

ZPRÁVA O FINANCOVÁNÍ POLITICKÝCH STRAN 2012-2015

10/2016

Jiří Skuhrovec (FSV UK)
Vítězslav Titl (VU Brussel)
Miroslav Palanský (FSV UK)

OBSAH

1. Úvod.....	2
2. Použitá data	2
3. Rozpočty stran	3
4. Dary.....	6
5. Veřejná kontrola	9
6. Zadluženost stran.....	9
7. Rizikovní dárce	11
8. Závěr.....	15

1. Úvod

Tato zpráva podává přehled financování politických stran v České republice do roku 2015. Vychází z dat serveru PolitickeFinance.cz, který jako jediný v ČR mapuje finanční výkazy a seznamy dárců politických stran. Kromě nejnovějších dat se zabývá i dlouhodobějšími trendy a zaměřuje se především na následující problémové aspekty financování stran:

- riziko střetu zájmů,
- finanční stabilitu stran,
- veřejnou kontrolu.

Kontrolní činnost nad financováním politických stran dosud s minimálními pravomocemi vykonával sněmovní výbor. Absentující roli silného dozorového orgánu se alespoň dílčím způsobem snaží zastoupit server PolitickeFinance.cz, zejména upozorňováním na rizika střetu zájmů a rozšiřováním obecného povědomí o problematice financování politických stran.

Vzhledem k nedávno přijaté legislativě¹ (tedy novelám Zákona o sdružování v politických stranách a volebních zákonů) je důvodné se domnívat, že nejen tuto roli začne v budoucnu plnit Úřad pro dohled nad hospodařením stran a hnutí. Tomuto úřadu však budou dostupná až data od roku 2017. I pro účely kontinuity a jako podnět pro budoucí činnost úřadu vzniká tato zpráva.

2. Použitá data

Data o financování politických stran pochází z výročních zpráv, které musí strany povinně odevzdat každý rok do konce března. Výroční zprávy jsou poté zveřejněny v papírové podobě v Parlamentní knihovně. Projekt PolitickeFinance.cz se zabývá ručním zanášením těchto dat do databáze a jejím následným zpřístupněním na internetu. Data jsou párována s daty z veřejných obchodních rejstříků, věstníku veřejných zakázek a databáze evropských fondů a dále analyzována.

V tomto roce se databáze serveru PolitickeFinance.cz dočkala výrazného rozšíření. Kromě přidání nových dat za rok 2015 byl **seznam sledovaných politických stran a hnutí rozšířen z 16 na 32**. Rozšíření se týká především stran a hnutí, které mají podle předvolebních průzkumů výraznou šanci získat mandáty ve volbách do krajských zastupitelstev.² Pro všechny tyto strany jsou na webu dostupná data od

¹ Nové znění zákona je dostupné k nahlédnutí například zde: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/1991-424/zneni-20170101>

² Kompletní seznam zpracovaných výročních zpráv najdete na <http://www.politickefinance.cz/o-datech/>

roku 2012; pro strany, které jsou v současné době zastoupeny v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR, dokonce od roku 1995. Celkem je nyní v databázi o financování politických stran zpracováno 216 výročních zpráv.³

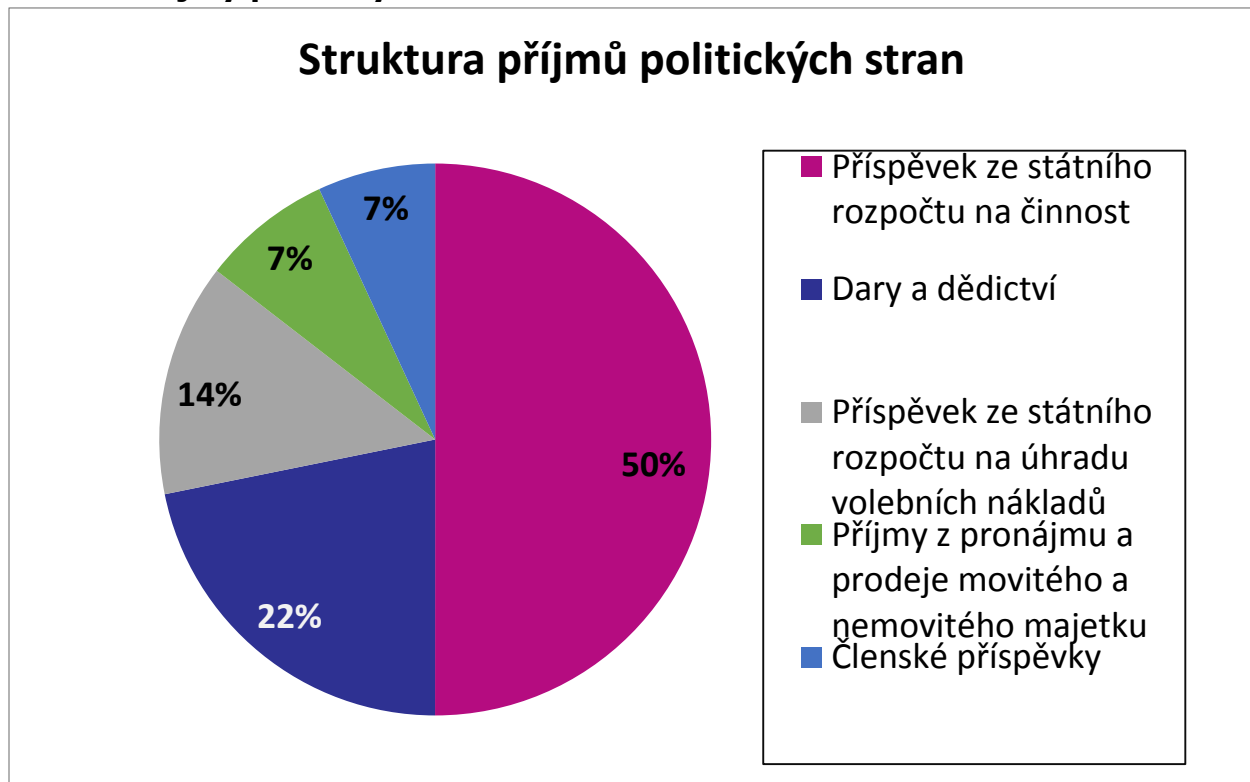
3. Rozpočty stran

Za rok 2015 politické strany vykázaly výnosy celkem v hodnotě 705 milionů Kč. Přitom 68% z této částky tvořily příspěvky ze státního rozpočtu, které si mezi sebe rozdělilo celkem 23 stran a hnutí. Nejvíce peněz, 133 milionů Kč, od státu dostala ČSSD. Zbytek stran se zastoupením v Poslanecké sněmovně obdržel částky v řádu desítek milionů Kč. Celkem stát za poslední 4 roky sledovaným stranám přispěl do rozpočtu přibližně 2,5 miliardami Kč.

