

Informace a argumenty

Zákon o financování politických stran

Politické strany a volební kampaně jsou v ČR vedle státních příspěvků financovány zejména z darů osob a firem. I někteří vrcholní politici přiznávají podezření, že strany jsou často financovány z „tunelování“ veřejných zakázek, evropských dotací nebo „kupováním“ politických rozhodnutí. Skutečný původ peněz často není možné vypátrat – kvůli nedostatečným pravidlům pro financování stran. Pokud budou strany nuceny hospodařit transparentně, velmi se jim ztíží možnost černého financování jejich činnosti a volebních kampaní.

Neprůhledné kampaně

ČSSD a minus bez podpisu

Před volbami do Poslanecké sněmovny v roce 2006 vedla ČSSD negativní outdoorovou kampaň proti svému největšímu soupeři nazvanou „ODS minus“. Bylo veřejným tajemstvím, že za ironickými billboardy stojí právě sociální demokraté, pod kampaň se ale nikdo oficiálně nepodepsal.

Prezidentská kampaň na sekuru

Prezidentská kampaň nezávislého kandidáta Jana Fischera skončila v lednu 2013 s dluhem více než 7 milionů Kč. V červenci 2013 na Fischerově transparentním účtu stále ještě zůstávaly pohledávky ve výši 5 milionů Kč. Ve stejnou dobu se začalo spekulovat o jeho možném nástupu do vlády Jiřího Rusnoka na pozici ministra financí. Během jednoho týdne byly zbylé dluhy splaceny za pomoci několikamilionových darů od podnikatelů Ladislava Drába, Davida Sivora a právníka Daniela Pařka. Stávající podoba zákona o prezidentských volbách neumožňovala Fischera za tento postup nijak postihnout.

Přátelé Miloše Zemana

Ani financování kampaně pozdějšího vítěze prezidentské volby Miloše Zemana se neobešlo bez problémů. Zemanův transparentní účet začal fungovat 1. listopadu 2012, billboardy s jeho tváří se ale na veřejnosti objevily už v průběhu září téhož roku. Velká část kampaně byla financována ze zcela neprůhledných zdrojů, např. občanským sdružením „Přátelé Miloše Zemana“, založeným trojicí Miroslav Grégr, Karel Srp a Miroslav Šlouf.

ODS a bohatá kadeřnice

V roce 2014 darovala ODS 1 milion korun Sabina Spálovská – Gajarská, dvaadvacetiletá kadeřnice na mateřské dovolené. Pravděpodobnější ovšem je, že skutečným dárce, skrytým za jménem své manželky, byl slovenský podnikatel Jozef Gajarský...

Sponzoři a jejich evidence

Současný systém evidence sponzorských darů politickým stranám má k ideálnímu fungování daleko. Posuďte sami:

ODS v roce 2013 obdržela dar od osoby narozené 30. září téhož roku. Ve stejný rok Strana zelených uvedla dokonce dva dárce, kteří dle data narození ještě nebyli na světě, dalším dvěma byly pouhé dva roky (SZ, na rozdíl od ODS, tyto chyby ve zprávě později opravila).

Velkým dárce ODS byla firma D-Pharm, a. s., jež v letech 2012 a 2013 straně darovala téměř 13 mil. Kč. Podle své poslední výroční zprávy, odevzdané v roce 2010, přitom měla firma roční zisk pouze 154 tisíc Kč a v roce 2014 skončila v insolventi.

Věci veřejné po dobu svého vládního angažmá získávaly až pětinu soukromých darů od off-shorových firem, jejichž vlastnická struktura byla nedohledatelná.

Hnutí ANO je od začátku svého působení v roce 2011 pravidelně financováno milionovými dary firem Lovochemie, Precheza, Fatra nebo Synthesia, jež všechny patří pod holding Agrofert a řadí se mezi největší příjemce evropských dotací¹.

Mezi dárce ČSSD, ODS, KSČM i KDU-ČSL se objevují i firmy s majetkovou účastí obcí (např. Tespra Hodonín, Technis Kojetín, Lesy Komňa)

Pro bližší informace viz analýza Centra pro aplikovanou ekonomii, garantské organizace Rekonstrukce státu².

