

Podklad pro diskusi k přípravě SR VaVal na rok 2014 s výhledem na léta 2015 a 2016

Materiál pro pracovní setkání členů Rady a pro 275. zasedání Rady

Podklad navazuje na mimořádné zasedání Rady pro výzkum, vývoj a inovace, které se konalo dne 31. srpna 2012.

1. Pracovní skupina

Na mimořádném jednání uložila Rada svým usnesením k bodu A4 „Podklad pro diskusi o státním rozpočtu na VaVal na rok 2014 s výhledem na léta 2015 a 2016 zpravodaji Rady pro rozpočet ing. Aimovi „...*sestavit ekonomickou pracovní skupinu na úrovni Rady k státnímu rozpočtu na VaVal na rok 2014 s výhledem léta 2015 a 2016 a k auditu stávajících a budoucích závazků*“.

Jako výchozí návrh pro další jednání se navrhuje členy pracovní skupiny jmenovat zpravodaje Rady pro rozpočet ing. Karla Aima, CSc., členy Rady prof. Ing. Stanislavu Hronovou, CSc., dr.h.c., Ing. Zbyňka Frolíka, prof. Ing. Ivo Vondráka, CSc. a pracovní skupinu doplnit nezávislými odborníky, kteří nejsou členy Rady.

Složení pouze z nezávislých odborníků – výhoda: nezávislost/nestrannost, nezaujatý pohled zvenčí, možnost navrhnout radikálnější opatření.

Přítomnost poskytovatelů – výhoda: lepší předpoklad pro výslednou dohodu, nevýhoda: zaujatý pohled, chybí nezávislost/nestrannost

Zadání pro pracovní skupinu

Cíl: Nezávisle zhodnotit výdaje státního rozpočtu na VaVal, navrhnout jejich optimalizaci a najít případné méně účelně vynaložené nebo volné finanční prostředky, které mohou být použity pro *podporu excelentního výzkumu, financování nových aktivit navazujících na národní priority orientovaného výzkumu, experimentálního vývoje a inovací, podporu udržitelnosti stávajících projektů prioritní osy 1 a 2 nebo na kofinancování projektů operačních programů zaměřených na VaVal*.

Poznámka: Klíčovým prvkem je alespoň částečný pohled odborníků, kteří nejsou součástí systému VaVal.

Tento cíl je v souladu s Koaliční smlouvou o vytvoření koalice rozpočtové odpovědnosti, vlády práva a boje proti korupci. V programové části se uvádí, že „Podporu výzkumu z veřejných zdrojů vláda zaměří na vyprofilované priority, průřezová témata.“¹.

Ke splnění cíle se navrhuje provést audit výdajů účelové a institucionální podpory, zaměřený na výdaje na

- schválené programy výzkumu, vývoje a inovací

¹ Koaliční smlouva o vytvoření koalice rozpočtové odpovědnosti, vlády práva a boje proti korupci. Programová část 10. dubna 2012

- velké infrastruktury pro výzkum, možné duplicitní financování
- mezinárodní spolupráci ve výzkumu a vývoji podle § 3 odst. 3
- udržitelnost projektů OP VaVpl a míru využití prostředků OP VK pro potřeby projektů OP VaVpl
- míru shody programů výzkumu, vývoje a inovací, kde bude vyhlášena ještě nejméně jedna veřejná soutěž ve výzkumu, vývoji a inovacích, s národními prioritami orientovaného výzkumu, experimentálního vývoje a inovací².

K diskusi Rady: má být audit zaměřen na veškeré výdaje státního rozpočtu na VaVal nebo pouze na vybrané výdaje?

Rozsah auditu: Navrhuje se provést audit na úrovni poskytovatelů, a to MŠMT, GA ČR, TA ČR, AV ČR, MPO, MK, MZ, MZe.

Realizace

Pracovní skupina by nejprve měla zpracovat podrobné zadání pro svoji práci. Audit může buď provést buď sama pracovní skupina, případně rozšířená o další členy, nebo může navrhnout Radě zadat veřejnou zakázku na provedení auditu.

