



V Praze 12. srpna 2016

Výtisk č.:

St a n o v i s k o

Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí

k věcnému záměru zákona o podpoře výzkumu, vývoje a inovací

I.

K celkovému zaměření návrhu

Předkladatelem věcného záměru zákona o podpoře výzkumu, vývoje a inovací (dále jen „materiál“) je místopředseda vlády pro vědu, výzkum a inovace a předseda Rady pro výzkum, vývoj a inovace. Činí tak přitom v souladu s úkolem zadaným v Plánu legislativních prací vlády na rok 2015.

Cílem materiálu je uceleně představit problémy existující v současném financování výzkumu a vývoje. V návaznosti na to jsou navržena možná legislativní řešení, a to především taková, jež by do stávajícího systému vnesla co nejvyšší transparentnost a efektivitu. Hlavní deklarovanou myšlenkou celého materiálu je vytvoření společenských podmínek pro zvýšení kvality a konkurenceschopnosti výzkumu a vývoje v ČR.

Materiál posléze dospívá k závěru, že nejvhodnějším řešením celé problematiky je zřízení nové centrální instituce, zamýšleného ministerstva pro výzkum a vývoj, které by fungovalo zejména jako koordinační, hodnotící a kontrolní orgán. Zvláště by sloužilo jako orgán zastřešující fungování Grantové agentury ČR a Technologické agentury ČR. Zároveň by určovalo hlavní strategie v oblasti a vytvářelo dlouhodobé plány a politiky výzkumu a vývoje.

Materiál vyjadřuje dle důvodové zprávy tedy zejména snahu:

1. zavést nové kategorie podpory dle přímo použitelných předpisů EU, které v dosavadní právní úpravě nemají procesní oporu a nastavit principy a pravidla jejich využívání.
2. zjednodušit procesní pravidla poskytování podpory, stanovit jednoznačně definované přezkumné mechanismy, odbourat nadbytečnou administrativní zátěž jak na straně příjemců, tak i poskytovatelů.
3. založit zcela nový systém hodnocení výzkumných organizací, včetně podmínek pro jeho postupné uplatňování.
4. zrevidovat systém státní správy vědy, výzkumu a inovací (VaVal), stanovit nové kapacity státní správy a administrativní podpory koordinace a řízení VaVal, precizovat vymezení pravomocí jednotlivých správních úřadů, vytvořit centrální úřad odpovědný za koordinaci VaVal. Minimalizovat odchylky od standardního vnitřního uspořádání některých organizačních složek státu a zjednodušit strukturu jejich orgánů (GA ČR a TA ČR).

5. stanovit jednoznačnou hierarchii strategických a koncepčních dokumentů pro oblast VaVal, včetně jejich provázanosti na přípravu návrhu výdajů státního rozpočtu na VaVal.

II.

Vztah k vládní protikorupční politice

V programovém prohlášení vlády je věda, výzkum a inovace zmiňována jako jedna z prioritních resortních oblastí vlády Bohuslava Sobotky. Mimo jiné se v prohlášení uvádí, že „vláda podpoří vyvážené a efektivní řízení vědy, výzkumu a inovací tak, aby jejich výsledky jako celku přispívaly ke společenskému a hospodářskému rozvoji České republiky a byly dlouhodobě udržitelné. Vláda vytvoří podmínky pro změnu hodnocení a financování výzkumných institucí a projektů v kontextu jejich reálného přínosu k rozvoji České republiky. Především sníží závislost základního výzkumu na účelovém financování a omezí výhody plynoucí z rozsahu na úkor kvality.“ Zároveň je v koaliční smlouvě stávající vlády obsažen závazek, jenž zakotvuje snahu o změny v systému hodnocení a financování výzkumných institucí, podporu prvků vedoucích ke koncentraci pracovišť a omezení výhod plynoucích z rozsahu na úkor kvality.

