

Nové principy rozdělování výdajů na VaVaI v příštích letech

I Obecná část

Povinnost předložit vládě návrh výdajů státního rozpočtu na výzkum, experimentální vývoj a inovace je Radě pro výzkum, vývoj a inovace (dále jen „Rada“) uložena zákonem č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací, v platném znění. Proto Rada na svém 268. zasedání v prosinci 2011 schválila Směrnici k přípravě návrhu výdajů na rok 2013 a střednědobého výhledu na roky 2014 a 2015 (dále jen „Směrnice“) a v lednu 2011 rozeslala poskytovatelům finančních prostředků státního rozpočtu na výzkum, experimentální výzkum a inovace první návrh.

Rada ve svém návrhu podle § 5a odst. 2 zákona vycházela ze střednědobého výhledu výdajů na výzkum, experimentální vývoj a inovace na léta 2013 a 2014, schváleného usnesením vlády ze dne 21. září 2011 č. 692, a ze zákona č. 455/2011 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2012. Dále vycházela z podmínek stanovených zákonem č. 130/2002 Sb., které byly součástí Směrnice k přípravě návrhu výdajů na rok 2013.

Při přípravě návrhu se Rada řídila celkovým objemem finančních prostředků státního rozpočtu na výzkum, experimentální vývoj a inovace a závaznými rozpočtovými ukazateli pro účelovou a institucionální podporu pro roky 2013 a 2014.

II Mandát schválený 24. 2. 2012 na 270. zasedání RVVI

Ke dni 17. února 2012 byly v zaslaných návrzích poskytovatelů značné rozdíly oproti Radou zaslaným podkladům respektujícím střednědobý výhled. Na svém 270. zasedání rozhodla Rada následovně:

- Rada nesouhlasí s návrhem MPO na zvýšení výdajů v r. 2013 o 650 000 tis. Kč vzhledem k tomu, že překračuje platný střednědobý výhled; na stejném principu by bylo nutné zvýšit výdaje ostatních kapitol, což překračuje disponibilní zdroje státního rozpočtu. Rada ukládá svým zástupcům při jednání se správcem rozpočtové kapitoly s předloženým návrhem nesouhlasit.
- Rada nesouhlasí s návrhem MZ na zvýšení výdajů v r. 2013 o 425 522 tis. Kč vzhledem k tomu, že překračuje platný střednědobý výhled; na stejném principu by bylo nutné zvýšit výdaje ostatních kapitol, což překračuje disponibilní zdroje státního rozpočtu. Rada ukládá svým zástupcům při jednání se správcem rozpočtové kapitoly s předloženým návrhem nesouhlasit.
- Rada nesouhlasí s návrhem MZe na zvýšení výdajů v r. 2013 o 1 381 tis. Kč (rozdíl mezi navrženým zvýšením institucionálních výdajů oproti navrženému snížení účelových výdajů) vzhledem k tomu, že překračuje platný střednědobý výhled; na stejném principu by bylo nutné zvýšit výdaje ostatních kapitol, což překračuje disponibilní zdroje státního rozpočtu. Rada ukládá svým zástupcům při jednání se správcem rozpočtové kapitoly s předloženým návrhem nesouhlasit.
- Rada nesouhlasí s návrhem TA ČR na zvýšení výdajů v r. 2013 o 400 000 tis. Kč vzhledem k tomu, že překračuje platný střednědobý výhled; na stejném principu by bylo nutné zvýšit výdaje ostatních kapitol, což překračuje disponibilní zdroje státního rozpočtu. Rada ukládá svým zástupcům při jednání se správcem rozpočtové kapitoly s předloženým návrhem nesouhlasit.

Pro následné jednání v období od 7. do 15. března 2012 se zástupci rozpočtových kapitol Rada dále schválila na svém 270. zasedání Mandát po jednání s poskytovateli (dále jen „Mandát“).

