

NĚKTERÁ FAKTA A MÝTY O FINANCOVÁNÍ (ZEJMÉNA O TZV. INSTITUCI)

Poté, co se veřejnost seznámila s návrhem výdajů státního rozpočtu ČR na výzkum, vývoj a inovace (VaVal) na rok 2010 s výhledem na léta 2011 a 2012 připraveného s využitím nové metodiky alokace institucionální podpory (tzv. „kafemlejnu“), probíhají na všech úrovních poměrně vzrušené diskuse. Dosti často jsou přítom opakovaně prezentovány údaje, názory a klišé, které jsou velmi zavádějící až nesmyslné, a to i z kruhů, kde by člověk malou informovanost neočekával. Pokusím se zde pár věcí vyjasnit.

OD VÝZKUMNÝCH ZÁMĚRŮ K „INSTITUCIONÁLNÍ PODPOŘE“

Výzkumné záměry byly zavedeny v r. 1998 jako institucionální podpora a v případě AV ČR také v plné míře substituovaly veřejnou podporu, která byla AV ČR poskytována před jejich zavedením a která do té doby umožňovala základní existenci jejich pracovišť.

Pro vysoké školy (a posléze i pro výzkumné organizace zřízené podle obchodního práva) byly výzkumné záměry zavedeny jako nové nástroje podpory činností ve výzkumu a vývoji (VaV), nenahrazovaly žádnou dosavadní formu jejich podpory z veřejných prostředků, a byly tak ve své době pro tyto typy organizací vítaným příležením. Pochopitelně ale na ně tyto subjekty také vždy nahlížely jen jako na velké granty. Skutečná institucionální podpora se totiž dobře pozná podle toho, že pokud není instituci poskytnuta, instituce zaniká. V tomto smyslu byly výzkumné záměry institucionální podporou vždy pouze a výlučně pro pracoviště AV ČR a dosud nikdy pro žádnou jinou organizaci VaV.

AV ČR prokazatelně vždy podporovala navyšování veřejných výdajů na VaV pro VŠ a další výzkumné organizace. To, že navyšování veřejné podpory pro tyto partnery v oblasti VaV bylo realizováno formou výzkumných záměrů, bylo však z dnešního pohledu (a to nejen z pohledu AV ČR, ale z pohledu celého systému VaVal v ČR) kruciólní chybou: byla tak navozena situace, kdy **výzkumné záměry představovaly fakticky zcela rozdílné kategorie podpory pro pracoviště AV ČR, pro fakulty VŠ a pro další výzkumné organizace, zatímco z pohledu legislativy šlo o kategorii jedinou.**

Symptomatickým projevem této disparity bylo hodnocení výzkumných záměrů v r. 2004, zejména pak nevydařené meziřezortní hodnocení a jeho doslova zpackaná implementace. Tím, že MŠMT některým fakultám VŠ výzkumný záměr neudělilo (tj. snížilo tuto formu podpory na nulu), fakticky legitimizovalo povahu tohoto nástroje coby pseudoúčelové podpory. (Poznamenejme, že žádná z takto postižených fakult nezanikla, ani nepřestala provádět VaV.) AV ČR tehdy s postiženými fakultami solidarizovala a podpořila je v jejich jednání o nápravě. K té také (různými nesystémovými kroky) v některých případech došlo.

Zákonem č. 110/2009 Sb. byl sice termín „výzkumné záměry“ v legislativě důsledně eliminován, byl však nahrazen termínem „institucionální podpora podle zhodnocení“. Toto přejmeno-

vání základní problém shora zmíněné dichotomie samozřejmě neřeší, ba naopak: rozpor mezi realitou a legislativním termínem byl petrifikován, přičemž „institucionální podpora“ stanovená podle „kafemlejnu“ dále devalvovala de facto na příspěvek každé organizaci, která vyprodukuje nějaký výsledek ve VaVal, uznaný Metodikou hodnocení VaV. Je jasné, že při tomto pojetí „institucionální podpory“ jsou znevýhodněny organizace, pro něž by tato podpora měla být skutečnou institucionální podporou, oproti těm, které zčásti pokryjí náklady na zajištění institucionálních funkcí z jiných výdajů.