Výhodou provedení auditu pracovní skupinou je větší flexibilita realizace (možnost upravovat zadání pro práci v průběhu práce) a pravděpodobně i nižší náklady. Úspěch však závisí na čase, který budou členové pracovní skupiny práci věnovat, což může být omezuující faktor. Pro potřebu RVVI se zdá tento způsob dostačující.

Výhodou zadání veřejné zakázky je audit provedený profesionální nezávislou firmou, pravděpodobně ve větším rozsahu než může provést pracovní skupina. Podmínkou je však velmi přesné zadání pro dodavatele/auditora, případně použití tzv. soutěžního dialogu k vyjasnění přesného zadání. V takovém případě by mohla postačovat i tzv. veřejná zakázka malého rozsahu. V případě zadání veřejné zakázky se bude postupovat podle vnitřních předpisů Úřadu vlády ČR. Podstatnou nevýhodou zadání veřejné zakázky, zejména s využitím soutěžního dialogu, je časová náročnost a složitost procesu zadání veřejné zakázky (možnost odvolání účastníků, procesních chyb, apod.).

Náklady na zajištění činnosti pracovní skupiny budou hrazeny z prostředků Rady pro výzkum, vývoj a inovace (z rozpočtu Odboru výzkumu, vývoje a inovací Úřadu vlády ČR).

2. Podrobné podklady k rozpočtu – otázky k diskusi

Problémy, uvedené níže, byly Radě předloženy již dvakrát k diskusi. Rada k těmto otázkám zatím dostatečně přesné stanovisko neformulovala. Pro správnou přípravu návrhu výdajů státního rozpočtu na VaVal je důležité, aby diskuse Rady k nastavení základním parametrů budoucích státních výdajů na VaVal začala a Rada se vyjádřila k uvedeným problémům alespoň předběžně.

Základní výdajový rámec

V podkladovém materiálu pro mimořádné zasedání Rady dne 31. září 2012 byly uvedeny základní informace k situaci české ekonomiky. Radě byl také předveden graf ukazující na rozdíl mezi stávajícím stavem výdajů na VaVal a stavem, který předpokládala reforma systému VaVal a z ní vycházející

² Podklad zpracovává TC AV ČR v rámci smlouvy s Úřadem vlády ČR.

Národní politika výzkumu, vývoje a inovací na léta 2009 až 2015. Podle těchto strategických dokumentů měl meziroční nárůst činit přibližně 8 %. Z těchto informací a z informací z diskusí vlády o výdajích státního rozpočtu vyplynulo, že v příštích letech pravděpodobně nedojde k výraznějšímu navýšení výdajů státního rozpočtu na VaVal. Na druhou stranu lze rovněž předpokládat, že nedojde k poklesu celkových výdajů státního rozpočtu na VaVal, neboť tato oblast je jednou z priorit vlády, což vyplývá i z programového prohlášení vlády.

Základní variantou pro tento podklad k diskusi proto je, že *celkový výdajový rámec státního rozpočtu pro VaVal bude v příštích několika letech na úrovni roku 2013*, tj. na úrovni přibližně 26 mld. Kč.

Poměr účelových a institucionálních prostředků

Jedním z doporučení mezinárodního auditu je stabilizovat poměr účelových a institucionálních výdajů na VaVal. Situace je následující:

V posledních letech se vzájemný poměr celkových účelových a celkových institucionálních výdajů ustálil na úrovni 1:1 s mírnými výkyvy v jednotlivých letech. Po poslední velké novele zákona o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z roku 2009 vznikla nepřehledná situace v tom, co se do účelových a institucionálních výdajů započítává, neboť

- vedle finančních prostředků určených na financování programových či grantových projektů jsou do účelových výdajů započítány také výdaje na financování velkých infrastruktur nebo výdaje na specifický vysokoškolský výzkum, a
- podobně do institucionálních výdajů jsou započteny nejen výdaje na dlouhodobý koncepční rozvoj výzkumných organizací (do roku 2012 také výdaje na výzkumné záměry), ale i výdaje na mezinárodní spolupráci ve VaV, výdaje na kofinancování operačních programů ve výzkumu, vývoji a inovacích, výdaje na mimořádná ocenění, zabezpečení veřejných soutěží ve výzkumu, vývoji a inovacích a náklady na provoz kanceláří RVVI, GA ČR, TA ČR a AV ČR.

