



CENTRUM EXCELENTNOSTI PRE SPOLOČENSKÉ INOVÁCIE

Univerzity Komenského v Bratislave



CESI UK Policy Paper 4/2011

Financovanie politických strán na Slovensku: slabiny a odporúčania na zmenu

Marek Rybář

www.fphil.uniba.sk/cesiuk

ISBN 978-80-223-3092-3

"Podporujeme výskumné aktivity na Slovensku/Projekt je spolufinancovaný zo zdrojov ES." Projekt „Globálne a lokálne procesy na Slovensku: rozvoj spoločenských inovácií v podmienkach internacionalizácie Európskej únie“ je podporený v rámci opatrenia 4.1 „Podpora sietí excelentných pracovísk výskumu a vývoja ako pilierov rozvoja regiónu v Bratislavskom kraji“. Viac informácií o Operačnom programe Výskum a vývoj nájdete na stránke <http://www.asfeu.sk/operacny-program-vyskum-a-vyvoj>.



Európska únia
Európsky fond regionálneho rozvoja

O dokumente

Cieľom tejto analýzy je zhodnotiť silné a slabé stránky súčasného režimu financovania politických strán na Slovensku a navrhnúť niektoré opatrenia na jeho zlepšenie. Analýza najskôr načrtáva princípy financovania politických strán, ktoré majú na zreteli oprávnené finančné potreby politických strán. Zároveň kladú dôraz na transparentnosť a férovosť celého procesu a efektívnosť kontrolného rámca. Ďalej stručne analyzuje legislatívny vývoj po roku 1989 a najmä súčasný stav a poukazuje, v čom je vyhovujúci a aké sú jeho nedostatky. Policy paper prináša niekoľko najdôležitejších odporúčaní na reformu systému financovania politických strán na Slovensku.

O autorovi

Marek Rybář, M.A., PhD. pôsobí na Katedre politológie Filozofickej fakulty UK v Bratislave a v Centre excelentnosti pre spoločenské inovácie UK v Bratislave. Špecializuje sa na politické strany a stranícke systémy, inštitúcie EÚ a politiku v strednej a východnej Európe.

Úvod

Financovanie politických strán predstavuje citlivý, ale mimoriadne dôležitý aspekt fungovania týchto inštitúcií v súčasných demokraciách. Politické strany sú kľúčový prostriedok, prostredníctvom ktorého sa občania môžu podieľať na správe verejných záležitostí a výkone verejnej moci. Preto je potrebné vytvárať podmienky na to, aby strany svoje funkcie mohli plniť zodpovedajúcim spôsobom. Je zrejmé, že na zabezpečenie straníckych organizácií, pravidelné stretávanie sa členov a vedenia a na súvisiace politické aktivity sú potrebné nemalé finančné prostriedky. V slovenských podmienkach tiež vstupuje do hry nízka miera politickej angažovanosti občanov, ktorá sa prejavuje aj malým počtom angažovaných členov strán a dištancom medzi stranami a voličmi. Navyše, s dostupnosťou masovokomunikačných prostriedkov a nových médií narastá aj finančná nákladnosť procesov, ktorými sa strany zviditeľňujú, šíria svoje myšlienky a získavajú podporu voličov. Preto žiadna politická strana nie je dlhodobo schopná financovať svoje aktivity len z príspevkov svojich členov. Štát musí vytvárať a efektívne uplatňovať pravidlá, za ktorých môžu strany získavať zdroje od súkromných osôb. Môže tiež sám priamo aj nepriamo finančne podporovať činnosť politických strán.

Cieľom tejto analýzy je zhodnotiť silné a slabé stránky súčasného režimu financovania politických strán na Slovensku a navrhnúť niektoré opatrenia na jeho zlepšenie. Postupujeme v troch krokoch. Najskôr načrtávame princípy financovania politických strán, ktoré majú na zreteli oprávnené finančné potreby politických strán. Zároveň kladú dôraz na transparentnosť a férovosť celého procesu a efektívnosť kontrolného rámca. Ďalej stručne analyzujeme legislatívny vývoj po roku 1989 a najmä súčasný stav a ukazujeme, v čom je vyhovujúci a aké sú jeho nedostatky. Následne formulujeme niekoľko najdôležitejších odporúčaní na jeho reformu.

