

Studie proveditelnosti institucionálního zajištění navrhovaného systému hodnocení

Karel Šima
Jaromír Hejl
Petr Hladík
Michal Koščík

Studie proveditelnosti institucionálního zajištění navrhovaného systému hodnocení

Tento dokument byl zpracován v rámci Individuálního projektu národního pro oblast terciárního vzdělávání, výzkumu a vývoje „Efektivní systém hodnocení a financování výzkumu, vývoje a inovací, CZ.1.07/4.1.00/33.0003“ (dále IPN Metodika). Projekt byl realizován Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy a financován prostřednictvím Operačního programu Vzdělávání pro konkurenceschopnost z Evropského sociálního fondu a státního rozpočtu České republiky.

OBSAH

1	Cíl studie	4
2	Východiska.....	5
2.1	IPN Metodika	5
2.2	Případové studie zahraničních zkušeností s institucionálním zabezpečením hodnocení vědy	5
2.3	Návrh metodiky hodnocení ve výzkumu a vývoji a zásad financování	5
2.4	Legislativní kontext.....	7
2.5	Východiska pro nákladový model	9
3	Varianty institucionálního zabezpečení hodnocení	10
3.1	Varianta 1: organizační útvar v rámci orgánu státní správy	11
3.1.1	Právní rámec.....	11
3.1.2	Organizační podoba.....	14
3.1.3	Silné a slabé stránky varianty 1	15
3.2	Varianta 2: nový orgán státní správy	15
3.2.1	Právní rámec.....	15
3.2.2	Organizační podoba.....	17
3.2.3	Silné a slabé stránky varianty 2	18
3.3	Varianta 3: agentura v podobě příspěvkové organizace	19
3.3.1	Právní rámec.....	19
3.3.2	Organizační podoba.....	20
3.3.3	Silné a slabé stránky varianty 3	21
4	Nákladový model	22
4.1	Vedení organizace	22
4.2	Řízení hodnocení (RŘH).....	22
4.3	Výkon hodnocení (ŘTH)	23
4.4	Panely	24
4.5	Kancelářské prostory	25
4.6	Informační podpora hodnocení	26
4.7	IT - kancelář.....	27
4.8	Majetek.....	28
4.9	Ostatní.....	29
4.10	Externí audit.....	29
4.11	Shrnutí.....	29
5	Závěry	30
	Seznam použitých zkratk	32
	Přílohy	33

1 Cíl studie

Cílem této studie je variantně popsat podobu útvaru, který bude realizovat hodnocení výzkumných organizací (dále VO) ve shodě s výstupy projektu „Efektivní systém hodnocení a financování výzkumu, vývoje a inovací“ (dále IPN Metodika), a popsat výhody a nevýhody jednotlivých možných řešení. Z toho vyplývají dílčí cíle a rámec, jenž je dán pro navrhovaná řešení.

Dílčí cíle jsou:

- analýza dobrých zahraničních praxí v oblasti institucionálního zabezpečení hodnocení výzkumu,
- navržení omezeného počtu variant pro organizační zajištění hodnocení,
- rozpracování jednotlivých variant z hlediska jejich právního rámce, organizační podoby a finančních nákladů,
- zhodnocení jednotlivých variant z hlediska funkčnosti navrhovaného hodnocení, ekonomické efektivity organizace a nezávislosti odborných hodnoticích procesů,
- posouzení klíčových faktorů pro výběr varianty vhodné pro implementaci systému hodnocení.

Hlavním východiskem je návrh systému hodnocení VO zpracovaný společností Technopolis Group za podpory TC AV ČR, NIFU a InfoScience Praha (dále TP) popsany v rozsáhlé práci „Metodika hodnocení ve výzkumu a vývoji a zásady financování“, který stanovuje i základní principy pro implementaci, organizační rámec a odhad nákladů na hodnocení. Varianty analyzované v této studii proveditelnosti rámcově odpovídají návrhu od TP, který dále specifikují a doplňují a v několika dílčích případech modifikují.

Důležitým východiskem této studie jsou také výsledky pilotního ověření navrhovaného systému hodnocení, resp. implementační doporučení, která byla vypracována expertním týmem projektu IPN Metodika.

Zásadní omezení studie naopak představují v současnosti probíhající nebo se připravující změny jak v oblasti hodnocení výzkumu, vývoje a inovací (dále VaVal) v kompetenci Rady vlády pro výzkum vývoj a inovace (dále RVVI), tak obecně v legislativě a státní správě systému VaVal a v neposlední řadě také ve vysokoškolské legislativě. Tuto nejistotu zohlednili autoři studie tím, že v jednotlivých variantách odkazovali obecně na instituci zodpovědnou za řízení systému VaVal v ČR s tím, že budoucí právní úprava může tuto obecnou kategorii konkretizovat.

2 Východiska

V úvodní části studie jsou popsána východiska pro její zpracování, a to v podobě podkladů, které tvoří jednak vstupní dokumenty vytvořené v rámci projektu IPN Metodika, jednak legislativní zakotvení problematiky a také zhodnocení výchozích informací pro nákladovou analýzu.

2.1 IPN Metodika

Studie proveditelnosti vychází především ze zadání projektu IPN Metodika, jehož řešitelem je Ministerstvo školství mládeže a tělovýchovy (dále MŠMT). Cílem projektu je navrhnout systém hodnocení a financování VaVal v ČR, který bude odpovídat nejlepší mezinárodní praxi a bude současně specifikován pro české prostředí, a to především díky rozsáhlé konzultaci a pilotnímu ověření v ČR. Pro úspěšnou implementaci hodnocení je podstatné zajistit odpovídající organizační, expertní a finanční zázemí pro hodnocení. Tento úkol byl specifikován v rámci klíčové aktivity 6 „Institucionální zajištění hodnocení“ (dále KA6), kde byl kromě organizace vzdělávacího kurzu v oblasti hodnocení vědy cíl formulován takto:

„Bude realizována studie proveditelnosti vzniku celorepublikové nezávislé hodnotící instituce. Tato instituce by měla realizovat pravidelná hodnocení výzkumných organizací (dále VO), poskytovatelů a programů, dodávat kvalifikované informace pro politická rozhodnutí a to na úrovni srovnatelné s mezinárodními standardy. Bude definován účel a mise instituce, organizační struktura, personální obsazení, legislativní postavení, pravomoci a zodpovědnost.“¹

Tato studie je tak součástí výstupů projektu IPN Metodika, které mají přispět k funkční a efektivní implementaci hodnocení, pro kterou navrhuje variantě organizační zázemí.

2.2 Případové studie zahraničních zkušeností s institucionálním zabezpečením hodnocení vědy

V rámci KA6 IPN Metodika bylo vytvořeno osm případových studií, které popsaly a analyzovaly institucionální zabezpečení hodnocení vědy v těchto zemích: Finsko, Norsko, Nizozemsko, Rakousko, Itálie, Francie, Austrálie a Velká Británie. Jejich závěry byly využity při návrhu variant zpracování dle příkladů zahraniční dobré praxe. „Případové studie zahraničních zkušeností s institucionálním zabezpečením hodnocení vědy“ jsou uvedeny v Příloze C tohoto dokumentu. „Srovnání základních parametrů analyzovaných zahraničních systémů“ obsahuje tabulka v Příloze D.

Pro formulaci základních variant byly využity příklady dobré praxe ze zemí, které v posledních letech zavedly centrální organizační struktury pro hodnocení, tj. především Francie, Itálie, Norsko a dále země, kde je institucionální financování významně navázáno na výsledky hodnocení, tj. Velká Británie.

2.3 Návrh metodiky hodnocení ve výzkumu a vývoji a zásad financování

Klíčovým výstupem projektu IPN Metodika je návrh metodiky hodnocení a institucionálního financování výzkumu a vývoje, který zpracoval TP na základě jednání s týmem IPN Metodika a rozsáhlých veřejných konzultací. Pro tuto studii byly využity Závěrečné (Final Reports) a Podkladové zprávy (Background Reports) studie „Metodika hodnocení ve VaV a zásady financování“ dodané TP, a to:

¹ Viz projektová žádost KA6.

Závěrečná zpráva 1 - Hodnocení výzkumných organizací (The R&D Evaluation Methodology)

- Podkladová zpráva 1 – Systémy hodnocení v mezinárodní praxi (Evaluation Systems in International Practice)
- Podkladová zpráva 2 – Typologie výzkumných organizací a dopady hraničních hodnot metodiky hodnocení (Typology of Research Organisations and Effects of the EM Thresholds)
- Podkladová zpráva 5 – Příručka hodnocení (Evaluation Handbook)

Tyto zprávy obsahují základní popis návrhu mechanismu hodnocení, který odpovídá nejlepším případům zahraniční praxe a zadání projektu IPN Metodika. Podkladové zprávy pak ukazují, na základě jakých mezinárodních příkladů byl návrh vytvořen, a dále obsahují předběžné návrhy pravidel pro hodnocení VO.

Závěrečná zpráva 2 – Zásady institucionálního financování (The Institutional Funding Principles)

- Podkladová zpráva 6 – Řízení VaV a systémy institucionálního financování výzkumu v mezinárodní praxi (R&D Governance and Institutional Funding in International Practice)
- Podkladová zpráva 7 – Systém institucionálního financování v České republice (The Institutional Funding System in the Czech Republic)
- Podkladová zpráva 8 – Předběžné (ex ante) posouzení navrhovaného systému financování (Ex-ante Assessment of the Proposed Funding System)

Soubor těchto zpráv obsahuje popis návrhu institucionálního financování VO a dále komparativní analýzu mechanismů institucionálního financování, popis systému v ČR a dále popis nástroje, pomocí něhož je možné modelovat dopady navrženého mechanismu institucionálního financování.

Závěrečná zpráva 3 – Malé pilotní hodnocení a využití IS VaVal jako nástroje při hodnocení (The Small Pilot Evaluation and the Use of the RD&I Information System for Evaluation)

- Podkladová zpráva 9 – IS VaVal jako informační nástroj pro hodnocení (The RD&I Information System as an Information Tool for Evaluation)
- Podkladová zpráva 10 – Malé pilotní hodnocení: zpětná vazba a výsledky (The Small Pilot Evaluation – Feedback and Results)

Tyto zprávy shrnují výsledky pilotního ověření návrhu hodnocení realizované TP a dále návrh úpravy a rozšíření Informačního systému VaVal pro navrhovaný mechanismus hodnocení.

Souhrnná zpráva (Summary Report)

- Podkladová zpráva 3 – Bibliometrie a bibliometrické údaje pro ČR (Bibliometrics on and for the Czech Republic)
- Podkladová zpráva 4 – Podrobný nákladový rámec (Detailed Evaluation Cost Framework)
- Podkladová zpráva 5 – Příručka hodnocení (Evaluation Handbook)

Poslední soubor zpráv zahrnuje Souhrnnou zprávu s popisem základních charakteristik navrhovaného hodnocení a financování a dále dílčí studie zabývající se potřebnou bibliometrickou podporou, popisující rámcově náklady na hodnocení a obsahující příručku s vysvětlením všech pojmů a postupů hodnocení.

Z hlediska studie proveditelnosti jsou jejím hlavním podkladem zprávy TP týkající se návrhu systému hodnocení, které obsahují i předběžný návrh na implementaci, a zprávy o rámcových nákladech. Dále budou zohledněny zprávy o využití a rozšíření Informačního systému VaVal, o malém pilotním ověření a v dílčích otázkách i další Podkladové zprávy.

