

IV.

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

Strategické dokumenty o výzkumu, vývoji a inovacích („dále jen „VaVaI“), které obsahují záměry státu a opatření pro jejich realizaci, se zpravidla formulují na dobu, která je delší než volební období. Jako příklady lze uvést Velkou Británii, která v roce 2003 schválila Rámec podpory vědy a inovací na léta 2004–2014¹, Rakousko, které v letošním roce vyhlásí Strategii výzkumu, vývoje a inovací 2020², nebo Evropskou unii, která na prosincovém jednání Rady EU pro konkurenceschopnost schválila záměr přípravy Vize 2020 pro evropský výzkumný prostor.³

Tato dlouhodobost ztěžuje přípravu strategických dokumentů. Dokumenty musí být v zásadě přijatelné i pro nové vlády ustavené v parlamentních volbách v období časového horizontu dokumentů. Příprava vyžaduje širokou účast na vypracování a projednávání. Gestoři zpracování usilují o co nejširší konsensus a o řádné vysvětlení a zdůvodnění, proč některé návrhy či doporučení nebyly do dokumentu zapracovány. Nezbytné změny strategických dokumentů vyvolané nejen případnou změnou politické orientace vlády, ale i změnou vnitřních a vnějších ekonomických nebo sociálních podmínek se řeší novelizací dokumentu na základě podrobného hodnocení dosavadního průběhu realizace.

Rada pro výzkum a vývoj (dále jen „RVV“), jako předkladatel návrhu Národní politiky výzkumu, vývoje a inovací ČR na léta 2009–2015 (dále jen „NP VaVaI“), při přípravě návrhu a jeho projednávání respektovala výše uvedené přístupy.

Předkládaný návrh NP VaVaI je vedle novely zákona č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu a vývoje z veřejných prostředků druhým základním nástrojem pro realizaci Reformy systému výzkumu, vývoje a inovací ČR, která byla schválena usnesením vlády ze dne 26. března 2008 č. 287.

Pro přípravu návrhu NP VaVaI byly kromě řady zahraničních i domácích dokumentů využity i účelově připravené studie Technologického centra AV ČR:

- Zelená kniha výzkumu, vývoje a inovací v ČR
- Bílá kniha výzkumu, vývoje a inovací v ČR
- Kniha zahraničních dobrých praxí při realizaci politik výzkumu, vývoje a inovací

RVV považuje za účelné vysvětlit některé širší souvislosti hlavních částí předkládaného návrhu NP VaVaI v této důvodové zprávě.

I. Východiska NP VaVaI

Jak již bylo uvedeno, návrh NP VaVaI vychází z vládou schválené Reformy a je v souladu s novelou zákona o veřejné podpoře výzkumu a vývoje. Dále návrh zohledňuje další dokumenty, jejichž příprava byla uložena usnesením vlády k Reformě a které již vláda schválila. Jde především o:

- meziresortní průřezové koncepce zaměřené na oblast VaVaI:

¹ Science and Innovation Investment Framework 2004–2014. K dispozici na portálu Ministerstva pro inovace, univerzity a dovednosti Velké Británie www.dius.gov.uk.

² Informace o obsahu a cílech strategie jsou k dispozici na portálu rakouského Spolkového ministerstva pro dopravu, inovace a technologie www.bmvit.gv.at.

³ 2020 Vision for the European Research Area, dokument 16767/08 RECH 410 COMPET 510.

- Meziresortní koncepci bezpečnostního výzkumu a vývoje České republiky do roku 2015, schválenou usnesením vlády ze dne 27. června 2008 č. 743,
- Meziresortní koncepci mezinárodní spolupráce ve výzkumu a vývoji České republiky do roku 2015, schválenou usnesením vlády ze dne 9. července 2008 č. 852,
- Koncepci Informačního systému výzkumu, vývoje a inovací na období let 2009 až 2012, schválenou usnesením vlády ze dne 3. listopadu 2008 č. 1335,
- Meziresortní koncepci aplikovaného výzkumu a vývoje národní a kulturní identity do roku 2015, schválenou usnesením vlády ze dne 1. prosince 2008 č. 1525,
- Meziresortní koncepci podpory velkých infrastruktur pro výzkum a vývoj do roku 2015, schválenou usnesením vlády ze dne 16. prosince 2008 č. 1585,
- odvětvové koncepci aplikovaného výzkumu a vývoje:
 - Koncepci obranného aplikovaného výzkumu a vývoje do roku 2015, schválenou usnesením vlády ze dne 16. prosince 2008 č. 1587,
 - Koncepci zemědělského aplikovaného výzkumu a vývoje do roku 2015, schválenou usnesením vlády ze dne 26. ledna 2009 č. 113,
 - Koncepci zdravotnického aplikovaného výzkumu a vývoje do roku 2015 (bude vládě předloženo),
- Návrh výdajů státního rozpočtu České republiky na výzkum a vývoj na rok 2009 s výhledem na léta 2010 a 2011, který byl schválen usnesením vlády ze dne 27. června 2008 č. 793 a zpracován do zákona č. 475/2008 Sb., o státním rozpočtu ČR na rok 2009,
- Změny ve státní správě výzkumu, vývoje a inovací, schválené usnesením vlády ze dne 20. října 2008 č. 1305.

