



Kontrolní závěr z kontrolní akce

17/15

Peněžní prostředky státu na výzkum, vývoj a inovace

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2017 pod číslem 17/15. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ RNDr. Petr Neuvirt.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda peněžní prostředky státu na výzkum, vývoj a inovace naplňují cíle obsažené v koncepčních dokumentech. Provéřít existenci a způsob nastavení systému, který usměrňuje peněžní prostředky na výzkum, vývoj a inovace tak, aby docházelo k růstu inovační výkonnosti České republiky v mezinárodním srovnání. Provéřít, zda jsou dostatečně vyhodnocovány přínosy peněžních prostředků vynaložených na výzkum, vývoj a inovace.

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob v období od dubna 2017 do dubna 2018.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2014 až 2016, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

Právní předpisy používané v textu kontrolního závěru jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.

Kontrolované osoby:

Úřad vlády České republiky (dále také „ÚV ČR“); Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (dále také „MŠMT“); Ministerstvo průmyslu a obchodu (dále také „MPO“); Ministerstvo zemědělství (dále také „MZe“); Akademie věd České republiky, Praha (dále také „AV ČR“); Univerzita Palackého v Olomouci; Vysoké učení technické v Brně; Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích; Mendelova univerzita v Brně; Biologické centrum AV ČR, v. v. i., České Budějovice; Ústav fyziky materiálů AV ČR, v. v. i., Brno; Ústav přístrojové techniky AV ČR, v. v. i., Brno.

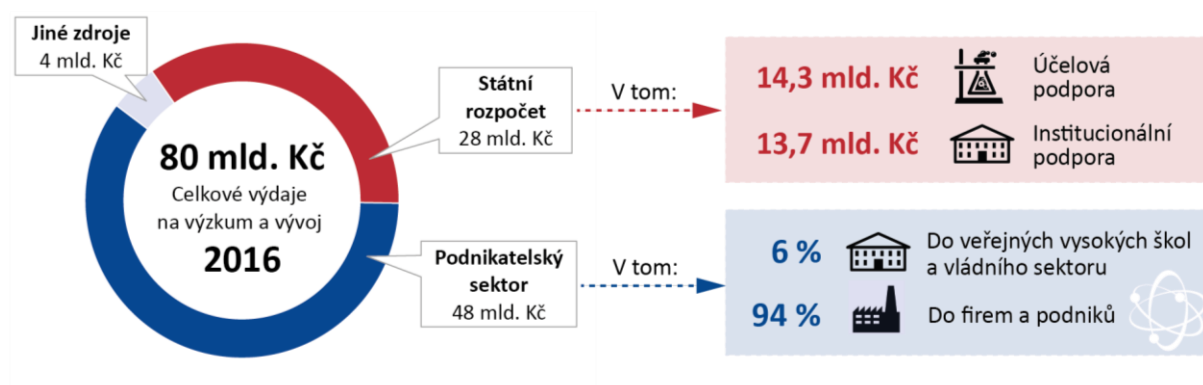
Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podaly Úřad vlády České republiky, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy a Ministerstvo zemědělství, byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námitkách. Odvolání proti rozhodnutí o námitkách podal Úřad vlády České republiky a bylo vypořádáno usnesením Kolegia NKÚ.

Kolegium NKÚ na svém IX. jednání, které se konalo dne 16. července 2018,

schválilo usnesením č. 8/IX/2018

kontrolní závěr v tomto znění:

Klíčová fakta



Porovnání České republiky s evropským průměrem (EU = 100 %)

Výdaje na výzkum a vývoj ve veřejném sektoru



Rok 2010
77,8 %



Rok 2015
123,9 %

Výkonnost inovačního systému



Rok 2010
87,9 %



Rok 2016
82,7 %

Zdroj: European Innovation Scoreboard 2017.

Vyhodnocení hlavního národního koncepčního dokumentu za roky 2013–2015

Splněné cíle	1 ze 4	★☆☆☆
Splněná opatření	8 z 21	★★★★★★☆☆☆☆

I. Shrnutí a vyhodnocení

NKÚ prověřil nastavení a realizaci systému podpory výzkumu, vývoje a inovací (dále také „VaVal“), a to zejména z hlediska jeho účelnosti ve vztahu k plnění národních cílů a efektivnosti měřené poskytovanou veřejnou podporou a dosahovanou inovační výkonností ČR v mezinárodním srovnání. Kontrolován byl rovněž způsob vyhodnocování přínosů vynakládaných peněžních prostředků poskytovateli a Radou pro výzkum, vývoj a inovace (dále také „RVVI“).

NKÚ na základě provedené kontroly konstatuje:

Účelová podpora

V nastavení, řízení a vyhodnocení programů účelové podpory výzkumu, vývoje a inovací zjistila kontrola významné nedostatky. Tyto programy jsou klíčové pro to, aby byla podpora efektivní a směřovala především do oblastí, které je třeba nejvíce posílit. Programy sice navazovaly na strategické národní dokumenty, ale jejich zaměření bylo obecné. Chyběly zde konkrétní dílčí cíle a měřitelné ukazatele pro jejich vyhodnocení.

Nastavení programů nepředcházely analýzy skutečného stavu dané oblasti. Nebylo tak zřejmé, odkud a kam má program danou oblast posunout.

Ukazatele programů nenavazovaly přímo na stanovené cíle. Dosažení takových ukazatelů nevypovídalo o tom, jak jsou ve skutečnosti cíle programů naplňovány. Bylo proto velmi obtížné monitorovat a řídit průběh programů účelové podpory.

Nastavení programů neumožňovalo kvalitativně vyhodnotit jejich přínosy a dopady. Vyhodnocení programů poskytovateli a RVVI tak bylo pouze formální, založené především na kvantitativních datech z informačního systému VaVal. Účelová podpora také dostatečně necílila na oblasti, které vláda stanovila jako prioritní.

Institucionální podpora

Institucionální podpora zaměřená na dlouhodobý koncepční rozvoj byla rozdělována mezi stále vyšší počet výzkumných organizací bez ohledu na jejich budoucí směřování a koncepcí rozvoje. Při jejím poskytování nebyly zohledňovány priority v oblasti VaVal. Projevilo se tak, že stát nemá stanovené potřeby, které by institucionální podporou naplňovaly.

Institucionální podpora byla poskytována na základě hodnocení výzkumných organizací. Výzkumné organizace hodnotila RVVI podle kvantitativních výsledků z informačního systému VaVal. Nehodnotila ale výzkumnou organizaci v kontextu jejího poslání, způsobu řízení a zejména dostatečně nezohledňovala kvalitu její výzkumné činnosti. Hodnocení výzkumných organizací ze strany RVVI se každoročně zpožďovalo a kontrola NKÚ v něm zjistila i řadu systémových nedostatků.

Vlastní hodnocení, které by kladlo větší důraz na specifická poslání výzkumných organizací a kvalitu výzkumné činnosti, využila při institucionální podpoře z poskytovatelů pouze AV ČR. MŠMT jako poskytovatel ani nestanovilo podmínky institucionální podpory, které by zaručovaly její využití na dlouhodobý koncepční rozvoj příjemců v oblasti výzkumné činnosti.

Systém podpory

Systém podpory VaVal byl roztržštěný, neměl jasné vymezené kompetence a odpovědnost jednotlivých orgánů. Tyto nejasnosti se projevovaly i na spolupráci při tvorbě národních strategických dokumentů. K roztržštěnosti přispívalo také množství poskytovatelů podpory a počet programů.

Celý systém byl značně závislý na kvantitativních výsledcích z informačního systému VaVal, které nebyly přímo navázány na kvalitu výzkumné činnosti.

Úroveň výzkumu, vývoje a inovací

Kvůli výše uvedeným nedostatkům dlouhodobě přetrvávají slabiny VaVal, jako např. významné zaostávání v tvorbě patentů a nízká míra spolupráce soukromého a veřejného sektoru. Systém podpory VaVal byl z větší části neúčelný, protože se nepodařila splnit většina cílů stanovených hlavním národním koncepčním dokumentem.

I v mezinárodním srovnání je systém podpory méně efektivní. Přestože výdaje na výzkum a vývoj ve veřejném sektoru výrazně rostou, inovační výkonnost ČR za evropským průměrem zaostává stále více. ČR rovněž nesměřuje k tomu, aby splnila národní cíl veřejných výdajů na vědu, výzkum, vývoj a inovace ve výši 1 % HDP v roce 2020.

Celkové vyhodnocení vyplývá z těchto zjištění:

Účelová podpora

1. Nedostatky byly v nastavení, řízení i vyhodnocení programů účelové podpory. A to přestože příprava a vyhodnocení programů probíhaly v souladu s nastavenými pravidly, stanoviska k nim vydávala RVVI a následně je schvalovala vláda. Programy neobsahovaly např. analýzu výchozího stavu a vyjádření stavu, kterého by mělo být programem dosaženo, ani ukazatele s přímou vazbou na cíle programu. Následné vyhodnocení tak bylo spíše formální, bez vyhodnocení skutečných přínosů a dopadů programů. V roce 2015 přitom byla schválena nová pravidla, která podobné nedostatky řeší. Podle těchto pravidel však budou připravovány a hodnoceny až programy schvalované vládou od roku 2020.
2. Potenciální příležitosti v oblasti rozvoje ČR nevyužila. K efektivnějšímu využívání veřejných prostředků byl zpracován strategický dokument stanovující prioritní oblasti pro orientování části podpory VaVal. Tento dokument předpokládá strategickou orientaci i v oblasti základního výzkumu a institucionální podpory. Podpora do těchto oblastí však strategicky orientována nebyla.
3. Způsob výběru projektů u MZe vytváří riziko netransparentnosti. MZe významně měnilo pořadí návrhů projektů, které vzešlo z odborných jednání a oponentních posudků externích hodnotitelů. Uvedený postup není v rozporu se zákonem o podpoře VaVal¹, který dává poskytovatelům možnost měnit pořadí návrhů projektů stanovené odborným poradním orgánem, pokud toto rozhodnutí písemně odůvodní a své rozhodnutí zveřejní, což MZe splnilo. Tento postup však umožňuje nerespektovat výsledky odborných jednání a oponentních posudků externích hodnotitelů, včetně zahraničních, které by měly být

¹ Zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací)

zárukou odborného, nezávislého a transparentního posouzení. NKÚ již na tento problém upozorňoval v předešlých kontrolních akcích.

Hodnocení návrhů projektů v rámci účelové podpory u MŠMT a MPO závažné nedostatky nevykazovalo.

Institucionální podpora

4. Institucionální podpora byla poskytována na základě hodnocení výzkumných organizací (dále také „VO“) realizovaného RVVI. Toto hodnocení vykazovalo velké množství systémových nedostatků, např:

- bylo omezeno na posouzení dosažených kvantitativních výsledků a nezohlednilo celkovou kvalitativní úroveň VO;
- nezohlednilo budoucí směřování a koncepce rozvoje, přestože byla institucionální podpora poskytována na dlouhodobý koncepční rozvoj VO;
- vedlo VO k produkci hodnocených rychle dosažitelných výsledků oproti zaměření na kvalitu a dlouhodobý koncepční rozvoj;
- opomíjelo podporu případných nových nebo rozvíjejících se oborů a VO;
- nezohledňovalo rozdíly v poslání jednotlivých VO a jednotlivých oborů;
- dostatečně nemotivovalo VO k výsledkům s reálně uplatnitelným potenciálem, ale naopak motivovalo k nadměrné tvorbě publikačních výsledků.

Institucionální podpora na dlouhodobý koncepční rozvoj výzkumné organizace byla rozdělována mezi stále vyšší počet těchto VO. Od roku 2017 je postupně zaváděn nový systém hodnocení VO.

5. Bodové hodnocení výzkumných organizací pro poskytnutí institucionální podpory mělo každoročně značné zpoždění a obsahovalo náhodné i systémové chyby ve výpočtech.
6. Možnosti upravit výši rozdělované institucionální podpory podle vlastního podrobnějšího hodnocení využila z poskytovatelů pouze AV ČR. Její hodnocení bylo zaměřeno především na kvalitu jednotlivých VO. Všichni ostatní poskytovatelé, včetně MŠMT, rozdělovali institucionální podporu dle hodnocení VO ze strany RVVI a přebírali tak jeho nedostatky. Toto hodnocení převzaly také všechny kontrolované vysoké školy při přerozdělení podpory mezi jednotlivé fakulty.
7. MŠMT příjemcům institucionální podpory nestanovilo podmínky, které by zaručovaly použití této podpory prokazatelně na dlouhodobý koncepční rozvoj vysokých škol. Pravidla pro vykazování prostředků institucionální podpory navíc umožnila příjemcům postupovat tak, že nebylo zřejmé, na co byly skutečně použity.
8. MŠMT ani AV ČR v poskytované institucionální podpoře nezohledňovaly výši nepřímé podpory poskytnuté VO v přechozích letech formou úlev od daňových povinností, přestože to poskytovatelům ukládá zákon o podpoře VaVal. Zákon o podpoře VaVal však blíže nestanovuje, jakým způsobem má být výše nepřímé podpory zohledněna.