Princípy férového a transparentného financovania strán

Existuje viacero návodov a odporúčaní na zabezpečenie férového a transparentného režimu financovania politických strán. Odporúčanie Parlamentného zhromaždenia Rady Európy č. 1516 z roku 2001 a Odporúčanie Rady ministrov Rady Európy Rec (2003)⁴ obsahujú niekoľko návrhov, ktoré sú v tomto smere vhodnou inšpiráciou. Medzi kľúčové princípy solídneho režimu financovania patrí zriadenie nezávislého úradu kontrolujúceho stranícke financie. Cieľom je minimalizovať priamy vplyv politikov na jeho rozhodnutia a zabezpečiť tak úradu nestrannosť. Kľúčové je tiež jeho vybavenie právomocami postihnúť tých aktérov, ktorí porušujú existujúce pravidlá hry. Z obsahového hľadiska je dôležité zabezpečiť rozumný pomer medzi verejným a štátnym financovaním a tým sa vyhnúť neželanej závislosti, či už od štátnych subvencií alebo od súkromných darcov. Potrebná je aj transparentnosť financovania, t.j. stanovenie pravidiel, ktoré vyžadujú jasnú identifikáciu zdrojov financií, obmedzia výšku príspevkov od súkromných zdrojov a minimalizujú prijímanie darov od zahraničných donorov a podnikov s majetkovou účasťou štátu. Transparentnosť financovania je nevyhnutná na predchádzaní korupčného správania, pretože zverejnenie pôvodu peňazí venovaných stranám poukáže na možný konflikt záujmov pri rozhodovaní orgánov verejnej moci. Zahraniční darcovia a štátne inštitúcie by takisto mali byť obmedzení, resp. úplne vylúčení z financovania strán. Cieľom je vylúčiť priame

ovplyvňovanie straníckej súťaže aktérmi mimo rámca politického systému a v druhom prípade zamedziť konflikt záujmov a korupčné správanie.

Aktuálny stav režimu financovania

Základné princípy financovania strán na Slovensku sa od pádu komunizmu zásadne nezmenili. Za prvé, nárok na štátne príspevky vzniká stranám iba na základe (úspešného) volebného výsledku v parlamentných voľbách. Platí, že štátna podpora sa týka výlučne politických strán a iba na základe volebných výsledkov do Národnej rady.

Štátne financovanie strán malo od začiatku dve hlavné formy: úhradu volebných nákladov a príspevok na činnosť strán. V praxi sa obe vypočítajú rovnakým spôsobom a hlavným rozdielom je spôsob a načasovanie ich vyplatenia. V roku 1990 mali nárok na štátny príspevok všetky politické strany, ktoré vo voľbách získali aspoň 2% voličských hlasov. Za každý získaný hlas dostala strana 10 Kčs. Táto suma bola vyplatená krátko po voľbách v jednej platbe pod názvom „úhrada volebných nákladov“. Rovnakú sumu dostali strany každý rok počas štyroch rokov volebného obdobia. V roku 1992 sa zvýšila suma za každý voličský hlas na 15 Kčs. V čase existencie československej federácie mali strany nárok na získanie príspevkov jednak za hlasy získané vo voľbách do Slovenskej národnej rady, ale aj vo voľbách do dvoch komôr Federálneho zhromaždenia. Keďže najväčšie politické strany utrpeli finančné škody rozpadom Československa a zánikom Federálneho zhromaždenia (kvôli strate nároku na štátny príspevok za federálne voľby), Národná rada v roku 1994 zvýšila sumu za odovzdaný hlas na 60 Sk. Zároveň sa zvýšila minimálna hranica stanovujúca nárok na štátny príspevok na 3% odovzdaných platných hlasov. Ostatné princípy štátneho financovania ostali nezmenené.

