

Posouzení návrhu programu veřejných zakázek obránného aplikovaného výzkumu, experimentálního vývoje a inovací předloženého Ministerstvem obrany

Autor posudku: doc. RNDr. Jarmila Radová, Ph.D.
Vysoká škola ekonomická
nám. W. Churchilla 4, 130 00 Praha 3
Tel.: 224095102
E-mail: radova@vse.cz

Datum zpracování posudku: 11.12. 2018

Úvod

Cílem tohoto dokumentu je posoudit návrh programu s názvem:

Ambice – podpora rozvoje oblastí, ve kterých ozbrojené složky dosahují významných výsledků v rámci NATO a EU

Doba trvání a termín vyhlášení programu:

roky 2020 až 2027, tj. 8 let, přičemž projekty programu, jejichž minimální délka řešení bude 1 rok a maximální 4 roky, budou ukončeny nejpozději k 31. prosinci 2027. První projekty programu budou zadány v roce 2020

Pro hodnocení přichází v úvahu řada kritérií, ke kterým patří zejména:

- specifikace cílů navrženého programu,
- zhodnocení stanovených celkových výdajů,
- vazba na priority,
- synergie s ostatními programy
- reálnost naplnění cílů a aktivit programu
- stanovení způsobu monitorování, aj.

Přístup k posouzení programu Ambice – podpora rozvoje oblastí, ve kterých ozbrojené složky dosahují významných výsledků v rámci NATO a EU vychází ze Základních principů přípravy a hodnocení programů a skupin grantových projektů výzkumu, vývoje a inovací (Základní principy) a dalších metodických prací zaměřených na evaluace programů výzkumu, vývoje a inovací.

Posouzení je provedeno v souladu se Základními principy pro následující oblasti:

1. Nastavení cílů
2. Synergie s jinými Programy
3. Zkušenosti z předchozích Programů

4. Způsob postupného hodnocení Programu
5. Očekávané výsledky a dopady Programu
6. Rizika spojená s realizací Programu
7. Další charakteristiky Programu

1. Nastavení cílů

Cíle programu mají hierarchickou strukturu. Je navržen hlavní cíl jako rozvoj schopností OS, které jsou nezbytné k zajištění obrany země a k dosažení deklarovaných politicko-vojenských ambicí ČR pro zajištění bezpečnosti státu a jeho občanů.

Další cíl spočívá v podpoře aplikovaného výzkumu, který bude základem pro vývoj a inovace vedoucí k bezprostřednímu zavádění výsledků do praxe k posílení schopností OS.

Cíle jsou navrženy tak, aby přispěly k celkovému rozvoji sil v České republice a zabezpečovaly realizaci úkolů v tematických oblastech, které jsou uvedeny níže a v návrhu projektu specifikovány v části 7. Jsou to:

- rozvoj obranné politiky státu, podpora velení a řízení v proměnlivém bezpečnostním a operačním prostředí a role OS ve společnosti,
- vývoj nových zbraňových a obranných systémů,
- účinná ochrana sil a prostředků,
- příprava personálu,
- přeprava, udržitelnost sil a efektivní působení sil,
- zdravotnické zabezpečení,
- rozvoj systémů velení a řízení, komunikačních a informačních systémů a kybernetické obrany.

Cíle jsou precizně a srozumitelně charakterizovány, odpovídají dlouhodobým cílům OS ČR, NATO a Evropské unie v oblasti obranného VaVaI. Vyplývají z úkolů, které plní Armáda České republiky (AČR) v rámci NATO a v rámci evropských bezpečnostních struktur. Program je navržen tak, aby zabezpečil výzkumnou podporu cílů a úkolů formulovaných v Dlouhodobém výhledu pro obranu 2030 (UV 466 z 13. 6. 2015), Koncepci výstavby AČR (UV 1094 z 21. 12. 2015), realizaci cílů Koncepce obranného aplikovaného výzkumu, vývoje a inovací na období 2016 až 2022 (UV 246 z 21. 3. 2016) a cílů Národních priorit orientovaného výzkumu, experimentálního vývoje a inovací. Program pokrývá cíle prioritní oblasti kapitoly 3.6.4 „Obrana, obranyschopnost a nasazení ozbrojených sil ČR“.

2. Synergie s jinými Programy

Předložený program je v souladu s cíli, které jsou definovány v relevantních částech dokumentu Národní priority VaVaI a je zacílen na oblasti, které reagují na potřeby společnosti, zejména pak na cíle specifikované pro oblast „Obrana, obranyschopnost a nasazení ozbrojených sil ČR“.

