

Financování předvolební kampaně do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky 2013

David Ondráčka, Petr Vymětal



FOND
OTAKARA
MOTEJLA

 **TRANSPARENCY
INTERNATIONAL**

NašiPolitici.cz 

Cesta k předčasným volbám

Po zásahu policie na Úřadu vlády 13. června 2013, zatčení dvou poslanců, dvou úředníků Úřadu vlády, dvou příslušníků Vojenského zpravodajství a člena představenstva Českých drah (Deník 2013), vrcholí politická krize 17. června 2013 rezignací premiéra Petra Nečase (Hrad 2013a). I když strany předchozí vlády vyjádřily ochotu pokračovat ve vládním koaličním projektu pod novou premiérkou, prezident Miloš Zeman jmenuje 25. června 2013 parlamentu navzdory premiérem Jiřího Rusnoka, který sestavuje vládu úředníků (Hrad 2013b). Konflikt mezi prezidentem, jehož rozhodnutí o výběru premiéra nijak nekonkretizuje ústava a stojí spíše na ústavních zvyklostech a vyjednávání s Poslaneckou sněmovnou, která předkládala stojedničkovou většinu pro pokračování koaliční vlády s novou premiérkou, nakonec vygradovala a Rusnokův kabinet 7. srpna 2013 nezíská důvěru dolní komory (PS PČR 2013a), rozpadá se soudržnost stojedničkové většiny a vedou se jednání o jediném možném řešení situace – předčasných volbách. Poslanecká sněmovna, resp. 126 poslanců tak poprvé využilo ústavního institutu návrhu o rozpuštění Poslanecké sněmovny podle čl. 35 odst. 2 Ústavy České republiky, který nakonec 20. srpna 2013 podpořilo 140 poslanců (PS PČR 2013b). Prezident svým rozhodnutím 28. srpna 2013 Poslaneckou sněmovnu oficiálně rozpouští a vyhláší termín voleb do Poslanecké sněmovny na 25.–26. října 2013 (SZČR 2013).

Ihned po ohlášení předčasných voleb jednotlivé politické strany rozběhly svou předvolební kampaň. Ta roku 2013 měla ale jedno specifikum – byla extrémně krátká a parlamentní strany na ni nebyly připravené jak po organizační, tak i finanční stránce. Dvacet čtyři stran a hnutí, z nichž většina měla nesplacené závazky z předchozích parlamentních voleb, ale i z prezidentské kampaně z přelomu roku 2012/2013, se rozhodlo sestavit kandidátky, ovšem pouze 17 z nich kandidovalo ve všech volebních krajích (obvodech) (SVK 2013). Dalo se očekávat, že kampaň bude velmi vyhrocená argumentačně i ideologicky. Vzhledem k blízkému konání předčasných voleb prakticky žádná strana na ně nebyla úplně připravená a musela na poslední chvíli urychlit nejen vytváření volebního programu, ale také vytvořit celou kampaň, vč. shánění zdrojů a plánování nákladů kampaně.

Jak se ukázalo v průběhu prezidentské kampaně, i když zákon definoval alespoň určitá pravidla a určité bariéry pro financování kampaně, nemusí to mít v praxi dostatečný dopad. Zákon například zavedl zastropování finančních výdajů na celou kampaň, povinnost zřídit transparentní účty a vyúčtovat náklady celé kampaně po jejím skončení. I přes to se některá přijatá pravidla jevila jako přinejmenším diskutabilně anebo velice problematicky nastavená. V případě voleb do komor Parlamentu České republiky žádná taková omezení neexistují. Diskuse o změně a zpřísnění financování politických stran je dlouhodobě trřaskavým tématem a ani předchozí sněmovna nenalezla žádné řešení a nepřinesla výraznější posun. Pravidla pro financování předvolebních kampaní tak zůstávají spíše bez pravidel – neexistuje pro strany povinnost vést transparentní účet, ani povinnost kampaně samostatně vyúčtovat. Zkušenosti z prezidentské kampaně ukázaly, že je nutné financování kampaní a politických stran nadále sledovat a vyhodnotit.

Proč jsme monitorovali

Společný projekt Transparency International o.p.s. a Našich politiků o.s. měl za cíl přispět k vyšší míře otevřenosti u všech politických kampaní v České republice a současně ukázat na nedostatky pravidel pro financování stran a předvolebních kampaní. Transparency International již dlouhodobě usiluje o zásadní změnu legislativní úpravy v této oblasti (<http://www.transparency.cz/financovani-politickych-stran-potrebne-zmeny-regulace/>).

Pravidla pro financování stran a financování předvolebních kampaní pro volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky jsou nastavena velmi mírně či dokonce vůbec neexistují a neukládají politickým stranám a politickým hnutím téměř žádné povinnosti. Projekt se tak snaží navázat na zkušenosti z hodnocení prezidentských voleb a vytvořit tlak na politiky, aby veřejnosti poskytovali co nejvíce informací o financování volebních kampaní již před samotnými volbami.

Vzhledem k tomu, že v současné době v ČR neexistuje žádný orgán, který by monitoroval financování politických kampaní a který by naplňoval funkci služby veřejnosti, Transparency International Česká republika (TI) se společně s občanským sdružením Naši politici rozhodla pokračovat v projektu, který se věnuje transparentnosti financování politických stran/hnutí a politických kampaní. Nevládní organizace jde pochopitelně takovým monitoringem v průběhu kampaně, tzv. on-line s vlastní kůží na trh, riskuje vtažení do horké fáze kampaně, útoky kandidujících subjektů (obvykle těch, které nedopadají v hodnocení dobře), případně žaloby a další právní ataky.

TI se při přípravě metodologie monitoringu a výzkumu inspirovala zahraničními modely a vytvořila Kritéria dobré praxe pro zveřejňování informací a otevřenosti kampaní, které jdou daleko nad rámec zjevně nedostatečné zákonné povinnosti. Jednotlivé politické strany/hnutí byly hodnoceny podle toho, na kolik kritéria dobré praxe ve skutečnosti naplňovaly. Jedná se tedy o benchmarkové hodnocení, nikoli o klasický sociologický výzkum. Základem hodnocení budou standardní informace, které jsou ve vyspělých zemích běžně zveřejňovány.

Projekt navazuje na celou řadu mezinárodních doporučení a standardů, které se se problematice financování politických stran, korupci a transparentnosti věnují.

1. V první řadě se jedná o Úmluvu OSN proti korupci (rezoluce č. 55/61 2000 a rezoluce 58/4 2003, platná od 14. 12. 2005), která ve čl. 7 bodě 3 doporučuje jednotlivým státům „vytvořit kritéria pro posílení transparentnosti financování kandidatury ve volbách do veřejného úřadu, popř. i pro financování politických stran“. Česká republika se k Úmluvě připojila jako 169. země světa a předposlední země EU (!) až 29. 11. 2013.
2. Druhou skupinou doporučení jsou Kodex dobré praxe pro politické strany Rady Evropy a Parlamentního shromáždění (2007), který ve čl. 12.3.1 zdůrazňuje nutnost „vytvoření a celkového posílení pravidel pro financování kampaní na úrovni jednotlivých států, zejména s důrazem na princip transparentnosti a princip skládání účtů“. Podobně se problematice financování politických stran věnují i další dokumenty na úrovni evropských institucí, zejména Benátská komise (Venice Commission 2009). Tento apel směřuje vůči České republice také od Skupiny států proti korupci (GRECO), která dlouhodobě kritizují (naposledy v březnu 2013) netransparentní financování politických stran – a to jak téměř neexistující pravidla pro financování politických kampaní, tak zejména málo transparentní výroční zprávy politických stran a hnutí.

Vzhledem k negativním příkladům z české historie spojených s financováním politických stran (mrtví dárci ODS, kauza Bamberg atp.), nedostatečnému nastavení legislativních pravidel v otázce financování politických stran a také omezené možnosti občanů získat relativně aktuální informace o hospodaření a financování politických stran, které jsou financovány převážně ze státního rozpočtu a hospodaří tedy i s veřejnými prostředky, považujeme za žádoucí, aby politické strany „skládaly svým voličům účty“ a „vystavily se veřejné kontrole“ (princip accountability) již v průběhu kampaně a občané mohli „informovaně volit“.

Pro samotné hodnocení transparentnosti kampaní politických stran/hnutí jsme využili dvanáct předem stanovených kritérií (Kritéria dobré praxe). **Informace pro hodnocení jsme čerpali z několika zdrojů:**

- **webové prezentace politických stran/hnutí,**
- **oficiální profily na sociálních sítích,**
- **relevantní prohlášení v celostátních médiích,**
- **a zejména odpovědi na písemnou žádost o informace, kterou bude tým TI v průběhu kampaně několikrát adresovat vybraným politickým stranám/hnutím.**

Jednou z obtížných otázek hodnocení byl výběr politických stran. Vzhledem k omezené kapacitě nebylo možné detailně monitorovat všechny kandidující subjekty. Proto jsme vybrali ty relevantní s reálnou šancí uspět, a u kterých se zároveň dalo očekávat, že použijí drtivou většinu svých financí v průběhu předvolební kampaně. Nakonec jsme se rozhodli výběr podřídit jednoduchému pravidlu – do hodnocení jsou zařazeny ty strany/hnutí, které v posledních výzkumech agentur překročily hranici 3 %, podle které mají nárok na stálý příspěvek od státu (§ 20, odst. 4 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích). Hranice tří procent se jevila jako vhodná hranice pro monitorování stran, které mohly – ale nemusely – nakonec překročit 5% hranici vstupu do PS PČR. Druhý důvod pro výběr 3% hranice je fakt, že pokud ji politické strany/hnutí překročí, hospodaří s finančními prostředky státu a požadavek veřejnosti na větší míru transparentnosti a skládání účtů se dá očekávat. To ovšem neznamená, že Kritéria dobré praxe nejsou adresována obecně všem politickým stranám a hnutím – naopak bychom byli rádi, aby se stala obecným základem do budoucna pro všechny, bez ohledu na velikost rozpočtu, počtu členů, získaných hlasů od voličů anebo způsobu vedení kampaně.

Z důvodu velmi krátké doby kampaně před předčasnými volbami, byl sběr dat a hodnocení uskutečněn ve dvou kolech. Upřímně, termín předčasných voleb zastihl trochu nepřipravené úplně všechny, kandidující strany zejména, ale také nás – protože podrobný externí monitoring také vyžaduje detailní přípravu, na kterou nebylo dost času.

Monitoring probíhal ve dvou kolech. Smyslem dvoukolového hodnocení bylo vyvolat konkurenční tlak mezi kandidujícími subjekty, aby měly motivaci v druhém kole vylepšit své skóre, naplnit chybějící kritéria – a tím se vyhnout negativní publicitě těsně před volbami. První kolo hodnocení bylo ohlášeno 10. září 2013 a politické strany/hnutí byly požádány o odpovědi na Kritéria do 20. září 2013 s tím, že data s prvním hodnocením budou publikována 2. října 2013 (pozdější odpovědi nebo změny po tomto datu nebyly do hodnocení zahrnuty). Termín druhého kola hodnocení byl stanoven na 16. října 2013 a svá zjištění TIC zveřejnila ještě tentýž den. Součástí hodnocení bylo sledování reálných výdajů politických stran/hnutí na jejich volebních/transparentních účtech, pokud je měly zřízeny a týdenní sledování příjmů a výdajů na těchto účtech. Věděli jsme, že tento přístup

je značně limitující, protože povinnost hradit veškeré výdaje prostřednictvím volebního/transparentního účtu dosud politické strany/hnutí nemají.

