



V Praze 27. 4. 2016
Čj. OVA : 420/16

Stanovisko

k návrhu

věcného záměru zákona o podpoře výzkumu, vývoje a inovací

I. Úvod

V úvodu lze konstatovat, že po formální stránce předkládaná závěrečná zpráva o hodnocení dopadů regulace je zpracována v souladu se standardní osnovou hodnocení RIA. Velká část je věnována současnému neuspokojivému stavu stávajícího legislativního rámce, který se týká administrace podpory a rozvoje v oblasti vědy, výzkumu a inovací.

Cílem zákona je vytvoření podmínek pro perspektivní zvýšení kvality výzkumu, vývoje a inovací v ČR, k čemuž je třeba prostřednictvím legislativního rámce zajistit udržitelný rozvoj systému a efektivnost výdajů na výzkum, vývoj a inovace (dále též VaVal).

Splnění tohoto cíle je, podle názoru předkladatele, podmíněno výraznou změnou dosavadního systému podpory VaVal, kterou již nelze pro její kvalitativní i kvantitativní parametry zpracovat prostřednictvím novely do stávajícího platného zákona. Z dokumentu hodnocení dopadů regulace (RIA) nicméně vyplývá, že j předkladateli jde především o organizační změnu, vedoucí ke zřízení Ministerstva pro vědu a výzkum.

II. Připomínky a návrhy změn

K celkovému obsahu hodnocení RIA musíme konstatovat, že v podobě, ve které bylo předloženo, jej nelze považovat za hodnocení dopadů. Materiál se zevrubně zabývá především otázkou nového uspořádání systému státní správy VaVal. Navrhovaná řešení jsou však popsána velmi obecně, některé oblasti úpravy nejsou dosud dostatečně koncepčně ujasněné, což následně velmi ztěžuje hodnocení dopadů do jednotlivých oblastí. V závěrečné zprávě z hodnocení dopadů regulace zpracovatel provádí zobecnění a vyvozuje závěry, které nejsou kvantitativně nebo argumentačně dostatečně podložené.



Popis problému

Popis konkrétních problémů a nedostatků současného systému, které mají být novou regulací řešeny, je většinou pouze obecný (obecné kritické fráze) a uváděné konkrétní problémy a jejich míra nejsou ničím doloženy, ani odkazem na žádnou podkladovou studii. Na základě obdobně pouze obecné a nedoložené argumentace byla před cca deseti lety navržena a schválena řada změn v dotyčném zákoně, které se záhy ukázaly jako problematické (např. oddálení resortů od resortního výzkumu, zavedení automatizovaného hodnocení a převodu na institucionální podporu VaV, nefunkční systém hodnocení programů účelové podpory VaV). Popis současných problémů s hodnocením programů účelové podpory VaV zcela zřejmě pomíjí moderní pohledy na roli a přístupy k hodnocení programů podpory VaV (uvedeno podrobně například ve studii projektu IPN Metodika <http://metodika.reformy-msmt.cz/hodnoceni-programu-ucelove-podpory-vvi-a-potrebnych-systemovych-zmen>).

Vyhodnocení dopadů

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 jednotkový nákladů na jednotlivé agendy řízení v systému VaV v současnosti (varianta 0) i v případě zvažovaných variant.

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 formy hodnocení. Není jasné zda a případně jak jsou související náklady na hodnocení zahrnuty v celkové částce uváděné na str. 65 a zda a případně jak vstupují do výhledu státního rozpočtu, na který se materiál odkazuje. Také není uvedena časová struktura nákladů na hodnocení, která mají mít delší periodicitu než jeden rok.

Velmi obtížná vyčíslitelnost možných přínosů díky snížení rozsahu neefektivností v současném systému řízení VaV ospravedlňuje skutečnost, že o tomto v předkladu není nic uvedeno.

