

**Návrh východisek pro vytvoření metodiky
hodnocení korupčních rizik
- CIA (Corruption Impact Assessment)**

Obsah

1.	ÚVOD.....	3
2.	POPIS INSTITUTU CIA A JEHO CÍLŮ	4
3.	ZÁKLADNÍ PRINCIPY APLIKACE CIA.....	5
3.1.	PŘIMĚŘENOST	5
3.2.	ODPOVĚDNOST.....	5
3.3.	KONZISTENCE.....	6
3.4.	TRANSPARENTNOST	6
3.5.	ZAPOJENÍ VEŘEJNOSTI	6
4.	ZPŮSOBY APLIKACE CIA.....	6
5.	DALŠÍ VÝHLEDY APLIKACE CIA.....	8
6.	PŘÍKLADY POSTUPŮ VYUŽITELNÝCH PŘI ZPRACOVÁNÍ CIA.....	8
7.	NÁVRH MOŽNÉHO ZAKOTVENÍ CIA Z HLEDISKA LEGISLATIVNÍHO A INSTITUCIONÁLNÍHO	9
8.	POUŽITÉ ZDROJE.....	10

1. Úvod

Kvalitní institucionální a právní prostředí je jednou z hlavních podmínek pro prevenci korupce, což ostatně zdůrazňuje Strategie mezinárodní konkurenceschopnosti České republiky na období 2012-2020¹ i Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012.² Tento dokument shrnuje základní teze pro zavedení tzv. hodnocení korupčních rizik (Corruption Impact Assessment; CIA), které se zaměřují na omezování či odstraňování korupčního potenciálu obecně závazných právních předpisů.³

Cílem návrhu tezí je ukázat, že CIA bude pozitivním příspěvkem k boji proti korupci a bude nástrojem ke zkvalitnění legislativy a legislativního procesu v České republice. Cílem návrhu tezí naproti tomu není konkrétní úprava provádění CIA nebo způsobu její implementace. Návrh tezí definuje zásadní principy provádění a implementace CIA za účelem jejich pozdějšího rozpracování.

Na základě schválených tezí bude zpracována vlastní metodika provádění CIA, jejíž součástí bude metodika tvorby a správy mapy korupčních rizik. Tato mapa rizik by měla identifikovat rizika v jednotlivých oblastech činnosti veřejné správy z hlediska míry korupce.

Úřad vlády České republiky je gestorem úkolu č. 5.6 ze Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012 s názvem „Zavedení povinných hodnocení korupčních rizik (CIA)“. Vládě České republiky bude předložen návrh východisek pro vytvoření metodiky hodnocení korupčních rizik. Následně, do 30. dubna 2012, bude na základě východisek předložen vládě návrh na zavedení hodnocení dopadů rizik korupce, jako součást důvodové zprávy/odůvodnění návrhu právního předpisu předkládaného do legislativního procesu. Rovněž by mělo být navrženo, u kterých právních předpisů se doporučuje provést toto hodnocení i zpětně.

Zavádění CIA se uskuteční ve čtyřech etapách. První - vypracování východisek tezí, druhá - vypracování metodiky CIA, třetí - ověření CIA v rámci pilotního projektu a čtvrtá - vyřešení implementace CIA v běžné praxi a její vazby na RIA, jakož i vyhodnocení přínosů a nákladů.

Zavedení CIA, respektive v návaznosti na něj zlepšení regulatorního a institucionálního prostředí v České republice, je v souladu se Strategií mezinárodní konkurenceschopnosti České republiky pro období 2012–2020.

Fungující CIA, respektive její výstupy, budou mimo jiné pro Českou republiku využitelné v rámci iniciativ „Partnerství pro otevřené vládnutí“ a potenciálně i pro „Strategii boje proti korupci EU“.⁴

¹ Na CIA se zaměřuje projekt 01-04 Vyšší kvalita a dostupnost regulace.

² Na CIA se zaměřují opatření 5.2 Změna Jednacího řádu Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Jednacího řádu Senátu Parlamentu České republiky a opatření 5.6 Zavedení povinných hodnocení korupčních rizik (CIA).

³ Volnou předlohou pro předkládané teze CIA je praxe v této oblasti v Jižní Koreji, kde je CIA na novou a existující regulaci aplikována již od roku 2006 (viz http://www.acrc.go.kr/eng_index.html). Teze CIA pro Českou republiku jsou upraveny tak, aby odpovídaly českému právnímu prostředí, legislativnímu procesu a systému veřejné správy.

