

**POLITICKÉ STRANY A FINANCIE -
TAJOMSTVO ALEBO DÔVERA?**

*Emília Sičáková-Beblavá
Daniela Zemanovičová*

Za spoluprácu pri spracovaní tohto materiálu ďakujeme:

Zuzane Wienk

Jarmile Lajčákovej

Miroslavovi Beblavému

POLITICKÉ STRANY A FINANČIE - TAJOMSTVO ALEBO DÔVERA?

© Transparency International Slovensko
Bajkalská 25
827 18 Bratislava 212
tel.: 02/534 110 20, fax: 02/582 33 487
www.transparency.sk, tis@transparency.sk

Vydal: *Róbert Vico* - vydavateľstvo

ISBN 80-89041-62-0



Transparency International Slovensko

POLITICKÉ STRANY A FINANCIE - TAJOMSTVO ALEBO DÔVERA?

*Emília Sičáková-Beblavá
Daniela Zemanovičová*

**Bratislava
2002**

Vydané s podporou nadácie Friedricha Eberta v SR a INEKO

Transparency International Slovensko (TIS) je nezisková, nestranička mimovládna organizácie so sídlom v Bratislave. Je národnou pobočkou celosvetovej organizácie Transparency International, ktorá bola založená v roku 1993 a má sídlo v Berlíne. Medzi hlavné ciele TIS patrí predovšetkým podpora a presadzovanie takých demokratických hodnôt v živote spoločnosti, akými sú transparentnosť, dôvera, čestnosť a integrita, ktoré významným spôsobom napomáhajú bojovať proti korupcii.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL SLOVENSKO

Bajkalská 25, 827 18 Bratislava 212

tel: 02/5341 10 20, fax: 02/5823 34 87

Túto publikáciu nájdete aj na internete - www.transparency.sk

Členovia Aliancie za transparentnosť a boj proti korupcii:

Milan Banas

Anna Butašová

Iveta Griačová

Eugen Jurzyca

Mária Kolaříková

Zdenko Kováč

Katarína Mathernová

Grigorij Mesežnikov

Vladimír Pirošík

Oľga Reptová

Emília Sičáková

Dušan Staněk

Juraj Stern

Soňa Szomolányi

Jiří Vlach

Daniela Zemanovičová

Obsah

I. Prečo je financovanie politických strán problematické a spájané s korupciou	7
I.1. Širšie súvislosti financovania politických strán	7
I.2. Príčiny vnímanej narastajúcej korupcie v oblasti financovania politických strán	8
II. Modely financovania politických strán vo svete	9
II.1. Súkromné zdroje	10
II.2. Verejné zdroje	11
II.3. Súkromné či verejné financovanie politických strán?	12
II.4. Príklady zo zahraničia	13
III. Financovanie politických strán v Slovenskej republike	21
III.1. Legislatíva	21
III.1.1. Bežné financovanie politických strán	21
III.1.2. Volebné kampane	23
III.1.3. Prezidentské kampane	29
III.2. Vnímanie financovania politických strán v Slovenskej republike	30
III.3. Výsledky občianskeho monitoringu výdavkov politických strán a hnutí pred parlamentnými voľbami 2002	32
III.4. Identifikovanie ďalších problémových oblastí	34
IV. Závery a odporúčania	40
Prílohy:	
Príloha č.1: Volebná komisia britského parlamentu	45
Príloha č.2: Systém integrity politickej strany (základný náčrt)	46

I. Prečo je financovanie politických strán problematické a spájané s korupciou

I.1. Širšie súvislosti financovania politických strán

Financovanie politických strán a kampaní je všade vo svete problematické. Na jednej strane je potrebné uviesť, že demokratická politika nemôže existovať bez finančných zdrojov. Politické strany by neboli schopné sa zorganizovať, politici by nemohli komunikovať s verejnosťou, takisto by sa nemohla zorganizovať predvolebná kampaň. Preto financovanie politických strán je nielen nevyhnutné, ale aj žiaduce. Na strane druhej, netransparentnosť vo verejnom živote prináša nielen morálne, ale pre občana aj ekonomické efekty. Platí to aj pre nekalé financovanie politických strán: nekalé financovanie politických strán má ekonomické efekty, ktoré platia všetci občania, či už vo forme drahšej stavby miestnej školy (kde by za rovnaké peniaze pri korektnej súťaži obec postavila aj kvalitnú telocvičňu) alebo drahších liekov. Tieto na prvý pohľad "neviditeľné" toky priamo dopadajú na životnú úroveň každého občana - znižujú jeho disponibilný príjem, ako aj dostupnosť a kvalitu verejných služieb.

Hoci všetky formy korupcie spoločnosti škodia, ani jedna nespôsobuje väčší úbytok dôvery v inštitúcie štátu, ako keď samotní predstavitelia verejného sektora sú vnímaní ako skorumpovaní. Vo všetkých spoločnostiach sa firmy aj občania usilujú ovplyvniť zákonodarcov i výkonnú moc tak, aby chápali a zohľadňovali ich postoje, názory. Kontakty medzi súkromným sektorom a verejným sektorom môžu nadobúdať rozličné formy. V jednej extrémnej polohe sa lobovanie robí transparentne a finančné prepojenia medzi firmami, politikmi a politickými stranami sú **jasne identifikovateľné** a na základe zákona. V druhej extrémnej polohe sa politikom dávajú úplatky alebo netransparentné financovanie politických strán pôsobí ako náhrada úplatku a súvisí s protislužbou. Preto ďalším negatívnym dôsledkom nekalého financovania politických strán je **strata dôvery v inštitúcie** verejného sektora prijímajúce rozhodnutia, ktoré nie sú v zhode s verejným záujmom, ale sledujú finančné záujmy politickej strany; ide o politickú korupciu.

Politické strany získavajú financie zo súkromných a verejných zdrojov. Súkromné financovanie politických strán umožňuje **záujmovým skupinám** vplyvať na rozhodovací proces vo verejnom sektore. Aj z uvedeného dôvodu je potrebné vedieť, kto "platí" činnosť politických strán, teda kto má vplyv na činnosť politickej strany. V transformujúcich sa ekonomikách sa firmy ešte častejšie snažia využiť svoj politický vplyv na ovplyvnenie tvorby legislatívneho rámca a rozhodovacieho procesu v snahe získať pre seba rentu, čo má negatívne dôsledky na ekonomiku a celú spoločnosť.

Deformácie môžu nastať aj na strane **podnikateľského sektora**. Za určitých podmienok môžu aktivity podnikateľského sektora vyústiť do ovplyvnenia správy vecí verejných, tzv. "**state capture**", ovládnutie štátu zo strany firiem. Vo vzťahu k politickým inštitúciám v danom štáte a ich právomociam toto ovládnutie môže súvisieť:

- s ovplyvnením legislatívy,
- s ovplyvnením rozhodnutí vlády, verejnej správy,
- s ovplyvnením rozhodnutí súdov,
- s financovaním politických strán.

I.2. Príčiny vnímanej narastajúcej korupcie v oblasti financovania politických strán

Podľa viacerých pozorovateľov, napr. podľa *Arnaulda Miguela z London School of Economics*¹, v ostatných 10 rokoch narastá v Európe korupcia spojená s financovaním politických strán. Výnimkou sú krajiny Škandinávie. Uvedená zmena je spájaná s viacerými faktormi:

○ Výrazný nárast dopytu po peniazoch

*Rada Európy*² uvádza, že od začiatku 80-tych rokov výdavky politických strán rapídne narastajú. V dôsledku toho peniaze v činnosti politických strán a pri presadzovaní sa zohrávajú čoraz väčšiu úlohu. Politické strany kupujú priestory na činnosť na centrálnej, ako aj na lokálnej úrovni. Potrebujú počítače, zamestnávajú ľudí na plný pracovný úväzok, alebo príležitostne rôznych expertov. Politické kampane sú finančne stále náročnejšie. Komunikácia si vyžaduje veľký rozpočet. Stretnutia, cestovanie, tlačové besedy, výskum, prieskumy verejnej mienky - to všetko stojí dosť peňazí.

○ Nízky počet členov politickej strany

Nárast dopytu politických strán po vonkajších príjmoch³ (ide hlavne o dary od právnických osôb) súvisí aj v priemere s nízkym počtom členov politických strán (čím sa vytvára nízky vnútorný príjem politickej strany generovaný z členských príspevkov). Fenomén nízkeho členstva v politických strane je vysvetľovaný teóriou "collective action" - teóriou kolektívneho konania. Ide o situáciu, keď bez aktívnej spoluúčasti môžu mať mnohí výhody z aktivít niekoho iného, a stávajú sa tak čiernymi pasažiermi. Teda mnohí majú výhody z aktivít, napr. politickej strany, ktorá predstavuje základ reprezentatívnej demokracie, ale sami k jej aktivitám a formovaniu neprispievajú. Ide o tzv. inštitucionálne zlyhanie. Podľa *M. Pinta-Duschinského*⁴ ľudia sa prestávajú zaujímať o politiku. Podľa neho je však veľmi nebezpečné rezignovať na získavanie nových členov.

○ Narastanie súkromného sektora a zmena postavenia verejného sektora

V mnohých starších a transformujúcich sa demokraciách je trendom klesajúca úloha štátu ako priameho poskytovateľa verejných služieb. Priame poskytovanie verejných služieb sa nahrádza nepriamym - verejné služby v mnohých prípadoch zabezpečujú subjekty súkromného sektora pridelením verejného kontraktu systémom verejného obstarávania. Okrem iného to znamená motiváciu na platenie "vstupného" pri získavaní verejných kontraktov.

○ Pokles zodpovednosti politických lídrov voči širokej verejnosti

Podľa *Keitha Ewinga z Kings College v Londýne*⁵ na vnímanie narastajúcej korupcie vplýva aj pokles skladania účtov⁶ politických lídrov širokej verejnosti, ako aj nízka

¹ Seminár Transparency International o financovaní a činnosti politických strán, Atény, september 2002.

² Rada Európy (1998).

³ Bližšie sa modelom financovania politických strán venujeme v kapitole II.

⁴ Bližšie pozri Černý P. a Clough B. (2001).

⁵ Seminár Transparency International o financovaní a činnosti politických strán, Atény, september 2002.

⁶ z ang. accountability.

úroveň vymáhania práva. Efektívne fungujúce súdnictvo môže v najlepšom prípade zabezpečiť uvalenie sankcie, avšak až s istým časovým posunom. Vzhľadom na politický cyklus a jeho pravidlá môže byť uvalenie sankcie s istým časovým odstupom politicky nezaujímavé. Ešte horšia situácia hrozí v prípade, keď je aj súdnictvo a proces vymáhania práva postihnutý korupciou.

○ **Štát som ja - politická strana**

Politické strany majú niekedy tendenciu príliš sa identifikovať s verejným záujmom v zmysle hesla - "štát som ja". V niektorých politických stranách potom panuje predstava, čo je "dobré pre našu politickú stranu, je dobré pre štát".

○ **Problém kritickej masy**

Záujem na transparentnom financovaní politických strán nemajú spravidla ani koalíčné, ani opozičné strany, pretože nedokonalosti regulácií využívajú rovnako. Preto sa vytvárajú koalície za zachovanie status quo, resp. za prijatie iba minimálnych zmien, ktoré nenarušia systém. Na prelomenie systému je potrebná kritická masa; ináč strana, ktorá by sa začala správať korektne a transparente, môže byť v politickom zápase poškodená.

○ **Obchádzanie širších súvislostí financovania politických aktivít**

Často sa diskutie o problémoch spojených s financovaním politických aktivít sústreďujú iba na časť foriem politických aktivít a zdrojov ich financovania. Škála politických aktivít je však oveľa širšia. Ako uvádza *M. Pinto-Duschinsky*⁷, ak je rozsah regulácie politických aktivít a s tým súvisiacich zdrojov ich financovania príliš úzky, nebude to fungovať. Inými slovami, ak dary politickým stranám musia byť zverejňované, ale dary nadáciám a lobistickým skupinám nie, potom sa sústreďuje veľmi veľká pozornosť na veľmi malý priestor, zatiaľ čo ďalšie oblasti ostávajú neregulované. Následne vzniká tendencia tlačiť pochybné financovanie do neregulovaných oblastí.⁸

○ **Narastajúci záujem médií o politické strany**

Na strane druhej, postupne začali pôsobiť takí sudcovia a novinári, ktorí sú ochotní čeliť politickým tlakom a odkrývať aj korupčné správanie. Prístup k informáciám a zavádzanie transparentnosti tomu napomáhajú. K posunu pojmu korupcia dochádza aj v čase aj v priestore. Významnú úlohu pritom zohrávajú mimovládne organizácie a médiá.

II. Modely financovania politických strán vo svete

Na problematiku financovania politických strán nie je vo svete jednotný názor, neexistuje jediný úspešný model. Každý model má svoje silné, ako aj slabé stránky. Uplatňované systémy sa líšia mierou zastúpenia verejných a súkromných zdrojov financovania, mierou regulácie, verejnej kontroly. Mnohokrát odrážajú aj špecifiká príslušných krajín, kultúry danej spoločnosti, jej historických skúseností a volebného systému.

⁷ Viac pozri Černý P. a Clough B. (2001).

⁸ V SR je napr. regulovaná iba časť nákladov na volebnú kampaň, čo umožňuje obchádzanie celkového limitu na kampaň.

Právny rámec financovania politických strán a jeho praktická implementácia podstatne ovplyvňuje charakter politickej participácie a konkurenciu politických strán v demokratickom systéme. Pri analýze rámca definovaného pre financovanie politických strán je potrebné pozrieť sa napr. na tieto aspekty⁹:

- Čo je základom pre financovanie strany? Ráta sa aj so súkromnými zdrojmi? Mala by byť medzi súkromnými a verejnými zdrojmi rovnováha? Ako by mali byť verejné zdroje distribuované? Na aké výdavky sa môžu použiť verejné zdroje?
- Aké sú pravidlá regulujúce výdavky politických strán? Existujú limity na výdavky? Existujú požiadavky na podávanie správ alebo zverejnenie výdavkov?
- Aké sú pravidlá regulujúce súkromné príspevky? Existujú požiadavky na podávanie správ alebo zverejnenie súkromných príspevkov?
- Aké inštitúcie by mali sledovať korektnú implementáciu systému financovania politických strán? Mali by byť tieto inštitúcie súčasťou štruktúr štátnej správy alebo nezávislé? Kto by mal pracovať v takýchto inštitúciách? Aké právomoci sa im udelia?
- Aké ustanovenia sú definované pre komunikáciu s médiami? Je politickým stranám poskytnutý mediálny čas zadarmo alebo s dotáciou? Sú médiá povinné poskytovať dotovaný čas?

V zásade existujú dve základné možnosti ako financovať politické strany: **z verejných prostriedkov alebo zo súkromných zdrojov**. Od tejto parciálnej oblasti pomeru - súkromných a verejných zdrojov - sa odvíja prevažná časť ďalšieho uvažovania o regulácii financovania politických strán. Preto sa v nasledujúcej časti bližšie venujeme uvedeným možnostiam financovania politických strán.

II.1. Súkromné zdroje¹⁰

Súkromné financovanie má dve základné formy - príspevky členov politickej strany a dary.

- Odborná literatúra medzi pozitíva **príspevkov členov politickej strany** kladie to, že vo všeobecnosti nie je tento spôsob financovania politickej strany spájaný so žiadnymi nebezpečnými deformáciami tvorby politickej vôle ani inej funkcie politickej strany. Jeho slabou stránkou je nízka disponibilita - v súčasnosti členské príspevky nepresahujú jednu tretinu príjmov väčšiny európskych parlamentných strán. *M. Pinto-Duschinsky* nazýva členské príspevky príjmom "z čestných" peňazí.¹¹
- Zvláštnou formou členského príspevku sú tzv. **stranícke dane** - časť príjmu, ktorú musia do straníckej pokladne odvádzať hlavne tí, ktorí vďaka strane vykonávajú určité štátne funkcie. Ide napr. o ministrov, poslancov, či starostov.
- **Dary od fyzických a právnických osôb** tvoria značnú časť rozpočtu politickej strany. Pri daroch od právnických osôb sa zo strany odbornej a laickej verejnosti často vynárajú otázky spojené s pochybnosťou nad nezištnosťou poskytovaného daru. Ďalší otáznik sa vynára v súvislosti s princípom rovnosti pri financovaní politických strán, keďže v mnohých prípadoch o volebnom víťazstve rozhoduje

⁹ Sičáková, E. (2000).

¹⁰ Viac pozri Černý P. a Clough B. (2001).

¹¹ Na Slovensku v tejto oblasti dochádza k deformáciám. Bližšie pozri časť III.4.

nákladná predvolebná kampaň. Dary môžu ovplyvniť aj rozhodovací proces vo vnútri politickej strany - stranám, ktorých financie sú dosť závislé od darov, hrozí, že sa stanú nástrojom skupín, ktoré ju touto formou podporujú.

- Medzi ďalšie - **doplnkové formy súkromného financovania politickej strany** patrí napr. podnikateľská činnosť politickej strany, príjmy z prenájmu nehnuteľností, predaja nehnuteľností, pôžičky, úvery atď. Aj pri týchto formách súkromného financovania sa často zavádzajú rôzne pravidlá: jednak pri úveroch (zvýhodnené úvery sú totiž mnohokrát iba maskovaním daru), alebo pri podnikaní, ktoré sa politickej strane povoľuje len na niektoré oblasti.