Navrhuje se debata o následujících okruzích:

- Celkový objem finančních prostředků na dlouhodobý koncepční rozvoj výzkumných organizací
- Celkový objem finančních prostředků na financování programových a grantových projektů
- Stabilizace účelové podpory na specifický vysokoškolský výzkum na stávající úrovni

V případě, že se Rada přikloní k navýšení některého z ukazatelů, musí současně určit ukazatel, k jehož tíži bude navýšení provedeno.

Příští programovací období – rozhodnutí o kofinancování

Stav v programovacím období 2012 až 2015

Ve výdajích státního rozpočtu na VaVal byla na základě rozhodnutí Rady vytvořena položka, ze které jsou prostřednictvím rozpočtových kapitol MPO a MŠMT kofinancovány OP PI a OP VaVpl (viz tabulka; tis. Kč).

	2012	2013	2014	2015
OP PI	200 000	350 000	350 000	159 818
OP VaVpl	1 618 502	1 007 157	196 671	196 671

CELKEM	1 818 502	1 357 157	546 671	356 489
---------------	-----------	-----------	---------	---------

Očekávaný objem finančních prostředků

Pro příští programovací období (2014 až 2020) se odhaduje, že na VaVal bude z prostředků EU vynaloženo asi 70 mld. Kč. Modelová situace při míře kofinancování 20 % je uvedena v následující tabulce.

	2014 až 2020
OP celkem	500 mld. Kč
OP na podporu VaVal	70 mld. Kč
Kofinancování z výdajů státního rozpočtu na VaVal (20 %)	14 mld. Kč

Pokud se nepodaří dojednat změnu pravidel pro kofinancování nových projektů v Praze, je nutné předpokládat míru kofinancování 50 %. V takovém případě požadavky na státní rozpočet zvýší, a to až na 6 mld. Kč ročně.

Návrh řešení

Teoreticky jsou možné tři varianty řešení

1. Finanční prostředky na kofinancování projektů operačních programů v příštím programovacím období budou čerpány z výdajů státního rozpočtu na VaVal, kde bude pro tento účel stejně jako v programovacím období 2009 až 2013 vytvořena zvláštní výdajová položka.
2. Finanční prostředky na kofinancování projektů operačních programů budou čerpány z prostředků na kofinancování projektů operačních programů, kterou vytvoří pro všechny operační programy Ministerstvo financí.
3. Finanční prostředky na kofinancování projektů operačních programů budou hrazeny z rozpočtů příjemců a žádná položka na kofinancování nebude vytvořena.

Výhody a nevýhody variant

Výhodou první varianty je, že je příjemcům prostředků OP známa a administrativní procesy a další skutečnosti související s její realizací jsou známy. Nevýhodou první varianty je, že veškerá zodpovědnost za efektivní vynaložení finančních prostředků leží na státní administrativě a příjemce se touto otázkou nemusí příliš zabývat. Výdaje na kofinancování budou započteny k tíži výdajů na VaVal.

Nespornou výhodou druhé varianty je nulové zatížení výdajů státního rozpočtu na VaVal, neboť potřebné finanční prostředky na kofinancování budou hrazeny centrálně. Kromě nevýhody uvedené u varianty první je možné za nevýhodu druhé varianty považovat nejasnost, zda toto řešení vzhledem ke stavu státního rozpočtu vůbec připadá v úvahu.

Výhodou třetí varianty je vysoká míra zodpovědnosti příjemců, ke které jsou příjemci nuceni, neboť nemohou spoléhat na úhradu kofinancování z jiných zdrojů než z vlastních. To na druhé straně způsobí nižší poptávku po nových projektech ze strany beneficentů, což může být za určitých okolností považováno za nevýhodu, neboť beneficianti nebudou mít (dostatečné) zdroje na kofinancování.

