**Principy**

**pro přípravu nového zákona o podpoře výzkumu, vývoje a inovací**

# Úvod

Principy nového zákona o podpoře výzkumu, vývoje a inovací (dále jen „Principy“) definují a vysvětlují hlavní změny oproti současnému systému podpory. Cílem je zajistit udržitelný rozvoj systému VaVaI, zajistit efektivnost výdajů na VaVaI a potřeby ekonomiky a společnosti.

Nový zákon o podpoře výzkumu, vývoje a inovací musí řešit nejen problémy minulosti, ale zejména a především výzvy, rizika a příležitosti do budoucnosti a to v horizontu nejméně cca 10 let. Znamená to mj., aby se nový systém podpory VaVaI začal připravovat na situaci po r. 2020 (resp. 2022 podle pravidla n+2), kdy skončí OP VVV, OP PIK a OP PPR a tím se sníží podpora VaVaI z evropských strukturálních a investičních fondů (dále jen „ESIF“). Je-li v současné době část dlouhodobě odsouvaných problémů (vyvolaných mj. nesystémovým využitím masivních dotací na VaVaI z ESIF v letech 2007 – 2013, resp. 2015 v předpokládaném objemu cca 90 mld. Kč) částečně řešitelná využitím prostředků ESIF, pak bez zásadních změn současného systému podpory VaVaI to po r. 2022 možné nebude. To vše přepokládá otevřené pojmenování jednotlivých problémů a jejich vazeb, možností jejich řešení včetně jejich výhod a nevýhod. Principy jsou tedy podkladem jak pro věcný záměr zákona (zejm. pro jeho obecnou část a RIA), tak pro část budoucí nové NP VaVaI.

Současně Principy naznačují koncepci budoucí Národní politiky výzkumu, vývoje a inovací (dále jen „NP VaVaI“) a zároveň chybějící implementační dokumenty k platné NP VaVaI. Platnou NP VaVaI, která je podle zákona základním strategickým dokumentem ČR pro tuto oblast, je „Aktualizace Národní politiky výzkumu, vývoje a inovací České republiky na léta 2009 až 2015 s výhledem do roku 2020“ (schválená usnesením vlády ze dne 24. dubna 2013 č. 294). Jak již její název napovídá, koncepčně vychází z NP VaVaI z roku 2009 a pokud jde o její realizaci, měla být zajišťována opatřeními (jedním z nich je i nový zákon) v letech 2014 až 2016.

Současné a předpokládané nedostatky a příležitosti systému podpory VaVaI a jeho dalšího rozvoje lze rozdělit do následujících tří vzájemně souvisejících bloků:

1. ekonomický rozvoj a udržitelnost systému podpory VaVaI,

2. absence inovací v systému státní podpory VaVaI,

3. státní správa a administrativa podpory VaVaI.

Ostatní problémy, které lze řešit novým zákonem o podpoře VaVaI (ne všechny problémy VaVaI jsou řešitelné legislativně, např. zaměření národních priorit VaVaI nebo postup při hodnocení / evaluaci) jsou podmnožinou jednoho z výše uvedených tří bloků.

Vzhledem k tomu, že nový zákon bude o podpoře výzkumu, vývoje a inovací, musí definovat pravidla, podle kterých lze na VaVaI poskytovat podporu z veřejných zdrojů. Na rozdíl od něj bude budoucí NP VaVaI definovat cíle politiky VaVaI, způsoby, jak jich dosáhnout a opatření k jejich naplnění.

Nový zákon tak nemůže definovat priority VaVaI, způsoby hodnocení, zakotvovat povinnost státu udržovat centra VaVaI, garantovat výši výdajů státního rozpočtu na VaVaI nebo podíly mezi účelovou / institucionální podporou nebo podporu základního / aplikovaného výzkumu apod.

K vypracování těchto Principů byly rovněž využity závěry z analytických zpráv, vypracovaných v rámci aktualizace NP VaVaI (zveřejněny na www.vyzkum.cz) a z diskusí s poskytovateli podpory VaVaI a s dalšími aktéry ve VaVaI a se soukromým sektorem.

# Ekonomická udržitelnost systému státní podpory výzkumu, vývoje a inovací

## Zhodnocení současného stavu a jeho problémů

Současný systém státní podpory VaVaI byl zaveden zákonem č. 130/2002 Sb., který nahradil do té doby platný zákon č. 300/1992 Sb. Zákon č. 130/2002 Sb. byl dosud třináctkrát novelizován, klíčovou a jedinou zásadní novelou měnící systém podpory, byla novela zákonem č. 110/2009 Sb., účinná od 1. 7. 2009. Tato novela (fakticky šlo o nový zákon) byla jedním z cca 15 implementačních (realizačních) dokumentů Reformy systému státní podpory výzkumu, vývoje a inovací v ČR, schválené usnesením vlády ze dne 26. března 2008 č. 287 (dále jen „Reforma 2008“), která byla zároveň východiskem pro „Národní politiku výzkumu, vývoje a inovací České republiky na léta 2009 až 2015“, schválenou usnesením vlády ze dne 24. dubna 2013 č. 294.

Hlavní důvod, proč je stávající systém podpory VaVaI jako celek dlouhodobě neudržitelný a neřiditelný, je jednoduchý – tento systém byl v roce 2008 po zkušenostech z předchozích let nastaven na trvalý růst státních výdajů na VaVaI o 8 % ročně. Tento předpoklad vycházel z průměrného tempa růstu státních výdajů na VaV v letech 1993 – 2008 (průměrný růst - 12,05 % ročně), resp. z tempa růstu v posledních pěti letech (tj. 2003 – 2007) před Reformou 2008 (11,53 % ročně) - viz graf č. 1. Nárůst výdajů o 8 % byl naplněn ještě v roce 2009, poté z řady důvodů klesl, ale přijímání nových závazků pokračovalo podle původních předpokladů včetně implementace prostředků OP VaVpI v řádu miliard Kč.

*Graf č. 1: Meziroční změna výdajů SR VaVaI (v procentech)*

*Zdroje: Podle zákonů o státním rozpočtu ČR na příslušný rok.*

Poslední návrh výdajů státního rozpočtu na výzkum, vývoj a inovace (dále jen „SR VaVaI“), předkládaný Radou pro výzkum, vývoj a inovace (dále jen „RVVI“), který byl vládou schválen a následně skutečně zapracován do návrhu zákona o státním rozpočtu ČR, byl návrh SR VaVaI na léta 2010 až 2012 (usnesení vlády ze dne 9. září 2009 č. 1175). V dalších pěti letech 2010 – 2014 návrh SR VaVaI vládou schválen nebyl (v roce 2013 sice schválen byl, ale následně bylo další vládou toto usnesení zrušeno).

Příčin tohoto stavu a s nimi spojených negativních důsledků pro výdaje SR VaVaI je více, mezi hlavní vnější vlivy patří ekonomická krize a s ní související úsporná opatření, která přetrvávají ve VaVaI v i současné době ekonomického růstu. Mezi hlavní vnitřní vlivy generované samotných systémem VaVaI patří zejména:

1. řešení krátkodobých problémů, faktická absence přípravy a závaznosti střednědobého výhledu státního rozpočtu na VaVaI na další dva roky a dlouhodobého výhledu (zejména u dlouhodobých závazků – spolufinancování VaV z operačních programů, zajištění udržitelnosti nově vybudovaných center z velkých infrastruktur a z OP VaVpI atd.),
2. spojení závazků jednotlivých poskytovatelů („mandatorních výdajů“) s návrhy na výrazné navýšení současných aktivit a na nové aktivity výzkumu a vývoje do nepřehledné a nezdůvodněné (nezdůvodnitelné) směsice požadavků na vysoký nárůst výdajů a to jak na úrovni řady kapitol, tak na úrovni celého státního rozpočtu na VaVaI,
3. příliš vysoký počet (10 – 15) obecných priorit pro přípravu státního rozpočtu na VaVaI bez pořadí jejich důležitosti, který fakticky devalvuje jejich smysl za současného slabého definování výdajů na VaVaI na potřeby společnosti,
4. opožděné předkládání návrhu výdajů státního rozpočtu VaVaI.

Vývoj podpory VaVaI ze státního rozpočtu po Reformě 2008 ilustruje graf č. 2. Ukazuje na prohlubující se rozpor mezi prorůstově (8 %) nastaveným systémem podpory VaVaI podle Reformy 2008 a mezi skutečnými výdaji státního rozpočtu na VaVaI, kde po r. 2011 se rozpor zvýšil natolik, že již měl být řešen (místo jeho odsouvání). Rovněž ukazuje na absenci strategického přístupu – např. střednědobý výhled byl buď navržen stejně, jako výdaje na příští rok nebo s prudkým a neodůvodněným růstem výdajů.

