

# **Hodnocení programů účelové podpory VaVaI z pohledu IPn projektu MŠMT „Efektivní systém hodnocení a financování výzkumu, vývoje a inovací“ (IPn Metodika)**

## **1. Úvod**

Projekt IPn Metodika řeší návrhy a pilotní ověření systému hodnocení výzkumných organizací formou mezinárodního informovaného peer-review dle oborových metodik hodnocení. Ten nahradí stávající Metodiku hodnocení výsledků výzkumných organizací efektivnějším a na mezinárodní a oborové standardy kvality orientovaným hodnocením. Druhým cílem je navrhnout systém a mechanismy institucionálního financování tak, aby podpora z veřejných zdrojů přispívala ke zvyšování excelence českého VaVaI a působila motivačně na všechny aktéry, a tím ve svých důsledcích podpořila růst konkurenceschopnosti ČR. Třetím cílem je zkvalitnit celkovou kulturu hodnocení v oblasti VaVaI a navrhnout odborné zázemí pro pravidelné a systematické hodnocení v budoucnosti. Současně je ale třeba řešit i nové přístupy k hodnocení programů účelové podpory VaVaI, a to koordinovaně s výše uvedenými cíli projektu IPn Metodika a jeho řešením.

Tento materiál byl vypracován pro potřeby výzvy OP VaVpI 5.3 – Efektivní systém hodnocení programů účelové podpory. V tomto dokumentu jsou shrnuty hlavní východiska a zásady pro hodnocení programů účelové podpory VaVaI z pohledu cílů projektu IPn Metodika a koncepčních materiálů a analýz, na jejichž základě byly tyto cíle formulovány.

## **2. Stručné zhodnocení současného stavu hodnocení programů účelové podpory VaVaI v ČR**

Podle § 35 odst. 2 písm. d) zákona č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací, ve znění pozdějších předpisů, zabezpečuje hodnocení výsledků ukončených programů Rada pro výzkum, vývoj a inovace (RVVI) podle platné Metodiky hodnocení výsledků výzkumných organizací a hodnocení výsledků ukončených programů. RVVI neprovádí hodnocení jednotlivých výzkumných projektů řešených v rámci programu, což je v kompetenci příslušných poskytovatelů.

V rámci tohoto hodnocení poskytovatelé sami zhodnotí soulad mezi vyhlášenými podmínkami a dosaženými výsledky, splnění cílů programu, event. jeho podprogramů a předkládá RVVI souhrnnou zprávu, která obsahuje:

1. základní údaje o schváleném programu,
2. uvedení zvlášť významných výsledků,
3. jakým způsobem bude využito dosažených výsledků,
4. srovnání dosažených výsledků se schválenými cíli programu,
5. srovnání dosažených výsledků programu se stavem v zahraničí v době ukončení programu.

Dosavadní hodnocení programů účelové podpory VaVaI je založeno především na mechanickém počítání výsledků a jako takové je pouhým monitorováním, kde poskytovatelé hodnotí své vlastní aktivity. Hodnocení tak, jak je chápáno a realizováno ve vyspělých zemích, představuje strategický nástroj nezbytný pro řízení systému VaVaI na všech úrovních. Z poznatků získaných při hodnocení vycházejí strategické dokumenty národní vědní politiky, návrhy prioritních směrů výzkumu, národních programů, návrhy na reformu systému VaV nebo pro rozhodování o pořízení a rozvoji sdílených infrastruktur VaV. Tyto poznatky jsou důležité pro hospodárné nakládání s omezenými veřejnými prostředky, ale i pro řízení na úrovni institucí VaV. V současné době tyto potřebné informace v ČR k dispozici nejsou, neboť hodnocení je redukováno pouze na počítání jednotlivých výsledků.

Přestože strategické dokumenty (Reforma systému VaVaI, Národní politika VaVaI, Strategie mezinárodní konkurenceschopnosti, Národní inovační strategie) ve shodě konstatují, že stávající hodnocení programů podpory VaV zaostává za dobrými praxemi v zahraničí a v důsledku pak hodnocení programů nevytváří potřebnou zpětnou vazbu, která je nezbytná pro zkvalitňování programů VaV, situace se během posledních let zásadně nezměnila.

