

Povinná hodnocení korupčních rizik CIA (Corruption Impact Assessment)

Výkon koordinační a kontrolní činnosti vztahující se k realizaci Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012 přešel na základě usnesení vlády ze dne 13. července 2011 č. 518, jímž byla místopředsedkyně vlády Mgr. Karolína Peake jmenována předsedkyní Vládního výboru pro koordinaci boje s korupcí, a podle Statutu Vládního výboru pro koordinaci boje s korupcí schváleného usnesením vlády ze dne 17. srpna 2011 č. 618, na Sekci pro koordinaci boje s korupcí Úřadu vlády ČR. Zde bylo také zahájeno plnění úkolu č. 5.6 „Zavedení povinných hodnocení korupčních rizik (CIA – Corruption Impact Assessment)“ Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012, schválené usnesením vlády ze dne 5. ledna 2011 č. 1, ve znění usnesení vlády ze dne 16. května 2012 č. 346.

Sekce pro koordinaci boje s korupcí Úřadu vlády ČR zpracovala časový a obsahový harmonogram postupu prací, který zahrnoval:

1. vypracování východisek tezí a jejich schválení vládou,
2. vypracování metodiky CIA a její schválení vládou,
3. ověření schválené metodiky CIA v rámci pilotního projektu,
4. úpravy metodiky na základě výsledků pilotního projektu,
5. předložení upravené metodiky provádění CIA vládě k rozhodnutí o začlenění CIA do legislativního procesu (analogie s RIA),
6. další optimalizace a zefektivňování provádění CIA.

Ve 2. pololetí 2011 byl připraven materiál s názvem: „Návrh východisek pro vytvoření metodiky hodnocení korupčních rizik CIA“ (dále jen „Návrh“) a tento Návrh byl následně předložen do mezirezortního připomínkového řízení. Již v této fázi řešitelé úkolu ze Sekce pro koordinaci boje s korupcí Úřadu vlády ČR obdrželi velké množství připomínek, z nichž celkem 32 bylo zásadních. Jejich souhrn lze charakterizovat těmito body:

- materiál nedostatečně zohledňuje celkovou administrativní a odbornou náročnost provádění CIA,
- analýza CIA by měla být součástí již prováděného hodnocení dopadů regulace RIA,
- problematika spadající pod provádění CIA se dotýká jen malého množství právních předpisů,
- pro aplikaci metodiky CIA v prostředí evropských zemí nejsou dostatečné precedenty v rámci EU,
- uplatnění zásady konzultací bude neúměrně prodlužovat a finančně prodražovat celý legislativní proces,
- efektivita uplatnění metodiky CIA je vážně ohrožena tím, že nebude využita na poslanecké a senátorské iniciativy.

Po vypořádání všech zásadních připomínek bez rozporu byl materiál předložen na jednání vlády ČR a byl vzat na vědomí usnesením vlády ČR ze dne 29. února 2012 č. 128. Tímto usnesením bylo dále uloženo předložit vládě ČR:

1. do 30. června 2012 návrh metodiky hodnocení korupčních rizik - CIA spolu s návrhem projektů pro její ověření v rámci pilotní fáze,
2. do 31. srpna 2013 návrh metodiky hodnocení dopadů rizik - CIA dopracovaný na základě výsledků pilotních projektů,
3. do 30. listopadu 2013 návrh postupu na začlenění metodiky hodnocení dopadů rizik korupce - CIA do legislativního procesu.

Po schválení citovaného usnesení vlády bylo v Sekci pro koordinaci boje s korupcí Úřadu vlády ČR zahájeno zpracování návrhu metodiky CIA. Metodika byla koncipována jako dokument závazně stanovující postup ministerstev a ostatních ústředních orgánů státní správy při vypracovávání hodnocení CIA. Provádění CIA je v návrhu metodiky stanoveno ve dvou rovinách – zpracování přehledu korupčních rizik a zpracování CIA. Navržená metodika dále obsahuje návrh procesních pravidel a procesních postupů, návrh institucionálního zajištění provádění a kontroly kvality jak přehledu korupčních rizik, tak CIA, návrhy v oblasti dat a konzultací a procesní postupy zpracování přehledu korupčních rizik a zpracování CIA vč. vzorových tabulek k vyplnění jak korupčních rizik, tak CIA. Jedná se zejména o tyto postupy:

1. Zpracování přehledu korupčních rizik
 - 1.1. Základní identifikační údaje předpisu
 - 1.2. Stručná identifikace známých problémů
 - 1.3. Cíl návrhu právního předpisu
 - 1.4. Stanovisko předkladatele ke zpracování CIA
 - 1.5. Vliv prováděcích předpisů na další postup
 - 1.6. Identifikace dotčených subjektů
 - 1.7. Konzultace v základním rozsahu
 - 1.8. Zdroje dat a statistik
 - 1.9. Charakteristika možných korupčních rizik návrhu
 - 1.10. Kontakt na zpracovatele přehledu korupčních rizik
2. Zpracování CIA
 - 2.1. Základní údaje o předpisu
 - 2.2. Podrobná identifikace známých problémů
 - 2.3. Popis existujícího právního stavu dané oblasti ve vazbě na hodnocení korupčních rizik
 - 2.4. Popis cílového stavu ve vazbě na hodnocení korupčních rizik
 - 2.5. Identifikace dotčených subjektů
 - 2.6. Zhodnocení rizik, analýzy korupčních rizik a její principy
 - 2.7. Otevřená data, otevřené vládnutí, transparentnost a kontrolní mechanismy
 - 2.8. Konzultace v rozšířeném rozsahu
3. Příklady metod CIA

Návrh metodiky hodnocení korupčních rizik CIA byl dne 31. května 2012 předložen do mezirezortního připomínkového řízení, poslední připomínky řešitelé obdrželi 14. června 2012.

Přestože připomínkové řízení k Návrhu východisek konané v lednu 2012 bylo vypořádáno velmi pečlivě formou jednotlivých jednání s připomínkujícími místy, a na základě toho byl materiál do vlády předložen bez rozporu, připomínky vznesené z jednotlivých oslovených institucí (ministerstva, ostatní ústřední orgány státní správy, další vybrané instituce) k Návrhu metodiky CIA byly velmi početné a celkem 98 připomínek bylo zásadních. Připomínkováno bylo mj. následující:

- nevhodnost zvoleného prostředku kontroly a obava, že jejich pomocí nebude dosaženo požadovaného cíle,
- složitost, nepřehlednost a vnitřní rozpornost metodiky,
- nedostatečná konkretizace a návodný charakter,
- administrativní, časová a finanční náročnost; zvlášť náročné budou „konzultace s dotčenými subjekty“,
- nedořešení finanční otázky administrativní náročnosti CIA, kterou budou muset vykonávat odborníci, analytici s příslušnou specializací a s přístupy např. ke statistikám, k výsledkům práce policie, k reprezentativním vzorkům nutných pro konzultaci apod., kterými orgány státní správy, nedisponují,
- absence působnosti na poslanecké a senátorské iniciativy, a zákonodárnou iniciativu vyšších územně samosprávných celků.

Z uvedeného výčtu je zřejmé, že snaha o vypořádání celého připomínkového řízení, aniž by byl materiál předložen na jednání vlády ČR v uspokojivé podobě bez velkého množství rozporů a stále ještě naplňující sledovaný cíl, není možná. Předkladatel se v rámci mezirezortního připomínkového řízení musel vypořádávat s níže uvedenými úskalími:

1. Obsahová stránka návrhu metodiky naráží na legitimní požadavky hospodárnosti a efektivnosti státní správy, nezvyšování byrokratické a finanční zátěže, eliminaci formalismu a subjektivního uvážení při zpracování CIA, neprodlužování a nestěžování legislativního procesu, zachování metodického, výkladově jednoznačného a návodného textu metodiky bez potřeby širokých odborných znalostí zpracovatele CIA (zpracovatel návrhu pr. předpisu) se zaměřením na protikorupční tematiku.

Vytvoření návrhu metodiky, která by odpovídala výše uvedeným požadavkům a zároveň poskytovala dostatečnou záruku dosažení zamýšleného cíle, kterým je omezení výskytu legislativního prostředí umožňujícího korupci, považuje předkladatel za obtížně realizovatelné. Tento institut navíc nepokrývá zákonodárnou iniciativu poslaneckých a senátních iniciativ a problematiku pozměňovacích návrhů.

