



TECHNOLOGICKÉ
CENTRUM AV ČR

Ve Struhách 1076/27, 160 00 Praha 6
tel.: 234 006 100
fax: 220 922 251
e-mail: tc@tc.cz

www.tc.cz

A 8-1, A 1-1

NÁVRHY NA ZEFEKTIVNĚNÍ SYSTÉMU ŘÍZENÍ VÝZKUMU, VÝVOJE A INOVACÍ V ČR

30. září 2012

Tato zpráva byla vypracována v rámci veřejné zakázky Úřadu vlády „Analýzy a podklady pro realizaci a aktualizaci Národní politiky výzkumu, vývoje a inovací“.

Autoři:

Ing. Michal Pazour, Ph.D. (pazour@tc.cz)

Ing. Zdeněk Kučera, CSc. (kucera@tc.cz)

Obsah

1	Úvod.....	5
2	Mezinárodní audit VaVal v ČR	6
2.1	Základní informace	6
2.2	Kompetence v systému VaVal a odpovědnost za koordinaci.....	6
2.3	Formulace strategie výzkumu, vývoje a inovací	7
2.4	Implementace strategie výzkumu, vývoje a inovací.....	7
2.5	Evaluace.....	8
3	Strategie mezinárodní konkurenceschopnosti.....	9
3.1	Základní informace	9
3.2	Kompetence v systému VaVal a odpovědnost za koordinaci.....	10
3.3	Formulace strategie výzkumu, vývoje a inovací	11
3.4	Implementace strategie výzkumu, vývoje a inovací.....	11
3.5	Evaluace.....	12
4	Národní inovační strategie	12
4.1	Základní informace	12
4.2	Kompetence v systému VaVal a odpovědnost za koordinaci.....	13
4.3	Formulace strategie výzkumu, vývoje a inovací	13
4.4	Implementace strategie výzkumu, vývoje a inovací.....	14
4.5	Evaluace.....	14
5	Studie zpracované v rámci veřejné zakázky Úřadu vlády.....	15
5.1	Základní informace	15
5.2	Kompetence v systému VaVal a odpovědnost za koordinaci.....	15
5.3	Formulace strategie výzkumu, vývoje a inovací	17
5.4	Implementace strategie výzkumu, vývoje a inovací.....	17
5.5	Evaluace.....	18
6	Kulaté stoly.....	19
6.1	Základní informace	19
6.2	Kompetence v systému VaVal a odpovědnost za koordinaci.....	19
6.3	Formulace strategie výzkumu, vývoje a inovací	20
6.4	Implementace strategie výzkumu, vývoje a inovací.....	20
6.5	Evaluace.....	22
7	Shrnutí závěrů a doporučení.....	22
7.1	Kompetence v systému VaVal a odpovědnost za koordinaci.....	22
7.2	Formulace strategie výzkumu, vývoje a inovací	23
7.3	Implementace strategie výzkumu, vývoje a inovací.....	24
7.4	Evaluace.....	25
8	Přehled hlavních informačních zdrojů	27

Seznam zkratk

AV ČR	Akademie věd České republiky
ČR	Česká republika
EU	Evropská unie
ICT	Informační a komunikační technologie
MF	Ministerstvo financí
MK	Ministerstvo kultury
MPO	Ministerstvo průmyslu a obchodu
MSP	Malý a střední podnik
MŠMT	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
MO	Ministerstvo obrany
MV	Ministerstvo vnitra
MZ	Ministerstvo zemědělství
MZd	Ministerstvo zdravotnictví
NIS	Národní inovační strategii ČR
NP VaVal	Národní politika výzkumu, vývoje a inovací ČR na léta 2009–2015
OP	Operační program
OP VaVpl	Operační program Výzkum a vývoj pro inovace
OP PI	Operační program Podnikání a inovace
RVVI	Rada pro výzkum, vývoj a inovace
SF EU	Strukturální fondy EU
SMK	Strategie mezinárodní konkurenceschopnosti ČR pro období 2012 až 2020
TA ČR	Technologická agentura ČR
VaV	Výzkum a experimentální vývoj
VaVal	Výzkum, experimentální vývoj a inovace
VO	Výzkumná organizace
VŠ	Vysoká škola

1 Úvod

Vytvoření kvalitního a efektivně fungujícího systému řízení výzkumu, vývoje a inovací (VaVal) na národní úrovni představuje jeden z hlavních cílů Národní politiky výzkumu, vývoje a inovací ČR na léta 2009 – 2015 (NP VaVal) [1]. Současně se jedná o téma, které je s větší či menší intenzitou diskutováno po řadu posledních let, kde však stále nedošlo k jasnému konsenzu a konkrétním opatřením zásadnějšího charakteru. NP VaVal stanovila v opatření A 1 -1, že má být do roku 2013 ustaven koordinační orgán na ústřední úrovni státní správy, který bude odpovídat za strategické řízení VaVal, stanovovat prioritní směry a koordinovat rozdělování veřejné podpory na VaVal. V souvislosti s plněním opatření A 8-1 NP VaVal by tento koordinační orgán měl působit na intenzivnější spolupráci ústředních orgánů státní správy v oblasti tvorby a implementace výzkumné, vzdělávací a inovační politiky.

Vzhledem k tomu, že koordinační orgán na ústřední úrovni státní správy tak, jak jej chápe NP VaVal, dosud vytvořen nebyl, objevuje se požadavek na zefektivnění systému řízení a koordinace politiky VaVal také v dalších strategických dokumentech schválených vládou v posledních letech. Konkrétně se jedná o Strategii mezinárodní konkurenceschopnosti ČR (zpracovanou Ministerstvem průmyslu a obchodu) a Národní inovační strategii ČR (předloženou Ministerstvem školství mládeže a tělovýchovy ve spolupráci s Ministerstvem průmyslu a obchodu). Přijmout opatření k zefektivnění systémů řízení VaVal na národní úrovni doporučuje rovněž zpráva Mezinárodního auditu systému výzkumu, vývoje a inovací publikovaná na podzim roku 2011.

Efektivnějším nastavením systému řízení VaVal se zabývala také série kulatých stolů o financování VaV v ČR iniciovaných v druhé polovině roku 2009 Radou pro výzkum, vývoj a inovace (RVVI). Tyto diskuse, kterých se zúčastnili všichni klíčoví aktéři systému VaVal v ČR, byly pořádány v souvislosti s realizací Reformy systému VaVal v ČR (dále jen Reforma) [2]. Přestože diskuse v rámci těchto kulatých stolů pokročily velmi daleko a byly navrženy varianty pro nastavení systému VaVal, k realizaci konkrétních opatření nakonec nedošlo.

Z analyticko-koncepčních studií byly k úloze koordinačního orgánu v systému VaVal zpracovány dvě studie Technologického centra AV ČR (TC AV ČR) v rámci zakázky Úřadu vlády „Analýzy a podklady pro realizaci a aktualizaci Národní politiky výzkumu, vývoje a inovací“. V listopadu 2010 byla odevzdána studie, která se zaměřila na posouzení vlivu Reformy na řízení a koordinaci systému VaVal v ČR a na zhodnocení zahraničních modelů řízení VaVal. Výsledkem byla doporučení pro zlepšení řízení národního inovačního systému a posílení jeho koordinace při přípravě a naplňování politik a koncepcí zaměřených na oblast VaVal. V březnu 2011 byla zpracována studie, která rozpracovává navržená doporučení do konkrétních kroků směřujících k transformaci RVVI s cílem posílení její koordinační úlohy. Tato studie navrhla tři varianty transformace RVVI a její úlohy v systému VaVal.

Vzhledem k tomu, že dosud nebylo rozhodnuto, který z modelů či jejich modifikovaných verzí navržených v předchozích podkladových studiích a na základě diskusí kulatých stolů je žádoucí realizovat, nelze v této studii poskytnout podrobnější podklady pro implementaci konkrétních kroků.

Z tohoto důvodu se studie zaměřuje na posouzení vazeb mezi jednotlivými strategickými a analyticko-koncepčními dokumenty s dopadem na systém řízení VaVal a jejich soulad s cíli a opatřeními NP VaVal. Cílem je nalezení vazeb a kompatibilit mezi těmito dokumenty a shrnutí hlavních směrů současných úvah v této oblasti. Výsledky studie by měly napomoci při aktualizaci NP VaVal v roce 2012.

Jednotlivé kapitoly studie jsou strukturovány podle pěti sledovaných dokumentů:

- Strategie mezinárodní konkurenceschopnosti České republiky pro období 2012 až 2020 [3] (dále jen SMK).
- Národní inovační strategie České republiky [4] (dále jen NIS).

- Závěry Mezinárodního auditu VaVal v ČR (dále jen Mezinárodní audit) uvedené v jeho zprávě [5] a zejména její příloze zaměřené na řízení VaVal v ČR [6].
- Studie zpracované v rámci veřejné zakázky Úřadu vlády „Analýzy a podklady pro realizaci a aktualizaci Národní politiky výzkumu, vývoje a inovací“, konkrétně studie z podzimu 2010 [7] a z jara 2011 [8].
- Studie zpracované pro účely Kulatých stolů k financování VaVal v ČR ([9] a [10])

Struktura jednotlivých kapitol je potom jednotná a reflektuje čtyři základní oblasti, které formují systém řízení VaVal – rozdělení kompetencí v národním inovačním systému a odpovědnost za jeho koordinaci, formulace strategie VaVal a jejích priorit, implementace této strategie (zejména financování VaVal) a hodnocení VaVal na různých úrovních. V této struktuře jsou potom uvedena i shrnutí a návazná doporučení uvedená v závěrečné kapitole.

2 Mezinárodní audit VaVal v ČR

2.1 Základní informace

Projekt Mezinárodní audit výzkumu, vývoje a inovací v ČR a implementace jeho výsledků do strategických dokumentů (dále jen „Mezinárodní audit“) je realizován MŠMT od počátku roku 2009 jako jeden z tzv. Individuálních projektů národních (dále jen IPn) financovaných z prostředků Strukturálních fondů EU (SF EU). Cílem projektu, který bude ukončen v prosinci 2012, je vytvořit efektivní systém podpory VaVal v ČR, který zatraktivní prostředí pro působení pracovníků ve VaVal a zlepší pozici ČR v mezinárodním výzkumu.

V rámci tohoto projektu bylo provedeno komplexní posouzení systému VaVal (národního inovačního systému) v širších souvislostech a v mezinárodním srovnání. Tento audit byl proveden konsorciem renomovaných zahraničních organizací koordinovaných společností Technopolis Group a jeho výsledky jsou uvedeny v souhrnné závěrečné zprávě [5] a jejích přílohách. V těchto zprávách jsou také uvedeny návrhy a doporučení pro zlepšení národního inovačního systému ČR na různých úrovních, včetně jeho koordinace. Problematika koordinace je zařazena zejména do přílohy č. 2 souhrnné zprávy – Řízení VaV v České republice [6]. Výsledky projektu by měly být implementovány do aktualizace Reformy systému výzkumu, vývoje a inovací a Národní politiky výzkumu, vývoje a inovací v ČR na léta 2009 až 2015 s cílem zvýšit účinnost veřejné podpory.

2.2 Kompetence v systému VaVal a odpovědnost za koordinaci

Mezinárodní audit upozorňuje na skutečnost, že v systému řízení VaVal došlo v posledních letech k jisté centralizaci s posílením úlohy RVVI, která svými rozsáhlými kompetencemi vymezenými zákonem (příprava rozpočtu na VaVal, vytváření systému hodnocení a financování VaVal aj.) zasahuje do řízení VaVal na mikroúrovni. Rozsahu kompetencí RVVI a z nich vyplývajících úkolů však neodpovídá exekutivní zázemí RVVI. Závěry auditu proto doporučují oslabit kompetence RVVI v oblasti mikro-managementu a ustavit radu pro VaVal, která bude fungovat jako platforma pro otevřený dialog a vytváření konsensu týkajícího se dlouhodobých strategií VaVal. Tato rada by neměla mít odpovědnost za přípravu rozpočtu na VaVal a za způsob monitorování a vyhodnocování implementace programů VaVal a dalších opatření. Naopak by tato rada měla zajistit širokou (veřejnou) dostupnost relevantních informací (statistických údajů, analytických a hodnotících studií), které umožní a usnadní informovanou a na otevřeném dialogu založenou tvorbu politiky VaVal. V této radě by měli být zastoupeni zástupci všech relevantních ministerstev.