Graf 1 ukazuje strukturu příjmů politických stran v letech 2012 až 2015 na základě dat z přehledů příjmů a výdajů. Kromě příspěvků ze státního rozpočtu na činnost a na úhradu volebních nákladů, které dohromady tvořily 64% všech příjmů stran ve sledovaném období, jsou významnými položkami i dary (22%), příjmy z pronájmu a prodeje majetku a členské příspěvky. V tomto přehledu záměrně neuvádíme položku Půjčky a úvěry, která faktickým příjmem není. Zadlužeností stran se zabýváme podrobněji v kapitole 6 – Zadluženost stran.

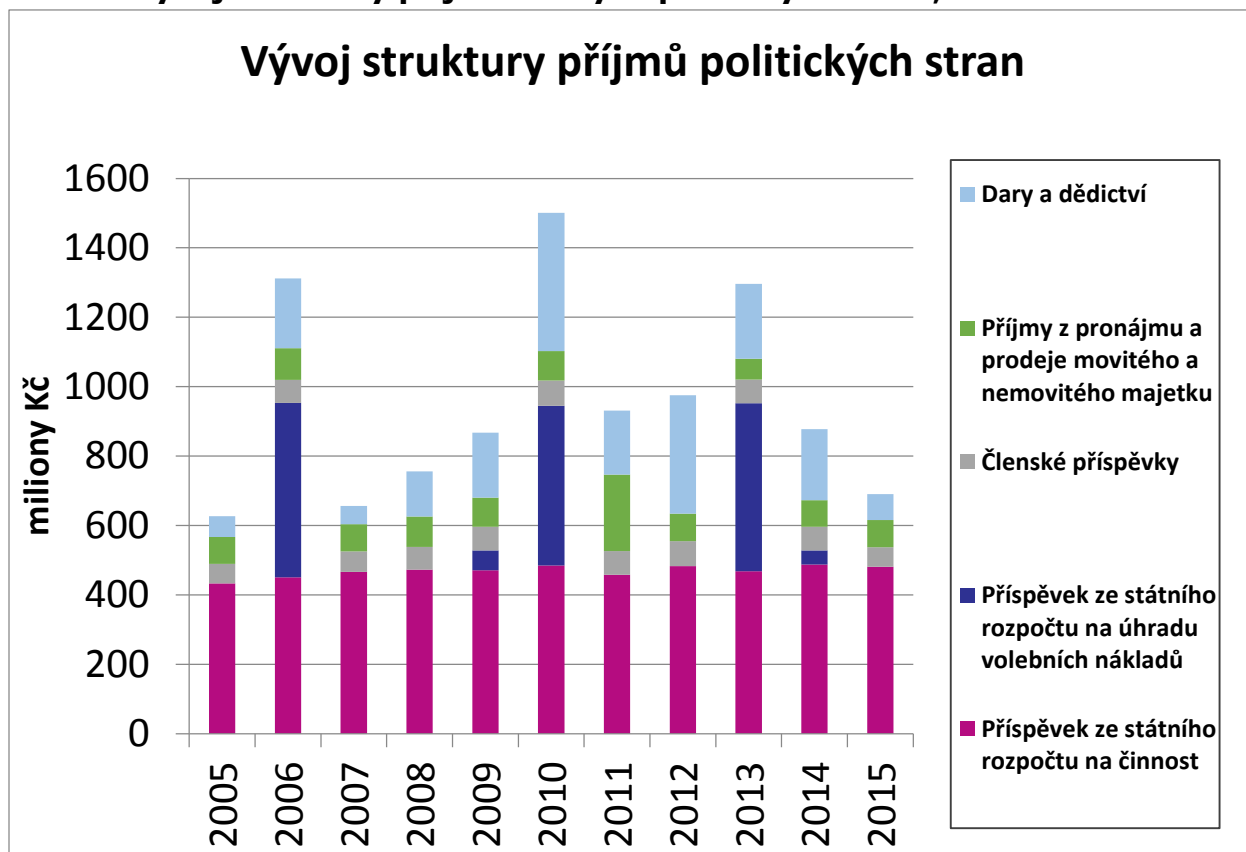
³ Čísla, která prezentujeme v této analýze, se týkají pouze politických stran, které jsou v současné době v databázi serveru PolitickeFinance.cz.

Graf 1: Příjmy politických stran v letech 2012-2015.



Graf 2 ukazuje vývoj struktury příjmů českých politických stran mezi lety 2005 a 2015. Příspěvek ze státního rozpočtu na činnost politických stran se pohybuje mezi 450 a 500 miliony Kč ročně. K tomu se ve volebních letech přičítají příspěvky ze státního rozpočtu na úhradu volebních nákladů, které v případě voleb do Poslanecké sněmovny činí dalších 450 až 500 milionů Kč. Zbývající část příjmů stran tvoří členské příspěvky, dary a příjmy z prodeje majetku.

Graf 2: Vývoj struktury příjmů českých politických stran, 2005-2015.



Rok 2015 byl pro strany vesměs rokem úsporným, primárně díky tomu, že se nekonaly žádné volby. Většina stran tak zakončila své hospodaření v černých číslech, celkem za rok 2015 sledované strany vydělaly přes 158 milionů Kč. Na tomto čísle se podílely hlavně strany se zastoupením v Poslanecké sněmovně, které vydělaly přes 142 milionů Kč, přičemž stát těmto stranám přidal do rozpočtu přes 443 milionů v rámci příspěvku na činnost.

