

## Transparency of the Czech political parties and political movements after the change of law

Marek Jošt

University of Economics Prague  
Faculty of Finance and Accounting, Department of Financial Accounting and Auditing  
W. Churchill Sq. 4, 130 67 Prague 3, Czech Republic  
E-mail: [marek.jost@vse.cz](mailto:marek.jost@vse.cz)

**Abstract:** *The introductory part of the paper deals with the definition of transparency. In the next part, the paper focuses on presenting of information according to the law on association in political parties and political movements in annual financial reports for the year 2017 by Czech political parties and political movements. The subject of the analysis is the selected transparency criteria resulting from the legislation. The paper emphasizes the low level of transparency of political parties and political movements, because many of them did not submit annual financial report for the year 2017 in a legal term.*

**Keywords:** *Audit, political movement, political party, transparency*

**JEL codes:** *K10, L39, M41, M42*

### 1 Transparentnost - úvod do problematiky

Nízká míra transparentnosti neziskového sektoru, do něž patří také politické strany a politická hnutí, je často diskutovaným problémem nejen v podmínkách České republiky. Transparentnost lze definovat např. podle Bachmanna (2012) jako otevřenost, schopnost komunikace a odpovědnost. Neomezuje se pouze na zprůhlednění hospodaření, nýbrž je realizována také tím, že druzí mohou zřetelně vidět, jaké činnosti a v jaké kvalitě jsou vykonávány. Transparentnost, podobně jako společenská odpovědnost, je aktivitou dobrovolnou a přesahující minimální požadavky dané zákonem. Organizace občanské společnosti mohou být zakládány díky principu svobodného sdružování občanů, který má většina zemí západní civilizace zakotvený v ústavě. Vzhledem k odpovědnosti vůči věřitelům, včetně dárců, sponzorů, příjemců jejich služeb, zaměstnancům, státu a veřejnosti je u nich transparentnost považována za významnější než u soukromých podnikatelů. Přesto často shledáváme, že tyto hodnoty neziskovým organizacím schází (Wyatt, nedatováno).

Důvody, proč jsou některé organizace dobrovolně transparentní, zkoumali Behn, DeVries a Lin (2007). Konkrétně se zabývali tím, proč některé neziskové organizace dobrovolně poskytují auditované finanční výkazy ke kontrole (aby byly transparentnější), zatímco jiné ne. Tým si vyžádal v r. 2001 auditované účetní závěrky od 300 největších neziskových organizací působících v USA, jejichž zveřejnění nebylo pro tyto organizace povinné. Z výsledků vyplynulo, že auditované účetní závěrky častěji zveřejnily organizace, které buď vykazovaly vyšší ztrátu, nebo měly vyšší podíl přispěvatelů, nebo byly certifikovány jako organizace vysokého školství, nebo měly vyšší podíl spotřebních výdajů. Také se ukázalo, že organizace s vyššími výdaji na lobbying zveřejňují auditované finanční výkazy s menší pravděpodobností.

Úroveň transparentnosti je ovlivňována také celkovým stavem společnosti. Putnam (1993) poukázal na to, že ekonomická prosperita země souvisí velmi úzce s rozvojem občanské společnosti. Konkrétně se zabýval občanskou společností v různých regionech Itálie. Dospěl k závěru, že regiony s nerozvinutou občanskou společností vykazují nižší ekonomickou výkonnost, ale i větší sklony ke korupci a zneužívání politické protekce. Podle něj vytváří organizace občanské společnosti „sociální kapitál“, jenž umožňuje společnosti fungovat a dobrovolný sektor tak hraje zásadní roli v prohlubování úrovně důvěry existující mezi jednotlivci ve společnosti.

Pospíšil (2006) podotýká, že přestože je princip transparentnosti obecně uznáván, tak v praxi se české neziskové organizace potýkají s mnoha problémy a současná realita je

neuspokojivá. Důvody spatřuje ve třech oblastech: v nevyjasněnosti obsahu pojmu transparentnost a z toho plynoucí bezradnost při jeho aplikaci; v deficitu objektivních údajů a poznatků o situaci v neziskovém sektoru a v absenci diskuse, která by stanovila požadavky na legislativu a oddělila tak diskusi o transparentnosti od diskuse o výkaznictví.

Transparentnost a odpovědnost ukládá neziskové organizaci závazek pravidelně dokazovat, že používá své zdroje přiměřeně a nezneužívá svých zvláštních výhod k provozování aktivit, které by byly v rozporu s jejím statutem (Wyatt, nedatováno; Brown a Ruhl, 2003; Šedivý a Medlíková, 2011).

