

Kancelária Národnej rady Slovenskej republiky
Odbor Parlamentný inštitút

Edícia: Prehľady

02/2022

Veľkosť parlamentov v štátoch Európskej únie: je možné určiť ideálny počet poslancov?

Vypracoval: Peter Plenta, PhD., Odbor Parlamentný inštitút

Spolupráca: Mgr. Ivan Čemez, stážista

Schválila: PhDr. Natália Petranská Rolková, PhD.,
riaditeľka Odboru Parlamentný inštitút

Bratislava
máj 2022

Anotácia:

Predložený materiál prináša stručný prehľad veľkostí parlamentov v štátoch EÚ, prepočet počtu poslancov na obyvateľov a hlavné argumenty v prospech i neprospech znižovania počtu poslancov.

Kľúčové slová:

Parlament, počet poslancov, prepočet na počet obyvateľov, Slovensko, Európska únia



Postavenie Odboru Parlamentný inštitút definuje § 144 zákona NR SR č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky, podľa ktorého Parlamentný inštitút plní informačné, vzdelávacie a dokumentačné úlohy súvisiace s činnosťou NR SR a jej poslancov. Súčasťou odboru je aj Oddelenie Parlamentná knižnica a Oddelenie Parlamentný archív.

V rámci informačnej činnosti Odbor Parlamentný inštitút vydáva spravidla tieto informačno-analytické materiály:



V oblasti vzdelávania Odbor Parlamentný inštitút zastrešuje úvodné inštruktážne semináre najmä pre novozvolených poslancov, účasť Kancelárie NR SR na parlamentnej rozvojovej spolupráci určenej pre zahraničné parlamenty, stážový program pre študentov vysokých škôl, ako aj ďalšiu vzdelávaciu, prednáškovú a publikačnú činnosť.



Materiál slúži výlučne pre poslancov Národnej rady Slovenskej republiky a zamestnancov Kancelárie NR SR a nemôže v plnej miere nahrádzať právne alebo iné odborné poradenstvo v danej oblasti. Údaje, použité v materiáli, sú aktuálne k dátumu jeho zverejnenia. Zverejňovanie materiálu je možné iba so súhlasom Odboru Parlamentný inštitút a autorov. Materiál neprešiel jazykovou úpravou.

Obsah

Obsah	3
Úvod	4
Veľkosť parlamentu – reprezentácia verzus efektivita	5
Porovnanie veľkostí parlamentov v štátoch Európskej únie (a Spojeného kráľovstva) ...	6
Veľkosť HDP a veľkosť parlamentu	8
Párny vs. nepárny počet poslancov	9
Záver	9
Použité zdroje	10

Úvod

Návrhy na zníženie počtu poslancov v NR SR sa objavujú pravidelne, nielen v slovenskom parlamente, ale aj v širšej spoločenskej diskusii. Zvyčajne sa argumentuje najmä **šetrením verejných výdavkov**. Na problematiku veľkosti parlamentu sa však nie je možné nazeráť iba z pohľadu ekonomických faktorov. Samotný počet poslancov zákonodarného zboru totiž ovplyvňuje aj prijímanie zákonov, schopnosť kontrolovať vládu, ako aj stranícky a politický systém. Do úvahy treba zobrať aj to, že počet poslancov v jednotlivých krajinách nie je určený len veľkosťou populácie, ale aj **štruktúrou parlamentu, politickým a straníckym systémom, historickým vývojom a politickými či ústavnými tradíciami**.

V prípade Slovenska zohráva úlohu aj povaha samotného zákona, keďže počet poslancov Národnej rady SR je zakotvený priamo v *Ústave Slovenskej republiky*, z čoho vyplýva podmienka minimálne 90 hlasov na zmenu počtu mandátov v NR SR. Za ostatných 10 rokov sa objavilo viacero návrhov na zníženie počtu poslancov zo 150 na 100 (či dokonca na 79). V roku 2010 sa táto téma stala aj jednou z otázok referenda, v ktorom sa takmer 93 % hlasujúcich vyslovilo za zníženie počtu poslancov.¹ Referendum však nebolo platné vzhľadom na nízku účasť necelých 23 % voličov.

