**Kontrolní závěr NKÚ z kontrolní akce č. 16/19 „Peněžní prostředky státu určené na účelovou podporu výzkumu a vývoje prostřednictvím rozpočtové kapitoly Grantová agentura České republiky“ – informace pro Radu**

**Úvod**

Kontrolní akce Nejvyššího kontrolního úřadu č. 16/19 s názvem „Peněžní prostředky státu určené na účelovou podporu výzkumu a vývoje prostřednictvím rozpočtové kapitoly Grantová agentura České republiky” probíhala v době od června 2016 do prosince 2016. Cílem kontrolní akce bylo prověřit poskytování, čerpání a užití peněžních prostředků státu určených na účelovou podporu výzkumu a vývoje. Kontrolováno bylo období od roku 2011 do roku 2015, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující. Kontrolovanou osobou byla Grantová agentura České republiky (dále jen „GA ČR“), která v letech 2011 až 2015 poskytla na podporu grantových projektů základního výzkumu 15,3 mld. Kč. Nejvyšší kontrolní úřad (dále jen „NKÚ“) provedl kontrolu u GA ČR a osmi příjemců podpory, u kterých prověřil 33 projektů základního výzkumu. NKÚ se zaměřil zejména na následující:

* zda GA ČR poskytovala účelovou podporu základního výzkumu v souladu se zákonem a národními koncepčními materiály v oblasti VaVaI;
* zda byly veřejné soutěže vypsané GA ČR transparentní;
* zda GA ČR nastavila a realizovala efektivní systém kontroly průběhu řešení projektů;
* zda GA ČR sledovala a vyhodnocovala dosažené výsledky u jednotlivých podpořených projektů a souhrnně za celou poskytnutou podporu;
* mezinárodní srovnání úrovně základního výzkumu;
* zda byly dodrženy podmínky čerpání a použití dotace stanovené poskytovatelem dotace a obecně závazné právní předpisy.

Výsledky kontrolní akce jsou uvedeny v kontrolním závěru a dále shrnuty ve vyjádření GA ČR ke kontrolnímu závěru, kde je rovněž uvedeno, jaká byla učiněna opatření od kontrolovaného období dosud.

Kontrolní závěr byl schválen na V. jednání kolegia NKÚ, které se konalo dne 20. března 2017, a to usnesením č. 10/V/2017.

Kontrolní závěr NKÚ, který vyvolal nesouhlasné stanovisko GA ČR podpořené mj. vyjádřením AV ČR (viz přílohy), vychází v tomto případě z hodnocení formální stránky problematiky ze strany NKÚ v porovnání s věcnou podstatou základního výzkumu.

Úřad vlády České republiky zpracoval k vyjádření GA ČR své stanovisko, ve kterém konstatuje, že GA ČR vynakládala účelovou podporu na grantové projekty v oblasti základního výzkumu v souladu s právními i koncepčními dokumenty v oblasti výzkumu, vývoje a inovací. V této souvislosti ÚV ČR doporučil GA ČR, aby v  zadávacích dokumentacích ke všem skupinám grantových projektů uváděla informaci o možnosti přihlásit se k cílům Národních priorit orientovaného výzkumu, experimentálního vývoje a inovací (dále jen „NPOV“), aniž by to ovšem pro uchazeče znamenalo jakoukoli výhodu či bonifikaci v hodnotícím procesu. Bude záležet pouze na řešitelích, zda této možnosti využijí.

Kontrolní závěr byl projednán na 325. zasedání Rady, které proběhlo dne 27. dubna 2017. Jménem místopředsedy vlády a předsedy Rady dr. Bělobrádka byl zaslán dopis prezidentovi NKÚ Ing. Kalovi s pozváním na nejbližší zasedání Rady k vysvětlení a řešení situace.

ÚV ČR – Sekce VaVaI připravila v souvislosti s plněním úkolu předsedy vlády ČR uloženého místopředsedovi vlády pro vědu, výzkum a inovace dopisem č. j. 8868/2017-OVA ze dne 4. 4. 2017 materiál pro jednání vlády, který byl dopisem místopředsedy vlády pro vědu, výzkum a inovace č. j. 14339/2017-OMP ze dne 19. 5. 2017 zaslán do meziresortního připomínkového řízení, které bude ukončeno ke dni 2. 6. 2017.