Při přípravě návrhu NP VaVaI byly dále využity koncepční dokumenty připravené v souvislosti s Reformou, a to Zelená kniha výzkumu, vývoje a inovací a Bílá kniha výzkumu, vývoje a inovací, které prošly širší veřejnou diskusí. Řídící skupina pro přípravu návrhu NP VaVaI zajistila i návaznost návrhu na Bílou knihu terciárního vzdělávání a připravovanou Reformu terciárního vzdělávání. Návrh přihlíží i k závazným a doporučujícím dokumentům orgánů Evropské unie, včetně závěrů Rady EU pro Konkurenceschopnost k dokumentu „Vize 2020 pro evropský výzkumný prostor“. V návrhu byly využity i poznatky z aktivit pořádaných v oblasti VaVaI v souvislosti s českým předsednictvím EU.

Zvláštní pozornost byla věnována i operačním programům podílově financovaným ze strukturálních fondů EU, které výrazně ovlivní základnu VaVaI v ČR a její rozvoj. Podrobnosti o stavu implementace pěti operačních programů s významem pro VaVaI jsou uvedeny v příloze.

II. Hlavní principy NP VaVaI a III. Cíle a aktivity NP VaVaI

Základní kapitoly NP VaVaI na sebe navazují. V části III jsou konkretizovány cíle pro realizaci principů uvedených v části II a navržena opatření, včetně gestorů a termínů plnění, pro realizaci cílů. NP VaVaI vytyčuje devět cílů. Návrh cílů vycházel z hodnocení současného stavu v ČR a z možností využít zahraniční „dobré praxe“.

Cíl 1 „Zavést strategické řízení VaVaI na všech úrovních“ a navržena opatření usilují o odstranění zbytečné diverzifikace veřejné podpory VaVaI, náhradu formálního řízení zaměřeného jen na rozdělování disponibilních finančních prostředků řízením strategickým, zaměřeným především na efektivnost využití prostředků a na přínosy VaVaI pro ekonomiku a společnost. Kromě jiného se navrhuje zřídit jeden koordinační orgán na ústřední úrovni státní správy s odpovědností za politiku VaVaI. Opatření má odstranit určitou dosavadní dvojkolejnost působení RVV a MŠMT.

Dalším významným opatřením je zřízení Technologické agentury ČR, která bude zajišťovat veškeré náležitosti související s rozhodující částí podpory aplikovaného výzkumu a vývoje v ČR. Technologická agentura ČR zajistí zvýšení efektivity a zrychlení postupů při poskytování veřejné podpory oproti postupům, kdy podporu zajišťovaly jednotlivé ústřední úřady státní správy.

Strategické řízení se neobejde bez přípravy vysoce odborných podkladových dokumentů, jejichž příprava má charakter výzkumu. V souladu s dobrou praxí zemí OECD i EU jako celku⁴ se navrhuje podporovat ze státních výdajů na VaV nezávislou organizaci, která by kontinuálně zajišťovala odborné analyticko-koncepční podklady pro tvorbu, realizaci a hodnocení politiky VaVaI.

Opatření pro Cíl 2 „Zacílit veřejnou podporu VaVaI na potřeby udržitelného rozvoje“ odstraňují přežívající praxi polytematičnosti veřejné podpory VaVaI, která neodpovídá možnostem VaVaI v ČR ani velikosti země. Podpora, především aplikovaného VaVaI, je rozptýlena do příliš velkého počtu oborů a směrů. Pro skutečně významné perspektivní směry se nedaří vytvářet potřebná „kritická množství“ kapacit a jejich podpory. Navrhovaná NP VaVaI mění postupy přípravy priorit aplikovaného VaVaI, do přípravy bude v podstatě vyšší míře než doposud zapojena uživatelská sféra výsledků VaV. Priorit bude méně a budou stanovovány s ohledem na socio-ekonomické potřeby ČR. Politika odstraňuje dosavadní samoučelnost priorit stanovených v dlouhodobých základních směrech výzkumu. Novým způsobem stanovené priority se stanou základem pro navrhování programů aplikovaného výzkumu.

