**Stanovisko**

**Rady pro výzkum, vývoj a inovace k návrhu na změnu Programu veřejných zakázek ve výzkumu, experimentálním vývoji a inovacích pro potřeby státní správy „BETA“**

1. **Způsob předložení návrhu**

Předsedkyně Technologické agentury České republiky (dále jen „TA ČR“) Ing. Rut Bízková se obrátila dopisem ze dne 10. října 2014 č. j. 14890 na místopředsedu vlády pro vědu, výzkum a inovace a předsedu Rady pro výzkum, vývoj a inovace (dále jen „Rada“) MVDr. Pavla Bělobrádka, Ph.D., MPA, s žádostí o projednání návrhu na změnu Programu veřejných zakázek ve výzkumu, vývoji a inovacích pro potřeby státní správy „BETA“ (dále jen „program“) na zasedání Rady.

Návrh byl zařazen na program 299. zasedání Rady dne 28. listopadu 2014. Projednávání programu Rada přerušila a požádala TA ČR o předložení zprávy o realizaci programu s cílem zajištění jeho efektivnosti a o zvážení přípravy nového programu.

Zprávu o realizaci programu (dále jen „zpráva“) zaslala předsedkyně TA ČR dopisem č. j. 18286/2014 – RVV ze dne 9. prosince 2014.

1. **Projednání návrhu**

Návrh na změnu programu s přihlédnutím k doplňujícím informacím TA ČR obsaženým ve zprávě projednala Rada na svém 301. zasedání dne 30. ledna 2015.

1. **Historie programu**

Program výzkumu, experimentálního vývoje a inovací TA ČR „BETA“ byl projednán na 259. zasedání Rady dne 26. listopadu 2010 a následně schválen usnesením vlády ze dne 19. ledna 2011 č. 54.

Návrh na změnu Programu veřejných zakázek ve výzkumu, experimentálním vývoji a inovacích pro potřeby státní správy „BETA“ byl projednán na 276. zasedání Rady, konaném dne 26. října 2012. Vláda dokument schválila usnesením ze dne 30. ledna 2013 č. 75.

Radě se předkládá návrh na druhou změnu programu.

1. **Důvod předložení návrhu**

Důvodem předložení tohoto návrhu na změnu programu je podle § 5 odst. 3 zákona 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 (dále jen „zákon o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací“), záměr prodloužit dobu trvání programu o dva roky, tj. o roky 2017 a 2018. TA ČR dále v Předkládací zprávě uvádí, že návrh se předkládá s ohledem na dosavadní průběh čerpání finančních prostředků.

1. **Další navrhované změny programu**

Jedná se o změny, které předkladatel definuje jako změny, na něž se nevztahuje povinnost poskytovatele předložit změnu programu ke schválení vládě podle § 5 odst. 3 zákona o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací.

* Operativní zadávání dílčích výzkumných potřeb k řešení s ohledem na akutní potřebu státu v oblasti zahraničně-bezpečnostních rizik. Jedná se o opakující se výzkumné potřeby (do předpokládané maximální výše 300 tis. Kč za jednu výzkumnou potřebu a 2 mil. Kč v úhrnu ročně) zaměřených zejména na řešení zahraničně-bezpečnostních politik státu.
* Změna pojmu „uživatel výsledků výzkumu“ realizovaného v rámci programu.
* Změna podmínek poskytnutí účelové podpory, kdy tato podpora může být na návrh předkladatele výzkumné potřeby přímo poskytnuta veřejné výzkumné organizaci zřízené v působnosti předkladatele výzkumné potřeby.
* Uznání podmínek výsledku druhu Hleg [[1]](#footnote-1).
* Doplnění obecných kritérií hodnocení, kdy každý z předkladatelů výzkumných potřeb může navrhnout k řešení výzkumné potřeby výzkumnou organizaci zřízenou v působnosti předkladatele výzkumné potřeby.
* Aktualizace důvodů existence programu s ohledem na nové přijaté Evropské směrnice v kap. 10 Srovnání současného stavu v České republice a v zahraničí.
* Další změny a zpřesnění formálního charakteru.