Systém podpory

9. Systém podpory VaVal je roztržštěný s nejasnými kompetencemi a odpovědností jednotlivých orgánů:

- Ačkoli je MŠMT ústředním orgánem státní správy pro výzkum a vývoj, nemá v klíčových oblastech výzkumu a vývoje odpovědnost a pravomoci. Zabezpečení klíčových úkolů je zákonem o podpoře VaVal uloženo RVVI. Přitom RVVI je odborný a poradní orgán vlády bez právní subjektivity a bez přímé dovoditelné odpovědnosti. Úkoly v oblasti výzkumu a vývoje RVVI pouze zabezpečuje, ale přímou odpovědnost za ně ze své podstaty nést nemůže. Zabezpečení klíčových úloh v oblasti výzkumu a vývoje tak v ČR není spojeno s přímou odpovědností.
- Zákon o podpoře VaVal stanovuje spolupráci na přípravě národní politiky VaVal mezi MŠMT a RVVI. Konkrétní formu této spolupráce již zákon neupravuje. Národní politika VaVal byla vládě předložena předsedou RVVI. Vnímání vzájemné spolupráce na přípravě tohoto dokumentu se ale významně lišilo. MŠMT v rámci kontroly i v meziresortním připomínkovém řízení uvedlo, že tento dokument nebyl připravován ve spolupráci s ním. Forma spolupráce je další nejasností ve vymezení kompetencí v systému VaVal v ČR.
- Odpovědnost za podporu inovací není jednoznačně stanovena. S inovacemi úzce souvisí průmyslový výzkum, rozvoj techniky a technologií, které má na základě kompetenčního zákona² svěřeny do své působnosti MPO. Zároveň se touto oblastí zabývá i Technologická agentura České republiky. Jejich vzájemné kompetence a postavení však nejsou zákonem vymezeny.
- K roztržštěnosti celého systému přispívá velké množství poskytovatelů podpory a programů. V roce 2017 podporovalo VaVal v ČR 12 poskytovatelů formou nějakého typu programu. V roce 2017 bylo takovýchto probíhajících programů 62. Také rozdílné používání pojmů vede k nejasnostem, které mají vliv na celý systém VaVal.

10. Informační systém výzkumu, vývoje a inovací (dále také „IS VaVal“) nebyl minimálně po dobu čtyř měsíců plně funkční. Neplnil tak svůj zákonem¹ stanovený účel v poskytování informací o VaVal. Tento stav vznikl kvůli nepřijetí podmínek další spolupráce ÚV ČR s doposud výhradním dodavatelem systému.

11. Úroveň koncepčních dokumentů se u jednotlivých poskytovatelů i příjemců velmi lišila. MPO nemělo zpracovanou žádnou dlouhodobou koncepci v oblasti VaVal, přestože je poskytovatelem účelové a institucionální podpory. Nemělo tak dostatečně zajištěno plánovité řízení této oblasti. Ostatní kontrolovaní poskytovatelé zpracovali vlastní koncepční dokumenty, které byly v souladu s národními koncepčními dokumenty. Příjemci institucionální podpory od AV ČR zpracovali koncepce s konkrétními cíli i ukazateli, které podléhaly pravidelné kontrole. MŠMT po příjemcích institucionální podpory žádné strategické dokumenty nevyžadovalo. Vysoké školy však mají povinnost zpracovávat strategický záměr dle zákona o vysokých školách³. Součástí strategických záměrů je i oblast VaVal, pojetí a úroveň zpracování této oblasti byla ale velmi rozdílná.

² Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

³ Zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách).

Úroveň výzkumu, vývoje a inovací

12. Identifikované slabiny systému VaVal v ČR dlouhodobě přetrvávají. Úroveň VaVal je zjišťována prostřednictvím každoročních komplexních analýz, včetně mezinárodního srovnání. Nedaří se však zavést taková opatření, která by vedla k významnějšímu zlepšení v oblastech, ve kterých ČR dlouhodobě zaostává. Např. v tvorbě patentů, kde je tento stav každoročně konstatován již minimálně 15 let.
13. V oblasti VaVal v ČR dlouhodobě přetrvává nízká míra spolupráce soukromého a veřejného sektoru. Z dosavadních vyhodnocení vyplývá, že kroky k podpoře této spolupráce nebyly provedeny nebo byly neúčinné. Ze statistik nevyplývá žádný rostoucí trend v podílu soukromých zdrojů na financování výzkumu a vývoji ve veřejném sektoru.
14. Nastavený systém podpory VaVal byl z větší části neúčelný. Z vyhodnocení plnění hlavního strategického dokumentu na konci roku 2015 vyplynulo, že byl splněn pouze jeden ze čtyř hlavních cílů a jen osm z celkových 21 opatření. Ve většině problematických oblastí nedošlo k výraznějšímu pokroku.
15. Systém podpory VaVal v ČR je v porovnání s evropským průměrem méně efektivní. Evropská komise každoročně porovnává inovační výkonnost jednotlivých zemí. Inovační výkonnost ČR v roce 2016 dosahovala 82,7 % evropského průměru. Za posledních sedm let se inovační výkonnost ČR snižovala i přesto, že výdaje na výzkum a vývoj ve veřejném sektoru v tomto období velmi významně vzrostly.
16. ČR nesměřuje ke splnění národního cíle, ke kterému se zavázala v rámci strategie na úrovni EU⁴. Národní cíl spočívá v dosažení úrovně veřejných výdajů na vědu, výzkum, vývoj a inovace ve výši 1 % HDP v roce 2020. Tyto výdaje přitom v roce 2016 byly pouze ve výši 0,65 % HDP.

II. Informace o kontrolované oblasti

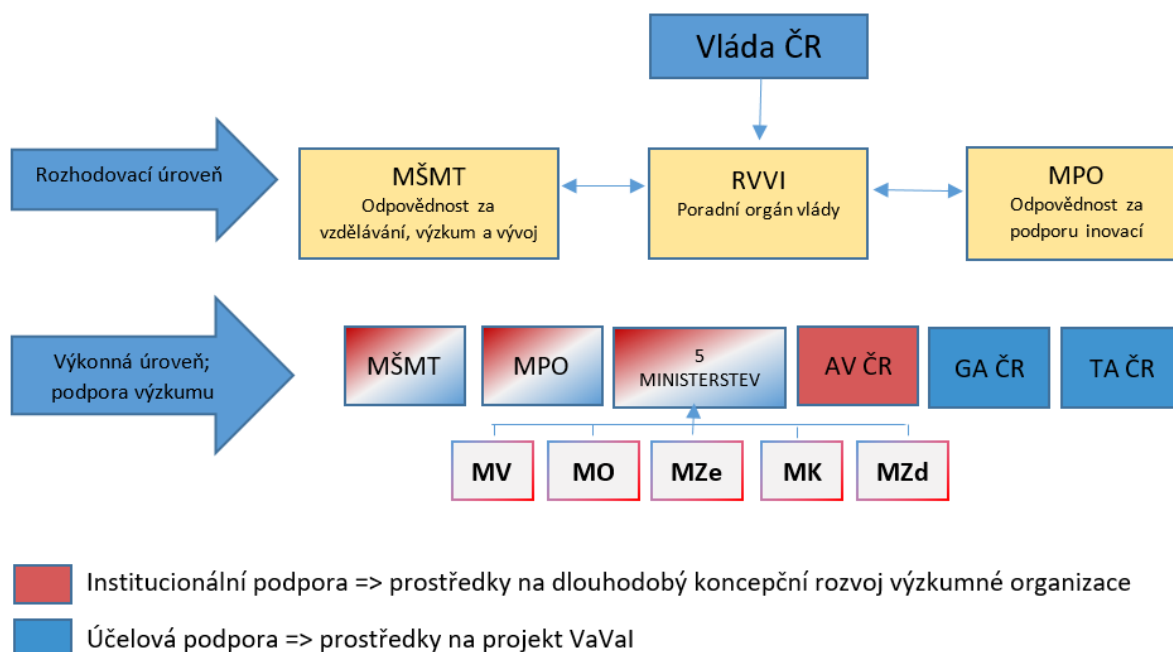
Problematika VaVal je upravena zejména zákonem o podpoře VaVal. Hlavním strategickým dokumentem pro VaVal v ČR v letech 2013 až 2015 byla *Aktualizace národní politiky výzkumu, vývoje a inovací na léta 2009–2015 s výhledem do roku 2020* (dále také „Aktualizace NP VaVal“). Od roku 2016 je v platnosti *Národní politika výzkumu, vývoje a inovací České republiky na léta 2016–2020* (dále také „NP VaVal 2016“). Prioritní oblasti stanovují od roku 2012 *Národní priority orientovaného výzkumu, experimentálního vývoje a inovací* (dále také „Priority VaVal“), které jsou platné na období do roku 2030. Uvedené strategické dokumenty schválila vláda a jejich přípravu zabezpečuje RVVI, v případě NP VaVal 2016 ve spolupráci s MŠMT.

Peněžní prostředky na VaVal jsou poskytovány prostřednictvím rozpočtových kapitol vybraných ministerstev, AV ČR, Grantové agentury České republiky (dále také „GA ČR“) a Technologické agentury České republiky (dále také „TA ČR“) formou účelové a institucionální podpory. Odborným poradním orgánem vlády pro oblast VaVal v ČR je RVVI. Zákonem

⁴ *Evropa 2020 – Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění* (dále také „strategie Evropa 2020“).

o podpoře VaVal je upravena působnost jednotlivých orgánů VaVal. Následující obrázek znázorňuje současný platný systém poskytování podpory VaVal v ČR.

Obrázek č. 1: Systém poskytování podpory VaVal v ČR



Zdroj: webové stránky TA ČR, vlastní zpracování.

Vysvětlivky: MV – Ministerstvo vnitra, MO – Ministerstvo obrany, MK – Ministerstvo kultury, MZd – Ministerstvo zdravotnictví.

Rozhodovací úroveň představuje RVVI společně s ÚV ČR a dále MŠMT a MPO. Tato ministerstva rovněž poskytují účelovou a institucionální podporu. Ke kontrole bylo vybráno také poskytování účelové podpory na MZe a institucionální podpory na AV ČR.

Úřad vlády České republiky

Prostřednictvím ÚV ČR jsou zabezpečovány klíčové úkoly týkající se problematiky VaVal, mj. příprava hlavního koncepčního dokumentu, zpracování priorit, hodnocení stavu VaVal nebo návrh výdajů. Zákon o podpoře VaVal ukládá zabezpečení těchto úkolů RVVI, což je odborný a poradní orgán vlády bez právní subjektivity. Svěřené úkoly tak RVVI zabezpečuje prostřednictvím vnitřních útvarů ÚV ČR. Související činnosti RVVI a ÚV ČR jsou financovány prostřednictvím institucionální podpory rozpočtové kapitoly ÚV ČR.

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy

Dle zákona o podpoře VaVal je MŠMT ústředním správním úřadem odpovědným za výzkum a vývoj, s výjimkou oblastí, které zabezpečuje RVVI.

MŠMT odpovídá za mezinárodní spolupráci ČR ve výzkumu a vývoji, včetně užití prostředků na výzkum a vývoj z fondů EU, za koncepci podpory velké infrastruktury, za specifický vysokoškolský výzkum a za výkon správní funkce ústředního správního úřadu pro výzkum a vývoj.

Ministerstvo průmyslu a obchodu

MPO je dle kompetenčního zákona ústředním orgánem státní správy pro věci malých a středních podniků a pro věci živností a dále pro průmyslový výzkum, rozvoj techniky

a technologií. MPO zpracovává resortní programy výzkumu a zajišťuje veřejné soutěže ve VaVal.

Ministerstvo zemědělství

MZe je poskytovatelem účelové a institucionální podpory v agrárním sektoru. MZe zajišťuje zpracovávání a realizaci koncepcí agrárního výzkumu, vývoje a inovací a zpracovává resortní programy výzkumu. Konceptně a metodicky řídí resortní organizace zabývající se výzkumem.

Akademie věd České republiky

AV ČR zřizuje jménem ČR pracoviště jako veřejné výzkumné instituce (dále také „v. v. i.“ nebo „pracoviště“). Výzkum uskutečňuje prostřednictvím 52 výzkumně orientovaných pracovišť a dvou pracovišť se zaměřením na infrastrukturu výzkumu a vývoje. Hlavním posláním AV ČR a jejích pracovišť je provádět základní výzkum v širokém spektru přírodních, technických, humanitních a sociálních věd. AV ČR od roku 2014 poskytuje pouze institucionální podporu.