Věcný záměr zákona o podpoře výzkumu, vývoje a inovací byl Plánem legislativních prací vlády na rok 2015 určen k projednání Radě vlády pro koordinaci boje s korupcí.

III.

Způsob projednání návrhu

Mezirezortní připomínkové řízení bylo zahájeno dne 11. září 2015 a ukončeno dne 5. října 2015. Většina připomínkových míst (40) uplatnila zásadní připomínky. Ty se týkaly zejména přílišného upřednostňování varianty, jež počítá se založením nového ministerstva na úkor ostatních možných řešení problému. Výtky směřovaly i na nejasnost a nesrozumitelnost některých částí materiálu, rovněž tak absence konkrétních údajů a dat, která by dokládala v materiálu opakovaně se vyskytující tvrzení o neprůhlednosti a nehospodárnosti, přetrvávající v současném nastavení financování výzkumu a vývoje. Připomínková místa poukazovala i na příliš náročnou cestu k řešení problému, jenž by se dal postihnout dílčími novelizacemi příslušných předpisů a úpravou stávajících kontrolních mechanismů.

Vypořádání připomínek proběhlo během února 2016, přičemž rozpory přetrvávaly u připomínek uplatněných Ministerstvem financí, Radou vysokých škol a Českomoravským odborovým svazem.

Legislativní rada vlády (dále „LRV“) projednala materiál na zasedání dne 26. května 2016 a doporučila předkladateli zapracovat připomínky LRV. Upravené znění materiálu LRV opětovně projednala dne 21. července 2016, kdy doporučila vládě materiál schválit a usnesením předkladateli uložit zohlednění připomínek LRV v připravovaných legislativních návrzích týkajících se podpory vědy, výzkumu a inovací.

Návrh stanoviska Rady vlády byl projednán a schválen Pracovní komisí předsedy Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí k transparentnosti státní správy.

IV.

Návrh změn

Ačkoliv je materiál veden žádoucí snahou o zprůhlednění poskytování podpor výzkumu a vývoje, i přes zapracování některých změn na základě uplatněných připomínek se nadále nejeví jako přesvědčivé a jediné vhodné řešení zřízení nové centrální instituce (ministerstva).