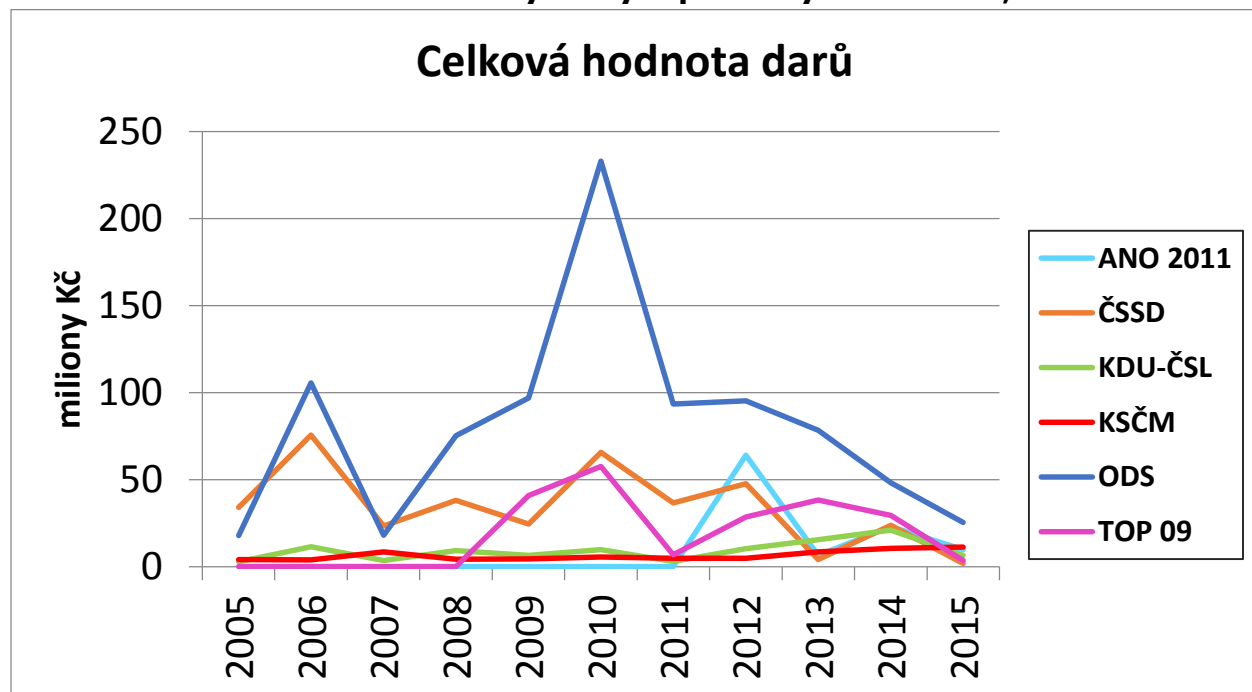
Data jsou založena na výkazech definovaných Ministerstvem financí, které jsou však stranami vyplňovány poměrně různorodě a potenciálně i s chybami nebo zavádějícími údaji. Příkladem nespolehlivosti dat může být fakt, že sledované strany vykázaly za rok 2015 výdaje na volby v souhrnné výši 9 722 905 Kč, přestože se v roce 2015 žádné volby nekonaly. Většinu této částky má na svědomí Strana soukromníků ČR, která v položce "Výdaje na volby" za rok 2015 uvedla částku 9 135 218 Kč. Zbýlých 587 687 Kč ve výdajích na volby vykázaly ČSSD (281 205 Kč), KSČM (123 840 Kč), Strana zelených (5 748 Kč) a TOP 09 (176 592 Kč). Může se přitom jednat o chyby ve výkaznictví, spíše se však jedná o zbytkové náklady voleb v roce 2014. Fakticky by tak náklady na kampaň byly uveřejněny více než jeden a půl roku po konání

předmětných voleb. Čísla o výdajích zveřejněná stranami následně po volbách tak byla do značné míry zavádějící⁴.

4. Dary

Významnou položku v příjmech stran tvoří dary od fyzických a právnických osob, které mohou podle současného zákona darovat peníze stranám bez omezení.⁵ Sledované strany vykázaly v období 2012-2015 celkem 27 716 darů a jejich celková hodnota dosáhla přes 825 milionů Kč. Graf 3 přibližuje vývoj hodnoty darů vybraným stranám mezi lety 2005 a 2015. V roce 2015 těchto 6 stran obdrželo 78 % všech darů, které směřovaly všem 32 sledovaným stranám. Největším příjemcem darů z českých politických stran i nadále zůstává ODS, která první příčku drží každoročně od roku 2008. V roce 2015 obdržela ODS dary v hodnotě 25 471 641 Kč, což představuje více než 33 % všech darů sledovaných stran.

Graf 3: Celková hodnota darů vybraným politickým stranám, 2005-2015



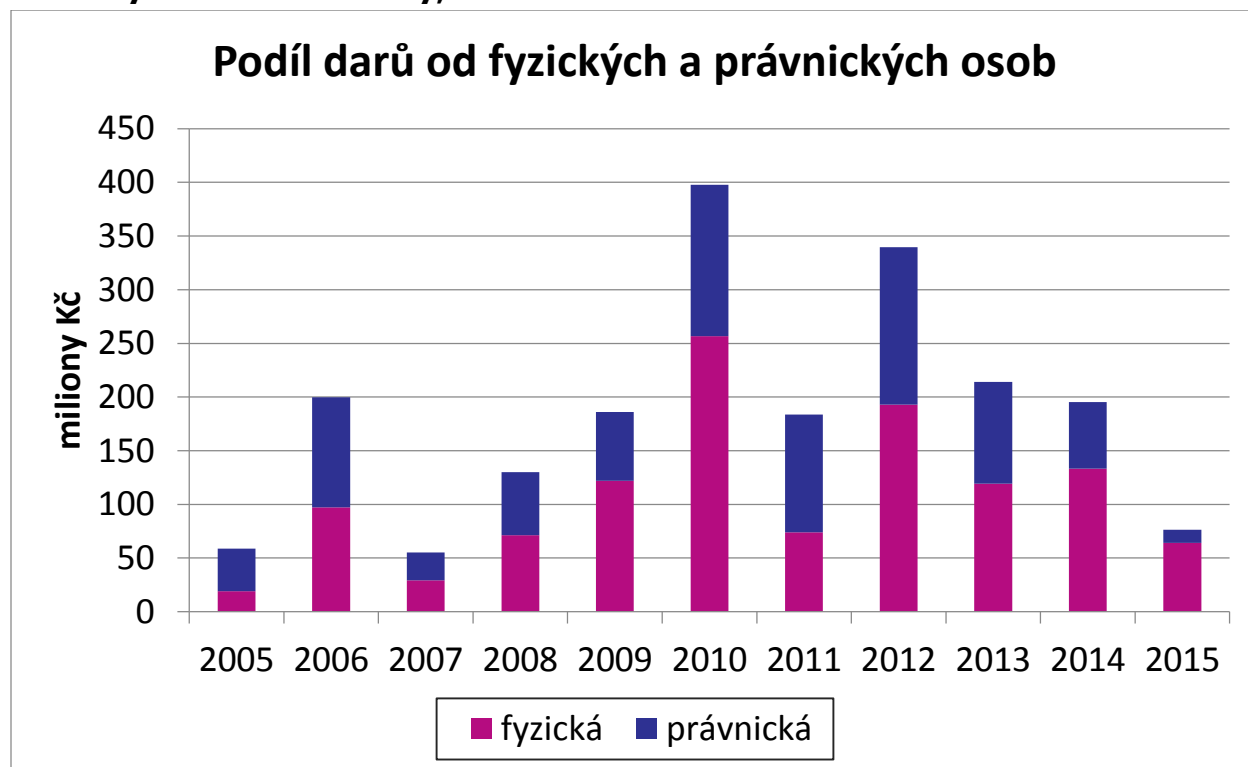
Graf 4 přibližuje vývoj celkové hodnoty darů všem sledovaným stranám mezi lety 2005 a 2015. Ukazuje, že v roce 2015 byla celková hodnota darů českým politickým

⁴ Například zmiňovaná Strana soukromníků ČR vykázala v daném roce náklady na volby nulové, navzdory intenzivní senátní kampani Ivo Valenty.