Výdaje na VaVal ze státního rozpočtu v roce 2016 činily 28 mld. Kč, přibližně polovina byla poskytována formou účelové podpory a polovina formou institucionální podpory. Podrobnější informace zobrazuje následující tabulka.

Tabulka č. 1: Výdaje na VaVal ze státního rozpočtu dle správců rozpočtových kapitol (v mil. Kč)

Správce rozpočtové kapitoly	2014		2015		2016	
	Institucionální podpora	Účelová podpora	Institucionální podpora	Účelová podpora	Institucionální podpora	Účelová podpora
Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy	7 937,4	3 447,4	8 085,4	3 922,3	7 243,0	5 424,5
Akademie věd České republiky	4 452,3	0,0	4 693,7	0,0	4 777,9	0,0
Grantová agentura České republiky	86,8	3 338,2	80,6	3 561,7	85,6	3 841,9
Technologická agentura České republiky	143,2	2 765,6	120,6	3 015,0	112,0	2 710,7
Ministerstvo zdravotnictví	424,4	804,8	428,9	904,6	490,4	699,7
Ministerstvo průmyslu a obchodu	555,0	1 045,7	486,7	359,6	226,3	304,3
Ministerstvo zemědělství	391,2	378,6	391,7	423,9	394,0	464,0
Ministerstvo vnitra	48,5	525,9	47,1	372,5	54,0	310,1
Ministerstvo kultury	74,2	403,8	94,8	374,6	100,4	275,2
Ministerstvo obrany	88,9	315,8	90,0	343,0	99,1	297,9
Úřad vlády České republiky	48,1	0,0	25,3	0,0	62,5	0,0
Ministerstvo spravedlnosti	6,7	2,0	5,5	2,3	6,7	1,2
Ústav pro studium totalitních režimů	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,9
Celkem	14 256,4	13 027,7	14 550,4	13 279,4	13 651,9	14 332,4

Zdroj: státní závěrečné účty za roky 2014, 2015, 2016.

Institucionální podpora je poskytována zejména výzkumným organizacím na jejich dlouhodobý koncepční rozvoj. Výše této podpory vychází z hodnocení dosažených výsledků výzkumných organizací realizovaného RVVI. V rámci tohoto hodnocení za rok 2016 dosáhlo kladného bodového výsledku 223 výzkumných organizací. Účelová podpora VaVal je realizována zejména prostřednictvím jednotlivých programů. V roce 2017 bylo v ČR 12 poskytovatelů podpory VaVal formou nějakého typu programu⁵. Takovýchto běžících programů bylo 62. Jejich rozdělení dle poskytovatelů znázorňuje následující obrázek.

⁵ Pod pojmem „program“ se dle IS VaVal rozumí tyto čtyři typy: skupina grantových projektů, operační program VaVal, program VaVal a veřejná zakázka ve VaVal.

Obrázek č. 2: Počet programů VaVal dle jednotlivých poskytovatelů v roce 2017



Zdroj: informační systém VaVal.

III. Rozsah kontroly

Kontrola byla zaměřena na nastavení a realizaci systému podpory VaVal. Prověřovány tak byly zejména kompetence, strategická a koncepční činnost hlavních orgánů a míra plnění stanovených opatření a cílů na národní úrovni. Tato kontrola byla realizována na ÚV ČR, MŠMT a MPO. Kontrola byla zaměřena rovněž na mezinárodní srovnání úrovně inovační výkonnosti a jejích jednotlivých součástí, a to s cílem identifikovat slabá místa systému podpory VaVal v ČR. Kontrolovaný objem na úrovni systému vycházel z výdajů na VaVal ze státního rozpočtu a za roky 2014 až 2016 činil 83 mld. Kč.

V rámci účelové podpory VaVal byla kontrola na úrovni poskytovatelů zaměřena zejména na přípravu a vyhodnocení jednotlivých programů, jakožto hlavních nástrojů realizace účelové podpory. Tato kontrola byla realizována na MŠMT, MZe a MPO, kde bylo prověřeno 16 programů. NKÚ prověřil hodnoticí systém a způsob výběru podpořených projektů u vybraných veřejných soutěží u programů KUS na MZe, TIP a TRIO na MPO a NÁVRAT, EUPRO II, EUREKA CZ a KONTAKT II na MŠMT. Nastavení programů, jejich cílů a ukazatelů, případně vyhodnocení ukončených programů bylo kontrolováno u programu KUS a VAK na MZe, TIP a TRIO na MPO a COST CZ, INGO, EUREKA, EUPRO, EUPRO II, EUREKA CZ, INGO II a KONTAKT II, ERC CZ, NÁVRAT, NPU I, NPU II na MŠMT.⁶

Kontrola byla v jejím průběhu rozšířena o oblast institucionální podpory. Tato podpora je na rozdíl od účelové podpory určena zejména na dlouhodobý koncepční rozvoj výzkumných organizací. V rámci institucionální podpory byla kontrola na úrovni poskytovatelů zaměřena zejména na způsob rozdělování této podpory. Kontrola byla realizována na MŠMT a AV ČR. Tito poskytovatelé v kontrolovaném období 2014 až 2016 poskytli společně přes 37 mld. Kč institucionální podpory, což představuje cca 88 % veškeré poskytnuté institucionální podpory v tomto období.

Kontrolovány byly rovněž čtyři vybrané vysoké školy a tři v. v. i., jakožto představitelé hlavních příjemců institucionální podpory. U těchto institucí bylo prověřeno zejména dodržení podmínek čerpání této podpory a její využití. Kontrolovaný objem prostředků u vybraných příjemců činil 666 mil. Kč, což představuje 15 % obdržené institucionální podpory v letech 2014 až 2016.

Kontrolou byl tedy prověřen systém podpory VaVal jako celek od jeho řízení a nastavení, přes činnosti jednotlivých poskytovatelů účelové i institucionální podpory, až po využití institucionální podpory hlavními příjemci. Přidanou hodnotou této kontroly je komplexní pohled na nastavení a fungování systému podpory VaVal v ČR a identifikace slabých míst.

⁶ Podrobnosti k zaměření a abecední seznam jednotlivých programů účelové podpory jsou uvedeny na konci tohoto kontrolního závěru.

IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

1. Z důvodu nedostatečné přípravy a špatného nastavení programů účelové podpory mohli poskytovatelé tyto programy vyhodnotit pouze formálně bez zjištění jejich skutečných přínosů

Poskytovatelé jsou zodpovědní za fungování programů a plnění stanovených cílů. Pro efektivní vyhodnocení přínosů programů a vynaložených peněžních prostředků musí být stanoveny cíle, jejichž naplnění je možno monitorovat a vyhodnotit pomocí měřitelných ukazatelů.

NKÚ prověřil způsob přípravy a vyhodnocení programů u MŠMT, MZe a MPO, jakožto vybraných poskytovatelů účelové podpory. NKÚ dále prověřil způsob nastavení pravidel pro hodnocení ukončených programů ze strany RVVI.

Přípravu programů realizovali jednotliví poskytovatelé účelové podpory. RVVI před schválením vládou vydávala k jednotlivým programům svá stanoviska. Ukončené programy vyhodnocovali jejich správci a následně rovněž RVVI dle platné metodiky pro hodnocení ukončených programů, jejíž přípravu RVVI zabezpečovala.

MŠMT a MZe nevycházely při nastavování programů z analýzy současného stavu a nestanovily ani stav žádoucí, jehož má být realizací programů dosaženo. Nebyl tak zřejmý žádný konkrétní posun, ke kterému by měly programy přispět. MPO pro hodnocení programu TIP nastavilo a použilo mj. globální kritérium v podobě souhrnné úrovně konkurenceschopnosti ČR mezi 61 hodnocenými ekonomikami. Konkurenceschopnost ČR je ovlivněna řadou faktorů, proto takto stanovené kritérium příliš nevypovídá o tom, do jaké míry bylo ovlivněno realizací daného programu. U všech tří poskytovatelů účelové podpory byly cíle programů nastaveny na obecné úrovni. Obecnými cíli byly např.: zvýšení účasti v mezinárodních programech VaVal, růst konkurenceschopnosti českého průmyslu, posílení účinné spolupráce ve VaVal mezi podniky a výzkumnými organizacemi, zvýšení produkčního potenciálu zemědělských plodin. Ukazatele programů neměly přímou návaznost na stanovené cíle, a nevypovídaly tak o míře jejich plnění. Ukazateli byly např.: počet projektů, kterým byla poskytnuta podpora, podíl úspěšně ukončených projektů, počet očekávaných výsledků. Skutečné přínosy a dopady programů nebyly zjištěny, a programy tak nelze komplexně vyhodnotit.

U všech kontrolovaných poskytovatelů vyhodnocení programů vycházelo především z kvantitativních údajů o výsledcích uvedených v IS VaVal. Dosažené výsledky jednotlivých projektů v IS VaVal nejsou vždy vykazovány přesně, stejně tak údaje o skutečně čerpaných financích ze státního rozpočtu uvedené v IS VaVal neodpovídají skutečnosti, kdy nebyly odečteny vratky do státního rozpočtu. Zveřejňování výsledků v IS VaVal tak není vždy zcela úplné a hlášení výsledků je spíše formální záležitostí pro splnění požadavků na projekt. Výše uvedené nedostatky mohou ovlivňovat vyhodnocení programů, potažmo hodnocení celého systému VaVal.

MŠMT průběh programů a veřejných soutěží monitorovalo pouze tím, že kontrolovalo průběžné a závěrečné zprávy jednotlivých projektů.

Vzhledem k tomu, že MŠMT bude programy COST CZ, EUPRO II, EUREKA CZ, INGO II, KONTAKT II komplexně vyhodnocovat až po jejich ukončení, nebylo do ukončení realizace této kontrolní akce provedeno vyhodnocení výsledků a přínosů dosažených realizací jednotlivých projektů ve vazbě na cíle vybraných programů. Kontrolované programy MŠMT mají být vyhodnoceny v roce 2018. U programů již ukončených v roce 2012 MŠMT provedlo vyhodnocení dle zákona o podpoře VaVal a podle *Metodiky hodnocení výsledků výzkumných*

organizací a hodnocení výsledků ukončených programů platné pro léta 2013 až 2016, podle níž byly hodnoceny programy ukončené v roce 2012. Ačkoliv hodnocení poskytovateli splňuje veškeré náležitosti stanovené metodikou i je schválené vládou, jedná se spíše o formální hodnocení a nelze posoudit, zda vynaložené prostředky přinesly očekávané přínosy. Programy trvaly již od 90. let, programy neměly stanovené cíle a vyhodnocení ukončených programů nezahrnovalo celou dobu trvání programů.

MZe nastavilo očekávané výsledky podle zkušeností z předešlých programů. Program VAK měl pro úspěšnost programu nastavenou hranici minimálního počtu celkových výsledků na 280, přičemž dosaženo bylo celkově 2 186 výsledků. Ukazatel počtu aplikovaných výsledků programu byl překročen o 78 %. Takto vysoké překročení očekávaných výsledků programu poukazuje na neambiciózně nastavené ukazatele úspěšnosti programu nebo špatnou reakci na aktuální dění v oblasti VaVal.

Při vyhodnocení programu VAK se MZe dopustilo chybných výpočtů týkajících se podílu skutečných výdajů z veřejných zdrojů a podílu spolufinancování. RVVI ve svém hodnocení programu VAK vycházelo z hodnocení tohoto programu MZe, a to včetně převzetí chybně vypočtených základních údajů a jejich interpretace.

Kontrolou bylo zjištěno, že příprava a vyhodnocení programů účelové podpory probíhaly v souladu s danou legislativou a platnou metodikou, stanoviska k nim vydávala RVVI a následně je schvalovala vláda ČR. Přesto příprava a vyhodnocení programů obsahovaly výše uvedené nedostatky. Na obdobné nedostatky v přípravě a hodnocení programů upozornil již mj. mezinárodní audit výzkumu, vývoje a inovací v České republice (dále také „Mezinárodní audit 2011“), který pro MŠMT v letech 2010–2011 provedl mezinárodní tým.

Dne 13. května 2015 vláda schválila⁷ dokument *Základní principy přípravy a hodnocení programů a skupin grantových projektů výzkumu, vývoje a inovací* (dále také „Principy hodnocení“). Systém hodnocení programů v ČR neodpovídal dle Principů hodnocení standardům vyspělých zemí. Kromě kritiky současného stavu byla v Principech hodnocení stanovena pravidla pro přípravu a způsob hodnocení programů a skupin grantových projektů reagující na zjištěný neuspokojivý stav. Přesto trvalo přibližně rok a tři čtvrtě (do 8. února 2017), než se Principy hodnocení staly součástí obecně závazného dokumentu (*Metodika hodnocení výzkumných organizací a hodnocení programů účelové podpory výzkumu, vývoje a inovací*, dále také „Metodika 2017+“). Podle Principů hodnocení navíc budou připravovány a hodnoceny až programy schvalované vládou od roku 2020, tedy po více než čtyřech a půl letech od schválení Principů hodnocení vládou a po více než osmi letech od identifikování nedostatků v přípravě a hodnocení programů v rámci Mezinárodního auditu 2011.

