

Metodika - hodnocení financování politických stran

1. Úvod

Cílem tohoto dokumentu je představit metodiku hodnocení financování politických stran podle transparentnosti a rizik spojených s jejich příjmy. Metodiku vytvořil spolek EconLab, výsledky hodnocení stran budou dostupné na webu PolitickeFinance.cz. Metodika byla navržena jako maximálně nestranná, za tímto účelem byly k jejímu připomínkování vyzvány všechny parlamentní politické strany.

Předmětem hodnocení jsou příjmy politických stran v posledním volebním období, tedy v letech 2013-2017. Hodnocení je tvořeno kombinací známek z pěti kategorií ($I_1 - I_5$) týkajících se problémových aspektů financování českých politických stran. Strany mohou v každé kategorii získat známku od 1 do 5, kde 1 je nejlepší a 5 nejhorší, jako ve škole. Strany hodnotíme v následujících kategoriích: riziko střetu zájmů (I_1), zahraniční vliv (I_2), finanční stabilita (I_3), riziková dárce (I_4) a transparentnost (I_5).

Následující sekce tohoto dokumentu popisují výpočet indikátorů v jednotlivých kategoriích. Tyto indikátory jsou následně použity pro určení známky za každou kategorii. Výsledné hodnocení je pak vypočítáno jednoduše jako aritmetický průměr známek z jednotlivých kategorií a poskytuje komplexní obrázek o financování českých politických stran.

2. Indikátory

2.1. Riziko střetu zájmů

Indikátor rizika střetu zájmů se zaměřuje na střet zájmů ve veřejných zakázkách a evropských dotacích. Tvoří ho součet hodnot všech veřejných zakázek a evropských dotací, které v letech 2013-2017 byly zadány, respektive přiděleny, firmám s politickou konexí na danou stranu. Za *Firmu s politickou konexí* pro účely tohoto indikátoru považujeme takovou firmu, která v minulých 4 letech darovala politické straně dar ve výši alespoň 25 tisíc Kč anebo se v jejích statutárních orgánech¹ vyskytovala osoba, která za danou stranu v posledních 4 letech

¹ Netýká se podniků s majetkovou účastí státu či samospráv.

kandidovala do Poslanecké sněmovny, senátu nebo zastupitelstva kraje. Zahrnutí jsou i kandidáti do Poslanecké sněmovny 2017.

Indikátor bere v úvahu všechny veřejné zakázky a evropské dotace zadané, respektive rozdělené v ČR mezi 1. lednem roku 2013 a 30. červnem 2017. V případě, že tato částka přesáhne 50 milionů Kč pro jednu firmu, do sumy zakázek a dotací počítáme pouze 50 milionů Kč. Tento indikátor zahrnujeme proto, že politické konexe mohou znamenat zvýšené riziko situací, kdy osoba rozhodující o veřejné zakázce, respektive evropské dotaci (ne pouze o jejím vítězi, ale i o jejích detailech, lhůtách apod.) může být zároveň spřízněná s politickou stranou napojenou na některou ze soutěžících firem.

Indikátor rizika střetu zájmů pro politickou stranu p definujeme jako sumu všech dotací a zakázek napojených firem následovně:

$$I_{1,p} = \sum_{v=1}^{V_p} \text{Hodnota zakázky}_v + \sum_{d=1}^{D_p} \text{Hodnota dotace}_d$$

kde $v = 1, \dots, V_p$ značí veřejné zakázky získané ve sledovaném období firmami s konexí na politickou stranu p , V_p značí počet takových veřejných zakázek, $d = 1, \dots, D_p$ značí evropské dotace obdržené ve sledovaném období firmami s konexí na politickou stranu p , a D_p značí počet takových evropských dotací. Největší možná započítaná suma zakázek a suma dotací pro jednu firmu je 50 milionů Kč.

Známka za riziko střetu zájmů je poté odvozena podle následující tabulky:

Hodnota indikátoru Riziko střetu zájmů ($I_{1,p}$)	Známka
Méně než 100 mil. Kč	1
101 - 500 mil. Kč	2
501 mil. - 1 mld. Kč	3
1 - 2 mld. Kč	4
Více než 2 mld. Kč	5

2.2. Zahraniční vliv

Indikátor zahraničního vlivu ukazuje podíl darů od zahraničně vlastněných firem na celkových příjmech politické strany. Na takové dary může být nahlíženo jako na obcházení zákona, který ukládá, že zahraniční firmy nemohou darovat peníze českým politickým stranám.