V letech 2010–2011 realizovala britská firma Technopolis ve spolupráci s Joanneum Research, Rakousko; MIOIR, University Manchester, Velká Británie; CHEPS, University Twente, Holandsko; CWTS, University Leiden, Holandsko; Peritus, Slovensko a s národní podporou Technologického centra AV ČR v rámci IPn projektu MŠMT jako veřejnou zakázku Mezinárodní audit systému VaVaI v ČR. Zjištěné skutečnosti, závěry a doporučení byly předloženy v rozsáhlých analýzách a doporučeních, které jsou veřejně přístupné na stránkách MŠMT (<http://audit-vav.reformy-msmt.cz/soubory-ke-stazeni>). Poprvé tak je k dispozici nezávislý pohled mezinárodně uznávaných odborníků na současný stav v ČR a porovnání se situací v zemích Evropské unie. Závěrečná zpráva konstatuje, že ve většině systémů pomáhá hodnocení programů porozumět tomu, jestli je či byla státní podpora formou

programu efektivní, zda byly naplněny původní cíle a slouží ke zkvalitnění programů nových. Hodnocení se stává součástí politického cyklu a poskytuje určité strategické znalosti, díky nimž zůstává politika relevantní. V politice VaV v ČR se však hodnocení programů zaměřuje pouze na prostý přehled výstupů VaV. Tento přístup odtrhává řízení systému VaVaI od společenských potřeb, zejména v situaci, kdy role řídicích orgánů VaV ve stanovování politik slábne.

Do oblasti účelového financování směřují následující dvě základní doporučení Mezinárodního auditu:

- Zajistit vývoj společné metodologie hodnocení, která se dívá za výstupy VaV a zaměřuje se, v souladu s mezinárodní praxí, na výsledky a dopady projektů, programů, resortních politik a národních politik. Cílem těchto hodnocení by mělo být monitorování pokroku v plnění cílů a posouzení splnění cílů a měla by sloužit jako nástroj zlepšování politiky. Musí být zajištěna přiměřená znalost principů a standardů hodnocení mezi správními orgány, aby byly stanoveny formy hodnocení užitečné pro řízení a aby byla umožněna přesná interpretace výsledků hodnocení (ať se jedná o hodnocení vnitřní nebo provedené externími odborníky) a bezchybná validace profesionality případně outsourcovaných hodnocení.
- Bezodkladně zahájit ex-post hodnocení dopadů resortních a národních politik jako příprava podkladů pro se diskuse nad přípravou Národní politiky VaVaI po roce 2015, aby se umožnila informovaná tvorba politiky, která je založená na informacích o faktorech a překážkách úspěchu, které rozhodly o splnění nebo nesplnění cílů politiky.<sup>1</sup>

### **3. Zásadní východiska pro hodnocení programů účelové podpory**

Pro návrhy nových systémů hodnocení je nezbytné využít zahraničních zkušeností, a to především těch států, které mají s podporou VaV v tržním prostředí a jejím hodnocením bohaté zkušenosti, jako jsou například Velká Británie se svým konceptem ROAME-F, Rakousko s platformou FTEVAL, Německo s platformou DeGEval či Finsko s agenturou Tekes.

Hledání vlastních neověřených přístupů hrozí ztráta drahocenného času a opakování dřívějších chyb a proto je žádoucí vycházet z dobré zahraniční praxe. Obecně lze říci, že zahraniční praxe je taková, že hodnocení programů založené na důkazech (viz níže) je nejen

---

<sup>1</sup> Aktualizace NP VaVaI s výhledem do roku 2020 již byla dokončena a schválena bez toho, že by byly vyhodnoceny dopady resortních a národních politik.

úspěšně využíváno tamními inovačními agenturami, ale bylo už i zakotveno do materiálů legislativní povahy. Tento způsob hodnocení by navíc a mj. umožnil srovnání efektivity podpory VaV v ČR se zahraničím, což je jeden z aktuálních zájmů OECD. Srovnání také umožní hodnotit reálnou efektivitu nakládání s veřejnými prostředky, což povede k úspoře a větší efektivitě použitých prostředků.