Udržitelnost projektů infrastruktur pro VaVal (OP VaVpl, prioritní osa 1 a 2)

Tři plánované zdroje udržitelnosti

- **První zdroj/pilíř.** V podkladovém materiálu pro mimořádné jednání Rady, které se konalo dne 31. srpna 2012, byly uvedeny základní údaje o udržitelnosti projektů infrastruktur pro VaVal. Z podkladů vyplývá, že je zajištěno splnění závazku České republiky, daného dopisem ministra školství, mládeže a tělovýchovy Ondřeje Lišky Evropské komisi. V obou národních programech udržitelnosti je rezervován dostatečný objem finančních prostředků na úhradu institucionálních prostředků pro projekty prioritní osy 1 a 2 nad původní rámec výdajů státního rozpočtu na institucionální podporu, ovšem pouze za předpokladu, že platí údaje z technických anexů jednotlivých projektů, sdělené MŠMT na jaře 2012. Na tento tzv. první pilíř jsou finanční prostředky alokovány do Národních programů udržitelnosti I a II.
- **Druhý zdroj/pilíř** zahrnuje účelové a institucionální výdaje, které podle původního plánu z roku cca 2009 měly být navýšeny o 8 % ročně (což se nestalo). Plánované navýšení ukazatelů „Institucionální výdaje“ a „účelové výdaje“ uvádí tabulka. Z dnes dostupných informací je zřejmé, že s uváděním jednotlivých projektů do provozu se zvýší konkurence v obou hlavních agenturách, případně v Interní grantové agentuře Ministerstva zdravotnictví nebo Národní zemědělské agentuře Ministerstva zemědělství. Zejména v GA ČR je situace již nyní napjatá a úspěšnost podaných návrhů projektů se pohybuje na úrovni 20 až 25 %.
- **Třetí zdroj/pilíř**, na kterém byl postaven plán na udržitelnost projektů OP VaVpl (prioritní osa 1 a 2), jsou příjmy ze smluvního výzkumu, z příjmů získaných z mezinárodního výzkumu, ze vzdělávací činnosti apod. Tento zdroj však zřejmě zůstane nenaplněn, neboť
 - v portfoliu programů výzkumu a vývoje se objevily finančně výhodnější zdroje finančních prostředků a účastníci projektů OP VaVpl tyto možnosti pravděpodobně využijí,
 - z Analýzy stavu výzkumu, vývoje a inovací v České republice a jejich srovnání se zahraničím v roce 2011 vyplývá, že ve vysokoškolském a vládním sektoru, tj. v sektorech „vysoké školy“ a „veřejné výzkumné instituce“, kam se soustřeďuje velká část projektů prioritní osy 1 a 2 OP VaVpl, činí podíl zahraničních zdrojů od cca 4 do 8 %. Z tohoto pohledu není dosažení plánovaného cíle projektů OP VaVpl získat ze zahraničí mezi 10 a 16 % svých příjmů příliš reálné.

Některé plánované finanční zdroje pro pilíř 2 a 3 uvádí tabulka (tis. Kč)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Institucionální výdaje (pilíř 2)	388 237	620 342	1 487 396	1 545 920	1 514 268	1 207 442	893 593
Účelové výdaje (pilíř 2)	501 960	986 599	1 655 317	1 785 791	1 794 116	1 468 063	798 852
Smluvní výzkum (pilíř 3)	318 567	399 137	1 018 594	1 122 659	1 154 867	944 616	396 176
Mezinárodní zdroje (pilíř 3)	136 790	278 121	675 931	728 860	769 818	684 882	483 852

Poznámka: Upozorňuje se na situaci infrastruktur nově budovaných z prostředků prioritní osy 1 a 2 OP VaVpl, které budou mít vzhledem ke krátké historii obtížnou pozici při získávání institucionální podpory na dlouhodobý koncepční rozvoj výzkumných organizací.