Ačkoli bylo hlavním cílem projektu zveřejňování minimálních informací o financování kampaní jednotlivými politickými stranami/hnutími, zaměřili jsme se také na ověřování pravdivosti a úplnosti publikovaných informací, na zveřejnění životopisů a profilujících kauz kandidátů a jejich týmů (Naši politici, viz <http://www.nasipolitici.cz/cs/volby/>), prověřování sporných záležitostí (přiměřenost slev na inzerci, spolupráce s mediálními a PR agenturami, úplnost zveřejnění všech skutečných sponzorů atp.). Pátrání po nesrovnalostech je součástí běžné investigativní činnosti a byli jsme si předem vědomi toho, že nebudeme moci zaručit komplexní a stoprocentní obrázek.

Hlavní kritéria hodnocení a výsledky monitoringu

TI se rozhodlo postavit hodnocení transparentnosti předvolebních kampaní politických stran/hnutí na dvanácti předem stanovených kritériích (Kritéria dobré praxe). Metodologicky jde tedy o určité nastavení benchmarku (laťky), které by mělo být udrženo, aby se dala kampaň dané strany označit za otevřenou. Zvolená kritéria vzhledem k nedostatečné, resp. chybějící zákonné úpravě de facto jdou nad rámec platného zákona, a jsou odvozeny a jsou v souladu s mezinárodními standardy a doporučeními. Politické strany/hnutí sice musejí konat jen to, co jim ukládá zákon, ale mohou také v zájmu transparentnosti a informovanosti dobrovolně jít nad rámec současných pravidel. V první fázi hodnocení bylo zahrnuto deset kritérií; zbylá dvě kritéria spojená s ukončením kampaně prozatím nebyla do hodnocení zahrnuta a budou zhodnocena až po zveřejnění konečného vyúčtování kampaně (viz Kritéria dobré praxe v Boxu č. 1).

Kritéria je možné shrnout pod několik oblastí, které TI považuje obecně i v proběhnuvším monitoringu pro transparentnost za klíčová. Jednou z oblastí jsou data o samotném financování kampaní, a to jak na straně příjmů, tak výdajů. Kromě toho relevantním kritériem je spolupráce s reklamními a PR agenturami a také tým lidí, který na kampani pro politickou stranu/hnutí pracuje, ať již dobrovolně anebo v rámci placených služeb, informace o slevách za inzerci a informace o hlavních dárcích. Tato kritéria, resp. jejich zveřejnění, jsou nutnou – nikoli ale postačující – podmínkou pro další hlubší analýzu, kterou mohou učinit i další subjekty a veřejnost sama. A právě snaha, aby politické strany tyto informace zveřejňovaly samy a aktivně, je jedním z hlavních cílů naší aktivity.

V rámci hodnocení mělo každé hodnocené kritérium stejnou váhu. Tento přístup považujeme za nejtransparentnější a snažili jsme se tak vyhnout subjektivnímu zkreslení způsobenému volbou různých vah pro jednotlivá kritéria. Každé kritérium, které je do hodnocení zahrnuto, bude hodnoceno slovně, v případě některých kritérií bude využita škála „splněno – splněno částečně – nesplněno“, a některá kritéria jsou dále vnitřně rozčleněna do podkritérií.

Box č. 1: Kritéria dobré praxe – Soubor dvanácti kritérií, jež jsou vodítkem pro monitoring předvolební kampaně do PS PČR 2013

Kritéria hodnocená v průběhu kampaně:

- 1) Má politická strana/hnutí **transparentní účet**? Je účet na webu politické strany/hnutí skutečně snadno dohledatelný, přehledný a uživatelsky pochopitelný?
- 2) Zveřejňuje politická strana/hnutí i **další informace o financování** své kampaně (kromě transparentního účtu)? Konkrétně, zda politická strana/hnutí zveřejňuje samostatně a přehledně informace o všech svých dárcích (minimálně o dárcích nad 50 tis. Kč) a kde jsou tyto informace uvedeny? Jakou část zdrojů tvoří úvěry a kdo je poskytnul?
- 3) Zveřejnila politická strana/hnutí **celkovou sumu plánovaných nákladů** na svou kampaň?
- 4) Zveřejňuje politická strana/hnutí **zprávu o reálně vydaných financích v čase** (např. po 14 dnech či častěji). Uvedla zejména podrobnější členění nákladů na administrativní zázemí, billboardy, inzerci v tištěných a on-line médiích, náklady na vytvoření spotu/klipů, případně reklamních předmětů, zajištění meetingů, smlouvy s PR/konzultačními firmami?
- 5) Zveřejňuje politická strana/hnutí **seznam výhod v podobě slev** či služeb poskytnutých zadarmo využitých v rámci předvolební kampaně?
- 6) Zveřejňuje politická strana/hnutí počet (nebo alespoň odhad počtu) **dobrovolníků** zapojených v kampani a informaci o tom, kolik na zajištění jejich činnosti vydává peněz?
- 7) Zveřejňuje politická strana/hnutí průběžně na svém webu seznam všech připravovaných i konaných **veřejných akcí** pořádaných v rámci předvolební kampaně (setkání s voliči, debaty, kulturní akce, apod.)?
- 8) Zveřejňuje politická strana/hnutí **složení svého volebního týmu** s uvedením rolí jednotlivých členů v kampani (včetně poradců)?
- 9) Zveřejňuje politická strana/hnutí **jména agentur** (mediální, PR, poradenské, právní), se kterými na kampani spolupracuje?
- 10) Pořádá někdo ve prospěch politické strany/hnutí **podpůrné akce**?

Kritéria hodnocená po skončení kampaně/volbách

- 11) Naplnila politická strana/hnutí **odhad finančních prostředků** vynaložených na kampaň, který si předem určil? Jak byly výdaje a náklady strukturovány?
- 12) Zveřejnila politická strana/hnutí do dvou měsíců po volbách **vyúčtování** své předvolební kampaně?

Zdroj: Transparentnivolby.cz (2013a)

Hodnocení proběhlo ve dvou kolech – k 20. září a 16. říjnu 2013. Následující Tabulka č. 1 ukazuje, jak byly jednotlivé strany/hnutí hodnoceny. Hodnocení bylo pro jednoduchost prezentace zvoleno jako ve škole od 1 do 5, přičemž 1 znamená nejlepší výsledek.

Tabulka č. 1: Výsledky prvního a druhého kola hodnocení Kritérií

	ANO 2011	ČSSD	KDU-ČSL	KSČM	ODS	SPOZ	Strana zelených	TOP 09	Úsvit přímé demokracie
Kritérium č. 1	4	1	1	5	5	5	1	1	1
Kritérium č. 2	1	3	3	4	3	5	3 (1)	2 (1)	4
Kritérium č. 3	2	1	1	1	1	1	1	2 (1)	1
Kritérium č. 4	5	3	4	4	4	5	3 (1)	3 (2)	5
Kritérium č. 5	5	3	5 (3)	2	4	5	3 (1)	4	5
Kritérium č. 6	2	1	5	2	1	5	1	2 (1)	5
Kritérium č. 7	1	1	1	2	3	2	1	1	1
Kritérium č. 8	1	4	5	2	2	4	1	2 (1)	4
Kritérium č. 9	4 (1)	3	5	5 (1)	3	5	1	2 (1)	5
Kritérium č. 10	1	2	2	1	2	5	1	1	5
Průměr	2,6 (2,3)	2,2	3,2 (3,0)	2,8 (2,4)	2,8	4,2	1,6 (1,0)	2,0 (1,4)	3,6

Pozn.: Hodnocení druhého kola je vždy v závorce.

Zdroj: Transparentnivolby.cz (2013b).

Z Tabulky č.1 je patrné několik věcí. Za prvé, mezi jednotlivými stranami jsou značné rozdíly. Nejlépe v hodnocení dopadly Strana zelených a TOP 09, nejhůře pak SPOZ a hnutí Úsvit přímé demokracie Tomia Okamury (dále jen hnutí Úsvit přímé demokracie). Špatný výsledek je možné přičíst také tomu, že tyto strany nepublikovaly na svých webových stránkách a sociálních sítích podrobné informace o financování své kampaně, tyto informace nebylo možné často dohledat ani v médiích a na naše dotazy nezaslaly žádnou odpověď na dopis.

Za druhé, hodnota v závorce představuje hodnocení ve druhém kole. Překvapivé je, že ani z tohoto pohledu – byť následovalo druhé hodnocení Kritérií čtyři týdny po kole prvním – **nejsou příliš patrné zásadní posuny, změny a zlepšení mezi prvním a druhým kolem u jednotlivých stran.** Jedinými výjimkami jsou strany TOP 09 a Strana zelených, které svou pozici vylepšily u více než jednoho kritéria. Důvodů, proč se strany a hnutí nezlepšily, by bylo zřejmě možné nalézt mnoho na škále od ignorace, přes rychlost a zběsilost kampaně vyplývající z nedostatku času, až po fakt, že se jednoduše nezlepšily.

Obdobně jako samotné strany je možné hodnotit i jednotlivá kritéria. Například stranami se jako nejméně problematické, a tedy i nejlépe hodnocené kritérium jeví, třetí (ohlášení předpokládaných nákladů na předvolební kampaň) a sedmé (průběžné zveřejňování

seznamu pořádaných akcí na webových stránkách) kritérium. Na druhém pólu jsou kritéria, ve kterých strany většinou dopadly špatně a je možné je hodnotit jako nejproblematičtější. Konkrétně jde o kritérium čtvrté (průběžné zveřejňování zpráv o reálně vydaných financích v podrobnější struktuře (mimo transparentní účet)), páté (informace o získaných slevách nebo službách zdarma) a deváté (zveřejnění jmen agentur, se kterými strana v kampani spolupracuje).

Jako poslední dvě kritéria jmenujme ta, která byla hodnocena až téměř dva měsíce po ukončení hlasování ve volbách do PS PČR. Strany byly osloveny dopisem 9. 12. 2013 s požadavkem zaslání odpovědí do 31. 12. 2013. Hodnocení bylo zveřejněno 8. ledna 2014.

Tabulka č. 2: Výsledky hodnocení posledních dvou Kritérií po skončení kampaně

	ANO 2011	ČSSD	KDU-ČSL	KSČM	ODS	SPOZ	Strana zelených	TOP 09	Úsvit přímé demokracie
Kritérium č. 11	3	3	3	1	3	5	1	2	5
Kritérium č. 12	5	1	5	5	5	5	2	1	5

Zdroj: Transparentnivolby.cz (2013b).

