

Doporučení ke změnám regulace financování politických stran v ČR

1 Úvod

Netransparentní financování politických stran v ČR a zneužívání systému k pochybným finančním machinacím patří k nejrizikovějším oblastem systémové korupce¹. Ve spojitosti s neprůhledným financováním stran se dlouhodobě objevují korupční skandály spojené mj. s privatizací politiky a „kupováním“ politických rozhodnutí, černými konty či tunelováním státních a evropských financí². Neprůhledný systém se nemění a je politiky udržován. Situace vede k poškozování demokracie a ztrátě důvěry občanů v zastupitelskou demokracii a politiku jako takovou. Stávající legislativa nepožaduje podrobné vykazování údajů o stranickém hospodaření, to není veřejnosti snadno přístupné, kontrola je formální a není fakticky zajištěna její nezávislost.

Nedostatečné nastavení systému financování stran v ČR kritizují i mezinárodní instituce, především Skupina států proti korupci GRECO³, dokládají je výsledky výzkumu Global Corruption Barometer⁴, Studie národní integrity Transparency International ČR či analýza Sociologického ústavu⁵. Uznáváme objektivní potřebu stran financovat svůj provoz. Usilujeme o napravení prostředí a přijetí komplexní revize současného systému, která zaručí trvalou změnu a transparentnost systému. Předkládáme zde proto soubor opatření vypracovaných s ohledem na aktuální situaci, stav hospodářské kriminality a politickou kulturu. Vyznačíme, která opatření jsou nezbytná a která fakultativní.

2 Navrhovaná opatření

2.1 Regulace přijímání darů

Dary tvoří pro české politické strany nemalou část příjmů, jejich podíl je ovšem napříč stranami velmi rozkolísaný – za minulé volební období 2006–2012 to bylo od pouhých 2 % (KSČM) po 44 % (TOP09)⁶. Politické prostředí je při panující politické kultuře rizikové s ohledem na fakt, že strany mohou přijímat dary od právnických osob vč. firem, jejichž majitelé se mnohdy nedají dopátrat. Stávající legislativa obsahuje mezery, které umožňují systém masivně zneužívat, což v kombinaci s nefunkční kontrolou vytváří nebezpečnou situaci umožňující privatizaci politiky, ovlivňování politických rozhodnutí pro sekulární zájmy výměnou za poskytnutí darů do stranické pokladny.

2.1.1 Zákaz přijímání darů a bezúplatných plnění od právnických osob

- Právnické osoby nemají volební právo, nerozhodují proto o zastupitelích a neexistuje objektivní důvod, proč by měly mít možnost poskytovat stranám dary. Tato možnost má náležen občanům, tedy fyzickým osobám s vlastním politickým postojem a volebním právem. Pro prosazování zájmů mohou právnické osoby využívat transparentní lobbying. Opatření vyřeší i problémy s dary od subjektů s anonymním vlastnictvím.
- Oficiální podíly příjmů stran získaných právě od právnických osob jsou objemově největší u ODS a ČSSD, podíl těchto darů na celkových příjmech ovšem není vysoký – kumulativní sumy za období 2006–2010 ukazují na nejvyšší, 12 % podíl u TOP09⁷.

¹ Viz také Analýza financování politických stran a potřebné změny regulace v ČR, 2012.

² Př. kauza „milion za zákon“ (resp. za hlasování při schvalování loterijního zákona), výroky Karla Schwarzenberga o financování stran státní firmou ČEZ, kauza Pavla Drobila, náznaky Davida Ratha či machinace Michala Babáka.

³ Viz Hodnotití zprávu GRECO z roku 2011.

⁴ Provedený byl za rok 2010/2011.

⁵ Waldová, Smith, 2012

⁶ Waldová, Smith, 2012

⁷ Tamtéž.

- Ze zákazu by byly výjimkou vyjmuty společnosti vlastněné politickými stranami.
- Zákaz darů od právnických osob funguje nyní v 10 státech Evropy, např. ve Francii, kde byl zřízen v roce 1995 právě za účelem zprerhat závislost a vazby mezi stranami a podnikatelskou sférou.
- Opatření považujeme za nutné.