1. **Obecné připomínky k programu a zprávě:**
2. **Ke změně doby trvání programu a čerpání finančních prostředků**

Podle § 5 odst. 3 písm. c) zákona o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací předkládá TA ČR návrh na změnu programu vládě z důvodu změny doby trvání programu.

V Předkládací zprávě je uvedeno, že hlavním důvodem prodloužení doby trvání programu o dva roky je dosavadní průběh čerpání finančních prostředků. *„V letech 2012 – 2013 došlo k významným úsporám oproti částkám schváleným v původním Programu. V roce 2012 byla čerpána částka ve výši 7,5 mil. Kč (plánováno bylo čerpání ve výši 80 mil. Kč), v roce 2013 byla čerpána částka ve výši 51 mil. Kč (původně bylo plánováno 134,5 mil. Kč). I v roce 2014 pravděpodobně nedojde k vyčerpání celé částky uvedené v původním programu, která činí 150,5 mil. Kč. Nevyčerpané prostředky by měly být použity na realizaci programu v následujících letech. Prodloužení programu o dva roky předpokládá navýšení rozpočtu na rozpočet ve výši 150,5 mil. Kč pro rok 2017 a 124,5. mil. Kč pro rok 2018.“*

Na celou dobu trvání programu jsou alokovány prostředky ve výši 640 mil. Kč.

Podrobnější informace o vynaložených finančních prostředcích nejsou obsaženy ani v dodatečně zaslané zprávě, která obsahuje v některých místech rozporné informace (např. tabulka první veřejné soutěže a komentář nad ní se číselně neshodují, u dalších let přehledné tabulky chybí), přičemž z předložených údajů není možné tvrzení zkontrolovat ani jinak ověřit. Uvedená struktura rozložení vyhlášených zakázek podle celkových nákladů je vyjádřena pouze v procentech, což je rovněž zavádějící. Pro spolehlivé posouzení celkových vynaložených nákladů/výdajů by bylo vhodné uvést jednotkové hodnoty v korunách, jakož i rozdělení, kolik činily vynaložené prostředky na realizované výzkumné potřeby jednotlivých orgánů státní správy za příslušné roky. Rovněž nelze uspokojivě přijmout sdělení, že v příslušných letech došlo k významným úsporám oproti částkám schváleným v původním Programu, neboť tyto „uspořené částky“ byly dle vyjádření TA ČR využity na pokrytí potřeb účelové podpory v ostatních programech TA ČR (v doplňující informaci nebylo specifikováno, kterých programů konkrétně se tyto přesuny týkaly, ani jaké částky byly na tyto programy přesunuty). Nelze ani konstatovat, že by došlo k „významným úsporám např. v důsledku hospodárného vynakládání veřejných prostředků, ale především v důsledku prostého nevyužití účelově přidělených finančních prostředků na daný program.

**Zásadní připomínka:**

**Rada poukazuje na velký propad v čerpání finančních prostředků a konstatuje, že zaslaná zpráva nemá požadovanou vypovídací hodnotu. Obsahem této zprávy mělo být především zdůvodnění, z jaké příčiny došlo k  významnému nečerpání finančních prostředků z tohoto programu a proč poskytovatel žádá o prodloužení programu, který stále není naplněn, přičemž nedošlo k řádnému vyhodnocení jeho výstupů ani podmínek programu.**

**Upozornění:**

Poskytovatel v Předkládací zprávě garantuje, že celkové zvýšení výdajů na program oproti původní částce bude menší než 20 %. Z údajů uvedených v části 7. návrhu programu (celkové výdaje na program a průměrná míra podpory) je patrné výrazné nečerpání finančních prostředků v prvních třech letech trvání programu (7,5 mil. Kč v roce 2012 oproti plánovaným 80 mil. Kč, 51 mil. Kč v roce 2013 oproti plánovaným 134,5 mil. Kč a 80 mil. Kč v roce 2014 oproti plánovaným 150,5 mil. Kč), ze kterého v kombinaci s finančními požadavky na roky 2017 a 2018 (150,5 mil. Kč a 124,5 mil. Kč) lze dedukovat celkově chybné nastavení financování programu. Prodloužením programu by došlo k posunu termínu pro jeho vyhodnocení, což Rada vzhledem k dosavadnímu průběhu financování považuje za vysoce neefektivní.