Současně s posílením strategické úlohy RVVI a oslabením jejích kompetencí v oblasti mikro-řízení VaVal doporučuje audit posílit odpovědnost a kapacity ministerstev za implementaci politiky VaVal (včetně přípravy rozpočtu a způsobů monitorování a evaluace) a relevantním ministerstvům opět

přidělit vlastní rozpočtové kapitoly pro VaVal. Grantová agentura ČR (GA ČR) a Technologická agentura ČR (TA ČR) by měly být zařazeny do působnosti ministerstev a ostatní ministerstva (po vzoru některých zahraničních zemí) by měla mít možnost tyto agentury využít jako poskytovatele podpory pro své aktivity ve VaVal. Na mikroúrovni by činnost agentur neměla být řízena RVVI nebo jinými ministerstvy. Jejich dlouhodobé směřování v souladu se strategickými cíli VaVal by mělo být ovlivňováno dlouhodobými výkonnostními smlouvami s nadřízenými ministerstvy, na jejichž obsahu by se podíleli relevantní aktéři národního inovačního systému.

Klíčovým předpokladem pro vytvoření funkčního systému VaVal je podle závěrů mezinárodního auditu obnovení důvěry výzkumné komunity ve vládu a řízení systému VaVal. Tato důvěra musí být založena na transparentních a nestranných principech, včetně vyvození důsledků z jejich případného porušení. Všechny subjekty, které budou zapojeny do řízení národního systému výzkumu a inovací (RVVI, ministerstva, GA ČR, TA ČR a případně další instituce), by z tohoto důvodu měly uveřejňovat detailní informace o svých rozhodnutích a důvodech pro tato rozhodování. V této souvislosti mezinárodní audit také doporučuje uskutečnit reformu státní správy a vytvořit profesionální a depolitizovaný systém státní služby, který bude v souladu s evropskými principy státní správy. Z tohoto důvodu by měl být zaveden nový služební zákon a zvláštní pozornost věnována také ochraně starších a zkušených úředníků proto možným politickým a manažerským tlakům na jejich odvolání.

Mezinárodní audit také upozorňuje, že by měly být zlepšeny vazby a odstraněny bariéry spolupráce mezi AV ČR, vysokými školami (VŠ) a resortními výzkumnými organizacemi. Také by mělo být uváženo rozdělení kompetencí mezi těmito subjekty a zlepšeno jejich manažerské řízení, které v současné době brání dosažení jejich vyšší efektivity.

2.3 Formulace strategie výzkumu, vývoje a inovací

Stěžejním subjektem pro stanovení strategie ČR v oblasti VaVal by podle závěrů mezinárodního auditu měla být rada pro VaVal, která bude fungovat jako platforma pro budování konsensu o dlouhodobých strategiích (včetně zajištění koordinace jejich přípravy a implementace).

Vzhledem k tomu, že ČR nemá dosud zpracovanou strategii internacionalizace, měla by RVVI mj. zahájit i přípravu této strategie (Strategie pro internacionalizaci českého VaVal), včetně zapojení odborníků z různých oblastí (výzkumní pracovníci, státní správa, diplomacie, vzdělávání, průmysl apod.). Příprava této strategie by měla být provedena RVVI. Podle závěrů mezinárodního auditu by také měla být vytvořena meziministerská strategie a plán akcí na koordinaci imigrace, včetně podpory mobility na výzkumných organizacích (VO).

2.4 Implementace strategie výzkumu, vývoje a inovací

Za implementaci strategie VaVal by podle závěrů mezinárodního auditu měly v rámci svých kompetencí odpovídat jednotlivá ministerstva. Některá ministerstva by měla opět získat vlastní rozpočtové kapitoly pro VaVal¹. Strategie VaVal by měla být dále implementována prostřednictvím GA ČR a TA ČR, které by v souladu s doporučeními mezinárodního auditu měly přímo odpovídat jednotlivými ministerstvům (jednomu či více).

Ze závěrů mezinárodního auditu mj. vyplývá, že ČR by měla opustit současný „dvoupilířový“ model financování VaVal (tj. financování základního výzkumu prostřednictvím GA ČR a aplikovaného VaVal prostřednictvím TA ČR) a lépe definovat aktivity, zaměření a způsoby financování VaVal prostřednictvím těchto agentur ve vazbě na rostoucí úlohu základního aplikačně orientovaného výzkumu a interdisciplinárního výzkumu (tj. implementovat i programy, které budou podporovat jak základní výzkum, tak i aplikovaný VaVal). Zároveň by měla být zavedena opatření, která zlepší

¹ Jedná se o ministerstva, která v souvislosti s Reformou a zákonem č. 130/2002 Sb. přišla o své rozpočtové kapitoly

spolupráci mezi veřejným výzkumem a soukromým sektorem. Také by měla být zvýšena koordinace mezi jednotlivými poskytovateli podpory (společné chápání širších politických cílů), včetně podpory mezinárodních aktivit. Podle závěrů mezinárodního auditu by také mělo být lépe koordinováno zapojení ČR do mezinárodního výzkumu.

Mezinárodní audit také doporučuje vytvořit omezený počet tematicky orientovaných programů VaVal, ve kterých je potenciál pro zvyšování růstu konkurenceschopnosti průmyslu. Zároveň je zapotřebí do přípravy programů a nastavení jejich podmínek zapojit klíčové hráče („stakeholders“) tak, aby zaměření těchto programů odpovídalo potřebám a příležitostem ČR, přičemž při procesu jejich přípravy i implementace musí být zajištěna objektivita, nezávislost a transparentnost. Mezinárodní audit také důrazně upozorňuje na nezbytnost zvýšení významu evaluací veřejné podpory (podrobněji viz kapitola 2.5).

V oblasti institucionálního financování výzkumných organizací mezinárodní audit navrhuje kombinovat dva způsoby – financování na základě tzv. výkonnostních kontraktů a financování podle hodnocení výsledků (s využitím indikátorů). Podrobněji je tato problematika popsána v kapitole 2.5.

Mezinárodní audit také v souvislosti s financováním VaV upozorňuje, že ČR stále zaostává za průměrem zemí EU. Z tohoto důvodu audit doporučuje zvyšovat investice do VaV tak, aby do roku 2020 bylo dosaženo veřejných výdajů na VaV ve výši 1 % HDP (soukromé výdaje mají činit 2 % HDP). Je také upozorněno na skutečnost, že část veřejných prostředků na VaV, která je poskytována na základě soutěže (tj. účelová podpora), je příliš vysoká a překračuje úroveň, která je v řadě zemí považována za nebezpečnou (institucionální prostředky by měly tvořit alespoň 50 % financování VaV).

2.5 Evaluace

Závěrem mezinárodního auditu je, že systém hodnocení VaV v ČR je široce zaměřen na počítání výstupů na úkor pochopení intervencí a jejich dopadů. Důsledkem je, že získané informace mají značně omezenou relevanci. Z tohoto důvodu je jedním z jeho nejvýznamnějších doporučení podstatné a urychlené zvýšení evaluační kultury v ČR a provádění hodnocení VaVal na všech úrovních. Metodika hodnocení musí být podle závěrů mezinárodního auditu významným způsobem reformována a více zaměřena na hodnocení přínosů a dopadů, což přispěje i ke zlepšení přípravy politiky VaVal a jejích nástrojů (programů). Při hodnocení by podle mezinárodního auditu měl být důsledně využíván „kaskádový“ princip (viz dále).

Mezinárodní audit uvádí konkrétní doporučení pro realizaci hodnocení na různých úrovních, přičemž jejich zavedení v praxi bude vyžadovat poměrně intenzivní zapojení RVVI (resp. centrální autority):

- **V hodnocení na úrovni VO** mezinárodní audit důrazně poukazuje na nevhodnou metodiku, která je svázána s rozdělováním institucionální podpory podle výsledků tohoto hodnocení. Uvádí, že v důsledku uplatňování této metodiky hodnocení a rozdělování institucionální podpory může dojít ke změně struktury VaV v ČR. Tento přístup zároveň vede k pokřivení chování VO a brání účelnému rozvoji národního systému výzkumu a inovací v ČR. Z tohoto důvodu by stávající metodika hodnocení a rozdělování institucionální podpory měla být nahrazena systémem výkonnostních smluv, které by zahrnovaly výhledové i zpětné složky, kombinovaným s hodnocením výsledků VO podle objektivních indikátorů a hodnocením nezávislého mezinárodního hodnotitelského panelu (tj. kombinace prospektivních a retrospektivních prvků). Tímto způsobem by mělo dojít ke zvýšení stability financování VO.
- Mezinárodní audit doporučuje, aby byla připravena metodologie **hodnocení programů**, která bude (v souladu s běžnou mezinárodní praxí) hodnotit nejen výsledky, ale i dopady projektů, programů, resortních politik a národních politik. Cílem těchto hodnocení by mělo být sledování pokroku v plnění cílů, a zároveň by měly být výsledky těchto hodnocení využívány jako nástroj pro zlepšování politiky VaVal.

Pro zvýšení důvěryhodnosti těchto hodnocení by měl být implementován tzv. „kaskádový“ princip, podle kterého by žádná úroveň v hierarchickém systému nehodnotila své vlastní aktivity, a zároveň by měly být stanoveny vhodné formy těchto hodnocení. Podle mezinárodního auditu musí být také zajištěna přiměřená znalost principů a standardů hodnocení pracovníky správními orgány, neboť tímto způsobem bude umožněna přesná interpretace výsledků hodnocení (ať se jedná o hodnocení vnitřní, nebo prováděná externími odborníky) a validace hodnocení zpracovaných externími institucemi.

- Co se týče **hodnocení na úrovni politiky VaVal**, mezinárodní audit doporučuje bezodkladně zahájit ex-post hodnocení dopadů resortních a národních politik v souvislosti s přípravou Národní politiky VaVal po roce 2015 tak, aby byl umožněn kvalifikovaný proces přípravy založený na informacích o výsledcích současné politiky a faktorech, které rozhodly o splnění nebo nesplnění cílů politiky.

Mezinárodní audit také doporučuje, aby hodnocení nebylo prováděno příliš mechanicky, neboť zahraniční zkušenosti ukazují, že mechanické modely mohou vést k nesprávným závěrům (například k tomu, že programy, které jsou důležité, ale nekvalitně implementované, by měly být ukončeny, spíše než lépe implementovány).

3 Strategie mezinárodní konkurenceschopnosti

3.1 Základní informace

Strategie mezinárodní konkurenceschopnosti České republiky pro období 2012 až 2020 (dále jen SMK) s podtitulem "Zpět na vrchol" charakterizuje záměr vlády dostat do roku 2020 ČR mezi dvacet nejvíce konkurenceschopných zemí světa. SMK připravená MPO přímo navazuje na Rámec strategie konkurenceschopnosti Národní ekonomické rady vlády z března 2011 a Analýzy konkurenceschopnosti ČR, publikované MPO v roce 2011. SMK je konzistentní se strategií Evropa 2020, z ní vyplývajícím Národním programem reforem České republiky 2011 a také s dalšími vládními koncepčními dokumenty. SMK byla schválena vládou ČR usnesením ze dne 27. září 2011 č. 713.

