

Předkládací zpráva

Ministr vnitra předkládá Bezpečnostní radě státu (BRS) materiál „Meziresortní koncepce podpory bezpečnostního výzkumu ČR 2017-2023 s výhledem do roku 2030“ (dále jen „MKBV2017+“) v souladu s plánem práce na první pololetí 2017 a v návaznosti na úkol plynoucí z jejího usnesení č. 32/2015. Jde o základní dokument řídící poskytování státní podpory na aplikovaný výzkum, experimentální vývoj a inovace v oblasti bezpečnosti. Svým charakterem jde o nadresortní a oborově průřezový materiál, který vychází z platné Národní politiky výzkumu, vývoje a inovací a zároveň syntetizuje celou řadu strategických a koncepčních dokumentů z oblasti bezpečnostní politiky. V důsledku je tak tato koncepce nástrojem, který umožňuje MV sehrávat roli moderátora mezi oběma zájmovými politikami.

Tvorba dokumentu

Příprava dokumentu probíhala ve 2 distinktivních fázích. Ve fázi 1 byla realizována řada podkladových materiálů, zejména evaluací programů a stavu systému podpory bezpečnostního výzkumu (dále jen „BV“) po ukončení plnění Meziresortní koncepce bezpečnostního výzkumu ČR do roku 2015. Ve fázi 2 byly, v souladu s úkolem z usnesení Bezpečnostní rady státu č. 32/2015, pod dohledem Poradní komise ministra vnitra pro bezpečnostní výzkum¹ sestaveny a vyhodnoceny varianty budoucího rozvoje systému podpory BV. Ty plně reflektují závěry analytických podkladů a křešení identifikovaných výzev přistupují s různou intenzitou a různým zaměřením. Výsledkem tohoto procesu byla sada doporučení, která formují konečnou podobu předkládaného materiálu, v intencích středních variant.²

Obsah dokumentu

Předkládaný dokument přináší obecný rámec pro systematický rozvoj systému podpory BV, jakožto jedné z částí politiky výzkumu, vývoje a inovací, avšak realizované ve prospěch bezpečnostního systému ČR. Z toho plyne nadresortní povaha materiálu a pokrytí široké množiny témat na různých rozhodovacích úrovních, od přístupu k řízení programů po širší výzkumnou politiku. Na základě výše popsaného procesu a širokého spektra evaluačních podkladů definuje materiál následující cíle rozvoje systému podpory BV:

- A. Rozvoj klíčových schopností bezpečnostního systému a jeho partnerů;
- B. Flexibilní podpora;
- C. Inicie mezinárodních aktivit;
- D. Efektivní partnerství;
- E. Odpovědný výzkum a vývoj;
- F. Udržitelný systém podpory.

Tyto cíle jsou rozpracovány do 18 dílčích témat a 59 opatření. Plán realizace opatření definuje nejen odpovědnosti za realizaci a koncové termíny, ale také, kde je to vhodné, milníky realizace. Tento plán slouží také jako základ pro hodnocení implementace koncepce.

¹ Její složení je uvedeno na straně 39 předkládaného materiálu

² Analytické podklady, jejichž závěry dokument zahrnuje, jsou: (1) Monitorovací zpráva o realizaci programu VF; (2) Zpráva o realizaci Meziresortní koncepce BV do roku 2015 (UBRS č. 32/2015); (3) Zpráva o pilotním běhu Profilování kapacit výzkumných organizací; (4) Závěrečné hodnocení programu VG; (5) Souhrnná zpráva o stavu prostředí BV v ČR (výstup projektu VF20162016051), shrnutí těchto doporučení je přílohou materiálu

Materiál směřuje svá opatření k modifikaci vlastností systému podpory BV, proto lze za indikátory dopadů z realizace koncepce považovat výstupy z jednotlivých aktivit celého systému (zejména z programů podpory BV). Z toho důvodu materiál a priori nepřináší seznamy indikátorů ani referenční hladiny. Úspěšná realizace koncepce se projeví v evaluaci jednotlivých programů, které na ní navazují a v charakteristikách pole BV, jejichž periodické sledování koncepce zavádí.³ Hodnocení doplňuje sledování zpětné vazby od klientů podpůrného systému – konečných uživatelů výsledků i příjemců podpory.