Hodnocení mají za cíl posoudit relevantnost, efektivitu, ekonomičnost, užitečnost a udržitelnost regulačních intervencí (angl. *policy interventions*). Pro způsob a rozsah pokrytí těchto obecných problémů hodnocení platí čtyři základní principy, které by měly být aplikovány při každé aktivitě hodnocení programů. Všechny tyto principy mají stejnou důležitost a měly by být odpovědně dodržovány:

- **Věcnost** (Relevance). Při hodnocení programů dle principu věcnosti by evaluace měla dát odpověď na evaluační otázku: "Jaké jsou konkrétní vlivy programů na změny v socio-ekonomickém prostředí?"
- **Účinnost** (Effectiveness) s klíčovou otázkou, zda programy dosahují svých nastavených finančních a operačních cílů.
- **Výkonnost** (Efficiency) s klíčovou otázkou orientovanou na zhodnocení ostatních investičních aktivit a se zjištěními, zda může být dosaženo s investovanými zdroji více jinými způsoby či nikoliv.
- **Dopad** (Impact). Tento princip vymezuje hodnocení konkrétních změn v socio-ekonomickém prostředí.

K hodnocení je nezbytné definovat sadu indikátorů, pomocí nichž se hodnotí nejen výsledky programů ale i jejich dopady. Výkonnostní indikátory by měly být inteligentní, anglicky SMART (specifické, měřitelné, přijímané, realistické a časově závislé) a měly by pokrývat následující klíčové oblasti dopadů:

- **vědecké a technologické dopady** – včetně celé škály vědeckých a technologických úspěchů a kumulativních dopadů na týmy VaV, na jejich mateřské organizace a na širší prostředí VaVaI. Můžeme je klasifikovat do dvou obecných skupin: úspěchy VaT a dopady na výzkumné kapacity, tj. dopady orientované na znalosti, dopady orientované na síť VaV, dopady na strategický management výzkumu, a infrastrukturní dopady,
- **ekonomické dopady** – pokrývající dopady na organizace, průmyslové sektory a širší ekonomické prostředí,

- **společenské dopady** – jako dopady na zaměstnanost, na kvalitu života, na regionální kohezi, začlenění a bezpečnost, svobodu jednání atd.,
- **environmentální dopady a dopady na udržitelnost.**

Vlastní hodnocení programů účelové podpory by mělo probíhat v několika časových fázích:

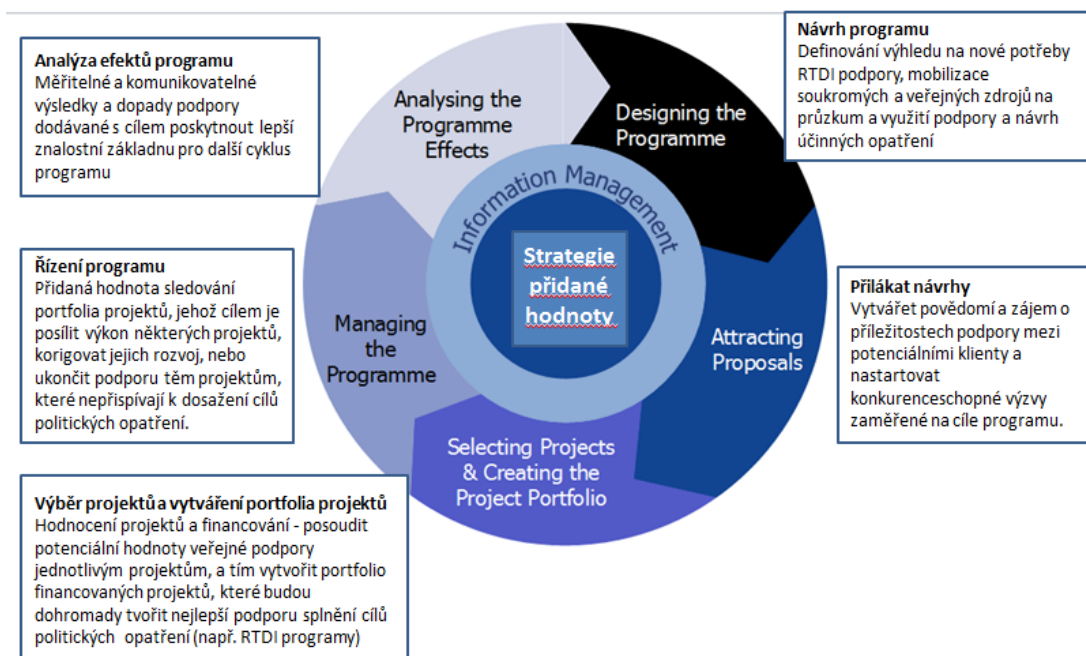
- **Ex-ante hodnocení.** Předběžná evaluace probíhá na začátku cyklu před přijetím programu. Tato forma evaluace pomáhá zajistit maximální věcnost a promyšlenost programu. Výsledky evaluace ex ante mají být zahrnuty do programu při procesu rozhodování. Striktně vzato se nejedná o hodnocení jako takové, ale o plánování rozvojové fáze. Tento typ hodnocení může mít dvě formy: jedna forma má za cíl určit problémy a navrhnout a naplánovat zásahy, které by dané problémy vyřešily; v druhé formě byl již takový plán připraven a „ex-ante hodnocení“ je ve skutečnosti přezkoumání návrhu, jež má za cíl otestovat robustnost zamýšlených intervencí pomocí systematické kritiky.
- **Průběžné hodnocení (Mid-term).** Provádí se přibližně v polovině plánovacího období. Zkoumá, s přihlédnutím k ex-ante hodnocení, počáteční výsledky pomoci, jejich relevantnost a rozsah dosažení cílů. Hodnotí rovněž použití finančních zdrojů a provádění monitorování a realizace. Je tedy logické, že toto hodnocení je zaměřeno více na procesy, než výsledky. Toto hodnocení umožňuje úpravy a zpřesnění operačních procesů programu a může pomoci určit, zda původní cíle jsou stále relevantní.
- **Ex-post hodnocení.** Dodatečná evaluace rekapituluje a posuzuje celý program, a především jeho dopady. Jejím cílem je analyzovat použití zdrojů a podat zprávu o účinnosti a výkonnosti intervencí a o rozsahu naplnění očekávaných efektů. Zaměřuje se na faktory úspěchu a selhání a na udržitelnost výsledků a dopadů. Je tedy zaměřeno na hodnocení efektů a snaží se vyvodit závěry, které bude možné generalizovat a aplikovat na další programy nebo regiony.

Především je důležité, aby hodnocení programu účelového financování bylo chápáno jako součást „politického cyklu“. Ten se skládá z těchto základních kroků:

- Zmapování potřeb dané země, kde by mohla intervence v oblasti VaVaI přinést pokrok.
- Definování nástroje (v tomto případě obvykle programu na podporu VaVaI), který by problém mohl vyřešit.
- Definování indikátorů, které věrně charakterizují stav v dané oblasti (výsledky, výstupy, ale i dopady).

- Zmapování výchozího stavu, včetně hodnot zvolených indikátorů.
- Návrh programu naplňujícího zmíněné potřeby.
- Ex-ante hodnocení programu.
- Realizace programu, která zahrnuje i mimořádně významný krok – výběr nejvhodnějších projektů.
- Průběžné hodnocení programu (zaměřené mj. na možnost korekcí nefunkčních nebo málo funkčních postupů).
- Ex-post hodnocení, zahrnující i dopady programu (zaměstnanost, životní prostředí, společenské dopady, ...).

Obdobně lze rámec hodnocení vyjádřit graficky (podle podkladu TAFTIE):



#### 4. Hlavní cíle nového systému hodnocení účelové podpory VaV

Záměrem zavedení nového systému hodnocení účelové podpory je prostřednictvím nastavení základních pravidel a vypracováním specifických metodik pomoci porozumět, redukovat a řídit nejasnosti a komplexnosti různých aspektů programů účelové podpory. Zcela důvodně očekáváme, že zavedení nového systému přispěje ke zvýšení efektivity programů, zvýšení kvality hodnocení projektů a vyšší efektivitě administrace programů, a tím zajistí efektivní využívání veřejných prostředků a ve svém důsledku povede k růstu konkurenceschopnosti českého systému VaVaI.