Jako další vstup pro tuto studii bude také pojímán dokument obsahující závěrečná implementační doporučení týmu IPN Metodika².

2.4 Legislativní kontext

Základními existujícími předpisy a dokumenty obecně závazné právní povahy, se kterými bude studie proveditelnosti dále pracovat, jsou:

Stěžejní zákony:

Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky

Zákon č. 130/2002 Sb., zákon o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací

Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce³

Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách

Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě

Vyhlášky

Nařízení vlády č. 397/2009 Sb., o informačním systému výzkumu, experimentálního vývoje a inovací

Nařízení vlády 71/2013 Sb., o podmínkách pro ocenění výsledků výzkumu, experimentálního vývoje a inovací

Kompetenční zákon (tj. zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky)⁴ o hodnocení vědy a výzkumu resp. výzkumných organizací přímo nehovoří, ustanovuje však základní kompetenci MŠMT, které je dle § 7 tohoto zákona *ústředním orgánem státní správy pro předškolní zařízení, školská zařízení, základní školy, střední školy a vysoké školy, pro vědní politiku, výzkum a vývoj, včetně mezinárodní spolupráce v této oblasti*. Kompetenční zákon stanovuje pravomoci pro rezortní výzkum také Ministerstvu zdravotnictví a Ministerstvu průmyslu a obchodu.

² Viz dokument „Doporučení pro implementaci institucionálního hodnocení výzkumných organizací NERO a jejich institucionálního financování v České republice“.

³ Tento zákon nemá přímý dopad na podobu hodnocení per se, v rámci studie proveditelnosti je významným pro posouzení a nastavení vztahů mezi hodnotící institucí a těmi, kteří budou hodnocení fakticky provádět.

⁴ Zákon č. 2/1969 Sb. o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky.

Zvláštní úpravu organizace VaV v České republice představuje **zákon o podpoře výzkumu a vývoje**⁵, který taktéž předpokládá, že MŠMT bude plnit roli ústředního správního orgánu (zákon používá slovo úřad) s výjimkou oblastí správy spravovaných Radou vlády pro výzkum, vývoj a inovace (dále RVVI).

Je nutné konstatovat, že oblasti spravované RVVI jsou koncipovány velmi široce. Z pohledu hodnocení výzkumných organizací jsou relevantní zejména tyto kompetence:

- a) **kontrola realizace Národní politiky výzkumu, vývoje a inovací** formou stanovisek k souladu programů výzkumu a vývoje předložených poskytovateli s Národní politikou výzkumu a vývoje před schválením těchto programů vládou,
- b) **příprava Metodiky hodnocení výsledků** výzkumných organizací a výsledků ukončených programů (dále Metodika) a její předložení vládě,
- c) **hodnocení výsledků výzkumných organizací** a výsledků ukončených programů podle Metodiky hodnocení výsledků výzkumných organizací a výsledků ukončených programů schvalované vládou,
- d) úlohu **správce a provozovatele informačního systému** výzkumu, vývoje a inovací podle § 30 a schvaluje provozní řád informačního systému výzkumu, vývoje a inovací,
- e) **zpracování stanovisek** k materiálům předkládaným vládě za oblast výzkumu, vývoje a inovací.

Jakákoliv úvaha o převedení těchto kompetencí na potenciálně jiný (ať už nově vzniklý nebo již existující) orgán otevře diskusi o převedení některých, popřípadě i všech kompetencí z RVVI na nový orgán. Zatímco kompetence dle bodů a) b) c) e) jsou činnosti, které lze od odborného a poradního orgánu vyžadovat, provoz Informačního systému je úkolem převážně exekutivní povahy, a odpovědnost RVVI za jeho správu se jeví být poněkud nesystematická.

Zákoník práce, zákon o státní službě, občanský zákoník a zákon o veřejných zakázkách mají dopady na vznik, obsah a zánik vztahu mezi hodnotící institucí a jednotlivými hodnotiteli, členy panelů a dalšími orgány. Dle zákona o státní službě se za službu státu považuje také „příprava nebo realizace politiky výzkumu a vývoje“. Tato poměrně vágní formulace vytváří pro osoby podílející se na hodnocení značnou právní nejistotu. Výklady otázky, zda pod realizaci politiky výzkumu lze podřadit i hodnotící výzkumnou činnost, nebo dokonce samotnou výzkumnou činnost, se budou různit. Pokud výkladem dospějeme k závěru, že osoba podílející se na hodnocení není ve státní službě, vznikne interpretační problém, zda se u všech aktivit (zejména expertních) jedná o výkon závislé práce (který lze vykonávat pouze v tzv. základním pracovněprávním vztahu⁶), nebo zda jde o dodavatelské plnění nezávislého subjektu (podléhající mimo jiné i zákonu o veřejných zakázkách).

Nařízení vlády o informačním systému výzkumu, experimentálního vývoje a inovací vyhlášené ve sbírce zákonů pod č. 397/2009 Sb. upravuje obsahové náležitosti systému a roli jednotlivých účastníků (tj. správce systému, poskytovatel, příjemce) při jeho administraci. Jedná se o nezbytnou, avšak pouze technickou normu, která nemá přímý dopad na funkčnost hodnocení.

Další otázkou je legislativní zakotvení Metodiky hodnocení. Zákon existenci Metodiky pouze předpokládá, neřeší její podobu, rozsah ani její závaznost pro další použití.

⁵ Zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací.

⁶ Srov. § 3 zákoníku práce.

2.5 Východiska pro nákladový model

Při zpracování ekonomické části této studie a stanovení nákladů byly jako výchozí materiál využity především výstupy TP, zvláště její Podkladová zpráva zabývající se nákladovým modelem a dílčími vstupy do něj. Byla doplněna variantní nastavení odměňování členů panelů dle zkušeností z pilotního ověření systému hodnocení a chybějící položky byly odvozeny a doplněny, což se týká zejména kancelářských prostor, způsobu odměňování či „ostatních“ rozpočtových položek.

V modelu nejsou zahrnuty náklady jednotlivých hodnocených výzkumných organizací, tj. nepřímé náklady, což neobsahuje zadání této studie. Neuvažujeme návštěvy na místě (on-site visit).

Výčet zdrojů pro jednotlivé položky nákladového modelu:

- TP: Podkladová zpráva 4 – Podrobný nákladový rámec (Detailed Evaluation Cost Framework)
- ČSN 735305 – Administrativní budovy a prostory
- Expertní odhady – kancelářské prostory, IT řešení
- Nařízení vlády č. 564/2006 Sb.
- Příloha k Usnesení vlády č. 806 ze dne 8. listopadu 2012
- Vyhláška č. 362/2014 Sb., kterou se mění vyhláška č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů
- Tabulka vybraných nákladových vstupů pro pilotní hodnocení.
- Webové stránky O2 – průzkum trhu pronájmu HW

3 Varianty institucionálního zabezpečení hodnocení

Na základě analýzy případových studií o organizačním zajištění hodnocení VO byly identifikovány čtyři možné varianty. Čtvrtou variantu zahrnující decentralizaci hodnocení, kdy je hodnocení prováděno nebo zajišťováno samotnými VO podle společných dohodnutých pravidel a protokolů (viz nizozemský či rakouský model), autoři studie po konzultaci s týmem IPN Metodika dále nerozpracovávali, neboť neodpovídá zadání projektu.

Se zohledněním výše uvedených východisek jsou tedy v této studii analyzovány **tři možné varianty** organizačního zajištění hodnocení, které odpovídají návrhům TP.

- Varianta 1 zahrnuje **organizační útvar v rámci existující podoby státní správy VaVal** (viz podkapitola 3.1) (Úřad vlády, resp. v rámci instituce, která bude v budoucnosti pověřena řízením systému VaVal).
- Varianta 2 zahrnuje řešení v podobě **nového orgánu státní správy** (viz podkapitola 3.2) (po vzoru Nejvyššího kontrolního úřadu).
- Varianta 3 je navržena jako útvar v podobě **přímo řízené organizace** (viz podkapitola 3.3), která bude zřízena za účelem realizace hodnocení příslušným orgánem (obdobě jako v první variantě, tj. Úřadem vlády či novým úřadem, ministerstvem apod.).

Popis variant a vyhodnocení jejich výhod a nevýhod bude dále sloužit k identifikaci budoucího řešení organizačního zabezpečení systému hodnocení a jeho implementaci.

Všechny tři varianty zahrnují shodný **cíl a misi útvaru** zajišťujícího hodnocení, a to primárně organizační, finanční a základní právní podporu realizaci hodnocení. Sekundárně pak bude tímto útvar přispívat k realizaci národní politiky VaVal a plnění jejich cílů a zajišťovat dlouhodobou expertní a organizační kapacitu pro realizaci všech druhů hodnocení v oblasti VaVal. Tím přispěje k budování kultury kvality v oblasti VaVal a k efektivnějšímu využití veřejných prostředků na VaVal.

Vzhledem k tomu, že jsou odlišnosti jednotlivých variant ve vztahu k **nákladovému modelu** minimální, bude tento model popsán společně v kapitole 4, kde budou zohledněny i odpovídající rozdíly v nákladech.

Jako další klíčový prvek organizačního zajištění, který je společný pro všechny varianty, je **přezkoumatelnost** výsledků hodnocení, kterou zde shrneme do dvou doporučení:

A. Výsledek hodnocení sám o sobě není přezkoumatelný správním orgánem nebo soudem

Vycházíme z předpokladu, že proces hodnocení je odbornou činností, která má za úkol objektivně zjistit a posoudit skutečnosti o kvalitě posuzované instituce. K tomu, aby byl výsledek nějaké činnosti přezkoumán v rámci odvolacího či přezkumného řízení dle správního řádu, se musí jednat o výsledek správního řízení. Správní řízení zákon definuje jako „*postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.*“ (§ 9 Správního řádu). **Proces hodnocení výše uvedenou definici nesplňuje, protože se samotným hodnocením nezakládají ani nemění existující práva či povinnosti hodnocené osoby.** Proces hodnocení je potřeba odlišit od procesu rozhodování o přidělení finančních prostředků (dotace). Výsledky z hodnocení jsou pouhým vstupem do následných procesů politického či správního rozhodování.

B. Zásada materiální pravdy v rozhodovacím procesu o přidělení dotací

Návrh IPN Metodika je založen na transparentní a respektované podobě hodnotících procesů, ale také následně rozhodovacích procesů ohledně přidělování institucionální podpory. Na přidělení institucionální podpory však není právní nárok. Rozhodování o přidělení dotace (institucionální podpory) se neřídí správním řízením a výsledné rozhodnutí není soudně přezkoumatelné. I na toto rozhodování se však vztahuje tzv. **zásada materiální pravdy**, kdy je rozhodující orgán povinen vycházet z objektivních skutečností, o nichž neexistují důvodné pochybnosti. Rozhodnutí, které by vycházelo z nesprávného, chybného či dokonce účelově zavádějícího hodnocení, by bylo rozhodnutím nezákonným.

I z tohoto důvodu je potřeba do procesu hodnocení inkorporovat mechanismy, v rámci nichž může hodnocená instituce namítat nekompletnost, nebo nepřesnost dat, z nichž hodnotící orgány vycházejí a to vždy ještě před vytvořením závěrečné hodnotící zprávy. Dále lze umožnit instituci vyjádřit se k závěrům hodnotitelů předtím, než výslednou zprávu schválí panel nebo Rada pro řízení hodnocení.

