

POLICY PAPER

Regulace financování politických stran na Ukrajině: poučení z České republiky

Oleksii Sydorchuk

- **Ukrajina od získání nezávislosti postrádá smysluplnou regulaci financování stran, což vedlo k závislosti politických stran na penězích oligarchů a narušení politické soutěže. Nedávno přijatý zákon o financování politických stran sice zavádí komplexní změny, jeho řádná implementace však bude záviset na mnoha politických a institucionálních faktorech.**
- **Česká republika zavedla systém kontroly stranických financí v roce 1991, ve kterém od té doby nedošlo k žádným větším změnám. Pozitivně je hodnoceno, že veřejné financování pomohlo minimalizovat význam velkých soukromých dárců a vytvořilo pro strany rovné podmínky. Naopak za negativní lze považovat, že stát neměl žádné účinné mechanismy kontroly nad finančními aktivitami stran, zároveň skrytými i před zraky veřejnosti. Obdobně jako na Ukrajině, česká vláda nedávno představila nový zákon o financování politických stran, který je nyní projednáván v parlamentu.**

Úvod

Ačkoli Euromajdan z přelomu let 2013-2014 jasně oživil proces demokratizace Ukrajiny, její stranický systém zůstal doposud změnami do značné míry nedotčen. Zhroucení původního systému politických stran v průběhu roku 2014 sice vedlo ke vzniku nových názvů, nepřineslo však nové modely fungování. Většina ukrajinských stran zůstala závislá na penězích oligarchů, což jim zabránilo zastupovat zájmy svých voličů; navíc strany nebyly ochotné veřejně přiznat identitu svých dárců z obav před ztrátou podpory veřejnosti.

Problematika financování politických stran se na politické scéně konečně objevila v létě roku 2015, kdy byl předložen návrh zákona o financování stran. Parlament přijal tento návrh v říjnu a prezident ho podepsal v listopadu. Nový zákon zavádí dalekosáhlé změny, mimo jiné i v oblasti veřejného financování stran.

Přesto zkušenosti z mnoha evropských zemí jasně ukazují, že reforma financování stran bývá náročným úkolem. S českým modelem pracuje tento dokument z několika důvodů. Stejně jako Ukrajina má i Česká republika za sebou komunistickou minulost, která zanechala stopu na jejím stranickém systému. Na druhé straně se Česko přinejmenším do roku 2010 mohlo chlubit jedním z nejstabilnějších a nejpředvídatelnějších stranických systémů v regionu. V neposlední řadě, české zkušenosti s veřejným financování stran sahající až do roku 1991 poskytují příležitost se poučit v provádění příslušných opatření.

Tento dokument nejprve poskytne obecný přehled o financování politických stran na Ukrajině a o nedávných změnách právních předpisů. Poté naváže zkoumáním české legislativy týkající se financování politických stran a poukáže na její hlavní výhody a nevýhody. Z nich budou odvozena poučení, která by mohla být aplikovatelná pro Ukrajinu.

Financování stran na Ukrajině: Staré skutečnosti a nová očekávání

Ukrajínští zákonodárci tradičně věnovali problematice financování politických stran minimální pozornost. Například zákon "o politických stranách" nezmiňoval, kdo může financovat politické strany – uváděl pouze, kdo tak činit nemůže.¹ V důsledku toho jak právnické, tak i fyzické osoby mohly finančně podpořit strany, stát však nikoliv.² Legislativa nicméně nekladla žádné meze příspěvkům z jakéhokoliv autorizovaného zdroje. Regulace stranických nákladů byla ještě uvolněnější, zákon zde nepředepisoval žádná omezení.

Kontrola finančních aktivit stran byla dalším bolestivě chybějícím bodem příslušného právního předpisu. Strany měly povinnost zveřejňovat výroční zprávy o svých příjmech a výdajích v národních médiích, ale nehrozily jim žádné sankce v případě, že tak neučinily. Žádný veřejný subjekt nebyl oprávněn tyto zprávy kontrolovat, čímž se politické strany staly odpovědné jen daňovým autoritám. Není tedy překvapením, že si strany zvykly povinnost zveřejňování výročních zpráv ignorovat.³

Volební zákony byly poněkud konkrétnější, co se týče zdrojů příjmů stran, avšak absence jednoho volebního zákona a časté změny příslušných ustanovení ohrožovaly přehlednost a stabilitu legislativy.⁴ Strany zpravidla zřizovaly vlastní volební fondy, skrz které shromažďovaly a utrácely veškeré peníze. Nejruznější omezení volebních výdajů byla stanovena odlišnými zákony, v rozdílných časových rámcích a bez jakékoliv návaznosti.