¹ <http://hlidacipes.org/eurodotace-pro-babise-na-co-vsechno-dostal-pres-1-6-miliardy-kompletni-seznam-podporenych-projektu/>

² http://www.zindex.cz/data/polfin/2014-09-04-studie_dary_politickym_stranam_po.pdf



Hodnocení ČR podle organizace GRECO*

Výňatek z hodnoticí zprávy „Transparentnost financování politických stran“ (duben 2011):

...aby se zvýšila průhlednost financování politických stran a hnutí, je třeba přijmout další opatření, mimo jiné zajištěním jednoduššího přístupu veřejnosti k finančním zprávám stran a hnutí, požadováním častějšího podávání zpráv o darech přijatých v souvislosti s volebními kampaněmi a [...] zabezpečením větší transparentnosti financování volebních kandidátů, kteří vedou vlastní volební kampaň oddělenou od kampaně stran/hnutí. Nicméně, největší nedostatek zákona č. 424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách a hnutích spočívá v nedostatku důkladné a proaktivní kontroly. Současný systém – ve kterém Kontrolní výbor Poslanecké sněmovny ověřuje zda výroční finanční zprávy obsahují zákonné požadavky – zaostává za požadavky čl. 14 Doporučení Rec(2003)4. Ustavení efektivního kontrolního mechanismu a zajištění náležitého vymáhání pravidel financování politických stran/hnutí a volebních kampaní se musí stát prioritou. A konečně, současnému systému by prospělo zavedení flexibilnějších sankcí za porušení zákona č. 424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách a hnutích tak, aby bylo možné postihovat také kandidáty na volebních listinách.

(Závěr zprávy, str. 21–22)

* Organizace GRECO (Group of States against corruption) je zřízena Radou Evropy a zabývá se monitoringem korupce členských států. Jejími členy mohou být i státy mimo EU – například USA, Ukrajina nebo Bělorusko. GRECO ČR za nedostatečnou transparentnost financování pol. stran opakovaně kritizuje.

Příjmy stran v České republice, Polsku a na Slovensku v mil. € (celkem za 2003–2013)³

Stát	Celkem příjmy	Dary	Státní příspěvky	Podnikání a jiné	Průměrný počet stran se státním příspěvkem za rok	Podíl darů na příjmech	Podíl státních příspěvků na příjmech
ČR	547	88	255	204	20,4 %	15,1 %	48,0 %
Polsko	559	125	316	118	7,6 %	18,2 %	61,7 %
Slovensko	123	8	90	25	8,3 %	6,6 %	68,6 %

³ viz studie *The Funding and Oversight of Political Parties and Election Campaigns in East Central Europe*
<http://www.rekonstrukcestatu.cz/publikace/the-funding-and-oversight-of-political-parties-and-election-campaigns-in-east-central-europe.pdf>



Které státy EU mají nezávislou kontrolu stranických financí?

■ státy EU s nezávislou kontrolou
■ státy EU bez nezávislé kontroly

5 z 28

států EU nemá nezávislou kontrolu.
Jde o ČR, Německo, Dánsko,
Belgii a Nizozemsko

„76 % si myslí, že se politické strany zajímají především o výhody a zájmy svých členů. Sedm z deseti oslovených dále věří, že i když politické strany kritizují jedna druhou, ve skutečnosti jsou všechny stejné.“

http://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c1/a7280/f3/pv141029.pdf

CVVM,
průzkum září 2014



Co přináší aktuální návrh?

Vládou předkládaná novelizace zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích, a volebních zákonů **plně odpovídá 7 z 9 doporučení Rekonstrukce státu:**

- Samostatný transparentní účet pro veškeré příjmy a výdaje spojené s předvolební kampaní a zveřejnění samostatného vyúčtování výdajů na kampaň.
- Výroční a finanční zprávy v elektronické podobě k dispozici online.
- Povinné označení veškeré předvolební inzerce logem/jménem zadavatele.
- Nezávislý kontrolní úřad, který bude aktivně prověřovat hospodaření stran a kampaní (a to i na základě informací z médií či podnětů občanů).
- Veškeré finanční transakce nad 20 000 Kč pouze bezhotovostně.
- Vykazování všech nepeněžních darů ve výroční finanční zprávě s uvedením obvyklé ceny.
- Rotace auditorů (mohou kontrolovat jednu stranu nejdéle pět let).

Jedno doporučení je **splněno částečně:**

- Transparentní účty na veškeré účetnictví - *jsou vyjmuty jak pracovní právní vztahy ke stranám a hnutím, tak provozní výdaje stran a hnutí.*

Jedno doporučení **není splněno vůbec:**

- Návrh nepočítá s auditováním stranických firem podle pravidel, která dopadají na politické strany.

Je tato změna reálně proveditelná?