1. **K přesouvání finančních prostředků v rámci jednotlivých programů:**

**Z návrhu na změnu programu, který TA ČR předložil Radě v říjnu 2014, nebylo zřejmé, kam směřovaly nespotřebované výdaje z minulých let.** Sdělení, které je uvedeno ve zprávě, pouze konstatuje, že *„nespotřebované výdaje v programu z minulých let byly využity na pokrytí potřeb účelové podpory v ostatních programech administrovaných TA ČR“.* Rada upozorňuje, že toto netransparentní přesouvání vládou schválených finančních prostředků by mohlo být vnímáno jako neoprávněné použití peněžních prostředků státního rozpočtu, kterým se rozumí výdej, jehož provedením byla porušena povinnost stanovená právním předpisem, rozhodnutím, případně dohodou o poskytnutí těchto prostředků, nebo porušení podmínek, za kterých byly příslušné peněžní prostředky poskytnuty, porušení účelu nebo podmínek, za kterých byly prostředky zařazeny do státního rozpočtu nebo přesunuty rozpočtovým opatřením a v rozporu se stanoveným účelem nebo podmínkami vydány; dále se jím rozumí i to, nelze-li prokázat, jak byly tyto peněžní prostředky použity.

V rámci přípravy státního rozpočtu byl zohledněn závazek vůči vládou schválenému programu, přitom ale také závazek z tohoto programu přechází na vládou schválený rozpočet. Čili čerpání mimo rámec a meze vládou schváleného programu by mohlo být v rozporu nejen s rozpočtovými pravidly, ale zejména se zákonem o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací a v neposlední řadě v rozporu s usnesením vlády, kterým byl schválen konkrétní program podpory ve výzkumu, vývoji a inovacích. Je zřejmé, že postupný nárůst výdajů programu v jednotlivých letech odráží nutnost financovat v následujících letech zároveň projekty z aktuálního i předcházejícího roku. V případě využití těchto výdajů na jiný program však dojde k chybějícím výdajům v původním programu, z něhož byly prostředky přesunuty, a tedy nutnosti jejich opětovného navýšení atd. Tento mechanismus je navíc značně neprůhledný a nesnadno přezkoumatelný.

**Připomínka:**

Vzhledem k tomu, že v programu, jehož podmínky schvaluje vláda, není výslovně řečeno, jak je nakládáno s nespotřebovanými výdaji v příslušných letech, doporučuje Rada tento proces v novém programu explicitně vyjádřit. V opačném případě upozorňuje, že postup TA ČR by nemusel být v souladu s rozhodnutím vlády.

1. **K příkladům administrativní náročnosti**

V závěru zprávy TA ČR uvádí několik příkladů administrativní náročnosti z první veřejné soutěže (správně se jedná stále o veřejnou zakázku ve výzkumu, vývoji a inovacích a nikoli veřejnou soutěž dle zákona o podpoře výzkumu, experimentálním vývoji a inovacích). Jako výzkumné projekty s vysokou administrativní náročností jsou poskytovatelem uvedeny také dva projekty Ministerstva zahraničních věcí *„Obchod s lidmi za účelem pracovního vykořisťování a nucené práce v ČR se zvláštním zřetelem na státní příslušníky Bulharska a Rumunska“* za 99 tisíc Kč. U tohoto projektu poskytovatel uvádí, že transakční náklady pokryly vysoké procento ceny zakázky.

