# Návrh stanoviska Rady pro výzkum, vývoj a inovace ke kontrolnímu závěru z kontrolní akce 17/15 Peněžní prostředky státu na výzkum, vývoj a inovace

Dopisem ze dne 13. srpna 2018 (č.j. 24357/2018-OVA) předseda vlády pověřil ministra Ing. Plagu zpracováním a předložením materiálu pro jednání vlády ve věci Kontrolního závěru z kontrolní akce č. 17/15, s termínem do 31. října 2018.

Návrh stanoviska bude sloužit jako podklad pro MŠMT pro vytvoření materiálu pro jednání vlády.

Kontrolovaným obdobím byly rok 2014 až 2016. Výsledky kontrolní akce byly shrnuty v části I. Podrobnosti a další související informace jsou uvedeny v části II. Lze nicméně souhlasit s tím, že hodnocení institucionální podpory, založené zejména na kvantitativních ukazatelích nepřispívalo v minulosti ke zvýšení kvality výzkumu. Stejně tak lze souhlasit, že hodnocení některých programů účelové podpory bylo formální. Právě z těchto důvodů byly již v roce 2015 učiněny podstatné změny, které se ale začnou, s ohledem na délku programů účelové podpory a na nově nabíhající systém hodnocení institucionální podpory, projevovat až v roce 2019 a dále. Další důležité změny navíc začaly probíhat od roku 2018, a to zejména ve smyslu celkového řízení, kontroly a hodnocení VVI.

Je nutno současně konstatovat, že nebylo zjištěno porušení zákona nebo protiprávní jednání, které by vyvolávalo byť jen podezření z nesprávného nakládání s prostředky státního rozpočtu na Výzkum, vývoj a inovace (dále jen „VaVaI“).

# K části „účelová podpora“

*Nejvyšší kontrolní úřad (dále jen „NKÚ“) konstatuje, že programy účelové podpory byly obecně zaměřené a že hodnocení programů účelové podpory bylo formální, což se vydává za zásadní nedostatky. NKÚ dále poukazuje, že již v roce 2015 schválila vláda zásady pro hodnocení programů, které však budou implementovány až od roku 2020.*

NKÚ má pravdu, že před rokem 2015 bylo v mnoha směrech hodnocení účelové podpory nedostatečné, nicméně nezohlednil fakt, že v roce 2015 byly přijaty změny systému hodnocení, což se v kontrolovaných projektech nemohlo projevit. Programy, jejichž hodnocení mohl posuzovat, byly připraveny přibližně šest až sedm let před jejich ukončením (při běžné délce programu 5 let). Jestliže zásady pro hodnocení programů byly schváleny a tudíž nabyly platnosti až v roce 2015, nelze je zpětně vztahovat na programy připravené v době, kdy na věc byl zcela jiný pohled. Proto byla také faktická účinnost vztažena pouze na nové programy, které měly z pohledu roku 2015 začít až kolem roku 2020. Požadovanou retroaktivitu zásad NKÚ nevysvětlil ani v části I, ani v části II. Proto považujeme konstatování o vyhodnocení programů tudíž za pochopitelné z pohledu roku 2017, ale nikoliv za zásadní nedostatek z pohledu roku cca 2010.

Precizní kvalitativní vyhodnocení programů je možné až po určité době po jejich ukončení, za kterou se považuje období 2 až tři roky. V prvních letech po ukončení programů není prakticky jiné než kvantitativní hodnocení vyhodnocení možné. Důvodem je čas potřebný k využití výsledků. Určité řešení nabízí již zmíněné zásady hodnocení programů, které se postupně u nových programů začínají používat. Upozorňuje se také, že zejména v některých oborech je málo potenciálních uchazečů (navíc předem známých) a úzce zaměřený program by mohl být posuzován jako nedovolená podpora, v krajním případě jako trestný čin.

Požadavek na stanovení cílových parametrů před zahájením programů zvyšuje nebezpečí financování projektů s již očekávaným / téměř dosaženým výsledkem, tedy s minimální novostí, což nepovažujeme za správné řešení.

Jako v předchozím případě i zde platí, že obecně formulované a v kontrolní akci posuzované programy účelové podpory byly připravovány před více než pěti lety a mely by být posuzovány podle zásad a pravidel tehdy platných, nikoliv podle později schválených dokumentů.

**Řešení:** Nehledě na to, že v r. 2016 došlo ke změně vyhodnocování účelové podpory, v posuzování programů se nicméně situace dále mění a od r. 2018 Rada pro výzkum, vývoj a inovace (dále jen „RVVI“) věnuje v souladu se zásadami hodnocení programů účelové podpory velkou pozornost již připravovaným návrhům. Začíná fungovat jiný systém posuzování nových programů a vyhodnocování stávajících. RVVI v r. 2018 vyčleňuje vůči každému poskytovateli odborného garanta a konzultační tým, který posuzuje všechny nové návrhy programů účelové podpory. Vyhodnocuje přitom přínos pro odvětví, společnost, ekonomické parametry, mezinárodní relevanci, dualitu apod. S poskytovateli se vede nad návrhy programů podrobná diskuse v této věci, která zahrnuje jak kvantitativní ukazatele, tak možné ukazatele kvality očekávaných výsledků.