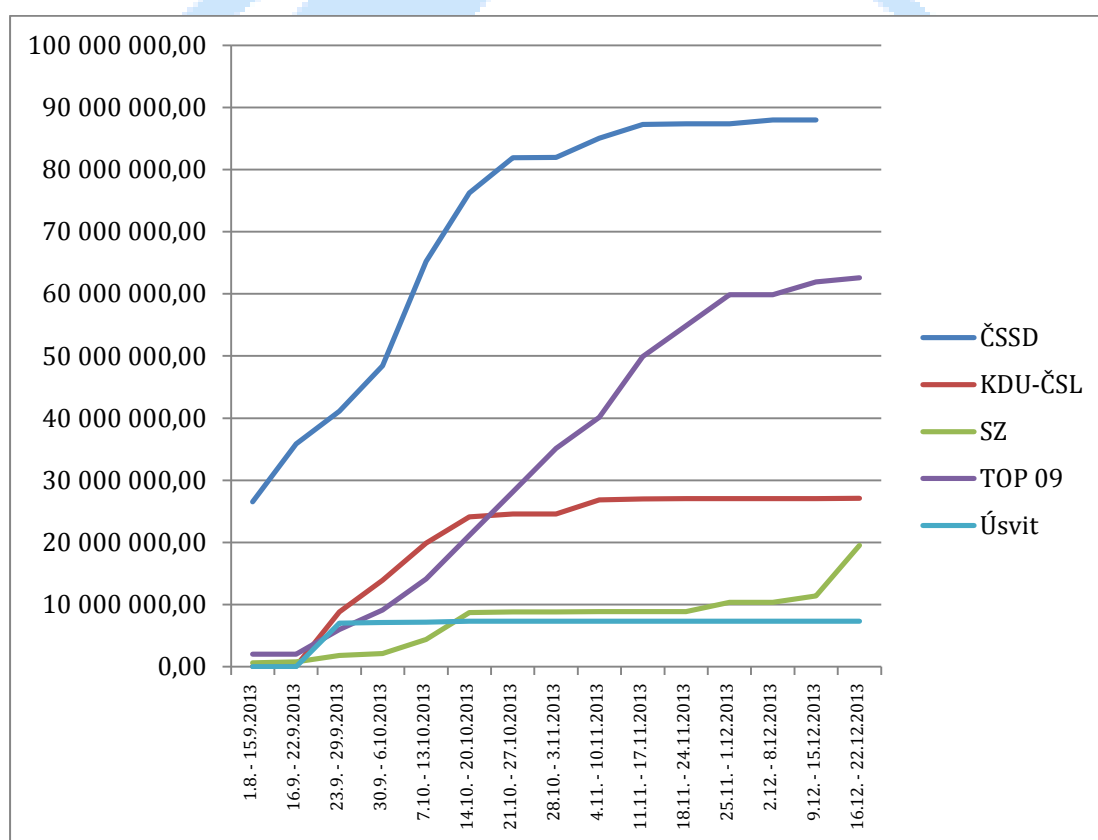
Z Tabulky č. 2 je patrné, že většina stran, které provedly nějaký odhad nákladů svých kampaní před volbami, většinou plánovaný rozpočet výrazně nepřekročily. Na druhou stranu ale mnoho z nich nevedlo podrobnější strukturaci nákladů. Poslední, dvanácté kritérium, dopadlo ve srovnání s ostatními kritérii jako jedno z nejhůře hodnocených. Pouze dvě strany vyúčtovaly do dvou měsíců po skončení voleb náklady volební kampaně, jedna vyúčtovala data ke konci listopadu. Ostatní strany neposkytly žádné údaje anebo se odvolávaly, že splní svou zákonnou povinnost předložením výroční zprávy k 1. dubnu 2014.

Sledování výdajů v kampani na transparentních účtech

Součástí dopisu a jedním ze sledovaných kritérií bylo i zřízení transparentního účtu, který by umožňoval sledovat finanční pohyby online. Ze sledovaných devíti stran dohledatelný a veřejnosti dostupný transparentní účet pro kampaň pro sněmovní volby dobrovolně zřídilo pět z nich (ČSSD, KDU-ČSL, Strana zelených, TOP 09, Úsvit přímé demokracie). Ostatní strany a hnutí transparentní a dohledatelný účet buď neměly zřízen, anebo byl přístupný, a proto nebylo možné jejich finanční příjmy a výdaje monitorovat online. Překvapující bylo, že některé parlamentní strany či hnutí, u kterých se očekávalo, že budou mít finančně náročnou kampaň, transparentní účet zřízen neměly nebo informaci o jeho zřízení nikde nevedly. Monitoring pohybů na účtech v souvislosti s financováním předvolební kampaně začal probíhat od chvíle, kdy jednotlivé strany ohlásily, že vstoupí do volebního klání, anebo zřídily transparentní účet a účty byly „zavřeny“ vždy k pátečnímu datu (poprvé k 13. 9. 2013). První týdenní vyhodnocení pohybů tak proběhlo o víkendu 14.–15. září 2013 (bez hnutí Úsvit, které v médiích avizovalo start kampaně a zřízení transparentního účtu až 17. 9. 2013). Pokud se některé páteční transakce objevily až v pondělí, byly zahrnuty až v následujícím týdnu.

V rámci monitoringu sledování transparentních účtů (dále jen TÚ) bylo definováno několik kategorií finančních pohybů. Na **příjmové** straně šlo zejména o sledování původce platby, tj. identifikaci případného dárce (FO, PO, převod z jiných účtů politické strany nebo hnutí, ostatní a případné úroky). Na straně **výdajů** bylo kategorií nepoměrně více – pohyby byly rozděleny na: mzdy a odměny; náklady kanceláře; PR a reklamní (inzertní) služby; tisk a výroba; doprava a ubytování; a ostatní. Všeobecně pak bylo aplikováno pravidlo, že pokud byl záznam na TÚ nejasně popsán, bylo snahou jej zařadit podle daného popisu pod určitou položku, jinak byl klasifikován jako ostatní, což platilo i pro všechny pohyby bez jakéhokoli označení. Sledování všech finančních toků jsme ukončili k 20. 12. 2013, tj. bezmála dva měsíce po skončení voleb, což ovšem neznamená, že strany jednotlivé TÚ a kampaň z hlediska financí již fakticky uzavřely.

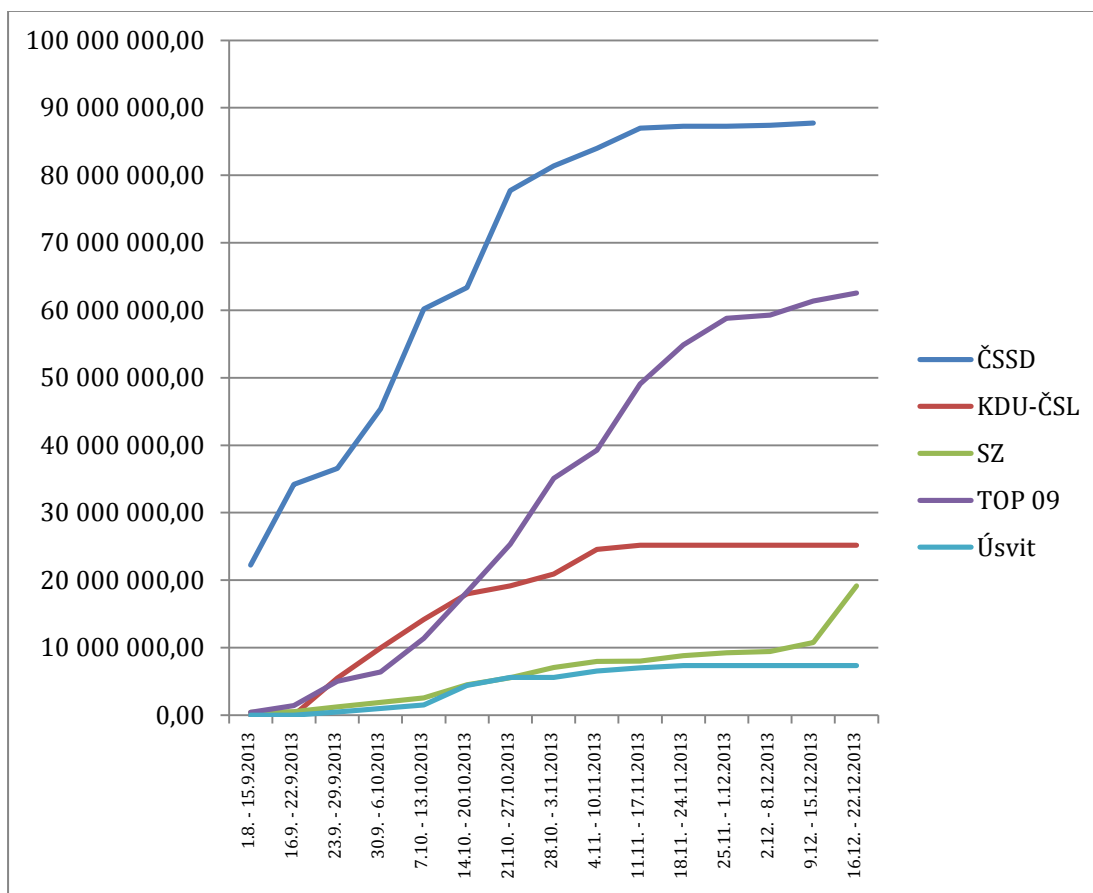
Graf č. 1: Celkové kumulativní pohyby příjmů na transparentních účtech politických stran a hnutí



Pozn.: Chybějící hodnoty z počátku období jsou způsobeny pozdějším zřízením TÚ. Transparentní účet ČSSD byl zrušen k 20. 12. 2013 a poslední hodnoty chybí.

Zdroj: Transparentní účty ČSSD, KDU-ČSL, SZ, TOP 09, Úsvit.

Graf č. 2: Celkové kumulativní pohyby výdajů na transparentních účtech politických stran a hnutí



Pozn.: Chybějící hodnoty z počátku období jsou způsobeny pozdějším zřízením TÚ. Transparentní účet ČSSD byl zrušen k 20. 12. 2013 a poslední hodnoty chybí.

Zdroj: Transparentní účty ČSSD, KDU-ČSL, SZ, TOP 09, Úsvit.

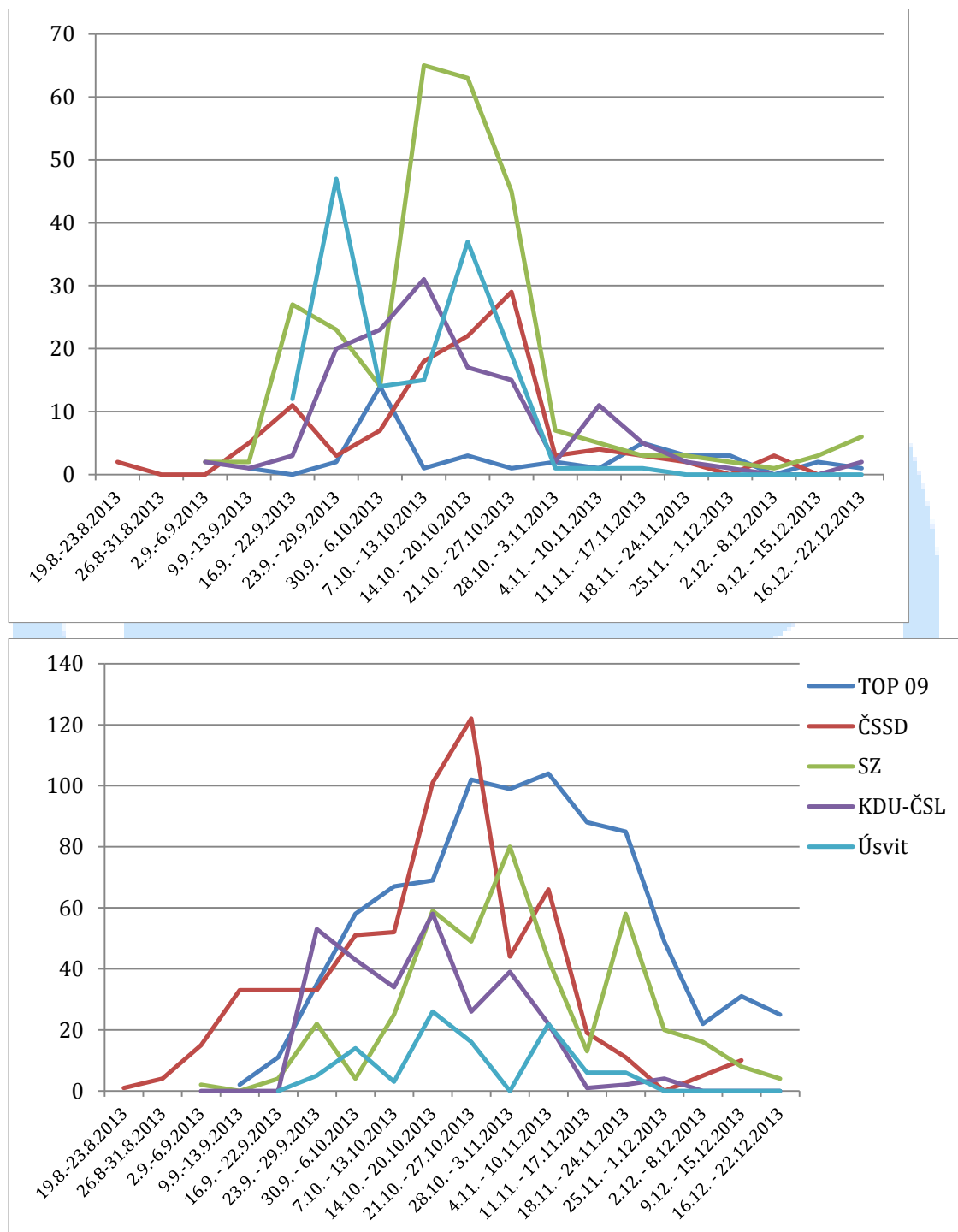
První dva grafy ukazují, že mezi stranami existují velké rozdíly. Ze stran, které zřídily TÚ, měly **největší obrat** a potažmo nejnákladnější kampaň ČSSD (téměř 90 mil. Kč) a TOP 09 (více než 60 mil. Kč), nejméně nákladnou pak Strana zelených (téměř 20 mil. Kč) a hnutí Úsvit (přes 7 mil. Kč). Zároveň také platí, že strany na transparentní účet převáděly finanční prostředky z vlastních účtů postupně – kromě hnutí Úsvit, které drtivou většinu prostředků získalo úvěrem od banky (Šrajbrová 2013) a Strany zelených, které získalo významnou část půjčkou od fyzických osob – a tyto platby je možné jasně identifikovat z TÚ (viz níže). Je proto tak možné předpokládat, že stranám na účtech žádné prostředky nezbydou.