**Časová návaznost příslušných dokumentů**

* Kontrolované období **2011 – 2015**.
* **Rok 2002 dosud** - zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře VaVaI, v platném znění – neobsahuje definici orientovaného základního výzkumu ani nestanoví GA ČR v tomto smyslu žádnou povinnost v rámci její působnosti. Působnost GA ČR je vymezena § 36 zákona - v souladu s § 36 odst. 2 písm. a) GA ČR zabezpečuje přípravu a realizaci skupin grantových projektů a dalších aktivit v oblasti základního výzkumu včetně veřejných soutěží. V souladu s § 3 odst. 2 písm. a) Zákona GA ČR poskytuje účelovou podporu na grantový projekt, ve kterém příjemce cíle a způsoby řešení v základním výzkumu stanovuje sám ve skupině grantových projektů vyhlášené poskytovatelem (princip „bottom-up“).
* **8. června 2009** schválena Národní politika výzkumu, vývoje a inovací ČR na léta 2009 – 2015. Usnesení vlády neukládá žádné povinnosti GA ČR. Samotná politika uvádí v kapitole II. 2. na str. 10, že „vzhledem k podstatě základního výzkumu není účelné z úrovně státu stanovovat prioritní oblastí; rozhodnutí o směřování podpory projektů základního výzkumu je vhodnější přenechat samotným výzkumným organizacím“.
* **19. července 2012** schváleny Národní priority orientovaného výzkumu, experimentálního vývoje a inovací (NPOV). Působnost GA ČR je dána § 36 zákona o podpoře VaVaI). GA ČR poskytuje podporu na grantová schémata (skupiny grantových projektů) v základním výzkumu. Materiál žádným způsobem nepopisuje způsob implementace NPOV do programů účelové podpory.
* **24. dubna 2013** schválena Aktualizace Národní politiky výzkumu, vývoje a inovací České republiky na léta 2009 až 2015 s výhledem do roku 2020. Usnesení vlády ukládá GA ČR realizovat politiku. Opatření č. 6 ukládá zapracovávat do programů účelové podpory aplikovaného výzkumu, vývoje a inovací NPOV.
* **31. července 2013** schválena Implementace NPOV. Kapitola 3.1.4 „Úloha Akademie věd ČR a Grantové agentury ČR“ zároveň uvádí, že v případě GA ČR přihlášení programu či grantového schématu ke konkrétní prioritní oblasti nebude obligatorní, ale bude založeno na zaměření konkrétních projektů.

**Podrobné stanovisko ÚV ČR k jednotlivým bodům kontrolního závěru NKÚ**

1. Grantové agentuře České republiky byla uložena povinnost spolupodílet se na zajištění vazby základního výzkumu na další fáze inovačního procesu, přesto GA ČR tuto provázanost nesledovala, nevyhodnocovala a systematicky nepodporovala. Podpora projektů zahrnujících všechny fáze inovačního procesu přitom vede k zefektivnění činnosti výzkumných organizací.

**ÚV ČR**

Tato povinnost dle ÚV ČR není stanovena zákonem a nevyplývá z žádných strategických dokumentů (podrobněji viz „časová návaznost příslušných dokumentů“ výše a argumentace k bodu 2 níže). Zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře VaVaI, v platném znění, neobsahuje definici orientovaného základního výzkumu ani nestanoví GA ČR v tomto smyslu žádnou povinnost v rámci její působnosti.

GA ČR má mimořádné postavení v systému VaVaI dané jednoznačnou definicí základního výzkumu a poskytování účelové podpory na principu „bottom up“, tj. příjemce si cíle a způsoby řešení určuje sám. To představuje zásadní rozdíl oproti poskytování účelové podpory na programy aplikovaného výzkumu, experimentálního vývoje a inovací realizované TA ČR a dalšími poskytovateli, kdy podpora v těchto programech je naopak poskytována na principu „top – down“, tj. poskytovatel stanoví cíle programu, a tedy i konkrétní cíle z NPOV.

GAČR ve svém stanovisku k tomuto udává, že prohloubila spolupráci s TAČR a na jednání obou předsednictev byl dohodnut rámec budoucí spolupráce spočívající v tom, „že TAČR bude využívat excelentní hodnocení projektů GAČR jako bonifikaci v rámci svého hodnocení, případně vyhlásí novou výzvu. V návaznosti na to bude GAČR sledovat aplikační potenciál nejlepších podpořených projektů“.