*Graf č. 2: Předpokládaný růst výdajů podle Reformy 2008, návrhy SR VaVaI (od r. 2010 neschválené) a skutečné výdaje SR VaVaI v letech 2008 – 2015 s výhledem do r. 2017 (v mil. Kč).*

*Zdroje: skutečnost 2008 – 2009 podle zákonů o státním rozpočtu ČR na příslušný rok, rok 2016 – 2017 podle platného střednědobého výhledu ČR (usnesení vlády ze dne 22. září 2014 č. 769), návrhy SR VaVaI vč. střednědobého výhledu předkládané RVVI vládě (po roce 2009 neschválené nebo změněné).*

## Návrh řešení

### Strategie a koncepce VaVaI

Jednou z hlavních příčin současného negativního stavu systému VaVaI je krátkodobost přípravy státního rozpočtu na VaVaI, odsouvání řešení problémů na další roky a přednostní řešení krátkodobých problémů. V současné době již problémy dále odsouvat nejde (mj. v r. 2015 končí čerpání prostředků ESIF a pro nově vybudovaná centra z OP VaVpI nastává pětileté období udržitelnosti jejich činnosti a plnění přijatých závazků). Dosavadní přístup z posledních let, tj. zahajování stále dalších a dalších aktivit VaV bez pokrytí stávajících aktivit a bez vzájemné provázanosti a často i s duplicitní podporou obdobných aktivit je nutné zcela změnit. Pro udržitelný systém podpory VaVaI nejsou totiž primární a klíčové krátkodobé cíle a závazky, ale naopak ty dlouhodobé s horizontem 7 až 10 let, které vyvolávají potřeby na nové lidské zdroje, investice, výdaje na provoz a na internacionalizaci českého VaV prostoru.

Navržené řešení je uvedeno ve schématu č. 1 a v Principech.

*Schéma č. 1: Dlouhodobé, střednědobé a krátkodobé závazky z hlediska SR VaVaI*

*\*) Meziresortní koncepce – MŠMT, MK a MV; resortní koncepce – MZ, MZe, MO a MPO.*

**meziresortní a resortní koncepce VaVaI\***

**Dlouhodobý horizont**

(7 – 10 let)

**ESIF**

**NP VaVaI**

**RIS3**

dlouhodobé závazky

**Střednědobý horizont**

(4 – 7 let)

instituc. podpora VO

programy/SGP (granty)

infrastruktura VaV

mezinár.spolupráce VaV

střednědobé závazky

**Krátkodobý horizont**

(1 – 3 roky)

SR VaVaI a stř. výhled:

účelová podpora:

výzvy a soutěže

změny inst. podpory

(VO, mezinár. aj.)

1 dlouhod.

závazky

2. stř.

závazky

3. nové aktivity/ nárůst současných aktivit

**Principy**

1. **Závazky u nových aktivit VaV včetně veřejných příslibů (vyhlašování veřejných soutěží atd.) nebo u nárůstu stávajících závazků lze přijímat jen do výše výdajů stanovených platným střednědobým výhledem.**
2. **Při krytí závazků mají přednost dlouhodobé závazky před střednědobými a ty před krátkodobými, resp. před novými aktivitami nebo nárůstem stávajících aktivit.**
3. **Pokud je z vnějších (mezinárodních aj.) důvodů mimo VaVaI nutné schválit novou aktivitu, bude třeba ji současně zapracovat do strategických a koncepčních dokumentů (nové NP VaVaI, meziresortní a resortní koncepce VaVaI atd.) zároveň se zajištěním zdrojů na její podporu.**
4. **Součástí nové NP VaVaI bude i specifikace dlouhodobých závazků, které z ní vyplývají. U střednědobých závazků bude nová NP VaVaI odkazovat na meziresortní a resortní koncepce VaVaI, kde bude platit stejný princip specifikace závazků. Tam, kde tyto koncepce dosud nejsou (aktivity v působnosti GA ČR, TA ČR a MPO) nebo jsou zastaralé (MŠMT koncepce mezinárodní spolupráce a rozvoje infrastruktur z roku 2009) budou příslušnými orgány předloženy nové koncepce.**
5. **Součástí nové NP VaVaI budou i nově Národní priority VaVaI, zahrnující max. 10 % VaVaI v ČR, které budou podpořeny výrazně více (cca o 25 – 50 %) než ostatní, neprioritní aktivity VaVaI. Hlavním kritériem výběru priorit budou jejich přínosy pro hospodářství a společnost ČR.**
6. **V přechodném období do nabytí účinnosti nového zákona o podpoře výzkumu, vývoje a inovací bude příprava SR VaVaI probíhat na základě výše uvedených principů.**

### Národní a evropské zdroje – udržitelnost národních velkých a středních infrastruktur a center OP VaVpI

Se strategickým a koncepčním hlediskem úzce souvisí národní a evropské zdroje. Od r. 2008 částečně (zejm. v OP PI) a od r. 2010 až 2011 plně (v OP VaVpI) začal být VaVaI podporován z ESIF. Došlo tak zejména na vysokých školách a v ústavech AV ČR k značnému nárůstu kapacit VaV. Z pohledu ekonomické udržitelnosti systému veřejné podpory VaVaI v novém zákoně je hlavním problémem neustálý nárůst požadavků na státní rozpočet VaVaI jak pro zajištění činnosti nových center VaV vybudovaných z OP VaVpI, tak pro udržitelnost dalších infrastruktur pro VaV (např. CESNET aj.). Nárůst kapacit VaVaI vyvolává dominový efekt v celém systému podpory VaVaI - centra a další infrastruktury se začínají ucházet o podporu v grantových a programových projektech a snižují tak již značně nízkou úspěšnost postupně na úroveň cca 15 %. Negativní efekty tohoto trendu násobí skutečnost, že nová centra a další infrastruktury se svým zaměřením často překrývají, odvětvově jsou zaměřena výrazně odlišně, než je struktura české ekonomiky a často i výzkumu. Zaměření center a dalších infrastruktur a jejich překryv vede k stálým revizím jejich předpokládaných příjmů nutných k udržení jejich činnosti, klesají jak příjmy z neveřejných zdrojů, tak z mezinárodní spolupráce a řada center a dalších infrastruktur bude prakticky výlučně závislá na podpoře z veřejných zdrojů. Vybudovaná centra zvyšují tlak na potřebu nových lidských zdrojů, na investice a výdaje na provoz a na internacionalizaci českého VaVaI prostředí.

V neposlední řadě je část těchto center (společně s dalšími infrastrukturami o několik řádů menšími) částečně podporována i jako velké infrastruktury na základě individuálních projektů schvalovaných vládou. Vzhledem k tomu, že podpora VaVaI z ESIF bude pokračovat i ve stávajícím programovém období 2014 – 2020 (resp. 2022) a to především již jako podpora jejich činnosti (tj. nikoliv investice na vybudování nových center), je nutné začít systém podpory diverzifikovat a problematiku velkých a středních center vybudovaných z ESIF (velkých center s uznanými náklady nad 1,5 mld. Kč je šest, středních center nad 750 mil. Kč je 13, dohromady jde u těchto 19 center o více než ¾ nákladů na vybudování a činnost všech 48 center OP VaVpI) a i dalších infrastruktur řešit i legislativně. Definování kritérií pro národní infrastruktury (dále jen „NIF“), tj. center OP VaVpI a stávajících infrastruktur bude předmětem další diskuze, jejíž výsledek se ale promítne do implementace (nikoliv do vlastního zákona).

Teoreticky jsou pro rozvoj infrastruktur možné jen dvě základní varianty – zachovat současný ekonomicky neudržitelný systém nebo zavést pro tato výzkumné infrastruktury nový způsob podpory zajišťující jejich udržitelnost současně s omezením jejich podpory jinými způsoby účelové a institucionální podpory. V zahraničí je souběh různých způsobů účelové a institucionální podpory v řadě případů vyloučený nebo omezený (např. Národní laboratoře – USA, ústavy Společnosti Maxe Plancka – Německo aj.).

Navržené řešení je uvedeno ve schématu č. 2 a v následujících Principech.