CO JE „KAFEMLEJNEK“ A CO JE NA NĚM NEJHORŠÍ

Stručně připomínám, že navrhované drastické snížení rozpočtu AV ČR do r. 2012 na méně než polovinu rozpočtu v r. 2009 (které zatím zůstalo ve střednědobém výhledu výdajů ze SR na VaVal i po schválení státního rozpočtu vládou dne 29. 9. 2009) je výsledkem neblahého souběhu těchto okolností:

- V důsledku ekonomické krize bylo rozhodnuto o stagnaci celkového výdajového rámce ze SR na VaVal v letech 2010–2012 na úrovni r. 2009.
- Rada pro výzkum a vývoj (RVV) prosadila nové či posílené financování některých nástrojů podpory VaVal, aniž však dochází k původně plánovanému navyšování celkových výdajů na VaVal, které předpokládala Reforma systému VaVal. Mezi tyto nástroje patří zřízení Technologické agentury ČR (v r. 2012 plánováno 1,66 mld. Kč oproti 0 Kč v r. 2009), kofinancování operačních programů ze strukturálních fondů (v r. 2012 plánováno 1,40 mld. Kč oproti 0,13 mld. Kč v r. 2009) a kofinancování projektů rámcových programů EU (navýšení 2012/2009 o 0,44 mld. Kč). Dále se má výrazně zvýšit účelová podpora aplikovaného výzkumu (či spíše vývoje) v rámci kapitoly MPO (navýšení 2012/2009 o 1,04 mld. Kč). Posílit by se mělo účelové financování v rámci Grantové agentury ČR (zvýšení 2012/2009 o 1 mld. Kč); zároveň se ale sníží účelová podpora AV ČR celkem o 0,66 mld. Kč.

V důsledku opatření (a) a (b) se mezi lety 2009 a 2012 výrazně snižuje disponibilní částka na institucionální podporu (výzkumné záměry a rozvoj výzkumných organizací), a to přibližně o 3,15 mld. Kč (resp. o 2,10 mld. Kč s tím, že podpora specifického výzkumu na VŠ se přesunuje z institucio-

VÁNÍ AKADEMIE VĚD ONÁLNÍ PODPOŘE)

nální do účelové podpory) na výsledných asi 7,43 mld. Kč v r. 2012.

(c) Zbýlá zmenšená částka na institucionální podporu podle zhodnocení se počínaje rokem 2010 rozděluje postupným uplatňováním nové primitivní metodiky, „kafemlejnku“, která má dvě návazné složky, obě výrazně defektní:

(c1) Metodiku hodnocení výsledků VaV (dále jen Metodika), která se vyznačuje těmito vadami: (i) sčítá údaje o výsledcích VaV bez ohledu na oborové odlišnosti a bez ohledu na typ výzkumné aktivity, (ii) uvažuje balastní typy výsledků a výsledky špatně váží, takže fakticky preferuje kvantitu oproti kvalitě a znevýhodňuje vzájemnou spolupráci výzkumných organizací, a to i v mezinárodním měřítku, (iii) je monokriteriální, pracuje jen s údaji z minulosti a nebere v úvahu kritéria týkající se strategického rozvoje organizací a jejich dalších kvalitativních charakteristik směřujících do budoucnosti (zda výzkumná organizace operuje na hranici poznání, jak je technicky a přístrojově vybavena, jak je na tom s lidskými zdroji, jak se jeví její činnost relevantní v tuzemském i mezinárodním kontextu, jak je napojena na uživatelskou sféru atd.), které jsou ve všech hodnoceních v civilizovaném světě posuzovány metodou „peer review“.

(c2) Trojčlenkový algoritmus zakotvený v § 7 odst. (6) nové úpravy zák. č. 130/2002 Sb. Tento algoritmus zavádí přímou úměru pro veličiny, které nejsou v důsledku rozdílných režimů financování různých typů organizací vždy přímo úměrné. (Výše institucionální podpory se počítá přímo úměrně výsledkům VaV, přičemž VVŠ jich dosahují s využitím ještě dalších zdrojů, jak je ukázáno níže.)