2. V rozporu s národním koncepčním dokumentem nebyla podpora základního výzkumu ani institucionální podpora strategicky orientována

V ČR jsou stanoveny prioritní oblasti VaVal. Strategické orientování části podpory do těchto oblastí umožní lepší zacílení omezených zdrojů do oblastí s identifikovaným vysokým potenciálem. Strategické orientování podpory by mělo být realizováno v souladu se stanovými pravidly.

⁷ Usnesení vlády ČR ze dne 13. května 2015 č. 351, k *Základním principům přípravy a hodnocení programů a skupin grantových projektů výzkumu, vývoje a inovací*.

NKÚ prověřil, jak byly stanoveny prioritní oblasti a jakým způsobem byla podpora VaVal do těchto oblastí strategicky orientována.

RVVI dle zákona o podpoře VaVal zabezpečuje zpracování priorit aplikovaného VaVal. Usnesením vlády ze dne 19. 7. 2012 č. 552⁸ byly schváleny Priority VaVal. V rámci Priorit VaVal, navržených do roku 2030, je definováno celkem šest prioritních oblastí⁹ a v jejich rámci 24 prioritních podoblastí se 170 definovanými konkrétními cíli. Aplikací Priorit VaVal by mělo dojít k efektivnějšímu využívání veřejných prostředků na účelovou podporu VaVal, která tak bude lépe odpovídat klíčovým potřebám rozvoje české společnosti.

Strategické orientování podpory do prioritních oblastí má význam především u aplikovaného výzkumu. V rámci formulovaného hlavního přínosu a smyslu národního koncepčního dokumentu Priority VaVal je uvedeno, že rovněž část základního výzkumu by měla být strategicky orientována do stanovených prioritních oblastí, které napomohou řešit zásadní současné a předvídatelné budoucí problémy a výzvy ČR a umožní využít potenciál příležitostí pro vyvážený rozvoj ČR. Přesto nebyla při rozhodování o poskytování podpory ani část základního výzkumu do těchto oblastí strategicky orientována.

Z ustanovení Priorit VaVal vyplývá rovněž skutečnost, že je nezbytné promítnout Priority VaVal částečně i do poskytování institucionální podpory na rozvoj VO. Přesto nebyly Priority VaVal v institucionální podpoře zohledněny.

V Prioritách VaVal byla dále navržena řada systémových opatření, jejichž realizace je významným předpokladem pro naplnění stanovených prioritních cílů. Nikde však nebylo stanoveno, kdo a v jakém termínu je za realizaci těchto opatření odpovědný, ani nebyly stanoveny ukazatele, pomocí kterých by bylo možné plnění těchto opatření vyhodnotit. ÚV ČR nechal v rámci přípravy NP VaVal 2016 zpracovat vyhodnocení plnění opatření Aktualizace NP VaVal. Tato opatření byla v některých případech obsahově částečně shodná s opatřeními uvedenými v Prioritách VaVal. Vyhodnocení plnění jednotlivých konkrétních opatření uvedených v Prioritách VaVal však ÚV ČR i přes žádost NKÚ nedoložil.

3. Způsob výběru projektů u MZe vytváří riziko netransparentnosti

Klíčovými prvky nezávislého odborného hodnocení návrhů projektů jsou oponentní posudky a nastavená kritéria hodnocení návrhů projektů a konkrétní preference, které jsou všem účastníkům dopředu známa.

NKÚ u poskytovatelů účelové podpory MZe, MŠMT a MPO prověřil způsob nastavení a realizaci hodnocení návrhů projektů a transparentnost jejich výběru.

Kontroly na MZe byly podrobeny veřejné soutěže (dále také „VS“) roku 2014 a 2015 programu KUS. Z podpořených 29 projektů ve VS 2015 programu KUS bylo 9 projektů, kterým programová komise změnila pořadí oproti schválenému pořadí pracovní skupinou, na základě čehož se projekty dostaly mezi podpořené z programu KUS. Tedy přibližně třetina podpořených projektů programu KUS ve VS 2015 byla podpořena až na základě hodnocení programové komise. V obou VS byly schváleny změny ze strany poskytovatele, které byly

⁸ Usnesení vlády ČR ze dne 19. července 2012 č. 552, o Národních prioritách orientovaného výzkumu, experimentálního vývoje a inovací.

⁹ 1 – Konkurenceschopná ekonomika založená na znalostech, 2 – Udržitelnost energetiky a materiálových zdrojů, 3 – Prostředí pro kvalitní život, 4 – Sociální a kulturní výzvy, 5 – Zdravá populace, 6 – Bezpečná společnost.

podloženy písemným odůvodněním. MZe si v ZD vymezuje, že odborný poradní orgán – programová komise mohl upravit pořadí v souladu s vyhlášenými prioritami poskytovatele, prioritami ČR nebo EU. Nastavení systému hodnocení projektů a výběru projektů přináší riziko netransparentnosti. Při konečném schvalování pořadí podpořených projektů jsou kromě předem známých kritérií prováděny změny dle preferencí (změny v souladu s vyhlášenými prioritami poskytovatele, prioritami ČR nebo EU). Tato obecná formulace dává pravomoc rozhodnout v podstatě jakkoliv.

Změny v pořadí hodnocených návrhů projektů poskytovatelem oproti pořadí vzniklém na základě nezávislých oponentních posudků NKÚ zjistil již v předchozích kontrolních akcích v oblasti VaVal. Významné změny byly zjištěny zejména u TA ČR v rámci KA 15/27¹⁰ a částečně i u GA ČR v rámci KA 16/19¹¹. Uvedený postup v případě MZe, TA ČR ani GA ČR nebyl v rozporu se zákonem o podpoře VaVal, který dává poskytovatelům možnost měnit návrh pořadí návrhů projektů stanovený odborným poradním orgánem, pokud toto rozhodnutí písemně odůvodní a své rozhodnutí zveřejní. Tento postup však umožňuje nerespektovat výsledky odborných jednání a oponentních posudků externích hodnotitelů, včetně zahraničních, které by měly být zárukou odborného, nezávislého a transparentního posouzení.

MPO postupovalo v roce 2012 při přijímání návrhů projektů ve VS programu TIP transparentním způsobem. Na vybraném vzorku podpořených projektů bylo skupinou kontrolujících ověřeno hodnocení a výběr návrhů projektů, které byly v souladu s vyhlášenými pravidly. Hodnocení a výběr projektů za celou VS však lze zpětně vyhodnotit jen obtížně, jelikož již neexistuje souhrnný seznam s bodovým ohodnocením návrhů projektů jednotlivými oponenty a konečným vyhodnocením zpravodajem.

Kontroly na MŠMT byly podrobeny VS programu EUPRO II, EUREKA CZ, NÁVRAT, KONTAKT II uskutečněné v roce 2012 a VS programu NÁVRAT uskutečněná v roce 2013. Kontrolou bylo zjištěno, že hodnocení a výběr návrhů projektů k podpoře byl prováděn transparentním způsobem.

4. Institucionální podpora byla poskytována na základě hodnocení výzkumných organizací, které vykazovalo velké množství systémových nedostatků

Institucionální podpora představuje přibližně polovinu veškeré podpory VaVal ze státního rozpočtu. Největší část této podpory je určena na dlouhodobý koncepční rozvoj výzkumné organizace (dále také „DKRVO“). Systém rozdělování této podpory by měl s ohledem na stanovené priority reflektovat zejména koncepci a předpoklady budoucího rozvoje těchto výzkumných organizací.

NKÚ prověřil způsob rozdělování institucionální podpory výzkumným organizacím na jejich koncepční rozvoj.

Institucionální podporu lze ze zákona o podpoře VaVal poskytnout na mezinárodní spolupráci, operační programy ve VaVal, zabezpečení veřejných soutěží, věcné nebo finanční ocenění výsledků či popularizace VaVal, náklady spojené s činností RVVI, GA ČR, TA ČR a AV ČR

¹⁰ Kontrolní akce č. 15/27 – *Peněžní prostředky státu určené na účelovou podporu výzkumu a vývoje prostřednictvím rozpočtové kapitoly Technologická agentura České republiky*; KZ byl zveřejněn v částce 4/2016 *Věstníku NKÚ*.

¹¹ Kontrolní akce č. 16/19 – *Peněžní prostředky státu určené na účelovou podporu výzkumu a vývoje prostřednictvím rozpočtové kapitoly Grantová agentura České republiky*; KZ byl zveřejněn v částce 3/2017 *Věstníku NKÚ*.

a zejména na DKRVO na základě zhodnocení jí dosažených výsledků. Zákon o podpoře VaVal v § 7 odst. 7 určuje následující postup poskytování institucionální podpory:

„Institucionální podporu poskytne poskytovatel výzkumné organizaci na základě zhodnocení jí dosažených výsledků tak, že její podíl na celkové výši institucionální podpory výzkumných organizací ze státního rozpočtu v daném roce odpovídá jejímu podílu na hodnotě výsledků všech výzkumných organizací dosažených v uplynulých 5 letech podle hodnocení prováděného každoročně RVVI. Poskytovatel může výši podpory upravit podle podrobnějšího hodnocení používajícího mezinárodně uznávaných metodik, které společně s výsledky podrobnějšího hodnocení a pravidly úpravy podpory před jejím poskytnutím zveřejní. Poskytovatel dále v institucionální podpoře zohlední i výši nepřímé podpory, která byla výzkumné organizaci poskytnuta v předchozích letech formou úlev od daňových povinností.“

Hodnocení VO realizovala RVVI dle metodiky, jejíž přípravu i zabezpečuje a předkládá vládě ke schválení. V kontrolovaném období bylo hodnocení VO realizováno dle *Metodiky hodnocení výsledků výzkumných organizací a hodnocení výsledků ukončených programů*, původně platné pro léta 2013 až 2015, následně byla její platnost prodloužena i na rok 2016 (dále také „Metodika 2013“).

Skutečné a schválené výdaje na institucionální podporu VO podle zhodnocení jimi dosažených výsledků podle Metodiky 2013 činily celkově v letech 2015 až 2018 téměř 44 mld. Kč.

Institucionální podpora byla poskytována zejména na základě hodnocení VO. Toto hodnocení bylo omezeno na posouzení dosažených výsledků. V rámci hodnocení VO a z něho vycházejícího poskytování institucionální podpory na DKRVO nebyla žádným jiným způsobem hodnocena a zohledněna celková úroveň jednotlivých VO, ani např. míra spolupráce se soukromým sektorem či zahraničím. Přestože byla institucionální podpora poskytována na dlouhodobý koncepční rozvoj jednotlivých VO, RVVI v hodnocení VO budoucí směřování a koncepci rozvoje těchto VO žádným způsobem nezohledňovala. Celý systém byl nastaven retrospektivně, když byly posuzovány výsledky uplatněné v období pěti let předcházejících roku hodnocení. VO byly oproti dlouhodobému koncepčnímu rozvoji motivovány především k produkci hodnocených rychle dosažitelných výsledků. Systém poskytování institucionální podpory nebyl nastaven na podporu nových nebo rozvíjejících se oborů a VO.

Nastavený systém bodového hodnocení výsledků výzkumné organizace motivoval spíše k produkci velkého množství výsledků než k důrazu na jejich kvalitu. Zvyšování kvality činnosti výzkumných organizací nastavený systém příliš nestimuloval.

Nastavený systém hodnocení VO převážně podle dosažených publikačních výsledků výrazněji nerefletoval rozdíly v poslání jednotlivých VO a v jednotlivých oborech. Zvýhodnil zejména vědní obory, pro které je častá publikační činnost přirozená, a naopak znevýhodnil obory, ve kterých tomu tak není.

Nastavený systém bodového hodnocení jednotlivých typů výsledků VO motivoval zejména k tvorbě publikačních výsledků. Způsob rozdělování institucionální podpory VO nemotivoval k výraznějšímu zaměření činnosti na produkci reálně uplatnitelných výsledků v podobě nepublikačních výsledků aplikovaného výzkumu, zejména pak patentů. Nastavený systém poskytování institucionální podpory tak nereagoval na dlouhodobě identifikované nedostatky stavu VaVal v zaostávání ČR v tvorbě patentů a malé spolupráce se soukromým sektorem, který je spíše než na tvorbu publikačních výsledků zaměřen na reálně uplatnitelné výsledky

v podobě nepublikačních výsledků aplikovaného výzkumu. Spolupráce se soukromým sektorem je přitom předpokladem pro následné využití výsledků v inovacích.