**Principy**

1. **Dojde k rozdělení stávající podpory na RVO (aj. forem podpory u NIF) na dva dotační tituly – podpora na rozvoj VO podle evaluace a dalších výše uvedených principů a podpora na NIF, aniž by celkově byly zvýšeny požadavky na výdaje státního rozpočtu VaVaI. Zásadním principem pro rozdělení podpory bude, zda daná výzkumná infrastruktura (tj. přístroje, zařízení a služby pro VaV) je převážně využívána jenom danou VO (pak bude podporována z výdajů na RVO) nebo zda slouží významných způsobem i pro další uživatele (pak může být podporována jako NIF).**
2. **Udržitelnost velkých a středních center OP VaVpI a dalších velkých infrastruktur VaV (pokud splní předchozí princip) bude zajištěna institucionální podporou národních infrastruktur VaV na základě projektů schvalovaných vládou. Podmínkou podpory NIF bude omezení jiných způsobů podpory ze státního rozpočtu na VaVaI (kromě inst. podpory národních infrastruktur budou podporovány z neveřejných zdrojů, ze zahraničních zdrojů a z ESIF a dalších zdrojů EU – Horizont 2020 aj.).**
3. **Povinnou součástí každého návrhu na podporu NIF bude ekonomická analýza zajištění zdrojů pro jeho činnost a to jak v období do roku 2022, tak po roce 2022.**
4. **Poměr institucionální podpory na rozvoj výzkumných organizací všech výzkumných organizací participujících na dané NIF k podpoře NIF musí být nižší, než je poměr kapacit (úvazků) výzkumných pracovníků – NIF jsou špičková zařízení a náklady na jejich činnost budou vyšší než u VaV na vysokých školách atd. (nelze přelévat prostředky mezi mateřskými výzkumnými organizacemi a NIF).**
5. **Podpora NIF nesmí vést ke snížení ostatních způsobů institucionální a účelové podpory (po odečtu výdajů, které jsou z nich na NIF poskytovány).**

*Schéma č. 2: Současná a budoucí podoba institucionální podpory na RVO a na Národní výzkumné infrastruktury (NIF) a účelové podpory na programy a skupiny grantových projektů (SGP)*

\*) MZ (4,3 %), MZe (4,1 %), MPO (1,6 %), MK (1,3 %), MO (0,8 %), MV (0,6 %)

AV ČR

(32,3 %)

MŠMT

(55,1 %)

Ostatní\*

(12,6 %)

centra

centra

centra

centra

centra

centra

GA ČR

(30,6 %)

TA ČR

(23,6 %)

MŠMT

(21,6 %)

Ostatní\*\*

(24,2 %)

centra

centra

centra

centra

**Institucionální podpora na RVO**

(2015 = 9 520 mil. Kč)

**Účelová podpora na programy a SGP/granty**

(2015 = 11680 mil. Kč)

centra

centra

centra

RVO AV ČR

RVO MŠMT

RVO ost.

GA ČR

TA ČR

MŠMT

Ostatní

**Institucionální podpora na RVO**

(výkonnostní smlouvy)

**Účelová podpora na programy a SGP/granty**

**NIF**

**AV ČR**

(cca 32 %)

**NIF**

**MŠMT**

(cca 50,0 %)

**NIF**

**MZ**

(cca 10 %)

**NIF**

**MPO**

(cca 8 %)

**+ neveřejné zdroje**

**+ mezinár. a EU zdroje**

\*\*) MZ (9,0 %), MZe (3,6 %), MK (3,2 %), MPO (3,0 %), MO (2,9 %), MV (2,6 %)

### Institucionální podpora na rozvoj výzkumných organizací

Hlavním problémem institucionální podpory je využití hodnocení výsledků výzkumných organizací pro rozdělování institucionální podpory. Od roku 2008 bylo vyzkoušeno několik modelů hodnocení, od jednoduchých až po velmi komplikovaných (a ekonomicky, časově, administrativně i pro samotné vědce náročných) způsobů (Metodika 2013). Jakmile byly každý rok výsledky hodnocení přímo přepočteny na výši institucionální podpory pro jednotlivé výzkumné organizace, ukázaly se stejné nedostatky, zejm.:

1. každoroční hodnocení a změny jeho metodiky vnesly mimořádnou nestabilitu do institucionálního financování a prakticky znemožnily řízení výzkumných organizací,
2. rezignace na střednědobé a dlouhodobé finanční plánování znemožnila předvídat budoucí vývoj financování,
3. bylo nutné rezignovat na implementaci Národních priorit VaVaI, nelze zajistit podporu nových kapacit VaV (např. centra OP VaVpI),
4. výzkumné organizace se naučily chovat přísně účelově a místo provádění výzkumu a vývoje a transferu výsledků se soustředily výhradně na získávání tzv. bodů za výsledky,
5. v aplikovaném výzkumu se s výjimkou patentů a nových odrůd již výsledky vůbec nehodnotí a výše podpory se z cca 90 % odvíjí od momentální úspěšnosti jejich projektů, což popírá smysl institucionální podpory,
6. pracoviště aplikovaného výzkumu přestávají provádět aplikovaný výzkum a transfer jeho výsledků a zaměřují se na ekonomicky výhodnější publikaci svých výsledků (které jsou pak často realizovány v jiných zemích),
7. poskytovatelé navrhují uznání dalších výzkumných organizací, které sice (zřejmě) splňují podmínky stanovené evropskými předpisy, ale současně budou odčerpávat zdroje na institucionální podporu stávajících výzkumných organizací.

Čekání na nový systém (projekt IPn Metodika, řešený v rámci OP VaVpI na MŠMT) je oddalováním řešení s dopady v letech 2019 až 2020. Navíc platí, že jak se systém hodnocení zkomplikoval, tak od r. 2013 neplní svou základní funkci – jeho výsledky jsou o několik měsíců opožděné a nelze je využít pro rozdělování institucionální podpory, změny v rozdělení podpory jsou již srovnatelné nebo menší než náklady na hodnocení vynaložené atd.

Mezinárodní audit systému výzkumu, vývoje a inovací v ČR (dále jen „mezinárodní audit“) již v r. 2011 doporučil poskytovat institucionální podporu na základě smluv o výkonech poskytovatele s příjemcem institucionální podpory. Tyto dohody (smlouvy) jsou zcela běžně využívány ve V. Británii, Rakousku, Německu, Švýcarsku, USA a v dalších zemích. Jejich uzavírání je zpravidla předepsáno zákonem o státní podpoře výzkumu a inovací.

V rámci hodnocení je nezbytné diferencovat principy hodnocení a financování v aplikovaném výzkumu, v základním výzkumu (se specifiky výzkumu ve společenskovědních oborech) a v resortním VaVaI.

**Principy**

1. **Základní rozdělení institucionální podpory na rozvoj výzkumných organizací (RVO) mezi rozpočtové kapitoly je dáno zákonem o státním rozpočtu na daný rok a platným střednědobým výhledem.**
2. **Nárůst nebo pokles celkové institucionální podpory na RVO v dalších letech se promítá stejným poměrem mezi všechny rozpočtové kapitoly.**
3. **Rozdělení institucionální podpory na RVO mezi jednotlivé výzkumné organizace je odpovědností poskytovatele, kde může buď využít stejný princip jako u rozpočtových kapitol nebo podporu rozdělit na základě výsledků vlastního hodnocení, které zveřejní (viz část 4.2 Principů).**
4. **Podporu na RVO poskytovatel bude moci poskytnout na pět let a to pouze na nehospodářské činnosti výzkumné organizace podle Rámce pro státní podporu výzkumu, vývoje a inovací (2014/C 198/01) na základě smluv o výkonech, kde budou mj. jednoznačně a závazně specifikovány závazné výsledky a další výkony (dle specifik daného resortu). Výkony budou evidovány v Informačním systému výzkumu, vývoje a inovací a nesmí být vykazovány jako výsledky účelové podpory.**
5. **Paralelně bude jednou za pět let probíhat evaluace výzkumných organizací, zahrnující nejen dosavadní hodnocení publikačních výsledků, ale i aplikačních výsledků a jejich využití a dalších činností výzkumných organizací s cílem identifikovat jejich přednosti a nedostatky a poskytnout jim doporučení, která odstraní nedostatky a posílí přednosti, Evaluace bude probíhat podle Metodiky, kterou vláda schválí nejméně rok před zahájením vlastní evaluace a jejíž platnost bude cca 5 let..**
6. **Po pětiletém období bude zhodnoceno plnění smluv o výkonech, verifikováno bude pro všechny výzkumné organizace podle evaluace výzkumných organizací a na základě rozhodnutí vlády dojde ke změně rozdělení institucionálních prostředků mezi rozpočtové kapitoly.**

### Procesní změny

#### Předmět podpory - členění institucionálních a účelových výdajů (§ 3 zákona č. 130/2002 Sb.)

Jedním z frekventovaných ukazatelů VaV, kterým se zabýval mj. i mezinárodní audit, je poměr institucionálních a účelových výdajů na výzkum a vývoj, který by měl zajišťovat vhodnou proporci (mezinárodní audit doporučil minimálně 50 % inst. podpory) mezi stabilitou a dlouhodobým rozvojem výzkumných organizací na straně jedné a vzájemnou soutěží a srovnáváním různých výzkumných organizací navzájem a s ostatními subjekty (vč. spolupráce s podniky atd.). Z procedurálního hlediska je ale problém v tom, že současné členění institucionální a účelové podpory neodpovídá jejich pojetí. Do účelových výdajů jsou řazeny výdaje, které nejsou rozdělovány na základě soutěže, ale normativně (specifický vysokoškolský výzkum) nebo na základě rozhodnutí (projekty velké infrastruktury) a naopak do institucionálních výdajů jsou řazeny výdaje, o které se soutěží (projekty operačních programů).