Extrémní případy představují hodnocení, u kterých **selžou kontrolní mechanismy a budou ovlivněny konfliktem zájmů nebo podjatostí jednotlivých hodnotitelů**. Rozhodování o přidělení dotací na základě zprávy, jež by trpěla takto závažnou vadou, nelze považovat za zákonný postup a měla by být jediným extrémním případem, kdy by se mělo celé hodnocení VO opakovat od začátku.

3.1 Varianta 1: organizační útvar v rámci orgánu státní správy

V současné době je hodnocení výsledků výzkumných organizací i programů realizováno Sekcí pro vědu, výzkum a inovace Úřadu vlády ČR. V případě, že bude pomoci nového zákona o podpoře výzkumu, vývoje a inovací realizován záměr zřídit nový úřad či ministerstvo pro VaVal, se počítá s tím, že bude zodpovědné i za realizaci hodnocení výzkumu. V obou případech však při zajištění budoucího systému hodnocení půjde o vytvoření příslušného útvaru a zajištění jak finančních a personálních, tak i informačních zdrojů pro jeho stabilní existenci, práci a plnění cílů v rámci orgánu státní správy. Tato varianta popisuje implementaci organizačního zajištění bez ohledu na budoucí postavení tohoto organizačního útvaru (včlenění do nově zřízeného státního orgánu, včlenění do existující Sekce pro VaVal), neboť v současnosti není možné předjímat tento politický a legislativní proces.

Vzhledem k tomu, že je systém hodnocení navržen jako centrální s dopady na institucionální podporu VaVal, bude z hlediska fungování systému hodnocení a implementace jeho výsledků vhodné, aby byl nově vytvářený útvar pro organizaci hodnocení VO včleněn do orgánu státní správy, který bude zodpovědný za řízení oblasti VaVal. Návrh totiž počítá s centrálně organizovanou implementační strukturou, což by odpovídalo včlenění do dnešní Sekce VaVal, příp. v budoucnosti navrhované instituce řídící oblast VaVal. Navíc návrh počítá s rolí RVVI jako odborného a podpůrného poradního orgánu systému hodnocení, což by jak v současné situaci, tak v případě zřízení nové instituce řídící oblast VaVal umožnilo přímou návaznost činnosti útvaru a RVVI.

3.1.1 Právní rámec

Lze obecně shrnout, že tato varianta je z legislativního pohledu nejbližší současnému stavu, ale ani tak se neobejde bez legislativních změn, pokud budou implementovány návrhy TP na ustavení Rady pro řízení hodnocení (dále RŘH) a dalších hodnotících struktur, nebo pokud bude přijato rozhodnutí zřídit samostatné ministerstvo pro oblast VaV.

Vzhledem ke skutečnosti, že tato varianta počítá se svěřením hodnocení do kompetencí Úřadu vlády nebo jiného orgánu státní správy, lze z legislativního hlediska doporučit zejména úpravu zákona č. 130/2002 Sb., jež vyjme odpovědnost RVVI za sestavování metodiky hodnocení výsledků VO a za Informační systém VaVal (srov. příslušné odstavce § 35 zákona o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací). Dále lze doporučit ustanovení základních pravidel hodnocení v obecně závazných právních předpisech, nejlépe kombinací zmocňovacího ustanovení zákona 130/2002 Sb. a nově vydaného nařízení vlády, které upraví metodiku hodnocení (model obdobný vyhlášce č. 397/2009 Sb.). Legislativní změna by měla Úřadu vlády, resp. jinému orgánu státní správy, založit také pravomoc svou vyhláškou stanovit další povinnosti subjektů účastnících se hodnocení. Pravomoc vydávat podzákonné normy upravující průběh hodnocení je z našeho pohledu klíčová pro operativnost a potřebnou flexibilitu systému hodnocení.

Kompetence RVVI zabezpečovat přípravu metodiky hodnocení a hodnotit výsledky organizací a programů je dnes přímo zakotvena v § 35 odst. 1 zákona č. 130/2002 Sb. V případě vzniku nového útvaru zajišťujícího hodnocení uvnitř jiného orgánu státní správy (nebo Úřadu vlády) by bylo nutné legislativně upravit vztah RVVI k této entitě a s největší pravděpodobností zrušit pravomoc RVVI připravovat Metodiku hodnocení RVVI a zabezpečovat hodnocení výsledků výzkumných organizací dle § 35 odst. 2 písm. c) a d). V opačném případě by docházelo k obtížně řešitelným kompetenčním sporům. I když kompetenční zákon přiznává kompetence v oblasti výzkumu MŠMT, neočekáváme, že by při tomto modelu docházelo v oblasti realizace systému hodnocení k rozsáhlejším kompetenčním sporům mezi novým hodnotícím útvarem a MŠMT stejně tak, jako dnes nevznikají kompetenční spory mezi RVVI a MŠMT.

Je na místě upozornit, že výslovné zakotvení kompetence hodnotit výzkumnou činnost nebo dílčí výsledky výzkumných organizací centrálním orgánem státní správy nijak nezasáhne do práva vysokých škol, výzkumných institucí nebo poskytovatelů dotací provádět paralelní hodnocení dle vlastního uvážení. Je proto nutné dopředu počítat s tím, že budou existovat i jiná, paralelní hodnocení uskutečňovaná ke specifickým účelům výzkumných organizací a jejich zřizovatelů.

Implementace návrhu TP v této variantě předpokládá vytvoření jednoho organizačního útvaru uvnitř Úřadu vlády (případně jiného centrálního orgánu státní správy) s adekvátním personálním obsazením⁷. U členů Řídicího týmu hodnocení (dále ŘTH)⁸ si lze vzhledem k jejich dlouhodobému a systematickému zapojení stěží představit jiný než pracovněprávní vztah. S ohledem na předpokládané organizační zařazení v rámci Úřadu vlády (či jiné instituce zodpovědné za řízení VaVal) bude vedoucí útvaru do funkce jmenován v souladu s § 33 odst. 3b zákoníku práce. U ostatních členů ŘTH bude pracovní poměr upraven pracovní smlouvou. Na dané zaměstnance se bude bez dalších legislativních změn vztahovat zákon o státní službě, dle něhož se za výkon státní správy považuje také „příprava nebo realizace politiky výzkumu a vývoje“⁹. Vzhledem ke skutečnosti, že první systemizace administrativního aparátu byla vytvořena k 1. červenci 2015, bude potřeba v případě realizace této varianty následně měnit systemizaci služebních míst uvnitř vybraného orgánu státní správy (s vědomím zákonných omezení obsažených v § 18 zákona o státní službě).

Zákon o státní službě se v současné době nevztahuje na členy RVVI (srov. § 35 zákona č. 130/2002 Sb.). Obdobně je vhodné vyloučit také členy RŘH a členy panelů (definovaných dle návrhu TP). Členové RŘH¹⁰ a panelů by tudíž mohli vykonávat expertní (posudkovou) činnost tzv. „v úkolu“ na základě občanskoprávních smluv, nebo na základě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr. Volba mezi občanskoprávní a pracovněprávní formou smlouvy ale záleží od konkrétního vymezení činností těchto odborníků. V praxi se bude posuzovat, zda obsah činnosti člena RŘH nebo panelu

⁷ V případě nového ministerstva pro VaVal bude proces pravděpodobně odlišný po formální i časové stránce.

⁸ Srov. kapitola 3.2.

⁹ Srov. § 5 odst. 1 písm. m) zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě.

¹⁰ Srov. kapitola 3.3.

naplní znaky závislé práce¹¹. Jinými slovy, bude záležet na míře nezávislosti, s jakou budou členové těchto orgánů přistupovat, nebo na závaznosti pokynů, které budou členům těchto orgánů předávány. Lze odhadovat, že při podrobném posouzení převáží u členů RŘH znaky závislé práce, a proto ekonomická kalkulace počítá s DPČ.

Výhodou tzv. občanskoprávních smluv by byla poměrně jednoduchá administrace cestovních náhrad, jež mohou být již zahrnuty do odměny za poskytnuté služby. Výhodou je také vyšší úroveň odpovědnosti hodnotitelů za výstupy své práce. Toto řešení je však ve státní správě neobvyklé a problematické z pohledu zákona o veřejných zakázkách, protože se oslovení hodnotitelé stávají „dodavateli“ státu, což komplikuje proces výběru hodnotitelů. Pokud se přesto přistoupí k nasmlouvání členů panelů na základě občanskoprávních smluv, lze obecně doporučit také legislativní ukotvení výjimky z působnosti zákona o veřejných zakázkách¹². V opačném případě hrozí riziko, že velké množství „malých“ dodavatelů bude považováno za „obdobné a související plnění“, což by znamenalo, že by zadavatel byl povinen tyto hodnoty sečíst, čímž by se dostal nad hranici pro podlimitní řízení, na něž by jednotliví dodavatelé kvůli velké administrativní náročnosti nepřistoupili.

Závěry předešlého výkladu lze shrnout do tabulky níže:

POZICE	SPADÁ POD ZÁKON O STÁTNÍ SLUŽBĚ	IDEÁLNÍ FORMA PRACOVNÍHO POMĚRU	DOPORUČENÍ
Člen Rady pro řízení hodnocení (dále RŘH)	ANO – pokud zákon výslovně nestanoví jinak	Dohoda o práci konané mimo pracovní poměr, Pracovní poměr na částečný úvazek.	Doporučujeme zákonnou výjimku v § 2 zákona o státní službě.
Člen Řídicího týmu hodnocení (dále ŘTH)	ANO – pokud zákon výslovně nestanoví jinak	Státní služba	Doporučujeme ponechat ve státní službě.
Člen panelu	ANO/NE – závisí od podrobné definice jeho činnosti	Dohoda o práci konané mimo pracovní poměr, Občanskoprávní smlouva.	Státní služba je zcela nevhodná a doporučujeme výjimku v § 2 zákona o státní službě pro vyšší právní jistotu.
Posuzovatel	NE	Občanskoprávní smlouva, Alternativě – Dohoda o práci konané mimo pracovní poměr.	Doporučujeme výjimku ze zákona o veřejných zakázkách, v zájmu vyšší právní jistoty.

U členů RŘH lze v rámci legislativního procesu zvážit příslušné legislativní změny tak, aby členství v RŘH bylo považováno „za výkon veřejné funkce“ dle § 201 zákoníku práce, nebo za tzv. „jiný úkon v obecném zájmu“ dle § 203 zákoníku práce. Výhodou tohoto legislativního zakotvení je zejména nárok člena RŘH na pracovní volno s náhradou mzdy nebo platu ve výši průměrného výdělku v rozsahu 20 pracovních dnů v kalendářním roce. V případě „jiného úkonu v obecném zájmu“ by členům náleželo pracovní volno s náhradou mzdy, která by ale navýšila náklady na provoz celého systému. Proto úkon v obecném zájmu uvádíme jako alternativu ke zvážení.

¹¹ Srov. § 2 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce: Závislou prací je práce, která je vykonávána ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, jménem zaměstnavatele, podle pokynů zaměstnavatele a zaměstnanec ji pro zaměstnavatele vykonává osobně.

¹² Dnes § 18 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách. V době realizace legislativních změn už bude s největší pravděpodobností platit nový zákon o veřejných zakázkách.