⁵ Novela zákona zavádí limit na celkový součet darů od jedné osoby (fyzické i právnické) ve výši 3 miliony Kč za jeden kalendářní rok. Navíc se rozšíří povinnost sepsání darovací smlouvy na dary v hodnotě vyšší než 1 000 Kč (v současné době je tento limit stanoven na 50 000 Kč).

stranám nejmenší od roku 2009. Jedním z hlavních důvodů je to, že se v minulém roce nekonalý žádné volby. V letech 2016 a 2017 očekáváme opětovný nárůst hodnoty darů díky krajským a senátním (2016) a parlamentním volbám (2017).

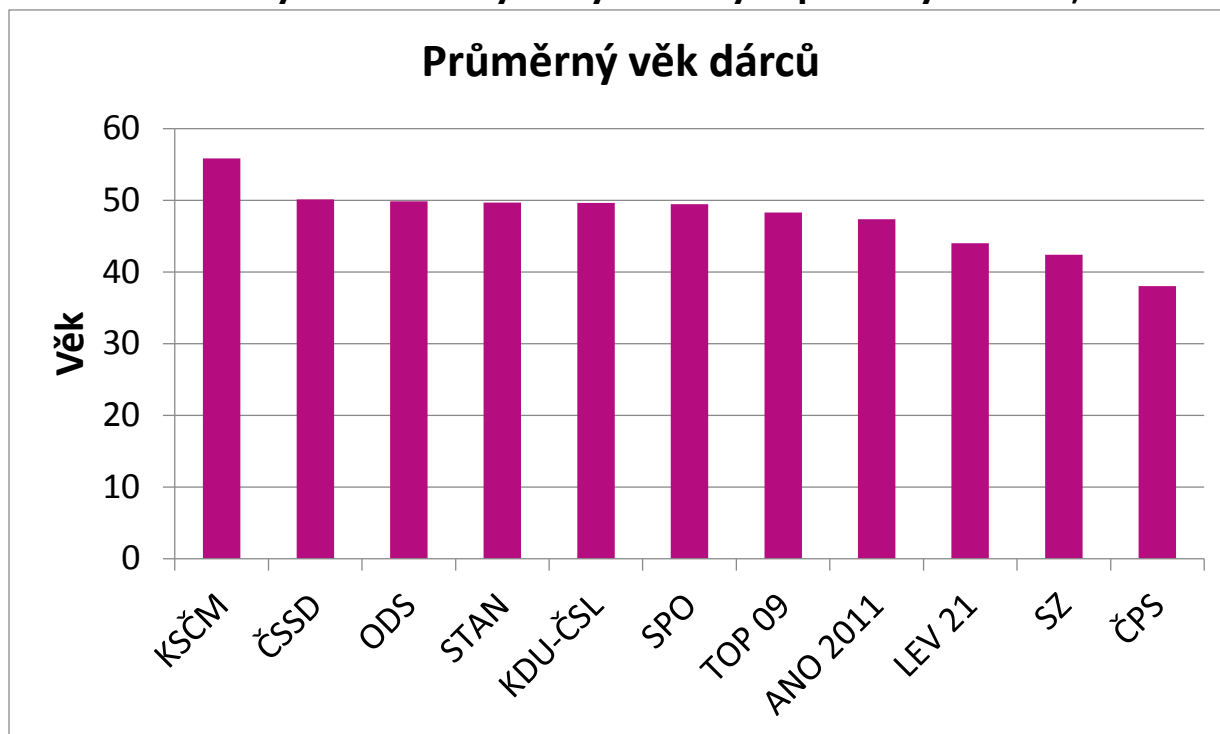
Graf 4: Podíl darů od fyzických a právnických osob na celkové hodnotě darů, všechny sledované strany, 2005-2015



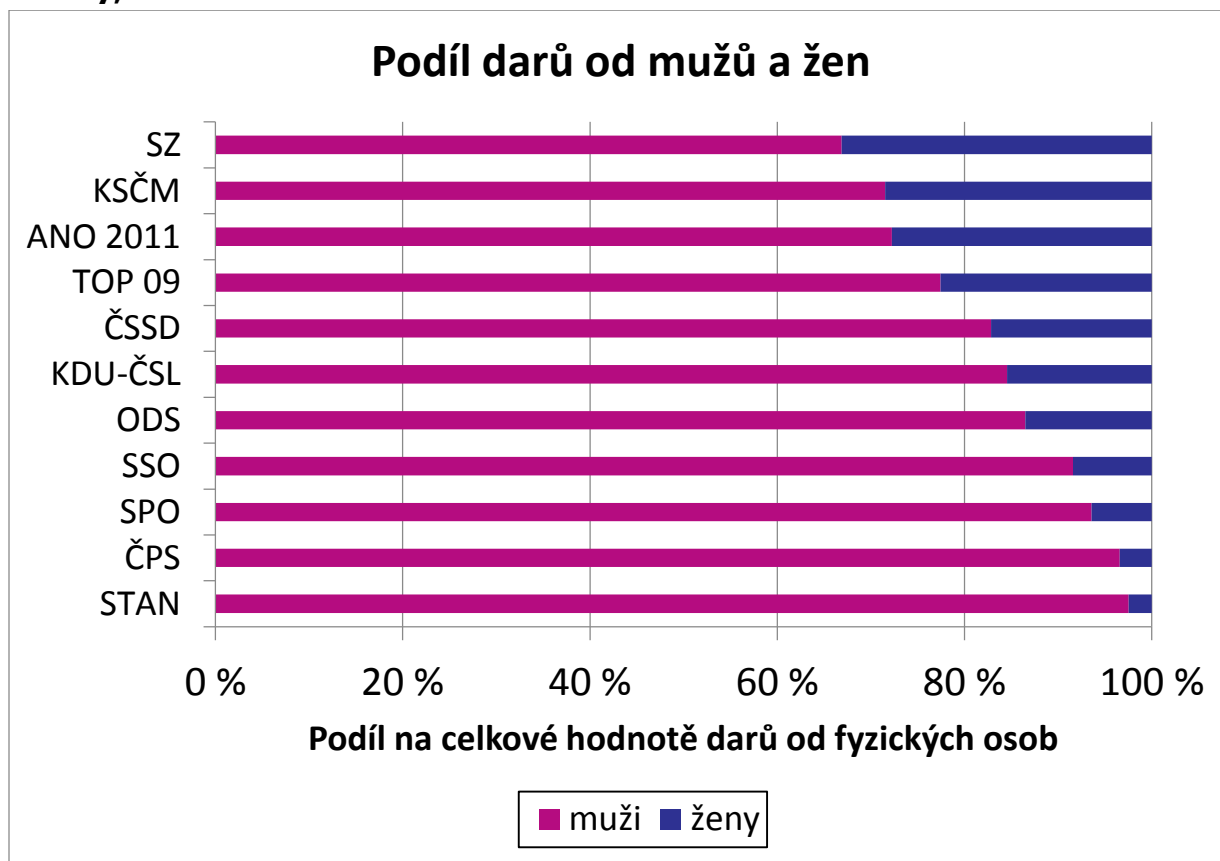
Mezi lety 2005 a 2015 se na darech podílely průměrně z 57 % fyzické osoby, přičemž tento podíl v posledních letech výrazně roste. Pro všechny sledované strany je vývoj celkové hodnoty darů a podílu fyzických a právnických osob na těchto hodnotách zobrazen v Grafu 4. Mezi fyzickými osobami byl v roce 2015 typickým dárcem české politické strany muž ve věku 47 let, který daroval průměrně 16 496 Kč.⁶ Graf 5 ukazuje průměrný věk dárců vybraných politických stran za rok 2015. V průměru nejstarší dárci má KSČM, naopak nejmladší dárcovskou základnu mají Piráti a Zelení. Jak je vidět v Grafu 6, muži se na darech v roce 2015 podíleli průměrně z 81 %, zbylých 19 % peněz darovaly stranám ženy. Největší podíl darů od žen má Strana zelených, následují KSČM a ANO 2011. Naopak na dárci mužského pohlaví spoléhají z více než 90 % Starostové a nezávislí, Piráti, Strana práv občanů a Svobodní.