Dalším problémem členění výdajů je historicky vzniklé vymezení předmětu podpory v § 3 zákona č. 130/2002 Sb. Podpora na zajištění fungování systému VaVaI poskytovateli je členěna do tří druhů výdajů a navíc jsou v nákladech na činnost AV ČR zahrnuty nejen náklady na činnost vlastní AV ČR, ale i náklady na podporu pracovišť AV ČR (např. na investice aj.).

**Principy**

1. **Předmět podpory bude definován a členěn na účelovou podporu poskytovanou na základě veřejné soutěže (tj. podporu grantových a programových projektů a projektů operačních programů) a na institucionální podporu, poskytovanou na základě předem daných pravidel výzkumným organizacím.**
2. **Podpora na zajištění fungování systému VaVaI poskytovateli [stávající § odst. 3 písm. d), e) a f) zákona č. 130/2002 Sb.] bude spojena do nového druhu inst. podpory „agenda VaVaI“, který bude zahrnovat veškeré náklady na administrativu podporovanou ze SR VaVaI. Současně bude stanoven nový limit pro tento druh podpory ve výši 3 %.**
3. **Ta část stávající institucionální podpory na činnost AV ČR, která neslouží k zajištění činnosti vlastní AV ČR, ale k podpoře pracovišť AV ČR, bude vyčleněna do nového druhu podpory „podpora ústavů AV ČR“.**

Navržené řešení je uvedeno ve schématu č. 3 a v Principech.

*Schéma č. 3: Současné a budoucí členění účelové a institucionální podpory VaV*

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Současný stav** | Objem - SR 2015 | |  | **Budoucí členění** | Objem dle SR 2015 | |
| druh výdajů | (mil. Kč) | (%) |  | druh výdajů | (mil. Kč) | (%) |
| grantové projekty | 3 573 | 13,3 |  | grantové projekty | 3 573 | 13,3 |
| programové projekty | 8 106 | 30,1 |  | programové projekty | 8 106 | 30,1 |
| specifický vysokoškolský výzkum | 1 165 | 4,3 |  | projekty operačních programů (spolufinan.) | 947 | 3,5 |
| velké infrastruktury | 796 | 3,0 |  | **Účelové výdaje celkem** | 12 626 | 46,9 |
| **Účelové výdaje celkem** | **13 640** | **50**,7 |  | RVO | 9 520 | 35,4 |
| RVO | 9 520 | 35,4 |  | specifický vysokoškolský výzkum | 1 165 | 4,3 |
| mezinárodní spolupráce (poplatky aj.) | 932 | 3,5 |  | velké infrastruktury (resp. budoucí NIF\*) | 796 | 3,0 |
| operační programy (spolufinancování)\*\* | 947 | 3,5 |  | mezinárodní spolupráce (poplatky aj.) | 932 | 3,5 |
| hodnocení, veř. soutěže | 55 | 0,2 |  | **Agenda VaVaI:**  - hodnocení, veř. **s**outěže | 55 | 0,2 |
| ocenění | 3 | 0,0 |  | - ocenění | 3 | 0,0 |
| činnost RVVI, GA ČR, TA ČR, AV ČR | 1 807 | 6,7 |  | - činnost RVVI, GA ČR, TA ČR, AV ČR | 465 | 1,7 |
| **Instit. výdaje celkem** | **13 264** | 49,3 |  | podpora ústavů AV ČR | 1 342 | 5,0 |
|  |  |  |  | **Instit. výdaje celkem** | **14 278** | **53,1** |

*\*) Nejsou zohledněny změny navržené v části 2.2.2.*

*\*\*) Výše výdajů je zkreslena tím, že spolufinancování z národních zdrojů slouží k předfinancování projektů a r. 2015 je poslední rok čerpání (v minulých letech výše dosahovala až 2, 5 mld. Kč/r).*

#### Způsob přípravy SR VaVaI (§ 5 a 5a zákona č. 130/2002 Sb.)

Návazně na principy č. 1 až 7 uvedené v části 2.2.1 dojde k úpravě způsobu přípravy státního rozpočtu na VaVaI (vč. sloučení stávajících § 5 a 5a zákona č. 130/2002 Sb.). Tyto principy jsou již uplatňovány při přípravě návrhu státního rozpočtu na VaVaI 2016 – 2018. Dále uvedené principy tedy vyplývají z části 2.1 a 2.2.1, kromě nich jsou navrženy principy reagující na následující nedostatek současného systému podpory.

Princip č. 22 reaguje na situaci, kdy při přípravě státního rozpočtu VaVaI dojde ke změnám programu o více než 20 % a kdy by měl být již podle současného znění zákona předložen návrh na změnu programu (jeho cílů, předpokládaných výsledků atd.). To se ale v řadě případů nestalo, znění programu zůstalo nezměněno, takže v dalších letech dochází k rozporu platným zněním programu a platnými výdaji na něj (tj. k rozporu mezi dvěma usneseními vlády).

**Principy**

1. **Návrh státního rozpočtu na VaVaI bude vedle návrhu výdajů na daný kalendářní rok a na následující dva roky (tj. střednědobý výhled) obsahovat i informativní část o výdajích na dalších šest let (sedmiletý dlouhodobý výhled).**
2. **Návrh státního rozpočtu na VaVaI bude ve všech částech členěn na výdaje v souladu s platným střednědobým výhledem (pro další léta ve stejné výši jako poslední rok střednědobého výhledu) a na „nadpožadavky“, tj. návrh na zvýšení výdajů, jejichž odůvodnění bude podle jednotlivých položek/aktivit uvedeno v samostatné části státního rozpočtu na VaVaI.**
3. **Dojde-li v návrhu státního rozpočtu na VaVaI ke změnám celkových výdajů na program nebo podprogram o více než 20 %, bude součástí návrhu SR VaVaI i návrh na změnu programu.**
4. **První návrh státního rozpočtu na VaVaI bude obsahovat návrh výdajů podle platného střednědobého výhledu v členění podle jednotlivých položek/aktivit, návrhy na zvýšení výdajů a jejich odůvodnění předkládají poskytovatelé s výjimkou návrhů na zvýšení výdajů na RVO (tento výdaj je pro poskytovatele s výjimkou GA ČR a TA ČR společný).**
5. **V zákoně budou stanoveny i termíny zahájení prací na přípravě návrhu SR VaVaI (do 1. ledna roku předcházejícího roku, na nějž je návrh SR VaVaI připravován) a jejich ukončení – předložení návrhu SR VaVaI na jednání vlády (do 30. dubna).**
6. **Návazně na provedené změny se zjednoduší i struktura závazných ukazatelů tak, aby měly smysl pro většinu rozpočtových kapitol podporujících VaVaI (a nikoliv pouze pro jednu). Vedle celkových, účelových a institucionálních výdajů na VaVaI budou dalšími závaznými ukazateli pouze výdaje na RVO a na agendu VaVaI.**

### Implementační hledisko – prováděcí předpisy

Zákonem č. 110/2009 Sb. (tj. novelou zákona č. 130/2002 Sb.) byly zrušeny dva ze tří prováděcích předpisů k zákonu č. 130/2002 Sb. – nařízení vlády č. 641/2002 Sb., o účelové podpoře výzkumu a vývoje z veřejných prostředků a o veřejné soutěži ve výzkumu a vývoji, a nařízení vlády č. 641/2002 Sb., o institucionální podpoře výzkumu a vývoje z veřejných prostředků a o hodnocení výzkumných záměrů. Přestože část prováděcích předpisů byla novelou začleněna do zákona, ze současného pohledu se ukazuje, že část problematiky zůstává nerozpracována. To vede jednak k různé interpretaci ustanovení u různých poskytovatelů (např. při posuzování VO), jednak ke sporům mezi poskytovateli a příjemci (např. při překročení počtu předpokládaných výsledků projektu jsou nuceni jejich počet redukovat na plánovanou úroveň).