Rozhodně nepřekvapí ani **dynamika** transakcí. Příjmová strana TÚ se ve světle výše uvedeného jeví jako odvislá od nákladů na kampaň a většina stran (vyjma hnutí Úsvit) postupně převáděla finanční prostředky na volební TÚ podle potřeby a došlých faktur. Zkreslení frekvence příjmů (četnosti transakcí) pak mohou činit drobní individuální dárci, kteří přispívali malými částkami.

Na straně výdajů je jasná tendence akcelarovat nejen výdaje v absolutní částce, ale také počet plateb za služby a faktury s blížícím se datem voleb a také po volbách (dobíhající platby za již poskytnuté služby). Obě parlamentní strany vykazují řádově stovku transakcí dva týdny před a dva týdny po volbách. Obecně se tak dá konstatovat, že největší počet transakcí

na straně příjmů stran/hnutí v předvolební kampani – soudě podle pohybů na TÚ – je realizováno ve žhavé části kampaně (jeden až dva týdny před volbami), naopak v případě výdajů je největší počet transakcí a plateb realizován dva týdny před a dva týdny po volbách.

Graf č. 3 a č. 4: Počet transakcí (frekvence) na příjmové a výdajové straně TÚ



Pozn.: Chybějící hodnoty z počátku období jsou způsobeny pozdějším zřízením TÚ. Transparentní účet ČSSD byl zrušen k 20. 12. 2013 a poslední hodnoty chybí.

Zdroj: Transparentní účty ČSSD, KDU-ČSL, SZ, TOP 09, Úsvit.

Z hlediska **příjmů** se ukázalo, že sledované strany zvolily odlišné strategie pro financování kampaně. Některé využily převážně bankovní úvěr (hnutí Úsvit) anebo půjčky (Strana zelených), další zřejmě kombinovaly úvěr se stranickými prostředky, jiné vykazovaly vyšší podíl drobných darů od fyzických osob. Pouze v některých případech ale platí, že pokud strany čerpaly úvěr anebo půjčku, tato informace se nedá vždy z TÚ vyčíst – čerpání úvěru bylo poskytnuto na jiný účet nežli TÚ (ČSSD, TOP 09). Vyjdeme-li pouze z údajů na TÚ, pak největší část „stranických“ peněz „přiteklo“ na TÚ v případě ČSSD (více než 86 mil. Kč, tj. téměř 98 % příjmů) a TOP 09 (více než 62 mil. Kč, což představovalo téměř veškeré příjmy – 99,93 %), nejnižší v případě hnutí Úsvit (0 Kč) a KDU-ČSL (přes 125 tis. Kč, necelé 0,5 % ze všech příjmů). Nejvyšší podíl individuálních darů od fyzických osob vykazuje KDU - ČSL (více jak 13 %, 3,4 mil. Kč) a Strana zelených (více než 10 %, 2 mil. Kč) a nejnižší TOP 09 (jediný dar ve výši 50 Kč). V tomto ohledu jasně vyniká Strana zelených, u které dominují dary od drobných dárců v řádu stokorun a tisíců, což vysvětluje mnoho transakcí na příjmové straně. V kontrastu k tomu pak stojí ČSSD, která sice na darech od FO získala poměrně významnou částku, ovšem většinu „darů“ v řádu desetitisíců věnovali na kampaň samotní kandidáti. Hnutí ANO 2011 sice TÚ pro financování volební kampaně nemělo přístupný, ale na svých webových stránkách uváděla seznam dárců, a to jak FO, tak i PO. Jelikož ale tyto transakce nebylo možné ověřit na TÚ a protože se jedná o jedinou informaci o financování kampaně, kterou hnutí poskytlo, nebylo do hodnocení zařazeno.

Zajímavé srovnání se pak nabízí v případě **průměrné výše darů** zaslaných na TÚ a i zde logicky existují velké nerovnosti mezi stranami. Nejvyšší průměrnou výši daru ve výši přibližně 36 tis. Kč vykazuje KDU-ČSL, následovaná ČSSD (33 tis. Kč), a s velkým odstupem pak Stranou zelených (přes 8 tis. Kč) a vůbec nejnižší průměrnou výši daru hnutí Úsvit (přibližně 2 300 Kč). Průměrné údaje jsou ale zkreslovány velkými dary a proto je nutné také uvést, jaká byla výše nejčastějšího („typického“ daru). Zatímco u ČSSD jsou běžnými dary částky v řádu desítek tisíc korun, KDU-ČSL v řádu tisíců a desítek tisíců, Strany zelených v řádu několika tisíců, hnutí Úsvit pak v řádu několika set korun. Mimo relevantní posuzování jsme nechali TOP 09, která se s jediným pohybem ve výši 50 Kč vymyká.

Jediná strana, která nevykázala na svém TÚ žádný dar od PO, byla ČSSD. Strana TOP 09 a hnutí Úsvit vykázalo dary od firem ve výši přibližně 44, resp. 14 tis. Kč a jejich podíl na celkových příjmech na TÚ byl zanedbatelný. Strana zelených od firem získala necelé 1 % všech svých příjmů (přibližně 140 tis. Kč), rekordní je ale KDU-ČSL, která deklarovala příjmy od PO ve výši více než 1,8 mil. Kč, což představovalo bezmála 7 % celkových příjmů.

Z hlediska darů tedy plyne závěr, že některé strany neměly problém s vykazováním svých sponzorů a dárců, zejména pokud šlo o drobné dárcce. Vzhledem k tomu, že strany mají i jiné účty, lze předpokládat, že většina darů plynula na jiný než TÚ. Z tohoto hlediska byly TÚ v otázce poskytování aktuálních informací o reálných sponzorech předvolební kampaně velmi limitovány a pro dokreslení (ovšem nikoli kompletního obrázku) bude nutné počkat až na výroční zprávy.

Poslední položka („Ostatní“) zahrnuje poměrně širokou paletu příjmů – jde jak o jinde nezařaditelné položky (půjčky, úvěry), ale také neúplné, nejasné nebo nepopsané transakce. Z tohoto důvodu pak nepřekvapí, že Strana zelených, KDU-ČSL a hnutí Úsvit vykazují vysoký podíl těchto transakcí (31, 80, resp. 95 %). Tyto tři strany získaly úvěr anebo půjčku právě na zřízený TÚ, což u dvou posledních stran (ČSSD a TOP 09) potvrdit nelze – pravděpodobně získané úvěrové prostředky byly zaslány na jiný stranický účet, ze kterého byly prostředky na TÚ převáděny podle potřeby.

V případě **výdajů a plateb** realizovaných přes TÚ měly jednoznačně nejnákladnější kampaň strany, které před volbami zasedaly v Poslanecké sněmovně. Nejdražší kampaň ze všech sledovaných stran měla ČSSD (téměř 88 mil. Kč), následovaná TOP 09 (přes 62 mil. Kč), KDU-ČSL (přes 25 mil. Kč), Stranou zelených (více než 19 mil. Kč) a nejméně nákladnou pak hnutí Úsvit (necelých 7,5 mil. Kč).

Z hlediska struktury je možné výsledky shrnout následovně: většinu prostředků použily strany a hnutí na služby spojené s inzercí a PR (ve většině případů více jak 60 %), anebo na výrobu materiálů, klipů a propagačních předmětů (většinou přes 20 %). Pomineme-li opět položku ostatní s nezařaditelnými či obtížně identifikovatelnými platbami, relativně nedůležitou položku tvoří cestovní náklady (vč. občerstvení) a náklady kanceláře. Jedině Strana zelených a KDU-ČSL vykazovala na svém TÚ mzdy a odměny – ostatní strany pravděpodobně financovaly činnost lidí volebních týmu a dalších osob, které se na kampani podílely, z jiných prostředků (jako např. součást odměn a mezd zaměstnanců a aparátu politických stran) anebo se tyto osoby podílely na předvolební kampani formou neplacené dobrovolnické práce.

Struktura výdajů jednotlivých stran a hnutí pod drobnohledem vykazuje značnou variabilitu. Výdaje na TÚ ukazují, že v případě výdajů na **inzerci a PR** velmi překvapivě koreluje podíl výdajů s absolutními výdaji – ukázalo se, že strany, které věnovaly na inzerci a PR největší sumy, také vykazují relativně největší podíl těchto nákladů (kromě hnutí Úsvit). Nejvíce prostředků na inzerci a PR věnovala ČSSD (více jak 87 % všech výdajů, tj. více jak 76 mil. Kč), následovaná TOP 09 (73 %, tj. více jak 46 mil. Kč), KDU-ČSL (téměř 69 %, tj. více než 17 mil. Kč), hnutí Úsvit (64 %, více jak 4,5 mil. Kč) a nejméně Strana zelených (33 %, téměř 6,3 mil. Kč). Jak se tedy ukazuje, i malé strany věnovaly relativně významnou část svých prostředků na inzerci, což pro jejich značně omezené rozpočty představovalo poměrně výraznou zátěž.

Druhou nejvýznamnější položkou ve výdajích většiny politických stran a hnutí, byly výdaje na **tisk, produkci a výrobu** letáků, spotů, fotografií reklamních předmětů atp. V tomto ohledu se ale výrazně strany odlišují. I když z hlediska celkové zaplacené sumy měla nejvyšší náklady TOP 09 (více jak 13 mil. Kč, tj. více než 21 % výdajů) a ČSSD (více jak 8 mil. Kč, což představovalo více než 9 % výdajů), relativně nejvyšší podíl těchto nákladů měly strany menší – KDU-ČSL (více než 6,5 mil. Kč, tj. 26 %), Strana zelených (3,3 mil. Kč, tj. 17 %) a hnutí Úsvit (téměř 1,8 mil. Kč, tj. 24 %).

Ostatní položky výdajů na TÚ se jeví spíše jako málo důležité. Zajímavé je, že z hlediska struktury pouze u Strany zelených tvoří významnou položku na výdajové straně také mzdy a odměny (670 tis. Kč, tj. 3,5 % výdajů) a položka ostatní (8,2 mil. Kč, více jak 42 % výdajů, zejména jde o splátky půjček na kampaň od FO), které jsou v porovnání s ostatními stranami relativně vysoké. Výdaje klasifikované jako náklady kanceláře, a položka doprava se pohybovaly v řádu jednotek procent a opět z hlediska struktury se ukázaly jako relativně významné jen v případě menších stran a hnutí (rozpětí 200 – 800 tis. Kč, tj. max. do 6 % výdajů v případě nákladů kanceláře, a v rozpětí 0 – 700 tis. Kč, tj. max. 5 % výdajů u dopravy). Tento výsledek je poměrně logický a jasný – malé strany v omezeném rozpočtu nesly stejné anebo do jisté míry podobné absolutní náklady jako strany velké (pronájem veřejného prostranství, doprava kandidátů atp.), což se ale v jejich malých rozpočtech projevilo vyšším podílem těchto položek.