Podklad posuzuje pouze základní dělení variant (formy změny kompetencí). Avšak záměr obsahuje řadu dalších změn, jako například změny systémů hodnocení a financování. U těchto návrhů chybí posouzení možných variant a samozřejmě posouzení jejich dopadů, nákladů a přínosů (např. kontraktové financování VaV je novinka, vyžaduje náročnou odborně-administrativní agendu a odborně zdatné lidské zdroje na straně poskytovatelů, takže nelze hovořit o pouhém přesunu agendy a rozpočtové neutralnosti změn). Toto je zásadní nedostatek, protože rozsah možných nákladů a přínosů různých možných variant je velmi velký. Předklad obsahuje i řadu dalších navrhovaných velmi důležitých dílčích změn, ke kterým nejsou zvažována variantní řešení a jejich vyhodnocení chybí (např. změny ohledně IS VaV).

V materiálu nejsou explicitně zmíněny a posouzeny konkrétní dopady (administrativní či další) na dotčené subjekty z řad výzkumných organizací.

V předložené zprávě o dopadech regulace předkladatel tvrdí (bez jakékoliv analýzy), že nově ustavené ministerstvo (MVV) má mít 157 zaměstnanců. Zcela však chybí podrobná rozvaha jejich alokace na jednotlivé (alespoň sdružené) agendy řízení a podpory VaV v ČR, popř. zabezpečení chodu MVV jako takového (hospodářská a ekonomická sekce apod.). Není tak zřejmé, s jakou alokací pracovních úvazků by měl zamýšlený úřad konkrétní činnosti řízení a podpory VaV zabezpečovat. Pro kalkulaci a odůvodnění uvedených personálních nároků je tato informace klíčovým aspektem, zejména 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 VV), 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.

Souhrnně je možno konstatovat, že popis principů a zásad toho, jak má vypadat nové institucionální hodnocení, hodnocení programů účelové podpory a institucionálního financování je v řadě ohledů nejasný a nejednoznačný a jsou důvody se domnívat, že předkladatel ignoroval v zahraničí ověřené zásady dobré praxe přinejmenším v případě hodnocení programů účelové podpory VaV.

Zdroj dat a informací a konzultační proces

Jako zdroj informací byly naprosto pominuty velmi obsáhlé výsledky a výstupy projektu IPN Metodika z roku 2015, který byl realizován s podporou EU se závazky českého státu (převzatá MŠMT) ohledně implementace. Velmi obsáhlá závěrečná zpráva není ani zmíněna na str.74 v seznamu zdrojů využívaných při přípravě návrhů v předkladu. Závěrečná zpráva obsahuje mimo jiné obsáhlá doporučení, která se týkají reformy institucionálního hodnocení VaV, hodnocení programů účelové podpory VaV, hodnocení velkých infrastruktur VaV, podoby institucionálního financování VaV, rozvoje informačního systému VaV atd. včetně obsáhle zaznamenaných zkušeností z dvou vln pilotního ověřování hodnocení a podrobných odhadů nákladů na institucionální hodnocení VaV a rozvoj informačního systému VaV. S odborným týmem, který více než rok pracoval a dohlížel na vznik Závěrečné zprávy předkladatel věcného záměru věc nekonzultoval.

Přezkum účinnosti - Ex-post vyhodnocení dopadů

Materiál říká, že "Přezkum účinnosti bude proveden nejdéle do 2 let od účinnosti zákona. Kritériem pro posouzení bude míra splnění stanovených cílů, které jsou stanoveny v tomto materiálu." Předloha ale sekci obsahující seznam stanovených cílů a případně způsob jejich kvantifikace neobsahuje. Není tedy zřejmé co z obrovského počtu zmíněných cílů jsou skutečně cíle stanovené, které budou podrobeny ex-post hodnocení.

Odkazy na podkladové studie IPN Metodika

Závěrečná zpráva <http://metodika.reformy-msmt.cz/vystupy-projektu>

Zásady hodnocení programu <http://metodika.reformy-msmt.cz/hodnoceni-programu-ucelove-podpory-vvi-a-potrebnych-systemovych-zmen>

Hodnocení výzkumných infrastruktur <http://metodika.reformy-msmt.cz/evaluation-methodology-for-research-infrastructures-vystupy>

POZNÁMKY K NAVRHOVANÉ PODOBĚ HODNOCENÍ A FINANCOVÁNÍ

Str. 12: Popis současného hodnocení a jeho kritika. "*Od roku 2008 bylo vyzkoušeno několik alternativ modelů hodnocení, od jednoduchých až po velmi komplikované (a ekonomicky, časově, administrativně i pro samotné vědce náročné) způsoby.*"

Z tohoto lze usuzovat, že předkladatel návrhu má v rukávu nějaký nový systém hodnocení, který

bude jednoduchý a ekonomicky a administrativně méně náročný než stávající „kafemlejnku“.

