

### **Kontrolní závěry NKÚ z kontrolní akce č. 15/27 „Peněžní prostředky státu určené na účelovou podporu výzkumu a vývoje prostřednictvím rozpočtové kapitoly Technologická agentura České republiky“ – Stanovisko TA ČR vč. opatření.**

Kontrolní akce č. 15/27 s názvem „Peněžní prostředky státu určené na účelovou podporu výzkumu a vývoje prostřednictvím rozpočtové kapitoly Technologické agentury České republiky“ probíhala v období od srpna 2015 do února 2016, přičemž cílem kontroly bylo vynakládání účelových prostředků TA ČR, a rovněž postupy příjemců vybraných projektů. Kontrola NKÚ se zaměřila na počáteční vývojovou fázi poskytování programové podpory, konkrétně bylo kontrolováno období od roku 2011 do roku 2014, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující. Předmětem kontroly byly účelově určené prostředky poskytnuté v rámci programů TA ČR ALFA a CENTRA KOMPETENCE.

TA ČR tuto kontrolu uvítala, jelikož prověřila nastavení mechanismů implementace po šesti letech od vzniku agentury a v principu potvrdila správnost zaměření i fungování v oblasti podpory aplikovaného výzkumu v ČR a zároveň poukázala na potenciální slabá místa systému poskytování podpory VaVal v této oblasti a tím přispěla k dalšímu zlepšení její činnosti. Kontrola a kontrolní aktivita v této oblasti je pro TA ČR důležitým procesem k prověření nastavených mechanismů.

I z pravidelných ročních zpráv Kontrolní rady TA ČR, předkládaných Poslanecké sněmovně k projednání je patrné, že podstatná část zjištění, uvedených v Kontrolních závěrech NKÚ, byla v daném čase odhalena, či zjištěna vlastními kontrolními mechanismy, přičemž postupně byl napravován systém administrace a rozhodovací procesy související s poskytováním účelové podpory.

Je vhodné na tomto místě také uvést, že TA ČR byl v návaznosti na nástup nového předsedy Petra Očka a následně zejména na usnesení vlády č. 477/2016 podroben auditu činnosti, jehož závěry přinesly další podněty k optimalizaci řídicího a kontrolního systému administrace poskytování finanční podpory z veřejných zdrojů, a stejně tak audit upozornil na další oblasti pro zlepšování činnosti TA ČR. Tyto oblasti budou dále řešeny i v souvislosti se závěry kontroly NKÚ. Bude dále proveden procesně-personální audit, který posoudí zejména personální zajištění činností TA ČR ve vztahu k plnění svěřených úkolů a s ohledem na závěry provedených kontrol a auditů.

Kontrolní závěry NKÚ jsou v souladu se zjištěními vnitřních kontrolních mechanismů. Opatření ze strany TA ČR však nejsou v kontrolních závěrech oproti podrobnějšímu protokolu z kontroly, adekvátně zaznamenána, TA ČR se proto prostřednictvím tohoto dokumentu vyjadřuje k jednotlivým kontrolním zjištěním a v návaznosti na ně přijatým opatřením takto:

## **1. První veřejná soutěž programu ALFA nebyla transparentní**

V kontrolním závěru se uvádí, že uchazečům nebyly při vyhlášení soutěže sděleny prahové a maximální hodnoty počtu bodů, které mohli obdržet, přičemž nedosažení prahových hodnot počtu bodů mohlo být důvodem k nedoporučení projektu.

Tyto prahové hodnoty sice nebyly známy uchazečům, ale byly stanoveny a známy hodnotitelům, kteří je při hodnocení využili. TA ČR zároveň učinila veškerá opatření, aby nedošlo k úniku těchto informací, a ani žádná skutečnost nenasvědčuje tomu, že by některý z uchazečů takovými informacemi disponoval. V každé z dalších veřejných soutěží bodové a prahové hodnoty byly vždy předem zveřejněny při vyhlášení veřejné soutěže z důvodu větší transparentnosti. První veřejná soutěž programu ALFA byla vyhlašována jako první soutěž agentury na počátku její existence, a s naprosto minimálními personálními kapacitami.