V oblasti **súkromného financovania** politických strán sú za najproblémovejšiu oblasť považované dary, keďže politický úspech dosiahnutý primárne peňažnými výhodami deformuje voľnú súťaž politických ideí. V súvislosti s korupciou hrozí nebezpečenstvo, že si niekto za peniaze kupuje alebo riadi tok informácií, prípadne ziskava ďalšie partikulárne výhody¹².

Ďalším problémom môže byť nerovnosť v ovplyvňovaní správy vecí verejných. Ide o situáciu, keď veľkí prispievatelia majú aj veľký vplyv na strany a následne na rozhodovanie vo verejnej sfére. Do istej miery sa tým potiera základný demokratický princíp delegovania právomoci zdola. Môže to byť výrazné vtedy, ak v strane dominuje niekoľko, alebo dokonca iba jeden hlavný prispievateľ.

II.2. Verejné zdroje¹³

Existujú dva základné druhy štátneho financovania politických strán - priame a nepriame.

- **Nepriame štátne financovanie** politických strán má viacero foriem - napr. úhrada nákladov parlamentnej činnosti, vrátane platov poslancov, poskytovanie finančných prostriedkov na prenájom priestorov, ktoré slúžia ako poslanecké kancelárie a zároveň sa často používajú na stranícke účely. Platenie asistentov poslancov, ktorí mnohokrát zároveň vykonávajú stranícke aktivity, používanie služobného auta straníckeho predstaviteľa štátneho či samosprávneho orgánu pri predvolebnej kampani a bežných straníckych aktivitách. Zároveň štát pomáha pri predvolebných kampaniach, napr. formou bezplatného poskytnutia času vo verejnoprávnych médiách. Pri nepriamom financovaní politických strán je problémom zistiť množstvo peňazí, ktoré takýmto spôsobom strany získavajú, resp. ušetria. Jeho ďalšou slabou stránkou je nebezpečenstvo nekontrolovateľného rastu a podozrenie zo zneužívania verejných prostriedkov.
- **Priame štátne financovanie** - podpora finančnými prostriedkami priamo zo štátneho rozpočtu - môže mať viaceré podoby, napr. príspevok na úhradu volebných nákladov, príspevok na činnosť strany alebo príspevok na mandát.

V súčasnosti priamo či nepriamo prispievajú na činnosť politickej strany všetky štáty Európy. Financovanie z verejných zdrojov sleduje viaceré ciele¹⁴. Niektoré systémy sa

¹² Hospodářství, Ekonomická revue (1999).

¹³ Viac pozri Černý P. a Clough B. (2001).

¹⁴ Podrobnejšiu komparáciu financovania politických strán pozri napr. Sičáková E. (2000).

zameriavajú na finančnú podporu volieb, pričom ďalším hlavným cieľom financovania z verejných zdrojov je poskytnúť politickým stranám zdroje na krytie prevádzkových výdavkov strán. Existujú aj krajiny, ktoré z verejných zdrojov prispievajú na volebné ako aj prevádzkové výdavky strán.¹⁵

Z verejného financovania plynú viaceré nebezpečenstvá, ktoré môžu deformovať rovnosť príležitostí v politickej súťaži:

- vládnuca strana je vždy vo výhode, pretože má lepší prístup k materiálnym a ľudským zdrojom,
- stále existuje pokušenie zmraziť existujúci stav z pozície najväčších strán a dominantných skupín vo vzťahu k menším alebo novovznikajúcim stranám a hnutiam,
- takmer stále dochádza k uprednostňovaniu centrálnych straníckych organizácií voči regionálnym a miestnym atď.¹⁶

Úvahy o vyriešení problémov spojených s financovaním politických strán cez zvýšenie štátneho príspevku je potrebné spochybnit' z viacerých dôvodov. Je otázkou politickej citlivosti a prezieravosti, ako rozhodovať o obmedzených verejných zdrojoch. Ich presmerovanie v prospech politických strán môže spochybnit' dôveryhodnosť strán presadzovať verejný, a nie stranícky záujem. Aj príklad Slovenska ukazuje, že zvýšenie prostriedkov z verejných zdrojov nekoreluje s vyššou transparentnosťou financovania strán. Navyše by sa strany dostávali do tesnejšej závislosti od štátu, čo ide proti samotnej filozofii fungovania politických strán.

Potreba strán je veľmi ťažko určiteľná a ak sa bude hradit' z verejných rozpočtov, bude mať tendenciu narastať. Navyše, stratí sa adresnosť voči politickým stranám a ich sympatizantom. Občan je takto nútený prispievať aj na činnosť strán, ktoré odmieta.

II.3. Súkromné či verejné financovanie politických strán?

Jednoznačná odpoveď na otázku optimálneho zdroja príspevkov pre politické strany viac-menej neexistuje. Ako už bolo spomenuté, je možné uviesť argumenty v prospech i proti verejnému, ako aj súkromnému financovaniu politických strán. Je však nepochybné, že tieto dve alternatívy majú rôzny vplyv na politické prostredie a na šírku potrebného regulačného rámca.

Základné otázky, ktoré je potrebné regulovať pri úprave financovania politických strán, sú načrtnuté v úvode tejto kapitoly - rozsah ich úpravy sa však líši v závislosti od pomeru súkromných a verejných príspevkov. Vychádzajúc z analýz pomeru súkromných a verejných príspevkov, je možné urobiť nasledujúce základné závery:

¹⁵ Väčšina systémov používajúcich financovanie z verejných zdrojov sa pri rozdeľovaní verejných prostriedkov pokúša nájsť rovnováhu medzi princípom proporcionality a rovnosti. Obyčajne je hlavným determinantom toho, koľko verejných zdrojov je politickej strane pridelených, jej proporčná sila. Princíp rovnosti však v mnohých krajinách takisto zohráva dôležitú úlohu.

¹⁶ Hospodářství, Ekonomická revue (1999).

- Modely financovania politických strán, v ktorých **dominujú súkromné príspevky**, často vyžadujú zákony, ktoré regulujú vplyv súkromných prispievateľov (pozri napr. USA¹⁷). V uvedených systémoch boli zavedené zákony, ktoré limitujú príspevky z jedného zdroja, vyžadujú podávanie správ alebo zverejňovanie súkromných príspevkov a regulujú výdavky politických strán. Regulačné rámce sa pokúšajú, s rôznym úspechom, limitovať vplyv tých, ktorí súkromne prispievajú a dať voličovi jasný obraz o tom, kde získavajú politické strany svoje zdroje. Avšak v pravidlách sa nachádzajú medzery a implementácia uvedených pravidiel a vplyv pravidiel je často citeľný len vtedy, keď je mobilizovaná široká verejnosť - aktívny občan. Občanovi je však potrebné vložiť do rúk nástroje, ktoré mu umožnia kontrolu realizovať. Takýmto nevyhnutným nástrojom je **transparentnosť**.

- Modely financovania politických strán, ktorých systémy sú založené na **dominancii verejných zdrojov**, sú zvyčajne menej zložité, pričom aj tu existujú odlišné prístupy. Tie je možné ukázať na príklade Izraelu a Švédska:
 - Politické strany v Izraeli získavajú verejné zdroje, ich použitie regulujú. Zároveň limitujú súkromné príspevky a zabezpečujú ich verejnú kontrolovateľnosť.
 - Švédsko sa pri úprave financovania politických strán zameralo na podrobnú reguláciu verejných zdrojov, pričom nemá v zákone explicitne definované súkromné príspevky, nevenuje sa ich limitom, prípadne zverejňovaniu.

V nasledujúcej časti tejto kapitoly uvádzame príklady regulácie financovania politických strán vo vybraných krajinách.

II.4. Príklady zo zahraničia

Problematika verejného či súkromného financovania politických strán je ovplyvnená ústavnými princípmi. Napríklad v USA sa právo poskytovať súkromné príspevky politickým stranám opiera o ústavnú ochranu slobody prejavu. Napriek uvedenému, v niektorých krajinách súdy rozhodli o limitácii súkromných príspevkov s cieľom vytvoriť rovnaké podmienky pre všetkých občanov, či už chudobných alebo bohatých, pre participáciu na politickom živote.

Vo väčšine demokratických krajín získavajú politické strany finančné prostriedky jednak zo súkromných, ako aj z verejných zdrojov. Avšak pomer medzi verejnými a súkromnými prostriedkami sa v jednotlivých krajinách výrazne líši. Napr. politické strany v Izraeli získavajú veľkú časť podpory (85%) z verejných zdrojov, približne polovicu z potrebných zdrojov získavajú politické strany v Nemecku. Na druhej strane, politické strany v USA získavajú väčšinu svojich prostriedkov zo súkromných zdrojov.

Na rôznorodosť prístupu k uvedenej otázke poukazujú aj nasledujúce príklady zo zahraničia, ktoré poukazujú na rôzne systémy regulácie politických strán, teda na odlišné formálne pravidlá vytvárané s cieľom regulovať činnosť a financovanie politických strán:

¹⁷ Bližšie pozri časť II.4.

**Príklad USA:
Financovanie federálnych volebných kampaní v USA¹⁸**

Dosah reformy financovania politických strán z roku 2002 "*The Bipartisan Campaign Reform Act 2002 (BCRA)*" možno pochopiť len v kontexte stručného prehľadu predchádzajúcej legislatívy a výkladu súdov. V nasledujúcom texte preto naznačujeme hlavné medzery a nedostatky pri financovaní politických kampaní na úrovni federácie, ktoré sa BCRA pokúša eliminovať. Za ním nasleduje stručný prehľad súčasnej platnej legislatívy v rámci zmien, ktoré priniesol BCRA.

1. Zákon o politických kampaniach na federálnej úrovni z roku 1970 v zmysle novely z roku 1974 (Federal Election Campaign Act - FECA 1970¹⁹)

Americký kongres po korupčnej afére Watergate prijal v roku 1974 rozsiahlu novelu existujúcej legislatívy FECA²⁰. Novela pevne stanovila obmedzenia a limity na *príspevky* politickým stranám, výborom a kandidátom, ako aj ich *výdavky* pri volebných kampaniach na federálnej úrovni.²¹ Okrem toho zakotvila povinnosť zverejňovať takéto údaje a ustanovila Federálnu volebnú komisiu (The Federal Election Commission - FEC).

1.1 Obmedzenia príspevkov a výdavkov kandidátov a politických strán - prípad Buckley v. Valeo²²

Ihneď po prijatí novely FECA, oponenti reformy iniciovali súdny spor a argumentovali rozpor novely s Ústavou USA. Jeho výsledkom bolo rozhodnutie Najvyššieho súdu USA, ktoré vo významnej miere ovplyvnilo interpretáciu FECA v ďalších desaťročiach.

Oponenti argumentovali, že novela FECA z roku 1974:

- porušuje ich právo na slobodu prejavu zakotvené v prvom dodatku Ústavy USA,
- finančné výdavky sú v modernej dobe nevyhnutné na dosiahnutie zmysluplnej politickej komunikácie,
- povinnosť zverejňovania príspevkov a výdavkov politických strán je v rozpore s právom združovať sa v politických stranách.

¹⁸ Spracovala Jarmila Lajčáková.

¹⁹ 18 U.S.C. § 608 (1970) (repealed 1976)

²⁰ 18 U.S.C. § 608 (1970 & Supp. IV 1974) (repealed 1976)

²¹ Napríklad jednotlivci mohli prispieť max. \$1000 na jedného kandidáta v primárnych alebo všeobecných voľbách. Celkovo však mohli prispieť len \$ 25 000 ročne. Politické strany alebo politické akčné komisie (Political action committees PACs) maximálne \$5000 na jedného kandidáta v jedných voľbách. Kandidáti do senátu mohli stroviť maximálne \$100 000 alebo sumu 8 centov krát počet oprávnených voličov v danom štáte). Avšak nie viac ako \$150 000 vo všeobecných voľbách.

²² 424 U.S. 1 (1976), Buckley, jeden zo žalobcov, bol prezidentský kandidát a senátor v štáte New York.

Podľa rozhodnutia súdu:

- obmedzenie výšky *príspevkov* politickým stranám a kandidátom iba veľmi okrajovo obmedzuje prispievateľovu slobodu prejavu. Veľkosť príspevku v skutočnosti nezvyšuje mieru politickej komunikácie prispievateľa. *Obmedzenie veľkosti príspevkov je opodstatnené* vzhľadom na významný záujem vlády predchádzať korupcii.
- Avšak obmedzenie spôsobu *výdavkov* je v rozpore s ústavným právom na slobodu prejavu. Toto obmedzenie príspevkov predstavuje podstatnú, nielen teoretickú prekážku pre rozvoj rôznorodosti politického prejavu. Dôležité je **rozlíšenie medzi volebnými výdavkami, ktoré podliehajú obmedzeniam, a všeobecnými politickými výdavkami, ktoré takýmto obmedzeniam nepodliehajú.**
- Avšak aj pri výdavkoch pri volebných kampaniach **obmedzenia sa vzťahujú iba na také prejavy, ktoré priamo obhajujú a propagujú identifikovateľného kandidáta do federálneho úradu** (angl. **express advocacy**). Táto definícia podstatne úzko vymedzuje tzv. *express advocacy*. Ostatné prejavy spadajú pod kategóriu obhajovanie alebo propagácia všeobecného politického záujmu (angl. **issue advocacy**) bez nadväznosti na konkrétneho kandidáta, podporovanie účasti na referende, podporu určitej legislatívy a podobne. Takéto kampane podliehali len minimálnym obmedzeniam a boli vo veľkej miere financované z neregulovaných financií (angl. **soft money**²³). Jedinou úpravou bola regulácia FEC z roku 1995, podľa ktorej musela byť propagácia všeobecného politického záujmu financovaná zo 65 percent z neregulovaných financií a z 35 percent z regulovaných financií pri prezidentských kampaniach. BCRA 2002 však celkovo zakazuje používanie neregulovaných peňazí na financovanie reklám na všeobecné politické záujmy (angl. **issue advertisements**)²⁴ a taktiež zužuje jej definíciu.²⁵

1.2 Problém zneužívania soft money (financií, ktoré nepodliehajú regulácií podľa FECA)

Vychádzajúc z myšlienky federalizmu, FECA limituje príjmy aj výdavky, ktoré súvisia výlučne s federálnymi voľbami. To značí, že všetky príjmy aj výdavky spojené s kampaňou do federálnych úradov musia byť **regulované podľa FECA. Označujú sa ako regulované financie (hard money)**. Príjmy a výdavky určené na štátne alebo miestne voľby sú vyňaté z pôsobnosti FECA. Tie sú veľmi **benevolentne regulované štátmi a označujú sa ako neregulované financie (soft money)**. V praxi však už od roku 1978 FECA toleruje používanie *zmiešaných zdrojov* politickými stranami. To znamená kombináciu financií, ktoré sú regulované aj neregulované federálnou legislatívou - FECA (soft money aj hard money).

²³ Tým sa myslia financie, ktoré nie sú regulované na úrovni federácie. Soft money však podliehajú reguláciám na úrovni štátov.

²⁴ Dôvodom zúženia definície bolo časté zneužívanie tejto formy reklamy, s cieľom podporiť konkrétneho kandidáta, nie vyjadriť sa ku všeobecnej politickej otázke.

²⁵ Monteiro J. (2002) .

Používanie neregulovaných financií sa vzťahovalo na aktivity, ako povzbudzovanie voličov, aby sa zapísali do volebných zoznamov²⁶; povzbudzovanie ľudí, aby išli voliť; produkcia volebných materiálov; podpora dobrovoľníckych aktivít; produkcia nálepiek na autá a podobne. Je zrejmé, že takéto aktivity, aj keď priamo nesúvisia s federálnymi voľbami, majú na nich značný nepriamy vplyv a boli týmto spôsobom často zneužívané. Dôležitú úlohu pritom zohráva fakt, že **do fondov neregulovaných financií môžu prispievať aj subjekty, ktoré nemôžu priamo prispievať do federálnych volieb** ako odbory a korporácie. V praxi to viedlo k značnému zneužívaniu. V roku 1988 obe národné strany spotrebovali \$86 mil. vo federálnych voľbách, pričom v roku 2000 to už bolo \$245,2 mil. BCRA preto zakazuje používanie neregulovaných financií na akékoľvek vyššie uvedené aktivity a namiesto toho zvyšuje limity regulovaných príspevkov aj výdavkov spojených s federálnymi voľbami.

1.3. Problém rozlíšenia medzi koordinovanými a nezávislými výdavkami politických strán

Od roku 1976 zákon rozlišuje medzi *nezávislými* volebnými výdavkami určenými na podporu konkrétneho kandidáta do federálnych volieb, ktoré však nie sú iniciované samotným kandidátom, jeho agentom alebo kandidátovým politickým výborom a *nepodliehajú*²⁷ limitom podľa FECA, a *koordinovanými výdavkami* politických strán. Koordinované výdavky sú vynaložené po konzultácii alebo na podnet určitého kandidáta a podliehajú obmedzeniam podľa FECA.

Je zrejmé, že toto rozlíšenie sa v praxi dá len veľmi ťažko zaručiť a výsledkom bola tolerancia voči porušovaniu obmedzení, ktoré sa vzťahujú na koordinované výdavky. BCRA nielenže podstatne zúžil definíciu nezávislých výdavkov, ale navyše strany si musia v každom volebnom okrsku zvoliť, či budú používať buď nezávislé výdavky, ktoré nepodliehajú obmedzeniam podľa FECA, alebo koordinované výdavky v mene kandidáta do kongresu, ktoré podliehajú obmedzeniam.