1. GA ČR nepodporovala orientovaný základní výzkum s cílem podpořit oblasti s vyšším předpokladem návaznosti a využití výsledků v následných fázích inovačního procesu. Namísto koncentrace části podpory do strategických oblastí upřednostňovala rovnoměrné rozložení podpory grantových projektů do všech pěti vědních oborů, které postihují všechny oblasti základního výzkumu. Z národních koncepčních dokumentů i z interních materiálů GA ČR přitom vyplývá potřeba strategického orientování části základního výzkumu do stanovených prioritních oblastí VaVaI.

**ÚV ČR**

Jak již bylo uvedeno v bodě ad 1, tato potřeba není GA ČR obligatorně stanovena zákonem ani žádným strategickým dokumentem. Zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře VaVaI, v platném znění, neobsahuje definici orientovaného základního výzkumu ani nestanoví GA ČR v tomto smyslu žádnou povinnost v rámci její působnosti. Dále, Rada jako autor NPOV a Implementace NPOV, ve svých stanoviscích k materiálům „Návrh skupiny grantových projektů na podporu vynikajících mladých vědeckých pracovníků („Juniorské granty“)“ z roku 2013 a „Návrh skupiny grantových projektů Standardní grantové projekty“ z roku 2015 výslovně uvádí, že vzhledem k tomu, že se uvedené skupiny grantových projektů týkají podpory základního výzkumu, nevztahuje se na ně usnesení vlády č. 552 ze dne 19. července 2012 o NPOV.

Usnesení vlády ze dne 8. 6. 2009 č. 729 o NP VaVaI 2009 – 2015 ukládá úkoly vyplývající z politiky předsedovi vlády a předsedovi Rady, dalším vyjmenovaným členům vlády a předsedovi AV ČR a TA ČR. GA ČR není ve výčtu uvedena. NP VaVaI 2009 – 2015 konstatuje v kapitole II. 2. Priority podpory VaVaI ze státního rozpočtu, str. 10, že „vzhledem k podstatě základního výzkumu není účelné z úrovně státu stanovovat prioritní oblastí; rozhodnutí o směřování podpory projektů základního výzkumu je vhodnější přenechat samotným výzkumným organizacím“. V opatření A 2-2: Veřejnou podporu přednostně směřovat na VaVaI v prioritách odpovídajících potřebám společnosti a znalostní ekonomiky ČR, str. 17, je uvedeno: „Zároveň bude kladen důraz na zajištění vazby základního výzkumu na další fáze inovačního procesu (aplikovaný výzkum, experimentální vývoj a realizaci jejich výsledků v inovacích), a to zejména v prioritách odpovídajících potřebám společnosti a znalostní ekonomiky ČR. Odpovědnost za plnění opatření byla dána TA ČR ve spolupráci s RVVI a s GA ČR.

Usnesením vlády ze dne 24. 4. 2013 č. 294 byla schválena Aktualizace Národní politiky výzkumu, vývoje a inovací České republiky na léta 2009 až 2015 s výhledem do roku 2020 (dále jen „Aktualizace NP VaVaI“). Součástí Aktualizace NP VaVaI se staly NPOV, schválené usnesením vlády ze dne 19. 7. 2012 č. 552. Usnesení vlády k Aktualizaci NP VaVaI již stanoví realizovat politiku i předsedovi GA ČR. Aktualizace NP VaVaI však nestanoví GA ČR povinnost spolupodílet se na zajištění vazby základního výzkumu na další fáze inovačního procesu.

V návaznosti na Aktualizaci NP VaVaI byla usnesením vlády ze dne 31. 7. 2013 č. 569 schválena Implementace NPOV. Citované usnesení ukládá předsedkyni GAČR implementovat NPOV v rámci své působnosti, a to zejména při přípravě nových programů výzkumu, experimentálního vývoje a inovací. Kapitola 3.1.4 „Úloha Akademie věd ČR a Grantové agentury ČR“ v dokumentu Implementace priorit zároveň uvádí, že v případě GA ČR přihlášení programu či grantového schématu ke konkrétní prioritní oblasti nebude obligatorní, ale bude založeno na zaměření konkrétních projektů. Tj. je zde opět uplatněn princip „bottom-up“.

