

Propojení podpory terciárního vzdělávání, výzkumu, vývoje a inovací

STRATEGICKÁ INOVACE

Ing. František Hronek, CSc.

Strategická inovace Propojení podpory terciárního vzdělávání, výzkumu, vývoje a inovací není „vynořující se“ strategií, ale jednou ze strategií, které vznikají respektive by měly vznikat shora. Předkládaný návrh bere do úvahy reformu systému výzkumu, vývoje a inovací, která byla schválena usnesením vlády ze dne 26. března 2008 č. 287¹. Předkládaný návrh strategické inovace se pokouší překonat některá omezení a nedostatky, které schválená reforma nechtěla nebo nemohla řešit. K nim patří především nedostatečné propojení výzkumu, vývoje a inovací s terciárním vzděláváním.

Znalostní společnost 21. století založená na dobře fungujícím „trojúhelníku vzdělání – výzkum – inovace“ vyžaduje i provedení zásadních změn v systému státní správy. Model státní správy z konce minulého století není schopen zvládat úkoly rozvoje znalostní společnosti. Stále častěji se ukazuje účelnost a potřebnost institucionální integrace orgánů státní správy pro vysokoškolské vzdělávání, výzkum, vývoj a inovace.

I. REFORMA SYSTÉMU VÝZKUMU, VÝVOJE A INOVACÍ A JEJÍ POTENCIÁLNÍ NEDOSTATKY

V Česku bez výraznějších změn přetrvává ve výzkumu a vývoji (VaV) model státní správy vytvořený na počátku 90. let minulého století po zrušení Komise pro vědeckotechnický a investiční rozvoj. Byla zřízena Rada pro výzkum a vývoj jako odborný a poradní orgán české vlády, Grantová agentura ČR jako instituce pro podporu projektů základního výzkumu, byla provedena transformace Československé akademie věd a některé další změny, včetně vydání nových právních předpisů. Od konce 90. let jsou pocítovány četné nedostatky vytvořeného systému veřejné podpory VaV. Patří k nim především:

- v podstatě stagnující konkrétní přínosy veřejně podporovaného VaV pro ekonomiku a společnost,
- nízká úroveň hodnocení neumožňující objektivně rozlišit kvalitu VaV a do rozdělování finanční podpory zavést ukazatel úrovně dosahovaných výsledků,
- chybějící propojení podpory VaV a podpory inovací. Zcela nedostatečné vymezení působnosti státu v podpoře inovačních procesů,
- postupné selhávání celého systému podpory VaV, které se projevuje narůstajícím zpožděním ve využívání prostředků na VaV jak na národní úrovni, tak i při čerpání prostředků na VaV ze strukturálních fondů EU
- nedostatečné a málo účinné propojení VaV a vysokoškolského vzdělávání.

Od druhé poloviny 90. let byly zpracovány podklady a uskutečněna jednání, které měly připravit návrh realizace nového modelu veřejné podpory VaV. Připravené návrhy se však nepodařilo realizovat.

V druhé polovině roku 2007 přijala Rada pro výzkum a vývoj záměr připravit návrh reformy systému VaV a inovací v ČR tak, aby reforma:

- odstranila největší nedostatky stávajícího systému,
- nevyžadovala změnu kompetenčního zákona,

¹ Reforma systému výzkumu, vývoje a inovací i usnesení vlády, kterým byla schválena a které ukládá řadu úkolů pro provedení reformy, jsou k dispozici na adrese www.vyzkum.cz.

- byla realizována, alespoň hlavní opatření, ve funkčním období stávající vlády. Reformu systému výzkumu, vývoje a inovací v ČR schválila vláda 26. března 2008 usnesením č. 287. Toto usnesení vlády uložilo řadu úkolů, kterými má být reforma provedena.

Schválená reforma usiluje o:

- zjednodušení systému podpory VaV a inovací, snížením počtu rozpočtových kapitol, z kterých je podpora poskytována,
- sjednocení postupů při poskytování účelové podpory aplikovanému VaV zřízením Technologické agentury ČR (TA ČR)²,
- zvýšení výkonnosti a efektivnosti VaV v ČR kromě jiného i zásadní změnou poskytování institucionální podpory a zvýšením úrovně programů VaV (metodika přípravy, indikátory plnění, náročnější hodnocení aj.),
- těsné propojení VaV s inovacemi v právních předpisech pro poskytování podpory, přípravě koncepcí, přípravě státního rozpočtu, informačním systému a hodnocení,
- rozšíření působností Rady pro výzkum a vývoj, respektive jejich potvrzení závazným právním předpisem.

Reforma vědomě neusiluje o propojení VaV a inovací s vysokoškolským vzděláváním. Propojení by vyžadovalo změnu kompetenčního zákona, a to politické zadání pro návrh reformy nepřipouštělo. Reforma v sobě skrývá potenciální rizika a nedostatky. Některé z nich jsou dále uvedeny.

Došlo sice k celkovému snížení počtu rozpočtových kapitol z 22 na 11, ale jejich počet i nadále zůstává vyšší než by bylo žádoucí. Skutečná specifika některých oblastí VaV, ale i odpor některých resortů proti ztrátě rozpočtových prostředků na VaV vedly k zavedení dvou odlišných režimů podpory ve čtyřech oblastech VaV průřezového charakteru (mezinárodní spolupráce ve VaV, bezpečnostní VaV, aplikovaný VaV národní a kulturní identity a třech oblastech odvětvového VaV (obrana, zdravotnictví, zemědělství)³.

Za rizika lze označit:

- Průtahy a nedůslednost při tvorbě a realizaci průřezových a specifických koncepcí VaV ve vybraných resortech.
- Problémy s personálním zabezpečením rozšířených působností Rady pro výzkum a vývoj a působností gestorů průřezových a specifických oblastí VaV. Kariéra v ústředních správních úřadech je pro mladé a dobře kvalifikované absolventy vysokých škol málo přitažlivá.
- Model zaváděný reformou, kdy tvorba některých resortních koncepcí VaV a návrh realizačních programů je ponechán na příslušných resortech, a realizace těchto programů, včetně vyhlášení a provádění soutěží, poskytování podpory a hodnocení výsledků bude převedeno na Technologickou agenturu ČR, se může dostat do problémů. Osvědčené zahraniční agentury, TEKES ve Finsku a VINNOVA ve Švédsku zabezpečují i tvorbu příslušných koncepcí a programů.
- Rozdělení podpory společenského vědního výzkumu mezi tři poskytovatele. Základní výzkum ve společenských a humanitních vědách bude podporovat i nadále Grantová agentura ČR. Aplikovaný společensko vědní výzkum v oborech souvisejících s národní

² Technologická agentura ČR, která bude zřízena novelou zákona č. 130/2002 Sb., o veřejné podpoře VaV, bude jednotným způsobem zabezpečovat podstatnou část podpory aplikovaného VaV na programy navrhované resorty.

³ Podrobnosti viz schválená reforma na www.vyzkum.cz.

kulturou a identitou bude podporovat Ministerstvo kultury, aplikovaný výzkum v ostatních společensko vědních oborech pak Technologická agentura ČR. Dochází sice k významné koncentraci prostředků do tří rozpočtových kapitol, ale hranice mezi jednotlivými podporovanými oblastmi jsou neostře.

- Reforma v podstatě neřeší problém, kdy podstatná část kapacit VaV je soustředěna v Praze a v Brně, respektive v Jihomoravském kraji. Operační program Výzkum, vývoj a inovace, který má s využitím finančního prostředku strukturálních fondů EU zajistit vznik nových výkonných kapacit VaV v jiných krajích, stále ještě není schválen. Vyskytují se i oprávněné obavy, že disponibilní finanční prostředky nebudou využity dostatečně efektivně.

Problémy ve vládnoucí koalici se projevily i při přípravě novely zákona o podpoře výzkumu a vývoje (zákon č. 130/2002 Sb.). Zdá se⁴, že schválenou reformu nebude možné realizovat v předpokládaném rozsahu. Zřejmě nebude možné posílit působnosti Rady pro výzkum a vývoj, změnit její složení a realizovat některé další záměry schválené reformy.

II. MOŽNOSTI ELIMINACE POTENCIÁLNÍCH NEDOSTATKŮ REFORMY

To, aby byla reforma systému výzkumu, vývoje a inovací realizována ve schváleném rozsahu a pojetí, nelze řešit navrhovanou strategickou inovací.

Ostatním zmíněným potenciálním nedostatkům a rizikům lze zabránit objektivním hodnocením realizace jednotlivých opatření reformy, porovnáním zamýšlených a skutečných výsledků a dopadů a včasným návrhem dobře promyšlených korekčních opatření a jejich realizací. Dlouhotrvajícím problémem ČR je rozlišení a oddělení sektorových, institucionálních a jiných dílčích zájmů od zájmů a potřeb české ekonomiky a společnosti. Lze si jen přát, aby se podařilo zajistit důkladné a objektivní hodnocení systému vhodnou zahraniční institucí či organizací.

V průběhu realizace reformy je nutné vždy mít na vědomí, že ani reforma realizovaná v předpokládaném a schváleném pojetí není a nemůže být konečným řešením pro delší období. Při všech krocích realizace reformy, při přípravě strategických dokumentů na další období by bylo nanejvýš žádoucí usilovat o co nejtěsnější propojení vysokoškolského vzdělávání, VaV a inovací.

III. STRATEGICKÁ INOVACE

1. Stručná charakteristika strategické inovace a aktuálních či budoucích problémů, na něž chce reagovat

Strategická inovace navrhuje propojení podpory terciárního vzdělávání, výzkumu, vývoje a inovací, a to institucionální integrací orgánů státní správy pro uvedené působnosti.

V zahraničí existuje řada modelů. V současné době převažuje model s jedním úřadem (ministerstvem) pro základní výzkum a vysoké školy a druhým pro aplikovaný výzkum, vývoj a inovace. Tento model bývá doplněn nezávislým a objektivním poradním orgánem (radou, komisí apod.) při vládě nebo parlamentu, který posuzuje návaznosti obou oblastí státní správy a navrhuje vládě či parlamentu opatření pro zvýšení přínosů vzdělávání, VaV a inovací pro

⁴ Jednání v květnu a červnu 2008 o tom svědčí.

společnost. Ze zahraniční praxe jsou známa účinná opatření pro zabezpečení nezávislosti a objektivnosti tohoto poradního orgánu.

V Evropě existuje úplné propojení působností státní správy v uvedených oblastech ve Švýcarsku⁵ a ve Spojeném království⁶. Překvapující je, že nejpokročilejší model státní správy je uplatněn právě v těchto zemích. O Švýcarsku panuje představa silného odporu proti centralizovanému (kon)federativnímu rozhodování a upřednostňování řízení z úrovně kantonů měst a obcí. V konzervativním modelu státní správy Spojeného království dlouhou dobu působnosti zabezpečovaly dva samostatné departmenty (ministerstva). Aplikovaný VaV a inovace Ministerstvo obchodu a průmyslu a vysoké školy Ministerstvo pro vzdělávání. Zavedení integrovaného modelu státní správy v obou uvedených zemích předcházely rozsáhlé rozborů, v kterých bylo prokázáno, že integrovaný model státní správy nejlépe odpovídá potřebám znalostní společnosti na počátku jedenadvacátého století. V obou zemích se podařilo překonat i tradiční názory na nutnost řešit návaznosti vysokoškolského vzdělání na základní a střední vzdělávání jedním orgánem státní správy. K překonání těchto názorů přispěly i mnohaleté dobré výsledky v zemích s jedním ústřední správním orgánem pro vysoké školy a vědu (základní výzkum).

K integrovanému modelu se blíží státní správa v Dánsku, Finsku, Německu a zřejmě i v Jižní Koreji.

Pro Českou republiku se navrhuje zřízení nového ústředního úřadu státní správy pro vysoké školy, VaV a inovace. Integrace působnosti musí být provedena na úrovních:

- právních předpisů (kompetenční zákon, zákon o vysokých školách, zákon o podpoře VaV z veřejných prostředků aj.),
- veřejných rozpočtů,
- kontroly a hodnocení.

Navrhovaná strategické inovace přispěje k(e):

- zvýšení efektivnosti vynakládání veřejných prostředků na VaV a inovace a ke zvýšení přínosů pro ekonomiku a společnost,
- zabezpečení dostatečného počtu dobře kvalifikovaných absolventů vysokých škol, především programů doktorského studia, pro výzkum VaV a prosazování špičkových inovací,
- zabezpečení dostatečného počtu dobře kvalifikovaných absolventů vysokých škol, především bakalářského a magisterského studia, pro zvládnutí a rozšířené využití dynamického toku nových inovací ve výrobě, službách, včetně vzdělávání, a v ochraně životního prostředí,
- posílení vysokoškolských vzdělávacích kapacit a kapacit VaV v méně rozvinutých krajích ČR,
- využití předností zapojení ČR do evropského vzdělávacího prostoru a do evropského výzkumného prostoru,
- zmírnění některých nepříznivých dopadů globalizace na ekonomiku a společnost ČR (brain a drain aj.).

2. Specifikace předpokládaných pozitivních změn v kvalitě a udržitelnosti života (jejich ekonomického, sociálního, bezpečnostního a environmentálního pilíře), očekávaných v důsledku její realizace

⁵ Záležitosti vysokých škol, vaV a inovaci řídí Státní sekretariát pro vědu a výzkum, který je součástí Ministerstva (Departmentu) vnitra, jednoho ze sedmi ministerstev Švýcarské (kon)federace

⁶ V druhé polovině roku 2007 bylo ve V. Británii zřízeno nové ministerstvo – Department of Innovations, Universities and Skills (DIUS).

Navrhovaná institucionální integrace posobností státní správy ve vysokoškolském vzdělávání, VaV a inovacích vytvoří předpoklady pro podstatné a racionální zvýšení přínosů těchto oblastí pro ekonomiku a společnost ČR. Navrhovaná strategická inovace přispěje k dynamickému obnovování konkurenceschopnosti české ekonomiky, udržitelnému rozvoji při relativně vysoké zaměstnanosti a k rozvoji sociálních jistot občanů ČR v globalizovaném světě.

Racionální strategie realizované v rámci navrhované strategické inovace přispějí k obnovování konkurenceschopnosti českých produktů a služeb na mezinárodních trzích a tím i k vytváření zdrojů na pořízení energetických a dalších zdrojů a surovin, které ČR potřebuje a nemá jejich vlastní, dostatečné zdroje.

Strategická inovace vytvoří i podmínky pro vytvoření a udržování dostatečného počtu vysoce kvalifikovaných odborníků zvýšením atraktivnosti ČR i při neustále rostoucí mezinárodní mobilitě těchto pracovníků.

Strategická inovace účelně rozvine záměry schválené reformy systému výzkumu, vývoje a inovací a povede k posílení ekonomického, sociálního, bezpečnostního a environmentálního pilíře kvality a udržitelnosti života v ČR

3. Charakteristika způsobů a nástrojů, kterými mají být tyto změny dosaženy

Rada pro výzkum a vývoj ve spolupráci s MŠMT má předložit v březnu 2009 vládě návrh nové Národní politiky výzkumu, vývoje a inovací ČR na léta 2009–2015. V roce 2009 a v dalších letech proběhnou hodnocení výsledků realizace reformy. Doporučuje se v návrhu nové národní politiky i v dokumentech vycházejících z průběžných hodnocení počítat s institucionální integrací vysokoškolského vzdělávání, VaV a inovací dle předložené strategické inovace. Účelnost a potřebnost bude nutné prokázat doprovodnými studii.

Strategická inovace bude vyžadovat změnu kompetenčního zákona, vysokoškolského zákona, zákona o podpoře VaV z veřejných prostředků a patrně i některých dalších zákonů. Příprava a schvalování těchto zákonů bude vyžadovat podstatné sblížení názorů na účelnost a potřebnost navrhované institucionální integrace ve vládnoucí koalici, opozici i v širší veřejnosti. Nezbytné budou veřejné diskuse, vysvětlovací akce v hromadných sdělovacích prostředcích, semináře v Poslanecké sněmovně i Senátu PČR.

4. Uvedení aktérů a zdrojů, s nimiž SI počítá

Hlavními aktéry strategické inovace, respektive její realizace bude vláda, Poslanecká sněmovna a Senát PČR. Podklady pro tyto orgány a potřebné zdůvodnění a vysvětlovací akce musí zajistit Rada pro výzkum a vývoj ve spolupráci s MŠMT a dalšími aktéry vysokoškolského vzdělávání, VaV a inovací.

Lze si jen přát, aby se podařilo uchovat stávající model, kdy předsedou Rady pro výzkum a vývoj je předseda vlády ČR.

V novém způsobu poskytování institucionální podpory VaV je nutné zajistit stabilní podporu týmům zabývajícím se tvorbou vysoce odborných podkladů pro tvorbu a realizaci strategických dokumentů pro vysokoškolského vzdělávání, VaV a inovace. Ve většině členských zemích OECD i EU jsou tyto práce považovány za výzkum a v těchto zemích existují dostatečně financovaná pracoviště specializovaná na tyto práce. V ČR jsou tyto týmy početně výrazně slabší, navíc se opakovaně potýkají s problémy dostatečného financování.

ČR by dále měla mnohem lépe než doposud využívat členství EU, intenzivněji se zapojit do rozvoje evropského výzkumného a vzdělávacího prostoru, rychleji a efektivně využívat praxe osvědčené v zahraničí.

5. Vymezení rozdílů proti současnému stavu či způsobu uspokojování potřeb (pokud jsou již pokrývány)

Realizace strategické inovace odstraní přetrvávající a stále ještě nadměrnou rozptýlenost veřejné podpory vysokoškolského vzdělávání, VaV a inovací do velkého počtu rozpočtových kapitol. Realizace přispěje i k zabezpečení dostatečného množství vysokoškolsky vzdělaných odborníků pro VaV a inovace. Mnohokrát novelizovaný kompetenční zákon, který pochází ze šedesátých let minulého století, jazykově i věcně nejednotným způsobem přiděluje určité působnosti ve vysokoškolském vzdělávání, VaV a inovacích MŠMT, MPO, MZe a MZ. Zákon o podpoře VaV z veřejných prostředků (zákon č. 130/2002 Sb.) zbytečně komplikovaným způsobem rozděluje hlavní působnosti ve VaV MŠMT a Radě pro výzkum a vývoj (RVV). Tvorba a realizace strategií pro VaV je rozdělena do příliš mnoha etap. Oba zmíněné orgány si předávají dílčí podklady k dalšímu využití. RVV se postupně změnila z čistě poradního a odborného orgánu vlády na orgán i s určitými správními působnostmi (např. příprava návrhů výdajů státního rozpočtu na VaV), avšak se zcela nedostatečným administrativním zázemím.

Realizace strategické inovace posílí závislost výše poskytované podpory na dosahovaných výsledcích, zjednoduší administrativní procesy při poskytování podpory a hodnocení dosažených výsledků.

6. Možné negativní důsledky realizace SI

Patrně jediným potenciálním rizikem realizace je nadměrná byrokratizace systému podpory vysokoškolského vzdělávání, VaV a inovací. Řadu let narážely návrhy na zřízení ústředního orgánu státní správy pro záležitosti VaV, popřípadě v kombinaci s vysokoškolským vzděláváním na odpor odborné veřejnosti projevovaný slovy „... již nikdy žádnou Státní komisi pro vědecko technický a investiční rozvoj.“

V zahraničí jsou ověřeny postupy, které se s tímto nebezpečím vyrovnávají. Jsou to jednak pravidelná hodnocení celého systému podpory nezávislými zahraničními organizacemi prováděná v intervalech čtyř až šesti let. Druhou osvědčenou možností je vytváření malých, vysoce odborných a nezávislých poradních orgánů vlád. Orgány jsou složeny buď z vysoce renomovaných zahraničních odborníků (např. v Rakousku), nebo z renomovaných a mezinárodně uznávaných odborníků domácích, kteří však nezastávají vedoucí funkce ve významných institucích vysokoškolského vzdělávání, VaV a inovací ani ve vedení, dozorčích či správních radách velkých podniků (př. Německo). Poradní orgány mají k dispozici dostatek prostředků pro zabezpečení odborných podkladů pro svá doporučení.

7. Překážky, které stojí v cestě její realizace

Jak již bylo uvedeno, hlavním krokem realizace strategické inovace je nový kompetenční zákon. K překážkám realizace strategické inovace spíše obecnější povahy patří:

- Slabé koaliční vlády, které neumožňují provést zásadnější úpravy státní správy. Je patrně nesporné, že ČR by vystačila s menším počtem ministerstev. V případě slabých koaličních vlád existuje nutnost podělit koaliční partnery funkcemi v exekutivě, což neumožňuje vydat nový, mnohokrát ji novelizovaný „kompetenční zákon“.

- V porovnání se zahraničím nedostatečné vyjednávací schopnosti vládnoucí koalice a opozice. Neschopnost dosahovat obecně přijatelných kompromisů ani u problémů, které nemají vyloženě pravicový nebo levicový způsob řešení.
- V porovnání se zahraničím nižší kultura evaluace. Hodnocení jsou prováděna povrchně, s nedostatečnou odborností. Opatření pro odstranění nebo zmírnění zjištěných nedostatků jsou realizována opožděně a mnohdy nebývají dostatečně promyšlená a zdůvodněná.
- Koncentrace úsilí vlády na řešení aktuálních a krátkodobých problémů. Nedocení principů a metod strategického vládnutí⁷.
- Neexistence nebo nízká úroveň základních strategických dokumentů pro jiné oblasti ekonomiky a společnosti ČR a z ní vyplývající nemožnost návaznosti a koordinace s rozvojem vysokoškolského vzdělávání, VaV a inovací.

8. Odkazy na další prameny

- (1) Reforma systému výzkumu, vývoje a inovací v ČR. Úplné znění schválené vládou, včetně usnesení vlády je k dispozici na adrese www.vyzkum.cz
- (2) Zelená kniha výzkumu, vývoje a inovací ČR, dokument vypracovaný v Technologickém centru AV ČR, únor 2008. K dispozici jako jedna z příloh schválené Reformy na adrese www.vyzkum.cz
- (3) Analýzy stavu výzkumu, vývoje a inovací v ČR a jejich srovnání se zahraničím v roce 2007. K dispozici včetně starších analýz na adrese www.vyzkum.cz
- (4) Metodiky a výsledky hodnocení VaV a jejich výsledků. K dispozici na adrese www.vyzkum.cz
- (5) Rešeršní studie Technologického centra AV ČR „Aplikovaný společenskovední výzkum v zahraničí“; březen 2008
- (6) Publikace Evropské komise, zpráva expertů shrnující výsledky veřejné diskuse k Zelené knize VaV a inovací „EUR 23326 — Challenging Europe’s Research: Rationales for the European Research Area (ERA)“

⁷ Rychlost přípravy a schválení reformy i její obsah lze označit za velmi potěšitelné. Nelze však zapomenout, že tomu předcházela přesun Rady pro výzkum a vývoj na MŠMT, který byl po vzniku vážných problémů vyřešen zpětným převodem Rady na Úřad vlády ČR.