Ďalšiu významnú úpravu prijal parlament až v roku 2000. Spomenuté zložky štátneho financovania ostali zachované, ale parlamentné strany získali ďalší zdroj finančných príspevkov, tzv. príspevok na mandát. Na každého poslanca parlamentu zvoleného na kandidátnej listine strany (resp. koalície) získala stranícka centrála každoročne ďalších 500 000 Sk. Najvýznamnejšia zmena z hľadiska mechaniky pridelovania finančných prostriedkov prišla v roku 2004. Parlament jednomyseľne zmenil dovtedajšiu prax fixnej sumy za hlas (a poslanecký mandát) na parameter odvodený od výsledkov národného hospodárstva. Novela stanovila, že za každý hlas získa politická strana sumu vo výške jedného percenta priemernej nominálnej mzdy v národnom hospodárstve v predchádzajúcom roku. Toto opatrenie znamenalo len v roku 2004 skokový nárast zo 60 Sk na 144 Sk za hlas. Keďže priemerná nominálna mzda v národnom hospodárstve pravidelne rastie, nominálne príjmy strán zo štátneho rozpočtu od roku 2004 narastajú bez potreby jednorazových noviel navyšujúcich príjmy strán za hlasy voličov získané vo voľbách. Ďalšia novela z roku 2005 v prípade príspevku na mandát stanovila zmenu z pevne určenej ročnej sumy 500 000 Sk na 30-násobok priemernej mesačnej mzdy za prvých tridsať mandátov, ktoré strana získala. Za každý ďalší mandát náležal strane ročný príspevok vo výške 20-násobku priemernej mesačnej mzdy. Krátkodobo toto opatrenie znamenalo nepatrné zníženie celkových príjmov. Avšak podobne ako pri výške vyplatenej sumy za hlas, aj príspevok za mandát do budúcnosti *de facto* automaticky narastal kvôli nárastu priemernej mzdy v národnom hospodárstve.

Financovanie strán a ich závislosť od štátu

Príjmová štruktúra politických strán ukazuje ich vysokú závislosť od štátnych zdrojov. Tabuľka č. 1 ukazuje podiel štátnych peňazí na hospodárení politických strán za obdobie od roku 1998 do roku 2010.

Tabuľka č. 1: Podiel štátnych zdrojov na celkových príjmoch vybraných strán, 1998-2010

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Priemer
HZDS	63,15	36,24	37,31	58,98	82,65	83,1	81,57	82,2	77,1	42,97	47,52	64,42	82,83	64,62
SMK	85,92	66,71	74,19	93,11	82,62	74,04	90,28	88,33	96,83	93,44	93,27	91,73	94,92	86,57
Smer	–	0	0	0	47,98	81,94	59,14	33,58	95,2	78,42	81,52	59,1	97,05	70,44 (52,82)
SDKÚ	–	–	0	0	56,5	39,84	71,65	35,49	81,1	82,3	64,56	58,8	70,17	62,26 (50,95)
KDH	47,59	0	0	0	47,18	68,7	50,6	59,2	84,76	77,75	85,51	85,77	94,05	70,11 (53,93)
SNS	N	N	N	N	N	73,46	50,93	24,98	89,96	86,0	84,22	82,89	82,78	63,91
ANO	–	–	–	0	28,84	33,88	15,41	18,24	49,7	0	0	0	0	9,64 (19,27)
KSS	0	0	0	0	80,09	60,51	74,59	81,76	93,65	87,95	75,13	77,51	72,82	78,22 (54,15)

Zdroj: Výročné správy politických strán, kalkulácie autor (N = nedostupné údaje). Priemerné údaje uvádzajú podiel od roka, kedy strana prvý raz získala nárok na štátne dotácie. V zátvorke je podiel závislosti na štátnych subvenciách počas celej existencie strany, resp. počas celého skúmaného obdobia.

Vzhľadom na to, že iba HZDS a SMK existovali a boli parlamentnými stranami počas celého skúmaného obdobia, pre porovnateľnosť uvádzame ako hlavný údaj závislosť na štátnych financiách v rokoch, kedy strany mali nárok na štátne subvencie. V zátvorke uvádzame podiel závislosti na štátnych zdrojoch počas celej existencie strany, resp. od roku 1998. Tým sa odstránia skreslenia, ktoré by vznikli napr. v prípade Smeru a SDKÚ. Tie totiž vznikli v rokoch 1999, resp. 2000, pričom nárok na štátny príspevok získali až v roku 2002. Vôbec najvyšší podiel štátnych prostriedkov na svojom financovaní mala SMK, kde podiel štátnych peňazí predstavuje v priemere až 86,6 %. Vyše 70% závislosť na štátnom rozpočte charakterizuje aj hospodárenie Kresťanskodemokratického hnutia a Smeru.