⁶ Medián darů od fyzických osob v roce 2015 byl 1000 Kč.

Graf 5: Průměrný věk dárců vybraných českých politických stran, 2015



Graf 6: Podíl sumy darů od dárců obou pohlaví, vybrané české politické strany, 2015



Dary od právnických osob sledovaným stranám dosáhly v roce 2015 hodnoty 12 434 562 Kč, což je nejnižší hodnota od roku 2000. Nejvíce peněz od právnických osob dostalo hnutí ANO 2011 (3 310 941 Kč) a ODS (2 606 536 Kč). Data o firemních dárcích v rámci projektu PolitickeFinance.cz dále párujeme s informacemi z veřejně přístupných rejstříků. Na webových stránkách projektu je umožněno filtrovat firemní dárci podle šesti tzv. rizikových faktorů, kterým se podrobněji věnujeme v kapitole 7 – Rizikovní dárci.

5. Veřejná kontrola

Mimo povinnosti odevzdávání výročních zpráv do knihovny Parlamentu ČR dnes neexistují nároky a standardy pro transparentnost financování politických stran, možnosti kontroly ze strany veřejnosti jsou tedy omezené na výroční zprávy, případně dobrovolnou transparentnost samotných stran.

Na velmi odlišnou praxi jednotlivých stran v informování o svém chodu detailně ukazuje průzkum Transparency International.⁷ Některé strany mají více transparentních účtů pro různé účely či pro různá regionální sdružení, jiné naopak agregují všechny transakce skrze jeden transparentní účet. Novela zákona o financování politických stran a hnutí učiní transparentní účty povinnými a sjednotí pravidla jejich používání.

Co se týče zveřejňování výročních zpráv na webových stránkách jednotlivých stran, situace je lepší. Většina stran nabízí ke stažení své výroční zprávy i zpětně za předchozí roky. Některé strany (například ANO 2011 či Strana zelených) dokonce zveřejňují seznamy svých dárců i za probíhající rok.

Novela zákona ukládá nově vzniklému Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran povinnost zveřejňovat výroční zprávy politických stran na svých webových stránkách. Otázkou zůstává, zda Úřad bude zveřejňovat data ve strojově čitelné podobě, či jak budou dostupné zprávy o financování kampaní zveřejňované před dnem voleb.

6. Zadluženost stran

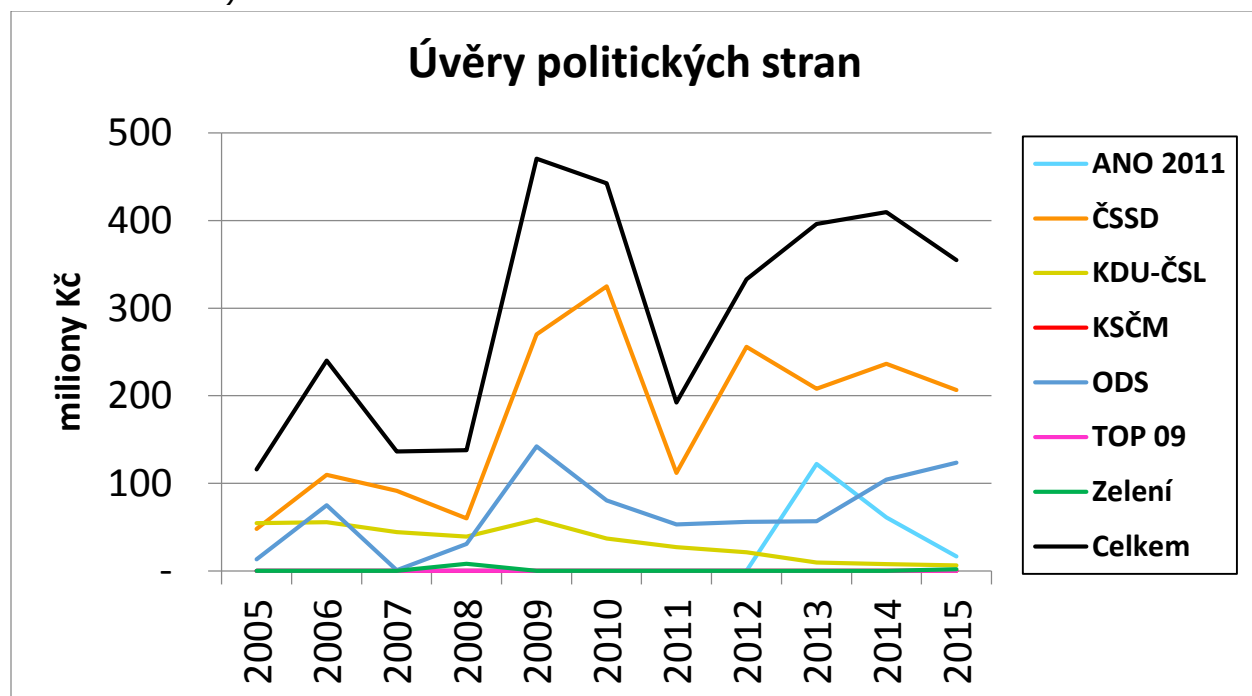
Finanční stabilita je důležitým faktorem ovlivňujícím nezávislost politické strany. Pokud má strana velké závazky vůči soukromým věřitelům, mohou ji tito věřitelé významně ovlivňovat. Na rozdíl od dárců, jejichž seznam musí být zveřejněn ve

⁷ <http://www.transparentnivolby.cz>

výročních zprávách a věnuje se jim tradičně velká pozornost, mohou věřitelé politických stran zůstat neznámí. I v případě věřitelů transparentně zveřejněných však může tíživá finanční situace vést k nestandardnímu jednání strany (oddalování/vyvolávání předčasných voleb, snaha udržet koalici i za cenu popření programu apod.).