Kritika „kafemlejnků“ je částečně opodstatněná, ale ve většině případů jde o méně významné nedostatky nebo je kritika neopodstatněná a kritizuje něco, za co kafemlejnky nemůže. Naopak nejsou uvedeny největší nedostatky kafemlejnků.

"Mezinárodní audit systému VaVal v ČR již v roce 2011 doporučil poskytovat institucionální podporu na základě smluv o výkonech poskytovatele s příjemcem institucionální podpory." Materiál se odkazuje na starý a překonaný materiál, jakoby nevěděl, že existují výstupy a doporučení IPN Metodika z roku 2015!

Str. 13: Kritika stávajícího hodnocení programů účelové podpory vůbec nehovoří o věcných znacích současné metody kafemlejnkové v tom, o čem hovoří. Jakoby zpracovatel nevěděl, že existuje obsáhlá studie a doporučení principů k dané věci IPN Metodika z roku 2015!

Str. 54 nahore: podrobnější nástin hodnocení s obecnou nedoloženou kritikou kafemlejnků. Kromě oprávněných připomínek lze k některým tvrzením uvést výhrady:

- *"zavést nový způsob alokace institucionální podpory s využitím tzv. výkonnostních smluv uzavřených mezi poskytovatelem a příjemcem (např. VO) obsahujících retrospektivní i prospektivní složku"*. Zde jsou smíchány dohromady tři odlišné položky, o kterých hovoří Techmopolis: (i) položka retrospektivního Performance Based Funding ~15, (ii) Položka stejně-jako-minule ~80 % (iii) Forward looking contract (na jasně a předem definovanou částku, kde se jedná pouze o věcném obsahu kontraktu).

- *"na žádné z těchto úrovní nesmí docházet k sebehodnocení."* Zřejmě slepě převzato z Auditů. Mělo být spíše být, že sebehodnocení je v pořádku, ale nemůže nahradit hodnocení nadřízeného subjektu, který je zodpovědný za financování atd.

- *"Tento systém by měl být podporován kombinací objektivních indikátorů a posuzování nestrannými kolegy."* Není zmiňováno zahraniční informované peer review.

- *"...pozornost by se měla přenést kromě výstupů i na důsledky a dopady."* Pominut je (i) environment, (ii) excellence, (iii) národní a mezinárodní zapojení.

Str. 59: *"MVV bude odpovídat za sjednocení politik pro VaVal a opatření NP VaVal budou realizována jednotlivými poskytovateli a MVV včetně způsobů evaluací výzkumných organizací prováděných jednotlivými poskytovateli."* Tato věta je velmi nesrozumitelná.

Str. 62: Zde se konstatuje, že zákon mimo jiné upraví *"parametry pro hodnocení výsledků VaVal, výzkumných organizací pro poskytování institucionální podpory na rozvoj výzkumných organizací, poskytovatelů, projektů, programů účelové podpory...."* Jak je upraveno není v důvodové zprávě uvedeno.

Str. 65: Zde je uveden rozpočet nového MVV na 1. a 2. rok. Jak to ladí s výhledem SR do roku 2021? Kde se skrývají prostředky na nové hodnocení a nově zavedené hodnocení programů účelové podpory?

Str. 77: "MVV bude odpovídat za sjednocení politik pro VaVal a opatření NP VaVal budou realizována jednotlivými poskytovateli a MVV včetně způsobů evaluací výzkumných organizací prováděných jednotlivými poskytovateli". Jak to předkladatel mínil? Formulace je nesrozumitelná..

Str. 78: "MVV bude odpovídat za přípravu metodik hodnocení organizací, jejich výsledků a ukončených programů, včetně realizace hodnocení,...". Takže nejen metodiky a realizaci inst. hodnocení, ale i za metodiky a hodnocení ukončených programů! To bude MVV tak moc rozumět agendám všech resortů, že navrhne nejen metodiky, ale provede i hodnocení? Tak to je dnes na úrovni RVV s kafemlejnkem a nefunguje to vůbec.

