



V Praze dne 4. září 2017
Čj. OVA: 873/17

Stanovisko

k návrhu zákona o podpoře výzkumu, vývoje a inovací

I. Úvod

Návrh zákona je předkládán v souladu s Plánem legislativních prací vlády na rok 2015, schváleným usnesením vlády ze dne 15. prosince 2014 č. 1056, ve znění usnesení vlády ze dne 6. května 2015 č. 329, usnesení vlády ze dne 29. července 2015 č. 627 a usnesení vlády ze dne 24. srpna 2016 č. 719.

II. Připomínky

Problém a cíle řešení

Předkladatel v souvislosti s problémy, které má navrhovaný zákon řešit, akcentuje institucionální nastavení a procesy řízení vědy. V předloženém hodnocení dopadů regulace (RIA) uvádí následující okruhy problémů:

- podmínky, zásady a kritéria podpory,
- příprava a schvalování strategických a koncepčních dokumentů VaVal,
- příprava návrhu výdajů ze státního rozpočtu na VaVal,
- organizace státní správy VaVal, jednotné řízení a koordinace systému VaVal
- vztah zákona k územním samosprávným celkům,

Oproti věcnému záměru zákona opustil předkladatel ambici řešit širší spektrum problémů vědy a inovací v České republice, které jsou opakovaně uváděny a zmiňovány v RIA k věcnému záměru zákona – jako příklad lze uvést témata jako malá inovační aktivita, malá spolupráce firem a výzkumných organizací, malá komercializace, problémy velkých výzkumných infrastruktur.

Analýza problémů je spíše obecná, z analytických dokumentů je zmiňován pouze mezinárodní audit (Technopolis Group, 2011).

Pasáže hodnotící současný stav se velmi obšírně, a ne příliš přehledně, zabývá nedostatky stávajícího systému, avšak zcela se vyhýbá jakékoliv kvantifikaci nákladů a ani neuvádí měřitelné parametry efektivity současného vynakládání prostředků na podporu VVI. Neuvádí ani konkrétní administrativní nedostatky vedoucí k neefektivní podpoře, ani jejich systémové hodnocení v podobě relací příčin a důsledků v měřitelných parametrech.



K popisu cílového stavu uvádí předkladatel:

„Cílovým stavem je stanovení rámce pro přípravu budoucí právní úpravy financování VaVal, a to jak v oblastech, které jsou přímo regulovány evropskou legislativou, tak v oblastech, které náležejí čistě do pravomoci členských států. Záměrem předkladatele je nastavit takový rámec, který povede k zavedení některých nástrojů z přímo použitelných předpisů EU, které dosud ve stávajícím zákoně č. 130/2002 Sb. nemají procesní oporu, ke zjednodušení procesů poskytování účelové i institucionální podpory, k zavedení způsobů podpory, které napomohou udržitelnosti systému VaVal, ke sjednocení roztržité státní správy v oblasti VaVal. Cílem předkladatele však není nastavení konkrétních procesních pravidel či předložení normativního znění budoucích ustanovení nového zákona.“

Z těchto tezí lze vyvozovat, že předkladatel patrně předpokládá návaznou zákonnou úpravu, která by řešila širší okruh problémů výzkumu a inovací v České republice.

Z předložené RIA není zřejmé, zda na předložený návrh zákona budou navazovat další, či zda nový (centralizovaný) model řízení má následně zmiňované problémy napravit.

Varianty a srovnání jejich dopadů

Předkladatel pracuje se třemi variantami:

Varianta 0: zachování současného stavu

Varianta 1: užší podoba změny – ponechání stávajícího systému státní správy VaVal, včetně zachování role RVVI a podřazení GA ČR pod MŠMT a TA ČR pod MPO

Varianta 2: širší podoba změny – zřízení nového ministerstva pro výzkum a vývoj (MVV) a podřazení GA ČR a TA ČR pod toto ministerstvo

RIA by však měla zobrazovat a analyzovat varianty jednotlivých konkrétních řešení. Výše uvedená struktura variant je schematická a vede hlavní pozornost předkladatele k otázce institucionálního nastavení řízení vědy a inovací.

I. Varianta bez vzniku nového ministerstva

V této variantě by nedošlo ke zřízení nového ústředního správního úřadu pro oblast VaVal, avšak bylo by zajištěno koncepční řízení a dohled nad činností GA ČR a TA ČR prostřednictvím jejich podřízenosti nejbližší věcně příslušným ministerstvům, tj. GA ČR pod MŠMT a TA ČR pod MPO. Jinými slovy řečeno, nedojde k žádnému zásahu do soustavy ústředních orgánů státní správy, pouze budou rozšířeny kompetence dvou stávajících ministerstev – MŠMT a MPO o řídicí působnost ve vztahu k agenturám. Toto opatření by si vyžádalo změnu zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Postavení RVVI v systému státní správy VaVal by v této variantě zůstalo nezměněno.