Ač jsou na různých úrovních diskutovány hlavně závady Metodiky, je to právě trojčlenka v zákoně, která je pro AV ČR fakticky smrtící. (Pokud bychom přistoupili na princip Metodiky, pak samotné úpravy relativního vážení výsledků VaV by mohly AV ČR v úhrnu přinést odhadem 250 mil. Kč.) Hlavní problém je ten, že o zmenšující se částku institucionální podpory soupeří v převážné míře AV ČR s veřejnými VŠ. A zatímco pro AV ČR je tento typ podpory (vedle účelové podpory a vedle podpory na činnost AV ČR v plánované výši 567 mil. Kč pro r. 2012) jediným zdrojem veřejných prostředků, níže je ukázáno, že VVŠ využívají (rovněž vedle účelové podpory) pro produkci výsledků VaV výrazně i prostředky z jiných typů výdajů kapitoly MŠMT).

Institucionální podpora z výdajů na VaV rozdělována podle „kafemlejnku“ je pro AV ČR a VVŠ nástrojem výrazně rozdílné povahy. Pro AV ČR jde o jediný – a tudíž existenční – nástroj pro zajištění bazálních institucionálních funkcí a snižováním této podpory (které je v „kafemlejnku“ zakódováno) se AV ČR velmi brzy dostane pod kritickou hranici, kdy se začne snižovat schopnost ústavů ucházet se o účelové financování. Další navyšování účelové podpory na úkor institucionální tak AV ČR z principu nemůže usát. (Nemluvě o tom, že podmínky programů „aplikovaného vý-

zkumu“ jsou často nastaveny tak, že jejich dostupnost pro AV ČR zásadně omezují.) VVŠ tyto problémy nemají, protože (i) bazální provoz institucí pokrývají v podstatné části z jiných zdrojů a (ii) v algoritmu „kafemlejnku“ je tak pro ně a priori zakódováno zvyšování institucionální podpory dle hodnocení. (To, že jsou VVŠ podfinancovány pro výuku, je samostatný problém.)

JSOU VŠ VE VaV VÝKONNĚJŠÍ NEŽ AKADEMIE VĚD?

Pro podporu tvrzení, že VŠ jsou výkonnější než AV ČR, se např. často uvádí, že z celkové produkce ČR článků v impaktovaných časopisech registrovaných ve *Web of Science* pochází 37 % z AV ČR a 54 % z VŠ. Jde o souhrnná čísla za všechna pracoviště AV ČR a za všechny veřejné vysoké školy. (Pro účel výkladu tento jeden indikátor jako příklad zcela postačuje.) Je přitom naprosto nepochopitelné, že se nikdo nezabývá otázkami porovnání personálních kapacit a celkových veřejných výdajů vynaložených na produkci výsledků výzkumu a vývoje (VaV) ve zmíněných souborných entitách. Pro korektní posouzení výkonnosti výzkumných organizací (respektive jejich souborů) musí být rozhodující právě porovnání s ohledem na jejich personální kapacity a použité náklady.

1. Porovnání AV ČR a VŠ s ohledem na personální kapacity

Podle údajů ČSÚ (citovaných sekretariátem RVV) pracovalo v r. 2007 v institucionálně podporovaných výzkumných organizacích 15 312 přepočtených („full-time equivalent“, FTE) výzkumných pracovníků, z toho v AV ČR 3258 výzkumníků, na VŠ 8664 výzkumníků (zdůrazněme, že jde o přepočtenou kapacitu 100 procenty věnovanou činnosti ve VaV, tedy již nijak nerozptylovanou výukou) a v resortním výzkumu 3390 výzkumníků. (Nejčerstvější data ČSÚ z července 2009 uvádějí pro AV ČR v r. 2007 celkem 4536 FTE přepočtených výzkumných pracovníků, zatímco číslo pro VŠ zůstává stejné; AV ČR uvádí ve Výroční zprávě za r. 2007 průměrný přepočtený počet vysokoškolsky vzdělaných pracovníků výzkumných útvarů 4255). Pokud tedy vysoké školy dosahují při zhruba dvojnásobném počtu FTE výzkumníků (v roce 2007 činil tento poměr VŠ/AV $3258/8664 = 2,66$, resp. v nejméně příznivém případě pro AV ČR $4536/8664 = 1,91$) o polovinu vyššího celkového objemu výsledků, nesvědčí to v žádném případě o nízké výkonnosti AV ČR, ba naopak: je-li např. poměr uvedeného typu výsledků VŠ/AV roven $54/37 = 1,46$, pak, vztaženo na jednoho FTE přepočteného výzkumníka, je **výkonnost výzkumníků VŠ** jen $1,46/2,66 = 0,55$ (resp. $1,46/1,91 = 0,76$), tj. 55 %, resp. **maximálně 76 % výkonnosti výzkumníků AV ČR**. Ještě je možno dodat, že pokud bychom uvažovali HC výzkumníky (tj. fyzické osoby, tzv. „headcount“), pak je podle posledních údajů ČSÚ poměr výzkumných pracovníků VŠ/AV roven $18\,668/57\,35 = 3,26$; v tomto vyjádření by výkonnost VŠ činila $1,46/3,26 = 0,45$ výkonnosti AV ČR.