Dopady do oblasti výzkumu, vývoje a inovací

V souladu s požadavky Národní politiky výzkumu, vývoje a inovací (NP VaVal) přináší návrh řadu opatření k rozvoji výzkumného prostoru, která jsou však omezena charakterem obecných cílů podpory bezpečnostního výzkumu, jako silně aplikačně a účelově orientované aktivity. Naproti tomu je NP VaVal zaměřena i na další oblasti rozvoje vědního prostředí, které spadají mimo nástroje a potřeby podpory BV. Přesto je naprostá většina opatření MKBV2017+ relevantních z hlediska cílů NP VaVal, čímž je naplněn požadavek na maximální propojení obou zájmových oblastí.⁴ Vyhodnocení jednotlivých opatření a jejich potenciálního přínosu pro jednotlivé cíle NP VaVal v jejich vzájemné interakci, kterou dokument definoval, umožňuje následující závěry:

- Nejintenzivnější přínos MKBV2017+ lze očekávat v prioritě „**Řízení systému VaVal**“, zejména díky koncepčnímu pohledu na financování podpory BV, včetně realistického vnímání limitů absorpční kapacity pole. Podstatným pozitivním působením vyniká také ucelený a systematický přístup k analýze pole, zjišťování a operacionalizace výzkumných témat a synergický význam jednotlivých nástrojů podpory i významné posílení analytické funkce poskytovatele v této oblasti.
- Značný přínos lze očekávat také v prioritách „**Spolupráce soukromého a veřejného sektoru VaVal**“ a „**Výzvy pro VaVal**“, kde se projevují zejména nově zaváděné programové nástroje a prohlubované trendy ve spolupráci s konečnými uživateli výsledků podpořených projektů.
- Další přínosy lze očekávat v prioritě „**Veřejný sektor VaVal**“, kde podstatnou roli hraje důraz na systematický rozvoj nástroje institucionální podpory dlouhodobého koncepčního rozvoje výzkumných organizací a nástroje k postupnému rozvoji internacionalizace, které jsou komplementární s existujícími iniciativami na tomto poli.

Bezpečnostní dopady

Návrh nemá na bezpečnost ČR okamžitý přímý dopad. Rozvoj systému podpory bezpečnostního výzkumu v intencích předložených podkladů však **má potenciál pro významný pozitivní dopad zejména na schopnosti bezpečnostního systému** v rovině rozsahu (zisk nových schopností), kvality (zlepšení parametrů stávajících schopností) nebo zdrojové náročnosti. Příklady zahraniční dobré praxe ukazují, že efektivní systém národní podpory bezpečnostního výzkumu, čerpající ze schopností dlouhodobě stabilní, specializované výzkumné základny umožňuje realizaci těchto přínosů i v rychle se měnícím kontextu a přináší tedy odpovídající flexibilitu. Je však třeba upozornit, že podpora výzkumu a vývoje může naplňovat pouze některé ambice rozvoje těchto schopností, neboť je svázána s politikou výzkumu, vývoje a inovací, která má svá specifika a limity.

³ Referenční hladiny zde tvoří analýza pole v podkladech Technologického centra AV ČR a dalších podkladech poskytovatele, která byla realizována v souvislosti s přípravou této koncepce.