Podobně některé volební zákony ukládaly stranám povinnost předkládat své zprávy o volebních výdajích,

zatímco jiné nikoliv. V případě, kdy strana byla nucena předložit vlastní zprávu o výdajích, musela být tato zpráva zkontrolována Ústřední volební komisí (nebo krajskou komisí v případě komunálních voleb), které však postrádaly jak pravomoci, tak i prostředky k jejich řádnému prozkoumání. Dokonce nebyl zaveden ani žádný sankční mechanismus pro porušení těchto pravidel. To mělo za následek, že strany zveřejňovaly vlastní zprávy o výdajích jen sporadicky a ve většině případů v reakci na tlak veřejnosti.

S takto rozvolněným právním rámcem byly ukrajinské politické strany schopny získávat a utrácet peníze bez jakékoliv kontroly ze strany státu či široké veřejnosti. Absence široké členské základny či spojení s organizovanými zájmovými skupinami nechalo strany závislé na soukromých dárcích, kteří vyměňovali svou finanční podporu za politická a hospodářská privilegia. V důsledku silného pronikání ekonomických zájmů do státní sféry uzavřeli politické strany a oligarchové nekalou alianci, v níž oligarchové poskytovali zdroje financování předvolebních aktivit stran a ty na oplátku zajišťovaly přerozdělování státních zdrojů a privilegií hrstce vyvolených.

Závislost stran na penězích oligarchů měla dva znepokojivé důsledky. Za prvé to znehodnotilo rovné podmínky politické soutěže ve prospěch těch stran, které měly osobní nebo institucionální napojení na velké podniky. S postupným zvyšováním nákladů na volební kampaně nebyli noví aktéři a strany bez silné finanční základny schopni soutěžit s bohatšími protějšky. Naopak ztratili zájem hájit zájmy vlastních voličů a namísto toho se zaměřili na splácení dluhů svým soukromým sponzorům. Reprezentativní funkce stran tak byla výrazně narušena.

¹ Státní orgány, státní firmy, zahraniční státy, firmy a občané, náboženské organizace a anonymní osoby nemohou financovat politické strany.

² V roce 2003 navrhl parlament zákon o veřejném financování stran, který ale nikdy nebyl uveden v platnost. V roce 2007 byly tyto normy definitivně ze zákona vyňaty. Viz "On the Path to Public Financing of Political Parties", Centre for Political Studies and Analytics, 2015, dostupné na: http://www.kas.de/wf/doc/kas_40272-1522-13-30.pdf?150128133717.

³ Zákon "On Political Parties" (k 8. srpnu 2015), Parlament Ukrajiny, dostupné na: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2365-14/ed20150808>.

⁴ „Ukraine. Report on Legislation and Regulations on Political Parties Activities“, Laboratory for Legislative Initiatives, 2010, s. 55-66, dostupné na: http://parlament.org.ua/upload/docs/Final%20Country%20Report%20Ukraine%20-%20ukrainian_.pdf.

Strany zároveň nebyly ochotny přiznat své skutečné zdroje financování, obávající se poklesu podpory veřejnosti. Využíváním nedostatků a nejasností legislativy se strany buď vyhnuly zveřejňování výročních zpráv, nebo zakryly reálná čísla a zdroje svého financování. Během volební kampaně strany obvykle obcházely existující výdajové stropy přesměrováním velké části svých nákladů mimo zákonem zřízené volební fondy. Voliči se tak nemohli dozvědět, kdo politické strany financoval, nebo jakou částku strany utratily, a byli tak značně omezeni v možnosti dělat racionální a informovaná volební rozhodnutí.

Nedávno přijatý zákon o financování politických stran představuje krok správným směrem a může přispět k dramatickému zlepšení situace. Zavádí několik důležitých změn.⁵ Za prvé stanovuje roční limity na příspěvky od fyzických i právnických osob (ve výši cca 18.600 eur pro fyzické a 37.200 eur pro právnické osoby). Dále zákon zavádí strop na příspěvky, kterými mohou jednotlivci a firmy přispět do stranických volebních fondů, a zachovává stávající limity na volební výdaje v průběhu parlamentních voleb (zhruba 4.7 milionů eur). Žádné podobné limity však nejsou stanoveny pro prezidentské volby.

Za druhé, zákon zavádí financování stran ze státního rozpočtu. Podle nových ustanovení mají všechny strany, které získaly 2 procenta hlasů v posledních parlamentních volbách, nárok na státní podporu⁶ (ta je omezena na cca 15 milionů eur ročně), která bude rozdělena v poměru k získanému počtu hlasů. Krom toho bude stát proplácet veškeré volební náklady všem stranám, které v parlamentních volbách získají alespoň jeden mandát.

Za třetí, strany budou čelit mnohem přísnější kontrole svých finančních aktivit. Budou muset zveřejňovat své zprávy o financování, které by měly zahrnovat podrobné údaje o příjmech, včetně věcných příspěvků a čtvrtletních výdajů, a předkládat je Národnímu protikorupčnímu úřadu. V podobném duchu budou strany povinny zveřejňovat

průběžné a závěrečné finanční reporty v průběhu volebního období. V případě porušení pravidel pro získávání, utrácení a účtování financí bude stranám a jejím členům hrozit uvalení tvrdých sankcí, od administrativních pokut až k trestně-právním postihům odpovědných osob.