**Principy**

1. **Prováděcím předpisem zákona bude nařízení vlády o účelové podpoře VaVaI, které upraví zejména proces průběžného a závěrečného hodnocení projektů a hodnocení programu jako celku a to jak po ukončení programu, tak po dalších třech letech (hodnocení dopadů programu a jeho přínosů).**
2. **Prováděcím předpisem zákona bude nařízení vlády o institucionální podpoře VaV , které upraví zejména proces posuzování výzkumných organizací a jejich činností podle evropských předpisů (Rámce pro státní podporu výzkumu, vývoje a inovací), užití dotací na RVO, náležitosti smluv o výkonech a jejich hodnocení, podmínky pro rozdělení prostředků na „podpora ústavů AV ČR“ atd.**
3. **Novelizován bude současný prováděcí předpis – nařízení vlády č. 397/2009 Sb., o informačním systému výzkumu, experimentálního vývoje a inovací tak, aby IS VaVaI poskytoval informace o novém systému podpory, zejm. bude doplněn o části týkající se podpory RVO (vč. výkonů), NIF atd.**

# Absence inovací v systému státní podpory výzkumu, vývoje a inovací

## Zhodnocení současného stavu a jeho problémů

Přestože hlavním cílem Reformy 2008 bylo vytvořit v ČR inovační prostředí tak, aby platilo: „Věda dělá z peněz znalosti, inovace dělají ze znalostí peníze“, tento cíl zůstal z řady důvodů nesplněn. Novelou zákona, tj. zákonem č. 110/2009 Sb., byl sice název zákona č. 130/2002 Sb. rozšířen o inovace a ty byly definovány, ale dále v zákoně se jich žádné ustanovení vůbec netýká. Inovace jsou tak v ČR podporovány pouze z neveřejných zdrojů podniků a z OP PI, jejich podpora ze státního rozpočtu na VaVaI není možná. ČR se tak vzdaluje vyspělým zemím, které svou strategii ve VaVaI zaměřují na inovace, využívající výsledků VaV podpořených z národních zdrojů. Např. „Strategie Evropa 2020“ a jedna z jejích stěžejních iniciativ „Unie inovací“ klade největší důraz na zlepšení podmínek financování výzkumu, vývoje a inovací a jejím cílem je zajistit, aby realizace inovativních myšlenek vedla k vytváření nových pracovních míst a produkci zboží a služeb zajišťujících trvale udržitelný růst ekonomiky EU.

Obdobný cíl si klade „Aktualizace Národní politiky výzkumu, vývoje a inovací České republiky na léta 2009 až 2015 s výhledem do roku 2020“ („Česká republika se do roku 2020 stane zemí, ve které bude vysoká a dlouhodobě udržitelná životní úroveň občanů založena na pevných základech konkurenceschopnosti, vycházející z nových znalostí a jejich využívání v inovacích v podnikovém a veřejném sektoru jako zdrojích budoucí prosperity.“). Důsledkem není jen deklarativní NP VaVaI (a tedy i řízení systému podpory českého VaVaI bez reálné koncepce), ale, a zejména realizace výsledků výzkumu a vývoje, jejich využití v jiných zemích a minimální přínosy podpory VaV pro ekonomiku a společnost ČR.

## Návrh řešení

### Strategická a koncepční úroveň

Je obsažena již v části 2.2.1 – inovace jsou v Aktualizované NP VaVaI sice uvedeny, ale ta zůstává zejm. v této části čistě deklarativním dokumentem. Pro inovace tedy platí stejné dlouhodobé a střednědobé problémy jako pro výzkum a vývoj a principy na strategické a koncepční úrovni musí být pro všechny části VaVaI stejné.

### Procesní úroveň

Podpora inovačních projektů využívá v řadě zemí stejných nástrojů jako podpora aplikovaného výzkumu (tj. průmyslového výzkumu a experimentálního vývoje), tj. veřejné soutěže ve VaVaI a v rámci jednoho projektu lze kombinovat podporu aplikovaného výzkumu a inovací. Podmínky podpory, zejm. nejvyšší povolená intenzita podpory stejně jako způsobilé náklady jsou určeny národní legislativě nadřazeným evropským předpisem - nařízením Komise (EU) č. 651/2014 ze dne 17. června 2014, kterým se v souladu s články 107 a 108 Smlouvy prohlašují určité kategorie podpory za slučitelné s vnitřním trhem (dále jen nařízení Komise (EU) č. 651/2014). Příspěvky jsou poskytovány jen tehdy, jestliže jsou splněny následující předpoklady.

1. projekt je realizován ve spolupráci veřejných a soukromých subjektů, které zabezpečují realizaci inovace;
2. lze očekávat účinnou realizaci výsledků výzkumu ve prospěch ekonomiky nebo společnosti a realizace výsledků je smluvně ošetřena;
3. projekt bez státní podpory by nemohl být realizován.

Jedním z hlavních důvodů, proč do zákona č. 130/2002 Sb. nebyla zapracována podpora inovací (přestože ji umožňovalo již nařízení Komise (ES) č. 800/2008), byla obava ze snížení podpory zejména základního výzkumu. Nově navrhovaný ekonomicky udržitelný systém státní podpory VaVaI (viz část 2.2) znamená, že inovační programy budou moci být navrženy jen jako „nadpožadavky“ (tj. jen v rámci nárůstu výdajů SR VaVaI) a budou svým odůvodněním konkurovat ostatním nadpožadavkům. Do roku 2020 resp. 2022 tak bude podpora inovací realizována především formou ESIF a to prostřednictvím OP PIK s řídícím orgánem MPO. Do zákona jsou inovace již nyní navrhovány proto, aby byly získány zkušenosti s inovačními programy podporovanými jen ze státních a neveřejných zdrojů (podpora z ESIF se řídí jinými, výrazně odlišnými nařízeními než je nařízení Komise č. 651/2015).

Se skutečným rozšířením zákona o podporu inovací úzce souvisí i možnost využití jiných forem podpory než jsou dotace, které umožňuje čl. 5 nařízení Komise, jako jsou subvence úrokových sazeb, půjčky a záruky.

**Principy**

1. **Předmět podpory bude doplněn o účelovou podporu inovačních projektů (formou programů). Stejně jako u stávajících programů výzkumu a vývoje, bude možné u inovačních programů kombinovat různé kategorie podpory (podpora základního výzkumu, průmyslového výzkumu, experimentálního vývoje, inovačních klastrů, inovace MSP, inovace postupů a organizační inovace) za podmínek stanovených nařízením Komise (EU) č. 651/2014.**
2. **Způsob podpory bude vedle dotací zahrnovat i možnost subvence úrokových sazeb, půjček a záruk za podmínek stanovených čl. 5 nařízení Komise (EU) č. 651/2014, jejichž užití bude specifikováno v návrhu programu inovací.**
3. **Způsob podpory inovací bude vycházet z podmínek uvedených v čl. 27 (Podpora určená inovačním klastrům), čl. 28 (Podpora na inovace určená malým a středním podnikům), a čl. 29 (Podpora na inovace postupů a organizační inovace) nařízení Komise (EU) č. 651/2014 a poskytovatelem bude MPO s tím, že pro celkovou výši výdajů státního rozpočtu na VaVaI z jeho rozpočtové kapitoly budou platit principy č. 20 až 25.**
4. **Podpora inovačních projektů bude promítnuta i do dalších částí zákona, zejm. do IS VaVaI (vč. realizace výsledků inovací).**

# Státní správa a administrativa podpory výzkumu, vývoje a inovací

## Zhodnocení současného stavu a jeho problémů

Organizace státní správy a administrativa VaVaI jsou předmětem trvalé kritiky nejen ze strany výzkumné obce, ale i externích hodnotitelů. Společné jsou následující nedostatky orgánů VaVaI a tím i systému jako celku.

Rada pro výzkum, vývoj a inovace (dále jen „RVVI“) je podle zákona od roku 1992 „odborný a poradní orgán vlády“, ale fakticky zastává úlohu výkonného orgánu státní moci (navrhuje vládě SR VaVaI atd.). Do roku 2009 – 2010 byl tento rozpor alespoň formálně řešen tím, že materiály a návrhy připravené RVVI schvalovala vláda, v posledních letech ale již rozhoduje RVVI sama (změny v průběhu přípravy státního rozpočtu na VaVaI, posuzování VO atd.).

Po roce 2009 a 2010 RVVI některé své funkce plnila jen částečně (např. ztráta kontroly nad řízením OP VaVpI včetně finančního dopadu na celý systém podpory VaVaI, návrh výdajů státního rozpočtu na VaVaI vypracovaný RVVI nebyl pětkrát po sobě schválen, u zákona č. 130/2002 Sb. se RVVI nepodařilo prosadit ani technickou novelu, hodnocení výsledků výzkumných organizací probíhá se zpožděním, opatření Aktualizace NP VaVaI jsou plněna jen částečně, stejně jako Národní priority VaVaI a jejich implementace, aplikovaný výzkum se přizpůsobuje deformovanému a stále se měnícímu hodnocení výsledků atd.).