⁴ Cit. Národní politika výzkumu, vývoje a inovací na léta 2016-2020, str. 10

Obsah návrhu přímo navazuje na následující strategické a koncepční dokumenty v oblasti bezpečnosti:⁵

- Audit národní bezpečnosti, resp. jeho akční plán
- Koncepce ochrany obyvatelstva do roku 2020 s výhledem do roku 2030
- Koncepce environmentální bezpečnosti 2016–2020 s výhledem do roku 2030 a Strategie přizpůsobení se změně klimatu v podmínkách ČR
- Národní strategie kybernetické bezpečnosti ČR na období let 2015–2020
- Koncepce rozvoje Policie ČR 2016–2020
- Komplexní strategie ČR k řešení problematiky kritické infrastruktury
- Další strategické dokumenty s bezpečnostními přesahy

Přímé bezpečnostní dopady lze očekávat pouze u aktivit spojených se zaváděním agendy citlivého výzkumu (cíl E. 1), která navazuje na problematiku proliferace technologií a znalostí a souvisejících rizik, která plynou z rychlého rozvoje výzkumné sféry v ČR a její internacionalizace. Jde oblast jednoznačně pozitivního přínosu s ohledem na vývoj v zahraničí a deficit ČR v této oblasti.

V dlouhodobém horizontu lze předpokládat následující přínosy z implementace výsledků podpořených projektů:

- zefektivnění plánování, koordinace a regulace (tj. zefektivnění přípravy na krize/incidenty);
- zvýšení dostupnosti služeb bezpečnostního systému;
- snížení ohrožení (tj. omezení pravděpodobnosti vzniku negativních dopadů krize/incidentu);
- zefektivnění včasného varování (zejména prodloužení doby na reakci, zvýšení spolehlivosti varování);
- zvýšení bezpečnosti operátora;⁶
- zvýšení efektivity činnosti operátora;
- a zmírnění následků (tj. omezení intenzity a rozsahu dopadů krize/incidentu).

Rozpočtové dopady

K zajištění systému podpory se definují rozpočtové rámce na základě platných strategických dokumentů v rámci politiky VaVal, případně koncepčních východisek v nich obsažených.⁷ Na jejich základě MV navrhuje pozitivní korekci rozpočtového výhledu k dosažení dlouhodobě definovaných hladin stabilní saturace problematiky BV v rámci národní podpory VaVal nejpozději v roce 2020. Tato korekce je rovna 1.24% objemu státního rozpočtu na výzkum, vývoj a inovace.⁸ Výhled rozpočtu obsažený v koncepci tak představuje vhodnou hladinu zajištění, která se však bude korigovat s ohledem na možnosti státního rozpočtu cestou rozpočtu na VaVal v působnosti Rady vlády pro výzkum, vývoj a inovace.

⁵ Výčet je pouze reprezentativní, výsledky projektů bezpečnostního výzkumu mají dopady do plnění úkolů řady dalších dokumentů v oblasti vnitřního pořádku, justice, zdravotnictví a životního prostředí.

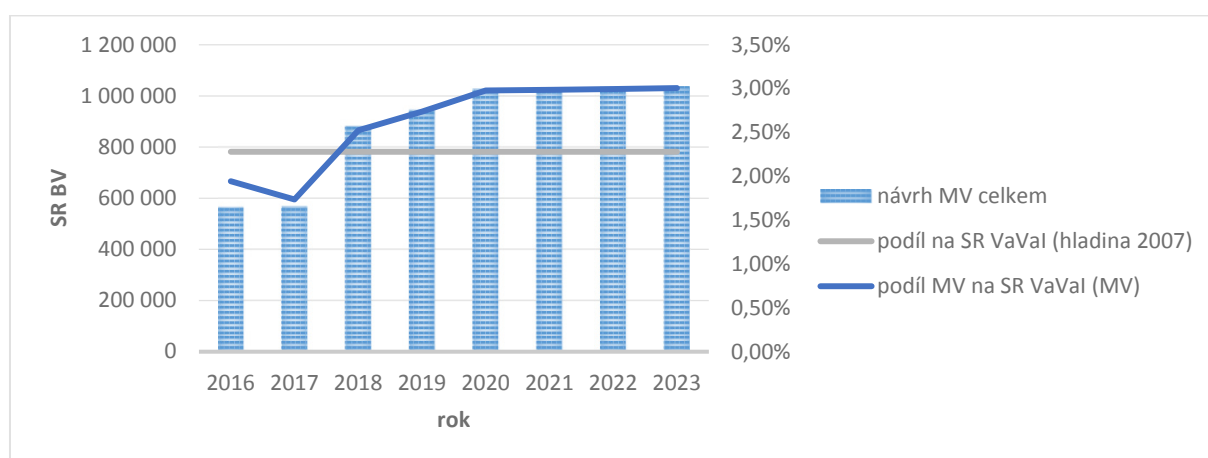
⁶ Termín operátor je užíván pro svou relativní neutralitu; pokrývá příslušníky bezpečnostních a záchranných sborů, ale i zpravodajských služeb a některé pracovníky NBÚ nebo SÚJB, zastřešuje veškerý personál nasazovaný k řešení a/nebo vyšetřování bezpečnostních incidentů