Ne všechny strany ale na svých transparentních účtech uvedly všechny náklady náležitým a uživatelsky přívětivým způsobem. Pouze na některých TÚ je možné dohledat položku, která jasně s volbami a jejich financováním souvisí a to konkrétně kauce za kandidátní listiny (ČSSD, Strana zelených), na TÚ ostatních stran ale tyto náklady nejsou jasně dohledatelné (KDU-ČSL, TOP 09, Úsvit přímé demokracie). To samozřejmě otevírá otázku, pod jakou položkou se tato transakce skrývá, resp. proč nebyla hrazena z TÚ. To, že zaplacený být musely, je zjevné.

Sledování nákladů na inzerci a reklamu

Samostatnou oblastí, která byla součástí monitoringu předvolební kampaně, byly i náklady na inzerci a jejich struktura. Pro monitoring byla využívána data od agentury Admosphere s.r.o., která se specializuje na sběr dat o využívání investic do reklamy jednotlivými politickými stranami a hnutími podle jednotlivých typů médií. Kvalifikovaný odhad skutečných cen pro Transparentnivolby.cz zdarma provedla mediální agentura Starcom Media Vest Group, spol. s r. o. Náklady byly vypočteny z cen uvedených v inzertních cenících jednotlivých médií. Pravděpodobné skutečné náklady jsou vypočteny tak, že od „ceníkových“ cen jsou odečteny standardní množstevní slevy, které jsou běžně poskytovány komerčním subjektům při dosažení určitého objemu inzerce.

V průběhu monitoringu politické strany a hnutí většinou pouze uvedly, že buď žádné slevy nezískávají anebo pokud ano, že se jedná o standardní slevy poskytované ostatním subjektům. Konkrétní výši slev ale žádná strana/hnutí neuvedla anebo nedokázala vyčíslit.

Z časového hlediska je jasné, že strany a hnutí před volbami nejvíce investovaly do různých druhů reklamy. Z dat, která sledují skutečné obsazení reklamního prostoru, tak vrchol nákupu reklamního prostoru spadá do října; z důvodu delšího pronájmu se také část nákladů přelila do měsíce listopadu. Absolutně nejvyšší výdaje na nákup reklamního prostoru měly strany ČSSD (bezmála 70 mil. Kč), následovaná hnutím ANO (téměř 50 mil. Kč), ODS, TOP 09 a SPOZ (přes 40 mil. Kč), KDU-ČSL (přes 20 mil. Kč), Úsvit přímé demokracie (téměř 7 mil. Kč), SZ (více než 2 mil. Kč) a KSČM (1,8 mil. Kč). Ze stran, které nebyly zařazeny do hodnocení podle kritérií, je zajímavé, že odhad výdajů kampaně strany Hlavu vzhůru dosahuje 25 mil. Kč (!), naopak odhad nákladů na reklamu České pirátské strany nedosahuje ani 50 tis. Kč.

Pokud se ale podíváme na strukturu jednotlivých reklamních investic podle dat společnosti Starcom, existují mezi stranami významné rozdíly. Data ukazují, že téměř všechny strany spoléhaly na „tradiční prostředky“ reklamy – tištěná média a billboardy. Až na hnutí Úsvit a SZ, zbylé z devíti monitorovaných stran a hnutí relativně nejvíce prostředků investovaly do reklamy v tisku (od 42 % u ČSSD a ODS až po 91 % u KSČM). Jako druhá nejužívanější forma oslovování veřejnosti byly billboardy a outdoorová reklama v rozmezí 16 – 37 % investic (ČSSD, KDU-ČSL, KSČM, SPOZ, TOP 09) následovaná internetovou reklamou. Naproti tomu pouze hnutí ANO a ODS jako druhou nejčastější formu zvolilo internet (19, resp. 30 %). Překvapivé je, že kromě hnutí ANO, ČSSD a hnutí Úsvit žádná jiná strana neužila reklamy v rozhlasu; a jediná ODS vsadila také na reklamu v kině (0,2 % nákladů).

Jak již bylo řečeno, do výše uvedeného schématu nezapadají dvě strany – hnutí Úsvit nejvíce užívalo outdoorové reklamy (55 % z celkových nákladů na inzerci a PR), a Strana zelených vsadila převážně na reklamu na internetu (50 % inzertních nákladů).

Celkově je možné kampaň zhodnotit z hlediska objemu reklamního prostoru jako poměrně nákladnou. Pouze v průběhu dvou měsíců před volbami byly strany a hnutí schopné podle odhadů agentur objednat prostor v celkové hodnotě přes 300 mil. Kč, z toho bezmála 280 mil. investovaly námi sledované strany. Pravdou je, že z důvodu předčasnosti voleb, která omezila délku kampaně, a nákladnosti předchozí kampaně, ve které obě velké strany (ODS a ČSSD) vydaly přibližně stejnou sumu pouze za celou svou kampaň, a jisté míře vyčerpanosti stranických pokladen, strany a hnutí výrazným způsobem omezily výdaje na celou kampaň, a nasmlouvání reklamního prostoru nevyjímaje.

Nedostatky současného stavu a hlavní problémy

V průběhu monitoringu se objevilo několik problematických a slabých míst. V této části je rozdělíme na dva okruhy: specifické problémy spojené s hodnocením Kritérií a obecné nedostatky financování politických kampaní a politických stran.

Prvním jsou Kritéria dobré praxe. Ačkoli jsme se snažili inspirovat obdobným hodnocením v zahraničí, příliš mnoho příkladů jak a co monitorovat neexistovalo. Snažili jsme se navázat na kritéria, která jsme užili pro prezidentskou kampaň z přelomu roku 2012/2013, kde některé požadavky tu více, tu méně jasně definoval zákon a řadu kritérií jsme s ohledem na hlavní cíl – transparentnost – doplnili. Kritéria pro hodnocení předvolebních kampaní do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR tak částečně vycházela z kritérií prezidentské kampaně, protože zákon o volbách do Parlamentu ČR (zákon č. 247/1995) a zákona o sdružování v politických stranách a hnutích (zákon č. 424/1991 Sb.) de facto žádná pravidla pro samotnou kampaň nedefinují: kromě požadavku vést účetnictví, které musí být auditováno, zveřejnit dárce nad 50 tis. Kč a jednou za rok zveřejnit výsledky hospodaření k 1. dubnu Mandátnímu a imunitnímu výboru PS PČR – pro volební kampaň neexistují. Většina Kritérií v tomto případě vždy šla nad rámec slabých, princip transparentnosti nenaplňujících a obecně velmi nedostačujících zákonů.

I když jsme Kritéria definovali jako určitou nadstavbu – nebo spíše přesněji jako rámec, který se nám jevil jako minimální standard informovanosti voličů a občanů, jak a za co politické strany utrácí před volbami také státem placené příspěvky na svou politickou činnost – překvapilo nás, že dvě politické strany a hnutí tato kritéria vůbec nereflektovaly. Strany a hnutí, které odpovědi na otevřený dopis zaslaly, se lišily jak v míře podrobnosti, tak i v míře kvality informací. Většina stran a zaslanych odpovědí se snažila uvést relevantní informace a spolupracovat, některé se dotazovaly na rozdíly mezi jejich hodnocením a hodnocením dalších stran. Objevila se ovšem i konstatování, že [strany/hnutí] naplňují požadavky zákonů týkajících se činnosti a hospodaření politických stran a hnutí a veškeré informace budou publikovány ve výročních anebo finančních zprávách – povinnost naplnit tento zákonný požadavek jsme nikdy nerozporovali, ale podobné odpovědi spíše ukázaly buď na principiální nepochopení naší snahy anebo pouze na ignoraci či hysterickou reakci. Výroční zprávy jsou povinné podle zákona, ovšem zákon nestanovuje žádné povinnosti o zveřejnění konkrétních informací o vyúčtování konkrétních kampaní. A navíc – poskytnuté informace jsou Mandátovému a imunitnímu výboru poskytnuty ex post až tři měsíce

po skončení kalendářního roku – pokud by volby proběhly v lednu, volič se (obecné) informace o celkovém hospodaření stran a hnutí dozví po více jak 14 měsících! V tomto případě o relevantnosti a včasnosti informací můžeme stěžii hovořit.

Tím jsme se již vlastně dostali k druhému okruhu – konkrétní problémy, které se v průběhu objevily. **První** obecný jsme již zmínili – transparentnost nejen financování předvolebních kampaní, ale celého systému politických stran. Jak jsme ukázali výše, je zřejmé, že pouze samotný princip transparentnosti, pokud není podpořen včasnými a relevantními informacemi, ovšem nemusí dostačovat.

Za **druhé**, jako jeden z nástrojů, který může transparentnosti pomoci, se jeví zřizování transparentních účtů (TÚ), na kterých se v reálném čase zaznamenávají všechny transakce. Bohužel ani tento nástroj není všemocný. I když banky tento produkt nabízí, ne všechny transparentní účty jsou stejné – některé neumožňují dohledat výpisy historicky za celou dobu fungování účtu, ale omezují je na několik měsíců. Pomineme-li toto, transparentnost výrazným způsobem limituje fakt, že sice TÚ strany a hnutí pro kampaň zřídily, ale většina příjmů byla provedena z jiných stranických účtů. Není tedy možné rozklíčovat, kdo je reálným dárce, protože dary byly většinou zasílány na jiný stranický účet a reálné dárce bude možné zjistit až po odevzdání výročních zpráv. Podobné platí i v případě financování kampaně úvěrem – většinou strana získala finanční prostředky na jiný účet, nežli byl ten, který užívala pro předvolební kampaň anebo využívala kontokorentní úvěr. Stejnou otázku je možné vznést i na stranu výdajů.

Je tak možné konstatovat, že TÚ sice poskytovaly informace o realizovaných výdajích – tedy pouze v případě, že jednotlivé položky byly na TÚ poslány – ale není možné konstatovat, že jsou dohledatelné zcela všechny transakce.

Za **třetí** tvrzení, že ne všechny transakce byly na TÚ zaznamenány, svědčí i fakt, že platby politických stran a hnutí za volební kauce není možné na většině sledovaných TÚ dohledat! Copak třeba volební kauce nejsou součástí předvolební kampaně, ve kterých jednotlivé kandidátky a kandidáti v konečném důsledku usilují o voliče a neměly by být logicky zaznamenány na TÚ?

Za **čtvrté**, byť se politické strany a hnutí brání vnější kontrole, musejí si uvědomit, že také hospodaří s prostředky státu (a tedy daňových poplatníků), protože získávají finance za volební zisk, mandáty atp. Už jen z toho důvodu se jeví požadavek „skládání účtů“ průběžně, nikoli jen **před** samotnými volbami jako prostředek zviditelnění se, jako zcela legitimní. Jen pro ilustraci – podle údajů MF ČR (2014), bylo politickým stranám a hnutím za rok 2013 vyplaceno v souhrnné výši více jak 468 mil. Kč jako příspěvek na činnost, a dalších více než 483 mil. Kč jako příspěvek na úhradu volebních nákladů politickým stranám a politickým hnutím za volby do Poslanecké sněmovny konané ve dnech 25. 10. a 26. 10. 2013.

Za **páté**, v rámci monitoringu se jako problematické objevilo zjišťování výdajů na reklamu a v této spojitosti také slevy, které byly politickým stranám a hnutím poskytnuty. V tomto ohledu nejde o zpochybnění možnosti poskytovat slevy, ale spíše požadavek na jejich zveřejnění.