Porovnáním právních úprav neziskových organizací lze dospět ke zjištění, že nejpřísnější právní úprava z pohledu transparentnosti a zveřejňování požadovaných informací se týká politických stran a politických hnutí (dále také „strany a hnutí“). Snad žádná jiná nezisková organizace nemá ve svém právním předpise tak striktně vymezené požadavky na povinně zveřejňované informace. Zejména poslední novela příslušného zákona z roku 2016 s sebou přinesla další zpřísnění, což je dáno specifickou funkcí, kterou strany a hnutí ve společnosti plní.

Kontrola financování politických stran v Česku je již řadu let předmětem kritiky odborníků, protikorupčních iniciativ a nadnárodních organizací. Za hlavní nedostatek je přitom považována nedostatečná transparentnost (Lérová, 2015).

Z tohoto důvodu se příspěvek zaměřuje na analýzu výročních finančních zpráv politických stran a hnutí z pohledu transparentnosti. Jeho cílem je analyzovat, nakolik politické strany a hnutí dodržují vybrané požadavky příslušného zákona a zda jsou transparentní.

## 2 Metodologie a zdrojové údaje

Významnou změnou, kterou přinesl zákon č. 302/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, je bezesporu zřízení Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí, a to od roku 2017 (dále také „Úřad“ nebo „ÚDHPSH“), jenž vykonává zvláštní dohled nad činností těchto organizací.

Politické strany a politická hnutí mají povinnost předkládat každoročně nejpozději do 1. dubna výroční finanční zprávu Úřadu za předchozí kalendářní rok, a to poprvé za rok 2017. Tento požadavek vyplývá z §19h odst. 1 zmíněného zákona.

V předchozích letech strany a hnutí předkládaly svou zprávu Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky, která kontrolovala pouze formální úplnost, avšak mnohdy se nedalo zjistit, zda byly výdaje stran a hnutí, například na volební kampaně, skutečně zaneseny do účetnictví (Lérová, 2015).

Se vznikem Úřadu došlo ke zpřístupnění výročních finančních zpráv a tím vznikla i jakási databáze veřejných informací (na webových stránkách Úřadu), které mohou přispět k zvýšení transparentnosti stran a hnutí a k provádění různých analýz.

Právě webové stránky Úřadu, na nichž jsou zveřejněny výroční finanční zprávy stran a hnutí se staly zdrojem pro tento příspěvek. Veškerá data se vztahují k roku 2017 dle stavu ke dni 24. června 2018. Za předchozí roky nejsou výroční finanční zprávy zveřejněny.

Analýzovaný statistický soubor čítá **157 organizací**, které předložily úplnou výroční finanční zprávu za rok 2017 Úřadu (a ten ji zveřejnil na svých webových stránkách) a nemají pozastavenou činnost. V případě předložení neúplné finanční zprávy, není tato zveřejněna na webových stránkách Úřadu.

Předmětem analýzy jsou následující kritéria transparentnosti plynoucí ze zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích (§ 19h):

- zveřejňování výroční finanční zprávy,
- zveřejňování účetní závěrky,
- zveřejňování zprávy auditora včetně výroku bez výhrad,

- zveřejňování přehledu o celkových příjmech v členění dle § 17 odst. 8 zákona o sdružování v politických stranách a hnutích,
- zveřejňování přehledu o celkových výdajích v členění dle § 19h odst. 1 písm. d až písm. k stejného zákona.

### **Zveřejňování výroční finanční zprávy**

V zákonné lhůtě do 31. května 2018 provedl Úřad formální kontrolu úplnosti předložených zpráv za rok 2017. Dle stavu k 24. červnu 2018 bylo předloženo Úřadu 157 úplných výročních finančních zpráv politických stran a hnutí (67 %) z celkového počtu 235 registrovaných stran a hnutí (z toho 206 stran a hnutí bylo aktivních a 29 mělo pozastavenou činnost), 19 stran a hnutí (8 %) dodalo neúplnou zprávu a 59 stran a hnutí (25 %) nepředložilo zprávu vůbec (ÚDHPSH, 2018). Z toho tedy vyplývá, že pouze zhruba 67 % organizací předložilo v řádném termínu úplnou výroční finanční zprávu Úřadu. Tato prvotní informace svědčí v neprospekch transparentnosti českých politických stran a hnutí.