Návrh řešení

Při rozhodování o možnostech řešení je třeba především vyřešit finanční prostředky pro pilíř 2. Nejvyšší objem těchto prostředků bude zapotřebí v letech 2016 až 2019, a to každoročně přibližně 3 až 3,2 mld. Kč. Možnosti jsou pouze 2:

1. Navrhnout vládě zvýšení výdajů státního rozpočtu na VaVal. Výhoda: Finanční prostředky budou nad rámec stávajících výdajů státního rozpočtu na VaVal; nebude nutné zasahovat do struktury výdajů na VaVal. Nevýhoda: Průchodnost návrhu je zřejmě malá vzhledem k úsporným opatřením vlády i přes to, že VaVal patří k vládním prioritám.
2. Změnit vnitřní strukturu výdajů na VaVal v institucionální a účelové části rozpočtu. Výhoda: Sníží se dodatečné požadavky na státní rozpočet a návrh tak bude průchodnější. Nevýhoda: Zásahy do struktury výdajů budou značné a omezí činnost některých stávajících institucí.

Navrhuje se, aby Rada při diskusi vzala také v úvahu možnosti, které dává synergické využití zdrojů státního rozpočtu na VaVal a finančních prostředků budoucího programovacího období a ve spolupráci s MŠMT se pokusila oba hlavní veřejné zdroje finančních prostředků na VaVal vhodným způsobem kombinovat.

Pilíř 3 nemá bezprostřední vliv na přípravu návrhu výdajů státního rozpočtu na VaVal na výdaje, neboť jde o mimorozpočtové zdroje na VaVal. Na druhé straně neplnění jednotlivých součástí pilíře 3 bude znamenat výpadek ve financování nových infrastruktur a tedy i zvýšený tlak na získání chybějících finančních prostředků ze státního rozpočtu.

Udržitelnost projektů infrastruktur pro VaVal (OP VaVpl, prioritní osa 1 a 2)

Tři plánované zdroje udržitelnosti

- **První zdroj/pilíř.** V podkladovém materiálu pro mimořádné jednání Rady, které se konalo dne 31. srpna 2012, byly uvedeny základní údaje o udržitelnosti projektů infrastruktur pro VaVal. Z podkladů vyplývá, že je zajištěno splnění závazku České republiky, daného dopisem ministra školství, mládeže a tělovýchovy Ondřeje Lišky Evropské komisi. V obou Národních programech udržitelnosti je rezervován dostatečný objem finančních prostředků (s postupným nárůstem na 2,5 mld. Kč/r) na úhradu prostředků pro projekty prioritní osy 1 a 2 nad původní rámec výdajů státního rozpočtu (vč. institucionální podpory), ovšem pouze za předpokladu, že platí údaje z technických anexů jednotlivých projektů, sdělené MŠMT na jaře 2012. Na tento tzv. první pilíř jsou finanční prostředky alokovány do Národních programů udržitelnosti I a II.
- **Druhý zdroj/pilíř** zahrnuje účelové a institucionální výdaje SR VaVal, které podle původního plánu z roku cca 2009 měly být navýšeny o 8 % ročně (což se nestalo). Plánované navýšení ukazatelů „Institucionální výdaje“ a „Účelové výdaje“ uvádí tabulka. Z dnes dostupných

informací je zřejmé, že s uváděním jednotlivých projektů do provozu se zvýší konkurence v obou hlavních agenturách, i u ostatních poskytovatelů (MŠMT, MZ – Interní grantová agentura, MZe - Národní agentura pro zemědělský výzkum atd.). Zejména v GA ČR je situace již nyní napjatá a úspěšnost podaných návrhů projektů se pohybuje na úrovni 20 %.