Graf 7 ukazuje vývoj zadlužení vybraných politických stran. Největší závazky mají tradičně ČSSD a ODS. Lze vyzorovat nárůst celkového objemu dluhů okolo let 2006, 2010 a 2013, kdy se konaly volby do Poslanecké sněmovny. Celkové zadlužení má rostoucí tendenci – v posledních dvou volebních obdobích se zadlužení politických stran více než zdvojnásobilo.

Graf 7: Půjčky a úvěry⁸ vybraných politických stran v letech 2005-2015 – graf ukazuje výrazný nárůst zadluženosti stran (strany se typicky zadluží ve volebních letech – předvolební rok 2015 je tedy metodicky vhodné srovnávat s roky 2005, 2007 či částečně 2011)

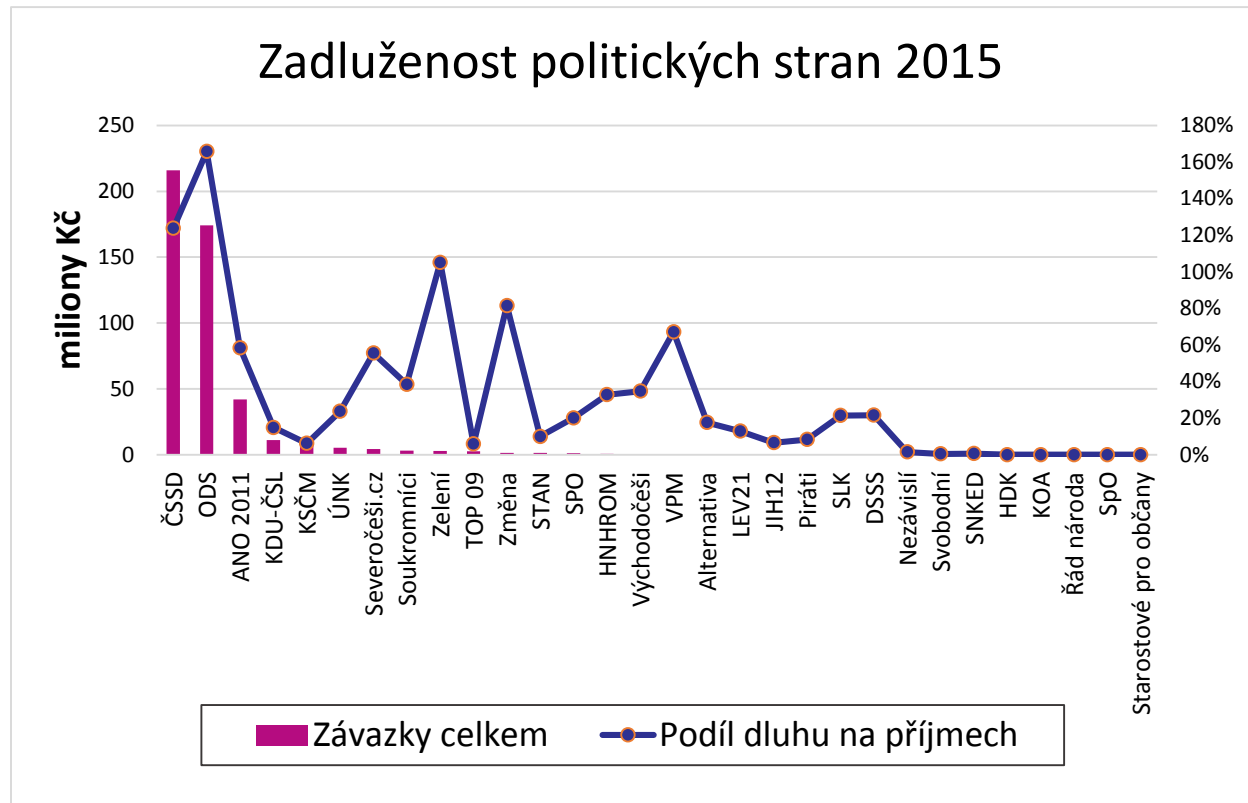


Následující graf zobrazuje celkový objem závazků a podíl závazků na celkových příjmech a sledovaných stran v roce 2015. Tento podíl odhaduje, kolik let by strany splácely dluh, kdyby jej umořovaly veškerými příjmy - např. Zeleným s výsledkem 105% by k uhrazení dluhu těsně nestačil celý roční příjem. Graf dále ukazuje, že především velké parlamentní strany jako ODS nebo ČSSD mají vysoký podíl cizích

⁸Číslo vychází z zjednodušených výkazů politických stran, celkové dluhy v Grafu 8 vycházejí z účetních závěrek a lze je považovat za přesnější.

zdrojů – případný neúspěch v krajských a parlamentních volbách by tak znamenal riziko neschopnosti dluh splácet. Naopak ostatní parlamentní strany jako KDU-ČSL a především KSČM a TOP 09 mají dluhy minimální.

Graf 8: Celkové závazky a podíl těchto závazků na celkových příjmech stran a hnutí v roce 2015.⁹



Za významně zadlužené lze označit takové strany, které mají podíl dluhu na příjmech vyšší, než 50 % - tedy ČSSD, ODS, ANO 2011, Severočeši.cz, Strana zelených, Změna a Volba pro město (Hradec Králové) a Politické hnutí Změna (Liberec). Tyto strany mohou mít v případě výpadku příjmů, např. v důsledku volebního neúspěchu, problémy se splácením dluhu.