U základního výzkumu nebude stát ani jeho politika VaVaI přímo stanovovat priority. Volba směrů, cílů, metod a postupů bude záležitostí vedení výzkumných organizací a institucí pro podporu základního výzkumu. Výsledky základního výzkumu však budou podrobeny hodnocení a poskytovaná podpora bude mnohem více než doposud záviset na dosažených výsledcích. Hodnoceny budou přínosy pro světovou vědu a přínosy buď přímo pro práci nebo pro navazující aplikovaný výzkumu a vývoj.

Cíl 3 „Zvýšit efektivitu systému veřejné podpory VaVaI“ bezprostředně souvisí s cílem 2. Zásadním způsobem se mění postupy při poskytování účelové podpory. Dosavadní institucionální podpora je založena na hodnocení výzkumných záměrů, které jsou příliš obecnými, rozsáhlými záměry výzkumných prací buď celých výzkumných organizací nebo větších týmů výzkumných pracovníků na období čtyř až šesti let. Přílišná obecnost znesnadňuje a v řadě případů znemožňuje objektivní hodnocení dosažených výsledků. Formální postupy hodnocení výzkumných záměrů učinily z institucionální podpory v podstatě nárokovou složku. Z rozdělování institucionální podpory se vytratily principy soutěže o veřejné prostředky. NP VaVaI zásadním způsobem mění postupy pro poskytování institucionální podpory. Výše institucionální podpory výzkumným organizacím, které budou splňovat podmínky dle předpisu EU⁵, bude závislá na výsledcích hodnocení výsledků VaV podle jednotné metodiky schválené RVV.

V současné době je téměř polovina výdajů státního rozpočtu na VaV poskytována formou institucionální podpory. NP VaVaI obsahuje opatření na zvýšení podílu účelové podpory, kde jsou snáze splnitelné principy soutěže uchazečů o podporu, než je tomu u institucionální podpory.

Jedním z opatření pro plnění cíle 3 je i prosazení důsledného hodnocení návrhů programů, průběhu programů a jejich výsledků a dopadů. Bude odstraněn přežívající formalismus v hodnocení programů, především při závěrečných hodnocení jejich výsledků a dopadů na ekonomiku a společnost.

⁴ EU má pro přípravu odborných podkladů pro tvorbu a realizaci jednotlivých politik EU zřízeno Jednotné výzkumné středisko (Joint Researcher Centre – JRC) se sedmi ústavů v pěti členských zemích EU.

⁵ Rámec Společenství pro státní podporu výzkumu, vývoje a inovací; Úřední věstník unie 2006/C 323/01.

Rychlost a efektivnost dosahování kvalitních výsledků ve VaV jsou stále více závislé na vybavení moderními a většinou nákladnými přístroji a zařízeními a na rychlém a bezbariérovém přístupu k velkým infrastrukturním zařízením, která část své kapacity poskytují i výzkumným pracovníkům z jiných organizací. NP VaVaI hodlá v návaznosti na vládou schválenou⁶ meziresortní koncepci podpory velkých infrastruktur VaV do roku 2015, kterou vypracovalo MŠMT, podporovat vznik a rozvoj velké infrastruktury pro VaVaI. Při rozhodování o poskytnutí podpory budou důsledně zvažovány otázky finančního zabezpečení provozu vybudované infrastruktury.

Hodnocení efektivnosti systému veřejné podpory vyžaduje dostatek konkrétních a objektivních informací o aktivitách VaVaI. Stávající Informační systém výzkumu a vývoje (dále jen „IS VaV“) bude rozšířen o informace o inovacích. Kromě jiného rozšířený systém usnadní transfer výsledků VaV do inovací výrobků, technologií a služeb. Koncepci rozvoje informačního systému vláda na návrh RVV schválila usnesením ze dne 3. listopadu 2008 č. 1335. NP VaVaI zajistí realizaci této koncepce.

Cíl 4 „Využívat výsledky VaV v inovacích a zlepšit spolupráci veřejného a soukromého sektoru ve VaVaI“ bude zabezpečován 10 opatřeními. Opatření jsou zaměřena na změnu orientace aktivit výzkumných organizací tak, aby VaV dosahoval více výsledků využitelných v praxi a na zvýšení efektivnosti a rychlosti transferu výsledků z veřejných výzkumných organizací a vysokých škol do podniků. Jde především o následující opatření:

- Tvorbu strategií výzkumných organizací zaměřených na realizaci VaV a ochranu duševního vlastnictví a na podporu realizace těchto strategií zvláštním programem;
- Stimulaci pracovníků výzkumných organizací k tvorbě poznatků pro praxi a ke spolupráci s podniky;
- Usnadnění přístupu malých a středních podniků k výzkumným kapacitám a k získávání poznatků výzkumu využitelných v inovacích;
- Zvážení možnosti motivovat účast rizikového kapitálu na podpoře VaVaI;
- Zlepšení doposud spíše jen nahodilých kontaktů a nedostatečné spolupráce výzkumných organizací a vysokých škol s podnikatelskou sférou kromě jiného i podporou vzniku a činnosti v zahraničí osvědčených technologických platforem.