Vizí SMK je „vysoká a dlouhodobě udržitelná životní úroveň občanů ČR založená na pevných základech konkurenceschopnosti“. Strategie posuzuje konkurenceschopnost v devíti pilířích:

- Instituce;
- Infrastruktura;
- Makroekonomická stabilita;
- Zdravotnictví;
- Vzdělanost;
- Trh práce;
- Finanční trhy;
- Efektivnost trhu zboží a služeb a zkvalitňování charakteristik podnikání;
- Inovace.

Součástí SMK je celkem 43 projektů v oblasti institucí, infrastruktury, veřejných financí, vzdělanosti, trhu práce, finančních trhů, zdravotnictví a inovací, která jsou rozpracována do konkrétních opatření. Jak bude ukázáno v následujících kapitolách, řada opatření vychází ze závěrů a doporučení mezinárodního auditu a odkazuje se i na podklady a závěry kulatých stolů o financování VaV (viz kapitola 6).

Systematizace a zlepšení fungování veřejné správy je v obecné rovině zařazeno do prvního pilíře Instituce. Otázky koordinace v oblasti VaVal jsou zapracovány především v posledním pilíři Inovace,

kde je jedním z jeho cílů vytvoření funkčního systému pro efektivní (expertní) řízení a koordinaci rozvojových politik a nástrojů podpory inovačního podnikání a VaV. Konkrétní opatření („Vytvoření funkčního systému pro řízení a koordinaci rozvoje národního inovačního ekosystému“) navrhuje čtyři skupiny aktivit:

- Vytvoření expertního systému pro hodnocení inovačního potenciálu a jeho bariér;
- Inicie a koordinace odborné diskuse o nastavení nových rolí a vztahů institucí národního inovačního systému;
- Změny kompetenčního zákona a dalších zákonů;
- Rozhodnutí Vlády ČR o způsobu koordinace nástrojů a politik na inovacích založené konkurenceschopnosti.

Podrobněji jsou cíle, opatření a aktivity (resp. projektové záměry) SMK popsány v následujících kapitolách.

3.2 Kompetence v systému VaVal a odpovědnost za koordinaci

Zlepšení institucionálního prostředí v obecné rovině a zdokonalení fungování veřejné správy je cílem prvního pilíře SMK nazvaném Instituce a jeho prvním projektovým záměru Efektivní veřejná správa. Detailněji je tato oblast rozpracována v pilíři Inovace a v projektovém záměru č. 38 Institucionální rámec pro koordinaci rozvoje národního inovačního ekosystému, kde jsou navrženy změny směřující k vytvoření stabilního institucionálního rámce pro vznik, nastavení a koordinaci politik a nástrojů v oblasti VaVal. Podle projektového záměru by mělo být také provedeno doplnění a jasné rozdělení kompetencí institucí národního inovačního ekosystému, jako je zejména RVVI, MPO (včetně agentur CzechInvest a Czech Trade), MŠMT, GA ČR a TA ČR, a nastaveny vztahy, pravidla spolupráce a vzájemné koordinace politik a příslušných nástrojů. Konkrétně je v tomto projektovém záměru navrženo:

- Ustavit nadresortní a nezávislou „centrální autoritu“ změnou postavení a poslání RVVI a její přeměnou na orgán (případně vládní agenturu), který bude řídit, koordinovat a zajišťovat rozvoj národního inovačního systému a bude disponovat dostatečnou kapacitou odborného i administrativního zázemí.
- Nově vymezit role dalších ústředních státních orgánů státní správy a nastavit formální koordinační mechanismy mezi nimi.
- Ve vazbě na výše uvedené cíle a v návaznosti na identifikované potřeby národního inovačního ekosystému změnit/posílit roli agentur a organizací zřizovaných ministerstvy a posílit jejich postavení jako přímých zprostředkovatelů podpory VaVal, podnikání, zahraničních investic a exportu, a také jako přímých poskytovatelů služeb.
- Vytvořit funkční systém koordinace a řízení rozvoje národního inovačního ekosystému, definovat a nově upravit vztahy a pravidla koordinace mezi jednotlivými institucemi inovačního ekosystému, vč. posílení neformálních koordinačních mechanismů.

Zároveň je navržena iniciace a koordinace odborné diskuse o nastavení nových rolí a vztahů institucí národního inovačního systému, včetně změn zákona č. 130/2002, o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací) ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon 130/2002 Sb.) [11], a dalších legislativních změn (jedná se zejména o změnu kompetenčního zákona). V projektovém záměru je také uvedeno, že je možné vyjít ze závěrů Kulatých stolů (viz kapitola 6), konkrétní návrh, jakým způsobem by měly být rozděleny kompetence a nastaveny vztahy mezi klíčovými hráči národního inovačního systému, však nejsou uvedeny.

3.3 Formulace strategie výzkumu, vývoje a inovací

Proces tvorby politiky VaV a odpovědnost za její přípravu nejsou v SMK explicitně stanoveny. V projektovém záměru č. 42 Foresight a technologické oblasti strategického významu pro ekonomický růst ČR je stanoveno vytvoření systému a rozvoj personálních kapacit pro monitoring světových trhů a vývoje na poli VaV a technologií s cílem včasné identifikace sociálních, ekonomických a technologických trendů, které vytváří příležitosti nebo rizika pro ekonomiku ČR. Zároveň je stanoveno, že je nezbytné identifikovat klíčové (prioritní) technologické oblasti (zejména KETs²) pro zacílení veřejné podpory VaV a podnikání s ohledem na globální trendy, předpokládaný vývoj světové poptávky a vznikajících potřeb společnosti. Zároveň by měla být zajištěna provázanost s dalšími rozvojovými politikami státu, zejména inovační politikou a prioritami VaV. Jako gestor pro tyto aktivity je stanoveno MPO, MŠMT a RVVI (a další subjekty, jako je například TA ČR).

Otázky zlepšení koordinace regionální politiky VaV a jejích nástrojů s cílem zvýšit účinnost národní inovační politiky jsou zařazeny do projektového záměru č. 40 Rozvoj spolupráce a transferu znalostí mezi podnikovým a VaV sektorem. Zde je uvedeno, že bude vytvořeno grantové schéma na podporu koncepčního rozvoje podpory inovací a konkurenceschopnosti v regionech (s odpovědností MPO).

3.4 Implementace strategie výzkumu, vývoje a inovací

Oblast financování VaV je ve SMK zařazena v projektovém záměru č. 39 Prostředí pro excelentní VaV, jehož cílem je vytvořit dlouhodobé předpoklady pro realizaci špičkového výzkumu v ČR. Jedním z opatření je zefektivnit veřejné investice do VaV a zvýšit jejich celospolečenskou návratnost. V této souvislosti je navrženo:

- stanovení odpovědnosti na straně veřejné správy za řízení politiky VaV, vznik odpovědné entity a její kvalitní personální zajištění, přičemž východiskem jsou výsledky „kulatých stolů“;
- vytvoření nového systému hodnocení VO s dopady na institucionální financování (viz kapitola 3.5);
- zkvalitnění systému hodnocení projektů a programů veřejné podpory VaV - revize používaných metodik hodnocení projektů a programů podpory VaV (viz kapitola 3.5); případný návrh další restrukturalizace a redukce počtu poskytovatelů;
- prioritizace VaV s důrazem na posílení kritické masy a koncentraci výzkumného úsilí a na propojení špičkového výzkumu s aplikacemi (aktualizace priorit aplikovaného VaV vycházejících z identifikovaných technologických oblastí strategického významu pro ekonomický růst ČR).

Co se týče hodnocení a financování VO, v projektovém záměru je uvedeno, že nový systém by se neměl soustředit výlučně na kvantitu historických výstupů, ale měl by zohlednit i dlouhodobější aspekty hodnocení, rozvojové plány do budoucna (v podobě předem dohodnutých měřitelných cílů a ověřitelných skutečností), měl by klást ve větší míře důraz na kvalitativní aspekty, včetně odpovídajícího zapojení expertního hodnocení (peer review) a oborové diferencovanosti.

Nový systém by měl být pro VO také nástrojem pro zlepšení jejich výkonnosti, např. zavedením institutu tzv. výkonnostních smluv (performance contracts), kdy se jednotliví příjemci zaváží za přidělený objem institucionálních prostředků jednak dosáhnout konkrétních cílových hodnot měřitelných indikátorů (např. smluvní výzkum, počty skutečně aplikovaných výsledků, prodané licence, mezinárodní granty, počty publikací v odpovídající kvalitě, počty absolventů doktorského studia apod.), jednak také k zavedení interních reforem uvnitř organizací (např. zavedení systému, který bude bonifikovat žádoucí typ chování - posílení orientace na požadavky praxe, zlepšení

² Key Enabling Technologies (např. http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/ict/key_technologies/index_en.htm)

interního systému hodnocení kvality, průběžné zvyšování kvality a produktivity v publikační činnosti, apod.).

Podle projektového záměru by také měly být stanoveny a průběžně aktualizovány dostatečně selektivní, konkrétní a mezioborové priority orientovaného VaV ve vazbě na kvalitu existujících týmů, strategické zvážení reálnosti dosažení světové excelence, strukturu a potřeby uživatelů výsledků VaV, aktuální a očekávané potřeby společnosti a identifikované technologické oblasti strategického významu pro ekonomický růst ČR (viz projekt Inovace - Foresight a klíčové technologické oblasti). Následně by bylo žádoucí vytvořit podmínky pro střednědobou restrukturalizaci zaměření VO na prioritní témata VaV.

V projektovém záměru SMK č. 39 Prostředí pro excelentní výzkum je uvedeno, že by měla být provedena další koncentrace prostředků do menšího počtu agentur, neboť Reforma byla v tomto směru zatím naplněna jen částečně. Je uvedeno, že aktuální rozdrobení do většího počtu poskytovatelů státní podpory má za následek nehospodárnost a absenci kritické masy kvalifikovaných pracovníků v celém systému.

3.5 Evaluace

Hodnocení VaV je v SMK zařazeno především do projektového záměru č. 39 Prostředí pro excelentní VaV. V tomto záměru je stanoveno vytvoření nové metodiky **hodnocení výzkumných organizací** a její uvedení do praxe (s dopadem na institucionální financování). Nový systém by měl kromě hodnocení výstupů (kvantitativně i kvalitativně) zohledňovat i dlouhodobější aspekty (například dlouhodobé výsledky a dopady práce VO) a rozvojové plány (strategie VO). Metodika by měla být oborově diferencovaná a využívat expertních hodnocení (peer review). V projektovém záměru je také navrženo, že pro financování VO by měl být zaveden institut tzv. výkonnostních smluv (podrobněji viz kapitola 3.4). Jako gestor tohoto opatření je stanoveno MŠMT a RVVI (resp. pověřená autorita, viz kapitola 3.2).

V uvedeném projektovém záměru je také navrženo opatření směřující k zefektivnění **hodnocení na úrovni projektů**. Při tomto hodnocení by podle SMK měli být více využíváni zahraničními experti a zároveň by měla být vybudována pro tyto účely interní expertní hodnotící kapacita. Je také uvedeno, že je zapotřebí posílit kontrolní pravomoci poskytovatelů podpory (agentur), včetně hodnocení výsledků a dlouhodobých dopadů projektů (nikoliv provádění pouze formálních kontrol počtu výstupů).

V oblasti **hodnocení programů** je ve SMK stanoveno zavedení systému tzv. kaskádového principu hodnocení, tj. oddělení přípravy a implementace programů od jejich hodnocení (toto opatření SMK odpovídá i závěrům mezinárodního auditu, viz předcházející kapitola). Podle tohoto projektového záměru by mělo být také uskutečněno ex-post hodnocení všech programů realizovaných v posledních letech a zároveň by měly být z tohoto hodnocení vyvozeny důsledky pro nastavení cílů nových programů a hodnocení programů do budoucna. Je také navrženo, aby bylo omezeno financování prostřednictvím subjektů, které dlouhodobě toto hodnocení neprovádějí v náležité kvalitě. Gestorem pro oblast hodnocení na úrovni projektů a programů je stanoveno MŠMT a RVVI (resp. pověřená autorita).