2.1.2 **Povinnost převádět dary nad 10.000,- jen bezhotovostně**

- Bezhotovostní převody výrazně zvyšují transparentnost tím, že je zřejmé, odkud, kam, kdy a jaké jsou finanční toky od dárců směrem k politickým stranám. V kombinaci s povinným využíváním transparentních účtů dojde ke zviditelnění finančních toků. Jakékoli nesrovnalosti či překročení bude schopna odhalit nezávislá kontrola.
- Příkladem může být Portugalsko, kde musí být bezhotovostní převody dokonce u veškerých finančních darů. Nad určitý limit platí toto opatření např. ve Francii či v Polsku.
- Opatření považujeme za nutné.

2.1.3 **Vykazování nepeněžních darů a bezúplatných plnění**

- Nepeněžní dary a bezúplatná plnění jsou ve svém principu dary, je proto třeba je vykazovat ve stejné podrobnosti jako dary peněžní, včetně uvedení tržní hodnoty či ceny obvyklé na trhu⁸. V současnosti se stává, že vykazovány nejsou, pokud ano, je uváděno příliš málo podrobností, ač jde často o významnou podporu (např. bezúročné poskytnutí půjčky).
- Podrobné vykazování nepeněžních darů je v zahraničí naprosto běžné. Za příklad může sloužit Portugalsko či Velká Británie.
- Opatření považujeme za nutné.

2.1.4 **Dary pouze od osob s volebním právem**

- Poskytování darů by mělo být logicky navázáno na volební právo. Pro osoby s trvalým pobytem, které jsou občany jiného státu a nemají právo volit, neexistuje objektivní důvod pro to, aby měly možnost poskytovat dary stranám pro parlamentní, krajské, senátní, komunální či prezidentské volby.
- Navázání darů na volební právo funguje např. ve Velké Británii a v Irsku.
- Opatření považujeme za fakultativní.

2.1.5 **Definice členského příspěvku**

- Dar od soukromé osoby a členský příspěvek jsou dva odlišné instituty, které je třeba jasně odlišit a zamezit stírání rozdílů mezi nimi. V české legislativě nejsou členské příspěvky definované.
- V zahraničí je toto řešeno různě; hranici pro stanovení toho, co už je považováno za dar, určují např. stanovy strany (Německo), či vytyčená výše odvodů z platu (Rakousko).
- Opatření považujeme za fakultativní.

2.2 **Kontrola vlastněných právnických osob**

Právnické osoby s majetkovým podílem stran představují rizikové subjekty, skrze které lze nepřímo financovat strany. K omezení netransparentního prostředí by měla přispět přísnější kontrola. Existují tři varianty řešení:

- 1) **Auditování** dle pravidel shodných s pravidly pro auditování stran, které navrhuje níže.

⁸ Toto lze řešit skrze zákon o oceňování majetku.

- 2) Zavedení pravidel pro **vykazování a zveřejňování účetnictví** shodné s pravidly, která navrhuje pro politické strany.
- 3) **Zákaz vlastnictví** právnických osob stranami.⁹

Navrhujeme variantu 1 či 2 či nejlépe jejich kombinaci.

- V zahraničí strany zpravidla mohou vlastnit právnické osoby, které využívají čistě k podpoře vlastní činnosti, nikoli ovšem k samostatnému podnikání.
- Konkrétní navrhovaná opatření považujeme za fakultativní, potřebu regulace v této oblasti ovšem za významnou, protože zabrání vzniku případné mezery v systému.

2.3 Předvolební kampaně a jejich regulace

Převážnou část svých financí strany investují do předvolebních kampaní, které jsou v ČR časté¹⁰. Výdaje na kampaně jsou obrovské a strany na ně musí sehnat zdroje. Existuje řada podezření na netransparentní jednání stran¹¹.

2.3.1 Definice a vymezení kampaně

- Do zákona je třeba včlenit přesnou definici toho, co je předvolební kampaň, včetně jasného vymezení jejího časového ohraničení.
- Opatření považujeme za fakultativní.

2.3.2 Regulace reklamy

- Všechna předvolební inzertní sdělení a všechny předvolební propagační materiály¹² musí být viditelně označeny logem a/či názvem strany, která inzerci zadává a hradí. Pokud inzerci objednává jiná osoba, musí označit inzerci svým jménem a nahlásit ji kontrolnímu úřadu.
- Je nutné nalézt precizní formulaci, která zabrání obcházení zákona.
- Opatření považujeme za nutné.