⁴ www.opengovpartnership.com

Východiska, na jejichž základě je tento dokument zpracován:

- velikost rizika korupce je v České republice z části ovlivněna i kvalitou legislativního a regulatorního prostředí,
- CIA analyzuje aspekty právní úpravy, které mohou způsobit korupční chování,
- aplikace CIA v rámci již zavedeného hodnocení dopadů regulace, RIA (Regulatory Impact Assessment), zvyšuje administrativní zátěž a náklady s tím spojené jen o nezbytně velkou část,
- aplikace CIA je v souladu s principy otevřeného vládnutí a zapojování veřejnosti do tvorby práva.

2. Popis institutu CIA a jeho cílů

CIA bude nástrojem aplikovaným především samotnými předkladateli návrhů obecně závazných právních předpisů. Jejím smyslem je minimalizovat determinace korupčních rizik v obecně závazných právních předpisech **samotnými předkladateli ještě před jejich předáním do vnějšího připomínkového řízení**, což mj. povede i k zefektivnění a zrychlení legislativního procesu jako celku⁵.

Zkušenosti z Jižní Koreje, kde je podobná CIA prováděna od roku 2006, ukazují, že je možné pomocí systematického hodnocení korupčního potenciálu právních předpisů dosáhnout významných pozitivních změn v relativně krátkém čase.

Hlavním cílem CIA je zvýšení efektivity boje proti korupci cestou zamezení etablování obecně závazných právních předpisů nebo jejich částí problematických z hlediska korupčního rizika v právním řádu České republiky.

Mezi další cíle spojené s přijetím a aplikací CIA patří posílení tlaku na:

- zdůraznění principu otevřených konzultací a zapojení veřejnosti do přípravy obecně závazných právních předpisů formou konzultací realizovaných prostřednictvím webové aplikace, kde se k nim bude moci vyjádřit z hlediska korupčních rizik,
- otevřenost dat o korupci a jejich využitelnost i mimo veřejné instituce, neboť právě iniciativy založené na otevřených datech jsou ve světě hodnoceny jako jeden z důležitých prvků boje proti korupci a dalším společenským problémům⁶.

Z hlediska formy je CIA míněna jako strukturovaný rozbor korupčních rizik, který má formou závěrečné zprávy zpracované předkladatelem srozumitelně prezentovat veřejným činitelům, dotčeným subjektům i dalším společenským skupinám, přínos nebo úskalí, která navrhovaný nebo stávající předpis obnáší z pohledu jeho případného korupčního potenciálu⁷.

⁵ Včasná a dobře provedená CIA by měla např. omezit či eliminovat případy, ve kterých je návrh legislativního předpisu vrácen předkladateli z úrovně Legislativní rady vlády proto, že se jeví z hlediska boje proti korupci jako příliš rizikový.

⁶ <http://www.lupa.cz/clanky/internetove-zbrane-proti-korupci-proc-je-nepouzivame-v-cesku/>

⁷ Pokud předkladatel legislativního návrhu nedovede uspokojivě zdůvodnit potřebu nezvykle široké regulace, ukládání nových povinností, nadměrného rozsahu správního uvážení nebo odchylek od známých příkladů dobré praxe, lze mít za to, že právní předpis může mít značný korupční potenciál.

3. Základní principy aplikace CIA

Z hlediska principů se CIA v zásadě neliší od RIA a je prováděna podle následujících principů:

- přiměřenost,
- odpovědnost,
- konzistence,
- transparentnost,
- zapojení veřejnosti.

3.1. Přiměřenost

- hodnoceního předpisu množině vztahů, kterou má upravovat, a zda nedochází k neúměrnému rozšiřování kompetencí regulátora⁸ či jiných orgánů veřejné správy,
- implementace a vynucování regulace v praxi, tj. zda bude veřejná správa schopna danou regulaci efektivně implementovat, kontrolovat a plošně vynucovat,
- omezení možnosti účastníků právních vztahů obcházet platnou právní úpravu požadováním, resp. vydáním rozhodnutí nemajícího oporu ve zjištěném stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti, za úplatu,
- posuzování postavení regulátorů srovnáním domácích regulátorů s postavením obdobných regulátorů zahraničních nebo srovnáním činnosti regulátora s příklady dobré praxe,
- zpracování CIA samotné tj., zda její rozsah a obsah je přiměřený hodnocenému předpisu z hlediska jeho korupčního potenciálu.