4 Národní inovační strategie

4.1 Základní informace

Národní inovační strategie České republiky (dále jen NIS) vznikla na základě usnesení vlády ze dne 26. ledna 2011 č. 77. NIS je společným dokumentem MŠMT a MPO a navazuje na Strategii mezinárodní konkurenceschopnosti. Při přípravě NIS byly využity analýzy inovačního prostředí ČR,

statistické podklady OECD, ČSÚ a Světového ekonomického fóra, a dále podklady zpracované Národní ekonomickou radou vlády (NERV)³. NIS také vychází z doporučení evropského strategického dokumentu Unie inovací. NIS byla schválena usnesením vlády č. 714 ze dne 27. září 2011.

Globálním cílem NIS je posílení významu inovací a využívání špičkových technologií jako zdroje konkurenceschopnosti ČR a zvyšování jejich přínosů pro dlouhodobý hospodářský růst, pro tvorbu kvalitních pracovních míst a pro rozvoj kvality života na území ČR. NIS je rozdělena čtyř hlavními částí – prioritních os, které odpovídají struktuře doporučení v dokumentu Unie inovací:

- Excelentní výzkum;
- Rozvoj spolupráce pro transfer znalostí mezi podnikovým a akademickým sektorem;
- Inovační podnikání;
- Lidé: hlavní nositelé nových nápadů a iniciátoři změn.

Otázky koordinace řízení a financování systému VaVal jsou zařazeny (v konkrétních souvislostech) do relevantních prioritních os. Na rozdíl od ostatních strategicko-koncepčních dokumentů jsou však uvedeny spíše v obecné rovině, což souvisí s tím, že konkrétní opatření k jednotlivým prioritním osám NIS jsou podrobněji rozpracovány v projektových záměrech SMK.

4.2 Kompetence v systému VaVal a odpovědnost za koordinaci

V NIS je zdůrazněno, že významným předpokladem její úspěšnosti je nastavení vhodného institucionálního rámce, v němž budou jasně definovány role a přiděleny potřebné kompetence. Součástí takového rámce musí být pevná role „arbitra“, který bude koordinovat všechny aktivity napříč inovačním systémem.

V prioritní ose Rozvoj spolupráce pro transfer znalostí mezi podnikovým a akademickým sektorem a její oblasti Podpora spolupráce podniků a VaV institucí je mj. jako jeden z cílů stanovena stabilizace pozice a rozvoj kapacit TA ČR a postupné snižování počtu a soustředění nástrojů podpory aplikovaného výzkumu pod TA ČR.

4.3 Formulace strategie výzkumu, vývoje a inovací

Problematika formulace a implementace politiky VaVal není v NIS koncepčně řešena. Jistá pozornost je věnována koordinaci tvorby a implementace inovační politiky na úrovni regionů, kde je v prioritní ose Rozvoj spolupráce pro transfer znalostí mezi podnikovým a akademickým sektorem a její oblasti Zvýšení kvality a rozvoj nových služeb podpůrné inovační infrastruktury stanoveno, že je nutné koordinovat tvorbu a realizaci regionální inovační politiky, a zároveň iniciovat zájem regionální samosprávy o účinnou podporu ekonomického rozvoje a spolupráci v této oblasti se subjekty na národní úrovni.

V souvislosti s tvorbou strategie VaVal je upozorněno na nezbytnost prioritizace aplikovaného VaV, kde by cílem mělo být stanovení strategických priorit orientovaného VaV, do kterých bude přednostně směřována veřejná podpora, přičemž tyto priority musí odpovídat současným nebo budoucím socioekonomickým potřebám ČR a musejí být koordinovány s evropskými prioritami. Zároveň je v NIS stanoveno, že priority musejí být zapracovány do všech relevantních nástrojů podpory VaV.

Jako významný nástroj pro identifikaci těchto směrů je v prioritní ose Inovační podnikání uveden foresight (oblast Kvalitní foresight: zdroj strategických informací pro podnikání a inovace). Zde je jako cíl uvedena identifikace klíčových technologických oblastí pro zacílení veřejné podpory podnikání a VaV (zejména KETs) s ohledem na globální trendy a situaci v ČR.

³ <http://www.vlada.cz/cz/ppov/ekonomicka-rada/narodni-ekonomicka-rada-vlady-51371/>

4.4 Implementace strategie výzkumu, vývoje a inovací

Oblast financování VaV je v NIS zařazena do prioritní osy Excelentní výzkum a její oblasti Efektivní využívání veřejných prostředků na VaV, kde je mj. poukázáno na současnou roztržičnost finančních zdrojů na VaV, nevhodné hodnocení VaV a rozdělování institucionálních prostředků na VaV. V této souvislosti jsou navrženy následující cíle:

- Zjednodušit a zpřehlednit organizační strukturu systému podpory VaV z veřejných prostředků a zajistit koordinovanou implementaci všech podpůrných nástrojů na všech úrovních.
- Zajistit účinnou koordinaci nástrojů kohezní politiky s nástroji inovační politiky implementovanými na národní i evropské úrovni, přičemž finanční prostředky z nástrojů kohezní politiky musejí být využívány v souladu s aktuálními potřebami ČR v oblasti VaV a inovačního podnikání.
- Zajistit dlouhodobý koncepční rozvoj VO, pro které musí být vytvořeny jasné a stabilní podmínky pro rozdělování institucionální podpory VaV na základě hodnocení podporujícího excelenci (tato oblast je podrobněji popsána v kapitole 4.5).
- Stanovit strategické priority orientovaného VaV, do kterých bude přednostně směřována veřejná podpora. Tyto priority musí, podobně jako v celé řadě dalších zemí, odpovídat současným nebo budoucím socioekonomickým potřebám ČR a být koordinovány (nikoliv pasivně přejímány) s evropskými prioritami. Stanovené priority musí být zapracovány do všech relevantních nástrojů podpory VaV.

V NIS jsou uvedeny pouze tyto obecně definované cíle a není uvedeno, jakým způsobem by koordinace v oblasti financování VaV měla být zajištěna.

4.5 Evaluace

Problematika hodnocení VaV je v NIS zařazena do dvou prioritních os. **Hodnocení na úrovni VO** je zařazeno do prioritní osy Excelentní výzkum a její oblasti Efektivní využívání veřejných prostředků na VaV, kde je stanoveno, že musí být vytvořeny jasné a stabilní podmínky pro rozdělování institucionální podpory výzkumu na základě hodnocení podporujícího excelenci, což přispěje k zajištění dlouhodobého koncepčního rozvoje VO.

Hodnocení na úrovni projektů a programů je řešeno ve dvou prioritních osách. V prioritní ose Excelentní výzkum a její oblasti Efektivní využívání veřejných prostředků na VaV je jako cíl stanoveno provádět hodnocení všech programů účelové podpory, přičemž musí být hodnoceny skutečné přínosy a zejména dopady podpořeného VaV. Stejný systém hodnocení musí být podle NIS využíván i pro hodnocení velkých výzkumných infrastruktur.

V prioritní ose Rozvoj spolupráce pro transfer znalostí mezi podnikovým a akademickým sektorem a její oblasti Podpora spolupráce podniků a VaV institucí je uveden prakticky totožný cíl, tj. zavedení kvalitního hodnocení dopadů programů podpory aplikovaného výzkumu a provedení vyhodnocení přínosů (dopadů) těchto programů pro podnikové VaV aktivity, včetně vyhodnocení jejich vlivu na inovační proces a hospodářskou výkonnost podpořených firem.

Monitorování a hodnocení implementace NIS není v dokumentu blíže specifikováno a není ani stanoveno, jakým způsobem by mělo být prováděno hodnocení na úrovni celého národního inovačního systému. Podobně jako v ostatních oblastech, ani zde není konkrétně stanoveno, jakým způsobem by hodnocení mělo být koordinováno, ani jakým způsobem by měly být výsledky hodnocení na různých úrovních konkrétně využívány.

5 Studie zpracované v rámci veřejné zakázky Úřadu vlády

5.1 Základní informace

V rámci veřejné zakázky Úřadu vlády „Analýzy a podklady pro realizaci a aktualizaci Národní politiky výzkumu, vývoje a inovací“ jsou k jednotlivým opatřením NP VaVal postupně zpracovávány cíleně zaměřené studie. Problematice zlepšení koordinace systému VaVal v ČR a vytvoření koordinačního orgánu pro VaVal (tj. k opatřením A 1-1 a A 8-1 NP VaVal) byly věnovány zejména dvě studie:

- Role koordinačního orgánu při přípravě a naplňování politik a koncepcí zaměřených na oblast výzkumu, vývoje a inovací zpracovaná v roce 2010 [7]. Ve studii je posouzeno, jakým způsobem přispěla Reforma ke zlepšení koordinace systému VaVal. V její závěrečné části jsou s využitím zahraničních modelů řízení a koordinace systému VaVal navržena opatření, jakým způsobem by bylo možné navázat na Reformu a zlepšit koordinaci v oblasti VaVal v ČR (systémové změny, posílení role RVVI v oblasti tvorby strategie, priorit, financování a evaluací).
- Role koordinačního orgánu při přípravě a naplňování politik a koncepcí zaměřených na oblast výzkumu, experimentálního vývoje a inovací zpracovaná v roce 2011 [8], která navazuje výše uvedenou studii. Ve studii jsou navrženy konkrétní kroky pro transformaci RVVI, které by měly směřovat k posílení její koordinační úlohy. Dále jsou navržena některá doporučení směřující k posílení koordinace inovační politiky v ČR, včetně uvedení tří modelů RVVI – rada fungující jako virtuální ministerstvo, rada zajišťující koordinaci a rada poskytující poradenství.

Kromě těchto studií, které se zabývají obecně systémem řízení VaVal, byly v rámci uvedené zakázky TC AV ČR zpracovány související studie zaměřené na dílčí aspekty řízení VaVal. Bezprostřední souvislost s řízením systému VaVal má studie k opatření A 3-1 NP VaVal „Rozdělování institucionální podpory VaV podle hodnocení výsledků VaV výzkumných organizací“ [12], která obsahuje návrhy na zefektivnění systému institucionálního financování VaVal. Dále byly vypracovány studie k opatření A 9-2 NP VaVal „Doporučení pro dopracování metodiky hodnocení výsledků výzkumu a vývoje a zavedení systému periodického a objektivního hodnocení systému podpory VaVal na všech úrovních“ [13] a k opatření A 3-3 NP VaVal „Metodický rámec pro hodnocení programů výzkumu, vývoje a inovací“, „Návrhy pro dopracování metodiky hodnocení výsledků výzkumu a vývoje a pro zavedení systému periodického a objektivního hodnocení systému podpory VaVal na všech úrovních“ [14], které poskytují doporučení pro zlepšení evaluací na úrovni výzkumných institucí a programů VaVal.

5.2 Kompetence v systému VaVal a odpovědnost za koordinaci

Studie TC AV ČR [7] navrhuje dva odlišné způsoby směřující k posílení koordinace a zlepšení řízení národního inovačního systému:

- „revoluční“ přístup spočívající v převedení kompetencí za celou oblast VaVal a případně i terciárního vzdělávání na jedno ministerstvo s centrální pravomocí či na „nadřízený“ koordinační orgán (úřad, ministerstvo);
- „evoluční“ přístup založený na posílení koordinační role současné RVVI.

I když první z uvedených způsobů je ve studii považován za důslednější i účinnější, vzhledem k obtížně prosaditelné změně kompetenčního zákona je doporučen „evoluční“ přístup spočívající v posílení koordinační role RVVI. Za výhodu je považováno i to, že jednotlivé kroky vedoucí k posílení koordinační role současné RVVI lze činit postupně, čímž budou vytvářeny podmínky pro případné budoucí přenesení pravomocí v oblasti správy systému VaVal na jeden ústřední orgán státní správy.