2. Prehľad súčasnej legislatívy platnej od 6. novembra 2002²⁸

Príspevkami sa rozumejú:

- a) akékoľvek dary, poplatky, pôžičky, preddavky alebo platba peňazí, alebo darovanie inej veci s cieľom ovplyvniť voľby do federálneho úradu;
- b) zaplatenie práce určitej osobe, ktorá vykonáva osobné služby vo vzťahu k politickému výboru²⁹;

²⁶ Vzhľadom na rozdiely v úprave volebného práva takáto aktivita na Slovensku neexistuje.

²⁷ Dôvodom je sloboda strany slobodne a nezávisle rozhodnúť o podpore akéhokoľvek kandidáta.

²⁸ Je možné očakávať, že v krátkom čase nastane opäť zmena v tomto zákone na základe interpretácie Najvyššieho súdu v USA.

²⁹ Politický výbor pre účely FECA označuje akýkoľvek politický výbor, klub, asociáciu alebo inú skupinu, alebo akýkoľvek miestny výbor politickej strany, prípadne špeciálny fond, ktorého príjmy a výdavky súvisiace s ovplyvňovaním federálnych volieb presahujú zákonom stanovené minimum.

- príspevky, dary, pôžičky, peňažné vklady či akékoľvek hodnoty poskytnuté určitou osobou za účelom ovplyvnenia volieb do federálneho úradu alebo platby poskytnuté **ako kompenzácia za účelom získania protislužby, sú zakázané.**
- **Anonymné príspevky a dary presahujúce \$ 50 sú zakázané;** všetky príspevky musia byť zverejňované. V prípade, ak je poskytnutá hodnota príspevku vyššia ako 50 USD, identita darcu spolu s jeho adresou podlieha kontrole. Správy o individuálnych príspevkoch sú postupované štátnemu kontrolnému úradu.

Limity poskytovania príspevkov

V princípe BCRA zvyšuje predchádzajúce maximálne limity regulovaných príspevkov, avšak zakazuje akékoľvek používanie neregulovaných financií.

Prispievateľom môže byť:

Výlučne občan USA starší ako 17 rokov, pričom občania ostatných štátov nemôžu prispievať ani prostredníctvom iných osôb. Výnimkou sú občania iných štátov, ktorí však majú zelenú kartu a majú legálny trvalý pobyt na území USA.

Súhrn všetkých príspevkov, ktoré možno poskytnúť v jednom volebnom období

Celkovo môže prispievateľ prispieť na kampaň do federálnych volieb \$ 95 000 v jednom volebnom období všetkým politickým kandidátom, národným straníckym výborom, straníckym akčným výborom (PACs)³⁰, straníckym federálnym PACs.

Súhrn príspevkov jednotlivým kandidátom

Prispievateľ môže celkovo prispieť spolu všetkým kandidátom maximálne \$ 37 500 v dvojročnom volebnom cykle.

Súhrn príspevkov jednotlivým národným straníckym výborom a politickým akčným výborom

Národným straníckym výborom a politickým akčným výborom v jednom volebnom období možno prispieť spolu maximálne \$57 500.

- a. z toho \$20 000 až \$57 500 možno spolu prispieť všetkým národným straníckym výborom podľa toho, koľko prispeli v **b.**
- b. maximálne \$37 500 politickým akčným výborom, federálnym akčným výborom a podobne.

Limity poskytovania jednotlivých príspevkov:

- kandidátom:

\$2000 USD / na federálne voľby na jedného kandidáta

- politickým stranám a výborom:

- \$25 000 USD ročne jednému národnému straníckemu výboru,
- \$20 000 - \$57 5000 USD vo volebnom období všetkým národným straníckym, výborom, podľa toho, koľko darca prispel straníckym akčným výborom,

³⁰ Korporácie alebo odborové zväzy môžu zastaviť tzv. Politické akčné výbory (angl. PACs - Political Action Committees), ktorých úlohou je zhromažďovanie príspevkov od jednotlivcov, aby týmto spôsobom prispievali pri federálnych voľbách.

- \$10 000 ročne každému štátnemu, okresnému a miestnemu výboru,
- \$5000 ročne stranickým akčným výborom (PACs).

Zákaz neregulovaných financií

BCRA zakazuje akýkoľvek príjem alebo výdaj neregulovaných financií (soft money). Národné strany a výbory môžu získavať a nakladať bez ohľadu na to, o aký účel ide, jedine s regulovanými financiami (hard money). To platí rovnako aj pre členov kongresu, federálnych úradníkov a kandidátov v súvislosti s federálnymi voľbami. Federálni úradníci a kandidáti nemôžu získavať neregulované financie na podporovanie voličov, aby išli voliť alebo sa zapísali do volebných zoznamov. Môžu však bez obmedzenia nadobúdať financie pre neziskové organizácie pod podmienkou, že ich činnosť špecificky nesúvisí s federálnymi voľbami.

Národné politické výbory môžu využívať jedine regulované financie na predvolebnú propagačnú komunikáciu (Electioneering communication). Tou sa rozumie mediálne "cielené" vysielanie, ktoré propaguje jasne identifikovateľného kandidáta v čase 60 dní pred všeobecnými a 30 dní pre primárnymi voľbami. "Cielené" vysielanie má dosah najmenej na 50 000 príjemcov vo volebnom okrese alebo štáte, kde sa konajú voľby.

Národné politické výbory môžu rovnako získavať a spotrebúvať iba regulované financie (hard money) na akýkoľvek iný účel spojený s federálnymi voľbami. Štátne alebo miestne strany musia taktiež čerpať iba z regulovaných financií v prípade, ak podporujú federálneho kandidáta bez ohľadu na to, či ide o predvolebnú propagačnú komunikáciu alebo nie.

Financovanie federálnych volieb odborovými zväzmi a korporáciami.

Od roku 1907 bolo zakázané poskytovanie financií súkromnými korporáciami v súvislosti s federálnymi voľbami. Poskytovanie financií odborovými zväzmi na takéto účely bolo zakázané v roku 1934. Korporácie alebo odborové zväzy v zásade financujú voľby prostredníctvom politických akčných výborov (PACs). Príjmy aj výdavky spojené s federálnymi voľbami **podliehajú obmedzeniam podľa FECA**. Avšak korporácie aj odbory mali povolené sponzorovať neregulovanými financiami reklamu a propagáciu k všeobecnej politickej otázke alebo problému (inštitucionálne reklamy, angl. issue ads) a viesť interné komunikácie s cieľom ovplyvňovať zvolenie istého kandidáta. BCRA zakazuje poskytovanie akýchkoľvek neregulovaných príspevkov na takúto formu propagácie, umožňuje sa to jedine prostredníctvom **regulovaných príspevkov** cez politické akčné výbory.

Požiadavka transparentnosti - podávanie správ o nakladaní s financiami určenými na politické kampane do federálnych volieb

- Všetky politické výbory musia pravidelne podávať správy o nakladaní s finančnými prostriedkami. Napríklad politický výbor, ktorý je hlavným výborom pre vedenie predvolebnej kampane určitého kandidáta do senátu, musí prostredníctvom svojho povereného pokladníka pravidelne podávať správy, a to:

1. predvolebnú správu - najneskôr 12 deň pred oficiálnym začiatkom volieb, v ktorých sa kandidát uchádza o zvolenie,
2. povolebnú správu - najneskôr 30 dní po ukončení volieb,
3. v každom kalendárnom roku štvrtročne (najneskôr 15. deň po uplynutí každého štvrtroku).

Sankcie

Reforma BCRA zvýšila sankcie a pokuty za porušovania zákona o financovaní volebných kampaní na federálnej úrovni. Podľa FECA je protizákonné žiadať alebo prijímať príspevky na federálne, štátne alebo miestne voľby v priestoroch, kde miestni, štátni alebo federálni zamestnanci vykonávajú svoje úradné povinnosti. Porušenie tohto zákazu sa trestná maximálnou pokutou \$5000 alebo/a odňatím slobody na dobu 3 rokov. Trestná komisia USA je ďalej poverená ustanovením prísnejších sankcií za iné typy porušenia FECA, ako napríklad príspevky zo zahraničných zdrojov, nelegálne transakcie, zneužívanie alebo pokus o zneužívanie vládnych zdrojov. Premlčacia doba pri porušení zákona sa predlžuje z troch rokov na päť.

Americké pobočky zahraničných spoločností môžu podporovať politický subjekt podľa stanovených limitov príspevkov s podmienkou, že ich zárobky pochádzajú z USA. Prispievať je umožnené aj zahraničným Američanom.

Príklady európskych krajín

Nemecko

Legislatíva týkajúca sa financovania politických strán v Nemecku má základy v ustanoveniach ústavy z roku 1949. Nachádza sa tam aj ustanovenie, ktoré hovorí, že politické strany majú "skladať účty" - od koho získavajú prostriedky na financovanie politických aktivít a za akým účelom sa financie politickej strany používajú.

Trvalo minimálne dve desaťročia, kým toto ustanovenie začalo získavať konkrétnu podobu: v roku 1967 bol prijatý zákon o politických stranách obsahujúci osobitné ustanovenia týkajúce sa financovania strán.

Zákon o financovaní politických strán a jeho významná novelizácia z roku 1994 je postavený na nasledujúcich zásadách³¹:

- podpora členských príspevkov ako ideálneho zdroja straníckych financií. Za každú marku získanú ako členský príspevok získa strana 50 fénigov zo štátneho rozpočtu.
- rovnaká podpora malých darov fyzických osôb (do 6000 DM ročne), u ktorých neexistujú tie nebezpečenstvá, ktoré sú spájané s veľkými darmi právnických osôb. Navyše sú títo drobní darcovia stimulovaní aj daňovými úľavami.

³¹ Viac pozri Černý P. a Clough B. (2001).

- reštrikcie rizikových veľkých darov od právnických osôb (ich 50% zdanenie).
- princíp priameho štátneho financovania s kritériom volebnej úspešnosti. Podporu však získavajú aj menšie strany vďaka napr. nízkemu limitu 0,5% volebnej podpory.
- obmedzenie celkového štátneho príspevku tzv. absolútnym limitom
- "Najvyšší ročný celkový objem štátnych prostriedkov, ktorý môže byť stranám vyplácaný, predstavuje ...230 mil. DM").
- potláčanie etatizácie zavedením relatívneho limitu. To znamená, že štátny príspevok môže predstavovať maximálne 50% celkových príjmov strany.
- snaha o obmedzenie centralizačného vplyvu priame štátneho financovania sa prejavuje v tom, že časť štátneho príspevku získavajú miestne združenia, nie ústredie.

Politické strany v Nemecku musia pripraviť každoročnú správu, ktorá musí dodržiavať všeobecne akceptované účtovné princípy a musí byť auditovaná nezávislým audítorom. Výročné správy musia byť predložené predsedovi parlamentu a publikované v Bundesanzeiger.

Reforma v roku 2002 zaviedla trestné sankcie³².

Francúzsko³³

Prvá legislatíva bola v danej oblasti prijatá v roku 1998. Vyznačuje sa však výraznou nestabilitou - prešla už päťkrát zmenami. Zameriava sa na nasledujúce tri prvky:

- financovanie,
- transparentnosť a
- kontrola.

Oblasť financovania - od roku 1999 zakazuje príspevky od korporácií a približne 80% financií politických strán pochádza z verejných zdrojov. Reklama v televízii je zakázaná a reklamy sú zakázané tri mesiace pred voľbami.

Požiadavky na transparentnosť: politická strana musí predložiť do dvoch mesiacov po ukončení kampane overenú účtovnú závierku.

Kontrola je uskutočnená nezávislým orgánom. Sankcie sú buď administratívne, finančné alebo trestné. Avšak implementovať kontrolu "vo veľkom" je takmer nemožné.

³² Seminár Transparency International o financovaní a činnosti politických strán, Atény, september 2002.

³³ Seminár Transparency International o financovaní a činnosti politických strán, Atény, september 2002.

Švédsko

- činnosť politickej strany je hradená aj z verejných zdrojov,
- informácie o štátnych príspevkoch sú verejne dostupné,
- v zákone nie sú explicitne definované súkromné príspevky ako ani ich limity,
- na volebné a prevádzkové výdavky strany nie je vyžadovaný audit alebo zverejňovanie.

III. Financovanie politických strán v Slovenskej republike

Politické strany používajú finančné prostriedky na pokrytie nákladov spojených s bežnou politickou činnosťou v príslušnom bežnom roku a na financovanie kampaní. V SR sa uplatňuje model tzv. zmiešaných zdrojov financií politických strán. Na Slovensku sa politické kampane realizujú hlavne vo väzbe na parlamentné voľby, komunálne voľby, voľby do vyšších územných celkov a voľby prezidenta. Hoci existujú aj prípady, keď nemusia byť niektoré kampane aktivitami spojenými s príslušnou politickou stranou (napr. kandidatúra na post prezidenta SR), v predmetnom texte sa budeme viac venovať financiám politických strán.

III.1. Legislatíva

III.1.1. Bežné financovanie politických strán

V SR upravuje problematiku financovania politických strán *zákon č. 424/1991 Zb. o združovaní v politických stranách a hnutiach*. Oblasť príjmov politických strán je najcitlivejšou časťou právnej regulácie politických strán. Podobne ako v iných štátoch strednej Európy i na Slovensku je systém financovania politických strán kombináciou verejných a súkromných zdrojov.

Politické strany teda môžu využiť na svoju činnosť jednak vlastné príjmy, ako aj cudzie príjmy:

- vlastné príjmy - vnútorné - členské príspevky
- vlastné príjmy - vonkajšie - vlastná podnikateľská činnosť³⁴
- vonkajšie príjmy - dary právnických a fyzických osôb
- vonkajšie príjmy - štátna podpora:
 - príspevok za hlasy
 - príspevok na činnosť
 - príspevok na mandát.

³⁴ Príjmy z podnikania, ktoré nesmie byť vo vlastnom mene a je obmedzené na určité oblasti.

V Slovenskej republike je štátna podpora politickým stranám poskytovaná v prípade splnenia týchto podmienok:

- príspevok za hlasy získané vo voľbách do Národnej rady SR (úhrada volebných nákladov za viac ako 3% z celkového počtu odovzdaných hlasov vo voľbách);
- príspevok na činnosť (patrí politickým stranám a hnutiam, ktorým vzhľadom na výsledky volieb vznikol nárok na príspevok za hlasy);
- príspevok na mandát (patrí politickým stranám a hnutiam, na ktorých kandidátke sa nachádzal poslanec, ktorý bol zvolený do Národnej rady SR).

Oficiálne čísla o financovaní parlamentných politických strán v SR sú uvedené v nasledujúcich tabuľkách.

Tab. č. 1: Hospodárenie politických strán za rok 2001 v mil. Sk:

Strany	Príjmy	Výdavky	Členské	Dary
HZDS	52,5	-	17	0,345
SDL	40,8	38	17	0,3
SDKU	30,248	34,718	3,392	5,498
KDH	11,853	12,915	1,875	9,714
SMK	12,994	12,099	0,181	0,072
SOP	17,945	15,839	2,695	4,350
SNS	13,849	12,902	0,212	0,154
Smer	-	-	10,668	3,403

Prameň: Výročné finančné správy, TASR

Analýza a návrh opatrení na riešenie problémových miest zákona č. 424/1991 Zb. o združovaní v politických stranách a hnutiach v nadväznosti na sprehľadnenie financovania politických strán v SR, Úrad vlády SR, 2002

Tab. č. 2: Prehľad o príjmoch politických strán zo štátneho rozpočtu za volebné obdobie³⁵ 1998 - 2002:

PS	PH 1998	PČ 1994	PČ 1998	PČ 1999	PČ 2000	PČ 2001	PM 2001	PČ 2002	PM 2002	Celkom
HZDS	54 426 180	11 198 622	4 535 515	13 606 545	13 606 545	13 606 545	21 500 000	9 071 030	14 333 333	155 884 315
SDK	53 069 820	-	4 422 485	13 267 455	13 267 455	13 267 455	21 000 000	8 844 970	14 000 000	141 139 640
SDE	29 550 420	2 185 511	2 462 535	7 387 605	7 387 605	7 387 605	11 500 000	4 925 070	7 666 667	80 453 018
SMK	18 397 380	3 295 530	1 533 115	4 599 345	4 599 345	4 599 345	7 500 000	3 066 230	5 000 000	52 590 290
SNS	18 290 340	1 747 789	1 524 195	4 572 585	4 572 585	4 572 585	7 000 000	3 048 390	4 666 667	49 995 136
SOP	16 160 580	-	1 346 715	4 040 145	4 040 145	4 040 145	6 500 000	2 693 430	4 333 333	43 154 493
Suma	189 894 720	18 427 452	15 824 560	47 473 680	47 473 680	47 473 680	75 000 000	31 649 120	50 000 000	523 216 892

Prameň: Ministerstvo financií SR/ Analýza a návrh opatrení na riešenie problémových miest zákona č. 424/1991 Zb. o združovaní v politických stranách a hnutiach v nadväznosti na sprehľadnenie financovania politických strán v SR, Úrad vlády SR, 2002

³⁵ Poznámky:

- PH - príspevok za hlasy (úhrada volebných nákladov pri voľbách v roku 1998)
- PČ 1994 - príspevok na činnosť od začiatku roku 1998 do volieb, podľa nároku, ktorý vznikol vo voľbách 1994
- PČ 1998 - príspevok na činnosť od volieb do konca roka 1998, podľa nároku, ktorý vznikol vo voľbách 1998
- PM - príspevok na mandát
- rok 2002 - predpokladaná výška príspevku na činnosť a príspevku na mandát za obdobie 8 mesiacov

Zákon č. 424/1991Zb. nezabezpečoval dostatočnú transparentnosť financovania politických strán - neopieral sa o podrobný obsah výročnej finančnej správy a prístup verejnosti k jednotlivým údajom, nezabezpečoval dostatočnú kontrolu hospodárenia strán a nedostatočne upravoval podmienky a kontrolu získavania prostriedkov pre činnosť politických strán. Na nedostatočnú transparentnosť v tejto oblasti poukazovali aj mnohé kauzy súvisiace s financovaním politických strán.