7. Riziková dárce

Řádově jednu pětinu příjmů politických stran tvoří dary - i když u některých stran jako je ODS či TOP 09 je tento podíl výrazně vyšší. Jelikož zákon v současné úpravě neomezuje právnické osoby v ČR v poskytování darů politickým stranám, může se

⁹ Graf pro všechny strany shodně vychází z posledních výročních zpráv. Nezahrnuje tedy zejména spornou pohledávku JUDr. Altnera za ČSSD ve výši 337 mil. Kč při jejímž započtení by výsledek ČSSD byl 2,53 místo v grafu prezentovaných 1,05, což by ČSSD posunulo na druhý nejhorší výsledek hned za hnutí Východočeši.

mezi dárci vyskytovat i řada subjektů, u nichž původ prostředků je buď velmi nejasný, nebo mohou zprostředkovaně pocházet z veřejných rozpočtů a generovat tak střet zájmů u obdarovaných politických stran - rozhodují-li o těchto prostředcích.¹⁰

Mezi rizikové faktory pro financování politických stran a potencionální střet zájmů řadíme:

- **Dary od vítězů veřejných zakázek** – ty mohou znamenat zvýšené riziko střetu zájmů při rozhodování o těchto zakázkách, kdy osoba rozhodující o zakázce může zároveň být spřízněná se stranou přijímající dary od uchazečů o zakázku.
- **Dary od příjemců evropských dotací** - obdobně jako u veřejných zakázek mohou o evropských dotacích rozhodovat lidé spříznění s obdarovanou stranou.
- **Dary od společností bez zaměstnanců (ekonomicky neaktivních)** - situace, kdy ekonomicky neaktivní společnost daruje peníze, může indikovat, že je společnost zneužita jako tzv. bílý kůň – prostředník, skrze kterého jsou dary posílány politickým stranám a skuteční dárci zůstávají neznámí.
- **Dary od společností sídlících v tzv. hromadných sídlech** – tyto dary považujeme za rizikové, protože je často obtížné darující firmy kontaktovat nebo navštívit. Jejich sídla jsou často pouze administrativní a fakticky sídlí jinde, nebo reálně ekonomicky nefungují. Pokud navíc tyto firmy nepublikují své výroční zprávy ve Sbírce listin Obchodního rejstříku, není možné určit skutečný zdroj peněz¹¹.
- **Dary od offshorových společností¹²** - tyto dary mohou být problematické kvůli skryté vlastnické struktuře. Dále je nejasné, jaký zájem mohou mít zahraniční osoby na podpoře českých politických subjektů. Jako offshore dárce označujeme společnosti, jejichž vlastníky jsou nejméně z 50 % zahraniční právnické osoby.
- **Dary od společností s majetkovou účastí státu nebo obcí** - zakazuje zákon 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích. Za státem vlastněné společnosti považujeme společnosti, v nichž má majetkovou účast stát, obec, městská část či městský obvod, pokud tato majetková účast přesáhne 10 %.

¹⁰ Konkrétní příklady viz např. Financování politických stran 2014. 2015, EconLab, Praha. Dostupné na <http://www.politickefinance.cz/documents/2015-05-20-report-financovani-politickych-stran-2014-final.pdf> (kapitola 5), nebo <http://blog.aktualne.cz/blogy/jiri-skuhrovec.php?itemid=27879>

¹¹ Detailní popis identifikace hromadných sídel najdete zde http://wiki.zindex.cz/doku.php?id=hromadna_sidla

¹² Zatímco zákon nedovoluje sponzorství zahraničních právnických osob, na zahraničně vlastněné se zákaz nevztahuje. Zahraniční kapitál tak má přímou legální možnost, jak ovlivňovat politické dění v ČR.

V následujících grafech prezentujeme podíly darů od dárců, kteří vykazují alespoň jeden z těchto rizikových faktorů, na celkovém objemu darů od právnických osob. Pro přehlednost a lepší srovnatelnost těchto podílů jsme strany rozdělili na velké (s příjmy nad 15 mil. Kč) a malé.

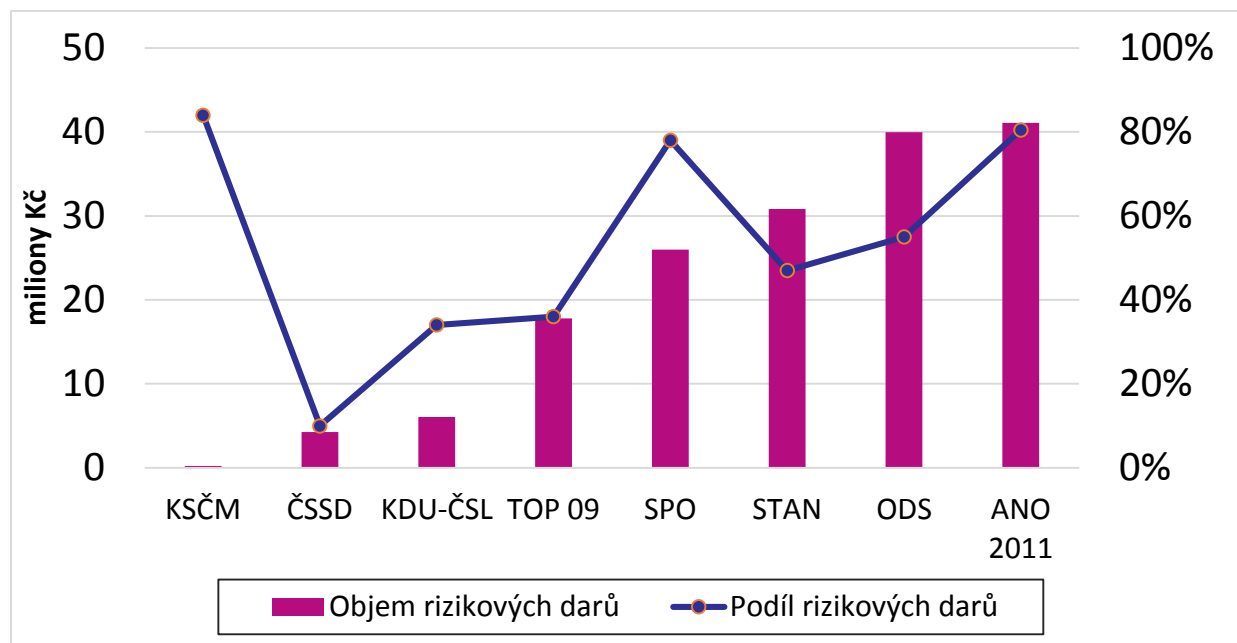
7.1. Velké strany

Grafu 9 srovnává objemy darů od rizikových subjektů napříč osmi ekonomicky nejsilnějšími stranami. Největší objem takových darů vyazuje Hnutí ANO 2011, pro které tyto dary představují 80 % firemních darů. Většina těchto darů pochází firem, které podnikají v zemědělství nebo chemickém průmyslu a vlastní je skupina Agrofert Andreje Babiše (například DEZA, a.s., Lovochemie, a.s. nebo Synthesia, a.s.). 65 % darů, které hnutí získalo, pochází od firem, které [dostávají dotace z evropských fondů](#).

Druhý největší objem rizikových darů vyazuje ODS, která získává tradičně velký objem darů od právnických osob (v období 2012 až 2015 to bylo přibližně 73 milionů Kč). Dary od rizikových dárců tvoří zhruba 55 % všech těchto darů, 29 % objemu darů je od dárců, kteří [získávají veřejné zakázky](#), 20 % sídlí v [hromadných sídlech](#) a 14 % získává [dotace z evropských fondů](#) (povšimněte si, že jednotlivé rizikové faktory se vzájemně nevylučují). Objem darů ODS od dárců vykazujících ostatní rizikové faktory je zanedbatelný.