Za **šesté**, informace týkající se financování (nejen) předvolební kampaně budou dostupné až 1. 4. 2014. Kromě stran, které jsme podrobili monitoringu, bude zajímavé také sledovat strany, které měly poměrně vysoké výdaje za mediální kampaň a ve volbách

neuspěly (hnutí Hlavu vzhůru!, částečně také za SPOZ) a bude otázkou, z jakých prostředků budou své závazky hradit.

Nutnost změny legislativy a aktivity RESTu

Zkušenosti z předvolební kampaně do PS PČR 2013, stejně jako z voleb prezidentských, ukázaly na nutnost změny nejen financování předvolebních kampaní, ale také celého systému hospodaření politických stran. Na tento problém je poukazováno již dlouhodobě, což potvrzují i zprávy GRECO, několik monografií (Klimešová, Bureš, Bouda 2012) anebo společný projekt protikorupčních organizací, firem, občanů v regionech a politiků známý jako Rekonstrukce státu (REST). Mezi devíti hlavními protikorupčními zákony je i zprůhlednění financování a hospodaření politických stran a volebních kampaní a návrh několika základních opatření, které by měl nový zákon obsahovat (REST 2013):

- transparentní účty na veškeré účetnictví,
- veškeré finanční transakce nad 10 tis. Kč převádět pouze bezhotovostně,
- vykazování všech nepeněžních darů ve výroční finanční zprávě s uvedením obvyklé ceny,
- výroční a finanční zprávy v elektronické podobě online,
- auditování stranických firem podle pravidel, která dopadají na politické strany,
- samostatný transparentní účet pro příjmy a výdaje spojené s předvolební kampaní a zveřejnění samostatného vyúčtování výdajů na kampaň,
- povinné označení veškeré předvolební inzerce logem/jménem zadavatele,
- rotace auditorů (maximálně 3 roky po sobě),
- kontrola stran zastoupených v Poslanecké sněmovně dvěma nezávislými auditory,
- efektivní sankce a osobní zodpovědnost za hospodaření strany.

Ačkoli REST deklaruje, že jeho prioritní zákony podporuje přibližně 75 % všech nově zvolených poslanců – nejasnou otázkou zůstává, v jaké podobě a s jakými konkrétními opatřeními budou nové zákony přijaty.

Na akutnost problému se také snaží ukázat přínosný projekt PolitickeFinance.cz Sociologického ústavu AV ČR, který se snaží vnést určitou míru transparentnosti do politických financí tím, že v online podobě zveřejnil výroční zprávy a data o dárcích od roku 2006. I když byli autoři výzkumu nuceni z důvodu ochrany osobních údajů anonymizovat dary FO, veřejnost má k dispozici alespoň některá data o financování politických stran v ČR.

Transparentní financování politiky je předpokladem pro postupné navracení důvěry v politiku a v praktické rovině zvyšuje možnost odhalovat případné nesrovnalosti a nekalosti v kampaních. TIC se takto snaží donutit politické strany a hnutí, aby zveřejňovaly informace spojené s financováním svých kampaní nikoli primárně směrem k TIC, ale obecně k široké veřejnosti. TIC bude v monitoringu pokračovat, aktualizovat hodnocení a sledovat reálné příjmy i výdaje kampaní nejen před volbami, ale i po jejich skončení a předložení kompletního účetnictví ať již samostatně anebo ve formě výroční zprávy, sledovat životopisy klíčových osob participujících na kampani kandidáta a také monitorovat hraniční a problematické záležitosti spojené s předvolební kampaní. Všechna naše zjištění jsou zveřejňována a aktualizována na webu www.transparentnivolby.cz.

Seznam literatury

Zákony a dokumenty:

GRECO. *Zpráva o plnění doporučení (Česká republika): Transparentnost financování politických stran*. Štrasburk, 2013, s. 6 [cit. 2013-11-16]. Dostupné z URL: <http://www.korupce.cz/assets/zahranicni-spoluprace/greco/Zprava-o-plneni-doporuzeni---Inkrimace-a-Transparentnost-financovani-politickyh-stran.pdf>.

GRECO: Hodnotící zpráva České republiky „Transparentnost financování politických stran“ [online]. Třetí hodnocení. GRECO, 2011 [cit. 2013-11-16]. Český překlad dostupný z URL: <http://www.korupce.cz/assets/zahranicni-spoluprace/greco/Treti-hodnotici-kolo---Transparentnost-financovani-politickyh-stran.pdf>.

MF ČR: Příspěvky ze státního rozpočtu uhrazené politickým stranám a politickým hnutím celkem v roce 2013 [online]. Ministerstvo financí České republiky [online]. 28. 1. 2014 [cit. 2014-03-10]. Dostupné z URL: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/monitoring/financovani-politickyh-stran/prispevky-ze-statniho-rozpocetu-uhrazene-16647>.

OSN: Úmluva OSN proti korupci. Vídeň: OSN, 2000 [cit. 2013-11-16]. Dostupné z URL: http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf, český překlad dostupný z URL: http://www.mzv.cz/public/bb/cd/93/755935_664316_webMZVUNCAC.pdf.

Parlamentní shromáždění: The code of good practice for political parties [online]. Report of Political Affairs Committee, doc. 11210, 29. 3. 2007 [cit. 2012-02-27]. Dostupné z URL: <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewHTML.asp?FileID=11496&Language=en>.

PS PČR. Stenografický zápis 57. schůze, 7. srpna 2013. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. Praha, 2013a [cit. 2013-11-16]. Dostupné z URL: <http://www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/057schuz/57-1.html>.

PS PČR. Stenografický zápis 59. schůze, 20. srpna 2013. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. Praha, 2013b [cit. 2013-11-16]. Dostupné z URL: <http://www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/059schuz/index.htm>.

REST. Průhledné financování politických stran a volebních kampaní [online]. 2013 [cit. 2012-02-01]. Dostupné z URL: <http://www.rekonstrukcestatu.cz/cs/pruhledne-financovani-politickyh-stran-a-volebnich-kampani>.

SZČR. Rozhodnutí prezidenta republiky o rozpuštění Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. In: *Sbírka zákonů Česká republika*. Praha, 2013, roč. 2013, částka 102. ISSN 1211-1244 [cit. 2013-11-16]. Dostupné z URL: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/ViewFile.aspx?type=c&id=6482>.

Ústava. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. In: *Sbírka zákonů*. 16. 12. 1992. [cit. 2014-02-01]. Dostupné z URL: <http://www.usoud.cz/clanek/ustavacr>.

Ústavní zákon č. 71/2012 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb. In: *Sbírka zákonů*. 8. 2. 2012 [cit. 2014-02-01]. Dostupné z URL: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/ViewFile.aspx?type=z&id=23961>.

Venice Commission: Code of Good Practice in the Field of Political Parties and Explanatory Report [online]. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Report CDL-AD(2009)021, 3. 9. 2009 [cit. 2014-02-01]. Dostupné z URL: http://www.google.cz/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CEIQFjAC&url=http%3A%2F%2Flegislationline.org%2Fdownload%2Faction%2Fdownload%2Fid%2F2795%2Ffile%2FCDL-AD2009%2520-%2520Code%2520of%2520Good%2520Practice%2520Political%2520Parties%2520%2520explanatory%2520report.pdf&ei=WgwPU6CEPKr8ywOQ34CwAQ&usg=AFQjCNEd8gO9GPW5jiOQqB6w_jFARO4Zw&sig2=Q65KRDBR3lgwlrnDIY4XHQ&bvm=bv.61965928,d.bGQ.

Zákon o volbě prezidenta republiky. Zákon č. 275/2012 Sb. In: *Sbírka zákonů*. 18. 7. 2012 [cit. 2013-11-16]. Dostupné z URL: www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=275&r=2012.

Zákon o volbách do Parlamentu ČR. Zákon č. 247/1995 Sb. In: *Sbírka zákonů*. 27. 9. 1995 [cit. 2014-02-01]. Dostupné z URL: portal.gov.cz/zakon/247/1995.

Zákon o sdružování v politických stranách a hnutích. Zákon č. 424/1991 Sb. In: *Sbírka zákonů*. 2. 10. 1991 [cit. 2014-02-01]. Dostupné z URL: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/ViewFile.aspx?type=c&id=2493>.

Další zdroje:

DENÍK.CZ. Policie obvinila osm lidí z pěti trestných činů, Nečas Nagyové dále věří. *Deník.cz* [online]. 13. 6. 2013 [cit. 2013-11-16]. Dostupné z URL: http://www.denik.cz/z_domova/na-uradu-vlady-zasahovali-policiste-z-uooz-20130613.html.

HRAD: Prezident přijal demisi předsedy vlády. *Pražský hrad* [online]. Praha, 2013a, 17. 6. 2013 [cit. 2013-11-15]. Dostupné z URL: <http://www.hrad.cz/cs/pro-media/tiskove-zpravy/7762.shtml>.

HRAD. Prezident republiky jmenoval předsedu vlády. *Pražský hrad* [online]. Praha, 2013b, 15. 6. 2013 [cit. 2013-11-15]. Dostupné z URL: <http://www.hrad.cz/cs/pro-media/tiskove-zpravy/7785.shtml>.

KLIMEŠOVÁ, M., BUREŠ, R., BOUDA, P. *Financování politických stran v České republice a potřebné změny regulace*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2012. 95 s. ISBN 978-80-7330-221-4.

SVK. Losování čísel stran a politických hnutí pro volby do PSP. MVČR, Státní volební komise. *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. 2013 [cit. 2013-11-16]. Dostupné z URL: <http://www.mvcr.cz/clanek/losovani-cisel-stran-a-politickyh-hnuti-pro-volby-do-psp.aspx>.

ŠRAJBROVÁ, M. SPOZ a Úsvit propadly v transparentnosti kampaní. *Aktuálně.cz* [online]. 2013, 2. 10. 2013 [cit. 2013-11-16]. Dostupné z URL: <http://aktualne.centrum.cz/domaci/volby/clanek.phtml?id=791795>.

Transparentnivolby.cz: Kritéria dobré praxe a transparentnosti volebních kampaní. *Transparentnivolby.cz* [online]. 2013a. 7. 9. 2013 [cit. 2014-01-31]. Dostupné z URL: <http://www.transparentnivolby.cz/snemovna2013/2013/09/07/kriteria/>.

Transparentnivolby.cz: Kritéria dobré praxe a transparentnosti volebních kampaní. *Transparentnivolby.cz* [online]. 2013b [cit. 2014-01-31]. Dostupné z URL: <http://www.transparentnivolby.cz/snemovna2013/kandidati/>.