Ano, protože je založena na praxi některých stran či okolních zemí:

1. Nezávislý dozorový orgán: funguje v současné době ve 23 z 28 zemí EU, včetně našich sousedů Slovenska (kde se nyní zavádí), Polska a Rakouska.
2. Transparentní bankovní účty: už v současnosti jsou běžně používány sedmi českými politickými stranami: ANO2011, KSČM, TOP 09, ODS, Strana zelených, Česká pirátská strana, Strana svobodných občanů. Ostatní strany si je už vyzkoušely např. při prezidentských volbách.
3. Identifikace zpracovatele a zadavatele veškeré politické inzerce: podmínky identifikačních pravidel se liší země od země, ale příkladem k vhodným k následování v této problematice jsou USA, kde existují detailní zákonná i podzákonná pravidla pro identifikaci sponzorů politické inzerce na federální i státní úrovni.
4. Povinná výměna auditorů: v sousedním Polsku jsou auditoři vyměňováni povinně dokonce každý rok a přidělování dohledovým orgánem, aby se zaručilo, že je kontrola provedena skutečně objektivně. Navrhovaná česká úprava, kdy auditora vybírá sama strana a povinně jej mění až po 5 letech, je oproti polskému modelu velmi mírná.
5. Sankční mechanismus pro všechny aktéry: finančně postiženy mohou být jak fyzické, tak právnické osoby, včetně politických stran a zpracovatelů a zadavatelů politické inzerce. Finanční sankce jsou spolu s případnou ztrátou práva na státní příspěvky zdaleka nejrozšířenějším sankčním nástrojem v Evropě a v současnosti jsou zavedeny ve všech zemích EU.



Ani předkládaná novelizace ovšem není dokonalá. Z čeho mohou vzejít další kauzy?

- Kampaně budou vést třetí osoby formálně či neformálně napojené na politické strany: Současná podoba novely nijak nebrání tomu, aby stamilionovou volební kampaň platil např. „Spolek nezávislých obdivovatelů předsedy strany X, z.s.“; pokud se strana X k této kampani sama oficiálně nepřihlásí, limit výdajů na kampaň se neuplatní.
- Stranické kampaně mohou také neférově podporovat zaváděné státem dotované politické instituty: Při zachování současného textu novely hrozí, že dary od osob, které nesmí sponzorovat politické strany (např. svěřenecké fondy, zahraniční dárci, subjekty s veřejnou účastí), budou místo toho přesměrovány na účty politických institutů. Politické instituty mohou být personálně propojeny s politickými stranami a namísto kandidátských meetingů tak bude politik propagován a sponzorován skrze workshopy a semináře, na nichž bude vystupovat jako představitel institutu.
- Donucovací efekt pokut udělovaných za správní delikty úřadem je nedostatečný: např. maximální pokuta 200 000 Kč za nezavedení transparentních účtů, nepředložení výroční finanční zprávy nebo nenavrácení nezákonně přijatého daru představuje pouhé 0,01 % ročního rozpočtu velké parlamentní strany. Maximální pokuta 100 000 Kč za neoznačení inzerce znamená 0,11 % povolené sumy nákladů na volební kampaň do Poslanecké sněmovny.
- Nemění se regulace obchodních společností s majetkovou účastí stran: jejich účetnictví nepodléhá kontrole zakládajícího úřadu, přestože mnohé i vládní strany využívají účtů stranických firem k převádění velkých peněžních sum z a do stranického účetnictví. Stranické firmy mohou navíc svých podnikatelských aktivit zneužít k politické propagaci podobně jako další neregulované třetí osoby.
- Na transparentních účtech stran nebudou vidět operace týkající se provozní činnosti strany a hnutí ani plnění vyplývajícího z pracovněprávního vztahu: všechny tyto transakce lze v praxi velmi lehce vést přes transparentní účetnictví a zároveň ochránit případná citlivá a osobní data. Lze zavést systém identifikačních čísel zaměstnanců, obchodních partnerů i členů strany vedený na seznamu, do nějž by mohl nahlížet pouze dohledový úřad.

Jak hodnotí stávající podobu novel Rekonstrukce státu?

Texty připravovaných novel **se z velké části shodují s návrhy Rekonstrukce státu** na reformu financování politických stran. Pozitivním posunem je především zvýšení transparentnosti financování politických stran a zavedení jeho nezávislé kontroly.