3.1.2 Organizační podoba

Je zřejmé, že organizační struktura uvažovaného útvaru hodnocení VO (viz Příloha B) zřízeného při orgánu státní správy zodpovědného za řízení VaVal navazuje do značné míry na organizační strukturu této mateřské organizace (Úřad vlády, příp. nová instituce pro VaVal), jejíž některé podpůrné, specializované a administrativní funkce může nový útvar využívat. V uvažovaných případech půjde o odbor, příp. sekci. To do jisté míry snižuje množství pracovních kapacit potřebných na naplnění podpůrných funkcí útvaru, a tím zjednodušuje jeho organizační strukturu a ovlivňuje snížení provozních nákladů útvaru. Na druhou stranu tato pracovní kapacita v průběhu hodnotícího cyklu výrazně kolísá, což vytváří nemalé nároky na flexibilitu podpůrných kapacit mateřské organizace. Vzhledem k tomu, že je podmínkou úspěšné realizace hodnocení zapojení relativně velkého počtu zahraničních odborníků na krátkodobé pracovní dohody, vyžádala by si proto tato varianta posílení existujících podpůrných kapacit mateřské organizace. Dosavadní zkušenosti s realizací hodnocení výsledků VO navíc ukazují, že je zajištění takové míry flexibility v podmínkách orgánu státní správy velmi obtížné, protože pracovní postupy v těchto institucích jsou většinou značně statické. V případě navrhovaného systému hodnocení jde totiž o proces, který je cyklický s kolísajícími požadavky na výši a uspořádání rozpočtu a specifické odborné kapacity.

Podřízení organizačních struktur útvaru pro hodnocení orgánu státní správy bude mít dopad na zajištění kontrolních funkcí útvaru, které dle návrhu TP přejímá RŘH. V tomto případě bude mít RŘH spíše roli poradního sboru státního orgánu s rozšířenými kompetencemi v oblasti návrhu pravidel a postupů hodnocení a kontroly jejich realizace. TP navrhuje, že členové RŘH budou vybráni a nominováni RVVI a jmenováni vedením instituce zodpovědné za řízení VaVal, jehož bude útvar zajišťující hodnocení součástí.

Pro úspěšnou implementaci systému hodnocení je také velmi významná otázka nezávislosti útvaru a pravomocí jednotlivých součástí ve vztahu k mateřské organizaci. Klíčovou podmínkou je, že odborné hodnotící procesy musejí být nezávislé na řízení mateřské organizace. To bude nutné zajistit tak, že budou důsledně odděleny odpovědnosti související s hodnotícími procesy a jejich organizačním zajištěním. Zvláště je tuto otázku nutné vymezit ve vztahu k výběru členů hodnotících panelů. Dle návrhu TP budou předsedové a členové hlavních panelů nominováni RŘH. Jejich jmenování a následné uzavírání dohod však v této variantě musí být řešeno v rámci mateřské organizace, a to prostřednictvím jejího vedení, resp. příslušného osobního oddělení. Pro zajištění nezávislosti výběru předsedů a členů panelů však bude nutné stanovit podmínky, za kterých může vedení mateřské organizace nepřijmout nominaci RŘH.

Obdobně bude muset být řešena otázka odpovědnosti za výsledky hodnocení. Dle návrhu TP má být RŘH hlavním řídicím orgánem procesu hodnocení. Vzhledem k tomu, že v této variantě bude vedení mateřské organizace zodpovědné za výsledky hodnocení, musí také mít pravomoc stanovovat pravidla a postup hodnocení. Zatímco tak RŘH bude navrhovat tato pravidla a postupy a bude dohlížet na jejich realizaci (kontrolní funkce), jejich schválení bude v kompetenci mateřské organizace a administrativní realizace v odpovědnosti útvaru, resp. jeho vedoucího pracovníka. I zde musí být nastaven vztah RŘH a vedení organizace tak, že nedojde k narušení nezávislosti odborné stránky hodnocení.

Tato varianta nevyžaduje jinou řídicí strukturu než ředitele (resp. jeho nadřízené pracovníky v rámci mateřské organizace) a RŘH.

Z hlediska rozpočtových nákladů tato varianta vyžaduje navýšení finančních prostředků v rámci rozpočtové kapitoly mateřské organizace.

Z hlediska funkčnosti procesu hodnocení je zásadní jeho informační podpora, což je ve všech variantách shodné. Ta se na základě návrhu TP skládá:

1. z rozšíření a inovace stávajícího Informačního systému VaVal, což je nezbytnou podmínkou pro to, aby měla organizace k dispozici základní data o hodnocených VO. Tuto změnu navrhujeme provést v rámci dosavadního fungování Informačního systému pod Úřadem vlády ČR.
2. bude nutné zřídit vlastní informační systém pro podporu samotných hodnotících procesů, což vymezuje návrh TP jako „přímou podporu implementaci hodnocení“. Tento IT systém navrhujeme jako interní (ve vlastnictví organizace), vyvinutý vlastními personálními kapacitami v oblasti IT. Pro operativní podporu systému počítáme se zapojením odborníka na tuto problematiku v rámci ŘTH.
3. klíčovou informací pro expertní panely bude bibliometrická zpráva o hodnocených jednotkách. Vzhledem ke krátkodobé a jednorázové povaze této činnosti navrhujeme jejich realizaci zadat externě s tím, že v rámci ŘTH bude k dispozici odborník na bibliometrii, který bude formulovat zadání, dohlížet na jejich vypracování a kontrolovat dodávku zpráv.

3.1.3 Silné a slabé stránky varianty 1

SILNÉ STRÁNKY	SLABÉ STRÁNKY
<ul style="list-style-type: none"> • Relativně snadné ustanovení organizačního útvaru v rámci existujícího orgánu státní správy. • Nejnižší možná výše nákladů na cyklus hodnocení. • Návaznost na existující mechanismy hodnocení VO v rámci instituce zodpovědné za řízení VaVal v ČR a využití zkušeností a personálních kapacit z těchto činností. • Nejbližší možné napojení na existující struktury státní správy VaVal v ČR, z čehož vyplývá dobrý potenciál pro využití výsledků hodnocení. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cyklický charakter činnosti s velkými výkyvy v nárocích na pracovní kapacity není vhodný pro činnost orgánu státní správy. • Současné předpisy a pravidla státní správy neumožňují dostatečně flexibilní výběr a uzavírání pracovních smluv s členy RŘH, panelisty a posuzovateli.

3.2 Varianta 2: nový orgán státní správy

Zahraniční praxe v posledních letech ukazuje, že pokud má být nový systém hodnocení VO zcela nezávislý, pak je nejlepším uspořádáním nezávislá hodnotící organizace typu samostatného úřadu s národní působností. To by znamenalo vytvoření nového orgánu státní správy zřízeného podle samostatného zákona nebo novelizací zákona o podpoře VaVal s vlastní rozpočtovou kapitolou ve státním rozpočtu a zcela specifickou organizační strukturou.

Tato varianta je z hlediska organizačního a z hlediska kompetencí a odpovědností relativně nejpřímější ve své implementační fázi, umožňuje nejsnadněji zajistit jak nezávislost hodnocení (přehledný systém kompetencí a odpovědností), tak dlouhodobější finanční a institucionální a administrativní stabilitu hodnocení (minimální externí vlivy na rozpočet určený na hlavní činnost úřadu, jehož využívání je tak zcela přehledné).

3.2.1 Právní rámec

Implementace této varianty je možná pouze za předpokladu změny stávajících zákonů. Místo vytvoření samostatného zákona lze doporučit novelizaci kompetenčního zákona a zákona 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací. Legislativní zakotvení nového orgánu státní správy by se tak mohlo stát součástí komplexního zákona

o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací, v němž jsou již v dnešní době upraveny pravomoci a působnosti ostatních orgánů ovlivňujících výzkumnou činnost v ČR.

Novelizovaný kompetenční zákon by měl zároveň vymezit působnost nově zřízeného orgánu tak, aby z něj vyplývala pravomoc hodnotit výzkumné organizace. **V rámci legislativních úprav zákona 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací**, bude nezbytné na nově vzniklou instituci přenést vybrané kompetence RVVI související s přípravou metodiky hodnocení výsledků výzkumných organizací a se správou a provozem Informačního systému výzkumu, vývoje a inovací (srov. § 35 zákona o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací). Nová úprava by neměla mluvit pouze o „přípravě“, ale zejména o jejím stanovování (systém hodnocení VO by tedy již neměla schvalovat vláda) a hlavně o jejím provádění.

Významným problémem k řešení bude otázka, zda a v jakém rozsahu může nově zřízená organizace vydávat obecně závazné, podzákoné normy. Pravomoc vydávat podzákoné normy by byla na místě v případě, že by účast na hodnocení byla pro VO povinná. Protože povinnosti lze ukládat pouze zákonem nebo na jeho základě, v tomto případě by měl novelizovaný zákon o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací obsahovat podmínku podstoupit hodnocení pro obdržení institucionální dotace jako podmínku nutnou (nikoliv dostačující). Dále by pak měl obsahovat ustanovení zmocňující nově zřízenou organizaci k vydávání podrobných pravidel pro hodnocení výzkumných organizací ve formě vyhlášky.

I zde je nutno upozornit na skutečnost, že vymezení této kompetence nezbaví výzkumné organizace, jejich samosprávné orgány, nebo jejich zřizovatele pravomoci provádět i další hodnocení podle vlastního uvážení¹³. V této variantě by byly omezeny kompetenční spory se zřizovateli a poskytovateli dotací tím, že by došlo k oddělení procesu hodnocení institucí od procesů jejich financování a rozdělování institucionální podpory. Poskytovatelé dotací by následně výstupy hodnocení nezávislé instituce vzali v úvahu jako vstup do procesu rozdělování dotací.

Legislativní úprava bude muset vyřešit otázku konečné odpovědnosti vedení této entity, tedy zda její předseda bude odpovídat předsedovi vlády nebo prezidentovi republiky. Na tomto místě doporučujeme jmenování a odvolávání předsedy prezidentem ČR na návrh vlády ČR tak, jak je tomu obvyklé také u dalších ústředních orgánů státní správy¹⁴. Dále doporučujeme legislativně ukotvit čtyř až šestileté funkční období předsedy nově vzniklého orgánu.

V gesci předsedy pak budou personální otázky včetně uzavírání smluv s členy RŘH, ŘTH a jednotlivých panelů a vydávání organizačního řádu. Pro výkon těchto pravomocí je nezbytné stanovit zákonná omezení spočívající zejména v legislativním vymezení kompetencí RŘH a panelů v souladu se závěry TP. Lze doporučit, aby vymezení kompetencí vnitřních orgánů nově zřízené organizace bylo definováno přímo v zákoně o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací, neboť půjde o zcela nový orgán státní správy se specifickými požadavky na povahu vnitřních orgánů. Tato varianta tedy znamená legislativně nejvýznamnější zásah do zákona 130/2002 Sb.

Vzhledem ke skutečnosti, že instituce bude hospodařit s veřejnými prostředky, musí být personálně dostatečně silná k zabezpečení mnoha operací, jež nesouvisí přímo se samotným hodnocením, ale vyplývají z obecných právních předpisů, jež nakládání s veřejnými prostředky upravují. Instituce bude muset zabezpečit všechny potřebné mechanismy vnitřní kontroly předpokládané zákonem č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, zejména co do oddělení pravomocí

¹³ K bližšímu výkladu odkazujeme na podkapitolu 3.1.1.

¹⁴ Lze zmínit například jmenování předsedy Energetického regulačního úřadu, Úřadu na ochranu osobních údajů, Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže.

a odpovědností při přípravě, schvalování, provádění a kontrole finančních operací. Na vynakládání prostředků instituce se bude rovněž vztahovat zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

Protože se nejedná o nově zřízené ministerstvo, bude muset být v rámci legislativního procesu rozhodnuto, zda se jedná o správní úřad nebo orgán státní správy. Z povahy činnosti instituce i z doporučení zakotvit nově vzniklý orgán do kompetenčního zákona lze předpokládat, že nově vzniklý orgán bude naplňovat definici § 3 zákona o státní službě, pokud nebude v zákoně výslovně stanoveno jinak (na rozdíl od varianty 3).