Ministerstva (jako poskytovatelé podpory VaVaI) většinou (ovšem ne vždy vlastní vinou) omezila plnění některých svých strategických a koncepčních funkcí, přetrvávají v platnosti již zastaralé koncepce (např. pro mezinárodní spolupráci, velké infrastruktury), někteří své kompetence (na základě Reformy 2008) přepustili Technologické agentuře ČR, dochází k opožděnému čerpání prostředků státního rozpočtu na VaVaI, dochází k rezignaci na plnění úloh resortních poskytovatelů.

Grantová agentura ČR využívá své dobré jméno a postupy převzaté od zahraničních agentur, ale chybí jí vládou schválená koncepce ve vazbě na NP VaVaI (např. její grantový systém je založen na zachování stejné úspěšnosti návrhů ve všech oborech, čímž dochází k potlačování progresivních a světově konkurenceschopných oborů a k preferování méně úspěšných nekonkurenceschopných oborů) a začíná selhávat i po procedurální stránce (např. rozhodující část grantových projektů „Standardní projekty“ není schválena vládou atd.).

Technologické agentuře ČR rovněž ve vazbě na NP VaVaI chybí (vládou) schválená koncepce (což vede k nárůstu programů a rozpočtově nekrytých požadavků na ně, k jejich překrývání až duplicitám s již existujícími programy jiných poskytovatelů atd.), způsob předkládání návrhů programů realizovaných TA ČR je nejednoznačně vymezen [podle § 5 odst. 2 a násl. zákona č. 130/2002 Sb. by je měly předkládat příslušné správní úřady, podle §36a uvedeného zákona je připravuje (nikoliv předkládá) TA ČR] a zejména není dostatečná koordinace aktivit mezi TA ČR a ostatními poskytovateli (přijímání návrhů obdobných projektů TA ČR). Kromě toho dochází v TA ČR k značnému nárůstu podílu financování vysokých škol a ústavů AV ČR a z TA ČR se tak oproti původním záměrům stává další zdroj podpory dublující jiné poskytovatele, který současně vede k útlumu aplikovaného výzkumu a vývoje využitelného pro inovace.

Lze konstatovat, že Akademii věd ČR rovněž ve vazbě na NP VaVaI chybí (vládou) schválená koncepce. Z hlediska systému VaVaI a jeho perspektivy jsou závažnější nedořešené její vztahy zejména s vysokými školami, jak na ně již v roce 2011 upozornil a doporučil je řešit mezinárodní audit.

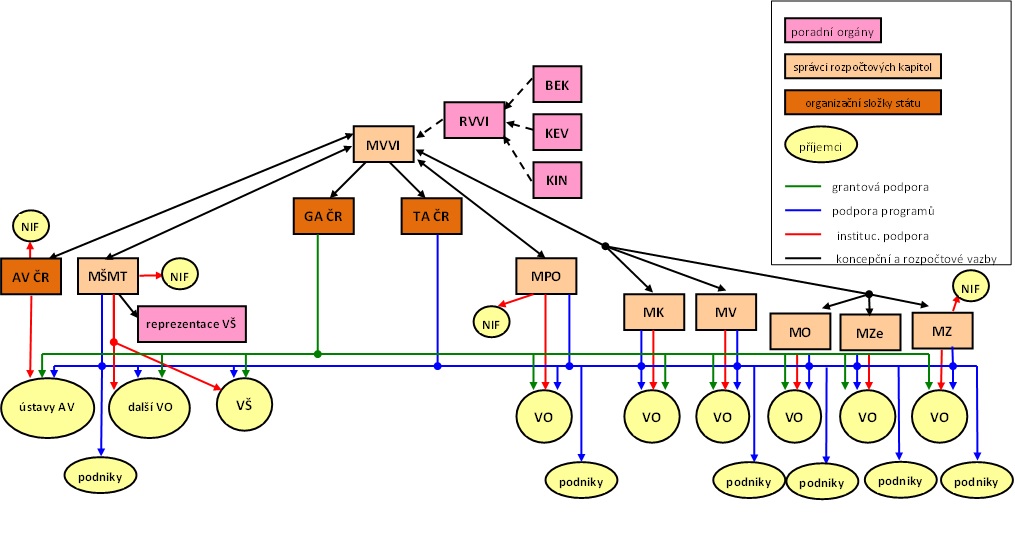
## Návrh řešení

**Principy**

1. **Nový zákonem bude zřízeno Ministerstvo pro výzkum, vývoj a inovace (dále jen „MVVI“), který převezme významnou část exekutivních úkolů stávající RVVI a část úkolů od dalších poskytovatelů podpory VaVaI. MVVI bude zejména odpovídat za přípravu NP VaVaI, Národních priorit VaVaI, RIS 3 a další strategie, včetně koncepce a realizace mezinárodní spolupráce ve VaVaI, legislativu VaVaI, přípravu návrhu SR VaVaI, IS VaVaI, předložení návrhu na NIF od jednotlivých zřizovatelů (nebo kompetenčně příslušného orgánu u nestátních institucí) vládě a za zpracování stanoviska a předložení všech materiálů týkajících se VaVaI vládě. MVVI bude ústředním správním úřadem pro výzkum, vývoj a inovace a správcem rozpočtové kapitoly, ze které kromě jeho činnosti bude financována i GA ČR a TA ČR, přičemž zákonem bude vymezena jejich odborná nezávislost. MVVI bude řízeno členem vlády. Aby byla zajištěna objektivnost jeho rozhodování ve prospěch celého VaVaI, MVVI nebude odpovídat za žádné výzkumné organizace.**
2. **MVVI bude rovněž provádět hodnocení / evaluaci (viz princip č. 15). MVVI ovšem nebude orgánem, který posuzuje, zda daný příjemce splňuje či nesplňuje znaky výzkumné organizace, neboť je v kompetenci vždy toho příslušného poskytovatele, který podporu poskytuje (stejně jako je tomu nyní).**
3. **MVVI bude odpovídat za sjednocení politik pro VaVaI (poskytovatelé budou zpracovávat svoje resortní koncepce, které budou podřízeny NP VaVaI a opatření NP VaVaI budou realizovány jednotlivými poskytovateli a MVVI).**
4. **RVVI bude transformována na poradní a odborný orgán MVVI a mezi její úkoly bude patřit zpracování odborné části stanovisek k materiálům předkládaným MVVI nebo jinými poskytovateli vládě, příprava odborné části strategií a koncepcí VaVaI (především NP VaVaI) a kontrola jejich realizace a projednávání návrhů tří komisí, za které bude odpovídat:**
5. **BEK – bioetická komise (cca ve stávajícím pojetí),**
6. **KEV – komise pro evaluaci a hodnocení (viz princip č. 15),**
7. **KIN – komise pro vědeckou integritu, objektivně hodnotící (i domnělé) případy nesprávného vědeckého jednání.**

**Návazně na změnu funkcí RVVI bude s nabytím účinnosti nového zákona jmenována RVVI v novém složení, které jí umožní plnit její funkce a současně bude vyváženější z hlediska systému podpory VaVaI.**

1. **GA ČR a TA ČR budou financovány z rozpočtové kapitoly MVVI a ze zákona budou mít zajištěnu autonomii v rozhodování o využití přidělených prostředků, za které budou stejně jako doposud odpovídat mimo politický vliv na jejich rozhodování o přidělení podpory projektům. Základní strategické a koncepční zaměření GA ČR a TA ČR bude součástí NP VaVaI, vlastní koncepce své činnosti zpracují obě agentury a předloží je MVVI a ta vládě.**
2. **MŠMT bude mít nadále v působnosti čerpání a využití ESIF ve VaVaI (OP VVV) včetně zajištění plnění závazků týkajících se udržitelnosti center jako celku (za jednotlivé NIF budou odpovídat a budou podporovány prostřednictvím příslušných zřizovatelů), financování vysokých škol a těch výzkumných organizací, které nepatří do působnosti jiných poskytovatelů).**
3. **MPO bude mít nadále v působnosti čerpání a využití ESIF ve VaVaI (OP PIK), podporu programů aplikovaného výzkumu, vývoje a inovací pro potřeby průmyslu (včetně programů navazujících na řešené programy resp. podprogramů TA ČR) a podporu inovací.**
4. **Funkce a působnosti dalších meziresortních poskytovatelů podpory VaVaI (MK a MV) a resortních poskytovatelů (MZ, MZe a MO) zůstane v principu nezměněna.**
5. **Všichni poskytovatelé, tj. včetně AV ČR, GA ČR a TA ČR budou předkládat své strategie RVVI, ta je bude projednávat a zapracovávat do celkové NP VaVaI, kterou bude předkládat vládě.**
6. **U všech poskytovatelů bude vyhodnoceno zajištění jejich agend systemizovanými místy (realizace usnesení vlády č. 1305/2008, k návrhu změn ve státní správě výzkumu, vývoje a inovací, zůstala po roce 2009 nedokončená a v některých případech se výrazně odchyluje od vládou schváleného stavu).**