Z uvedených údajů plyne, že pro porovnání výkonnosti VŠ a AV ČR vztažené na jednoho FTE přepočteného výzkumníka je nutné každý agregátní ukazatel výkonnosti normalizovat koeficientem (nejméně) 1,91.

Dále je třeba zdůraznit, že k celkovému počtu dosažených výsledků VŠ navíc významně přispívá asi 20 000 studentů doktorských studijních programů (DSP) na VŠ, kteří se však neobjevují ve zmíněných pracovních statistikách a údajích ČSÚ, zatímco studenti doktorských programů školení na pracovištích AV ČR (asi 2150 doktorandů) jsou svými částečnými úvazky zahrnuti do celkového počtu pracovníků vykazovaného v těchto statistikách Akademií věd.

2. Porovnání AV ČR a VŠ s ohledem na vynaložené náklady z veřejných prostředků

Vycházíme z předpokladu, že AV ČR a VVŠ měly dosud přibližně stejné šance i souhrnnou úspěšnost v soutěžení o úče-

lové financování, tj. granty a projekty, a to jak tuzemské, tak i mezinárodní a zahraniční. Efekt tohoto typu podpory není pro to v dalším srovnání uvažován.

Všechna dosavadní zjednodušená (a rovnou řekneme: velmi zavádějící) porovnání vycházejí ze skutečnosti, že institucionální podpora VVŠ formou výzkumných záměrů byla v uplynulých letech nižší než stejná forma podpory AV ČR (a zdůrazňuje se, že přitom VVŠ dosáhly většího objemu kvalitních výsledků v již zmíněném poměru 54/37). To je pravda, **ale:**

2.1 VVŠ využívají k tvorbě výsledků VaV mimo výzkumné záměry rovněž výdaje na specifický výzkum (více než 1040 mil. Kč ročně). Od r. 2005 je celková institucionální dotace výzkumu na VŠ, tedy součet výzkumných záměrů a specifického výzkumu v rámci výdajů SR na VaV, trvale vyšší než odpovídající dotace na výzkumné záměry v AV ČR. Situaci detailně ilustruje následující tabulka:

Institucionální podpora (tis. Kč)	2005	2006	2007	2008	2009
VZ AV ČR	3 428 035	3 514 226	3 573 190	3 946 516	4 262 237
VZ VVŠ	2 426 402	2 490 941	3 109 088	3 119 186	3 368 721
specifický výzkum VVŠ	1 044 227	1 044 227	1 044 227	1 044 227	1 047 356
VZ + spec. výzkum VVŠ	3 470 629	3 535 168	4 153 315	4 163 413	4 416 077

2.2 VVŠ využívaly a využívají k podpoře tvorby výsledků VaV následující toky veřejných výdajů mimo výdajů ze SR na VaV:

○ Významnou část příspěvků a dotací z kapitoly MŠMT, které např. v r. 2007 činily (po odečtení dotací z výdajů na VaV) celkem 20 295 mil. Kč.