Spomedzi dlhodobo relevantných strán majú HZDS, SNS a SDKÚ podobnú úroveň podielu štátnych subvencií na vlastných príjmoch. Tá sa pohybuje zhruba v rozmedzí medzi 62%-65%. Sú to strany s relatívne dlhou parlamentnou existenciou a nedávnymi skúsenosťami z vládnutia aj opozičného pôsobenia. Signifikantné a v súlade s tézou o nadmernej závislosti strán od štátneho financovania je, že po návrate SNS do parlamentu (a zároveň do vlády) v roku 2006 dramaticky narástol podiel štátnych zdrojov na jej financovaní, konkrétne z necelých 25 percent na takmer 90 percent.

Zaujímavé je tiež pozrieť sa na efekty štátneho financovania na strany, ktoré sa v parlamente zdržali iba krátko. Ilustratívny je príklad KSS, ktorá sa v parlamente ocitla len v rokoch 2002-2006. Dovtedy nemala

Financovanie politických strán na Slovensku: slabiny a odporúčania na zmenu

kvôli nízkej voličskej podpore nárok na štátne subvencie. Počas parlamentného pôsobenia sa podiel štátnych peňazí na jej príjmoch pohyboval v pásme 60,5 % - 82 %. Aj po vypadnutí z parlamentu v roku 2006 mala vďaka prekročeniu 3% hranice hlasov nárok na štátnu podporu, ktorá tvorila v nasledujúcom volebnom cykle zhruba tri štvrtiny jej príjmov. Aliancia nového občana predstavuje z hľadiska financovania zaujímavú výnimku. Aliancia vznikla v roku 2001 a do parlamentu sa dostala v roku 2002, aby z neho po štyroch rokoch vypadla. Išlo o politický projekt Pavla Ruska, vtedajšieho majiteľa súkromnej televízie Markíza, ktorý bol rozhodujúcim aktérom v ANO. Z výročných finančných správ strany vyplýva, že ani v jednom roku jej existencie nedosiahol podiel štátneho financovania viac ako polovicu jej celkových príjmov. Podiel súkromných zdrojov na jej financovaní ale nebol výsledkom širokej podpory zo strany aktérov spoločnosti či z biznisu. Za drvivú väčšinu členských príspevkov, darov a pôžičiek strana vďačila svojmu zakladateľovi a jedinému predsedovi P. Ruskovi. Z tohto dôvodu predstavuje ANO medzi skúmanými stranami anomáliu, ktorá nespochybňuje rozhodujúci význam štátnych peňazí na finančných pomeroch politických strán na Slovensku.

Kontrola financovania a jej problematické miesta

Samotný prehľad štátnych zdrojov na celkových príjmoch strany ale nedáva kompletný obraz o financovaní strán. Do úvahy musíme brať aj to, aké sú pravidlá kontroly ich financovania a ako efektívne štátne inštitúcie tieto pravidlá aj vynucujú. V princípe platí, že štát dnes vyžaduje väčšie množstvo a podrobnejšie informácie o finančnej situácii a transakciách politických strán než na začiatku 90.-tych rokov. Avšak efektívnosť zvýšenej štátnej kontroly sa významne nezmenila a zostáva naďalej nízka. Niektorí zahraniční pozorovatelia zaraďujú Slovensko medzi štáty bez faktickej kontroly hospodárenia strán. Zákon až do roku 2000 napríklad vyžadoval, aby strany predložili príslušnému parlamentnému výboru výročnú finančnú správu, v ktorej mali uviesť, aké množstvo peňazí získali z členských príspevkov, darov či z vlastnej podnikateľskej činnosti. V správach mali taktiež uvádzať údaje o tom, na aké aktivity použili svoje financie (napr. na volebnú kampaň, politické vzdelávanie, osobné náklady a pod.). Avšak kontrolný mechanizmus neobsahoval žiadne významné postihy v prípade, ak strany svoje povinnosti nespĺnili. Jedinou reálnou hrozbou bolo zastavenie štátnych financií pre tie strany, ktoré naň inak mali nárok na základe hlasov získaných vo voľbách. Výsledkom bolo, že napr. v roku 1998 z 95 strán registrovaných na Slovensku viac ako polovica (52) ani neodovzdala výročnú správu. A hoci tieto správy obsahovali iba minimum informácií o hospodárení strán, vôbec neexistovala povinnosť sprístupniť ich verejnosti. Okrem toho, konštatovanie o splnení resp. nespĺnení zákonných rámcov stranického financovania ostala v rukách parlamentného výboru. Inými slovami, v rukách predstaviteľov parlamentných politických strán. Preto neprekvapuje, že výbor ani v jednom prípade nekonštatoval závažnejšie porušenie zákona.