*Schéma č. 4: Návrh struktury budoucí státní právy VaVaI*

# Shrnutí principů

1. **Závazky u nových aktivit VaV včetně veřejných příslibů (vyhlašování veřejných soutěží atd.) nebo u nárůstu stávajících závazků lze přijímat jen do výše výdajů stanovených platným střednědobým výhledem.**
2. **Při krytí závazků mají přednost dlouhodobé závazky před střednědobými a ty před krátkodobými, resp. před novými aktivitami nebo nárůstem stávajících aktivit.**
3. **Pokud je z vnějších (mezinárodních aj.) důvodů mimo VaVaI nutné schválit novou aktivitu, bude třeba ji současně zapracovat do strategických a koncepčních dokumentů (nové NP VaVaI, meziresortní a resortní koncepce VaVaI atd.) zároveň se zajištěním zdrojů na její podporu.**
4. **Součástí nové NP VaVaI bude i specifikace dlouhodobých závazků, které z ní vyplývají. U střednědobých závazků bude nová NP VaVaI odkazovat na meziresortní a resortní koncepce VaVaI, kde bude platit stejný princip specifikace závazků. Tam, kde tyto koncepce dosud nejsou (aktivity v působnosti GA ČR, TA ČR a MPO) nebo jsou zastaralé (MŠMT koncepce mezinárodní spolupráce a rozvoje infrastruktur z roku 2009) budou příslušnými orgány předloženy nové koncepce.**
5. **Součástí nové NP VaVaI budou i nově Národní priority VaVaI, zahrnující max. 10 % VaVaI v ČR, které budou podpořeny výrazně více (cca o 25 – 50 %) než ostatní, neprioritní aktivity VaVaI. Hlavním kritériem výběru priorit budou jejich přínosy pro hospodářství a společnost ČR.**
6. **V přechodném období do nabytí účinnosti nového zákona o podpoře výzkumu, vývoje a inovací bude příprava SR VaVaI probíhat na základě výše uvedených principů.**
7. **Dojde k rozdělení stávající podpory na RVO (aj. forem podpory u NIF) na dva dotační tituly – podpora na rozvoj VO podle evaluace a dalších výše uvedených principů a podpora na NIF, aniž by celkově byly zvýšeny požadavky na výdaje státního rozpočtu VaVaI. Zásadním principem pro rozdělení podpory bude, zda daná výzkumná infrastruktura (tj. přístroje, zařízení a služby pro VaV) je převážně využívána jenom danou VO (pak bude podporována z výdajů na RVO) nebo zda slouží významných způsobem i pro další uživatele (pak může být podporována jako NIF).**
8. **Udržitelnost velkých a středních center OP VaVpI a dalších velkých infrastruktur VaV (pokud splní předchozí princip) bude zajištěna institucionální podporou národních infrastruktur VaV na základě projektů schvalovaných vládou. Podmínkou podpory NIF bude omezení jiných způsobů podpory ze státního rozpočtu na VaVaI (kromě inst. podpory národních infrastruktur budou podporovány z neveřejných zdrojů, ze zahraničních zdrojů a z ESIF a dalších zdrojů EU – Horizont 2020 aj.).**
9. **Povinnou součástí každého návrhu na podporu NIF bude ekonomická analýza zajištění zdrojů pro jeho činnost a to jak v období do roku 2022, tak po roce 2022.**
10. **Poměr institucionální podpory na rozvoj výzkumných organizací všech výzkumných organizací participujících na dané NIF k podpoře NIF musí být nižší, než je poměr kapacit (úvazků) výzkumných pracovníků – NIF jsou špičková zařízení a náklady na jejich činnost budou vyšší než u VaV na vysokých školách atd. (nelze přelévat prostředky mezi mateřskými výzkumnými organizacemi a NIF).**
11. **Podpora NIF nesmí vést ke snížení ostatních způsobů institucionální a účelové podpory (po odečtu výdajů, které jsou z nich na NIF poskytovány).**
12. **Základní rozdělení institucionální podpory na rozvoj výzkumných organizací (RVO) mezi rozpočtové kapitoly je dáno zákonem o státním rozpočtu na daný rok a platným střednědobým výhledem.**
13. **Nárůst nebo pokles celkové institucionální podpory na RVO v dalších letech se promítá stejným poměrem mezi všechny rozpočtové kapitoly.**
14. **Rozdělení institucionální podpory na RVO mezi jednotlivé výzkumné organizace je odpovědností poskytovatele, kde může buď využít stejný princip jako u rozpočtových kapitol nebo podporu rozdělit na základě výsledků vlastního hodnocení, které zveřejní (viz část 4.2 Principů).**
15. **Podporu na RVO poskytovatel bude moci poskytnout na pět let a to pouze na nehospodářské činnosti výzkumné organizace podle Rámce pro státní podporu výzkumu, vývoje a inovací (2014/C 198/01) na základě smluv o výkonech, kde budou mj. jednoznačně a závazně specifikovány závazné výsledky a další výkony (dle specifik daného resortu). Výkony budou evidovány v Informačním systému výzkumu, vývoje a inovací a nesmí být vykazovány jako výsledky účelové podpory.**
16. **Paralelně bude jednou za pět let probíhat evaluace výzkumných organizací, zahrnující nejen dosavadní hodnocení publikačních výsledků, ale i aplikačních výsledků a jejich využití a dalších činností výzkumných organizací s cílem identifikovat jejich přednosti a nedostatky a poskytnout jim doporučení, která odstraní nedostatky a posílí přednosti, Evaluace bude probíhat podle Metodiky, kterou vláda schválí nejméně rok před zahájením vlastní evaluace a jejíž platnost bude cca 5 let..**
17. **Po pětiletém období bude zhodnoceno plnění smluv o výkonech, verifikováno bude pro všechny výzkumné organizace podle evaluace výzkumných organizací a na základě rozhodnutí vlády dojde ke změně rozdělení institucionálních prostředků mezi rozpočtové kapitoly.**
18. **Předmět podpory bude definován a členěn na účelovou podporu poskytovanou na základě veřejné soutěže (tj. podporu grantových a programových projektů a projektů operačních programů) a na institucionální podporu, poskytovanou na základě předem daných pravidel výzkumným organizacím.**
19. **Podpora na zajištění fungování systému VaVaI poskytovateli [stávající § odst. 3 písm. d), e) a f) zákona č. 130/2002 Sb.] bude spojena do nového druhu inst. podpory „agenda VaVaI“, který bude zahrnovat veškeré náklady na administrativu podporovanou ze SR VaVaI. Současně bude stanoven nový limit pro tento druh podpory ve výši 3 %.**
20. **Ta část stávající institucionální podpory na činnost AV ČR, která neslouží k zajištění činnosti vlastní AV ČR, ale k podpoře pracovišť AV ČR, bude vyčleněna do nového druhu podpory „podpora ústavů AV ČR“.**
21. **Návrh státního rozpočtu na VaVaI bude vedle návrhu výdajů na daný kalendářní rok a na následující dva roky (tj. střednědobý výhled) obsahovat i informativní část o výdajích na dalších šest let (sedmiletý dlouhodobý výhled).**
22. **Návrh státního rozpočtu na VaVaI bude ve všech částech členěn na výdaje v souladu s platným střednědobým výhledem (pro další léta ve stejné výši jako poslední rok střednědobého výhledu) a na „nadpožadavky“, tj. návrh na zvýšení výdajů, jejichž odůvodnění bude podle jednotlivých položek/aktivit uvedeno v samostatné části státního rozpočtu na VaVaI.**
23. **Dojde-li v návrhu státního rozpočtu na VaVaI ke změnám celkových výdajů na program nebo podprogram o více než 20 %, bude součástí návrhu SR VaVaI i návrh na změnu programu.**
24. **První návrh státního rozpočtu na VaVaI bude obsahovat návrh výdajů podle platného střednědobého výhledu v členění podle jednotlivých položek/aktivit, návrhy na zvýšení výdajů a jejich odůvodnění předkládají poskytovatelé s výjimkou návrhů na zvýšení výdajů na RVO (tento výdaj je pro poskytovatele s výjimkou GA ČR a TA ČR společný).**
25. **V zákoně budou stanoveny i termíny zahájení prací na přípravě návrhu SR VaVaI (do 1. ledna roku předcházejícího roku, na nějž je návrh SR VaVaI připravován) a jejich ukončení – předložení návrhu SR VaVaI na jednání vlády (do 30. dubna).**
26. **Návazně na provedené změny se zjednoduší i struktura závazných ukazatelů tak, aby měly smysl pro většinu rozpočtových kapitol podporujících VaVaI (a nikoliv pouze pro jednu). Vedle celkových, účelových a institucionálních výdajů na VaVaI budou dalšími závaznými ukazateli pouze výdaje na RVO a na agendu VaVaI.**
27. **Prováděcím předpisem zákona bude nařízení vlády o účelové podpoře VaVaI, které upraví zejména proces průběžného a závěrečného hodnocení projektů a hodnocení programu jako celku a to jak po ukončení programu, tak po dalších třech letech (hodnocení dopadů programu a jeho přínosů).**
28. **Prováděcím předpisem zákona bude nařízení vlády o institucionální podpoře VaV , které upraví zejména proces posuzování výzkumných organizací a jejich činností podle evropských předpisů (Rámce pro státní podporu výzkumu, vývoje a inovací), užití dotací na RVO, náležitosti smluv o výkonech a jejich hodnocení, podmínky pro rozdělení prostředků na „podpora ústavů AV ČR“ atd.**
29. **Novelizován bude současný prováděcí předpis – nařízení vlády č. 397/2009 Sb., o informačním systému výzkumu, experimentálního vývoje a inovací tak, aby IS VaVaI poskytoval informace o novém systému podpory, zejm. bude doplněn o části týkající se podpory RVO (vč. výkonů), NIF atd.**
30. **Předmět podpory bude doplněn o účelovou podporu inovačních projektů (formou programů). Stejně jako u stávajících programů výzkumu a vývoje, bude možné u inovačních programů kombinovat různé kategorie podpory (podpora základního výzkumu, průmyslového výzkumu, experimentálního vývoje, inovačních klastrů, inovace MSP, inovace postupů a organizační inovace) za podmínek stanovených nařízením Komise (EU) č. 651/2014.**
31. **Způsob podpory bude vedle dotací zahrnovat i možnost subvence úrokových sazeb, půjček a záruk za podmínek stanovených čl. 5 nařízení Komise (EU) č. 651/2014, jejichž užití bude specifikováno v návrhu programu inovací.**
32. **Způsob podpory inovací bude vycházet z podmínek uvedených v čl. 27 (Podpora určená inovačním klastrům), čl. 28 (Podpora na inovace určená malým a středním podnikům), a čl. 29 (Podpora na inovace postupů a organizační inovace) nařízení Komise (EU) č. 651/2014 a poskytovatelem bude MPO s tím, že pro celkovou výši výdajů státního rozpočtu na VaVaI z jeho rozpočtové kapitoly budou platit principy č. 20 až 25.**
33. **Podpora inovačních projektů bude promítnuta i do dalších částí zákona, zejm. do IS VaVaI (vč. realizace výsledků inovací).**
34. **Nový zákonem bude zřízeno Ministerstvo pro výzkum, vývoj a inovace (dále jen „MVVI“), který převezme významnou část exekutivních úkolů stávající RVVI a část úkolů od dalších poskytovatelů podpory VaVaI. MVVI bude zejména odpovídat za přípravu NP VaVaI, Národních priorit VaVaI, RIS 3 a další strategie, včetně koncepce a realizace mezinárodní spolupráce ve VaVaI, legislativu VaVaI, přípravu návrhu SR VaVaI, IS VaVaI, předložení návrhu na NIF od jednotlivých zřizovatelů (nebo kompetenčně příslušného orgánu u nestátních institucí) vládě a za zpracování stanoviska a předložení všech materiálů týkajících se VaVaI vládě. MVVI bude ústředním správním úřadem pro výzkum, vývoj a inovace a správcem rozpočtové kapitoly, ze které kromě jeho činnosti bude financována i GA ČR a TA ČR, přičemž zákonem bude vymezena jejich odborná nezávislost. MVVI bude řízeno členem vlády. Aby byla zajištěna objektivnost jeho rozhodování ve prospěch celého VaVaI, MVVI nebude odpovídat za žádné výzkumné organizace.**
35. **MVVI bude rovněž provádět hodnocení / evaluaci (viz princip č. 15). MVVI ovšem nebude orgánem, který posuzuje, zda daný příjemce splňuje či nesplňuje znaky výzkumné organizace, neboť je v kompetenci vždy toho příslušného poskytovatele, který podporu poskytuje (stejně jako je tomu nyní).**
36. **MVVI bude odpovídat za sjednocení politik pro VaVaI (poskytovatelé budou zpracovávat svoje resortní koncepce, které budou podřízeny NP VaVaI a opatření NP VaVaI budou realizovány jednotlivými poskytovateli a MVVI).**
37. **RVVI bude transformována na poradní a odborný orgán MVVI a mezi její úkoly bude patřit zpracování odborné části stanovisek k materiálům předkládaným MVVI nebo jinými poskytovateli vládě, příprava odborné části strategií a koncepcí VaVaI (především NP VaVaI) a kontrola jejich realizace a projednávání návrhů tří komisí, za které bude odpovídat:**
38. **BEK – bioetická komise (cca ve stávajícím pojetí),**
39. **KEV – komise pro evaluaci a hodnocení (viz princip č. 15),**
40. **KIN – komise pro vědeckou integritu, objektivně hodnotící (i domnělé) případy nesprávného vědeckého jednání.**