Cíl 5 „Zlepšit zapojení ČR do mezinárodní spolupráce ve VaVaI“ bude realizován třemi opatřeními. Opatření jsou zaměřena na přednostní využití možností mezinárodní spolupráce k efektivnějšímu a rychlejšímu dosahování výsledků ku prospěchu ČR. NP VaVaI bude usilovat i o posílení aktivní účasti zástupců ČR na tvorbě dokumentů Společenství pro oblast VaVaI, na jejich realizaci a vyhodnocování.

Cíl 6 „Zajistit kvalitní lidské zdroje pro VaVaI“ bude realizován třemi opatřeními. Opatření jsou kromě jiného zaměřena na zlepšení postdoktorandského studia, na zvýšení atraktivnosti tohoto studia i pro uchazeče ze zahraničí a na podporu uplatnění absolventů vysokých škol v oblastech souvisejících s aplikovaným VaV a uplatňováním jeho výsledků. Podpořeny budou i studijní pobyty doktorandů a mladých výzkumných pracovníků na předních zahraničních pracovištích.

Cíl 7 „Vytvořit v ČR prostředí stimulační VaVaI“ bude realizován třemi opatřeními zaměřenými na zlepšování vztahů veřejnosti k VaVaI objektivním a srozumitelným informováním o přínosech VaV podporovaného z veřejných prostředků a na zbavování případných obav z nežádoucích dopadů využívání výsledků VaV na životní prostředí a lidi. Opatření mají přispět ke zvýšení atraktivnosti studia a pracovních kariér ve VaVaI pro mládež v ČR i zájemce ze zahraničí.

⁶ Usnesení vlády ze dne 16. prosince 2008 č. 1585.

V neposlední řadě by opatření měla zvýšit i atraktivnost českých výzkumných pracovišť a českých výzkumných pracovníků pro zahraniční zájemce o spolupráci ve VaV.

Cíl 8 „Zajistit účinné vazby na politiky v jiných oblastech“ bude zajišťován dvěma opatřeními. Tvorba koncepčních a strategických dokumentů pro jednotlivé oblasti působnosti státu, vyhodnocování jejich výsledků a přijímání korekčních opatření byla v posledních letech v ČR v porovnání se zahraničím spíše podceňována. Zkušenosti z posledních měsíců s finanční krizí, s jejími globálními ekonomickými dopady a problémy většiny členských zemí EU se zabezpečením bezpečného a spolehlivého zásobování energií prokazují význam zpracovávání dlouhodobějších koncepcí a strategií. K řešení mnoha problémů ekonomiky a společnosti může VaV přispět. Koncepce a strategie pro jednotlivé oblasti působnosti státu musí být provázány s koncepcemi a strategiemi VaVaI, respektive s NP VaVaI.

Navrhovaná opatření pro realizaci tohoto cíle usilují o zabezpečení návaznosti těchto dokumentů, o provázání nároků a požadavků jiných oblastí na VaVaI s nabídkou a možnostmi VaV pro tyto oblasti. K zabezpečování návaznosti přispívá i změna postupu při stanovování priorit aplikovaného VaV.

Cíl 9 „Důsledně hodnotit systém VaVaI“ bude realizován třemi opatřeními. Hodnocení dosavadních politik VaV ČR měla výrazně formální charakter. V hodnoceních se uvádělo, zda a kdy nějaký předpokládaný právní předpis byl vyhlášen, zda byl dodržen stanovený termín, zda a kdy byly vyhlášeny předpokládané programy výzkumu a jiné formální charakteristiky schválené politiky VaV. Nedostatečně, popřípadě zcela stranou zůstávalo hodnocení nadřazených cílů politiky VaV, hodnocení přínosů pro ekonomiku a společnost a hodnocení efektivnosti vynaložených finančních prostředků. Navržená opatření jsou zaměřena na:

- Průběžné hodnocení plnění Reformy a NP VaVaI a návrh případných korekčních opatření;
- Vytvoření metodiky a zavedení systému periodického hodnocení VaVaI na všech úrovních řízení;
- Komplexní hodnocení českého systému VaVaI za účasti renomované zahraniční organizace.