Jelikož zákon byl podepsán prezidentem teprve nedávno, jeho hlavní ustanovení vstoupí v platnost v roce 2016. Jeho důsledky pro financování politických stran na Ukrajině by mohly být dalekosáhlé, neboť strany budou mít zákonem ustanovenou povinnost zveřejňovat své sponzory a zprávy o všech nákladech, a to jak před státními autoritami, tak i před veřejností. Na straně druhé se však na cestě k efektivní implementaci dají očekávat překážky, neboť strany se s největší pravděpodobností pokusí obcházet normy týkající se finanční transparentnosti, zatímco politické elity by se mohly pokusit omezovat nezávislost a nestrannost nové kontrolní instituce. Další kapitola se bude věnovat právnímu rámci a praxi stranického financování v České republice, která již čelila mnoha výzvám, na které by mohla Ukrajina brzy narazit.

Český model regulace financování stran

Zdroje financování

Současná česká legislativa umožňuje stranám mít několik zdrojů příjmů. Krom sponzorských darů od fyzických a právnických osob mohou strany také získávat finanční prostředky z pronájmu a prodeje, depozitního úroku, obchodních transakcí, organizování veřejných akcí a půjček či úvěrů. Tyto možnosti pramení přímo ze zákona, který opravňuje české politické strany zakládat obchodní společnosti a angažovat se v některých typech podnikatelských aktivit. Nicméně skutečný podíl příjmů souvisejících s podnikáním u hlavních českých politických

⁵ Zákon "On Changes to Some Legislative Acts of Ukraine on Preventing and Combating Political Corruption", Parlament Ukrajiny, 2015, dostupné na: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/731-19/conv/print1446553766678897>.

⁶ Toto ustanovení vstoupí v platnost po příštích parlamentních volbách. Do té doby se pro financování od státu kvalifikují pouze strany, které přesáhly 5% hranici ve volbách v roce 2014.

stran a jejich ročních příjmech je spíše nižší: Od žádného v případech ANO 2011 a TOP 09 až k téměř 20 procentům v případě Komunistické strany Čech a Moravy (KSČM) a Křesťanské a demokratické unie – Československé strany lidové (KDU-ČSL).

Mnoho českých stran zároveň silně spoléhá na úvěry jako zdroj financování svých aktivit. V roce 2014 například podíl příjmů pocházejících z úvěrů u České strany sociálně demokratické (ČSSD) činil 52 procent, následovala Občanská demokratická strana (ODS) s 42 procenty a ANO 2011 s 39 procenty. Praxe přijímání úvěrů je populární zejména před volbami, kdy strany rychle potřebují peníze pro vedení kampaní. Tato praxe však často vede k podstatnému zadlužení stran v období těsně po volbách.⁷

Dary a členské poplatky představují pro strany další zdroj příjmů, i když jejich význam od devadesátých let dramaticky klesl. Členské příspěvky tvoří kolem 4-5 procent příjmů většiny českých politických stran (s výjimkou KSČM, která získává asi 13 procent svých příjmů z členských poplatků). Externí dary jsou důležitějším zdrojem financování, přestože obvykle netvoří více než jednu čtvrtinu až jednu třetinu příjmů stran. Původně soukromé dary tvořily většinu příjmů hlavních českých politických stran, avšak několik politických skandálů v devadesátých letech spojených s netransparentními finančními kroky podstatně odradilo od spoléhání se na tento zdroj příjmů.⁸

Dalším důvodem pro poměrně malý význam soukromých darů pro české strany je jejich schopnost získávat finance ze státního rozpočtu. Podle české legislativy může stát stranám poskytovat dva hlavní typy financování. Za prvé všechny strany, které získaly alespoň 3 procenta hlasů v posledních volbách do Poslanecké sněmovny, mají

nárok na veřejné finanční prostředky na pokrytí svých provozních nákladů (roční příspěvek se pohybuje od 222.000 do 370.000 eur ročně). Strany navíc dostávají dotace na všechny mandáty, které získaly v parlamentních a regionálních volbách (33.000 eur ročně za každého poslance a senátora a 9000 eur ročně pro každého člena krajského zastupitelstva).⁹ Za druhé strany, které získaly více než 1,5 procenta hlasů v parlamentních volbách, mohou získat náhradu volebních nákladů (4 euro za každý hlas). Malý příspěvek na volební náklady se rovněž vyplácí po evropských volbách.¹⁰