Dary od firem se zahraničním vlastníkem mohou být také problematické kvůli skryté vlastnické struktuře, dále je nejasné, jaký zájem mohou mít zahraniční osoby na podpoře českých politických subjektů. Bezpečnostní informační služba ČR navíc opakovaně poukazuje² na zvyšující se vliv čínských a ruských zpravodajských služeb na českou politickou scénu. Skryté financování přes společnosti vlastněné ze zahraničí může být jednou z cest, jak ovlivnit chování politických subjektů. Proto tento indikátor reprezentuje procentuální podíl darů od dárců se zahraničním vlastníkem na celkových příjmech dané strany.

Indikátor zahraničního vlivu na stranu p definujeme následovně:

$$I_{2,p} = \frac{\sum_{i=1}^{M_p} \text{Hodnota daru}_i}{N_p \sum_{j=1}^{M_p} \text{Hodnota daru}_j}$$

kde $i = 1, \dots, M_p$ značí dary obdržené stranou p mezi lety 2013-2017 od společností, jejichž vlastníky jsou nejméně z 50 % zahraniční právnické osoby, M_p pak značí počet takových darů politické straně p a N_p značí počet všech darů od právnických osob straně p .

Známka za zahraniční vliv je poté odvozena podle následující tabulky:

Hodnota indikátoru Zahraniční vliv ($I_{2,p}$)	Známka
méně než 5%	1
5,01% - 15%	2
15,01% - 25%	3
25,01% - 35%	4
35,01% a více	5

2.3. Finanční stabilita

Indikátor finanční stability je definován jako podíl cizích zdrojů k 31.12.2016 na součtu výnosů strany za sledované období 2013-2016. Tento indikátor tedy říká, jak velká část příjmů strany za poslední 4 roky by byla třeba pro splacení současných závazků. Finanční stabilita je důležitým faktorem ovlivňujícím nezávislost politické strany. Pokud má strana velké závazky vůči soukromým věřitelům, mohou ji tito věřitelé významně ovlivňovat. Navíc tíživá finanční situace může vést k nestandardnímu jednání strany (oddalování či vyvolávání předčasných voleb, snaha udržet koalici i za cenu popření programu apod.).

² Např. Výroční zpráva BIS za rok 2014, kapitola 2.3., <https://www.bis.cz/pdf/2014-vz-cz.pdf>.

Indikátor finanční stability strany p definujeme následovně:

$$I_{3,p} = \frac{\text{Cizí zdroje}_p}{\text{Výnosy celkem za období 2013–2016}_p}$$

Známka za finanční stabilitu proto vychází z podílu cizích zdrojů na celkových výnosech strany za poslední 4 roky, a to podle následující tabulky:

Hodnota indikátoru Finanční stabilita ($I_{3,p}$)	Známka
méně než 5%	1
5,01% - 15%	2
15,01% - 25%	3
25,01% - 35%	4
35,01% a více	5

2.4. Anonymní dárci

Mezi rizikové dárcy řadíme dvě kategorie firem: (a) firmy s nedohledatelným vlastníkem a (b) ekonomicky neaktivní firmy. Dary od takových firem považujeme za rizikové proto, že není jasné, odkud darované peníze pocházejí. Situace, kdy například ekonomicky neaktivní schránková společnost daruje peníze politické straně, může indikovat, že je společnost zneužita jako tzv. bílý kůň – prostředník, skrze kterého jsou dary posílány politickým stranám a skuteční dárci zůstávají neznámí. Indikátor rizikovosti dárců proto definujeme jako procentuální podíl těchto rizikových darů na celkovém objemu darů od právnických osob dané straně. V následujících sekcích detailně popisujeme, jak rozpoznáváme jednotlivé kategorie rizikových dárců.

2.4.1. Firmy s nedohledatelným vlastníkem

Při identifikaci firem s nedohledatelným vlastníkem vycházíme z údajů v Obchodním rejstříku včetně zápisů z valných hromad a výročních zpráv. V těchto dokumentech mají být uvedeni všichni zúčastnění akcionáři s podílem nad 20%. Pokud tomu tak není, považujeme vlastníky za nedohledatelné. Může tak docházet k problémům např. s vymáháním odpovědnosti a je obtížné identifikovat potenciální střet zájmů atp.