K posílení koordinační role RVVI je podle této studie nezbytné uskutečnit zejména následující systémové změny:

- vytvořit koordinační mechanismy pro systematickou spolupráci mezi RVVI a MŠMT, mezi kterými jsou kompetence za strategické řízení systému VaVal rozděleny a
- zabezpečit dostatečný exekutivní aparát pro efektivní zajištění veškerých úkolů spojených se správou a strategickým řízením systému VaVal.

Výše uvedená doporučení týkající se posílení koordinace VaVal v ČR jsou dále rozpracována v navazující studii [8], kde jsou navrženy tři modely, jakým způsobem transformovat RVVI:

- **Rada fungující jako virtuální ministerstvo.** V tomto modelu plní rada úlohu ústředního orgánu státní správy v oblasti výzkumné a inovační politiky a mezi její základní odpovědnosti patří formulace dlouhodobé strategie a politiky pro oblast VaVal, koordinace dílčích politik se vztahem ke vzdělávání, výzkumu a technologickému rozvoji, které jsou realizovány jednotlivými ministerstvy, a příprava a kontrola rozpočtu v oblasti VaVal. Případná transformace RVVI na virtuální ministerstvo pro VaVal by spočívala především v:
 - o převedení úlohy ústředního orgánu státní správy pro politiku VaV, včetně mezinárodní spolupráce v této oblasti, z MŠMT na RVVI (tj. změna zákona 2/1969 Sb. a zákona 130/2002 Sb.);
 - o změně právní formy RVVI podle aktuálního modelu státní správy;
 - o posílení zastoupení ministerstev v RVVI (změna zákona 130/2002 Sb., § 35 odst. 3);
 - o vytvoření (rozšíření) exekutivního aparátu pro činnost RVVI, které vytvoří dostatečné kapacity pro vykonávání funkce RVVI jako správního úřadu;
 - o vytvoření vlastních analytických kapacit RVVI nebo vytvoření dlouhodobě stabilního a dostatečně flexibilního analytického zázemí vně RVVI.
- **Rada fungující jako koordinační orgán.** Tato transformace by měla být spojena s vytvořením duálního modelu uspořádání systému VaVal, tj. převedením odpovědnosti za politiku VaVal na MŠMT a MPO. Mezi hlavní odpovědnosti koordinačního orgánu patří formulace politiky VaVal, koordinace a kontrola její implementace a vyhodnocování dopadů realizovaných opatření. V oblasti tvorby rozpočtu by měl mít koordinační orgán poradenskou (koordinační) úlohu, přičemž odpovědnost za přípravu a vyjednávání rozpočtu na VaVal by byla na jednotlivých ministerstvech. Transformace RVVI na koordinační orgán spočívá především v:
 - o převedení odpovědnosti za tvorbu rozpočtu na VaVal z RVVI na jednotlivé poskytovatele (změna zákona 130/2002 Sb.);
 - o v dlouhodobém horizontu ukotvení pozice GA ČR a TA ČR v duálním modelu uspořádání systému VaVal, tj. převedení rozpočtové kapitoly GA ČR na MŠMT a rozpočtové kapitoly TA ČR na MPO (změna zákona 130/2002 Sb.);
 - o změnu složení RVVI tak, aby byla zajištěna účinná koordinace, přímá reflexe resortních koncepcí v národní strategii pro VaVal a následná vazba implementačních opatření realizovaných jednotlivými ministerstvy na tuto strategii. K tomuto účelu je nutné, aby v radě byly zastoupeny ústřední orgány státní správy odpovědné za vzdělávací a výzkumnou politiku, tj. MŠMT, a za politiku průmyslovou a technologickou politiku, tj. MPO. Důležitá je rovněž účast dalších agentur (GA ČR a TA ČR) a dalších významných poskytovatelů podpory na VaVal (v ideálním případě všech ministerstev s odpovědností v oblasti VaVal). Změna složení RVVI vyžaduje úpravu zákona 130/2002 Sb.
- **Rada fungující jako poradní orgán.** V tomto modelu se v podstatě jedná o vytvoření nového systému správy politiky VaVal v ČR, kde by koordinační úloha musela být svěřena jinému subjektu. Tato změna by spočívala především v:
 - o převedení převážné části odpovědností současné RVVI (tj. všech úkolů stanovených RVVI v § 35 odst. 2 s výjimkou písm. g), i) a j) na jeden nebo více ústředních orgánů státní správy (změna zákona 130/2002 Sb.);

- vytvoření nových mechanismů na jednom nebo více ústředních orgánech státní správy pro zabezpečení současné strategicko-koncepční, evaluační a kontrolní funkce (změna zákona č. 130/2002 Sb.);
- vytvoření systému pro koordinaci aktivit jednotlivých ministerstev v oblasti VaVal;
- vytvoření nových mechanismů pro rozdělování institucionální podpory, procesu projednávání programů VaVal a zajištění jejich vazby na politiku VaVal.

Jako nejvhodnější varianta je ve studii [8] doporučena **transformace RVVI na koordinační orgán**, která nevyžaduje změny kompetenčního zákona, ale pouze změny zákona 130/2002 Sb., přičemž jsou vytvořeny předpoklady pro účinnou koordinaci VaVal. Ve studii je také uvedeno, že důležitým předpokladem pro tento model je nadrezortní charakter rady a dostatečný politický mandát, který zajišťuje respektování jejich rozhodnutí (doporučení) všemi subjekty národního inovačního systému. Politický mandát a nadrezortní charakter dodává radě v tomto modelu zpravidla funkce předsedy rady obsazovaná předsedou vlády. Důležitým koordinačním mechanismem je potom zastoupení ministrů odpovědných za politiku VaV a za politiku inovací a technologického rozvoje v radě.

5.3 Formulace strategie výzkumu, vývoje a inovací

Pro zajištění koordinovaného přístupu ke správě systému VaVal studie TC AV ČR doporučují ([7] a [8]), aby RVVI formulovala dlouhodobou a jednotnou strategii ČR pro oblast VaVal, která bude zohledňovat všechny významné aspekty socioekonomického rozvoje. Podle studie [7] by tato strategie měla vytvořit základ pro formulaci problémově orientovaných priorit VaVal a na ně navazující alokaci finančních prostředků, přičemž RVVI by měla iniciovat transparentní a otevřený proces jejich stanovení⁴.

Ve studii [7] je také uvedeno, že v souvislosti s nově stanovenými problémově orientovanými prioritami orientovaného VaVal se bude poněkud snižovat význam tematického rozdělení VaV a do popředí budou vystupovat oblasti zaměřené na naplnění socioekonomických potřeb. Z tohoto důvodu je navrženo vytvoření odborné komise RVVI, v jejíž náplni bude strategická orientace VaV. Tento nový orgán by měl napomáhat RVVI zejména při formulaci dlouhodobé strategie a v dalších metodicko-koncepčních otázkách správy systému VaVal. V této studii je také doporučeno, aby RVVI v rámci své koordinační úlohy zajistila (zejména prostřednictvím svého složení, viz kapitola 5.2), aby stanovené priority a systémová opatření v NP VaVal byly zapracovány do všech navazujících strategií, koncepcí (včetně resortních) a dalších dokumentů pro oblast VaVal.

V souvislosti s tvorbou strategie a navazujících politik je podle těchto studií také účelné intenzivněji koordinovat VaVal realizovaný na národní úrovni s mezinárodními aktivitami ve VaVal. Jako konkrétní krok směřující k posílení koordinace ve strategickém přístupu k VaVal na národní a mezinárodní úrovni je navrženo zapojení zástupců RVVI v řídicích strukturách pro oblast mezinárodní spolupráce ve VaVal na MŠMT (např. do Výboru pro ERA), a naopak přizvání zástupců z těchto řídicích struktur na relevantní jednání RVVI.

5.4 Implementace strategie výzkumu, vývoje a inovací

Posun RVVI k doporučenému modelu rady jako koordinačního orgánu vyžaduje podle závěrů studie [9] jistý zásah do kompetencí RVVI, jako jsou například změny v procesu přípravy rozpočtu na VaVal. Současný systém, kdy je návrh rozpočtu připravován RVVI a následně diskutován s poskytovateli, by bylo nezbytné transformovat a přenést odpovědnost za přípravu prvních návrhů rozpočtu a jejich následné projednávání s MF na jednotlivé poskytovatele. Úloha RVVI by podle této studie měla být pouze poradní – doporučující. Určitým rizikem spojeným s touto transformací je nedostatečné

⁴ Nové problémově orientované priority orientovaného VaVal byly stanoveny v průběhu roku 2011 a 18. července 2012 byly schváleny vládou ČR

docenění významu VaVal na jednotlivých ministerstvech, které by se mohlo odrazit v postupném snižování celkových výdajů na VaVal. Ke snížení tohoto rizika by přispěla dlouhodobá strategie v oblasti VaVal (včetně střednědobého výhledu financování VaVal) připravená RVVI.

Ve studii je také v souvislostech s navrženou transformací RVVI na koordinační orgán doporučeno posílení její role v oblasti přípravy programů účelové podpory, kde se rada vyjadřuje k návrhům předkládaných programů. Lze také uvážit (podle zkušenosti ze zahraničních zemí) k těmto účelům ustavení specializovaných poradních výborů RVVI. Významným prvkem koordinační funkce RVVI by také mělo být řízení finančních toků do VaVal tak, aby jejich objem odrážel priority orientovaného výzkumu formulované na základě dlouhodobé strategie ČR v této oblasti [7].

Samotnému systému financování VaVal formou podpory na rozvoj VO (institucionální podpora) se podrobně věnuje studie [12]. Tato studie na základě rozboru modelů institucionálního financování v 11 zemích světa navrhuje tři alternativní modely pro rozdělování institucionální podpory v ČR:

- Institucionální financování podle výkonnostních kontraktů
- Smíšený model kombinující institucionální financování podle hodnocení výkonnosti s financováním podle historicky nastavených poměrů (současný stav). Hodnocení výkonů by mělo určovat pouze malý podíl institucionální podpory - přibližně 20 - 30%.
- Institucionální financování výlučně či převážně podle hodnocení minulých výkonů.

Všechny tyto modely jsou ve studii podrobně rozepsány a na základě posouzení jejich silných a slabých stránek je jako nejvhodnější pro současnost navržen smíšený model. Studie v této souvislosti rovněž poukazuje na skutečnost, že systém a parametry pro rozdělování institucionální podpory VO by měly zohledňovat rozdílnou funkci jednotlivých typů VO, kterou v systému VaVal plní.

5.5 Evaluate

Úlohou RVVI by v souvislosti s řízením finančních prostředků mělo být i pravidelné vyhodnocování efektivity systému VaVal a účelnosti vynakládání veřejných prostředků jednotlivými poskytovateli. Činnost RVVI by z tohoto důvodu měla být posílena jak v oblasti evaluací na úrovni celého systému VaVal, tak i v oblasti jejich metodického vedení na úrovni jednotlivých programů a metodické podpory při evaluacích realizovaných jednotlivými institucemi.

Studie TC AV ČR rovněž poukazuje na to, že by bylo účelné vypracovat jednotnou (a pro poskytovatele závaznou) metodiku, jak vyhodnocovat programy nejen z hlediska efektivnosti (Index SR), ale i z pohledu skutečného naplnění cílů a dopadů realizovaných programů.