České politické strany si už dávno zvykly na financování z veřejných zdrojů jako integrální součást svých příjmů. Mezi parlamentními stranami je to ODS, která spoléhá nejméně na veřejné financování – ze státního rozpočtu získává pouze okolo 29 procent svých příjmů. Údaje u ostatních stran jsou vyšší: 33 procent pro ČSSD, 38 procent pro ANO 2011, 48 procent pro KDU-ČSL, a 59 procent pro KSČM a Top 09. Extrémem je Úsvit – Národní Koalice, která získala drtivých 99 procent svých příjmů v roce 2014 ze státních dotací.¹¹

Tato působivá čísla vyvolávají otázku, zda zavedení veřejného financování stran v České republice vedlo k dosažení původního cíle – zamezení nežádoucímu vlivu korporátních zájmů a stanovení podmínek pro spravedlivou politickou soutěž. Představitelé hlavních českých politických stran i odborníci z nevládních organizací se shodují na tom, že role státu a státních dotací je pozitivní a zabraňuje silné závislosti stran na soukromých dárcích a souvisejících rizicích politické korupce.¹² Nicméně ani státní dotace v České republice v nedávné době nezabránily zrodu stran do značné míry závislých na soukromých darech od velkých

⁷ Např. ČSSD přesouvala aktiva a pasiva mezi stranou a přidruženými firmami, aby se vyhlá insolvenční.

⁸ Zsolt Enyedi a Lukáš Linek, "Searching for the Right Organization: Ideology and Party Structure in East-Central Europe", Party Politics, 2008, vol. 14, no. 4, p. 455-477.

⁹ "Zákon 424/1991 sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích", Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, dostupné na: <http://www.psp.cz/cqi-bin/eng/docs/laws/1991/424.html>.

¹⁰ "Zákon 247/1995 sb., o volbách do Parlamentu České republiky", Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, dostupné na: <http://www.psp.cz/cqi-bin/eng/docs/laws/1995/247.html>.

¹¹ Všechna čísla pro rok 2014 jsou ze stránky <http://www.politickefinance.cz> provozované Center for Applied Economics.

¹² Rozhovor s Radimem Burešem, programovým ředitelem Transparency International ČR; Rozhovor s Markem Zelenkou, Oživení; Císař Ondřej a Tomáš Petr "Party Funding in the Czech Republic", v Political Finance and Corruption in Eastern Europe, ed. Daniel Smilov a Jurij Toplak, 2007, s. 71-90.

podniků. Nejvýraznějším příkladem je ANO 2011 pod vedením podnikatele Andreje Babiše.

Dopad státního financování na politickou soutěž v České republice však není zdaleka tak jednoznačný, jak by se mohlo zdát. Politické scéně dlouho dominovaly ČSSD a ODS, které se střídaly ve volebních vítězstvích a ve vládních koalicích. Tyto strany přirozeně získávaly lvi podíl státních dotací a pokusily se dokonce snížit veřejné financování menších stran, vystavující se tak obvinění ze zneužívání svého privilegovaného spojení se státem.¹³ Od roku 2010 však byla pozice ČSSD a ODS oslabena nově vzniklými stranami, které byly schopny vstoupit do parlamentu bez veřejných dotací. Přestože českému stranickému systému hrozilo v 90. letech i po roce 2000 nebezpečí kartelizace,¹⁴ tj. fúze stran se státem, změny v politickém prostředí a veřejném mínění byly natolik silné, aby dokázaly tento trend zvrátit.

Přesto přetrvávající závislost nových stran na státních dotacích zvyšuje nebezpečí ztráty zájmu o získávání finančních zdrojů vlastními prostředky. V současné době neexistuje dostatek důkazů, že české strany opouštějí své fundraisingové aktivity poté, co dosáhnou na státní podporu – s výjimkou Úsvitu.¹⁵ Zároveň řada českých odborníků volá po úpravě systému veřejného financování tak, aby se přiblížil německému modelu, ve kterém je množství státních dotací přímo úměrné příjmu, který strana získala od soukromých dárců.¹⁶ Takový systém by mohl povzbudit české strany k tomu, aby se více věnovaly fundraisingové činnosti, a zároveň mezi ně přinést zdravou míru konkurence.

Výdaje a volební kampaně

Výdaje stran jsou českou legislativou regulovány jen mírně. Příslušný zákon stranám nenařizuje žádná omezení týkající se přijatelných výdajů. Jednotlivé volební zákony se navíc ve svých přístupech ke stranickým volebním výdajům značně liší.