# K institucionální podpoře

*NKÚ uvedl, že institucionální podpora byla rozdělována mezi výzkumné organizace bez ohledu na jejich budoucí směřování a koncepce rozvoje, na základě kvantitativního hodnocení výsledků.*

S tvrzením lze do značné míry souhlasit. Institucionální podpora byla rozdělována podle výsledků tzv. kafemlejnku, který kladl důraz na kvantitu, nikoliv na kvalitu výsledků. Tato metoda byla uzákoněna (!) v roce 2009 změnit se ji podařilo až v roce 2017 a 2018 společným úsilím RVVI a Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy. Souhlasíme s negativním hodnocením kafemlejnku jako způsobu „hodnocení“ výzkumných organizací, který degradoval výzkumnou práci na honbu za RIV body.

**Řešení:** Implementuje se nová Metodika 2017+, které je postavena v souladu s mezinárodními zkušenostmi na hodnocení především kvality výsledků dle obvyklých standardů vědecké práce, spolupráce s uživateli výsledků, a dalších aspektů. Stejně jako v případě účelové podpory bude implementace trvat několik let a měla by být dokončena přibližně v roce 2020 hodnocením vysokých škol.

# K celkové úrovni výzkumu, vývoje a inovací

*NKÚ uvádí, že ČR významně zaostává v tvorbě patentů*, z čehož vyvozuje nízkou úroveň českého VaVaI.

Počet patentů je důležitým indikátorem inovačních aktivit. Je však spojen s několika skutečnostmi, se kterými se NKÚ ve svém nálezu nevypořádal:

* Stejně důležitou skutečností, jako je počet patentů, je i počet prodaných licencí a výtěžek z nich. V době plné implementace kafemlejnku jsme se setkali se zcela účelovým patentováním kvůli získání RIV bodů, ačkoliv bylo jasné, že nikdy nebude prodána licence.
* Patent s sebou nese možnost hledání podobného řešení, kterým lze patentovou ochranu obejít, nebo rovnou nekalého využití informací z patentové dokumentace, která je veřejně přístupná. Domáhání se práva je finančně i časové náročné. Proto řada původců potenciálních vynálezů raději nepatentuje a volí např. ochranu obchodního tajemství.
* Vlastnictví velkých firem v České republice zahraničními společnostmi způsobuje, že i zde dosažené know-how je patentováno mateřskými firmami v zahraničí, nikoliv v České republice.
* Firmy místo patentování využívají hojně ochrany duševního vlastnictví na bázi užitných vzorů, což je do určité míry národní specifikum, na základě kterého lze rychle a velmi levně alespoň v určité míře chránit duševní vlastnictví. To vede jednoznačně k menšímu úsilí získávat dále mezinárodní patenty, zejm. v segmentu malých a středních firem.
* Je třeba rovněž uvést, že české podniky bohužel nezvyšují průběžně svoji hodnotu navyšováním aktiv v podobě intelektuálního vlastnictví (na bázi zejm. mezinárodních patentů), na rozdíl od společností v západní Evropě. Tlak na zvyšování hodnoty firem ve smyslu tlaku akcionářů, bank a trhu je v tomto směru minimální, což vede k tomu, že podniky patentují výrazně méně.

**Řešení:** Počet patentů je pouze jedním z kritérií. RVVI nicméně v roce 2018 zahájila společně se zástupci podnikatelů, Ministerstva průmyslu a obchodu a Úřadem průmyslového vlastnictví regionální akce, kde se firmám vysvětluje význam ochrany duševního vlastnictví a prezentují se všechny varianty, vč. patentování. Stejně tak důležitá je dlouhodobá spolupráce soukromého a veřejného výzkumného sektoru. Proto se postupně mění nejen rozsah přímé podpory VaVaI, ale rovněž pravidla nepřímé podpory prostřednictvím snížení daně z příjmu poplatníka vydávajícího náklady na činnost ve VaVaI. V tomto směru dosáhla Rada, MF a finanční správa společně s podnikateli v roce 2018 významné dohody.

*K nefunkčnosti informačního systému VaVaI (dále jen „IS VaVaI“)* pouze konstatujeme, že smlouva s bývalým dodavatelem služby řádně skončila. Činnost IS VaVaI se podařilo obnovit v rekordním čase a dnes je IS VaVaI plně funkční, splňuje požadavky kybernetické bezpečnosti a ochrany dat. K nekalému soutěžnímu jednání nedošlo.