3.2. Odpovědnost

- jasné a účelné vymezení kompetencí, zda nedochází k nadměrné monopolizaci určitých pravomocí jedním subjektem nebo naopak jejich "rozředění" mezi více počet subjektů,
- jednoznačnost identifikace osoby která vydala konkrétní rozhodnutí nebo spravuje daný proces,
- existence kontrolních a prezkumných mechanismů, včetně sankcí, stanovených právními předpisy,
- existence možnosti vymáhat škodu.

⁸ Orgánů státní a veřejné správy nadaných podle posuzovaného obecně závazného právního předpisu rozhodovací pravomocí.

3.3. Konzistence

- posouzení subjektů podle jejich tržní síly a míry provázanosti, konkrétně, zda u těch, které nejsou diskriminovány selháním tržního mechanismu, nedochází k jejich zvýhodňování na trhu⁹.
- shromažďování a zveřejňování příkladů dobré a špatné praxe, které by jednak zajišťovaly zkvalitnění a systematizaci CIA a zároveň přispívaly k předkládání pouze takových návrhů regulace, které odpovídají požadavkům dobré praxe,
- zveřejňování všech CIA, včetně modelů hodnocení dopadů korupce nebo jiných nástrojů systematické kvantitativní analýzy, na webových stránkách.

3.4. Transparentnost

- regulace uskutečňované pomocí hodnoceného právního předpisu,
- zveřejnění údajů o určité provozované činnosti z hlediska obsahu, rozsahu, formy, způsobu a dostupnosti.¹⁰

3.5. Zapojení veřejnosti

- konzultace realizované v rámci CIA - identifikace možných korupčních rizik spojených s navrhovaným právním předpisem, popřípadě plynoucích z jeho implementace v praxi či z praxe konkrétního úřadu - na základě zkušeností adresátů obecně závazné právní úpravy,
- zpřístupnění údajů o opatřeních směřujících k omezení korupce s cílem zvyšovat povědomí veřejnosti o preventivních nástrojích k omezování korupce.

4. Způsoby aplikace CIA

CIA může být aplikována dvěma způsoby:

4.1. Jako součást hodnocení dopadů regulace (RIA)

- O základní otázky týkající se CIA bude rozšířena šablona Přehled dopadů návrhu právního předpisu (viz Příloha 1 Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace z prosince 2011); možné otázky jsou zejména následující:
 - kterým subjektům vzniknou přijetím předpisu náklady, nové povinnosti či omezení; jaká je jejich ekonomická síla a struktura (seskupení, geografické rozložení apod.)¹¹,

⁹ Např. zda jsou subjekty sdruženy do svazu či asociace nebo naopak nejsou organizovány aj. Tato informace je podstatná vzhledem k potřebě posouzení nátlakové síly jednotlivých subjektů dotčených regulací, možnosti jejich efektivní kontroly atp.

¹⁰ Tento princip navazuje na iniciativy otevřených dat (open data initiatives), které se ve světě považují obecně za efektivní nástroj otevřeného vládnutí i boje proti korupci.

¹¹ Do šablony doplnit u bodu 7 – dotčené subjekty.

- zavádí předpis pro dotčené subjekty nové nebo rozšířené povinnosti; pokud ano, jak a kým bude jejich plnění kontrolováno¹²,
 - stanoví posuzovaný předpis novou možnost uvalení sankcí, o nichž mají rozhodovat osoby, kterým je zákonem udělována pravomoc rozhodnutí učinit,
 - je v posuzovaném předpisu řádně nastavena supervize rozhodování ve veřejné správě (např. vrchní státní dozor, inspekce, audit, kontrola apod.),
 - snižuje jakékoliv z opatření navrhovaných v daném předpisu transparentnost a otevřenost činnosti veřejné správy (např. zaváděním výjimek z aplikace zákona č. 106/1999 Sb. v platném znění, omezením povinností jakéhokoliv orgánu veřejné správy zveřejňovat informace a data o své činnosti apod.) nebo transparentnost českého právního prostředí¹³,
 - jsou data o upravované problematice veřejně přístupná, a to v otevřeném a zpracovatelném formátu¹⁴,
 - způsobovala v minulosti právní úprava, jejíž změna se navrhuje, nebo okruh problémů, jenž by měl být významně upraven právním předpisem, problémy v souvislosti s korupcí nebo obcházením zákona.
- V případě, že CIA k předpisu má být zpracována¹⁵, je vytvořena jako součást RIA a je součástí závěrečné zprávy z RIA; v případě, že k právnímu předpisu nebude zpracovávána RIA, bude CIA (pokud o tom bude rozhodnuto) zpracována jako zcela samostatný dokument.¹⁶
 - Výstupem CIA je návrh na odstranění nebo změnu východisek právního předpisu, která by zvyšovala jeho korupční potenciál.