Z návrhu programu je patrné, že jeho realizace významně podpoří cíle a komplex úkolů MO a složek, které jsou označeny v návrhu jako OS, což zahrnuje AČR, Vojenskou policii, Vojenské zpravodajství, Vojenskou kancelář prezidenta republiky a Hradní stráž, a to

v oblasti zabezpečení obranyschopnosti a bezpečnosti státu v rámci koncepce výstavby AČR a realizace závazků vyplývajících z členství ČR v NATO a EU.

Zaměření a cíle programu navazují na již ukončené programy, které jsou specifikovány v části 8.1 předloženého návrhu a byly kladně hodnoceny jak na úrovni CR, tak z pohledu mezinárodního srovnání – podrobněji viz níže.

Hodnocený program je podporou pro rozvoj a rozšíření schopností OS. Je ovlivněn společenským zadáním a potřebou, legislativními normami, dostupnými peněžními prostředky s ohledem na jejich čerpání v jednotlivých letech řešení.

Velmi kladně lze hodnotit, že na zadání, výběru a realizaci projektů budou zainteresováni budoucí uživatelé, čímž bude pozitivně ovlivněna aplikační fáze.

Z návrhu je patrné, že jde o aplikovaný výzkum, jehož výsledky a výstupy budou průběžně aplikovány, testovány, přizpůsobovány a hodnoceny již v průběhu řešení. Jednotlivé projekty programu budou ukončeny ve specifikovaných 8 letech.

Nedochází k překrývání programu s jinými programy MO a svou jednoznačnou orientací na projekty podporující potřeby rezortu MO ani s jinými programy poskytovatelů účelové podpory v ČR.

Program má celospolečenský dopad, jak je již uvedeno též výše, což vyplývá z jeho zaměření na podporu naplnění komplexu úkolů MO v oblasti zabezpečení obranyschopnosti a bezpečnosti státu. To je v souladu s Dlouhodobým výhledem pro obranu 2030 a dalšími dokumenty, které jsou zmíněny a akcentovány v několika částech návrhu programu.

Program zajišťuje výzkumnou podporu obranného systému ČR prostřednictvím úzké spolupráce s akademickým i veřejným výzkumným sektorem.

3. Zkušenosti z předchozích Programů

Program svým zaměřením a cíli navazuje na zkušenosti a výsledky dosažené již v již ukončených programech:

- a) „Podpora dosažených operačních schopností ozbrojených sil České republiky“ realizovaný souborem veřejných zakázek v letech 2008 - 2012,
- b) „Obranný a aplikovaný výzkum, experimentální vývoj a inovace“, který byl řešen v letech 2011 - 2017
- c) „Rozvoj ozbrojených sil České republiky“ (2015-2022), ze kterého čerpá ve své formulaci cílů i způsobů hodnocení výsledků a dopadů

Ukončené programy byly kladně hodnoceny, cíle byly beze zbytku splněny a výsledky jsou aplikovány v rezortu.

Hodnocený Program vhodně a logicky rozvíjí potřeby stanovené v uvedených programech, zabezpečuje plnění blízkých si a smysluplných cílů, které rozšiřuje a doplňuje o oblasti navazující na nově formulované potřeby a ambice rozvoje MO a OS v konkrétních dílčích oblastech.

Lze konstatovat, že se Program nepřekrývá s jiným programem MO a svou jednoznačnou orientací na projekty podporující potřeby rezortu MO ani s jinými programy poskytovatelů účelové podpory v ČR. Přestože obranný VaVaI rozvíjí řadu oblastí blízkých tématům bezpečnostního VaVaI a výsledky obranného VaVaI mohou nalézt duální uplatnění v oblasti bezpečnosti, vyznačují se tyto oblasti a související výsledky řadou specifík spojených s jejich aplikací ve zvláštních bezpečnostních, klimatických, zdravotních a sociálních podmínkách ozbrojeného konfliktu.

4. Způsob postupného hodnocení Programu

Projekt definuje a stanovuje podmínky a pravidla průběžného hodnocení řešení projektů v souladu s RMO č. 34/2011 Věstníku. Stav řešení projektu hodnotí k tomu účelu stanovená komise složená ze zástupců poskytovatele, uživatele a odborných garantů.