Str. 84: Podrobný popis jak má fungovat institucionální podpora.

- formulace jsou částečně hodně mlhavé a nejasné. Podezření budí konstatování: "Zákon umožní poskytovateli snížit výši institucionální podpory pouze ze stanovených důvodů." Přitom se nikde nehovoří o tom, co je samotná úroveň a kde se bere. Z kafemlejnku? Podpora v minulém období?

Str. 92: Podrobnosti k hodnocení. Text je nutné revidovat.

- Institucionální kontrakt opět má zahrnout úplně celou inst. podporu.
- Hodnocení programů je krajně odbyto pár řádky. Ani není jasné, kdo ho bude provádět.

- Z celého materiálu není jasné, kolik mají ta hodnocení (institucionální a programů) stát, zda jsou či nejsou náklady zahrnuty náklady v rozpočtu MVV a zda se mají tyto prostředky získat stažením peněz z jiných resortů (v úvodu se tvrdí, že změna zákona a chod MVV bude rozpočtově neutrální).

Souhrnně lze konstatovat

Z textu RIA i z návrhů samotného věcného záměru vyplývá, že půjde také o změnu podmínek nebo pravidel poskytování podpory, s cílem zajistit udržitelnost a rozvoj systému lépe než nyní. RIA by však měla uvést srovnání, co a komu podpora v současnosti umožňuje a s jakým dopadem ve formě nákladů a přínosů pro dané subjekty a pro systém VaVal, resp. pro ekonomiku, jak bude stav (v podobě nákladů a přínosů pro určité skupiny a systém jako celek) vypadat v budoucnosti, poté, co se podmínky a pravidla nějak (nikde není specificky popsáno jak) změní. Toto je samozřejmě neobyčejně náročné a je pravděpodobné, že všechny náklady a přínosy budou buď jen velice hrubé řádové odhady, nebo půjde o kvalitativní srovnání pomocí multikriteriální analýzy.

Na několika místech dokument obecně zmiňuje či obecně popisuje nové kategorie podpory či nové nástroje, vyplývající z Nařízení či legislativy EU, a opět se dále nikde neuvádí náklady (nebo případné přínosy) toho že určité formy podpory zatím v ČR nejsou poskytovány, ani přínosy (a případné náklady) toho, že nově bude možné je poskytovat. Nelze ani odhadnout, dokonce ani spekulovat, jak se tyto nové formy promítnou na objem, zaměření, příjemce, poskytovatele a vůbec systém stávajících forem podpory a nelze, ani nepřímou a spekulativně, odhadnout, na koho a jak dopadnou náklady a přínosy nového systému a jak to celý systém změní ve smyslu nákladů a přínosů.

Zpráva se také na mnoha místech zabývá hodnocením výsledků VaV a hodnocením kvality institucí (resp. posuzováním kvality institucí různými subjekty) a navrhuje, že hodnocení by se mělo nějak změnit. Kromě několika velice obecných zásad ve věcné části není uveden ani zamýšlený koncept hodnocení, aby bylo možné odhadnout náklady na jeho realizaci a přínosy pro zvýšení kvality výstupů, a proto není ani možné odhadnout či posoudit, jaké by mohly být dopady (ve smyslu nákladů a přínosů) na systém VaVal (např. na systém financování) jako celek. Jestliže

je smyslem hodnocení svázat financování více s kvalitou výsledků VaV, je alespoň koncept nového hodnocení a jeho vztah ke stávajícímu chování subjektů nezbytným východiskem pro určení kategorií nákladů a přínosů a pro jejich vyčíslení. Je pak jasné, že RIA hodnocení nákladů a přínosů nového systému hodnocení výsledků VaV nemůže obsahovat a také je neobsahuje.

III. Závěr

Komise pro hodnocení dopadů regulace shledává předloženou analýzu RIA nedostatečnou. Proto doporučuje dokument přepracovat dle shora uvedených připomínek a doplnit jej konkrétními údaji o dopadech vyjádřených jak v kvalifikovaných odhadech nákladů, tak i přínosů navrhovaného zákona.

Vypracoval: prof. Ing. Petr Moos, CSc.

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