Počet VO, které na základě svých výsledků dosáhly kladného bodového hodnocení, v posledních letech významně vzrostl. Institucionální podpora na koncepční rozvoj VO tak byla tříštěna mezi stále se zvyšující počet těchto VO.

V roce 2017 byla schválena nová Metodika 2017+. Tato metodika zavádí jiný systém hodnocení VO, založený z velké části na hodnocení, které aplikuje AV ČR při hodnocení svých výzkumných ústavů. Přechod na tento způsob hodnocení VO bude postupný, implementační období zahrnuje roky 2017–2019. Rozdělení prostředků v tomto období vychází z hodnocení dle Metodiky 2013 i dle Metodiky 2017+. Metodika 2017+ má rámcový charakter a měla by být doplněna soustavou dalších hierarchicky podřízených dokumentů.

5. Bodové hodnocení výzkumných organizací, na jehož základě byla poskytována institucionální podpora, bylo realizováno každoročně se značným zpožděním a v jeho výpočtech byly náhodné i systémové chyby

Poskytování institucionální podpory vychází z hodnocení VO. Pro rozhodování o této podpoře a plánování těchto výdajů je nezbytné dodržet stanovené termíny pro schválení výsledků tohoto hodnocení. Nastavená pravidla hodnocení musí být při tomto hodnocení dodržena.

NKÚ prověřil, zda bylo hodnocení výzkumných organizací realizováno ve stanovených termínech a dle stanovených pravidel.

Původní termíny schválení konečných výsledků hodnocení VO dle Metodiky 2013 byly stanoveny vždy na prosincové zasedání RVVI v příslušném roce, s výjimkou prvního hodnocení v roce 2013, kdy byl termín stanoven na lednové zasedání roku 2014. Tyto termíny nebyly dodrženy ani jednou. V prvním roce hodnocení RVVI dodržela alespoň termín posunutý na základě usnesení vlády o čtyři měsíce. V ostatních třech letech RVVI schválila konečné výsledky hodnocení VO vždy s minimálně ročním zpožděním oproti původnímu termínu a v roce 2015 navíc o tři měsíce nedodržela ani termín posunutý na základě usnesení vlády o jeden rok. Hodnocení výsledků VO, které RVVI zabezpečovala, je přitom určující pro každoroční poskytování institucionální podpory těmto VO příslušnými poskytovateli.

Ve výpočtech bodového hodnocení za roky 2015 a 2016, které zpracovával ÚV ČR, skupina kontrolujících navíc zjistila náhodné i systematické chyby. Chyby v hodnocení za rok 2015 se následně přenášely i do hodnocení za rok 2016, a byly tak duplikovány. Jednalo se jak o přímé nedodržení pravidel Metodiky 2013, tak i o důsledek jejich nejednoznačnosti, např.:

- dvojí započtení bodů za odbornou knihu i kapitolu v téže knize, a to v případě stejného předkladatele i různých předkladatelů těchto výsledků;
- nepřepočítání původně udělených bodů při dodání výsledku dalším předkladatelem – součet podílů na výsledku nabýval v některých případech hodnoty >1 a součet bodových podílů na výsledku za jednotlivé předkladatele pak byl vyšší než body za celý výsledek;
- bodové ohodnocení obdrželi předkladatelé i za výsledky, u kterých je důvodná pochybnost, že se jedná o totožné výsledky vykázané a ohodnocené jako výsledky rozdílné;
- chybné převzetí bodového hodnocení z hodnocení za rok 2015 do hodnocení za rok 2016 – v některých případech u druhu výsledku kapitola v odborné knize přesáhlo

bodové hodnocení maximální možné bodové hodnocení celé knihy, které bylo Metodikou 2013 stanoveno na 120 bodů, když činilo např. 400,91 bodů či 300 bodů.

Na základě tohoto hodnocení se stanovuje výše institucionální podpory, a to tak, aby podíl VO na této podpoře odpovídal jejímu podílu na hodnotě výsledků všech VO. Institucionální podpora na DKRVO tak byla VO poskytnuta na základě ne zcela správně stanovených bodových hodnocení VO. Četnost a významnost těchto zjištěných chyb se dle vyjádření ÚV ČR pohybuje v obou letech pod 1% hladinou významnosti. Tato podpora byla poskytována každoročně. Na základě výsledků hodnocení za roky 2015 a 2016 byla institucionální podpora VO podle zhodnocení jimi dosažených výsledků zákony o státním rozpočtu stanovena na roky 2017 a 2018 v souhrnné výši téměř 24 mld. Kč. Na základě těchto výsledků má být navíc poskytována podpora VO i v následujících letech, než bude plně implementována Metodika 2017+.

Tím, že RVVI v součinnosti s ÚV ČR nezabezpečila hodnocení výsledků VO podle pravidel a termínů stanovených v Metodice 2013, zároveň nepostupovala zcela v souladu s ustanovením § 35 odst. 2 písm. d) zákona o podpoře VaVal.

6. Možnosti upravit výši rozdělované institucionální podpory podle vlastního podrobnějšího hodnocení využívala z poskytovatelů pouze Akademie věd České republiky

Zákon o podpoře VaVal umožňuje poskytovatelům realizovat vlastní podrobnější hodnocení VO a na základě tohoto hodnocení upravit výši rozdělované institucionální podpory. Jednotliví poskytovatelé mají větší přehled o kvalitě VO spadajících do jejich působnosti než RVVI hodnotící souhrnně všechny VO. Úpravou výše podpory vypočtené na základě mechanického zhodnocení jednotlivých VO je možné mnohé výše uvedené nedostatky tohoto systému zmírnit.

NKÚ prověřil, zda poskytovatelé využili zákonné možnosti upravit výši rozdělované institucionální podpory na základě vlastního hodnocení.

Možnosti upravit výši rozdělované institucionální podpory podle vlastního podrobnějšího hodnocení využila AV ČR. Svým pracovištěm poskytuje AV ČR institucionální podporu na základě hodnocení s účastí zahraničních hodnotitelů. Hodnocení probíhá v pravidelných šestiletých intervalech, při zohlednění výsledků dosažených za posledních pět let. Zohledňovány byly především kvalita a výsledky vědecké činnosti, význam a specifický přínos pracoviště, postavení pracoviště v mezinárodním a národním kontextu oboru apod.

Kontrolou bylo zjištěno, že MŠMT jakožto největší poskytovatel institucionální podpory nevyužilo možnost upravovat její výši. S výjimkou AV ČR této možnosti dle dokumentu *Analýza stavu výzkumu, vývoje a inovací v České republice a jejich srovnání se zahraničím* (dále také „Analýza VaVal“) pro rok 2015 nevyužil ani žádný jiný poskytovatel. Institucionální podporu VO spadajícím do jejich působnosti tak tito poskytovatelé rozdělovali na základě výsledků hodnocení VO, které vykazovalo výše uvedená omezení a nedostatky. Provázanost poskytované podpory na dlouhodobou strategii rozvoje vysoké školy jako výzkumné organizace zákon ani MŠMT nevyžadovaly.

V rámci hodnocení VO dle Metodiky 2013 byly hodnoceny i jednotlivé organizační součásti jednotlivých VO. Výsledky tohoto hodnocení přebíraly rovněž všechny kontrolované VŠ a obdrženou institucionální podporu rozdělovaly mezi své fakulty dle jimi získaného bodového hodnocení. Hodnocení VO dle Metodiky 2013 a související rozdělení institucionální podpory

ze strany RVVI tak bylo se všemi svými nedostatky převzato i MŠMT jakožto poskytovatelem této podpory a následně všemi kontrolovanými VŠ při rozdělení této podpory mezi jednotlivé fakulty.

7. Pravidla nastavená MŠMT umožňují netransparentní čerpání institucionální podpory

Poskytování podpory příjemcům musí být ze strany poskytovatele doprovázeno stanovením pravidel čerpání této podpory. Pro zajištění transparentního čerpání musí poskytovatel jednoznačně vymežit účel a způsob použití těchto prostředků.

NKÚ u MŠMT a AV ČR prověřil nastavení pravidel pro čerpání institucionální podpory a u sedmi příjemců jejich dodržení.

Kontrolou institucionální podpory na DKRVO bylo zjištěno, že MŠMT poskytovalo finanční prostředky na základě rozhodnutí o poskytnutí institucionální podpory na DKRVO. Právní úprava ani navazující podmínky stanovené MŠMT v rozhodnutích o použití finančních prostředků institucionální podpory na DKRVO nezaručovaly, aby byly vynaložené prostředky užívány prokazatelně na DKRVO. Zákon o podpoře VaVal definuje způsobilé náklady velmi obecně s aplikovatelností pro všechny poskytovatele. V rozhodnutích nebylo nad rámec zákona o podpoře VaVal konkrétněji vymezeno, které náklady mohou být z podpory hrazeny a které nikoliv. MŠMT v rozhodnutích o poskytnutí institucionální podpory na DKRVO nestanovilo podrobnější podmínky užití, rozhodnutí neobsahovalo ani konkrétní a jednoznačnou formulaci účelu. Tento přístup umožňuje příjemcům podpory na DKRVO téměř volné použití finančních prostředků, pokud zajistí, aby se byt jen okrajově týkaly VaVal.

Kontrolou u příjemců institucionální podpory na DKRVO od MŠMT bylo mj. zjištěno, že jednotlivé fakulty a rektoráty vysokých škol přistupují k čerpání institucionální podpory odlišně. V některých případech bylo čerpání prostředků institucionální podpory vykázáno pouze přeúčtovacími doklady v závěru roku, bez návaznosti na prvotní doklady. Kontrolou vybraného vzorku účetních dokladů však nebylo zjištěno porušení podmínek stanovených v rozhodnutích o poskytnutí institucionální podpory na DKRVO.

Výše popsaný systém poskytování institucionální podpory na DKRVO není transparentní a neumožňuje ověření skutečného čerpání obdržených prostředků. Aktuální znění rozhodnutí o poskytnutí institucionální podpory na DKRVO však takovéto vykazování umožňuje. Přestože MŠMT tuto skutečnost zjistilo i svou kontrolou již v roce 2014, nepřijalo na další období žádná opatření k odstranění nedostatků.

AV ČR poskytovala institucionální podporu transparentním způsobem. Příjemci byli s podmínkami poskytování institucionální podpory i kritérii hodnocení dopředu seznámeni. Do systému hodnocení byli zapojeni především hodnotitelé bez pracovního poměru u AV ČR, včetně zahraničních. Výsledky hodnocení byly zveřejněny na webových stránkách AV ČR.

MŠMT i AV ČR realizovali finanční kontroly u příjemců v zákonem požadovaném objemu ve výši nejméně 5 % účelové a institucionální podpory poskytnuté v daném kalendářním roce.

Kontrolou institucionální podpory na DKRVO u příjemců NKÚ nezjistil závažné nedostatky. Drobné nedostatky byly zjištěny zejména v oblasti nedodržení zákonných termínů při zadávání a realizaci veřejných zakázek. Kontrolovaní příjemci použili na úhradu osobních nákladů v letech 2014 až 2016 celkově 73 % obdržené institucionální podpory. Jedna VŠ na úhradu osobních nákladů použila téměř 93 % obdržené institucionální podpory.

8. Zákon o podpoře VaVal poskytovatelům ukládá v institucionální podpoře zohlednit výši nepřímé podpory, aniž by bylo blíže specifikováno, jakým způsobem, a MŠMT ani AV ČR tak výši nepřímé podpory v institucionální podpoře nezohledňovaly

Základní pravidla pro poskytování institucionální podpory jsou stanovena zákonem o podpoře VaVal. Předpokladem pro správnou aplikaci těchto pravidel je jejich jednoznačnost a v případě potřeby detailnější rozpracování navazujícím materiálem.

NKÚ prověřil, zda jsou pravidla pro poskytování institucionální podpory jednoznačně stanovena a dodržována.

Zákon o podpoře VaVal poskytovatelům ukládá v institucionální podpoře zohlednit i výši nepřímé podpory, která byla VO poskytnuta v předchozích letech formou úlev od daňových povinností. Zákon však již blíže neurčuje ani časové období, ani konkrétní způsob, jakým by měla být nepřímá podpora v poskytované institucionální podpoře zohledněna. ÚV ČR jako předkladatel zákona o podpoře VaVal přitom způsob zohlednění nepřímé podpory blíže nespecifikuje a nemá přehled o naplňování tohoto zákonného ustanovení jednotlivými poskytovateli institucionální podpory. Kontrolou bylo zjištěno, že MŠMT ani AV ČR v institucionální podpoře výši nepřímé podpory nezohledňovaly s odůvodněním blíže nespecifikovaného postupu zohlednění nepřímé podpory.

9. Systém řízení a podpory VaVal je roztržštěný s nejasnými kompetencemi a odpovědností jednotlivých orgánů

Základním předpokladem účelného a efektivního poskytování podpory VaVal je jednoznačné vymezení a naplňování kompetencí a odpovědnosti orgánů zodpovědných za tvorbu a realizaci strategií.