### **Zveřejňování účetní závěrky**

V souvislosti s auditem účetní závěrky je třeba zmínit, že příloha v účetní závěrce 119 politických stran a hnutí (76 % z celkového počtu 157 organizací, které předložily výroční finanční zprávu) plně nevyhovuje požadavkům vyhlášky č. 504/2002 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, pro účetní jednotky, u kterých hlavním předmětem činnosti není podnikání, pokud účtují v soustavě podvojného účetnictví. U 12 organizací (8 %) příloha nebyla předložena a zveřejněna vůbec a u jednoho politického hnutí byl zveřejněn jen výkaz zisku a ztráty bez rozvahy a přílohy v účetní závěrce. Zbylé organizace zveřejnily vyhovující přílohu v účetní závěrce.

### **Zveřejňování zprávy auditora včetně výroku**

Z celkového počtu 157 stran a hnutí předložily všechny organizace, s výjimkou politické strany HRADEČTÍ PATRIOTI strana pro sport, zdraví a kulturu (zpráva o věcných zjištěních, nikoliv zpráva auditora k účetní závěrce), zprávu auditora s výrokem bez výhrad Úřadu. Některé organizace analyzovaného statistického souboru (26 stran a hnutí; 17 %) vykazaly k 31. 12. 2017 zápornou výši vlastních zdrojů, avšak pouze několik auditorů na tuto skutečnost reagovalo ve své zprávě formou zdůraznění skutečnosti, aniž by modifikovali výrok. Záporná výše vlastních zdrojů představuje riziko porušení účetního předpokladu „going concern“ a může tak jít o důležitou informaci, na níž by měli být uživatelé účetních závěrek upozorněni. Důvodem může být skutečnost, kdy auditoři se snaží držet dikce zákona, která požaduje udělit výrok bez výhrad a možná v některých situacích za cenu skryté významné (materiální) nesprávnosti.

Politické strany a politická hnutí představují skupinu neziskových organizací, jimž zákon povinně nařizuje nechat ověřit roční účetní závěrku auditorem. Jde tedy o povinný audit. Vyhláška č. 504/2002 Sb. ukládá v § 30 odst. 1 písm. i) neziskovým organizacím povinnost zveřejnit v příloze v účetní závěrce informaci o celkové odměně přijaté auditorem za povinný audit roční účetní závěrky a celkové odměně přijaté auditorem za jiné ověřovací služby, za daňové poradenství a jiné neauditorské služby. Tuto povinnost nesplňuje 84 % politických stran a hnutí, což nepříspěvá k jejich transparentnosti a zároveň tím dochází k porušení zákonných požadavků na zveřejnění informací v účetní závěrce.

### **Zveřejňování přehledu o celkových příjmech**

Politické strany a politická hnutí mají striktně definovanou strukturu přehledu informujícího o celkových příjmech a tvořícího součást výroční finanční zprávy. Ten je tvořen hlavní stranou, která shrnuje jednotlivé skupiny příjmů dosažených v uplynulém roce, další strany jsou věnovány detailnímu rozpisu položek za každou skupinu příjmů. Všechny analyzované subjekty doložily Úřadu přehled o celkových příjmech za rok 2017.

Z výročních finančních zpráv zveřejněných na webových stránkách Úřadu vyplynuly níže uvedené skupiny příjmů stran a hnutí za rok 2017. Nevýznamnější zdroj financování představují již tradičně příspěvky ze státního rozpočtu České republiky na úhradu volebních

nákladů a také příspěvek na činnost. To se týká zejména stran a hnutí, které uspěly ve volbách. Významným zdrojem financování byly také dary a bezúplatná plnění a také zápůjčky a úvěry.

**Tabulka 1** Struktura příjmů politických stran a politických hnutí v roce 2017 (v mil. Kč)

<b>Příjmy celkem</b>	<b>1 657</b>
Příspěvek ze státního rozpočtu České republiky na úhradu volebních nákladů	483
Příspěvek ze státního rozpočtu České republiky na činnost strany a hnutí (příspěvek na činnost)	511
Členské příspěvky	64
Dary, dědictví a bezúplatná plnění	240
Příjmy z nájmu, pachtu a zcizení movitého a nemovitého majetku	73
Příjmy z pořádání tombol, kulturních, společenských, sportovních, rekreačních, vzdělávacích a politických akcí	10
Zápůjčky a úvěry poskytnuté bankou, platební institucí elektronických peněz nebo pobočkou zahraniční banky, platební instituce nebo instituce elektronických peněz na území České republiky	276

Zdroj: Úřad (2018), výroční finanční zprávy politických stran a hnutí, vlastní zpracování.

#### Zveřejňování přehledu o celkových výdajích

Vývoj a struktura výdajů politických stran a politických hnutí je každoročně silně závislá na konání voleb, nejinak tomu bylo v roce 2017. Z níže uvedených tabulek vyplývá, že v roce 2017 plynulo nejvíce prostředků na volby do Poslanecké sněmovny.