2.4.2. Ekonomicky neaktivní firmy

Za ekonomicky neaktivní považujeme firmu tehdy, pokud splňuje alespoň dvě z následujících tří kritérií:

- Hromadné sídlo
- 0 zaměstnanců

- Nezveřejňování dokumentů v OR

Za hromadná sídla považujeme³ adresy, kde formálně sídlí množství firem, ale reálně zde nefungují. Pro účely identifikace nestandardní činnosti považujeme za hromadné sídlo takovou adresu kde:

1. Sídlí více než 25 firem (akciových společností a společností s ručením omezeným).
2. Nejméně 50, a nebo 50 % těchto firem ČSÚ klasifikuje jako ekonomicky neaktivní.

Takových adres v dubnu 2015 existovalo v ČR 1260, a sídlilo v nich 105 252 společností. Pro představu, to je cca 10% všech právnických osob v ČR. Firma sídlící v hromadném sídle není nutně jakkoliv špatná, je ale vysoká šance, že v udané lokalitě reálně nesídlí, tedy tam např. nelze zastihnout její statutáry, zaměstnance, nebo zajistit jakýkoliv majetek. V takovém případě jsou častější problémy např. s vymáháním odpovědnosti.

Druhým kritériem pro klasifikaci firmy jako ekonomicky neaktivní je fakt, že podle dat Českého statistického úřadu má firma 0 zaměstnanců. Třetím kritériem je pak nezveřejňování povinných dokumentů v Obchodním rejstříku tak, jak to ukládá zákon. Pokud firma splňuje alespoň dvě z těchto tří kritérií, považujeme ji za ekonomicky neaktivní. Indikátor je pak dopočítán jako podíl darů od takových společností na celkovém objemu darů straně od všech právnických osob.

Indikátor rizikových dárců je spočítán následovně:

$$I_{4,p} = \frac{\sum_{i=1}^{M_p} \text{Hodnota daru}_i}{\sum_{j=1}^{N_p} \text{Hodnota daru}_j}$$

kde $i = 1, \dots, M_p, \dots, N_p$ značí dary od schránkových neaktivních firem, nebo firem s nedohledatelnými vlastníky, M_p pak značí počet takových darů politické straně p a N_p značí počet všech darů od právnických osob straně p .

Známka za anonymní dárce je poté odvozena podle následující tabulky:

Hodnota indikátoru Anonymní dárce ($I_{4,p}$)	Známka
méně než 5%	1
5,01% - 15%	2
15,01% - 25%	3
25,01% - 35%	4

³ Zdroj definice: http://wiki.zindex.cz/doku.php?id=hromadna_sidla

35,01% a více	5
---------------	---

2.5. Transparentnost

Poslední známka našeho hodnocení, tedy známka za transparentnost financování, se zaměřuje na to, zda strana zveřejňuje informace o svém fungování a financování takovým způsobem, který umožňuje jednoduchý přístup a kontrolu veřejnosti. Indikátor transparentnosti, ze kterého bude spočítána výsledná známka za transparentnost, se skládá ze tří částí: (a) výroční zpráva na webu, (b) strojově čitelný seznam dárců na webu a (c) správná suma darů. Hodnotíme stav k 20. září 2017.

2.5.1. Výroční zpráva na webu

Výroční zpráva představuje základní zdroj informací o fungování a financování politické strany. Stranu v této kategorii bodujeme podle následujících pravidel:

- 0 bodů, pokud strana neuveřejní výroční zprávu vůbec,
- 0,75 bodu, pokud strana uveřejní na svých internetových stránkách pouze scan výroční zprávy,
- 1 bod, pokud je výroční zpráva zveřejněna v otevřeném formátu (strojově čitelné .pdf, .xls, .csv apod.).

Jako ve zbytku hodnocení se zaměřujeme na roky 2013-2016, tedy 4 výroční zprávy. Celkem tedy strana může v tomto ukazateli získat maximálně 4 body.