Na Slovensku sa postupne otvorila diskusia o otázkach transparentnosti politického života. Národná rada SR v októbri 2000 novelizovala legislatívu zameranú na financovanie politických strán. Bola zrušená možnosť poskytovať anonymné dary. V súčasnosti politické strany musia uviesť meno, priezvisko, bydlisko a rodné číslo darcu. V prípade právnických osôb musí politická strana uviesť jej názov, sídlo a identifikačné číslo. Zároveň bola zavedená povinnosť overiť ročnú účtovnú uzávierku audítorm určeným Slovenskou komorou audítov žrebom zo zoznamu audítov. Pre politické strany sa stanovila povinnosť zverejňovať výročné finančné správy.

Na plnenie stanovených pravidiel poukazuje nasledujúci príklad z tlače:

Podľa Národnej obrody³⁶ tretina politických subjektov porušuje vyššie uvedený zákon. Spomedzi 107 politických strán a hnutí na Slovensku obchádza zákon 40 politických subjektov. Zatiaľ čo 25 sa neunúvalo vôbec ani s predložením výročnej finančnej správy za rok 2001, ďalších 15 politických subjektov zase nefiguruje na oficiálne uvádzanej adrese. Poslanci sprístupnili verejnosti iba všeobecnú priebežnú informáciu o predložení výročných finančných správ politických strán a politických hnutí za rok 2001. Podľa informácií Národnej obrody sú príjmy vykázané pomimo štátneho rozpočtu (členské príspevky, sponzorské dary) nepresné, pretože politické subjekty časť príjmov vôbec nepriznávajú. Doteraz nebolo možné politické subjekty dokonca ani potrestať za porušovanie zákona. Po novelizácii právnej normy o združovaní v politických stranách a hnutiach by však mali "stranícki delikventi" dostať formálnu pokutu 100-tisíc Sk.

Vyššie uvedený príklad poukazuje na nasledovný - kontrolný mechanizmus a sankcie sú neúčinné a na druhej strane si politické strany neplnia úlohu lídra, ktorý by mal byť vzorom v dodržiavaní zákona.

III.1.2. Volebné kampane

Financovanie **volebných kampaní** je regulované *zákonom č. 239/1994 Z. z. o obmedzení výdavkov politických strán a hnutí na propagáciu pred voľbami do Národnej rady SR (NR SR)*.

Tento zákon je všeobecne hodnotený ako problematický, niektorí experti dokonca pred voľbami navrhovali jeho zrušenie.

Napr. Ernest Valko navrhol zrušenie zákona č. 239/1994 o obmedzení výdavkov na propagáciu v období pred voľbami do NR SR. Označil ho za nekvalitný.

³⁶ 20. 4. 2002.

Predniesol pochybnosť, či sa tento zákon dá vôbec "zaplátať" a či stanovovanie limitov na výdavky politických strán je vhodný spôsob kontroly politických strán v predvolebnom období. Poukázal na to, že vo väčšine štátov nie sú výdavky na kampaň limitované a navrhol sústrediť sa dôraznejšie na kontrolu straníckych príjmov.³⁷

Výdavky

§1 tohto zákona hovorí, že jeho účelom je určiť prípustnú výšku niektorých výdavkov politických strán použitých na propagáciu pred voľbami do NR SR. Už samotný fakt, že sa limitujú iba niektoré výdavky veľmi relativizuje celkový limit a dáva možnosť jeho obchádzania.

Napr. podľa Ernesta Valka tým zákonodarca zakódoval do znenia zákona neistotu. Výklady o tom, ktorých výdavkov sa má limit týkať, sa budú líšiť. V praxi však na druhej strane podľa neho neexistuje spôsob ako definovať všetky výdavky spojené s kampaňou politických strán v predvolebnom období.³⁸

Na druhej strane je potrebné vidieť, že limitovanie slúži aj na zachovanie rovnosti príležitosti pre politické strany. Cieľom je, aby sa súťaž medzi politickými stranami konala na poli myšlienok a nie peňazí, teda aby to nebola súťaž trezorov.

Aj v SR vidíme tendenciu "oceňovania" tých členov strany, ktorí prinesú financie. V HZDS napr. predseda priznal, že od ľudí, ktorí sa dostali na kandidátku, očakáva³⁹ peniaze. "Bude požiadavka na poslancov, ktorí sú kandidáti, aby zohnali sponzorov a pomohli aspoň ako-tak sa strane vyrovnat' s ekonomickým deficitom."

Za **výdavky** politických strán na propagáciu sa považuje súčet všetkých peňažných a iných prostriedkov oceneľných peniazmi, ktoré politické strany vynaložia na úhradu platenej inzercie alebo reklamu v tlači, alebo na sponzorovanie relácií v televíznom a rozhlasovom vysielaní a na úhradu reklamy umiestnenej na verejných priestranstvách. Z celej problematiky financovania strán v predvolebnom období si slovenskí zákonodarcovia vybrali iba malý úsek a obmedzili len torzo výdavkov, ktoré politické strany v tomto období majú. Hoci reklama na vybraných nosičoch je pomerne prísne limitovaná, strany **môžu míňať neobmedzené množstvo prostriedkov** napríklad na ohňostroje, stretnutia s občanmi, organizovanie veľkých show, alebo si legálne môžu vykúpiť hoci aj celý reklamný priestor vo vzduchu, či v interiéroch dopravných prostriedkov MHD.

Podľa E. Babitzovej z Rádia Expres zákon č. 239/1994 Z. z. o obmedzení výdavkov politických strán a hnutí na propagáciu pred voľbami do NR SR limituje vo finančnom vyjadrení len úzku časť komunikačného mixu - tlač, rozhlas, televíziu

³⁷ Seminár Aliancie na podporu fair play, 11.9.2002: Financovanie predvolebných aktivít politických strán - možnosti a kontrola.

³⁸ Seminár Aliancie na podporu fair play, 11.9.2002: Financovanie predvolebných aktivít politických strán - možnosti a kontrola.

³⁹ Nový čas, 2.8.2002.

a plagáty. Za zákonom stanovené peniaze, ku ktorým treba pripočítať priestor v STV, je možné urobiť priemerne slušnú kampaň. Ak tá bude slúžiť ako chrbtica celej komunikácie a schopný komunikačný manažér doplní tento mix širokým spektrom podlínok - direct mail, promotions a eventy, dostane úplne legálnu kampaň za 100 miliónov korún. Podľa niektorých pracovníkov v reklame týmto ale celý zákon úplne stráca zmysel, lebo nič nelimituje.⁴⁰

Nejasnou je aj odpoveď na otázku, čo všetko spadá pod pojem: "**reklama umiestnená na verejných priestranstvách**". Patria do spomínanej kategórie aj dopravné prostriedky, ktoré sa pohybujú po verejných priestranstvách? Patria sem reklamné nosiče, ktoré na verejných priestranstvách prezentujú živí ľudia na svojich telách alebo na bicykloch? Každý zo spomenutých druhov reklamy pritom môže výrazne zdvihnúť náklady politickej strany pred voľbami. Reklama má celkom logicky nielen formu, ale aj obsah. Preto by sa mali do výdavkov na reklamu započítavať nielen náklady na nákup mediálneho priestoru (formu), ale aj náklady na kreatívny návrh a výrobu (obsah) reklamy. Spadajú náklady na kreatívny návrh a výrobu reklamy do zákonom definovaného limitu 12 miliónov korún? Zákon č. 239/1994 rozdelenie nedefinuje a požaduje iba všeobecné správy o výdavkoch strán na reklamu. Neposkytuje odpovede na vyššie uvedené otázky.

Najdôležitejším ustanovením *zákona 239/1994 Z. z.* je § 3 v spojení s § 8, ktorý obmedzuje výšku použitých prostriedkov na propagáciu politickej strany **na úroveň 12 mil. Sk, vrátane DPH**. Ak politické strany utvorili volebnú koalíciu, môžu spolu na propagáciu vynaložiť maximálne rovnakú sumu. Do tejto sumy sa okrem čiastok hradených samotnou politickou stranou započítavajú aj čiastky, na uhradenie ktorých sa za politickú stranu zaviazali tretie osoby. Takisto významné je aj ustanovenie, podľa ktorého sa všetky reklamy, inzeráty alebo sponzorované relácie zverejnené bezplatne alebo za zníženú cenu zarátavajú do uvedenej sumy 12 mil. **v ich obvyklej cene**.

Obvyklá cena

Zákon však nedefinuje pojem "**obvyklá cena**" pre svoje účely, čo možno považovať za veľký nedostatok, keďže politickým stranám určuje povinnosť uvádzať ceny nakúpenej reklamy v obvyklých cenách. V tomto prípade sa dá za obsahovo najbližší pojem považovať slovné spojenie obvyklá trhovú cenu, ktorú definuje Obchodný zákonník. Problém je však v tom, že obvyklá trhovú cenu nepredstavuje jedno číslo, ale určité rozpätie, kam sa musia zmestiť obchodníci za štandardných podmienok. Inými slovami, ak nakupujete 1 liter mlieka v období, keď oň záujem klientov klesá, bude obvyklá trhovú cena iná, ako keď nakupujete 1000 l mlieka v období, keď je najžiadanejšou komoditou. Dokazovanie toho, či politické strany vykazujú ceny reklamy v obvyklej cene, je tak pri súčasnej dikcii zákona takmer nerealizovateľné. Takmer nerealizovateľný je zároveň akýkoľvek pokus dodržať dikciu zákona, ale aj skontrolovať jeho možné porušovanie.

Podľa názoru niektorých právnikov (E. Valko) účelom a legislatívnym zámerom zákonodarcu bolo zahrnutie aj výdavkov na výrobu a propagáciu do limitu. Tento

⁴⁰ Seminár Aliancie na podporu fair play, 11.9.2002: Financovanie predvolebných aktivít politických strán - možnosti a kontrola.

výklad nie je záväzný, a dokonca ani vyjadrený v zákone. Výklad a contrario totiž znie: "určiť limit niektorých výdavkov". Preto sa neprikláňa k tomu, že náklady na výrobu propagácie by mali byť zahrnuté do zákonom určeného limitu na propagáciu. Podľa neho by sa mohol riešiť problém obvyklej ceny použitím analógie juris - pohľadom na porovnateľné zákony. Najvýstižnejšie by podľa neho bolo použiť nasledujúce určenie obvyklej ceny: "Je to priemerná trhová mediálna cena očistená od akýchkoľvek zliav". Vypočítať by ju mal znalec, alebo reklamné stavovské organizácie.⁴¹

Obdobie pre limitovanie výdavkov

Za obdobie pred voľbami sa považuje obdobie **odo dňa vyhlásenia volieb do dňa ich konania, najdlhšie však obdobie 5 mesiacov pred konaním volieb.**

Pred zákonom regulovaným obdobím, ktorý definuje výšku výdavkov v sume max.12 mil. SK, prebiehala intenzívna billboardová kampaň, ktorá nespadá pod takúto reguláciu a v niektorých prípadoch ide o pomerne vysoké čísla.

Rozhodujúcim pre započítanie výdavkov strán do limitu je dátum zverejnenia propagácie. Z praxe však bude ťažké určiť výšku výdavkov, ktoré sa vzťahujú na zákonom stanovené obdobie. Ak si politická strana predplatila priestor na dlhšie časové obdobie, bude podľa Ernesta Valka zložité určiť spôsob, akým vypočítame tieto výdavky - bude to pomerná časť predplatennej sumy? Prečo by to mala byť pomerná časť? Bude táto časť zobrazovať skutočné výdavky? Ak zákonne určíme takéto obdobie, dá sa v našom prostredí vždy obísť - hovorí Ernest Valko. Ak ho neúmerne predĺžime, aby sme sťažili spôsob obchádzania zákona, politické strany si vždy nájdu spôsob ako začať s propagáciou skôr alebo ju nazvať iným menom⁴².

Pravidlá by mali napr. hovoriť o tom, v čom je rozdiel medzi bežným informovaním o strane a predvolebnou kampaňou a propagáciou jej lídrov.

Spôsob zistenia výdavkov (§ 3a, § 4 zákona)

Politická strana je povinná najneskôr do 30 dní od konania volieb do NR SR predložiť Ministerstvu financií SR (MF SR) a NR SR správu o výdavkoch použitých na propagáciu pred voľbami, v ktorej musí uviesť všetky výdavky spomenuté vyššie, ako aj prehľad o tom, ktoré zaplatila sama a ktoré uhradila tretie osoby s presnou konkretizáciou týchto osôb. Ak kandidovali politické strany v rámci volebnej koalície, splnia túto povinnosť spoločne, ak sa nedohodli inak.

Vydavatelia periodickej tlače, prevádzkovatelia rozhlasového a televízneho vysielania a prevádzkovatelia reklám sú povinní písomne oznámiť MF a sekretariátu Slovenskej

⁴¹ Seminár Aliancie na podporu fair play, 11.9.2002: Financovanie predvolebných aktivít politických strán - možnosti a kontrola.

⁴² Seminár Aliancie na podporu fair play, 11.9.2002: Financovanie predvolebných aktivít politických strán - možnosti a kontrola.

volebnej komisie výšku prostriedkov vynaložených jednotlivými politickými stranami na propagáciu, ako aj čiastky zodpovedajúce obvyklej cene reklám, inzercie a sponzorovaných relácií, ktoré zverejnili v prospech strán bezplatne alebo za zníženú cenu. MF SR sa postavilo do pozície formálnej kontroly, ktorá nemá ambíciu zisťovať pravdivosť údajov.

E. Valko poukazuje aj na nedostatočnú kontrolu dodržiavania limitu Ministerstvom financií, ktoré iba porovná dva číselné údaje - správu o výdavkoch od mediálnej agentúry a správu od politickej strany. Paragraf 5 zákona však podľa Valka dáva ministerstvu oprávnenie zisťovať aj pravdivosť údajov uvedených v správach, a nie len porovnávať tieto správy, ale položil si otázku, prečo by to robilo.⁴³

Sankcie (§ 5)

Malo by ísť o najdôležitejšiu časť zákona, avšak súčasná právna úprava neobsahuje dostatočný kontrolný mechanizmus, ba v istom ohľade priamo pripúšťa nedodržanie niektorých ustanovení. Kontrolným a sankčným orgánom v zmysle tohto zákona je MF SR. Prípadné sankcie môžu byť voči politickým stranám vyhovené až po uskutočnení volieb.

Stranám sa môže oplatíť pred voľbami riskovať a porušiť pravidlá.

Zákon rozlišuje viacero sankcií v závislosti od porušenia povinností, vyplývajúcich politickým stranám z porušeného zákona:

a) MF SR z predložených správ o výdavkoch (§ 3a) a z oznámení (§ 4) zisťuje prekročenie 12 mil. Sk, avšak zákon postihuje sankciou až jej prekročenie o viac ako 5%. V praxi to znamená zlegálnenie prekročenia tejto sumy do 5%, čo predstavuje presne 600 tis. Sk. MF SR do 60 dní od získania týchto dokumentov, z ktorých zistí prekročenie sumy 12 mil. Sk o viac ako 5%, vydá rozhodnutie o skrátení príspevku za hlasy vo výške dvojnásobku sumy, o ktorú výdavky prekročila.

b) Ak politická strana nepredloží správu o výdavkoch, uloží jej MF SR pokutu 200 tis. Sk a požiada ju o splnenie tejto povinnosti v náhradnom termíne, najneskôr však do 30 dní od uloženia pokuty. Ak politická strana nesplní povinnosť ani v náhradnom termíne, MF SR jej opakovane uloží pokutu 200 tis. Sk a pozastaví jej vyplatenie príspevku na činnosť až do predloženia správy o výdavkoch. V prípade, ak politickej strane nevznikol nárok na príspevok na činnosť, MF SR môže uložiť pokutu do 200 tis. Sk a po nespĺnení povinnosti v náhradnom termíne, môže ukladať túto pokutu opätovne, až do splnenia povinnosti, teda predloženia správy o výdavkoch.

c) Ak MF SR zistí, že správa o výdavkoch neobsahuje všetky údaje (§ 3) alebo tieto údaje nie sú úplné alebo pravdivé, uloží politickej strane pokutu do 500 tis. Sk v závislosti od rozsahu neúplnosti alebo nepravdivosti (MF skráti spomínané príspevky a uloží pokuty všetkým politickým stranám kandidujúcim v rámci koalície rovnakým dielom,

⁴³ Seminár Aliancie na podporu fair play, 11.9.2002: Financovanie predvolebných aktivít politických strán - možnosti a kontrola.

takisto pozastavenie vyplatenia príspevku na činnosť ukladá MF všetkým politickým stranám).

d) Ak vydavatelia, prevádzkovatelia, iné fyzické osoby a právnické osoby nespĺnia oznamovaciu povinnosť (§ 4), môže príslušný daňový úrad uložiť pokutu do výšky 1 mil. Sk.