Mandát vychází ze střednědobého výhledu na roky 2013 a 2014, schváleného usnesením vlády ze dne 21. září 2011 č. 692, a z následujícího výpočtu:

- 1) od střednědobého výhledu schváleného vládou pro rok 2013 jsou odečteny výzkumné záměry

$$\text{SDV}_{\text{vlada}} - \text{VZ} = \text{RVO}_{\text{vlada}}$$

- 2) částka $\text{RVO}_{\text{vlada}}$ je rozdělena na 80% a 20 %

$$\text{RVO}_{\text{vlada}} = \text{RVO}_{(80)} + \text{RVO}_{(20)}$$

- 3) částka $\text{RVO}_{(20)}$ je přepočtena dle výsledků Hodnocení 2011

$$\text{RVO}_{(20)} * \text{H11} = \text{RVO}_{(20) \text{ H11}};$$

kde H11 je poměr bodů, které získal daný poskytovatel, vůči sumě všech bodů Hodnocení 2011

- 4) výsledná částka na poskytovatele je stanovena jako součet 80 % podílu částky RVO a 20 % částky $\text{RVO}_{(20) \text{ H11}}$ přepočtené dle výsledků Hodnocení 2011

$$\text{RVO}_{(80)} + \text{RVO}_{(20) \text{ H11}} = \text{RVO}_{\text{Poskyt}}$$

Rozpočtová kapitola	Návrh rozdělení institucionálních výdajů na rok 2013 (tis. Kč)					100% RVO 2012
	Výzkumné záměry 2013	80 % RVO 2013	20 % Hodnocení 2011	RVO celkem	CELKEM VZ + RVO	
Akademie věd ČR	165 813	2 190 569	475 723	2 666 292	2 832 105	2 738 211
Ministerstvo kultury	0	57 944	14 124	72 068	72 068	72 430
Ministerstvo obrany	0	62 372	12 982	75 354	75 354	77 965
Ministerstvo průmyslu a obchodu	0	119 627	26 750	146 377	146 377	149 534
Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy	114 721	3 755 110	1 036 943	4 792 053	4 906 774	4 693 888
Ministerstvo vnitra	0	44 050	9 980	54 030	54 030	55 063
Ministerstvo zdravotnictví	0	324 569	68 616	393 185	393 185	405 711
Ministerstvo zemědělství	90 702	239 185	53 239	292 424	383 126	298 981
Celkový součet	371 236	6 793 426	1 698 357	8 491 783	8 863 019	8 491 783

Podrobné tabulky srovnávající SR v letech 2011, 2012, střednědobý výhled na 2013 a Mandát jsou uvedeny v přílohách č 1 a 2.

III Jednání o SR na 271. zasedání Rady 30. 3. 2012

Jednání o SR na 2013 vedená v období od 7. do 15. března 2012 se zástupci rozpočtových kapitol na základě Mandátu byla uzavřena v části institucionální podpory bez rozporu s 8 rozpočtovými kapitolami, a to s GA ČR, MK, MŠMT, MO, MPO, MV, TA ČR a Úřvl ČR. S rozporem byla uzavřena jednání s AV ČR, MZ a MZe.

Rozpor s GA ČR (požadované navýšení o 7 100 tis. Kč institucionálních výdajů na činnost) byl vyřešen snížením účelových výdajů o 7 100 tis. Kč a navýšením institucionálních výdajů o stejnou částku, a to ve všech třech letech (2013, 2014, 2015).

1) Rozpory – r. 2013 (celkem 145 291 tis. Kč)

- a) AV ČR – požaduje o 71 919 tis. Kč více institucionálních výdajů na rozvoj výzkumných organizací. Tato částka odpovídá střednědobému výhledu bez korekce „80 % – 20%“ pomocí Metodiky hodnocení 2011 provedené v Mandátu.
- b) MZ – požaduje o 66 815 tis. Kč více institucionálních výdajů na rozvoj výzkumných organizací. Tato částka odpovídá střednědobému výhledu bez korekce „80 % – 20 %“ pomocí Metodiky hodnocení 2011 provedené v Mandátu navýšenému o 54 289 tis. Kč
- c) MZe – požaduje o 6 557 tis. Kč více institucionálních výdajů na rozvoj výzkumných organizací. Tato částka odpovídá střednědobému výhledu bez korekce „80 % – 20 %“ pomocí Metodiky hodnocení 2011 provedené v Mandátu.