2.3.3 Samostatný transparentní účet pro příjmy a výdaje pro předvolební kampaň

- Politické strany by měly mít povinnost zřídit si samostatný transparentní účet pro příjmy a výdaje spojené s předvolební kampaní. Požadavek neřeší pouhé ztransparentnění centrálního účtu, na který přicházejí a odcházejí částky ze/od stranických buněk. Nutné je jasné oddělení nákladů a výdajů na kampaň a ztransparentnění veškerých účtů (viz níže).
- Opatření považujeme za nutné.

2.3.4 Zavedení limitů na výdaje volebních kampaní

- Výdajové limity jsou nástrojem, který může zamezit eskalaci výdajů na volební kampaně.
- Konkrétní výši limitů je nutné nastavit promyšleně a pro každý typ voleb samostatně.
- Opatření považujeme za fakultativní.

⁹ Toto omezení vlastnického práva by teoreticky mohlo být shledáno protiústavním, a to z hlediska již existujícího nálezu Ústavního soudu ze dne 18. 10. 1995 č. 296/1995 Sb.

¹⁰ Volby – ať už jakéhokoli typu – se konají minimálně každé dva roky. Přehled je k dispozici zde: <http://www.volby.cz/>

¹¹ Př. poskytování až 95% slev pro ČSSD agenturou Médea, či nesoulad ve vyjádřeních mezi tajemníkem NS-LEV21 Sazimou a majitelem reklamních ploch.

¹² Návrh opatření se nevztahuje pouze na velkoplošnou reklamu, ale i na ostatní druhy inzerce (vč. novin).

2.3.5 Stejná pravidla pro samostatné kandidáty

- Na kandidáty, kteří ve volbách vedou samostatné kampaně, by se měla vztahovat stejná pravidla, jako pro kandidáty stranické. Neexistuje objektivní důvod, proč by měli mít mírnější pravidla pro vykazování financování tak, jako tomu je dnes.
- Opatření považujeme za fakultativní.

2.4 Veřejný přístup k údajům o financování

Pro zajištění průhledného financování stran a dostupnosti informací o tom, jak jsou využívány státní příspěvky stranám a kdo a jak strany podporuje, je třeba tyto informace zpřístupnit. Dnes je veřejnosti přístupná jediná vytištěná kopie vyúčtování stran v Parlamentní knihovně, data nejsou zveřejněna na internetu a podoba odevzdávaných informací není dostatečně podrobná.

2.4.1 Transparentní účet

- Pro zajištění transparentnosti financování stran je vhodným nástrojem zřízení transparentních účtů pro veškeré příjmy a výdaje strany vč. všech jejich buněk. Důležitá je možnost exportu dat v předem vydefinovaných parametrech.
- Transparentní účty dnes politickým stranám zdarma nabízí dvě banky: Fio a Raiffeisenbank. Bylo by vhodné svázat se zavedením tohoto opatření doporučení pro všechny banky, že existuje tato nová povinnost a motivovat je ke zřízení tohoto produktu¹³.
- Opatření považujeme za nutné.

2.4.2 Online zveřejňování vyúčtování a jeho podoba

- Pro zajištění transparentnosti je nezbytné zveřejňovat výroční a finanční zprávy online a to v jednotné podobě, centralizovaně, s možností aktivního vyhledávání v obsahu, kopírování pasáží a exportu obsažených dat (do formátů CSV a Excel).
- U vykazování darů by měly být uvedené v samostatných sloupcích následující proměnné: Příjmení, Jméno, Datum narození (DD. MM. YYYY), Bydliště: ulice a číslo, Obec, PSČ, Výše daru v Kč, Typ daru (u nepeněžního přesný popis), Datum darování (DD. MM. YYYY), Která místní organizace dar získala
- Podrobné členění výroční zprávy a vykazovaných údajů se musí vztahovat také na výdaje: je proto třeba vykazovat výrazně podrobněji členěné rozpočtové kapitoly, nikoli pouze agregované údaje.
- Opatření považujeme za nutné.