Jako projekt s nejnižší vysoutěženou částkou v rámci programu je uveden projekt Ministerstva zahraničních věcí s názvem *„Analýza evropských závazků Ukrajiny v oblasti energetiky“* za 80 tisíc Kč.

Připomínka:

Vzhledem k uvedeným tématům projektů Rada doporučuje, aby se TA ČR více zaměřil na důkladnou identifikaci výzkumných potřeb a jejich relevanci ve vztahu k agendám příslušných poskytovatelů, resp. orgánů státní správy.

1. **Ke zdůvodnění potřebnosti dalšího vývoje programu BETA:**

V části zprávy věnované zdůvodnění potřebnosti dalšího vývoje programu uvádí TA ČR tři možné varianty z hlediska dalšího vývoje programu.

1. *Ponechat stávající program BETA a po jeho ukončení zahájit program nový*
2. *Program BETA ukončit a připravit nový program, který by nahradil stávající program*
3. *Předložit vládě ke schválení předkládaný návrh na změnu programu a začít diskutovat přípravu nových sektorových programů, resp. sektorových výzev v rámci nového programu*

Stávající schválená doba trvání programu se předpokládá v letech 2012 až 2016, tj. 5 let. S argumentací TA ČR ohledně nezbytnosti prodloužení programu (varianta 3), včetně navýšení finančních prostředků na další roky není možné souhlasit.

Jeden z argumentů TA ČR, dle kterého by při přípravě programu nebylo možné z časových důvodů zohlednit plánované změny, souvisí s transpozicí směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014.

V této souvislosti je třeba upozornit, že transpozici uvedené směrnice musí členské státy provést nejpozději do 18. dubna 2016. Dle plánu legislativních prací vlády na rok 2015 je předpokládaným termínem nabytí účinnosti nového zákona o veřejných zakázkách rovněž duben 2016. Z tohoto důvodu Rada upozorňuje, že připravovat nový program v průběhu roku 2015 bez znalosti nové úpravy zadávání veřejných zakázek, resp. konkrétního schváleného znění implementované evropské úpravy, je předčasné a naopak by bylo vhodné soustředit se na urychlené a řádné ukončení současného programu dle stávajícího znění a platných právních předpisů. Argument TA ČR, že nový program by de facto musel být připraven a vládou schválen nejpozději do konce roku 2015, aby v roce 2016 mohla proběhnout identifikace nových výzkumných potřeb, není v tuto chvíli relevantní, neboť není možné schvalovat a připravovat program dle pravidel, která v době přípravy nebudou jasně známa (s přihlédnutím k pravděpodobným změnám návrhu nového zákona o veřejných zakázkách při projednávání v Parlamentu ČR). Časové rozvržení ukončení programu a seznámení se s novým zákonem o veřejných zakázkách implementujícím citovanou směrnici EU tak vychází až na rok 2016, čímž dochází k ideálnímu pokrytí stávajících schválených termínů a tím i rozvržení všech nezbytných příprav a prací.

**Zásadní připomínka a doporučení:**

**Vzhledem k dlouhodobým průtahům při realizaci programu by bylo vhodné program řádně uzavřít, neotálet s vyhlašováním veřejných zakázek ke schváleným výzkumným potřebám a následující rok provést kvalitně jeho vyhodnocení. Jedině tak bude možné řádně posoudit přínosy a finanční dopady programu a lépe vymezit zadávací proces také do budoucna.**

**Rada rovněž doporučuje, veřejné zakázky ke schváleným výzkumným potřebám vyhlašovat průběžně**

*Poznámka:* V průběhu hodnocení uzavřeného programu BETA v roce 2016 bude také možno souběžně připravovat program nový již dle implementované směrnice EU o zadávání veřejných zakázek.