Podmínky a pravidla pro řešení jsou jasně stanovena. Kontrola stavu řešení je zajištěna u všech podporovaných projektů minimálně jednou ročně formou oponentních řízení a kontrolních dnů. Závěrečné hodnocení programového projektu (oponentní řízení) hodnotí kvalitu a využitelnost výsledků, přičemž uplatňuje oponentní posudky dvou nezávislých oponentů a splnění dalších finančních a organizačních podmínek projektů. Součástí hodnocení projektů je finanční kontrola prováděná podle § 13 zákona č. 130/2002 Sb. Hodnocení programu bude zpracováno a předloženo RVVI v předepsaných termínech.

Hlavními kritérii hodnocení výsledků jsou:

- novost, původnost, originalita řešení,
- splnění požadavků zadavatele (uživatele) na parametry výsledků,
- potenciál pro efektivní využití organizačními celky MO a OS při zajišťování dílčích aspektů deklarovaných schopností.

V návaznosti na vyhodnocení realizovaných programů VaVaI v rezortu MO a na stanovené cíle programu budou podporovány projekty, jejichž předpokládaným hlavním výsledkem bude některý nebo několik z uvedených druhů bodovaných výsledků:

- G – technicky realizované výsledky – prototyp, funkční vzorek,
- Z – poloprovoz, ověřená technologie,
- P – patent,
- R – software,
- F – průmyslový a užitný vzor,
- H – výsledky promítnuté do právních a vnitřních předpisů, výsledky promítnuté do směrnic a předpisů nelegislativní povahy závazných v rámci kompetence příslušného poskytovatele, výsledky promítnuté do schválených strategických a koncepčních dokumentů orgánů státní nebo veřejné správy,
- N – certifikovaná metodika, léčebný postup, specializovaná mapa s odborným obsahem,
- V – výzkumná zpráva obsahující utajované skutečnosti,
- V_{souhm} – souhrnná výzkumná zpráva.

Dosažení cílů programu bude vyhodnocováno na základě souboru indikátorů určených pro monitorování průběhu plnění programu a hodnocení jeho celkové výkonnosti a úspěšnosti.

5. Očekávané výsledky a dopady Programu

Očekávané výsledky odrážejí cíle programu. Jednotlivé druhy bodovaných výsledků budou hodnoceny podle v té době platné legislativy.

Z hodnocení dlouhodobého sledování využití výsledků VaVaI v rezortu MO plyne, že pozitivně je uživateli hodnoceno využití aplikovaných výsledků, prototypů, funkčních vzorků, metodik, závěrečných výzkumných zpráv a výsledků typu H podle definice druhu výsledků. V oblasti obranného výzkumu nejsou očekávány publikační výsledky, otázku patentové ochrany a s ní spojené zveřejnění výsledků je nadále nutno rozhodovat s ohledem na platnou legislativu a zájmy ochrany před únikem citlivých informací.

Specifikace, odůvodnění a relevance výsledků je logické, srozumitelně strukturované, podložené stávajícími relevantními dokumenty a vyrovnává se též s riziky, které jsou v návrhu specifikovány. Způsob využití výsledků projektů po jejich ukončení je dostatečně přesvědčivý.

Obranný VaVaI rozvíjí řadu oblastí blízkých tématům bezpečnostního VaVaI. Výsledky obranného VaVaI mohou nalézt duální uplatnění v oblasti bezpečnosti, vyznačují se však řadou specifik spojených s jejich aplikací ve specifických bezpečnostních, klimatických, zdravotních a sociálních podmínkách ozbrojeného konfliktu

Program má stanoveny indikátory výsledků, které jsou staveny jako:

- Počet úspěšně ukončených projektů (úspěšně ukončený projekt vykazuje alespoň jeden hlavní výsledek registrovaný v Rejstříku informací o výsledcích, RIV)
- Počet výsledků převzatých uživatelem k využití

Dosažení cílů a výsledků programu bude vyhodnocováno na základě souboru indikátorů určených pro monitorování průběhu plnění programu a hodnocení jeho celkové výkonnosti a úspěšnosti. Přínosy programu budou hodnoceny podle celkového počtu výsledků, podle počtu výsledků zavedených do praxe u uživatele a podle počtu výsledků, které uživatel přiřadí položkám systému hodnocení schopností NATO, tzv. DOTMLPFI. Takto nastavený systém indikátorů odráží cíle a zaměření programu a lze jej účinně využít pro posouzení naplňování cílů programu. Návrh programu odkazuje na dobře propracované, v rezortu MO dlouhodobě zavedené postupy, pro monitorování a hodnocení dosažených výsledků v průběhu i po skončení implementace programu.