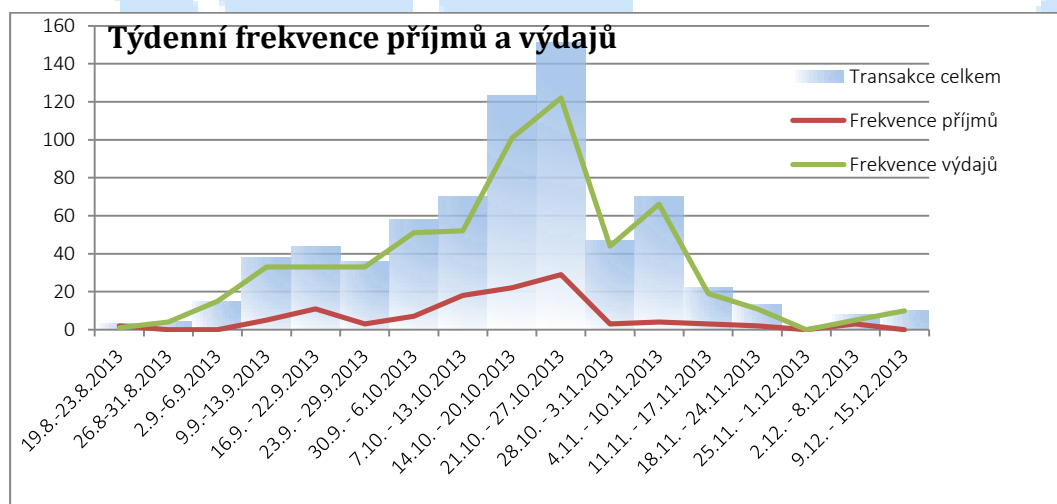
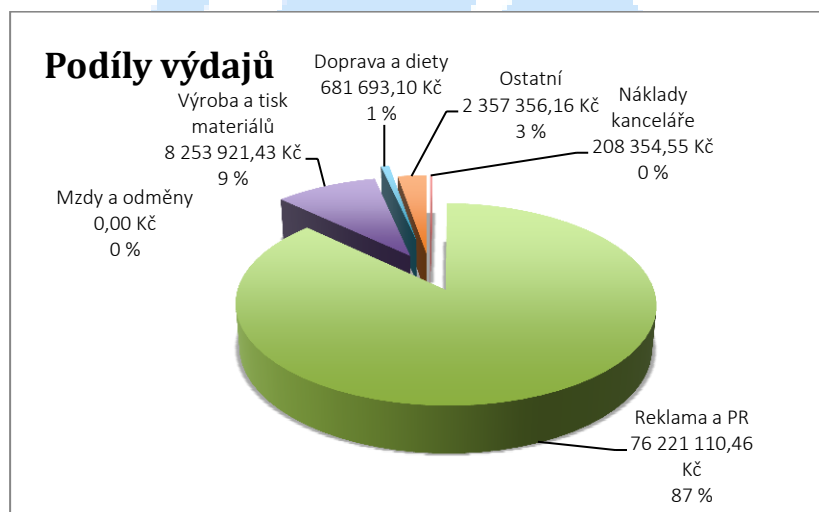
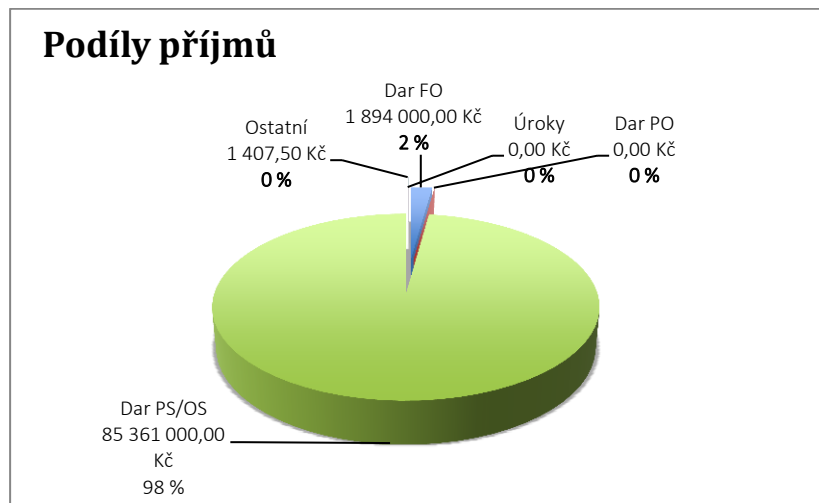
O autorech:

David Ondráčka (Transparency International Česká republika), Petr Vymětal (katedra politologie, Fakulta mezinárodních vztahů, Vysoká škola ekonomická v Praze). Na tomto místě také patří poděkování Anežce Bayerové, Veronice Finkové (studentky oboru Politologie Fakulty mezinárodních vztahů VŠE v Praze) a Lucii Mackové (TIC), které se jako stážisti na hodnocení a monitoringu TÚ podílely. Poděkování také patří Evě Książczak (TIC), která zajišťovala komunikaci celého projektu a Janu Lipavskému za tvorbu a správu webových stránek Transparentnivolby.cz.



Přílohy

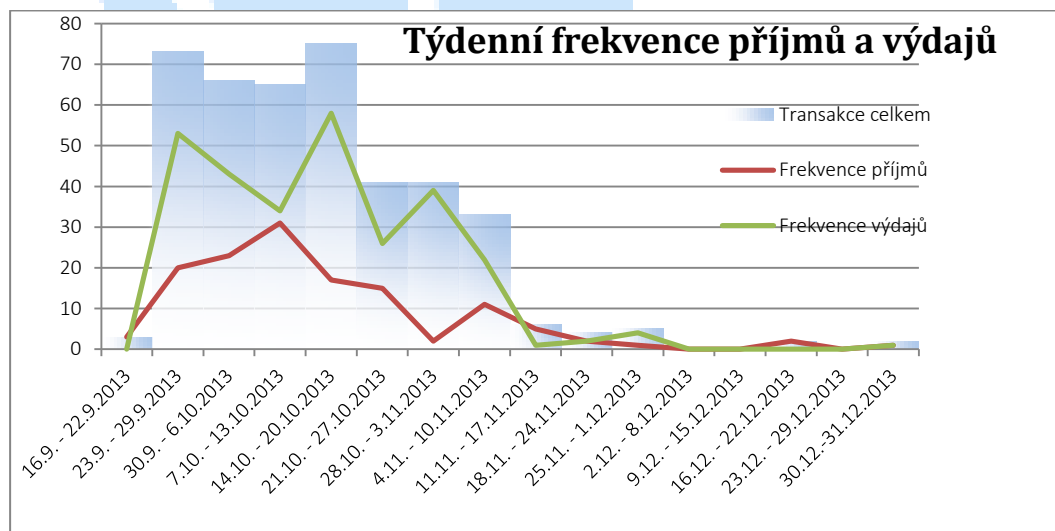
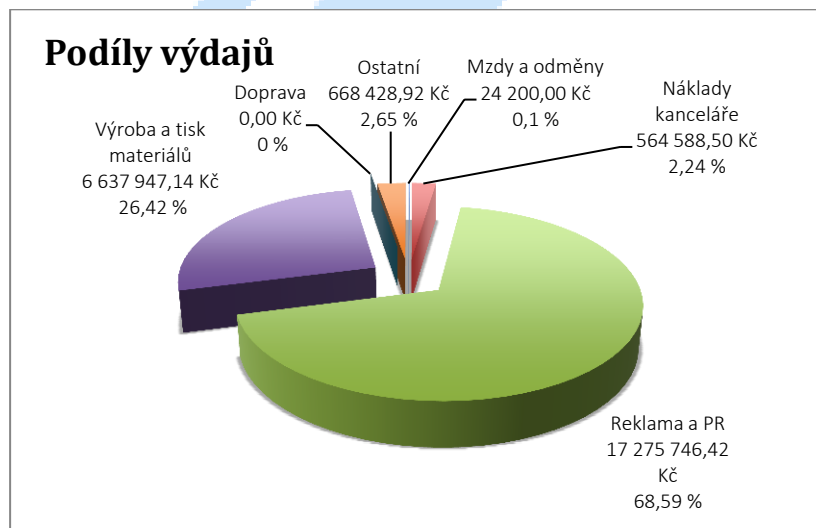
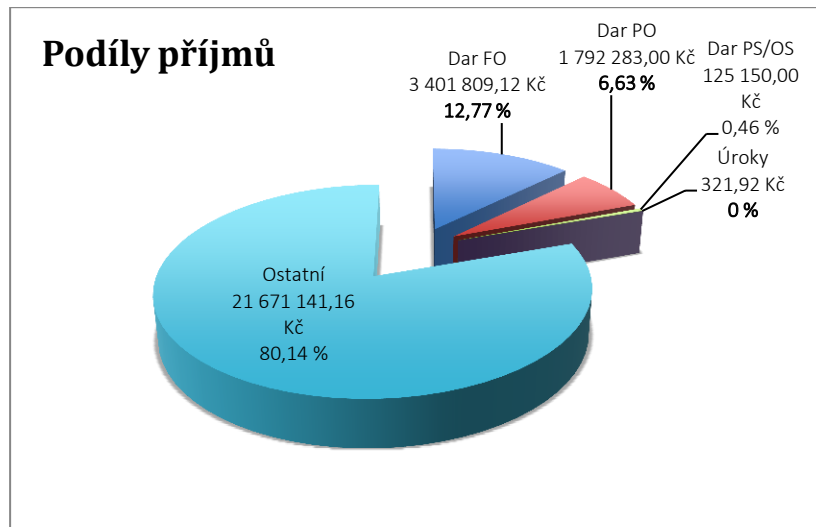
Příloha č. 1: Financování kampaně ČSSD



Pozn.: Chybějící hodnoty z počátku období jsou způsobeny pozdějším zřízením TÚ. Transparentní účet ČSSD byl zrušen k 20. 12. 2013 a poslední hodnoty chybí.

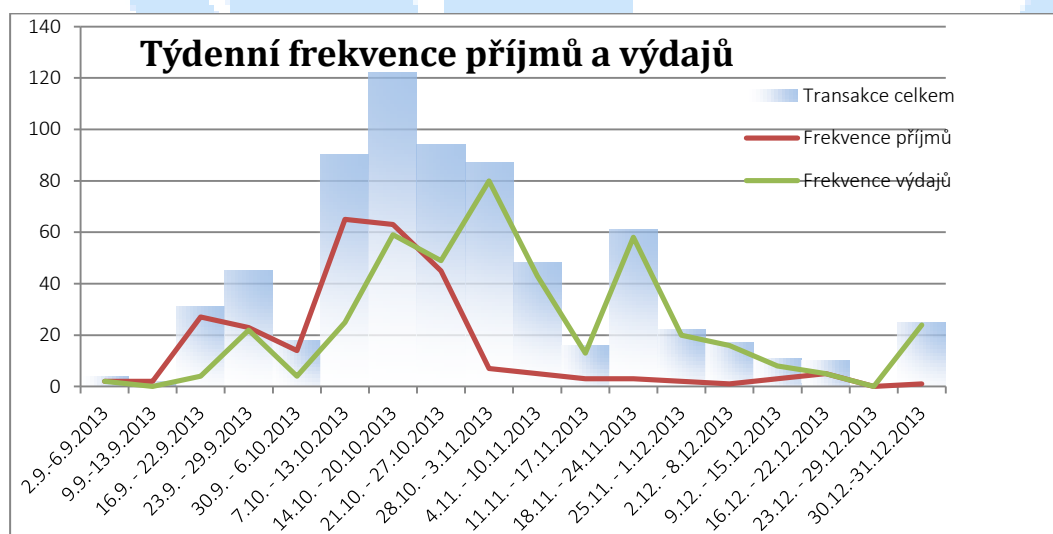
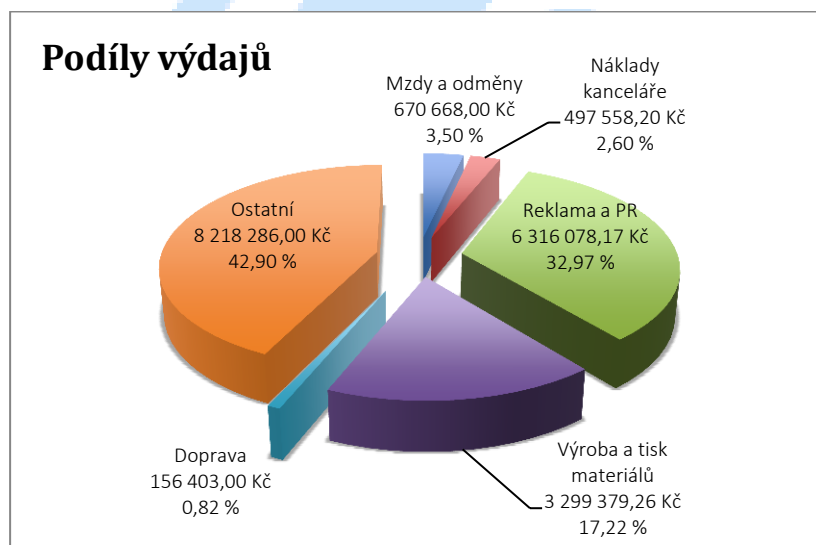
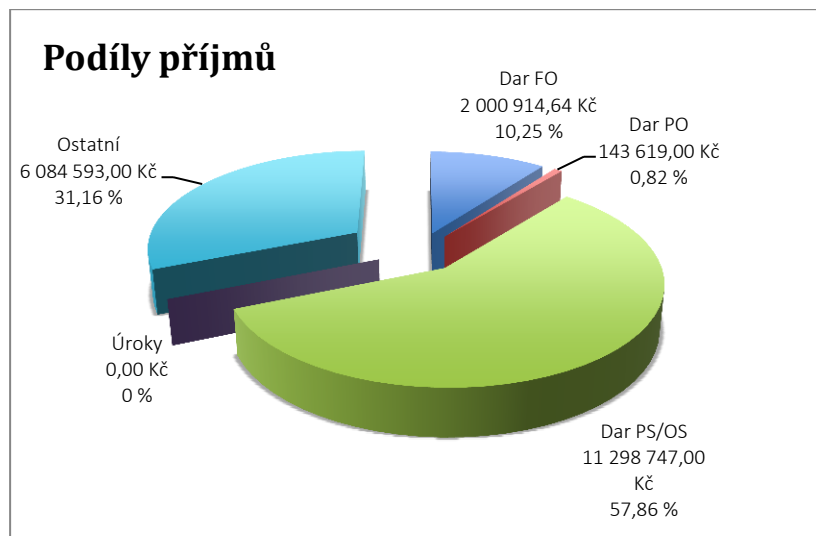
Zdroj: Transparentní účet ČSSD.