Z toho: ● tzv. příspěvek ve výši 18 086 mil. Kč zahrnuje mj. studijní programy a s nimi spojenou tvůrčí činnost /normativy/ (15 853 mil. Kč), stipendia studentů DSP (739 mil. Kč) a kapitálové příspěvky (367 mil. Kč); ● tzv. dotace ve výši 2208 mil. Kč zahrnuje mj. tzv. Rozvojové programy (1225 mil. Kč, z toho 402 mil. Kč kapitálové) a Fond rozvoje vysokých škol (361 mil. Kč, z toho 251 mil. Kč kapitálové);

Z uvedených prostředků VVŠ: ● nepochybně hradí podstatnou část nákladů na výstavbu a správu výzkumných staveb a zařízení, na pořízení nákladných přístrojů pro VaV a na základní provoz (energie apod.). (Připomeňme, že AV ČR dosud musí všechny tyto typy nákladů hradit z institucionální podpory v rámci výdajů ze SR na VaV.); ● evidentně hradí náklady na výše zmíněných asi 20 000 studentů DSP; ● evidentně hradí náklady na studenty bakalářských a magisterských programů, kteří rovněž přispívají k tvorbě výsledků VaV; ● prokazatelně hradí podstatnou část mezd výzkumných ka-

pacit na VVŠ. Je s podivem, že nikdo z „odborníků“ na financování VaV, kteří prosadili současný model alokování institucionální podpory VaV, se nezajímali o to, z jakých zdrojů jsou placeny mzdy (jak ukázáno výše, ve srovnání s AV ČR přibližně dvojnásobného počtu) výzkumníků na VVŠ, když institucionální podpora ve výdajích na VaV je srovnatelná a když průměrné výdělky na předních vysokých školách jsou zároveň výrazně vyšší než v AV ČR. Odpověď na tuto otázku lze nalézt ve Výroční zprávě o hospodaření VVŠ za r. 2007 (v tabulce), která uvádí, že z výdajů na VaV kapitoly 333 MŠMT (tj. z výzkumných záměrů) bylo placeno celkem 3741 zaměstnanců a z různých ostatních zdrojů na VaV (účelových apod.) bylo placeno dalších 1017 zaměstnanců VVŠ. Po odečtení těchto čísel od výše uvedeného celkového počtu 8664 FTE přepočtených výzkumných pracovníků (8664 – 3741 – 1017 = 3906) dostaneme, že **na VVŠ pracuje celkem kapacita minimálně 3906 FTE přepočtených výzkumníků, kteří jsou placeni ze SR z výdajů jiných, než jsou výdaje na VaV.** (Přitom 3906 je minimum, protože (3741 + 1017 = 4758) je počet zaměstnanců VaV, nikoli jen FTE přepočtených výzkumníků.) Poznamenejme, že tato kapacita výzkumníků placených na VVŠ z výdajů SR mimo výdajů na VaV je sama o sobě **srovnatelná s celou kapacitou FTE výzkumníků AV ČR;** ● v některých přípa-

dech financujících z veřejných výdajů mimo výdajů ze SR na VaV programy ke stimulaci vědecké, výzkumné a vývojové činnosti.

K tomu je nutné poznamenat, že AV ČR dostává prostředky ze SR výhradně formou dotace (tj. na určitý účel a na konci roku je musí vypořádat). Jak zmíněno výše, VVŠ dostávají větší část prostředků formou příspěvku, který umožňuje mnohem volnější zacházení s prostředky (přelévání do jiných aktivit apod.).

○ **Prostředky ze strukturálních fondů, zejména z ESF.**

Již v minulém finančním období 2004–2006 se VVŠ výrazně podílely na využívání strukturálních fondů z ESF (European Social Fund). V Praze to byl JPD 3, na který šlo za uvedené tři roky celkem (při kurzu 26 CZK/EUR) 2852 mil. Kč (z toho 1529 z ESF, zbytek SR); mimo Prahu pak zejména OP RLZ (Rozvoj lidských zdrojů), na který šlo celkem 10 983 mil. Kč (z toho 8289 z ESF, zbytek SR).

V současném finančním období 2007–2013 se (vedle OP Výzkum a vývoj pro inovace a OP Praha – Konkurenceschopnost) VVŠ podílejí na využívání strukturálních fondů i v rámci OP Vzdělávání pro konkurenceschopnost a OP Praha – Adaptabilita.

2.3 Naopak: AV ČR podporuje terciární vzdělávání na VVŠ z výdajů AV ČR na VaV (dosud z výzkumných záměrů)

V roce 2007 bylo na pracovištích AV ČR školeno 2154 studentů DSP v prezenční, kombinované a distanční formě studia. Finanční příspěvek (v roce 2007 činil průměrný normativ na studenta asi 60 tis. Kč) na tyto studenty zůstává na VVŠ, na pracoviště AV ČR nejsou převáděny ani prostředky na podporu specifického výzkumu. Toto lze vyčíslit částkou asi 150 mil. Kč (při průměrných nákladech na studenta asi 70 tis. Kč). Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem a k přímému zapojení doktorandů do výzkumných programů ústavů AV ČR jsou studenti DSP současně i zaměstnanci pracovišť AV ČR. Náklady s tím spojené (mzdy a další provozní prostředky) lze kvalifikovaně odhadnout na 310 mil. Kč ročně (jde o odhad podle normativů MŠMT).

Uskutečňování doktorských studijních programů a vychovávání vědeckých pracovníků (ve spolupráci s vysokými školami) ukládá pracovištím AV ČR § 13 písm. e) zákona č. 283/1992 Sb., o Akademii věd České republiky. Pracoviště AV ČR musí hradit náklady na tuto činnost rovněž z institucionální podpory VaV (dosud z výzkumných záměrů).

ZÁVĚRY

VVŠ produkují ve srovnání s AV ČR přibližně 1,5krát větší celkový objem zhodnocených kvalitních výsledků ve VaV. Disponují však přibližně dvakrát větší kapacitou FTE („full time“ equivalent) přepočtených výzkumníků, takže jejich výkonnost,

vztažená na jednoho výzkumníka, je na úrovni 75 % výkonnosti pracovníků AV ČR.

Pokud jde o výkonnost vztaženou na náklady využitě pro produkci výsledků VaV, je rozdíl v agregované výkonnosti mezi porovnávanými entitami v neprospěch VVŠ patrně ještě podstatně vyšší. Kvalifikovaný odhad (viz výše) ukazuje, že VVŠ využívají k podpoře produkce výsledků VaV – vedle jim poskytovaných institucionálních výdajů ze SR na VaV – ještě navíc další částku zhruba stejné velikosti z veřejných prostředků jiných, než jsou výdaje ze SR na VaV. Jinými slovy, VVŠ využívají k tvorbě výsledků VaV z veřejných financí částku přibližně dvakrát větší, než je institucionální podpora VVŠ v rámci výdajů ze SR na VaV. Toto číslo není překvapivé, naopak je v souladu s kapacitou přepočtených FTE výzkumníků na VVŠ.

Při použití metody „kafemlejnku“ pro stanovení výše institucionální podpory výzkumným organizacím podle hodnocení vede uvedená skutečnost k výrazné distorzi, protože do trojčlenky kodifikované v § 7 odst. 6 zák. č. 130/2002 Sb. se dosazují údaje, mezi nimiž neplatí přímá úměra. Důsledkem je, že výpočet institucionální podpory dle tohoto algoritmu pak fakticky pro všechny výzkumné organizace kromě VVŠ konverguje v horizontu několika let k nule.

Jakýkoli smysluplný model financování institucí VaV v ČR musí vzít shora uvedené údaje v úvahu. Jde pouze o korektnost algoritmu, o nic jiného.

Dovolím si poznamenat, že vyšší výkonnost AV ČR v agregovaném vyjádření ve srovnání s VVŠ (jak v porovnání personálním, tak i ekonomickém) rovněž není překvapující. AV ČR se již podrobila šesti komplexním hodnocením (z toho čtyřem s využitím mezinárodních expertních panelů), na jejichž základě bylo postupně 22 pracovišť bez náhrady zrušeno a 23 ústavů při různé míře redukce sloučeno do 10 pracovišť; hodnocení byla rovněž pravidelně využita k diferencování podpory pracovišť. Výzkumní pracovníci se podle Kariérního řádu AV ČR musí podrobovat periodickým atestacím, přičemž velká většina jich má smlouvy na dobu určitou.

Agregované indikátory samozřejmě neříkají nic o jednotlivých ústavech, školách a fakultách. Mezi pracovišti AV ČR je patrně v důsledku popsaných čistých procedur rozptýl v kvalitě nižší než mezi jednotlivými VVŠ a fakultami. Samotná Univerzita Karlova má pak mezi VVŠ výsadní postavení a její fakulty mohou být v produktivitě vzorem. ■

*KAREL AIM,
člen Akademické rady*