

Západočeská univerzita v Plzni
Fakulta právnická

Diplomová práce

**Financování výzkumu, vývoje a inovací
z veřejných prostředků v ČR**

Zpracoval: Pavel Moravčík

Plzeň 2015

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Akademický rok: 2015/2016

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Pavel MORAVČÍK**
Osobní číslo: **R10M0125P**
Studijní program: **M6805 Právo a právní věda**
Studijní obor: **Právo**
Název tématu: **Financování výzkumu, vývoje a inovací z veřejných prostředků v ČR**
Zadávací katedra: **Katedra finančního práva a národního hospodářství**

Z á s a d y p r o v y p r a c o v á n í :

1. Obecná část
2. Podpora výzkumu, vývoje a inovací prostřednictvím dotací na VaVaI
3. Podpora výzkumu, vývoje a inovací prostřednictvím veřejných zakázek
4. Podpora výzkumu, vývoje a inovací prostřednictvím ostatních nástrojů
5. Závěry poučení a návrhy de lege ferenda

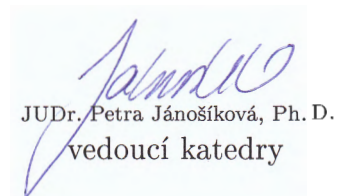
Rozsah grafických prací:
Rozsah pracovní zprávy: **50**
Forma zpracování diplomové práce: **tištěná**
Seznam odborné literatury: **viz příloha**

Vedoucí diplomové práce: **JUDr. Petra Jánošíková, Ph.D.**
Katedra finančního práva a národního hospodářství

Datum zadání diplomové práce: **30. června 2014**
Termín odevzdání diplomové práce: **31. března 2016**



Doc. JUDr. Jan Pauly, CSc.
děkan



JUDr. Petra Jánošíková, Ph. D.
vedoucí katedry

V Plzni dne 30. října 2014

„Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracoval samostatně, a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal způsobem ve vědecké práci obvyklým.

Názory v této práci obsažené jsou mé vlastní, a nevyjadřují názor mých současných a / nebo bývalých zaměstnavatelů.“

Plzeň, březen 2015

Pavel Moravčík

Obsah

I.	Úvodem.....	2
II.	Definice pojmů	4
III.	Strategické ukotvení podpory VaVaI.....	7
III.1.	Evropské strategické dokumenty	7
III.1.1.	Evropa 2020.....	9
III.2.	České strategické dokumenty	12
III.2.1.	Národní politika VaVaI	15
IV.	Podpora výzkumu, vývoje a inovací prostřednictvím dotací na VaVaI.....	20
IV.1.	Dotace a veřejná podpora.....	23
IV.1.1.	Definice veřejné podpory a její zakotvení v evropském právu.....	23
IV.1.2.	ZoPVVI vs. veřejná podpora	30
IV.1.3.	Institucionální podpora podle ZoPVVI.....	31
IV.1.4.	Účelová podpora.....	36
IV.1.5.	VaVaI aktivity, které je možné podpořit z veřejných prostředků	37
V.	Podpora výzkumu, vývoje a inovací prostřednictvím veřejných zakázek	46
VI.	Podpora výzkumu, vývoje a inovací prostřednictvím ostatních nástrojů	51
VII.	Závěry, poučení a návrhy de lege ferenda	54
VIII.	Abstract.....	57
IX.	Seznam použité literatury	59

I. Úvodem

V rámci své diplomové práce se hodlám zaměřit na vybrané aspekty právní úpravy financování výzkumu, vývoje a inovací (dále též „VaVaI“) z veřejných prostředků v rámci České republiky, včetně její návaznosti na související evropskou legislativu i souvislosti nelegislativní povahy, jako jsou strategie, příklady dobré praxe apod.

Zvolené téma považuji za důležité, neboť přestože je mu věnováno relativně dost mediálního prostoru, faktická aktivita a vývoj v této oblasti výrazně zaostává za očekávanými, která jsou u tak vysokých objemů finančních prostředků, jaké jsou na financování výzkumu v ČR vynakládány z veřejných prostředků (viz tabulka č. 1), na místě.

Tabulka č. 1 Výdaje státního rozpočtu klasifikované jako výdaje na VaVaI

typ podpory \ rok	2012	2013	2014	2015	2016*	2017*	2018*
institucionální podpora	13,536	13,095	12,930	13,265	14,749	15,148	15,591
úcelová podpora	13,083	13,023	13,706	13,641	13,918	14,124	14,281
celkem	26,620	26,118	26,635	26,905	28,666	29,272	29,872

údaje v mld. Kč – drobné nepřesnosti jsou způsobeny zaokrouhlením

* návrh státního rozpočtu na rok 2016 a střednědobý výhled na 2017-18 schválený RVVI 27.3.2015

pozn.: tabulka z důvodů porovnatelnosti výdajů meziročně nezahrnuje výdaje „mimo běžný státní rozpočet“, mezi které patří zejména evropská část prostředků ze strukturálních fondů, neboť operační programy, které zahrnují podporu VaVaI na období 2014-2020 nejsou dosud schváleny. Skutečné výdaje se proto pohybují v průměru o cca 50% výše.

zdroj: státní rozpočet, materiály RVVI

Zároveň je obecně známo, že výsledky českého výzkumu nejsou na odpovídající úrovni, resp. ve srovnání se světovou špičkou, ale i prostým průměrem EU, hrajeme druhé, či možná dokonce třetí, housle. Dle mého názoru však na tyto nepřilíš lichotivé výsledky má zásadní vliv i to, jakým způsobem je (převážně, nikoliv však výlučně) ze strany státu uchopeno samotné financování výzkumu z veřejných prostředků, což se pokusím v rámci práce doložit.

V rámci práce se hodlám věnovat jen financování VaVaI aktivit z veřejných prostředků, neboť tento způsob financování má významné právní důsledky, a to jak v rámci českého, tak i evropského veřejného práva, zatímco financování týchž aktivit ze soukromých prostředků je běžným soukromoprávním

vztahem, jen s minimálními přesahy (např. co se týče způsobilosti nákladů z hlediska daňového apod.).

Premisou, ze které tato práce vychází, je též přesvědčení, že poskytování veřejných prostředků na podporu VaVaI aktivit je přínosné, přestože existují seriózní úvahy o tom, že tomu tak nemusí být, resp. v mnohem menší míře než se oficiálně očekává.¹ Jsem však toho názoru, že každý dotační systém lze vylepšit, a po svém dlouhém působení na straně českých poskytovatelů prostředků na podporu VaVaI jsem si jist, že mnoho zásadních nedostatků českého systému podpory VaVaI lze celkem snadno napravit – alespoň tedy pokud odhlédnu od značné setrvačnosti a neochotě ke změnám na straně poskytovatelů i příjemců (nejen v Čechách se veřejné vysoké školy a výzkumné ústavy považují za „zaopatřovací ústavy“ socialistického typu), jakož i od politických a zákulisních překážek, neboť spousta příjemců veřejných prostředků si již na dosavadní deformovaný systém podpory zvykla.

Cílem práce je proto identifikovat problémy v systému financování výzkumu, vývoje a inovací v ČR z veřejných prostředků, a navrhnout, jak tento nepřilíš výkonný systém zlepšit.

Plzeň, březen 2015

Pavel Moravčík

¹ Studie v Izraeli (LACH, Saul. Do R&D subsidies stimulate or displace private R&D? Evidence from Izrael. The Journal of industrial economics, 2002, svazek 50, č. 4, str. 369-390, ISSN 0022-1821) například zjistila, že na každý 1 šekel vynaložený státem na podporu VaVaI v malých podnicích se vygeneruje 11 šekelů vlastních výdajů malých firem na VaVaI aktivity, zatímco u podpory velkých podniků 1 šekel přináší pouze 0,23 šekelu vlastních investic do VaVaI. Zároveň je systém nastaven tak, že většina prostředků na VaVaI je poskytována velkým podnikům, a celková efektivita systému je tak nevalná – a to přesto, že izraelské aktivity na poli VaVaI překonávají ty české v různých statistických srovnáních i o několik řádů – viz např. poměr prestižních grantů ERC získaných českými a izraelskými vědeckými (5 ku 170) v kapitole III.1.

K podobným závěrům dospěla i španělská studie ověřující ochotu investovat do VaVaI aktivit na reprezentativním vzorku 2000 podniků (GONZÁLES, X.; JAUMANDREU, J.; PAZÓ, C. Barriers to innovation and subsidy effectiveness. RAND Journal of Economics, Zima 2005, svazek 36, č. 4, str. 930-950), podle které se vlastní VaVaI aktivity u podniků, které se jimi dosud nezabývají, mohou nastartovat dotací ve výši <10%, kdy až polovina velkých podniků zahájí vlastní VaVaI, resp. ve výši až 40%, kdy zahájí vlastní VaVaI až jedna třetina malých podniků. V praxi však většina dotací směřuje do podniků, které by své VaVaI aktivity realizovaly bez ohledu na to, zda podporu získají.

II. Definice pojmů

Vzhledem ke skutečnosti, že se ve značné části práce se bude vyskytovat specifická terminologie práva veřejných podpor, jejíž užívání v psaném i mluveném projevu je často zmatečné, a to i u profesionálů,² jak je mi známo z mé dlouhodobé praxe, dovoluji si zde definovat v práci následně užívané termíny takto:

Termín „veřejná podpora“ bude používán pouze a výlučně pro označení veřejné podpory ve smyslu zákona č. 215/2004 Sb., o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory a o změně zákona o podpoře výzkumu a vývoje, ve znění pozdějších předpisů, jakož i ve smyslu odpovídající legislativy (i nelegislativních dokumentů) Evropské unie, která užívá pojem státní podpora (state aid) ve shodném významu – zejm. čl. 107 Smlouvy o fungování Evropské unie (dřívější článek 87 Smlouvy o založení Evropského Společenství), a související nařízení (podrobně viz dále kap. IV.1.1)

Termín „podpora nezakládající veřejnou podporu“ bude používán pouze a výlučně pro podporu poskytnutou z veřejných prostředků, která však nenaplnuje alespoň jeden z dalších definičních znaků veřejné podpory. V oblasti financování VaVaI nejčastěji z důvodu, že jedná o podporu aktivit, které nejsou „ekonomické“ – typickým příkladem je financování nezávislého (základního) výzkumu v rámci výzkumné organizace, jako je například univerzita. Jde tedy o termín komplementární k pojmu veřejná podpora, a jeho doplněk do celku podpory z veřejných zdrojů.

Termín „podpora z veřejných prostředků“ bude používán pro označení finančních prostředků, které budou určeny k podpoře aktivit VaVaI a to bez rozlišení toho, zda se v konkrétním případě jedná o finanční prostředky splňující definici veřejné podpory, či nikoli.

² např. užívání pojmů veřejná a (ne)veřejná podpora, užívání terminus technicus veřejná podpora pro podporu z veřejných prostředků bez ohledu na to, zda jsou splněny závazné definiční znaky veřejné podpory apod.

Termíny „hospodářská“ či „ekonomická“ činnost / aktivita budou používány a promiscue se stejným významem, který jim přisuzuje evropské právo veřejných podpor, tj. jakákoli aktivita spočívající v nabízení služeb či zboží na trhu,³ které je mj. definičním znakem jak veřejné podpory, tak i podniku.

Termíny „nehospodářská“ či „neekonomická“ činnost / aktivita budou používány jako opak termínu hospodářská či ekonomická činnost, tedy jako aktivita, která neslouží k nabízení služeb či zboží na trhu. Podrobněji k rozdělení hospodářských a nehospodářských činností v návaznosti na judikaturu Soudního dvora Evropské unie viz dále kap. IV.1.3.

Termín „podnik“ bude používán výlučně ve svém významu dle evropského práva, tedy jako „každý subjekt vykonávající hospodářskou činnost, bez ohledu na svou právní formu“,⁴ nikoliv ve smyslu dnes již zrušeného obchodního zákoníku, „podnikatele“ ve smyslu nového občanského zákoníku apod. Podnikem totiž na rozdíl od českého práva může být i entita bez právní subjektivity, resp. správní úřad či orgán, u kterého to při pojetí podniku či obdobných pojmů v českém právu nepřipadá v úvahu. Viz např. věc *Aéroports de Paris vs Evropská komise* (T-128/98), ve kterém Soud první instance potvrdil, že i osoba veřejného práva, která postupuje podle národních předpisů, které její aktivity nepovažují za ekonomické, ve skutečnosti ekonomické aktivity provádí, a je tedy (alespoň z části) podnikem (viz odst. 121 a 122 rozsudku). Uvedený názor byl následně potvrzen i Evropským soudním dvorem⁵ v rámci odvolání.

Na závěr si nicméně dovoluji poznámku, že výše definované pojmy budou v uvedeném obsahu používány závazně jen v textu práce, jehož jsem autorem,

³ rozsudek Evropského soudního dvora ve věci C-118/85 *Evropská komise vs. Itálie* Dostupný na WWW: <http://curia.europa.eu>

⁴ Definice je aktuálně (pro programové období 2014-2020) zakotvena v čl. 1 přílohy č. I nazvané „Definice malých a středních podniků“ Nařízení Komise (EU) č. 651/2014, kterým se v souladu s články 107 a 108 Smlouvy prohlašují určité kategorie podpory za slučitelné s vnitřním trhem. Samotná definice je nicméně nezměněna od původního doporučení Evropské komise z roku 2003: *Commission Recommendation of 6 May 2003 concerning the definition of micro, small and medium-sized enterprises* (2003/361/EC)

⁵ dnes Soudní dvůr Evropské unie

v případě citací je možné, že citace bude přijata společně s nejednoznačným použitím stejného či obdobného pojmu, jako výše definovaného.

III. Strategické ukotvení podpory VaVaI

V rámci právních řádů vyspělých zemí je obvyklé, že správa věcí veřejných je založena na existenci určitých strategických dokumentů, které mají dlouhodobý charakter a umožňují tak realizovat dlouhodobé koncepce bez toho, že by dlouhodobé záměry podléhaly krátkodobým, zejména politickým, vlivům.

Bohužel v rámci ČR takovýto přístup není obvyklý, a tak nejenže dochází k zásadním změnám směřování státní správy pokaždé, když se vymění vládní strany, na základě masové výměny úředníků, ale též až na výjimky neexistují odpovídající strategie.

Často i tam, kde došlo ke zpracování strategického dokumentu, je tento zpracován bez znalosti věci a relevantních podkladů (což usnadňuje zásadní „konceptní“ změny po výměně ministra), a / nebo je tento dokument v praxi ignorován.

Výše uvedené je snadno demonstrovatelné právě v oblasti podpory VaVaI.

III.1. Evropské strategické dokumenty

Evropská unie, jakož i její předchůdci, evropská Společenství, mají dlouhodobou tradici strategické podpory výzkumu. První ustanovení o podpoře výzkumu se objevují již v prvních smlouvách (ESUO 1951, Euratom 1958, EHS 1957), a postupně se rozvíjejí.

V roce 1984 byl spuštěn první celoevropský rámcový program pro výzkum, a v roce 1986 došlo k zakotvení podpory výzkumu jako jedné z politik Společenství v rámci Jednotného evropského aktu, který do Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství vložil do části třetí Smlouvy zcela novou šestou hlavu nazvanou Výzkum a technologický rozvoj (články 130f až 130q), který mimo jiné upravil na úrovni základních smluv víceleté rámcové programy, a které běží dodnes.

Rámcové programy jsou tak na úrovni EU hlavním nástrojem financování výzkumu, vývoje a demonstrací po více než 30 let. V současnosti se realizují 2 rámcové programy, z nichž tzv. 7. Rámcový program letos dobíhá (resp. projekty

z něj podpořené), a roce 2014 byl zahájen tzv. Horizont 2020⁶, což je fakticky osmý rámcový program, jehož pojmenování vychází ze strategie Evropa 2020.

Jen pro ilustraci důležitosti těchto rámcových programů uvádím, že rozpočet 7. rámcového programu na období 2007-2013 byl cca 50,5 mld. euro, zatímco rozpočet Horizontu 2020 na období 2014-2020 má činit cca 78 mld. euro, tedy v průměru více než 11 mld. eur ročně, což je cca 10-11x více než činí roční alokace státního rozpočtu ČR určená na podporu VaVaI aktivit v ČR.⁷

Přes enormní disponibilní prostředky jsou rámcové programy subjekty z ČR prakticky nevyužívány, a to hned z několika důvodů: (i) projekty je fakticky nutné podávat v anglickém jazyce, kterým vládne jen omezený počet vědců v ČR do té míry, aby byli schopni projektovou žádost zpracovat v odpovídající kvalitě, (ii) naprostá většina prostředků je určena na projekty, na kterých musí spolupracovat více subjektů z více zemí, což zvyšuje náročnost zpracování projektové žádosti, a (iii) soutěž o granty v rámci většiny vypsanych programů je náročnější než jejich období v ČR, což bude zásadní překážkou, dokud je dostatek peněz, například ze strukturálních fondů.⁸

Fakticky tak subjekty z ČR čerpají jen zlomek částky, která by se zdála odpovídat českým možnostem, např. porovnáním počtu výzkumníků či obyvatel.⁹

Specialitou rámcových programů nicméně je, že se jich mohou účastnit i země mimo EU, z nichž například výrazně méně lidnaté Švýcarsko či Izrael mají velmi vysokou úspěšnost v podávání grantů (151, resp. 170 ERC grantů za období 2009-2014 ve srovnání s 5 granty pro výzkumníky z ČR).

Dopady evropských programů jak na samotný výzkum v ČR, tak na financování výzkumných organizací či pro kultivaci výzkumného prostředí v ČR proto nelze vyhodnotit jinak, než (bohužel) čistě marginální.

⁶ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1291/2013, kterým se zavádí Horizont 2020 – rámcový program pro výzkum a inovace (2014–2020) a zrušuje rozhodnutí č. 1982/2006/ES

⁷ viz Tabulka č. 1 Výdaje státního rozpočtu klasifikované jako výdaje na VaVaI

⁸ Žadatelé o nejprestižnější granty tzv. ERC (European Research Council – Evropská rada pro výzkum), která vznikla v rámci 7. Rámcového programu v roce 2007, mají dlouhodobě úspěšnost cca 10%.

⁹ Subjekty z ČR získaly v letech 2009-2014 pouhých 5 grantů ERC (z 2707 udělených, tj. méně než 0,2 %), což ČR řadí na sdílené 20-21 místo ze 30 financovaných zemí (společně s Tureckem). Data viz webová stránka ERC <http://erc.europa.eu/projects-and-results/statistics>.

III.1.1. Evropa 2020

Strategie Evropa 2020 je základním strategickým dokumentem Evropské unie do roku 2020, která je obsažena ve Sdělení Komise EVROPA 2020: Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění (KOM(2010) 2020 v konečném znění) (dále jen „Evropa 2020“).

Vzhledem ke skutečnosti, že strategie byla schválena již v průběhu celoevropské ekonomické krize, je jejím hlavním účelem návrat k růstu, a to prostřednictvím 3 priorit:

- Inteligentní růst: rozvoj ekonomiky založené na znalostech a inovacích,
- Udržitelný růst: podpora konkurenceschopnější a ekologičtější ekonomiky méně náročné na zdroje, a
- Růst podporující začlenění: podpora ekonomiky s vysokou zaměstnaností, jež se bude vyznačovat sociální a územní soudržností.

Z hlediska podpory výzkumu je tak nejdůležitější prioritou Inteligentní růst, jakož i jeden z 5 hlavních cílů Evropské unie, kterým je investování 3 % HDP Evropské unie do výzkumu a vývoje.

Hlavní iniciativou, kterou se cílů v oblasti VaVaI má dosáhnout, je pak „Inovace v Unii“.¹⁰

Strategie Evropa 2020 je nejen strategickým, ale i závazným dokumentem, na základě kterého mají být nástroji na úrovni EU odstraňovány překážky pro, jakož i podporováno, dosažení cílů strategie. Orgánem, který odpovídá za naplňování strategie je nejvyšší orgán EU pro politické směřování a strategie – Evropská rada, zatímco Evropská komise je odpovědná za monitorování pokroků v naplňování strategií jednotlivými členskými státy.

V souladu se strategií Evropa 2020 tak v rámci iniciativy „Inovace v Unii“ musí **členské státy na vnitrostátní úrovni zajistit**:¹¹

– reformaci vnitrostátních (a regionálních) systémů výzkumu a vývoje a inovací, aby podpořily dosahování špičkové úrovně a inteligentní specializace, posílit spolupráci mezi univerzitami, výzkumnými subjekty a podniky, společné plánování a zlepšení přeshraniční spolupráci v oblastech, kde má EU přidanou

¹⁰ Dle mého názoru je přesnější neoficiální překlad Unie inovací

¹¹ Evropa 2020, str. 13

hodnotu, a příslušným způsobem upravit vnitrostátní postupy financování tak, aby bylo zajištěno rozšíření technologií po celém území EU;

– dostatečný počet absolventů vědeckých, matematických a technických studií a zaměření školních vzdělávacích programů na kreativitu, inovace a podnikání;

– důraz na investice do znalostí, mimo jiné používáním daňových pobídek a dalších finančních nástrojů na podporu většího soukromého investování do výzkumu a vývoje.

Nebude nicméně velkým překvapením, že ČR přistoupila k těmto závazkům podle svých národních tradic, tedy podle dobrého vojáka Švejka, alespoň tedy podle mého názoru.

Oficiální strategie vlády ČR totiž k naplňování hlavního cíle investovat 3 % HDP do výzkumu a vývoje považuje za adekvátní závazek ve výši pouze 2,7 % HDP,¹² a podobně je plánováno i naplňování dalšího cíle souvisejícího s výzkumem, tj. cíl 40 % mladší generace s terciálním vzděláním má být v ČR naplněn tím, že jich ve věkové kategorii 30-34 let bude v ČR 32 %.¹³

O plnění dalších úkolů se rozepíší i dále v práci, nicméně stačí letmý pohled na současné znění a stav přípravy novelizací¹⁴ zákona č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZoPVVI“) či zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vysokoškolský zákon“), aby bylo zřejmé, že ani tyto cíle nejsou v půlce doby pro realizaci strategie Evropa 2020 naplněny.

Zároveň se již dnes, s ohledem na setrvačnost systému i zdoluhavost přípravy těchto předpisů, dá očekávat, že se legislativní úkoly vyplývající ze strategie Evropa 2020, které jsou nezbytnou podmínkou pro to, aby systém

¹² Viz usnesení vlády ČR č. 434 ze 7. června 2010. Bez ohledu na toto usnesení vlády se však fakticky ČR zavázala pouze k cíli 1 % veřejných investic do výzkumu a vývoje do roku 2020, tedy výrazně odlišnému procentu (1 vs. 3) vypočtenému ze zcela odlišného základu (veřejné výdaje vs. HDP), i věcnému obsahu (jen veřejné výdaje vs. veřejné i soukromé výdaje ve strategii Evropa 2020), jak to vyplývá ze zpráv Komise.

¹³ tamtéž

¹⁴ případně zcela nových zákonů, protože by mělo jít o „zcela zásadní novelizace“

financování VaVaI plnil svou úlohu alespoň v mezích závazné strategie Evropa 2020, nenaplní, případně neprojeví v praxi dříve než na samotném konci období platnosti strategie.

S ohledem na výše uvedené je zřejmé, že ani výsledky monitorování naplňování strategie Evropa 2020, které provádí Evropská komise, nemohou být příliš lichotivé.

V oblasti výzkumu tak Evropská komise shledává nedostatky jak v návrhu zprávy na rok 2015,¹⁵ tak i ve všech předchozích zprávách.¹⁶ V kapitole 2.4 Podnikatelské prostředí a výzkum a vývoj¹⁷ tak Komise v aktuální zprávě mimo jiné uvádí:

- „Veřejné a soukromé investice do výzkumu a vývoje v České republice v posledních letech značně vzrostly a země má dobré předpoklady pro to, aby překročila svůj cíl v rámci strategie Evropa 2020 v oblasti veřejného výzkumu a vývoje.¹⁸

¹⁵ Pracovní dokument útvarů Komise „Zpráva o České republice 2015“ (COM(2015) 85 final) z 26. února 2015

¹⁶ pozn. předchozí zprávy (na rok 2014 a roky předchozí) se týkají doporučení k Národnímu programu reforem České republiky a stanoviska ke konvergenčnímu programu České republiky (2012-2015) či programu stability, struktura a obsah doporučení v oblasti výzkumu, vývoje a inovací se však prakticky nemění.

Např. vyhodnocení doporučení č. 6 pro rok 2011 „Zřídít transparentní systém hodnocení kvality akademických institucí a svázat jej s jejich financováním, aby se zlepšila kvalita terciárního vzdělávání.“ ve zprávě na rok 2012 uvádí „Doporučení bylo částečně provedeno. Vláda zavedla soubor ukazatelů kvality, avšak jeho vazba na financování je poměrně volná a neexistují jasné důkazy, že má dopad na zvyšování kvality výstupů. Vláda také navrhla nová opatření relevantní pro zlepšení výsledků institucí vyššího vzdělávání. Návrh je však vágní ohledně klíčové otázky standardů hodnocení kvality a vzhledem k absenci systematického shromažďování a analýz údajů postrádá podporu akademické obce. Dosud nebyla přijata žádná opatření.“ viz zejm. str. 20 a 26 Pracovního dokumentu útvarů Komise „Posouzení národního programu reforem a programu stability na rok 2012 pro Českou republiku“ (SWD(2012) 303 final z 30.5.2012).

¹⁷ tamtéž jako pozn. 14, str. 29-30

¹⁸ jak však uvádí sama Komise v poznámce pod čarou „Česká republika si stanovila cíl 1 % veřejných investic do výzkumu a vývoje do roku 2020 a je na dobré cestě k tomu, aby tento cíl překročila. Tento cíl však není příliš náročný. Ambicióznější cíl v oblasti výzkumu a vývoje by zahrnoval jak veřejné, tak soukromé investice.“, tamtéž, str. 35-36

- Navzdory nedávnému zvýšení investic do výzkumu a vývoje Česká republika nadále zaostává, pokud jde o výsledky v oblasti vědeckého a technického výzkumu.
- Výsledky v oblasti vědeckého a technického výzkumu zůstávají slabé a ukazují, že je třeba pokračovat v procesu modernizace a reformy českého výzkumného a inovačního systému.¹⁹

V rámci vyhodnocení splnění doporučení uvedených ve zprávě na rok 2015 se u doporučení č. 5, které zahrnuje výzkumné cíle „Zajistit, aby akreditace, řízení a financování vysokého školství přispívaly k jeho zkvalitňování a k jeho větší orientaci na trh práce. Zrychlit vypracování a zavedení nové metodiky pro hodnocení výzkumu a pro přidělování finančních prostředků, aby se zvýšil podíl financování poskytovaného výzkumným institucím na základě výkonnosti. [...]“ byl konstatován pouze omezený pokrok,¹⁹ podobně jako v předchozích zprávách.²⁰

III.2. České strategické dokumenty

Základním strategickým dokumentem podpory VaVaI je Národní politika výzkumu, vývoje a inovací ČR,²¹ kterou je v současnosti tzv. aktualizovaná

¹⁹ Omezený pokrok je definován následovně: Členský stát oznámil některá opatření reagující na jemu vydané doporučení, ale předmětná opatření se zdají být nedostačující anebo je ohroženo jejich přijetí/provedení.

²⁰ např. ve zprávě na rok 2014 (Pracovní dokument útvarů Komise „Posouzení národního programu reformy a konvergenčního programu, které pro rok 2014 předložila Česká republika“ (SWD(2014) 404 final) se na str. 34 ve vyhodnocení doporučení č. 6 na rok 2013, které znělo „[...] Přijmout opatření ke zlepšení systému akreditace a financování vysokých škol. Zvýšit podíl finančních prostředků přidělovaných výzkumným institucím na základě výkonu.“ uvádí výslovně: „Žádný pokrok nebyl zaznamenán, pokud jde o přijetí opatření ke zlepšení systému akreditace a financování vysokých škol. Kvůli politické nestabilitě se zpozdilo přijetí revidovaného zákona o vysokých školách, jež bylo oznámeno na rok 2013.

Určitý pokrok vykazala Česká republika ve zvýšení podílu finančních prostředků přidělovaných výzkumným institucím na základě výkonu. V roce 2013 byla přijata revidovaná metodika pro hodnocení výzkumu v období 2013–2015, avšak změny jsou drobné a hodnocení samotné se zpozdilo.“

Ke zprávě na rok 2012 viz též výše poznámka č. 15.

²¹ § 2 odst. 3 ZoPVVI: Národní politika výzkumu, vývoje a inovací České republiky je dokument schvalovaný vládou, který obsahuje základní cíle podpory, její věcné zaměření,

Národní politika výzkumu, vývoje a inovací České republiky na léta 2009 až 2015 s výhledem do roku 2020 (schválena usnesením vlády ČR č. 294 z 24.4.2013) (dále jen „Národní politika VaVaI“).

Jak již bylo naznačeno výše, strategické řízení podpory VaVaI v ČR víceméně neexistuje, což má v praxi několik průvodních jevů:

(i) existenci většího množství nepřiliš provázaných „strategických“ dokumentů, namísto několika málo komplexních dokumentů,²²

(ii) neplnění úkolů uložených v souvislosti s podporou VaVaI, aniž by to vedlo k zásadním (např. politickým) důsledkům, přestože je oficiálně podpoře VaVaI věnována velká priorita.²³ Viz též výše ke strategii Evropa 2020 a

předpoklad vývoje výdajů na výzkum, vývoj a inovace ze státního rozpočtu, z prostředků Evropské unie a ze soukromých zdrojů, priority aplikovaného výzkumu, vývoje a inovací na období 4 až 6 let a opatření k jejich realizaci.

²² např. samotná Národní politika VaVaI předpokládá zpracování meziresortní:

- Koncepce podpory velkých infrastruktur pro výzkum, experimentální vývoj a inovace na léta 2016 – 2020 (opatření 5 Národní politiky VaVaI, str. 29, termín 2013 doposud nezpracováno),
- komplexní Strategie pro internacionalizaci VaVaI (opatření 16 Národní politiky VaVaI, str. 34, termín 2014, nezpracováno).

Mimo to existují též:

- Národní výzkumná a inovační strategie pro inteligentní specializaci České republiky (tzv. RIS 3 strategie z angl. Research and Innovation Strategy for Smart Specialisation), která je mj. potřebná pro financování výzkumu z evropských strukturálních fondů v období 2014-2020,
- ZPĚT NA VRCHOL: Strategie mezinárodní konkurenceschopnosti České republiky pro období 2012 až 2020,
- Národní inovační strategie ČR,
- Národní program reforem ČR,
- Národní priority orientovaného výzkumu, experimentálního vývoje atd.

²³ např. „Zvýšit efektivitu systému veřejné podpory VaVaI“ jakožto podmínku pro splnění cíle „Kvalitní a produktivní výzkumný systém“ stanoveného Národní politikou VaVaI na str. 18-21, který se skládá z nesplněných úkolů, jako jsou:

- nová metodika hodnocení institucionální podpory společná pro všechny poskytovatele,
- nová metodika hodnocení účelové podpory,
- nový způsob přípravy programů atd.;

či konkrétní nesplněné úkoly uvedené v Implementační části NP VaVaI, jako:

zjištěním Evropské komise o plnění úkolů / závazků, resp. „doporučení“ ze strategie pro ČR vyplývajících.

(iii) roztržitost kompetencí na úrovni ministerstev a dalších ústředních orgánů, která fakticky vyústila v to, že oficiálně poradní orgán vlády – Rada pro výzkum, vývoj a inovace disponuje značnými kompetencemi v oblasti VaVaI, aniž by za ně existovala odpovídající odpovědnost, či pro ně disponovala odpovídajícím realizačním aparátem. Zároveň však existují zásadní oblasti, které nespadají do kompetence žádného z aktérů, ať již zdánlivě či skutečně (např. zpracování komplexních strategií, posuzování výzkumných organizací, hodnocení výsledků VaVaI),

(iv) což vede k nevhodně a nedůsledně koncipovanému ZoPVVI, a současně neochotě a / nebo neschopnosti jej přizpůsobit nejen „best practice“ v oboru, ale ani nadřazeným evropským předpisům o veřejné podpoře, zakázkách a dalším (roz. alespoň v přiměřeném termínu poté, co předpisy nabyly účinnosti po jejich zveřejnění v Úředním věstníku EU, když už ne k datu účinnosti či dokonce v předstihu).²⁴

-
- Zajistit ve výdajích rozpočtové kapitoly MŠMT výdaje na rozvoj výzkumných center v Praze na principu adicionality evropských a národních zdrojů,
 - Zajistit účinnou koordinaci mezi RVVI, MŠMT, MPO a dalšími orgány státní správy a poskytovateli, a mnoho dalších.

²⁴ Opatření č. 12 Implementační části NP VaVaI (str. 32) obsahuje následující úkol: „Ve vazbě na cíle a opatření navržená v aktualizované NP VaVaI novelizovat zákon č. 130/2002 Sb. tak, aby umožnil optimální využití veřejných prostředků, včetně kohezních fondů, v oblasti VaVaI, a soukromých zdrojů a reflektoval změny evropských předpisů připravované pro toto období.“ rozčleněný na přípravu věcného návrhu novelizace zákona (2014), předložení novely zákona (2015), a nabytí účinnosti nového zákona (2015), přičemž věcný návrh nového zákona byl předložen až v březnu 2015, a to bez diskuze s odbornou veřejností (nejspíše tedy pouze jako výkop k budoucí diskuzi).

Skutečnost, že novelizace ZoPVVI byla odmítnuta jako „nepostačující“, nemá dle mého názoru na zpracování nového ZoPVVI vliv, neboť připomínek k samotnému ZoPVVI i změn na úrovni EU (nová sada předpisů na programové období 2014-2020) je tolik, že i případná novela by byla komplexním přepracováním dosavadního ZoPVVI.

Není však bez zajímavosti, že evropské předpisy o veřejné podpoře, strukturálních fondech apod., které má zákon reflektovat nabyly účinnosti již v roce 2014 (veřejná podpora k 1.7.2014, a to s velkým zpožděním, původně měly být účinné k 1.1.2014) či dokonce 2013 (strukturální fondy), přesto se novelu / zákon „nepodařilo“ připravit.

Nejsem si nicméně jist, zda v tomto případě byla první spíše slepice (nevhodné rozdělení kompetencí, nedostatky ve strategickém plánování státu apod.) či vejce (nevhodný ZoPVVI, který tyto nedostatky fakticky legalizuje svým obsahem).

Z hlediska praxe je to asi v zásadě jedno, avšak vzhledem k oznámeným přípravám nového systému podpory (nového zákona, ministerstva atd.), které probíhá víceméně za zavřenými dveřmi, a bez náležité odborné diskuze, a na kterých se v pozadí příprav podílejí často jedni a titíž lidé, za jejichž působení byl paradox slepice a vejce vytvořen, je dle mého názoru důvodné předpokládat, že navrhované revize podpory VaVaI vytvoří spíše další generaci slepic a vajec, než systém založený na nejlepší evropské či dokonce světové praxi.

III.2.1. Národní politika VaVaI

Národní politika VaVaI je logicky strukturovaným dokumentem, který reflektuje skutečné potřeby ČR v oblasti VaVaI, a nese v sobě i skutečnou vizi.²⁵ Samotná politika si definuje 1 hlavní a 4 dílčí cíle (z původních 9 před aktualizací v roce 2013), kterými jsou:

- Kvalitní a produktivní výzkumný systém,
- Efektivní šíření znalostí a jejich využívání v inovacích,
- Inovující podniky, a
- Stabilní, efektivní a strategicky řízený systém VaVaI.

Samotné cíle jsou korektně popsány, a jsou identifikovány i oblasti a konkrétní kroky, které je nutné provést. V těch skutečně zásadních aktivitách však dle mého názoru nelze pozorovat posun odpovídající jejich významu a uplynulému času od schválení Národní politiky VaVaI. Výše uvedená vize Národní politiky VaVaI je tak dle mého názoru spíše zbožným přáním.

Kromě již výše uvedených nedostatků v realizaci Národní politiky VaVaI

Samotný věcný záměr navíc ani po tak velké prodlevě nereflektuje všechny možnosti podpory, které evropské předpisy členskými státy dovolují.

²⁵ Česká republika se do roku 2020 stane zemí, ve které bude vysoká a dlouhodobě udržitelná životní úroveň občanů založena na pevných základech konkurenceschopnosti, vycházející z nových znalostí a jejich využívání v inovacích v podnikovém a veřejném sektoru jako zdrojích budoucí prosperity.

si dovolím zde rozvést jeden z nich,²⁶ a to hodnocení výsledků, resp. poskytnuté podpory VaVaI.

Již v rámci aktualizace Národní politiky VaVaI v roce 2013 byly z formálního hlediska zpracovány podněty ze strany zahraničních expertů, které více než jen naznačovaly nekvalitní a neefektivní vynakládání prostředků na výzkum v ČR, resp. na podporu výzkumu, který není na dostatečné úrovni, aby byl schopen naplnit státem kladené požadavky²⁷ na VaVaI (tj. zejména vytvoření ekonomiky založené na znalostech, resp. vizi Národní politiky VaVaI). Jinak řečeno, nevhodně nastavenou metodikou hodnocení VaVaI dochází k přerozdělování prostředků státního rozpočtu určeného na podporu VaVaI mezi příjemce na základě ukazatelů, které nevypovídají objektivně o kvalitě, využitelnosti a smysluplnosti realizovaného výzkumu.²⁸

²⁶ O strategickém plánování podpory VaVaI bylo již hovořeno výše, podrobněji o ZoPVVI budu hovořit v následující části, která se bude zabývat veřejnou podporou ve VaVaI.

²⁷ pozn. Přesněji řečeno tedy spíše požadavky, které by na VaVaI aktivity financované státem, resp. z veřejných prostředků, měly být v rozvinuté společnosti kladeny. Jedno z nepřilíš lichotivých zjištění totiž je, že stát vlastně neví, co je to kvalitní a/nebo potřebný výzkum, přestože na něj vynakládá desítky miliard korun ročně – státem užívaná metrika „kvality“, resp. výzkumného výkonu (metodika hodnocení výsledků zpracovaná RVVI, resp. Úřadem vlády, obecně známá též jako kafemlýnek), je ve skutečnosti pouze měřítkem kvantity, která v konečném důsledku kvalitní výsledky spíše dusí, než že by je dokázala podpořit / preferovat.

²⁸ Pokud se vůbec některé výsledky vykazované v plné vážnosti v tzv. Informačním systému VaVaI dají považovat za výsledky výzkumu. IS VaVaI přitom slouží jako jediný zdroj dat, ze kterých se trojčlenkou vypočítává výše institucionální podpory na rozvoj výzkumných organizací pro všechny výzkumné organizace v ČR (peníze = počet bodů získaných za vlastní výsledky / počet bodů za součet všech výsledků * objem institucionální podpory na rozvoj výzkumných organizací).

Ze svého pohledu mám zásadní pochybnosti např. o výsledcích prezentovaných jako výsledky právníckého výzkumu (nejlépe označené jako vynikající výsledky s mezinárodním přesahem) vydané v zahraničí v rámci obskurních sborníků či knižních kapitol o rozsahu třeba i jen 2-3 stran (např. je za knižní kapitolu považováno jedno marginální heslo v encyklopedii či jeden odstavec paragrafu v komentáři k zákonu). V RIV je jako kapitola knihy s délkou nejvýše 3 strany připsaná všem právníckým fakultám dohromady dokonce 112 výsledků, z nichž majorita je přihlášena Univerzitou Karlovou, ZČU takový výsledek neuvědla žádný.

Jeden příklad za všechny: Masarykova univerzita prezentuje v RIV 13 výsledků, které mají být dobře bodově (a tím i finančně) ohodnocenými kapitolami knih o 3 a méně stranách, z nichž 7 je součástí knihy údajně vydané v USA v roce 2011 v rozsahu 300 výtisků nakladatelem, který se podle svého vlastního webu označuje za studenty vedené nakladatelství zaměřené na

Objektivně vzato však projekt nazvaný „Mezinárodní audit výzkumu, vývoje a inovací v ČR a implementace jeho výsledků do strategických dokumentů“²⁹ na Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „MŠMT“) probíhal od již 1.1.2009 do 31.12.2012, a již od první průběžné zprávy (říjen 2010) bylo celkem zřejmé, co, proč a v zásadě i jak, má být v systému financování VaVaI z veřejných prostředků změněno.³⁰

Zásadní nevhodnost postupů, které RVVI hodlala použít pro „hodnocení“ výsledků výzkumu, resp. pro přerozdělení prostředků mezi jejich tvůrce, vedla autory zprávy³¹ mj. i k doporučení „[...] **V tomto bodě je lépe nedělat nic, než použít nástroj, který pravděpodobně způsobí škody.** [...]“³² O schopnosti systému řízení VaVaI v ČR vypovídá i to, že metodika byla použita bez ohledu na doporučení mezinárodního týmu expertů hrazených státem, k jejím úpravám došlo až pro rok 2011.

V návaznosti na publikování³³ Závěrečné zprávy z mezinárodního auditu výzkumu, vývoje a inovací v České republice³⁴ došlo na úrovni MŠMT k zahájení

publikaci lokálních článků a studentských práz o univerzitě a jeho okolí, zatímco údajné vědecké kapitoly publikace se týkají práva EU. Není též bez zajímavosti, že někteří z autorů jsou dnes docenty práv.

²⁹ blíže viz webové stránky projektu <http://audit-vav.reformy-msmt.cz/>

³⁰ První průběžná zpráva Mezinárodního auditu VaVaI v ČR, kap. 5 Předběžné závěry a doporučení, str. 21: „Jeden bod je však již jasný a měl by být urychleně řešen: Hodnocení výsledků výzkumu pro rok 2010 (které má být použito pro rozdělení více než dvou třetin prostředků na institucionální financování výzkumných institucí na rok 2011) má legitimní záměr přerozdělit prostředky těm, kteří mají nejlepší výsledky. Implementace tohoto záměru současnou formou však znamená velká rizika pro systém výzkumu. Jak rozsah, tak způsob přerozdělování by měl být výrazně upraven, jestliže Česká republika nechce neúmyslně poškodit svoje důležité a velmi kvalitní výzkumné zdroje.

Druhou o něco méně naléhavou, ale přesto důležitou záležitostí, je potřeba zavést expost hodnotící postupy alespoň na úrovni programů (a přednostně na úrovni politik/koncepcí a institucí). Takové hodnocení umožní politikům posoudit účinnost jejich opatření. Současná praxe počítání výstupů tento problém neřeší.“

³¹ přední evropská poradenská společnost ve výzkumu – Technopolis Group

³² První průběžná zpráva Mezinárodního auditu VaVaI v ČR, kap. 5.2 Doporučení, str. 24, doporučení č. 1

³³ pozn. samotná zpráva je datována září 2011, vydána knižně byla až v roce 2012.

³⁴ Kol. autorů, Závěrečná zpráva z mezinárodního auditu výzkumu, vývoje a inovací v České republice, 1. vydání, Praha : MŠMT, 2012, 92 s. (1132 s. příloh), ISBN 978-80-87601-01-3

individuálního projektu národního nazvaného „Efektivní systém hodnocení a financování výzkumu, vývoje a inovací“³⁵ (jinak znám též jako IPn Metodika), jehož cílem je „zatraktivnit prostředí výzkumu, vývoje a inovací (VaVaI) pro vědecké pracovníky, podpořit excelenci ve VaVaI, motivovat mladé lidi pro práci ve VaVaI, zvýšit prestiž vědecké práce a nalézt mechanismy na finanční ohodnocení podle kvality odvedené práce. Prostředkem k dosažení cíle je nová metodika hodnocení výsledků a institucí a nová metodika rozdělování veřejné podpory. Návrh nového systému hodnocení bude vycházet z doporučení Mezinárodního auditu výzkumu, vývoje a inovací v ČR, který důrazně varuje před mechanistickým pojetím současné Metodiky.“

Z mého pohledu je však nutné dodat, že přestože projekt IPn Metodika začal již 1.2.2012, první průběžná zpráva byla zveřejněna až v lednu letošního roku,³⁶ výsledky tzv. malého pilotního hodnocení, kterého se účastnilo 17 výzkumných organizací budou k dispozici v souladu s harmonogramem projektu až v dubnu 2015, a tzv. Pilotní ověření metodiky na vzorku 7 institucí zabývajících se výzkumem v oboru chemie a 6 institucí zastupujících humanitní obory bude k dispozici nejdříve ve 3. čtvrtletí letošního roku.³⁷

Metodika hodnocení VaVaI zpracovaná, a pilotně ověřená v rámci projektu IPn Metodika, by se měla projevit v rozložení výdajů na financování jednotlivých výzkumných organizací, přičemž z pilotního ověření mohou vyplynout požadavky na úpravu metodiky. Zároveň je nepsaným pravidlem, že se rozpočet na podporu VaVaI připravuje již na začátku roku předcházejícího roku, na který je rozpočet zpracováván, a tak je dle mého názoru krajně nepravděpodobné, že se výsledky projektu IPn Metodika, resp. vhodně stanovená metodika hodnocení VaVaI, projeví na straně výzkumných organizací dříve než v roce 2018. A možná i výrazně později, neboť hodnocení všech cca 250 výzkumných organizací, které dnes eviduje RVVI, bude pravděpodobně samo o sobě dosti dlouhé, a dokud nebude dokončeno, nebude nejspíše reálně možné do rozdělení prostředků určených na podporu VaVaI zasahovat v neprospěch dosud nevyhodnocených organizací.

³⁵ blíže viz webové stránky projektu <http://metodika.reformy-msmt.cz/>

³⁶ Návrh zprávy k veřejné konzultaci byl zveřejněn v listopadu 2014.

³⁷ závěrečná konference projektu je plánována na říjen 2015

Je tedy zřejmé, že jeden ze základních pilířů Národní politiky VaVaI bude v praxi realizován až v okamžiku, kdy platnost současné Národní politiky VaVaI,³⁸ stejně jako strategie Evropa 2020, bude prakticky na konci.

V neposlední řadě bude dle mého názoru velmi složité i zpracování nové národní politiky VaVaI, termín jejíhož předložení vládě ČR je stanoven do konce letošního roku,³⁹ kdy jak je z výše uvedeného zřejmé, budou k dispozici jen pilotní výsledky zanedbatelného vzorku výzkumných organizací.

Na závěr se sluší dodat, že v oblasti přípravy a hodnocení programů účelové podpory (IPn Metodika je zaměřen na hodnocení výzkumných organizací pro účely podpory institucionální) nebyl učiněn žádný pokrok, který by přispěl naplnění cílů Národní politiky VaVaI, neboť hlavní aktéři se nebyli schopni dohodnout ani na tom, kdo podá projekt, který by byl financovaný ze strukturálních fondů (podobně jako IPn Metodika či IPn Audit VaVaI) a který by se evaluací účelové podpory seriózně zabýval, což v kombinaci s výměnou úředníků na MŠMT a pasivitou RVVI⁴⁰ značí další nesplněný úkol Národní politiky VaVaI (opatření č. 18, str. 35).

S největší pravděpodobností nedojde naplnění ani opatření 19 Národní politiky VaVaI,⁴¹ jehož termín splnění uplynul zčásti již v roce 2014, a dle mého názoru nebudou naplněny ani termíny letošní. Není mi známo, že by v tomto směru byla vyvíjena tak rozsáhlá aktivita, aby takto náročný úkol mohl být dokončen v řádu několika málo měsíců.

³⁸ Resp. jejího výhledu na rok 2020, neboť ještě v průběhu letošního roku by měla být nahrazena novou Národní politikou.

³⁹ usnesení vlády ČR č. 294 z 24.4.2013

⁴⁰ Nutno podotknout, že RVVI sice vydala „Pokyn RVVI pro hodnocení výsledků ukončených programů VaVaI“, který si schválila na zasedání 30.8.2013, nicméně tento pokyn se ve skutečnosti dle mého názoru nezabývá hodnocením programů jako takových, jako spíše součtu výsledků projektů v rámci programů evidovaných v informačním systému VaVaI (de facto tedy „hodnocením“ projektů), nehledě na skutečnost, že celý pokyn má všehovšudy necelé 3 strany textu.

⁴¹ Průběžně monitorovat a vyhodnocovat všechny strategie a politiky VaVaI připravené na národní, regionální a resortní úrovni (včetně vyhodnocování jejich dopadů) a pravidelně provádět komplexní hodnocení celého systému VaVaI. Výsledky využívat pro kvalifikovanou tvorbu politiky VaVaI, a zároveň zajistit veřejný přístup k výsledkům těchto analýz a dalších studií zaměřených na tvorbu a realizaci politiky VaVaI.

IV. Podpora výzkumu, vývoje a inovací prostřednictvím dotací na VaVaI

Podpora VaVaI z veřejných prostředků prostřednictvím dotací je nejobvyklejší způsob, jakým jsou veřejné prostředky poskytovány jejich příjemcům – výzkumným organizacím a podnikům na výzkumné projekty, a to nejen v ČR, ale i v zahraničí.

Dotace mají mnoho výhod, ale zároveň i nevýhod – mezi výhody lze zařadit:

- nižší náročnost související s administrací dotace ve srovnání se složitějšími způsoby poskytnutí financí na VaVaI aktivity, jako jsou půjčky či rizikový kapitál,
- jistotu na straně příjemce, co se týče obdržených prostředků (zejména v případě, že je dotace poskytnuta ex-ante, resp. zálohově).

Mezi nevýhody pak patří:

- nejsilnější ovlivnění trhu, a tedy i největší rizikovost z hlediska veřejné podpory,
- nízká efektivita vynaložených veřejných prostředků ve srovnání s jinými mechanismy podpor, kdy vynaložená částka může např. vrátit do veřejných rozpočtů (návrtné dotace / půjčky, rizikový kapitál), či umožnit realizaci více projektů za stejné veřejné náklady (snížení komerčních úroků, poskytnutí záruky apod.).

Specifickou nevýhodou, která vyplývá z roztržité právní úpravy dotací je pak skutečnost, že pojem dotace je velmi úzce definován v zákoně č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů (dále jen rozpočtová pravidla) ve svém § 3 písm. a).

Podle rozpočtových pravidel se dotací rozumí totiž pouze peněžní prostředky státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu poskytnuté právnickým nebo fyzickým osobám na stanovený účel.

Z hlediska poskytovatele dotací na VaVaI je tak pro právní režim poskytnutých prostředků zásadní, jakou právní formu má příjemce / žadatel o prostředky, a nikoliv povaha samotného projektu, protože pokud by se svou žádostí úspěšně žadatel, který např. není právnickou či fyzickou osobou (např.

Policejní akademie ČR jakožto výzkumná organizace v oblasti bezpečnostního výzkumu je organizační složkou státu, zatímco Univerzita obrany je výzkumnou organizací v oblasti vojenského výzkumu, a rovněž státní vysokou školou, formálně je však pouhou součástí Ministerstva obrany), o dotaci by se nejednalo. Prostředky by musely být poskytnuty specifickým způsobem – skrze kapitolu státního rozpočtu, ze které je takový příjemce prostředků financován. Podobná komplikace vzniká i u příjemců, kteří jsou příspěvkovou organizací (např. fakultní nemocnice), protože příspěvkové organizace by v souladu s § 53 a násl. rozpočtových pravidel rovněž měly obdržet státní prostředky jen v rámci finančních vztahů se svým zřizovatelem.

Tím však bohužel nevhodná právní úprava poskytování dotací není vyčerpána, neboť v návaznosti na právní formu / status žadatele ve spojení s právní formou / statutem poskytovatele dotace se nemění „jen“ označení peněžních prostředků, které má příjemce obdržet (a se kterými jsou spojeny i další důsledky – viz dále), ale i samotný právní akt, na základě kterého smí být prostředky poskytnuty, a to bez racionálních důvodů.

ZoPVVI tak rozlišuje poskytnutí dotace, která je institucionální podporou, pro niž stanoví závazně právní formu „rozhodnutí o poskytnutí podpory podle rozpočtových pravidel“ (§ 9 odst. 5 a násl. ZoPVVI), čímž se myslí rozhodnutí o poskytnutí dotace podle § 14 a násl. rozpočtových pravidel, a poskytnutí účelové podpory, pro kterou předepisuje formu smlouvy o poskytnutí podpory. I pro účelovou podporu je však nutné vydat rozhodnutí namísto smlouvy, pokud bude naplněna kterákoli z níže uvedených podmínek:

- alespoň jeden z příjemců (ať již hlavní či další účastník projektu ve smyslu ZoPVVI) je organizační složka státu⁴² nebo organizační jednotka ministerstva,⁴³
- dotace je určena na specifický vysokoškolský výzkum,⁴⁴ či

⁴² Policejní akademie ČR

⁴³ Univerzita obrany

⁴⁴ Tzv. specifický vysokoškolský výzkum je specifickým českým pojmem, který však ve skutečnosti nepopisuje skutečný výzkum, jak jej chápe EU a OECD, viz např. definice jednotlivých typů výzkumu v legislativních předpisech EU o veřejné podpoře ani rozdělení výzkumných a podobných činností v kapitole 2 Příručky Frascati (Příručka Frascati: Navrhovaná standardní praxe průzkumů výzkumu a experimentálního vývoje, Paříž : OECD, 2002, 178 s.,

- dotace je určena na podporu mezinárodní spolupráce.

Roztříštěnost dotační úpravy pak v praxi vede k tomu, že poskytovatel podpory na VaVaI aktivity musí být připraven pro stejné projekty podepsat odlišné právní akty, s poněkud odlišnými právy a povinnostmi,⁴⁵ a tak fakticky nerovně zacházet s projekty (resp. jejich předkladateli). Nerovnost se projeví na základě toho, zda např. bezpečnostní část jinak totožného výzkumného projektu realizuje firma, resp. kdokoli, kdo nemá právní formu organizační složky státu či organizační jednotky ministerstva,⁴⁶ anebo jej realizuje např. Policejní akademie ČR. ZoPVVI navíc ani nerozlišuje podíl na realizaci projektu, a není tedy vyloučeno, že k diskriminaci mezi projekty (a jejich předkladateli) dojde i na základě zcela marginální částky určené „speciálnímu“ subjektu.⁴⁷

ISBN 92-64-19903-9), nazvané Základní definice a zvyklosti, z nichž předpisy EU i Evropská komise vychází.

⁴⁵ Příjemci dotace na základě smlouvy a rozhodnutí mají odlišné postavení zejména ve vztahu ke změnám v projektu, určité smluvní volnosti při uzavírání smlouvy, jakož i při zhojení zjištěných nedostatků v projektu a při ukládání sankcí. Nejslabší postavení má poskytovatel v případě, kdy poskytne prostředky skrze správce jiné rozpočtové kapitoly formou rozpočtového opatření, jehož podmínky jsou vymahatelné jen při dobré vůli správce kapitoly, přes kterou prostředky protečou k jejich příjemci.

Na základě nepříliš dobrých zkušeností s přesunem prostředků, za které odpovídá poskytovatel skrze jiného správce kapitoly státního rozpočtu (zejména s ohledem na pravidla strukturálních fondů) bylo sice novelou rozpočtových pravidel č. 465/2011 Sb. upraveno znění § 26 doplněním nového odstavce, podle kterého od 30.12.2011 může poskytovatel prostředků stanovit účel nebo podmínky použití přesunovaných prostředků. I tak však záleží pouze na správci přijímající kapitoly státního rozpočtu, zda se tyto podmínky objeví i v právním aktu, který správce přijímající kapitoly vystaví příjemci prostředků (ne vždy jsou transformovány skutečně všechny podmínky), či zda si riziko případných sankcí za nesplnění podmínek rozpočtového opatření ponese sám. Koneckonců sankci za nesplnění takových podmínek, pokud by byla uložena jemu podřízené organizační složce státu apod., by stejně zaplatila kapitola státního rozpočtu, které je správcem.

Takový postup však dle mého názoru nepřispívá zvyšování odbornosti na straně příjemců veřejných prostředků, a fakticky tak vede k opakování chyb (a sankcí).

⁴⁶ ZoPVVI tento pojem užívá, přestože fakticky není definován – příjemcem prostředků bude nicméně ministerstvo, neboť organizační jednotka ministerstva nemá vlastní právní osobnost.

⁴⁷ pozn. fakticky nemusí jít ani o subjekt, může jít o příjemce prostředků, který nemá právní osobnost, resp. jehož právní osobnost je sporná – viz např. Univerzita obrany jakožto „organizační jednotka ministerstva“ či podpora infrastruktury nově zavedená předpisy o veřejné podpoře, za kterou může být považována konkrétní laboratoř jako jedna z mnoha u příjemce.

V neposlední řadě pak tato ne zcela logická právní úprava zvyšuje náklady na straně jak poskytovatelů, tak i příjemců podpory na VaVaI aktivity.

IV.1. Dotace a veřejná podpora

Jak jsem již uvedl výše, vysoké riziko veřejné podpory v případě dotace je obecně vnímáno jako nevýhoda, a to jak z hlediska poskytovatelů dotací, tak i jejich příjemců, zejména z důvodu složitého a časově náročného posuzování souladu zamýšlené veřejné podpory se společným trhem, které se navíc od vstupu ČR do EU odehrává na úrovni Evropské komise – nejde-li využít legislativou stanovený zjednodušený postup.

IV.1.1. Definice veřejné podpory a její zakotvení v evropském právu

Jedním z podstatných úkolů orgánů Evropské unie je ochrana hospodářské soutěže na společném trhu v rámci EU, mezi kterou spadá i stanovení pravidel pro tzv. veřejnou podporu.⁴⁸ Veřejná podpora, tedy podpora, která splňuje všechny čtyři níže uvedené definiční znaky:

- podpora je poskytnuta státem nebo z veřejných prostředků
- podpora zvýhodňuje určité podniky nebo určitá odvětví podnikání a je selektivní
- je ovlivněn obchod mezi členskými státy a
- je narušena hospodářská soutěž nebo její narušení hrozí,⁴⁹

je obecně zakázána, byť jsou z tohoto obecného zákazu možné výjimky, z nichž některé jsou obecného charakteru.⁵⁰

⁴⁸ pozn. Evropská legislativa stále užívá označení „státní podpora“, a to i v české jazykové verzi jednotlivých předpisů. Na základě soudního výkladu ESD se však došlo k závěru, že se jedná o podporu z veřejných zdrojů, tedy o veřejnou podporu, jak byla česky věcně správně označena – viz např. zákon č. 215/2004 Sb., o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory a o změně zákona o podpoře výzkumu a vývoje, ve znění pozdějších předpisů, či již zrušený zákon č. 59/2000 Sb. o veřejné podpoře.

⁴⁹ Podrobněji viz např. stránky Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, který je kontaktním místem pro veřejnou podporu v ČR, a který plní některé úlohy s veřejnou podporou související (např. registr podpory de minimis) <http://www.uohs.cz/cs/verejna-podpora/>

⁵⁰ např. blokové výjimky dle nařízení Komise (ES) č. 800/2008, kterým se v souladu s články 87 a 88 Smlouvy o ES prohlašují určité kategorie podpory za slučitelné se společným trhem (obecné nařízení o blokových výjimkách), které bylo v červnu 2014 nahrazeno Nařízením

Základní úprava pravidel pro veřejnou podporu vyplývá přímo z primárního práva Evropské unie (čl. 107–109 Smlouvy o fungování Evropské unie⁵¹), které je dále rozvedeno v nařízeních Rady a Evropské komise, jakož i v nelegislativních pravidlech stanovovaných Evropskou komisí.

Z hlediska podpory VaVaI jsou v současnosti (pro programové, resp. rozpočtové období EU 2014-2020) nejdůležitější následující prováděcí předpisy:

- Nařízení Rady (ES) č. 994/98 o použití článků 107 a 108 Smlouvy o fungování Evropské unie na určité kategorie horizontální státní podpory, které ve svém čl. 1 odst. 1 písm. a) bod ii) opravňuje Evropskou komisi k vydání nařízení, jímž by kategorie podpory výzkumu, vývoje a inovací byly při splnění definovaných podmínek byly považovány za automaticky slučitelné se společným trhem, a nemusely by být zvláště oznamovány podle čl. 108 odst. 3 Smlouvy o fungování EU,
- Nařízení Komise (EU) č. 651/2014, kterým se v souladu s články 107 a 108 Smlouvy prohlašují určité kategorie podpory za slučitelné s vnitřním trhem⁵² (dále jen „GBER“⁵³), které provádí výše uvedené oprávnění Evropské komise a v kap. III oddíl IV. nazvaném Podpora výzkumu, vývoje a inovací definuje v šesti člancích jednotlivé typy podpor VaVaI, které nemusí být notifikovány a schvalovány Evropskou komisí, pokud dodrží podrobná pravidla v nařízení uvedená, a

Komise (EU) č. 651/2014, kterým se v souladu s články 107 a 108 Smlouvy prohlašují určité kategorie podpory za slučitelné s vnitřním trhem.

⁵¹ dříve čl. 87-89 Smlouvy o založení Evropského Společenství

⁵² S účinností od 1.7.2014 nahradilo dřívější nařízení Komise (ES) č. 800/2008, kterým se v souladu s články 87 a 88 Smlouvy o ES prohlašují určité kategorie podpory za slučitelné se společným trhem (obecné nařízení o blokových výjimkách), a které bylo prvním obecným nařízením zahrnujícím blokové výjimky ve všech oblastech, předtím existovalo pro každou blokovou výjimku speciální nařízení.

⁵³ Z anglického General Block Exemption Regulation, což je název, který je pro toto nové nařízení používán i přesto, že na rozdíl od svého předchůdce (Nařízení Komise (ES) č. 800/2008) již pro sebe legislativní zkratku „obecné nařízení o blokových výjimkách“ nezavedlo. Po věcné / obsahové stránce je však obecným nařízením o blokových výjimkách ještě více než Nařízení Komise (ES) č. 800/2008 – obsahuje totiž několik nově zavedených blokově vyloučených výjimek navíc.

- Nařízení Rady (ES) č. 659/1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 108 Smlouvy o fungování Evropské unie, které upravuje různé typy řízení ve věci veřejné podpory před Evropskou komisí, kontrolu poskytnuté podpory, ukládání a vymáhání případných sankcí.

Vzhledem k tomu, jak je koncipováno schvalování veřejné podpory na úrovni Evropské komise, jsou zásadní rovněž i nelegislativní dokumenty, a to Sdělení Komise: Rámec pro státní podporu výzkumu, vývoje a inovací (2014/C 198/01)⁵⁴ (dále jen „Rámec“) a Sdělení Komise: Kritéria pro analýzu slučitelnosti státní podpory, která má podpořit realizaci významných projektů společného evropského zájmu, s vnitřním trhem (2014/C 188/02).⁵⁵ Svým dopadem je nepochybně důležitější Rámec, neboť ten je aplikovatelný na veškerou veřejnou podporu VaVaI aktivit, které nebudou pokryty blokovou výjimkou, zatímco významných projektů společného evropského zájmu není mnoho, svým rozsahem jsou však mimořádné, přičemž projekty VaVaI jsou uvedeny jako jejich první příklad.⁵⁶

Tyto nelegislativní dokumenty totiž obsahují postupy, které vyplývají z legislativy, interních postupů Komise i judikatury Soudního dvora EU, a kterými se při posuzování veřejné podpory musí Komise řídit,⁵⁷ a mají tak fakticky povahu závazného textu. Nicméně právě proto, že se jedná o dokumenty, které popisují, jak bude Komise při posouzení veřejné podpory postupovat, tak jejich splnění (na rozdíl od splnění podmínek v GBER) neznamena, že by se

⁵⁴ S účinností od 1.7.2014 nahradil dřívější Rámec Společenství pro státní podporu výzkumu, vývoje a inovací (2006/C 323/01).

⁵⁵ Zcela nový dokument s účinností od 1.7.2014.

⁵⁶ viz odst. 15 Kritérií (aktivity bezprostředně související s VaVaI podtrženy): „Projekt musí být pro cíle Unie významným přínosem, například tím, že má velký význam pro strategii Evropa 2020, evropský výzkumný prostor, evropskou strategii pro klíčové základní technologie (KET), energetickou strategii pro Evropu, rámec politiky v oblasti klimatu a energetiky pro rok 2030, evropskou strategii pro zajištění dodávek energie, elektronickou strategii pro Evropu, transevropské dopravní a energetické sítě, stěžejní iniciativy Unie (např. Unie inovací, Digitální agenda pro Evropu, Evropa účinněji využívající zdroje nebo Průmyslová politika pro éru globalizace).

⁵⁷ Soudní dvůr EU judikoval, že porušení takovýchto postupů zakládá neplatnost rozhodnutí, které by Komise v daném případě vydala, a to mj. na základě porušení zásady legitimního očekávání.

jednalo o automaticky schválenou podporu, nicméně fakticky půjde o podporu, která bude muset být Komisí schválena.

Přestože však bude taková podpora nakonec schválena, má řízení před Evropskou komisí určitá pravidla a realie, z nichž nejhlavnější jsou nepochybně následující:

- poskytovatel není oprávněn rozhodnout o poskytnutí dotace (tím méně ji poskytnout) předtím, než Komise rozhodne o tom, že předložená podpora je slučitelná se společným trhem. Pokud by poskytovatel na rozhodnutí nevyčkal, jednalo by se o tzv. protiprávní podporu,⁵⁸ kdy by Komise mohla uložit zákaz poskytování a případně i (preventivní) prozatímní navrácení poskytnuté podpory.⁵⁹ Komise rovněž uvádí, že na řádně oznámené veřejné podpory nahlíží shovívavěji, než na protiprávní podpory.⁶⁰
- čas, který je potřeba pro to, aby Komise vydala potřebné rozhodnutí, je zpravidla 2-3x delší, než oficiální dvouměsíční lhůta uvedená v nařízení Rady (ES) č. 659/1999,⁶¹ což významně komplikuje přípravu programů, ze kterých by takové podpory měly být poskytnuty (zvláště pokud se připravují na poslední chvíli, jak je v ČR obvyklé,

⁵⁸ viz čl. 108 odst. 3 Smlouvy o fungování EU: „[...] Má-li [Komise] za to, že takový záměr není s ohledem na článek 107 slučitelný s vnitřním trhem, zahájí neprodleně řízení podle odstavce 2. Dotyčný členský stát neprovede zamýšlená opatření, dokud Komise v tomto řízení nepřijme konečné rozhodnutí.“

Podrobnosti o řízení upravuje zejména kapitola III nařízení Rady (ES) č. 659/1999 „Řízení týkající se protiprávní podpory“.

⁵⁹ čl. 11 nařízení Rady (ES) č. 659/1999

⁶⁰ Méně shovívavý postup umožňuje i příslušná legislativa, např. podle čl. 13 odst. 2 nařízení Rady (ES) č. 659/1999 neplatí při řízení o protiprávní podpoře standardní „závazné“ lhůty pro rozhodnutí Komise – výjimkou je pouze případ, kdy by byla poskytnutá protiprávní podpora předběžně navracena, ale tento institut v praxi není vůbec aplikován. Experti z Komise uvádějí, že předběžné navrácení podpory bylo za celou dobu aplikace práva veřejné podpory uloženo jen v jednotkách případů.

⁶¹ Lhůty pro rozhodnutí Komise jsou totiž pravidelně (tedy nejen v oblasti veřejných podpor) stanoveny tak, že začínají plynout až poté, co Komise obdrží úplné poklady pro své rozhodnutí, což jí umožňuje prodlužovat termín podle potřeby více či méně kreativními žádostmi o doplnění pokladů - viz čl. 4 odst. 5 nařízení Rady (ES) č. 659/1999.

zejména s ohledem na nedostatečné ukotvení strategických záměrů či politickou libovůli).

Strach z dlouhého posuzování režimů podpory (případně dotací na individuální strategické projekty, které by nespádaly do žádného programu / režimu podpory) je v českém systému podpory VaVaI tak zásadní, že ZoPVVI fakticky znemožňuje financování strategických projektů, a to hned z několika důvodů:

- každý projekt účelové podpory (s výjimkou tzv. velkých infrastruktur) musí být vybrán ve veřejné soutěži v rámci programu,⁶² nikoliv tedy přímo podle jeho strategické důležitosti (přestože to má být principem financování projektů v rámci RIS3 strategie), jak to funguje v některých případech v zahraničí, a
- programy podpory VaVaI jsou formulovány tak, aby odpovídaly GBER. Ta však blokově vyjímá jen ta opatření a jen tak omezenou míru přípustné podpory z veřejných zdrojů, u kterých si je Evropská komise jistá, že nemohou vést k podpoře projektu, který by jen potenciálně mohl být neslučitelný se společným trhem, a tedy že se Evropská komise může vzdát posouzení takových projektů v každém jednotlivém případě zvlášť.

Fakticky je tak téměř nemožné, aby byl podpořen jakýkoli „nestandardní“ projekt,⁶³ se kterým se na stát obrátí jakýkoli (nestátní, či dokonce zahraniční) subjekt, neboť např. pokud by se jednalo o rozsáhlý „běžný“ výzkum, musel by pro podporu svého projektu získat nejméně jednoho dle ZoPVVI kompetentního (věci znalého a ochotného) poskytovatele podpory na VaVaI, vyčkat na přípravu programu, v rámci kterého by jeho projekt mohl být předložen, jeho poskytovatelem,⁶⁴ následně na schválení programu vládou ČR, a v návaznosti na schválení programu o jeho zahrnutí do státního rozpočtu na VaVaI (který je však,

⁶² viz zejména § 3 odst. 2, § 4 odst. 1 a § 7 odst. 5 ZoPVVI

⁶³ Ať již svým rozsahem, ambicemi, místem realizace, požadovanou mírou podpory či nominální výší požadované podpory atd.

⁶⁴ O některé typy programů se nicméně vedou regulérní kompetenční boje, zejména pokud oficiálně kompetentní poskytovatel je v dané oblasti pasivní.

jak již bylo uvedeno výše, standardně připravován v únoru roku předcházejícího tomu, ve kterém mají být prostředky z rozpočtu poskytnuty), a následně ještě na případné schválení veřejné podpory Evropskou komisí, měl-li by předkladatel zájem o podporu z blokového režimu vyňatou a program s tím počítal. Pokud by toto vše byl předkladatel projektu ochoten vytrpět, na závěr by již jen musel vyčkat, dokud mu poskytovatel neumožní fyzicky, resp. elektronicky podat příslušnou projektovou žádost, na její vyhodnocení, a pokud by nebyl z veřejné soutěže vyloučen z formálních důvodů, a úspěšně prošel hodnocením, mohl by „již“ za 3 roky od prvního zpracování projektu a jeho předložení státu k posouzení získat nárok na dotaci, která by již vzhledem k posunu v daném oboru byla nejspíše nepotřebná, protože původní projekt zastaral.

Oč jednodušší by byla realizace výše uvedeného příkladu, kdyby ZoPVVI umožňoval alespoň v případech zvláštní důležitosti schválit podporu projektu alespoň na české úrovni přímo a bez zbytečných formalit,⁶⁵ je asi každému zřejmé.

⁶⁵ Požadavky ze ZoPVVI pak vedou ke zpracování programů, které jsou šité na míru sumě požadavků na dotace jejich předem určených příjemců, kteří si díky tomu v povinné veřejné soutěži fakticky nekonkurují, takže podpora několika málo projektů vygeneruje značné množství zbytečné práce – příkladem takových programů mohou být Národní program udržitelnosti I a II v gesci MŠMT s celkovým předpokládaným objemem finančních prostředků NPU I (8,85 mld. Kč), NPU II (6,38 mld. Kč). Účelem těchto programů je totiž jen zajistit tzv. udržitelnost výzkumných center vybudovaných z operačních programů v období 2007-2013 po dobu 5 let, která vyplývá z příslušných nařízení EU, jinak by byli příjemci vystaveni riziku sankce za nedodržení podmínek dotace poskytnuté ze strukturálních fondů EU. K zajištění udržitelnosti vybudovaných center se navíc ČR výslovně zavázala vůči Evropské komisí.

Lpět na formálních požadavcích ZoPVVI by nebylo tak špatné, kdyby byly programy a projekty řádně evaluovány (v průběhu či alespoň po dokončení) mj. s ohledem na jejich smysluplnost, efektivitu, kvalitu dosažených výsledků apod., ale to se (kvalitně) děje jen u některých poskytovatelů – závazná metodika pro hodnocení programů a projektů v ČR neexistuje.

Plnění „formálních“ požadavků pravděpodobně formálním způsobem může následně vést až k pochybným výsledkům. Např. pokud je výsledkem programu MŠMT 95+% projektů vyhodnocených jako „uspěl s vynikajícími výsledky“ či de facto pozitivně hodnocené projekty, které podle oficiálních závěrů hodnocení „nesplnily zadání, smlouva však byla dodržena“, lze mít dle mého názoru o takových výsledcích hodnocení, které ani přibližně neodpovídá standardnímu rozložení dle Gaussovy křivky, oprávněné pochybnosti.

Takové výsledky spíše napovídají, že zadání těchto projektů bylo málo ambiciózní, a / nebo byla zvolena chybná metodika hodnocení, než že by se poskytovateli podařilo vybrat

Zejména u větších projektů by též mohlo být velmi motivační, kdyby jim mohla být přiznána podpora nikoliv podle GBER, ale podle Rámce, který za předpokladu, že veřejná podpora je omezená na minimum, a Komise tuto skutečnost ověří v souladu se svou metodikou,⁶⁶ umožňuje navýšit podporu u aplikovaného výzkumu, jakož i pro výstavbu či modernizaci výzkumné infrastruktury, a to až o 10 % způsobilých nákladů projektu, a dokonce bez omezení navýšení až do výše podpory, kterou obdrží konkurence usazená mimo EU a hrozí narušení mezinárodního obchodu.⁶⁷

Jak se však z dostupných materiálů zdá, ani nový zákon, který je právě připravován částí úřadu vlády (budoucím ministerstvem) pod vedením místopředsedy vlády pro vědu, vývoj a inovace, nebude počítat s tím, že by podpora VaVaI měla být flexibilní a schopna reagovat na nejrůznější situace, od krizí až po důsledky nečekaných objevů. Podle věcného návrhu zákona z 11.3.2015 bude zákon s největší pravděpodobností plný neflexibilních kopií ustanovení GBER, s podobnými důsledky jako u dnes platného ZoPVVI, který stále vychází z již 9 měsíců zrušených předpisů a na nové nebyl (a podle všeho ani nebude) aktualizován, neboť dle mínění Úřadu vlády je nejvhodnější cestou příprava nového zákona, jenž nabude účinnosti nejdříve v roce 2016, přičemž systém VaVaI začne dle mého názoru reálně ovlivňovat až měsíce či léta po nabytí účinnosti.⁶⁸

v jednom programu více než 95 % excelentních projektů, které nenarazily na žádný významný problém v realizaci, který by se odrazil i v kvalitě výsledků projektů a programu.

K tomu, jaké projekty jsou reálně v ČR považovány za vynikající, viz též poznámka č. 28 výše (poskytovatel rovněž MŠMT).

⁶⁶ bod 89 Rámce

⁶⁷ bod 92 Rámce

⁶⁸ Nejspíše až v podobě nově zpracovaných návrhů státních rozpočtů a programů podpory VaVaI. Bude-li v zákoně zakotven požadavek na přepracování a přeschválení stávajících programů podle podmínek nového zákona, může to být i o něco dříve. Na kvalitní a rychlé přepracování a přehodnocení programů však dle mého názoru nemá ČR dostatek kapacit, nehledě na skutečnost, že ani přepracováním programů nelze jen tak zasáhnout do již vyhlášených veřejných soutěží a / nebo běžících projektů – významnější efekt by tak přepracování programů mělo jen tam, kde ještě v programu zbývá k rozdělení značný objem prostředků, což je menšina.

IV.1.2. ZoPVVI vs. veřejná podpora

Další komplikací, která ještě více znesnadňuje efektivní podporu VaVaI z veřejných prostředků je i skutečnost, že ZoPVVI zásadně zaostává za vývojem předpisů, se kterými má být v souladu, tj. zejména předpisy o veřejné podpoře, o veřejných zakázkách apod.

I pokud vyjdeme z teze, že tzv. reforma systému VaVaI z roku 2009, která vyústila v zásadní novelizaci ZoPVVI zákonem č. 110/2009 Sb., ZoPVVI přizpůsobila tehdejšímu legislativnímu prostředí,⁶⁹ pak jen stručným náhledem do provedených novelizací ZoPVVI lze zjistit, že se od té doby zákon měnil pouze v nepodstatných maličkostech.⁷⁰ Není bez zajímavosti, že se v připomínkovém řízení objevilo i několik dalších návrhů na novelizaci, avšak jakmile byly posbírány připomínky, kterých se vždy sešlo docela hodně, aktivita předkladatele novely utichla bez transparentního zdůvodnění.

ZoPVVI tedy v dnešní podobě vůbec nereflektuje zásadní změny v právu veřejné podpory, a to jak z hlediska judikatury Soudního dvora EU, tak i plánované revize pravidel veřejné podpory na rozpočtové období EU 2014-2020,

⁶⁹ O čemž nejsem zcela přesvědčen, neboť i tehdy platila koncepce ne vždy 100% přesného „přepisování“ závazných pojmů z nařízení do ZoPVVI, jakož i udržování při životě specifických českých pojmů, které nemají oporu v nadřazených předpisech, a jsou spíše zmatečné (specifický vysokoškolský výzkum, institucionální a účelová podpora apod.).

⁷⁰ Novela č. 420/2011 Sb. jen do ZoPVVI doplnila návaznosti na nově schválený zákon o trestní odpovědnosti právnických osob, kdy nově by potrestaná právnická osoba neměla být způsobilá k obdržení veřejné podpory na VaVaI.

Na evropské úrovni však tzv. „blacklist“ pro účast ve veřejných zakázkách i dotačních programech funguje již mnoho let – viz např. čl. 96 nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství, podle kterého může být uložena mj. sankce spočívající „ve vyloučení dotyčného [subjektu] ze zakázek a grantů financovaných z rozpočtu [EU] na dobu nejvýše deseti let“, či čl. 106 novějšího nařízení (EU, Euratom) Evropského Parlamentu a Rady č. 966/2012, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie a o zrušení nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002, který obsahuje stejné pravidlo.

Novela č. 469/2011 Sb. pak jen upravila délku soutěžní lhůty a hodnotící lhůty u veřejné soutěže.

Novela č. 49/2013 Sb. podřídila vedení Grantové agentury ČR a Technologické agentury ČR pod výkon práce pro stát, čímž se zjednodušilo hrazení práce odvedené členy těchto vedoucích orgánů, a doplnila povinnost Kontrolní rady Technologické agentury ČR předkládat informaci o činnosti TA ČR nejméně jednou za 6 měsíců kompetentnímu výboru Poslanecké sněmovny.

kteře nabyly účinnosti 1.7.2014, a kteře umožňují mj. podporu širšího rozsahu VaVaI aktivit, než nařizení platná pro období 2007-2013, a kteřá tedy nelze v ČR (jednoduše) použít.

IV.1.3. Institucionální podpora podle ZoPVVI

Problematické je však i používání pojmů institucionální a účelová podpora, kteře se v předpisech o veřejné podpoře nevyskytují, a ani s nimi nejsou 100 % kompatibilní. Z hlediska veřejné podpory je totiž zásadní, zda je podpora z veřejných prostředků určena na realizaci hospodářských či nehospodářských aktivit, méně již to, kdo je příjemcem takové podpory.

Jak již bylo zmíněno výše, judikatura Soudního dvora EU jednoznačně dovedila, že právní forma, resp. národní předpisy, kteře formálně označí instituci / činnost za „veřejné“, tedy konané ve veřejném zájmu na nekomerčním základě, ve skutečnosti komerčními aktivitami být mohou – viz např. věc *Aéroports de Paris vs Evropská komise* (T-128/98), kde Soudní dvůr EU uznal argumentaci Komise, že je z hlediska veřejné podpory a rozlišení mezi „veřejným subjektem“ nekomerčního typu a podnikem podstatné, co daný subjekt konkrétně provádí, bez ohledu na obsah národní legislativy.

V daném případě Soudní dvůr EU akceptoval, že pronájem letištních ploch, kteřý nabízela veřejná instituce *Aéroports de Paris* leteckým společnostem a poskytovatelům služeb, je ekonomickou činností, neboť i když jde o pronájem majetku ve veřejném vlastnictví, nejde přitom o výkon veřejné moci.⁷¹ Nerozhodné pro soud bylo i to, že část pronájmů byla poskytována za fixní cenu stanovenou předpisy, a jen část za cenu volně stanovenou *Aéroports de Paris*.

V zásadě podobná problematika byla řešena i s ohledem na infrastrukturu, viz dále kap. IV.1.5.

ZoPVVI oproti tomu mezi institucionální podporu zařazuje podporu následujících opatření:⁷²

- dlouhodobý koncepční rozvoj výzkumné organizace na základě zhodnocení jí dosažených výsledků,

⁷¹ rozsudek Soudu první instance ve věci T-128/98, *Aéroports de Paris v Commission of the European Communities*, bod 125. Dostupný na WWW: <http://curia.europa.eu>

⁷² § 3 odst. 3 ZoPVVI, odrážky mírně formulačně upraveny a seřazeny podle logické návaznosti, nikoli podle znění ZoPVVI

- mezinárodní spolupráci České republiky ve výzkumu a vývoji, realizovanou na základě mezinárodních smluv, včetně spolupráce realizované na základě právních aktů vydaných k jejich provedení
- operační programy ve výzkumu, vývoji a inovacích nebo na jejich část zajišťující cíle ve výzkumu, vývoji a inovacích,
- administrativní náklady na straně poskytovatelů podpory VaVaI (do výše 2,5 % ročního rozpočtu poskytovatele na podporu VaVaI⁷³, není-li podpora hrazena zvlášť – viz níže), a to na zabezpečení veřejné soutěže ve výzkumu, vývoji a inovacích, dále na zadání veřejné zakázky, včetně nákladů na hodnocení a kontrolu projektů a zhodnocení dosažených výsledků, a dále na vyhodnocení podmínek pro poskytnutí podpory na specifický vysokoškolský výzkum, velkou infrastrukturu nebo mezinárodní spolupráci České republiky ve výzkumu, vývoji a inovacích,
- náklady spojené s činností Rady pro výzkum, vývoj a inovace, Grantové agentury České republiky, Technologické agentury České republiky a Akademie věd České republiky, a
- věcné nebo finanční ocenění mimořádných výsledků výzkumu, vývoje a inovací nebo finanční ocenění propagace či popularizace výzkumu, vývoje a inovací, kde podmínky pro ocenění stanoví vláda na návrh Rady pro výzkum, vývoj a inovace.

Vzhledem k tomu, že např. nikde není stanoveno, co se přesně rozumí „dlouhodobým koncepčním rozvojem výzkumné organizace“ a zda tedy je vyloučeno, aby si například z těchto prostředků pořídila přístroj na komerční analýzy apod., je dle mého názoru minimálně důvodná pochybnost o tom, zda je taková podpora prostá veřejné podpory. Rámec totiž za nehospodářské činnosti výzkumných organizací obecně považuje následující činnosti:

a) primární činnosti výzkumných organizací a výzkumných infrastruktur, zejména:

⁷³ Není bez zajímavosti, že například pro operační programy financované ze strukturálních fondů na základě příslušné evropské legislativy je podíl „administrativních nákladů“ až 4 % z přiděleného rozpočtu – dlouhodobé podfinancování systému podpory VaVaI může být jedním z důvodů, proč je systém jen omezeně účinný.

- vzdělávání s cílem zvýšit počty a zlepšit kvalifikaci lidských zdrojů. V souladu s judikaturou⁷⁴ a rozhodovací praxí Komise⁷⁵ a podle sdělení o pojmu státní podpory a sdělení o službách obecného hospodářského zájmu⁷⁶ se za nehospodářskou činnost považuje veřejné vzdělávání organizované v rámci státního vzdělávacího systému, jež je z velké části nebo zcela financováno ze státních prostředků a je státem kontrolováno,⁷⁷
- nezávislý VaV s cílem získat nové poznatky a lépe pochopit dané téma, včetně kooperativního VaV, pokud je spolupráce, do níž je výzkumná organizace nebo výzkumná infrastruktura zapojena, účinná,⁷⁸
- veřejné šíření výsledků výzkumu na nevýlučném a nediskriminačním základě, například prostřednictvím výuky, databází s otevřeným přístupem, veřejně přístupných publikací či otevřeného softwaru;

b) činnosti v rámci transferu znalostí, pokud jsou prováděny buď výzkumnou organizací nebo výzkumnou infrastrukturou (včetně jejich oddělení či poboček), nebo společně s dalšími takovými subjekty či jejich jménem a pokud se veškerý zisk z těchto činností znovu investuje do primárních činností výzkumné organizace nebo výzkumné infrastruktury. Nehospodářská povaha těchto činností zůstává zachována i v případě svěření dodávek odpovídajících služeb třetím stranám prostřednictvím otevřeného zadávacího řízení.

⁷⁴ Rozsudek Soudního dvora ve věci Humbel a Edel, C-263/86, body 9–10 a 15–18; rozsudek Soudního dvora ve věci Wirth, C-109/92, bod 15; oba dostupné na WWW: <http://curia.europa.eu>.

⁷⁵ Viz např. Rozhodnutí Evropské komise ve věci veřejné podpory NN 54/2006, Vysoká škola logistiky v Přerově, a Rozhodnutí Evropské komise ve věci veřejné podpory N 343/2008, Jednotlivá podpora pro Vysokou školu ve městě Nyíregyháza určená na rozvoj centra znalostí regionu Partium. Oba dostupné na WWW: http://ec.europa.eu/competition/index_en.html

⁷⁶ Viz body 26–29 sdělení Komise o použití pravidel Evropské unie v oblasti státní podpory na vyrovnávací platbu udělenou za poskytování služeb obecného hospodářského zájmu (2012/C 8/4).

⁷⁷ Vzdělávání pracovníků ve smyslu pravidel státní podpory pro podporu na vzdělávání nelze považovat za nehospodářskou primární činnost výzkumných organizací.

⁷⁸ Poskytování služeb v oblasti VaV a VaV prováděný jménem podniků se nepovažují za nezávislý VaV.

A pouze výše uvedené činnosti mohou být podřazeny pod podporu spadající do „veřejného financování nehmotných činností“ dle kap. 2.1.1 Rámce, tedy jako podporu nezakládající veřejnou podporu bez omezení financování z veřejných prostředků (alespoň z hlediska pravidel veřejné podpory, omezení mohou být důvodná např. z důvodu hospodárnosti, nedostatku finančních prostředků apod., ale to již budou spíše vnitrostátní politicko-ekonomická omezení, nikoli právní bariéry).

Dle mého názoru však s ohledem na nedostatečně podrobnou právní úpravu institucionální podpory rozvoje výzkumných organizací nelze takovou podporu jednoznačně považovat za podporu nezakládající veřejnou podporu, resp. nelze vyloučit, že určitá část institucionální podpory určené na rozvoj výzkumných organizací bude použita i pro financování ekonomických aktivit. Na opatření, které obsahuje riziko veřejné podpory, by však mělo být nahlíženo jako na potenciální veřejnou podporu, a jako takové by mělo být oznámeno Evropské komisi k posouzení slučitelnosti se společným trhem, resp. k rozhodnutí, zda se vůbec jedná o veřejnou podporu, která by schválení Evropskou komisí vyžadovala.

Bez ohledu na výše popsané pochybnosti ohledně podpory rozvoje výzkumných organizací obsahuje institucionální podpora podle ZoPVVI podpory, které jsou výslovně určené pro podniky, resp. ekonomické aktivity.

Pod položkou „operační programy ve výzkumu, vývoji a inovacích nebo na jejich část zajišťující cíle ve výzkumu, vývoji a inovacích“⁷⁹ se totiž skrývají i operační programy realizované Ministerstvem průmyslu a obchodu, které jsou určeny podnikům, resp. podnikovému výzkumu v té části, ve které se VaVaI aktivitám tyto operační programy věnují.

V dobíhající programovém období 2007 – 2013 se jedná o Operační program Podnikání a inovace,⁸⁰ a v rámci něj například o program podpory Inovace - Inovační projekt, který „realizuje Prioritní osu 4 "Inovace" Operačního programu Podnikání a inovace. Cílem programu INOVACE je zvýšení inovačního potenciálu podnikatelského sektoru prostřednictvím dotací na realizaci inovačních projektů podniků (zejména MSP⁸¹) a na projekty veřejných výzkumných institucí,

⁷⁹ § 3 odst. 3 písm. c) ZoPVVI

⁸⁰ Podrobnější informace na jeho webové stránce <http://www.mpo-oppi.cz/>.

⁸¹ pozn. autora: malých a středních podniků

vysokých škol, fyzických osob a MSP směřující k ochraně práv průmyslového vlastnictví.⁸²

V aktuálním programovém období 2014 – 2020 má jít o Operační program Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost,⁸³ který je však do dnešního data „schválen“⁸⁴ pouze ze strany ČR, ze strany Evropské komise schválen dosud není, a tak přestože je jeho obsah s Evropskou komisí projednán, není dosud definitivně jisté, v jaké podobě nakonec bude schválen.⁸⁵

V neposlední řadě pak ZoPVVI neupravuje a ani nenaznačuje způsob, jakým by měla být institucionální podpora poskytována (až na výjimky, jako je rozdělení institucionální podpory podle výsledků v „kafemlínku“, resp. metodice hodnocení vydané RVVI a opakovaně zásadně kritizované nejen z ČR, ale i zahraničí – viz výše v kap. III.2.1), což v praxi umožňuje velmi široký rozptyl postupů aplikovaný jednotlivými poskytovateli podpory na VaVaI.

⁸² tamtéž

⁸³ Podrobnější informace na webové stránce <http://www.mpo.cz/cz/podpora-podnikani/oppik/>.

⁸⁴ Roz. vláda ČR schválila jeho předložení Evropské komisi, která jediná je v souladu s nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006, oprávněna operační programy schvalovat.

⁸⁵ České úřady mají totiž tendenci brát na lehkou váhu připomínky Evropské komise, které jsou zpravidla velmi kulantní a „doporučující“, když jsou míněny jako vážná výtky. Viz např. již delší dobu medializovaný problém se služebním zákonem, který je pro schválení operačních programů na období 2014 – 2020 předběžnou podmínkou k jejich schválení, a nelíčený údiv zástupců českých ministerstev nad tím, že Evropská komise neakceptuje skutečnost, že byl formálně schválen zákon, ke kterému chybí mnoho prováděcích předpisů, a který je sice formálně účinný od 1.1.2015, ale fakticky aplikován na úředníky má být až od 1.7.2015.

Třešničkou na dortu je již jen skutečnost, že nepřijetí zákona o státní službě, resp. nekvalitní veřejná správa v ČR a příliš významný vliv politiků na chod státní správy, byl ČR vytýkán pravidelně v jednotlivých zprávách Komise o realizaci strategie Evropa 2020 v ČR (resp. plánu stability a národního programu reform), jakož i v auditních nálezech při ověřování (ne)funkčnosti systému pro implementaci strukturálních fondů v ČR v předchozích letech.

Například Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy ve svém Operačním programu Výzkum a vývoj pro inovace zachovalo režim institucionální podpory a proto mohlo implementovat model výběru projektů inspirovaný best practice⁸⁶ Evropské komise z hodnocení Rámcových programů pro výzkum, vývoj a demonstrace, a to alespoň pro ty nejdůležitější části OP VaVpI.

Ministerstvo průmyslu a obchodu pro Operační program Podnikání a inovace zvolilo zcela odlišný způsob, kdy institucionální podporu na operační program rozdělilo do dílčích programů, z nichž se fakticky realizace operačního programu skládala, a následně je realizovala podle pravidel pro regionální veřejnou podporu, podporu malých a středních podniků či podporu de minimis, tedy nikoliv jako podporu výzkumu a vývoje.⁸⁷

IV.1.4. Účelová podpora

Vzhledem ke skutečnosti, že účelová podpora v rámci ZoPVVI v zásadě kopíruje smysl předpisů o veřejné podpoře, je dle mého názoru méně sporná, než podpora institucionální.

I tak je úprava účelové podpory podle mého názoru minimálně v následujících ohledech nevhodná:

- samotný pojem účelové podpory považují za nadbytečný, evropské předpisy se obejdou bez něj,
- povinné zařazování projektů účelové podpory do programů a limitace podpory pravidly programu, který zpravidla kopíruje podmínky GBER (ve starší verzi), nemožnost schválit podporu ad hoc, jak to umožňují pravidla veřejné podpory EU (viz též výše v kap. IV.1.1),

⁸⁶ Hodnocení / výběr projektů za podstatné účasti nepodjatých zahraničních expertů hodnotících výzkumnou kvalitu projektů. Formálně vzato je postup relativně podobný veřejné soutěži podle ZoPVVI, v takovém rozsahu a detailu se ale veřejné soutěže zatím neprovádí (mj. s ohledem na fixní termín pro vyhodnocení soutěže a mnohem omezenější zdroje poskytovatelů na provedení hodnocení).

⁸⁷ Viz definice programů a podmínky podpory na webové stránce programu <http://www.mpo-oppi.cz/>. Projekty jsou sice formálně zařazeny do IS VaVaI, v Rejstříku informací o výsledcích (RIV) však mají často nulovou hodnotu výzkumných výsledků – za výzkumné projekty je tedy lze považovat jen stěží.

- s předchozím bodem souvisí i povinnost pořádat poměrně složité veřejné soutěže za všech okolností (i u projektů, které by byly marginálního rozsahu – např. podpora mobility jednotlivých výzkumníků po vzoru MSCA⁸⁸ grantů v rámcových programech EU / Horizontu 2020 apod.), zákon nezná ani zjednodušenou soutěž, ani podporu jednotlivých (strategických či jinak aktuálně potřebných) projektů vybraných jinak než v soutěži,⁸⁹
- aplikace účelové podpory na situace, které mají řešeny podporou institucionální (terminologií ZoPVVI) resp. přesněji podporou, která nezakládá veřejnou podporu – zejména podpora infrastruktur (viz níže k jednotlivým podpořitelným aktivitám).

IV.1.5. VaVaI aktivity, které je možné podpořit z veřejných prostředků

Klíčové pro určení aktivit, které je možné (legálně) podpořit z veřejných prostředků je určit, zda podpora dané aktivity bude veřejnou podporou, podporou nezakládající veřejnou podporu či jejich kombinací.

V prvním případě bude možné financovat pouze aktivity, které umožňují předpisy o veřejné podpoře, v druhém případě je v zásadě možné financovat jakoukoli aktivitu a v libovolném rozsahu (až ze 100 %), a v případě kombinace bude nutné projekt rozdělit na část s veřejnou podporou a část s podporou nezakládající veřejnou podporu, bude-li to objektivně možné a vhodné pro projekt, jinak by bylo nutné postupovat podle přísnějších pravidel – tj. buďto využít blokovou výjimku i na tu část, kde by bylo na místě považovat podporu za podporu neehospodářských aktivit,⁹⁰ nebo celý projekt oznámit Evropské komisi

⁸⁸ z anglického Marie Skłodowska-Curie Actions, donedávna jen Marie Curie Actions, což je program na podporu mobility pro výzkumníky (s kvalifikací od studenta PhD studia a výše) mezi vysílající a zahraniční institucí zaměřenou na výzkum (univerzitou, výzkumnou organizací či podnikem).

⁸⁹ viz však výše poznámka č. 64

⁹⁰ Což by ale v konečném důsledku mohlo projekt znemožnit, neboť je pravidlem, že neehospodářské aktivity si na sebe nejsou schopny vydělat, takže jsou ztrátové i v provozu, a pokud by namísto očekávaných 100 % dotace získal příjemce jen např. 50 % podle blokové výjimky, kumulovaná ztráta z realizace a provozu projektu by byla tak velká, že by bylo nerozumné s projektem vůbec začínat.

jako potenciální veřejnou podporu, ve spolupráci s Komisí se dobrat nejlepšího možného legálního výsledku.

Úkrokem stranou, který by pro projekt obsahující veřejnou podporu byl pravděpodobně zcela nejvýhodnější, by bylo získat pro projekt financování přímo od Evropské komise, a to:

- z evropského programu Horizont 2020,⁹¹ který je dle Komise „sladěn s pravidly veřejné podpory“, ačkoliv se o veřejnou podporu dle ustálené praxe Evropské komise nejedná,⁹² přičemž umožňuje míru podpory jinak nesrovnatelnou se standardní veřejnou podporou na stejnou aktivitu – míra podpory je standardně 100 %, pouze u aktivit „blízko trhu“ je snížena na 70 %. Ve srovnání s tím, kolik může maximálně velký podnik získat na experimentální vývoj – tj. 25 %, resp. až 40 % bude-li na projektu spolupracovat s dalšími podniky (což je však v zásadě podmínkou pro předložení projektu do programu

⁹¹ viz též kapitola III.1 či webové stránky programu Horizont 2020 (dostupné jen v angličtině): <http://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en>, případně v češtině stránky Národního informačního centra pro evropský výzkum (Technologické centrum AV ČR z.s.p.o.) <http://www.tc.cz/cs/nabidky/narodni-informacni-centrum-pro-evropsky-vyzkum>

⁹² S vysvětlením, že programy financované přímo EU, a nikoliv zprostředkovaně přes členské státy či přímo z národních prostředků, nejsou podporou „ze státních prostředků“ ve smyslu čl. 107 Smlouvy o fungování EU.

Podle mého názoru je takové přesvědčení liché, neboť (i) principiálně nezáleží na tom, kdo konkrétně podporu poskytl, ale zda se jedná o původem státní prostředky a státy mají nad nimi kontrolu, což dle mého názoru platí i zde, byť zprostředkovaně (státy financují rozpočet EU a rovněž i rozhodují o složení nejvyšších orgánů EU, případně je sami tvoří), (ii) podpora z evropských programů má vliv na společný trh, a potenciálně i zásadní, vzhledem k objemu prostředků a potenciální výši dotace (až 100 % či až 70 % u aktivit „blízko trhu“), a (iii) ani argument, že když jsou projekty v rámci evropských programů schvalovány Komisí, podle mého názoru neobstojí v případě přezkumu, neboť přestože je to formálně pravda, reálně si každé generální ředitelství Evropské komise rozhoduje „na vlastním písečku“ víceméně samostatně, neboť souhlas ostatních generálních ředitelství je obdobou českého meziresortního připomínkového řízení, kdy ostatní souhlasící / připomínková místa dostanou k dispozici jen ty podklady, o kterých to gesční generální ředitelství uzná za vhodné (alespoň takové jsou mé zkušenosti).

Na druhou stranu veškeré důležité materiály procházejí i skrze právní službu Evropské komise, která dbá na kvalitu / právní čistotu výsledných materiálů (na rozdíl od běžné právní praxe v ČR).

Horizont 2020 – standardně musí být projekt složen nejméně ze 3 subjektů ze 3 zemí), či budou-li výsledky projektu veřejně šířeny, jde o zásadní rozdíl. Tento rozdíl je však do značné míry vyvážen tím, že Horizont 2020 je zaměřen na podporu skutečně špičkového výzkumu (zejm. prestižní ERC granty), což u národních programů nebývá pravidlem, a taktéž i konkurencí projektů, kdy průměrná úspěšnost žadatelů (počet předložených projektů / počet podpořených projektů) dosahuje necelých 20 %.

- případně jako významný projekt společného zájmu dle příslušného sdělení Komise.⁹³ Pravidla pro posuzování veřejné podpory pro významné projekty společného zájmu jsou však zcela nová, a není tedy dostatek informací o tom, jak bude v praxi tato možnost podpory využívána.⁹⁴

Nebude-li aktivita financována přímo Evropskou unií, musí žadatel o podporu zároveň vyhovět i národním předpisům (zejm. zastaralému a nevhodně koncepčně pojatému ZoPVVI), což může být v některých případech neřešitelný problém.

V případě, že **aktivita bude podléhat pravidlům veřejné podpory VaVaI**, bude možné ji podpořit jedním z následujících způsobů:

- podpora výzkumných a vývojových projektů,⁹⁵ přičemž podpořená část výzkumného a vývojového projektu musí plně spadat do jedné či několika z následujících kategorií: základní výzkum, průmyslový výzkum, experimentální vývoj či studie proveditelnosti.

Níže uvedená tabulka sumarizuje maximální intenzitu podpory přidělenou VaV projektu dle jednotlivých kategorií výzkumu, ze

⁹³ viz Sdělení Komise: Kritéria pro analýzu slučitelnosti státní podpory, která má podpořit realizaci významných projektů společného evropského zájmu, s vnitřním trhem (2014/C 188/02)

⁹⁴ Jsou sice účinná již od 1.7.2014, na rozdíl od podobných materiálů Komise se jedná o jejich první verzi, předtím Komise používala pouze neveřejné interní postupy (pokud existovaly), a proto s aplikací těchto postupů není dostatek zkušeností ke kvalifikovanému komentáři.

⁹⁵ čl. 25 GBER, bod 75, 89 a příloha č. II Rámce

kterých se skládá, a to bez ohledu na to, zda využije blokovou výjimku pro podporu VaV či oznámí podporu k posouzení podle Rámce.

Tabulka č. 2 Maximální intenzita podpory na projekty v oblasti VaV

Kategorie VaV aktivity	malý podnik *	střední podnik *	velký podnik *
Základní výzkum	100 %	100 %	100 %
Průmyslový výzkum **	70 % 80 % **	60 % 70 % **	50 % 60 % **
— pod podmínkou účinné spolupráce mezi podniky (v případě velkých podniků přeshraniční spolupráce nebo spolupráce s alespoň jedním malým nebo středním podnikem) nebo mezi podnikem a výzkumnou organizací; nebo — pod podmínkou veřejného šíření výsledků	80 % 90 % **	75 % 80 % **	65 % 70 % **
Experimentální vývoj	45 %	35 %	25 %
— pod podmínkou účinné spolupráce mezi podniky (v případě velkých podniků přeshraniční spolupráce nebo spolupráce s alespoň jedním malým nebo středním podnikem) nebo mezi podnikem a výzkumnou organizací; nebo — pod podmínkou veřejného šíření výsledků	60 %	50 %	40 %
Podpora na studie proveditelnosti	70 %	60 %	50 %

* dle definice malých, středních a velkých podniků obsažených v čl. 1 přílohy č. I nazvané „Definice malých a středních podniků“ Nařízení Komise (EU) č. 651/2014

** pouze při schvalování oznámené podpory dle Rámce za současného splnění podmínek dle bodu 86 – 92 Rámce. Pravděpodobně legislativní chybou je Rámci tato navýšená podpora označena jako „aplikovaný výzkum“, přestože se odkazuje na tabulku s průmyslovým výzkumem. V rámci nových předpisů účinných od 1.7.2014 byl totiž nově definován i aplikovaný výzkum, a jeho definice zahrnuje průmyslový výzkum i aplikovaný vývoj – vzhledem k jen mírnému navýšení u průmyslového výzkumu, a poměrně velkému rozdílu mezi standardní výší stropu podpory na průmyslový výzkum a experimentální vývoj se mi nezdá pravděpodobné, že by pojem „aplikovaný výzkum“ byl v tabulce k bodu 89 Rámce užít záměrně pro úsporu 2 řádků tabulky.

pozn. tabulka zahrnuje veškeré bonusy k intenzitě podpory (za velikost podniku, účinnou spolupráci)

zdroj: GBER, Rámec

Vzhledem k zastaralému znění ZoPVVI však může vzniknout praktický problém, neboť tvůrci ZoPVVI již v minulosti tzv. průmyslový výzkum, kterýžto pojem se běžně užívá v předpisech o veřejné podpoře již dlouho, přejmenovali pro účely ZoPVVI na aplikovaný výzkum,⁹⁶ mj.

⁹⁶ Rozdělení na základní výzkum, aplikovaný výzkum a experimentální vývoj však používá i Příručka Frascati vydaná OECD (viz kap. 2.1 str. 23).

z důvodu, aby zahrnoval i výzkum v oblasti společenských věd, a ne jen výzkum „průmyslově-technologický.“

Dle mého názoru je to však nešťastné označení, neboť (i) není zcela v souladu s nadřazeným, přímo závazným předpisem EU, a (ii) mám pochybnosti o tom, zda se skutečně v oblasti společenských věd jedná o aplikovaný výzkum ve smyslu veřejné podpory, tj. s omezením maximální intenzity podpory na 50 % (bez započtení případných bonusů). Dle mého laického názoru je výstup aplikovaného výzkumu ve společenských vědách určen nejčastěji pro zvýšení „obecného blaha“, či znalostí o nějakém společenském jevu, obvykle pro potřeby státu či jiného veřejného subjektu, a nikoliv výsledek směřující ke komerčnímu využití, byť v dlouhodobějším horizontu, a tedy dle mého názoru ani není důvod uvažovat o veřejné podpoře, resp. o snížení podpory z veřejných prostředků na takový výzkum.

Od 1.7.2014 je však aplikovaný výzkum jako terminus technicus používán i v Rámci,⁹⁷ avšak v mnohem širším pojetí, než jak jej definuje ZoPVVI – dle Rámce se jedná totiž jedná o průmyslový výzkum, experimentální vývoj nebo jejich kombinaci. Podle mého názoru tak může dojít k nezamýšleným pochybením z důvodu toho, že stejný pojem značí něco zcela jiného v českém a evropském právu.

- investiční podpora na výzkumnou infrastrukturu,⁹⁸ přičemž pravidla veřejné podpory se vztahují na výzkumnou infrastrukturu pouze tehdy, pokud je infrastruktura využívána i pro ekonomické činnosti. V takovém případě pro financování odpovídající části investičních nákladů pro provozování ekonomických činností je možné poskytnout dotaci až do výše 50 % způsobilých nákladů v souladu s GBER, resp. až 60 % při schvalování oznámené podpory dle Rámce za současného splnění podmínek dle bodu 86 – 92 Rámce.

Financování investičních nákladů na výzkumnou infrastrukturu nemusí podléhat režimu veřejné podpory i v případě, kdy sice je (resp. bude, jedná-li se o podporu na investiční náklady) výzkumná

⁹⁷ čl. 1.3 Definice, bod 15 Rámce

⁹⁸ čl. 26 GBER, bod 20, 89 a příloha č. II Rámce. Rámec používá mírně jiné označení této podpory (podpora na výstavbu a modernizaci výzkumné infrastruktury), obsah je však stejný.

infrastruktura využívána pro ekonomické aktivity, avšak jen z malé části, dominantní musí být její neekonomické užití. Dle bodu 20 Rámce to platí v případech, kdy ekonomické i neekonomické činnosti infrastruktury sdílejí naprosto stejné vstupy (materiál, zařízení, lidská síla, fixní kapitál), a zároveň kapacita přidělená ekonomickým činnostem nepřekročí 20 % celkové roční kapacity infrastruktury.

Ještě podstatnější podmínkou však je, aby hospodářské využití infrastruktury bylo čistě vedlejší, tj. činnost, která přímo souvisí s provozem výzkumné organizace nebo výzkumné infrastruktury a je pro její provoz nezbytná či je neoddělitelně spojena s jejím hlavním neekonomickým využitím.⁹⁹

Investiční podpora na výstavbu a modernizaci infrastruktur je novinkou, jejíž zavedení vyprovokovaly 2 skutečnosti:

(i) rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie ve spojených věcech Freistaat Sachsen and Land Sachsen-Anhalt (T-443/08) a Mitteldeutsche Flughafen AG a Flughafen Leipzig-Halle GmbH (T-455/08) vs Evropská komise¹⁰⁰, ve kterém byla podobně jako v případě Aéroports de Paris vs Komise řešena problematika provozu letiště. Vzhledem ke skutečnosti, že v době rozhodování o těchto věcech neměla Komise ještě žádný názor na povahu investic do veřejné infrastruktury, která bude využívána i podniky,¹⁰¹ i veřejností, rozhodla se Komise označit celou výši investice, která měla sloužit zčásti k úpravě letiště pro dopravce DHL, tak zčásti i veřejnému užití (nové prostory pro letištní ostrahu, zvýšení bezpečnostních standardů letiště vůči cestujícím apod.), za veřejnou podporu.

⁹⁹ Což by dle vyjádření expertů z Evropské komise mělo značit téměř nesplnitelnou podmínku, jak bude posuzována v praxi zatím není zřejmé, neboť se jedná o novou podporu od 1.7.2014.

¹⁰⁰ Dostupné na WWW: <http://curia.europa.eu>

¹⁰¹ S drobnými výjimkami, bylo již například ustálenou praxí, že pokud infrastruktura, která je oficiálně veřejná, fakticky slouží jen několika málo podnikům (např. příjezdová cesta do průmyslového areálu), jedná se nikoliv o výstavbu veřejné infrastruktury, ale o skrytou veřejnou podporu těchto podniků – nebylo tedy možné legálně financovat 100 % nákladů na takovou infrastrukturu, ale jen do výše intenzity (regionální) veřejné podpory přípustné pro tyto podniky.

Soudní dvůr EU nicméně seznal, že některé z podpořených aktivit jsou skutečně ne hospodářské povahy a slouží veřejnému užítí (např. zabezpečení letiště), a tyto činnosti z identifikovaného rozsahu veřejné podpory vyňal.

- (ii) Operační program Výzkum a vývoj pro inovace, který v programovém období 2007-2013 realizuje Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, většinou své alokace (cca 40 mld. Kč, částka se mění vlivem směnného kurzu koruny k euru) podporoval v ČR vznik výzkumných center infrastrukturního typu. Podmínkou podpory bylo, že podpořené centrum musí většinou realizovat ne hospodářské činnosti, v rámci podpory však bylo umožněno realizovat dílčí ekonomické aktivity za účelem snížení ztráty¹⁰² generované provozem těchto center.

MŠMT považovalo takové nastavení podpory za financování nepodléhající pravidlům veřejné podpory, nicméně při schvalování tzv. velkých projektů na úrovni Evropské komise vznikly na straně Generálního ředitelství pro hospodářskou soutěž pochybnosti o tom, zda je takové nastavení podpory přípustné.

Po dlouhém vyjednávání, kterého jsem se účastnil, zástupci Evropské komise uznali, že nastavení podpory je logické, a pro veřejné rozpočty přínosné, a projekty schválili na základě dodatečných ujištění ze strany MŠMT.¹⁰³

Zároveň však bylo z vyjednávání zřejmé, že podobné projekty Komise hodlá podporovat, a že o ně mají zájem i jiné členské státy, a tak se v rámci diskuze začaly formovat obrysy investiční podpory výzkumné infrastruktury, které vyvrcholily jejím zavedením do GBER a Rámce.

¹⁰² Tuto ztrátu financuje stát v rámci grantových programů, pokud by tedy centrum získalo alespoň část provozních nákladů ze soukromého sektoru, došlo by fakticky ke snížení nároků na státní rozpočet logickým a účelným způsobem, což je z hlediska veřejné podpory pozitivní.

¹⁰³ Naprostá většina těchto ujištění však byla již dlouho před jejich oznámením / slíbením Komisi součástí dokumentace, kterou měly projekty za povinnost dodržovat.

Smyslem této podpory je umožnit výstavbu infrastruktury, avšak podpora infrastruktury v rámci ZoPVVI je s tímto cílem v celkem zásadním rozporu.

ZoPVVI totiž sice definuje pojem „infrastruktura“, ale poměrně specifickým způsobem,¹⁰⁴ který nereflektuje definici používanou evropskými předpisy, podle kterých se „výzkumnou infrastrukturou“ se rozumí zařízení, zdroje a související služby, které vědecká obec využívá k provádění výzkumu v příslušných oborech, zahrnující vědecké vybavení a výzkumný materiál, zdroje založené na znalostech, např. sbírky, archivy a strukturované vědecké informace, infrastruktury informačních a komunikačních technologií, např. síť GRID, počítačové a programové vybavení, komunikační prostředky, jakož i veškeré další prvky jedinečné povahy, které jsou nezbytné k provádění výzkumu. Tyto infrastruktury se mohou nacházet na jednom místě nebo mohou být „rozmístěny“ v rámci sítě (organizovaná síť zdrojů).^{105,106}

ZoPVVI zároveň stanoví, že při pořízení hmotného a nehmotného majetku pro činnost ve výzkumu, vývoji a inovacích lze do způsobilých nákladů zahrnout pouze takovou část nákladů na jeho pořízení, která odpovídá předpokládanému využití pro danou činnost ve výzkumu, vývoji a inovacích,¹⁰⁷ což se podle mého názoru v praxi vykládá tak, že se náklady na pořízení přístroje (součásti infrastruktury) vynásobí procento využití přístroje projektem podílem z délky využití přístroje v projektu a jeho celkové životnosti projektu, což v konečném důsledku vede k marginální míře podpory, která fakticky pořízení přístroje znemožňuje.¹⁰⁸

¹⁰⁴ Infrastrukturou je tak podle § 2 odst. 2 písm. e) ZoPVVI i „podpůrná činnost VaVaI“, např. dle bodu 4 a 5 je to i činnost právnických osob zajišťujících administrativu a financování výzkumu, vývoje a inovací, a ověřování výsledků výzkumu a vývoje, zajišťování práv k nim a jejich rozšiřování, což s infrastrukturou v běžném smyslu slova nemá mnoho společného.

¹⁰⁵ čl. 1.3 Definice, bod 15 písm. ff) Rámce

¹⁰⁶ čl. 2 Definice, odst. 91 GBER s téměř totožným zněním

¹⁰⁷ § 8 odst. 3 ZoPVVI

¹⁰⁸ Např. měl-li by přístroj v ceně 1 mil. Kč být vytížen projektem z 50 %, při životnosti přístroje 8 let a délce projektu 3 roky, činily by způsobilé náklady na tento přístroj 50 % ze 3/8 ceny přístroje, a tento výsledný podíl by byl následně násoben mírou podpory, jde-li o projekt s nižším, než 100 % veřejným financováním uznaných nákladů. V případě 50 % míry podpory (průmyslový výzkum) by tak celková dotace v rámci projektu činila cca 93 750 Kč.

- Podpora určená inovačním klastrům, jež je zaměřena na řešení selhání trhu v důsledku problémů s koordinací, které brzdí rozvoj klastrů nebo omezují interakci a toky znalostí v rámci klastrů a mezi nimi. Veřejná podpora může k řešení tohoto problému přispět jednak podporou investic do otevřených a společných infrastruktur pro inovační klastry, jednak podporou – po dobu nejdéle deseti let – fungování klastrů s cílem zlepšit spolupráci, vytváření sítí a učení. Maximální intenzita investiční podpory je 65 % (50 % v Praze), provozní podpory pak 50 %.
- Podpora na inovace postupů a organizační inovace, která je zaměřena zejména na selhání trhu související s kladnými externalitami (přelévání znalostí), potížemi s koordinací a v menší míře s asymetrickými informacemi. Pokud jde o malé a střední podniky (dále jen „MSP“), lze podporu na inovace poskytnout na získání, uznání a obranu patentů a jiného nehmotného majetku, vysílání vysoce kvalifikovaných pracovníků a využívání poradenských a podpůrných služeb v oblasti inovací. S cílem podpořit spolupráci velkých podniků s MSP při inovacích postupů a organizačních inovacích lze kromě toho poskytnout podporu také na náklady, které při těchto činnostech vzniknou jak MSP, tak velkým podnikům. Maximální intenzita podpory je 50 % u MSP, a 15 % pro velké podniky; a
- Podpora výzkumu a vývoje v odvětví rybolovu a akvakultury, která může být v souladu s GBER s ohledem na specifické podmínky pro zemědělská odvětví až ve výši 100 % nákladů.

Z povahy věci není ve výše uvedeném přehledu zahrnuta **nelimitovaná výše podpory**, která má vyrovnat dotaci obdrženou konkurencí usazenou mimo EU ohrožující mezinárodní obchod, a která může být použita pro kterékoli z výše uvedených opatření, avšak pouze za předpokladu, že bude veřejná podpora předložena ke schválení podle Rámce.¹⁰⁹

¹⁰⁹ bod 92 Rámce

V. Podpora výzkumu, vývoje a inovací prostřednictvím veřejných zakázek

Základní výhodou podpory VaVaI aktivit prostřednictvím veřejných zakázek je skutečnost, že otevřená soutěž vedoucí k získání ekonomicky nejvýhodnější nabídky je Evropskou komisí považována za jednu z možností jak předejít vzniku veřejné podpory na straně dodavatele (v případě výzkumné zakázky bude dodavatelem poskytovatel výzkumných výsledků, tedy zpravidla výzkumná organizace).

Veřejná podpora na straně dodavatele by totiž mohl vzniknout v případě, kdy by veřejný objednatel služby přeplatil ekonomickou hodnotu plnění obdrženého od dodavatele, čímž by na straně dodavatele vznikl de facto ekonomicky neodůvodněný prospěch, čemuž by otevřená soutěž, která automaticky tlačí na cenu (účastní-li se jí dostatečný počet uchazečů o zakázku) měla předejít.¹¹⁰

Zadávací směrnice¹¹¹ se však nevztahují na zakázky na výzkumné služby, ledaže jsou splněny kumulativní podmínky¹¹²:

- prospěch připadá výhradně zadavateli k využití při jeho vlastní činnosti, a
- poskytovaná služba je zcela hrazena zadavatelem.

¹¹⁰ Problematické však budou standardní české zakázky, kdy se účastní pouze jeden zájemce – v takovém případě o soutěž nejde (a nejspíše ani při soutěži několika málo zájemců, jedná-li se o trh s velkým počtem potenciálních dodavatelů), a riziko veřejné podpory zůstává. V tomto ohledu může být zajímavé, pokud se Evropská komise začne stavem veřejného zadávání zakázek zabývat i z hlediska veřejné podpory, neboť „na základě požadavků z praxe“ bude v nejbližší době ze zákona o veřejných zakázkách vyškrtnuta povinnost zrušit „soutěž“ které se účastní jen jedna nabídka.

Veřejné zakázky v oblasti VaV jsou nicméně poměrně specifický případ, neboť potenciálních dodavatelů výzkumných služeb na požadované úrovni je o několik řádů méně než třeba dodavatelů kancelářských potřeb a tak k těmto zakázkám musí být přistupováno.

¹¹¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES, Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/25/EU o zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb a o zrušení směrnice 2004/17/ES a ještě rok platné směrnice 2004/18/ES (pro veřejné zadavatele) a 2004/17/ES (pro sektorové zadavatele)

¹¹² čl. 14 směrnice 2014/24/EU či článek 16 písm. f) směrnice 2004/18/ES

Z hlediska evropského práva tak není problém zadat veřejnou zakázku na výzkumné služby, které nenaplní výše uvedené podmínky, v podstatě libovolným (transparentním a ekonomickým¹¹³) způsobem, ZoPVVI však dle mého názoru tuto volnost zadavatelů zásadně omezuje, neboť pro „veřejnou zakázku“ zavádí definici, která odpovídá pouze zakázce, kterou je nutné zadat postupem podle zákona o veřejných zakázkách, resp. v souladu s požadavky příslušných zadávacích směrnic.¹¹⁴

Vzhledem k tomu, že co není ZoPVVI povoleno, nesmí být hrazeno z prostředků státního rozpočtu na VaVaI, nelze s největší pravděpodobností legálně zadávat zakázky např. ve společenskovědních oborech, neboť tam by se jen obtížně hledal předmět plnění, který by nebyl využitelný i někým jiným, než samotným poskytovatelem / zadavatelem zakázky.

Dle mého názoru je však problematické splnění této podmínky u téměř každé zakázky, a vezmeme-li např. tzv. program aplikovaného výzkumu „Beta“,¹¹⁵ který realizuje Technologická agentura ČR¹¹⁶ pro jiné správní úřady, kteří již nejsou poskytovateli podpory na VaVaI v návaznosti na tzv. reformu 2008, která mj. snížila počet poskytovatelů podpory na VaVaI, pak dle mého názoru ani podmínka nemůže být splněna, protože pokud je zadavatelem zakázky Technologická agentura ČR a výsledek zakázky je určen jinému orgánu státní správy, který si jej přes Technologickou agenturu ČR objednal, nemůže být zadavatel zakázky jediným uživatelem výsledků ze zakázky vzniklých.

¹¹³ Přeci jen jde o veřejné prostředky, viz též riziko veřejné podpory při omezené soutěži popsané výše.

¹¹⁴ § 2 odst. 2 písm. g) ZoPVVI: Veřejnou zakázkou ve výzkumu, vývoji a inovacích [je] zakázka na služby v aplikovaném výzkumu, vývoji nebo inovacích pro potřeby poskytovatele nebo správního úřadu, který není poskytovatelem, pokud jsou tito jedinými uživateli výsledku podle písmene k), která je zadána příjemci v rámci programu aplikovaného výzkumu, vývoje a inovací postupem podle zákona o veřejných zakázkách a realizována na základě smlouvy o poskytnutí podpory podle tohoto zákona, popřípadě na základě rozhodnutí o poskytnutí podpory (§ 9 odst. 5 a 6), je-li příjemce organizační složkou státu nebo organizační jednotkou ministerstva, zabývající se výzkumem a vývojem.

¹¹⁵ Dle aktuálního návrhu státního rozpočtu má program v roce 2018 skončit bez náhrady.

¹¹⁶ § 36a odst. 3 písm. a) ZoPVVI: Technologická agentura České republiky zabezpečuje:

a) přípravu a realizaci programů aplikovaného výzkumu, vývoje a inovací včetně programů pro potřeby státní správy, veřejných soutěží ve výzkumu, vývoji a inovacích na podporu projektů a zadávání veřejných zakázek.

Dle mého názoru tak definice veřejné zakázky ve VaVaI uvedená v § 2 odst. 2 písm. g) ZoPVVI neodpovídá požadavkům příslušných směrnic.

Mimo výše uvedené zadávání zakázek v tzv. obchodní fázi existuje i zadávání zakázek na výzkumné služby v tzv. předobchodní fázi, pro něž se vžily různé názvy:

- PCP – z anglického Pre-Commercial Procurement (Obecný termín, který je užíván rovněž i ve Sdělení Evropské Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému výboru a Výboru regionů: Zadávání veřejných zakázek v předobchodní fázi: Podpora inovace za účelem zajištění udržitelně vysoké kvality veřejných služeb v Evropě (KOM(2007) 799 final)),
- SBIR – z anglického Small Business Innovation Research (USA),
- SBRI – z anglického Small Business Research Initiative (Velká Británie)

SBIR je rozsáhlým programem, který běží v USA od roku 1982,¹¹⁷ a jehož cílem je směřovat prostředky federálních výzkumných a rozvojových fondů směrem k malým podnikům, a přitom naplňovat potřeby různých vládních agentur skrze VaV expertizu, která je často na straně malých podniků unikátní.

Dotace v rámci programu SBIR je rozčleněna na 3 fáze, kdy první fází je studie proveditelnosti s maximální výší dotace 100 000 dolarů, za které příjemci dotace provedou omezený výzkum za účelem ověření vědeckých a komerčních příslibů svého nápadu.

Ve druhé fázi mohou získat až 750 000 dolarů, za které mají provést důkladnější výzkum, který rozvine vědecko-technickou hodnotu, jakož i proveditelnost nápadu.

Ve třetí fázi pak příjemce má za cíl dovést svůj nápad do verze prototypu a následně na trh – tato fáze však většinou není financována programem SBIR, může být však financována jinými granty či ze soukromých zdrojů.¹¹⁸

¹¹⁷ Během 20 let od svého založení rozdělil více než 10 mld. dolarů.

¹¹⁸ Wessner, Ch. W., ed. Government-Industry Partnerships for the Development of New Technologies, Washington D.C. : The National Academies Press, 2003, 152 s., ISBN 0-309-

SBRI je program modelovaný po vzoru amerického SBIR. V současnosti probíhá druhá verze programu (od roku 2009), první verze programu (zahájená v roce 2001) byla totiž prohlášena za neúspěšnou. SBRI se od SBIR liší mj. tím, že neobsahuje třetí fázi (namísto ní si příjemci z fáze I a II musí získat prostředky komercializací svého nápadu) a rovněž necílí jen na malé podniky. SBRI má obecně mnohem volnější pravidla než SBIR, přesto je však počet uchazečů o podporu omezený, neboť je to program podporující výzkumnou excelenci, která je ze své podstaty výjimečná.¹¹⁹

Cílem všech těchto programů je vytvořit inovativní produkt, resp. produkt, který není k dispozici na trhu k pořízení formou veřejné zakázky, a to na objednávku a za podpory veřejného subjektu (a za konkurence ostatních příjemců), který následně bude vytvořený inovativní produkt nakupovat za tržní cenu. Uvádí se, že by na podobných principech mohly být vytvářeny např. léky na vzácné choroby, jejichž vývoj se z komerčního hlediska velkým farmaceutickým firmám nevyplatí, ale malý inovativní podnik by mohl přijít s řešením, které by se následně na trhu mohlo uplatnit, a výsledkem pro objednatele ze sektoru zdravotnictví by byl dostupný nový lék, který by jinak nejspíše nevznikl.

Jde tedy vlastně o specifickou kombinaci malých grantů a veřejných zakázek v oblasti VaVaI.

S implementací PCP počítají již schválené evropské předpisy, především zadávací směrnice. Směrnice 2014/24/EU tak v bodě 47 preambule výslovně uvádí: Mělo by být připomenuto, že řada modelů zadávání veřejných zakázek je uvedena ve sdělení Komise ze dne 14. prosince 2007 nazvaném „Zadávání veřejných zakázek v předobchodní fázi: Podpora inovace za účelem zajištění udržitelně vysoké kvality veřejných služeb v Evropě“, které se týká veřejných

08502-0, kapitola The role of partnerships in current technology policy: The Small Business Innovation Research Program, str. 105

¹¹⁹ TREDGETT, E.; COAD, A. The shaky start of the UK Small Business Research Initiative (SBRI) in comparison to the US Small Business Innovation Research Programme (SBIR), 22.1.2013, dostupné na WWW:

http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2205156

zakázek na ty služby v oblasti výzkumu a vývoje, jež nespádají do oblasti působnosti této směrnice. Tyto modely by byly nadále k dispozici jako doposud, avšak tato směrnice by rovněž měla přispět k usnadnění zadávání veřejných zakázek v oblasti inovací a napomáhat členským státům při dosahování cílů v oblasti Unie inovací.

V rámci přípravy nového ZoPVVI se v jeho věcném záměru se zakotvením podpory zadávání zakázek v obchodní i předobchodní fázi počítá,¹²⁰ bohužel zadávání zakázek v obchodní fázi má zůstat v dosavadní podobě.

¹²⁰ Zákon má obsahovat postup pro zadání veřejné zakázky v předobchodní fázi, kdy veřejný zadavatel nebo zadavatel neponechává všechny výsledky a přínosy zakázky výhradně pro vlastní použití při provádění své činnosti, ale sdílí je za tržních podmínek s dodavateli, kde budou z evropských předpisů převzata hlavní omezení (smlouvy, jejichž předmět spadá do jedné nebo více kategorií výzkumu a vývoje, musí mít omezenou dobu platnosti a mohou zahrnovat vývoj prototypů a omezeného množství prvních výrobků a služeb ve formě testovací série; předmětem stejné smlouvy nesmí být nákup komerčního objemu výrobků nebo služeb) – viz věcný návrh zákona o podpoře VaVaI z 11.3.2015.

VI. Podpora výzkumu, vývoje a inovací prostřednictvím ostatních nástrojů

Výzkum, vývoj a inovace lze podporovat mnoha různými způsoby, proto není výčet nástrojů / opatření výše vyčerpávající.

Specifickými nástroji podpory VaVaI jsou například půjčky / návratné finanční výpomoci¹²¹, „vratné dotace“, snižování úroků u komerčních půjček na náklady VaVaI aktivit, investováním do kapitálu startup společností apod.

Výhodou těchto aktivit je především to, že za stejný objem prostředků, které má poskytovatel k dispozici, může podobnými nástroji v konečném důsledku podpořit více projektů, a tedy znásobit efekt poskytnuté podpory, jakož i to, že při posuzování efektů poskytnuté veřejné podpory je na tyto nástroje pohlíženo shovívavěji než na dotaci – Rámec o těchto alternativních způsobech podpory a jejich preferenci před dotacemi, alespoň v určitých případech hovoří výslovně v bodě 90.¹²²

Tyto aktivity nicméně ZoPVVI fakticky nezná, neboť ve svém § 4 výslovně stanoví, že (účelová) podpora je poskytována (jen a pouze) formou dotace¹²³, přičemž všechny dosavadní návrhy na novelizaci ZoPVVI a umožnění využívat širší paletu nástrojů nebyly akceptovány ze strany nynějšího úřadu pro vědu. Nezamýšleným důsledkem rigidního ZoPVVI jsou pak i nedůtklivé reakce příjemců prostředků ze strukturálních fondů, kde je naopak zakotvena povinnost vrátit část dotace zpět do programu, jestliže projekt přináší příjmy¹²⁴ (a zároveň se jedná o podporu nezakládající veřejnou podporu).

Dle věcného návrhu nového zákona o podpoře VaVaI by do zákona měly být zapracovány všechny nástroje podpory, které umožňuje GBER v čl. 5

¹²¹ § 3 písm. b) rozpočtových pravidel

¹²² [...] Pokud se zjištěná potřeba podpory týká spíše obtíží se získáním dluhového financování na trhu než nedostatečné ziskovosti, může být obzvláště vhodným způsobem, jak zajistit omezení podpory na minimum, poskytnutí této podpory ve formě úvěru, záruky nebo vratné zálohy, a nikoli v nevrátné formě (např. dotace).

¹²³ U institucionální se to rozumí samo sebou, neboť jde, resp. by mělo jít o podporu neehospodářských (a tedy ztrátových činností) – viz však výše kap. IV.1.3.

¹²⁴ viz čl. 55 nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999 (obecné nařízení o strukturálních fondech na období 2007-2013) či čl. 61 nařízení Rady (EU) č. 1303/2013 na programové období 2014-2020.

odst. 2,¹²⁵ výslovně je zmíněna úprava dotací a návratných finančních výpomocí podle rozpočtových pravidel.

Jednou z možností, jak podporovat VaVaI je i zavedení daňových zvýhodnění pro subjekty, které realizují VaVaI aktivity. Specifikem daňových úlev z hlediska veřejné podpory je to, že ačkoli nedojde k výdeji veřejných prostředků, je mu zkrácení veřejných příjmů postaveno na roveň, neboť efekt je srovnatelný s obdržením dotace,¹²⁶ a proto se i v případě daňových úlev může jednat o veřejnou podporu.

V závislosti na nastavení úlev však může dojít k tomu, že realizovaná daňová úleva nebude vůbec veřejnou podporou, neboť např. snížení daně všem nebude selektivní vůči příjemcům podpory, a proto nenaplní jeden ze základních znaků veřejné podpory. Avšak i tam, kde se veřejnou podporu bude jednat, je poněkud její realizace zjednodušena. Dle čl. 6 odst. 4 GBER tak například daňová úleva automaticky splňuje podmínku, aby podpora měla tzv. motivační účinek,¹²⁷ pokud:

- opatření zakládá právo na podporu na základě objektivních kritérií a bez dalšího uplatnění rozhodovací pravomoci členského státu a
- opatření bylo přijato a nabylo účinnosti před tím, než byly zahájeny práce na podporovaném projektu nebo činnosti.

V ČR je tento nástroj implementován do § 34 – 34e zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů.

¹²⁵ nejspíše v podobě následujících nástrojů: subvence úrokových sazeb; ve formě půjčky; obsažená v zárukách; podpora poskytovaná formou daňových zvýhodnění; podpora obsažená v opatřeních v oblasti rizikového financování; podpora na zahájení činnosti; podpora ve formě vratných záloh.

¹²⁶ Jestliže daný příjemce obdrží 1000 Kč dotace, nebo stejných 1000 Kč ušetří na daních, v obou případech má o stejných 1000 Kč více k jejich využití podle libosti.

¹²⁷ tj. že poskytnutá podpora významně zvýší rozsah projektu, jeho činností, že poskytnutá částka namotivuje příjemce k významně větší investici do projektu či se projekt významně urychlí. Motivační účinek však není nutno prokazovat u všech projektů.

Samotné daňové odpočty jsou však limitovány počtem a objem dotací na stejný typ činnosti (VaVaI), neboť obdržená dotace z daňového hlediska snižuje pořizovací hodnotu věcí, která následně odečítá od základu daně.

V nedávné době byly podmínky daňového odpočtu ztraktivněny, a jeho plošnému využívání by tak podle mého názoru nemělo nic bránit.

VII. Závěry, poučení a návrhy de lege ferenda

Podle mého názoru, i podle názoru hlavních protagonistů systému podpory VaVaI i podle zahraničních expertů, kteří věnovali spoustu úsilí auditu VaVaI systému v ČR, je systém podpory VaVaI nesprávně nastaven, nepřilíš výkonný, a v některých ohledech kontraproduktivní – dle mého názoru je to hlavně v následujících oblastech:

Nesprávné nastavení hodnocení výsledků VaVaI, které preferuje kvantitu před kvalitou, a které se rok od roku mění, neboť se každou chvíli v tomto technicistním řešení (nicméně sofistikovaností na úrovni trojčlenky) zjistí problém, který je nutno urgentně hasit, a vydat novou metodiku hodnocení. Prakticky vzato tak ani není k dispozici ucelená řada meziročně srovnatelných výsledků hodnocení, ze které by se daly vyvozovat závěry, kromě toho, že je to systém tak nevhodně nastavený a nedomyšlený, že je nutné jej opustit a přeorientovat se dlouhodobější systém podrobnějších hodnocení založeném na peer review, nikoliv na součtu bibliometrických dat.

ZoPVVI jakožto hlavní stavební kámen systému podpory VaVaI by měl být zbaven veškerých duplicít s evropskými předpisy, které v konečném důsledku způsobují pouze potíže, neboť poskytovatelé i příjemci musí vyhovět dvěma sadám závazných instrukcí, které jsou si v nejlepším případě velmi podobné – nebudou-li však některé pasáže jako definice pojmů apod. řešeny odkazy na příslušnou evropskou legislativu, vždy vzniknou problémy s tím, že na české úrovni platí definice z již neplatných evropských předpisů a naopak. Vzhledem k tomu, jak často se do českého právního řádu promítají evropské předpisy až na poslední chvíli (či až po termínu), je podle mého názoru nepravděpodobné, že by se dlouhodoběji dařilo udržovat ZoPVVI, resp. jej nahrazující zákon v souladu se všemi relevantními předpisy.

Zároveň by měla být úprava ZoPVVI volnější tak, aby neomezovala širší opatření, kterou má ČR k dispozici na základě evropských předpisů, a to ani zbytečnou byrokracií, ani těžkopádnými nástroji, které nejsou nutné (např. povinnost zpracovávat programy na všechny podpory, jediný druh veřejné soutěže bez ohledu na složitost a časovou náročnost projektů, nemožnost podpořit aktuálně důležitý a / nebo strategický projekt apod.).

Vzhledem k tomu, jak problematické je dle mého názoru stávající znění ZoPVVI, je podle mého názoru nutné nejprve ZoPVVI novelizovat do použitelné

podoby a teprve následně řešit nový zákon o podpoře výzkumu, vývoje a inovací, jinak hrozí značné riziko, že text nového zákona fakticky předběhne výsledky projektu IPn Metodika, i zpracování nezbytných strategických dokumentů. V takovém případě však s velkou pravděpodobností nový zákon nebude odpovídat optimu, které bude zjištěno, a zároveň bude nejspíše nízká politická vůle zasahovat do nového zákona, „dokud se neosvědčí.“ V rámci novelizace ZoPVVI či přípravy nového zákona by dle mého názoru měly být rovněž důkladně odděleny činnosti, které vyplývají z národních potřeb na správu systému VaVaI, a těch, které vyplývají z evropských předpisů, kterým se systém musí přizpůsobit tak, aby se v jednom krátkém zákoně neřešilo vše a nic, protože zamýšlená šíře záběru zákona je značná, ale faktická úprava některých podstatných náležitostí systému, a / nebo mechanismů financování je příliš stručná a nepřiliš srozumitelná, resp. umožňující vícero výkladů, což nepříspěvá k právní jistotě ani poskytovatelů, ani příjemců, a zvyšuje to náklady na celý systém.

V poslední řadě je nutné systém VaVaI lépe řídit a koordinovat, a to nejen po manažerské, ale i strategické stránce. Nedomnívám se, že věcný návrh nového zákona tento problém řeší odpovídajícím způsobem, neboť vytvoření nového ministerstva, které bude v praxi na stejné úrovni jako ostatní poskytovatelé podpory ve VaVaI, nepovede podle mého názoru k lepší koordinaci. Nedařila-li se koordinace z Úřadu vlády, nezlepší se to podle mého názoru ani novým úřadem, který nebude mít vyšší postavení než subjekty, které by měl koordinovat / řídit.¹²⁸ Druhým důvodem je podle mého názoru to, že nový úřad má být vybudován na základě stávajících kapacit Úřadu vlády, odkud však vyšlo mnoho aktivit, které systém poškodily – například metodiky hodnocení, a tedy může dojít k zafixování těchto ne zcela vhodných koncepcí do struktury nového úřadu „na věčné časy“.¹²⁹

Pro lepší řízení a koordinaci systému, jakož i kvalitnější výkon činnosti jednotlivých poskytovatelů by bylo zároveň vhodné navýšit prostředky na

¹²⁸ Bude-li nové ministerstvo odpovědné za koordinaci, MŠMT za výzkum a vysoké školy a MPO za inovace, vznikne spíše tříhlavá saň než dobře koordinovaný systém – ne nadarmo se uvádí, že funkční systémy jsou zpravidla ty, které jasně popisují, kdo je za co odpovědný, a které mají v čele pouze jednu odpovědnou osobu, která odpovědnost nemůže přesouvat na jiné.

¹²⁹ Vzhledem k zákonu o státní službě lze důvodně předpokládat, že jednou nastavený nový úřad / ministerstvo bude mít značnou setrvačnost, a to i v případě, že bude vytvořen suboptimálně.

samotný systém – posuzování projektů VaVaI je nepochybně jednou z velmi složitých a finančně náročných činností, dvojnásob pak při zapojení zahraničních expertů pro zkvalitnění samotného procesu, ale i omezení rizik, které se okolo rozdělování veřejných prostředků vždy vyskytují, jako je korupce, podjatost či vazby hodnotitelů na hodnocené projekty apod. Kontrola ze strany poskytovatelů podpory je rovněž nízká, čemuž nasvědčují výborně hodnocené projekty s podivnými výsledky, nehledě na skutečnost, že výsledků zapisovaných do RIVu je tolik, že je prakticky nemožné ověřit jejich smysluplnost. Zavedení peer review hodnocení namísto přidělování prostředků podle kvantity výsledků by nicméně mělo pomoci i v tomto ohledu.

Jako poslední bod je dle mého názoru nutné zpružnit reakce celého systému na chyby či nedostatky, které se v systému objeví. Skutečnost, že kafemlýnek má daleko do optimální, ale i smysluplné metodiky hodnocení byla podle mého názoru známa již dlouho před rokem 2010, když vznikla první alarmující předběžná zpráva z mezinárodního auditu VaVaI v ČR, minimálně z toho důvodu, že projekt, v němž byl audit realizován, byl zahájen k 1.1.2009, a již k samotnému zpracování takového projektu musel mít autor vážný důvod, přesto bude použitelná metodika hodnocení kvality VaVaI výsledků k dispozici nejspíše až v roce 2016 a první ucelené výsledky hodnocení českého VaVaI systému ještě později, což jinými slovy značí neoptimální využití cca 10 státních rozpočtů na VaVaI v celkovém součtu 250 mld. Kč.

VIII. Abstract

In the course of this work I tried to identify the bottlenecks and possibly even outright failures of the Czech national system for support of Research, Development and Innovation (hereinafter as “RDI”) actions from public means and offer some ideas on how to remedy at least some of them.

My main findings could be summarized as follows:

The policies that should depict the directions in which the Czech RDI system should go forward, are for the most part either obsolete, too fragmented or missing, even though The National Research, Development and Innovation Policy of the Czech Republic in 2009 – 2015 with outlook to 2020 set clear tasks and appropriate deadlines.

The RDI system itself is also fragmented with low coordination and cohesion of proposed actions, with several Grant agencies, Ministries and one advisory Council that has also some executive powers, namely in RDI state budget planning. The institution, that would coordinate and support (or manage) the RDI system is not in place at the moment, and even though a new ministry is in the making, I have my doubts whether it is the best option. In fact it shall be a third ministry with powers over part of RDI system, and I have my reservations if the new ministry will be able to fulfill its role, e.g. forcing the other ministries over which it will have no power, to do something according the new ministry plans.

Last but not least the Act on RDI support from public means is outdated, i.e. not compliant with new EU legislation on State Aid, innovative public procurements like PCP etc. and also burdensome and inflexible as it allows for only very limited selection of actions to be supported. Moreover the only instrument with which the RDI projects might be supported is only a non-repayable grant, which in turn might not be the most effective way to spend public money. The Act on RDI needs overhaul for years already, however the plan seems to be to wait at least another year before a new Act will replace it, which I consider waste of time, as the RDI system needs to get on the right track since day long gone. E.g. the international audit of Czech republic’s RDI resulted in pretty harsh critique of the methodology of RDI result evaluation (since its first preliminary report in 2010), but no new methodology has been accepted since those day. Though one is in the making, with the help from the consultants that

led the international audit back in 2010, by my reckoning it still will be at least 2 additional years from today before data gathered could be reliably used, which in fact could result in more or less 10 year RDI state budget to be used without efficiency that would be expected.

IX. Seznam použité literatury

A. Prameny

1. právní předpisy ČR

- zákon č. 130/2002 Sb. o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací), ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 215/2004 Sb., o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory a o změně zákona o podpoře výzkumu a vývoje, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 137/2006 Sb. o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů

2. koncepční a strategické dokumenty ČR

- aktualizovaná Národní politika výzkumu, vývoje a inovací České republiky na léta 2009 až 2015 s výhledem do roku 2020 (schválena usnesením vlády ČR č. 294 z 24. dubna 2013)
- usnesení vlády ČR č. 434 ze 7. června 2010
- teze věcného návrhu nového zákona o podpoře výzkumu, vývoje a inovací z 11. března 2015
- „Pokyn RVVI pro hodnocení výsledků ukončených programů VaVaI“, schválený na zasedání RVVI 30. srpna 2013
- Operační program Podnikání a inovace
- Operační program Výzkum a vývoj pro inovace

3. právní předpisy EU

- Smlouva o fungování EU
- Jednotný evropský akt

- Nařízení Rady (ES) č. 994/98 o použití článků 107 a 108 Smlouvy o fungování Evropské unie na určité kategorie horizontální státní podpory,
- nařízení Komise (EU) č. 651/2014, kterým se v souladu s články 107 a 108 Smlouvy prohlašují určité kategorie podpory za slučitelné s vnitřním trhem
- Nařízení Rady (ES) č. 659/1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 108 Smlouvy o fungování Evropské unie
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1291/2013, kterým se zavádí Horizont 2020 – rámcový program pro výzkum a inovace (2014–2020) a zrušuje rozhodnutí č. 1982/2006/ES
- nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999
- nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006
- nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství
- nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie a o zrušení nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES,
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/25/EU o zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb a o zrušení směrnice 2004/17/ES
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby

- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/17/ES o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb

4. koncepční a strategické dokumenty EU

- Sdělení Komise: Rámec pro státní podporu výzkumu, vývoje a inovací (2014/C 198/01)
- Rámec Společenství pro státní podporu výzkumu, vývoje a inovací (2006/C 323/01)
- Sdělení Komise: Kritéria pro analýzu slučitelnosti státní podpory, která má podpořit realizaci významných projektů společného evropského zájmu, s vnitřním trhem (2014/C 188/02)
- Sdělení Komise EVROPA 2020: Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění (KOM(2010) 2020 v konečném znění)
- Sdělení Komise o použití pravidel Evropské unie v oblasti státní podpory na vyrovnávací platbu udělenou za poskytování služeb obecného hospodářského zájmu (2012/C 8/4)
- Sdělení Evropské Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému výboru a Výboru regionů: Zadávání veřejných zakázek v předobchodní fázi: Podpora inovace za účelem zajištění udržitelně vysoké kvality veřejných služeb v Evropě (KOM(2007) 799 final)
- Pracovní dokument útvarů Komise „Zpráva o České republice 2015“ (COM(2015) 85 final) z 26. února 2015
- Pracovní dokument útvarů Komise „Posouzení národního programu reforem a konvergenčního programu, které pro rok 2014 předložila Česká republika“ (SWD(2014) 404 final)
- Pracovní dokument útvarů Komise „Posouzení národního programu reforem a programu stability na rok 2012 pro Českou republiku“ (SWD(2012) 303 final) z 30. května 2012

5. judikatura

- rozsudek Soudu první instance ve spojených věcech Freistaat Sachsen and Land Sachsen-Anhalt (T-443/08) a Mitteldeutsche Flughafen AG a

Flughafen Leipzig-Halle GmbH (T-455/08) vs Evropská komise, dostupný na WWW: <http://curia.europa.eu>

- rozsudek Soudu první instance ve věci T-128/98, Aéroports de Paris v Commission of the European Communities, dostupný na WWW: <http://curia.europa.eu>
- rozsudek Evropského soudního dvora ve věci C-118/85 Commission of the European Communities v Italian Republic, dostupný na WWW: <http://curia.europa.eu>
- Rozhodnutí Evropské komise ve věci veřejné podpory NN 54/2006, Vysoká škola logistiky v Přerově, dostupný na WWW: http://ec.europa.eu/competition/index_en.html
- Rozhodnutí Evropské komise ve věci veřejné podpory N 343/2008, Individual aid to the College of Nyíregyháza for the development of the Partium Knowledge Centre, dostupný na WWW: http://ec.europa.eu/competition/index_en.html

B. Literatura

1. Knižní

a) *česká*

- Kol. autorů, Závěrečná zpráva z mezinárodního auditu výzkumu, vývoje a inovací v České republice, 1. vydání, Praha : MŠMT, 2012, 92 s. (1132 s. příloh), ISBN 978-80-87601-01-3
- Příručka Frascati: Navrhovaná standardní praxe průzkumů výzkumu a experimentálního vývoje, Paříž : OECD, 2002, 178 s., ISBN 92-64-19903-9

b) *cizojazyčná*

- Wessner, Ch. W., ed. Government-Industry Partnerships for the Development of New Technologies, Washington D.C. : The National Academies Press, 2003, 152 s., ISBN 0-309-08502-0

2. Časopisecká

b) *cizojazyčná*

- LACH, Saul. Do R&D subsidies stimulate or displace private R&D? Evidence from Izrael. The Journal of industrial economics, 2002, svazek 50, č. 4, str. 369-390, ISSN 0022-1821
- GONZÁLES, X.; JAUMANDREU, J.; PAZÓ, C. Barriers to innovation and subsidy effectiveness. RAND Journal of Economics, Zima 2005, svazek 36, č. 4, str. 930-950
- TREDGETT, E.; COAD, A. The shaky start of the UK Small Business Research Initiative (SBRI) in comparison to the US Small Business Innovation Research Programme (SBIR), 22.1.2013, dostupné na WWW: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2205156

C. Ostatní (např. audio/video záznamy, internet atd.)

- webové stránky stránky RVVI www.vyzkum.cz
- webové stránky IS VaVaI <https://www.isvav.cz/>
- webové stránky ERC <http://erc.europa.eu/projects-and-results/statistics>
- webové stránky projektu Audit VaVaI <http://audit-vav.reformy-msmt.cz/>
- webové stránky projektu IPn Metodika <http://metodika.reformy-msmt.cz/>
- webové stránky Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže <http://www.uohs.cz/cs/verejna-podpora/>
- webové stránky Operačního programu Podnikání a inovace <http://www.mpo-oppi.cz/>
- webové stránky Operačního programu Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost <http://www.mpo.cz/cz/podpora-podnikani/oppik/>.
- webové stránky programu Horizont 2020 (dostupné jen v angličtině): <http://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en>