Znižovanie počtu poslancov je témou, ktorá sa pravidelne objavuje aj v zahraničí, najmä v období ekonomických kríz. **Talianský parlament** aj občania v referende schválili zníženie počtu volených poslancov v oboch komorách parlamentu z 945 na 600.² Existujú však aj názory, ktoré hovoria o tom, že väčšie parlamenty majú aj svoje výhody, najmä v reprezentácii širšieho spektra názorov, lepšom fungovaní demokracie a väčšom zastúpení menšín, či znevýhodnených regiónov.

Prehľadová štúdia je rozdelená do troch častí. V prvej časti sa bližšie diskutuje o „**ideálnej veľkosti parlamentov**“, najmä v kontexte zastúpenia rozličných záujmov a efektivity a tiež spomína hlavné argumenty v prospech a neprospech zníženia počtu poslancov. Druhá časť porovnáva **veľkosť parlamentov** v štátoch Európskej únie a Spojeného kráľovstva a prepočet mandátov na počet obyvateľov. Posledná časť sa venuje problematike **párneho vs. nepárneho počtu** poslancov parlamentu.

¹ Štatistický úrad Slovenskej republiky (2010). *Výsledok hlasovania zúčastnených občanov v referende na otázku č. 3*. Dostupné online: <https://volby.statistics.sk/ref/ref2010/graf/graf205a1.html?lang=sk&ot=3>.

² SITA (2020). *Taliani zredukujú parlament, ľudia v referende podporili zrušenie viac ako 200 kresiel*. Dostupné online: <https://www.webnoviny.sk/taliani-zredukuju-parlament-ludia-v-referende-podporili-zrusenie-viac-ako-200-kresiel/>.

Veľkosť parlamentu – reprezentácia verzus efektívnosť

Univerzálne platný vzorec na ideálnu veľkosť zákonodarného zboru neexistuje. V politickej teórii sa však objavil výpočet, ktorý ideálnu veľkosť parlamentu počíta ako tretiu odmocninu veľkosti populácie. Vzorec je založený na **predpokladanej záťaži poslancov na komunikáciu s voličmi a ostatnými poslancami**.³ Neskôr sa objavil návrh počítať ideálnu veľkosť parlamentu nie z celkovej populácie, ale ako tretiu odmocninu z počtu oprávnených/registrovaných voličov. V oboch prípadoch by však „ideálna“ veľkosť slovenského parlamentu prekračovala súčasný počet poslancov NR SR a dosiahla by hodnotu 176, respektíve 164 poslancov. Kritici tomuto výpočtu vyčítali najmä veľké zjednodušenie, keďže veľkosť populácie je iba jeden z faktorov ovplyvňujúcich veľkosť parlamentu.

Tabuľka 1: Ideálna veľkosť slovenského parlamentu na základe Taagepera a Shugarta (1989)

Počet obyvateľov	Ideálna veľkosť slovenského parlamentu
5 457 873	176
Počet voličov	Ideálna veľkosť slovenského parlamentu
4 432 419	164

Jednou zo základných tém výskumu pri téme veľkosti parlamentov je otázka, prečo by politici mali súhlasiť so znižovaním počtu poslancov, najmä keď tým môžu ohroziť vlastné politické prežitie. Medzi rokmi 1945-2015 však v najmenej 69 prípadoch došlo k zníženiu počtu poslancov parlamentov v demokratických krajinách. Výskum ukázal, že sa tak deje najmä v **období ekonomickej recesie**, kedy sú politici ochotní znižovať veľkosť parlamentov. V ťažkých ekonomických časoch je to populáciou vnímané pozitívne ako príspevok ku konsolidácii financií a znižovaniu mŕňania verejných financií.⁴

Zmena veľkosti parlamentu sa netýka len verejných financií, ale má dosah na celý politický systém. Jedným z dôsledkov je zníženie efektívneho počtu strán, a zníženie šance malých strán dostať sa do parlamentu, najmä v prípade väčšinových volebných systémov. Pri väčších parlamentoch majú väčšiu šancu získať zastúpenia aj príslušníci rôznych menšín. Zmena veľkosti parlamentu má vplyv na vzťahy medzi stranami a vo vnútri strán. Dochádza k väčšej súťaži o vplyvné miesta v parlamente, napríklad predsedníctvo výborov. Zmenšenie parlamentu má vplyv na možnosti politických strán „odmeniť“ svojich členov vzhľadom na nižší počet dostupných pozícií.⁵

³ Taagepera, R., a Shugart, M. S. (1989). *Seats and votes: The effects and determinants of electoral systems*. New Haven: Yale University Press.