Komplexní návrh hlavních zásad pro nastavení systému a metodiky evaluací programů je obsažen ve studii [14]. Pozornost je zde věnována organizačnímu zajištění evaluací programů, kde je navrhováno vytvoření evaluační jednotky (při Úřadu vlády či MF), která by odpovídala za nezávislé odborné zhodnocení programů VaVal, a plnila by tak určitou kontrolní funkci v oblasti využívání veřejných zdrojů. Studie se rovněž podrobně věnuje návrhům na obsah a zásady procesu hodnocení programů VaVal v jednotlivých fázích realizace (ex ante hodnocení, průběžné hodnocení a monitorování, ex post hodnocení a hodnocení dopadů).

Úlohou RVVI v oblasti evaluací na úrovni jednotlivých institucí by podle této studie měla být především metodická podpora managementu těchto institucí, kterým by měla RVVI prostřednictvím manuálů a příruček napomáhat k efektivnímu řízení výzkumných a inovačních aktivit.

Podrobněji jsou doporučení v oblasti hodnocení výzkumných organizací rozpracována ve studii [13], která bezprostředně souvisí se studií zaměřenou na rozbor systémů institucionálního financování. Také v oblasti hodnocení VO jsou na základě analýzy zahraničních systémů navrženy pro ČR tři alternativní modely:

- Kvantitativní hodnocení pomocí indikátorů

- Kvalitativní hodnocení expertními oborovými panely
- Kombinovaný model používající indikátory i expertní hodnocení

V návaznosti na podrobný popis jednotlivých přístupů, včetně zhodnocení jejich předností a nevýhod, byl pro ČR doporučen kombinovaný model, který je používán ve všech analyzovaných zemích s různou významností kvalitativní a kvantitativní složky.

6 Kulaté stoly

6.1 Základní informace

Ve druhém pololetí roku 2009 se uskutečnila série pěti kulatých stolů o financování VaV v ČR, které byly pořádány RVVI v souvislosti s realizací Reformy a kterých se zúčastnili všichni klíčoví hráči formující podmínky pro VaV a jeho využití v ČR. Pro kulaté stoly byly TC AV ČR průběžně připravovány podklady pro jednání. Pro třetí kulatý stůl byly připraveny podklady [9], které obsahovaly rozsáhlou analýzu financování VaVal a výsledků VaVal v mezinárodním srovnání a ve kterých byly na základě zahraničních zkušeností z vybraných evropských zemí navrženy a popsány čtyři varianty systému podpory VaVal, které se od sebe liší stupněm koncentrace podpory u jednotlivých poskytovatelů.

Pro pátý kulatý stůl, který byl zaměřen na návrh uspořádání budoucí „autority“ pro řízení systému VaVal v ČR, byly připraveny TC AV ČR další podkladové materiály [10], kde byla posouzena organizační struktura systému VaVal ve vybraných zemích a jeho strategické řízení. S využitím zahraničních zkušeností a závěrů dalších analýz a komparativních studií zaměřených na řízení systému VaVal byly v těchto podkladech také navrženy základní funkce, jež by nová „autorita“ měla v ČR v budoucnosti zastávat, a zároveň byly uvedeny variantní návrhy začlenění této autority do národního inovačního systému ČR.

6.2 Kompetence v systému VaVal a odpovědnost za koordinaci

V podkladech pro 3. kulatý stůl [9] je uvedeno, že pro zefektivnění financování VaVal je nutné provést změny v systému řízení VaVal, které budou založeny na pěti principech:

- Kompetence - jasně vymezit působnosti jednotlivých subjektů na úrovni ústředních orgánů státní správy i regionální samosprávy za tvorbu a realizaci politiky VaVal;
- Koordinace – zajistit účelnou koordinaci politiky VaVal a činností jednotlivých aktérů národního inovačního systému, včetně poskytování veřejné podpory VaVal;
- Kvalifikovanost - zajistit stabilní odborné zázemí pro tvorbu a realizaci politiky VaVal a řízení systému VaVal;
- Priority - odborným a kvalifikovaným způsobem stanovit priority ČR v oblasti VaVal ve vazbě na potřeby socioekonomického rozvoje země a do těchto oblastí směřovat veřejné prostředky;
- Hodnocení - vytvořit novou metodiku pro hodnocení VaV, na jejímž základě bude alokována institucionální podpora pro VO.

V podkladech pro 5. kulatý stůl [10], které navazují na podklady pro 3. kulatý stůl, je blíže popsáno, jakým způsobem by měl být zřízen koordinační orgán (autorita) pro oblast VaVal. Klíčovým úkolem tohoto orgánu (autority) by mělo být zajištění strategického řízení a koordinace všech aktivit jednotlivých aktérů veřejné správy v oblasti výzkumu, vývoje a inovací na mezinárodní, národní i regionální úrovni. Tento orgán proto musí zabezpečovat a plnit řídicí úlohu zejména v následujících čtyřech oblastech výzkumu, vývoje a inovací – tvorba strategií v oblasti VaVal, formulace priorit VaVal, financování VaVal (institucionální i účelová podpora) a evaluace VaVal na všech úrovních.

Zřízení tohoto koordinačního orgánu (autority) podle podkladů pro 5. kulatý stůl vyžaduje určité zásahy do současného vymezení kompetencí MŠMT a RVVI. Tato autorita by měla vykonávat všechny výše uvedené základní funkce, svěřené v současné době RVVI, a dále by měla zajišťovat mezinárodní spolupráci ve VaVal, koncepci pro velké infrastruktury a vykonávat funkci ústředního správního úřadu (tj. funkce, které jsou v současné době zajišťovány MŠMT). Změna oproti současnému stavu by tedy spočívala v převzetí všech nadrezortních funkcí v oblasti VaVal a nepředstavovala by zásah do rezortních kompetencí jednotlivých poskytovatelů podpory VaVal. Vytvoření tohoto koordinačního orgánu otevírá prostor pro návazné variantní kroky směřující ke zvýšení efektivnosti systému financování VaVal v ČR a jeho případné další centralizaci.

V podkladech pro 5. kulatý stůl je také uvedeno, jak by tato autorita měla být organizačně zajištěna. Konkrétně je navrženo:

- ustanovení rady (jmenované vládou na návrh ústředního orgánu pro VaVal) složené z předních odborníků v jednotlivých oblastech VaVal, kteří mají v širší odborný rozhled přesahující hranice jednotlivých oborů. Rada by se měla podílet především na určování strategického směřování VaVal v ČR a stanovení priorit VaVal.
- ustanovení rady pro koordinaci poskytovatelů podpory VaVal složené ze zástupců jednotlivých poskytovatelů, přičemž jednotliví poskytovatelé by zde měli být zastoupeni na úrovni náměstků či vyšších státních úředníků (mezirezortní rada). Hlavním úkolem této rady by mělo být zajišťovat koordinaci politik VaVal mezi jednotlivými rezorty a dalšími poskytovateli veřejné podpory (účelem je přesun řešení otázek spojených s financováním a strategiemi VaVal a dosažení konsensu z úrovně vlády na úroveň rady).
- zajištění potřebného analyticko-koncepčního a odborného zázemí (tj. dat, analýz, odborných studií a dalších podkladů) pro činnost a rozhodování rady, včetně přípravy strategií a priorit VaVal. Příprava těchto podkladů pro rozhodování ústředního orgánu by měla být založena na soustavném vyhodnocování stavu VaVal a rozvoji analytické činnosti. Zároveň by ústřední orgán mohl takto získávat odborné služby v oblasti rozvoje metodik evaluací.

V podkladech pro 5. kulatý stůl je také doporučeno, aby pro zajištění politické odpovědnosti autority pro řízení systému VaVal byl/byli v jejím vedení (bez ohledu na její institucionální podobu) člen/členové vlády.

6.3 Formulace strategie výzkumu, vývoje a inovací

Významnou součástí strategického řízení výzkumu, vývoje a inovací je stanovení oblastí VaVal, do kterých by prioritně měly směřovat investice do VaVal. Z tohoto důvodu by autorita měla ve vazbě na dlouhodobou strategii ČR ve VaVal stanovit problémově orientované priority VaVal, které mohou přispět k naplňování této strategie. Priority VaVal by podle návrhů obsažených v podkladech pro 3. a 5. kulatý stůl měly odrážet především potřeby rozvoje společnosti, aktuální světové trendy v oblasti VaVal, kapacity ČR v oblasti VaVal (lidské i finanční), a to jak na straně tvorby výsledků VaV, tak i na straně jejich realizace.

Tvorba dlouhodobé strategie a formulace priorit zaštitěná autoritou by měla být založena na otevřené diskusi zástupců různých aktérů inovačního systému a měla být transparentní procesem využívajícím moderní metody tvorby konečných a operativních cílů a cest k jejich dosažení (foresight). Strategie musí rovněž obsahovat určité milníky, ve kterých bude kontrolováno její naplňování a relevance s aktuálními trendy a potřebami. Priority by se zároveň měly stát jedním z významných vstupů do systému rozdělování finančních veřejných prostředků na VaVal.

6.4 Implementace strategie výzkumu, vývoje a inovací

V podkladech pro 3. kulatý stůl [9] jsou stanoveny základní principy pro systém financování VaVal:

- Stabilita - systém financování musí zajistit stabilní podmínky pro rozvoj institucí VaV;

- Soutěž - systém financování musí vytvořit motivační prostředí pro realizaci kvalitního VaV;
- Spolupráce - systém financování musí motivovat subjekty VaV k otevřenosti a ke spolupráci na národní i mezinárodní úrovni;
- Diverzita - systém financování musí stimulovat k větší různorodosti finančních zdrojů.

Dále jsou blíže popsány čtyři varianty systému podpory VaVal, které se od sebe liší stupněm koncentrace podpory poskytované jednotlivými poskytovateli. V souvislosti s koncentrací podpory je uvedeno, že výhody větší koncentrace spočívají především v lepší schopnosti koordinace mezi podporovanými aktivitami, centralizované administrativě a snazší kontrole vynakládání prostředků. Výhodou decentralizace podpory je pak zejména přímá vazba poskytovatelů podpory a podpořených subjektů (VO) a tím lepší možnost usměrňovat VaV podle strategických cílů spadajících do kompetence jednotlivých poskytovatelů. Při dobře nastavených kontrolních mechanismech se rovněž zvyšuje odpovědnost jednotlivých poskytovatelů za vynaložené prostředky. Navrhované varianty jsou přehledně popsány v tabulce 1.

V souladu s podklady pro 5. kulatý stůl [10] musí být významným prvkem koordinační funkce autority řízení finančních toků na VaVal ve vazbě na jednotlivé kategorie výzkumu, podpory a poskytovatele, i nositele výzkumných a inovačních aktivit. Z tematického hlediska by autorita měla koordinovat finanční toky do VaVal tak, aby jejich objem odrážel priority VaVal formulované na základě dlouhodobé strategie ČR. Důležitou úlohou autority by v souvislosti s řízením finančních prostředků mělo být pravidelné vyhodnocování efektivity systému VaVal a účelnosti vynakládání veřejných prostředků jednotlivými poskytovateli (viz kapitola 6.5).