Informovanie o zisteniach (§ 5a)

MF SR o svojich zisteniach spracuje správu, ktorú predloží NR SR najneskôr do 5 mesiacov od konania volieb. Následne ju predseda NR SR zaradí na rokovanie najbližšej schôdze. Po jej prerokovaní ju predseda NR SR spolu so správami politických strán o výdavkoch, ako aj s výsledkami rokovania NR SR o nich zverejní do 30 dní od ukončenia rokovania v hromadných informačných prostriedkoch.

Táto nová právna úprava platí prvýkrát tento rok. Posúdiť vplyv uvedených zmien bude možné až po vyhodnotení tohto obdobia. **Voliči pred voľbami nedostanú informáciu či financovanie jednotlivých strán bolo v súlade s pravidlami alebo nie.**

Kontrola

Súčasný stav neumožňuje reálnu kontrolu splnenia zákonných povinností. Kontrolné kompetencie pre zákon č. 239/1994 sa sústreďujú na Ministerstve financií SR⁴⁴. Preto je dôležité aj nezávislé hodnotenie. Napr. monitoring Aliancie na podporu fair play⁴⁵ ukázal, že ministerstvo nemá vytvorené dostatočné podmienky ani kapacity na to, aby vykonávalo skutočne efektívnu kontrolu aplikácie spomínaného zákona. Zákon ho okrem spomenutého stavia do pozície pasívneho kontrolóra, ktorý nevykonáva priebežný nezávislý monitoring výdavkov politických strán v predvolebnom období, ale čaká na správy. V týchto správach mu na základe novelizácie zákona z roku 2001 majú do 30 dní po skončení parlamentných volieb uviesť politické strany na jednej strane a na druhej strane vydavatelia tlače, prevádzkovatelia televízneho a rozhlasového vysielať, ale aj reklamy na verejných priestranstvách výšku výdavkov politických strán na reklamu zákonom limitovaných druhov. Až mesiac po voľbách teda začína ministerstvo skúmať, či mu povinné subjekty odovzdali pravdivé a úplné údaje. To všetko v situácii, keď sú napríklad všetky reklamy na billboardoch a iných plochách dávno nenávratne prelepené. Ministerstvo si podľa zistení Aliancie navyše nevedie žiadny zoznam povinných subjektov, a preto je iba ťažko predstaviteľné, ako môže niekoľko mesiacov po zverejnení plagátu, nejakému prevádzkovateľovi reklamy na verejnom priestranstve dokázať, že si nespĺnil svoju zákonnú povinnosť. Monitoring Aliancie tak pred parlamentnými voľbami v septembri 2002 zachytil celkovo až 14 spoločností, ktoré poskytli svoj priestor politickej reklame, ale následne neodovzdali oznámenie o tejto reklame ministerstvu financií. Formálne týmto spoločnostiam hrozí od daňového úradu pokuta až do výšky jedného milióna korún, prakticky na tento prešľap ministerstvo financií zrejme nikdy nepríde.

⁴⁴ V Prílohe č. 1 uvádzame príklad "regulátora" z Veľkej Británie.

⁴⁵ Bližšie výsledky monitoringu Aliancie na podporu fair play pozri v časti III.3.

Zákonom stanovené nároky na tieto správy sú okrem už spomenutých nedostatkov také nízke, že skontrolovať úplnosť a pravdivosť textu je veľmi obtiažne. Politické strany na jednej strane uvedú do spomínaných výkazov iba päť čísel:

- výdavky na inzerciu v tlači,
- výdavky na reklamu a sponzorovanie relácií v rozhlase a televízii,
- výdavky na reklamu na verejných priestranstvách,
- prehľad výdavkov, ktoré uhradila sama,
- prehľad výdavkov, ktoré za ňu uhradila tretia osoba.

Druhá skupina povinných osôb uvedie iba výšku prostriedkov, ktoré v ich spoločnostiach preinvestovali politické strany a obvyklé ceny reklám. Stačí, ak si jeden zo spomínaných subjektov nesplní svoje povinnosti a údaje v správach sa stávajú neporovnateľnými. Spomínané paragrafy zákona overili v praxi až parlamentné voľby v roku 2002. V roku 1998 podľa vtedy platnej dikcie zákona č. 239/1994 Z. z. informovali Ministerstvo financií SR o výške prostriedkov, ktoré za reklamu zaplatili politické strany, iba vydavatia tlače, prevádzkovatelia rozhlasového a televízneho vysielania a prevádzkovatelia reklám na verejných priestranstvách. Už vtedy im za porušenie zákona hrozila pokuta do výšky jedného milióna korún. Napriek tomu si podľa našich údajov túto povinnosť nesplnilo vyše 90 percent povinných subjektov. Navyše existujú opodstatnené podozrenia, že ani politické strany pred voľbami do Národnej rady v roku 1998 nedodrжали limit 12 miliónov korún.

III.1.3. Prezidentské kampane

Politické strany spravidla majú svojich kandidátov na post prezidenta, ktorých aj finančne podporujú. Okrem straníckych sa snažia získať priazeň občanov aj nestraníckimi kandidátmi.

Nedodržiavanie stanovených pravidiel je rozšírené aj pokiaľ ide o financovanie prezidentských kampaní. Verejnosť sa napr. nedozvedela, či Ministerstvo financií Slovenskej republiky začalo správne stíhanie tých prezidentských kandidátov, ktorí nedodrжали zákonnú povinnosť a neoznámili výšku a zdroje finančných prostriedkov vynaložených na svoju kampaň v zákonom stanovených termínoch. Ak sa kandidáti tejto povinnosti vyhli, možno predpokladať, že nejde o malé peniaze. V ostatných prezidentských voľbách iba štyria prezidentskí kandidáti oznámili výšku prostriedkov, ktoré použili v prezidentskej kampani v zákonom stanovených termínoch. Ostatní, vrátane zvoleného prezidenta Schustera, si povinnosť v zákonom stanovených termínoch nesplnili. Prezident Schuster sa počas funkčného obdobia nemusí obávať pokuty, pretože to zo zákona nie je možné. Zároveň došlo približne v 60 prípadoch k nedodržaniu oznamovacej povinnosti subjektov, ktoré poskytli kandidátom prostriedky na propagáciu.

Aj ďalší kandidáti - Michal Kováč, Vladimír Mečiar, Ivan Mjartan a Juraj Švec, ktorí nahlásili výšku a zdroj príjmov použitých v kampani, tak urobili až po uplynutí zákonnej 30-dňovej lehoty. Podľa predložených správ, zákonný limit 4 mil. Sk z nich neprekročil nik. Sankcie za nedodržanie oznamovacej povinnosti predstavujú 2 mil. Sk, v prípade čerpania vyššej ako stanovenej sumy sa uplatní pokuta vo výške 10-násobku prostriedkov prečerpaných nad limit.⁴⁶

⁴⁶ Pravda, 30.11.1999.

Ale ak najvyšší predstavitelia štátu, ktorí sú tradične vnímaní ako morálne autority, garanti dodržiavania zákona si neplnia zákonnú povinnosť, potom to deformuje hodnotový systém spoločnosti.

III.2. Vnímanie financovania politických strán v SR

Netransparentné financovanie politických strán má okrem roviny politickej zodpovednosti, dôvery aj ďalšie ekonomické súvislosti. Práve pravidlá financovania strán majú zabezpečiť, aby bola zaistená demokratická súťaž myšlienok. Ak financovanie nie je prehľadné, potom je možné, že firmy, ktoré podporovali finančne strany, požadujú splatenie "úverov". Podnikateľský sektor má tendenciu za svoje peniaze požadovať výhody - pri verejných zákazkách, štátnej pomoci, dotáciách, privatizácii, odsúhlasení zákonov zvýhodňujúcich isté firmy, skupiny, či pri aplikovaní zákonov. Ak sa tak deje v masovom meradle, hovoríme o ovládnutí štátu zo strany firiem. Na druhej strane, existuje aj prirodzená snaha zo strany firiem podporiť tie politické strany, ktorých orientácia a činnosť je v súlade so záujmami firiem.

V transformujúcich sa ekonomikách je u podnikateľov badateľný posun od filozofie "výhody pre moju firmu" k filozofii "korektné pravidlá pre všetkých". Aj keď snaha firiem byť blízko k rozhodovacím miestam existuje aj v starších demokraciách⁴⁷.

Svetová banka napr. v rámci *Štúdie podnikateľského prostredia z roku 1999* venovanej transformujúcim sa ekonomikám hodnotila správu vecí verejných, korupciu a ovládnutie štátu firmami z pohľadu asi 3 000 firiem v 20 krajinách⁴⁸. Podľa výsledkov uvedeného prieskumu je **Slovensko hodnotené ako krajina, kde existuje problém s ovládnutím štátu zo strany firiem.**

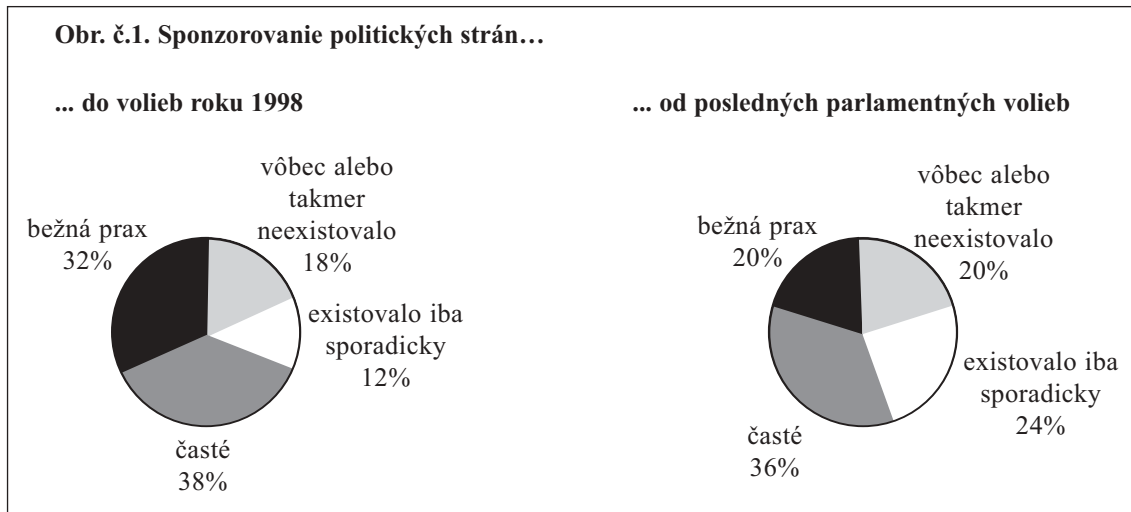
Slovenská skúsenosť a škandály svedčia o tom, že cez málo prehľadné financovanie politických strán a kampaní sa môže do spoločnosti dostať korupcia cez pridelenie verejných zákaziek, či iných výhod (napr. licencie, dotácie, subvencie) pre niektoré firmy. Aj preto má občan právo vedieť, koľko prostriedkov z verejných a súkromných zdrojov sa použije na financovanie politických strán a kampaní, ako sa použije a ako sú zabezpečené kontrolné a sankčné mechanizmy.

⁴⁷ napr. škandál Enronu v USA či firmy Elf vo Francúzsku.

⁴⁸ Ďalšie podrobnosti nájdete na webovej stránke: <http://www.worldbank.org/wbi/governance>.

Prieskum Svetovej banky o korupcii (2000) poukazuje na nasledujúce fakty:

Neoficiálne financovanie politických strán



Podľa uvedeného prieskumu 11 % podnikateľov uviedlo, že na Slovensku firmy podobné ako ich firma "sponzorujú politické strany", a **8 % pripustilo, že firmy podobné ich firme poskytujú neoficiálne platby na sponzorovanie politických strán.** Hoci firmy všetkých veľkostí túto prax pripustili, väčšie firmy uvádzali neoficiálne sponzorstvo vo vyššej miere: jedna z ôsmich firiem s viac ako 15 zamestnancami uviedla, že poskytla neoficiálne platby politickým stranám.

63 % firiem, ktoré pripustili neoficiálne sponzorstvo politických strán, uviedlo, že za posledné tri roky pred prieskumom dalo úplatok, kým iba 40% tých, čo nesponzorujú politické strany, uviedlo poskytnutie úplatkov.⁴⁹ Pohľad na vzťah medzi neoficiálnym sponzorstvom politických strán a rozličnými inými formami korupcie osvetľuje, ako táto prax deformuje verejnú politiku ku korupcii - neoficiálne sponzorstvo politických strán významne koreluje s používaním politického nátlaku pri získavaní štátnych dotácií.⁵⁰

Samotní pracovníci verejnej správy vyjadrili veľké obavy z korupcie v zákonodarnom aparáte. Viac ako jeden z troch pracovníkov uviedol, že na Slovensku sa v parlamente často zjavuje "politická odmena v prospech politických strán a politických kampaní". Takmer rovnaký počet má pocit, že aj ústredná vláda prijíma odmenu v prospech strán a politických kampaní. Tretina pracovníkov verejnej správy sa tiež domnieva, že parlament "prijíma úplatky ako odmenu za ovplyvňovanie rozhodnutí", a jedna štvrtina si myslí, že parlament "prijíma úplatky ako odmenu za ovplyvňovanie obsahu zákonov".

*Ladislav Krajňák, bývalý predseda dozornej rady SPP, pripustil, že "za privatizáciou sú vždy nejaké peniaze. Otázkou je, ako a na čo sa použijú". Na otázku či dal nejaké peniaze ľuďom, ktorí rozhodovali o privatizácii odpovedal: Nie, im nie. Ale politickým stranám.*⁵¹

⁴⁹ Tento rozdiel je významný na hladine 5 %.

⁵⁰ Vzťah je významný na úrovni 1 %.

⁵¹ Profit, 4.9.2000.

Hoci stupeň neoficiálneho sponzorstva politických strán môže byť dôvodom na obavy, existuje aj určitý náznak, že situácia sa v posledných rokoch zlepšila. Menej firiem si myslí, že sponzorstvo politických strán je v súčasnosti časté, ako si to mysleli v čase pred parlamentnými voľbami roku 1998.

III.3. Výsledky občianskeho monitoringu výdavkov politických strán a hnutí pred parlamentnými voľbami 2002

Pobočka Transparency International v Argentíne začala začiatkom deväťdesiatych rokov monitorovať výdavky politických strán pri predvolebných kampaniach. Vypracovaná a v Argentíne testovaná metodológia sa postupne uplatnila aj v ďalších juhoamerických krajinách. V ostatných rokoch sa začína s občianskym monitorovaním predvolebných kampaní aj v krajinách strednej a východnej Európy. V októbri 2001 Transparency International Slovensko uskutočnila workshop, kde zástupca argentínskej pobočky prezentoval ich metodológiu monitorovania financií politických strán.⁵²

Výsledky monitoringu predvolebnej kampane v roku 2002, ktorú na základe metodológie Transparency International upravenej na slovenské podmienky realizovala Aliancia na podporu fair play (ďalej len "Aliancia"), sú poskytnuté v nasledujúcej časti.⁵³

Informácie získané po parlamentných voľbách v roku 2002 ukazujú, že samotné politické strany si vysvetľujú limit na výdavky v období pred voľbami veľmi rozdielne. Strana maďarskej koalície napríklad nahlásila ministerstvu financií nad rámec zákona všetky svoje výdavky v predvolebnej kampani, vrátane výdavkov na poštovné, reprezentačné, či spotrebný materiál. Ostatné monitorované strany, ktoré boli ochotné Aliancii poskytnúť správy pre ministerstvo financií, sa držali už i tak nepresného znenia zákona a sprístupnili iba informácie o výdavkoch na nákup mediálneho reklamného priestoru.

Aliancia vykonávala vlastný prieskum, v ktorom sa sústreďovala na monitoring inzercie v tlači, reklamy v televízii a rozhlase (zákon o vysielaní a retransmisii povoľuje politickú reklamu iba vo verejnoprávnych médiách) a napokon i reklamy na verejných priestranstvách. Údaje o týchto reklamných druhoch odoberala od dvoch renomovaných agentúr na trhu: *AC Nielsen a Taylor Nelson Sofres*. Obe spoločnosti však monitorujú reklamu v oficiálnych cenách, a preto si musela Aliancia zabezpečiť cenový prieskum, ktorý odhalil bežné zľavy na reklamnom trhu. Očistením oficiálnych cien od maximálnych trhových zliav zistených v cenovom prieskume vznikol takzvaný minimálny odhad. Ten predstavuje sumu, ktorú museli za štandardných podmienok vynaložiť politické strany na zákonom limitované druhy reklamy počas celého predvolebného obdobia. Keďže však ide o minimálny odhad, reálne výdavky politických strán by mali byť v štandardných podmienkach vyššie.

⁵² Podrobnejšie informácie o skúsenostiach a metodológií monitorovania financovania politických kampaní pozri v heslách v "Databáze protikorupčných stratégií", 1.6.1 Monitorovanie volebnej kampane v masmédiách - skúsenosť z Chile, 1.6.2 Transparentné voľby: monitorovanie výdavkov na volebné kampane - skúsenosť na Costa Rice, 1.6.4 Program pre transparentné financovanie volebných kampaní - skúsenosť z Argentíny. Pozri na web stránke www.transparency.sk.