- **Třetí zdroj/pilíř**, na kterém byl postaven plán na udržitelnost projektů OP VaVpl (prioritní osa 1 a 2), jsou příjmy ze smluvního výzkumu, z příjmů získaných z mezinárodního výzkumu, ze vzdělávací činnosti, z ostatních příjmů příjemců (VZP apod.), tj. ze zdrojů mimo státní rozpočet na VaVal. Tento zdroj však zřejmě zůstane většinou nenaplněn, neboť
 - příjmy z vlastního smluvního výzkumu (bez kolaborativního výzkumu) dlouhodobě stagnují a u řady výzkumných organizací po ekonomické krizi v letech 2008 až 2009 poklesly až na nulu.
 - v portfoliu programů výzkumu a vývoje podporovaných ze státního rozpočtu se objevily finančně výhodnější zdroje finančních prostředků (Centra kompetence TA +CR aj.) a účastníci projektů OP VaVpl tyto možnosti pravděpodobně využijí,
 - z Analýzy stavu výzkumu, vývoje a inovací v České republice a jejich srovnání se zahraničím v roce 2011 vyplývá, že ve vysokoškolském a vládním sektoru, tj. v sektorech „vysoké školy“ a „veřejné výzkumné instituce“, kam se soustřeďuje velká část projektů prioritní osy 1 a 2 OP VaVpl, činí podíl zahraničních zdrojů od cca 4 do 8 %. Z tohoto pohledu není dosažení plánovaného cíle projektů OP VaVpl získat ze zahraničí mezi 10 a 16 % svých příjmů příliš reálné,

Některé plánované finanční zdroje pro pilíř 2 a 3 uvádí následující tabulka³ (tis. Kč). Je nutné si uvědomit, že jde o **nárůsty prostředků** oproti současnému stavu (resp. stavu v r. 2009 - 10), které se příjemci v prioritních osách 1 a 2 OP VaVpl zavázali získat nad rámec současných příjmů z jednotlivých zdrojů:

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Institucionální výdaje (pilíř 2)	388 237	620 342	1 487 396	1 545 920	1 514 268	1 207 442	893 593
Účelové výdaje (pilíř 2)	501 960	986 599	1 655 317	1 785 791	1 794 116	1 468 063	798 852
Smluvní výzkum (pilíř 3)	318 567	399 137	1 018 594	1 122 659	1 154 867	944 616	396 176
Mezinárodní zdroje (pilíř 3)	136 790	278 121	675 931	728 860	769 818	684 882	483 852

Návrh řešení

Při rozhodování o možnostech řešení je z hlediska RVVI třeba především vyřešit finanční prostředky pro pilíř 2 (nezajištěné příjmy ze státního rozpočtu na VaVal). Nejvyšší objem těchto prostředků bude zapotřebí v letech 2016 až 2019, a to každoročně přibližně 3 až 3,2 mld. Kč. Možnosti jsou pouze 2 (a jejich kombinace):

1. **Navrhnout vládě zvýšení výdajů státního rozpočtu na VaVal.** Výhoda: Finanční prostředky budou nad rámec stávajících výdajů státního rozpočtu na VaVal; nebude nutné zasahovat do

³ Zdroj: Dopis NM Mgr. Zaorálka ze dne 13. března 2012 č.j. MSMT-5825/2012-49

struktury výdajů na VaVal. Nevýhoda: Průchodnost návrhu je zřejmě malá vzhledem k úsporným opatřením vlády i přes to, že VaVal patří k vládním prioritám.

- 2. Změnit strukturu výdajů na VaVal v institucionální a účelové části rozpočtu.** Výhoda: Sníží se dodatečné požadavky na státní rozpočet a návrh tak bude průchodnější. Nevýhoda: Zásahy do struktury výdajů budou značné a omezí činnost některých stávajících institucí.

Navrhuje se, aby Rada při diskusi vzala také v úvahu možnosti, které dává synergické využití zdrojů státního rozpočtu na VaVal a finančních prostředků budoucího programovacího období a ve spolupráci s MŠMT se pokusila oba hlavní veřejné zdroje finančních prostředků na VaVal vhodným způsobem kombinovat.

Pilíř 3 nemá bezprostřední vliv na přípravu návrhu výdajů státního rozpočtu na VaVal na výdaje, neboť jde o mimorozpočtové zdroje na VaVal. Na druhé straně neplnění jednotlivých součástí pilíře 3 bude znamenat výpadek ve financování nových infrastruktur a tedy i zvýšený tlak na získání chybějících finančních prostředků ze státního rozpočtu.