Stejně tak, jako u předchozí varianty, lze doporučit legislativní rozšíření výjimky ze státní služby na členy RŘH a na jednotlivé členy panelů. Členové panelů by mohli vykonávat práce „v úkolu“ na základě občanskoprávních smluv nebo dohod o pracovní činnosti. Zde platí bez výjimky závěry učiněné v podkapitole 3.1.1., které zde pro přehlednost reprodukuje.

POZICE	SPADÁ POD ZÁKON O STÁTNÍ SLUŽBĚ	IDEÁLNÍ FORMA PRACOVNÍHO POMĚRU	DOPORUČENÍ
Člen RŘH	ANO – pokud zákon výslovně nestanoví jinak	Dohoda o práci konané mimo pracovní poměr, Pracovní poměr na částečný úvazek.	Doporučujeme zákonnou výjimku v § 2 zákona o státní službě.
Člen ŘTH	ANO – pokud zákon výslovně nestanoví jinak	Státní služba	Doporučujeme ponechat ve státní službě.
Člen panelu	ANO/NE – závisí na podrobné definici jeho činnosti	Dohoda o práci konané mimo pracovní poměr, Občanskoprávní smlouva.	Státní služba je zcela nevhodná a doporučujeme výjimku v § 2 zákona o státní službě pro vyšší právní jistotou.
Posuzovatel	NE	Občanskoprávní smlouva, Alternativně – Dohoda o práci konané mimo pracovní poměr.	Doporučujeme výjimku ze zákona o veřejných zakázkách v zájmu vyšší právní jistoty.

Stejně tak jako u předchozí varianty lze v rámci legislativního procesu zvážit příslušné legislativní změny tak, aby členství v RŘH bylo považováno „za výkon veřejné funkce“ dle § 201 zákoníku práce, nebo za tzv. „jiný úkon v obecném zájmu“ dle § 203 zákoníku práce.

3.2.2 Organizační podoba

V této variantě není organizační struktura úřadu (viz Příloha B) žádným způsobem navázána na strukturu a procesy organizace zodpovídající za systém VaVal v ČR. Proto by mohla relativně nejlépe odpovídat činností, které se od útvaru zajišťujícího hodnocení očekávají. V této souvislosti bude muset být zajištěno, aby organizační struktura zahrnovala jak odborné organizační jednotky zaměřené na zajištění průběhu evaluací výzkumných organizací, tak organizační jednotky zajišťující chod této nově zřízené instituce, což se projeví v ostatních nákladech. Organizační struktura hodnotícího útvaru musí být také nastavena tak, aby byla schopna absorbovat a přizpůsobit se výrazným cyklickým změnám spojeným se střídáním přípravné, evaluační a finalizační fáze celého pětiletého cyklu. Tato schopnost organizace přizpůsobit se cyklickým změnám, je v této variantě zajištěna tím, že nový nezávislý orgán státní správy si může sám stanovit v příslušném legislativním rámci vlastní pravidla a postupy dle vlastních vnitřních předpisů.

Klíčovou charakteristikou této varianty je vysoká míra nezávislosti organizace. To umožňuje, aby proces hodnocení nebyl nežádoucím způsobem ovlivňován jak na úrovni poskytovatelů, tak zejména ze strany hodnocených organizací.

Dále to umožňuje jednodušší kontrolu procesů v této organizaci a i relativně vyšší flexibilitu související s operativními úpravami procesů a aktivit v případě potřeby. Hlavní pravomoci a odpovědnost za nový orgán státní správy musí mít předsednictvo v čele s předsedou (jmenované prezidentem na návrh vlády, viz podkapitola 3.2.1), kterému odpovídá (a kterým je jmenován) výkonný ředitel zodpovědný za administrativní a organizační stránku chodu instituce. Kontrolní funkci ve vztahu k procesu hodnocení plní RŘH.

Obdobně jako ve variantě 1 však bude nutné jednoznačně nastavit vztah vedení organizace a RŘH, resp. RVVI. Dle návrhu TP budou předsedové a členové hlavních panelů nominováni RŘH. Jejich jmenování a následné uzavírání dohod bude v této variantě provedeno předsedou na základě schválení předsednictva orgánu a návrhu vedoucího útvaru (např. výkonného ředitele). Pro zajištění nezávislosti výběru předsedů a členů panelů však bude nutné stanovit podmínky, za kterých může vedení organizace nepřijmout nominaci RŘH.

Obdobně bude muset být řešena otázka odpovědnosti za výsledky hodnocení. Dle návrhu TP má být RŘH hlavním řídicím orgánem procesu hodnocení. Avšak vzhledem k tomu, že v této variantě bude předsednictvo nové organizace nutně zodpovědné za výsledky hodnocení, musí se také podílet na stanovování pravidel a postupů hodnocení. Zatímco tak RŘH může navrhnout tato pravidla a postupy a bude dohlížet na jejich realizaci, jejich schválení a realizace bude v kompetenci předsednictva, resp. výkonného ředitele. I zde musí být nastaven vztah RŘH a vedení organizace tak, že nedojde k narušení nezávislosti odborné stránky hodnocení.

Vzhledem k tomu, že půjde o orgán zcela nezávislý na instituci zodpovědné za řízení VaVal v ČR (úřad vicepremiéra pro vědu nebo jiný podobný útvar), bude v této variantě plně zajištěno oddělení hodnocení od institucionálního financování VaVal. Je tak možné očekávat, že by tím bylo ztíženo využití výsledků hodnocení pro stanovení institucionální podpory VO dle návrhu TP.

Z hlediska zajištění rozpočtových prostředků pro nový orgán si tato varianta vyžaduje zřízení vlastní rozpočtové kapitoly, což mu zajišťuje relativní stabilitu, ukládá však tím povinnost předsedy orgánu vyjednat každoroční rozpočtové podmínky s Ministerstvem financí.

Z hlediska funkčnosti procesu hodnocení je zásadní jeho informační podpora, což je ve všech variantách shodné (viz str. 15 podkapitoly 3.1.2.).

3.2.3 Silné a slabé stránky varianty 2

SILNÉ STRÁNKY	SLABÉ STRÁNKY
<ul style="list-style-type: none"> • Možnost adekvátně a flexibilně nastavit procesy hodnocení díky vlastním vnitřním předpisům. • Zajištění vysoké míry nezávislosti útvaru. • Nejvyšší potenciál pro dlouhodobé širší rozvíjení kultury kvality hodnocení v systému VaVal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Potřeba relativně významných legislativních změn vyžadujících politickou podporu. • Nutnost vlastního zajištění veškerých podpůrných činností hodnocení a z toho vyplývající mírné navýšení nákladů na realizaci hodnocení. • Současné předpisy a pravidla státní správy neumožňují dostatečně flexibilní výběr a uzavírání pracovních smluv s členy RŘH, panelisty a posuzovateli. • Horší pozice malého orgánu státní správy při zajištění nutných rozpočtových prostředků při vyjednávání o státním rozpočtu.

3.3 Varianta 3: agentura v podobě příspěvkové organizace

Třetí varianta je do jisté míry průnikem předchozích dvou variant a to v tom, že spojuje vazbu útvaru organizujícího hodnocení na instituci zodpovědnou za řízení systému VaVal v ČR a současně jeho nezávislost, zejména po organizační stránce. Příspěvková organizace v podobě „agentury“ zřízená institucí řídicí oblast VaVal v České republice si totiž stále zachovává značnou míru nezávislosti, přitom ale může využívat zázemí a postavení svého zřizovatele. To je důležité především z hlediska koordinace činností této „agentury“ se všemi hlavními aktéry systému VaVal v ČR, včetně hodnocených VO. Zřizovatel bude hrát také stěžejní roli v zajišťování potřebného financování chodu „agentury“, která však současně nebude závislá na jeho podpůrných činnostech a bude tak lépe odpovídat na nutnou flexibilitu vyplývající z povahy hodnocícího cyklu.

3.3.1 Právní rámec

Předložený model předpokládá zřízení příspěvkové organizace, které mohou být zřizovány pouze v případech a k účelům, jež zákon výslovně předvídá (například pověření Ministerstva kultury zřizovat příspěvkové organizace k účelům zajištění veřejných kulturních služeb dle § 3 zákona 203/2006 Sb.). Nutno zdůraznit, že zákon v současné době nepředpokládá zřizování příspěvkové organizace za účelem hodnocení výzkumné činnosti.

K samotnému zřízení příspěvkové organizace předvídané tímto modelem je proto potřeba buď:

- zákonem vytvořit kompetenci konkrétní organizační složky státu danou příspěvkovou organizací založit, nebo
- vytvořit danou organizaci přímo zákonem (obdobně jak je tomu u agentury CzechInvest, srov. § 4a zákona č. 47/2002 Sb., o podpoře malého a středního podnikání).

Vhodným legislativním řešením může být novela zákona 130/2002 Sb. (příp. zahrnutí do nové právní úpravy), která zřídí příspěvkovou organizaci a určí orgán státní správy, jenž bude vůči příspěvkové organizaci vykonávat funkci „zřizovatele“ ve smyslu zákona o rozpočtových pravidlech. Jako zřizovatel připadá v úvahu Úřad vlády ČR, MŠMT, nebo jiná nově zřízená instituce řídicí oblast VaVal. Při zakládání příspěvkové organizace zákonem bude nutné učinit rozhodnutí, zda příslušný útvar zabezpečující hodnocení podřídí režimu zákona o státní službě. Na právnické osoby zřízené zákonem se zákon o státní službě vztahuje pouze v případě, že je zákon výslovně označí za „správní úřad“¹⁵. Pro lepší operativnost nové agentury se naše doporučení přiklání spíše k variantě tuto agenturu za správní úřad neoznačovat. Důvodem je, že se pro operativní a rychlé fungování agentury počítá s velkým počtem částečných či příležitostných úvazků uzavíraných často se zahraničními osobami, pro které se nehodí obecná pravidla pro výběr státních zaměstnanců. Zároveň je poměrně neobvyklé podřazovat zaměstnance příspěvkových organizací pod zákon o státní službě. Navrhovaná varianta přináší mimo jiné také odlišnou proceduru výběru zaměstnanců, na niž se nebudou vztahovat pravidla o výběrovém řízení dle § 24 zákona o státní službě.

¹⁵ Srov. § 3 zákona o státní službě.

Výše uvedená úvaha se do tabulky přiřazení pozice k optimální formě poměru promítne následujícím způsobem:

POZICE	SPADÁ POD ZÁKON O STÁTNÍ SLUŽBĚ	IDEÁLNÍ FORMA PRACOVNÍHO POMĚRU	DOPORUČENÍ
Člen RŘH	NE – pokud zákon výslovně nestanoví jinak	Dohoda o práci konané mimo pracovní poměr, Pracovní poměr na částečný úvazek.	Doporučujeme dohodu o práci konané mimo pracovní poměr.
Člen ŘTH	NE – pokud zákon výslovně nestanoví jinak	Hlavní pracovní poměr	Doporučujeme hlavní pracovní poměr.
Člen panelu	NE	Dohoda o práci konané mimo pracovní poměr, Občanskoprávní smlouva.	Doporučujeme dohodu o práci konané mimo pracovní poměr.
Posuzovatel	NE	Občanskoprávní smlouva	Doporučujeme výjimku ze zákona o veřejných zakázkách v zájmu vyšší právní jistoty.