⁵³ Za spoluprácu pri vypracovaní tejto časti ďakujeme Zuzane Wienk z Aliancie na podporu fair play.

Ako už bolo spomínané, náklady politických strán na kreatívny návrh a výrobu reklamy podľa právnych stanovísk nespádajú pod zákonom limitované výdavky, i keď logicky k nim patria. Tieto náklady sme preto evidovali osobitne (pozri tabuľku č. 3). Ich odhad pre Alianciu vypracoval *Tomáš Vašáry z agentúry Mark/BBDO*.

Tab. č.3: Výdavky politických strán pred parlamentnými voľbami obmedzené zákonom

Politická strana/hnutie	Výdavky		
	Priznané stranou	minimálny odhad APFP	výroba (odhad)
SDKÚ	Približne 10,5 mil. Sk *	10 304 950 Sk	2 650 000 Sk
SMER	10 582 617 Sk	11 635 497 Sk	3 115 000 Sk
ANO	12 940 125,20 Sk	8 514 275 Sk	1 970 000 Sk
SDA	Údaj nepoznáme	4 486 001 Sk	1 080 000 Sk
SMK	6 436 386,70 Sk	3 060 213 Sk	790 000 Sk
HZD	Údaj nepoznáme	3 093 091 Sk	730 000 Sk
HZDS	9 151 186,20 Sk	6 263 540 Sk	853 000 Sk
SNS	Údaj nepoznáme	1 977 687 Sk	údaj nepoznáme
DS-DÚ	Údaj nepoznáme	1 618 538 Sk	údaj nepoznáme
KDH	5 808 398 Sk	2 177 140 Sk	975 000 Sk
SDE	9 215 111 Sk	7 062 267 Sk	2 140 000 Sk

* údaj prevzatý z Hospodárskych novín

Zdroj: Aliancia na podporu fair play. Monitoring vznikol kombináciou údajov získaných od spoločností AC Nielsen a Taylor Nelson Sofres, ktorý zachytáva inzerciu vo vybraných tlačných médiách a reklamu na 85% billboardových ploch a údajov, získaných od politických strán).

Predovšetkým pri malých politických stranách sa vypočítaný minimálny odhad značne odlišuje od údajov, ktoré priznali politické strany, čo je spôsobené tým, že tieto strany pre malý objem kampane nedosahovali také výrazné zľavy ako strany s objemnejšími kampaniami. Vo všeobecnosti sa však ukazuje, že politické strany vo výkazoch nepriznávajú falošné čísla, skôr využívajú nepresnosť zákona č. 239/1994.

Počas monitoringu sme si všimli iba niekoľko prípadov, ktoré sa vymykali štandardným trhovým podmienkam. Zachytili sme údaje od strany Smer, ktorá v priebežných správach vykazovala neobvykle nízke ceny billboardov a continental panelov. Neskôr sme zistili, že kandidát Smeru na poslanca Národnej rady č. 8 je zároveň aj majiteľom firmy Q-EX, v ktorej strana Smer nakupovala continental panely a kandidát č. 40 je obchodným riaditeľom firmy Europlakat, ktorá pre stranu Smer exkluzívne nakupovala billboardové plochy. Aliancia nového občana zase v priebežných správach vykazovala v priemere 70 percentné zľavy na inzerciu v periodikách blízkych Pavlovi Ruskovi.

Tieto údaje sa nám podarilo získať vďaka takzvaným **dohodám o transparentnosti**, ktoré sme ponúkli politickým stranám na podpis. Strany, ktoré dohodu podpísali (ANO, SDA, SDE, SDKÚ, SMK), sa zaviazali Aliancii na podporu fair play poskytovať priebežné informácie o všetkých výdavkoch spojených s voľbami do Národnej rady. ANO, SDA, SDE a SMK aj dohodu dodržali a poskytovali Aliancii mesačné správy v stanovenej štruktúre. SDKÚ ani jeden záväzok z dohody nedodržala. Strana Smer poskytovala časť údajov, týkajúcich sa práve zákona č. 239/1994 dobrovoľne, krátko po parlamentných voľbách však dohodu o transparentnosti odmietla ako nesystémové riešenie. DS, HZDS, HZD a KDH na ponuku podpísať takúto dohodu vôbec nereflektovali.

Už teraz sa však dá predpokladať, že väčšinu finančných prostriedkov určených na predvolebnú kampaň, investovali kandidujúce politické strany a hnutia do sfér, ktoré zákon č. 239/1994 neobmedzuje. Takmer všetky strany sa zamerali na priamy kontakt s voličom. Svoje turné po Slovensku, počas ktorého sa do určitých regiónov niekoľkokrát po sebe vrátili, odštartovali strany Smer, ANO a SDKÚ už koncom júna alebo začiatkom júla 2002. V období medzi 1. júlom a 21. septembrom sme zaznamenali okolo 3 800 stretnutí zástupcov politických strán s voličmi. Niektoré strany vsadili na osobný rozhovor na uliciach, či účasť na menších podujatiach, ako napríklad KDĽH. Iní využili širokú členskú základňu, ktorá organizovala celú škálu regionálnych podujatí, ako napríklad SDĽ, HZDS či SMK. Najhorúcejší kandidáti vo voľbách ako napríklad Smer, ANO a SDKÚ vsadili na rozsiahle kampane mítingového typu, na ktorých niekoľko hodín zabávali celú rodinu. Tieto podujatia boli zväčša finančne nákladné, vyžadovali si dobrú organizáciu, ponúkali mnoho atrakcií: prenosné veľkoplošné obrazovky, diskotéky, ohňostroje a podobne. Odhad trhovej hodnoty tejto časti kampane sa ešte iba vypracúva a mal by byť hotový v prvej polovici januára 2003.

Ostatná predvolebná kampaň ukázala, že na Slovensko prenikajú moderné marketingové metódy, ktoré výrazne menia spôsob vedenia predvolebných kampaní. Výdavky politických strán sa už nedajú členiť v tradičnej štruktúre na výdavky na mediálnu propagáciu a stretnutia s občanmi. Moderné kampane kladú dôraz na stratégiu a myšlienku kampane, bývajú dopĺňané najrôznejšími aktivitami Public relations. Najdrahšou položkou v tejto situácii nie sú priame, či viditeľné výdavky, ale práve odmeny za vypracovanie imidžovej koncepcie, stratégie a spôsobu vedenia kampane.

III.4. Identifikovanie ďalších problémových oblastí

Okrem už uvedených problémov v legislatívnej oblasti a pri financovaní predvolebných kampaní je potrebné uviesť aj ďalšie **problematické oblasti spojené s financovaním politických aktivít:**

- **poskytovanie prostriedkov politickej strane (či už oficiálne alebo neoficiálne) za sľúbený nelegálny finančný výnos pre sponzora (napr. za verejný kontrakt alebo návrh/presadenie zákona)**

Fenomén financovania politických strán aj prostredníctvom štátnych zákaziek je podľa prieskumov medzi podnikateľmi veľmi rozšírený. Podľa viacerých prieskumov⁵⁴ podnikatelia v SR priznávajú, že neoficiálne sponzorujú politické strany a že protihodnotou sú výhody pri obchodných kontaktoch so štátom. Ak teda chceme v budúcnosti obmedziť podobné podozrenia, mali by politické strany vo vlastnom záujme zaviesť mechanizmy, umožňujúce nadštandardnú transparentnosť financovania politických strán. Iba tak môžu občana presvedčiť, že nemajú čo skrývať a chcú budovať dôveru. Premiér *Mikuláš Dzurinda* vyhlásil⁵⁵, že bude presadzovať zrušenie príspevkov od právnických osôb pre politické strany, kontrolu tretích subjektov a limit pre členské príspevky.

⁵⁴ Napr. Svetová banka (2000).

⁵⁵ STV, 19. 8. 2002.

Vo viacerých verejne diskutovaných kauzách sa hovorilo o prepojení verejného obstarávania na politické strany. Ako príklad je možné uviesť kauzu ľahkých vlakových súprav, kde poslanec Kresánek toho času za SDKÚ v liste premiérovi uviedol smutne známu vetu, že pri výbere uchádzača "pozadie pre stranu je rovnaké".

SDL v roku 2001 vykázala dary - napr. 18 000 SKK od Martinskej firmy Unimex, s r.o., ktorá patrí do podnikateľskej skupiny Martimex-Alfa, ktorá sa podieľa na deblokáciách ruského dlhu vo výške takmer jednej miliardy. Deblokácie zastrešuje MF SR, čo je rezort, ktorý spravuje SDL. Iný člen skupiny - akciová spoločnosť Martimex-Unico zanechal štátu dlh vyše 45 miliónov Sk⁵⁶.

○ poskytovanie finančných prostriedkov politickej strane cez firmy politických strán prostredníctvom nominantov politických strán v štátnych firmách

Viacero otázok spojených s financovaním politických strán otvorila aj kauza podnikania firmy, v ktorej vlastní majetkový podiel vrcholný orgán SDL, jej republikový výbor. Ide o firmu Prima-Print. Tá v roku 1999 získala štvorročný kontrakt od štátnej poisťovne na dodávku tlačovín. Uvedenú zmluvu za Slovenskú poisťovňu (SP) podpísal prezident SP Rudolf Janáč a člen predstavenstva Vladimír Hudec. Ako pripomína Pravda: "oboch nominovala na tieto posty SDL".⁵⁷

Urputné politické boje sa zvädzajú o obsadenie postov v podnikoch s majetkovou účasťou štátu, pričom aktéri naznačujú, že kvôli možnosti kontroly nad privatizáciou, ale aj využívaní financií z monopolov. Už niekoľko volebných období sa situácia v štátnych monopoloch opakuje. Politické strany uzatvoria politický kartel, podelia si rozhodujúce posty v týchto podnikoch a potom nasleduje séria káuz, týkajúca sa podozrení zo zneužívania funkcie, neehospodárneho vynakladania prostriedkov, netransparentnej privatizácie.

V decembri 2002 rozvírila politickú hladinu a zatriasla koalíciou kauza obsadzovania členov predstavenstva v Slovenských elektrárnach. Porušenie dohodnutej parcelácie postov znamenalo vždy otrasenie koalície. Nie je tomu ináč ani v súčasnosti, rozdiel je možno iba v tom, že o politických nomináciách a "spravodlivom" rozdelení stranického vplyvu sa hovorí otvorene a navyše, že sa týmito požiadavkami porušujú už platné protikorupčné normy.

V roku 2000 vláda prijala Národný program boja proti korupcii, ktorý hovorí "Pokiaľ ostávajú niektoré podniky v rukách štátu, treba výrazne posilniť kontrolu zo strany štátu voči týmto podnikom. Treba zakotviť osobnú zodpovednosť členov predstavenstiev, dozorných rád, delegovaných zastupovať záujmy štátu v týchto organizáciách. Obsadzovanie týchto pozícií sa musí uskutočniť na základe výberových konaní podľa odbornosti, bez ohľadu na politickú príslušnosť, príbuzenské a priateľské vzťahy".

Vláda v apríli 2002 prijala uznesenie č. 396 upravujúce vzorové stanoviny akciových spoločností so 100%-nou majetkovou účasťou štátu, ktoré hovoria, že "dozorná rada

⁵⁶ Pravda, 4. 5. 2002.

⁵⁷ Pravda, 9.2.2000.

spoločnosti zabezpečí **výberové konanie** na členov predstavenstva a na základe uskutočneného výberového konania predloží valnému zhromaždeniu (ktorého práva v prípade Slovenských elektrární, a.s., vykonáva FNM SR) návrh na voľbu členov predstavenstva".

Ustanovenia týchto vzorových stanov boli povinné všetky akciové spoločnosti so 100%-nou majetkovou účasťou štátu zapracovať do svojich stanov do 30. 6. 2002. Podľa informácií, ktoré nám poskytli Slovenské elektrárne, a.s., FNM SR⁵⁸, žiadne výberové konanie sa neuskutočnilo.

V politických diskusiách žiadna strana nehovorila o potrebe transparentnej privatizácie, verejného obstarávania, poskytovania informácií o finančných tokoch v uvedených podnikoch. Strany teda nenavrholi umožniť verejnú kontrolu, ale iba dosadiť si do vrcholových orgánov spoločnosti svojich ľudí.

- **poskytovanie prostriedkov členom politickej strany (či už oficiálne alebo neoficiálne) za sľúbený nelegálny finančný výnos pre sponzora (napr. za verejný kontrakt, návrh/presadenie zákona alebo udelenie licencie)**

Viacerí verejní činitelia používajú/používali autá, mobily a ďalšie požitky, ktoré sú vo vlastníctve súkromných firiem. Okrem medializovaného prípadu bývalého ministra hospodárstva Haracha a auta, ktoré používal od súkromnej spoločnosti Mecom, a. s, sme sa na stránkach týždenníka Plus 7 dní mohli pozrieť aj na "nevlastné" autá ďalších poslancov.

Na výplatných listinách týždenníka TV Com boli okrem iného aj 67 funkcionári KDH. Na uvedenej výplatnej listine figurujú krajskí tajomníci ako "vedúci reklamných skupín" a okresní - ako "reklamní pracovníci".⁵⁹ Regionálny tajomník KDH pre okresy Žilina a Bytča Rudolf Štefunko pre Pravdu povedal, že to považuje za normálnu vec až dovtedy, kým nezačne platiť chystaný nový zákon o financovaní politických strán. Ján Čarnogurský 1. 12. 1999 verejne priznal, že KDH urobilo pred tromi rokmi chybu, keď súhlasilo s návrhom rozpočtového výboru (predsedal mu P. Gabura) "o zamestnaní funkcionárov KDH v týždenníku Fakty". Avšak ako uviedol denník Pravda: "odvtedy uplynuli dva mesiace (9. 2. 2000) a vedenie túto chybu neodstraňuje." Finančná polícia potvrdila, že Gaburovej firme bolo za analytické práce súvisiace s tendrom na verejné osvetlenie vyplatené Siemensom 62,5 mil. Sk⁶⁰.

- **nedodržanie princípu rovnosti príležitostí**

V rámci politickej súťaže sa definujú isté pravidlá, ktoré by mali vytvárať podmienky pre rovnosť politických príležitostí. Politici sa uchádzajú o priazeň voličov aj prostredníctvom médií. Keďže zákon nedovoľuje reklamu v súkromných médiách, teda nedá sa "čas" v médiách komerčne kúpiť. Tí, ktorí majú prístup k médiám, tak majú nefinančnú

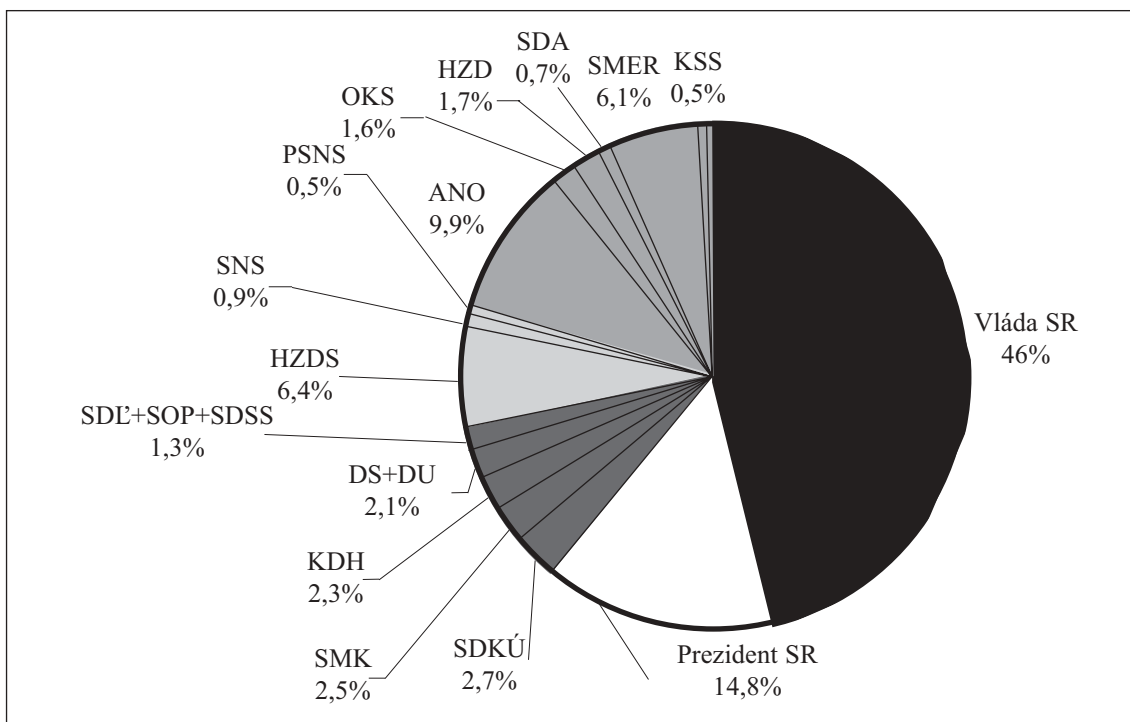
⁵⁸ Výkonom akcionárskych práv v Slovenských elektrárnach a.s. je poverený FNM SR, nie Ministerstvo hospodárstva SR. V predvolebnom období v roku 1998 sa intenzívne diskutovalo o potrebe zmeniť postavenie FNM SR, výraznejšie zmeny sa však neudiali. Tento príklad dáva dôvod na zamyslenie sa, kto reálne riadi FNM SR a ako je takto zadefinovaný systém zneužívateľný.