Příloha č. 2: Financování kampaně KDU-ČSL



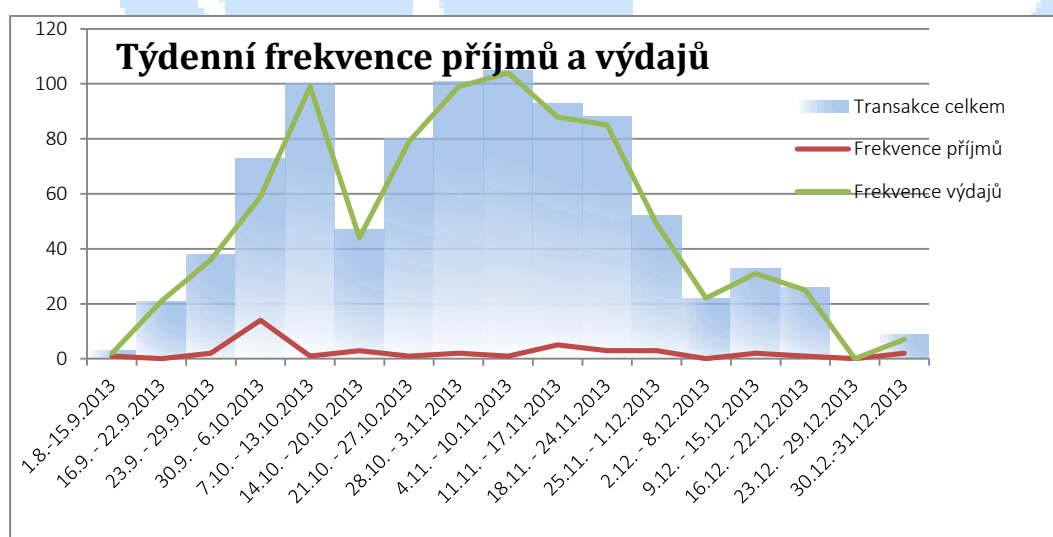
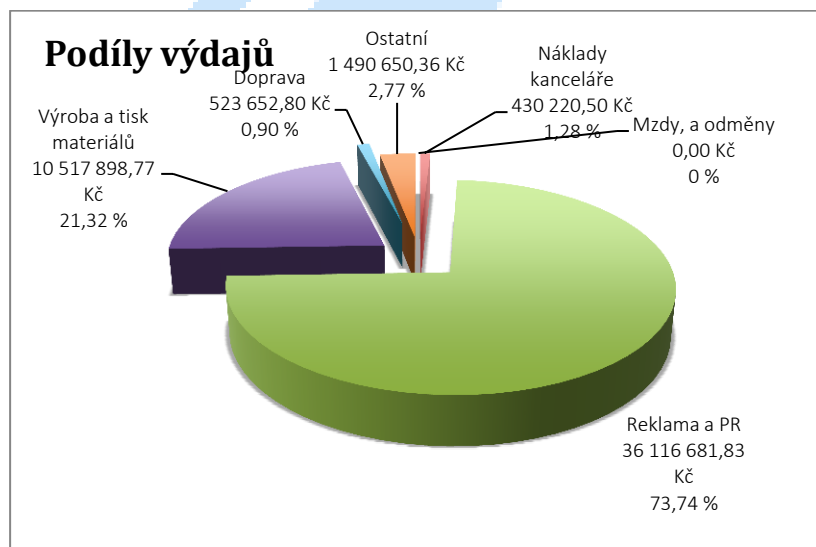
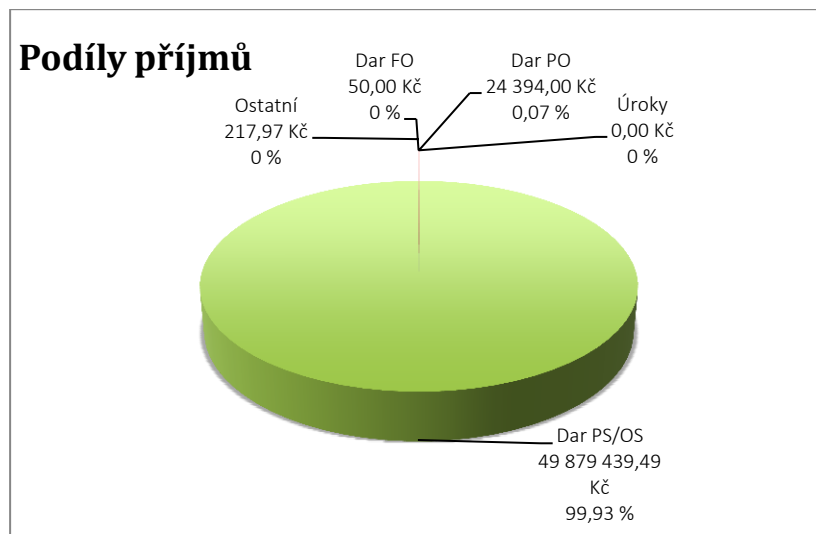
Zdroj: Transparentní účet KDU-ČSL.

Příloha č. 3: Financování kampaně Strany zelených



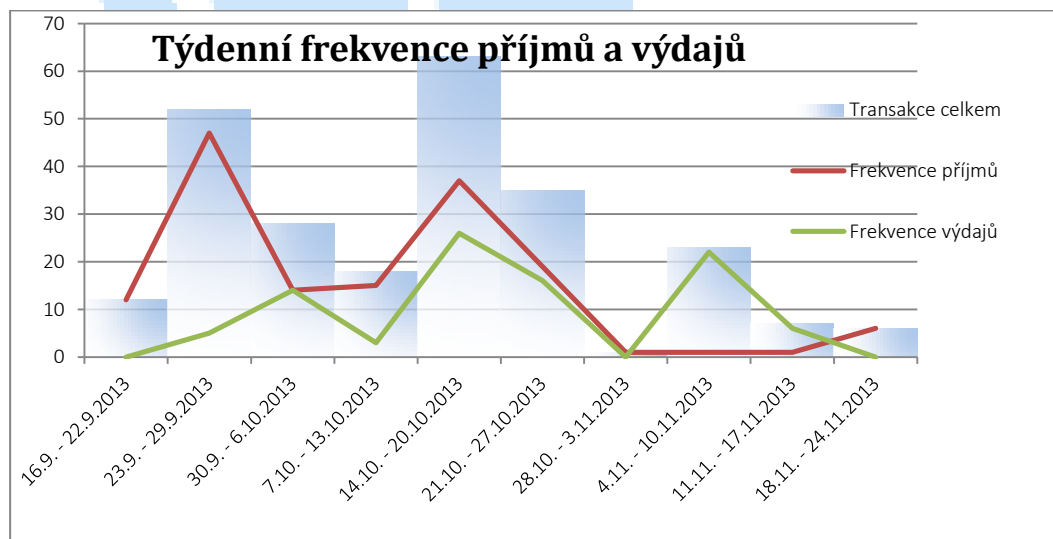
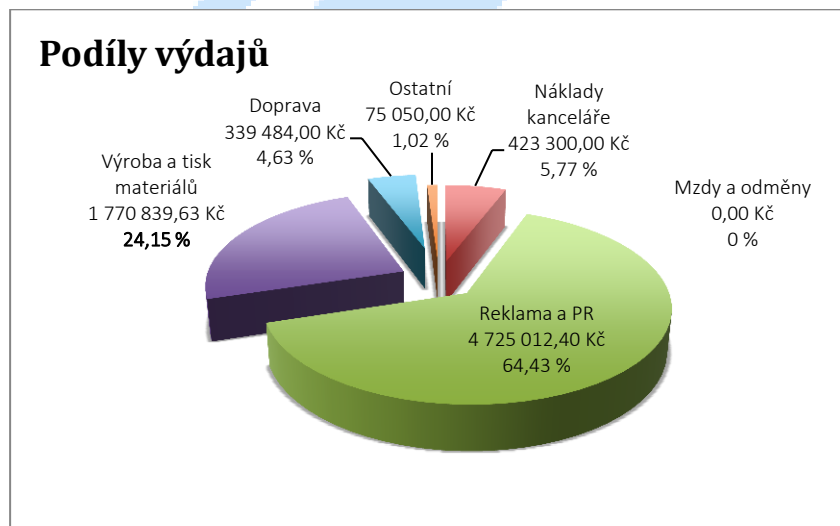
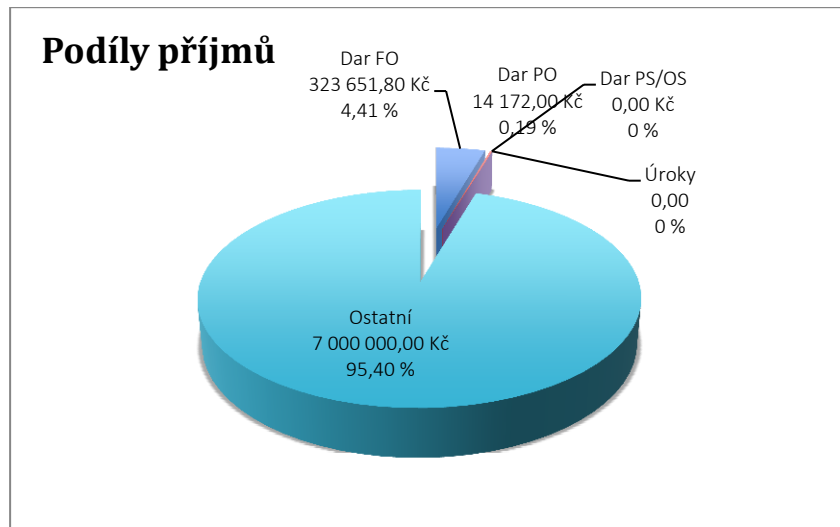
Zdroj: Transparentní účet Strany zelených.

Příloha č. 4: Financování kampaně TOP 09



Zdroj: Transparentní účet TOP 09.

Příloha č. 5: Financování kampaně hnutí Úsvit přímé demokracie



Pozn.: Poslední pohyby na TÚ hnutí Úsvit přímé demokracie je z 21. 11. 2013 a nulové hodnoty v dalším období nejsou v grafu dále zaznamenány.

Zdroj: Transparentní účet hnutí Úsvit přímé demokracie.