NKÚ prověřil, zda jsou kompetence a odpovědnosti hlavních orgánů v oblasti VaVal stanoveny jednoznačně a jakým způsobem tyto orgány spolupracují.

MŠMT je podle ustanovení § 7 odst. 1 kompetenčního zákona ústředním orgánem státní správy mj. pro vědní politiku, výzkum a vývoj, včetně mezinárodní spolupráce v této oblasti, a pro vědecké hodnosti. Dle ustanovení § 33 zákona o podpoře VaVal je MŠMT ústředním správním úřadem odpovědným za výzkum a vývoj, s výjimkou oblastí, které zabezpečuje RVVI dle ustanovení § 35 tohoto zákona. RVVI zabezpečuje mj. přípravu národní politiky výzkumu, vývoje a inovací (hlavní koncepční dokument v oblasti výzkumu, vývoje a inovací), kontrolu její realizace formou stanovisek k souladu programů výzkumu a vývoje předložených poskytovateli, zpracování priorit aplikovaného výzkumu, vývoje a inovací, zpracování pravidelných ročních analýz a hodnocení stavu VaVal v ČR a jejich srovnání se zahraničím, návrh výše celkových výdajů na VaVal jednotlivých rozpočtových kapitol a zpracování návrhu střednědobého výhledu podpory VaVal. Z výčtu úkolů, které RVVI zabezpečuje, je tak zřejmé, že se jedná o klíčové úkoly v nastavení celého systému fungování VaVal v ČR.

Přestože je MŠMT ústředním orgánem státní správy pro výzkum a vývoj, nemá v klíčových oblastech výzkumu a vývoje odpovědnost a pravomoci. Zabezpečení těchto klíčových úkolů je zákonem o podpoře VaVal uloženo RVVI. RVVI však nedisponuje finančními a personálními zdroji pro zabezpečení těchto úkolů. Svěřené úkoly RVVI zabezpečuje prostřednictvím ÚV ČR a jeho rozpočtové kapitoly. RVVI je odborný a poradní orgán vlády bez právní subjektivity a bez přímé dovoditelné odpovědnosti. Klíčové úkoly v oblasti výzkumu a vývoje RVVI pouze zabezpečuje, ale přímou odpovědnost za ně ze své podstaty nést nemůže. Tato odpovědnost je přenášena na vládu. Zabezpečení klíčových úloh v oblasti výzkumu a vývoje tak v ČR není

spojeno s přímou odpovědností. Na tuto problematiku upozornil již Mezinárodní audit 2011, přesto výše popsaná situace zůstává beze změn.

Dle ustanovení § 35 odst. 2, písm. a) zákona o podpoře VaVal zabezpečuje RVVI přípravu národní politiky výzkumu, vývoje a inovací ve spolupráci s MŠMT. Konkrétní forma této spolupráce není zákonem stanovena. V rámci spolupráce na přípravě Aktualizace NP VaVal byla mj. zřízena pracovní skupina se zástupci RVVI, MŠMT a MPO. Ministři MŠMT a MPO byly spolupředkladateli Aktualizace NP VaVal vládě ke schválení. V rámci spolupráce na přípravě NP VaVal 2016 již pracovní skupina se zástupci MŠMT zřízena nebyla. Předkladatelem NP VaVal 2016 byl pouze místopředseda vlády pro vědu, výzkum a inovace, který byl zároveň předsedou RVVI. V rámci realizované kontrolní akce a rovněž v rámci zásadních připomínek v meziresortním připomínkovém řízení k NP VaVal 2016 MŠMT uvedlo, že tento dokument nebyl připravován ve spolupráci s MŠMT. Ve stejném smyslu podaly zásadní připomínky rovněž TA ČR a Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. Dle vyjádření ÚV ČR v rámci realizované kontrolní akce a ve vypořádání připomínek tato spolupráce probíhala, a to zejména na úrovni náměstků ministrů. Zákon o podpoře VaVal ukládá RVVI a MŠMT spolupracovat při přípravě národní politiky výzkumu, vývoje a inovací, jakožto nejdůležitějšího strategického dokumentu na národní úrovni, který udává hlavní směry v oblasti VaVal a zastřešuje ostatní související strategické dokumenty. Názory obou orgánů na realizaci této spolupráce se v případě NP VaVal 2016 významně lišily.

K oblasti inovací má na základě svěřené působnosti nejbližší MPO. Odpovědnost za tuto oblast však není jednoznačně právně ukotvena. MPO není na základě zákona o podpoře VaVal ústředním orgánem v oblasti VaVal, nicméně dle ustanovení § 13 odst. 1, písm. d) a f) kompetenčního zákona je ústředním orgánem státní správy pro věci malých a středních podniků a pro věci živností, pro průmyslový výzkum, rozvoj techniky a technologií.

Podle ustanovení § 36a odst. 3 písm. a) zákona o podpoře VaVal přípravu a realizaci programů aplikovaného výzkumu, vývoje a inovací, jehož součástí je i průmyslový výzkum, zabezpečuje TA ČR. Prostřednictvím TA ČR zabezpečují své programy správní úřady, které podle zákona o státním rozpočtu ČR neposkytují podporu ze své rozpočtové kapitoly. Správní úřady, které jsou oprávněny poskytovat podporu ze své rozpočtové kapitoly, což je i případ MPO, jsou odpovědné za přípravu a realizaci programů ve své působnosti. Vzájemné kompetence a postavení MPO a TA ČR zákon o podpoře VaVal nestanovuje. Stejně tak je v kontrolovaném období neřešil svými opatřeními žádný z národních strategických dokumentů. Vzájemná spolupráce těchto orgánů přesto probíhala.

Odpovědnost v rámci své oblasti působení mají rovněž jednotliví poskytovatelé podpory VaVal. V roce 2017 bylo v ČR 12 poskytovatelů podpory VaVal formou nějakého typu programu⁵. V roce 2017 bylo takovýchto běžících programů celkem 62. Množství poskytovatelů podpory VaVal se zákonitě odráží i v množství jimi vytvářených koncepčních materiálů.

K nejasnostem, které mají negativní vliv na celý systém VaVal, přispívá rovněž rozdílné používání pojmů. Zákon o podpoře VaVal definuje pojmy „výzkum“ (základní a aplikovaný), „experimentální vývoj“ a „inovace“. Český statistický úřad při monitorování výdajů pracuje pouze s pojmy „výzkum“ a „vývoj“. Naopak usnesení vlády ke strategii *Evropa 2020* stanovuje výdaje na vědu, výzkum, vývoj a inovace. Pojem „věda“ přitom zákon o podpoře VaVal nedefinuje. V rámci Priorit VaVal byl dále zaveden pojem „orientovaný výzkum“. Tento dokument dále pracuje s pojmem „experimentální vývoj“, tedy dle definice ze zákona

o podpoře VaVal. V ostatních národních koncepčních dokumentech, včetně národní politiky VaVal, je používán zejména pojem „vývoj“.

10. Informační systém VaVal nebyl minimálně čtyři měsíce plně funkční a neplnil svůj zákonný účel

IS VaVal zajišťuje zejména shromažďování, zpracování, poskytování a využívání údajů o VaVal podporovaných z veřejných prostředků. Jeho účelem je poskytovat informace o VaVal podporovaných z veřejných prostředků veřejnosti a poskytovatelům.

NKÚ prověřil zajištění správy a provozu IS VaVal ve vztahu k plnění jeho základního účelu v poskytování informací o VaVal.

Úlohu správce a provozovatele IS VaVal zabezpečuje RVVI. Vývoj a provoz IS VaVal byl od počátku zajišťován dodavatelsky externím subjektem. Poslední smlouva byla uzavřena na dobu určitou od 1. 6. 2012 do 31. 5. 2016. ÚV ČR nezpracoval žádnou ekonomickou analýzu či studii, ze které by vyplývalo optimální hospodárné a efektivní řešení dané potřeby. Podle vyjádření ÚV ČR nebylo variantní řešení reálné.

ÚV ČR při zajišťování fungování IS VaVal pro období 1. 6. 2012 do 31. 5. 2016 zapříčinil stav exkluzivity jediného dodavatele tím, že nezabezpečil možnost úprav IS VaVal i třetími osobami a nezajistil poskytnutí zdrojových kódů k IS VaVal. ÚV ČR tím způsobil, že k dalšímu fungování stávajícího IS VaVal bylo nutné použít jednací řízení bez uveřejnění (dále také „JŘBU“) se stávajícím dodavatelem. Zajištění zdrojových kódů ani zabezpečení možnosti úprav IS VaVal třetími osobami nebylo dle ÚV ČR součástí zajištění fungování IS VaVal ani v minulosti a jejich zajištění by dané řešení neúměrně prodražilo. ÚV ČR smlouvou zajistil vlastnické právo k jednotlivým předmětným údajům obsaženým v IS VaVal, zpracovaným výsledkům a k aplikacím vyvinutým zhotovitelem pro potřeby plnění předmětu smlouvy.

V rámci zajištění správy a provozu IS VaVal po skončení platnosti smlouvy ÚV ČR zadával veřejnou zakázku na vypořádání autorských práv k SW pro IS VaVal a zajištění minimálních nezbytných provozních změn formou JŘBU. Součástí práv poskytnutých zadavateli měla být nevýhradní, časově neomezená licence k užití díla (vytvořenému SW) a jeho úpravám ze strany zadavatele i třetích stran určených zadavatelem. Dohody v souladu s podmínkami JŘBU nebylo dosaženo a dne 31. 5. 2016 byl provoz IS VaVal ukončen. Následně začal ÚV ČR podnikat kroky k zajištění provozu IS VaVal vlastními prostředky.

IS VaVal nebyl plně funkční minimálně v období od 1. 6. 2016 do konce září 2016, tedy po dobu přibližně čtyř měsíců. IS VaVal v uvedeném období neplnil svůj základní účel ve smyslu ustanovení § 30 odst. 2 zákona o podpoře VaVal, spočívající v poskytování informací o VaVal. Zařazení údajů o projektech a aktivitách VaVal do IS VaVal bylo zároveň podmínkou poskytnutí podpory. Od října 2016 zajišťoval ÚV ČR provoz IS VaVal vlastními prostředky.

11. Pojetí koncepční činnosti mezi jednotlivými poskytovateli podpory i mezi příjemci institucionální podpory je velmi rozdílné

Činnost poskytovatele podpory musí být v souladu se všemi pro něj závaznými předpisy a dokumenty. Poskytovatel řídí svoji činnost rovněž podle podrobnějších vlastních koncepčních materiálů, které musí být v souladu se závaznými předpisy a dokumenty.

NKÚ prověřil koncepční činnost jednotlivých poskytovatelů a příjemců institucionální podpory.

MPO je poskytovatelem účelové i institucionální podpory a je rovněž důležitým orgánem v oblasti inovací. MPO však nemělo zpracovanou žádnou dlouhodobou koncepci v oblasti

VaVal (která by byla schválena vládou ČR), a nemělo tak dostatečně zajištěno plánovité řízení této svěřené oblasti státní správy.

MŠMT, MZe i AV ČR zpracovávají koncepční dokumenty na úrovni poskytovatele, které jsou v souladu s národními koncepčními dokumenty. V koncepcích jednotlivých poskytovatelů jsou navržena konkrétní opatření vedoucí k naplnění cílů jejich koncepcí.

Jednotlivá pracoviště AV ČR jako příjemci zpracovávají vlastní koncepce. Koncepce pro jednotlivá pracoviště byly konkrétní, měly nastavené cíle a každé dva roky probíhala kontrola jejich plnění. Výše institucionální podpory měla přímou návaznost na nastavení těchto koncepcí a jejich následné plnění.

MŠMT v souvislosti s poskytováním institucionální podpory na DKRVO po VŠ nevyžaduje žádnou koncepci použití této podpory a rozvoje VŠ jako výzkumné organizace. VŠ mají ze zákona o vysokých školách povinnost zpracovat strategický záměr, jehož součástí je i oblast věnovaná výzkumu a vývoji. Zpracování této oblasti se na kontrolovaných VŠ velmi lišilo a vykazovalo některé nedostatky, např. nestanovení výchozího a žádoucího stavu nebo absenci měřitelných ukazatelů, pomocí kterých by bylo možné vyhodnotit plnění stanovených cílů.

12. Dlouhodobě identifikovaná slabá místa systému VaVal se nedaří eliminovat

Pro strategické řízení je nezbytná kvalitní analýza současného stavu. Zacílení podpory na základě těchto analýz vede k eliminaci zjištěných slabých míst. Průběžná kontrola poskytuje informace o účinnosti zavedených opatření.

NKÚ prověřil, zda a jakým způsobem byla oblast VaVal analyzována a zda se dařilo implementovat opatření, která by vedla k odstraňování identifikovaných nedostatků.