⁷ Národní priority orientovaného výzkumu, experimentálního vývoje (UV 552/2012), které stanoví žádoucí zajištění účelové podpory a Národní politika výzkumu, vývoje a inovací (UV 729/2009), která stanoví roli IP v zajištění fungování některých typů výzkumných organizací

⁸ Vycházíme-li z tzv. Prvního návrhu RVVI pro rozpočtová vyjednávání o limitech pro rok 2018 s výhledem na léta 2019 a 2020.

Cílem rozpočtové korekce, resp. zajištění odpovídajícího objemu rozpočtových prostředků, má za cíl zvrátit silně negativní trendy, které se v podpoře BV objevují již od roku 2008.⁹ Jde o:

- význam technologií, výzkumu a inovací v bezpečnosti soustavně roste, což vytváří na efektivní podporu BV nový tlak,
- význam bezpečnostního výzkumu v ČR (vyjádřený podílem na SR VaVal) přitom kontinuálně klesá,
- BV má v současnosti reálně stejný podíl na rozpočtu jako na vrcholu ekonomické krize,
- podpora BV se dlouhodobě pohybuje pod konsolidovanou hladinou referenčního roku 2007, v přímém rozporu s cíli Reformy systému výzkumu, vývoje a inovací (UV 287/2008),
- koncepční a strategické dokumenty nejsou zohledněny při rozpočtování, neboť úkoly kladené na podporu BV se opakovaně rozšiřují, zatímco alokovaná podpora v absolutním objemu stagnuje a v relativním klesá.



Graf 1: výhled žádoucího finančního zajištění podpory BV

Z hlediska dopadu na státní rozpočet tak je třeba konstatovat, že návrh přináší, ve srovnání se současným stavem, zvýšené požadavky, které však svým objemem nijak nekolidují s možnostmi jejich saturace. Lze také doplnit, že podle různých modelů se 27 % až 40 % prostředků distribuovaných skrze programy podpory výzkumu a vývoje vrací přímo do státního rozpočtu, cestou odvodů a daní.

Další oblasti dopadů

Návrh není zaměřen na problematiku rovnosti pohlaví ani nezasahuje do nástrojů rozvoje této agendy. V návrhu je obsažen závazek limitně rozvíjet, resp. neblokovat rozvoj, agendy odpovědného výzkumu a inovací, která zahrnuje otázku rovnosti pohlaví ve vědě. Návrh se omezuje na dílčí prvky této agendy v kontextu současného stavu oblasti BV a charakteru nástrojů podpory, které návrh obsahuje, tedy na postavení žen v organizacích podporovaných institucionální cestou (kde poskytovatel provádí hodnocení a může motivovat nápravu případného nevyváženého stavu)¹⁰ a dále na zapojování žen do rozhodovacích procesů, zejména v poradních orgánech na úrovni programů. **Lze tedy dovozovat, že návrh nemá na rovné postavení žen a mužů negativní dopady.**

⁹ V zásadě jde o trendy spojené s obdobím finanční krize a úsporných opatření, která byla zavedena v souvislosti s jejím řešením a která se dále setrvačně promítala do dalších rozpočtových období.