Stranické financování je podle současného zákona přijatého v roce 2012 nejpřísněji regulováno v prezidentských volebních kampaních. Všichni kandidáti by například měli mít otevřené bankovní účty, přes které by se měly uskutečňovat veškeré s volbami související transakce. Je zajímavé, že všechny operace provedené v rámci těchto účtů by měly být zpřístupněné veřejnosti online, což přidává prezidentským kampaním značnou míru transparentnosti. Nový zákon také zavádí výdajové stropy 40 milionů korun pro kandidáty (v případě, že se kandidát účastní prvního kola voleb) a 50 milionů korun (v případě, že se kandidát účastní i druhého kola). Krom toho všichni kandidáti musí po skončení volebních kampaní předložit Senátu finanční zprávu; zákon však nestanovuje žádné konkrétní sankce za nedodržení těchto pokynů.¹⁷

Žádné podobné předpisy neexistují pro parlamentní, krajské a komunální volby. V těchto volbách mají strany možnost utratit jakoukoli peněžní částku a spravovat ji prostřednictvím libovolného počtu či typu volebních fondů. Absence regulace v této oblasti také znamená, že strany mohou své kampaně financovat prostřednictvím samostatných obchodních společností a fyzických osob, což drasticky snižuje míru transparentnosti stranických volebních výdajů. Stejně tak strany nemusí připravovat žádné finanční zprávy v průběhu nebo po skončení volební kampaně. V neposlední řadě v příslušných zákonech neexistuje žádná definice volební kampaně, což stranám

¹³ Michel Perottino, "The Czech Republic", v Legislation and control mechanisms of political parties' funding, Institute for Public Policy, 2005, dostupné na:

<http://www.isp.org.pl/files/19279128020337439001146755145.pdf>

¹⁴ Michal Klíma, "Consolidation and Stabilization of the Party System in the Czech Republic", Political Studies, 1998, vol. 46, no 3, s. 492-510.

¹⁵ Tato strana se dostala do parlamentu poprvé v roce 2013, ale již v té době se rozdělila na dvě frakce poté, co se ukázalo, že její lídr Tomio Okamura si přisvojil všechny státní dotace přidělené straně.

¹⁶ Rozhovor s Terezou Zběžkovou, analytik v Transparency International ČR; Rozhovor s Vítem Šimralem, Frank Bold ČR.

¹⁷ Lenka Petránková, "Political Party Financing", Oživení, 2014, s. 7-8.

a jejím kandidátům umožňuje utrácet peníze pro volební účely dlouho před termínem hlasování.¹⁸

Příliš liberální právní prostředí v oblasti financování činnosti stran v průběhu volebního období (s výjimkou prezidentských voleb) vyvolává značnou kritiku ze strany české odborné veřejnosti, neboť neexistuje způsob, jak získat úplné informace o tom, na co a kolik peněz strany vynaložily na cestě ke zvolení. Situaci ještě zhoršuje skutečnost, že strany nejsou povinny oddělovat náklady na kampaň ve svých výročních finančních zprávách (což je diskutováno podrobněji v následujícím odstavci), a tudíž mohou skrývat reálná čísla jak před státem, tak před širší veřejností. Harmonizace existujících právních předpisů o parlamentních a regionálních volbách s tím týkající se prezidentských voleb je českými experty chápána jako možné řešení stávajících právních nedostatků. Zároveň stále existuje několik neshod, například ohledně nutnosti stanovení výdajových stropů pro všechny typy voleb.¹⁹

Státní kontrola a sankce

Česká legislativa obsahuje několik důležitých ustanovení o kontrole nad stranickými financemi, ale chybí jí účinné nástroje pro jejich provádění. Každá registrovaná strana je povinna předložit výroční finanční zprávu nejpozději k 1. dubnu následujícího roku kontrolnímu výboru Poslanecké sněmovny. Tato zpráva musí obsahovat příjmy a výdaje strany za poslední rok, přehled všech darů s přesnými částkami, osobními nebo obchodními informacemi dárců, či reportem auditora.²⁰

Takový účetní systém je velmi problematický, a to z několika důvodů. Pravidla pro sestavování zpráv jsou nejasná a dávají stranám hodně volnosti, příkladem čehož může být nepovinné hlášení věcných darů. Za druhé zprávy jsou kontrolovány členy parlamentu, tj. příslušníky stejných stran, které předkládají zprávy.²¹ Poslanci mají tendenci provádět pouze formální kontrolu zpráv, neboť nechtějí ohrozit finanční pověst svých vlastních stran. Za třetí, vzhledem k neexistenci jakýchkoli předpisů o auditorech, si strany mohou vybrat auditory tak, aby výsledné zprávy vyznívaly pro ně co nejpríznivěji.

Nejdůležitější je, že neexistují žádné efektivní sankce. Sněmovna by teoreticky mohla pozastavit veřejné financování strany, které by se nepodařilo předložit zprávu včas. Sněmovna však obvykle takovou možnost vzhledem ke svému složení zanedbává. Pokud výbor zjistí nesrovnalosti finančního prohlášení nebo porušení pravidel o darech strany,²² měl by informovat orgány finanční správy. V takovém případě mohou orgány finanční správy ukládat stranám pokuty. Přesto, dle oficiálních záznamů, nebyla v průběhu nejméně posledních 12 let.²³ žádná pokuta uložena. Strana může být teoreticky dokonce rozpuštěna, jestliže by včas nepředložila svou finanční zprávu. Takové drakonické opatření však nebylo nikdy použito.²⁴ I když jsou finanční zprávy stran k dispozici široké veřejnosti, přístup k nim je značně omezen. V současné době jsou všechny uloženy v národní parlamentní knihovně v tištěné podobě a mohou být oskenovány nebo kopírovány pouze návštěvníky knihovny. Občané, kteří mají zájem řádně analyzovat finanční prohlášení stran, by tak

¹⁸ Vít Šimral, "The Funding and Oversight of Political Parties and Election Campaigns in East Central Europe", Frank Bold, 2015, s. 14-16.