Očekávané dopady programu budou hodnoceny podle:

- celkového počtu výsledků,
- počtu výsledků zavedených do praxe u uživatele resp. uživatelů,
- počtu výsledků, které uživatel přiřadí položkám systému hodnocení schopností

6. Rizika spojená s realizací Programu

Na detekovaná rizika a problémová místa spojená např. s implementací legislativních předpisů a zákonů, ale i na rizikové faktory zcela konkrétní jako je například vliv časového prodloužení při realizaci vývojových projektů informačních technologií v kontextu s rychlostí tempa rozvoje samotných technologií, ale i změn potřeb uživatelů návrh projektu přiměřeně reaguje a vysvětluje je – viz str. 3 v části 6.

Jako jedno z rizik je možno chápat časový (ne)soulad, respektive časový odstup mezi formulací požadavku a dobou, kdy je výsledek k dispozici. Tento soulad, respektive nesoulad

je zesilován i dalšími faktory jako je např. vývoj státního rozpočtu, či chápání potřeby financování OS jako celku, což je v návrhu rozebráno.

Program zmiňuje též nutnost reagovat na narůstající bezpečnostní rizika a nové skutečnosti jako je expanze islámského extremismu, regionální nestability (které, jak ukazují události na Ukrajině, se mohou geograficky výrazně přiblížit k hranicím ČR) či rozsáhlá migrační vlna s dopadem v celoevropském měřítku

Rozvoj OS ovlivňují faktory, k nimž je možno řadit např. vyjma spojeneckého charakteru též měnící se bezpečnostní trendy, které jsou v návrhu jasně specifikovány. V návrhu programu je uvedeno, že jeho zaměření budou ovlivňovat také celkové peněžní prostředky (a jejich načasování) vyčleněné ve státním rozpočtu na vojenské výdaje, případně změny politicko-vojenských ambicí státu, což je možno hodnotit jako případné riziko.

7. Další charakteristiky Programu

I) Odůvodnění programu a porovnání stavu v ČR a v zahraničí

Opodstatněnost programu vyplývá mj. z charakteru úkolů MO a OS, na které jsou kladeny vysoké požadavky na vysoce specializované schopnosti a dovednosti v řadě relativně vzdálených oblastí od problematiky řízení, organizačních struktur, personálního a materiálně – technického zabezpečení, po finanční zabezpečení v současném značně turbulentním prostředí charakteristickým vysokým stupněm nejistoty.

OS se musejí rychle orientovat a kooperovat s aliančními silami a jednat jak pod vlastním, tak i pod cizím velením a přitom účinně zabezpečovat obranu státu.

Je správně akcentována specializace AČR především v ochraně proti zbraním hromadného ničení a v použití pasivních sledovacích systémů jako součásti společného zpravodajství, sledování, zjišťování, přidělování cílů, přičemž se předpokládá, že operace budou mít komplexní charakter bez geografického omezení.

Vlivy a následky vzdálených regionálních konfliktů mohou být velmi citelné a způsobovat značné materiální i lidské ztráty, a to jak zasaženým regionům a státům, které zde působí v rámci misí, tak i státům, které se konfliktů přímo neúčastní.

Rozvoj informačních technologií a jeho vliv na bezpečnostní prostředí získává další dimenzi, kterou NATO formulovalo jako pátou operační doménu s tím, že na útok ve vzniklém kyberprostoru by měl chápán podobně jako libovolný jiný útok v dosud známých doménách.

Bezpečnostní prostředí tak kyberprostorem získává další dimenzi, kterou NATO na svém summitu ve Varšavě v roce 2016 definovalo jako pátou operační doménu s tím, že na útok v tomto prostoru by mělo být pohlíženo stejně jako na libovolný jiný útok v dosud známých doménách

Diskuse o úpravě či změně role OS při zajišťování vnitřní bezpečnosti státu nabývá na významu v souvislosti s migrační krizí a hrozbou terorismu, což může vést k rozšiřování působnosti OS zejména ve dvou oblastech – a to v rozšíření jejich role v asistenčních činnostech ve prospěch policie při ostraze státních hranic a v oblasti vojenského zpravodajství při získávání informací o teroristických aktivitách.