RVVI v součinnosti s ÚV ČR zabezpečuje od svého vzniku v roce 2002 zpracování Analýzy VaVal. Analýzy VaVal vychází z celé řady ukazatelů a provedených analýz. Představují každoroční podrobné a komplexní zhodnocení stavu VaVal v ČR a srovnání se zahraničím.

Ve všech Analýzách VaVal od roku 2002 bylo identifikováno významné zaostávání ČR v tvorbě patentů. Tato skutečnost byla v Analýzách VaVal uváděna každoročně již minimálně 15 let, přesto se nepodařilo implementovat taková opatření, která by vedla k významnějšímu zlepšení tohoto nežádoucího stavu.

Rovněž nedostatky v podobě roztržitého systému podpory a nízké míry spolupráce soukromého a veřejného sektoru jsou identifikovány již mnoho let, přesto se doposud nepodařilo implementovat taková opatření, která by prokazatelně vedla k jejich odstranění či výraznému zmírnění. V letech 2016 a 2017 byly schváleny koncepční materiály obsahující jednotlivá opatření, která jsou zaměřena na tyto nedostatky. Jedná se zejména o NP VaVal 2016. Dopady těchto opatření bude možné vyhodnotit až v následujících letech.

13. Podíl soukromého sektoru na financování výzkumu a vývoje se zvyšuje, ale spolupráce soukromého a veřejného sektoru zůstává dlouhodobě velmi malá

Součástí národního cíle ČR v rámci strategie *Evropa 2020* je rovněž závazek vlády učinit všechny kroky k adekvátnímu zvýšení podílu soukromého sektoru na financování VaVal. Lepším zapojením soukromého sektoru do financování VaVal bude možno nahradit omezení finančních zdrojů z fondů EU. Spolupráce soukromého a veřejného sektoru je rovněž předpokladem pro praktické využití výsledků výzkumu.

NKÚ prověřil vývoj podílu soukromého sektoru na financování VaVal a vývoj spolupráce soukromého a veřejného sektoru.

Podíl podnikatelských zdrojů financování na celkových výdajích na výzkum a vývoj (dále také „VaV“) se dlouhodobě zvyšoval a v roce 2016 činil 60,2 % (v roce 2005 činil 51,8 %). Naprostá většina výdajů podnikatelského sektoru byla v tomto sektoru i realizována. V letech 2005 až 2016 je navíc zřejmý trend posilování tohoto jevu, když v roce 2005 byl podnikatelský sektor provádění VaV financován z podnikatelských zdrojů z 83,1 %, v roce 2016 pak z 92,6 %, tedy o 9,5 procentních bodů více.

Podnikatelské zdroje financování VaV v roce 2016 činily 48,2 mld. Kč, z toho bylo ve vládním a vysokoškolském sektoru dohromady realizováno 2,8 mld. Kč, tedy 5,9 %. V roce 2005 činil tento podíl 6,6 %. Podnikatelské zdroje financování VaV realizované ve vládním a vysokoškolském sektoru dohromady se v letech 2005 až 2016 pohybovaly v rozmezí od 5,2 % do 6,9 % celkových podnikatelských zdrojů financování VaV daných let, tedy bez výrazných výkyvů.

Z dosud realizovaných vyhodnocení plnění opatření na podporu spolupráce soukromého a veřejného sektoru v oblasti VaVal vyplývá, že tato opatření nebyla ve většině případů úspěšně realizována. Ze statistik o zdrojích financování a sektorech provádění VaV nevyplývá žádný rostoucí trend v podílu podnikatelských zdrojů financování VaV realizovaných ve veřejném sektoru. Pouze v rámci vysokoškolského sektoru je zřejmé zvyšování podnikatelských zdrojů financování, stále se však jedná o minimální podíl na celkových výdajích podnikatelského sektoru na VaV. V ČR tak nadále v oblasti výzkumu a vývoje přetrvává nízká míra spolupráce soukromého a veřejného sektoru.

Nižší ochota spolufinancování VaV ze strany soukromého faktoru byla kontrolou zjištěna mj. na MZe, kde v programu VAK byla očekávaná míra spolufinancování ve výši 17 %, ve skutečnosti však činila jen 9 %. Důvodem byl nižší zájem uživatelské sféry o spolufinancování výzkumných projektů z neveřejných zdrojů, což poukazuje na nízkou účinnost opatření na podporu spolupráce se soukromým sektorem.

14. Systém podpory výzkumu, vývoje a inovací byl z větší části neúčelný

Předpokladem účelného poskytování podpory VaVal je skutečnost, že tato podpora bude použita na realizaci stanovených opatření a následně povede k naplnění stanovených cílů.

NKÚ prověřil, zda použití veřejných prostředků a nastavený systém podpory zajistil optimální míru dosažení cílů při plnění stanovených úkolů.

Strategickým dokumentem na národní úrovni, který udává hlavní směry v oblasti VaVal a zastřešuje ostatní související strategické dokumenty ČR, je národní politika výzkumu, vývoje a inovací České republiky. V letech 2013 až 2015 byla platná Aktualizace NP VaVal. Z vyhodnocení plnění jednotlivých opatření a pokroku při plnění cílů Aktualizace NP VaVal, které na konci roku 2015 zabezpečilo RVVI, vyplynulo, že z 21 opatření jich bylo splněno pouze 8, tedy 38 %. Ze čtyř hlavních stanovených cílů se podařilo splnit pouze jediný – *Kvalitní a produktivní výzkumný systém*, a to ještě s výjimkou oblasti internacionalizace. Naopak zbylé tři cíle, a to *Efektivní šíření znalostí a jejich využívání v inovacích*, *Posílení podnikového výzkumu, vývoje a inovací a zvýšení inovační výkonnosti podnikového sektoru v ČR* a *Stabilní, efektivní a strategicky řízený systém VaVal*, se naplnit nepodařilo. K výraznějšímu pokroku ve většině identifikovaných problematických oblastí nedošlo. Nastavený systém podpory VaVal, který do roku 2015 nevedl k naplnění většiny cílů ani opatření Aktualizace NP VaVal 2013, tak

lze vyhodnotit jako z větší části neúčelný. Vyhodnocení navazující NP VaVal 2016 bude realizováno v následujících letech.

15. I přes výrazně rostoucí výdaje na výzkum a vývoj ve veřejném sektoru se prohlubuje zaostávání inovační výkonnosti ČR za evropským průměrem – systém podpory v ČR je tak méně efektivní

Efektivní systém podpory zajišťuje dosažení maximální možné úrovně VaVal vzhledem k vynaloženým peněžním prostředkům.

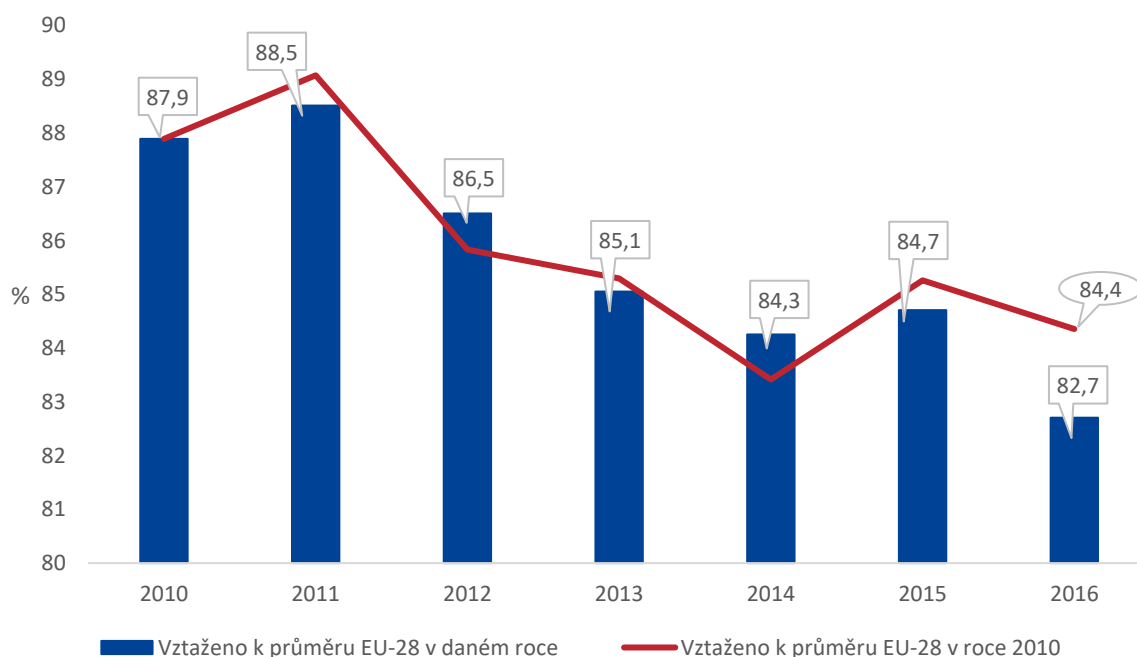
NKÚ realizoval srovnání úrovně vstupů a výstupů v oblasti VaVal ČR s evropským průměrem a vyhodnotil efektivnost nastaveného systému.

Základní analytický nástroj pro porovnávání inovační výkonnosti a celkové úrovně v oblasti VaVal evropských zemí představuje Evropskou komisí každoročně zveřejňovaný evropský srovnávací přehled inovací (*European Innovation Scoreboard*). Jde o statistický nástroj, který na základě hromadných dat pro ukazatele zastupující podstatné aspekty inovačního procesu umožňuje měřit, porovnávat a následně vyhodnocovat inovační kapacitu EU, a to ve smyslu kapacity národních inovačních systémů členských států EU a kapacity celoevropského inovačního systému. Shromážděná statistická data jsou využívána pro srovnávací hodnocení současné inovační výkonnosti a pro analýzu jejích krátkodobých vývojových trendů.

Rámec pro měření v evropském srovnávacím přehledu inovací dle nejaktuálnějšího vydání v průběhu realizace kontrolní akce v roce 2017 rozlišuje čtyři hlavní typy ukazatelů a deset dimenzí inovací a zahrnuje celkem 27 různých ukazatelů. ČR byla na základě výkonnosti inovačního systému zařazena do třetí ze čtyř kategorií a patřila mezi mírné inovátory.

Vývoj výkonnosti inovačního systému ČR vztahený k výkonnosti inovačních systémů průměru 28 členských států Evropské unie (dále také „EU-28“) zobrazuje graf č. 1.

Graf č. 1: Výkonnost inovačního systému ČR v letech 2010–2016 vztahená k průměru EU-28



Zdroj: *European Innovation Scoreboard 2017.*

Ve srovnání s rokem 2010 se výkonnost inovačních systémů EU-28 zvýšila o 2 procentní body. Na úrovni jednotlivých členských zemí se výkonnost inovačních systémů v 15 zemích zvýšila a v 13 zemích snížila. V ČR se ve srovnání s rokem 2010 výkonnost inovačního systému snížila. V roce 2010 činila výkonnost inovačního systému ČR 87,9 % průměru EU-28 a v roce 2016 již jen 84,4 % průměru EU-28 z roku 2010 a 82,7 % průměru EU-28 z roku 2016. Oproti průměru EU-28 z roku 2010 tak výkonnost inovačního systému ČR v roce 2016 klesla o 3,5 procentních bodů a oproti průměru EU-28 z roku 2016 klesla o 5,2 procentních bodů.

Slabé stránky ČR představují především oblast duševního vlastnictví, která je představována zejména produkcí patentů a ochranných známek, a oblast vazeb, která je představována především spoluprací soukromé a veřejné sféry na výzkumu a inovacích v oblasti jeho realizace, tvorby výstupů a financování.