V roce 2017 byl u všech 157 sledovaných stran a hnutí přehled o celkových výdajích zveřejněn.

**Tabulka 2** Struktura výdajů politických stran a politických hnutí v roce 2017 (v mil. Kč)

<b>Výdaje celkem</b>	<b>970</b>
Mzdové výdaje	183
Výdaje na daně, poplatky a jiná obdobná peněžitá plnění	155
<b>Výdaje na volby členěné podle jednotlivých druhů voleb:</b>	<b>632</b>
z toho volby do PSPČR	627
z toho volby do Senátu PČR	2
z toho volba prezidenta republiky	1
z toho volby do zastupitelstev krajů	1
z toho volby do zastupitelstev obcí	1

Zdroj: Úřad (2018), výroční finanční zprávy politických stran a hnutí, vlastní zpracování.  
PSPČR – Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky.

Položka „mzdové výdaje“ se vyskytuje ve výročních finančních zprávách 23 politických stran a hnutí (tj. 15 % z celkového počtu 157 stran a hnutí, které odevzdaly úplnou výroční finanční zprávu Úřadu). Menší politické strany a hnutí zaměstnance nemají.

#### Zveřejňování dalších informací

##### Struktura aktiv a pasiv

Kapitálová struktura z pohledu rozvahy je u politických stran a hnutí charakteristická tím, že zhruba 89 subjektů (57 %) financuje svou činnost z vlastních zdrojů a vykazují tak nulové zadlužení. Záporné vlastní zdroje vykazalo 26 stran a hnutí (17 %).

Dlouhodobá aktiva vlastní pouze 11 stran a hnutí (7 %) – především těch aktuálně zastoupených v Poslanecké sněmovně. Převážná část organizací tedy vyazuje pouze oběžná aktiva.

Celkem 22 stran a hnutí (14 %) zveřejnilo nulové výkazy.

### Výsledek hospodaření

Za rok 2017 vykázalo zisk 83 stran a hnutí (52 %), ztrátu 50 stran a hnutí (32 %), nulový výsledek hospodaření 23 stran a hnutí (15 %) a jedna politická strana výsledek nezveřejnila (1 %).

### Politický institut

Podle již zmíněné novely zákona o sdružování v politických stranách a hnutích mohou nově tyto organizace zakládat tzv. politické instituty. Těch v současné době existuje pouze 5 a byly zřízeny některými tradičními politickými stranami a hnutími aktuálně zastoupenými v Poslanecké sněmovně.

### Podíly v obchodních společnostech, úvěry, dědictví, dary

Pouze 4 politické strany uvedly ve výroční finanční zprávě, že vlastní podíl v obchodní společnosti.

Některé organizace čerpaly v roce 2017 úvěry na politické kampaně od fyzických osob, právnických osob a také bankovních institucí. Dohromady těchto 25 organizací vykázalo částku 588 mil. Kč.

Žádná strana ze stran a hnutí nevykázaly přijetí dědictví.

Co se týká přijatých darů, strany a hnutí uvedly ve výročních finančních zprávách částku 244 mil. Kč, což převyšuje částku uvedenou v tab. 1 (240 mil. Kč). Pokud by se přidala ještě jiná bezúplatná plnění ve výši 8 mil. Kč, rozdíl by byl mnohem větší. Z toho tedy plyne, že přehled shrnující skupiny příjmů uvedený na zvláštní straně výročních finančních zpráv nenavazuje na podrobné rozpisův na dalších listech, i když by měl.

### Členské příspěvky a bezúplatná plnění

Dále musí být ve výročních finančních zprávách uvedeny informace o členských příspěvcích osob, které v daném roce uhradily více než 50 tis. Kč. Tato informace se objevila pouze u třech subjektů.

Bezúplatná plnění uvedlo 12 stran a hnutí v celkové výši 8 mil. Kč.