II) Uznané náklady projektu a celkové výdaje programu

Uznané náklady projektu budou vynaloženy v souladu s ekonomickými a organizačními kroky MO, NATO a EU na činnosti charakterizované v předloženém návrhu v souladu s cíli a postupy přímo souvisejícími s realizací programu, přičemž jednotlivé projekty budou voleny na základě platné legislativy.

Celkové výdaje programu jsou vhodně rozloženy do jednotlivých let řešení programu a odpovídají náročnosti, stanoveným cílům a očekávaným výsledkům, přičemž se očekává jejich přiřazení konkrétním kategoriím VaVaI. Předpokládá se harmonizace požadavků na vojenské schopnosti, jejich sdružování a sdílení, nastavení priorit a celkové zlepšení koordinace mezi spojenci. MO se zaměřuje též na technologie nevojenského prosazování národních zájmů (politické, ekonomické, psychologické a informační). Náklady v programu specifikované odpovídají náročnosti, hlavnímu i dílčímu cíli a jsou srozumitelně vysvětleny.

III) Příjemci podpory a způsobilost uchazečů o podporu

Podporu na projekt v navrhovaném Programu mohou obdržet pouze uchazeči, kteří splňují podmínky kvalifikace uvedené v § 37 zákona č. 134/2016 Sb. Uchází-li se o řešení jednoho projektu společně více dodavatelů (uchazečů), vztahuje se povinnost prokázat splnění podmínek kvalifikace na všechny tyto dodavatele. Splnění podmínek kvalifikace prokazuje dodavatel způsobem stanoveným poskytovatelem v Zadávací dokumentaci.

Příjemci podpory na projekt a další účastníci projektu mohou být všechny subjekty vyhovující zákonu 130/2002 Sb.

Absorpční kapacita je zjevně stanovena na základě kritického zhodnocení dosavadních zkušeností s realizací podobných programů MO, ve kterých je řešení projektů průběžně sledováno a řešitelé se musejí vypořádat s nutností dodržovat požadavky zadavatele a plnit časové a věcné harmonogramy smlouvy.

IV) Výběr a realizace projektů

Výběr a realizace projektů se řídí zavedenými pravidly stanovenými RMO č. 34/2011 Věstníku. Tato pravidla zabezpečují realizaci projektů, jejichž uplatnění je z hlediska potřeb rozvoje schopností OS nejprínosnější, vycházejí plně ze znalostí aktuálních potřeb uživatelů v resortu MO.

Závěr:

Navržený program Ambice – podpora rozvoje oblastí, ve kterých ozbrojené složky dosahují významných výsledků v rámci NATO a EU vychází z rámce vymezeného zejména zákonem 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), ve znění pozdějších předpisů. Je navržen v souladu s dalšími legislativními normami jako je zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů a je plně v souladu s rozkazem ministra obrany č.

34/2011 Věstníku, Obranný aplikovaný výzkum a vývoj v rezortu Ministerstva obrany, a ostatních souvisejících vnitřních předpisů.

Nastavené parametry navrženého Programu odpovídají stanoveným cílům. Velmi dobře je v návrhu Programu propracován evaluační rámec pro monitorování a vyhodnocování jednotlivých projektů Programu v průběhu realizace. Uvedená analýza rizik by mohla být zpracována podrobněji a do větší hloubky. S ohledem na bohaté zkušenosti Ministerstva obrany s uvedeným typem programů však lze uvedenou analýzu rizik považovat za akceptovatelnou.

Program akceptuje základní ustanovení schválených koncepčních dokumentů MO, Dlouhodobého výhledu pro obranu 2030, který tvoří koncepční rámec pro naplnění politicko-vojenských ambicí ČR a Koncepce výstavby AČR, která konkretizuje požadavky na rozvoj schopností AČR a její strukturu na období do roku 2025 včetně vymezení potřebného zdrojového rámce. Program implementuje cíle Koncepce obranného aplikovaného výzkumu, vývoje a inovací na období 2016 až 2022 a cíle Národních priorit orientovaného výzkumu, experimentálního vývoje a inovací (dále jen „Národní priority VaVaI“).

Plánovaná alokace finančních prostředků je adekvátní z hlediska absorpční kapacity systému.

Návrh programu považuji za zdařilý s jasně vymezenými přínosy, které vyplývají z úspěšné realizace jednotlivých projektů s vysokým aplikačním potenciálem.

Doporučení posuzující rizika nesnižují kvalitu zpracování Programu a jeho nezpochybnitelný význam.



Jarmila Radová