Hnutí Starostové a nezávislí (STAN) vyazuje poměrně velký objem rizikových darů a vysoký podíl těchto darů na darech od právnických osob, nicméně oboje je způsobeno velkým množstvím darů od TOP 09 (v objemu 14,7 milionu Kč ve sledovaném období), která dle naší definice sídlí v hromadném sídle. Strana práv občanů (SPO) vyazuje velmi vysoký podíl rizikových darů (78 %). V případě této strany je vysoký podíl způsoben především velkými dary od společností SIGMA DIZ, s.r.o. a RayService, s.r.o. TOP 09 a KDU-ČSL získaly 36 % a 34 % darů od rizikových dárců; tito dárci byli především příjemci veřejných zakázek a dotací z evropských fondů. Pro ČSSD nebyly ve sledovaném období dary od právnických osob významné a podíl darů od rizikových dárců byl u této strany nejnižší ze všech velkých stran. KSČM získala největší podíl darů od rizikových dárců mezi velkými stranami, celkový objem těchto darů je ovšem zanedbatelný (230 tis. Kč).

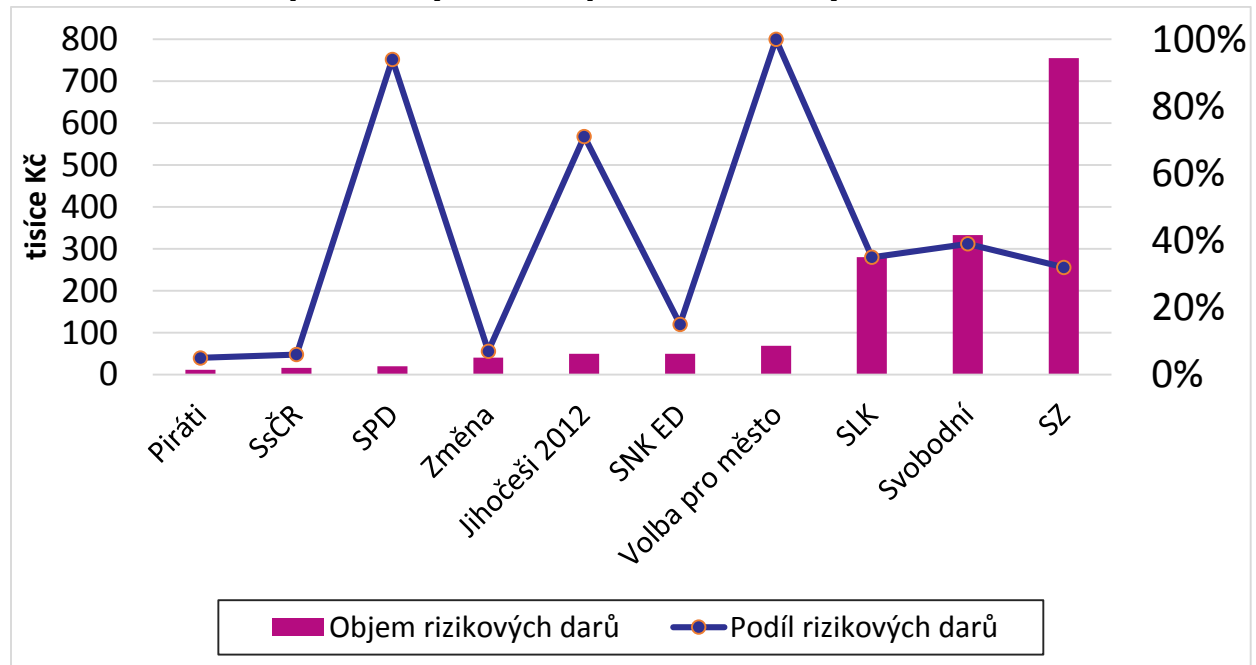
Graf 9: Podíl darů od dárců vykazujících alespoň jeden rizikový faktor v letech 2012-2015.



7.2. Malé strany

Strana zelených získala největší objem darů od rizikových dárců mezi malými stranami, nicméně podíl těchto darů na všech darech od právnických osob (32 %) je nižší než u většiny velkých stran. Rizikovými dárci jsou v případě této strany především příjemci evropských dotací (15 %) a firmy s hromadným sídlem (14 %). Strana svobodných občanů a Starostové pro Liberecký kraj získaly od rizikových dárců 333 a 280 tis. Kč. Obě tyto strany vykazují podíl rizikových dárců okolo jedné třetiny, podobně jako Strana zelených. Regionální politická strana Volba pro město (angažuje se především v Hradci Králové) má podíl rizikových darů nejvyšší možný, tedy 100 %. Je ovšem nutné podotknout, že tato strana získala pouze 2 dary v souhrnné výši 69 tis. Kč od firem, které v minulosti získaly veřejné zakázky od Pardubického kraje i statutárního města Hradec Králové. U strany Svoboda a přímá demokracie - Tomio Okamura (SPD) je důvod velkého podílu rizikových darů podobný, strany získala pouze 3 dary od právnických osob, z čehož ten největší je od společnosti, která je dodavatelem veřejných zakázek.

Graf 10: Podíl darů od dárců vykazujících alespoň jeden rizikový faktor na všech darech od právnických osob pro malé strany v letech 2012-2015



Závěr

Zpráva analyzuje financování nejvýznamnějších 32 stran a hnutí, které kandidují v krajských volbách. Za rok 2015 tyto politické strany vykázaly výnosy v hodnotě 705 milionů Kč, což je nejméně od roku 2009. Objem darů od právnických osob sledovaným stranám dosáhl dokonce nejnižší hodnoty od roku 2000. Nicméně i mezi těmito dary se vyskytuje vysoký podíl rizikových darů, tedy takových, které pochází od firem, které se mohou nacházet ve střetu zájmů nebo od dárců, které lze obtížně identifikovat. S výjimkou ČSSD, u které je tento podíl minimální, se podíl rizikových darů u větších stran pohybuje mezi 35% až 80% z celkového objemu darů od právnických osob.

Zadluženost politických stran dlouhodobě roste. Především velké strany jako ODS a ČSSD se mohou relativně snadno dostat do finančních problémů, pokud neuspějí ve dvou po sobě jdoucích volbách. V důsledky by se tedy mohly dostat i do situace, kdy je věřitelé budou moci významně ovlivňovat. Na rozdíl od dárců navíc zákon v současné době nevyžaduje, aby strany zveřejňovaly údaje o svých věřitelích. ODS navíc vykazuje i velký podíl rizikových dárců, což ještě zvyšuje případné riziko ovlivnění strany ze strany dárců a věřitelů.