Bez rozporu byla uzavřena jednání o účelové podpoře se 7 rozpočtovými kapitolami, a to s AV ČR, GA ČR, MK, MŠMT, MZ, MZe, Úřvl ČR. S rozporem byla ukončena jednání s MO, MPO, MV a TA ČR.

Rozpor s GA ČR požadované navýšení o 7 100 tis. Kč institucionálních výdajů na činnost) byl vyřešen snížením účelových výdajů o 7 100 tis. Kč a navýšením institucionálních výdajů o stejnou částku, a to ve všech třech letech (2013, 2014, 2015).

1) Rozpory – r. 2013 (celkem 1 050 000 tis. Kč)

- a) MPO – požaduje zvýšení účelové podpory na program FR „TIP“ o 650 000 tis. Kč.
- b) TA ČR – požaduje zvýšení účelové podpory na program TA „ALFA“ o 400 000 tis. Kč.

Bez souvislosti s výše uvedenými rozpory byla na 271. zasedání představena alternativní varianta k Mandátu, tzv. varianta H, kterou navrhl předseda České konference rektorů a podpořil předseda RVVI (viz zápis z 271. zasedání). V této variantě jsou položky rozvoj výzkumných organizací uvedené ve střednědobém výhledu schváleném usnesením vlády ze dne 21. září 2011 č. 692 přepočteny celé dle výsledků Hodnocení 2010 a poté je 20 % takto přepočtených položek dále přepočteno dle výsledků Hodnocení 2011. U MŠMT je ve variantě H takto navýšena položka na rozvoj výzkumných organizací o 425 mil. Kč a tato částka je kompenzována snížením u všech ostatních poskytovatelů, z toho nejvíce u AV ČR o 305 mil. Kč.

Jednání o rozpočtu bylo odloženo na 272. zasedání Rady.

IV Schválený návrh výdajů státního rozpočtu České republiky na výzkum, vývoj a inovace na rok 2013 s výhledem na léta 2014 a 2015 na 272. zasedání Rady 27. 4. 2012

V připomínkovém řízení členů Rady mezi 271. a 272. zasedáním bylo k variantě H uvedeno: varianta H nezohledňuje doporučení mezinárodního auditu vědy, výzkumu a inovací v ČR vypracovaného pro MŠMT mezinárodním konsorciem vedeným britskou firmou Technopolis a přináší značnou destabilizaci rozpočtu u některých poskytovatelů. Mechanický přepočet bodů Hodnocení na dělení rozpočtu mezi poskytovatele se nepoužívá v žádné vědecky vyspělé zemi a nelze očekávat, že by některá tento nástroj od nás převzala. Čím více budeme tento nástroj používat, tím více se budeme v systému financování vědy a výzkumu vzdalovat vědecky vyspělým zemím.

V připomínkovém řízení byl uveden následující shrnující výňatek z mezinárodního auditu: „The problems both of the Evaluation Methodology as a tool for evaluating the quality of research and as a mechanism for allocating institutional funding are so fundamental that they cannot be solved simply by modifying and adapting the Evaluation Methodology. Hence, we recommend that the Evaluation Methodology should be discontinued and replaced by a new system.“

Varianta H byla stažena před 272. zasedáním Rady.

Pro 272. zasedání vypracoval sekretariát novou variantu návrhu rozpočtu, která vychází z Mandátu a z dodatečného požadavku předsedy Rady zvýšit podporu výzkumu a vývoje na vysokých školách o 250 mil. Kč a zvýšit podporu průmyslového výzkumu o 250 mil. Kč při zachování celkového výdajového rámce daného střednědobým výhledem na rok 2013.

V konkrétní podobě předložené varianty bylo navrženo:

- Snížení institucionálních výdajů AV ČR na rok 2013 o 445 mil. Kč oproti střednědobému výhledu na rok 2013.
- Snížení institucionálních výdajů Úřadu vlády ČR určených na činnost Rady na rok 2013 o 5 mil. Kč.
- Snížení výdajů Grantové agentury ČR na rok 2013 o 50 mil. Kč.
- Zvýšení institucionálních výdajů na rozvoj výzkumných organizací v rozpočtové kapitole MŠMT na r. 2013 o 250 mil. Kč.
- Zvýšení účelových výdajů na program TIP v rozpočtové kapitole MPO na rok 2013 o 250 mil. Kč

Návrh rozpočtu nebyl projednán s poskytovateli a pro zasedání Rady nebyla vypracována věcná a nezávislá analýza dopadu navržených rozpočtových opatření na vědu, výzkum a konkurenceschopnost ČR.