2.4.3 Každoroční zpráva o stavu financování politických stran

- Veřejnost i zákonodárci mají právo znát souhrn informací o stavu financování politických stran v ČR. Tyto informace nejlépe poskytne instituce pověřená dohledem nad stranickým financováním. Zprávu by měl přednést šéf orgánu pověřeného kontrolou financování politických stran na půdě Parlamentu ČR (obdobně jako se přednáší zpráva o NKÚ).
- Opatření považujeme za fakultativní.

2.5 Kontrola

Pro efektivní řešení netransparentního financování stran v ČR je nezbytná nezávislá a proaktivní kontrola s možností nařizovat sankce. Současná kontrola ze strany Kontrolního výboru PSP je čistě formální, neřeší ani matematické nesrovnalosti v odevzdávaných zprávách. Auditři nejsou dostatečně nezávislí, nerotují, některé velké strany kontrolují ty samé společnosti.

¹³ Důvodem je to, aby opatření nemohlo kritizováno pro nadřezování některých bankám.

2.5.1 Zajištění nezávislosti auditorů

- Audity financování stran musí být skutečně nezávislé. Existuje několik variant (kombinovatelných) řešení:
 - 1) Výběr auditorů losem ze členů Komory auditorů
 - 2) Rotace auditorů: auditor či jedna auditorská společnost smí auditovat tutéž stranu pouze dvakrát po sobě.
 - 3) Kontrola ze strany dvou nezávislých auditorů.
- Auditori svou nezávislost na auditované politické straně potvrzují čestným prohlášením.
- Opatření rotace auditorů považujeme za nutné, ostatní za fakultativní.

2.5.2 Nezávislý úřad

- Stávající situace, kdy kontrolu stran provádí sami politici (poslanci Kontrolního výboru PSP) je naprosto nedostatečná. Kontrola musí být nejen formální, ale především obsahová, musí probíhat proaktivně a vypořádávat se s podněty z médií a ze strany veřejnosti. Nejvhodnějším řešením je přidělení kontrolní role nezávislému orgánu, který bude zároveň aktivně prošetřovat a bude mít pravomoc ukládat sankce.
- Za vhodnou instituci považujeme navrhovaný Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran, roli by mohla příp. převzít i Protikorupční agentura, která by pokrývala širší agendu.
- Opatření zřízení nezávislé a proaktivní kontroly považujeme za nutné, konkrétní podobu úřadu za fakultativní.

2.6 Sankce

Stávající systém sankcí je nepružný. Revize musí odpovídat změnám v systému a měl by o nich moci ve správním řízení rozhodovat kontrolní orgán. Bez existence sankcí je jakkoli dobrá úprava podmínek financování politických stran formální a zbytečná. Sankce zároveň musí být konstruovány tak, aby adekvátně postihovaly všechny aspekty porušování podmínek a to včetně podvodného jednání.

- Je třeba doplnit soubor sankcí o nové skutkové podstaty pokrývající možná porušení nově přijatých povinností. Postihování na základě trestních činů, které dominuje v zahraničí, doplní upravené správní delikty.
- Sankce musí zahrnovat jak postihování politické strany jako právnické osoby, odpovědných pracovníků jako fyzických osob, tak i jednotlivých kandidátů jako fyzických osob. Měly by být použitelné i vůči třetím osobám, které poruší související zákonné povinnosti.
- Opatření (nastavení jednotlivých sankcí) považujeme za fakultativní.

3 Shrnutí

Současný provázaný systém netransparentního financování politických stran v ČR lze efektivně napravit jedině pomocí zpřístupnění veškerých dat o financování a jejich podrobení nezávislé kontrole. Absolutně nezbytné je právě zajištění přístupu k datům o účetnictví, snížení potřeby objemu financí pro strany a tedy omezení drahých reklamních kampaní a především zajištění silné, nezávislé a finančně a personálně zajištěné kontroly nezávislé specializované instituce.

Po uplynutí 2 let bude nutné nově přijatá opatření vyhodnotit s ohledem na jejich uplatnění v praxi a dle těchto zjištěných pravidel zrevidovat.

Ekologický právní servis; Inventura demokracie; Iuridicum Remedium; Fond Otakara Motejla; Glopolis; Nadační fond proti korupci; Naši politici; Otevřená společnost; Oživení; Pražské fórum; Transparency International – Česká republika; Zelený kruh