U varianty příspěvkové organizace patrně nepřichází v úvahu diskuse o tom, zda by byl výkon funkcí v RŘH „výkonem funkce ve veřejném zájmu“ tak, jak je tomu u předchozích dvou variant.

Při formulování normotvorných kompetencí hodnotícího orgánu v této variantě bude muset zákonodárce vzít v úvahu, že příspěvková organizace (na rozdíl od centrálních orgánů státní správy) nemá možnost autoritativně ukládat jiným subjektům práva a povinnosti. Z pohledu systematiky právního řádu ČR by bylo velmi neobvyklé, kdyby měla příspěvková organizace pravomoc vydávat podzákonné normy či obecně závazná opatření. Dokumenty upravující podrobná pravidla v jednotlivých hodnoticích cyklech (například strukturu údajů, termíny pro odevzdání, formální požadavky) by bez dalšího nemusely být pro hodnocené subjekty právně závazné. Jinými slovy, mohly by být těmito subjekty ignorovány bez sankce. Tento problém je řešitelný tím, že vydáváním podzákonných právních předpisů bude zmocněn zřizovatel příspěvkové organizace (Úřad vlády či jiná instituce zodpovědná za řízení VaVal).

U příspěvkové organizace je zajímavou skutečností, že zákon nijakým způsobem nepředepisuje složení jejich vnitřních orgánů. V čele příspěvkové organizace obvykle stojí ředitel jmenovaný a odvolávaný statutárním orgánem zřizovatele. Podrobnější organizační struktura je dále definována statutem organizace, jenž je schvalován zřizovatelem. Náš návrh tento princip do jisté míry modifikuje, a to tak, že zřizovatel jmenuje vedle ředitele také všechny jeho zástupce (náměstky), kteří budou kolektivně tvořit tzv. radu.

I když příspěvková organizace není orgánem státní správy vymezeným v kompetenčním zákoně, bude spravovat veřejné prostředky a bude povinna implementovat mechanismy vnitřní kontroly, předpokládané zákonem č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole. Dále se bude muset rovněž řídit zákonem č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

3.3.2 Organizační podoba

Organizační struktura (viz Příloha B) útvaru není v této variantě nutně odvozena od organizační struktury zřizovatele (Úřad vlády nebo jiná instituce zodpovědná za řízení systému VaVal), nicméně může v omezené míře odpovídat jeho požadavkům, což může sehrát důležitou roli ve fázích vzniku této hodnotící organizace.

Hlavní pravomoci a odpovědnost mají vlastní řídicí struktury organizace – ředitel a rada, nicméně zřizovatel může nést funkci kontrolní v oblasti administrativního zajištění činností. V oblasti procesu hodnocení nese kontrolní funkci RŘH, která je nominována RVVI a jmenována zástupcem zřizovatele.

Podobně jako v ostatních variantách bude nutné jednoznačně nastavit vztah vedení organizace, zřizovatele a RŘH, resp. RVVI. Dle návrhu TP budou předsedové a členové hlavních panelů nominováni RŘH a jmenováni v této variantě bude provedeno zástupcem zřizovatele. Administrativně bude realizováno vlastním personálním oddělením. Pro zajištění nezávislosti výběru předsedů a členů panelů však bude nutné stanovit podmínky, za kterých může zřizovatel organizace odmítnout návrh vedoucího útvaru zabezpečujícího hodnocení (např. ředitele), resp. RŘH.

Navíc bude muset být řešena otázka odpovědnosti za výsledky hodnocení. Dle návrhu TP má být RŘH hlavním řídicím orgánem procesu hodnocení. Avšak vzhledem k tomu, že v této variantě bude za výsledky hodnocení zodpovědný ředitel organizace jejímu zřizovateli, musí mít také zřizovatel pravomoc stanovovat pravidla a postup hodnocení. Zatímco tak RŘH bude navrhovat tato pravidla a postupy hodnocení zřizovateli a bude dohlížet na jejich realizaci, jejich stanovení bude v kompetenci zřizovatele.

Z uvedeného vyplývá, že problém kontroly je v této variantě obecně komplikovanější, zejména z toho důvodu, že půjde o kombinaci vnitřní kontroly (rada), kontrolní funkce RŘH a zřizovatele (viz Příloha B). Zásadně tak musí být jednoznačně nastaven vztah RŘH, vedení organizace a zřizovatele tak, že nedojde k narušení nezávislosti odborné stránky hodnocení.

Uspořádání varianty 3 je výhodné z hlediska schopnosti relativně pružněji reagovat na nutné změny vyvolávané cyklickým charakterem hodnoceního procesu či jeho drobnými úpravami po vyhodnocení počátečního nastavení procesů.

Z hlediska zajištění rozpočtových prostředků pro organizaci bude tato varianta vyžadovat silnou podporu zřizovatele.

Z hlediska funkčnosti procesu hodnocení je zásadní jeho informační podpora, což je ve všech variantách shodné (viz str. 15 podkapitoly 3.1.2).

3.3.3 Silné a slabé stránky varianty 3

SILNÉ STRÁNKY	SLABÉ STRÁNKY
<ul style="list-style-type: none">Zřetelně oddělená organizační podoba v rámci státní správy, která umožní vyšší flexibilitu procesů a jejich vyšší funkčnost při současném zachování vazby na existující strukturu státní správy ve VaVal.	<ul style="list-style-type: none">Nutnost významné změny právních předpisů (zřízení příspěvkové organizace).Komplikovaná struktura kontrolních mechanismů.Nutnost návaznosti na rozhodovací struktury zřizovatele v případě pravidel, postupů a výsledků hodnocení.

4 Nákladový model

V následující části je popsán nákladový model organizace hodnocení, který je až na několik menších odlišností shodný pro všechny tři varianty (srovnání viz Příloha A, tabulka č. 1). V jednotlivých podkapitolách jsou příslušné nákladové položky rozpracovány a je diskutována jejich vhodnost či odlišnost pro výše uvedené varianty.

Nákladový model počítá pouze s přímými náklady na organizaci hodnocení.

4.1 Vedení organizace

Pokud jde o vedení organizace hodnocení, jednotlivé varianty jsou odlišné.

- V první variantě bude organizační útvar zajišťující hodnocení na úrovni odboru řízeného ředitelem. Odbor je řízen vedením úřadu/ministerstva na vyšších stupních řízení a má také kolektivní nástroje řízení (porada vedení). Z hlediska nákladového modelu se však pro tento stupeň řízení nepředpokládá úhrada mzdových ani dalších souvisejících nákladů z rozpočtu na hodnocení.
- Ve variantě 2 bude hodnotící organizace řízena kolektivním orgánem – předsednictvem v čele s předsedou, kterému bude odpovědný výkonný ředitel.
- Ve variantě 3 bude organizace řízena ředitelem spolu s radou instituce, popř. zřizovatelem, u něhož se však nepředpokládá úhrada mzdových ani dalších souvisejících nákladů z rozpočtu na hodnocení.

Každodenní řízení organizace bude mít ve všech variantách na starosti ředitel. Jako kontrolní orgán, jehož nákladové položky započítáváme do modelu, bude působit RŘH dle návrhu TP (viz níže).

Způsob stanovení odměny členů a vedení nezávislé organizace bude obdobný jako v případě GA ČR a TA ČR.¹⁶ Pro tento případ uvažujeme v nákladech s celkovou částkou 2,5 mil. Kč za rok (včetně odměn).

V případě organizačního útvaru v rámci existující organizační struktury (Úřad vlády ČR apod.) počítáme s ředitelskou pozicí ve výši hrubé mzdy 80 tis. Kč. Její výše bude stejná i v případě výkonného ředitele kanceláře ve variantě 2 a ředitele organizace ve variantě 3.

4.2 Řízení hodnocení

Návrh TP pracuje s ustavením RŘH, což by měl být sedmičlenný orgán v čele s předsedou s tříletým funkčním obdobím a měla by být jmenována Úřadem vlády.¹⁷ Její členové by měli být dle návrhu TP z řad poskytovatelů, příslušných ministerstev, agentur či AV ČR a měli by být odměňováni za „manday“. RŘH je průměrně svolávána 2x měsíčně. RŘH

¹⁶ Předseda/předsedkyně – celý úvazek, členové po 0,4 úvazku. I když nejde o pracovněprávní vztah, použije se platová třída 16 příslušné vyhlášky – Příloha k Usnesení vlády č. 806 ze dne 8. listopadu 2012.

¹⁷ Viz Podkladová zpráva 4: Podrobný nákladový rámec (Detailed Evaluation Cost Framework)

by měla fungovat jako zastřešující orgán a měla by vybírat členy Řídicího týmu hodnocení (ŘTH) a být jmenována Úřadem vlády.¹⁸

Varianty 2 a 3 odpovídají tomuto řešení, kde má RŘH postavení obdobné dozorčí radě v komerční sféře. V případě začlenění do existujících struktur orgánu státní správy pak půjde spíše o poradní orgán s rozšířenými pravomocemi. S ohledem na výše uvedené proto považujeme oproti návrhu TP za nutné, aby RŘH byla aktivní po celé období hodnoceního cyklu, tj. pět let. Členové budou honorováni prostřednictvím DPČ. Mimo vlastní vrchol hodnocení bude frekvence jejího svolávání delší.

Vycházíme ze sazby 500 Kč za hodinu, přičemž aktuální výše odměny bude odvislá od frekvence jednání a rozsahu práce. Při zasedání sedmičlenného orgánu RŘH 24krát ročně odhadujeme roční náklad spojený s prací RŘH okolo 800 tis. Kč.

4.3 Výkon hodnocení

Vlastní hodnocení bude mít na starosti ŘTH. Ten je ve studii TP navrhován jako 5členný s výrazným nárůstem počtu pracovníků organizační jednotky pro období hodnocení, a to o 24 pracovníků.

Počet členů ŘTH rozšiřujeme o dalších zhruba 10 pracovníků, což souvisí s nutností zajišťovat další činnosti a procesy, které návrh TP neuvažuje, resp. s nimi počítá jako s externí dodávkou. Jde zejména o některé expertní pozice související s vlastní informační podporou a bibliometrickou analýzou.

V případě útvaru uvnitř existující organizace státní správy budou moci být některé činnosti zajišťovány ze strany mateřské organizace posílením jejich kapacit a obdobně mateřská organizace bude mít vliv na některé činnosti a procesy. Přesuny personální kapacity z toho vyplývající však není možné přesně kalkulovat.

Některé pracovní pozice bude moci nová organizace obsazovat postupně. Obdobně, s ohledem na pracovní vytížení, budou moci být některé role vykonávány jako částečné úvazky.

Rozpočet ročních nákladů na mzdy obsahuje následující souhrnná tabulka a podrobnější členění je uvedeno v Příloze A, tabulky č. 2, 3, 4.

MZDOVÉ NÁKLADY V JEDNOTLIVÝCH LETECH V MIL. KČ, MIMO DPČ/DPP					
Rok	1	2	3	4	5
Hrubá mzda	6,57	16,55	8,62	8,62	8,62
Zdravotní pojištění	0,59	1,49	0,78	0,78	0,78
Sociální pojištění	1,64	4,14	2,15	2,15	2,15
Celkem	8,8	22,18	11,55	11,55	11,55

Po skončení hodnocení prostřednictvím panelů, tzn. za 12 měsíců, dojde k poklesu počtu pracovníků, a tím odpovídajícímu poklesem nákladů. S ohledem na udržení know-how v organizaci a stabilitu systému hodnocení

navrhujeme, aby část pracovníků pracovala v organizaci i po ukončení hodnocení, a to na vyhodnocení procesu hodnocení a přípravě nového kola hodnocení. Pro tyto účely počítáme s ekvivalentem čtyř zaměstnanců na HPP.