⁵⁹ Pravda, 5.11.1999.

⁶⁰ Pravda, 9.2.2000.

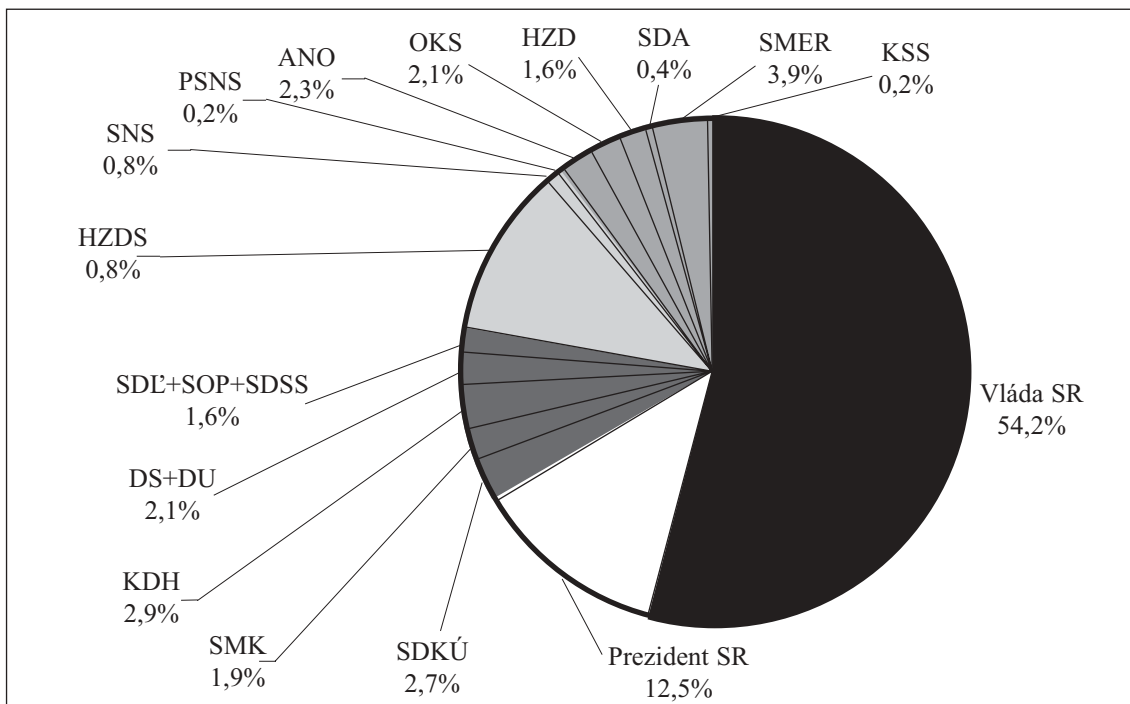
výhodu, ktorí nemajú ostatní (nemôžu si ho kúpiť). Výhody sa tak získavajú inak ako politickou súťažou. Okrem toho ako často sa jednotlivé politické strany vyskytujú v médiách, je dôležitý aj obsah správ - prezentované informácie môžu byť pre politické strany pozitívne, negatívne alebo neutrálne. Na výskyt politických strán v predvolebnom období vo vybraných médiách poukazuje aj nižšie uvedený prieskum MEMO 98.

Graf č.1: Televízne noviny TV Markíza (21.8. 2002 - 15.9.2002)



Zdroj: MEMO 98

Graf č.2: Noviny STV (21.8. 2002 - 15.9.2002)



Zdroj: MEMO 98

○ **Dary vs. členské príspevky**

Po zavedení povinnosti uvádzať mená darcov nastali viaceré prípady, kedy sa dary začali meniť na členské príspevky, ktoré sú zaujímavé aj z pohľadu zdaňovania.

Rastislav Šepták - PSNS pre Národnú obrodu⁶¹ uviedol: "Nie sú doriešené ani členské príspevky, kde sa potom stane, že ročné členské jedného straníka dosahuje výšku niekoľko desiatok miliónov Sk. Vedia, že z toho nemusia odvádzať daň". Inštitút členských príspevkov sa začal zamieňať s inštitútom daru. Oba inštitúty podliehajú napr. iným pravidlám súvisiacim zo zverejňovaním a daňovými úľavami. Tento fenomén sa vyskytol napr. pri politickej strane ANO, keď jej predseda vložil podľa informácií zverejnených v Pravde⁶² 14,75 milióna korún ako členský príspevok⁶³. Tým, že to nebol dar, štát prišiel o dane vo výške 2,4 milióna korún. Celková výška darov, ktoré strana prijala bola 480 tisíc korún. ANO podobne ako SDL využila nejednoznačnosť zákona a veľké finančné prostriedky účtovala ako členské príspevky. Podľa zástupcu MF SR "ide o zjavné obchádzanie zákona, ale nemôžeme s tým veľa robiť".⁶⁴

○ **Stranícka aktivita vs. oficiálna štátna aktivita**

Vládne strany môžu byť zvýhodnené aj tým, že môžu výkon verejných funkcií využívať na stranícke ciele.

Napr. predseda vlády M. Dzurinda sa v máji 2002 zúčastnil pietnej spomienky na Bradle, kde rozdával svoje obrázky. Pred voľbami sa často kombinujú vládne aktivity so straníckymi, napr. výjazdové zasadnutia vlády.

○ **Výdavky politických strán prezentované ako bežné vládne výdavky**

Vládne strany a ich kandidáti môžu využívať aj infraštruktúru úradov na stranícke účely.

Napr. v SDKÚ sa vyskytli indicie, že Tibor Tóth - vedúci úradu vlády - celú administráciu svojej kampane robil ako vedúci úradu, teda používal "úrad vlády" na administráciu svojej kampane do VÚC.

Podobne v strane SMER, pracovníčka na Ministerstve sociálnych vecí a práce mala svoje "ordinačné hodiny" za stranu SMER na ministerstve práce a sociálnych vecí...

○ **Získavanie priestorov pre politické strany**

V súvislosti s bratislavským magistrátom sa už roky spájajú podozrenia z rôznych nečistých obchodov, klientelizmu a korupcie. Poslanec Kresánek (bývalý primátor mesta Bratislava) je trestne stíhaný za zmäkčenie podmienok pre kúpu budovy na Žabotovej,

⁶¹ Národná obroda, 22. 4. 2002.

⁶² Pravda, 31.7.2002

⁶³ V prípade politickej strany ANO sa otáznym stáva sa aj dominantnosť jedného prispievateľa.

⁶⁴ Pravda, 31.7.2002

pričom ide o budovu pre politickú stranu - pre KDĽ. Ako uvádza Kresánek⁶⁵, mestské zastupiteľstvo (politický orgán) týmto spôsobom prideliť budovy rôznym politickým stranám. Ako ďalej uvádza, dohoda politických strán bola, že budovy získajú za malé sumy. Napr. SĽ získala svoju budovu za 3.5 mil. Sk.

○ **Obchádzanie "priznania" financií politických strán cez činnosť firiem (nižšia možná kontrola príjmov a výdavkov)**

Podľa denníka SME⁶⁶ majiteľ Drukosu František Mojžiš prispel 10 miliónmi korún na kúpu sídla KDĽ na Žabotovej ulici firme Maana. Bývalý pokladník KDĽ Peter Gabura podľa SME⁶⁷ vlastní 90% akcií akciovnej spoločnosti firmy Maana. Predsedom predstavenstva firmy Maana je Martin Šrank, ktorý je súčasne ústredným tajomníkom KDĽ a má tiež na starosti stranícke financie. Prvá kauza o financovaní KDĽ prepukla ešte v roku 1999. Najskôr začiatkom novembra denník Pravda priniesol informáciu, že člen predstavenstva KDĽ Peter Gabura prostredníctvom svojej firmy TV COM zabezpečuje financovanie regionálnych funkcionárov KDĽ. O niekoľko dní neskôr zverejnila TV Markíza informáciu, že Gaburová firma získala zákazku za 30 mil. korún od firmy Siemens. Išlo o práce súvisiace s projektom verejného osvetlenia v Bratislave.

○ **Obchádzanie "priznania" financií politických strán cez činnosť mimovládnych organizácií**

Niektoré činnosti mimovládnych organizácií (MVO) môžu mať stranícky charakter, resp. môžu byť v prospech niektorej strany.

Napr. Jozef Božík z HZĽS pre Nový čas uviedol: "Momentálne vytváram blok piatich mimovládnych organizácií, ktoré pracujú s mládežou. V krátkom čase by sa mali zapojiť do predvolebnej kampane v prospech HZĽS"⁶⁸.

Viacere politické strany majú svoje blízke nadácie, napr. nadácie Markíza, Demokracia, SMER.

Tým, že v SR nie sú pravidlá pre tzv. "soft money" často je ťažko určiť hranicu medzi aktivitami mimovládnych organizácií na podporu volieb a na podporu konkrétnych strán, napr. ak sa angažujú v oboch druhoch aktivít rovnakí aktéri, umelci.

Ďalšie formy obchádzania zákonov upravujúcich financovanie politických strán sú napr.:⁶⁹

○ **rozdelenie darov**, (ktoré by museli byť vykázané) medzi niekoľko darcov, a tak možno obísť limit stanovený pre vykazovanie darov. Ten sa rozpisuje napr. medzi

⁶⁵ Domino Fórum, 4. 7. 2002.

⁶⁶ SME, 14. 5. 2002.

⁶⁷ SME, 12.6.2002.

⁶⁸ Nový čas, 3.5.2002.

⁶⁹ Viac pozri Černý P. a Clough B. (2001).

- rodinných príslušníkov či divízie jednej spoločnosti, ktoré sú registrované oddelene.
- **darovanie peňazí prostredníctvom poradenských služieb** - podnik zaplatí politickej strane za poradenskú činnosť a konzultácie, najčastejšie za politické či počítačové poradenstvo a dar sa vykáže ako expertná konzultácia.
 - **pôžičky politickej strane** - nemusia byť vždy vykazované, nevzťahuje sa na ne režim daru, čo neumožňuje dostatočne posúdiť podmienky úveru a ich štandardnosť alebo nie.
 - **uhradenie propagačných a reklamných služieb** pre politickú stranu zo strany firiem.

Paleta nejasností môže byť ďaleko širšia a mení sa v dôsledku zmien v legislatíve alebo prístupu sponzorujúcich firiem. Uvedením príkladov sme chceli iba poukázať na potrebu otvorenej diskusie o otázkach financovania politických strán.

IV. Závery a odporúčania

Riešenie citlivej problematiky financovania politických strán vyžaduje na jednej strane riešiť medzery v legislatíve, vymáhaní jej dodržiavania, ale aj otázku vnútornej integrity jednotlivých strán a možnosť verejnej kontroly. Preto by očakávania rýchlych zmien iba cez legislatívu nemali byť nadmerné.

Na zvýšenie transparentnosti vo financiách pre politické strany je potrebné prejsť od formálnej regulácií k reálnej, umožniť verejnú kontrolu a nezávislý monitoring a hľadať v rovine etickej možnosti na dohodu samotných politických strán.

Diskusia o pravidlách financovania politických strán má viacero dimenzií:

- právnu - formálne pravidlá,
- politickú,
- etickú - neformálne pravidlá.

Jednotlivé dimenzie sa navzájom prekrývajú, ale nie úplne. Nie všetky situácie sa dajú upraviť v rovine formálnej. Dôležitú úlohu preto pri zavádzaní a vymáhaní pravidiel spojených s uvedenou oblasťou zohráva neformálna rovina, vrátane politickej. Neformálna rovina výrazne prispieva k budovaniu systému, v ktorom sa politických stranám "neoplatí správať korupčne" a sú motivovaní k dodržiavaniu stanovených pravidiel hry. Ako uvádza *P. Rychetsky*⁷⁰, sú situácie, ktoré nie je možné postihnúť trestne a ani by to nemalo zmysel, ale sú morálne zavrhnúťhodné. Tam rozhodujúcu rolu musí hrať verejná mienka, médiá či mimovládne organizácie.

⁷⁰ Viac pozri Černý P. a Clough B. (2001).

Odporúčania pre zlepšenie systému financovania politických strán preto môžeme rozdeliť do troch rovín:

- formálnej - zmeny v zákone,
- nadstavba - stranícky systém integrity,
- neformálnej.

Bližšie sa na jednotlivé odporúčania pozrieme v nasledujúcej časti.

IV.I. Právna rovina financovania politických strán

Právna úprava financovania politických strán a volebných kampaní by mala reagovať na viaceré oblasti, napr.:

Prijímanie darov a členských príspevkov

Prax v SR ukázala, že je potrebné rozlíšiť dary a členské príspevky napr. stanovenie maximálnej výšky členského príspevku, pričom každá vyššia suma by musela byť registrovaná ako dar. resp. zaviesť transparentnosť do členských príspevkov.

Poskytovanie darov

Dary pre politické strany by mali byť upravené tak, aby politická strana mohla od jedného darcu prijať v jednom roku len určitú zákonom stanovenú sumu. Takto postavený systém financovania politických strán by čiastočne obmedzil vplyv veľkých sponzorov na politické strany a zabezpečil efektívnejšiu kontrolu ich hospodárenia. Zároveň je vhodné zvážiť zavedenie zákazu prijímania darov od zahraničných právnických osôb či stanoviť horný limit pre výšku príspevku od jednej právnickej a fyzickej osoby. Opodstatnenie zákazu financovania politických strán zahraničnými subjektmi možno odôvodniť tým, že volebné právo rovnako ako právo byť volený, a teda zúčastňovať sa na správe vecí verejných, je podľa slovenskej ústavy garantované iba občanom SR.⁷¹

Poskytovanie pôžičiek

Do oblasti poskytovania pôžičiek pre politickú stranu je potrebné zaviesť vyššiu transparentnosť, napr. kto poskytol pôžičku či úver, akú sumu a za akých podmienok.

Aktívne poskytované informácie

Ak sa má posilniť postavenie občana a jeho práva na informácie o tých, ktorí v jeho mene spravujú veci verejné, je potrebné komplexne prehodnotiť nielen systém financovania politických strán v predvolebnom období, ale aj v nevolebných rokoch. Sumár informácií o finančných zdrojoch, ktoré politické strany získavajú, ale aj o spôsobe ich použitia, je veľmi obmedzený. Potrebné zmeny by mali smerovať k väčšej transparentnosti, k významnému rozšíreniu súboru informácií o financovaní politických strán, ku ktorým

⁷¹ Článok 30 Ústavy SR.

by občan získal prístup. Zároveň by sa mala pre politické strany zaviesť povinnosť poskytovať priebežné informácie o finančných zdrojoch a ich použití v predvolebnom období. Keďže politické strany môžu byť spojencami pri udržiavaní "mäkkých pravidiel" pre financovanie politických strán, je potrebné maximálne otvoriť systém ich financovania, aby bol možný aj nezávislý monitoring. Efektívny monitoring si vyžaduje splnenie základných predpokladov - existenciu informácií o financovaní politických aktivít a systém ich zverejňovania.

○ **Účtovníctvo politických strán**

Priestor pre zlepšenie je aj v oblasti zvýšenia účtovných požiadaviek na politické strany. Tejto oblasti sa venuje doposiaľ malá pozornosť, nie sú zadefinované presné štandardy ako by mali byť vykazované financie strán. Strany by mali dostať metodický výklad čo sa presne rozumie pod jednotlivými položkami. Štruktúra predkladaných správ by mala umožňovať, aby sa tieto informácie dali čítať, teda aby sa z nich dalo zistiť z akých zdrojov a na aké účely využívajú finančné prostriedky. Strany ktoré dobrovoľne viac odkryjú svoje "karty" sa cítia byť v nevýhode.

○ **Kontrola**

Doterajšia prax, keď kontrola v oblasti financovania politických strán je realizovaná Ministerstvom financií SR ukazuje, že je to iba formálna, takmer "bezzubá" kontrola. Vyjasnenie právomoci kontrolného orgánu, vypracovanie metodiky, ktorá by vysvetľovala nejednoznačné pojmy je žiaduce. Rovnako možnosť overovania pravdivosti údajov. Ale kontrola z úrovne ministerstva má isté limity. Príliš silné kompetencie by sa mohli zneužívať v neprospech niektorých politických strán. Preto je možné zvážiť vytvorenie nezávislého kontrolného orgánu, ktorý by mal kompetencie a kapacity nielen na formálne prijímanie správ, ale hlavne na preskúmavanie pravdivosti a úplnosti informácií. Príklad takejto inštitúcie uvádzame v Prílohe č.1. Alebo je nutné formálnu kontrolu kombinovať s nezávislým monitoringom, pre ktorý sa vytvoria podmienky.

○ **Výdavky**

Je potrebné otvoriť otázku limitovania výdavkov aj vzhľadom na fakt, že politické strany mŕňajú oveľa viac peňazí na zákonom neobmedzené aktivity. Je tu viditeľná snaha prechádzať do neregulovaných oblastí. Je potrebné prehodnotiť spôsob a zmysel limitovania výdavkov strán pred voľbami.

○ **Sankcie**

Sankcie by mali byť dostatočné na to, aby odradili od porušovania pravidiel. Zákonná úprava má zmysel, ak jej plnenie je efektívne vymáhané. V prípade financovania politických strán to neplatí. Strany nedodržia základné požiadavky, napr. oznámiť zmenu adresu pre doručovanie korešpondencie, poskytnúť správu o finančnom hospodárení, poskytnúť pravdivé údaje. Ak aj formálne pošlú správu, pravdivosť informácií sa neoveruje. Preto bude potrebné túto formálnu kontrolu zmeniť na reálnu. Na jednej strane zákon musí byť vymáhaný. Ale na druhej strane je potrebné vytvoriť predpoklady pre politické sankcie.