¹⁹ Ačkoli právně ošetřené stropy na výdaje jsou doporučovány některými mezinárodními organizacemi, jako např. GRECO či Benátská komise, někteří čeští analytici tvrdí, že tyto limity pouze způsobí přenesení přebytku financí do "šedých" zón a znemožní jejich právní kontrolu. Viz Vít Šimral, "The Funding and Oversight of Political Parties", s. 22.

²⁰ "Comparative Analysis of Political Party Financing in V4 Countries + Estonia", Oživení, 2014, dostupné na: http://www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2014/08/oziveni_comparative_analysis_ppf_01-1.pdf.

²¹ Jediný pokus o přenesení práv na monitorování stranických zpráv z parlamentu na nezávislý orgán (Nejvyšší kontrolní úřad) byl cenzorován Ústavním soudem v roce 2000. Viz Michel Perottino, "The Czech Republic", s. 17.

²² Český zákon o politických stranách zakazuje, aby strany dostávaly finance od několika zdrojů, včetně státních orgánů (vyjma výše zmíněné státní podpory), státem vlastněných společností a zahraničních fyzických a právnických osob.

²³ Vít Šimral, "The Funding and Oversight of Political Parties", s. 19.

²⁴ Jediný případ rozpuštění strany v české postkomunistické historii se vztahuje k zákazu Dělnické strany, jež byla inspirována nacistickou ideologií, v roce 2010. Viz Miroslav Mareš, "Czech Militant Democracy in Action", East European Politics and Societies, 2012, vol. 26, no. 1.

při absenci elektronického zpracování logicky museli pro studium vynaložit značné množství zdrojů a času.

Výsledkem je, že současný český právní rámec nestanovuje žádné účinné mechanismy kontroly nad stranickým financováním. Strany nic nenutí připravovat detailní a komplexní finanční zprávy či podstupovat skutečně nezávislý audit. Parlament zase nevidí potřebu přezkoumávat zprávy či předávat všechny nalezené nesrovnalosti daňovým orgánům. Běžní občané, novináři a odborníci z nevládních organizací mají jen omezené možnosti zprávy analyzovat vlastními prostředky.

Nové legislativní návrhy

Početné nedostatky a mezery v české legislativě týkající se financování politických stran přitáhly pozornost několika nevládních organizací, které spojily síly s cílem prosadit novelizaci příslušného zákona. Ta byla přijata Poslaneckou sněmovnou v prvním čtení v říjnu 2015 a je nyní projednávána v parlamentních výborech. Návrh řeší mnohé z identifikovaných problémů právního rámce stranických financí a převádí do praxe většinu doporučení mezinárodních organizací, jakými jsou Benátská komise a GRECO.

Nový zákon vyžaduje, aby strany spravovaly všechny své volební výdaje (s výjimkou komunálních voleb) prostřednictvím transparentních účtů, podobně jako je tomu u prezidentských voleb. Dále zákon stanovuje výdajové stropy pro volební období (největší z nich ve výši přibližně 3,4 milionů eur).

Návrh zákona rovněž stanovuje přísnější požadavky na finanční zprávy politických stran. Zprávy budou nově muset obsahovat všechny věcné dary spolu s jejich tržními cenami, stejně jako seznam všech společností, v nichž mají strany podíly a z nich odvozené zisky. Podobně pak budou strany muset rozlišovat všechny volební náklady ve svých zprávách. Dále všechny zprávy budou zveřejňované na internetu v elektronické podobě. Za třetí návrh zřizuje nezávislý státní orgán, který bude zprávy kontrolovat a mít

vyšetřovací pravomoci. Za čtvrté, strany nebudou moci používat stejného auditora po dobu delší než 5 let, avšak budou si stále moci samy vybrat, koho osloví. Na závěr návrh zákona zvyšuje výši pokut v případě, že strana porušuje ustanovení o transparentnosti svých financí.

Zároveň však v návrhu přetrvává několik nedostatků stávajícího právního rámce. Čeští pozorovatelé například upozorňují, že návrh zákona výslovně nezakazuje externím pracovníkům a firmám financovat stranické kampaně, a nerozšiřuje vlastní regulaci i na ně. To by mohlo umožnit stranám financovat své kampaně prostřednictvím sesterských společností a organizací bez striktního státního dozoru. Krom toho návrh zákona dává stranám možnost vytvářet vlastní nadace, osvobozené od přísných finančních předpisů. Teoreticky by mohly být použity také za účelem přesměrování nelegálních peněz pro stranické účely.²⁵ Parlament má však před závěrečným hlasováním ještě čas na úpravu příslušných ustanovení.