Novela zákona prijatá v roku 2000 stanovila vyššie požiadavky na údaje, ktoré strany museli vo svojich správach zverejňovať. V prvom rade mali povinnosť svoje výročné správy zverejniť. Strany dostali novú povinnosť uvádzať základné údaje o svojich darcoch, dovedy mohli darcovia ostať anonymní. Finančné správy museli byť po novom overené náhodne vybraným audítorom. Strany, ktoré správu vôbec neodovzdali, mohli čeliť sankciám až do výšky 100 000 Sk. Kritici novej úpravy argumentovali, že hoci došlo k zvýšeniu nárokov na obsah finančných správ, posilnená transparentnosť sa týkala predovšetkým priamych finančných zdrojov, zatiaľ čo nepriame zdroje (napr. pôžičky a pod.) zostali naďalej anonymné. Okrem toho, mechanizmus kontroly sa nezmenil a správy ďalej kontroloval a vyhodnocoval parlamentný výbor. Kontrolu financovania politických strán vykonávali samotní vysokopostavení členovia tých istých

Financovanie politických strán na Slovensku: slabiny a odporúčania na zmenu

(parlamentných) strán. Tým sa významne oslabovala možnosť presného a efektívneho kontrolovania straníckych financií.

Ďalšia zákonná úprava z roku 2005 priniesla menšie zmeny. Darcovia, ktorí venovali viac ako 5 000 Sk, museli svoje dary potvrdiť formou darovacej zmluvy. Ak hodnota daru presiahla 100 000 Sk, na zmluva museli byť notársky overené podpisy zainteresovaných. Strany tiež museli viesť špeciálny zoznam tých členov, ktorí na členských príspevkoch ročne prispeli sumou vyššou ako 25 000 Sk. Zákon navyše uložil stranám povinnosť zverejniť predbežnú správu o nákladoch za obdobie od vyhlásenia volieb do začiatku 30-dňového obdobia bezprostredne pred konaním parlamentných volieb, a potom aj zverejniť informácie o nákladoch na kampaň za obdobie 30 dní pred voľbami.

Napriek týmto zmenám ostala nezmenená najslabšia stránka kontrolného rámca, t.j. absencia nezávislej authority, ktorá by mala reálnu možnosť skontrolovať stranícke financie. Navyše, náklady na volebnú kampaň, ktoré neobjednávali politické centrály, ale individuálni kandidáti, nepodliehali žiadnej kontrole. Vzhľadom na nezanedbateľnú spoluúčasť kandidátov na financovaní kampaní strán zostal jeden z dôležitých aspektov straníckych peňazí úplne mimo verejnej kontroly. Celkovo sa dá konštatovať, že síce zákon stanovil stranám nové povinnosti, ale neexistoval mechanizmus, ktorý by zabezpečil preverenie straníckych zdrojov.

Je pravda, že každé zvýšenie príjmov zo štátnych zdrojov bolo sprevádzané miernym posilnením informačných povinností alebo sprísnením sankcií. V roku 2000, keď došlo k zavedeniu príspevku za mandát, sa sprísnila povinnosť strán zverejňovať informácie o vlastnom hospodárení. V rokoch 2004-2005, keď sa príjmy za získané hlasy vo voľbách naviazali na výšku priemernej mzdy v národnom hospodárstve, došlo aj k sprísneniu regulačného rámca straníckeho financovania. Tieto kroky však boli iba symbolické, pretože celkový rámec kontroly financovania ostal naďalej neefektívny.