○ **Obdobie pre kampaň**

Na základe skúsenosti z ostatných volieb v SR je potrebné riešiť aj volebnú kampaň pred jej oficiálnym vyhlásením.

○ **Soft money**

Skúsenosti zo zahraničia ukazujú, že v budúcnosti bude potrebné aj v SR prijať základné pravidlá aj pre jemnejšie oblasti financovania strán.

○ **Tretie strany**

V budúcnosti bude nutné riešiť aj možné tretie strany, napr. presúvanie prostriedkov cez mimovládne organizácie, poradenské, marketingové firmy do politických strán.

○ **Okolie**

Ako sme naznačili v texte okrem zvyšovania transparentnosti financovania strán je potrebné otvoriť systém aj pokiaľ ide o kanály cez ktoré sa firmám spláca nelegálna podpora - privatizácia, verejné zákazky, licencie, dotácie, štátna pomoc, štátne záruky, zahraničná pomoc. Transparentné by mala byť aj oblasť možných protislužieb podnikateľom, ktorí financujú volebnú kampaň. Poskytovanie informácií a ich vzájomné porovnávanie umožní vytvoriť systém, ktorý bude do istej miery samoregulovateľný. Tlak verejnej kontroly umožní identifikovať "nejasnosti" a úniky.

II. Interné štandardy politickej strany

So zavádzaním mnohých zmien, vplývajúcich na zvýšenie dôveryhodnosti financovania politických strán, môžu začať aj politické strany. V mnohých prípadoch politickým stranám okrem ich vnútorného rozhodnutia nič nebráni ísť nad rámec zákonných požiadaviek a zaviesť zmeny v oblasti financovania politických strán, napr. zavedením interných štandardov integrity. Príklad stranického systému integrity uvádzame v Prílohe č. 2.

III. Neformálne pravidlá

Chceme znovu zdôrazniť, že najmä oblasť financovania politických strán nie je možné zmeniť bez tzv. kritickej masy politických subjektov. V prostredí, keď politické strany tolerujú nedodržanie pravidiel a "mäkkú reguláciu" mohol by byť ten politický subjekt, ktorý by postupoval transparentne poškodený v súťaži. Preto je potrebná dohoda, konsensus politických strán v tejto otázke. Teda žiaden zákon nedokáže úplne pokryť a zaregulovať všetky súvislosti, ktoré majú vplyv na financie strán. Otázky financovania strán sa doposiaľ na Slovensku nestali predmetom politického boja, strany si viac menej tolerujú neposkytovanie informácií, nejasných darčov, či lacné získavanie budov. Preto okrem právnej roviny je podľa nášho názoru oveľa viac potrebné otvárať stranícku a etickú rovinu problému.

Oblasť financií strán je ale kľúčová pokiaľ ide o zvyšovanie transparentnosti verejného života, dôvery, boja proti korupcii, klientelizmu. Ak sa v tejto oblasti nepokročí, budú mať strany, ktoré po voľbách nastúpia, zviazané ruky cez záväzky "nejasného" financovania ich kampane, alebo činnosti.

Dôležitú úlohu pri zvyšovaní dôveryhodnosti financovania majú aj médiá a mimovládne organizácie. Môžu napr. monitorovať plnenie zákonom stanovených požiadaviek jednotlivými politickými stranami, pripravovať analýzy a vyžadovať zmeny. Transparentnosť hrá v tejto oblasti kľúčovú úlohu - v bežnom roku ako aj pred voľbami umožňuje verejnú kontrolu financovania politických strán a ich kampaní. Verejný tlak je účinným nástrojom zvyšovania dôveryhodnosti financovania politických strán.

Príloha č. 1

Volebná komisia britského parlamentu (Electoral Commission of the British Parliament)

Komisia bola ustanovená britským parlamentom ako nezávislý orgán, majúci za úlohu sledovať dary politickým stranám a volebné výdaje politických strán a ďalších organizácií. Ich úlohou je taktiež zvyšovanie verejného povedomia o volebných procesoch a dohliadaní na záležitosti spojené s volebným zákonom. Ich činnosť a právomoci upravuje zákon o politických stranách, voľbách a referendum z roku 2000 (Political Parties, Elections and Referendum Act 2000).

Činnosť komisie je predovšetkým spojená so zmenami, ktoré nastali v otázke financovania politických strán, a zahŕňajú úpravu informovania o hospodárení politických strán, zákaz darov zo zahraničia alebo kontrolu volebných výdajov. Dohľad nad dodržiavaním týchto ustanovení je úlohou komisie. K povinnostiam, stanoveným zákonom, patrí:

- zverejňovanie správ o priebehu volieb,
- zvyšovanie povedomia o volebnom systéme,
- konzultovať pripravované zmeny vo volebnom zákone,
- poskytovať konzultačné služby inštitúciám, ktoré sú zapojené do volebného procesu,
- zabezpečovať priebeh národného referenda,
- konzultovať otázky spojené s politickým vysielaním,
- sledovať dodržiavanie pravidiel pre volebné údaje,
- správa databázy politických strán,
- správa databázy tzv. tretích strán/third parties,
- správa databázy darcov politických strán a politikov.

www.electoralcommission.gov.uk

Príloha č. 2

Interné štandardy - príklad

Systém integrity politickej strany⁷² (základný náčrt)

Systém integrity politickej strany:

- vypracovať ako interný systém, s ktorým sa musia oboznámiť všetci členovia politickej strany,
- zabezpečiť jeho akceptáciu členmi politickej strany podpisom pri vstupe do politickej strany, prípadne zástupcom politickej strany pri nástupe do verejnej funkcie,
- verejne dostupné interné pravidlá politickej strany.

Princípy systému integrity politickej strany:

- rieši ex ante a ex post,
- interný systém + časť verejná,
- nadstavba (je potrebné integrovať zákonné požiadavky do kompletného celku).

Piliere systému integrity politickej strany:

Systém integrity politickej strany môže mať napr. štyri piliere (rozsah si môže zvolit' každá politická strana samostatne), riešiace nasledovné otázky súvisiace s činnosťou politickej strany:

1. financovanie politickej strany

V rámci tohto pilieru je potrebné sa venovať:

- príjmom politickej strany a
- výdavkom politickej strany.

2. podnikateľská činnosť strany

3. interakcia verejných financií a aktivít členov + predstaviteľov strany

Z aspektu vnútornej štruktúry politickej strany a úlohy jednotlivých jej predstaviteľov je vhodné rozlíšiť jednotlivé úrovne predstaviteľov strany. Preto ide o:

- 3.1. kontrolu predstaviteľov strany, ktorí sú na decíznych miestach (delenie z hľadiska štruktúry strany),
 - 3.1.1. centrálné
 - 3.3.1. regionálne
- 3.2. kontrolu predstaviteľov strany v nedeceznych miestach,
- 3.3. kontrolu tých zástupcov politickej strany, ktorí sú na decíznych miestach
 - sú danou politickou stranou nominovaní do orgánov podnikateľských a nepodnikateľských právnických osôb,

⁷² Vypracoval M. Beblavý a E. Sičáková, 2000.

- 3.4. vytvorenie podmienok na "výstavbu čínskeho múru" medzi verejnými financiami a členmi + predstaviteľmi strany.

4. sankcie

V nasledujúcom texte uvádzame podrobnejší náčrt jednotlivých pilierov.

1. financovanie politickej strany

(vrátane požiadaviek zákonnej úpravy)

Pri financovaní politickej strany je možné zamerať sa na:

- ex ante transparentnosť financovania politickej strany a
- ex post transparentnosť financovania politickej strany.

Ex ante transparentnosť financovania politickej strany:

Príklad možností:

- dar
 - potreba zdefinovať, od akej výšky hodnoty daru treba schváliť jeho akceptáciu,
 - definovať schvaľovací proces a predstaviteľov strany, ktorí budú dar schvaľovať,
 - zverejňovať informácie o výške daru, ako aj o darcovi (právnickej či fyzickej osobe),
- pôžičky
 - zverejňovanie informácií o poskytovateľovi pôžičky, podmienkach jej poskytnutia, jej splácanie či nesplácanie,
- informácie
 - definovať systém informácií o zdrojoch príjmov (pozri bližšie novelu zákona o združovaní v politických stranách),
 - zabezpečiť prístupnosť k uvedeným informáciám aj širokej verejnosti napr. cez www politickej strany (definovať termíny zverejnenia - výška a zdroj)

Ex post transparentnosť financovania politickej strany:

Príklad možností:

- audit financovania
 - potreba zdefinovať kritériá auditu, napr.
 - skúmanie príjmov - napr. pochádzajú všetky prostriedky politickej strany zo zdrojov povolených zákonom?
 - skúmanie výdavkov - napr. sú to skutočne všetky prostriedky, ktoré boli použité na financovanie straníckych aktivít?
 - definovať spôsob výberu auditora (napr. lósom) a frekvenciu realizácie auditu (napr. 1- krát ročne),
 - definovať verejnú prístupnosť k záverom auditu (napr. www politickej strany).
- zverejňovať informácie o výdavkoch vo výročnej správe, napr. v členení podľa typu výdavkov a jednotlivých akcií, a to napr. nasledovne -
 - aparát - podľa regiónov,
 - stranícke akcie,
 - verejné akcie,
 - reklama a propagácia atď.

2. podnikateľská činnosť strany

Odporúčanie:

Politická strana sa nemôže priamo ani nepriamo (cez právnickú osobu, ktorej je podielníkom) uchádzať o zákazku podliehajúcu zákonu o verejnom obstarávaní, ako ani o iné obchodné zmluvy s verejnou inštitúciou alebo s inštitúciou s rozhodujúcim vplyvom štátu či obce.

3. Interakcia verejných financií a aktivít členov + predstaviteľov strany

3.1.1. Kontrola tých predstaviteľov strany, ktorí sú na decíznych miestach (delenie z hľadiska štruktúry strany) - centrálné

Všetci poslanci NR SR, ministri a štátni tajomníci nominovaní danou politickou stranou by mali zverejňovať:

- majetkové a daňové priznania - vlastné, ako aj ich blízkych príbuzných, a to pri nástupe do funkcie,
- svoje finančné, ako aj nefinančné záujmy, a to pri nástupe do funkcie (ďalej len register záujmov⁷³).

Pri majetkových a daňových priznaniach je potrebné určiť:

- ako často ich majú predkladať,
- či len majetkové alebo aj daňové priznania,
- či sám alebo aj blízki príbuzní,
- či interne alebo aj zverejniť.

Pri registri záujmov je potrebné určiť:

- okruh osôb povinných predkladať a doplňovať informácie do registra záujmov,
- spôsob a periodicitu doplňovania informácií do registra,
- spôsob zverejnenia.

3.1.2. Kontrola tých predstaviteľov strany, ktorí sú na decíznych miestach (delenie z hľadiska štruktúry strany) - regionálne

Predstavitelia politickej strany v decíznych pozíciách/miestach na regionálnej úrovni by od určitej úrovne:

- mali podávať majetkové a daňové priznania - vlastné, ako aj svojich blízkych príbuzných, a to pri nástupe do funkcie,
- mali zverejňovať svoje finančné, ako aj nefinančné záujmy, a to pri nástupe do funkcie (ďalej len register záujmov).

Je potrebné:

- definovať, o ktoré decízne miesta ide, napr. primátori väčších obcí, poslanci VÚC atď.,
- odstupňovať podľa významu a zneužitelnosti funkcie:

⁷³ Vzorový register záujmov bližšie pozri v Sičáková E. a Zemanovičová D. (2000).

- ako často,
- či len majetkové alebo aj daňové priznania,
- či sám alebo aj blízki príbuzní,
- či interne alebo aj zverejniť.

Pri registri záujmov je potrebné určiť:

- okruh osôb povinných predkladať a doplňovať informácie do registra záujmov,
- spôsob a periodicitu doplňovania informácií do registra,
- spôsob zverejnenia.

3.2. Kontrola zástupcov politickej strany v nedecíznych miestach

Ide napr. o tieto miesta:

- okresní a krajskí predstavitelia politickej strany,
- predsedovia a podpredsedovia politickej strany,
- zvyšok najvyššieho orgánu.

V nedecíznych miestach je tak isto potrebné zvážiť:

- podávanie majetkových a daňových priznaní vlastných, ako aj svojich blízkych príbuzných, a to pri nástupe do funkcie;
- zverejňovanie svojich finančných, ako aj nefinančných záujmov, a to pri nástupe do funkcie (ďalej len register záujmov).

Z hľadiska uvedeného je potrebné:

- definovať, o ktoré nedecízne miesta ide,
- odstupňovať podľa významu a zneužiteľnosti funkcie:
 - ako často,
 - či len majetkové alebo aj daňové priznania,
 - či sám alebo aj blízki príbuzní,
 - či interne alebo aj zverejniť.

Pri registri záujmov je potrebné určiť:

- okruh osôb povinných predkladať a doplňovať informácie do registra záujmov,
- spôsob a periodicitu doplňovania informácií do registra,
- spôsob zverejnenia.

3.3. Kontrola tých zástupcov politickej strany, ktorí sú na decíznych miestach, sú danou politickou stranou nominovaní do orgánov podnikateľských a nepodnikateľských právnických osôb.

Odporúčania:

Politická strana by mala zverejňovať mená a podrobné informácie nominantov politickej strany do orgánov podnikateľských a nepodnikateľských právnických osôb, ako aj spôsob ich nominácie.

Od uvedenej skupiny by sa v závislosti od zneužiteľnosti svojho postavenia malo požadovať zverejnenie registra záujmov a prípadne aj majetkového či daňového priznania.

Je potrebné definovať ich režimy:

- ako často sa bude register záujmov zverejňovať,
- či len majetkové alebo aj daňové priznania,
- či sám alebo aj blízki príbuzní,
- či interne alebo aj zverejniť.

Pri registri záujmov je potrebné určiť:

- okruh osôb povinných predkladať a doplňovať informácie do registra záujmov,
- spôsob a periodicitu doplňovania informácii do registra,
- spôsob zverejnenia.

Je vhodné prijať politiku na riešenie finančných konfliktov záujmov⁷⁴.

3.4. "Čínsky múr"

Definovať okruh predstaviteľov strany (napr. môže ísť o: predsedu, podpredsedu, členov predsedníctva danej politickej strany, poslancov, iných členov zastávajúcich verejné funkcie atď.), pre ktorých bude platiť, že právnické osoby, v ktorých sú podielníkmi (alebo ich blízki príbuzní) alebo členmi orgánov, sa nemôžu uchádzať o zákazky v rámci procesu verejného obstarávania, ako ani o iné obchodné zmluvy s verejnou inštitúciou alebo s inštitúciou s rozhodujúcim vplyvom štátu. Prípadne by museli zverejniť takúto aktivitu.

4. sankcie

Napríklad:

- vylúčenie zo strany,
- odvolanie z funkcie,
- zverejnenie.

Sankcie je potrebné definovať pre všetky typy priestupkov prijatej vnútornej úpravy. Dôležité je stanovenie rozhodovacieho mechanizmu.

⁷⁴ Bližšie pozri Sičáková E. a Zemanovičová D.(2000).

Pramene:

Aliancia na podporu fair play (2002): Seminár o financovaní predvolebných aktivít politických strán, 11.9.2002, Bratislava.

Černý P. a Clough B. (2001): Zvyšovanie transparentnosti financovania politických strán v Českej republike, Transparency International Česká republika, Praha.

Federal Election Campaign Reform Act 18 U.S.C. § 608 (1970 & Supp. IV 1974) (repealed 1976).

Hospodářství, Ekonomická revue (1999): Financování politických strán, 9 - 10/99.

Monteiro J. (2002): A Profile Courage: The Bipartisan Campaign Reform Act of 2002 and the First Amendment, 52 DePaul University Law review 83.

National Democratic Institute for International Affairs (1999): Financovanie politických strán - Medzinárodná komparatívna štúdia.

Rada Európy (1998): Trading influence and illegal financing of political parties, Third European Conference of Specialized Services in the Fight against corruption.

Sičáková E. (2000): Presadzovanie záujmov vo formujúcej sa demokracii - lobing alebo korupcia?, CPHR, Bratislava.

Sičáková E. a Zemanovičová D. (2000): Konflikt záujmov, etika a etický kódex vo verejnej správe, CPHR - Transparency International Slovensko, Bratislava.

Svetová banka (1999): Štúdia podnikateľského prostredia.

Svetová banka (2000): Korupcia na Slovensku - Výsledky diagnostických prieskumov.

Yarmish D. M. (1998): "The Constitutional Basis for a Ban on Soft Money", 67 Fordham Law Review, 1257.

Transparency International (2002): Seminár o financovaní a činnosti politických strán, september 2002, Atény.

Úrad vlády SR (2002): Analýza a návrh opatrení na riešenie problémových miest zákona č. 424/1991 Zb. o združovaní v politických stranách a hnutiach v nadväznosti na sprehládnenie financovania politických strán v SR, Bratislava.

Web stránky:

The Campaign Finance Institute, dostupne na <http://www.cfinst.org/eguide/shays.html>
www.electoralcommission.gov.uk

www.memo98.sk

www.worldbank.org/wbi/governance.