- Materiál zdůrazňuje, že náklady na její vytvoření by byly minimální, jelikož by většina zaměstnanců přešla z již existujících institucí a bylo by pouze nutné zajistit materiální podmínky pro fungování nového ministerstva, přičemž výsledné náklady pro stání rozpočet by byly zanedbatelné. Jelikož se materiál zaměřuje primárně právě na parametry zamýšlené nové instituce a její zasazení do systému ústředních orgánů státní správy, poměrně podstatným způsobem opomíjí možnost řešení představených problémů revizí stávajících mechanismů a institucí (rozšíření kompetencí MŠMT a MPO, změny ve fungování grantových agentur GA ČR a TA ČR apod.) a novelizací dosavadní právní úpravy. Je proto na místě zdůraznit, že zakládání jakékoli nové státní instituce by mělo následovat až jako poslední možnost v případě, že situaci nelze řešit jiným, méně nákladným způsobem. Nezbytné je totiž pamatovat i na náklady, které jsou spojené s vytvořením celého institucionálního aparátu, který kromě odborných zaměstnanců, zabývajících se řešenou agendou podpory výzkumu a vývoje, zahrnuje i ostatní personál nezbytný pro chod standardního státního úřadu. Z materiálu přitom nelze nijak vyvodit, jak bylo dosaženo výsledného počtu 157 zaměstnanců a s jakou skladbou personálu se v případě ministerstva pro výzkum a vývoj počítá. Bylo by proto vhodné přesvědčivě v materiálu vysvětlit, proč zejména varianta 1 (podřazení GA ČR a TA ČR pod MŠMT a MPO) nepostačuje k dosažení definovaných cílů a závěry o neudržitelnosti stávajícího stavu podložit konkrétními daty či alespoň vyjádřeními konkrétních aktérů.
- Z materiálu a meziresortního připomínkového řízení navíc vyplývá, že zřízení „malého“ ministerstva by bylo pouze předstupněm vzniku „velkého“ ministerstva, jež by do své působnosti postupně převzalo i agendu vysokého školství, dosud svěřenou MŠMT. Jednorázové vytvoření ministerstva pro výzkum, vývoj a vysokoškolské vzdělávání (varianta 3) je však v materiálu pokládáno za příliš komplikované a na základě toho je zvolena jako nejvhodnější cesta zřízení ministerstva pro výzkum a vývoj (varianta 2). Pokud je však institucionální změna opravdu nezbytná a počítá se s budoucím podřazením oblasti vysokého školství pod nové samostatné ministerstvo, měl by tento krok být podroben podstatně rozsáhlejší debatě o celkovém nastavení systému, nikoliv postupovat způsobem přednostního založení ministerstva, na nějž se poté podle situace přesune i další agenda. Z připomínkového řízení přitom vyplynulo, že s relevantními aktéry (zejména vysokými školami, grantovými agenturami a Akademií věd ČR) se širší diskuze o konkrétním novém uspořádání nevedla.
- Požadavek na důslednější kontrolu poskytování finančních prostředků, vyjádřený v materiálu, a prosazované zjednodušení procesních pravidel či odstranění byrokratické zátěže nemusí být nutně dosaženo zřízením nového ministerstva. Materiál pomíjí dostatečné zohlednění toho, že vložení nového článku do stávající institucionální soustavy a centralizací některých oblastí podpory výzkumu a vývoje může naopak administrativní zátěž zvýšit. Část poskytovatelů podpor přitom i v případě zřízení nového ministerstva nebude do jeho působnosti spadat, takže kritizovaná roztříštěnost by jistým způsobem přetrvávala i nadále (ministerstva budou poskytovat podpory z programů spadajících do příslušných resortů, přičemž rezortní strategie v této oblasti by měly být předkládány ministerstvu pro výzkum a vývoj ke stanovisku).

- Jakkoliv lze přisvědčit úsilí o transparentnost a účelnost v poskytování podpor na výzkum a vývoj, nelze jednoduše ztotožňovat vytvoření nové kontrolní instituce s eliminací dosavadního neprůhledného a nekonceptčního financování, které je ostatně v materiálu popsáno jen povrchně. S každou novou institucí totiž vzniká riziko netransparentního vynakládání veřejných prostředků a prostor pro korupci nejen při jejím zakládání, obsazování, ale i při následném fungování a centralizovaném přerozdělování finančních prostředků mezi jednotlivé subjekty.
- Materiál se zabývá především otázkou nového uspořádání systému státní správy výzkumu a vývoje (existencí specializovaného ministerstva), navrhovaná řešení v ostatních oblastech, které má nový zákon upravovat, jsou však popsána jen velmi obecně. Z materiálu jasně nevyplývá, jak by nově systém rozdělování podpor výzkumu a vývoje konkrétně fungoval a jakým způsobem by došlo k eliminaci nynějších problémů. V materiálu zůstává nejasné i postavení a pravomoci zamýšleného ministerstva, Vědecké rady a grantových agentur vůči sobě navzájem.

Další body ve smyslu rozpravy a připomínek členů Rady ...

V.

Návrh usnesení

Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí doporučuje vládě v souladu s článkem 4 odst. 2 písm. a) Jednacího řádu Rady pro koordinaci boje s korupcí schválit materiál „*věcný záměr zákona o podpoře výzkumu, vývoje a inovací*“ a uložit místopředsedovi vlády pro vědu, výzkum a inovace předložení „*návrhu zákona o podpoře výzkumu, vývoje a inovací*“ a „*návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o podpoře výzkumu, vývoje a inovací*“ s tím, že v těchto návrzích zákonů budou zohledněny připomínky obsažené ve stanovisku Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí.

Jiří D i e n s t b i e r v. r.

ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu
a předseda Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí