

Závěrečná zpráva 2

**VLADISLAV ČADIL, MICHAL PAZOUR, ONDŘEJ PECHA, ONDŘEJ
POKORNÝ, TOMÁŠ RATINGER – TECHNOLOGICKÉ CENTRUM AV ČR**

**Závěrečná
zpráva**
3

Závěrečná zpráva 2 „Zásady institucionálního financování“ je součástí studie „Metodika hodnocení ve výzkumu a vývoji a zásady financování“:

Souhrnná
zpráva

Souhrnná zpráva (*Summary Report*) shrnuje výsledky práce provedené v rámci studie navrhuující novou Metodiku hodnocení ve VaV a zásady institucionálního financování. V principu je syntézou Závěrečných zpráv 1–3 (*Final Reports*) a je podložena závěry deseti Podkladových zpráv (*Background Reports*).

Závěrečná
zpráva
1

Závěrečná zpráva 1: Hodnocení výzkumných organizací (*Final Report 1: The R&D Evaluation Methodology*) definuje klíčové principy budoucí Metodiky hodnocení a stanovuje její základní součásti.

Závěrečná
zpráva
2

Závěrečná zpráva 2: Zásady institucionálního financování (*Final Report 2: The Institutional Funding Principles*) popisuje nové zásady pro institucionální financování výzkumných organizací (VO).

Závěrečná
zpráva
3

Závěrečná zpráva 3: Malé pilotní hodnocení a využití IS VaVal jako nástroje při hodnocení (*Final Report 3: The Small Pilot Evaluation and the Use of the RD&I Information System for Evaluation*) se věnuje výsledkům dvou různých analýz – Malému pilotnímu hodnocení a využití Informačního systému výzkumu, experimentálního vývoje a inovací.

Závěrečná zpráva 2 studie „Metodika hodnocení ve výzkumu a vývoji a zásady financování“ byla zpracována společností Technopolis Group ve spolupráci s Technologickým centrem Akademie věd ČR v rámci Individuálního projektu národního „Efektivní systém hodnocení a financování výzkumu, vývoje a inovací – CZ.1.07/4.1.00/33.0003 (dále jen IPN Metodika)“. Projekt byl realizován Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen MŠMT) od 1. 2. 2012 do 31. 10. 2015 a financován prostřednictvím Operačního programu Vzdělávání pro konkurenceschopnost z Evropského sociálního fondu a státního rozpočtu České republiky.

Přeloženo z anglického originálu „R&D Evaluation Methodology and Funding Principles, Final Report 2: The Institutional Funding Principles“.

OBSAH

Shrnutí	5
1 Úvod	10
2 Východiska	11
2.1 Mezinárodní organizace a praxe financování	11
2.1.1 Systém řízení výzkumu a vývoje (VaV)	11
2.1.2 Řízení subjektů provádějících výzkum ve veřejném sektoru	15
2.1.3 Výkonnostní systémy financování výzkumu (PRFS) a výkonnostní smlouvy	18
2.1.4 Rozpočty institucionálního financování	20
2.1.5 Dopady systémů financování	24
2.1.6 Několik doporučení	26
2.2 Současný systém institucionálního financování v České republice	27
2.2.1 Řízení institucionálního financování výzkumného systému	27
2.2.2 Metody přidělování institucionálních finančních prostředků	27
2.2.3 Výše, rozdělování a využívání institucionálního financování	28
2.2.4 Mechanismy hodnocení a kontroly	29
2.2.5 Dopad přechodu ze systému výzkumných záměrů na stávající systém institucionálního financování	29
2.2.6 Analýza SWOT	30
2.2.7 Český systém institucionálního financování v mezinárodním srovnání – hlavní doporučení	34
3 Revidované principy financování pro Českou republiku	36
3.1 Kontext pro zásady institucionálního financování výzkumných organizací (VO)	37
3.1.1 Obecné koncepty institucionálního financování VO	37
3.1.2 Kategorie VO a zásady jejich institucionálního financování	38
3.1.3 Konkrétní výchozí pozice v České republice	40
3.1.4 Křížová podpora mezi různými zdroji institucionálního financování	40
3.1.5 Zajištění přiměřeného oborového pokrytí	41
3.1.6 Efektivní sdílení a využívání národní a mezinárodní výzkumné infrastruktury	42
3.1.7 Financování stávajících a vznikajících velkých infrastruktur VaV	43
3.1.8 Změna národních priorit a potřeba stability institucionálního financování VaV	44
3.2 Základní zásady financování	45
3.2.1 Rozdělení institucionálního financování VO mezi poskytovateli podpory výzkumu	45
3.2.2 Složky systému financování	46
3.2.3 Podíly složek financování	47
3.2.4 Podíly složek v budoucích obdobích financování	49
3.3 Výkonnostní smlouvy podrobněji	50
3.3.1 Rozsah a obsah „mírně usměrňující“ výkonnostní smlouvy	51
3.3.2 Podávání zpráv a implementace	54
3.4 Systém financování výzkumu podle výkonnosti (PRFS) podrobně	54
3.4.1 Stanovení vah hodnotících kritérií pro různé typy VO	55
3.4.2 Alternativy pro převod počtu bodů do financování	61
3.4.3 Problém výzkumných jednotek (VJ) s nízkými počty bodů	68
3.4.4 Problém malých hodnocených jednotek (HJ)	69
3.5 Jak mohou nové výzkumné organizace vstoupit do systému financování	71
Dodatek A – Vzor výkonnostní smlouvy	73
Seznam zkratk	75
Seznam obrázků a tabulek	77

SHRNUTÍ

Tato zpráva je jednou ze tří Závěrečných zpráv studie zabývající se přípravou Metodiky hodnocení a zásad institucionálního financování systému výzkumu a vývoje v České republice. Zpráva popisuje nové zásady pro institucionální financování výzkumných organizací (VO) v České republice.

Mezinárodní kontext

Na mezinárodní úrovni jsou využívány výkonnostní systémy financování výzkumu (PRFS) v rámci hierarchického systému řízení s úrovněmi pravomocí od vlády přes ministerstva a jejich agentury až po organizace provádějící výzkum. Tvorba politik bývá poměrně přísně oddělena od jejich zavádění. Většina zemí má problémy s koordinací jednotlivých aspektů výzkumné a inovační politiky napříč ministerstvy, což je však do jisté míry vyvažováno decentralizací analytických zdrojů v různých organizacích. Česká republika má příležitost k zajištění dobré koordinace prostřednictvím Rady pro výzkum, vývoj a inovace (RVVI).

Výzkumné organizace obvykle spadají do jedné z pěti následujících kategorií: univerzity, vědecko-výzkumné ústavy, organizace pro výzkum a technologii (RTO) podporující průmyslové inovace, výzkumné organizace poskytující veřejné služby (neboli „státní laboratoře“) a národní zdroje nebo infrastruktury, jako jsou knihovny a muzea. Ty jsou řízeny a financovány prostřednictvím různých kombinací nepodmíněného blokového financování a výkonnostního financování, které se může opírat o výkonnostní smlouvu anebo systém, v němž jsou počítány nebo hodnoceny výsledky výzkumu. Česká republika je výjimečná v tom, že se pokouší použít jeden výkonnostní systém pro všechny existující typy výzkumných organizací. Je také neobvyklá v tom, že patří mezi menšinu zemí s vysokým poměrem projektového financování výzkumu oproti institucionálnímu financování.

Na mezinárodní úrovni se má za to, že využívání systémů PRFS zlepší množství i kvalitu výstupů předkládaných výzkumnými organizacemi. I malé úpravy institucionálního financování založené na výkonnosti vedou k velkým změnám v chování jednotlivých výzkumníků a výzkumného systému jako celku. Systémy PRFS lze přizpůsobit tak, aby bylo dosaženo různých politických cílů, například aby se výzkum koncentroval do malého počtu institucí nebo aby se zvýšila celková výzkumná kapacita v systému. Mohou však také posilovat snahy o „účelové chování“ a existují důkazy, že upřednostňují tradiční přístupy a hlavní názorové proudy ve výzkumu před neortodoxními a mezioborovými přístupy.

Stávající systém institucionálního financování v ČR

Stávající český systém institucionálního financování je do velké míry decentralizovaný bez oficiálního ústředního koordinačního orgánu. Tuto roli hraje ve skutečnosti RVVI, která je poradním orgánem vlády bez skutečné výkonné pravomoci. Institucionální financování poskytuje sedm ministerstev a Akademie věd. Distribuce institucionálního financování mezi poskytovateli je založena spíše na politických jednáních a rozhodnutích než na výsledcích hodnocení výzkumných organizací nebo na předchozích závazcích k financování průběžných aktivit v oblasti výzkumu, vývoje a inovací.

Zákony zaručují výzkumným organizacím relativně vysoký stupeň autonomie ve smyslu přidělování a rozdělování institucionálního financování. Výzkumné organizace nejsou schopny plně využívat svoji autonomii a s výjimkou Akademie věd nevyvinuly vlastní metodiky a strategie hodnocení pro distribuci institucionálního financování.

Systém přidělování institucionálního financování mezi výzkumné organizace přímo úměrný výsledkům hodnocení (počtu bodů v Rejstříku informací o výsledcích – RIV) neodráží rozdíly v rolích (posláních) výzkumných organizací ani typy výzkumných aktivit.

Příjemci institucionální podpory výzkumu tvoří velkou a heterogenní skupinu. Rostoucí počet a široké spektrum výzkumných organizací s sebou nese rizika spočívající v další fragmentaci institucionálního financování v budoucnosti.

Na základě porovnání systémů institucionálního financování v zahraničí s českým systémem institucionálního financování můžeme dospět k následujícím klíčovým závěrům, které by měly být vzaty v úvahu při návrhu revidovaných zásad financování pro Českou republiku:

- Začlenění výzkumných organizací do systému institucionálního financování je politickým rozhodnutím a jako takové by mělo být přijato tvůrci politiky na nejvyšší úrovni v rámci systému výzkumu a vývoje (VaV). Metodika hodnocení nebo zásady institucionálního financování nemohou zastoupit nebo nahradit politické rozhodnutí.

- Metodika hodnocení a zásady financování by měly být navrženy s ohledem na poslání výzkumných organizací v systému výzkumu a vývoje a měly by se vyvarovat soutěži mezi výzkumnými organizacemi s různými misemi.
- Změny v zásadách institucionálního financování by měly být zaváděny postupně tak, aby byl zajištěn dostatečný čas pro úpravy na obou stranách – u zadavatelů (poskytovatelů finančních zdrojů) i u vykonavatelů (výzkumných organizací).
- Zavedení několika složek institucionálního financování umožňuje kombinovat prvky kontinuity, stability a podnětů pro žádoucí změnu chování. Umožňuje také diferenciaci schémat institucionálního financování pro různé typy výzkumných organizací.
- Výkonnostní smlouvy jsou vhodnými nástroji pro aktivaci dialogu mezi ministerstvy (poskytovateli) a výzkumnými organizacemi.

Zásady financování

Distribuce institucionálního financování pro VO mezi poskytovatele podpory pro výzkum

Předpokladem pro navrhovaný model financování je, že existují oddělené „fondy“ (rozpočty nebo rozpočtové položky) pro různé typy výzkumných organizací: vědecko-výzkumné organizace, výzkumné organizace odvětvového výzkumu a podnikových služeb, výzkumné organizace poskytující veřejné služby a výzkumné organizace zajišťující národní zdroje. Logikou skrývajícím se za tímto předpokladem je, že různé typy výzkumných organizací mají různá poslání a plní rozdílné funkce ve společnosti. Proto by neměly být nuceny soutěžit o stejný rozpočtový fond, což by v důsledku mohlo vést k situaci, kdy některé výzkumné organizace nebudou nadále schopny plnit svoje role.

Tento předpoklad je v souladu s mezinárodní praxí, kde jsou různé rozpočtové fondy pro různé typy výzkumných organizací běžné. Distribuce je obvykle závislá na: zákonech (odpovědnosti), historii (např. velikosti rozpočtů), politikách, strategiích, jednotlivcích (podnikatelích nebo nepodnikatelích).

Kolik peněz bude nakonec přiděleno do jednotlivých fondů, je politickým rozhodnutím. Taková rozhodnutí jsou ideálně založena na dlouhodobé strategii výzkumu, vývoje a inovací nebo na základních dlouhodobých zásadách pro politiku v oblasti výzkumu, vývoje a inovací přijímanou všemi hlavními politickými silami, tj. na strategii nebo politice platné nad rámec jednotlivých volebních období. V zájmu transparentnosti a stability doporučujeme následující postup pro přechod z jediného rozpočtu pro institucionální financování VO na různé rozpočtové fondy podle typů výzkumných organizací: Jako východisko navrhujeme použít stávající výdaje na institucionální financování pro VO (střední hodnota nebo vážené průměry za několik let). To by zajistilo kontinuitu a stabilitu i v případě, že by se jednalo o výchozí situaci, kterou by někteří mohli považovat za nespravedlivou s ohledem na přidělení institucionálního financování VaV podle předchozí Metodiky označované jako „kafemlejek“. Navržený výchozí stav je však transparentní a předvídatelný, což je důležité vzhledem ke skutečnosti, že stanovení výše fondů pro různé typy výzkumných organizací je v konečném důsledku politickým rozhodnutím.

V budoucnosti by odpovědná ministerstva měla svoje rozhodnutí o financování postavit ideálně na důkladném porozumění „kombinaci financování“ výzkumných organizací (institucionální/účelové/smluvní financování). Na tomto základě bude možné lépe stanovit optimální výši fondu pro „jejich“ typ výzkumných organizací.

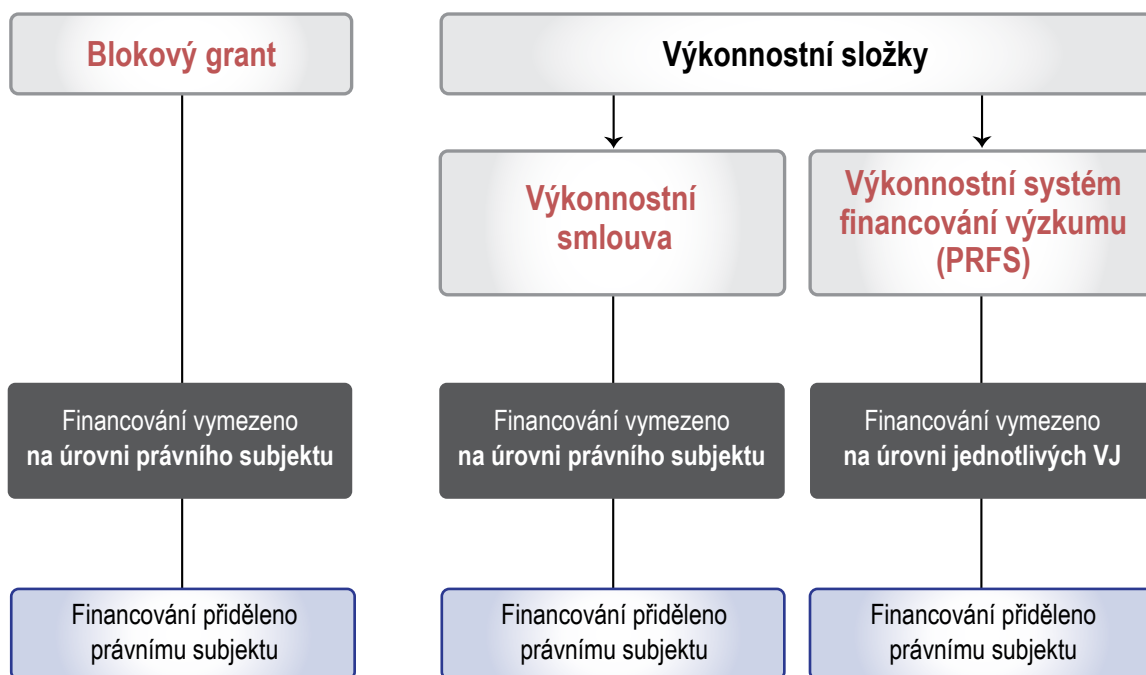
Složky systému financování

Na základě našeho mandátu navrhujeme systém financování, který zahrnuje tři složky: blokový grant, výkonnostní smlouvu a systém PRFS (výkonnostní systém financování výzkumu).

Abychom zajistili důvěru a stabilitu, část institucionálního financování VO bude přidělena ve formě *blokového grantu*. Zatímco blokovaný grant zajišťuje důvěru a kontinuitu, výkonnostní složka financování odráží minulou výkonnost, jakož i budoucí vývoj a plány. Výkonnostní složka institucionálního financování VO proto bude zahrnovat:

- *výkonnostní systém financování výzkumu (PRFS)*, jenž přiděluje financování podle nové Metodiky hodnocení a je založen zejména na vyhodnocení výkonnosti v příslušných oborech a typech výzkumných organizací externími hodnotiteli, kteří hodnotí hlavně výkonnost v minulosti, ale i strategie v budoucnosti,
- (vyjednanou) *výkonnostní smlouvu* uzavřenou na základě jednání mezi vládou (ministerstvem) a příslušnou výzkumnou organizací.

Obr. 1 Rozdělení zdrojů financování podle typu nástroje



Zdroj: Technopolis Group

Výše uvedený obrázek 1 ukazuje, na jakém základě je stanoveno institucionální financování VaV a komu je toto financování přidělováno. Blokované granty a výkonnostní smlouvy jsou přidělovány výzkumným organizacím jako právním subjektům a jsou vymezeny na základě rozpočtu přiděleného výzkumným organizacím v předchozím období financování. Názory na finanční prostředky přidělované s využitím PRFS jsou různé. Finanční prostředky jsou stanovovány na základě počtu bodů dosažených výzkumnými jednotkami (VJ) a jsou následně agregovány na úroveň výzkumné organizace jako právního subjektu, který získá financování v rámci systému PRFS.

Podíly jednotlivých složek financování

Navrhujeme, podobně jako v současném systému, aby blokovaný grant v prvním období financování, tj. po prvním hodnocení založeném na nové Metodice, tvořil 80 % fondu (nebo fondů pro různé výzkumné organizace) a 80 % toho, co každá výzkumná organizace obdržela v předcházejícím období financování. Předchozí období financování by se mělo vztahovat k průměrné výši zdrojů, které výzkumná organizace obdržela v období tří až pěti let („referenční období financování“) tak, aby byl zohledněn trend financování. Navíc toto vymezené období (tři až pět let) by mělo pokrývat roky, kdy bylo institucionální financování VaV založeno na Metodice hodnocení platné pro roky 2013–2015 (nebo později), která zahrnovala 80% blokovaný grant a 20% část založenou na výkonu. Použití let předcházejících Metodice hodnocení pro období 2013–2015, kdy byl na základě Metodiky přidělován vyšší podíl institucionálního financování VaV, by bylo zavádějící, neboť docházelo k příliš velkým fluktuacím.

Výchozí stav, který navrhujeme pro blokovaný grant, zajišťuje kontinuitu ke stávající situaci financování pro všechny zahrnuté výzkumné organizace. Navrhli jsme speciální postup pro VJ, které dosahují nízkého počtu bodů v rámci nového hodnocení, což by mělo do určité míry zmírnit problémy spojené s výchozím stavem.

Pokud jde o *výkonnostní systém financování výzkumu (PRFS)*, navrhujeme, aby na něm bylo založeno 15 % celkového institucionálního financování VO. Rozdělování 15 % institucionálního financování VO prostřednictvím PRFS je v souladu s mezinárodní dobrou praxí (např. v Norsku nebo v Dánsku). Systém PRFS, jak je v současné době navržen, by byl využit každých pět nebo šest let. Zkušenosti s výkonnostními systémy financování výzkumu v jiných zemích ukazují, že dokonce i malé části rozpočtu přidělené na základě indikátorů výkonosti mohou mít dramatické dopady na výzkumný systém, a to nejen díky psychologickému dopadu. Na rozdíl od toho, co by bylo možné konvenčně očekávat, chování výzkumníků má tendenci být silněji ovlivňováno prestiží a uznáním. Získání malého počtu bodů v systému PRFS je obvykle obrovským podnětem k lepšímu výkonu v budoucnu.

Výraz „mírně usměrňující“ v tomto kontextu znamená, že výkonnostní smlouva by neměla pokrývat celou výzkumnou organizaci se všemi jejími aktivitami, ale měla by se soustředit na jeden nebo několik strategických projektů zaměřujících se na dobře definovaná témata institucionálního rozvoje. Důvodem pro „mírně usměrňující“ výkonnostní smlouvu pouze s 5% podílem v systému financování je skutečnost, že pro zadavatele (poskytovatele/ministerstva) a vykonavatele (výzkumné organizace) se jedná o nový nástroj. Navržený nízký podíl umožní výzkumným organizacím a ministerstvům postupně se učit a získávat zkušenosti, aniž by příliš riskovaly.

Ve stávajícím systému probíhá každý rok hodnocení podle stanoveného vzorce na základě výsledků z předchozího období, tj. z předcházejících pěti let. V budoucnu se plánuje, že se bude každých pět nebo šest let provádět nové hodnocení pomocí hodnotitelů, což znamená, že celková finanční částka přidělená podle odpovídajícího mechanismu pro institucionální financování VO bude také stanovena na shodné období pěti nebo šesti let.

Pro první období financování navrhujeme rozdělení institucionálního financování VaV všem typům výzkumných organizací v poměru 80 + 15 + 5, neboť všechny VO potřebují získat stabilitu. Podíly složky blokových grantů a dvou prvků složky založené na výkonu je možné v budoucích obdobích financování změnit. To znamená, že podíl složek financování lze zvýšit nebo snížit v závislosti na politických požadavcích. To samozřejmě vyžaduje politické rozhodnutí, které nelze delegovat na systém PRFS ani na nějaký jiný „mechanický“ systém.

- Jednou z podmínek je, aby byl systém PRFS dobře zakotven mezi zúčastněnými stranami a aby dobře fungoval, než bude možné zvýšit jeho podíl. To samé platí pro výkonnostní smlouvy.
- Zkušenosti z jiných zemí ukazují, že v zemích, kde dochází k nárůstu institucionálního financování, má tento nárůst tendenci být rozdělován prostřednictvím výkonnostní složky, což znamená, že podíl blokového grantu klesá – přestože neklesá v absolutních hodnotách, aby byla zajištěna stabilita. V zemích, kde dochází jen k malému nárůstu institucionálního financování, zůstávají podíly blokového grantu a výkonnostní složky obvykle poměrně stabilní.
- Vzhledem k tomu, že existují odlišné typy rozpočtových fondů pro různé typy výzkumných organizací, podíly složek financování se mohou měnit odděleně pro každý typ výzkumné organizace v závislosti na jejich potřebách. Pokud bude například určitý typ výzkumné organizace potřebovat posílit institucionální rozvoj, složka výkonnostní smlouvy by měla získat větší váhu. Jestliže určitá skupina výzkumných organizací vykáže potřebu větší kvality a bude-li dostatečně homogenní, aby těžila z přímé soutěže, může být navýšena část financování založená na systému PRFS. Hlavní zásadou je, že změny v podílech složek financování musí být v souladu s potřebami a požadavky konkrétních typů výzkumných organizací, jak je vyjádří výzkumné organizace samotné i jejich vlastníci (poskytovatelé).
- Další důležitou zásadou je, že celkové financování (institucionální/účelové/smluvní financování) by mělo být součástí rozhodování o podílech různých složek financování pro různé typy výzkumných organizací. Existuje-li již v určité skupině výzkumných organizací vysoký podíl účelového financování, neměly by být příliš zdůrazněny výkonnostní složky, zejména systém PRFS, aby byla zajištěna stabilita a příležitosti pro budování kapacit. Pokud je podíl účelového financování poměrně nízký, je možné ve větší míře navýšit výkonnostní složky systému. Podíl účelového financování je obvykle vyšší u výzkumných organizací zabývajících se aplikovaným výzkumem než u výzkumných organizací zabývajících se základním výzkumem.

Výkonnostní smlouvy

Výkonnostní smlouva se podobá existujícímu nástroji financování institucí vysokoškolského vzdělávání (IVV) nazývanému Rozvojové programy, spravovanému Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy (MŠMT), který také podporuje institucionální rozvojové projekty. Zatímco však stávající Rozvojové programy pro IVV využívají vzorec pro financování založený na indikátorech kvality, výkonnostní smlouvy, které zde navrhujeme, tento vzorec využívat nebudou, neboť v systému financování výzkumu se kvalitativním aspektem zabývá systém PRFS.

Výkonnostní smlouva však předpokládá sankce v případě, že výzkumná organizace smlouvu neplní.

Výkonnostní smlouvy jsou sestavovány individuálně a berou v úvahu specifika každé výzkumné organizace (např. role a poslání, výzkumné profily, institucionální nastavení). Jsou mírně usměrňující a podporují institucionální rozvoj a budování kapacit. Hlavní ideou tohoto přístupu je, že předpokládá pákový efekt: pokud strategické projekty uspějí, budou mít pozitivní vliv na celou výzkumnou organizaci nebo alespoň na její zásadní části.

Výkonnostní smlouva je dohodou mezi ministerstvem a výzkumnou organizací týkající se malého počtu strategicky relevantních úkonů, které výzkumná organizace hodlá zavést v průběhu platnosti výkonnostní smlouvy s cílem zvýšit kapacitu VaV a zlepšit pracovní podmínky pro výzkumné i podpůrné pracovníky.

Výkonnostní systém financování výzkumu (PRFS)

Nová Metodika hodnocení umožňuje použít bodové ohodnocení od 1 do 5 v pěti kategoriích indikátorů: vědecko-výzkumná excelence, celková výkonnost výzkumu, společenská významnost, výzkumné prostředí, členství v (globální nebo národní) výzkumné komunitě.¹

Pro převedení bodového hodnocení do finančních částek navrhujeme použít těchto pět kategorií a stanovit pro ně „dílní fondy“. To znamená přidělení vah jednotlivým kategoriím v souladu s posláním organizace a s cíli systému PRFS. To dále znamená, že pro různé typy organizací musí být tyto váhy různé, neboť plní rozdílná poslání a role v českém systému VaV. Zatímco přidělování vah jako takové je v zásadě politickým rozhodnutím, je možné stanovit hlavní zásady, jimiž se lze řídit při rozhodnutí o přidělení vah jednotlivým kategoriím pro různé typy organizací:

- Hlavní zásadou je, aby váhy různých hodnotících kritérií byly v souladu s misemi výzkumných organizací. Například vědecko-výzkumná excelence má největší význam pro vědecko-výzkumné organizace. Tato kategorie by tedy měla mít vyšší váhu pro vědecko-výzkumné organizace než pro všechny ostatní typy výzkumných organizací. Naopak společenská významnost je důležitější pro výzkumné organizace, které provádějí aplikovaný výzkum a vývoj a slouží uživatelům, jako jsou průmyslové sektory (výzkumné organizace odvětvového výzkumu a podnikových služeb), veřejný sektor (výzkumné organizace poskytující veřejné služby) nebo jiní výzkumníci (národní zdroje, například archivy a knihovny), než pro vědecko-výzkumné organizace. V důsledku toho by měla mít společenská významnost větší váhu pro tyto typy výzkumných organizací.
- Váhy musí být také v souladu se strategiemi ministerstev pro „jejich“ výzkumné organizace. I když by tyto strategie měly být v souladu s misemi výzkumných organizací, půjdou obvykle nad rámec této mise a budou zdůrazňovat určité politické cíle. Jedná-li se například o strategii pro zvýšení excelence u vědecko-výzkumných organizací, měla by být výzkumné excelenci přidělena velká váha. Má-li tato strategie zlepšit řízení, je třeba zdůraznit výzkumné prostředí.

1 Viz Závěrečná zpráva 1: Hodnocení výzkumných organizací

1 Úvod

Tato zpráva je jednou ze tří Závěrečných zpráv studie navrhující Metodiku hodnocení a zásady financování systému VaV v České republice. Osvětluje naše názory a navrhuje nové zásady institucionálního financování výzkumných organizací.

Zpráva reaguje na požadavky v zadávací dokumentaci pro Work packages (pracovní balíčky) č. 5 až 8 této studie.

V následující kapitole této zprávy předkládáme přehled východisek pro přípravu nových zásad financování, tj. shrnutí řízení VaV a postupů pro institucionální financování v zahraničí (podkapitola 2.1), jakož i stávající systém financování v České republice a jeho slabé i silné stránky (podkapitola 2.2). Kapitulu uzavíráme zasazením českého systému do mezinárodního kontextu a identifikováním některých doporučení, která lze využít při návrhu nového systému financování.

Ve třetí kapitole navrhujeme nové zásady pro institucionální financování výzkumných organizací v České republice.

Tato zpráva vychází ze souboru analýz, jež jsou obsaženy v následujících Podkladových zprávách (samostatných dokumentech):

- Řízení VaV a systémy institucionálního financování výzkumu v mezinárodní praxi (Podkladová zpráva 6 – R&D governance and institutional funding in international practice),
- Systém institucionálního financování v České republice (Podkladová zpráva 7 – The institutional funding system in the Czech Republic),
- Předběžné (ex-ante) zhodnocení navrhovaného systému financování (Podkladová zpráva 8 – Ex-ante assessment of the proposed funding system).

Zde obsažené analýzy se promítaly – a budou se i nadále promítat – do návrhů zásad financování. V současnosti je využití simulačního modelu primárně interní.

2 Východiska

2.1 Mezinárodní organizace a praxe financování

Tato část se zabývá aplikací českého systému financování do mezinárodního kontextu se zaměřením na pět zemí, jež byly pro tento účel identifikovány. Podrobnější rozbor těchto zemí je uveden v příloze B První dílčí zprávy.

2.1.1 Systém řízení výzkumu a vývoje (VaV)

Klíčovými parametry nové Metodiky hodnocení, a to zejména těmi, které jsou rozhodující pro financování, jsou složky širší kombinace politik („policy mix“) VaV. Mnohá strategická rozhodnutí, jako jsou například rozhodnutí týkající se nastavení kombinace politik, jsou výsledkem souhry řady faktorů, jež jsou specifické pro národní systém výzkumu a inovací. Například optimální vyvážení financování „základního“ a aplikovaného výzkumu může být ovlivněno strukturou potřeb průmyslu a společenských potřeb, jakož i povahou vědy, a může být stanoveno na základě souboru rozhodnutí různých aktérů, včetně ministerstev, financujících agentur a výzkumných organizací (VO). V této části shrneme některé klíčové aspekty systémů řízení VaV, které musí dobře fungovat pro realizaci kvalitní politiky.

Obrázek 2 nabízí rámec pro srovnání způsobu, jak stát organizuje, řídí a koordinuje systém VaV v různých zemích. Zobrazuje hierarchii organizací, která je běžná v západoevropských zemích. Organizace na každé úrovni obvykle jedná jako „zadavatelé“ pro organizace, jež jsou bezprostředně pod nimi. Velká Británie dlouhodobě využívá „Haldanův princip“, kdy vládní ministerstvo může směřovat svoji agenturu poskytující financování výzkumu, nesmí však zasahovat do rozhodování o financování konkrétních projektů. Ve Švédsku není toto mikrořízení formálně možné. Zvyklosti „nového veřejného řízení“ vedou stále více k tomu, že zadavatelé ve velké míře stanovují **cíle** pro svoje podřízené subjekty a méně využívají jejich řízení na mikroúrovni.

Důležitá je koordinace politik, protože představuje způsob, jak zajistit celkovou koherenci výzkumné a inovační politiky – cílem je zabezpečit, aby se jedna část systému nespolehala na jinou, že něco zajistí, aniž by to bylo nakonec zajištěno. To je stále důležitější, neboť výzkumné a inovační politiky musí čelit „velkým“ nebo celospolečenským výzvám, jako je klimatická změna, stárnutí, HIV/AIDS atd., které se dotýkají potřeb a schopností všech jednotlivých částí systému, jako jsou ministerstva, jež se s nimi musí vypořádat.

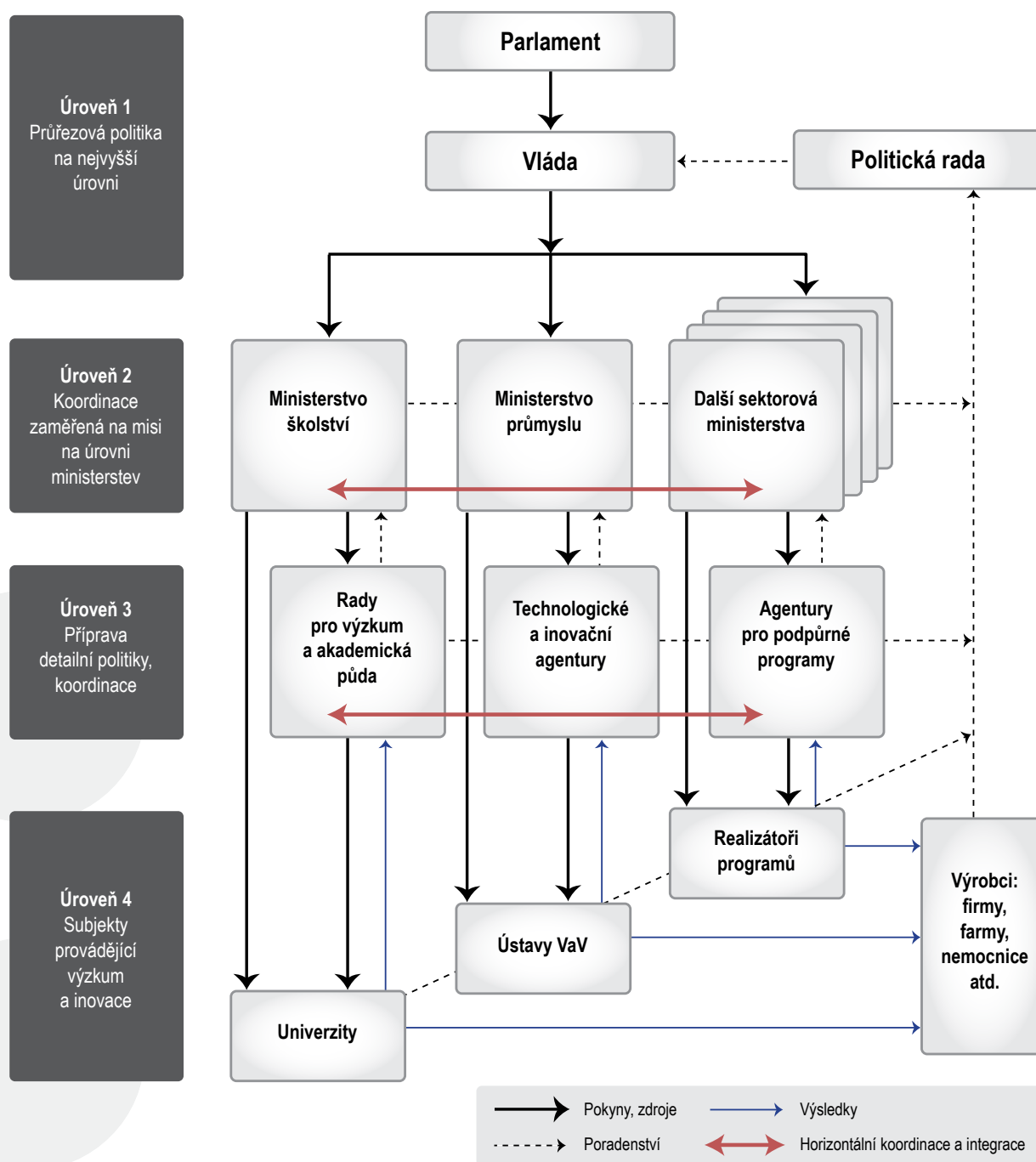
Analytický rámec uvedený na obrázku 2 zahrnuje čtyři úrovně. Každá má odlišný soubor funkcí a je možné pokusit se zorganizovat koordinaci politik na každé úrovni.

- **Úroveň 1** je nejvyšší úroveň. Zahrnuje nastavení obecného směřování a priorit napříč celým národním inovačním systémem. Koordinace lze dosáhnout prostřednictvím poradenství poskytovaného vládě nebo závaznějšími prostředky, jako jsou rozhodnutí vládního podvýboru.
- **Úroveň 2** je úroveň ministerstev, kde jsou obvykle vytvářeny politiky. Je zapotřebí zajistit koordinaci mezi ministerstvy, jejichž závazky vůči příslušnému sektoru je jinak vedou k uskutečňování nezávislých politik. V praxi může tato úroveň koordinace zahrnovat administrativní aspekty či politické otázky nebo obojí.
- **Úroveň 3** je úroveň financujících agentur, jejichž úkolem je převádět politiky do financování konkrétních programů, projektů a dalších aktivit. Tato úroveň může zahrnovat administrativní koordinaci, jakož i zásadnější koordinaci aktivit financování, jako je společné programování.
- **Úroveň 4** je úroveň subjektů provádějících výzkum a inovace. Uskutečňují projekty a programy financované úrovní 3. Koordinace na této úrovni bývá prováděna spíše prostřednictvím sebeorganizace než s použitím formálních mechanismů.

V mezinárodním měřítku se tato čtyřúrovňová hierarchie obvykle odráží ve čtyřech organizačních úrovních: vlády, ministerstva, financující agentury a subjekty provádějící výzkum. Existují také příklady organizací, které zahrnují větší počet vertikálních úrovní. Například některé britské výzkumné rady spravují výzkumné ústavy, takže jejich práce zahrnuje úroveň 3 a 4. Tento typ vertikální integrace je však stále méně obvyklý.

Klíčovým rozdílem mezi touto archetypální organizační strukturou a Českou republikou je, že Česká republika si zachovává starou sovětskou strukturu, kde Akademie věd má stejné postavení jako ministerstvo a internalizuje rozdílnosti mezi tvorbou politik, financováním výzkumu a prováděním výzkumu, jež bývají v západních zemích prováděny různými organizacemi. Také Technologická agentura sleduje tuto strukturu a v zásadě má postavení ministerstva.

Obr. 2 Obecná organizační struktura výzkumné a inovační politiky



Zdroj: Upraveno z Martin Bell, *Knowledge Resources, Innovation Capabilities and Sustained Competitiveness in Thailand: Transforming the Policy Process*, zpráva pro Národní agenturu pro vědu, technologie a inovace, Bangkok, Brighton: SPRU, 2002

Způsob, jakým jsou národní aktivity VaV řízeny nebo „vedeny“ státem, je ve všech zemích komplexní. Soukromý sektor se samozřejmě řídí sám – i když stát může využívat pobídky, jako jsou dotace, daňové prázdny a regulace na podporu určitých typů chování. V rámci státu existují různé zainteresované strany – tvůrci politik, poskytovatelé a provádějící subjekty – ve vztahu k VaV se jedná o subjekty, jejichž rozhodnutí ovlivňují aktuální vývoj vědecko-výzkumných aktivit. V podobně komplexním systému jsou jejich aktivity na národní úrovni „emergentní“: vyplývají ze způsobu, jak se chovají různí aktéři v rámci systému.

Struktura organizace a řízení znázorněná na obrázku 2 je ve skutečnosti způsobem, jak stát propojuje aktivity VaV se sociálními potřebami. Největší vliv má vláda. Jednotlivá ministerstva však také mají silný hlas, přičemž každé z nich představuje konkrétní „sektor“ společnosti. V zásadě každé ministerstvo má představu nejen o globálních potřebách svého sektoru, ale také o charakteru výzkumu potřebného pro dosažení znalostního rozvoje a rozvoje politiky. V mnoha případech budou některé z těchto potřeb realizovány výzkumnými organizacemi poskytujícími veřejné služby (PSRO), které jsou „vlastněny“ ministerstvem. Ve výzkumné politice (stejně jako v politice obecně) proto příslušná ministerstva předkládají konkurenční požadavky na uspokojení svých potřeb

a dochází ke každoročnímu boji s ministerstvem financí o to, kolik z těchto požadavků bude uspokojeno. Relativní moc vládního ústředí a jednotlivých ministerstev se v jednotlivých systémech liší, konečný výstup je však málokdy výsledkem pouhého rozhodnutí shora dolů. Je výsledkem soutěže mezi požadavky – soutěže, která může v mnoha systémech těžit ze skutečnosti, že se odehrává v „aréně“, jako je politický výbor, kde je možné koordinovat a vyjednávat. Tato aréna může také přispět k soustředění národního úsilí ke sledování určité strategie, zajistit fungování všech potřebných částí systému a umožnit změnu směřování národního systému, pokud se změní okolnosti.

Jednou z největších současných změn je, že jako politické priority se objevují „velké výzvy“ (změna klimatu, stárnutí, HIV/AIDS atd.). Tyto velké výzvy vyžadují společné a konzistentní aktivity napříč mnoha obory a mnoha sektory společnosti více než dřívější předměty zájmu politik, jako je například průmyslový rozvoj a růst. Tyto výzvy vyvolávají potřebu změnit způsob, jakým je systém řízení výzkumu a inovací strukturován, a potřebu se jimi zabývat je nutné do takového systému řízení zabudovat.

Aby poměrně decentralizovaný systém řízení řádně fungoval, jednotliví aktéři musí být schopni analyzovat, vyjadřovat a lobovat za uspokojení potřeb svého vlastního sektoru. To znamená, že to musí být lidé s odpovídajícími dovednostmi, schopnostmi a nezávislostí nejen při provádění potřebné analýzy, ale také ve schopnosti prezentovat své výsledky širší politické komunitě. Je zapotřebí dosáhnout „distribuované strategické inteligence“ – ve smyslu široké dostupnosti údajů a zdrojů informací. Takový systém přirozeně nebude jen podporovat neshody mezi aktéry, ale také transparentnost informací, která umožňuje širokou účast v politické debatě.

V souhrnu jsou klíčové charakteristiky systémů financování a řízení v námi srovnávaných zemích následující (podrobnější popisy naleznete v příloze Druhé dílčí zprávy):

Rakousko má obvykle koaliční vládu, což znamená, že často neexistuje jednotný vládní postoj k výzkumné a inovační politice. Politické strany spíše považují jednotlivá ministerstva za svoje vlastní „lenní panství“, což ztěžuje koordinaci politiky více než v některých jiných zemích. Se samostatnými poradními výbory poskytujícími poradenství ministerstvům pro oblast průmyslu (BMVIT) a vědy (BMWFW) a s absencí globální arény nebo „soudce/rozhodčího“ na úrovni vlády je náročné zachovávat koherentní a holistickou politiku. Ministerstva – a zejména BMVIT – také na mikroúrovni řídí určitou část činnosti agentur, například konečným schvalováním projektových grantů, takže prostor pro spolupráci na úrovni agentur je také omezený. Balkanizace politik prostupuje i na úroveň provádění výzkumu, přičemž dvě klíčová ministerstva zachovávají oddělené systémy ústavů. Ostatní sektorová ministerstva si udržují svoje vlastní laboratoře a – v případě zemědělství – také univerzitu (BOKU). Neexistuje žádná nadresortní tematická strategie pro výzkum a inovace. Pokud tedy jde o velké výzvy, zabývají se jimi obvykle pouze programy jednotlivých ministerstev, než aby byly řešeny prostřednictvím koordinovanějšího využívání státního systému výzkumu a vývoje jako celku.

Nizozemsko si zachovává samostatné a silné Ministerstvo hospodářství (EZ) na jedné straně a Ministerstvo školství a výzkumu (OCW) na straně druhé. V minulosti docházelo k rozrůstání poradenských výborů pro výzkum a inovace, v současné době však funguje jediný výbor (AWT) na úrovni vlády jako celku. Poskytuje vládě spíše poradenství ohledně jednotlivých výzkumných a inovačních otázek než globální strategie. V oblasti výzkumné politiky nabízí vládě poradenství také Královská nizozemská akademie umění a věd (KNAW). EZ zaměřuje výzkumnou a inovační politiku na financování „špičkových odvětví“ průmyslu, zatímco OCW realizuje poměrně tradiční soubor vzdělávacích a výzkumných politik zaměřených na sektor vysokoškolského vzdělávání. Nizozemská agentura (NL Agency) implementuje programy EZ v podnikatelském sektoru, má však pouze malou odpovědnost za strategii nebo politiku. Národní rada pro výzkum (NWO) se do značné míry orientuje na akademický výzkum, ačkoliv má malý podvýbor pro inovace (STW), který financuje společně s EZ. Na úrovni provádění výzkumu EZ vykonává dohled nad TNO (národními RTO), jakož i nad dalšími dvěma řetězci ústavů: Velkými technologickými instituty (GTI) a DLO ústavy, přičemž obě tyto skupiny překlenují funkce PSRO a RTO. OCW a NWO mají svoje vlastní vědecko-výzkumné ústavy. Další ministerstva – zvláště zemědělství a obrany – mají také svoje vlastní velké ústavy. Stejně jako v Rakousku se však mechanismy, které by umožňovaly horizontální koordinaci v oblastech, jako jsou velké výzvy, ukazují jako slabé.

Norsko má samostatná ministerstva průmyslu a vzdělávání, jež mají odpovědnost za inovace a za výzkum. Norsko zachovává velký počet PSRO sloužících ministerstvům v jednotlivých sektorech. V různých obdobích mělo samostatné i kombinované poradenské rady pro výzkum a inovace na úrovni vlády jako celku, později na úrovni ministerstev vzdělávání a průmyslu. Ty se obecně prokázaly jako neefektivní a stávající vláda upustila od dalších pokusů takové struktury využívat. Rada Norska pro výzkum (RCN) – kombinace rady pro výzkum a inovační agentury – byla založena v roce 1993 v reakci na neschopnost stávajících organizací financujících VaV zavádět vládní průřezové priority v oblasti VaV. Její schopnost koordinovat sektorová ministerstva je omezená, v posledních letech však ministerstva formují malá seskupení s cílem vytvářet průřezové strategie v oblastech, jako jsou klima či nanotechnologie, které jsou realizovány zejména prostřednictvím programů RCN. Ministerstvo školství zastává vedoucí roli při koordinaci výzkumných

politik ostatních ministerstev a v posledním desetiletí úspěšně stanovuje národní tematické priority prostřednictvím série zákonů o výzkumu.

Švédsko přijalo v roce 1942 politické rozhodnutí s cílem vyhnout se fragmentaci omezených zdrojů pro VaV, a tedy využívat univerzity nejen pro základní výzkum a vyšší vzdělávání, ale také pro další role, jež v jiných zemích mají PSRO a RTO. To by se tedy mohlo zdát jako přirozené místo pro zajištění koordinace, kdyby ovšem systém univerzit nebyl tolik roztržštěný. Ministerstvo průmyslu řídí významnou agenturu pro inovace (VINNOVA) a vlastní velkou část systému malých RTO. V posledních letech zavedlo novou inovační politiku, která je oddělená od politik v jiných oblastech výzkumu. Ministerstvo školství řídí švédskou Radu pro výzkum, jež se zaměřuje na základní výzkum, a s dalšími sektorovými ministerstvy spoluvlastní dvě více specializované rady (FORMAS a FORTE). Výbory, které řídí všechny výzkumné rady, se skládají většinou ze zástupců jmenovaných výzkumnou komunitou, z toho důvodu je obtížné nějakou širší vládní strategii směřovat. Ve Švédsku již mnoho let funguje skupina akademiků, kteří poskytují poradenství ministerstvu školství v oblasti výzkumné politiky, z něhož však nevzešlo vytvoření tematické strategie. Všem diskusím o výzkumu ve vládě předsedá ministr školství ve snaze záměrně vyvážit holistickou politiku; toto úsilí však zatím nepřineslo mnoho výsledků. Absence strategie a koordinovaných snah je dále ztížena přítomností výdělečně činných nadací – Wage Earner Foundations (Strategický výzkum, MISTRA, Vědění (Knowledge) a větší počet menších organizací), jež jsou organizačně odděleny od státu a nacházejí se mimo běžné politické mechanismy. Poslední vlády se snažily zavést globální strategii prostřednictvím přidělování výzkumných zdrojů vyhrazených univerzitám pro specifické oblasti výzkumu a inovací. Vzhledem k tomu, že v každé z těchto oblastí však existuje přes dvacet priorit, je nesnadné je vnímat jako efektivní nebo strategické – i když se v mnoha případech zabývají velkými výzvami.

Velká Británie léta centralizovala svoje politiky vysokoškolského vzdělávání, výzkumu a vývoje do jediného ministerstva, které se v současnosti nazývá Ministerstvo podnikání, inovací a dovedností (BIS). BIS zveřejnilo národní výzkumnou strategii pro inovace a růst a nedávno vyhlášená politika BIS zdůrazňuje upřednostňování některých klíčových a základních technologií – i když výzkumné rady a univerzity by měly stanovovat své vlastní priority. Rada pro vědu a technologii poskytuje vládě poradenství v oblasti výzkumné a inovační politiky – jako nizozemská AWT se však zaměřuje spíše na poradenství v individuálních otázkách než na strategii či globální politiku. Paralelně s tím poskytuje vedoucí vědecký poradce (Chief Scientist) premiérovi poradenství o politice založené na vědě – jedná se však v zásadě spíše o „vědu pro politiku“ než o „politiku pro vědu“. V posledních letech všechna státní ministerstva přijala myšlenku mít vedoucího vědeckého poradce, jenž bude poskytovat vědecky založené poradenství. Kromě BIS vynakládají významné částky na výzkum čtyři státní ministerstva (obran, zdraví, mezinárodního rozvoje a životního prostředí, potravin a venkova). Některá ministerstva financují takzvané výzkumné organizace veřejného sektoru (tj. PSRO), z nichž některé jsou řízeny společnostmi ze soukromého sektoru. Ačkoliv je práce sedmi rad pro výzkum koordinována jejich zastřešující organizací RCUK, neexistuje ve Velké Británii jasný mechanismus koordinace nebo „aréna“ pro definování průřezových strategií. Do určité míry to může být způsobeno rozsáhlostí systému financování, který je ve srovnání s ostatními diskutovanými zeměmi tak velký, že mohou být v rámci systému rady pro výzkum zpracovávána i témata, jako je klimatická změna.

V **České republice** je hlavním národním politickým dokumentem Národní politika výzkumu, vývoje a inovací na období 2009–2015. Rada pro výzkum, vývoj a inovace (RVVI) je orgánem první úrovně, jež poskytuje poradenství vládě ohledně priorit, rozpočtu a globální organizace systému VaVal v České republice. Jedná se o „klíčovou arénu“, v níž lze koordinovat globální výzkumnou a inovační politiku. Člen vlády – v současnosti její místopředseda – jedná jako předseda rady RVVI, čímž je zajištěna její legitimita. Kromě RVVI existuje také soubor tří agentur (Grantová agentura, Technologická agentura a Agentura pro zdravotnický výzkum²) a ministerstev, jež jsou odpovědná za zavádění politiky pro VaVal a představují druhou „zprostředkovatelskou“ úroveň. Kromě Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy se jedná o Ministerstvo průmyslu a obchodu, Ministerstvo zdravotnictví, Ministerstvo obrany, Ministerstvo kultury, Ministerstvo zemědělství a Ministerstvo vnitra. Tato ministerstva fungují jako poskytovatelé institucionální podpory. Třem ministerstvům, tj. Ministerstvu obrany, Ministerstvu zdravotnictví a Ministerstvu zemědělství, byla přidělena odpovědnost za VaVal v příslušných odvětvích. Všechna tato ministerstva spravují národní institucionální financování pro výzkumné organizace – veřejné i soukromé neziskové organizace – ve své sféře kompetencí; většina z nich také připravuje a řídí účelové programy výzkumu a vývoje. Ostatní sektorová ministerstva nemají (nebo jim byly odebrány) rozpočty pro financování institucionální podpory, a tím pro zachování výzkumných kapacit a podkladů důležitých pro rozvoj jejich politik.

Mezi diskutovanými zeměmi se Česká republika může jevit jako organizačně nejlépe připravená pro koordinaci výzkumné a inovační politiky, protože má nadresortní RVVI, která je úzce napojena na vládu. Klíčovou slabou stránkou RVVI však je skutečnost, že zahrnuje téměř výhradně členy výzkumné komunity a nezahrnuje tedy širší zájmy zúčastněných stran uvnitř vlády i mimo ní.

2 Byla založena teprve v polovině roku 2014.

Zřejmá absence koordinace ve většině ostatních systémů se však zdá být krátkodobě kompenzována schopností přijímat relativně decentralizovaná rozhodnutí založená na decentralizované absorpční kapacitě a strategické inteligenci v oblasti politiky v systémech výzkumu a vývoje, jež jsou do jisté míry vyspělé. V Norsku tato schopnost sebeorganizace zahrnuje také vytváření nových konstelací ministerstev pro vytváření strategií. Většina z těchto systémů je však jen málo přizpůsobena možnosti provádět významné změny ve svém směřování – zejména reorganizování národních snah způsobem, který by bral v potaz velké výzvy. Obecně se kombinace politik „vynořuje“ jako souhrn mnoha decentralizovaných rozhodovacích postupů než jako výsledek jasného rozhodnutí. Místa, kde neexistuje „aréna“, jako je česká Rada pro výzkum, vývoj a inovace, postrádají zároveň místo, kde je možné zabývat se systémovými otázkami, jako je rovnováha mezi institucionálním a účelovým financováním, s tím spojené investování do základního a aplikovaného výzkumu nebo míra, v níž se vyplatí přeorientovat části výzkumné a inovační politiky na velké výzvy.

2.1.2 Řízení subjektů provádějících výzkum ve veřejném sektoru

Organizace provádějící výzkum se v průběhu času stávají stále více nezávislejšími na vládách a státech. To v praxi znamená, že zadavatelé je v mikro měřítku řídí stále méně než dříve a ve větším rozsahu využívají pobídek stimulujících VO k implementaci politik, zatímco uznávají, že existuje rovněž řada aspektů jejich chování, jež stát nemá potřebu regulovat. Možná nejdůležitějším omezením autonomie univerzit je, že většina zemí využívá centrální agenturu pro akreditaci vysokoškolských programů. Úřad pro hodnocení kvality ve Velké Británii využívá peer review pro monitorování standardů pro získání akademických titulů a doporučuje, kterým organizacím by mělo být udělování těchto titulů umožněno.

Ve všech sledovaných zemích nyní univerzity fakticky stanovují svoje vlastní strategie a kontrolují vlastní interní rozpočty. Konkrétně mohou volně využívat svoje institucionální financování výzkumu, jak se samy rozhodnou. Akademie a rady pro výzkum, které kontrolují většinu vědecko-výzkumných ústavů, formulují svoje vlastní politiky, zatímco RTO vždy potřebovaly mít velký stupeň autonomie za účelem zachování dostatečné flexibility, aby byly prospěšné svým (většinou průmyslovým) trhům. Rozšíření nových prostředků veřejné správy znamená, že PSRO jsou ve stále větším měřítku řízeny podle cílů, přičemž se mohou samy rozhodovat, jak těchto cílů dosáhnou. V mnoha případech vlády chtějí také zajistit, aby laboratoře získávaly navíc příjmy z průmyslu vedle plnění svých úkolů pro stát, což je další faktor podporující autonomii.

Pro účely tohoto srovnání rozlišujeme mezi pěti různými typy organizací, jež provádějí výzkum. V určitých bodech v této zprávě se odkazujeme na první dva typy VO souhrnně označované jako „vědecko-výzkumné organizace“:

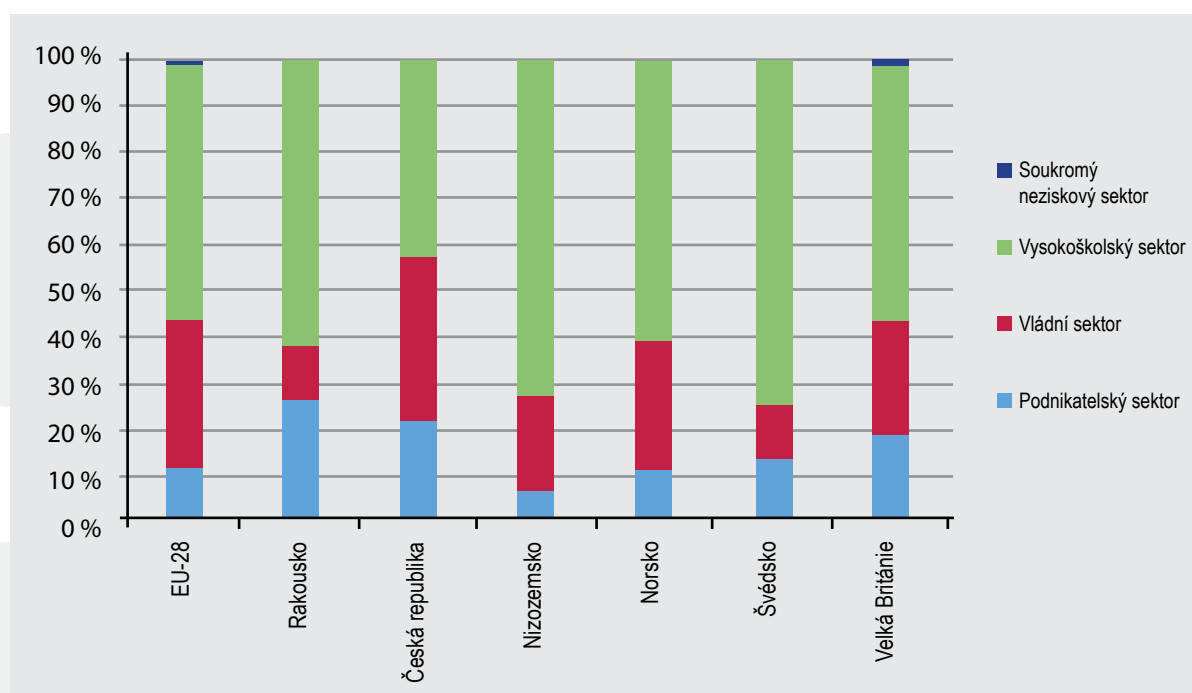
- univerzity – nebo striktně výzkumné univerzity (protože některé univerzity provádějí pouze vyučování a žádný výzkum);
- vědecko-výzkumné ústavy – které podobně jako výzkumné univerzity provádějí základní nebo aplikovaný výzkum a zároveň nemají buď žádný závazek vyučovat, nebo poskytují vzdělávání výhradně na doktorské (Ph.D.) úrovni (samostatně nebo v kombinaci s univerzitou);
- organizace pro výzkum a technologii (RTO) – které provádějí aplikovaný výzkum a experimentální vývoj a poskytují technologické služby na podporu průmyslových inovací. Lze je odlišit od organizací poskytujících technické poradenství, protože získávají institucionální financování od státu;
- státní laboratoře – v České republice známé jako „výzkumné organizace poskytující veřejné služby“ – provádějí výzkum a poskytují technické služby jménem vlády. Produkují vědomosti, které jsou nezbytné pro vládu, aby mohla připravovat zákony nebo nařízení, nebo produkují „veřejné statky“, jako jsou normy, certifikace nebo předpovědi počasí, jež společnost potřebuje, avšak soukromé společnosti nemají motivaci, aby se jimi zabývaly. Některé PSRO jsou řízeny soukromými společnostmi jménem vlády;
- národní zdroje nebo infrastruktura – jako jsou knihovny a muzea, které umožňují jiným, aby prováděli vlastní výzkum, a které jsou potřebné také ze sociálních, vzdělávacích nebo kulturních důvodů. Obvykle je zapotřebí, aby prováděly svůj vlastní výzkum za účelem podpory své infrastrukturní funkce.

Některé z těchto organizací provádějí poměrně omezený výzkum, takže v rámci diskusí o výzkumné politice nejsou vždy brány v úvahu. Například rakouské PSRO bývají v literatuře o rakouské výzkumné politice ignorovány. Jen málo dokumentů o výzkumné politice bere v úvahu knihovny a muzea.

Zatímco typy organizací provádějící výzkum v různých zemích jsou v mnoha ohledech podobné, zejména uvažujeme-li o nich z hlediska jejich rolí a procesů, jejich relativní význam, mechanismy řízení, financování a kontroly se liší.

Obrázek 3 ukazuje, že ve všech srovnávaných zemích dominuje vládním výdajům na VaV vysokoškolský sektor. Tyto výdaje jsou zejména vysoké ve Švédsku, neboť univerzity jsou v národním systému využívány jako víceúčelové výzkumné instituce, a dále v Nizozemsku. Vládní sektor je významný především v České republice, jelikož AV ČR spadá do této kategorie, zatímco jiné zkoumané země provádějí odpovídající výzkum na univerzitách a neudržují velké akademické systémy. V Nizozemsku a v Norsku spadají národní RTO do vládního sektoru společně s laboratořemi poskytujícími veřejné služby. V České republice, Rakousku a Švédsku jsou RTO zakládány jako společnosti s ručením omezeným, takže jsou klasifikovány jako náležící do „podnikatelského sektoru“ navzdory skutečnosti, že jejich mise je v zásadě veřejná. Vysoký podíl rakouských výdajů vládního sektoru na VaV (GOVERD) vynaložených v podnikatelském sektoru je také ovlivněn neobvykle vysokou mírou dotací na VaV a inovace v průmyslu. Údaje pro Velkou Británii jsou ovlivněny skutečností, že laboratoře poskytující veřejné služby byly privatizovány nebo jsou řízeny soukromými společnostmi jménem státu. Ve Velké Británii také pravděpodobně existuje dědictví v podobě vysokých historických nákladů na VaV v oblasti obrany jak ve veřejném, tak v soukromém sektoru.

Obr. 3 Vládní výdaje na VaV (GOVERD), 2011



Zdroj: Eurostat

Tabulka 1 poskytuje základní informace o organizacích provádějících výzkum ve srovnávaných zemích. Konkrétní organizace jsou uvedeny jako příklady, nemusí jít o vyčerpávající výčet.

Tab. 1 Organizace provádějící výzkum ve srovnávaných zemích, které získávají institucionální financování (nejedná se o vyčerpávající výčet)

	UNIVERZITY	VĚDECKO-VÝZKUMNÉ ÚSTAVY	RTO	PSRO
Rakousko	22 veřejných univerzit	Akademie věd Rakouska Ústavy Ludwiga Boltzmann	Rakouský technologický institut Joanneum Research Salzburský výzkum Honorakouský výzkum	Institut pro pokročilá studia (HIS) WIFO BEV (metrologie) AGES (zdraví a bezpečnost potravin) ZAMG (meteorologie)
Nizozemsko	14 veřejných výzkumných univerzit	KNAW – 18 výzkumných ústavů NWO – 9 výzkumných ústavů	TNO 4 velké technologické instituty (GTI) 9 ústavů DLO (zemědělství)	12 PSRO připojených k 5 „sektorovým“ ministerstvům
Norsko	39 veřejných univerzit	Viz tabulka PSRO a hlavní text s podrobnostmi	13 „technicko-průmyslových“ výzkumných ústavů	38 ústavů s různým zaměřením • 23 pro sociální vědy • 8 pro životní prostředí • 7 pro „hlavní průmysl“
Švédsko	46 veřejných univerzit	Žádné	RISE – zastřešuje 16 RTO rozdělených do 4 technologických divizí	FoI – Švédská agentura pro obranný výzkum SSMHI – Švédský institut pro meteorologický a hydrologický výzkum SMI – Švédský institut pro kontrolu infekčních nemocí SSI – Švédský úřad pro radiologickou ochranu
Velká Británie	154 veřejných univerzit	Zhruba 50 ústavů přidružených k různým radám pro výzkum	7 Katapultovacích center (Catapult Centres)	Zhruba 100 zařízení pro veřejný výzkum (včetně muzeí a knihoven)
Česká republika	29 veřejných a státních univerzit	54 ústavů	33 RTO	34 PSRO

Poznámka: Šedé stínování označuje využívání systému PRFS. Zelené stínování označuje výzkum prováděný na základě výkonnostních smluv. Modré stínování označuje kombinaci předchozích dvou metod.

V tabulce 1 nejsou zahrnuta centra excelence a centra kompetencí. Ta jsou obvykle organizována jako programy rad pro výzkum nebo agentur pro inovace – a to i v případech, kdy (podobně jako v Rakousku) jsou jednotlivá centra právníky osobami. Rakousko je také unikátní díky provozování některých malých center kompetencí, jako jsou například aktivity společnosti Christiana Dopplera, ačkoliv hlavní úsilí v této oblasti představuje program financovaný prostřednictvím agentury pro inovace (FFG).

Všechny srovnávané země samozřejmě mají výzkumné univerzity. Počet univerzit zaznamenaných v tabulce 1 je v případě Švédska a Norska nadsazený, protože „univerzity a vyšší školy“ jsou uváděny v jediné kategorii. Pouze v České republice mají soukromé

univerzity běžně nárok na státní institucionální financování výzkumu. V posledních letech začalo Švédsko experimentovat s právní formou univerzit, když umožnilo, aby se z Chalmers stala nadace namísto státní agentury. Ministerstvo školství uzavírá smlouvu s Chalmers na „dodání“ určitého počtu akademických titulů a na poskytování institucionálního financování pro výzkum, aby tato instituce mohla účinně soutěžit na rovném základě se státními univerzitami.

Ve většině zemí jsou veřejné univerzity agenturami ministerstva školství nebo mohou být jinak řízeny vládou. Každá veřejná univerzita ve Velké Británii má „zakládací listinu“ udělenou monarchou, která jí dává samosprávu a v zásadě jí také umožňuje sledovat cíle, pro něž byla založena a které považuje za vhodné.

V tabulce 1 jsou vyplněny všechny buňky kromě jediné: Švédsko nemá žádné vědecko-výzkumné ústavy, neboť z politických důvodů je vědecký výzkum úkolem univerzit. Vědecko-výzkumné ústavy v dalších srovnávaných zemích jsou téměř vždy spojeny s akademii nebo se strukturami podobnými akademiím, jako jsou rady pro výzkum. Na rozdíl od České republiky, kde AV ČR je hlavním hráčem v systému provádění výzkumu, se jedná většinou spíše o malé a často historické dědictví než o hlavní způsob organizace výzkumu. Některé ústavy rady pro výzkum ve Velké Británii byly založeny za účelem vytvoření nových oborů, přičemž se očekává, že jejich role bude později převedena do univerzitního systému. Některé další země, které zde nepopisujeme, mají velký sektor vědeckých ústavů – zejména Německo, Španělsko a Francie, ačkoliv v případě Francie fungují v současnosti téměř všechny ústavy v „soužití“ s univerzitními fakultami.

S výjimkou Velké Británie mají všechny srovnávané země alespoň **několik** velkých RTO – ačkoliv RTO někdy představují jen skromnou část systému provádění výzkumu (jako například ve Švédsku a Rakousku). V 80. letech 20. století vláda odebrala britským RTO institucionální finanční prostředky, takže RTO minulé generace (tvořené většinou výzkumnými sdruženími s právní formou poboček) buď zkolabovaly, nebo se z nich staly organizace poskytující technické poradenství. V roce 2010 se britská vláda rozhodla obnovit sektor RTO a začala budovat síť tzv. „Katapultovacích center“ vycházejících volně z Fraunhoferova modelu. Malá velikost jednotlivých RTO je tedy pro Českou republiku specifická.

RTO a PSRO mohou obecně získávat institucionální výzkumné finanční zdroje bez ohledu na svoji právní formu – ty, které jsou však založeny ve formě soukromých společností, musí v praxi fungovat jako neziskové organizace (obvykle v tom smyslu, že svým akcionářům nerozdělují dividendy) a musí jasně sloužit veřejnému, nikoliv soukromému účelu. Zatímco je tedy velký rakouský ústav AIT organizován jako soukromá společnost (a je ze 49 % vlastněn průmyslem), získává institucionální financování. Nicméně Rakousko má také velký počet výzkumných sdružení, která jsou spravována pod hlavičkou Rakouského kooperativního výzkumu (Austrian Cooperative Research). Institut molekulární patologie vlastní farmaceutický průmysl. AVL je mezinárodně velmi úspěšnou smluvní výzkumnou organizací pracující v automobilovém průmyslu. Všechny tyto organizace mají soukromé vlastníky a slouží soukromým účelům. Žádná z nich nezískává od státu institucionální financování.

Všechny uvedené země mají specializované výzkumné organizace poskytující veřejné služby (PSRO). (Ve skutečnosti jediná země, o níž víme, že nemá žádné takové organizace, je Dánsko, které v roce 2007 integrovalo svoje laboratoře do systému univerzit, avšak ponechalo systém organizací pro výzkum a technologii zvaných „GTS“ mimo univerzitní sektor.) Rakousko má velký počet PSRO, ačkoliv je tento sektor jen málo zdokumentován. Švédsko má jen velmi málo těchto organizací, neboť výzkum probíhá na univerzitách.

2.1.3 Výkonnostní systémy financování výzkumu (PRFS) a výkonnostní smlouvy

Srovnávané země mají poměrně stabilní systémy organizací provádějících výzkum. Změny jsou zaváděny prostřednictvím vládních politik – například jako součást rozhodnutí o založení nové univerzity nebo privatizaci PSRO – ačkoliv k tomu v praxi dochází jen málokdy. Nárok na institucionální financování následuje automaticky na základě politického rozhodnutí. Nizozemské, norské a švédské univerzity se musí akreditovat, aby k němu získaly přístup. V systému PRFS používaném pro norské ústavy rozhoduje Ministerstvo školství a výzkumu případ od případu, zda zahrnout příslušné ústavy pod správu Rady Norska pro výzkum (RCN), a umožnit jim tak získávat institucionální financování prostřednictvím RCN.

Institucionální struktura v České republice je méně stabilní v tom smyslu, že po změně politického systému došlo k mnoha změnám a neustále probíhá proces úprav mezi AV ČR a univerzitami. Stejně jako v Lotyšsku i v Litvě je v České republice povolen proces zdola nahoru, v rámci něhož mohou výzkumné organizace požádat o zahrnutí do institucionálního financování. Zkušenosti ze všech tří zemí ukazují, že v důsledku toho dochází k fragmentaci systému provádění výzkumu.

Tabulka 1 ukazuje, kde se používá systém PRFS a výkonnostní smlouvy v rámci institucionálního financování výzkumu.

Od reformy univerzit z roku 2002 jsou rakouské univerzity, vědecko-výzkumné ústavy a RTO obecně financovány prostřednictvím výkonnostních smluv. Rakouské PSRO a infrastruktura bývají financovány přímo a požadavků na výkonnost je pouze málo. Švédské PSRO jsou řízeny s použitím místních forem výkonnostních smluv, které se označují jako „řídící dopisy“; jedná se o každoroční dopis od odpovědného ministerstva, jenž vymezuje specifické úkoly vyžadované v krátkodobém horizontu a přiděluje celkový rozpočet. Holandské univerzity získávají finanční zdroje na základě výkonnostních smluv od roku 2012. Velké nizozemské RTO (TNO a GTI) využívají zvláštní druh výkonnostních smluv. Ten zajišťuje určité víceméně základní financování bez podmínek, poté je však třeba získat druhou část institucionálního financování, kterou je třeba věnovat na činnost ve specifických oblastech nebo na specifických tématech vymezených odpovědným ministerstvem jako zástupcem společnosti. Cílem je ovlivnit trajektorii rozvoje RTO, aby byla vystavena společenským potřebám prostřednictvím institucionálního financování a oborovým požadavkům průmyslu prostřednictvím externího uzavírání smluv. Britské PSRO jsou řízeny s použitím „smluv o úrovni služeb“, jež jsou místní formou výkonnostních smluv.

Status univerzit ve Velké Británii (fungujících na základě královských zakládacích listin) znamená, že vláda není oprávněna nařizovat univerzitám, co mají dělat, takže jsou řízeny spíše s využíváním pobídek v systému PRFS než prostřednictvím smluv nebo jiných předpisů. Česká republika je výjimečná – nejen mezi srovnávanými zeměmi, ale také v kontextu – díky používání jediného systému PRFS pro přidělování finančních zdrojů všem typům organizací provádějícím výzkum.

Norské a švédské univerzitní systémy využívají výkonnostní smlouvy i systém PRFS. Velká část institucionálního financování je přidělována prostřednictvím vzorce a specifických požadavků mateřských ministerstev. Malá část je však přidělována prostřednictvím systému PRFS. Oba prvky kontroluje ministerstvo školství. Norský systém ústavů je celkově komplexnější. Norové činí jen malé koncepční rozlišení mezi vědeckými ústavem, RTO a PSRO. Libovolné ministerstvo může poskytnout institucionální financování jakémukoliv ústavu prostřednictvím každoročních písemných instrukcí. Rada Norska pro výzkum (RCN) je odpovědná za správu výzkumných ústavů prostřednictvím hodnocení, speciálních nástrojů financování a systému PRFS. RCN doporučuje Ministerstvu školství a výzkumu, **které** konkrétní ústavy provádějí dostatečně rozsáhlý nebo závažný výzkum, aby mohly být přijaty pod správu. (Tímto způsobem bylo vyloučeno zhruba padesát zejména malých ústavů.) Kritéria nejsou nijak více upřesněna, takže se ministerstvo rozhoduje případ od případu.

Ne všechny PSRO jsou součástí systému RCN, jenž obsahuje příklady vědecko-výzkumných ústavů (zejména pro „měkké“ vědy), RTO a PSRO. Jednotlivé ústavy mohou oslovovat vědecké, průmyslové a vládní „trhy“, aby se mohly v praxi profilovat jako multifunkční organizace. RCN organizuje ústavy do čtyř „soutěžních arén“ a v rámci každé arény provozuje systém PRFS založený na určitých indikátorech. Ačkoliv jsou pravidla PRFS jednotná, rozdělení ústavů do různých arén má za cíl minimalizovat nepřiměřenou konkurenci, kterou způsobují oborové rozdíly. Mnohé ústavy jsou silně závislé na financování projektů z konkurenčních trhů, takže PRFS může představovat významnou část jejich institucionálního financování. Čím větší je rozsah, v němž ústavy fungují jako PSRO, tím více institucionálních finančních prostředků získávají přímo od mateřského ministerstva. Jak ukazuje tabulka 2, PSRO jsou koncentrovány v kategorii „primárních odvětví“ (zemědělství, rybářství apod.).

Tab. 2 „Soutěžní arény“ v norském sektoru výzkumných ústavů

ARÉNA	ZÁKLADNÍ FINANCOVÁNÍ / FINANCOVÁNÍ V RÁMCI PRFS	PŘÍMÉ FINANCOVÁNÍ OD MINISTERSTVA	POČET ÚSTAVŮ
Sociální vědy	14 %	6 %	23
Životní prostředí	14 %	4 %	8
Primární průmysl	15 %	34 %	7
Technicko-průmyslový sektor	6 %	3 %	13

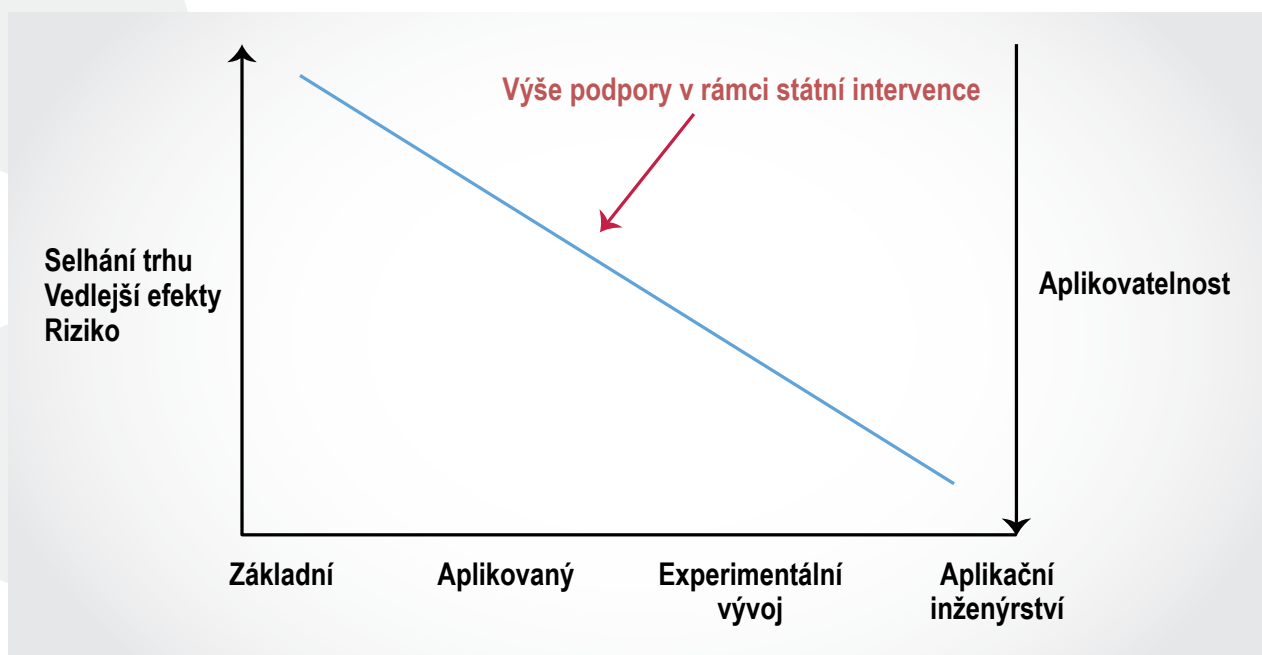
Zdroj: RCN, *Instituttsektoren: Forskningsrådets Strategi*, Oslo: RCN, 2014

2.1.4 Rozpočty institucionálního financování

Klíčová součást logiky institucionálního financování výzkumu je založena na znalostní ekonomice, která stanovuje, proč je potřebné, aby se stát zapojoval do financování výzkumu a tvorby znalostí. V ekonomické teorii jsou znalosti „nerivalitní“ v tom smyslu, že je může využívat mnoho lidí, aniž by byly spotřebovány. To je významně odlišuje od běžného fyzického zboží. Když sníte koláč, je pryč. Stroj se v průběhu používání postupně opotřebovává. Jednou získané vědomosti však nezmizí. Vědomosti jsou také „nevylučitelné“ v tom smyslu, že je těžké znemožnit lidem, aby je získali. Nerivalitní a nevylučitelné zboží je známé jako „veřejné statky“. Jejich výroba není pro soukromé organizace atraktivní, protože za ně nezískají finanční odměnu. To se často označuje jako „selhání trhu“. Trh je tedy nedokáže produkovat. Protože jsou však společensky užitečné, stát má tendenci financovat jejich produkci.

Přímým důsledkem je vzorec financování ilustrovaný na obrázku 4. Čím více se určité znalosti přiblíží tržnímu využití, tím více podniků dokáže monopolizovat aspekty znalostí a zajistit si ekonomickou návratnost. Stát tedy hraje velkou roli ve financování základního výzkumu (obvykle hradí veškeré náklady), investuje však mnohem menší částky v případech zasahujících do oblastí aplikovanějšího výzkumu, které jsou blíže trhu. Logické mapy jednoduchým způsobem protínají různé typy VO. Vědecké VO obvykle vytvářejí spíše základní znalosti, u nichž dochází k vysoké hladině selhání, takže stát hradí všechny náklady, případně jejich větší část. PSRO produkují do velké míry pouze znalosti potřebné pro stát nebo veřejné statky, takže obvykle získávají objemné dotace, pokud se jedná o infrastruktury, pro něž není často možné nalézt soukromé investory. Naopak RTO pracují v blízkosti trhu na průmyslových problémech, jejichž řešení umožní jedné nebo většímu počtu společností vydělávat peníze. Potřeba dotací je proto menší, takže RTO v mezinárodním měřítku získávají 10–33 % svých příjmů jako základní financování, zatímco jiné typy organizací v této kategorii získávají mnohem více.

Obr. 4 Důsledky ekonomiky znalostí pro státní financování výzkumu a inovací



Financování státních univerzit v poválečném období bylo obecně prováděno prostřednictvím jediného blokového grantu, který OECD nazývá Všeobecný univerzitní fond. Historickým trendem je nárůst poměru účelového financování projektů, což zvyšuje externí konkurenční tlak na kvalitu. Výzkumné rady zpočátku dominovaly externím zdrojům financování výzkumu, jenž reagoval na návrhy iniciované výzkumníky („zdola nahoru“). Většina změn však byla postupná a nekoordinovaná. Rozhodnutí o zvýšení externího financování se činí a zavádějí odděleně od rozhodnutí o institucionálním financování, takže kombinace financování (funding mix) se může významně změnit, aniž by existovalo výslovné (explicitní) rozhodnutí o takové změně.

Výslovné rozhodování o použití institucionálního financování – nebo o celkovém financování určitých sektorů provádějících výzkum – je v porovnávaných zemích vzácné. Obecně platí, že se tyto země spoléhají na externí, účelové financování jako hlavní způsob, jak ovlivňovat tematické priority systému provádějícího výzkum. Některé země začleňují mechanismy zpětné vazby z výše externího financování do výše institucionálního financování jejich systémů PRFS.

Švédsko a Norsko mají zavedenou praxi zveřejňování zákona o výzkumu, k němuž dochází každé čtyři roky. To znamená, že automaticky existuje periodický proces přezkoumání výzkumné a inovační politiky. Zatímco tyto dvě země mají pouze slabé koordinační struktury, diskuse o zákonu o výzkumu si vynucují proces zvažování priorit. Norsko pravidelně specifikuje národní tematické priority od konce 90. let minulého století, zatímco Švédsko tak činí od vydání zákona o výzkumu v roce 2008. Priority však nejsou napojeny na specifické rozpočty nebo nástroje. Nová rakouská strategie pro výzkum, vývoj a inovace (2011) zdůrazňuje potřebu vytvářet národní tematické výzkumné a inovační strategie, které překračují hranice jednotlivých ministerstev, a v neposlední řadě také řešit velké výzvy; zatím však specifické strategie nenavrhl. Nizozemsko a Velká Británie dosud nestanovily tematické priority. Česká republika stanovila několik priorit, jež má nyní RVVI za úkol zavést.

Ve Švédsku již mnoho let probíhá vášnivá debata o rovnováze mezi institucionálním financováním a projektovým financováním na univerzitách. Zákon o výzkumu z roku 2008 k tomu konečně zaujal jasný postoj, když navýšil institucionální financování výzkumu. Stejný zákon akceptoval skutečnost, že institucionální financování RTO je příliš nízké, a stanovil za cíl navýšit ho z 10 % na zhruba 15 % obrátu RTO za účelem posílit jejich podpůrné vědecké a technologické kapacity. Podobné diskuse probíhají v Norsku ohledně institucionálního financování univerzit i ústavů; zatím se však do změn v politice nepromítly.

Obecně vlády financují většinu VaV prostřednictvím spíše institucionálního financování než financováním projektů. Tabulka 3 ukazuje rozdělení mezi institucionálním financováním a financováním projektů v celkových vládních výdajích na VaV ve vybraném souboru zemí. (Rozlišení mezi institucionálním financováním a financováním projektů bylo zahrnuto do statistik Eurostatu a OECD teprve v nedávné době, takže není kompletní a natolik spolehlivé jako některé jiné zavedenější indikátory VaV. I přesto je dobré pro zobrazení obecnějších trendů.)

Tab. 3 Státní rozpočtové výdaje a dotace na výzkum a vývoj (2013, v milionech EUR)

ZEMĚ	INSTITUCIONÁLNÍ FINANCOVÁNÍ	FINANCOVÁNÍ PROJEKTŮ	CELKEM	PODÍL IF : PF
Rakousko*	1804,787	668,79	2452,955	73,6 % : 27,3 %
Česká republika	472,75	532,554	1005,303	47 % : 53 %
Německo	15997,2	9356,8	25114,836	63,7 % : 37,3 %
Řecko	445,93	265	710,93	62,7 % : 37,3 %
Island	99,338	23,485	122,823	80,9 % : 19,1 %
Irsko*	477	283,4	760,4	62,7 % : 37,3 %
Lucembursko	275,42	16,84	292,261	94,2 % : 5,8 %
Nizozemsko	3257,785	1344,013	4601,798	70,8 % : 29,2 %
Norsko	1684,182	1417,436	3132,143	53,8 % : 45,3 %
Portugalsko	1231,65	347,35	1579	78 % : 22 %
Slovensko*	231,985	62,721	294,706	78,7 % : 21,3 %
Turecko	1425,625	457,091	1882,716	75,7 % : 24,3 %

Zdroj: Eurostat; *údaje za rok 2012

Podobný vzorec je možné vidět na úrovni vysokoškolského vzdělávání (tabulka 4), který ukazuje, jaký je vztah institucionální části financování výzkumu (Všeobecných univerzitních fondů) k financování projektů na univerzitách. Zveřejněné statistiky použité v tabulce

nezahrnují údaje pro Nizozemsko a Českou republiku. Projekt NESTI organizace OECD nicméně ukázal, že podíl institucionálního financování na nizozemských univerzitách dosahoval v roce 2008³ úrovně 79 %, zatímco Národní statistický úřad uváděl, že český podíl institucionálního financování dosáhl 50 % v roce 2012. Většina systémů financování zahrnuje v celkové kombinaci vysoký poměr institucionálního financování. Systémy ve Velké Británii, Francii, Vlámku a České republice vynikají s pouhými 50 % nebo s nižším podílem institucionálního financování výzkumu na univerzitách.

Tab. 4 Podíl GUF versus přímé vládní financování výdajů pro VaV ve vysokoškolském sektoru, 2009 (v milionech €)

ZEMĚ	POUŽÍVÁN SYSTÉM PRFS?	FINANCOVÁNÍ Z VLÁDNÍHO SEKTORU	VŠEOBECNÉ UNIVERZITNÍ FONDY (GUF)	VLÁDNÍ ÚČELOVÉ FINANCOVÁNÍ VÝZKUMNÝCH PROJEKTŮ
Belgie	Flandry	1 117	36 %	64 %
Dánsko	X	1 653	72 %	28 %
Irsko		704	31 %	69 %
Německo		7 575	71 %	29 %
Španělsko	X	3 012	66 %	34 %
Francie		7 972	50 %	50 %
Itálie	X	5 204	85 %	15 %
Rakousko		1 669	76 %	24 %
Finsko	X	1 033	58 %	42 %
Švédsko	X	2 041	57 %	43 %
Velká Británie	X	5 545	48 %	52 %
Island		55	51 %	49 %
Švýcarsko		2 000	82 %	18 %
Norsko	X	1 380	73 %	27 %

Zdroj: Statistiky Eurostatu

Tabulka 5 naznačuje, že ve většině případů představuje systém PRFS malou složku celkového systému financování výzkumu a vysokoškolského financování – jedná se o trend, který je patrný také mezi dalšími zeměmi využívajícími systém PRFS, jež zde však nesledujeme. Hodno pozornosti je také to, že významný podíl v systémech institucionálního financování tvoří část, která není omezena dalšími podmínkami.

3 OECD, Working Party of National Experts on Science and Technology Indicators (NESTI) project on public R&D funding, 2009.

Tab. 5 Stávající systémy institucionálního financování univerzit

ZEMĚ	CELKOVÉ INSTITUCIONÁLNÍ FINANCOVÁNÍ		DÍLČÍ SLOŽKY	
Rakousko	Blokový grant (bez podmínek)	80 %		
	Financování podle vzorce	20 %	Zkoušky pro získání akademického titulu	60 %
			Absolventi	10 %
			Externí financování	14 %
			Dary	2 %
			Spolupráce	14 %
Nizozemsko	Výuka	45 %		
	Výzkum	55 %	Udělené bakalářské a magisterské tituly	16 %
			Udělené tituly Ph.D.	22 %
			Blokový grant	62 %
Norsko	Blokový grant (bez podmínek)	60 %		
	Výuka	25 %		
	PRFS	15 %	Počet kandidátů na Ph.D.	30 %
			Financování VaV z EU	18 %
			Národní VaV granty	22 %
			Body za publikace	30 %
Švédsko	Blokový grant (bez podmínek)	90 %		
	PRFS – bibliometrie	5 %		
	PRFS – externí financování	5 %		
Velká Británie (Anglie) 2013–2014	Výuka (vzorec)	51 %		
	PRFS	36 %	RAE/REF	67 %
			Supervize Ph.D.	15 %
			Podpora k prostředkům z nadací	13 %
			Podpora k prostředkům od podniků	4 %
			Výzkumné knihovny	<1 %
Česká republika	Financování podle vzorce	77,5 %		
	PRFS	22,5 %		

Poznámka: Univerzity, jež účtují poplatky, nejsou do tabulky zahrnuty. V případě Velké Británie slouží pobídky týkající se prostředků získaných z podniků a nadací k tomu, že univerzitám kompenzují režii, kterou se jim tyto organizace zdráhají hradit.

Zavedení systému PRFS ve srovnávaných zemích zpravidla vedlo pouze k okrajovým změnám v kombinaci financování. Systémy PRFS jsou obvykle vnímány jako užitečné způsoby, jak přidat složku konkurenčního tlaku do institucionálního financování – avšak pouze okrajově. Velkou výjimku tvoří Velká Británie, kde byl spuštěn systém hodnocení univerzitního výzkumu (RAE) částečně

z důvodu masivního rozvoje vysokoškolského vzdělávání.⁴ Vláda zmodernizovala polytechnické školy a nakonec je přejmenovala na univerzity, avšak neměla pro ně rozpočet, aby se ze všech mohly stát výzkumné univerzity. Na počátku 80. let minulého století naopak snížila rozpočty výzkumných univerzit a rad pro výzkum. Škrty v rozpočtech pro univerzity byly velmi nerovnoměrné, přičemž zavedené univerzity tím utrpěly nejméně. To vedlo k masivní veřejné kritice a systém RAE byl ve skutečnosti zaveden za účelem transparentního, a tudíž i obhajitelného budoucího přidělování a rozdělování institucionálního financování.

Zkušenosti ze srovnávaných zemí naznačují, že výkonnostní smlouvy s sebou nesou velkou potřebu provádět monitorování. Subjekty provádějící výzkum musí minimálně jednou ročně podávat zprávy a v mnoha případech se v pravidelných intervalech konají schůzky, kde probíhá „dialog“ mezi zadavatelem a VO o rozsahu, v němž jsou plněny požadavky smlouvy. Žádná ze zemí, kde se používají výkonnostní smlouvy, nemá jasná očekávání ohledně dopadů nedostatečné výkonnosti. Používání výkonnostních smluv v zásadě umožňuje zadavateli řídit portfolio aktivit, které ve VO probíhají. Tato schopnost řízení je však obecně omezována autonomií VO – zejména univerzit. Již několik let se proto norské ministerstvo školství snaží podporovat koordinaci témat mezi univerzitami prostřednictvím specializovaného procesu koordinace (SAK), který zahrnuje dialog s univerzitami a dialog mezi univerzitami navzájem.

Systém PRFS by měl omezovat potřebu monitorování, protože zadavatel se v zásadě zajímá pouze o výsledky, a nikoliv o proces, jakým VO produkuje výsledky. Pro ty systémy PRFS, jež – podobně jako britský REF – fungují v dlouhých intervalech, to ale znamená, že odpovědné ministerstvo může zjistit výsledky univerzit pouze v delších intervalech.

2.1.5 Dopady systémů financování

Systém výkonnostních smluv obecně představuje postupnou změnu předchozích systémů pro financování a řízení. Obvykle proto nepřitahuje velkou pozornost v oblasti hodnocení. Například v rámci rakouského systému došlo k vyhodnocení počátečního období uzavírání výkonnostních smluv s univerzitami v letech 2007 a 2012. Klíčová zjištění ukázala, že použité indikátory byly příliš komplexní na to, aby měly nějaký směřující vliv. Následně byly zjednodušeny, takže univerzity získaly jasnější přehled o požadovaném chování a je pro ně snazší promítnout je do svých aktivit. Švédský systém PRFS je ještě zapotřebí vyhodnotit.

V rámci vyhodnocení norského univerzitního systému⁵ se zjistilo následující:

- Pokud jde o indikátory kvality časopisů, množství výzkumných publikací se zvýšilo (v průběhu doby, kdy norský systém vysokoškolského vzdělávání rychle expandoval), avšak průměrná kvalita se nezvýšila.
- Podíl publikací vysokoškolského sektoru rychle vzrostl a podíl bodů za publikaci u organizací s historicky slabou publikační činností se zvýšil – což naznačuje, že největším dopadem systému PRFS bylo posílení výzkumné výkonnosti spíše u slabších částí univerzitního systému než nárůst výkonnosti u předních organizací.
- Protože počet publikací rostl rychleji než finance rozdělované prostřednictvím systému, „cena“ za publikaci se snížila, takže výzkumníci musí z ekonomického hlediska „běžet rychleji, aby mohli stát na místě“.

Systém se v roce 2008 rozšířil (s úpravami) na regionální orgány ochrany zdraví a výzkumné ústavy. Hodnocení provedené v roce 2012⁶ zjistilo, že:

- Objem článků zveřejněných ústavu ve vědecké literatuře v letech 2007 až 2011 rychle rostl (o 10 % ročně).
- Docházelo k významným změnám v řízení výzkumu a lidských zdrojů v rámci ústavů s cílem dosáhnout uvedeného nárůstu objemu publikací. Tyto změny zahrnovaly pobídky k publikační činnosti pro jednotlivé autory.
- Ústavy tyto změny vnímaly jako faktory přispívající k nárůstu kvality výzkumu – v době, kdy probíhalo hodnocení, však nebylo možné tuto domněnku podpořit významnějšími důkazy.

4 MARTIN, B. a R. WHITLEY (2010). The UK Research Assessment Exercise: a Case of Regulatory Capture?. In: WHITLEY, R., J. GLÄSER a L. ENG-WALL: *Reconfiguring knowledge production: changing authority relationships in the sciences and their consequences for intellectual innovation*. Oxford University Press, Oxford, s. 51–80.

5 AAGAARD, K., C. BLOCH, J. W. SCHNEIDER, D. HENRIKSEN, T. R. KJELDAGER a P. S. LAURITSEN (2014). *Evaluering af den Norske Publiceringssindikator*. Aarhus: Dansk Center for Forskningsanalyse.

6 DAMWAD (2012). *Evaluering av basisfinansieringen til norske forskningsinstitutter som omfattes av retningslinjene for basisfinansiering*. Oslo: DAMWAD.

- Ačkoliv byly novým systémem financování odměňovány příjmy ze zahraničí, nedošlo k jejich nárůstu – což naznačuje, že pro úroveň těchto příjmů jsou důležitější jiné faktory než finanční pobídky.
- Nový systém poskytoval pobídky pro výzkumnou spolupráci s univerzitami, ty však zřejmě neměly žádný dopad na úroveň spolupráce, která již byla poměrně vysoká.

Dopady na norský systém tedy měly spíše podobu budování kapacit než redistribuce. V oblasti chování a řízení to mělo velký dopad na procesy zaměřené na nárůst publikační činnosti, neprojevy se však zjevně žádné dopady na kvalitu výzkumu nebo na strukturní aspekty výzkumného systému, jako jsou vzájemné vazby.

Britský systém hodnocení univerzitního výzkumu (RAE) je považován za faktor, jenž přispěl k nárůstu kvality výzkumu na britských univerzitách, podpořil univerzity při rozvoji výzkumných strategií a maximalizoval zisky z výzkumu vzhledem k omezenému financování. Důvodem úspěchu systému RAE je údajně to, že existovala několikaletá mezera mezi po sobě jdoucími hodnoceními, což umožnilo univerzitám i jednotlivým výzkumníkům, aby změnili svoje chování.

Systém RAE se vyvíjí. V každém kole byl vzorec napojující výkonnost na finanční zdroje zveřejněn až poté, co byly vyhodnoceny žádosti předložené univerzitami, což ztížilo možnost „obehrání“ systému. Univerzity se proto snažily získat nejvyšší možné hodnocení ve všech hodnocených oblastech. Podíl institucionálního financování výzkumu rozděleného v rámci RAE vzrostl. Přidělování finančních zdrojů začalo být nelineární, takže skupiny s vysokým hodnocením získaly mnohem více peněz než skupiny s průměrným hodnocením a skupiny s nízkým hodnocením nezískaly nic. V průběhu času se snížil počet článků na jednoho výzkumníka, předkládaných k hodnocení a univerzity se mohly rozhodnout, kteří výzkumníci budou zahrnuti do hodnocení, takže manažeři výzkumu na univerzitách byli schopni ve stále větším rozsahu ovlivňovat organizaci fakult a schémata práce. Snahy zapojit průmysl do odborných panelů selhaly jako důsledek vysoké pracovní zátěže spojené s účastí.⁷ Pracovní tlaky vedly k tomu, že ačkoliv členové panelů zdánlivě prováděli recenze článků předložených univerzitami za účelem posouzení jejich kvality, reálně se stále více spoléhali na impakt faktory časopisů jako na indikátory kvality článků předložených k posouzení.⁸

Systém RAE měl velký počet potenciálně problematických dopadů. RAE intenzivně využíval učené společnosti, sdružení subjektů a profesionální společnosti k nominaci potenciálních členů odborných panelů. V podstatě ti, kdo publikovali a redigovali v časopisech s vysokými impakt faktory, panelům dominovali. Časopisy s vysokými impakt faktory se používají jako doklad vysoké kvality pro účely výběru článků pro hodnocení v RAE, a to buď přímo, nebo prostřednictvím průběžného seznamu vysoce uznávaných časopisů. Univerzitní kritéria pro nábor a kariérní rozvoj výzkumníků jsou pak upravena s ohledem na publikování v těchto časopisech a v případě Velké Británie se zdá, že namísto provádění hodnocení výzkumu se rozvíjí „trh“ s výzkumníky publikujícími v těchto časopisech.

Vychýlení systému RAE ve prospěch jednooborového, „základního“ výzkumu je dobře známo. Rafols a kol.⁹ statisticky prokázali, že mezioborový výzkum (v tomto případě inovační studie, které jsou zařazeny do stejné „jednotky hodnocení“ jako management) je systematicky vylučován z časopisů s nejvyššími impakt faktory, jimž dominují jednooborové články týkající se managementu. Lee¹⁰ statisticky prokazuje, že nekonvenční ekonomie v soutěži s hlavním proudem v podobě neoklasické školy, k níž tíhnou členové Královské vědecké společnosti a redaktori předních časopisů s vysokým impakt faktorem, získává v systému RAE poměrně málo finančních zdrojů.

7 MARTIN, B. a R. WHITLEY (2010). The UK Research Assessment Exercise: a Case of Regulatory Capture?. In: WHITLEY, R., J. GLÄSER a L. ENG-WALL: *Reconfiguring knowledge production: changing authority relationships in the sciences and their consequences for intellectual innovation*. Oxford University Press, Oxford, s. 51–80.

8 BENCE, V. a C. OPPENHEIM (2004). The influence of peer review on the research assessment exercise. In: *Journal of Information Science*, roč. 30, č. 4, s. 347–368.

9 RAFOLS, I., L. LEYDESDORFF, A. O'HARE, P. NIGHTINGALE a A. STIRLING (2012). How journal rankings can suppress interdisciplinary research: A comparison between Innovation Studies and Business Management. In: *Research Policy*, roč. 41, č. 7, s. 1262–1282.

10 LEE, F. S., X. PHAM a G. GU (2013). The UK Research Assessment Exercise and the narrowing of economics. In: *Cambridge Journal of Economics* (2013), č. 37, s. 693–717.

Sastry a Bekhradnia¹¹ demonstrují téměř dokonalou korelaci (0,98) mezi způsobem rozdělování finančních prostředků na výzkum v systému RAE a prostřednictvím systému rady pro výzkum a argumentují, že oběma systémům dominují shodné instituce. Barker¹² dokládá, že relativní výstupy jednotlivých kol britského systému RAE jsou poměrně stabilní, což do velké míry posiluje zavedený řád. V roce 1996 získalo v systému RAE 26 ze 192 žádajících institucí 75 % finančních prostředků. V roce 2001 předložilo v systému RAE 174 institucí své výkazy a 24 z nich získalo 75 % finančních prostředků. Celkově se hodnocení univerzit změnilo pouze málo. Zejména dřívější polytechnické univerzity nebyly schopny změnit svoje postavení „na chvostu“ rozdělování finančních prostředků v systému RAE. To znamenalo snížení podílu celkového objemu výuky na britských univerzitách, založeného na výzkumu, protože instituce nacházející se na konci systému financování měly problémy se získáním finančních prostředků na výzkum a staly se spíše univerzitami poskytujícími vzdělávání než výzkumnými univerzitami.

2.1.6 Několik doporučení

Informace získané z mezinárodního kontextu potvrzují, že britský systém PRFS i metodika hodnocení zaváděná na počátku prvního desetiletí tohoto století v České republice byly extrémní, pokud jde o jejich radikalismus. Metodika 2013–2015 je v určitých ohledech řešením z hlavního proudu. Srovnání v této části naznačují, že:

- Decentralizovaná povaha inovačních systémů a jejich řízení značí, že kombinace politik a nástrojů financování těchto systémů bývají „emergentní“. To znamená, že to obecně vyplývá ze souhry mnoha nezávislých rozhodnutí politických hráčů. Je obecně těžké provádět koordinaci na jakékoli úrovni, a to navzdory tomu, že skutečná potřeba takové koordinace existuje.
- Změny, jako je zavedení systému PRFS, tedy bývají postupné. Obecně ovlivňují pouze malou část celkové kombinace politik a nástrojů. Máme dojem, že systémy, které řídí pouze malou část institucionálního financování, jsou přesto účinné, pokud jde o změny v chování a výkonnosti. Bývají méně sporné, protože vady v jejich konstrukci mívají pouze malé dopady na systém jako celek.
- Všem výzkumným systémům, jimiž se zabýváme, dominuje sektor vysokoškolského vzdělávání. V České republice to zcela neplatí z důvodu pokračující a významné role AV ČR, což také vysvětluje zachovávání hodnocení výzkumu a systému financování, který zahrnuje sektory univerzit i vědeckých ústavů.
- Kdekoli jinde nezískávají RTO a PSRO institucionální finanční zdroje na výzkum prostřednictvím shodného typu PRFS jako ostatní hráči. Mívají poměrně odlišné výzkumné mise ve srovnání se sektory univerzit a vědeckých ústavů. Jejich spojení v rámci jediného systému PRFS musí být prováděno poměrně opatrně. I v norském systému, jenž kombinuje všechny tři typy institucí, bývají v rámci jednotného systému PRFS rozděleny do odlišných „soutěžních arén“.
- Uzavírání výkonnostních smluv je velmi rozšířené nejen samo o sobě, ale také v kombinaci se systémem PRFS. To zahrnuje zátěž spojenou s monitorováním, což je však zároveň součástí nezbytného dialogu mezi VO a jejich zřizovateli a je oporou pro zřizovatele při implementaci politik.
- Srovnávané země, které jsme pro tuto studii vybrali, mají dobře zavedené systémy provádění výzkumu a nemusí se potýkat se změnami nezbytnými ve státech, kde dochází k přechodu na nový systém, jako je Česká republika. Přechod znamená, že je třeba provést větší počet rozhodnutí o tom, jaké nové instituce budou začleněny do systému institucionálního financování. Mezinárodní zkušenosti jsou takové, že přístup k tomuto začleňování zdola nahoru tříští systém provádění výzkumu. Začlenění nové VO do systému institucionálního financování je nutně politickým rozhodnutím, jež by proto mělo být přijato politickým systémem (ministerstvy a Radou pro výzkum), který jedná jménem společnosti.
- Na druhé straně však potřeba institucionální autonomie znamená, že zřizovatelé by měli v maximální možné míře používat takové pobídky, jimiž instituce ve své působnosti spíše podporují z hlediska dosahování jejich cílů, než aby se snažili je řídit v mikroměřítku.
- Mezinárodní zkušenosti se systémem PRFS jsou takové, že tyto systémy obvykle zvyšují množství a kvalitu výzkumných výstupů. Přesto však mohou snadno stimulovat nežádoucí efekty.

11 SASTRY, T. a B. BEKHRADNIA (2006). *Using metrics to allocate research funds*. Oxford: Higher Education Policy Institute.

12 BARKER, K. E. (2007). The UK Research Assessment Exercise: the evolution of a national research evaluation system. In: *Research Evaluation* (2007), roč. 16, č. 1, s. 3–12.

2.2 Současný systém institucionálního financování v České republice

Tato podkapitola shrnuje hlavní zjištění naší analýzy stávajícího systému řízení a zásad financování v České republice (ČR), včetně analýzy SWOT, závěrů, doporučení a hlavních zkušeností získaných ze srovnání českého systému s výše uvedenými zeměmi. Kompletní analýza je obsažena v Podkladové zprávě 7 o systému institucionálního financování v ČR (samostatný dokument).

2.2.1 Řízení institucionálního financování výzkumného systému

Institucionální financování výzkumného systému je poměrně decentralizováno vysokým stupněm autonomie poskytovatelů finančních prostředků i příjemců (tj. výzkumných organizací).

Rada pro výzkum, vývoj a inovace je ústředním koordinačním orgánem. Ze zákona je Rada poradním orgánem vlády. Mezinárodní audit došel k závěru, že Rada stále více přebírá roli výkonného orgánu v systému VaVal. V porovnání s mezinárodní praxí má Rada vysoký stupeň autonomie a pokrývá velký rozsah aktivit od stanovení návrhu celkové výše státního rozpočtu na výzkum a vývoj po formulaci dlouhodobé politiky VaVal a strategickou podporu vlády v oblasti VaV. V mezinárodní praxi mají subjekty podobné Radě za úkol zejména stanovovat obecný rámec a zásady pro národní systém VaVal, zatímco zavádění specifických opatření je úkolem jiných (níže postavených) vládních/státních orgánů. V ČR Rada stanovuje obecné zásady a zabývá se také jejich implementací.

Přijetí reformy systému VaVal v roce 2008 snížilo počet poskytovatelů institucionálního financování a za tento úkol je v současnosti odpovědných sedm ministerstev. Akademie věd (AV ČR) navíc v současnosti působí jako poskytovatel finančních prostředků pro své vlastní výzkumné ústavy.

Příjemci institucionálního financování výzkumu tvoří heterogenní skupinu. V roce 2013 získalo institucionální financování výzkumu 158 výzkumných organizací. Rostoucí počet a široké spektrum výzkumných organizací s sebou nese rizika spočívající v podobě dalšího rozptýlení institucionálního financování v budoucnosti. V současné době systém pro rozdělování institucionálního financování neodráží typ a odlišné mise výzkumných organizací.

2.2.2 Metody přidělování institucionálních finančních prostředků

Institucionální financování je složkou výdajů státního rozpočtu na VaVal. Každoroční veřejný státní rozpočet na VaVal určují dvě kapitoly výdajů:

- výdaje na účelové financování, tj. financování průběžných a schválených nových programů,
- kapitola „institucionální výdaje“, která zahrnuje institucionální financování výzkumu stanovené výsledky podle „Metodiky hodnocení“ (dále jen Metodika); závazky spolufinancování programů EU a dalšími mezinárodními závazky; odměny za výjimečné výzkumné výsledky; provozní náklady agentur, ministerstev a Rady pro výzkum, vývoj a inovace.

V roce 2014 dosahovalo institucionální financování výzkumu zhruba 73 % kapitoly celkových institucionálních výdajů a 35 % celkových výdajů státního rozpočtu na VaVal. Předpokládáme-li, že 20 % institucionálního financování výzkumu bylo rozděleno na základě výsledků hodnocení VO (použití Metodiky) provedeného v roce 2013 (podle počtu bodů v RIV), rozdělená suma dosáhla 1,88 miliardy Kč, tj. 7 % celkových výdajů státního rozpočtu na VaVal.

Příprava výdajů státního rozpočtu na VaVal prováděná RVVI je svou povahou politickým procesem. Podle odstavce 5a) zákona č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu a vývoje z veřejných prostředků, je návrh celkových výdajů na výzkum, vývoj a inovace založen na vyhodnocení výsledků dosažených výzkumnými organizacemi za období předchozích pěti let, na Národní politice výzkumu, vývoje a inovací České republiky a na výsledcích mezinárodního hodnocení výzkumu a vývoje v České republice. Rozhovory se zástupci všech poskytovatelů a s Úřadem vlády¹³ nicméně ukázaly, že celková výše institucionálního financování přidělená každému z poskytovatelů je založena spíše na politických rozhodnutích (tj. na základě vyjednávání s RVVI, mezi poskytovateli a Ministerstvem financí, mezi poskytovateli samotnými i mezi rektory, předsedou AV ČR a premiérem)¹⁴ než na souhrnných výzkumných výstupech (počtech

13 Jejich seznam je uveden v Podkladové zprávě 7 o systému institucionálního financování v ČR (samostatný dokument).

14 Pro více informací o vyjednávání o státním rozpočtu na VaVal mezi RVVI a poskytovateli viz např. Podkladové zprávy RVVI [online], [cit. 2015-02-09]. Dostupné z: <http://www.vyzkum.cz/FrontClanek.aspx?idsekce=711410> (rozpočet pro rok 2014) nebo <http://www.vyzkum.cz/FrontClanek.aspx?idsekce=674265> (rozpočet pro rok 2013).

bodů v RIV generovaných výzkumnými organizacemi). Tento rozpor mezi ustanovením zákona a skutečným procesem sestavování výdajů státního rozpočtu na VaVal je intenzivně diskutován v Radě vysokých škol¹⁵ České republiky a Českou konferencí rektorů. Obě sdružení požádala vládu, aby navrhovala výdaje státního rozpočtu na VaVal v souladu se zákonem a transparentním způsobem tak, aby úroveň institucionálního financování odpovídala výsledkům hodnocení výzkumných organizací (počtu bodů v RIV).¹⁶

Podle zákona č. 130/2002 Sb. mají poskytovatelé institucionálního financování ve své kompetenci relativně vysokou úroveň autonomie v přidělování institucionálního financování výzkumným organizacím. Mohou rozhodovat o výši institucionálního financování pro „své“ výzkumné organizace na základě výsledků své vlastní metodiky hodnocení. Ve většině případů však poskytovatelé tyto pravomoci nevyužívají. Důvodem je, že si buď nevytvořili vlastní metodiku pro hodnocení výzkumných organizací, nebo nemají personál, finanční či časové kapacity pro provádění svých vlastních hodnotících aktivit. S výjimkou Akademie věd (AV ČR) poskytovatelé financování tvrdí, že často využívají ve své kompetenci systém bodů RIV k redistribuci institucionálního financování výzkumným organizacím (na základě poměrného principu).

AV ČR má svoji vlastní metodiku pro interní hodnocení svých výzkumných ústavů. Výsledky nedávného interního hodnocení z roku 2011 byly použity pro rozdělení institucionálního financování mezi výzkumné ústavy AV ČR v letech 2012 a 2013. U každého ústavu se institucionální financování skládá ze základního financování (tři čtvrtiny finančních prostředků) a ze systému PRFS, tj. z financování přidělovaného na základě výsledků hodnocení (čtvrtina finančních prostředků).

2.2.3 Výše, rozdělování a využívání institucionálního financování

Systém institucionálního financování výzkumu prošel v posledních letech významnými změnami v důsledku reformy systému VaVal v České republice v roce 2008, včetně přechodu ze systému financování výzkumných záměrů na stávající výkonnostní model. Jedním z hlavních dopadů reformy a Národní politiky výzkumu, vývoje a inovací (cíl A3–2) byl relativní pokles institucionálního financování, zatímco význam účelového financování se zvýšil.

Institucionální podporu VaV distribuuje osm poskytovatelů. Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy a AV ČR poskytují největší objem institucionálního financování; tito poskytovatelé společně rozdělují více než 85 % celkového institucionálního financování.

Celková výše institucionálního financování v posledních letech vzrostla (v absolutní hodnotě) s některými rozdíly mezi jednotlivými poskytovateli. S výjimkou Ministerstva průmyslu a obchodu se institucionální financování všech poskytovatelů významně zvýšilo v letech 2011–2014. V letech 2013–2014 došlo k meziročnímu poklesu institucionálního financování přidělovaného AV ČR, zatímco institucionální financování přidělované jiným poskytovatelům vzrostlo.

Na úrovni výzkumných organizací získávají nejvyšší podíl institucionálního financování výzkumu univerzity (52,4 %) následované ústavy AV ČR (34,2 %).

Zákon č. 130/2002 Sb. dává výzkumným organizacím vysokou úroveň nezávislosti, pokud jde o využívání institucionálního financování. Obecně je institucionální financování zaměřeno na dlouhodobý vývoj výzkumných organizací. Konkrétně lze toto financování využívat pro různé typy nákladů na VaVal, které vymezuje zákon, tj. náklady na personál, investiční náklady, provozní náklady, náklady na externí služby a režijní náklady. Ve skutečnosti se institucionální financování využívá pro mnoho aktivit; klíčovou aktivitou je stabilizace výzkumných týmů (pokrývá zejména personální náklady).

Institucionální financování hraje odlišnou roli u různých typů výzkumných organizací. Z hlediska jeho významu v celkovém financování se jedná o nejdůležitější veřejný nástroj financování pro veřejné výzkumné ústavy (organizační jednotky České republiky – 59 % jejich veřejného financování) a pro ústavy AV ČR (v průměru 48 %).

Protože je institucionální financování pro mnohé výzkumné organizace významným zdrojem financování, dochází k obecnému úsilí maximalizovat počet bodů v registru RIV, jenž představuje základnu pro výpočet institucionálního financování. Toto úsilí by mohlo negativně ovlivnit strategické chování výzkumných organizací, neboť může podporovat účelové chování a snahu mnohých výzkumníků pouze maximalizovat body v RIV.

15 Zápis z 20. schůze představenstva Rady vysokých škol, která proběhla 23. října 2014 [online], [cit. 2015-02-09]. Dostupné z: <http://www.radavs.cz/clanek.php?c=1637&oblast=16>

16 Informace o 9. schůzi valného shromáždění Rady vysokých škol z 20. listopadu 2014 a hlavní přijatá usnesení [online], [cit. 2015-02-09]. Dostupné z: www.radavs.cz, <http://crc.muni.cz/resolutions/128.html>

Analýza údajů o financování výzkumných organizací (údaje z informačního systému VaVal) ukazuje, že výše institucionálního financování přidělovaného jednotlivým výzkumným organizacím se může významně lišit v jednotlivých letech v důsledku každoročního hodnocení výzkumných organizací. Na takové fluktuace jsou citlivé především menší výzkumné organizace.

2.2.4 Mechanismy hodnocení a kontroly

Ačkoliv bývalý systém výzkumných záměrů byl kritizován z důvodu velmi formální povahy každoročního a ex post hodnocení, kontrolní a hodnotící mechanismy stávajícího modelu financování se zdají být také problematické. Hlavní slabé stránky lze shrnout následovně:

- Systém hodnocení a kontroly je nedostatečně a nejednoznačně definován v národní legislativě.
- Chybí hodnocení institucionálního financování na nejvyšší (vládní) úrovni.
- Mnozí poskytovatelé si stěžují na nedostatečné personální kapacity pro rozvoj a zavádění svého vlastního systému hodnocení.

2.2.5 Dopad přechodu ze systému výzkumných záměrů na stávající systém institucionálního financování

Tento dopad byl identifikován na základě rozhovorů se zástupci poskytovatelů a výzkumných organizací.

V průběhu rozhovorů byly zjištěny tyto klíčové dopady na poskytovatele:

- potřeba menšího počtu zaměstnanců, kteří se zabývají institucionálním financováním,
- zvýšená autonomie ve smyslu hodnocení a distribuce institucionálního financování,
- absence schopnosti/moci ovlivňovat výzkumná témata u výzkumných organizací,
- omezený pokles administrativních požadavků (ve smyslu každoročního hodnocení výzkumných záměrů atd.).

Dopad na příjemce lze shrnout následovně:

- omezený pokles administrativních požadavků (co se týká vypracování návrhů výzkumných projektů, podávání zpráv atd.),
- zvýšený stupeň autonomie, pokud jde o způsob využívání institucionálního financování,
- zvýšená úroveň svobody pro definování výzkumných témat a nalézání finančních prostředků pro ně,
- zvýšená soutěživost mezi podporovanými výzkumnými organizacemi a rovněž uvnitř organizací,
- strategické aktivity a chování mnohých výzkumných organizací a výzkumníků zaměřené na pouhou maximalizaci počtu bodů v RIV.

Kvalita a rozsah VaVal aktivit je výsledkem komplexního systému VaVal, jehož vývoj byl utvářen reformou systému VaVal, zvýšením celkového rozpočtu na VaVal a rozhodnutím mnoha klíčových hráčů. Dopad stávajícího systému institucionálního financování tudíž nelze vnímat odděleně od širšího kontextu.

S přihlédnutím k uvedeným faktorům byly identifikovány následující dopady:

- nárůst počtu podporovaných výzkumných organizací,
- postupné zvýšení kvality výzkumu u výzkumných organizací,
- modernizace výzkumných zařízení (nové vybavení, modernizace laboratoří atd.).

2.2.6 Analýza SWOT

V analýze SWOT jsou shrnuty a uspořádány hlavní závěry. Pro větší přehlednost je tato analýza rozdělena do dvou částí. První část se zabývá řízením systému institucionálního financování a rolemi a pravomocemi poskytovatelů finančních prostředků. Druhá část se zaměřuje na výzkumné organizace jako příjemce institucionálního financování.

Tab. 6 Řízení VaV

Silné stránky:

- Existující systém institucionálního financování je jednodušší ve srovnání s předchozími modely financování výzkumných záměrů a systémy založenými na procesu peer review, které se používají v zahraničí.
- Stávající systém institucionálního financování je o něco méně administrativně náročný než předchozí model financování výzkumných záměrů.
- Zákon č. 130/2002 Sb. (úprava zákona č. 211/2009 Sb.) uděluje poskytovatelům velký stupeň autonomie z hlediska rozdělování institucionálního financování (včetně hodnocení).
- Existuje pouze jediná metodika hodnocení, jež je platná pro všechny poskytovatele (s výjimkou AV ČR).
- Finanční a účetní kontrola institucionálního financování je definována zákonem (zákon č. 320/2011 Sb., zákon č. 130/2002 Sb.).
- Existence národního Informačního systému výzkumu, experimentálního vývoje a inovací, který obsahuje informace o všech výstupech VaVal vzniklých díky veřejné podpoře VaVal (institucionální i účelové).
- Stávající systém institucionálního financování vytváří konkurenční prostředí povzbuzující výzkumné organizace k vyšší výkonnosti.

Slabé stránky:

- Neexistuje oficiální ústřední koordinace systému institucionálního financování (neexistuje výkonný orgán, jenž by byl za tuto koordinaci odpovědný).
- Velikost rozpočtové kapitoly institucionálního financování neodpovídá výsledkům hodnocení a předchozím závazkům a je významně ovlivněna vyjednáváním s Ministerstvem financí a v rámci vlády.
- Metody pro hodnocení výzkumných organizací a rozdělování institucionálního financování (v souladu s Metodikou) neodrážejí rozdíly mezi vědeckými obory, výzkumnými organizacemi (včetně různých misí), generovanými výstupy VaVal, poskytovateli atd.
- Zákon nedefinuje všechna pravidla, odpovědnosti a aktivity poskytovatelů – nebo je definuje jen velmi obecně.
- Poskytovatelé nemají interní strategie pro své rozdělování institucionálního financování.
- Časté změny v počtu bodů v RIV přidělované jednotlivým typům výzkumných výsledků používaných v Metodice negativně ovlivnily stabilitu celého systému.
- Z důvodu malé personální kapacity na odděleních VaV mají poskytovatelé pouze omezené zdroje pro rozvoj svých vlastních metodik hodnocení a rozdělování institucionálního financování, ačkoliv zákon č. 130/2002 Sb. jim dává tuto pravomoc.
- Informační systém VaVal neobsahuje podrobné informace o VO podporovaných veřejnými výdaji na VaVal (např. absence informací o počtech výzkumníků).
- Informační zdroje pro veřejné financování VaVal a VO poskytují informace, které v mnoha případech nejsou identické a srovnatelné (např. existují určité rozdíly mezi shodnými údaji z Informačního systému VaVal, výročními zprávami VO a údaji poskytovanými Českým statistickým úřadem).

- Neobvyklé používání jediné metodiky hodnocení a zásad financování pro univerzity a jiné výzkumné organizace.
- Ve srovnání se zahraničím je počet příjemců institucionálního financování (podporovaných výzkumných organizací) v ČR relativně vysoký a jejich různorodost je velká, pokud se jedná o velikost, misi a typy aktivit VaVal.

Příležitosti:

- Očekávaná úprava zákona č. 130/2002 Sb. by mohla vytvořit příležitost pro zlepšení systému institucionálního financování.
- V projektu „IPN Metodika“ bude připravena nová Metodika hodnocení a budou navrženy nové zásady pro institucionální financování výzkumných organizací.

Rizika:

- Nedostatek politické vůle ke změně systému financování.
- Požadavky jednotlivých ministerstev (poskytovatelů) a politické diskuse by mohly negativně ovlivnit nadcházející úpravu zákona č. 130/2002 Sb., pokud jde o vytvoření účinnějšího systému institucionálního financování.
- Nesystematické intervence politiků a ministerstev při sestavování státního rozpočtu na VaVal.
- Potřeba omezit veřejné výdaje může snížit objem institucionálního financování.
- Potřeba omezit počet pracovníků státní správy neumožní zaměstnat pracovníky odpovědné za lepší řízení institucionálního financování na úrovni poskytovatelů.

Stávající systém institucionálního financování má velký počet **silných stránek**. Ve srovnání s předchozím systémem financování výzkumných záměrů je relativně jednoduchý a poněkud méně administrativně náročný. Vytváří jednoznačná pravidla pro institucionální financování. Institucionální financování je poskytováno výzkumným organizacím, které splňují kritéria, aby mohly být uznávány jako výzkumné organizace, jež jsou však spíše formálního rázu. Výzkumné organizace nemusí vypracovávat návrhy projektů; institucionální financování je poskytováno na základě vyhodnocení výzkumných výstupů. Poskytovatelé tedy nemusí investovat například do posuzování návrhů projektů (výzkumných záměrů) nebo změn projektů, vymezování způsobilých aktivit, výdajů a očekávaných výsledků nebo zapojování se do každoročních hodnocení.

Zákon č. 130/2002 Sb. zaručuje výzkumným organizacím relativně vysoký stupeň autonomie ve smyslu přidělování a rozdělování institucionálního financování. Poskytovatelé mohou také vytvářet vlastní metodiky hodnocení a stanovovat svoje vlastní zásady financování. S výjimkou Akademie věd (AV ČR) však všichni poskytovatelé používají Metodiku pro hodnocení svých výzkumných organizací a pro výpočet výše institucionálního financování. Metodika představuje relativně jednoduchý systém institucionálního financování s jednotnými pravidly pro všechny poskytovatele a pro všechny příjemce. Metodika využívá informace o výstupech VaVal vzniklých s využitím veřejné podpory VaVal, které jsou shromažďovány v národním Informačním systému VaVal. Ve srovnání s jinými zeměmi obsahuje Informační systém VaVal kompletnější informace o veřejné podpoře VaVal.

Tyto silné stránky jsou doprovázeny mnoha **slabými stránkami**, jež negativně ovlivňují celý systém institucionálního financování. Zásadní slabou stránkou systému institucionálního financování je absence ústředního koordinačního orgánu, jak je definován v zákoně. Neexistuje tedy oficiální orgán odpovědný za řízení celého systému. Tuto roli hraje ve skutečnosti Rada; jedná se o poradenský orgán vlády bez skutečné výkonné pravomoci. Zákon však uděluje Radě relativně široké pravomoci, když ji činí zodpovědnou za sestavování výdajů státního rozpočtu pro VaVal, rozvoj metodiky hodnocení výzkumných organizací a zavádění tohoto hodnocení.

Skutečnost, že Rada je pouze poradenským orgánem bez silné politické podpory, se odráží ve vyjednáváních o výši výdajů státního rozpočtu pro VaVal, jejich distribuci mezi poskytovatele a specifitěji také ve výši rozdělování institucionálního financování. Následně vedou vyjednávání s Ministerstvem financí a s vládou k určení výše institucionálního financování a jeho přidělení jednotlivým poskytovatelům, což však neodpovídá výsledkům hodnocení ani předchozím závazkům k financování aktivit VaVal. Kdyby bylo institucionální financování rozdělováno poměrně podle výsledků hodnocení (počtu bodů v RIV), někteří poskytovatelé by obdrželi více finančních prostředků (Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy a Ministerstvo zdravotnictví), zatímco prostředky přidělené jiným

poskytovatelům by byly nižší.¹⁷ Na úrovni příjemců to znamená, že někteří získávají méně finančních prostředků, než by mohli získat podle počtu bodů v RIV, které generovali (ačkoliv univerzity generují 63 % bodů v RIV, jejich podíl na institucionálním financování dosahuje pouhých 55 %).¹⁸ Pokud však jde o sestavování výdajů státního rozpočtu na VaVal, včetně rozdělování institucionálního financování, zákon č. 130/2002 Sb. výslovně neuvádí, že by institucionální financování mělo být rozdělováno mezi poskytovatele v poměru k jejich počtu bodů v RIV. Vytváří se tím prostor pro různé politické diskuse a vyjednávání.

Poskytovatelé nejsou schopni plně využívat svoji autonomii a málokdy vytvářejí strategie pro rozdělování institucionálního financování. Je to způsobeno zejména podzaměstnaností u poskytovatelů v odděleních odpovědných za podporu VaVal a nedostatkem finančních zdrojů pro nákup specifických služeb (nebo pro zaměstnání odborníků). Ve většině případů poskytovatelé provádějí pouze aktivity, které jsou striktně vymezeny v zákoně, protože nemají lidské ani finanční zdroje pro další aktivity (zejména pro koncepční úkoly a hodnocení).

Další slabou stránkou je, že mnohé aktivity jsou vymezeny pouze obecným způsobem. To se vztahuje k monitorování a hodnocení prováděném poskytovateli. Ačkoliv jsou přísně vykonávány finanční a účetní kontroly institucionálního financování (kontrola je vymezena v zákonech dobře), aktivity monitorování a hodnocení jsou v některých případech prováděny formálně nebo vůbec (opět z důvodu nedostatku personálu). Pouze AV ČR vytvořila systém monitorování a hodnocení, jenž odpovídá mezinárodním standardům.

Systém pro přidělování institucionálního financování mezi výzkumné organizace, založený na počtu bodů v RIV neodráží rozdíly v rolích (misi) výzkumných organizací ani v typu výzkumných aktivit. Navíc téměř každý rok dochází ke změnám Metodiky, zejména pokud jde o počet bodů v RIV přidělovaný jednotlivým typům výzkumných výsledků a jejich definice (například počet bodů v RIV přidělovaný za sborník zveřejněný v anglickém jazyce se měnil ze 4 v roce 2006 na 0,2 v roce 2007, na 8 v roce 2008 a na 8–60 v roce 2013). Navíc může být bodové ohodnocení některých typů výsledků (např. kultivary) v RIV diskutabilní, jak uvádějí někteří zúčastnění, kterých jsme se dotázali. Metodika ovlivnila jednotlivé vědecké obory různým způsobem. Preference publikací a článků ve vědeckých časopisech uvedených na seznamu databáze Web of Science obecně podporuje oblasti, jejichž hlavními výsledky jsou vědecké články v časopisech databáze Web of Science (v tomto smyslu obdržely VO a zejména fakulty přírodních věd vykazující vysoce kvalitní výzkumné výstupy vyšší institucionální financování), zatímco vliv na lékařské a technické vědy (charakterizované různými typy výstupů) je poměrně problematický. Metodika má negativní dopad na kvalitu výsledků¹⁹ v sociálních a humanitních vědách.

Metodika využívá pouze údaje z Informačního systému VaVal, který obsahuje poměrně podrobné informace o veřejném financování a o všech výzkumných výsledcích vytvořených s využitím veřejné podpory VaVal. (Tento systém také poskytuje určité informace o poskytovatelích, VO a o programech a dokončených výzkumných záměrech.) Neobsahuje však informace o počtu výzkumníků (informace o pracovním zatížení, údaje o FTE) v hodnocených VO. Tyto informace lze získat z výročních zpráv VO a z šetření (databáze) Českého statistického úřadu. Využívání těchto údajů pro potenciální hodnocení VO nebo stanovení výše institucionálního financování je však omezeno, protože údaje z těchto zdrojů (nejen údaje o počtech výzkumníků, ale také o financování) se významně liší v porovnání s jinými zdroji, pravděpodobně z důvodu odlišných metodik nebo chyb při vykazování.

Další slabé stránky se ukáží, porovnáme-li český systém s mezinárodní praxí:

- V mezinárodní praxi existují různé metodiky hodnocení a zásady financování pro univerzity a jiné výzkumné organizace.
- V mezinárodní praxi mají výzkumné organizace zaměřené na základní výzkum vyšší podíl na institucionálním financování (instituty Maxe Plancka, NIH, Akademie věd Rakouské republiky), zatímco organizace specializující se na aplikovaný výzkum a spolupráci se soukromým sektorem mají nižší podíly na institucionálním financování a většina jejich finančních zdrojů pochází z projektů a smluv (Fraunhoferovy instituty, Technické výzkumné centrum Finska VTT).

17 Prezentace prof. Opatrného o financování výzkumu; 20. schůze představenstva Rady vysokých škol, která proběhla 23. října 2014 [online], [cit. 2015-02-09]. Dostupné z: http://www.radavs.cz/prilohy/20p5_EIPRVS231014.pptx

18 Zápis z 20. schůze představenstva Rady vysokých škol, která proběhla 23. října 2014 [online], [cit. 2015-02-09]. Dostupné z: <http://www.radavs.cz/clanek.php?c=1637&oblast=16>

19 MÜNICH, D. (2014). *Dobry a zly kafemlejek II* [online], [cit. 2015-02-09]. Dostupné z: <http://metodikahodnoceni.blogspot.cz/2014/12/dobryzly-kafemlejek-ii.html>

Silné stránky:

- Stávající systém institucionálního financování vytváří konkurenční prostředí povzbuzující výzkumníky a výzkumné organizace k vyšší výkonnosti.
- Výzkumné organizace vyvinuly svoje vlastní interní mechanismy pro rozdělování institucionálního financování.
- Ze zákona mají výzkumné organizace relativně vysoký stupeň autonomie ve smyslu přidělování a používání institucionálního financování.
- Některé výzkumné organizace (velké organizace a univerzity) mají svoje vlastní auditní jednotky a provádějí hodnocení výzkumu.

Slabé stránky:

- Krátký (roční) cyklus hodnocení výzkumných organizací a distribuce institucionálního financování neumožňují rozvoj dlouhodobých strategických plánů v rámci výzkumných organizací.
- Užítí výstupu, jenž je výsledkem hodnocení na základě Metodiky, je pro strategické řízení výzkumných organizací poměrně omezené z důvodu obecného a souhrnného charakteru těchto hodnocení.
- Metodika a její principy financování měly negativní dopad na chování výzkumníků, kteří přizpůsobovali svoje výstupy Metodice za účelem maximalizace počtu bodů v RIV.
- Používání institucionálního financování je vázáno na roční cykly státního rozpočtu.

Příležitosti:

- Očekávaná úprava zákona č. 130/2002 Sb. a zákon o vysokých školách mohou vytvořit vhodné podmínky pro používání a rozdělování institucionálního financování v rámci výzkumných organizací (včetně interních hodnocení výzkumu a výzkumných týmů).
- Výzkumné organizace zavedou principy profesionálního řízení na všech úrovních.
- Výzkumné organizace vyvinou systém hodnocení a monitorování vedoucí k účinnějšímu využívání institucionálního financování. Do hodnocení budou zapojeni i zahraniční odborníci.

Rizika:

- Pokračující konzervativní přístup výzkumníků ke změnám může vytvářet odpor k nové Metodice hodnocení, nebo způsobovat zpoždění a napětí s možným negativním dopadem na současný výzkum.
- Potřeba omezit veřejné výdaje může negativně ovlivnit výši institucionálního financování.
- Poskytovatelé mohou stanovit příliš podrobné nebo tvrdé podmínky pro přidělování a využívání institucionálního financování.

V porovnání se systémem financování výzkumných záměrů vytváří stávající systém institucionálního financování konkurenčnější prostředí, které stimuluje výzkumné organizace a výzkumníky k produkci vyšší kvality a/nebo většího množství výstupů VaVal. Metodika je však často používána nejen na úrovni výzkumné organizace, ale také na nejnižší úrovni – na úrovni jednotlivých výzkumníků. V tomto případě jsou výzkumníci odměňováni podle počtu bodů v RIV, jež generují.²⁰ To následně ovlivňuje jejich chování v tom směru, že přizpůsobují výstupy tak, aby odpovídaly Metodice; stimuluje to tedy účelové chování.

20 ŽÍŽALOVÁ, P., V. ČADIL, O. POKORNÝ a M. KOSTIČ (2011). *Podpora vytváření strategií zaměřených na realizaci výsledků VaV v praxi a ochranu duševního vlastnictví a motivace spolupráce s aplikačním sektorem*. Studie TC AV ČR [online], [cit. 2015-02-09]. Dostupné z: <http://www.vyzkum.cz/storage/att/18C0C6E0BEDC982432D14A62BD739099/A%204-1%204-2%20Strategie%20a%20motivace%20TT.pdf>

Časté změny Metodiky vedou k situaci, kdy vedení výzkumných organizací nezná do poslední chvíle částku institucionálního financování pro následující rok. To vytváří překážku pro sestavování a zavádění dlouhodobých strategických plánů. Používání institucionálního financování pro dlouhodobé aktivity (včetně velkých investičních aktivit) je omezeno, protože toto financování je vázáno na roční cykly státního rozpočtu.

Pouze některé univerzity, ústavy AV ČR a některé velké výzkumné organizace mají vlastní interní mechanismy pro rozdělování institucionálního financování. Některé výzkumné organizace (konkrétně ústavy AV ČR a velké výzkumné organizace) mají vlastní interní auditní jednotky a provádějí vlastní hodnocení výzkumu a výzkumných jednotek. Ústavy AV ČR mají velmi komplexní systém hodnocení. Ten pokrývá všechny ústavy a je řízen centrálně v pětiletých cyklech. AV ČR disponuje také atestačním systémem, který hodnotí každého výzkumníka (a je organizován na úrovni institucí).

Institucionální financování je poskytováno v synergii s dalšími zdroji financování výzkumných organizací, zejména s operačními programy (spolufinancovanými strukturálními fondy EU). Zatímco se institucionální financování soustřeďuje spíše na stabilizaci výzkumných týmů (mzdy) a provozních nákladů, operační programy zajišťují kapitálové výdaje (nákup nového vybavení, modernizace, nové budovy atd.).

Budoucí rozvoj institucionálního financování bude záviset na nadcházející úpravě zákona č. 130/2002 Sb. a zákona č. 111/1998 Sb. (zákon o vysokých školách). Tato úprava by mohla odstranit nebo alespoň omezit nejistotu ohledně výše institucionálního financování pro příslušné organizace. Výstupem jednoho z projektů Metodiky je návrh, co by se mělo změnit v zákonech a jak by měl být začleněn nový systém hodnocení a financování.

V každém případě by výzkumné organizace mohly zavést profesionální řízení, rozvíjet systémy monitorování a hodnocení odpovídající mezinárodním standardům a těžit ze synergií vyplývajících z nových operačních a mezinárodních programů.

Na základě analýzy SWOT by měla být vzata v úvahu následující doporučení při přípravě nové Metodiky hodnocení a zásad financování:

1. Částka přidělená poskytovatelům by měla být v souladu s centrálně definovanými zásadami financování, jež jsou společné pro všechny poskytovatele.
2. Institucionální financování by nemělo být poskytováno na základě každoročního hodnocení. Toto hodnocení a výsledné částky institucionálního financování by měly být zajištěny a poskytovány na delší období. Podobně platí, že metodika hodnocení a zásady financování by se neměly každý rok (nebo dva roky) měnit, ale měly by být dlouhodobě neměnné.
3. Metodika hodnocení a zásady financování by měly zohledňovat kvalitativní aspekty prováděných aktivit VaVal a vzít v úvahu různé mise výzkumných organizací. V tomto smyslu by bylo vhodné používat kombinaci výkonnostního financování a výzkumných smluv.

2.2.7 Český systém institucionálního financování v mezinárodním srovnání – hlavní doporučení

Na základě porovnání systémů institucionálního financování v pěti zemích s českým institucionálním systémem financování můžeme dospět k následujícím klíčovým shrnutím, jež by měla být brána v potaz při sestavování revidovaných zásad financování pro Českou republiku:

- Na rozdíl od srovnávaných zemí s poměrně stabilními systémy pro provádění výzkumu čelí Česká republika rostoucímu počtu VO způsobilých pro institucionální financování a také vysoké fragmentaci celého výzkumného systému. Tato situace vyplývá z přístupu zdola nahoru při začleňování VO do systému institucionálního financování, který je v České republice uplatňován, kde výzkumné organizace bez ohledu na typ mohou zažádat RVVI prostřednictvím příslušného poskytovatele, aby se staly způsobilými k institucionálnímu financování. Způsobilost je v současné době posuzována na základě definice VO vymezené evropskou a českou legislativou. Ačkoliv tato způsobilost formálně neopravňuje VO k institucionálnímu financování, ve skutečnosti všechny způsobilé VO získávají institucionální financování podle svých minulých výzkumných výkonů.

Doporučení č. 1: Zahnutí VO do systému institucionálního financování je politickým rozhodnutím a jako takové by mělo být přijímáno tvůrci politiky na vysoké úrovni v rámci systému VaV, tj. ministerstvy nebo Radou pro výzkum. Metodika hodnocení nebo zásady institucionálního financování nemohou zastoupit nebo nahradit politické rozhodnutí.

- Navzdory fragmentaci českého výzkumného systému a heterogenitě VO ve vztahu k jejich misi existuje jediná metodika hodnocení a soubor zásad financování pro univerzity, ústavy Akademie věd i pro jiné výzkumné organizace – všechny jsou hodnoceny podle shodné metodiky a financovány podle stejných zásad. Jedná se o poměrně unikátní systém v mezinárodním srovnání. Stávající systém v ČR odráží systém, jenž se obvykle používá pro rady pro výzkum (a tedy pro vědecký výzkum), tj. primární rozdělení celkového rozpočtu do vědeckých oblastí. V pěti srovnávaných zemích nezískávají univerzity, vládní laboratoře a RTO institucionální financování výzkumu podle shodných zásad. V případě PRFS existuje přísné rozlišení mezi různými typy VO za účelem zajištění konkurence mezi VO se stejnou (podobnou) funkcí ve výzkumném systému.

Doporučení č. 2: Metodika hodnocení a zásady financování by měly být navrženy s ohledem na poslání výzkumných organizací v systému výzkumu a vývoje a měly by se vyhnout soutěžení mezi VO s různými misemi.

- Základním účelem institucionálního financování je dlouhodobý strategický rozvoj VO. Systémy institucionálního financování ve srovnávaných zemích jsou proto ze své povahy stabilní a zavádění jakýchkoliv změn bývá postupné. Český systém institucionálního financování prošel v posledním desetiletí několika rychlými změnami, které měly negativní dopad na stabilitu a předvídatelnost financování, zejména u VO menší velikosti. Teprve v posledních letech po provedení mezinárodního auditu byly zavedeny tlumicí faktory s cílem vyhnout se zásadním meziročním rozdílům ve výši institucionálního financování.

Doporučení č. 3: Změny v zásadách institucionálního financování by měly být zaváděny přírůstkově, aby byl zajištěn dostatečný čas pro úpravy na obou stranách – u zadavatelů (poskytovatelů finančních zdrojů) i u vykonavatelů (VO).

- Systémy institucionálního financování ve srovnávaných zemích obvykle obsahují několik složek kombinujících systém PRFS s jinými schémata financování, jako jsou výkonnostní smlouvy nebo blokové granty. Výkonnostní smlouvy nemusí být vůbec spojeny s financováním. Ačkoliv se význam jednotlivých složek mezi různými typy VO zpravidla liší, složka v podobě systému PRFS je většinou poměrně malá, a v důsledku toho ovlivňuje pouze malou část celkového financování příslušné VO. Systém PRFS je nicméně účinný pro dosažení změny v chování a výkonnosti VO.

V České republice existuje jednotný systém pro přidělování institucionálního financování napříč všemi typy VO. Tento systém se skládá ze složky založené na minulé úrovni institucionálního financování a ze složky PRFS. Jednotnost kritérií pro složku PRFS českého schématu institucionálního financování pro všechny VO nebere v úvahu různé role a postupy zavedené ve VO. Navíc nedokáže rozlišovat úlohu institucionálního financování u VO s různým zaměřením (tj. značný význam pro základní výzkum, ale mnohem menší význam pro aplikovaný výzkum).

Doporučení č. 4: Zavedení několika složek institucionálního financování umožňuje kombinování prvků kontinuity, stability a podnětů pro požadovanou změnu chování. Umožňuje také diferenciaci schémat institucionálního financování pro různé typy VO.

- Výkonnostní smlouvy hrají důležitou roli v systémech institucionálního financování ve srovnávaných zemích jako nástroje dialogu mezi VO a jejich zadavateli. Využívají se na podporu VO, aby tyto dosahovaly dohodnutých cílů, které jsou v souladu s politickými cíli zadavatele. Výkonnostní smlouvy nevyhnutelně vyžadují monitorovací aktivity ze strany ministerstev/poskytovatelů financování. Poskytovatelé institucionálního financování v České republice hrají méně aktivní roli než podobné organizace ve srovnávaných zemích, pokud jde o definování dlouhodobého strategického směřování výzkumu prováděného výzkumnými organizacemi, za něž jsou tyto poskytovatelé financování odpovědní. S výjimkou AV ČR rozděluje poskytovatelé institucionálního financování výzkumným organizacím výhradně na základě předchozích výsledků (body v RIV) a bez budoucí perspektivy ohledně požadovaných výzkumných cílů.

Doporučení č. 5: Výkonnostní smlouvy jsou vhodnými nástroji pro aktivaci dialogu mezi ministerstvy/poskytovateli financování a VO. Umožňují zejména propojit cíle VO s politickými cíli zadavatele.

3 Revidované principy financování pro Českou republiku

Tato kapitola poskytuje odpovědi na soubor výzkumných otázek obsažených v zadávací dokumentaci. Jejich seznam je uveden v následující tabulce, jež současně odkazuje čtenáře k příslušné podkapitole, kde na tyto výzkumné otázky odpovídáme.

Tab. 8 Výzkumné otázky a umístění odpovědí

VÝZKUMNÉ OTÁZKY	PODKAPITOLA S (HLAVNÍMI) ODPOVĚĐMI
Vytvoření zásad pro rozhodování o rozdělování institucionálního financování mezi poskytovatele podpory výzkumu tak, aby nedocházelo ke křížové podpoře z jiných zdrojů institucionálního financování (např. na vzdělávání).	3.1.4, 3.2.1
Vytvoření koordinačních mechanismů mezi poskytovateli podpory výzkumu pro zajištění přiměřeného oborového pokrytí a účinného sdílení národních a mezinárodních výzkumných infrastruktur.	3.1.5, 3.1.6, 3.1.7
Vytvoření zásad pro financování tak, aby odrážely měnící se národní priority a přitom udržovaly jistou stabilitu institucionálního financování.	3.1.8
Doporučení, kolik finančních prostředků rozdělit mechanicky podle stanoveného vzorce v porovnání s výkonnostními smlouvami.	3.2.2, 3.2.3, 3.2.4
Předběžný návrh pravidel pro přidělování financování podle vzorce na základě výsledků hodnocení hodnocených jednotek (WP2).	3.4
Předběžný návrh vzoru výkonnostní smlouvy pro různé typy výzkumných organizací.	3.3.1
Určení, jak bude fungovat podávání zpráv a jaké sankce může ministerstvo použít, aby vynutilo nasmlouvaný výkon.	3.3.2
Určení postupu a kritérií pro rozhodování, kdy a jak umožnit vstup nových výzkumných organizací do systému financování.	3.5
Role kapitálových zdrojů a metoda jejich plánování a přidělování.	3.1.6

Jak je patrné z otázek pro tuto studii, měli jsme za úkol navrhnout systém financování založený na nové Metodice hodnocení a připravit vzorec pro financování založený na výsledcích hodnocení. Nový systém financování by měl být využit pro „institucionální podporu dlouhodobého koncepčního rozvoje výzkumné organizace na základě zhodnocení výsledků“, což je jeden z několika toků institucionálního financování výzkumu v České republice. Naše konkrétní návrhy a doporučení pro systém financování je tudíž třeba použít v České republice pouze pro pokrytí této části institucionálního financování (zvaného ve stručnosti „institucionální financování výzkumné organizace“). Mluvíme-li o institucionálním financování obecněji, např. o jeho funkci ve výzkumném systému, používáme termín institucionální financování.

Kromě vzorce pro financování založeného na výsledcích hodnocení jsme byli také požádáni, abychom do systému institucionálního financování zahrnuli výkonnostní smlouvy. Stejně jako nová Metodika hodnocení i nové zásady financování mají platit pro všechny typy výzkumných organizací. Na základě tohoto nástinu zadání navrhujeme v této kapitole zásady financování pro všechny výzkumné organizace, přičemž zohledňujeme specifika různých výzkumných organizací.

Rámcem, který navrhujeme, může pojmut různé scénáře, tj. různé priority výzkumné politiky spojené s institucionálním financováním výzkumných organizací. Náš základní scénář je orientován na zvyšování celkové kvality výzkumu a poskytuje prostor pro zlepšení

každé výzkumné organizaci (a výzkumné jednotce). Zohledňuje tak skutečnost, že výzkumné organizace a výzkumné jednotky (VJ) nemusí uspět v prvním kole hodnocení z různých důvodů, v neposlední řadě proto, že nemají zkušenosti s peer review hodnocením. Tyto důvody by měly být nejprve prošetřeny. Avšak rámec, jenž navrhujeme, může rovněž pojmout scénář pro zvyšování excelence a společenské významnosti a také scénář pro postupné utlumování institucionálního financování slabých výzkumných organizací.

V podkapitole 3.1 popisujeme kontext pro zásady institucionálního financování VO, sledujeme přitom obecné koncepty institucionálního financování (3.1.1), kategorie VO a zásady jejich institucionálního financování (3.1.2), konkrétní výchozí situaci v České republice (3.1.3), křížové financování mezi různými zdroji institucionálního financování (3.1.4), adekvátní oborové pokrytí (3.1.5), účinné sdílení a využívání národních a mezinárodních výzkumných infrastruktur (3.2.6), financování stávajících a vznikajících velkých infrastruktur pro VaV (3.1.7) a potřebu stability institucionálního financování v prostředí měnících se národních priorit (3.1.8). Následně pokračujeme předložením základních zásad financování (3.2), diskutujeme podrobněji výkonnostní smlouvy (3.3) a výkonnostní systém financování výzkumu (3.4). Podkapitola 3.5 popisuje, jak mohou nové výzkumné organizace vstoupit do systému financování.

3.1 Kontext pro zásady institucionálního financování výzkumných organizací (VO)

3.1.1 Obecné koncepty institucionálního financování VO

Institucionální financování lze konceptualizovat jako dlouhodobý vztah mezi dvěma organizacemi: financujícím orgánem čili poskytovatelem (zadavatelem) a výzkumnou organizací (vykonavatelem). Jinými slovy řečeno, veřejné institucionální financování vyjadřuje odpovědnost státu převzetím účasti a podílu ve výzkumné organizaci, kterou (spolu)financuje. Toto hledisko se zdá být zvláště důležité v České republice, kde je „vlastnický vztah“ veřejného sektoru k výzkumným organizacím slabý. To také naznačuje, že se musí brát v úvahu kontext a historie a že institucionální paměť je důležitá pro obě strany, zadavatele i vykonavatele.

Základním běžně uváděným odůvodněním pro poskytování institucionálního financování je skutečnost, že umožňuje výzkumným organizacím chovat se strategicky a orientovat se na dlouhodobý horizont, což snižuje riziko jejich konvergence k aktuálním „módním“ tématům, spojené se ztrátou diversity celého výzkumného systému. Institucionální financování rovněž poskytuje výzkumným pracovníkům prostor k rozvíjení nápadů, jež ještě nejsou dostatečně zralé pro externí soutěž. V mnoha zemích se institucionální financování poskytuje na obecně prospěšné vybavení a podpůrné služby, které nemohou být snadno přiřaditelné k jednotlivým grantům.

Nejčastější chápání institucionálního financování je takové, že potřebuje zajišťovat kontinuitu, stabilitu, udržitelnost a pružnost institucionálního rozvoje a že dlouhodobý výpadek v institucionálním financování vede k „vyprázdnění“ výzkumných organizací.²¹

Účelové financování naproti tomu zajišťuje kvalitu a významnost výzkumu pomocí hodnocení peer review či jinými postupy výběru podle kvality, umožňuje selektivitu (tj. financováním pouze nejlepších nebo určitých témat) a může být přizpůsobeno tak, aby ovlivnilo chování v určitých směrech, například ke spolupráci nebo k výzkumu v tematických prioritách. Má kratší časový horizont a vyšší strukturovanost, a tím dovoluje flexibilní použití zdrojů v souladu s tím, jak se věda vyvíjí. Motivuje výzkumné pracovníky a zabraňuje dominanci služebně starších pracovníků nad finančními zdroji. Výhodou účelového financování je přímocí odpovědnosti za používání zdrojů. Na druhou stranu je rozdělování účelové podpory celkově dražší než v případě institucionálního financování, neboť granty zahrnují vysoké transakční náklady spojené s přípravou projektů a jejich hodnocením.²²

Významnost různých forem financování (institucionálního, účelového) se liší pro různé typy výzkumných organizací, neboť mají odlišná poslání a jejich výzkum je zasazen do různého kontextu a cílí na různé skupiny uživatelů (jiné výzkumníky, průmysl, veřejný sektor atd.). Z těchto a několika dalších důvodů, k nimž patří např. regionální umístění nebo specializace subjektu, nemají různé výzkumné organizace stejný přístup k účelovému financování. Důležitou zásadou je tedy to, aby systém financování zohledňoval různá poslání a specifika, jakož i komplexní souvislosti financování výzkumných organizací. Svá rozhodnutí o financování by měla odpovědná ministerstva ideálně opírat o důkladné porozumění „finančním profilům“ výzkumných organizací, tj. kompletnímu přehledu a analýze různých zdrojů financování výzkumné organizace (včetně účelového financování). Je to nezbytné pro pochopení, jak změny institucionálního financování VO ovlivní rozpočet výzkumné organizace celkově.

21 GEORGHIOU, L. *Effects of Public Funding Systems on Research in the United Kingdom*. Předneseno na „The Impacts of Impact Measurement“, Vídeň, 25. září 2014.

22 GEORGHIOU, L. *Effects of Public Funding Systems on Research in the United Kingdom*. Předneseno na „The Impacts of Impact Measurement“, Vídeň, 25. září 2014.

Podíl institucionálního financování ve vztahu k celkovému rozpočtu se liší pro různé typy organizací. Jednoduché pravidlo zní: čím je výzkumná organizace blíže trhu, tím menší institucionální financování dostává (viz např. ústavy německé Fraunhoferovy společnosti v porovnání se Společností Maxe Plancka). Nakonec je to politické rozhodnutí, jaký podíl institucionálního financování by měla výzkumná organizace získat. V mnoha zemích fungují různé mechanismy financování, které činí oblast institucionálního financování zcela „neuspořádanou“. Nicméně ve většině zemí je to považováno za běžný atribut diferencovaného mnohoúrovňového a mnoho-účastnického vědního a výzkumného systému.

Zkušenost z dalších zemí ukazuje, že jakákoli reforma institucionálního financování trvá dlouho: po přípravné fázi následuje první realizace nového systému financování, což vede k přechodnému období získávání nových zkušeností a učení se, což nejpravděpodobněji povede k revizi systému financování na základě zkušeností učiněných v prvním období. Poté následuje druhá fáze realizace nového systému financování atd. Dohromady pak snadno zabere dvě až tři období financování, než nový systém může fungovat plynule, z čehož vyplývá, že trpělivost a vytrvalost jsou základními předpoklady úspěšného veřejného řízení institucionálního financování VO.

3.1.2 Kategorie VO a zásady jejich institucionálního financování

Podkladová zpráva 2 – Typologie výzkumných organizací a vlivy prahových hodnot Metodiky hodnocení (Typology of Research Organisations and the Effects of the EM Thresholds) pojednává detailně o různých typech VO v České republice, popisuje zahrnuté kategorie a podkategorie a diskutuje, jak je ovlivňují prahové hodnoty pro způsobilost v nové Metodice hodnocení.

Použité kategorie jsou zaznamenány v tabulce 9. Pro účely této zprávy jsou podkategorie uvedeny pro ilustraci. (Podrobně je o nich pojednáno v Podkladové zprávě 2.)

Tab. 9 Kategorizace VO v České republice

KATEGORIE VO	ZKRATKA KATEGORIE VO	PODKATEGORIE VO
Vědecko-výzkumné organizace	ScRO	AV ČR
		IVV – soukromá
		IVV – veřejná a státní
		Výzkumná infrastruktura
		Fakultní nemocnice
Výzkumné organizace odvětvového výzkumu a podnikových služeb	IBRO	Zemědělsko-potravinářská RTO
		Průmyslová RTO
		VO podnikových služeb
Výzkumné organizace poskytující veřejné služby	PSRO	Státní laboratoř
		VO poskytující služby pro politiku
Národní zdroje	NatRes	VO poskytující služby pro kulturu

Zásady, podle nichž různé země poskytují výzkumným organizacím institucionální financování, vycházejí z ekonomiky znalostí (viz podkapitola 2.1.4). Tyto zásady jsou jednoduché a platí ve většině zemí. Ústřední je za prvé produkce veřejných statků a za druhé, zda stát zřizuje organizace pro vytváření znalostí ve svůj prospěch.

Od výzkumu prováděného ve **vědecko-výzkumné organizaci (ScRO)** se obecně očekává, že produkuje poznatky, jež jsou veřejným statkem. Trh je přirozeně nemůže produkovat a stát za ně musí platit. To vede k potřebě poskytování institucionálního financování výzkumu – buď samostatně, nebo v současnosti většinou jako jedné ze složek kombinovaného financování, které zahrnuje

i externí financování získané v soutěži projektů. Je to záležitost státu, aby rozhodl, jaké organizace považuje pro tento účel za ScRO. „Volný vstup“ by měl za následek ztrátu rozpočtové kontroly, proměnu národních výzkumných kapacit ve směrech, jež nutně nemusí odpovídat strategickým záměrům, a nárůst problémů s kvalitou a jejím měřením. Velmi málo zemí tedy poskytuje institucionální financování jiným ScRO než těm, které byly vybrány státem. Právní forma ScRO bývá různá a nezáleží na ní. Například ve Švédsku dostávají všechny státní univerzity a Chalmers institucionální financování výzkumu, přestože Chalmers je soukromá nadace. Důležité je však rozhodnutí státu, že Chalmers bude součástí kapacit národních ScRO a že s ní bude nakládáno stejným způsobem jako se státními univerzitami. Klíčové zde je to, že účelem Chalmers je vzdělávání a výzkum – není to zisková organizace a plní stejnou funkci jako státní univerzity.

Jestliže převažujícím cílem nějaké ScRO je produkce veřejných statků, pro účely institucionálního financování zpravidla nevádí, že poskytuje i další služby. Většina univerzit provádí nějaký smluvní výzkum pro stát nebo průmysl, z něhož jim plyne i určitý zisk. ScRO jsou neziskové organizace v tom smyslu, že podílníkům nevyplácejí dividendy. V některých letech mohou vytvářet zisky, ty jsou ale znovu investovány do hlavních činností ScRO.

VO odvětvového výzkumu a podnikových služeb (IBRO) rovněž produkují veřejné statky – obvykle ale zlomkem své celkové činnosti. Konceptně je jim poskytováno institucionální financování jako platba za produkci veřejných statků. Nejlépe je to pochopitelné představením obchodního modelu RTO, jako jsou finské VTT nebo Fraunhoferovy instituty. Tyto organizace dostávají institucionální financování, aby mohly vyvíjet poznatky a schopnosti, které jsou o krok napřed před potřebami průmyslu. Obecně je tento výzkum publikován, neboť má charakter veřejných statků. Subvence nebo institucionální financování odlišily IBRO od komerčního poradenství ve dvou směrech. Za prvé umožňuje produkci veřejných statků, jež by nebyla možná v plně komerční organizaci. Za druhé označuje IBRO jako státem vybranou instituci pro plnění zvláštní role v národním inovačním systému. Na základě těchto veřejných statků se pak IBRO zabývají podpůrnými činnostmi (VaV, vzdělávání, školení, testování atd.) pro aplikační sféru, za které je běžně stanovena cena tak, že alespoň pokryjí své náklady. IBRO tak mají dva typy činností: výzkum a využití výzkumu ve prospěch aplikační sféry. Technické poradenství je součástí druhé jmenované oblasti činnosti a nedostává podporu.

IBRO jsou neziskové organizace jako ScRO. V praxi mohou některé vlastnit ziskové organizace – například Fraunhofer Ventures rozvíjí začínající společnosti; jakékoli případné zisky nabyté IBRO jsou znovu investovány do činností IBRO. Podílníkům (pokud jsou, protože mnohé IBRO jsou nadace) nepřináší zisk.

Výzkumné organizace poskytující veřejné služby (PSRO) zakládá stát, aby mu poskytovaly služby a/nebo vytvářely veřejné statky. Například výzkumný ústav veřejného zdraví podává státu informace používané při navrhování a zavádění politiky péče o zdraví. Obvykle pro takové služby nemají jiné zákazníky než vládu, takže takové organizace běžně vlastní stát. Zvláště v UK a USA mohou být tyto organizace i soukromé: některé jsou „vlastněny státem, provozovány firmou“, kde jsou soukromou společností provozovány na základě smlouvy o službách; některé jsou „vlastněny firmou, provozovány firmou“, kde jsou tyto PSRO plně privatizovány. Ať je forma vlastnictví jakákoliv, stát platí prostřednictvím institucionálního financování (a často navíc prostřednictvím smlouvy za služby netýkající se výzkumu). Některé PSRO, zejména např. metrologické laboratoře nebo geologické ústavy, prodávají služby odvětvovým zákazníkům a spotřebitelům. Ty však nejsou podporovány pomocí institucionálního financování. V některých případech stát skutečně očekává z těchto činností zisk, aby mohl křížově financovat činnosti PSRO pro stát. U žádného modelu se nepředpokládá, že institucionálně financovaná část činností bude vytvářet zisk, s výjimkou případů PSRO provozovaných firmou, které mohou vytvořit běžnou úroveň zisku a vyplácet jej podílníkům. Jakkoli vlastněné PSRO mají určitý druh výkonnostní nebo provozní smlouvy uzavřené s ministerstvem, jež je vlastní. Reflektuje to rozhodnutí státu mít a provozovat zvláštní zařízení. Obchodní společnosti se nemohou jednoduše založit jako PSRO a požádat o institucionální financování.

Národní zdroje (NatRes), jako jsou knihovny a muzea, běžně nedostávají institucionální financování na výzkum. Majitel je často součástí centrálního nebo regionálního státu, mohou ale být i soukromé. I když pro ně může být provádění nějakého výzkumu prospěšné, není to jejich převládající činnost či jejich hlavní účel. Spíše jsou zcela financovány svými vlastníky.

Od července 2014 platí nové Nařízení Komise EU (GBER), které definuje VO takto:

„Organizací pro výzkum a šíření znalostí se rozumí subjekt (např. univerzita nebo výzkumný ústav, agentura pro transfer technologií, zprostředkovatel v oblasti inovací, fyzický nebo virtuální spolupracující subjekt zaměřený na výzkum) bez ohledu na jeho právní postavení (zřízený podle veřejného nebo soukromého práva) nebo způsob financování, jehož hlavním cílem je provádět nezávisle základní výzkum, průmyslový výzkum nebo experimentální vývoj nebo veřejně šířit výsledky těchto činností formou výuky, publikací nebo transferu znalostí.“

To je v souladu s výše uvedeným pojednáním. Ke sporu může dojít tam, kde organizace usiluje o to, stát se VO, a ve skutečnosti má soukromé záměry, jejichž odrazem není výplata dividend vlastníkům, nýbrž opatření privilegovaného přístupu ke statkům financovaným z veřejných prostředků. Podle nařízení

„Vykonal-li tento subjekt rovněž hospodářské činnosti, je třeba o financování, nákladech a příjmech souvisejících s těmito činnostmi vést oddělené účetnictví. Podniky, které mohou uplatňovat rozhodující vliv na takovýto subjekt, například jako podílníci nebo členové, nesmějí mít přednostní přístup k výsledkům, jichž dosáhl.“

To znamená, že společnost nemůže oddělit své výzkumné oddělení výzkumu jako dceřinou organizaci proto, aby dostala institucionální subvenci, jestliže má v úmyslu monopolizovat produkované poznatky. Ve většině zemí by takové organizace nemohly být v žádném případě uznány nebo ustanoveny jako ty, které mají produkovat výzkumné veřejné statky ve prospěch státu.

V České republice existují v praxi případy, jež z našeho pohledu některé z těchto zásad porušují – co se týká určitých IBRO téměř zcela.²³ Pokud ovšem dodržují platné zákony, má český stát plné právo dělat to, co uzná za vhodné. Nicméně bychom doporučovali využít tyto zásady při rozhodování, která organizace má být brána v úvahu pro institucionální financování výzkumu.

3.1.3 Konkrétní výchozí pozice v České republice

Nad rámec zásad vysvětlených výše jsme se zabírali některými klíčovými otázkami, jež pro návrh zásad financování vyplývají z dřívější studie²⁴:

- nedostatek kvalitního řízení ve veřejném sektoru na straně zadavatele,
- nedostatečný „vlastnický vztah“ na obou stranách, zvláště však na straně zadavatele, ale i mnoha vykonavatelů (patrně ve slabém managementu),
- nedostatek důvěry obyvatelstva ve veřejné instituce.

Role institucionálního financování VO pro různé (typy) výzkumných organizací se liší z několika důvodů: z důvodu jejich rozdílného poslání hraje výzkum v jejich portfoliu činností různou roli, např. v ústavu AV ČR je výzkum primární činností, zatímco v případě muzea je to jen jedna z mnoha činností a určitě ne ta nejdůležitější; ne všechny (typy) výzkumných organizací mají přístup ke stejným formám financování, např. univerzity mají rovněž finanční zdroje na výuku a zvláštní univerzitní fondy pro výuku Ph.D., což Akademie věd nemá, jelikož tituly Ph.D. neuděluje. Akademie věd dále disponuje zvláštním zdrojem pro financování přístrojů a zařízení (pocházejícím z „nákladů vztahujících se k činnostem RVVI, GA ČR, TA ČR a AV ČR“). Naproti tomu výzkumné organizace odvětvového výzkumu a podnikových služeb (IBRO), výzkumné organizace poskytující veřejné služby (PSRO) a výzkumné organizace zajišťující národní zdroje (NatRes) musí na nákup vybavení pro výzkum používat institucionální financování VO (viz podkapitola 3.1.4), pokud pro obstarání vybavení potřebného pro jejich hlavní činnosti nepoužijí jiné zdroje financování.

Jsou zde však už určité pozitivní zkušenosti se sjednáváním výkonnostních smluv v souvislosti s „regionálními výzkumnými centry“ a „centry excellence“ založenými z operačního programu Strukturálních fondů EU „Výzkum a vývoj pro inovace“. Tyto výkonnostní smlouvy se od institucionálního financování VO, jimž se v této zprávě zabýváme, samozřejmě liší, chceme však poukázat na fakt, že sjednávání, uzavírání a realizaci výkonnostních smluv lze provést i v českém prostředí – o čemž někteří aktéři pochybovali.

3.1.4 Křížová podpora mezi různými zdroji institucionálního financování

První reakcí externího pozorovatele je údiv. Proč je tato otázka kladena? Proč je to v České republice problém? Existují nějaká právní omezení nebo podmínky? Je to jen formální problém, nebo se jedná o skutečný problém? Pokud je to skutečný problém, co přesně je předmětem tohoto problému? Nebo je to jen vnímáno jako problém, přičemž jeho zdrojem je celá řada jiných problémů?

Na základě rozhovorů, které jsme vedli, se jeví spojitost mezi otázkou křížového financování a faktem, že různým typům výzkumných organizací, nebo dokonce v rámci jednotlivých typů výzkumných organizací (např. univerzity a Akademie věd) jsou dostupné rozdílné zdroje financování. Zdá se, že hlavním problémem je (údajná) křížová podpora výuky skrze prostředky na výzkum (a naopak).

23 Viz Podkladová zpráva 2 – Typology of Research Organisations and the Effects of the EM Thresholds

24 Viz ARNOLD, E., B. GOOD, F. OHLER, B. TIEFENTHALER a N. VERMEULEN. *The Quality of Research, Institutional Funding and Research Evaluation in the Czech Republic and Abroad*. Thematic Report no. 3, International Audit of Research, Development & Innovation in the Czech Republic, 2011.

Z rozhovorů vyplynulo, že nevýzkumné jednotky vylepšují výstupy výzkumu, aby získaly RIV body (a následně i institucionální financování VO), jež pak použijí pro výuku; například prý registrují učebnice jako vědecký výstup. Nová Metodika hodnocení přispěje k vyřešení tohoto problému, neboť takové výzkumné jednotky budou hodnoceny prostřednictvím hodnotitelů. Pokud žádný výzkum neprovádějí a institucionální financování VO používají pro výuku, odhalí se to v peer review a VJ obdrží nízké hodnocení.²⁵ Nízké hodnocení se převede na nízké financování a zaručí zvláštní pozornost univerzity (viz dále podkapitola 3.4.3).

K dalšímu příkladu „křížové podpory“ může docházet na univerzitách, kde údajně používají fondy pro výuku k úhradě zařízení pro výzkum, kdežto Akademie věd má na zařízení pro výzkum vlastní rozpočet.

Zbytek výzkumných organizací musí na úhradu vybavení pro výzkum používat institucionální financování VO nebo (je-li dosažitelný) příjem z jiných zdrojů.²⁶

Jiným příkladem je, že univerzity dostávají zvláštní univerzitní financování na studenty Ph.D. Studenti doktorského stupně píší odborné články, které jsou vkládány do informačního systému (RIV), a prostřednictvím metodiky hodnocení generují univerzitě další institucionální financování VO.²⁷ Akademie věd však nedostává toto financování na studenty Ph.D., jelikož tituly Ph.D. neuděluje, a tím zpravidla neobdrží body za publikace dosažené Ph.D. studenty.²⁸ Zavedením systému hodnocení založeného na peer review, jenž navrhuje, tento problém zmizí, pokud je to vůbec problém.

Z jiného úhlu pohledu se lze na tento problém podívat skrze zkušenosti, jak je tento problém řešen v jiných zemích, a zda je to vůbec považováno za problém. Například v Rakousku a Nizozemsku probíhá institucionální financování univerzit formou blokového grantu pro výuku a výzkum, takže křížová podpora v oblasti institucionálního financování není problematickým bodem. V Nizozemsku dostává každá výzkumná univerzita podle předpisu celkovou částku (blokový grant) na výuku a výzkum; toto přidělení se skládá ze složky na výuku a složky na výzkum, toto rozlišení je však jen pro účely výpočtu. Vedení holandských univerzit a výzkumných institucí mají ve výzkumu vysoký stupeň autonomie a mohou také svobodně přidělovat financování (dokonce mezi výzkumnými a výukovými činnostmi). Ve Švédsku může dojít ke křížovému financování mezi výzkumem a výukou v IVV, nepovažuje se to ale za problém, který by vyžadoval řešení. V Norsku mohou univerzity v rámci limitů používat výukové fondy pro výzkum a naopak. Nenahlíží se však na to jako na problém.

Univerzity jsou nabádány, aby si samy vytvořily svoje priority, jelikož nemají zvláštní rozpočty pro výuku a výzkum. Některé instituce dostávají více financí na výzkum než jiné, ale je na každé instituci, aby sama rozhodla o interní vyváženosti mezi výukou a výzkumem.²⁹

Ve světle mezinárodní praxe si ve skutečnosti myslíme, že křížové financování není skutečným problémem, pokud instituce používají finanční prostředky v souladu s jejich úlohou a podle zákona. Stupeň autonomie výzkumné organizace vzhledem k internímu přidělování financování je nakonec velmi vysoký a není významně omezován zákony či poskytovateli. Uvedli jsme, že některé z otázek jevících se jako problém budou zmírněny používáním metodiky hodnocení podle peer review. Další sporné otázky, jako je například zjevná nedostatečnost fondů pro výuku, nemohou být řešeny pomocí nového systému financování výzkumu, protože je to mimo oblast systému financování výzkumu.

3.1.5 Zajištění přiměřeného oborového pokrytí

V zemích, které jsme zkoumali, neexistuje koncepce přiměřeného oborového pokrytí. Typické uspořádání je takové, že univerzity a jiné výzkumné organizace samy rozhodují o tématu zaměření svého výzkumu, pokud je to v rámci jejich celkové úlohy a specializace.³⁰ V souladu s mezinárodní praxí bychom proto doporučovali opuštění myšlenky přiměřeného oborového pokrytí na celkové

25 V případě VJ, která má příliš málo publikací pro účast v hodnocení. Tato skutečnost může být náznakem, že „něco by mohlo být špatné“, zejména je-li výzkumná jednotka velká. V tom případě VJ zasluhuje zvláštní pozornost vedení univerzity.

26 Viz Podkladová zpráva 7 – The institutional funding system in the Czech Republic

27 Stejná logika platí pro účelové financování. Výzkumné organizace mohou získat účelové financování, jež jim umožní publikovat odborné články nebo produkovat jiné výstupy. V současném systému jim to v důsledku umožní získat více RIV bodů, a tedy vyšší institucionální financování VO.

28 Pokud studenti Ph.D. uvedou na publikaci afiliaci příslušného výzkumného ústavu, AV ČR (či jiná výzkumná organizace, kde jsou studenti Ph.D. zaměstnáni) obdrží body za publikace jimi napsané. Zdá se však, že k tomu nedochází příliš často.

29 Viz Podkladová zpráva 6 – R&D governance and institutional funding in international practice

30 Viz Podkladová zpráva 6 – R&D governance and institutional funding in international practice

úrovni ve vztahu k PRFS. Běžnou praxí je usilovat o naplňování cílů výzkumné politiky, které jsou zaměřeny na změny v oborovém či problémovém pokrytí pomocí účelového financování projektů nebo programů.

Je zde však otázka pokrytí vztahujícího se nikoli k oborům či vědním disciplínám, ale k „úkolům, jež by měly být naplněny“ v systému VaV, jako je například školení mladých výzkumných pracovníků. Jedním ze způsobů, jak řešit takové otázky, jsou výkonnostní smlouvy (viz podkapitola 3.3), zvláště ve vědecko-výzkumných organizacích.

Navíc některé instituce, zejména výzkumné organizace poskytující veřejné služby a výzkumné organizace zajišťující národní zdroje, často a zpravidla plní ve státě úkoly, které „je třeba splnit“, jako je například zkoumání a sledování invazivních druhů a zmírňování jejich nepříznivého vlivu na domácí flóru a faunu, nebo udržování kulturní paměti. V mnoha takových organizacích představuje výzkum primární úkol a slouží veřejnému sektoru, typicky ministerstvům a/nebo skupinám uživatelů, jež neprovádějí výzkum (např. pěstitelé jablek, chodci, řidiči atd.), tím, že poskytují výsledky aplikovaného výzkumu, aby zlepšily činnosti veřejného sektoru a skupin uživatelů. Dalším primárním úkolem výzkumných organizací poskytujících veřejné služby je poskytování služeb (např. soudních šetření, měření radioaktivity, nakládání s vodou atd.), kde realizace vlastního výzkumu je klíčová pro aktualizaci používaných metod, udržení kroku se současným vývojem a rozvoj vlastních schopností. Je odpovědností ministerstva, zpravidla zakládajícího ministerstva, vytvořit těmto subjektům základní podmínky pro plnění svěřených úkolů odpovídajícím způsobem.

Pokud by si ministerstva přála větší pokrytí konkrétních oborů (např. výzkum zabývající se společenskými výzvami nebo perspektivními technologiemi), existuje zde možnost založení tematického programu pomocí cíleného financování, podobně jako program Alfa nebo Epsilon, které jsou realizovány Technologickou agenturou České republiky (TA ČR). To je způsob, jaký je běžný i v jiných zemích, např. v Norsku nebo Rakousku.³¹

3.1.6 Efektivní sdílení a využívání národní a mezinárodní výzkumné infrastruktury

Infrastrukturu výzkumu lze obecně kategorizovat podle velikosti na základě nákladů a rozsahu³²:

- **Drobné vybavení** jako mikroskopy nebo soubory dat, jež je potřeba zakoupit. Ve většině zemí pokrývá náklady na takové vybavení „pokladní hotovost“ instituce nebo výzkumné skupiny.
- Pak existují **velká výzkumná zařízení**, např. strojní zařízení, které může stát několik set tisíc euro (česká legislativa zde užívá termín „infrastruktura“).³³ Zde je financování obtížnější. Výzkumné skupiny/instituce mohou být schopny získat nějaké financování z výzkumné rady jako součást financování projektu, nebo v rámci konkrétních programů financování infrastruktury výzkumu. Rostoucí počet zemí má tedy speciální programy financování, když uznají, že se jedná o problém, jenž byl příliš dlouho ignorován. Nebo musí ve svých výzkumných organizacích vyjednávat, aby dostaly financování z rozpočtu institucionálního financování. Ve většině zemí jsou středně velké položky vybavení běžně financovány institucionálním financováním, účelovým financováním či kombinací obou.
- Potom existují opravdu **velké výzkumné infrastruktury**, např. urychlovače částic (česká legislativa zde užívá termín „velká infrastruktura“).³⁴ V České republice (jako ve většině dalších evropských zemí) existuje Cestovní mapa pro takové rozsáhlé výzkumné infrastruktury a je zde samostatný fond pro jejich financování rozdělující dlouhodobé účelové financování. Financování těchto velkých výzkumných infrastruktur je popsáno v podkapitole níže.

Ve většině zemí nebývá financování výzkumné infrastruktury pravidelné a soustavné. Střídají se období velkých investic s nízkými investicemi.

V České republice je financování výzkumné infrastruktury **ve smyslu vybavení pro výzkum** nepravidelné. Univerzity běžně používají fondy pro výuku k placení za vybavení pro výzkum, kdežto Akademie věd má pro výzkumné vybavení vlastní rozpočet.³⁵ Mnoho

31 Viz Podkladová zpráva 6 – R&D governance and institutional funding in international practice

32 Tato kategorie nezahrnuje výzkumné organizace zajišťující národní zdroje, jako jsou muzea, archivy atd., které jsou v našem kontextu výzkumnými organizacemi a s nimiž je nakládáno jako se zvláštním druhem výzkumné organizace.

33 Viz Podkladová zpráva 7 – The institutional funding system in the Czech Republic

34 Viz Podkladová zpráva 7 – The institutional funding system in the Czech Republic

35 Viz Podkladová zpráva 7 – The institutional funding system in the Czech Republic

výzkumných organizací umístěných mimo Prahu mohlo požádat o financování nových infrastruktur prostřednictvím Strukturálních fondů EU (Operační program VaVpl). Zbytek výzkumných organizací musí používat institucionální financování VaV nebo (je-li k dispozici) příjem z jiných zdrojů. Dochází zde tedy k nerovnosti. Za této situace by měla platit základní zásada, že příslušná ministerstva odpovídající za poslední jmenovanou skupinu výzkumných organizací se musí zabývat otázkou vybavení pro výzkum ve svých výzkumných organizacích. Předpokladem je, aby odpovědná ministerstva provedla úplnou analýzu situace financování svých výzkumných organizací (viz též podkapitola 3.1.1). A navíc by měl být jakýkoli mechanismus financování navržen tak, aby zajistil, že velké investice pro výzkumné vybavení budou vycházet z výzkumné strategie.

Efektivní využití výzkumné infrastruktury může být důležitější než sdílení. Platí to pro výzkumné infrastruktury používané hlavně vnitropodnikově, zvláště pro první dvě výše uvedené kategorie. Je dokázáno, že neefektivnější používání výzkumné infrastruktury je charakterizováno velkým podílem interního použití. Na druhou stranu je efektivní využití charakterizováno existencí atraktivních výzkumných programů v organizacích, kde jsou výzkumné infrastruktury umístěny, dále existencí kvalifikovaných a aktivních klíčových pracovníků, kteří pracují na výzkumné infrastruktuře, a také jasnými podmínkami pro přístup k výzkumné infrastruktuře externími subjekty v případě, že existuje kapacita infrastruktury pro sdílení. Výzkumná infrastruktura by tedy měla být probírána v kontextu atraktivních výzkumných programů, spolehlivých pracovníků a dobrého řízení (viz například kritéria hodnocení používaná v OP VaVpl).

Dostupností a používáním výzkumné infrastruktury se zabývá nová Metodika hodnocení, podle níž to představuje jeden ukazatel pro kritérium „Výzkumné prostředí“.

3.1.7 Financování stávajících a vznikajících velkých infrastruktur VaV

Definice

Zákon č. 130/2002 Sb. definuje velké výzkumné infrastruktury jako „jedinečné výzkumné zařízení, včetně jeho pořízení a souvisejících investic a zajištění jeho činnosti, které je nezbytné pro ucelenou výzkumnou a vývojovou činnost s vysokou finanční a technologickou náročností a které je schváleno vládou a zřizováno jednou výzkumnou organizací pro využití též dalšími výzkumnými organizacemi“. Tato definice je v souladu s obvyklým mezinárodním konceptem výzkumných infrastruktur, užívaným například Evropskou komisí (viz Cestovní mapa ESFRI).

Za účelem hodnocení stávajících a vznikajících výzkumných infrastruktur v České republice byla v roce 2014 navržena Metodika hodnocení. Tato Metodika hodnocení upřesňuje definici zákona č. 130/2002 Sb. a definuje výzkumné infrastruktury (RI) jako „unikátní zařízení nebo virtuální platformy zřízené v jakémkoli výzkumném oboru, jež poskytují výzkumné komunitě zdroje a služby pro špičkový výzkum a vývoj. Takové RI mohou být „jednotlivě umístěné“, „rozdělené“ nebo „virtuální“, začleněné v nadnárodních sítích a mohou mít různé právní formy. RI jsou zřizovány i pro použití jinými výzkumnými organizacemi a dalšími uživateli za předem definovaných a transparentních podmínek“. Ve srovnání s definicí zákona č. 130/2002 Sb. zahrnuje toto pojetí všechny výzkumné infrastruktury bez ohledu na jejich schválení vládou. Umožňuje tak hodnotit všechny existující i vznikající výzkumné infrastruktury.

V následujícím textu používáme termín „velká výzkumná infrastruktura“ v souladu s mezinárodní praxí a dvěma výše uvedenými definicemi. Tento termín používáme pro existující i vznikající infrastruktury, tj. nikoli výlučně pro infrastruktury schválené vládou. Termín „velká výzkumná infrastruktura“ používáme proto, abychom infrastruktury odlišili od výzkumného vybavení jakékoli velikosti, které je popsáno v podkapitole 3.1.5.

Současná situace

Aktuální Cestovní mapa velkých infrastruktur pro výzkum, experimentální vývoj a inovace v České republice z května 2011 označuje třicet čtyř projektů prioritních velkých výzkumných infrastruktur v České republice a jedenáct projektů prioritních velkých výzkumných infrastruktur s českou účastí, jež jsou umístěny v zahraničí. Kromě toho označuje osmnáct slibných projektů, které se mohou stát velkými výzkumnými infrastrukturami v budoucnosti.

V roce 2014 bylo provedeno důkladné dvoustupňové hodnocení všech existujících i plánovaných projektů velkých výzkumných infrastruktur. Toto hodnocení proběhlo na základě údajů předložených výzkumnými organizacemi, jež své projekty dobrovolně registrovaly. Bylo hodnoceno celkem sto devatenáct projektů, z nichž úspěšně prošlo hodnocením padesát osm projektů, které budou zahrnuty do aktualizace národní Cestovní mapy velkých infrastruktur pro výzkum, experimentální vývoj a inovace, jež se právě připravuje.

V současné době jsou zde dva hlavní typy zdrojů financování velkých výzkumných infrastruktur. Náklady na výstavbu vznikajících velkých výzkumných infrastruktur jsou pokrývány hlavně Operačními programy – VaVpl a Praha – Konkurenceschopnost. Ačkoli stavba nových velkých výzkumných infrastruktur bude v budoucnosti velmi omezená, nový Operační program Výzkum, vývoj a vzdělávání pro léta 2014–2020 bude subvencovat dokončení fáze výstavby probíhajících projektů velkých výzkumných infrastruktur (např. ELI-Beamlines). Provozní náklady projektů velkých výzkumných infrastruktur schválených vládou jsou od roku 2010 převážně financovány dlouhodobým účelovým financováním MŠMT. V letech 2010–2015 byly třiceti pěti projektům přiděleny téměř čtyři miliardy Kč.

Pokud jde o právní formu, velké výzkumné infrastruktury v České republice jsou součástí jedné či více výzkumných organizací, které jsou právně odpovědné za jejich činnost. Dá se však předpokládat, že některé velké výzkumné infrastruktury se v budoucnosti mohou stát samostatnými právními subjekty (např. ELI-Beamlines).

Navrhovaná schémata financování

Existující schéma financování velkých výzkumných infrastruktur v České republice je ve shodě s mezinárodní praxí. Stavební náklady se obvykle oddělují od provozních nákladů a od nákladů na výzkum realizovaný ve velkých výzkumných infrastrukturách. Z hlediska tohoto základního konceptu financování nepředpokládáme žádné podstatné změny.

Pro stavbu velkých výzkumných infrastruktur se zdají být nejvhodnějším zdrojem Strukturální fondy EU. Při zohlednění investic do velkých výzkumných infrastruktur, vynaložených v letech 2009–2013, považujeme za žádoucí prozíravý přístup české výzkumné politiky k investicím do výstavby nových velkých výzkumných infrastruktur.

Současný mechanismus financování provozních nákladů velkých výzkumných infrastruktur se zdá být vhodný a v souladu s mezinárodní praxí. Komplexní hodnocení existujících a vznikajících projektů velkých výzkumných infrastruktur, jež bylo provedeno v roce 2014, je dobrým základem pro strategický přístup výzkumné politiky k financování budoucích velkých výzkumných infrastruktur v České republice. Schéma účelového financování související s národní Cestovní mapou velkých infrastruktur pro výzkum, experimentální vývoj a inovace umožňuje výběr projektů, které jsou ve shodě se strategickými cíli.

Předpokládá se financování výzkumu realizovaného ve velkých výzkumných infrastrukturách obdobně jako financování výzkumu prováděného výzkumnými organizacemi. V tomto ohledu mohou velké výzkumné infrastruktury nebo jejich mateřské výzkumné organizace požádat o národní nebo mezinárodní účelové financování a získat institucionální financování.

V novém systému institucionálního financování mohou být velké výzkumné infrastruktury buď organizační jednotky existujících VO, nebo nově vytvořené samostatné právní subjekty. V prvním případě vstupují velké výzkumné infrastruktury do systému institucionálního financování jako součást VO, kde je management VO odpovědný za rozdělení institucionálního financování mezi organizační jednotky. Ve druhém případě, kdy velké výzkumné infrastruktury vstupují do nového systému institucionálního financování jako nové samostatné právní subjekty, platí obecná pravidla pro vstup do systému financování, popsaná v podkapitole 3.1.6. Znamená to, že za financování velké výzkumné infrastruktury bude nejdříve zodpovědný zakladatel, než odpovědní tvůrci výzkumné politiky rozhodnou o způsobilosti nové velké výzkumné infrastruktury pro institucionální financování.

3.1.8 Změna národních priorit a potřeba stability institucionálního financování VaV

V prvním kroku potřebujeme rozeznávat různé typy priorit, zejména rozlišovat mezi tematickými prioritami (např. nano, energie, přírodní vědy aj.) a systémovými prioritami (např. vazby mezi vědou a průmyslem, rozvoj lidských zdrojů).

V námi zkoumaných zemích není institucionální financování spojeno s národními prioritami nebo strategiemi a výzkumné organizace je mohou volně používat, samozřejmě v rámci svého poslání, a mohou si stanovit vlastní priority. Národní tematické priority jsou (a měly by být) financovány hlavně účelovým financováním (skrze programy).

Systémové priority jsou spojeny s institucionálním rozvojem a Mezinárodní audit VaVal v ČR jasně ukazuje, že institucionální rozvoj by měl mít v České republice prioritu. Jedním z cílů české politiky je vytvoření stabilních podmínek pro koncepční rozvoj výzkumných organizací.³⁶ Znamená to, že (určitá) stabilita institucionálního financování VaV není v tomto kontextu protikladem k národními prioritám, jelikož slouží systémové prioritě, tj. institucionálnímu rozvoji českých výzkumných organizací. Další cíle politiky výzkumu jsou s touto otázkou bezprostředně spojeny, především zlepšování kvality řízení VaV na národní úrovni a posilování excelence ve výzkumu.

Národní systémové priority mohou být rovněž financovány účelovým financováním (např. výzkumná centra financovaná ze strukturálních fondů, program Centra kompetence, doktorské školy). Systémové priority se silnými institucionálními dopady by měly být součástí institucionálního řízení a zpravidla budou řešeny ve výkonnostních smlouvách (např. rozvoj lidských zdrojů; viz podkapitola 3.3).

V dlouhodobém horizontu navrhujeme posílení vazeb mezi účelovým (projektovým) financováním VaV a institucionálním rozvojem. To znamená, že v návrzích projektů budou muset žadatelé poskytnout přesvědčivé odpovědi na otázku: „Jak daný projekt přispěje k dosažení celkových cílů Vaší organizace?“

3.2 Základní zásady financování

V této podkapitole jsou představeny základní zásady financování, o něž se opírá nový systém financování.

Jak je naznačeno výše (podkapitola 3.1.1), veřejné institucionální financování výzkumu je pojato v kontextu dlouhodobého pracovního vztahu mezi příslušným ministerstvem a výzkumnou organizací. Veřejné institucionální financování vyjadřuje odpovědnost a vlastnictví státu tak, že stát má zájem a hmotnou účast ve výzkumných organizacích, které (spolu)financuje. V tomto kontextu vytváří institucionální financování spolehlivou základnu pro institucionální rozvoj, a proto nesmí být předmětem krátkodobé politiky. Veřejné institucionální financování výzkumu a jeho základní zásady by v ideálním případě měly být stanoveny v dlouhodobé strategii VaVal, která je podporovaná všemi důležitými politickými silami, a bude tudíž zachována po dobu delší, než je volební období.

3.2.1 Rozdělení institucionálního financování VO mezi poskytovateli podpory výzkumu

Nezbytným předpokladem pro navrhovaný model financování je, že jednotlivé typy výzkumných organizací, jako jsou vědecko-výzkumné organizace, výzkumné organizace odvětvového výzkumu a podnikových služeb, výzkumné organizace poskytující veřejné služby, výzkumné organizace zajišťující národní zdroje (viz Podkladová zpráva 2 – Typologie výzkumných organizací a vlivy prahových hodnot Metodiky hodnocení), mají oddělené finanční prostředky (rozpočty nebo rozpočtové položky). Důvodem je, že různé typy výzkumných organizací plní ve společnosti různé úlohy a funkce. Neměly by tudíž soutěžit o stejné rozpočtové prostředky, protože to může vést k tomu, že některé výzkumné organizace už nebudou schopné plnit své role. Jedná se o průlom oproti současnému systému financování, kde se všechny výzkumné organizace ucházejí o institucionální financování VO bez ohledu na svůj typ, což je praxe kritizovaná v Mezinárodním auditu VaVal v ČR.

Je zapotřebí chápat, že tato typologie je založena na funkci organizací, nikoli na jejich právní formě. To zajišťuje, že se vzájemné soutěže účastní pouze organizace se stejnou funkcí. Pokud použijeme typologii založenou na právní formě, začínáme směšovat funkce v jedné typologii a nutíme výzkumné organizace s jednou funkcí soutěžit s výzkumnými organizacemi s jinou funkcí.

Tento předpoklad je v souladu s mezinárodní praxí, kde běžně existují různé rozpočtové fondy pro rozdílné typy výzkumných organizací. Rozdělování všeobecně závisí na právních normách (odpovědnostech), historii (např. na velikosti rozpočtu), politice, programech, (podnikatelských) jednotlivcích (nebo naopak). Například v Rakousku nejsou veřejné univerzity a neuniverzitní výzkumné organizace financovány ze stejného rozpočtu: existují oddělené rozpočty pro veřejné univerzity (jeden společný „fond“), pro výzkumné organizace, jako jsou Rakouský vědecký a technologický institut a výzkumné ústavy Akademie věd Rakouska (individuální fondy), pro organizace aplikovaného výzkumu, k nimž náleží Rakouský technologický institut, Joanneum Research (individuální fondy)³⁷ atd. V ostatních zemích je to podobné.

Konečné rozhodnutí, kolik prostředků bude alokováno různým fondům, je rozhodnutím politickým, které má být provedeno tvůrci politiky.³⁸ Pro přechod z jednotného rozpočtu pro institucionální financování všech typů VO na více různých rozpočtů pro VO různých typů navrhujeme následující postup: jako výchozí situaci doporučujeme vzít současné výdaje na institucionální financování na výzkumnou organizaci (střední hodnoty nebo aritmetické průměry za několik let). To by byla výchozí situace zajišťující kontinuitu a stabilitu, i když to může být považováno za nespravedlivé vzhledem k novému rozdělení institucionálního financování VaV v důsledku použití Metodiky. Navrhovaná výchozí situace je nicméně transparentní a předvídatelná, což je důležité, jestliže stanovení prostředků pro různé typy výzkumných organizací vyžaduje politické rozhodnutí.³⁹

37 Viz Podkladová zpráva 6 – R&D governance and institutional funding in international practice

38 Politické rozhodnutí neznamená jen rozhodnutí politiky, ale zahrnuje také rozhodnutí státní správy/ministerstev.

39 To znamená, že současná Metodika hodnocení („Metodika“) nebude v námi navrhovaném systému financování používána. Takže pro výpočet výchozího bodu navrhujeme spíše použití současných výdajů na institucionální financování VO než body RIV.

Rámeček 1 – Kategorie „Vědecko-výzkumné organizace“

Vědecko-výzkumné organizace (ScRO) jsou instituce, jejichž primární funkce spočívá v provádění výzkumu ve prospěch výzkumné komunity. Zahrnují instituce, které mají jako hlavní činnost provádění výzkumu (ústavy AV ČR) a/nebo výuku a školení budoucích výzkumníků, tj. veřejné a soukromé instituce vysokoškolského vzdělávání, a fakultní nemocnice. Patří k nim také instituce provádějící výzkum pro zlepšení svých služeb pro výzkumnou komunitu, tj. výzkumné infrastruktury (viz Podkladová zpráva 2 – Typologie výzkumných organizací a vlivy prahových hodnot Metodiky hodnocení).

Naše návrhy týkající se stanovení jednoho fondu pro institucionální financování výzkumu ScRO tedy znamenají, že ústavy AV ČR a univerzity mají společný fond pro financování – proti čemuž byly ve veřejné debatě námitky.

Zastáváme názor, že tyto VO mají být financovány ze stejného fondu, a to z jednoho důvodu: ačkoliv se AV ČR a univerzity ve svých celkových rolích liší, provádějí stejný druh výzkumu. To ospravedlňuje soutěžení mezi těmito VO.

Je však možné argumentovat i ve prospěch dvou fondů:

- **Protože** se AV ČR a univerzity ve svých celkových rolích ve výzkumném systému liší, je nutné zabránit jejich přímé soutěži o financování. I když provádějí stejný druh výzkumu, institucionální kontext je různý.
- Působí rovněž za různých podmínek financování (viz např. podkapitola 3.1.6).
- V důsledku toho by neměly být v přímé soutěži o financování.

V případě stanovení jednoho fondu by univerzity a ústavy AV ČR konkurovaly sobě navzájem, zatímco při zavedení dvou fondů by ústavy AV ČR soutěžily jen mezi sebou.

Rozhodnutí, zda mít jeden fond pro všechny vědecko-výzkumné organizace, nebo mít dva fondy, jeden pro AV ČR a jeden pro ostatní ScRO, je politickým rozhodnutím, jež nemůže být integrováno v samotném systému financování.

Jak je naznačeno v podkapitole 3.1.1, odpovědná ministerstva by ideálně měla opírat svá rozhodnutí týkající se financování o důkladné porozumění „profilům financování“ výzkumných organizací. Pro různé typy VO neexistuje nic takového, jako je „vhodný finanční profil“. Je však důležité analyzovat a pochopit situaci financování každé výzkumné organizace (resp. všech typů VO) a posoudit, zda tato situace umožňuje VO plnit jejich roli a misi ve výzkumném systému a společnosti, či nikoli. Na základě toho bude možné lépe stanovit, jak velký by měl být fond pro daný typ výzkumné organizace.

Odpovědnými ministerstvy jsou Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstvo průmyslu a obchodu, Ministerstvo vnitra, Ministerstvo zdravotnictví, Ministerstvo zemědělství, Ministerstvo kultury, Ministerstvo obrany a Akademie věd, jejíž postavení v tomto kontextu odpovídá postavení ministerstva. Ministerstva, která pozbyla rozpočtovou kapitolu na VaV pro své výzkumné organizace poskytující veřejné služby (např. ministerstva životního prostředí a dopravy) a jejichž finanční prostředky na VaV přešly na Ministerstvo školství mládeže a tělovýchovy, by rovněž měla konzultovat ohledně rozhodování o velikosti „fondů“, aby bylo zajištěno, že zájmy VO, které jsou v jejich kompetenci, budou adekvátně zastoupeny.

3.2.2 Složky systému financování

Na základě našeho mandátu jsme navrhli systém financování zahrnující tři složky: blokový grant, výkonnostní smlouvu a PRFS (systém financování výzkumu podle výkonnosti; viz obrázek 5).

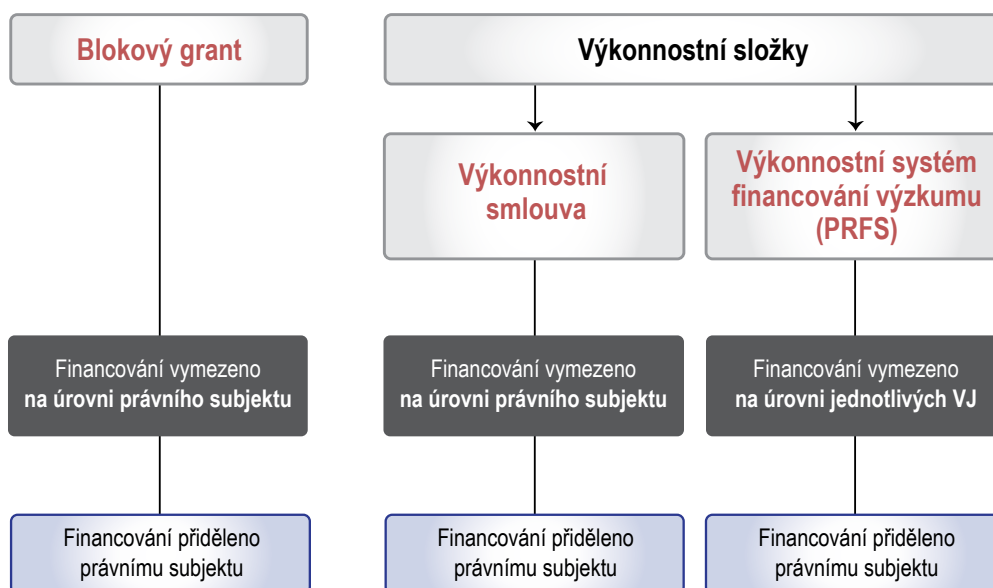
Aby byla zajištěna spolehlivost a stabilita, část institucionálního financování VO bude přidělena formou *blokového grantu*, stejně jako v současném systému financování založeném na Metodice hodnocení, jež platila v letech 2013–2015 (viz 2.2.2).

Zatímco blokový grant poskytuje záruku a zajišťuje kontinuitu, výkonnostní složka financování odráží jak minulou výkonnost, tak i budoucí rozvoj a záměry. Výkonnostní složka institucionálního financování VO proto bude zahrnovat:

- *výkonnostní systém financování výzkumu (PRFS)*, jenž přiděluje financování podle nové Metodiky hodnocení⁴⁰ a je založen zejména na vyhodnocení výkonnosti v příslušných oborech a typech výzkumných organizací externími hodnotiteli, kteří hodnotí hlavně výkonnost v minulosti, ale i strategie v budoucnosti,
- (vyjednanou) *výkonnostní smlouvu* uzavřenou na základě jednání mezi vládou (ministerstvem) a příslušnou výzkumnou organizací.

Obrázek 5 ukazuje, na jakém základě je stanoveno institucionální financování VaV a komu je toto financování přidělováno. Blokované granty a výkonnostní smlouvy jsou přidělovány výzkumným organizacím jako právním subjektům a jsou vymezeny na základě rozpočtu přiděleného výzkumným organizacím v předchozím období financování. Názory na finanční prostředky přidělované s využitím PRFS jsou různé. Finanční prostředky jsou stanovovány na základě počtu bodů dosažených výzkumnými jednotkami (VJ) a jsou následně agregovány na úroveň výzkumné organizace jako právního subjektu, který získá financování v rámci systému PRFS.

Obr. 5 Rozdělení zdrojů financování podle typu nástroje



Zdroj: Technopolis Group

3.2.3 Podíly složek financování

Blokový grant

Navrhujeme, podobně jako v současném systému, aby blokovaný grant v prvním období financování, tj. po prvním hodnocení založeném na nové Metodice, tvořil 80 % fondu (nebo fondů pro různé výzkumné organizace) a 80 % toho, co každá výzkumná organizace obdržela v předcházejícím období financování.⁴¹ Předchozí období financování by se mělo vztahovat k průměrné výši zdrojů, jež výzkumná organizace obdržela v období tří až pěti let („referenční období financování“) tak, aby byl zohledněn trend financování. Navíc toto vymezené období (tři až pět let) by mělo pokrývat roky, kdy bylo institucionální financování VaV založeno na Metodice hodnocení platné pro roky 2013–2015 (nebo později), která zahrnovala 80% blokovaný grant a 20% část založenou na výkonu. Použití let předcházejících Metodice hodnocení pro období 2013–2015, kdy byl na základě Metodiky přidělován vyšší podíl institucionálního financování VaV, by bylo zavádějící, neboť docházelo k příliš velkým fluktuacím.

Výchozí stav, jenž navrhujeme, zabezpečuje kontinuitu ve vztahu k současné podpoře, kterou získávají zúčastněné výzkumné organizace. Rozhodli jsme se tak z důvodu transparentnosti a stability, přičemž jsme si byli vědomi, že Metodika kvůli svým specifickým problematickým místům vedla k přidělení prostředků poskytovatelům financování a výzkumným organizacím, jež mohou někteří považovat za deformované nebo nespravedlivé.⁴²

Dále v této kapitole (podkapitola 3.4.3) navrhujeme pro VJ, které v novém hodnocení dosáhly nízkého počtu bodů, úpravu zmírňující problémy spojené s výchozí situací.

41 Precedens je v UK, kde byl na začátku RAE přidělen jen malý podíl institucionálního financování podle RAE; poznámka poradního sboru; 10. listopadu 2014.

42 Viz ARNOLD, E., B. GOOD, F. OHLER, B. TIEFENTHALER a N. VERMEULEN. *The Quality of Research, Institutional Funding and Research Evaluation in the Czech Republic and Abroad*. Thematic Report no. 3, International Audit of Research, Development & Innovation in the Czech Republic, 2011.

Výkonnostní systém financování výzkumu (PRFS)

Navrhujeme, aby 15 % celkového institucionálního financování VO bylo založeno na PRFS. Přesunutí 15 % institucionálního financování VO na přidělování prostřednictvím PRFS je v souladu s některými mezinárodními praxemi, např. v Norsku⁴³ nebo v Dánsku. Jak je nyní navrhováno, PRFS by probíhal každých šest let. Zkušenosti s výkonnostními systémy financování výzkumu v jiných zemích ukazují, že i menší podíly rozpočtů přidělených na základě výkonnostních ukazatelů mohou mít na výzkumný systém dramatické účinky.

Zkušenosti z jiných zemí dokládají, že PRFS řídí chování skrze dva aspekty: finanční aspekt a prestiž. Navzdory tomu, co by bylo možné očekávat, je chování výzkumných pracovníků silněji ovlivňováno úrovní prestiže. Získání špatného ohodnocení v PRFS je obecně nesmírnou výzvou ke zlepšení. Z tohoto důvodu je 15% složka PRFS nejen v souladu s postupy v jiných zemích, ale na základě zkušeností bude mít i vliv na chování.

Výkonnostní smlouva

Navrhujeme navázat 5 % financování na „mírně usměrňující“ výkonnostní smlouvu tak, aby byl podpořen institucionální rozvoj a budování kapacit. Výkonnostní smlouvy mohou být sjednávány mezi poskytovatelem podpory (ministerstvem) a výzkumnou organizací na dobu dva a půl nebo tři roky tak, aby byly v souladu s periodičností PRFS. Z důvodu zajištění relevance výkonnostních smluv je zapotřebí, aby také ministerstva, která pozbyla rozpočet na VaV, byla zapojena do jednání o těchto smlouvách. Proto obě ministerstva (financující i zakládající) budou představovat zadavatele a podepisovat tuto výkonnostní smlouvu. Z dlouhodobého hlediska je nezbytné prověřit možnosti převodu odpovědnosti za financování VaV zpět na zakládající ministerstva.

Výraz „mírně usměrňující“ v tomto kontextu znamená, že výkonnostní smlouva by neměla zahrnout celou výzkumnou organizaci se všemi jejími činnostmi, ale cílit na jeden nebo několik strategických projektů zaměřených na dobře definované otázky institucionálního rozvoje, jež budou mít pákový efekt na výzkumnou organizaci jako celek.

Odůvodněním pro tuto „mírně usměrňující“ výkonnostní smlouvu v systému financování je to, že pro zadavatele (poskytovatele/ministerstva) a vykonavatele (výzkumné organizace) je tento nástroj nový. Bude nutné vybudovat kapacity k vyjednávání, implementaci, podávání zpráv a sledování výkonnostních smluv. Jak to lze provést v praxi, je podrobněji ukázáno níže (podkapitola 3.3). Navíc tento přístup zaměřuje výkonnostní smlouvy na projekty, které jsou řízeny na obou stranách, tj. na straně ministerstva a VO.

Navrhli jsme 5% podíl této složky financování, protože výkonnostní smlouvy představují nový nástroj v České republice; tento nízký podíl poskytne výzkumným organizacím příležitost učit se a zavádět změnu kultury financování bez přílišného rizika. Navrhli jsme stejný 5% podíl pro všechny typy výzkumných organizací, neboť institucionální rozvoj je nezbytný pro všechny organizace.

Složky financování alokované na základě výkonnosti budou společně tvořit 20 % celkového institucionálního financování VaV. Avšak za situace, kdy je v českém systému VaV⁴⁴ vysoký procentuální podíl účelového financování (přibližně 50 %), se domníváme, že v systému institucionálního financování VaV by neměly být příliš zvýrazňovány soutěžní prvky tak, aby byla zajištěna stabilita a vytvořen prostor pro budování kapacit.

V současném systému se hodnocení podle vzorce koná každoročně na základě výsledků v předešlém období, tj. v předchozích pěti letech. V budoucnosti je plánováno realizovat hodnocení se zapojením hodnotitelů každých pět nebo šest let, což znamená, že celková částka prostředků přidělovaných příslušným mechanismem institucionálního financování VO je rovněž stanovena na stejné období pěti či šesti let.⁴⁵ Je třeba brát v úvahu i zvyšování platů a úroveň inflace, např. zohledněním inflace a nárůstu platů v ročních splátkách všech tří složek financování.⁴⁶

43 Podkladová zpráva 6 – R&D governance and institutional funding in international practice

44 Viz Podkladová zpráva 7 – The institutional funding system in the Czech Republic

45 Ale opatrně: zkušenosti v UK ukazují, že je třeba přemýšlet o novém kole včas!

46 Znamená to, že na konci období financování by celková částka spotřebovaného blokového grantu dosáhla původních 80 % zvýšených o inflační vyrovnání a nárůsty mezd – toto je třeba brát v úvahu ve státním rozpočtu!

3.2.4 Podíly složek v budoucích obdobích financování

Navrhujeme přidělování institucionálního financování VaV ve výši 80 + 15 + 5 všem typům výzkumných organizací pro první období financování, neboť všechny výzkumné organizace potřebují stabilitu. Avšak je samozřejmé, že jakmile bude systém PRFS a výkonnostních smluv dobře zaveden, může být v příštím období financování podíl blokových grantů a obou prvků podle výkonnosti upraven. Navíc podíly pro různé typy výzkumných organizací se mohou měnit dle jejich potřeb a v závislosti na politických požadavcích, neboť pro různé typy výzkumných organizací existují různé rozpočtové fondy.

To však vyžaduje politické rozhodnutí, jež nemůže být svěřeno PRFS nebo jinému „mechanickému“ systému (či zahraničním poradcům pro tyto záležitosti). Je nutné, aby politické rozhodnutí učinila odpovědná ministerstva. Při úvahách o zvyšování či snižování podílů složek financování navrhujeme vzít v potaz následující zásady:

- Protože stabilita je nejdůležitější funkcí institucionálního financování VO, státní rozpočet disponibilní pro tento účel by neměl podléhat radikálnímu krácení. Blokovaný grant by měl být ze tří složek financování tou největší.
- Jedním z nezbytných předpokladů pro zvýšení podílu PRFS je jeho správné fungování.⁴⁷ Totéž platí pro výkonnostní smlouvy.
- Zkušenosti z jiných zemí ukazují, že tam, kde institucionální financování roste, je tendencí tento nárůst přidělovat prostřednictvím části založené na výkonnosti, což naznačuje, že podíl blokového grantu klesá – přičemž v absolutních relacích se nesnižuje, a tím zajišťuje stabilitu. V zemích, kde je malý nárůst institucionálního financování, zůstávají podíly blokového grantu a části založené na výkonnosti zpravidla téměř stabilní.
- Protože pro různé typy výzkumných organizací existují různé rozpočtové fondy, podíly složek financování mohou být modifikovány samostatně v závislosti na potřebách těchto organizací. Jestliže například určitý typ výzkumné organizace vykazuje specifickou potřebu institucionálního rozvoje, je možné podíl výkonnostní smlouvy zvýšit tak, aby takovou výzkumnou organizaci stimuloval k orientaci na svůj institucionální rozvoj. Pokud je u určité skupiny výzkumných organizací potřeba zvýšit kvalitu, a tato skupina je navíc dostatečně homogenní, takže je výhodná přímá soutěž, může být část financování PRFS zvýšena. Obecnou zásadou je, že změny složek financování musí být v souladu s potřebami a požadavky jednotlivých typů výzkumných organizací, vyjádřenými samotnými organizacemi a jejich vlastníky (zřizovateli).
- To souvisí se skutečností, že velikost podílů by měla být v souladu se strategiemi ministerstev. Je-li strategií ministerstev zvýšení konkurence v jisté skupině výzkumných organizací, pak by se měl podíl PRFS zvýšit. Pokud je strategií ministerstev udržení stability, potom by měl být blokovaný grant ponechán na 80 %. Mají-li ministerské strategie podporovat ve skupině výzkumných organizací institucionální rozvoj, pak by se měla zvýšit složka podle výkonnostních smluv. Odpovídá-li za skupinu výzkumných organizací několik ministerstev, jejich strategie by měly být srovnatelně zohledněny v procesu vyjednávání. Pro jakoukoli změnu strategií se musí brát v úvahu, že institucionální rozvoj trvá dlouho.
- Další důležitou zásadu představuje to, že kombinace financování (financování institucionální/účelové/smluvní) by měla být součástí rozhodování o podílech jednotlivých složek financování v různých typech výzkumných organizací. Jestliže v jisté skupině výzkumných organizací je již vyšší podíl účelového financování, pak složky založené na výkonnosti, zejména PRFS, by neměly být pro zajištění stability a příležitosti pro budování kapacit nadměrně zdůrazňovány. Je-li podíl účelového financování dosti nízký, potom mohou být složky založené na výkonnosti zvýšeny výrazněji. Podíl účelového financování je zpravidla vyšší u výzkumných organizací více zaměřených na aplikovaný výzkum než u výzkumných organizací realizujících základní výzkum.
- Část PRFS je dynamickou složkou systému financování a vede k (požadované) změně ve financování výzkumných organizací (viz Rámeček 2). Jestliže výzkumná organizace obsahuje jen malý počet VJ, může být tato změna velká (předpokladem je, že pokud má výzkumná organizace značný počet VJ, jejich bodové hodnocení se do určité míry vyrovnává, a tím zabraňuje náhlým výkyvům ve financování). Tato nestabilita může být nežádoucí v případě výzkumných organizací, jako jsou výzkumné organizace poskytující veřejné služby (PSRO) a VO zajišťující národní zdroje (NatRes), které ministerstva potřebují v kaž-

47 Zavedení systému hodnocení s využitím peer review bude pro některé výzkumné organizace nové. Především to pro ně bude znamenat potřebu naučit se psát sebehodnotící zprávy. Na úrovni pracovníků spravujících novou Metodiku hodnocení to bude znamenat, že se potřebují naučit, jak slučovat panely atd. Pro Metodiku samotnou z toho vyplývá, že potřebuje být vyzkoušena, např. zajistit, aby ukazatele byly vhodné pro všechny typy výzkumných organizací, což probíhá teď a v příštím roce. Než se ve financování zvýší podíl PRFS, je nezbytné se naučit se systémem pracovat (systém musí poskytnout prostor pro tuto aktivitu). Před uvažováním o zvýšení podílu PRFS musí být provedeno alespoň jedno kolo podle nové Metodiky hodnocení.

dém případě zachovat, protože produkují poznatky, jež vláda potřebuje pro vydávání zákonů nebo nařízení, či pro vytváření „veřejných statků“, jako jsou normy, certifikace atd., nebo kulturních veřejných statků potřebných pro společnost, k jejichž vytváření nemají soukromé společnosti dostatečné pobídky. Za těchto okolností je smysluplné nastavit složku PRFS nulovou a institucionální financování těchto VO založit pouze na blokovém grantu a výkonnostních smlouvách. Kvalita by pak byla zaručena výkonnostní smlouvou, jejíž podíl by se zvýšil. Výzkumná organizace by se samozřejmě stále účastnila nové Metodiky hodnocení, ale výsledky by se netransformovaly přímo do financování (složka PRFS), ale byly by spíše informacemi pro sjednávání výkonnostní smlouvy.

Rámeček 2 – Několik slov o procentních podílech

V této podkapitole jsou často uváděny různé procentní podíly. To může být zavádějící, neboť v absolutních číslech jsou některé procentní podíly stejné, ale vztahují se na odlišné oblasti. Jedná se zejména o následující:

- *Na národní úrovni, na straně výdajů* hovoříme o celkových finančních fondech dostupných pro každý typ výzkumné organizace. To je popsáno vzorcem $80 + 15 + 5$. 80 % disponibilního financování bude přiděleno blokovými granty, 5 % na základě výkonnostních smluv a 15 % prostřednictvím PRFS.
- *Na institucionální úrovni, na straně příjmů* porovnáváme velikosti institucionálního financování VaV získaného v předešlém období financování. Pro zachování stability navrhuje, aby každá výzkumná organizace jako blokový grant získala 80 % částky, kterou obdržela v předcházejícím období financování, a 5 % navíc, uzavře-li s odpovědným ministerstvem/poskytovatelem financování výkonnostní smlouvu. Kromě toho může každá výzkumná organizace získat v závislosti na výsledcích hodnocení podle nové Metodiky hodnocení finanční prostředky pomocí PRFS. To znamená, že mezi tyto výzkumné organizace bude přerozděleno 15 % fondů disponibilních pro daný typ výzkumné organizace.

Na úrovni výzkumných organizací se tak bude podíl finančních prostředků získaných prostřednictvím PRFS lišit: v extrémním případě výzkumná organizace, jež dosáhne prostřednictvím svých VJ nulového počtu bodů, nezíská ve složce PRFS žádné finanční prostředky, tj. tato výzkumná organizace by tak získala celkem 85 % institucionálního financování VaV, které obdržela v předcházejícím období financování. Na druhou stranu výzkumná organizace, jejíž všechny VJ si vedou vynikajícím způsobem, dostane prostřednictvím PRFS relativně vysokou částku, tj. její institucionální financování VaV vzroste na víc než 100 % oproti předcházejícímu období financování. To, co bylo uvedeno výše, vychází z předpokladu, že rozpočtové fondy pro daný typ výzkumné organizace mají stejnou velikost jako v předcházejícím období financování. Budou-li tyto fondy větší (např. v důsledku nastavení ukazatelů), složky blokového grantu a výkonnostní smlouvy, jež budou přiděleny každé VO, by byly příslušně upraveny. Celý fond PRFS by byl větší, ale alokace finančních prostředků by odpovídala dosaženému počtu bodů.

To, co bylo uvedeno výše, vychází z předpokladu, že rozpočtové fondy pro daný typ výzkumné organizace mají stejnou velikost jako v předcházejícím období financování. Budou-li tyto fondy větší (např. v důsledku nastavení ukazatelů), složky blokového grantu a výkonnostní smlouvy, jež budou přiděleny každé VO, by byly příslušně upraveny. Celý fond PRFS by byl větší, ale alokace finančních prostředků by odpovídala dosaženému počtu bodů

3.3 Výkonnostní smlouvy podrobněji

Složka výkonnostních smluv připomíná stávající tok financování pro IVV nazývaný Rozvojové programy (Development Programme), které spravuje Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (MŠMT), jež také podporuje projekty institucionálního rozvoje. Zatímco však současný program pro IVV používá vzorec financování na základě ukazatelů kvality, výkonnostní smlouvy, které zde navrhuje, takové ukazatele nepoužívají, neboť v systému financování je hledisko kvality VaV zohledněno v PRFS. Složka financování podle výkonnostních smluv však předpokládá sankce v případě, že výzkumná organizace smlouvu neplní (viz dále).

Jak je zmíněno výše (viz podkapitola 3.2.4), uzavře-li výzkumná organizace s příslušným ministerstvem výkonnostní smlouvu, k blokovému grantu se dodá dalších 5 %.

Výkonnostní smlouvy se nastavují individuálně s ohledem na specifika každé výzkumné organizace (např. role a úloha, výzkumné profily, institucionální struktura). Jsou „mírně usměrňující“ a podporují institucionální rozvoj a budování kapacit. Spojení „mírně usměrňující“ znamená, že se výkonnostní smlouva **nezaměřuje** na všechny aspekty rozvoje výzkumné organizace, ale soustředí

se na jeden nebo několik dobře definovaných strategických problémů s cílem podpořit institucionální rozvoj.⁴⁸ Tento přístup vychází z očekávaného působení pákového efektu: pokud strategické projekty uspějí, budou mít pozitivní vliv na celou nebo alespoň na podstatnou část výzkumné organizace.

Výkonnostní smlouva představuje smlouvu mezi ministerstvem a výzkumnou organizací o malém počtu strategicky relevantních činností, k jejichž realizaci se výzkumná organizace ve výkonnostní smlouvě zavazuje, aby zvýšila kapacitu VaV a zlepšila pracovní podmínky pro výzkumníky i podpůrné pracovníky. Některé výzkumné organizace byly založeny jedním ministerstvem a nyní jsou financovány jiným (MŠMT). Smlouva se zpravidla uzavírá mezi poskytovatelem finančních prostředků a výzkumnou organizací. Pokud není poskytovatel totožný se zakladatelem, pak obě ministerstva představují zadavatele a budou společně podepisovat výkonnostní smlouvu.

Výkonnostní smlouvy mohou například sjednávat, že

- univerzita zlepší své doktorské studijní programy tím, že posílí jejich propojení s výzkumnými prioritami univerzity nebo zlepší postupy přijímání pracovníků, řízení a kariérního vývoje,
- univerzita se začne zabývat novým oborem nebo začne řešit nový okruh problémů způsobem, jenž časem pravděpodobně vyústí ve vytvoření nové VJ,
- výzkumná organizace si vytvoří interní systém řízení kvality, nebo v případě, že již takový systém má, nechá si jej prověřit externím panelem hodnotitelů, např. zahraniční agenturou pro řízení kvality,
- výzkumná organizace vytvoří a implementuje systém pro atraktivní, mezinárodně kompatibilní kariérní dráhu pro výzkumné pracovníky, modernizuje strukturu svého kariérního řízení (např. zaváděním pozic na omezené funkční období),
- výzkumná organizace vytvoří a implementuje program pro sladění práce a rodinného života pro muže a ženy,
- výzkumná organizace implementuje a financuje program celoživotního vzdělávání svých administrativních pracovníků nebo skupin externích uživatelů atd.

Jestliže výzkumné organizace nechtějí s odpovědným ministerstvem sjednat smlouvu, nebo pokud se dvěma dotčeným stranám nepodaří smlouvu sjednat, výzkumná organizace neobdrží 5% navýšení k blokovému grantu.⁴⁹

Výkonnostní smlouvy se sjednávají mezi výzkumnou organizací a odpovědným ministerstvem na dobu tří let (tj. polovinu celkového období financování trvajícího šest let). Výzkumná organizace podává každoročně hlášení o pokroku učiněném ve strategických činnostech sjednaných ve výkonnostní smlouvě. Realizace výkonnostní smlouvy je hodnocena po třech letech a na základě výsledků hodnocení se sjedná nová smlouva. Klíčové strategické projekty mohou trvat déle než tři roky, proto bude možné uzavírat také smlouvy na šest let s tím, že v polovině období (tedy po třech letech) se posoudí dílčí výsledky.

V následujících dvou podkapitolách prezentujeme podrobnější popis výkonnostních smluv a postupů jejich nastavení a implementace. Tyto podkapitoly se zakládají na našich zkušenostech a znalostech výkonnostních smluv v několika zemích, zvláště v Lucembursku, Rakousku, České republice a Švýcarsku. Jak je nastíněno výše, každá výkonnostní smlouva jako taková zohledňuje konkrétní situaci výzkumné organizace uzavírající smlouvu se svým ministerstvem (či ministerstvy⁵⁰). V následujícím výkladu proto nemusíme rozlišovat mezi různými typy výkonnostních organizací.

3.3.1 Rozsah a obsah „mírně usměrňující“ výkonnostní smlouvy

V tomto textu předkládáme pokyny pro postup přípravy, sjednávání a uzavírání výkonnostní smlouvy mezi ministerstvem a výzkumnou organizací. K tomu ještě poskytujeme návod a základní vzor otázek, které mají být zahrnuty v námi navrhovaných „mírně usměrňujících“ výkonnostních smlouvách.

48 Opakem by byla komplexní smlouva pokoušející se obsáhnout „všechno“, čeho by výzkumná organizace dosáhla během období financování. Komplexní smlouvy (např. v Rakousku) mají sklon oslabovat dohodu (a původní záměr), jelikož ani výzkumná organizace, ani ministerstvo nejsou schopny důkladně kontrolovat široký rozsah otázek.

49 To však vzbuzuje otázku: Co se stane s penězi, které se nerozdělí, protože některé výzkumné organizace nechtějí uzavřít nebo se jim nepodaří uzavřít výkonnostní smlouvu? Doporučujeme přesun peněz do fondu PRFS.

50 Některé výzkumné organizace byly založeny určitým ministerstvem a nyní jsou financovány jiným (většinou MŠMT). Smlouva je zpravidla mezi zakladatelem a výzkumnou organizací. Jestliže zakladatel není identický s poskytovatelem financí, pak zadavatele představují obě ministerstva.

Základní údaje

- Stranami uzavírajícími smlouvu jsou příslušné ministerstvo pro výzkumnou organizaci a výzkumná organizace sama. Existují případy, kdy zakládající ministerstvo není financující ministerstvo, zejména pro několik VO poskytujících veřejné služby (např. Výzkumný ústav vodohospodářský, Centrum dopravního výzkumu). Pro takové případy navrhuje, aby zakládající ministerstvo, tj. ministerstvo se skutečným právním vztahem k výzkumné organizaci, bylo zapojeno do procesu také a zastupovalo zadavatele spolu s financujícím ministerstvem.
- Výkonnostní smlouva je „mírně usměrňující“, tj. zaměřuje se na malý počet dobře definovaných strategických projektů na podporu institucionálního rozvoje.⁵¹
- Výkonnostní smlouva vytváří předpoklady pro budoucí výkonnost. Má být založena na důkladné analýze a pochopení výchozí situace (včetně přiznání, že taková analýza chybí), na důvěryhodných úspěších klíčových pracovníků a vhodných systémech správy a řízení. Zpráva z hodnocení může sloužit k popsání výchozí situace a otázek, jimž by měla být ve výkonnostní smlouvě věnována pozornost.
- Cíle sjednané ve výkonnostních smlouvách musí být dosažitelné a realistické, avšak ambiciózní. Zda tomu tak skutečně je, by mělo být posouzeno podle dřívější výkonnosti VO. Požadavek dosažitelnosti znamená, že cíle musí být dosažitelné vlastními zdroji (peněžní prostředky, hierarchie, důvěra, informace, vedení/orientace).
- Výkonnostní smlouva je závazná pro obě strany, i když přísně vzato se nejedná o smlouvu v právním slova smyslu.
- Prostřednictvím výkonnostní smlouvy dostane výzkumná organizace 5% navýšení k blokovému grantu institucionálního financování VO (viz podkapitola 3.2.3). Na rozdíl od projektů financovaných formou účelové podpory **nemusí** strategické projekty nezbytně zdůvodňovat tuto částku financování. Náklady na strategické projekty mohou být nižší (i vyšší), než je 5% navýšení k blokovému grantu.
- První období financování bude pro obě strany především obdobím učení se. I když jsou v českém výzkumném systému určité zkušenosti s podobnými smlouvami, ne všechna ministerstva a ne všechny výzkumné organizace mohou čerpat z takových zkušeností. K tomu bude nutné zdokonalit jejich vzájemné porozumění.
- Některé projekty dojednané v prvním období se nepravděpodobněji ukážou buď jako příliš ambiciózní, nebo příliš jednoduché, tj. obě strany lépe porozumí tomu, co může a mělo by být obsaženo v následující výkonnostní smlouvě.
- Všechny zúčastněné strany si musí být vědomy, že nejspíše bude trvat více než jedno období financování, než bude tento nový nástroj optimálně využíván.

Postup

- Odpovědné ministerstvo vyzve výzkumnou organizaci, aby předložila návrh strategického projektu (projektů), který (které) chtějí zahrnout do výkonnostní smlouvy. V této výzvě je podrobně uveden požadovaný obsah (a forma) předkládaných návrhů (viz níže).
- Každá výzkumná organizace předloží ministerstvu svůj návrh (své návrhy) na strategický projekt (strategické projekty).
- Obě strany se sejdou k projednání návrhu.
- Je nutné, aby při vyjednávání byly obě strany zastupovány osobami oprávněnými k uzavření výkonnostní smlouvy, a na straně ministerstva navíc osobami, jež jsou obeznámeny s danou výzkumnou organizací.
- Je-li potřeba velká revize návrhu, může být nezbytná jedna nebo více následných schůzek. Menší revize budou většinou proveditelné písemným stykem.
- Možnou alternativu tvoří vyjednávání podporované externím facilitátorem. Měla by to být osoba obeznámená s výzkumem a managementem výzkumu v příslušném typu výzkumné organizace. V případě potřeby vyjednává facilitátor mezi dvěma stranami jako „zastávce“ smlouvy, která je jak ambiciózní, tak proveditelná. Zapojení facilitátorů může být zvláště prospěšné pro ta ministerstva, jež mají menší zkušenosti s vyjednáváním nebo se necítí být dostatečně obeznámena s výkonnostními smlouvami.
- Nakonec se výkonnostní smlouva podepíše.

51 Opakem by byla komplexní smlouva pokoušející se obsáhnout „všechno“, čeho by výzkumná organizace dosáhla během období financování.

Základní vzor výkonnostní smlouvy⁵²

Výkonnostní smlouva bude sestavena na základě vzoru vydaného odpovědným ministerstvem. Výkonnostní smlouvy jsou samozřejmě individualizované, upravené podle konkrétních potřeb VO; nicméně všechny by měly zahrnovat následující body⁵³:

- Strany uzavírající smlouvu o provedení (jména a kontaktní údaje institucí a odpovědných osob).
- Popis strategického projektu (strategických projektů):
 - Východiska: Jaký problém nebo jaká otázka mají být řešeny? Jaká příležitost má být uchopena? Poskytněte důkaz na podporu tohoto bodu!
 - Celkový cíl: Co by se ve výzkumné organizaci změnilo, kdyby byla příležitost uchopena, případně problém a otázka úspěšně vyřešeny? Jaký to má vztah ke strategii výzkumné organizace?
 - Co výzkumná organizace navrhuje udělat pro splnění celkového cíle? Toto je strategický projekt / toto jsou strategické projekty. Strategický projekt může trvat déle než tříleté období jedné výkonnostní smlouvy. V tomto případě rozlišujte mezi celkovým strategickým projektem a dílčím strategickým projektem (dílčími strategickými projekty) pro toto tříleté období výkonnostní smlouvy.
 - Jak se bude strategický projekt realizovat? Poskytněte plán práce včetně důležitých termínů a předběžného časového rozvrhu.
 - Kdo se bude projektu účastnit? Zapojení klíčových pracovníků, včetně uvedení jejich relevantních kvalifikací, rolí a úkolů v projektu.
 - Jaké zdroje bude strategický projekt potřebovat? Odhad nákladů (personální náklady, jiné náklady).
 - Jak budou tyto zdroje financovány?
 - Jaké jsou ukazatele (např. předběžné výsledky, důležité termíny) používané pro sledování strategického projektu (strategických projektů) a jaké je jejich časové rozvržení? Jaké jsou předměty plnění, jichž by mělo být dosaženo po třech letech? V případě projektů plánovaných na více než tři roky: uvést stručný výhled na období po prvních třech letech.
 - Co se stane po strategickém projektu (strategických projektech), aby byla zabezpečena jeho (jejich) udržitelnost?
 - Jaká jsou nejvýznamnější rizika neúspěchu? Jaké by byly důsledky? Jak jsou rizika zmírňována?
- Pravidla pro podávání zpráv: periodicita a způsoby podávání zpráv (viz směrnice v následující podkapitole).
- Pravidla pro zvládání výjimečných situací (např. změna situace instituce, významné nedosažení dílčích a/nebo konečných termínů, ztráta klíčových pracovníků, zpronevěra finančních prostředků aj.).
- Částka financování (blokový grant a navýšení), období financování a úprava splátek.
- Podpisy.

Kritéria pro budoucí posuzování strategických projektů

Jak výzkumná organizace (při přípravě), tak odpovědné ministerstvo (při posuzování) se budou řídit těmito kritérii:

- Má výzkumná organizace přesvědčivý celkový soubor cílů a souvisejících strategií? Jsou tyto cíle/strategie založeny na důkladné analýze současné situace?
- Jsou navrhované strategické projekty ty nejdůležitější pro podporu uvedených cílů/strategií (slouží požadovanému účelu)? Jsou proveditelné z hlediska zdrojů a časového harmonogramu?
- Lze se na klíčové pracovníky spolehnout, že úspěšně realizují navrhované projekty?

⁵² Podrobnější vzor naleznete v dodatku.

⁵³ Tento základní vzor se zaměřuje na obsah, který má být zahrnut v každé výkonnostní smlouvě. Skutečný vzor bude muset být navrhován a formulován podle předpisů, jež uplatňuje každé ministerstvo.

3.3.2 Podávání zpráv a implementace

V této podkapitole popisujeme, jak bude fungovat podávání zpráv a sledování výkonnostní smlouvy. Vysvětlujeme také, jak přistupovat k odchylkám od výkonnostní smlouvy, včetně sankcí.

- Výzkumné organizace budou předkládat příslušnému ministerstvu písemné výroční zprávy o pokroku. Tyto zprávy o pokroku obsahují údaje o provedené práci a dosud dosažených výsledcích, výkaz nákladů a porovnání dosaženého pokroku oproti zamýšleným cílům strategického projektu (strategických projektů), včetně údajů o odchylkách od plánu.
- Zpráva o pokroku bude projednána mezi představitelem výzkumné organizace a odpovědným ministerstvem (nebo ministerstvy, pokud zakládající ministerstvo není financujícím ministerstvem) během výročního jednání o pokroku. V případě neočekávaných událostí, jež vážně ovlivňují postup strategického projektu, je nutné svolat jednání ad hoc.
- Odchytky od smlouvy (např. zpoždění přesahující období smlouvy) je třeba projednat na jednáních o pokroku s možností dohodnout se na změně programu dotyčného projektu (jsou-li pro to dobré důvody!).
- Závěrečné jednání o pokroku ve výkonnostním období se využije k posouzení výsledků dosažených strategickými projekty, jakož i zkušeností získaných během jejich realizace. V závislosti na obsahu výkonnostní smlouvy může být nezbytné externí posouzení. Mohlo by tomu tak být v případě, že zástupci ministerstva se necítí být způsobilí k posuzování, zda odsouhlasený projekt skutečně dosáhl stanovených cílů, či nikoli. V takovém případě by projekt a jeho výsledky mohly být pro ministerstvo posouzeny externím odborníkem. Obecně by však ministerstvo a výzkumná organizace měly být schopny posoudit úspěšnost strategických projektů.
- První kolo výkonnostní smlouvy je zaměřeno na učení se a budování kapacit na obou stranách a případné neplnění cílů nebude mít negativní důsledky pro VO.⁵⁴ Ministerstvo se musí držet smlouvy! Pro výzkumné organizace je to silný stimul, neboť nemohou obviňovat ministerstvo v případě, že nebudou schopny plnit svoji část smlouvy.
- Od druhého kola může ministerstvo uplatňovat sankce, pokud výzkumná organizace poruší výkonnostní smlouvu a ministerstvo se smlouvy drželo.
- Po prvním období je nezbytné vymezit ve výkonnostní smlouvě sankce, přičemž je nasnadě snížit 5 % navýšení pro následující období, např. na 2,5 %.

3.4 Systém financování výzkumu podle výkonnosti (PRFS) podrobně

Nejdůležitější výsledky systému financování PRFS zakládajícího se na peer review jsou: soubor bodového hodnocení podle daného souboru kritérií a slovní popis a odůvodnění⁵⁵ příslušného bodového hodnocení. Tato podkapitola zaznamenává, jak se bodové hodnocení převádí do financování různých typů výzkumných organizací.

Změny v bodovém hodnocení PRFS povedou ke změnám financování PRFS. Tyto změny (snížení i zvýšení) po novém kole hodnocení mohou být implementovány postupně během období financování tak, aby se zamezilo příliš velkým skokům, kterým by se výzkumné organizace nebyly schopny přizpůsobit. Velké posuny ve financování jsou zvláště pravděpodobné, pokud výzkumná organizace sestává jen z několika VJ. Například skládá-li se výzkumná organizace ze tří VJ a všechny tyto VJ dosáhly v hodnocení nulového počtu bodů, institucionální financování VO se může snížit o 15 %. Pokud pak má výzkumná organizace mnoho VJ (např. univerzita), dosažené počty bodů se do určité míry vyrovnávají. Jak velkým nárůstům, tak i velkým poklesům je obtížné se rychle přizpůsobit, proto by mohl být výzkumným organizacím dán čas pro zvládnutí nižší nebo vyšší úrovně financování.

Platí to zejména v situaci, kdy institucionální financování VO tvoří velký podíl financování výzkumné organizace. Jestliže naopak institucionální financování VO tvoří jen malý podíl celkového financování výzkumné organizace, např. 10 %, pak se poklesu institucionálního financování VO, řekněme o 15 %, lze snadno přizpůsobit, jelikož celkově se započítá změna jen –1,5 % celkového příjmu výzkumné organizace.

Navrhujeme tedy základní zásadu, že když změny financování PRFS po novém kole hodnocení překročí 5 % celkového financování výzkumné organizace, nová úroveň financování PRFS by měla být implementována postupně v průběhu stanoveného období

54 S výjimkou případů záměrného nedosažení stanovených cílů.

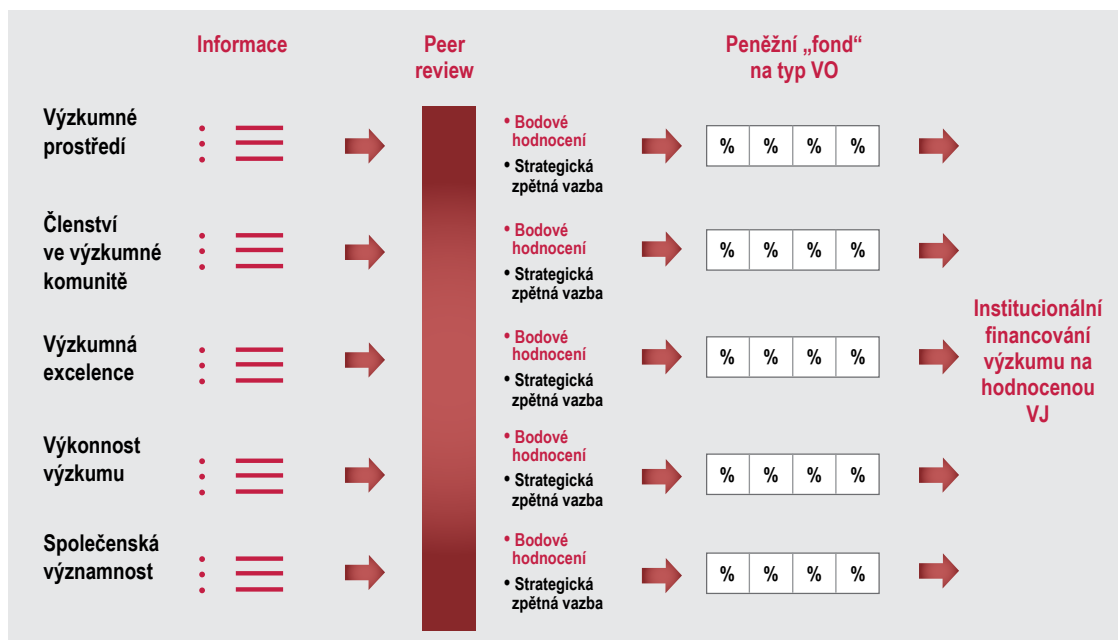
55 Zjednodušeně lze konstatovat: Zatímco počty bodů jsou založeny na věhlasu (opírajícím se o zkušenosti, znalosti a reputaci hodnotitelů), popis by měl být založen na důkazech (opírat se o fakta, čísla a argumenty).

financování. V případě, že údaje o celkovém příjmu výzkumné organizace nejsou k dispozici, může být přistoupeno k postupnému zavedení nové úrovně financování, jestliže celkové institucionální financování VO je menší než 92 % nebo vyšší než 108 % oproti předcházejícímu období financování.

3.4.1 Stanovení vah hodnoticích kritérií pro různé typy VO

Nová Metodika hodnocení nám poskytuje počty bodů od 1 do 5 v pěti kategoriích ukazatelů: výzkumné prostředí, členství ve výzkumné komunitě (světové, národní), vědecko-výzkumná excelence, celková výkonnost výzkumu a společenská významnost (obrázek 6).⁵⁶

Obr. 6 Přehled převodu počtu bodů Metodiky hodnocení do financování



Zdroj: Technopolis Group

Pro převod počtu bodů do financování využívá náš návrh těchto pěti kategorií a pro každou z nich stanovuje „dílní fond“. To vede k vážení jednotlivých kategorií **v souladu s posláním organizace a v souladu se strategiemi ministerstev**. Z toho pak plyne, že různé typy organizací musí mít různou váhu, protože v českém systému VaV mají odlišná poslání a role.

Následující tabulka uvádí, jak je „fond PRFS“ pro vědecko-výzkumné organizace rozdělován do „dílních fondů PRFS“ podle kategorií. To nám dává součet peněžních prostředků, jež mají být přiděleny dle kritérií (tj. dílní fondy). Použili jsme smyšlený příklad, aby tabulka byla názornější.

Tab. 10 Kritéria hodnocení a jejich váha pro vědeckou VO (standardní scénář)

KRITÉRIA A JEJICH VÁHY	KČ
Vědecko-výzkumná excelence: 10 %	10 000 000
Celková výkonnost výzkumu: 50 %	50 000 000
Společenská významnost: 10 %	10 000 000
Členství ve výzkumné komunitě: 10 %	10 000 000
Výzkumné prostředí: 20 %	20 000 000
Celkem („fond PRFS“)	100 000 000
Každý dílní fond je přidělen VJ na základě způsobu nastíněného dále v podkapitole 3.4.2.	

Zdroj: Technopolis Group

56 Viz Závěrečná zpráva 1: Hodnocení výzkumných organizací

I když můžeme poskytnout základní zásady pro stanovení rozhodnutí o tom, jakou váhu přidělit různým kategoriím kritérií pro různé typy organizací, samotné stanovení vah je v podstatě politické rozhodnutí, které musí být učiněno tvůrci politiky. Orgán státní správy odpovědný za toto rozhodnutí bude muset vážit pět kritérií shora dolů podle politických priorit, poslání výzkumných organizací a v neposlední řadě podle jejich historie. Orgány provádějícími rozhodnutí budou odpovědná ministerstva.

Při určování váhy navrhuje věnovat pozornost těmto zásadám:

- Hlavní zásadou je, aby váhy různých kritérií hodnocení byly v souladu s posláním výzkumné organizace.
- V souladu s tímto posláním má pro vědecko-výzkumné organizace největší důležitost vědecko-výzkumná excelence. Tato kategorie by tedy měla mít vyšší váhu pro vědecko-výzkumné organizace než pro ostatní typy výzkumných organizací.
- Celková výkonnost výzkumu představuje kategorii s mnoha rozměry a odkazuje na produktivitu a kvalitu. Obojí je zásadní pro dobré fungování výzkumných organizací, ať jsou to vědecko-výzkumné organizace nebo subjekty spíš aplikovaného výzkumu sloužící společnosti. Jak ukázal Mezinárodní audit VaVal v ČR, kvalita a produktivita jsou v České republice (a kdekoli jinde) důležité pro všechny typy výzkumných organizací, a proto by měly mít velkou váhu. Z tohoto důvodu by měla být dána celkové výkonnosti výzkumu dost vysoká váha.
- Společenská významnost je v kontextu hodnocení důležitější pro výzkumné organizace provádějící aplikovaný VaV a sloužící společnosti, jako jsou průmyslové sektory (výzkumné organizace odvětvového výzkumu a podnikových služeb), veřejný sektor (výzkumné organizace poskytující veřejné služby) nebo ostatní výzkumníci (výzkumné organizace zajišťující národní zdroje jako archivy a knihovny), než pro vědecko-výzkumné organizace. Pro vědecko-výzkumné organizace spočívá společenská významnost hlavně ve výuce a školení (Ph.D.) studentů. V důsledku toho by měla mít společenská významnost větší váhu pro výzkumné organizace odvětvového výzkumu a podnikových služeb, výzkumné organizace poskytující veřejné služby a výzkumné organizace zajišťující národní zdroje.
- Členství v národní a světové výzkumné komunitě je nejvýznamnější pro vědecko-výzkumné organizace, protože věda je globalizovaná aktivita a prestiž je ve vědecké společnosti „klíčovou devizou“. Tato kategorie by tudíž měla mít větší váhu pro vědecko-výzkumné organizace než pro ostatní typy výzkumných organizací, které často pracují především s místními skupinami partnerů a uživatelů, případně pro tyto zmiňované subjekty.
- Kritérium „výzkumné prostředí“ zahrnuje i management výzkumu. Ten je důležitý, protože v České republice⁵⁷ (a v jiných zemích) tvoří management výzkumu zpravidla překážku rozvoje. Jelikož v současnosti řada výzkumných organizací nevnímá, že management má být důležitý, neměl by dostat příliš velkou váhu, aby výzkumné organizace neodradil a netrestal. Měl by však přesto mít dostatečnou váhu na to, aby nebyl výzkumnými organizacemi považován za „zanedbatelnou veličinu“.
- Těchto pět kritérií hodnocení není nezávislých. (Dobré) výzkumné prostředí, zejména (dobrý) management je základem pro (dobrou) celkovou výkonnost, zatímco celková výkonnost výzkumu je základem pro společenskou významnost a vědecko-výzkumnou excelenci. Společenská významnost vyžaduje (dobrou) celkovou výkonnost výzkumu, protože společenská významnost na základě výzkumu nízké kvality je bezcenná. Vědecko-výzkumná excelence může být občas dosaženo bez dobré celkové výkonnosti výzkumu, je to ale vzácné a zpravidla neudržitelné. Celková výkonnost a vědecko-výzkumná excelence jsou konečně základem pro členství ve výzkumné komunitě. Propojenost mezi kritérii hodnocení může být reflektována v úvahách při stanovování vah. Konkrétně ukazuje základní roli výzkumného prostředí, zejména managementu, a celkové výkonnosti výzkumu.
- Je také potřeba, aby váhy byly v souladu se strategiemi ministerstev pro „jejich“ výzkumné organizace. I když by tyto strategie měly být ve shodě s posláním výzkumných organizací, zpravidla přesahují tato poslání a akcentují určité politické cíle. Je-li například strategickým cílem zvýšení excelence ve vědecko-výzkumných organizacích, pak by vědecko-výzkumná excelence měla být dána velká váha. Pokud je strategií zlepšení managementu, potom bude potřeba zdůraznit výzkumné prostředí.
- Jako krizovou možnost v případě nemožnosti dosáhnout politického rozhodnutí mohou všechna kritéria hodnocení dostat stejnou váhu.

Váhy je třeba používat výlučně pro účely financování. Bude o nich rozhodnuto před prováděním hodnocení, nebudou ale publiková-

57 Viz ARNOLD, E., B. GOOD, F. OHLER, B. TIEFENTHALER a N. VERMEULEN. *The Quality of Research, Institutional Funding and Research Evaluation in the Czech Republic and Abroad*. Thematic Report no. 3, International Audit of Research, Development & Innovation in the Czech Republic, 2011.

ny, dokud se nepředloží zpráva o vlastním posouzení, aby se zamezilo obehřávání systému ze strany výzkumných organizací. Je to proto, že výzkumné organizace by věděly, že určitá kategorie má pro ně zvlášť silnou váhu, a byly by schopny dělat (téměř) cokoli, aby se v této kategorii ukázaly v nejlepším světle.

Chápeme to tak, že jednotlivé rozpočtové fondy pro různé typy výzkumných organizací a různé váhy připojené ke kritériím budou dostatečně odrážet a zohledňovat rozdíly mezi jednotlivými typy výzkumných organizací, dokud nová Metodika hodnocení bude opravdu spravedlivá k různým typům výzkumných organizací. Navíc jak je vysvětleno výše, jelikož jsou pro různé typy výzkumných organizací různé rozpočtové fondy, v budoucnosti se mohou odlišovat podíly složek (blokový grant, PRFS, výkonnostní smlouva) systému financování různých typů výzkumných organizací, a tím dále odrážet rozdíly mezi výzkumnými organizacemi.⁵⁸

Tabulka 11 zdůrazňuje, že námi navrhovaný systém financování PRFS je dvourozměrný, s jedním rozměrem pro typy výzkumných organizací a druhým rozměrem pro různá kritéria hodnocení, jež mají různé váhy pro jednotlivé typy výzkumných organizací. Je to znázorněno odlišnými velikostmi kroužků v buňkách.

Tab. 11 Dva rozměry financování systému PRFS (standardní scénář)

	VĚDECKO- VÝZKUMNÉ ORGANIZACE (ScRO)	VO ODVĚTVOVÉHO VÝZKUMU A PODNIKOVÝCH SLUŽEB (IBRO)	VO POSKYTUJÍCÍ VEŘEJNÉ SLUŽBY (PSRO)	VO ZAJIŠŤUJÍCÍ NÁRODNÍ ZDROJE (NatRes)
Vědecko-výzkumná excelence	○	○	○	○
Celková výkonnost výzkumu	○	○	○	○
Společenská významnost	○	○	○	○
Členství ve výzkumné komunitě	○	○	○	○
Výzkumné prostředí	○	○	○	○

Zdroj: Technopolis Group

Níže uvádíme příklady, jak se mohou nastavovat váhy pro různé typy výzkumných organizací, aby vyhověly odlišným posláním a úlohám různých typů výzkumných organizací. Ukazujeme také, jak se mohou váhy použít pro realizaci různých strategických cílů (priorit) VaV, přičemž předkládáme tři scénáře. Jedná se jen o návrhy; skutečné váhy musí být v procesu tvorby politiky projednány a odsouhlaseny. Naše návrhy mohou samozřejmě posloužit jako východisko k projednávání.

Tvůrci politiky by v tomto kontextu měli vzít v úvahu výsledky ex-ante analýzy, která ukazuje, že stanovení vah jednotlivých kritérií hodnocení pro mechanismus financování bude mít významné důsledky pro rozdělování institucionální podpory výzkumným organizacím. Zvláště takzvaný radikální scénář, dávající hlavní důraz na jedno kritérium, může způsobit v institucionálním financování významnou diferenciaci a mít závažné důsledky pro budoucnost VO.⁵⁹

Standardní scénář – zvýšení celkové kvality ve výzkumné organizaci

Náš standardní scénář se snaží zvýšit celkovou kvalitu výzkumných organizací bez ohledu na jejich typ. Proto byla celkové výkonnosti výzkumu dána největší váha (50 %) napříč všemi typy výzkumných organizací.

58 Jak jsme vysvětlili výše, v našem návrhu jsme tak neučinili, protože v současnosti všechny typy výzkumných organizací potřebují stabilitu, proto jsme stanovili podíly rozpočtového fondu na 80 % (blokový grant), 15 % (PRFS) a 5 % (výkonnostní smlouva).

59 Viz Podkladová zpráva 8 – Ex-ante assessment of the proposed funding system

Tab. 12 Váhy ve standardním scénáři

STANDARDNÍ SCÉNÁŘ	ScRO	IBRO	PSRO	NatRes
Vědecko-výzkumná excelence	10 %	5 %	5 %	5 %
Celková výkonnost výzkumu	50 %	50 %	50 %	50 %
Společenská významnost	10 %	20 %	20 %	20 %
Členství ve výzkumné komunitě	10 %	5 %	5 %	5 %
Výzkumné prostředí	20 %	20 %	20 %	20 %
Celkem	100 %	100 %	100 %	100 %

Poznámka: ScRO = vědecko-výzkumné organizace; IBRO = výzkumné organizace odvětvového výzkumu a podnikových služeb; PSRO = organizace poskytující veřejné služby; NatRes = výzkumné organizace zajišťující národní zdroje.

Tyto váhy se převádějí do následujících podílů celkového institucionálního financování VO. Jinými slovy tabulka 13 ukazuje, kolik financování je spojeno s každým kritériem. Zatímco s celkovou výkonností výzkumu je svázán značný podíl, váha ostatních kritérií je menší. Je však nezbytné mít na paměti, že s kritérii souvisí i psychologické účinky, jež povzbuzují VJ k dobrým výsledkům ve všech kritériích, neboť když tomu tak není, má to dopady na jejich (špatnou) pověst.

Tab. 13 Převod vah do podílů celkového institucionálního financování VO podle typu VO

STANDARDNÍ SCÉNÁŘ	ScRO	IBRO	PSRO	NatRes
Podíl PRFS	15 %	15 %	15 %	15 %
Vědecko-výzkumná excelence	1,5 %	0,75 %	0,75 %	0,75 %
Celková výkonnost výzkumu	7,5 %	7,5 %	7,5 %	7,5 %
Společenská významnost	1,5 %	3,0 %	3,0 %	3,0 %
Členství ve výzkumné komunitě	1,5 %	0,75 %	0,75 %	0,75 %
Výzkumné prostředí	3,0 %	3,0 %	3,0 %	3,0 %

Zdroj: TC AV ČR

Poznámka: ScRO = vědecko-výzkumné organizace; IBRO = výzkumné organizace odvětvového výzkumu a podnikových služeb; PSRO = organizace poskytující veřejné služby; NatRes = výzkumné organizace zajišťující národní zdroje.

Vědecko-výzkumné organizace: Hlavní zdůvodnění vah standardního scénáře pro vědecko-výzkumné organizace je, že převážnou část financování by měla tvořit „vědecko-výzkumná excelence“, „celková výkonnost výzkumu“ a „členství ve výzkumné komunitě“, protože určují kvalitu z různých hledisek. Výzkumné prostředí, především management, je rovněž důležité, protože je v České republice⁶⁰ (a v jiných zemích) typickou slabinou, zatímco společenská významnost vědecko-výzkumných organizací spočívá hlavně ve školení mladých výzkumníků a vydávání odborných publikací určených akademickým výzkumným pracovníkům, a má tak menší důležitost.

Váhy pro výzkumné organizace aplikovaného výzkumu jsou ve standardním scénáři stejné, neboť kvalita a společenská významnost jsou pro všechny z nich důležité. Společenská významnost však musí být pro jednotlivé typy výzkumných organizací pojímána odlišně.

60 Viz ARNOLD, E., B. GOOD, F. OHLER, B. TIEFENTHALER a N. VERMEULEN. *The Quality of Research, Institutional Funding and Research Evaluation in the Czech Republic and Abroad*. Thematic Report no. 3, International Audit of Research, Development & Innovation in the Czech Republic, 2011.

- **Výzkumné organizace odvětvového výzkumu a podnikových služeb:** Většinou zahrnují průmyslové RTO a zemědělsko-potravinářské RTO. V souladu s jejich posláním se kvalita a společenská významnost zdají být pro IBRO nejdůležitějšími kategoriemi.⁶¹ Společenská významnost IBRO musí být vnímána ve vazbě na jejich cílové skupiny, což jsou většinou průmysl a průmyslová odvětví, ale i veřejné instituce/orgány. Výzkumné prostředí je jako vždy rovněž důležité. Vědecko-výzkumná excelence má pro IBRO menší význam než pro vědecko-výzkumné organizace, aplikovaný výzkum může být také excelentní, i proto jsme brali v úvahu vědecko-výzkumnou excelenci jako kategorii, je jí ale dávana menší váha, než je tomu u vědecko-výzkumných organizací.

- **Výzkumné organizace poskytující veřejné služby:** PSRO jsou řízeny specifickými ministerstvy (jako Ministerstvo obrany nebo Ministerstvo vnitra). V České republice byla z některých z nich převedena odpovědnost na MŠMT. Pokud výzkumné organizace poskytující veřejné služby mají jako základní cílovou skupinu veřejné orgány, měly by být znovu úzce svázané se „svým“ konkrétním ministerstvem.⁶² Znamená to také, že by měly být příslušně financovány a řízeny. Zde navrhovaný systém financování neurčuje příslušnou úroveň financování výzkumných organizací, protože je to rozhodnutí, které mohou učinit jen tvůrci politiky. Takže je na zakládajících ministerstvech, aby zajistila, že jejich veřejné výzkumné organizace obdrží takovou úroveň institucionálního financování, jež zaručí jejich dlouhodobou udržitelnost a institucionální rozvoj.

PSRO plní v českém systému specifickou úlohu, jdoucí nad rámec „čisté“ produkce výzkumu. Jejich primárním úkolem je poskytování odborných služeb, které jsou pro stát zásadní (např. vyšetřování žhářství), a výzkum je uskutečňován pro rozvoj vlastních schopností. Další výzkumné organizace poskytující veřejné služby provádějí především výzkum, ale jako příjemce/žadatele mají veřejný sektor a/nebo skupiny uživatelů, které by nikdy nezadávaly výzkum samy (např. lidé žijící v záplavových oblastech). PSRO by tedy měly být do určité míry chráněny vůči perspektivě čistě vědní politiky. Neznamená to však, že nemusí vyhovět normám kvality ve výzkumu! Kvalita a významnost naopak představují nejdůležitější parametry pro PSRO a jako takové se odrážejí ve vahách kritérií.

Společenská významnost výzkumných organizací poskytujících veřejné služby musí být chápána se zřetelem na jejich cílové skupiny, což jsou ministerstva a jiné veřejné administrativní orgány. Specifická role PSRO naznačuje, že je potřeba brát v úvahu další relevantní činnosti zaměřující se více na užití výsledků výzkumu než na činnosti komercializace. Pojetí členství ve světové výzkumné komunitě by mělo být pro výzkumné organizace poskytující veřejné služby upraveno, aby se zohlednilo, že mohou (a potřebují) být členy spíše ve výzkumných komunitách odborně orientovaných než ve vědecko-výzkumných. Stejně tak způsob, jakým je vědecko-výzkumná excelence definována v nové Metodice hodnocení, má pro výzkumné organizace poskytující veřejné služby menší důležitost.

- **Výzkumné organizace zajišťující národní zdroje:** Mezi NatRes patří muzea, knihovny, archivy nebo galerie.⁶³ Výzkum často není jejich hlavní činností. Pokud jej realizují, je převážně spojen s celkovou kvalitou dodávání služeb. Jako i u jiných typů výzkumných organizací je zde klíčová kvalita a významnost. VO zajišťující národní zdroje jsou především zdroji pro jiné výzkumníky, v menší míře pro jiné uživatele. Je tedy nutné chápat společenskou významnost v podmínkách jejich uživatelských komunit a podstatné je zde vzájemné působení a spolupráce s jinými výzkumníky.

Střední scénář – zvýšení celkové kvality při silnějším zdůrazňování specifičnosti typů výzkumných organizací

V tomto scénáři má celková výkonnost výzkumu stále ještě nejvyšší váhu ze všech kritérií, čímž usiluje o celkový růst kvality ve výzkumných organizacích.

Současně se silněji akcentuje specifičnost různých typů výzkumných organizací. Zejména je dávana větší váha vědecko-výzkumné excelenci vědecko-výzkumných organizací, zatímco společenská významnost má větší důraz u organizací poskytujících veřejné služby a výzkumných organizací zajišťujících národní zdroje, protože pro poslední jmenované je veřejná služba prvořadým úkolem.

61 Je třeba věnovat pozornost a péči sestavování panelů a výběru členů panelů a nespolehat se na univerzitní profesory a standardní řešení. Hodnocení výzkumných organizací odvětvového výzkumu a podnikových služeb (stejně jako dalších výzkumných organizací) musí provést lidé, kteří jsou odborníci nejen v oboru výzkumu, ale znají i institucionální pozadí, tj. zástupci z jiných IBRO (např. ředitel zahraniční IBRO), neboť pouze takoví hodnotitelé jsou schopni skutečně porozumět úloze a roli IBRO.

62 Je to v souladu s politickým cílem č. 8 Národní politiky VaVal České republiky 2009–2015, podle níž „slučitelnost a propojení národní politiky s jinými odvětvovými politikami (by měly) být zajištěny“. To zejména naznačuje, že vymezení, co je výzkumná organizace poskytující veřejné služby, by nemělo být ponecháno samotným PSRO, ale na definici by se měla podílet jednotlivá ministerstva.

63 Viz Závěrečná zpráva 1: Hodnocení výzkumných organizací

Tab. 14 Váhy ve středním scénáři

STŘEDNÍ SCÉNÁŘ	ScRO	IBRO	PSRO	NatRes
Vědecko-výzkumná excelence	20 %	5 %	5 %	5 %
Celková výkonnost výzkumu	50 %	50 %	40 %	40 %
Společenská významnost	5 %	20 %	30 %	30 %
Členství ve výzkumné komunitě	10 %	5 %	5 %	5 %
Výzkumné prostředí	15 %	20 %	20 %	20 %
Celkem	100 %	100 %	100 %	100 %

Poznámka: ScRO = vědecko-výzkumné organizace; IBRO = výzkumné organizace odvětvového výzkumu a podnikových služeb; PSRO = organizace poskytující veřejné služby; NatRes = výzkumné organizace zajišťující národní zdroje.

Tabulka 15 uvádí podíl celkového institucionálního financování VaV pro každé kritérium. Niže popsaná simulace ukáže, jak velké jsou rozdíly ve financování mezi standardním a středním scénářem. Přestože očekáváme, že rozdíly nebudou velké, psychologický efekt nesmí být podceňován.

Tab. 15 Převod vah do podílů celkového institucionálního financování VO podle typu VO

STŘEDNÍ SCÉNÁŘ	ScRO	IBRO	PSRO	NatRes
Podíl PRFS	15 %	15 %	15 %	15 %
Vědecko-výzkumná excelence	3,0 %	0,75 %	0,75 %	0,75 %
Celková výkonnost výzkumu	7,5 %	7,5 %	6,0 %	6,0 %
Společenská významnost	0,75 %	3,0 %	4,5 %	4,5 %
Členství ve výzkumné komunitě	1,5 %	0,75 %	0,75 %	0,75 %
Výzkumné prostředí	2,3 %	3,0 %	3,0 %	3,0 %

Zdroj: TC AV ČR

Poznámka: ScRO = vědecko-výzkumné organizace; IBRO = výzkumné organizace odvětvového výzkumu a podnikových služeb; PSRO = organizace poskytující veřejné služby; NatRes = výzkumné organizace zajišťující národní zdroje.

Radikální scénář – vyzdvihující vědecko-výzkumnou excelenci a dále i společenskou významnost

Náš poslední scénář klade mnohem větší důraz na specifičnosti jednotlivých typů výzkumných organizací. Ve skutečnosti to znamená, že vědecko-výzkumná excelence je silně zdůrazňována pro vědecko-výzkumné organizace, zatímco společenská významnost je silně akcentována pro organizace aplikovaného výzkumu. Výchozí myšlenka tohoto scénáře spočívá v tom, že by se mělo prosazovat dosažení excelence vědecko-výzkumných organizací a významnosti organizací provádějících aplikovaný výzkum, jakožto cílů výzkumné politiky.

Pro organizace provádějící aplikovaný výzkum je kvalita druhým nejdůležitějším kritériem: je to zásadní dodatečné hledisko radikálního scénáře, protože bez kvality je společenská významnost výzkumu bezcenná. Pro IBRO sestává kvalita z vědecko-výzkumné excelence (5 %) a celkové výkonnosti výzkumu (10 %), zatímco pro výzkumné organizace poskytující veřejné služby a výzkumné organizace zajišťující národní zdroje se kvalita zakládá výlučně na celkové výkonnosti výzkumu (15 %).

Představení radikálního scénáře má význam pro simulaci citlivosti PRFS na změny vah jednotlivých kritérií.

Tab. 16 Váhy v radikálním scénáři

RADIKÁLNÍ SCÉNÁŘ	ScRO	IBRO	PSRO	NatRes
Vědecko-výzkumná excelence	70 %	5 %	0 %	0 %
Celková výkonnost výzkumu	10 %	10 %	15 %	15 %
Společenská významnost	5 %	70 %	70 %	70 %
Členství ve výzkumné komunitě	5 %	5 %	5 %	5 %
Výzkumné prostředí	10 %	10 %	10 %	10 %
Celkem	100 %	100 %	100 %	100 %

Poznámka: ScRO = vědecko-výzkumné organizace; IBRO = výzkumné organizace odvětvového výzkumu a podnikových služeb; PSRO = organizace poskytující veřejné služby; NatRes = výzkumné organizace zajišťující národní zdroje.

Tabulka 17 ukazuje, že více než 10 % celkového institucionálního financování vědecko-výzkumných organizací se bude řídit vědecko-výzkumnou excelencí, tj. více než dvě třetiny části financování PRFS; radikální scénář bude mít tudíž silný dopad na koncentraci financování do excelentních vědecko-výzkumných organizací. Pokud jde o organizace aplikovaného výzkumu, jejich financování bude silně ovlivněno tím, jak je jejich činnost společensky významná, přičemž financování se bude soustředit na společensky nejdůležitější výzkumné organizace.

Tab. 17 Převod vah do podílů celkového institucionálního financování VO podle typu VO

RADIKÁLNÍ SCÉNÁŘ	ScRO	RTO	PSRO	NatRes
Podíl PRFS	15 %	15 %	15 %	15 %
Vědecko-výzkumná excelence	10,5 %	0,75 %	0,0 %	0,0 %
Celková výkonnost výzkumu	1,5 %	1,5 %	2,3 %	2,3 %
Společenská významnost	0,8 %	10,5 %	10,5 %	10,5 %
Členství ve výzkumné komunitě	0,8 %	0,75 %	0,75 %	0,75 %
Výzkumné prostředí	1,5 %	1,5 %	1,5 %	1,5 %

Zdroj: TC AV ČR

Poznámka: ScRO = vědecko-výzkumné organizace; RTO = organizace pro výzkum a technologii; PSRO = organizace poskytující veřejné služby; NatRes = výzkumné organizace zajišťující národní zdroje.

3.4.2 Alternativy pro převod počtu bodů do financování

V této podkapitole vysvětlujeme, jaké algoritmy se mohou použít pro převádění počtu bodů do financování. Předkládáme dvě alternativy, na konci textu uvádíme jejich pro a proti. Tyto dvě alternativy jsou:

- Alternativa 1: Přidělení PRFS na základě velikosti vyjádřené počtem výzkumníků FTE, tj. bodové hodnocení násobené počtem osob (person scores).
- Alternativa 2: Přidělení PRFS na základě relativního bodového hodnocení (relative scores).

Výchozí simulace naznačují, že první alternativa může řešit některé slabiny předchozího systému, je však velmi citlivá na přesnost údajů o počtu FTE výzkumníků aktivních v každé posuzované výzkumné jednotce. Může také využít nelineární transformaci počtu bodů do financování. Druhá alternativa bude odměňovat dobrou výkonnost a znevýhodňovat slabou, trpí ale svou silnou závislostí na současném stavu financování, a bude proto jen velmi pomalu napravovat předchozí anomálie nebo chybné alokace. Alternativa 2 je snadno realizovatelná, zatímco alternativa 1 bude vyžadovat do velké míry jemné úpravy, což však vytváří prostor pro větší flexibilitu.⁶⁴

Jelikož je převod počtu bodů do financování zcela technický, budeme pro jeho vysvětlení a ilustraci používat příklady.

Alternativa 1 – Přidělení PRFS na základě velikosti (person scores)

Jako příklad máme smyšlený fond XY představující institucionální financování VaV vědecko-výzkumných organizací. Tento fond obsahuje určitou peněžní částku, řekněme 100 000 Kč.

Institucionální financování VaV má různé složky, které představují různé podíly rozpočtu pro alokaci (viz výše):

- blokový grant: tvoří 80 % celkového institucionálního financování VaV,
- výkonnostní systém financování výzkumu (PRFS): 15 %,
- výkonnostní smlouva: 5 %.

Jestliže PRFS tvoří 15 % institucionálního financování VaV, k rozdělení prostřednictvím PRFS máme $0,15 \times 100\,000$ Kč, tj. fond PRFS činí 15 000 Kč. Podle Metodiky hodnocení navrhované pro Českou republiku v Závěrečné zprávě 1: Hodnocení výzkumných organizací získáme počet bodů od 1 do 5 pro každé z pěti kritérií.

Základní myšlenkou je rozdělit fond PRFS mezi VJ na základě počtu obdržených bodů při současném zohlednění velikosti VJ. Pro normalizaci velikostí VJ můžeme použít počet výzkumníků pracujících ve VJ. V následujícím textu představujeme dvě alternativy, jak to lze provést.

Centrální registr

Ideálně by měl být (znovu) zřízen centrální registr výzkumníků ve veřejných a soukromých institucích, jež dostávají veřejné financování, kde by bylo specifikováno, kdo je v jakém rozsahu v té které organizaci zaměstnán (např. 80 % v XY a 60 % v AB) a v jaké míře zde provádí výzkum (spíše než vyučuje nebo poskytuje služby). To by umožnilo vypočítat FTE (ekvivalenty plného úvazku) ve výzkumu pro VJ a vyloučit obehřávání systému manipulací s FTE. To je však ideální stav, kterého pravděpodobně nebude v krátké době dosaženo, neboť vytvoření takového centrálního registru by vyžadovalo ohromné úsilí všech zainteresovaných stran.

I když je to z našeho hlediska preferovaná alternativa, protože je nejpresnější a eliminuje obehřávání systému, předkládáme i méně náročnou alternativu.

Použití údajů z hodnocení

Druhá alternativa se zabývá uvedenými hlavními otázkami, jež se vztahují k použití výzkumníků FTE jako ukazatele velikosti VO ve vzorci pro PRFS:

- spolehlivost údajů,
- více smluv na výzkumníka a s tím spojené riziko obehřávání systému,
- výpočet času věnovaného výzkumu oproti vyučování (a jiným úkolům).

Jelikož na úrovni výzkumných organizací / hodnocených jednotek (HJ) není k dispozici spolehlivá oficiální statistika o výzkumnících FTE, navrhuje tato alternativa získat údaje přímo od VO/HJ v průběhu procesu hodnocení. Konkrétně budou HJ v době registrace VJ požádány, aby pro každého výzkumníka (počet osob – HC) specifikovaly dobu strávenou výzkumem v rámci konkrétní HJ (FTE).

64 Viz Podkladová zpráva 8 – Ex-ante assessment of the proposed funding system

Variantou je dosažení shody zainteresovaných subjektů v průměrném času stráveném výzkumem v jednotlivých sektorech na základě údajů Českého statistického úřadu (viz tabulka 18 níže). Například rozdělení 0,5 FTE na jednoho výzkumníka ve vysokoškolském sektoru (50 % vyučování, 50 % výzkum) je v souladu s rozdělením v jiných zemích (např. v Norsku).

Tab. 18 Parametr FTE na úrovni odvětví

	POČET FYZICKÝCH OSOB (HC)	EKVIVALENT PLNÉHO ÚVAZKU (FTE)	PRŮMĚRNÝ ÚVAZEK NA OSOBU (FTE NA HC)
Podnikatelský sektor	16,698	13,958	0,8
Vládní sektor	8,220	6,235	0,8
Vysokoškolský sektor	20,732	10,289	0,5
Soukromý neziskový sektor	251	199	0,8
Celkem v ČR	45,902	30,682	0,7

Zdroj: Český statistický úřad

Jména výzkumných pracovníků spolu s jejich pracovní kapacitou spotřebovanou na výzkum budou porovnávána s jednoznačnými identifikátory, které již byly zavedeny v IS VaVal (jako jinou možnost lze použít otevřený identifikátor výzkumníka ORCID). To umožní sledovat více smluv pro každého výzkumného pracovníka a také rozlišovat dobu strávenou výzkumem a vyučováním (zvláště ve vysokoškolských institucích).

Údaje o výzkumnících HC a FTE předložené HJ se použijí jak pro hodnocení, tak pro vzorec k výpočtu složky PRFS institucionálního financování VaV. Tento přístup má integrovaný opravný mechanismus proti obehávání systému, neboť zde působí dvě protikladné síly odrazující HJ od nadhodnocení nebo podhodnocení počtu výzkumníků FTE. Nadhodnocení počtu výzkumníků FTE na jedné straně představuje riziko sankcí za nepoctivost při hodnocení (nulový počet bodů) a nižší bodové hodnocení za celkovou výkonnost výzkumu (čím víc výzkumníků pro stejný výsledek výzkumu, tím horší počet bodů za výkonnost). Na druhou stranu podhodnocení FTE vede k nižšímu institucionálnímu financování VaV a také opět k riziku sankcí. Díky snadné kontrole vícenásobných smluv na národní úrovni může být orgán oprávněný k rozhodování (RVVI) upozorněn také v případech vícenásobných úvazků přesahujících 100 % kapacity výzkumníků FTE. Oprávněný orgán pak může rozhodnout o finančních důsledcích vyplývajících z jakékoli nenormálnosti v doložení vícenásobných smluv.

Definice výzkumného pracovníka

Obě alternativy – centrální registr a využití dat z hodnocení – vyžadují definici, co je to výzkumný pracovník (výzkumník) a které kategorie pracovníků jsou považovány za výzkumníky. Za prvé je třeba brát v úvahu, že PRFS se zaměřuje na výzkum, kvalitu výzkumu a jeho výkonnost; zaměřuje se tudíž primárně na výzkumníky. Za druhé je potřeba mít na paměti, že institucionální financování je o financování ústavu. Z toho plynou uvedené důsledky:

- Studenti Ph.D. se nachází v procesu školení ve výzkumu, takže se nejedná o plně kvalifikované výzkumníky. Jako výzkumní pracovníci v procesu školení/vzdělávání nejsou součástí ústavu a po ukončení studia Ph.D. běžně opouštějí VO. Studenti Ph.D. proto nebudou započítáváni jako výzkumníci. Tato zvyklost je v souladu s mezinárodní praxí; jiné zahraniční PRFS také nepočítají studenty Ph.D. jako výzkumníky.
- Technici plní ve výzkumu spíše podpůrnou a pomocnou funkci, než že by sami prováděli výzkum. Neměli by tedy být započítáni jako výzkumníci. Tato zvyklost je opět v souladu s mezinárodní praxí, kdy velká většina PRFS nezahrnuje technické pracovníky mezi výzkumné pracovníky počítané pro účel hodnocení. Jedinou výjimkou je italský PRFS.⁶⁵ Některé obory mají

⁶⁵ Italský VQR 2004–2010 je jediný národní PRFS, kde byli zahrnuti i technici; to se však vztahuje jen na ty, kteří v období hodnocení publikovali (jako autoři nebo spoluautoři), a vylučuje ty, jejichž úkoly byly výhradně administrativního charakteru a/nebo se jednalo o poskytování služeb. Orgán odpovědný za hodnocení (ANVUR) vysvětlil započtení techniků konstatováním, že technici jsou ve výzkumných ústavech běžně zapojeni do výzkumných činností, a tudíž se objevují jako (spolu)autoři publikací. Rozhodnutí přineslo italské výzkumné komunitě dost problémů a bylo silně napadáno. Hlavní důvody byly:

více techniků než jiné (např. technické vědy v porovnání s humanitními), což navrhovaná definice výzkumníka neodráží. Institucionální financování VaV je skutečně poskytováno tak, aby pokrylo části nákladů, a obory vyžadující více techniků bývají nákladnější. Toto by však mělo být pokryto spíše blokovým grantem než složkou PRFS, která se zaměřuje na kvalitu výzkumu a jeho výkonnost.

- Výzkumníci a technici mající pracovní smlouvu jako výzkumníci budou započítáváni jako výzkumníci bez ohledu na dosaženou (nebo nedosaženou) vědeckou hodnotu. To je v souladu s logikou funkčního hlediska.
- Pro určení zařazení výzkumníka budeme používat census. To zohlední případy, kdy došlo ke změně zařazení výzkumníka, například když je výzkumník zaměstnán v hodnoceném období čtyři roky ve výzkumné organizaci A a dva roky ve výzkumné organizaci B.

Ve svém důsledku je otázka, zda zahrnout studenty Ph.D. a techniky mezi výzkumníky, záležitostí zvyklosti. V této souvislosti je třeba uvažovat o dvou otázkách:

- Je dohodnuté řešení více či méně spravedlivé pro všechny zúčastněné strany?
- Jaké jsou dopady dohodnutého řešení? Nebude například přispívat k většímu obehřávání systému?

Protože otázka FTE je dosti citlivá, navrhli jsme i druhou alternativu převádění počtu bodů do financování, jež k výpočtu financování nepoužívá FTE (viz další pododstavec níže).

Příklad⁶⁶

Níže je uveden příklad, jak je fond PRFS (15 000 Kč) rozdělen mezi dvě výzkumné jednotky s různými FTE a počty bodů.

VJ1: 10 FTE výzkumníků x počet bodů 4 = 40 [vážený počet FTE výzkumníků]

VJ2: 18 FTE výzkumníků x počet bodů 2 = 36 [vážený počet FTE výzkumníků]

Z toho plyne, že celkový počet vážených FTE výzkumníků = 76

Podíl fondu PRFS, který získá VJ1: $40/76 \rightarrow$ převedeno na finance = $15\,000 \times 40/76 = 7\,894$ Kč

Podíl fondu PRFS, který získá VJ2: $36/76 \rightarrow$ převedeno na finance = $15\,000 \times 36/76 = 7\,105$ Kč

Institucionální financování VaV pro VJ1 + institucionální financování VaV pro VJ2 = $7\,894 + 7\,105 = 15\,000$ Kč

Tab. 19 Převod počtu bodů do financí

	POČET FTE VÝZKUMNÍKŮ	POČET BODŮ HODNOCENÍ	VÁŽENÝ POČET FTE VÝZKUMNÍKŮ	PODÍL NA FONDU PRFS	PENĚŽNÍ ČÁSTKA Z FONDU PRFS
VJ1	10	4	40	40/76	7 894
VJ2	18	2	36	36/76	7 105
Celkem	28		76		15 000

Zdroj: Technopolis Group

- Titul „technik“ byl zaveden před několika lety a naznačuje, že tito zaměstnanci mají v instituci jiné role a jejich činnosti vedou k jiným výsledkům, než je tomu u výzkumníků.
- Za druhé je akademický profil u techniků jiný v závislosti na prostředí a potřebách instituce. Zatímco technici zpravidla nemají titul Ph.D., v některých institucích zahrnují zaměstnance s tituly Ph.D. i bez nich.
- Za třetí oproti univerzitám je v různých oborech i výzkumných ústavech podstatný rozdíl v úloze a funkci, jež mají technici pro výzkum a instituci jako takovou (na některých univerzitách a v některých vědních oborech zastávají rovněž pozici pedagoga).

V italském systému přísluší technikům vypracování posudků, analýz a technická spolupráce vztahující se k technologickým nebo odborným činnostem.

⁶⁶ V tomto příkladu používáme jen jeden výsledek hodnocení, abychom jasně ilustrovali základní zásadu alokace PRFS. Na tomto příkladu níže (viz scénář 1) popíšeme mechanismus rozdělování pro pět kritérií navrhovaných v nové Metodice hodnocení.

Nehodnocené VJ (tj. VJ s počtem bodů „0“) nedostanou z fondu PRFS žádné prostředky, protože $0 \times n = 0$.

Jak jsme ukázali výše (podkapitola 3.2.2), příjemce peněžních prostředků je právní subjekt, tj. výzkumná organizace. Velikost „fondu PRFS“ pro výzkumnou organizaci je však určena na úrovni VJ. Takže pro každou VJ můžeme vypočítat množství peněz, jimž se rovná její počet bodů; toto množství peněz pak lze agregovat na úrovni HJ (např. fakulty) a pak na úrovni celé výzkumné organizace (např. univerzity). Jinými slovy prostředky z fondu PRFS jsou přiděleny např. univerzitě (jednotka řízení) a množství peněz, které obdrží, představuje součet fondů PRFS získaných dohromady všemi VJ této konkrétní univerzity (obrázek 5).

Alternativa 2 – Přidělení financování PRFS na základě relativního bodového hodnocení (relative scores)

Výsledkem hodnocení budou počty bodů pro jednotlivé VJ v pěti kritériích hodnocení, například:

Tab. 20 Příklady počtu bodů VJ podle kritérií hodnocení

	KRITÉRIUM 1	KRITÉRIUM 2	KRITÉRIUM 3	KRITÉRIUM 4	KRITÉRIUM 5
VJ1	2	4	1	3	2
VJ2	3	2	1	5	2
VJ3	4	3	2	2	2

Počty bodů pro výzkumné organizace mohou být vypočítány jako vážený průměr počtu bodů dosažených jednotlivými VJ, kde jsou váhy stanoveny podle počtu výzkumníků FTE v konkrétní VJ. Počty bodů pro výzkumné organizace nebudou zveřejněny.

Podle příkladu:

Tab. 21 Příklady průměrných počtů bodů výzkumné organizace podle kritérií hodnocení

	KRITÉRIUM 1	KRITÉRIUM 2	KRITÉRIUM 3	KRITÉRIUM 4	KRITÉRIUM 5	FTE
VJ1	2	4	1	3	2	20
VJ2	3	2	1	5	2	8
VJ3	4	3	2	2	2	50
VO1	3,38	3,15	1,64	2,56	2,00	78

Stejnou agregaci můžeme provést na národní úrovni pro každý typ výzkumné organizace se zřetelem na její poslání tak, že dostaneme průměrný národní počet bodů pro jednotlivé typy VO podle poslání (vážený průměr) pro každé kritérium.

Podle příkladu:

Tab. 22 Příklad agregace počtu bodů na národní úrovni podle kritérií hodnocení

	KRITÉRIUM 1	KRITÉRIUM 2	KRITÉRIUM 3	KRITÉRIUM 4	KRITÉRIUM 5	FTE
VJ1	2	4	1	3	2	20
VJ2	3	2	1	5	2	8
VJx	...	...	...	...	...	...
VJz	...	...	...	...	...	...
Národní – ScRO*	2,35	3,07	1,89	3,65	2,19	14 000**

Poznámka: *ScRO = vědecko-výzkumná organizace; **Součet výzkumníků FTE všech VJ v ScRO v České republice. Počet 14 000 je uveden pouze jako příklad, skutečné celkové množství bude pravděpodobně vyšší.

Tento průměrný počet bodů pro čtyři typy výzkumných organizací tvoří základ pro rozhodování o růstu, poklesu nebo nulové změně složky PRFS v jednotlivých výzkumných organizacích dané skupiny. Rozhodnutí o růstu, poklesu nebo nulové změně je nakonec politickým rozhodnutím, jež musí učinit tvůrci politiky.

Níže uvádíme příklad, jak lze rozhodnutí o růstu, poklesu nebo nulové změně implementovat. Skutečné podíly musí být projednány a odsouhlaseny v procesu tvorby politiky. Naše návrhy mohou samozřejmě posloužit jako východisko pro tuto diskusi.

- Počet bodů VO je menší než 50 % národního průměru: VO získá o 50 % méně než v předcházejícím období.
- Počet bodů VO je větší než 50 %, ale menší než 75 % národního průměru: VO získá o 25 % méně než v předcházejícím období.
- Počet bodů VO je větší než 75 %, ale menší než 125 % národního průměru: VO získá stejně jako v předcházejícím období.
- Počet bodů VO je větší než 125 %, ale menší než 150 % národního průměru: VO získá o 25 % více než v předcházejícím období.
- Počet bodů VO je větší než 150 % národního průměru: VO získá o 50 % více než v předcházejícím období.

Podle našeho příkladu by byly důsledky financování pro VO1 následující:

Tab. 23 Příklady důsledků pro financování podle kritérií hodnocení

	KRITÉRIUM 1	KRITÉRIUM 2	KRITÉRIUM 3	KRITÉRIUM 4	KRITÉRIUM 5
VO1 (ScRO)	3,38	3,15	1,64	2,56	2
Národní (ScRO)	2,35	3,07	1,89	3,65	2,19
VO1/Národní	1,438298	1,026059	0,867725	0,70137	0,913242
Důsledky pro financování	+25 %	stejně	stejně	–25 %	stejně

Poznámka: ScRO = vědecko-výzkumná organizace.

Jak je uvedeno v základních zásadách, celkové institucionální financování VO je rozděleno do čtyř fondů odpovídajících klasifikaci výzkumných organizací podle poslání (podkapitola 3.2.1). V souladu se zásadami (podkapitola 3.4.1) stanoví dále rozhodovací orgány na národní úrovni váhy pro různá kritéria a různé typy výzkumných organizací.

To nám umožní alokovat celkovou institucionální podporu v každém fondu (podle poslání) do dílčích fondů (podle kritérií hodnocení). Každá výzkumná organizace pak dostane příslušnou částku (stejnou/vyšší/nížší) institucionální podpory z každého dílčího fondu (tabulka 24). Tyto částky institucionálního financování VO budou nakonec upraveny podle celkové složky PRFS, která je k dispozici v každém fondu tak, že se vypočítané částky vynásobí koeficientem $c = \text{částka PRFS ve fondu pro období 2} / \text{částka PRFS ve fondu pro období 1}$ (tabulka 24).

Tab. 24 Příklad důsledků pro financování výzkumných organizací

	FINANCOVÁNÍ V OBDOBÍ 1	VÝSLEDKY HODNOCENÍ	1X (FINANCO- VÁNÍ V OBDOBÍ 1 X VÝSLEDEK HODNOCENÍ)	KOEFICIENT PRO ÚPRAVU ROZPOČTU	FINANCOVÁNÍ V OBDOBÍ 2
VO1	20	+25 %	25		30,3
VO2	180	+25 %	225		272,7
VO3	70	-50 %	35		42,4
VO4	80	-25 %	60		72,7
VO5	100	+50 %	150		181,8
Celkem ve fondu	450		495	1,212121	600

Důležitým rysem alternativy 2 je skutečnost, že pro výpočet financování nepoužíváme FTE. Financování je založeno za prvé na předchozí složce PRFS financování, za druhé na relativních počtech bodů výzkumné organizace ve srovnání s národním průměrem v příslušné skupině výzkumných organizací a za třetí na celkové částce financování PRFS. FTE se používají jen pro vážení počtu bodů dosaženého jednotlivými VJ, tj. vypočítávání průměrných počtů bodů pro výzkumné organizace. Není-li počet FTE zcela přesný, bude to mít jen malý vliv na průměrné počty bodů. Takže prostor pro záměrné manipulace s FTE je zanedbatelný a můžeme jednoduše využít počty FTE vykázané VJ ve formulářích hodnocení (v Malém pilotním hodnocení je to formulář 3b). Protože se však druhý scénář opírá o relativní změny vzhledem k současné situaci, je pravděpodobné, že vyvolá menší změny než první scénář (viz též simulace).

V porovnání s alternativou 1 vyžaduje alternativa 2 dodatečná rozhodnutí tvůrců politiky o růstu, snížení nebo nulové změně složky PRFS ve výzkumných organizacích dané skupiny výzkumných organizací (viz soupis nad tabulkou 23). Je třeba rozhodnout, jaká jsou omezení pásem (např. mezi 50 % a 75 % národního průměru) a jak velké jsou změny v těchto pásmech ve vztahu k předcházejícím obdobím financování (dosáhne-li VO počtu bodů více než 50 %, ale méně než 75 % národního průměru, dostane o 25 % méně než v předchozím období).

Navíc alternativa 2 nebere v úvahu při výpočtu financování počet FTE výzkumníků a nezohledňuje ve financování případný růst výzkumných organizací během období financování (např. účelovým financováním). Naproti tomu alternativa 1 bere v potaz při výpočtu financování počet aktivních FTE. Proto pokud VJ roste v období mezi dvěma hodnoceními ve vazbě na účelové financování, zvýšený počet pracovníků aktivních ve výzkumu bude použit pro výpočet financování PRFS na druhé období financování.

V obou alternativách předkládáme lineární alokaci financování. Nelineární alokace financování by samozřejmě byla také možná. V případě nelineární alokace, jako je tomu třeba v britském REF, dostává horní pásmo větší podíl prostředků než nižší pásma, což vede ke koncentraci financování do nejvýkonnějších výzkumných organizací. Rozhodnutí o použití nelineární alokace je politické a má to značný dopad na celý systém VaV, protože finanční prostředky směřují do nejlepších výzkumných organizací. Pro první období financování bychom proto doporučili použít lineární alokaci, aby byly vytvořeny podmínky pro stabilitu, kontinuitu a zejména pro budování institucionální kapacity, která je nezbytná pro zlepšení řízení institucionálního financování VaV.⁶⁷

67 Ve druhém období financování by mělo být užito nelineární přidělování financování vědecko-výzkumných organizací, pokud je cílem politiky podpořit excelenci vědecko-výzkumných organizací. Je však třeba si uvědomit, že existují dva parametry, jež mohou být ovlivněny, aby byla excelence podpořena:

- a) větší váha kritéria hodnocení „výzkumná excelence“ (viz radikální scénář);
- b) nelineární přidělování financování zvýhodňující špičkové subjekty, které provádějí výzkum.

Představili jsme dvě alternativy pro převod bodového hodnocení do financování: první je založena na bodovém hodnocení osob a druhá na relativních změnách. Obě jsme doložili příklady používajícími lineární přidělování financování. Nelineární přidělování financování se samozřejmě může také aplikovat. V prvním scénáři by to například znamenalo, že počet bodů 4 by se počítal dvakrát. Ve druhém scénáři by to znamenalo, že skupina vědecko-výzkumných organizací v nejvyšším pásmu by dostala značně větší podíl fondu PRFS. Velmi však doporučujeme modelovat předem jakékoli možné dopady.

3.4.3 Problém výzkumných jednotek (VJ) s nízkými počty bodů

Výzkumným jednotkám, jež dostanou v jednom či několika kritériích hodnocení nízký počet bodů, zvláště 0 („nehodnoceno“), by měla být věnována zvláštní pozornost, jelikož nízké počty bodů svědčí o existenci nějakého problému. Okamžitým důsledkem samozřejmě je, že VJ s nízkým počtem bodů budou přispívat málo nebo vůbec k podílu financování PRFS, který je přidělen výzkumné organizaci, k níž náleží. To už představuje určitý podnět pro aktivní přístup managementu VO.

Je-li VJ součástí univerzity, pak bychom doporučovali vedení univerzity podívat se na VJ pozorněji. Hodnoticí zpráva vysvětlí, proč hodnotitelé dali VJ v určité oblasti nízký počet bodů, což je východiskem pro zásah vedení univerzity. Rozsah možností, jež má vedení univerzity k dispozici jakožto reakci na špatné bodové hodnocení, je velký a sahá od lepšího financování VJ (protože její nízký počet bodů může být důsledkem nedostatku financování) po zastavení činnosti VJ. Jinými slovy na nízké bodové hodnocení neexistuje pouze jedna reakce. Totéž platí pro VJ, která je jednou z několika VJ ve větších výzkumných organizacích.

Jestliže je VJ současně výzkumnou organizací, například RTO, a při hodnocení dostane nízký počet bodů, pak bychom vyzvali odpovědné ministerstvo (nebo zakládající ministerstvo), aby se se situací ve výzkumné organizaci seznámilo podrobněji. Východiskem opět může být hodnoticí zpráva. Stejně jako v případě vedení univerzity, které je konfrontováno s VJ s nízkým počtem bodů, může i zadavatel reagovat různými způsoby.

Jako základní zásadu bychom však navrhovali managementu výzkumných organizací a zadavatelům, aby si odpověděli na následující otázky ještě předtím, než učiní jakékoliv další kroky:

- Hraje VJ v České republice specifickou a jedinečnou roli? Může to být případ např. jediné české výzkumné organizace zabývající se nepostradatelnými otázkami („někdo musí počítat ryby“) nebo jediné instituce poskytující terciární vzdělávání v určitém oboru, v odlehleém regionu nebo instituce hrající zvláštní roli v regionálním rozvoji.
- Pokud ano: Vyžaduje tato specifická role veřejné institucionální financování výzkumu? Pokud opět ano, je smysluplné dát takové VJ příležitost.
 - Jestliže je VJ výzkumnou organizací, navrhovali bychom, aby byly problémy řešeny ve výkonnostní smlouvě, kterou sjedná zadavatel (ministerstvo) a vykonavatel (výzkumná organizace). Výkonnostní smlouva by měla určovat opatření (fakultativně včetně organizačních/manažerských činností), jež budou „měnit směr“ VJ. Je potřeba, aby tato smlouva byla založena na analýze příčin skrývajících se za slabým výkonem a aby při tom bylo také zohledněno zjištění hodnotitelů. Po třech letech by měla být VJ hodnocena znovu. Pokud je její posouzení stále ještě ve stavu „nehodnocena“, pak bychom doporučovali drastičtější opatření, jako je např. vyloučení z institucionálního financování VO.
 - Jestliže je VJ součástí větší organizace, např. univerzity, potom by vedení univerzity mělo s VJ dohodnout opatření a/nebo podniknout kroky, které by „změnily směr“ VJ. Opět to předpokládá analýzu příčin slabého výkonu při zohlednění zjištění hodnotitelů. Po třech letech by měla být VJ hodnocena znovu. Pokud je její posouzení stále ještě ve stavu „nehodnocena“, pak bychom doporučovali drastičtější opatření.

Zvláštní zacházení s VJ s nízkým počtem bodů se také věnuje těm VJ, jež si vedly a vedou dobře v současné Metodice – jedná se o VJ, které dle současného režimu produkují mnoho výsledků, a dosahují tak velkého počtu bodů RIV, což se však nutně nerovná vysoké kvalitě výzkumu – ale podle nové Metodiky hodnocení si vedou špatně. Pokud dosahují výsledků „nehodnoceno“ nebo 1, vztahuje se na ně výše popsáný zvláštní postup, jenž by měl vyřešit nesrovnalosti mezi výsledky současné a nové Metodiky hodnocení.

Rámeček 3 – Scénář vyloučení slabých výzkumných organizací z institucionálního financování

Zaznamenali jsme vyjádření ve prospěch postupného vyloučení slabých výzkumných organizací z institucionálního financování VaV. Podle těchto hlasů jsme načrtli scénář předpokládající přísné zacházení pro VJ s nízkým počtem bodů. Máme za to, že náš standardní scénář (podkapitola 3.4.3) je už dosti přísný systém, ale může být samozřejmě ještě zpřísněn.

VJ přirozeně dostávají počty bodů pro pět kritérií. Takže je potřeba rozhodnout, na které VJ se vztahuje „přísné zacházení“. Navrhujeme následující postup:

- Pokud VJ dostane „nehodnocena“ nebo 1 ve více než jednom kritériu hodnocení, nebo
- pokud VJ obdrží „nehodnocena“ nebo 1 za celkovou výkonnost výzkumu, nebo
- pokud VJ ve vědecko-výzkumné organizaci obdrží „nehodnocena“ nebo 1 za vědecko-výzkumnou excelenci, nebo
- pokud VJ v IBRO, ve VO poskytující veřejné služby nebo ve VO zajišťující národní zdroje obdrží „nehodnocena“ nebo 1 za společenskou významnost,

měla by se dostat do skupiny VJ, na něž se vztahuje „přísné zacházení“.

Navrhovali bychom provést první kolo hodnocení a přitom dát slabým VJ s bodovým hodnocením „nehodnocena“ nebo 1 možnost, aby se v průběhu prvního období financování zlepšily.

Po třech letech se VJ podrobí doplňkovému hodnocení. Pokud je její posouzení stále ještě ve stavu „nehodnocena“ nebo 1, institucionální financování VaV – část PRFS, blokový grant a výkonnostní smlouva – bude pro slabou VJ (nebo přesněji její výzkumnou organizaci) poskytovatelem postupně utlumeno, jestliže je VJ výzkumnou organizací. Dvě kola hodnocení jsou nezbytná, aby byl získán dostatečný důkaz a větší politická legitimita pro zrušení institucionálního financování VaV slabých VJ a jejich výzkumných organizací.

Scénář musí respektovat nezávislost výzkumné organizace, pokud jde o interní přidělování institucionálního financování VaV. Jestliže ve druhém kole hodnocení mají VJ, které náleží k větší výzkumné organizaci, nízký počet bodů, nedostanou peníze PRFS. Nezávislost výzkumné organizace ale znamená, že její vedení nemůže být nuceno, aby slabým VJ postupně zrušilo interní institucionální peněžní prostředky na VaV. Poskytovatelé se však mohou rozhodnout, že sníží blokový grant přidělený výzkumné organizaci, v níž má většina VJ nízké počty bodů ve dvou hodnoceních po sobě.

Rozdíl mezi tímto a standardním scénářem je,

- a) že k postupnému ukončení (částí) institucionálního financování VaV slabých VJ (nebo jejich výzkumných organizací) dochází povinně po dvou kolech hodnocení,
- b) že toto zacházení se vztahuje jak na VJ, jež jsou „nehodnocené“, tak na ty, které dostanou počet bodů 1. Zda by se toto zacházení mělo rozšířit také na VJ s počtem bodů 1, závisí i na disponibilních zdrojích a na celkové distribuci dosažených bodů mezi VO stejného typu, tedy na průměrné výkonnosti podobných výzkumných organizací v České republice.

3.4.4 Problém malých hodnocených jednotek (HJ)

Jedna otázka zůstává dosud otevřená: Jak jednat s HJ, jež jsou příliš malé na to, aby se zúčastnily hodnocení podle nové Metodiky, a nemají tak přístup k fondu PRFS? Označení malé HJ znamená v tomto kontextu, že výzkumní pracovníci HJ publikovali méně než padesát výsledků v pěti či šesti letech předcházejících hodnocení podle nové Metodiky hodnocení.⁶⁸ Na základě údajů vztahujících se k letům 2009–2013 to platí celkem pro šedesát jedna HJ (16 %) z tří sta osmdesáti HJ, včetně dvaceti osmi výzkumných organizací (viz Podkladová zpráva 2 – Typologie výzkumných organizací a vlivy prahových hodnot Metodiky hodnocení).

Malé HJ se nebudou účastnit hodnocení, což naznačuje, že nebudou mít přístup k fondu peněžních prostředků PRFS. Bez regulace nad rámec těch, které jsou uvedeny výše, přijdou tyto HJ o 15 % svého institucionálního financování VO.

Nastavení minimální hranice pro účast HJ v hodnocení je smysluplné, neboť s hodnocením jsou spojeny náklady a současně to stimuluje HJ k růstu nebo ke slučování.

Nicméně navrhujeme následující přístup, přičemž rozlišujeme mezi dvěma různými případy:

- **Případ 1:** Ve výzkumné organizaci je jen jedna HJ. Typicky je to případ VO zajišťující národní zdroje (archivy, muzea), VO poskytující veřejné služby a VO odvětvového výzkumu a podnikových služeb, tj. organizací, kde není výzkum hlavním úkolem a aktivitou a kde je často prováděn pro to, aby rozvinul vlastní schopnosti sloužící hlavnímu účelu instituce (např. poskytování služeb). Výzkumných pracovníků je zde většinou málo a čistě teoretické publikace nepředstavují jejich hlavní prioritu.

Navrhujeme, aby v prvním období financování podle nového systému začaly tyto organizace s blokovým grantem ve výši 80 % jejich institucionálního financování výzkumu v předchozím období (vypočítáno stejným způsobem jako 80% blokový grant pro HJ účastníci se hodnocení) plus 5 %, pokud je s poskytovatelem uzavřena výkonnostní smlouva. Navíc by v období do tří let měla výzkumná organizace a odpovědný poskytovatel analyzovat situaci. Navrhujeme, aby výzkumná organizace vyplnila vzor podkladů pro sebehodnocení (nebo jeho zjednodušenou variantu), používaný v nové Metodice hodnocení, jenž pak poskytovatel zkontroluje a projedná s výzkumnou organizací. Pokud se poskytovatel necítí dostatečně odborně způsobilý, aby zprávu o sebehodnocení zkontroloval a projednal, povolá externího odborníka. Výzkumná organizace společně s poskytovatelem vypracují strategii pro budoucnost, zahrnující i budoucnost veřejného institucionálního financování VO (např. úplný přechod na výkonnostní smlouvu, poskytnutí určitého časového období pro růst a pro vstup do nové Metodiky hodnocení). Tato strategie pro budoucnost by měla být povinně zahrnuta ve výkonnostní smlouvě, jak je popsáno výše (podkapitola 3.3). Tento přístup spolu s minimální prahovou hranicí pro účast HJ v Metodice hodnocení pomáhá zajistit minimální účinné financování ve vztahu k nákladům a přínosům složky PRFS.

- **Případ 2:** HJ je součástí větší výzkumné organizace, např. ústavu nebo katedry univerzity, která má i jiné, větší VJ, jež se účastní hodnocení. Dochází zde k alokaci institucionálního financování VaV jako v případě 1 (tedy 80 % nebo 85 % pokud výzkumná organizace uzavírá s ministerstvem výkonnostní smlouvu), kde vedení výzkumné organizace a HJ společně analyzují situaci ve VJ v období tří let a také vytváří strategii pro budoucnost. Přestože tato strategie pro budoucnost nemůže mít formu výkonnostní smlouvy (protože mezi vedením výzkumné organizace a HJ nejsou uzavírány žádné výkonnostní smlouvy), měla by být sepsána písemně. Problém malých HJ je povinně řešen ve výkonnostní smlouvě uzavřené mezi poskytovatelem a výzkumnou organizací.

V obou případech musí být zohledněna specifická situace „malých subjektů“, aby nedocházelo k neúmyslné redukci oborového pokrytí nebo rozmanitosti subjektů v českém systému VaV.⁶⁹

Rámeček 4 – Které parametry lze v systémech financování pozměnit

V systému financování mohou být pozměňovány tyto parametry:

- Podíly různých složek financování (blokový grant, PRFS, výkonnostní smlouva). Ty se mohou lišit pro různé typy výzkumných organizací. Pro první období financování jsme navrhli přidělit všem typům výzkumných organizací 80% blokový grant, 15% PRFS a 5% výkonnostní smlouvy, protože po změnách způsobených současnou Metodikou potřebují stabilitu všechny výzkumné organizace.
- Váhy přidělené různým hodnotícím kritériím. Tyto váhy mají přímý vliv na financování a je třeba je stanovit v souladu s posláním výzkumných organizací a podle cílů politiky. Navrhli jsme tři scénáře uvedené výše: standardní scénář zaměřený na růst celkové výkonnosti ve výzkumných organizacích; radikální scénář akcentující vědecko-výzkumnou excelenci ve vědecko-výzkumných organizacích a společenskou důležitost v organizacích provádějících aplikovaný výzkum; střední scénář nacházející se uprostřed mezi těmito scénáři, který se zaměřuje na růst celkové výkonnosti výzkumu, přičemž silněji zdůrazňuje vědecko-výzkumnou excelenci pro vědecko-výzkumné organizace a společenskou významnost pro organizace provádějící aplikovaný výzkum.

69 Mohlo by to negativně ovlivnit i vznikající obory a podpůrné disciplíny. Viz také německá debata o „Kleine Flächen“ („malé subjekty“) [online], [cit. 2015-02-09]. Dostupné z: <http://www.kleinaeflaecher.de/>

- Lineární nebo nelineární přidělování financování. Pro první období financování navrhujeme lineární přidělování financování, abychom umožnili stabilitu, kontinuitu a zejména budování organizačních kapacit. Pro druhé období financování lze uvažovat o nelineárním přidělování financování ve vědecko-výzkumných organizacích, což by vedlo k podpoře excelence a soustředění financování na špičkové výzkumné subjekty.
- Nakládání s VJ majícími nízká bodová hodnocení. Navrhli jsme standardní scénář a přísnější scénář. Přitom dáváme přednost standardnímu scénáři, protože nepředepisuje povinné rušení institucionálního financování VaV; s ohledem na problémy v České republice (např. roztržitost financování, deformace přidělování financování z důvodů problému metodiky) může být použit i přísnější scénář.

Jinými slovy navrhli jsme tři scénáře: standardní, střední, radikální, s různými váhami hodnotících kritérií. V těchto scénářích jsou ostatní parametry shodné: 80 % disponibilního financování rozděleno prostřednictvím blokového grantu, 15 % přes PRFS, 5 % pomocí výkonnostní smlouvy; lineární přidělování financování a standardní zacházení s VJ s nízkými bodovými hodnoceními.

Je třeba, aby nastavení těchto parametrů bylo v budoucnosti v souladu s potřebami a požadavky výzkumných organizací a se strategiemi ministerstev, týkajícími se rozvoje výzkumných organizací.

3.5 Jak mohou nové výzkumné organizace vstoupit do systému financování

Co se stane, když na scénu vstoupí nová výzkumná organizace? Novou výzkumnou organizací by mohla být např.

- nová veřejná univerzita,
- nová výzkumná organizace poskytující veřejné služby,
- nový soukromý neziskový výzkumný ústav atd.

„Nová výzkumná organizace“ v tomto kontextu znamená výzkumnou organizaci, která je právním subjektem momentálně nezpůsobilým pro veřejné institucionální financování VaV.⁷⁰

První navrhovanou zásadou pro vstup nové výzkumné organizace do systému financování je, že **zakladatel** této nové výzkumné organizace bude odpovědný za její financování (včetně institucionálního financování VaV) buď přímým financováním organizace, nebo zajištěním přístupu k jiným zdrojům financování, nebo kombinací obou způsobů. Platí to pro jakéhokoli zakladatele, ať už je to ministerstvo, Akademie věd v roli poskytovatele, soukromá společnost nebo univerzita. Výhodou této zásady je, že stanovuje odpovědnost a vlastnický vztah zakladatele.

To je běžný případ ve většině zemí. Například v Rakousku se spolková vláda spolu s krajskou vládou Dolního Rakouska rozhodla založit univerzitní výzkumný ústav IST Austria (Institute of Science and Technology Austria), kde obě vlády poskytují výzkumné organizaci financování; nový ústav byl založen podle nového práva.

Jako druhou zásadu navrhujeme, aby se o tom, zda nová výzkumná organizace má nebo nemá dostat veřejné institucionální financování VaV, rozhodovalo mimo systém zavedený pro alokaci institucionálního financování VaV (tj. mimo PRFS). Ve skutečnosti systém PRFS nemůže mechanicky zařadit výstup a vstup nové výzkumné organizace, jak ukazují systémy PRFS v jiných zemích. Například pokud v Británii univerzita zavře výzkumnou jednotku, dostává na ni financování až do doby konání nového hodnocení. Podobně jsou v britském výkonnostním systému financování organizace nově vstupující do výzkumného systému ignorovány až do doby nového hodnocení jejich výzkumné výkonnosti. Před svým vstupem do britského PRFS jsou financovány ze zvláštních grantů, protože REF nemůže zařadit vstup a výstup výzkumné jednotky nebo organizace.

Dle druhé zásady ten, kdo rozhoduje o **způsobilosti** výzkumné organizace pro veřejné institucionální financování VaV, musí stanovit postup a kritéria. V současnosti existuje v České republice dvoustupňový postup určující způsobilost výzkumných organizací k získání institucionálního financování VaV. První stupeň posuzuje formální vlastnosti pro jejich uznání jako výzkumné organizace a druhý stupeň posuzuje vědecké vlastnosti výzkumných organizací, jež by měly rozhodnout o způsobilosti pro institucionální finan-

70 Nemáme na mysli nové výzkumné jednotky v již existujících organizacích. Jestliže existující výzkumná organizace založí novou jednotku (např. univerzita založí nový ústav), je to v samosprávě výzkumné organizace. Platí zde stejná pravidla, jaká byla nastíněna pro VJ příliš malé pro účast v nové Metodice hodnocení: jakmile (nová) malá VJ vyrostle dostatečně, aby prošla velikostními limity, může se účastnit nové Metodiky hodnocení (viz 3.4.4). Dále se nezabýváme „regionálními výzkumnými centry“ a „centry excelence“, která jsou založena ze strukturálních fondů, protože se nejedná o nezávislé výzkumné organizace a jsou v současném období financování (2014–2020) financovány z jiných zdrojů než z institucionálního financování VaV.

cování. Jedná se o poměrně otevřený postup vypracovaný RVVI spolu s Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže. Druhý stupeň však dosud není funkční.⁷¹

Buď bude tento postup (pravděpodobně v upravené verzi) v novém systému financování dodržován, aby kontroloval způsobilost výzkumných organizací, nebo jej nahradí nový postup. Způsobilost by ovšem měla být ověřována na začátku každého období financování, a to i u stávajících VO.

V podkapitole 3.1.2 výše jsme definovali některé zásady, které by mohly sloužit jako základ pro rozhodování o potřebných charakteristikách VO a jejich činnostech pro způsobilost k institucionálnímu financování. Jsme toho názoru, že v některých případech by měla být způsobilost pro institucionální financování výzkumu přehodnocena.

Třetí zásadou je, že tvůrci politiky by měli vypracovat **pravidla**, jež stanoví, jak a kdy může nová výzkumná organizace vstoupit do systému institucionálního financování VO (po splnění pravidel způsobilosti). Nová výzkumná organizace by například mohla vstoupit do nového hodnocení, jakmile překročí hranici padesáti výzkumných výsledků v předchozích pěti letech. Tím by vstoupila do nového systému institucionálního financování VaV, který navrhujeme, a měla by přístup k prostředkům PRFS (přičemž blokový grant bude pokrývat zakládající ministerstvo). Státní rozpočet by pak musel být upraven tak, aby bylo zachováno stabilní institucionální financování VaV pro výzkumné organizace, jež už v systému jsou.

Případové studie z různých zemí ukazují, že státy musí zvolit, jaké výzkumné organizace by měly získávat institucionální financování. Konkrétně v zemích, které jsme zkoumali, je rozhodnutí, jak může nová organizace vstoupit do systému institucionálního financování, součástí politických rozhodnutí mimo (výkonnostní) systém financování. Případové studie rovněž dokládají, že taková pravidla jsou stanovena většinou pouze pro jeden typ organizace.

- Například v Norsku vytvořilo Ministerstvo vzdělání a výzkumu pravidla pro výzkumné instituce, jež stanovují, že národní institucionální financování může být poskytováno jen institucím splňujícím seznam požadavků, z nichž některé se týkají výkonnosti (např. příjem z národních a mezinárodních projektů musí představovat alespoň 25 % celkového příjmu VaV). Pro vysokoškolský sektor je zaveden samostatný akreditační systém.⁷²
- Ve Švédsku dostávají ve vysokoškolském sektoru všechny veřejné IVV institucionální financování, zatímco neveřejné IVV musí být schváleny vládou. Aby byly schváleny, musí být tyto IVV akreditovány podle vysokoškolského zákona a poskytovat studentům bezplatné vzdělání. Ve Švédsku jsou příklady nově vzniklých IVV, veřejných i soukromých, přičemž akreditované IVV získávají institucionální financování, neakreditované nikoliv.⁷³
- V Nizozemsku funguje také akreditační systém pro vysokoškolské instituce, který je opravňuje k institucionálnímu financování. Univerzity oprávněné k získání veřejného institucionálního financování jsou uvedeny v zákoně o vysokoškolském vzdělávání a výzkumu. Jiné subjekty, např. centra excelence, kompetenční centra, jež rovněž dostávají institucionální financování, zde však zahrnuty nejsou.⁷⁴

71 Požadavek, aby výzkumné organizace vygenerovaly alespoň 1 500 RIV bodů v posledních letech, byl na začátku listopadu 2014 odmítnut. Viz Podkladová zpráva 7 – The institutional funding system in the Czech Republic

72 Podkladová zpráva 6 – R&D governance and institutional funding in international practice

73 Podkladová zpráva 6 – R&D governance and institutional funding in international practice

74 Podkladová zpráva 6 – R&D governance and institutional funding in international practice

DODATEK A – VZOR VÝKONNOSTNÍ SMLOUVY

Výkonnostní smlouva mezi

ministerstvem YX, zastoupeným (jména a kontaktní údaje odpovědných institucí a osob)

a

výzkumnou organizací XY, zastoupenou (jména a kontaktní údaje odpovědných institucí a osob)

Strany sjednávají následující:

1. Popis strategického projektu (strategických projektů)

- Východiska: Jaký problém nebo jaká otázka mají být řešeny? Jaká příležitost má být uchopena? Poskytněte důkaz na podporu tohoto bodu!
- Celkový cíl: Co by se ve výzkumné organizaci změnilo, kdyby byla příležitost uchopena, případně problém a otázka úspěšně vyřešeny? Jaký to má vztah ke strategii výzkumné organizace?
- Co výzkumná organizace navrhuje udělat pro splnění celkového cíle? Toto je strategický projekt / toto jsou strategické projekty. Strategický projekt může trvat déle než tříleté období jedné výkonnostní smlouvy. V tomto případě rozlišujte mezi celkovým strategickým projektem a dílčím strategickým projektem (dílčími strategickými projekty) pro toto tříleté období výkonnostní smlouvy.
- Jak se bude strategický projekt realizovat? Poskytněte plán práce včetně důležitých termínů a předběžného časového rozvrhu.
- Kdo se bude projektu účastnit? Zapojení klíčových pracovníků, včetně uvedení jejich relevantních kvalifikací, rolí a úkolů v projektu.
- Jaké zdroje bude strategický projekt potřebovat? Odhad nákladů (personální náklady, jiné náklady).
- Jak budou tyto zdroje financovány?
- Jaké jsou ukazatele (např. předběžné výsledky, důležité termíny) používané pro sledování strategického projektu (strategických projektů) a jaké je jejich časové rozvržení? Jaké jsou předměty plnění, jichž by mělo být dosaženo po třech letech? V případě projektů plánovaných na více než tři roky: uvést stručný výhled na období po prvních třech letech.
- Co se stane po strategickém projektu (strategických projektech), aby byla zabezpečena jeho (jejich) udržitelnost?
- Jaká jsou nejvýznamnější rizika neúspěchu? Jaké by byly důsledky? Jak jsou rizika zmírňována?

2. Pravidla pro podávání zpráv: periodicita a způsoby podávání zpráv

- Roční písemná zpráva o pokroku podaná výzkumnou organizací odpovědnému ministerstvu. Zprávy obsahují údaje o provedené činnosti a dosud dosažených výsledcích, výkaz nákladů a porovnání dosaženého pokroku se zamýšlenými cíli strategického projektu (strategických projektů), včetně informací o odchylkách od plánu a jejich analýzy.
- Každoroční setkání představitele výzkumné organizace s odpovědným ministerstvem (nebo ministerstvy v případě, že zakládající ministerstvo není financující ministerstvo), při němž se projedná zpráva o pokroku.
- Odchytky od smlouvy (např. zdržení přesahující období smlouvy) je třeba projednat na jednáních o pokroku, s možností dohodnout se na změně programu příslušného projektu (jsou-li pro to dobré důvody).
- Ad hoc jednání v případě neočekávaných událostí, které závažně ovlivňují strategický projekt.
- Závěrečné jednání o pokroku v období plnění se využije k posouzení výsledků dosažených strategickými projekty a také zkušeností získaných během jejich realizace. Podle obsahu výkonnostní smlouvy může být nezbytné externí hodnocení.

3. Pravidla pro zvládání výjimečných situací (např. změna situace instituce, významné nedosažení dílčích a/nebo konečných termínů, ztráta klíčových pracovníků, zpronevěra finančních prostředků aj.).
 4. Částka financování (blokový grant a navýšení), období financování a úprava splátek.
-

Podpisy

Za výzkumnou organizaci

- Jména, funkce, místo, datum

Za financující ministerstvo (a případně zakládající ministerstvo)

- Jména, funkce, místo, datum

SEZNAM ZKRATEK

AIT	Rakouský institut technologie
AV ČR	Akademie věd České republiky
BIS	Ministerstvo podnikání, inovací a kvalifikací, Velká Británie
BMVIT	Spolkové ministerstvo dopravy, inovací a technologie, Rakousko
BMWFW	Spolkové ministerstvo vědy, výzkumu a hospodářství, Rakousko
BOKU	Univerzita národních zdrojů a přírodních věd, Rakousko
EZ	Ministerstvo hospodářství, Nizozemsko
FFG	Agentura pro podporu výzkumu, Rakousko
FOS	Field of Science (Vědní oblasti – OECD)
FTE	Full Time Equivalent (Ekvivalent plného úvazku)
GA ČR	Grantová agentura České republiky
GOVERD	Government intramural expenditure on R&D (Výdaje vládního sektoru na výzkum a vývoj)
GTI	Velký technologický institut, Nizozemsko
HC	Head count (Počet fyzických osob)
HJ	Hodnocená jednotka
HR	Human Resources (Lidské zdroje)
IBRO	Industry & Business Services Research Organisations (Výzkumné organizace odvětvového výzkumu a podnikových služeb)
IPN	Individuální projekt národní
IPR	Intellectual Property Right (Práva duševního vlastnictví)
IVV	Instituce vysokoškolského vzdělávání
KNAW	Nizozemská královská akademie umění a věd, Nizozemsko
MŠMT	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
NatRes	National Resources Research Organisation (Výzkumná organizace zajišťující národní zdroje)
NERO	National Evaluation Research Organisations (Národní hodnocení výzkumných organizací)
NESTI	Národní experti na vědecké a technologické ukazatele – OECD
NWO	Národní rada pro výzkum, Nizozemsko
OCW	Ministerstvo vzdělání a výzkumu, Nizozemsko
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development (Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj)
PRFS	Performance-based Research Funding System (Výkonnostní systém financování)
PSRO	Public Services Research Organisation (Výzkumná organizace poskytující veřejné služby)

RAE	Research Assessment Exercise (Britský systém hodnocení univerzitního výzkumu do r. 2008)
RCN	Rada Norska pro výzkum
RCUK	Research Councils UK (Rady pro výzkum, Velká Británie)
REF	Research Excellence Framework (Britský systém hodnocení univerzitního výzkumu od r. 2014)
RIV	Rejstřík informací o výsledcích
RTI	Research, Technology and Innovation (Výzkum, technologie a inovace)
RTO	Research and Technology Organisation (Organizace pro výzkum a technologii)
RVVI	Rada pro výzkum, vývoj a inovace
ScRO	Scientific Research Organisation (Vědecko-výzkumná organizace)
SWOT	Strengths-Weaknesses-Opportunities-Threats (Analýza silných a slabých stránek, příležitostí a hrozeb organizace)
TA ČR	Technologická agentura České republiky
UK	United Kingdom (Spojené království)
VaV	Výzkum a vývoj
VaVal	Výzkum, vývoj a inovace
VINNOVA	Švédská vládní agentura pro inovační systémy
VJ	Výzkumná jednotka
VO	Výzkumná organizace
WP	Workpackage (Pracovní balíček)

SEZNAM OBRÁZKŮ A TABULEK

Obr. 1	Rozdělení zdrojů financování podle typu nástroje	7
Obr. 2	Obecná organizační struktura výzkumné a inovační politiky	12
Obr. 3	Vládní výdaje na VaV (GOVERD), 2011	16
Obr. 4	Důsledky ekonomiky znalostí pro státní financování výzkumu a inovací	20
Obr. 5	Rozdělení zdrojů financování podle typu nástroje	47
Obr. 6	Přehled převodu počtu bodů Metodiky hodnocení do financování	55
Tab. 1	Organizace provádějící výzkum ve srovnávaných zemích, které získávají institucionální financování (nejedná se o vyčerpávající výčet)	17
Tab. 2	„Soutěžní arény“ v norském sektoru výzkumných ústavů	19
Tab. 3	Státní rozpočtové výdaje a dotace na výzkum a vývoj (2013, v milionech EUR)	21
Tab. 4	Podíl GUF versus přímé vládní financování výdajů pro VaV ve vysokoškolském sektoru, 2009 (v milionech €)	22
Tab. 5	Stávající systémy institucionálního financování univerzit	23
Tab. 6	Řízení VaV	30
Tab. 7	Příjemci	33
Tab. 8	Výzkumné otázky a umístění odpovědí	36
Tab. 9	Kategorizace VO v České republice	38
Tab. 10	Kritéria hodnocení a jejich váha pro vědeckou VO (standardní scénář)	55
Tab. 11	Dva rozměry financování systému PRFS (standardní scénář)	57
Tab. 12	Váhy ve standardním scénáři	58
Tab. 13	Převod vah do podílů celkového institucionálního financování VO podle typu VO	58
Tab. 14	Váhy ve středním scénáři	60
Tab. 15	Převod vah do podílů celkového institucionálního financování VO podle typu VO	60
Tab. 16	Váhy v radikálním scénáři	61
Tab. 17	Převod vah do podílů celkového institucionálního financování VO podle typu VO	61
Tab. 18	Parametr FTE na úrovni odvětví	63
Tab. 19	Převod počtu bodů do financí	64
Tab. 20	Příklady počtu bodů VJ podle kritérií hodnocení	65
Tab. 21	Příklady průměrných počtů bodů výzkumné organizace podle kritérií hodnocení	65
Tab. 22	Příklad agregace počtu bodů na národní úrovni podle kritérií hodnocení	65
Tab. 23	Příklady důsledků pro financování podle kritérií hodnocení	66
Tab. 24	Příklad důsledků pro financování výzkumných organizací	67

Metodika hodnocení ve VaV a zásady financování
Závěrečná zpráva 2
Zásady institucionálního financování

Vydává Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, Karmelitská 7, Praha 1
Individuální projekt národní pro oblast terciárního vzdělávání, výzkumu a vývoje:
Efektivní systém hodnocení a financování výzkumu, vývoje a inovací (IPN Metodika)

<http://metodika.reformy-msmt.cz>

Sazba: Martina Mončeková

Praha 2015

technopolis |group|

ve spolupráci s:

NIFU

Nordic Institute for Studies in
Innovation, Research and Education



**Metodika hodnocení
ve VaV a zásady financování**

Závěrečná zpráva 2

**Zásady institucionálního
financování**

© MŠMT