*NKÚ poukazuje na roztříštěnost poskytování podpory VaVaI, nejasné kompetence a vysoký počet poskytovatelů.* Působnosti v oblasti VaVaI jsou stanoveny jednak kompetenčním zákonem, jednak zákonem o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací. Celou sféru VaVaI řídí vláda, která má k tomuto účelu zřízený poradní orgán – RVVI, které předsedá nejčastěji přímo předseda vlády. Nejde o raritní model, k posilování pozice poradního orgánu vlády, ať již formální nebo neformální, dochází i v některých jiných členských státech EU. V jiných členských státech je velmi silná pozice akademie věd. Někde existuje samostatné ministerstvo pro vědu, jinde je agenda Výzkumu a vývoje oddělena od agendy inovací, což je případ Rakouska. (Ve všech případech jde o otázku uspořádání konkrétní vlády, tedy o výsledek určité koaliční dohody (tedy výsledek politického jednání, které by nemělo být kontrolním úřadem komentováno).

**Řešení:** S ohledem na vysoký počet poskytovatelů podpory VaVaI, dále ve vazbě na podporu VaVaI z programů EU vytváří RVVI v současnosti nový systém řízení VaVaI, založený na intenzivnější komunikaci s poskytovateli, na efektivnějším hodnocení, eliminují se duality, dochází k porovnání programů národní a evropské podpory a velmi silně se motivuje k výzkumným aktivitám podnikatelská sféra. V současně době je řízení VaVaI soustředěno do RVVI, která plně využívá pravomocí daných zákonem o podpoře VaVaI.

*V bodě 15 konstatuje NKÚ, že systém VaVaI je neúčinný, neboť ČR dosahuje pouze 82,7 % evropského průměru.*

Konstatuji, že

* Tato hodnota představuje třinácté místo mezi členskými státy EU27,
* ČR je na prvním místě mezi tzv. moderate innovators, kam se v posledních letech posunula z patnáctého místa,
* V řadě ukazatelů dochází k postupnému zlepšení, jak je možné zjistit z Europena Inovation Scoreboard (2017 nebo 2018).

**Řešení:** Připravujeme novou Národní politiku platnou po roce 2020 a provádíme průběžné hodnocení stávající Národní politiku VaVaI. Vláda přijala na doporučení RVVI konkrétní cíl, a to dosáhnout celkových výdajů na výzkum ve výši 2% z HDP, což obnáší jak průběžné zvyšování národní podpory, tak zabezpečení čerpání evropské podpory na výzkum, tak vyšší zapojení podnikatelského sektoru.

# Shrnutí

1. Kontrolované období 2012 až 2016
2. Výroky se soustřeďují do tří oblastí – účelová podpora, institucionální podpora a celková výkonnost VaVaI v ČR
   1. Obecně formulované programy s formálním hodnocením kvantitativních ukazatelů
   2. Rozdělování institucionální podpory založené na kafemlejnku, bez ohledu na rozvoj výzkumných organizací
   3. Malou výkonnost systému VaVaI přes zvyšující se veřejné výdaje a malou spolupráci veřejného výzkumného sektoru s podnikovou sférou
3. Nebylo konstatováno porušení zákona ani v jednom případě; všechny kontrolované osoby jednaly v souladu se zákonem.
4. V reakci na nález NKÚ uvádíme, že
   1. ohledně obecného zaměření programů a jejich hodnocení a o hodnocení výzkumných organizací NKÚ popisuje situaci, která má kořeny v letech předcházejících kontrolovanému období, tj. před rokem 2012; reagujeme zvýšenou aktivitou RVVI při posuzování nových návrhů programů VaVaI, neboť retroaktivita zásad pro hodnocení programů není přípustná,
   2. kafemlejnek byl nahrazen Metodikou 2017+, která se prvním rokem implementuje; bude trvat další dva roky, než bude implementována plně i v sektoru vysokých škol,
   3. návazně připravujeme společně s Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy a Ministerstvem průmyslu a obchodu legislativní změnu, aby bylo uzákonění kafemlejnku zrušeno,
   4. vedeme trvalý dialog s poskytovateli k přípravě návrhu výdajů státního rozpočtu na VaVaI, abychom snížili možnost neefektivního vynakládání veřejných finančních prostředků; ustavujeme tým vedený členem RVVI pro každého poskytovatele, který provede kontrolu účelnosti alokace veřejných finančních prostředků,
   5. provádíme průběžné hodnocení platné národní politiky VaVaI, abychom mohli provést případnou korekci, a připravujeme politiku pro další období po roce 2020,
   6. provádíme kontrolu financování velkých výzkumných infrastruktur a výzkumných center s cílem zajistit efektivitu a udržitelnost systému VaVaI v příštím programovacím období,
   7. nastavujeme nový systém řízení VaVaI s koncentrací řízení pod RVVI a zapojením dalších poskytovatelů s cílem dosáhnout celkových výdajů na VaVaI 2% z HDP, současně bude ale přísně posuzováno, jak účelově jsou výdaje vynakládány ve smyslu kvality výzkumu.