Mimo tento počet zaměstnanců na HPP navrhujeme vyčlenit zvláštní prostředky na DPČ a DPP pro činnosti, které budou mít krátkodobý charakter a budou z hlediska procesu hodnocení a jeho organizace podpůrné. Strukturu těchto nákladů na DPČ/DPP ukazuje následující tabulka.

POČET	LIMIT NÁKLADŮ NA DPČ/DPP	SAZBA V CZK	POČET HODIN	CELKEM LIMIT V CZK
5	Experti	400	960	1 920 000
5	Administrativní pracovníci	250	960	1 200 000
Celkem na dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr				3 120 000

4.4 Panely

Náklady spojené s prací panelů a posuzovatelů jsou společné pro všechny varianty institucionálního uspořádání. Zde pracujeme se dvěma podvariantami, a to dle návrhu TP a dle rozpočtu pilotního ověření systému hodnocení realizovaného v rámci klíčové aktivity 4 IPN Metodika.

Nejvýznamnější nákladovou položkou v této kapitole jsou osobní náklady na jednotlivé členy panelů a další experty.

TP pracuje s variantou 6 hlavních (předseda a tři členové) a 26 oborových panelů (s průměrně 6 členy v každém oborovém panelu).¹⁹ Jejich náklady jsou shrnuty v následující tabulce (viz také Příloha A, tabulka č. 5):

NÁKLADY NA PRACOVNÍKY PANELŮ DLE TECHNOPOLIS	POČET	EUR/MD	CZK/MD	MD/PANEL	POČET MD CELKEM	CELKEM
Předseda hlavního panelu	6	1000	27 500	21	126	3 465 000
Člen hlavního panelu	18	500	13 750	12	216	2 970 000
Předseda oborového panelu	26	1000	27 500	19	494	13 585 000
Člen oborového panelu	182	800	22 000	18	3276	72 072 000
Odborný poradce	52	800	22 000	2	104	2 288 000
Odborný poradce - domácí	52	500	13 750	2	104	1 430 000
Posuzovatel	10*	500	13 750		636	8 745 000
Celkem						104 555 000

Poznámka: * posouzených položek za den. Smluvní vztahy nezakládající účast na ZP, SP.

Zdroj: Technopolis

Následující tabulka pak vychází z výše odměn, která byla nastavena v rámci pilotního ověření, přičemž ostatní parametry byly zachovány.²⁰

¹⁹ Jedná se o odhad. Přesný počet bude znám až na základě vstupních dat od počtu přihlášených výzkumných jednotek.

²⁰ Náklady na administrativní pracovníky panelů jsou uvedeny v kapitole popisující ŘTH.

NÁKLADY NA PRACOVNÍKY PANELŮ: ÚPRAVA DLE PILOTNÍHO OVĚŘENÍ	POČET	EUR/MD	CZK/MD	MD/PANEL	POČET MD CELKEM	CELKEM
Předseda hlavního panelu	6	500	13 750	21	126	1 732 500
Člen hlavního panelu - domácí	18	250	6 875	12	216	1 485 000
Předseda oborového panelu	26	500	13 750	19	494	6 792 500
Člen oborového panelu	182	450	12 375	18	3276	40 540 500
Odborný poradce	52	450	12 375	2	104	1 287 000
Odborný poradce - domácí	52	200	5 500	2	104	572 000
Posuzovatel	10*	400	11 000		636	6 996 000
Celkem						59 405 500

Poznámka: * posouzených položek za den. Smluvní vztahy nezakládají účast na ZP, SP.

Zdroj: Částečná úprava návrhu TP dle výsledků pilotního ověření plus vlastní odhad.

Náklady na cestovné a ubytování rozpočtujeme celkově ve výši 14 mil. Kč (obdobně návrhu TP), což odpovídá zapojení velkého počtu zahraničních odborníků do panelů, jejichž jednání bude probíhat v ČR. Nastavení cen ubytování a dopravy bude dle našeho názoru možné v praxi upravit a mělo by být řešeno hromadně (s možností množstevní slevy) s přihlédnutím k sezónnosti v Praze. Uváděné ceny jsou ve výši nabídky dostupné veřejně na trhu.

V podkladech TP nebyly uvedeny náklady na cestovné a ubytování domácích expertů zapojených do práce panelů. Jejich zapojení je však s ohledem na celkový objem práce panelů minimální a náklady s nimi spojené zvlášť nevyčísľujeme.

4.5 Kancelářské prostory

Předpokládáme, že zasedání panelů hodnocení proběhne v návazných vlnách, kdy obory spadající pod hlavní panel a příbuzné hlavní panely budou pracovat souběžně.

S ohledem na výkyvy v počtu zaměstnanců a krátkodobou práci členů panelu navrhujeme řešit sídlo organizace formou pronájmu. Kalkulace ceny pronájmu nemovitostí se odvíjí od odhadu nákladů na okraji metropole dosažitelné metrem okolo 13 EUR za m² v případě kanceláří a 5 EUR za m² za prostory používané jako zasedací místnosti. K těmto cenám přidáváme 2 EUR za služby a 2 EUR za energie na m². Počítáme s průměrným počtem 12 m² na zaměstnance navýšených o zasedací místnosti a obslužné prostory: technická místnost pro IT, sklady, spisovna či kuchyňka. Rozpis je uveden v tabulce:

ZÁKLADNÍ USPOŘÁDÁNÍ	m ²	CENA/MĚSÍC V CZK	CENA/ROK V CZK
Kanceláře	200	93 500	1 122 000
Zasedací místnosti	60	14 850	178 200
Celkem		108 350	1 300 200

Zdroj: vlastní kalkulace, odhady

Se zahájením práce panelů dochází k navýšení výměry pro kanceláře i zasedací místnosti, přičemž některé kanceláře pro pracovníky panelů lze využít jako zasedací místnosti.

VRCHOL HODNOCENÍ	m²	CENA/MĚSÍC V CZK	CENA/ROK V CZK
Kanceláře	650	303 875	3 646 500
Zasedací místnosti	220	54 450	653 400
Celkem		358 325	4 299 900

Zdroj: vlastní kalkulace, odhady

Po ukončení hodnocení a dochází k opětovnému poklesu využívaných prostor.

ZÁKLADNÍ USPOŘÁDÁNÍ	m²	CENA/MĚSÍC V CZK	CENA/ROK V CZK
Kanceláře	240	112 200	1 346 400
Zasedací místnosti	60	14 850	178 200
Celkem		127 050	1 524 600

Zdroj: vlastní kalkulace, odhady

4.6 Informační podpora hodnocení

V této části vycházíme z návrhu TP popsaného v příslušné Podkladové zprávě²¹, který strukturujeme do tří oblastí (viz Příloha A tabulka č. 7). Ve všech variantách bude spíše než organizační podoba hodnotící organizace určujícím faktorem podoba a funkcionality systémů informační podpory. V organizaci budou muset být vykonávány role správce aplikace a business analytika, tedy činnosti každodenní správy systému a činnosti zabezpečující jeho rozvoj.

V každé z diskutovaných institucionálních variant bude organizace muset využívat dva typy informační podpory. Za prvé půjde o vlastní IT systém, který bude zabezpečovat výkon jednotlivých úkonů během hodnotícího procesu. Jde obecně o tyto činnosti: registrace přihlášek do hodnocení, podávání zpráv a dat od hodnocených jednotek, kontrolu převzatých dat, výběr a hodnocení vybraných výsledků, podporu práce panelů a přístup k jejich rozhodnutím. Tento systém musí umožňovat strukturovaný přístup k datům a rozhraním a bude v sobě mít funkcionality databáze a DMS (data managementu systému).

Návrh TP obsahuje tento typ podpory pod označením „Direct support of the evaluation methodology implementation“. V tomto případě navrhujeme pro nákladový model využít maximální variantu (Essential+recommended+optional)²², která umožní nejen vývoj základní funkcionality systému, ale i dodatečné funkce pro usnadnění realizace hodnocení a napojení na Informační systém VaVal.

Samotný vývoj systému bude řešen vlastními personálními kapacitami v oblasti IT, což přinese náklady odpovídající kalkulaci výše uvedené maximální variantě návrhu TP. Data stejně jako software tohoto systému musí být ve vlastnictví navrhované organizace.

Pro účely hodnocení bude dále nutné zpracovat bibliometrické zprávy k jednotlivým hodnoceným jednotkám, které budou k dispozici panelům pro posouzení jednotlivých přihlášek. Přestože návrh TP předpokládá externí zpracování těchto zpráv pro účely hodnocení (tj. výběrovým řízením), je zřejmé, že s ohledem na jejich využití a udržení know-how uvnitř organizace, bude nutné mít v rámci útvaru dostatek odborníků, kteří budou bibliometrické zprávy zpracovávat.

²¹ Viz Podkladová zpráva 9 – IS VaVal jako informační nástroj pro hodnocení (The RD&I Information System as an Information Tool for Evaluation)

²² Viz Podkladová zpráva 9 – IS VaVal jako informační nástroj pro hodnocení (The RD&I Information System as an Information Tool for Evaluation)

Návrh TP obsahuje tuto položku pod označením „The drafting of the bibliometric reports“²³ a rozpočtuje ji ve výši 1,5 mil. Kč, což v nákladovém modelu přebíráme.

Kromě těchto dvou přímých způsobů informační podpory hodnocení musí být součástí implementace systému hodnocení také inovace a rozšíření Informačního systému výzkumu, vývoje a inovací tak, jak jej obsahuje část „Options for the enhancement of the IS VaVal“ návrhu TP²⁴. V odhadu nákladů (náklady rozpočítané na jeden hodnotící cyklus) je v návrhu tato část rozdělená na položky:

- „Enriched IS VaVal - EM compatibility, interconnections, new components, higher data quality“
- „Improved accessibility of the IS VaVal data“
- „Other improvements of the IS VaVal“

V tomto případě počítáme se základní variantou (Essential), která umožní úpravu Informačního systému v odpovídající šíři dat potřebných pro systém hodnocení.

V rámci této studie nepředpokládáme změnu současné vlastnické struktury ani legislativního ukotvení Informačního systému VaVal, a proto tyto náklady nebudou přímými náklady organizace, ale počítáme s jejich rozpočtováním v rámci současné Sekce pro VaVal Úřadu vlády. Budou však (dle návrhu TP) nutné pro implementaci systému hodnocení, a proto je zahrnujeme i do této kalkulace přímých nákladů na nový systém hodnocení.

NÁKLADY NA INFORMAČNÍ PODPORU	CZK	EUR
Vývoj systému	6 806 250	247 500
Implementace/podpora	6 352 500	231 000
Bibliometrie	1 540 000	56 000
Rozšíření IS VVI	11 756 250	427 500
Celkem	26 455 000	962 000

Zdroj: Technopolis

4.7 IT – kancelář

Zajištění chodu kanceláře hodnotícího útvaru si vyžádá také zvláštní náklady na IT. S ohledem na průběh hodnocení navrhujeme propojení modelu „on-premise“ s cloudovým řešením, které dovolí flexibilně (měsíčně) reagovat na změny v počtu připojovaných pracovníků.