Členové Rady se při projednávání návrhu mohli opřít o mezinárodní audit vědy, výzkumu a inovací v ČR.

Rada odmítla další uplatnění mechanického přepočtu bodů Hodnocení na dělení rozpočtu mezi poskytovatele. Pro toto rozhodnutí lze nalézt v mezinárodním auditu podrobné zdůvodnění, ve kterém se mimo jiné uvádí: „*The Evaluation Methodology gives rise to strategic behaviour. In order to maintain the same level of funding, institutes have to acquire as many points as possible, which encourages a very short term strategy, while quality of research requires a long term strategy. As a result, the big threat is that the Evaluation Methodology determines the research efforts, instead of an evaluation system that is suited to assess the quality of the research.... It has been refined annually, but in the absence of a change that introduces prospective elements and judgement it will continue to perform badly, fragmenting research efforts, discouraging collaboration, distorting research performers' innovation-orientated activities and impeding the development of research strategy and investment and the creation of science-industry links..... For this reason we strongly recommend discontinuing the Evaluation Methodology. Improving the Evaluation Methodology bit by bit, as is currently being done, is not a solution, as these incremental improvements will not remedy the Evaluation Methodology's most fundamental flaws, such as the Evaluation Methodology not differentiating among types of research organisations despite their different missions and roles, or the Evaluation Methodology treating the different disciplines the same although they produce different research outputs and have different publishing patterns, or the Evaluation Methodology not being forward-looking, thus leaving no room for improvement and capacity building*“

Rada odmítla zvýšení účelových výdajů na program TIP v rozpočtové kapitole MPO. Program TIP již vyčerpal téměř celou částku původně schválenou na tento program, přičemž v prvních 4 letech bylo vyčerpáno o 4 mld. Kč více, než bylo v plánu (viz zápis z 271. zasedání Rady). V mezinárodním auditu lze nalézt další opodstatnění tohoto rozhodnutí: „*The TIP programme of the Ministry of Industry and Trade does not provide sufficient incentives for science-industry collaborations..... Overall, the TIP programme, operated by the Ministry of Industry and Trade may be considered as a clear step back from the programmes TANDEM and IMPULS, which have ceased its funding activities.... The programme TIP should be substituted by a more advanced programme that incorporates training measures, exchange schemes with the academic sphere, and offers tailored approaches for SMEs and larger companies.... Bottlenecks of the Czech Innovation system, such as low interactions of the research community with the industrial community, will not be eased just by a consideration in the selection process of projects.*“

Předložený návrh téměř 10% (445 mil. Kč) snížení institucionálního rozpočtu AV ČR oproti střednědobému výhledu (4 556 681 tis. Kč) je destabilizující a v mezinárodním auditu nelze nalézt opodstatnění pro takové rozhodnutí. Audit v této věci mimo jiné uvádí: „*Universities and Research Organisations (i.e. the Academy plus other government research laboratories) account for the lion's share of Czech Republic publications. Quality is improving among all groups of institutions but the Research Organisations (i.e. primarily the ASCR) tend to perform the best.... The ASCR and Charles University dominate international co-publication patterns.... While there are important exceptions – not least the Institute of Organic Chemistry and Biochemistry of the ASCR (which generates significant licensing income for the Academy) – management in both industry and the research sector tends to lack knowledge and experience of IPR management..... The Academy of Sciences has established its own internal evaluation system and this can be used as a starting point for learning about evaluation, although some elements of the ASCR evaluation, in particular the peer selection process, need to be brought in line with international good practice..... Incidentally, a comparison showed that the results of the ASCR evaluations are largely in line with the results of our own reviews.... The ASCR evaluations do not only look at research outputs like the Evaluation Methodology. Besides examining research quality in the strict sense of the word, the evaluations also take into account research management, research strategy, research facilities, PhD training, and societal relevance of research, etc.... Data presented in the study have shown that the ratio of project funding versus institutional funding is already high in international comparison. It provides the public authorities enough room for strategic steering, and we see no need to further expand this share of funding for the following reasons: Compared with institutional funding, project funding is relatively costly. Programmes have to be developed, fair and transparent selection procedures have to be established, the demand of the scientific community has to be validated, and respective awareness initiatives have to be launched. The programme implementation and its success have to be monitored and evaluated. All this is related with costs and needs to be taken into account when choosing project funding as main source of allocation. Project selection mechanisms bear the risk to be biased, which may have unintended consequences for the research community and hamper the effectiveness of the measures. Project funding mechanisms focus predominantly on shorter periods of times, which may be fulfilled within a period of 1-3 years. Empirical studies have shown that the scientific impact of short-term research funds is considerable lower than for long-term centre-based funding mechanisms. Longerterm funding and higher levels of funding concentrated on distinct research groups are a strong determinant for long-term scientific and commercial success.*“