V hodnocení RIA autoři hovoří o tom, že varianta 1 nemůže naplnit požadavky na skutečné zlepšení řízení a koordinace VaVal, který je jednou z podmínek pro dosažení maximálního multiplikačního efektu výdajů na VaVal.... Ale lze opravdu hovořit o řízení VaV z úrovně státní správy? Vždyť jde vlastně o efektivní vytváření podmínek pro VaV. Autoři u varianty 1. hovoří o budoucích nákladech opět bez jakýchkoliv odhadů.

II. Varianta se vznikem nového ministerstva

Předložené hodnocení RIA uvádí jako základní premisu to, že navrhované změny budou

rozpočtově neutrální, protože dojde pouze k přesunu agend mezi rezorty. Materiál však neobsahuje žádné podrobnější informace, které by dokladovaly rozsah současných rozptýlených agend a jejich alespoň hrubé položkové vyčíslení. Předkládaný materiál nedává možnost posoudit a ověřit, zda celkově uváděná čísla jsou odpovídající.

Chybí rozpis odhadů jednotkových nákladů na jednotlivé agendy v systému podpory VaV a to jak v současnosti (varianta 0) i v případě zvažovaných variant,(I, II).

Předklad předpokládá zavedení nových systémů hodnocení (hodnocení institucionální, hodnocení programů a další). Z předkladu však není zřejmé, jaké jsou náklady současných forem hodnocení, která hodnocení se reálně dnes nedělají vůbec nebo jen formálně, a jaké budou náklady na nové institucionální struktury.

Vyčíslitelnost možných přínosů díky snížení rozsahu neefektivností v současném systému řízení VaV, je vlastně nemožná, protože nejsou uvedeny měřitelné parametry, potřebné pro srovnání s variantou 2.

Výdaje uvedené na str. 26 textu RIA nic neříkají o tom, jak jsou vyvolány, proč zrovna MVV potřebuje 157pracovníků. V západních zemích usilují vlády o maximální efektivitu a ministerstva jsou co do počtu zaměstnanců maximálně úsporná.

Pro kalkulaci a odůvodnění uvedených personálních nároků je klíčovým aspektem otázka, má-li být většina klíčových agend i nadále vykonávána MŠMT, MPO a ostatními resortními poskytovateli, např. agenda Národní infrastruktury výzkumu, vývoje a inovací („NIF“), Operačního programu výzkumu, vývoje a inovace (OP „VVV“), Operačního programu podnikání a inovací pro konkurenceschopnost („OP PIK“), udržitelnosti Operačního programu Výzkum a vývoj pro inovace („OP VaVpl) nebo podpory inovací. Stávající poskytovatelé by poté nadto měli vykonávat i množství nových agend (zejména kontraktové financování výzkumných organizací). Materiál však postrádá popis nutnosti personálního posílení stávajících poskytovatelů podpory. Pro hodnocení dopadů jsou údaje o nákladech nového ministerstva bezcenné, pokud je nemůžeme srovnat se současnými náklady administrace VaVal a nemůžeme posoudit proklamovanou nákladovou neutralitu projektu nového ministerstva. Chybí rovněž podklad k hodnocení dopadů na IS MVV a poskytovatelů, chybí koncept inforatické podpory nově nastavených procesů. V materiálu nejsou explicitně zmíněny a posouzeny konkrétní dopady (administrativní či další) na dotčené subjekty z řad výzkumných organizací.

Hodnocení dopadů v podobě „Fuzzy charakteristik“ zahrnutých do tabulky nemá v podstatě žádnou vypovídací hodnotu z důvodů neexistence jakýchkoliv měřitelných parametrů vyjádřených alespoň v číselných odhadech.

V závěrečné zprávě z hodnocení dopadů regulace zpracovatel provádí zobecnění a vyvozuje závěry, které nejsou kvantitativně nebo argumentačně dostatečně podložené.

III. Závěr

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace doporučuje Legislativní radě vlády, aby projednávání návrhu přerušila za účelem přepracování návrhu předkladatelem ve smyslu výše uvedených zásadních připomínek.

Vypracoval: prof. Ing. Petr Moos, CSc.

prof. Ing. Jiřina Jílková, CSc.
v.r.
předsedkyně komise