Podjatost členů hodnoticích orgánů je ošetřena zákonem č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z veřejných prostředků (dále jen „ZPVV“), který v § 21 odst. 1 věta třetí stanoví, že „členové komise pro přijímání návrhů projektů nesmí být ve vztahu k předmětu veřejné soutěže ve výzkumu, vývoji a inovacích nebo k uchazečům podjatí, zejména se nesmí podílet na zpracování návrhu projektu, nesmí mít osobní zájem na rozhodnutí o poskytnutí podpory určitému projektu a s uchazeči je nesmí spojovat osobní, ani pracovní či jiný poměr“, přičemž § 21 odst. 4 stanoví obdobné použití tohoto ustanovení i pro členy odborného poradního orgánu. Činnost odborného poradního orgánu se řídí vnitřním předpisem TA ČR RAD-02 Statut a jednací řád odborného poradního orgánu, který byl v první verzi vydán s účinností k 14. 3. 2013.“

V případě členů ostatních orgánů, které se účastní hodnocení návrhů projektů, platí vyloučení z projednávání daného návrhu projektu v případě podjatosti. Vyloučení z projednávání v případě podjatosti je zakotveno do jednacích řádů těchto orgánů a je v praxi důsledně uplatňováno.

Do budoucna se bude TA ČR dále věnovat oblasti hodnocení projektů s cílem maximalizovat jeho efektivnost, transparentnost a objektivitu. V souladu s nastavením fungování obdobných agentur v inovačně vyspělých zemích (které zmiňuje i kontrolní protokol NKÚ) má agentura v úmyslu do budoucna posílit mezinárodní aspekty hodnocení projektů v klíčových programech a zejména posílit interní odborné kapacity pro hodnocení a management projektů. Tato opatření povedou k větší nezávislosti i odbornosti hodnocení, avšak vyžadují adekvátní kapacity. Jak je patrné ze srovnání obdobných agentur, které je uvedeno v kontrolní zprávě NKÚ, jsou počty interních pracovníků věnujících se odbornému posuzování projektů v inovačně vyspělých zemích výrazně vyšší. O adekvátním nastavení kapacit agentury ve vazbě na upravený systém hodnocení o prvek interních expertů a mezinárodního hodnocení bude pak dále jednáno se zástupci Úřadu vlády-Sekce VaVal a ministerstva financí.

Potenciální řešení problému hrozící podjatosti a střetu zájmů by rovněž bylo využití zahraničních hodnotitelů v některých případech, kdy Česká republika nedisponuje dostatečným počtem odborníků v dané oblasti.

## **2. Hodnocení projektů ve čtvrté veřejné soutěži nebylo transparentní**

Podle kontrolního závěru poradní orgány navyšovaly bodové hodnocení některých projektů, které provedli oponenti a zpravodajové, aniž by důkladně odůvodnily tuto změnu. Tím došlo zároveň k jejich posunu z oblasti projektů nedoporučených k podpoře do oblasti projektů k podpoře určených. V otázce dostatečného odůvodnění změn bodového hodnocení návrhů projektů radou programu byl tento požadavek posílen důraznějším zakotvením ve vnitřních předpisech TA ČR, které se vztahují k hodnocení návrhů projektů. Možnost změnit bodové ohodnocení přiřazené oponenty je omezena (do výše 10 %), a je vždy vázána na řádné zdůvodnění takové změny. Systém bude prověřen z hlediska užití dobré praxe a po jeho potvrzení by se již taková situace opakovat neměla.

Rovněž je třeba zmínit, že takové změny provádí nezávislý odborný poradní orgán, který rozhoduje objektivně a nepodjatě. TA ČR klade značný důraz na zajištění objektivního a nepodjatého hodnocení, jak je uvedeno dále.

Agentura se bude nastavení procesů v oblasti hodnocení projektů dále věnovat ve smyslu uvedeném již v bodě 1.

TA ČR se rovněž velmi intenzivně věnuje otázce eliminace potenciálního střetu zájmů oponentů i členů hodnoticích orgánů. V březnu roku 2014 TA ČR vnitřně analyzovala definiční znaky střetu zájmů, a nastavila systém výběru interních hodnotitelů tak, aby nedocházelo ani k potenciálnímu střetu zájmů. Z této analýzy vychází i znění smluv s externími hodnotiteli v části týkající se střetu zájmů.

Hodnotitelé jsou povinni oznámit potenciální střet zájmů, i riziko pochybnosti o nepodjatosti hodnotitele, přičemž tyto povinnosti vyplývají přímo ze smluv uzavíraných s externími hodnotiteli. Tito hodnotitelé jsou povinno rovněž hlásit jakékoliv pokusy o ovlivnění hodnoticího procesu.

V srpnu roku 2014 byl spuštěn webový formulář, kde je možné hlásit jakákoliv jednání, u nichž má oznamovatel podezření na korupční jednání. Toto opatření, stejně jako další, vyplývá z protikorupční strategie TA ČR 2014–2017 a každoročního akčního plánu.