⁴ Jacobs, K., a Otjes, S. (2015). Explaining the size of assemblies. A longitudinal analysis of the design and reform of assembly sizes in democracies around the world. *Electoral Studies*. Vol. 40. Dostupné online: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0261379415001754>.

⁵ Tamtiež.

Parlament s príliš nízkym počtom poslancov nie je dostatočne demokratický, čo môže viesť až k nestabilite politického systému s neželanými formami politického vyjadrovania či konania. Ďalším argumentom v prospech väčšieho parlamentu je skutočnosť, že lepšie reflektuje názory populácie, a teda prijímané rozhodnutia sú viac v súlade s preferenciami populácie. Naopak, príliš veľký parlament vedie k vyšším priamym a nepriamym sociálnym nákladom, má tendenciu prijímať nadmerné množstvo zákonov a môže byť náchylnejší k rozličným formám oplývania či korupcie. Krajiny s nadmerným počtom poslancov majú aj vyššiu mieru vnímanej korupcie v krajine.⁶

Porovnanie veľkostí parlamentov v štátoch Európskej únie (a Spojeného kráľovstva)

Odpoveď na otázku, či je veľkosť slovenského parlamentu primeraná je možné hľadať v porovnaní s inými parlamentami v demokratických krajinách EÚ.

Tabuľka 2: Porovnanie veľkostí parlamentov členských štátov Európskej únie (+ Spojené kráľovstvo)

Č.	Štát	Počet obyvateľov ⁷	Počet poslancov ⁸	Počet obyvateľov na 1 poslanca
1.	Nemecká spolková republika	83 166 711	736	112 998
2.	Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska	67 025 542	650 ⁹	103 116
3.	Holandsko	17 407 585	225	77 367
4.	Španielske kráľovstvo	47 329 981	615	76 959
5.	Francúzska republika	67 098 824	925	72 539
6.	Poľská republika	37 958 138	560	67 809
7.	Talianska republika	60 244 639	945 ¹⁰	63 751
8.	Belgické kráľovstvo	11 549 888	210	54 999
9.	Maďarsko	9 769 526	199	49 093
10.	Portugalská republika	10 295 909	230	44 765
11.	Rumunsko	19 317 984	460 ¹¹	41 996

⁶ Auriol E., a Gary-Bobo, R.J. (2007). *The More the Merrier? Choosing the optimal number of representatives in modern democracies*. Dostupné online: <https://voxeu.org/article/optimal-number-representatives-democracy>.

⁷ Eurostat (2020). *Population on 1 January*.

https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=demo_pjan&lang=en.

⁸ Na základe informácií zverejnených na stránkach jednotlivých parlamentov členských krajín EÚ.

⁹ Do úvahy sa bral len počet volených poslancov.

¹⁰ Taliansko má v súčasnosti aj 6 nevolených doživotných členov parlamentu (bývalí prezidenti).

¹¹ Ďalších 6 zástupcov reprezentuje rumunskú diasporu zo zahraničia.

12.	Česká republika	10 693 939	281	38 057
13	Rakúska republika	8 901 064	244	36 480
14.	Slovenská republika	5 457 873	150	36 386
15.	Grécka republika	10 709 739	300	35 699
16	Dánske kráľovstvo	5 822 763	179	32 529
17.	Švédске kráľovstvo	10 327 589	349	29 592
18.	Bulharská republika	6 951 482	240	28 965
19.	Fínska republika	5 525 292	200	27 626
20.	Chorvátska republika	4 058 165	151	26 875
21.	Írsko	4 963 839	220	22 563
22.	Litovská republika	2 794 090	141	19 816
23.	Lotyšská republika	1 907 675	100	19 077
24.	Slovinská republika	2 095 861	130	16 122
25.	Cyperská republika	888 005	56 ¹²	15 857
26.	Estónska republika	1 328 976	101	13 158
27.	Luxemburské veľkovoľvodstvo	626 108	60	10 425
28.	Maltská republika	514 564	67	7 680
	Priemer			43 361

Poznámka: V prípade dvojkomorových parlamentov bol do výpočtu zahrnutý celkový počet volených poslancov, t. j. členov hornej aj dolnej komory parlamentu.