Poučení pro Ukrajinu

Český právní rámec stranických financí a jeho realizace jsou cennou případovou studií pro každou zemi, která se snaží zlepšit své příslušné regulační mechanismy. Pro Ukrajinu, které po dobu její nezávislosti chyběla prakticky jakákoliv právní kontrola nad stranickým financováním, by to mohlo poskytnout několik pozitivních příkladů a ponaučení. Zároveň však četné nedostatky a slabiny českého právního systému mohou Ukrajině sloužit jako varování, čemu by se mělo při úpravě systému zabránit.

Jako **pozitivní ponaučení** je třeba zmínit následující body:

1. Veřejné financování politických stran se ukázalo být velmi účinným mechanismem ochrany stran před přílišným

²⁵ "Briefing on Reform of Political Party Financing, Czech Republic", Frank Bold, 2015.

vlivem velkých soukromých sponzorů. Zároveň vede ke stimulaci spravedlivější hospodářské soutěže mezi stranami s různými finančními zdroji. Zavedení veřejného financování na Ukrajině by se tak mohlo stát ještě důležitějším krokem ve stejném směru, vzhledem k obecně nižší transparentnosti financování politických stran a rozhodující roli peněz v průběhu volební kampaně.

Jeden důležitý faktor zároveň může oslabit pozitivní vliv státních dotací: Nový ukrajinský zákon vyhrazuje relativně málo peněz na státní dotace. Například v průběhu roku 2014 obdrželo šest českých parlamentních stran celkem zhruba 16,7 milionů eur na pokrytí provozních nákladů. Odpovídající počet ukrajinských parlamentních stran v roce 2015 získal 14,9 milionů eur, ačkoli náklady stran na Ukrajině jsou obvykle výrazně vyšší, zejména pak v průběhu voleb (což je většinou dané nadbytkem politické reklamy a vysokým nákladům během volebního období). Proto by měla ukrajinská vláda zvážit navýšení veřejných dotací, aby byl jejich vliv na finance stran více viditelný.

Kromě toho veřejné financování českých stran také odhalilo několik nedostatků. V některých případech totiž může odradit strany od získávání finančních prostředků z jiných zdrojů, nebo dokonce od provádění jakékoli činnosti nad rámec těch formálně požadovaných. Toto nebezpečí by mohlo být ještě výraznější na Ukrajině, kde se plánuje snížit hranice pro získání státní podpory na 2 procenta. To by mohlo mnoha neparlamentním stranám poskytnout možnost k vlastnímu obohacení skrz volební kampaně, aniž by měly zájem o pokračování své činnosti v nevolebním období. Protože nová legislativa České republiky neposkytuje žádné řešení tohoto potenciálního nebezpečí, mohly by být zavedeny prvky německého modelu, stanovující velikost veřejných dotací v závislosti na množství stranou získaných prostředků.

2. Zřizování transparentních účtů pro prezidentské kandidáty a – potenciálně – pro strany během parlamentních a regionálních voleb je zcela unikátní české ustanovení, které se v jiných evropských zemích neuplatňuje. Zajišťuje však vysokou úroveň veřejné kontroly nad volebními náklady stran a jejich kandidátů, protože každý občan může sledovat jejich transakce on-line. Zavedením podobného ustanovení v příslušných zákonech

by ukrajinskí zákonodárci mohli významně zvýšit transparentnost volebních financí.

Zároveň, můžeme uvést i několik cenných **negativních ponaučení**:

1. Absence nezávislé kontrolní agentury stranického financování má v České republice za následek nízkou transparentnost příjmů a výdajů stran, neboť pověřený parlamentní výbor nemá potřebnou motivaci k řádnému výkonu této funkce. Ukrajinská nová právní úprava řeší tento problém zmocněním Národní protikorupční agentury, která bude s tímto mandátem nezávislá na ostatních státních institucích.

Nicméně několik důležitých výzev stále přetrvává. Agentura dosud nebyla vytvořena, ačkoli příslušný zákon byl přijat před více než rokem, takže problémy profesionality a politické neutrality jejích členů nadále přetrvávají. Navíc, vzhledem k řadě dalších důležitých úkolů, které budou agentuře svěřeny, vyvstává otázka její institucionální kapacity a zdrojů potřebných k řádnému sledování stranického financování. Ukrajinský parlament mohl svěřit kontrolu jinému, specializovanému subjektu s omezenější oblasti kompetencí. Současně by ukrajinská občanská společnost měla svou angažovanost a odbornými znalostmi přispět ke kontrole stranických financí.