Tabulka 1 Varianty rozdělování veřejné podpory s různým stupněm koncentrace popsané v pokladech pro 3. kulatý stůl [9]

	Varianta 1	Varianta 2	Varianta 3	Varianta 4
Institucionální podpora	Jediný poskytovatel – koordinační orgán (autorita)	Jediný poskytovatel – koordinační orgán (autorita)	5 poskytovatelů - MŠMT a AV ČR, koordinační orgán (mezinárodní spolupráce ve VaV, výzkum pro státní správu), MO a MV (branně bezpečnostní výzkum)	5 poskytovatelů jako ve variantě 3 (MŠMT, AV ČR, koordinační orgán, MO a MV) a všichni zřizovatelé veřejných výzkumných institucí (výzkum pro státní správu)
Účelová podpora	3 poskytovatelé – GA ČR (základní výzkum), TA ČR (aplikovaný VaV), MV (branně bezpečnostní VaV)	5 poskytovatelů – GA ČR (základní výzkum), TA ČR (aplikovaný VaV), MO (obrný výzkum), MV (bezpečnostní výzkum), MK (aplikovaný výzkum národní a kulturní identity)	5 poskytovatelů – GA ČR (základní výzkum), TA ČR (aplikovaný VaV), MO (obrný výzkum), MV (bezpečnostní výzkum), MK (aplikovaný výzkum národní a kulturní identity)	5 poskytovatelů – GA ČR (základní výzkum), TA ČR (aplikovaný VaV), MO (obrný výzkum), MV (bezpečnostní výzkum), MK (aplikovaný výzkum národní a kulturní identity)
Veřejné zakázky	TA ČR na základě podnětů orgánů státní správy	TA ČR na základě podnětů orgánů státní správy	TA ČR na základě podnětů orgánů státní správy	Všichni poskytovatelé podpory VaV

6.5 Evaluace

Podle podkladů pro 5. kulatý stůl [10] musí být významnou úlohou autority pro řízení VaVal (koordinačního orgánu) pravidelné provádění monitorování a evaluací na různých úrovních. Úloha autority by v této souvislosti měla spočívat jak v oblasti evaluací na úrovni celého systému VaVal (vyhodnocování jeho funkčnosti a efektivnosti), tak i v oblasti řízení evaluací na úrovni poskytovatelů a zajišťování metodické podpory při evaluacích realizovaných jednotlivými institucemi. Zároveň by tato autorita měla provádět i průběžné monitorování a vyhodnocování naplňování dlouhodobé strategie ČR pro oblast VaVal.

V případě evaluací na úrovni poskytovatelů podklady pro 5. kulatý stůl zdůrazňují úlohu autority při pravidelném vyhodnocování účinnosti podpory rozdělované prostřednictvím jednotlivých poskytovatelů. Autorita by pro tyto účely měla stanovit metodiky pro rozdělování institucionální podpory pro jednotlivé skupiny VO podle typu výzkumných aktivit, tj. metodiku pro VaV realizovaný na VŠ a AV ČR, metodiku pro výzkum realizovaný pro potřeby státní správy, případně specifickou metodiku pro branně bezpečnostní výzkum. Tyto metodiky by měly zohledňovat kvalitu a kvantitu výsledků VaV dosažených v jednotlivých typech výzkumných aktivit. Úlohou autority v oblasti evaluací na úrovni jednotlivých institucí by měla být především metodická podpora managementu těchto institucí, kterým by měla prostřednictvím manuálů a příruček napomáhat k efektivnímu řízení výzkumných a inovačních aktivit.

7 Shrnutí závěrů a doporučení

Rozbor výše uvedených hodnoticích, analyticko-koncepčních či strategických dokumentů ukazuje, že zefektivnění systému řízení VaVal je považováno za významné a aktuální téma. Zároveň je patrné, že jednotlivé dokumenty pojímají toto téma z různých pohledů a v různé úrovni podrobnosti. V této části jsou shrnuty hlavní závěry a doporučení vycházející z analyzovaných dokumentů.

7.1 Kompetence v systému VaVal a odpovědnost za koordinaci

V oblasti rozdělení kompetencí za rozvoj jednotlivých oblastí řízení systému VaVal a za koordinaci systému VaVal lze na základě rozboru výše uvedených dokumentů shrnout následující doporučení směřující ke zvýšení účinnosti národního inovačního systému a ke zlepšení koordinace aktivit mezi jeho jednotlivými aktéry:

- **Jasně a jednoznačně vymezit kompetence jednotlivých aktérů národního inovačního systému.** Jedná se zejména o RVVI, MŠMT a MPO, mezi něž jsou v současné době rozděleny hlavní odpovědnosti v oblasti VaVal, a dále agentury poskytující veřejnou podporu VaVal (GA ČR a TA ČR) a další ministerstva, která jsou poskytovateli veřejné podpory nebo mají jisté odpovědnosti v oblasti VaVal. Jedním z vhodných modelů (ve vazbě na vytvoření koordinačního orgánu popsaného v následujícím bodě i na závěry mezinárodního auditu) je „duální“ systém rozdělení odpovědností, ve kterém by MŠMT odpovídalo za oblast VaV a terciárního vzdělávání a MPO za oblasti inovací, rozvoje podnikání a další související oblasti (tj. převedení příslušných kompetencí z RVVI na MŠMT, resp. MPO).

V dlouhodobém horizontu by bylo vhodné také lépe ukotvit pozici GA ČR a TA ČR v tomto duálním modelu uspořádání systému VaVal, tj. převést GA ČR a její rozpočtovou kapitolu do kompetence MŠMT a TA ČR a její rozpočtovou kapitolu na MPO. Kromě ministerstev, která jsou v současné době poskytovateli veřejné podpory VaVal, lze uvážit i opětovné přidělení kompetencí a rozpočtových kapitol ministerstvům, která v souvislosti s realizací Reformy a přijetím zákona č. 130/2002 Sb. rozpočtové kapitoly v současné době nemají.

- **Ustanovit nadresortní a nezávislou centrální autoritu (koordinační orgán), která bude řídit, koordinovat a zajišťovat rozvoj národního inovačního systému.** Jako nejvhodnější varianta pro vytvoření této autority je ve strategicko-koncepčních dokumentech popsanych v předcházejících kapitolách navrhována transformace současné RVVI (změna postavení a poslání, případně přeměna na vládní agenturu). Mezi nejvýznamnější úlohy koordinačního orgánu by mělo patřit:
 - **tvorba dlouhodobé strategie (politiky) VaVal**, včetně stanovení strategických priorit VaVal ČR, přičemž tvorba této politiky musí být transparentní a založená na otevřeném dialogu všech zainteresovaných stran;
 - **implementace strategie (politiky) VaVal** a koordinace všech souvisejících aktivit, včetně koordinace veřejné podpory VaVal poskytované všemi jejími poskytovateli a alokace veřejných prostředků na jednotlivé typy výzkumných a inovačních aktivit a stanovené priority VaVal ČR;
 - **provádění vyhodnocování efektivity veřejných výdajů na VaVal** na úrovni celého systému a jednotlivých poskytovatelů.

Pro řízení národního inovačního systému a zajištění koordinační role RVVI je nezbytné:

- Zajistit dostatečný politický mandát RVVI, který zajistí respektování jejích rozhodnutí (doporučení) všemi subjekty národního inovačního systému. Tento mandát dodá RVVI funkce předsedy rady obsazovaná předsedou vlády ČR.
- Změnit složení RVVI tak, aby v ní byly zastoupeny ústřední orgány státní správy odpovědné za vzdělávací politiku a politiku VaVal. Z tohoto důvodu je zapotřebí posílit zastoupení MŠMT, MPO a dalších významných poskytovatelů podpory na VaVal, včetně GA ČR a TA ČR, v radě (v ideálním případě všech poskytovatelů veřejné podpory VaVal a dalších ministerstev s gescemi v oblasti VaVal), což umožní zajistit účinnou koordinaci v systému VaVal v ČR, včetně tvorby politiky VaVal (např. reflexi resortních koncepcí v národní strategii pro VaVal) a implementaci opatření realizovaných jednotlivými ministerstvy na tuto strategii. Z tohoto důvodu by jednotliví poskytovatelé měli být zastoupeni v RVVI na úrovni náměstků či vyšších státních úředníků.
- Zabezpečit dostatečný exekutivní aparát RVVI pro efektivní zajištění veškerých úkolů spojených se správou a strategickým řízením systému VaVal.
- Vzhledem k tomu, že RVVI bude také odpovědná za strategické směřování ČR v oblasti VaVal (včetně přípravy a implementace priorit VaV), bylo by účelné také ustanovit její poradní orgán složený z předních odborníků v jednotlivých oblastech VaVal, kteří mají v širší odborný rozhled přesahující hranice jednotlivých oborů.
- **Vytvořit funkční systém pro řízení a koordinaci národního inovačního systému**, kde budou definovány a upraveny vztahy a pravidla řízení, spolupráce a vzájemné koordinace mezi RVVI jako centrální autoritou a všemi aktéry národního inovačního systému (zejména mezi RVVI, MŠMT a MPO, mezi něž jsou rozděleny klíčové kompetence za strategické řízení systému VaVal). Významné je i posílení neformálních koordinačních mechanismů. Všechny organizace, které budou zapojeny do řízení národního inovačního systému, by pro zajištění transparentnosti měly uveřejňovat detailní informace o svých rozhodnutích a důvodech pro tato rozhodování.

Rozdělení kompetencí navržené v předcházejících bodech bude vyžadovat změny v zákoně č. 130/2002 Sb. (zákon o podpoře VaVal) a v zákoně č. 2/1969 Sb. (kompetenční zákon).

7.2 Formulace strategie výzkumu, vývoje a inovací

Všechny strategicko-koncepční dokumenty popsané v předcházejících kapitolách zdůrazňují nezbytnost koordinace tvorby politiky VaVal, včetně zajištění vazeb mezi národní politikou (strategií) VaVal a jinými politikami (rezortními, regionálními a dalšími). Zajištěna musí být i vazba na politiku a

strategii EU. Klíčovou roli v tomto procesu musí mít RVVI (resp. centrální autorita pro oblast VaVal), která by v těchto souvislostech měla zejména:

- **Zabezpečovat přípravu dlouhodobé strategie ČR v oblasti VaVal**, včetně zajištění konsensu mezi jednotlivými aktéry národního inovačního systému. RVVI musí zajistit, aby příprava této politiky byla transparentní a otevřená, včetně zapojení relevantních aktérů národního inovačního systému do tohoto procesu. Tato strategie musí také obsahovat určité milníky, ve kterých bude kontrolováno její naplňování a relevance s aktuálními trendy a potřebami společnosti (vazba na hodnocení, viz kapitola 7.4).
- **Zabezpečovat identifikaci problémově orientovaných priorit VaVal** a klíčových technologických oblastí, které odpovídají dlouhodobým potřebám socioekonomického rozvoje ČR⁵. Pro stanovení priorit VaVal musí být využívány moderní metody (foresight) umožňující včasnou identifikaci sociálních, ekonomických a technologických trendů, které vytváří příležitosti nebo rizika pro ekonomiku ČR. Priority ČR ve VaVal musejí být v souladu i s prioritami a strategií EU. Zároveň musí být zajištěna vazba (alokace) veřejných prostředků pro VaVal na stanovené priority (viz kapitola 7.3).
- **Zajišťovat provázání dlouhodobé strategie ČR (včetně priorit VaVal) s dalšími rozvojovými politikami ČR**, jako je zejména inovační politika a resortní politiky VaVal. RVVI by měla také zajistit vazbu dlouhodobé strategie VaVal s regionálními politikami a dalšími politikami a strategicko-koncepčními dokumenty ČR (například politikou v oblasti vzdělávání a rozvoje lidských zdrojů, mezinárodní spolupráce apod.).
- **Provádět průběžné monitorování a vyhodnocování naplňování strategie**. Podrobněji je oblast hodnocení VaVal diskutována v kapitole 7.4.

Vzhledem k tomu, že ČR nemá dosud zpracovanou strategii internacionalizace, měla by RVVI mj. zahájit přípravu této strategie (Strategie pro internacionalizaci českého VaVal), včetně zapojení odborníků z různých oblastí (výzkumní pracovníci, státní správa, diplomacie, vzdělávání, průmysl apod.). Podle doporučení mezinárodního auditu by také měla být vytvořena meziministerská strategie a plán akcí na koordinaci imigrace, včetně podpory mobility na VO.