V rámci krajín Európskej a Spojeného kráľovstva pripadá na jedného poslanca **v priemere 43 361 obyvateľov**.¹³ Na Slovensku pripadá na jedného poslanca momentálne **36 386 obyvateľov**. V porovnaní s ostatnými krajinami sa slovenský parlament v tomto ukazovateli umiestnil na 14. mieste z celkových 28 skúmaných krajín. Táto komparácia krajín ukazuje, že počet poslancov NR SR na počet obyvateľov sa pohybuje okolo európskeho priemeru. V prípade uplatnenia priemeru v krajinách EÚ a Spojeného kráľovstva by Slovensku zodpovedal počet 126 poslancov. Ak by sa na Slovensku znížil počet poslancov na 100, priemer by stúpil na 54 579 a Slovensko by sa posunulo na 9. miesto v tabuľke, tesne za Belgicko. Treba však spomenúť aj to, že krajiny s **podobnou veľkosťou populácie – Írsko, Dánsko, Fínsko** – majú vyšší počet poslancov ako Slovenská republika.

¹² Ďalších 24 aktuálne neobsadených miest v parlamente prináleží Turecko-cyperskej komunite.

¹³ Tento priemer je však ovplyvnený nie len zahrnutím veľmi veľkých a veľmi malých európskych krajín, ale aj nezapočítaním nevolených zástupcov, ktorí sú v niektorých krajinách tradíciou (predovšetkým v Spojenom kráľovstve).

Veľkosť HDP a veľkosť parlamentu

Pri porovnaní reálneho HDP na obyvateľa¹⁴ a veľkosti parlamentu sa neukazuje relevantný vzorec, teda neplatí, že by bohatšie alebo chudobnejšie krajiny mali väčší/menší parlament. Ako vyplýva z údajov, štyri najbohatšie krajiny majú nadpriemernú veľkosť parlamentu, to sa však týka aj troch zo štyroch najchudobnejších krajín.

Tabuľka 3: Reálny HDP na obyvateľa vo vzťahu k počtu obyvateľov na jedného poslanca

Krajina	Reálny HDP na obyvateľa	Poradie/ Počet obyvateľov na 1 poslanca
Luxemburské veľkovojevodstvo	83 640 €	(27) 10 425
Írsko	60 170 €	(21) 22 563
Dánske kráľovstvo	49 720 €	(16) 32 529
Švédске kráľovstvo	43 870 €	(17) 29 592
Holandsko	41 870 €	(3) 77 367
Rakúska republika	38 170 €	(13) 36 480
Fínska republika	37 290 €	(19) 27 626
Belgické kráľovstvo	35 950 €	(8) 54 999
Nemecká spolková republika	35 840 €	(1) 117 301
Francúzska republika	33 270 €	(5) 72 539
Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska	32 870 €	(2) 103 116
Talianska republika	26 920 €	(7) 63 751
Španielske kráľovstvo	25 200 €	(4) 76 959
Cyperská republika	24 570 €	(25) 15 857
Maltská republika	21 770 €	(28) 7 680
Slovinská republika	20 700 €	(24) 16 122
Portugalská republika	18 590 €	(10) 44 765
Česká republika	18 330 €	(12) 38 057
Grécka republika	17 740 €	(15) 35 699
Estónska republika	15 760 €	(26) 13 158
Slovenská republika	15 520 €	(14) 36 386
Litovská republika	14 010 €	(22) 19 816
Maďarsko	13 260 €	(9) 49 093
Poľská republika	13 000 €	(6) 67 809
Lotyšská republika	12 510 €	(23) 19 077

¹⁴ Eurostat (2019). Real GDP per capita. Dostupné online: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_08_10/default/table?lang=en.