2. Celý navrhovaný proces je četnou odbornou veřejností (mimo jiné např. Transparency International – Česká republika) vnímán jako administrativně a technicky složitý, odborně náročný a těžko uchopitelný, s velkým rizikem, že jeho přínosy nebudou odpovídat vkladům, které si jeho realizace vyžádá. Předkladatel Návrhu metodiky CIA navíc vnímá zvýšené riziko formálního přístupu ze strany předkladatelů nové regulace k provádění CIA, na což také mnohé připomínky upozornily. Nenaplnil se tak původní předpoklad, že rozdělení procesu přípravy metodiky do dvou samostatných kroků, tj. samostatného připomínkového řízení k Návrhu východisek a následně samostatného připomínkového řízení k Návrhu metodiky, poskytne potřebný prostor k tomu, aby tato v našem kulturním a sociálním prostoru nová metodika byla zainteresované odborné veřejnosti v potřebné míře vysvětlena a byla jí akceptována.
3. Zpracovatelé Návrhu metodiky CIA svůj postup opakovaně konzultovali s týmem zodpovědným za hodnocení dopadů regulace RIA. Tento proces je v současné době již pevně zakotven v legislativním procesu, v nové podobě platné od 1. ledna 2012 je velmi efektivní a účinný a pro nastavení CIA byl vzorem. Zkušenost gestorů RIA však jednoznačně hovoří o tom, že současný kvalitní stav zpracovávání RIA je výsledkem

několikaletého procesu, kdy na počátku bylo významné odmítání zpracování RIA a potýkání se s jejím formálním uchopením ze strany předkladatelů nové regulace. Řešení spočívalo kromě postupné optimalizace metodiky RIA zejména v osvětě, vzdělávání a v individuálním přístupu. V rámci přípravy metodiky CIA a následně v rámci mezirezortního připomínkového řízení se nicméně ukázalo, že hodnocení regulace dopadů a hodnocení korupčních rizik jsou ve své podstatě odlišné instituty, přičemž dosažení kvalitního výsledku je velmi odlišné co do administrativní, časové a finanční náročnosti obou institutů.

4. Oblast korupčních rizik, jejich stanovování, vyhodnocování a případné použití při provádění CIA, je v rámci ústředních správních úřadů v současné době stále ještě vnímáno především jako specializovaná odborná činnost, kterou tyto instituce nejsou schopny samy efektivně vykonávat. O tomto faktu se předkladatel mimo jiné přesvědčil při hodnocení map korupčních rizik, které byly poskytnuty některými z oslovených ministerstev, především pak vzhledem k jejich odlišné kvalitě a relevanci.

S ohledem na výše uvedené si předkladatel musel položit otázku, zda objektivně existuje důvodný požadavek a celospolečenský zájem na zavedení institutu CIA do legislativního procesu, jinými slovy zda existují nové právní předpisy, jejichž ustanovení obsahují riziko korupčního potenciálu v tak významné míře, aby bylo odůvodněno zavedení tohoto metodického institutu s vědomím skutečnosti, že povinnost zpracovat CIA dopadá pouze na vládní návrhy zákonů a neřeší tak mnohem závažnější rizika spojená s pozměňovacími návrhy a kvalitou poslaneckých a senátorských návrhů zákonů.

Předkladatel dospěl k závěru, že cíle, kterým je omezení výskytu legislativního prostředí umožňujícího korupci, je možné docílit i jinými nástroji, jako například zvýšením transparentnosti legislativního procesu (zachycení tzv. legislativní stopy) prostřednictvím například návrhu zákona o lobbingu, na kterém předkladatel aktuálně pracuje, případně prostřednictvím jiných stávajících (konzultace v rámci RIA, projekt legislativa, atd.) či nových institutů, které budou dále diskutovány v rámci přípravy nové Strategie vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014. Sekce pro koordinaci boje s korupcí Úřadu vlády se bude problematikou hodnocení korupčních rizik nadále zabývat s cílem nalezení vhodnějšího a méně kontroverznějšího nástroje.

Na základě výše uvedeného je vládě předkládán k projednání návrh ukončit v současné chvíli plnění činností prováděných k plnění úkolu č. 5.6 Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012 a tento úkol ze Strategie vypustit. S tímto záměrem byli dne 26. června 2012 seznámeni členové Vládního výboru pro koordinaci boje s korupcí na svém 7. zasedání v tomto roce. Nikdo z přítomných členů Vládního výboru neuplatnil žádné připomínky.