Konkrétní cíle projektu přijatého k realizování v rámci výzvy 5.3 by tedy měly být:

1. návrh obecných zásad přípravy a hodnocení programů a dosažení shody nad nimi,
2. zvýšení expertní kapacity poskytovatelů účelové podpory,
3. zvýšení kvality a relevance programů účelové podpory vytvořením a aplikací základních postupů/metodik pro různé fáze přípravy a hodnocení programu.

**Výstupy** projektu by tedy měly být:

- obecné zásady přípravy a hodnocení programů účelové podpory,
- základní postupy/metodiky pro různé fáze hodnocení programů,
- specifické postupy/metodiky pro různé typy programů.

Úspěšná aplikace systému hodnocení účelové podpory by měla vést k následujícím **výsledkům**:

- zvýšení efektivity státní podpory aplikovaného VaVaI, resp. zvýšení efektivity realizace výsledků výzkumu a vývoje v praxi,
- zvýšení kvality systému účelové podpory aplikovaného VaVaI, včetně kvality evaluace,
- získávání kontinuální zpětné vazby poskytovatelům účelové podpory aplikovaného VaVaI pro výběr, nastavování a vyhodnocování programů,
- koordinace přístupů jednotlivých poskytovatelů účelové podpory VaV (při zohlednění jejich specifik).

Mimo výše uvedené výsledky lze očekávat také následující **dopady** úspěšného dokončení projektu na systém veřejné podpory VaVaI:

- využití výsledků hodnocení programů při přípravě politiky VaVaI a jejího strategického řízení,
- zvýšení důvěry v jednotlivé poskytovatele a to nejen u samotných potenciálních příjemců, ale i u ostatních aktérů systému VaV a v neposlední řadě i u daňových poplatníků a jimi volených zástupců,
- zvýraznění role resortů (potřebujících či uplatňujících podporu aplikovaného VaVaI), a to s využitím jejich existující strategické inteligence,
- zvýšení míry zapojení aplikační sféry.

## 5. Závěry a doporučení

Závěrečná doporučení jsou formulována na základě:

- vyhodnocení současné situace v oblasti hodnocení programů účelové podpory,
- závěrů a doporučení Mezinárodního auditu,
- zahraničních zkušeností s hodnocením programů,
- teoretických přístupů a doporučení k hodnocení programů VaV,
- obecnějších záměrů formulovaných v předchozí kapitole.

**Doporučujeme, aby základní zásady hodnocení programů účelové podpory VaV byly založeny především na:**

- zcela nových přístupech k hodnocení reflektujících osvědčenou zahraniční praxi,
- přehledném nastavení celého procesu účelové podpory VaVaI, kde hodnocení je zásadní součástí celého procesu a nikoliv izolovaná aktivita,
- nastavení mechanismu hodnocení výsledků a dopadů jednotlivých programů,
- vytvoření metodik pro jednotlivé etapy hodnocení programů účelové podpory,
- preferenci ex-ante a průběžných hodnocení (případné korekce umožní zvýšení efektů a přínosů).
- pilotní ověření navržených postupů a metodik s využitím národních a zahraničních odborných kapacit,
- ověření navrhovaných procesů a metodik hodnocení na různých typech programů a v rámci různých poskytovatelů.

Výzva OP VaVpI 5.3 je zaměřena do velice rozmanité oblasti účelové podpory, kterou spravuje několik poskytovatelů a zasahuje všechny výzkumné organizace i mnohé průmyslové subjekty a podnikatelskou sféru jako celek. Proto bude nutné během řešení projektu věnovat velkou pozornost diskusím a objasňování cílů projektu a postupu řešení se všemi aktéry. Bude nutné hledat podporu v řadách odborné veřejnosti a konsensus napříč všemi složkami systému. Protože oblast VaVaI je ze zákona svěřena RVVI, je nezbytná koordinace a těsná spolupráce s RVVI při formulování návrhu projektu, jeho řešení a formulaci závěrů. Doporučujeme rovněž těsnou spolupráci s týmem IPn projektu Metodika.

V Praze dne 29. srpna 2013