Ukážky problémového financovania

Nedávne obdobie dáva celý rad príkladov problematického financovania politických strán na Slovensku. Napríklad v roku 2003 prišiel denník SME so zistením, že viacerí ľudia, ktorí v rokoch 2000-2002 podľa výročných správ SDKÚ venovali tejto strane finančné prostriedky, v skutočnosti o svojom „darcovstve“ vôbec nevedeli a pre médiá i políciu ich neskôr popreli. Napriek týmto záverom ani zodpovedný parlamentný výbor ani ministerstvo financií, kľúčové inštitúcie v kontrolnom mechanizme na Slovensku, nepodnikli žiadne kroky smerujúce k vyvodu dôsledkov. Polícia neskôr vypočúvala údajných darcov, a hoci niektorí z nich potvrdili, že strane žiadne peniaze nedarovali, prokuratúra vyšetrovanie zastavila. Verejnosť sa oficiálne nedozvedela ani počty darcov, ktorí svoje darcovstvo popreli, ani zdôvodnenie, prečo prokuratúra trestné stíhanie zastavila.

S SDKÚ sa viažu aj ďalšie škandály, ktoré podávajú svedectvo o chabom kontrolnom rámci štátnej kontroly. Ešte v roku 2001 strana uverejnila vo svojej finančnej správe, že za rok 2000 prijala štátny finančný príspevok za volebný zisk z roku 1998. Avšak podľa platných zákonov mali nárok na štátny príspevok iba strany, ktoré sa zúčastnili volieb a získali aspoň tri percentá hlasov. V čase konania volieb v roku 1998 SDKÚ vôbec neexistovala a podiel na štátnom príspevku získala len na základe dohody pôvodnej SDK a jej nástupníckych strán. Hoci evidentne šlo o dar, a nie o nezdaniteľný štátny príspevok,

Financovanie politických strán na Slovensku: slabiny a odporúčania na zmenu

parlamentný výbor zobral finančnú správu strany na vedomie a následnými námietkami sa odmietol zaoberať.

V roku 2004 Aliancia Fair-Play upozornila, že dlh SDKÚ vo výške zhruba 22 miliónov Sk prevzala firma Soul, ktorá ho zrejme odkúpila od pôvodného veriteľa. Ten sa zbavil svojej pohľadávky voči SDKÚ za mimoriadne nízku sumu, pričom transakcia neprebehla medzi veriteľom a stranou, ale veriteľom a firmou, ktorá dlh strany prevzala. Celá finančná operácia privodila stav, keď dlh politickej strany zaplatila firma, o ktorej sa verejnosť nič nedozvedela. SDKÚ v tom čase bola vládnu stranou a prevzatie jej dlhu neznámym subjektom vyvolalo oprávnené otázky nad „cenou“ takejto operácie.

Celá kauza prekvapujúco pokračovala v roku 2010, keď vtedajší premiér Fico z konkurenčného Smeru tvrdil, že firmu, ktorá v skutočnosti financovala dlh SDKÚ v roku 2004, kontroloval pokladník SDKÚ. V januári 2011 vyšetrovateľ aj špeciálny prokurátor konštatovali neopodstatnenosť obvinení z trestného činu. Kauza financovania SDKÚ nemala žiadnu trestnoprávnu dohru. Išlo o prípad, ktorý jasne ukázal na obmedzenia kontrolného rámca financovania strán v období 2000-2010, teda v čase existencie už sprísnených kontrolných pravidiel.