**Návazně na změnu funkcí RVVI bude s nabytím účinnosti nového zákona jmenována RVVI v novém složení, které jí umožní plnit její funkce a současně bude vyváženější z hlediska systému podpory VaVaI.**

1. **GA ČR a TA ČR budou financovány z rozpočtové kapitoly MVVI a ze zákona budou mít zajištěnu autonomii v rozhodování o využití přidělených prostředků, za které budou stejně jako doposud odpovídat mimo politický vliv na jejich rozhodování o přidělení podpory projektům. Základní strategické a koncepční zaměření GA ČR a TA ČR bude součástí NP VaVaI, vlastní koncepce své činnosti zpracují obě agentury a předloží je MVVI a ta vládě.**
2. **MŠMT bude mít nadále v působnosti čerpání a využití ESIF ve VaVaI (OP VVV) včetně zajištění plnění závazků týkajících se udržitelnosti center jako celku (za jednotlivé NIF budou odpovídat a budou podporovány prostřednictvím příslušných zřizovatelů), financování vysokých škol a těch výzkumných organizací, které nepatří do působnosti jiných poskytovatelů).**
3. **MPO bude mít nadále v působnosti čerpání a využití ESIF ve VaVaI (OP PIK), podporu programů aplikovaného výzkumu, vývoje a inovací pro potřeby průmyslu (včetně programů navazujících na řešené programy resp. podprogramů TA ČR) a podporu inovací.**
4. **Funkce a působnosti dalších meziresortních poskytovatelů podpory VaVaI (MK a MV) a resortních poskytovatelů (MZ, MZe a MO) zůstane v principu nezměněna.**
5. **Všichni poskytovatelé, tj. včetně AV ČR, GA ČR a TA ČR budou předkládat své strategie RVVI, ta je bude projednávat a zapracovávat do celkové NP VaVaI, kterou bude předkládat vládě.**
6. **U všech poskytovatelů bude vyhodnoceno zajištění jejich agend systemizovanými místy (realizace usnesení vlády č. 1305/2008, k návrhu změn ve státní správě výzkumu, vývoje a inovací, zůstala po roce 2009 nedokončená a v některých případech se výrazně odchyluje od vládou schváleného stavu).**

Obsah

[1 Úvod 1](#_Toc412564859)

[2 Ekonomická udržitelnost systému státní podpory výzkumu, vývoje a inovací 2](#_Toc412564860)

[2.1 Zhodnocení současného stavu a jeho problémů 2](#_Toc412564861)

[2.2 Návrh řešení 4](#_Toc412564862)

[2.2.1 Strategie a koncepce VaVaI 4](#_Toc412564863)

[2.2.2 Národní a evropské zdroje – udržitelnost národních velkých a středních infrastruktur a center OP VaVpI 6](#_Toc412564864)

[2.2.3 Institucionální podpora na rozvoj výzkumných organizací 8](#_Toc412564865)

[2.2.4 Procesní změny 10](#_Toc412564866)

[2.2.5 Implementační hledisko – prováděcí předpisy 13](#_Toc412564867)

[3 Absence inovací v systému státní podpory výzkumu, vývoje a inovací 14](#_Toc412564868)

[3.1 Zhodnocení současného stavu a jeho problémů 14](#_Toc412564869)

[3.2 Návrh řešení 14](#_Toc412564870)

[3.2.1 Strategická a koncepční úroveň 14](#_Toc412564871)

[3.2.2 Procesní úroveň 14](#_Toc412564872)

[4 Státní správa a administrativa podpory výzkumu, vývoje a inovací 16](#_Toc412564873)

[4.1 Zhodnocení současného stavu a jeho problémů 16](#_Toc412564874)

[4.2 Návrh řešení 17](#_Toc412564875)

[5 Shrnutí principů 20](#_Toc412564876)