V případě, že by došlo k prodloužení programu (varianta 3), mělo by být nejdříve provedeno zhodnocení dosavadní realizace programu a vyhodnocení dopadů dalšího prodloužení programu. Ve zdůvodnění by mělo být uvedeno, kam a proč půjdou nespotřebované výdaje z minulých let a na základě jakého titulu dochází k přesunu nespotřebovaných finančních prostředků mezi programy, když finanční prostředky schválené vládou lze využívat pouze na způsobilé náklady v tomto programu vymezené, o jakou přesnou částku se má program navyšovat v příslušných letech, kolik prostředků bylo v jednotlivých letech spotřebováno (přesně, nikoli procentem) a kolik bylo přesunuto a kam (na které programy) s ohledem na § 5 odst. 3 písm. a) zákona o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací.

1. **Připomínky k navrhovaným změnám programu**

*K části 5. – Doba trvání programu*

V návrhu na změnu programu je uvedeno, že: *„Maximální doba realizace je omezena na dobu trvání programu.“*

**Připomínka:** Rada doporučuje tuto větu upravit na: *„Maximální doba realizace veřejných zakázek je omezena na dobu trvání programu.“*

*K části 9. – Zaměření a cíle programu (k problematice uživatele výsledků):*

V programu je navrženo změnit uživatele výsledků a to tak, že jediný uživatel výsledku se mění na *„subjekty, jejichž činnost mohou orgány státní správy ve své působnosti metodicky ovlivnit nebo organizace zřízené příslušnými orgány státní správy“.*

**Zásadní připomínka:**

**Toto vymezení odporuje pravidlům veřejné zakázky ve výzkumu, vývoji a inovacích podle § 2 odst. 2 písm. g) zákona o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací a rovněž i § 16 odst. 1 a 2 tohoto zákona.**

**Upozornění:**

Podle § 2 odst. 2 písm. g) zákona o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací jeveřejnou zakázkou ve výzkumu, vývoji a inovacích zakázka na služby v aplikovaném výzkumu, vývoji nebo inovacích **pro potřeby poskytovatele nebo správního úřadu, který není poskytovatelem, pokud jsou tito jedinými uživateli výsledku podle písmene k)**, která je zadána příjemci v rámci programu aplikovaného výzkumu, vývoje a inovací postupem podle zákona o veřejných zakázkách a realizována na základě smlouvy o poskytnutí podpory podle tohoto zákona, popřípadě na základě rozhodnutí o poskytnutí podpory (§ 9 odst. 5 a 6 zákona o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací), je-li příjemce organizační složkou státu nebo organizační jednotkou ministerstva, zabývající se výzkumem a vývojem (dále jen „veřejná zakázka“).

Pokud by se připustilo, že výsledky bude používat (i vlastnit) i jiný subjekt než poskytovatel, nebylo by možné projekty financovat ve výši 100 % a práva k výsledkům by se řídila jinými pravidly (viz § 16 zákona o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací). Vztahy mezi poskytovatelem a příjemcem, potažmo jím zřízenými organizacemi, se odvíjí od následné dohody o způsobu využití výsledků, možnosti převodu vlastnictví k těmto výsledkům či jiným ujednáním, ke kterému je dle zákona o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací nezbytný souhlas poskytovatele.

**Tato připomínka již byla obsažena ve stanovisku k návrhu na změnu programu BETA, které Rada projednala na svém 275. zasedání dne 27. září 2012.**

*K části 10. – Srovnání současného stavu v České republice a v zahraničí:*

V této části předkladatel návrhu na změnu programu dodává, že: *„Řada modelů zadávání veřejných zakázek je uvedena ve sdělení Komise ze dne 14. prosince 2007 nazvaném Zadávání veřejných zakázek v předobchodní fázi: Podpora inovace na účelem zajištění udržitelné vysoké kvality veřejných služeb v Evropě, která se týká veřejných zakázek na služby v oblasti výzkumu, vývoje, jež nespadají do oblasti působnosti SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU a RADY 2014/24/EU ZE DNE 26. ÚNORA 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES.“*

**Připomínka:** Doplněný text nesděluje žádné komparativní informace. Pouze konstatuje, že příslušné dokumenty EU obsahují různé procesní mechanismy zadávání zakázek. Nejsou zde uvedeny příklady zemí, které uvedené modely využívají. Po formální stránce by zde měl být použit stejný styl písma u názvu směrnice jako v textu.