¹⁰ Zde však z provedeného pilotního hodnocení plyne, že stav v těchto organizacích je nadprůměrný, či dokonce vysoce nadprůměrný v obecném srovnání s českým výzkumným prostředím, i v oborovém srovnání, podle zaměření činnosti organizace.

V oblasti lidských práv předpokládá návrh zavádění dodatečných preventivních opatření k včasnému zjištění a odstranění případných negativních společenských dopadů podpořeného výzkumu, mezi které lze zařadit i etickou oblast a otázky respektu k lidským právům a důstojnosti. Tyto nástroje se zavádí nad rámec již etablovaných postupů hodnocení etické dimenze návrhů projektů BV. Lze tak dovozovat, že **návrh nepřináší negativní dopady do oblasti lidských práv. Naopak, návrh posiluje význam** této problematiky v kontextu a limitech podpory BV.

MKBV2017+ **není nástrojem sociální politiky a neobsahuje nástroje přímého nebo nepřímého rozvoje sociální oblasti.** V dlouhodobém horizontu lze dovozovat mírně pozitivní dopady skrze podporu řešení problematik kriminality, penologie, sociálního vyloučení a dalších, které do rámce BV spadají.

Dopady návrhu do oblasti životního prostředí nelze hodnotit přímo. Materiál, a systém podpory BV jako celek, jsou však nástroji plnění řady opatření environmentální politiky, resp. politiky environmentální bezpečnosti.¹¹ Primárně lze očekávat dopad do témat environmentální kriminality, přírodních katastrof a průmyslových havárií s důrazem na problematiku chemických, biologických, radiačních a jaderných materiálů. Dále návrh pracuje s konceptem environmentálního rozhraní BV, kde lze očekávat i témata spojená s bezpečnostním rozměrem klimatických změn a další. **Lze tedy dovozovat pozitivní až velmi pozitivní dopady na tyto specializované úkoly environmentální politiky ve střednědobém až dlouhodobém horizontu.**

Přestože se podpora BV primárně orientuje na rozvoj schopností bezpečnostního systému, existuje u ní významný průnik s podporou konkurenceschopnosti, zejména bezpečnostního a obranného průmyslu. Materiál přináší řadu úprav a opatření v klíčových systémových parametrech, které dopad podpory na konkurenceschopnost ovlivňují. Dosavadní vývoj nasvědčuje tomu, že opatření již provedená a v návrhu dále prohlubovaná mají pozitivní dopady v oblasti spolupráce mezi výzkumnou a podnikovou sférou, vedou k rostoucímu zájmu a zapojení malých a středních podniků a směřují podporu do vysoce relevantních oborů nejen z hlediska bezpečnosti, ale i z hlediska hospodářského. Samostatnou kapitolou je potom vliv vytvořených výsledků na bezpečnost a s tím související rozvoj kvality podnikatelského prostředí, tedy sekundární dopady do konkurenceschopnosti. **Souhrnně tak lze dovozovat pozitivní dopady na konkurenceschopnost** vysoce specializovaných částí významných oborových segmentů.

Připomínkové řízení

Bylo provedeno resortní připomínkové řízení, ve kterém bylo vzneseno 44 připomínek, z toho **žádná nebyla zásadní.** Materiál neobsahuje rozpory.

Pro předložení Bezpečnostní radě státu bylo provedeno meziresortní připomínkové řízení v povinném rozsahu, rozšířené o MŠMT, SÚJB a BIS, ve kterém bylo vzneseno celkem 27 připomínek, z toho 14 zásadních. Připomínky byly vypořádány a materiál neobsahuje rozpory.

¹¹ Tato problematika je etablovanou součástí podpory bezpečnostního výzkumu od jeho počátku, včetně extenzivního zapojování expertů MŽP na úrovni programů. Tento stav se návrhem nemění.