Finančné škandály sa nevyhýbali ani ďalším politickým stranám, pričom viaceré kauzy znova dokumentujú ako nezaujem straníckych aktérov posilňovať slabé regulačné rámce, tak aj vynaliezavosť straníckych lídrov pri ich obchádzaní. Parlamentný výbor pre financie, rozpočet a menu, ktorý prijíma, posudzuje a kontroluje finančné správy politických strán napríklad v roku 2008 bez námietok schválil finančnú správu HZDS za rok 2007. Stalo sa tak napriek tomu, že strana prijala finančný dar od firmy s majetkovou účasťou štátu, hoci zákon podobné dary zakazoval. Stojí za spomenutie, že finančnú správu bez výhrad schválil aj vyžrebovaný audítor. Až po tom, ako na tieto okolnosti upozornili médiá, sa parlamentný výbor financovaním HZDS znovu zaoberal a udelil strane pokutu vo výške dvojnásobku prijatého daru. Aj tento prípad potvrdzuje, že kontrola parlamentným výborom aj audítormi je čisto formálna. Navyše, HZDS v spomínanom roku vykázala aj finančné dary od invalidného dôchodcu vo výške viac ako 7 miliónov korún. Darca podľa vlastného vyjadrenia doručil svoj dar v hotovosti prostredníctvom vtedajšieho člena vedenia HZDS. Hoci údajný darca pre médiá nedokázal spresniť výšku daru ani spoľahlivo vysvetliť pôvod svojich peňazí, parlamentný výbor sa prípadom odmietol zaoberať. Poslanci výboru nezmenili názor ani po tom, ako sa ukázalo, že na darovacej zmluve chýbal notársky overený podpis. Aj keď išlo o zjavné porušenie zákona, kontrolný orgán sa tejto kauze už nevenoval a strane žiadnu sankciu neudelil.

Poslednou ilustráciou problémového kontrolného rámca financovania strán je škandál, ktorý sa krátko pred voľbami 2010 týkal strany Smer. Denník SME zverejnil nahrávku, na ktorej mužský hlas vysvetľuje spôsoby „paralelného“ financovania strany Smer v čase jej vzniku. Z výpovede vyplývalo, že strana Smer získavala miliónové finančné čiastky bez toho, aby sa stali súčasťou jej účtovníctva. Podľa médií a vtedajšej opozície nahrávka zachytávala vyjadrenia predsedu Smeru Roberta Fica, ktorý to ale poprel. R. Fica obvinil z nelegálneho financovania Smeru aj bývalý poslanec a sponzor Smeru Bohumil Hanzel. Ten vypovedal, že v rokoch 2000 až 2002 malo niekoľko sponzorov darovať mimo oficiálnych účtovných záznamov strany asi 60 miliónov korún. Za to mali umiestniť na kandidátnu listinu strany a do dôležitých pozícií v štátnych podnikoch ľudí podľa vlastného výberu. Takáto dohoda mala byť uzavretá aj písomne a notársky overená, hoci zúčastnené strany popreli pravosť kópie, ktorá sa dostala do médií. Koncom roka 2010 špeciálny prokurátor, ktorý túto kauzu vyšetroval, trestné stíhanie zastavil. Podľa kritikov tým znemožnil polícii preskúmať pravosť spomínaných nahrávok a zmlúv. Ako v kauze financovania SDKÚ, ani

pri škandále s financovaním Smeru sa verejnosť oficiálne dôvody zastavenia trestného stíhania nedozvedela.

Odporúčania

Ako sme ukázali, režim financovania politických strán na Slovensku má viacero problematických miest. Pri snahe o ich postupnú elimináciu navrhujeme jednoduchý postup. V prvom kroku je potrebné vytvorenie efektívneho kontrolného rámca, ktorý zabezpečí, aby sa existujúce pravidlá dodržiavali a aby sa sankcionovalo konanie, ktoré je s nimi v rozpore. Následne je potrebné zaviesť technické kontrolné opatrenia, ktoré zvýšia mieru transparentnosti financovania straníckych aktivít. Až v poslednom kroku je zmysluplné zaviesť opatrenia, ktoré povedú k vyrovnanému viaczdrojovému financovaniu politických strán.

Zverenie kontroly hospodárenia strán nezávislému orgánu

Kontrolné právomoci by mali prejsť z parlamentného výboru na nezávislý orgán, na ktorého aktivitách sa nebudú môcť priamo podieľať volení politici a členovia politických strán. Je možné uvažovať o zriadení úplne novej agentúry alebo o pridelení kontrolných právomocí už existujúcemu úradu, napríklad Najvyššiemu kontrolnému úradu. Za lepšie riešenie považujeme zriadenie novej inštitúcie, ktorej kontrolné funkcie by mohli byť doplnené aj o právomoci a povinnosti súvisiace s prípravou a realizáciou volieb a referend. Pridávanie kompetencií existujúcemu úradu by mohlo naraziť na jeho kapacitné obmedzenia a právomoc kontrolovať hospodárenie strán by mohlo byť v konflikte s jeho inými povinnosťami. Právomoci ministerstva financií v oblasti financovania strán by mali tiež prejsť na špeciálny úrad a obmedziť sa len na vykonávanie administratívnych úkonov súvisiacich s vyplácaním štátneho príspevku stranám.