Lze shrnout, že NPOV jsou zapracovávány do programů podpory VaVaI, které jsou přednostně směřovány na cíle VaVaI obsažené v NPOV (např. resortní programy) a tyto cíle tvoří povinnou součást programu. Při vyhlašování veřejných soutěží je ze strany poskytovatelů podpory v těchto programech vyžadován od uchazečů o podporu výběr konkrétních cílů VaVaI z NPOV, resp. příslušného programu podpory VaVaI, na které bude jejich projekt VaVaI zaměřen.

NPOV mohou být rovněž zapracovávány do skupin grantových projektů financovaných ze státního rozpočtu na oblast VaVaI. Uplatňování NPOV se však v tomto případě týká pouze základního výzkumu, který lze považovat za zacílený na řešení konkrétních společenských a hospodářských cílů na pomezí základního a aplikovaného výzkumu. V případě Grantové agentury České republiky (GA ČR) přihlášení programu či grantového schématu ke konkrétní prioritní oblasti (případně podoblasti) v souladu s Implementací NPOV není obligatorní, ale je založeno na zaměření konkrétních projektů.

Na grantové projekty zahájené před schválením Aktualizace NP VaVaI 2009 – 2015 resp. před schválením Implementace NPOV, tedy v období do 31. 7. 2013 se každopádně nevztahuje žádná povinnost přihlašovat se k NPOV, u projektů schválených v období počínaje 1. 8. 2013 záleží na jejich zaměření, povinnost přihlašovat se k cílům NPOV i nadále není obligatorní.

1. V oblasti veřejných soutěží na podporu standardních grantových projektů na rok 2012 a na „podporu excelence“ na rok 2014 byly kontrolou zjištěny skutečnosti, které negativně ovlivnily transparentnost výběru projektů. V rozporu se zákonem GA ČR změnila podmínky již vyhlášené veřejné soutěže. Vytvořila tak nerovné soutěžní podmínky, čímž mohla některé uchazeče zvýhodnit. Předsednictvo GA ČR rozhodlo o poskytnutí podpory jiným projektům, než které navrhla oborová komise na základě hodnocení projektů, které bylo výsledkem odborných jednání a oponentních posudků externích hodnotitelů, včetně zahraničních. Hodnoticí kritéria uvedená v zadávacích dokumentacích nebyla zcela totožná s kritérii, která hodnotili posuzovatelé v hodnoticích protokolech. GA ČR nevytvářela písemné záznamy o hodnocení veškerých kritérií, a jejich zohlednění tak nebylo ověřitelné.

**ÚV ČR**

GA ČR uvádí, že prodloužila soutěžní lhůtu o 6 dnů z důvodu výpadku aplikace pro podávání projektů. Informovala o tom na webových stránkách. Obchodní věstník fungoval tak, že by na tuto změnu reagoval s týdenním zpožděním (zveřejnění 1 den před ukončením soutěžní lhůty). GAČR uznává, že se jednalo o kompromisní řešení ovšem s jednoznačně vstřícným dopadem na uchazeče. Předsednictvo GAČR má dle zákona právo změnit pořadí projektů. Toto rozhodnutí písemně zdůvodnilo a zveřejnilo na svých webových stránkách, jak mu ukládá zákon.

1. GA ČR vyplácela podporu na druhý a další roky řešení projektů vždy až po uzavření dodatku ke smlouvě o poskytnutí podpory na daný rok. Těmito dodatky přitom nebyly ve většině případů měněny již sjednané podmínky. Nutnost uzavření těchto dodatků vedla k administrativně náročnému systému pro GA ČR i příjemce a rovněž k opožděnému vyplácení podpory příjemcům.

**ÚV ČR**

Ze zákona je možné finanční podporu vyplatit, pokud byly splněny závazky příjemce. Podmínkou pro vyplacení podpory je také provedení kontroly plnění cílů projektu, včetně kontroly čerpání a využívání podpory (péče řádného hospodáře). Pokud nejsou splněny podmínky příjemce, je zákonná lhůta (60 dnů) pro poskytnutí podpory překročitelná. GA ČR pracuje, dle doporučení NKÚ, na vytvoření nového systému, který zajistí kontrolu nad plněním jednotlivých fází smlouvy.

1. GA ČR nesledovala kvalitu dosahovaných výsledků za jednotlivé vědní obory ani souhrnně za poskytnutou podporu, a nemohla proto adekvátně vyhodnotit celkové dopady této podpory.