### 3 Výsledky a diskuse

- Pouze 67 % politických stran a hnutí předložilo Úřadu v zákonné lhůtě úplnou výroční finanční zprávu.
- Na úrovni účetní závěrky se jeví jako největší problém příloha k účetní závěrce, která v 76 % případů plně nevyhovuje požadavkům vyhlášky č. 504/2002 Sb.
- Auditóři politických stran a hnutí mnohdy nereagují na skutečnosti, které by mohly ohrozit účetní předpoklad „going concern“ zejména z titulu záporné výše vlastních zdrojů, a to pravděpodobně proto, že se snaží držet dikce zákona, který požaduje udělit výrok bez výhrad. Nabízí se však možnost zdůraznit skutečnosti ve zvláštním odstavci, aniž by byl výrok modifikován.
- Drtivá většina stran a hnutí nezveřejňuje v příloze v účetní závěrce odměnu auditora za povinný audit, tak jak to požaduje vyhláška č. 504/2002 Sb.
- V samotném zveřejňování přehledu o celkových příjmech a přehledu o celkových výdajích nevznikají významné problémy. V rámci příjmů dominují příspěvky ze státního rozpočtu na úhradu volebních nákladů a na činnost. Značný podíl zaujímají také dary a jiná bezúplatná plnění a zápůjčky a úvěry. Z hlediska výdajů převažovaly v roce 2017 výdaje na úhradu volebních nákladů na volby do Poslanecké sněmovny, které se v tomto roce konaly.
- Pouze tradiční a větší politické strany a hnutí vykazují dlouhodobá aktiva v rozvaze. Převážná část stran a hnutí pak drží pouze aktiva oběžná.
- Více než polovina stran a hnutí financuje svou činnost z vlastních zdrojů a vykazují tak nulové zadlužení. Zhruba 17 % organizací vykázalo záporné vlastní zdroje.
- Více než polovina stran a hnutí byla v roce 2017 zisková.

- Politický institut teprve své uplatnění nachází. V roce 2017 existovalo pouze 5 těchto právnických osob spojených s tradičními stranami zastoupenými aktuálně v Poslanecké sněmovně.

### Závěr

Příspěvek poukazuje na nízký počet stran a hnutí, které předložily v zákonné lhůtě Úřadu svou výroční finanční zprávu za rok 2017. Problematická se zdá být také příloha v účetní závěrce, která v mnoha případech neobsahuje informace požadované vyhláškou č. 504/2002 Sb. Jde například o odměnu auditora za provedení povinný audit. Tento nedostatek neplatí pouze pro politické strany a hnutí, ale objevuje se i u ostatních typů neziskových organizací.

Zejména na základě nízkého podílu stran a hnutí, které předložily Úřadu včas výroční finanční zprávu, lze označit míru transparentnosti jako poměrně nízkou. K nápravě tohoto stavu mohou Úřadu posloužit sankční nástroje zakotvené v legislativě, jimiž si může vynutit včasné předkládání zpráv i ze strany ostatních stran a hnutí. Zákon o sdružování v politických stranách a v politických hnutích uvádí v § 19j odst. 2 písm. d), že pokud není výroční finanční zpráva předložena v zákonné lhůtě, lze za tento přestupek uložit pokutu do výše 200 tis. Kč.

### Příslušnost ke grantové úloze

Tento příspěvek vznikl v rámci projektu "Textová analýza účetních závěrek, IGA VŠE v Praze, číslo projektu F1/18/2018".

### Literární zdroje a jiné odkazy

- Bachmann (2012). Transparentnost organizací občanské společnosti. 1. vydání. Hradec Králové: Gaudeamus.
- Behn, B., Devries, D., Lin, J. (2007). The Determinants of Transparency in Nonprofit Organizations: An Exploratory Study. School of Accountancy, Singapore Management University. Retrieved from: <http://www.accountancy.smu.edu.sg/Research/seminar/pdf/BruceB.pdf>.
- Brown, H., H., Ruhl, D., L. (2003). Breakthrough management for not-for-profit organizations: beyond survival in the 21st century. Praeger.
- Lérová, A. (2015). Politické strany a politická hnutí. Auditor. vol.6 (XXII), pp. 14-19.
- Pospíšil, M. (2006). Jak zahájit debatu o transparentnosti? Brno: Centrum pro výzkum neziskového sektoru. Retrieved from: [http://www.e-cvns.cz/?typ=konferencni\\_prispevky&publikace=71&presenter=Publikace](http://www.e-cvns.cz/?typ=konferencni_prispevky&publikace=71&presenter=Publikace).
- Putnam, R. (1993). Making Democracy Work. Princeton University. In: Sargeant, A. Marketing Management for Nonprofit Organizations. Oxford University Press.
- Šedivý, M., Medlíková, O. (2011). Úspěšná nezisková organizace. Grada Publishing.
- ÚDHPSH (2018). Souhrnné výsledky formální kontroly úplnosti výročních finančních zpráv politických stran a politických hnutí za rok 2017. Retrieved from: <https://udhpsch.cz/wp-content/uploads/2018/06/Výsledky-kontrol-VFZ-2017-dle-výsledku.pdf>.
- Wyatt, M. (nedatováno). Jak spravovat nevládní neziskové organizace: Správní rady a předsednictva. The European Center for Not-for-Profit Law.