7.3 Implementace strategie výzkumu, vývoje a inovací

Vytvoření centrální autority (koordinačního orgánu) transformací současné RVVI bude mít i významné dopady na implementaci politiky VaVal a zejména financování VaVal. Jednou z významných změn je přenesení odpovědnosti za přípravu návrhů rozpočtu na VaVal a jejich následné projednávání z MF na jednotlivé poskytovatele, které je navrženo v některých dokumentech ([8]). Úloha RVVI by v tomto modelu tvorby rozpočtu na VaVal byla zejména poradní (doporučující). Určitým rizikem spojeným s touto transformací je nedostatečné docenění významu VaVal na jednotlivých ministerstvech, které by se mohlo odrazit v postupném snižování celkových výdajů na VaVal. Ke snížení tohoto rizika by přispěla dlouhodobá strategie v oblasti VaVal (včetně střednědobého výhledu financování VaVal) připravená RVVI jako centrální autoritou (viz kapitola 7.2).

Mezi další doporučení, která jsou uvedena prakticky ve všech dokumentech, patří i přeřazení GA ČR a TA ČR do působnosti ministerstev - MŠMT a MPO (viz též kapitola 7.1). Rozdíly mezi doporučeními jsou však v úrovni koncentrace poskytování veřejné podpory VaVal. Některé dokumenty doporučují dále koncentrovat rozdělování veřejných prostředků na VaVal do menšího počtu poskytovatelů (SMK a NIS), jiné dokumenty naopak doporučují opětovné přidělení rozpočtových kapitol některým ministerstvům, která v důsledku Reformy již nejsou poskytovateli podpory (mezinárodní audit). V podkladech pro kulaté stoly jsou potom uvedeny variantní návrhy s různým stupněm koncentrace rozdělování institucionální i účelové podpory, není však navrženo optimální řešení (viz kapitola 6.4).

⁵ Nové problémově orientované priority VaVal byly schváleny usnesením vlády ze dne 19. července 2012 č. 552.

Ve všech dokumentech je však stanoveno/doporučeno, že je nezbytné zlepšit řízení a koordinaci poskytování institucionální i účelové podpory VaVal. Významnou rolí by v tomto procesu měla mít zejména autorita (koordinační orgán), která by v těchto souvislostech měla mít zejména následující odpovědnosti :

- **Vytvoření podmínek pro koncepční rozvoj VO** - vytvořených jasných, transparentních a dlouhodobě stabilních podmínek pro rozdělování institucionální podpory VaV. Jako nejvhodnější varianta je ve strategicko-koncepčních dokumentech navrhována kombinace tzv. výkonnostních smluv (podrobněji popsanych v kapitole 2.4 a zejména ve studiích [15] a [12]) a rozdělování institucionální podpory podle výsledků hodnocení VO (podle indikátorů i prostřednictvím peer-review). Autorita by k těmto účelům měla vytvořit příslušnou metodiku a metodicky vést VO a poskytovatele k provádění tohoto hodnocení a rozdělování institucionální podpory (viz kapitola 7.4).
- **Zajištění koordinované implementace všech podpůrných nástrojů politiky VaVal na všech úrovních.** Autorita by měla zaštiťovat nejen koordinaci nástrojů (zejména programů) připravovaných a implementovaných na národní úrovni jednotlivými rezorty a regiony, ale i koordinaci národních nástrojů s nástroji kohezní politiky EU a dalšími programy realizovanými na úrovni EU (zejména rámcovými programy EU).
- **Zajištění vazeb rozdělování finančních prostředků podle potřeb ČR.** Rozdělování a koordinace finančních toků popsanych výše musí být v souladu s aktuálními potřebami ČR v oblasti VaVal a směřovat k socioekonomickému rozvoji země. Autorita musí proto zajistit, aby stanovené strategické priority orientovaného VaVal byly zapracovány do všech relevantních nástrojů podpory VaVal a do těchto prioritních oblastí byla přednostně směřována veřejná podpora VaVal.

Významnou rolí autority (koordinačního orgánu) je i hodnocení veřejné podpory VaVal, které může významným způsobem přispět k její efektivnosti. Podrobněji je úloha centrální autority v oblasti hodnocení specifikována v následující kapitole.

7.4 Evaluace

Významnou úlohou RVVI (resp. koordinačního orgánu) je zlepšení evaluační kultury a provádění evaluací na všech úrovních. Jak doporučuje mezinárodní audit, při hodnocení na všech úrovních je zapotřebí sledovat nejenom výsledky aktivit VaVal, ale zaměřit se i na hodnocení přínosů, dlouhodobých dopadů a přispění programu (projektu, politiky atd.) ke splnění stanovených cílů. Při provádění evaluací musí být důsledně uplatňován tzv. „kaskádový“ princip, podle něhož by žádná úroveň v hierarchickém systému hodnocení neměla hodnotit své vlastní aktivity. Zároveň by měly být stanoveny vhodné formy těchto hodnocení. Ve strategicko-koncepčních dokumentech jsou uvedena konkrétní doporučení pro provádění hodnocení VaVal na různých úrovních:

- Pro **hodnocení na úrovni VO** musí být vytvořena nová metodika, která bude kromě hodnocení výstupů (kvantitativně i kvalitativně) zohledňovat i dlouhodobější aspekty (například dlouhodobé výsledky a dopady práce VO) a rozvojové plány (strategie VO). Metodika by měla být oborově diferencovaná a využívat expertních hodnocení (peer review). Pro rozdělování institucionální podpory VO by měly být využívány výkonnostní smlouvy kombinované s hodnocením výsledků VO podle objektivních indikátorů a hodnocením nezávislého mezinárodního hodnotitelského panelu (tj. kombinace prospektivních a retrospektivních prvků). Tímto způsobem by mělo dojít ke zvýšení stability financování VO (viz kapitola 7.3).
- Pro **hodnocení na úrovni programů a projektů** musí být vytvořena nová metodologie, ve které budou hodnoceny nejenom výsledky, ale i přínosy a dopady projektů a programů. Cílem tohoto hodnocení by mělo být sledování pokroku v plnění cílů, a zároveň by měly být výsledky těchto hodnocení využívány jako nástroj pro zlepšování politiky VaVal. Také by mělo

být uskutečněno ex-post hodnocení programů realizovaných v posledních letech a z tohoto hodnocení by měly být vyvozeny důsledky pro nastavení nových programů i vlastní hodnocení programů do budoucna. Poskytovatelům, kteří toto hodnocení neprovádějí v náležité kvalitě, by mělo být omezeno financování (úloha RVVI jako centrální autority).

- Při **hodnoceních na úrovni politiky VaVal** musí být hodnoceny dopady všech politik (národních i resortních) tak, aby byl umožněn kvalifikovaný proces přípravy navazujících politik (nových nebo aktualizovaných).

RVVI (resp. koordinační orgán) by měla ve vazbě na výše uvedené požadavky na hodnocení VaVal zajišťovat zejména:

- **vytvoření metodiky pro hodnocení VO** a návazné rozdělování institucionální podpory VaV podle výsledků tohoto hodnocení (popř. na další kritéria), kombinované s rozdělováním podle tzv. výkonnostních smluv (viz kapitola 7.3);
- **vytvoření (společné) metodiky pro hodnocení programů** (ex-ante, průběžné monitorování, ex-post), které bude splňovat požadavky uvedené v předcházející části této kapitoly;
- **průběžnou metodickou podporu realizace evaluací** na jednotlivých úrovních (tj. hodnocení realizovaných jednotlivými poskytovateli veřejné podpory VaVal a VO);
- **koordinaci hodnocení** prováděného na všech úrovních (poskytovateli veřejné podpory VaVal a VO);
- **hodnocení poskytovatelů veřejné podpory** a vyhodnocování efektivity prostředků vynaložených jednotlivými poskytovateli a pro tyto účely (případně i pro hodnocení na jiných úrovních) vybudovat interní nebo externí expertní kapacity;
- **průběžné monitorování a vyhodnocování naplňování dlouhodobé strategie VaVal**;
- **realizaci pravidelné evaluace efektivity celého systému VaVal** (včetně zapojení nezávislé mezinárodní instituce).

8 Přehled hlavních informačních zdrojů

- [1] Národní politika výzkumu, vývoje a inovací ČR na léta 2009–2015. Rada pro výzkum, vývoj a inovace. URL: <http://www.vyzkum.cz/FrontClanek.aspx?idsekce=532844>
- [2] Reforma systému výzkumu, vývoje a inovací v ČR. RVVI, 2008 (<http://www.vyzkum.cz/FrontClanek.aspx?idsekce=495405>)
- [3] Strategie mezinárodní konkurenceschopnosti České republiky pro období 2012 až 2020. MPO, 2011 (<http://www.businessinfo.cz/cs/clanky/strategie-mez-konkurenceschopnost-cr-7325.html>)
- [4] Národní inovační strategie České republiky. MŠMT a MPO, 2011 (<http://www.businessinfo.cz/cs/clanky/narodni-inovacni-strategie-cast-i-3329.html>)
- [5] International Audit of Research, Development & Innovation in the Czech Republic. Final Report - Synthesis Report. Pro MŠMT zpracoval Technopolis Group, 2011 (<http://audit-vav.reformy-msmt.cz/view-document-details/58-synteticka-zaverecna-zprava-aj>)
- [6] International Audit of Research, Development & Innovation in the Czech Republic. Final Report – 2. R&D Governance in the Czech Republic. Pro MŠMT zpracoval Technopolis Group, 2011 (<http://audit-vav.reformy-msmt.cz/view-document-details/60-zaverecna-zprava-2-aj>)
- [7] Pazour M., Kučera Z.: Role koordinačního orgánu při přípravě a naplňování politik a koncepcí zaměřených na oblast výzkumu, vývoje a inovací. Studie Technologického centra AV ČR pro Úřad vlády ČR, 2010 (<http://www.vyzkum.cz/FrontClanek.aspx?idsekce=13634>)
- [8] Pazour M., Kučera Z.: Role koordinačního orgánu při přípravě a naplňování politik a koncepcí zaměřených na oblast výzkumu, experimentálního vývoje a inovací. Studie Technologického centra AV ČR pro Úřad vlády ČR, 2011 (<http://www.vyzkum.cz/FrontClanek.aspx?idsekce=13634>)
- [9] Pazour M., Kučera Z., Klusáček K.: Struktura systému výzkumu, vývoje a inovací v ČR. Podklady pro III. kulatý stůl o financování VaV v ČR. Technologické centrum AV ČR, 2009
- [10] Pazour M., Kučera Z., Klusáček K.: Návrh uspořádání budoucí „authority“ pro řízení systému výzkumu, vývoje a inovací v České republice. Podklady pro 5. kulatý stůl o financování VaV v ČR. Technologické centrum AV ČR, 2009
- [11] Zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací), ve znění pozdějších předpisů. Rada pro výzkum, vývoj a inovace. <http://www.vyzkum.cz/FrontClanek.aspx?idsekce=858>
- [12] Vaněček J.: Rozdělování institucionální podpory VaV podle hodnocení výsledků VaV výzkumných organizací. Studie Technologického centra AV ČR pro Úřad vlády ČR, 2011. (<http://www.vyzkum.cz/FrontClanek.aspx?idsekce=13634>)

- [13] Vaněček J.: Doporučení pro dopracování metodiky hodnocení výsledků výzkumu a vývoje a pro zavedení systému periodického a objektivního hodnocení systému podpory VaVal na všech úrovních. Studie Technologického centra AV ČR pro Úřad vlády ČR, 2011.
(<http://www.vyzkum.cz/FrontClanek.aspx?idsekce=13634>)
- [14] Čadil V.: Metodický rámec pro hodnocení programů výzkumu, vývoje a inovací. Studie Technologického centra AV ČR pro Úřad vlády ČR, 2011.
(<http://www.vyzkum.cz/FrontClanek.aspx?idsekce=13634>)
- [15] International Audit of Research, Development & Innovation in the Czech Republic. Final Report – 3. The Quality of Research, Institutional Funding and Research Evaluation in the Czech Republic and abroad (<http://audit-vav.reformy-msmt.cz/view-document-details/61-zaverecna-zprava-3-ai>)