2. Nedostatek účinných sankčních mechanismů v případě porušení pravidel o stranických financích též zabránil České republice vykonávat efektivní kontrolu nad finančními prostředky politických stran. Nová legislativa podle některých českých odborníků zlepšuje situaci, avšak ne zásadním způsobem, jelikož výše pokut zůstává nadále poměrně nízká. Nový ukrajinský zákon má o něco vyšší potenciál, neboť ukládá vyšší pokuty a staví mimo zákon některé typy financování či porušování pravidel vydávání finančních zpráv. Účinné vymáhání sankcí však bude náročné, dokud budou donucovací a soudní orgány odpovědné za tyto úkoly závislé na politických orgánech a náchylné ke korupci. Proto reforma donucovacích a soudních systémů zůstává při vytváření transparentnějšího stranického financování klíčovou.

3. Obtížný přístup českých občanů k finančním zprávám politických stran vytváří významné překážky pro dohled veřejnosti nad stranickým financováním. Navrhovaná ustanovení zavazující všechny strany k poskytování zpráv v elektronické podobě představuje významný krok kupředu, měla by však být doplněna povinností převedení elektronických souborů do otevřeného datového formátu tak, aby byly snadno přístupné. Nový ukrajinský zákon předpokládá, že zprávy by měly být zveřejňovány v otevřeném datovém formátu, i když toto ustanovení znovu nastoluje otázku kapacit a zdrojů protikorupční agentury odpovědné za implementaci úkolu. Opět platí, že úloha občanské společnosti by v tomto ohledu mohla být zásadní, neboť její představitelé by mohli přispět k iniciování a udržení systému otevřených dat.

4. Absence finančních stropů pro dary a výdaje politických stran je jednou z hlavních nevýhod českého právního systému, který umožnil stranám shromažďovat a utrácet peníze bez větší kontroly. Nová ukrajinská legislativa stanoví stropy pro dary stranám, a dokonce zabráni stejné osobě obcházet toto ustanovení financováním jedné strany z různých společností, které může vlastnit. Omezení volebních výdajů by se zároveň mohlo ukázat jako nedostatečně účinné, neboť strany budou hledat cesty, jak je obejít a odvést volební peníze mimo zákonem povolené fondy. Důvodem je, že strany mají stále motivaci utrácet značné částky, vzhledem k legální možnosti nakupování reklamy v různých médiích bez jakýchkoli významných omezení. Proto by měl ukrajinský parlament pracovat na omezení (v některých případech až zákazu) politické reklamy, aby se omezilo faktické množství peněz, které strany mohou během voleb utratit.

Závěr

Ukrajina by mohla z české zkušenosti vyvodit několik důležitých ponaučení, která jsou o to důležitější, že nový zákon o financování politických stran zavádí účinné nástroje státní kontroly. V prosinci 2015 ukrajinský parlament přidělil finanční prostředky pro státní financování stran na rok 2016 a parlamentní strany očekávají první příspěvky v červenci 2016. Přesto může Ukrajina v průběhu implementace právních předpisů čelit několika výzvám.

Zprvė nový subjekt, který bude kontrolovat financování stran, by se mohl stát závislým na současných politických silách u moci, nebo být paralyzován přílišným pracovním zatížením. V každém případě by občanská společnost na Ukrajině mohla výrazně pomoci reformám tím, že přispěje svým úsilím ke zlepšení kapacity nového nezávislého orgánu a bude kontrolovat jeho aktivity. Zadruhé reforma stranického financování nebude úplná, pokud sankce nebudou vymáhány, což ukazuje na zásadní potřebu reformovat donucovací a soudní systémy. Obě reformy jsou v plném proudu, ale výsledky dosud nebyly nijak ohromující. Na závěr je třeba zdůraznit, že větší zapojení veřejnosti při kontrole finančních činností stran je zcela zásadní.

Doporučení

Ukrajina by mohla z české zkušenosti s regulací financování politických stran vyvodit několik důležitých poučení, ze kterých lze odvodit následující doporučení.

Pro vládu:

1. Navýšit veřejné financování s cílem posílit jeho roli ve financování politických stran;
2. Zavázat politické strany k otevření transparentních účtů, tj. viditelných pro veřejnost v on-line režimu, pro všechny vnitrostátní volby;
3. Urychlit reformu donucovacích a soudních systémů s cílem posílit účinek nových sankcí za porušení pravidel stranických financí;
4. Vytvořit limity na volební reklamu v různých typech hromadně sdělovacích prostředků s cílem vytvořit *de facto* stropy volebních nákladů stran.

Pro občanskou společnost:

1. Spolupracovat s novými členy protikorupční agentury s cílem pomoci efektivnímu sledování financování stran.
2. Zapojit se do vývoje systému transformace finančních zpráv politických stran do otevřeného datového formátu..



Co-funded by the
Europe for Citizens Programme
of the European Union