Výsledky uvedených opatření budou využity k případné aktualizaci NP VaVaI do roku 2015 a k přípravě národní politiky na další období.

IV. Hlavní principy NP VaVaI po roce 2015

V této části jsou stručně charakterizovány východiska nové politiky, její finanční aspekty a aspekty regionální a mezinárodní. Zvláštní pozornost bude vyžadovat zásadní změna finančního rámce pro realizaci politiky VaVaI pro období po roce 2015. K rozvoji VaVaI v období do roku 2015 významně přispějí, v rozsahu několika desítek miliard Kč, strukturální fondy EU. Pokud vůbec budou v příštím rozpočtovém období EU vůbec nějaké finanční prostředky na podporu VaVaI v ČR, potom budou výrazně nižší než ve stávajícím období. NP VaVaI po roce 2015 se bude muset vypořádat jednak s výrazným úbytkem unijních finančních zdrojů, jednak se zabezpečením provozu kapacit VaV vybudovaných s využitím strukturálních fondů EU.

V návrhu NP VaVaI budou využity i výsledky průběžných hodnocení výsledků realizace Reformy, plnění NP VaVaI na léta 2009–2015 a zahraničního auditu systému VaVaI ČR.

V. Nároky a dopady

V této části jsou podrobně a konkrétně hodnoceny nároky na právní řád, státní rozpočet a další systémové nároky. Konkretizovány jsou i dopady na ekonomiku, společnost a životní prostředí.

Finanční nároky budou částečně pokryty z prostředků strukturálních fondů EU na spolufinancování pěti operačních programů, které z větší či menší míry souvisejí s VaVaI.

Nároky na státní rozpočet jsou pro roky 2009 zabezpečeny zákonem o státním rozpočtu na rok 2009 a na další dva roky vládou schváleným výhledem výdajů státního rozpočtu na VaV v roce 2010 a 2011⁷. Pro roky 2012 až 2015 se předpokládá mírný nárůst výdajů státního rozpočtu na VaV. Nárůst nepřekračuje tempa růstu výdajů v letech 2009 až 2011.

VI. Priority aplikovaného výzkumu, vývoje a inovací ČR na léta 2009 - 2011

Předkládaný návrh nahrazuje aktualizované dlouhodobé základní směry výzkumu (dále jen „DZSV“), které na návrh RVV schválila vláda usnesením ze dne 18. října 2006 č. 1192. Schválené DZSV byly příliš široké, počty témat v jednotlivých prioritních směrech přesahovaly možnosti VaV ČR vytvořit a zajistit dostatečné lidské a finanční zdroje pro dosažení žádoucích výsledků. Navíc často vznikala nedorozumění, zda se DZSV týkají i základního výzkumu, či ne.

Návrh priorit aplikovaného výzkumu, vývoje a inovací připravily odborné komise RVV. Do přípravy byli zapojeni zástupci potenciálních uživatelů výsledků VaV. Do souboru priorit jsou zařazeny následující směry výzkumu:

- Biologické a ekologické aspekty udržitelného rozvoje
- Molekulární biologie a biotechnologie
- Energetické zdroje
- Materiálový výzkum
- Konkurenceschopné strojírenství
- Informační společnost
- Bezpečnost a obrana
- Priority rozvoje české společnosti

Pro každý z uvedených směrů jsou v návrhu uvedeny důvody a kritéria pro výběr příslušného směru, stanoveny jeho cíle. Zdůvodnění jsou doplněna SWOT analýzami. Pro každý směr jsou uvedeny očekávané výsledky. Stručně je charakterizován stav v zahraničí a stav v ČR, posouzeny jsou předpoklady a možnosti výzkumné základny, připravenost na využití výsledků a předpokládané přínosy využití výsledků.

Priority aplikovaného výzkumu, vývoje a inovací budou využity jako základní rámec pro rozhodování o podpoře aplikovaného výzkumu v letech 2009–2011.

Pro další období budou priority aktualizovány. V roce 2011 předloží RVV vládě návrh nových prioritních směrů (viz opatření A 2-1 návrhu NP VaVaI). V souladu s principy a cíli návrhu NP VaVaI se předpokládá ještě větší koncentrace a omezení počtu priorit a těsnější návaznost na potřeby socio-ekonomického rozvoje. V návrhu priorit budou zohledněny i případné změny udržitelného rozvoje (tj. socio-ekonomického a environmentálního rozvoje) po překonání ekonomických dopadů globální finanční krize a stabilizaci české ekonomiky.

⁷ Usnesení vlády ze dne 27. června 2008 č. 793.