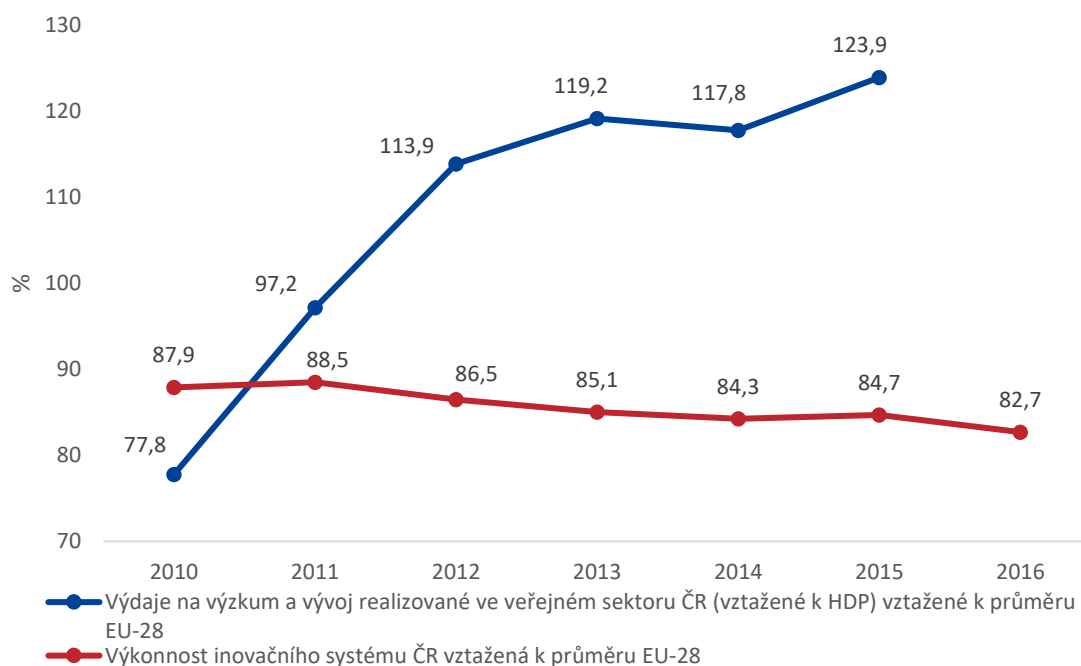
Z posledních dostupných dat za roky 2015, resp. 2016 vyplývá, že v rámci jednotlivých ukazatelů ČR významně překročila průměr EU-28 v počtu vědeckých publikací s alespoň jedním spoluautorem mimo EU vztaženému k celkovému počtu obyvatel (139,5 %). Naopak v počtu vědeckých publikací vzniklých ve spolupráci soukromé a veřejné sféry vztaženému k celkovému počtu obyvatel ČR dosahuje pouze přibližně třetiny průměru EU-28 (35,7 %). Postavení ČR v tomto ukazateli se navíc zhoršovalo, když za rok 2010 činil tento ukazatel 65,1 % průměru EU-28. O nízké míře spolupráce soukromé a veřejné sféry svědčí rovněž ukazatel výdajů na výzkum a vývoj realizovaných ve veřejném sektoru financovaných soukromým sektorem (vztažených k HDP), ve kterém ČR dosahuje mírně nad polovinu průměru EU-28 (58,0 %). Postavení ČR v tomto ukazateli se zlepšovalo, když za rok 2010 činil tento ukazatel 32,9 % průměru EU-28. O nízké míře produkce reálně uplatnitelných výsledků svědčí ukazatel počtu PCT patentových přihlášek¹² vztažený k HDP, ve kterém ČR dosahuje 29,1 % tj. pouze přibližně třetiny průměru EU-28 (21,6 % za rok 2010), a rovněž ukazatel počtu aplikací ochranných známek (vztažený k HDP v paritě kupní síly), ve kterém ČR dosahuje 67,6 %, tj. pouze přibližně dvou třetin průměru EU-28 (62,6 % za rok 2010). O nízké kvalitě výstupů výzkumné činnosti svědčí ukazatel podílu 10 % světově nejcitovanějších publikací na celkovém počtu publikací, kde ČR dosahuje pouze přibližně dvou třetin průměru EU-28 (66,7 %, 60,2 % za rok 2010).

Celkově byla ČR dle posledních dostupných dat za roky 2015, resp. 2016, ve 20 ukazatelích pod průměrem EU-28, v jednom ukazateli na průměru EU-28 a v šesti případech nad průměrem EU-28. Ve většině ukazatelů odhalujících slabá místa VaVal v ČR došlo od roku 2010 ke zlepšení. Jednalo se však ve většině případů pouze o mírná zlepšení v řádu jednotek procentních bodů. K výraznější změně za uplynulých šest až sedm let nedošlo a ČR v těchto ukazatelích za evropským průměrem nadále výrazně zaostává.

Vývoj výdajů na výzkum a vývoj realizovaných ve veřejném sektoru a výkonnosti inovačního systému v ČR a EU-28 zobrazuje graf č. 2.

¹² PCT patentová přihláška = mezinárodní přihláška podle smlouvy o patentové spolupráci (PCT), kdy lze na základě jediné přihlášky podané v Úřadu průmyslového vlastnictví získat mj. ochranu v téměř 150 smluvních státech.

Graf č. 2: Výdaje na výzkum a vývoj realizované ve veřejném sektoru a výkonnost inovačního systému v ČR v letech 2010–2016 vztažené k průměru EU-28



Zdroj: European Innovation Scoreboard 2017.

Výdaje na výzkum a vývoj realizované ve veřejném sektoru vztažené k HDP v ČR významně vzrostly. V roce 2010 byl tento ukazatel na úrovni 77,8 % průměru EU-28 a v roce 2015 byl na úrovni 122,2 % průměru EU-28 z roku 2010 a 123,9 % průměru EU-28 z roku 2015. Výdaje na výzkum a vývoj realizované ve veřejném sektoru byly v ČR z naprosté většiny financovány z veřejných zdrojů.

Ačkoliv ČR dosahuje dobré úrovně podpory výzkumu a vývoje např. v dimenzi investic podniků a v ukazateli výdajů na výzkum a vývoj realizovaných ve veřejném sektoru, ve výstupech představujících celkovou úroveň výkonnosti inovačního systému nebo např. v reálně uplatnitelných výsledcích v podobě patentů a ochranných známek oproti průměru EU-28 zaostává. V letech 2010 až 2016 je navíc zřejmý trend zvětšujícího se zaostávání výkonnosti inovačního systému za evropským průměrem. Z porovnání těchto let vyplývá, že výkonnost inovačního systému v ČR se v roce 2016 snížila jak relativně vůči průměru EU-28, tak i absolutně v porovnání s výkonností inovačního systému v ČR v roce 2010. Ke snížení výkonnosti inovačního systému došlo i přes skutečnost, že výdaje na výzkum a vývoj realizované ve veřejném sektoru v tomto období velmi významně vzrostly jak relativně vůči evropskému průměru, tak i absolutně. Z porovnání výdajů na výzkum a vývoj ve veřejném sektoru a dosažené úrovně inovační výkonnosti vyplývá nižší efektivita systému podpory nastaveného v ČR v porovnání s evropským průměrem.

16. ČR nesměruje ke splnění národního cíle dosažení veřejných výdajů na vědu, výzkum, vývoj a inovace v ČR na úroveň 1 % HDP v roce 2020

ČR se v rámci strategie na úrovni Evropské unie zavázala k plnění národního cíle spočívajícího v dosažení úrovně veřejných výdajů na vědu, výzkum, vývoj a inovace ve výši 1 % HDP v roce 2020.

NKÚ prověřil, zda ČR směřuje ke splnění národního cíle v oblasti VaVal.

Evropská Komise v březnu 2010 vydala dokument *Evropa 2020 – Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění*, který představuje hlavní hospodářskou reformní agendu EU s výhledem do roku 2020. Je v něm definováno pět hlavních cílů, které byly schváleny Evropskou radou dne 17. 6. 2010. Členské státy byly zároveň vyzvány, aby si na základě hlavních cílů stanovily analogické cíle národní a aby na své úrovni implementovaly politiky a nástroje nutné k naplnění těchto cílů. Jako národní cíl stanovila vláda dosažení úrovně veřejných výdajů na vědu, výzkum, vývoj a inovace v ČR ve výši 1 % HDP v roce 2020.

Podíl výdajů na VaV financovaných z tuzemských veřejných zdrojů na HDP v ČR nevykázal v letech 2010 až 2016 žádný rostoucí trend, když se pohyboval přibližně na úrovni 0,6 % HDP, a dosahoval tak podobných hodnot jako průměr EU-28. I v případě započítání prostředků EU činil podíl výdajů na VaV financovaných z veřejných zdrojů v roce 2016 pouze 0,65 % HDP. Z uvedených dat tak vyplývá, že ČR nesměruje ke splnění cíle dosažení veřejných výdajů na vědu, výzkum, vývoj a inovace v ČR na úroveň 1 % HDP v roce 2020. Tento cíl bude obtížné splnit a především bude obtížné udržet požadovanou úroveň v následujících letech. Rok 2016 je charakteristický významným poklesem prostředků EU. Může se jednat pouze o výkyv v čerpání těchto prostředků. Zároveň však tento rok částečně simuluje situaci po roce 2023, kdy s největší pravděpodobností dojde k omezení finančních zdrojů z fondů EU. V rámci nového programového období se očekávají nižší výdaje na VaV z prostředků EU. Po ukončení programového období hrozí po roce 2023 výpadek prostředků EU úplně. Muselo by tak dojít k masivnímu nárůstu objemu národních peněžních prostředků na VaV, aby mohl být plněn podíl 1 % veřejných výdajů na VaV na HDP.

Seznam zkratk a pojmů

Aktualizace NP VaVal	<i>Aktualizace národní politiky výzkumu, vývoje a inovací na léta 2009–2015 s výhledem do roku 2020</i>
Analýza VaVal	<i>Analýza stavu výzkumu, vývoje a inovací v České republice a jejich srovnání se zahraničím</i>
AV ČR	Akademie věd České republiky
DKRVO	Dlouhodobý koncepční rozvoj výzkumné organizace
EU-28	28 států Evropské unie
GA ČR	Grantová agentura České republiky
IS VaVal	Informační systém výzkumu, vývoje a inovací
JŘBU	Jednací řízení bez uveřejnění
kompetenční zákon	Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky
Metodika 2013	<i>Metodika hodnocení výsledků výzkumných organizací a hodnocení výsledků ukončených programů</i> (platná pro léta 2013 až 2015, následně platnost prodloužena i na rok 2016)
Metodika 2017+	Metodika hodnocení výzkumných organizací a hodnocení programů účelové podpory výzkumu, vývoje a inovací
Mezinárodní audit 2011	Mezinárodní audit výzkumu, vývoje a inovací v České republice
MK	Ministerstvo kultury
MO	Ministerstvo obrany
MPO	Ministerstvo průmyslu a obchodu
MŠMT	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
MV	Ministerstvo vnitra
Mzd	Ministerstvo zdravotnictví
MZe	Ministerstvo zemědělství
NP VaVal 2016	<i>Národní politika výzkumu, vývoje a inovací České republiky na léta 2016–2020</i>
Principy hodnocení	<i>Základní principy přípravy a hodnocení programů a skupin grantových projektů výzkumu, vývoje a inovací</i>
Priority VaVal	<i>Národní priority orientovaného výzkumu, experimentálního vývoje a inovací</i>
RVVI	Rada pro výzkum, vývoj a inovace
TA ČR	Technologická agentura České republiky
ÚV ČR	Úřad vlády České republiky
v. v. i. nebo pracoviště	Veřejná výzkumná instituce
VaV	Výzkum a vývoj
VaVal	Výzkum, vývoj a inovace

VO	Výzkumná organizace
VS	Veřejná soutěž
Zákon o podpoře VaVal	Zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací)

Programy účelové podpory VaVal

COST CZ	Program na financování projektů základního výzkumu českých výzkumných pracovišť v programu mezinárodní spolupráce ve výzkumu COST
ERC CZ	Program na podporu programových projektů z oblasti tzv. hraničního výzkumu
EUPRO a EUPRO II	Program na financování projektů podporujících účast českých výzkumných pracovišť v rámcových programech EU a bilaterální spolupráci na základě mezivládních smluv
EUREKA a EUREKA CZ	Program na podporu projektů mezinárodní spolupráce v aplikovaném výzkumu a vývoji, jejichž cílem je podpořit mezinárodní spolupráci v aplikovaném výzkumu, růst konkurenceschopnosti českých firem a vytváření nových inovovaných produktů a služeb, které byly programem EUREKA zařazeny mezi schválené projekty tohoto programu
INGO a INGO II	Program na podporu spolupráce českých výzkumných pracovišť s mezinárodní výzkumnou institucí a na úhradu poplatků za členství v mezinárodních nevládních organizacích výzkumu a nákladů za účast na jednáních řídicích orgánů odborných mezinárodních společností
KONTAKT II	Program na podporu individuálních projektů mezinárodní dvoustranné spolupráce ve výzkumu a vývoji, se zvláštním důrazem na bilaterální spolupráci se státy mimo Evropskou unii
KUS	Program <i>Komplexní udržitelné systémy v zemědělství</i>
NÁVRAT	Program na podporu programových projektů z oblasti základního nebo aplikovaného výzkumu
NPU I	Program zaměřený na rozvoj a udržitelnost projektů nových evropských center excelence, regionálních a dalších typů výzkumných center vybudovaných v ČR v letech 2007–2015
NPU II	Program pro podporu udržitelnosti projektů velkých center
TIP	Program zaměřený na výzkum a vývoj výrobků, technologií a informačních a řídicích systémů
TRIO	Program zaměřený na rozvoj potenciálu České republiky v oblasti klíčových technologií
VAK	Program <i>Výzkum v agrárním komplexu</i>