**ÚV ČR**

GAČR sleduje počty i druhy výsledků základního výzkumu jak u jednotlivých projektů, tak v rámci oborů i celkově. Dle zákona poskytuje tyto informace do informačního systému výzkumu, vývoje a inovací, jehož účelem je hodnotit výsledky výzkumných organizací a projektů.

1. V kvalitě základního výzkumu Česká republika nedosahuje evropského průměru. Zaostává za evropským průměrem v indikátorech měřících kvalitu publikací, které jsou téměř výhradním výstupem základního výzkumu a měřítkem úspěšnosti jejich autorů. Česká republika rovněž není úspěšná v mezinárodním srovnání v získávání grantů Evropské výzkumné rady.

**ÚV ČR**

Z grafu č. 2 v kontrolním závěru NKÚ na str. 13 (Srovnání ČR a EU – podíl 10% světově nejcitovanějších publikací na celkovém počtu publikací, srovnání za roky 2013 až 2016) vyplývá, že ČR sice zaostává v základním výzkumu v porovnání s evropským průměrem v uvedených indikátorech, nicméně tyto indikátory vykazují rostoucí trend. U indikátorů za EU je naopak patrný stagnující až mírně klesající trend.

1. Cíle již ukončených kontrolovaných projektů příjemci splnili, neměli však povinnost smluvně se zavázat ke konkrétnímu počtu a kvalitě dosažených výsledků (výstupů z cílů, především ve formě publikační činnosti). U 13 projektů bylo zjištěno porušení podmínek čerpání poskytnuté podpory, které NKÚ vyhodnotil jako porušení rozpočtové kázně. Finanční kontroly provedené GA ČR poukazují na nárůst zjištěných porušení oprávněného použití finančních prostředků i počtu podaných oznámení finančnímu úřadu.

**ÚV ČR**

GA ČR uvádí, že nárůst zjištěných porušení oprávněného použití finančních prostředků hlavně vyplývá z rostoucího objemu přidělených účelových prostředků. Rostoucí objem účelových prostředků přispěl k realizaci většího počtu výsledků předaných do IS VaVaI, což bylo kladně hodnoceno mj. ve stanoviscích RVVI. Současně s sebou přinesl potřebu zpřísnění kontroly nakládání s těmito prostředky, která prohloubila hodnotící kritéria a ve svém výsledku odhalila větší počet chyb.

**Závěr**

ÚV ČR se ztotožňuje se závěrečným konstatováním obsaženým v dopise prezidenta NKÚ ze dne 11. 5. 2017 č. j. 208/17-NKU45/133/17, kde se uvádí, že NKÚ žádným způsobem nezpochybňuje nezastupitelnou úlohu výzkumu a vývoje v procesu poznání jako celku, ani skutečnost, že kvalitní základní výzkum je výchozí základnou pro navazující výzkum aplikovaný a poté i pro vývoj a inovace. NKÚ neuložil GA ČR žádné povinnosti, tedy ani povinnost spolupodílet se na zajištění vazby základního výzkumu na další fáze inovačního procesu.

ÚV ČR se rovněž ztotožňuje s konstatováním obsaženým v dopise prezidenta NKÚ č. j. 208/17-NKU45/145/17 ze dne 17. 5. 2017, kde se uvádí, že NKÚ neshledal, že by GA ČR byla oprávněna určovat vědní politiku, nebo že má při výběru projektů upřednostňovat některé oblasti výzkumu před jinými. Dále dopis uvádí, že je zřejmé, že NKÚ neuložil GA ČR žádné povinnosti, tedy ani povinnost spolupodílet se na zajištění vazby základního výzkumu na další fáze inovačního procesu.

Do budoucna je potřeba při přípravě nových legislativních i nelegislativních dokumentů v oblasti VaVaI jednoznačně terminologicky ukotvit pojmosloví, aby i nezávislý kontrolní úřad, mohl jednoznačně určit a dle toho zaměřit svou kontrolu, že pojmy základní výzkum, grantová schémata či skupina grantů souvisí s působností GAČR, pracující na principu „bottom up“ x aplikovaný výzkum, program či programové projekty souvisí s působností TAČR pracující na principu „top-down“ a důsledně zde sledovat či orientovat činnost na vytýčené prioritní oblasti.

Pojem „orientovaný“ základní výzkum, který současná zákonná úprava nezná, nelze používat v souvislosti s GA ČR a nelze tuto agenturu zavazovat k něčemu, k čemu nemá oporu v zákoně.