Při projednávání návrhu navýšení institucionálního rozpočtu kapitoly MŠMT na výzkum, vývoj a inovace oproti střednědobému výhledu bylo poukázáno na vládou plánované další škrtky v rozpočtu vysokých škol na výuku a vzdělávání.

Návrh rozpočtu schválený na 272. zasedání Rady 27. 4. 2012, shrnutý v příloze č. 3, odráží z části výchozí stav v jakém byl návrh připraven před 272. zasedáním, z části odráží výše zmíněné závěry mezinárodního auditu a z části snahu o vyjednání kompromisu mezi členy Rady během pracovního jednání 26. 4. 2012 a tím zachování integrity Rady.

Rada si je vědoma, že přípravu návrhu rozpočtu na rok 2013 provázely po 270. zasedání Rady zvraty, které znemožnily systematickou a koncepční práci nad rozpočtem. Proto se v návrhu střednědobého výhledu na rok 2014 Rada drží střednědobého výhledu na rok 2014 schváleného usnesením vlády ze dne 21. září 2011 č. 692. Střednědobý výhled na rok 2015 kopíruje rok 2014. Aby nedošlo k obdobné nekonceptnosti a časovému tlaku při přípravě návrhu rozpočtu na rok 2014, otevře Rada jednání o této otázce již na některém z příštích zasedání před letní přestávkou. Mezinárodní audit dává jasné vodítko jak systematicky a koncepčně postupovat při přípravě pravidel financování vědy a výzkumu v ČR, viz následující výňatek z auditu:

"9.3.3 Implementing the two new forms of allocating institutional funding in the Czech Republic

In this section we are describing the process required to set up the new funding system. Obviously, it takes time to change a whole funding system. As particularly the Finnish case study shows, continuity and a political will to go through with the changes – irrespective of the colour of the government – are key to success. Setting up a new funding system consists of three phases: first, a planning phase where the exact mechanisms to be used are conceived. This phase includes a great deal of research and simulation. The second phase is the implementation phase where the mechanisms are implemented, possibly first as a pilot and then at full scale. The third phase is the ‘settling down’ phase where the system becomes ‘natural’ and is showing first effects. It is mainly due to the performance contracts that it will take around a decade whole new funding system to be established and running in the sense that the new system will have become ‘routine’ for all parties involved. However, new funding formulas for the different types of organisations will not take very long to set up and implement. So the Czech Republic will not need to wait for ten years to have a new funding system.

The first part of the system we are suggesting – the funding formulas – can be set up and implemented within a couple of years.

9.3.3.1 Transition period 1: ‘Historical’ allocation of funding & preparation of formula budget

‘Historical’ allocation

For the next few years we suggest allocating funding ‘historically’ based on the average yearly amounts organisations received over the last years (Figure 33). Changes have been dramatic over the last few years, so means of the last three or five years will have to be used. We suggest that research organisations will get whichever amount is greater. The ‘historical’ allocation of institutional funding will give the Czech system the predictability it needs and the opportunity to establish formula-based systems for the universities, the Academy of Science, and different types of research institutes...."