Zverejňovanie nákladov na kampaň vedenú individuálnymi kandidátmi

V súlade s modelom predstaveným v úvode navrhujeme zahrnúť do kontroly financovania aj finančné a iné prostriedky vynaložené individuálnymi kandidátmi. Pripomíname, že skutočné náklady strán na kampaň obsahujú aj samostatnú kampaň kandidátov, ktorá ale nepodlieha zverejňovaniu. Uvedené opatrenie by sa malo vzťahovať nielen na parlamentné voľby, ale aj na voľby do orgánov VÚC a do miestnych samospráv. Zavedenie princípov transparentnosti, t.j. zverejňovanie finančných zdrojov a výdajov kandidátov, považujeme za dôležitejšie a prvoradejšie ako kladenie ďalších obmedzení na financovanie. Napríklad stanovenie limitov na kampaň, odporúčané niektorými medzinárodnými organizáciami (Rada Európy) je v tejto súvislosti menej významné než prístup verejnosti k údajom o financovaní kampane kandidátov.

Zníženie finančnej závislosti strán od štátneho rozpočtu

Politické strany sú vysoko závislé na príjmoch od štátu. To na jednej strane znižuje priestor na korupciu, pretože strany sú menej odkázané na súkromné zdroje vplyvných darcov, v prospech ktorých potom môžu presadzovať vládnu politiku (napr. pri prideľovaní verejných zakázok). Na druhej strane to posilňuje izoláciu politických strán od spoločnosti. Existujúca väzba strán a občanov je nízka, ale dominantné štátne financovanie túto slabosť ešte posilňuje. Jednou z možností na dosiahnutie viaczdrojového financovania strán je podmieňovať vyplatenie štátneho príspevku stranám získaním časti zdrojov na svoju činnosť od fyzických a právnických osôb. Strany by tak získali celú štátnu dotáciu len vtedy, ak by dokázali získať pomernú časť (napríklad 20% zdrojov) z darov, členských príspevkov atď. Alternatívne je možné uvažovať aj o znížení štátnej dotácie. Namiesto jedného percenta mzdy v národnom hospodárstve v predchádzajúcom roku za každý hlas získaný vo voľbách by strany získavali napríklad iba 0,5% alebo 0,75%. Takéto riešenie sa približuje k stanovenému cieľu, ale s menším predpokladom silnejšieho prepojenia strán a spoločnosti než je tomu pri navrhnutom podmienenom vyplácaní štátnej dotácie.

Centrum excelentnosti pre spoločenské inovácie UK

Centrum excelentnosti pre spoločenské inovácie Univerzity Komenského (CESIUK) budované v rámci projektu „Globálne a lokálne procesy na Slovensku: rozvoj spoločenských inovácií v podmienkach internacionalizácie Európskej únie“ je unikátnym projektom spájajúcim najkvalitnejších výskumných pracovníkov z rôznych vedných disciplín vo výskume a prognózovaní spoločenských inovácií. Hlavným cieľom Centra excelentnosti pre spoločenské inovácie je rozvoj ľudského, sociálneho a kultúrneho kapitálu prostredníctvom výskumu strategických spoločenských inovácií v kontexte globalizácie, europeizácie a transformácie v zahraničí a na Slovensku.

Projekt je financovaný z Európskeho fondu regionálneho rozvoja, v rámci Operačného programu Výskum a vývoj, opatrenie 4.1 "Podpora sietí excelentných pracovísk výskumu a vývoja ako pilierov rozvoja regiónu v Bratislavskom kraji". "Podporujeme výskumné aktivity na Slovensku/Projekt je spolufinancovaný zo zdrojov ES".

Kontakt

Web: www.fphil.uniba.sk/cesiuk

E-mail: cesiuk@fphil.uniba.sk