Novely ovšem stále obsahují také některé **nedořešené body**, které ohrožují efektivitu reformy jako celku. Jde zejména o:

- 1) neodůvodněné výjimky pro finanční operace, jež nebudou vedeny přes transparentní účty stran,
- 2) nedostatečnou kontrolu obchodních společností a družstev napojených na politické strany,
- 3) nedořešené podmínky fungování politických institutů,
- 4) malý rozsah / výše možných sankcí za porušení pravidel, které díky tomu mohou být neúčinné.

Podrobnější informace k návrhům naleznete v stanovisku Rekonstrukce státu⁴.



Nejčastější otázky týkající se návrhu zákona

Nevytváří se další zbytečný a drahý úřad?

Úřad by měl být složen celkem z 10 až 12 lidí s ročním rozpočtem mezi 15 a 25 miliony Kč. To představuje 2–5% příspěvků, které dostávají ročně politické strany ze státního rozpočtu.

Strany už dnes kontroluje parlamentní výbor, proč to nestačí?

Kontrolní výbor se zajímá pouze o to, zda strany dodají každý rok kompletní výroční finanční zprávu. Nekontrolují samotné účetnictví strany, pouze formální stránku zprávy. Pošle-li straně dar např. kojeneček nebo je-li milionovým sponzorem strany kadeřnice na mateřské dovolené. Kontrolní výbor tuto skutečnost akceptuje a nadále ji neřeší.

Proč by strany měly měnit auditory, každý auditor má přeci stejné razítko?

Jednou z nejméně transparentních firem v české historii byla i auditorská firma HZ Consult, v čele s auditorem Milošem Havránkem. Kromě jedné z parlamentních stran tato firma auditovala i např. společnosti Via Chem nebo Setuza. Miloš Havránek se později stal spoluzakladatelem auditorské společnosti Bene Factum, která auditovala jinou politickou stranu a jejímž významným akcionářem byl i bývalý poslanec Věcí veřejných Michal Babák.

Jak může úřad kontrolovat nestranně, když jeho kontrolory nominují politici?

Politici sice budou členy úřadu nominovat, zároveň jsou ale v zákoně pojistky, jež by měly zabránit tomu, aby nominanti byli nakloněni některé ze stran nebo byli benevolentní vůči všem stranám. Členem úřadu smí být pouze osoba, která nebyla ve dvou letech předcházejících jmenování do funkce členem strany a nevykonávala funkci poslance, senátora, poslance Evropského parlamentu, zastupitele kraje nebo hlavního města Prahy. U předsedy je toto období prodlouženo na tři roky. Členové a předseda úřadu budou jmenováni prezidentem z kandidátů, které předloží Poslanecká sněmovna a Senát, jeden ze čtyř členů úřadu bude nominován prezidentem NKÚ.



Stihne se změna pravidel do voleb?

Pokud bude návrh zákona Poslaneckou sněmovnou a Senátem schválen nejpozději na jaře 2016, pak ano, i když s praktickými problémy. Ideální by bylo, kdyby pravidla pro transparentní účetnictví stran platila už od ledna 2016. To by znamenalo, že by nový dohledový úřad mohl kontrolovat účetnictví stran za celý rok 2016, kdy se strany začnou připravovat na volby v roce 2017.

Jak se dají obcházet limity na kampaně?

Současná podoba novely nijak nebrání tomu, aby volební kampaň v ceně sto a více milionů korun platil např. „Spolek zcela nezávislých a nikým shora neřízených obdivovatelů předsedy strany X (doplň dle libosti), z.s.“; pokud se strana X k této kampani sama oficiálně nepřihlásí, limit výdajů na kampaň se neuplatní.

Politické instituty fungují dobře v Německu, proč jsou v našem prostředí rizikové?

Na rozdíl od německých politických nadací nedostávají ty české peníze ze státního rozpočtu přímo, ale přes příspěvek na podporu činnosti politického institutu. Ten je vyplácený Ministerstvem financí na žádost politické strany na její účet. Asi není třeba nikoho přesvědčovat o tom, že mezi současnou českou a německou politickou kulturou je diametrální rozdíl. Německé politické nadace jsou schopné autoregulace; samy se dohodly na soupisu pravidel pro své aktivity a hospodaření, podle kterých se řídí. V českém prostředí se obáváme toho, že regulace zákonem, jak je v současné podobě navržena, nebude dostatečná a umožní stranám a) provádět předvolební agitaci skrytě přes aktivity politických institutů, b) umožní sponzorům stran, kteří nechtějí, nebo dokonce podle zákona nesmí, figurovat v transparentním stranickém účetnictví, zasílat své dary na účty institutů, c) „outsourcovat“ některé dosavadní provozní i kampaňové aktivity na zaměstnance politických institutů.