2.5.2. Strojově čitelný seznam dárců na webu

Dary jsou významnou součástí příjmů většiny politických stran. Zároveň však existuje riziko, že strana nelegálním způsobem "oplatí" soukromému dárci jeho štědrost, proto je nezbytné, aby nad nimi měla veřejnost kontrolu. Efektivní kontrola veřejnosti je umožněna pouze tehdy, když strana seznam dárců zveřejní ve strojově čitelné podobě. Tento indikátor bodujeme podle následujících pravidel:

- 0 bodů, pokud seznam není zveřejněn vůbec
- 0,75 bodu, pokud strana uveřejní na svých internetových stránkách seznam dárců pouze jako naskenovaný dokument,
- 1 bod, pokud je seznam dostupný v otevřeném formátu (strojově čitelné .pdf, .xls, .csv apod.)

Znovu hodnotíme 4 výroční zprávy, strana tak může získat opět celkem maximálně 4 body.

2.5.3. Správná suma darů

Politické strany ve svých výročních zprávách dle zákona uvádí seznam jednotlivých obdržovaných darů. Zároveň uvádí celkovou obdržovanou sumu darů, a to v přehledu příjmů a výdajů. Někdy se

ale stává, že suma hodnot jednotlivých darů nesouhlasí s částkou uvedenou v přehledu příjmů a výdajů. To způsobuje vážné pochybnosti o tom, zda jsou všechny dary řádně uvedeny.

Výročním zprávám s nepřesností pod 10 tisíc Kč je udělen 1 bod, za rozdíl větší než je tento interval pak udělíme 0 bodů. Celkem tedy strana může získat znovu maximálně 4 body.

2.5.4. Dary na transparentním účtu

Tento subindikátor hodnotí, zda jsou dary přijímány pouze na transparentním účtu k tomu určeném, a zda jsou v souladu se zákonem označeny jménem a datem narození, popřípadě názvem a IČ dárce. Strana může získat až 3 body za správné praktiky při přijímání darů na transparentní účet. Vzhledem k zákonné úpravě hodnotíme až od roku 2017.

Pátý indikátor je pak tvořen součtem čtyř bodových ohodnocení v částech definovaných výše. Maximálně tedy strany můžou v pátém indikátoru získat 15 bodů.

Indikátor transparentnosti je tvořen součtem bodů získaných v jeho třech částech:

$$I_{5,p} = I_{5a,p} + I_{5b,p} + I_{5c,p} + I_{5d,p}$$

Známka za transparentnost se poté uděluje podle následující tabulky:

Hodnota indikátoru Transparentnost ($I_{5,p}$)	Známka
12,01 - 15	1
9,01 - 12	2
6,01 - 9	3
3,01 - 6	4
0 - 3	5

3. Výpočet celkového hodnocení

Po výpočtu známek v jednotlivých kategoriích se celkové hodnocení strany p (1 je nejvyšší a 5 nejhorší) vypočítá jako aritmetický průměr těchto známek.

$$Z_p = \frac{Z_{1,p} + Z_{2,p} + Z_{3,p} + Z_{4,p} + Z_{5,p}}{5}$$

4. Použitá data

Data o financování politických stran pochází primárně z výročních zpráv, které musí strany podle zákona předložit každý rok do konce března Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky (od roku 2017 pak Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a hnutí (UDHPSH)). Ty jsou následně zveřejněny v papírové podobě v Parlamentní knihovně (od roku 2017 v UDHPSH a také online na webu udhpsch.cz). Z výročních zpráv čerpáme informace o dárcích a rozpočtech politických stran. Kontrolujeme také webové stránky jednotlivých politických stran.

Kandidátní listiny politických stran pochází z www.volby.cz, informace z transparentních účtů o darech za rok 2017 pochází ze serveru hlidacstatu.cz. Data o veřejných zakázkách pochází z Věstníku veřejných zakázek, data o evropských dotacích ze serveru www.strukturalni-fondy.cz. Data o neaktivních společnostech, schránkových firmách a společnostech s nedohledatelnými vlastníky pochází z Českého statistického úřadu. Konečně, data o obchodních společnostech a jejich statutárních osobách jsou stažena z Obchodního rejstříku.

5. Závěr

Doufáme, že naše hodnocení povede ke zvýšení motivace politických stran zveřejňovat informace o svém financování co nejtransparentněji a zejména omezí jejich ochotu vystavovat se riziku střetu zájmů a přijímat peníze z neověřených zdrojů.

Podobné hodnocení budeme zveřejňovat před každými volbami, abychom dále motivovali politické strany ke zlepšení jejich skóre a především ke zvýšení jejich transparentnosti.

Vznik této metodiky podpořila US Embassy Prague.