4.2. Jako hodnocení k existující legislativě

- CIA k existující regulaci bude zpracovávána na základě rozhodnutí Vlády ČR obsaženého v plánu legislativních prací v těch případech, ve kterých byl v rámci aplikační praxe v dané oblasti regulace identifikován vysoký korupční potenciál stávající právní úpravy,
- smyslem je identifikovat hlavní ohniska korupce, objem korupčního potenciálu a rizikové skupiny z hlediska korupce,
- výstupem jsou návrhy změn předpisu tak, aby došlo ke snížení korupčního potenciálu hodnoceného předpisu.

¹² Doplnění bodu 12 – kontrola a vynucování do šablony.

¹³ Doplnění bodu 10 – specifické dopady do šablony.

¹⁴ Doplnění bodu 9 – dostupné zdroje dat a statistik.

¹⁵ Z rozhodnutí předkladatele nebo pracovní komise CIA (viz kapitola 6 tohoto dokumentu).

¹⁶ Existuje i varianta, že např. RIA bude zpracována pouze k věcnému záměru zákona, zatímco CIA bude zpracována až k jeho konkrétnímu návrhu; rovněž je možné zpracovat CIA, např. v případech, kdy je konkrétní procesní úprava odpovědnosti úředníků a aplikace zákona v praxi řešena až prováděcím předpisem, pouze k prováděcím předpisům. U řady právních předpisů lze čekat, že bude provedena pouze RIA a nikoliv CIA.

5. Další výhledy aplikace CIA

CIA by měla být využita i v případech poslaneckých a senátorských iniciativ, které často zásadním způsobem mění návrhy zákonů. Zkušenosti ukazují, že prostřednictvím poslaneckých a senátorských iniciativ mohou ovlivňovat zákony různé kompaktní zájmové skupiny, což může zvyšovat korupční prostředí v České republice. Toto uplatnění by mělo být koordinováno společně s povinným zavedením RIA na poslanecké a senátní iniciativy.

6. Příklady postupů využitelných při zpracování CIA

CIA se zaměřuje na posouzení nabídky a poptávky po korupci v oblasti upravené určitým právním předpisem¹⁷ a na transparentnost a možnost efektivní veřejné kontroly činnosti upravené tímto předpisem.

Příklady hodnocených kritérií:

Nabídková stránka

- počet subjektů v rámci instituce, které o dané problematice rozhodují,
- existence konkrétní úřední osoby zodpovědné za rozhodnutí a zda je veřejně známo, které,
- jednoznačnost identifikace podkladů pro vydání rozhodnutí,
- existence a účinnost vnitřních kontrolních mechanismů,
- postavení úředníků spravujících danou agendu a pod jaké kontrolní orgány tato agenda spadá,
- přezkoumatelnost rozhodnutí,
- četnost rozhodování o typově stejných věcech,
- odbornost nutná pro spravování dané agendy.

Poptávková stránka

- subjekty, kterým vzniknou přijetím předpisu náklady, nové povinnosti nebo omezení a jak jsou tyto změny velké,
- charakteristika dotčených subjektů z hlediska jejich vyjednávací síly,
- profesionalita a kompaktnost dané zájmové skupiny,
- existence projevené nespokojenosti dotčených subjektů s novou úpravou,
- míra zapojení subjektů do konzultací,
- přístup dotčených subjektů ke korupci (etické kodexy vs. korupční kauzy),
- vázanost dotčených subjektů nebo jejich skupin na stát a veřejné instituce (např. závislost na veřejných zakázkách apod.),

¹⁷ Viz rovněž praxe v Jižní Koreji.

- transparentnost dotčených subjektů (např. off-shore podniky, listinné akcie na majitele apod.).

Transparentnost a otevřená data

- jsou zveřejňovány údaje o dané problematice; jsou zveřejňovány údaje o celém procesu/agendě nebo jen jejich část; jsou zveřejňovány ex ante, průběžně, ex post,
- je jasné uvedeno, které údaje se nezveřejňují a proč; je určeno, kdo a s jakou frekvencí kontroluje údaje, jež se nezveřejňují,
- má navrhovaný předpis vliv na dostupnost informací (dle zákona č. 106/1999 Sb. v platném znění) pro veřejnost,
- odpovídá systém zveřejňování nějakému již funkčnímu zahraničnímu vzoru (např. OECD, jiné členské státy aj.),
- jsou shromažďovány a zveřejňovány příklady dobré nebo špatné praxe,
- jsou data zveřejňována způsobem umožňujícím dálkový přístup,
- jsou zveřejňována ve formátu, s nímž je možné dále pracovat (např. xml, xls...),
- vypovídají zveřejněná data o struktuře rozhodovacího procesu.