Chorvátska republika	12 450 €	(20) 26 875
Rumunsko	9 120 €	(11) 41 996
Bulharská republika	6 840 €	(18) 28 965

Párny vs. nepárny počet poslancov

Pri prípadnej zmene počtu by sa mala zväziť aj možnosť zavedenia nepárneho počtu poslancov. Párny počet poslancov vytvára praktické **riziko v podobe patovej situácie**, najmä pri zostavovaní novej vlády, keď je parlament rozdelený na dva rovnako početné antagonistické bloky. Hoci Slovensko sa v takejto situácii po voľbách nenachádzalo (najbližšie tomu bolo po voľbách v roku 2010, keď vládna koalícia nastupovala so 79 mandátmi a politická opozícia so 71 mandátmi), v Českej republike podobný prípad nastal po voľbách v roku 2006. Neskoršia vládna koalícia a politická opozícia získali zhodne po 100 mandátoch. Následné obdobie bolo poznačené podozreniami z politickej korupcie, nestabilitou vládnej väčšiny, odvolaním vlády počas predsedníctva v Európskej rade, nevydarenou snahou o predčasné voľby, a následným 15-mesačným obdobím úradníckej vlády Jana Fischera.

Cieľom takejto úpravy by malo byť odstránenie rizika patovej situácii, najmä pri zostavení novej vlády. V rámci štátov Európskej únie ide o pomerne bežnú prax, keď z vyššie spomenutých 28 krajín má zavedený nepárny počet poslancov v parlamente, respektíve v dolnej komore, 10 štátov: **Dánsko, Francúzsko, Chorvátsko, Nemecko, Litva, Maďarsko, Malta, Rakúsko, Rumunsko a Švédsko**.

Záver

V porovnaní s ostatnými štátmi Európskej únie ma Slovensko počet poslancov/veľkosť parlamentu v prepočte na počet obyvateľov na priemernej úrovni. V porovnaní s krajinami s podobnou populáciou má dokonca najnižší počet poslancov. Veľkosť parlamentu však nie je daná len počtom obyvateľov, ale najmä historickým a politickým vývojom v krajine. Zmena veľkosti parlamentu môže mať významnejší dopad na politický a stranický systém v krajine, podobne tak aj na schopnosť parlamentu kontrolovať činnosť vlády. Na druhej strane, zníženie počtu poslancov je pomerne častou témou politickej diskusie, najmä v čase ekonomických problémov.

Použité zdroje

1. Auriol E., a Gary-Bobo, R.J. (2007). *The More the Merrier? Choosing the optimal number of representatives in modern democracies*. Dostupné online: <https://voxeu.org/article/optimal-number-representatives-democracy>.
2. Eurostat (2019). *Real GDP per capita*. Dostupné online: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_08_10/default/table?lang=en.
3. Eurostat (2020). *Population on 1 January*. Dostupné online: https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=demo_pjan&lang=en.
4. Jacobs, K., a Otjes, S. (2015). Explaining the size of assemblies. A longitudinal analysis of the design and reform of assembly sizes in democracies around the world. *Electoral Studies*. Vol. 40. Dostupné online: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0261379415001754>.
5. SITA (2020). *Taliani zredukujú parlament, ľudia v referende podporili zrušenie viac ako 200 kresiel*. Dostupné online: <https://www.webnoviny.sk/taliani-zredukuju-parlament-ludia-v-referende-podporili-zrusenie-viac-ako-200-kresiel/>.
6. Štatistický úrad Slovenskej republiky (2010). *Výsledok hlasovania zúčastnených občanov v referende na otázku č. 3*. Dostupné online: <https://volby.statistics.sk/ref/ref2010/graf/graf205a1.html?lang=sk&ot=3>.
7. Taagepera, R., a Shugart, M. S. (1989). *Seats and votes: The effects and determinants of electoral systems*. New Haven: Yale University Press.
8. The Economist (2017). *Why Germany's parliament has more members than ever before*. Dostupné online: <https://www.economist.com/the-economist-explains/2017/10/24/why-germanys-parliament-has-more-members-than-ever-before>.
9. Ukrainian news (2020). *Rada To Reduce Number Of MPs From 450 To 300 And Introduce Proportional Electoral System*. Dostupné online: <https://ukranews.com/en/news/681902-rada-to-reduce-number-of-mps-from-450-to-300-and-introduce-proportional-electoral-system>.