Počítáme s nákupem základní HW infrastruktury – servery, disková pole, WiFi routery atp., ve výši 1 mil. Kč. S tím korespondující SW – operační systém využívaný servery, databáze atd., bude stát 500 tis. Kč. V obou případech i s rezervou pro vrcholnou fázi hodnocení.

²³ Viz Podkladová zpráva 4 – Podrobný nákladový rámec hodnocení (Detailed Evaluation Cost Framework)

²⁴ Viz Podkladová zpráva 9 – IS VaVal jako informační nástroj pro hodnocení (The RD&I Information System as an Information Tool for Evaluation)

Za implementaci rozpočtujeme náklad ve výši 300 tis. Kč a přidáváme položku ve výši 150 tis. Kč za prezentační HW/SW a klimatizaci potřebnou pro provoz infrastruktury. Zasiťování využívaných kancelářských ploch považujeme za standard nabízený v ceně nájemného.

Co se týče uživatelského SW – operační systém, Office, SharePoint, elektronická pošta, kalendář, intranet atd., kalkulujeme s cenou cca 22 eur na měsíc a uživatele.

Ceny uživatelského HW se v současnosti pohybují okolo 10 tis. Kč za desktop (PC) a 15 tis. Kč za notebook. Ceny pronájmů činí 900 Kč za měsíc za notebook a 700 Kč za měsíc za desktop; při pronájmu na 36 měsíců, to znamená cca 11 tis. Kč ročně za notebook a 8,5 tis. Kč za desktop.²⁵ Na druhou stranu není zcela zřejmé, jak by bylo využito zařízení po skončení vlastního hodnocení, tj. po dobu zhruba čtyř let. U panelistů předpokládáme, že budou disponovat vlastním zařízením.²⁶

Celkem výše této kapitoly dosahuje v prvním roce zhruba 2,3 mil. Kč:

IT - ZAŘÍZENÍ KANCELÁŘE	NÁKLADY ZA PRVNÍ ROK V CZK
PC, notebooky*	200 000
Uživatelé - cloud	117 000
HW*	1 000 000
SW licence*	500 000
Implementace*	300 000
Prezentační SW/HW*	100 000
Klimatizace (infrastruktura)*	50 000
Celkem	2 267 000

Poznámka: * Jednorázové položky

Zdroj: vlastní kalkulace

V následujících letech je základní infrastruktura již zakoupena a dochází k nárůstu uživatelského HW a SW, nicméně je potřeba zabezpečit zázemí pro řádově 250 lidí spojených s prací panelů. Dochází k mírnému nárůstu této rozpočtové položky na zhruba 2 mil. Kč. Po ukončení hodnocení – s ohledem na flexibilní řešení při poklesu počtu uživatelů – dochází k poklesu nákladů na cca 300 tis. Kč ročně, přičemž s ohledem na možné náhrady HW rozpočtujeme 0,5 mil. Kč.

Stranou zde ponecháváme další SW potřebný k chodu organizace: výpočet mezd, docházkový systém, HR, atd. – viz podkapitola 4.9.

4.8 Majetek

Kromě prostor bude organizace muset rozhodnout o struktuře svého majetku. Půjde zejména o nábytek, zařízení kanceláří, IT hardware, prezentační HW/SW či ostatní drobný majetek. Pořízení automobilů neuvažujeme.

S ohledem na navrhovaný model provádění hodnocení – vrcholy, cyklicita a štiřlost organizace – navrhujeme postupovat cestou pronájmu či nakupování služeb (kopírování, SW licence, nájem kanceláří atd.).

²⁵ Zveřejněné ceny z webové stránky O2, vč. DPH.

²⁶ „Bring Your Own Device“; poplatek za uživatele pak bude nižší – cca 17 eur na uživatele za měsíc.

Je zřejmé, že v této podkapitole bude v případě varianty 1 vliv mateřské organizace velice silný, a ta bude přenášet svůj model správy majetku i na nový útvar. V případě variant 2 a zvláště 3 bude nová organizace mít větší volnost pro svoje rozhodování.

Část nakupovaného majetku je již uvedena výše, proto zde počítáme pouze s nákladem 1 mil. Kč, z čehož nakupovaný nábytek činí zhruba polovinu a zbytek tvoří ostatní drobný hmotný majetek. Pro zbylé roky počítáme s položkou ve stejné výši.

4.9 Ostatní

S ohledem na rozdílnost nákladů v jednotlivých letech spojenou s variabilitou činností jednotlivých fází procesu hodnocení se jeví jako účelné položky spojené se stálou činností ŘTH nakoupit a v období vrcholu hodnocení chybějící položky pronajmout, jinak by došlo k jejich nevyužití po dobu řádově 3,5 roku. Jelikož půjde o relativně malou organizaci/organizační jednotku je varianta pronájmu výhodnější i s ohledem na nutnost zapojení dalších kapacit do udržování majetku atp. V této kapitole jsou shrnuty zbylé nákladové položky, které je nutné v nákladovém modelu uvést, ale jsou svojí velikostí relativně nevýznamné s ohledem na ostatní výše jmenované položky. Jde například o služby pošt, služby telekomunikací atp.

Obdobně jako u předchozí podkapitoly 3.8 bude ve variantě 1 celková výše v konečném rozsahu výrazně ovlivněna pravidly mateřské organizace, která určí způsob fungování či rozpočtování jednotlivých činností. Z toho důvodu rozpočtujeme pro tuto variantu nižší náklady v období přípravy a realizace samotného hodnocení.

V ostatních variantách půjde o náklady ve výši cca 9 mil Kč za první rok. Během vrcholu hodnocení náklady mírně klesají k 8 mil. Kč a pak uvažujeme s jejich stabilizací na úrovni okolo 5,5 mil. Kč ročně. Detailnější pohled přináší tabulka č. 6 v Příloze A.

4.10 Externí audit

V případě varianty 2 a 3 půjde o organizace, jejichž existence si vyžaduje externí audit jejich hospodaření. Jde o jednorázovou položku, která se co do výše může měnit s ohledem na rozsah aktivit hodnotící organizace.

Jako náklad spojený s externím auditem kalkulujeme s částkou ve výši 600 tis. Kč za celé pětileté období s tím, že se může lišit v jednotlivých letech dle rozsahu zabezpečovaných činností hodnotících organizací s tím, že 100 tis. Kč je odhadováno na léta mimo vrchol hodnocení a 200 tis. Kč pak na audit za rok, kdy proběhne vlastní hodnocení.

4.11 Shrnutí

Srovnání nákladů jednotlivých variant přináší tabulka č. 1 v Příloze A. Struktura nákladů je odhadována na základě dostupných vstupů v současné ekonomické situaci.

V naprosté většině, zvláště co se týče nákladů na klíčové součásti hodnocení, se uvedené varianty neliší. Odlišnosti v nákladech na jednotlivé varianty vyplývají zejména z různých variant řídicích struktur a potenciálního využití administrativního zázemí mateřské organizace ve variantě 1.

Přestože se varianty z hlediska modelu příliš neliší, lze předpokládat, že v praxi se odlišnosti projeví zejména v oblasti mzdové politiky, struktury majetku a rozsahu a struktury nakupovaných služeb. Nemůžeme rovněž předjímat rozhodnutí tzv. Dislokační komise ohledně umístění sídla a kanceláří.

5 Závěry

Na základě uvedené identifikace silných a slabých stránek jednotlivých variant docházíme k závěru, že všechny varianty vykazují významná implementační rizika.

Zásadní nevýhody z hlediska funkčnosti systému hodnocení vyplývají z cykličnosti mechanismu hodnocení, a tím vysokých nároků na flexibilitu pracovní kapacity a rozpočtových nároků. Navíc je klíčovým prvkem hodnocení zapojení renomovaných zahraničních odborníků na poměrně krátkou dobu během vrcholu hodnoticí fáze, což současná pravidla a postupy v rámci státní správy umožňují jen velmi omezeně. Jednou z možností, jak eliminovat tyto nevýhody, je rozložení do dvou vln podle typu VO nebo oborových skupin a dále doplnění dalších činností útvaru pro zabezpečení hodnocení mimo hlavní hodnoticí fáze (jako např. hodnocení programů účelové podpory, koordinace sběru dat pro IS VaVal a jejich verifikace, průběžné analýzy, zapojení do mezinárodní spolupráce v oblasti hodnocení vědy, školení a diseminace výsledků apod.).

Další podmínkou pro úspěšnou realizaci hodnocení je nutná politická podpora pro legislativní změny spojené s jednotlivými variantami. Zde se postavení jednotlivých variant do jisté míry liší a jejich výběr bude zásadně závislý na dalších běžících legislativních procesech ve VaVal.

Mezi další faktory, které považujeme za důležité pro výběr varianty, patří zajištění nezávislosti odborné stránky hodnocení, ekonomická efektivita řešení, rozpočtová stabilita, možnost vykonávání dalších činností spojených s hodnocením VaVal. Míru výhody jednotlivých variant z hlediska těchto faktorů znázorňuje následující tabulka (* - nízký stupeň vhodnosti vs. *** - vysoký stupeň vhodnosti).

	ÚTVAR V RÁMCI ORGÁNU STÁTNÍ SPRÁVY	NOVÝ ORGÁN STÁTNÍ SPRÁVY	NOVÁ PŘÍSPĚVKOVÁ ORGANIZACE
1. Funkčnost systému hodnocení	*	**	**
2. Míra nutných legislativních změn	***	*	*
3. Zajištění nezávislosti odborné stránky hodnocení	**	***	***
4. Ekonomická efektivita řešení	***	**	**
5. Rozpočtová stabilita	*	**	*
6. Vhodnost z hlediska vykonávání dalších činností spojených s hodnocením VaVal	**	***	***

Jednotlivé faktory byly seřazeny z hlediska jejich důležitosti pro úspěšnou implementaci navrhovaného systému hodnocení z pohledu organizačního zabezpečení. Výsledné srovnání ukazuje, že každá z variant má významné výhody i nevýhody a její výběr bude muset být otázkou politického rozhodnutí.

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

AV ČR	Akademie věd České republiky
DPČ	Dohoda o pracovní činnosti
DMS	Data managementu systému
DPP	Dohoda o provedení práce
EM	Evaluation Methodology (Metodika hodnocení)
HPP	Hlavní pracovní poměr
HW	Hardware
IPN	Individuální projekt národní
IS VaVal	Informační systém výzkumu, experimentální vývoje a inovací
KA6	Klíčová aktivita 6 IPN Metodika „Institucionální zajištění hodnocení“
MD	Manday (člověkoden = 8 hodin práce)
MH	Metodika hodnocení
MŠMT	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
RŘH	Rada pro řízení hodnocení
ŘTH	Řídicí tým hodnocení
RVVI	Rada pro výzkum, vývoj a inovace
SP	Sociální pojištění
SW	Software
TP	Zpracovatel studie „Metodika hodnocení ve VaV a zásady financování“ - společnost Technopolis Group za podpory TC AV ČR, NIFU a InfoScience Praha
VaV	Výzkum a vývoj
VaVal	Výzkum, vývoj a inovace
VO	Výzkumná organizace
ZP	Zdravotní pojištění

PŘÍLOHY

Příloha A – Tabulky nákladového modelu

Příloha B – Organizační schémata

Příloha C – Případové studie zahraničních zkušeností s institucionálním zabezpečením hodnocení vědy

Příloha D – Srovnání základních parametrů analyzovaných zahraničních systémů

**Studie proveditelnosti institucionálního zajištění
navrhovaného systému hodnocení**

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

www.metodika.reformy-msmt.cz

Praha 2015