K zodpovězení a vyhodnocení výše uvedených otázek/kritérií v rámci CIA je možné využít například následující metody a postupy:

- porovnání hodnocení činnosti s mapou korupčních rizik,
- kvalitativní vyhodnocení rizik, zohlednění dosavadních zkušeností při aplikaci daného předpisu, zkušenosti ze zahraničí,
- analýza rizika (identifikace operačního rizika a rizik procesů, stress-testing agend a pod.),
- analýza citlivosti (změny výsledků nebo dopady určitého postupu ve vazbě na změny klíčových parametrů a jejich interakcí),
- ekonometrické a statistické metody detekce korupce nebo neobvyklého jednání na datech o dané agendě (např. porovnávání ekonomických charakteristik veřejných zakázek, porovnání činnosti různých regulátorů apod.).

Výběr konkrétní hodnotící metody musí být vždy přiměřený hodnocenému předpisu.

7. Návrh možného zakotvení CIA z hlediska legislativního a institucionálního

Institucionální zabezpečení provádění CIA mohou v praxi realizovat následující instituce:

- Vládní výbor pro koordinaci boje s korupcí, který je poradním orgánem vlády pro oblast boje s korupcí a pro oblast hodnocení korupčních rizik (CIA) v rámci legislativního procesu. Vládní výbor pro koordinaci boje s korupcí by mohl zejména:

- posuzovat návrhy právních předpisů předložených vládě a zaujímat k nim stanoviska z hlediska hodnocení korupčních rizik,
 - rozhodovat v případě sporů (např. je-li CIA vyhodnocena nedostatečně a předpis proto není způsobilý být předložen vládě aj.),
 - zasahovat v případě nutnosti změny metodiky nebo pravidel aplikace CIA,
 - vydávat stanovisko ohledně aplikace CIA na poslanecké a senátní návrhy.
- Komise pro hodnocení dopadů regulace při Legislativní radě vlády¹⁸, případně k tomu speciálně zřízený jiný odborný orgán, které by mohli zejména:
 - rozhodovat o aplikaci CIA na existující regulaci,
 - posuzovat zpracované CIA z hlediska jejich kvality, publicity a přiměřenosti provedených konzultací, vč. případného vrácení předkladateli k dopracování,
 - v plánu legislativních prací vlády předběžně identifikovat právní předpisy, u nichž musí být CIA provedena – v rámci přípravy plánu legislativních prací vlády.
 - Sekce pro koordinaci boje s korupcí, která by mohla zejména:
 - poskytovat technickou pomoc pro zpracovatele CIA –informace, konzultace,
 - koordinovat aplikaci CIA s implementací Strategie vlády v boji proti korupci a s činností Legislativní rady vlády (včetně komise pro RIA),
 - koordinovat aplikaci CIA s implementací Strategie mezinárodní konkurenceschopnosti České republiky pro období 2012–2020,
 - zajišťovat vzdělávání úředníků veřejné správy v oblasti CIA,
 - zajišťovat konzultace a platformu pro zapojení veřejnosti,
 - předběžně hodnotit zpracované CIA a předkládat tato hodnocení poradnímu sboru předsedkyně Vládního výboru pro koordinaci boje s korupcí,
 - zveřejňovat výstupy CIA vč. komunikace s médii a odbornou veřejností.

8. Použité zdroje

- ADB/OECD Anti-Corruption Initiative for Asia and the Pacific, 2005. Korea, Project 1: Corruption Impact Assessment. Anti Corruption Reform under the Action Plan's 2nd Implementation Cycle (2005-2006): Reform projects and implementation assessment.
- Chvalková Jana, Petr Janský a Michal Mejstřík, 2011. Hodnocení korupčních rizik pomocí CIA. Nепublikovaný akademický článek.
- Koaliční smlouva ODS, TOP 09 a Věcí veřejných 2010.
- Ministerstvo vnitra, 2011. Materiál Ministerstva vnitra k CIA.
- NERV, 2011. Závěrečná zpráva podskupin pro konkurenceschopnost a podporu podnikání, Národní ekonomická rady vlády.

¹⁸ Propojená na pracovní skupinu pro RIA a poradní sbor předsedkyně Vládního výboru pro koordinaci boje s korupcí.

- NERV, 2011. Závěrečná zpráva podskupiny pro boj s korupcí, Národní ekonomická rady vlády.
- Programové prohlášení vlády ze dne 4. 8. 2010.