Rada dále upozorňuje, že směrnice je závazná pro členské státy, pokud jde o účinek, jehož má být dosaženo. Způsob provedení si každý členský stát volí sám cestou transpozice směrnice do národního právního řádu.

*K části 13. – Podmínky poskytnutí účelové podpory*:

V této části došlo v návrhu programu k výrazným změnám v textu oproti vládou schválenému programu.

V prvním odstavci je nyní řečeno, že: *„Účelová podpora může být na návrh předkladatele výzkumné potřeby přímo poskytnuta výzkumné organizaci zřízené v působnosti předkladatele výzkumné potřeby.“* A dále ve třetím odstavci je konstatováno: *„Účelová podpora bude dále poskytována na základě výsledků výběrového řízení v rámci postupu určeného zákonem o veřejných zakázkách a v souladu s programem, dle § 10, § 11 a § 31 zákona č. 130/2002 Sb. a na základě smlouvy nebo rozhodnutí o poskytnutí podpory v termínech stanovených smlouvou nebo rozhodnutím o poskytnutí podpory“.*

**Zásadní připomínka:**

**Rada nesouhlasí se změnou způsobu poskytování účelové podpory. Z textu není zcela jasné, na základě čeho by měla být účelová podpora poskytnuta přímo výzkumné organizaci v působnosti předkladatele výzkumné potřeby. V části 16 materiálu je navíc výslovně uvedeno, že zadávací řízení v rámci tohoto programu bude probíhat pouze postupem dle zákona o veřejných zakázkách nebo na základě výjimky uvedené v § 18 odst. 5 zákona o veřejných zakázkách. V tomto ohledu je materiál vnitřně rozporný, neboť předkladatel žádné další výjimky nedeklaruje.**

K části 13. – zadávání výzkumných potřeb:

V této části je dále nový text: *„U opakujících se výzkumných potřeb (do předpokládané maximální výše 300 tis. Kč za jednu výzkumnou potřebu a 2 mil. Kč v úhrnu ročně) zaměřených zejména na řešení zahraničně-bezpečnostních politik státu mohou odborní garantu navrhnout alokování finanční částky pro tyto účely jako předpokládané dílčí výzkumné potřeby. V případě schválení navržené částky budou předkládané dílčí výzkumné potřeby operativně zadávány k řešení, a to s ohledem na akutní potřebu státu ve výše uvedené oblasti.“*

**Zásadní připomínka:**

**Rada poukazuje na nejasnost v postupu při zadávání opakujících se výzkumných potřeb např. z hlediska alokace finančních prostředků a nejasnosti, které subjekty by připadaly v úvahu jako žadatelé o podporu na opakující se výzkumné potřeby na řešení zahraničně-bezpečnostních politik státu, a to z důvodu zabránění možných duplicit ve financování s programy jiných poskytovatelů (zejm. MO, MV).**

*K části 16. – Obecná kritéria hodnocení:*

Tato část materiálu na změnu programu je doplněna o návrh, aby každý z dotčených resortů mohl navrhnout k řešení výzkumné potřeby výzkumnou organizaci.

**Zásadní připomínka:**

**Hodnocení návrhů výzkumných potřeb musí proběhnout v souladu se zákonem o veřejných zakázkách a zákonem o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovacích.**

1. **Závěr**

Rada

1. nesouhlasí s navrženými změnami v programu,
2. nesouhlasí s předložením návrhu na změnu programu vládě,
3. doporučuje poskytovateli ponechat stávající znění programu beze změny a nový program veřejných zakázek vyhlásit až po řádném ukončení a vyhodnocení programu.

V Praze dne 30. ledna 2015

1. Jedná se o výsledek promítnutý do právních norem a předpisů, který je již součástí současně platného znění programu. [↑](#footnote-ref-1)