Hodnotitelé jsou ke každé veřejné soutěži proškoleni formou seminářů, od roku 2013 procházejí e-learningovými vzdělávacími aktivitami TA ČR, kde je kladen důraz na to, aby hodnotitelé byli schopni rozpoznat a identifikovat rizikové faktory, které je vylučují z hodnocení konkrétního návrhu projektu, a zakládají povinnost oznámit takové skutečnosti TA ČR. Od roku 2015 bylo vzdělávání hodnotitelů rozšířeno o online prezentace.

Na počátku jednání hodnoticích orgánů jsou členové orgánů konfrontováni se seznamem uchazečů tak, aby mohli včas deklarovat potenciální střet zájmů.

Jedním z pilířů nezávislého hodnocení návrhů projektů je závazek mlčenlivosti hodnotitelů o skutečnostech, které se dozvěděli v souvislosti s činností vykonávanou pro TA ČR, a to včetně informace o výkonu takové činnosti v případě oponentů. Toto opatření eliminuje možnost vnějšího ovlivnění, v důsledku obtížnějšího adresování rizikového chování subjektů usilujících o ovlivnění.

Proces Správa oponentů a externích hodnotitelů byl do procesního modelu implementován v listopadu 2015, a to již na základě rozsáhlých zkušeností.

Nástrojem zajištění transparentnosti hodnocení projektů je rovněž správa databáze externích hodnotitelů. Databáze se vyvíjela v podstatě od samého počátku existence organizace. Externí hodnotitelé jsou vybíráni nejen na základě shody odbornosti s požadavky daného posouzení, ale rovněž je prostřednictvím elektronických databází provedena kontrola střetu zájmů, a to na základě shody IČ zaměstnavatele a uchazeče, případně dalších veřejně dostupných informací. V rámci projektu Sektorové služby (červen 2014 – říjen 2015), který byl realizován prostřednictvím programu Lidské zdroje a zaměstnanost, bylo pilotně ověřeno využití interních hodnotících kapacit, které jsou standardem ve většině zemí západní Evropy. Výsledky pilotního ověření byly velmi dobré, nicméně z kapacitních důvodů nebylo možné mechanismus dosud implementovat.

Z uvedeného je zřejmé, že TA ČR věnuje značnou pozornost transparentnosti hodnocení projektů a od roku 2014, kdy bylo prováděno hodnocení 4. veřejné soutěže programu ALFA, byla přijata celá řada dalších opatření.

Zaměstnanci TA ČR jsou od roku 2013 vázáni etickým kodexem, který byl vytvořen na základě vzorového etického kodexu veřejné správy, v současné době TA ČR připravuje obdobu tohoto etického kodexu i pro členy orgánů TA ČR.

### **3. U TA ČR byly zjištěny nedostatky ve smlouvách o poskytnutí účelové podpory**

NKÚ zejména poukazuje na pozdní uzavírání smluv. Smlouvy o poskytnutí podpory jsou uzavírány po doložení podkladů od podpořené organizace a ostatních účastníků projektu. V mnoha případech je lhůta pro doložení nedostatečná, protože příjemci podklady připravují až po vydání rozhodnutí. Příjemce není ochoten zpravidla investovat další finanční a časové zdroje bez informace o podpoření či o nepodpoření konkrétního projektu. Důvodem pozdního uzavírání je také opakovaný zákonný požadavek o prokázání některých kvalifikačních kritérií (např. bezúhonnost).

Problematická je rovněž personální kapacita TA ČR, která je, jak vyplývá ze závěrů auditu činnosti TA ČR nedostatečná v porovnání s počty návrhů projektů, uzavíraných smluv, běžících projektů, i s objemem administrovaných prostředků.

Co se týče neúplnosti smluv, tato situace nemůže již v budoucnu nastat, jelikož napříště jsou schváleným návrhem projektu závazné parametry řešení projektu, znění ve smlouvách bylo upraveno na základě podnětů, které vyplynuly z kontroly NKÚ.

Co se týče projektů, které měly obsahovat celý návrh projektu, ale neobsahovaly jej, jednalo se o chybu, která vznikla ještě před lepším zformalizováním procesu uzavírání smluv, a jednalo se o chybu administrativní. S ohledem na již zmíněnou personální kapacitu bylo třeba implementovat procesní řízení jednotlivých činností, což eliminuje systémové nedostatky generující administrativní pochybení i za takto nízkého počtu osob administrujících proces uzavírání smluv. Přes tato administrativní

pochybení nikdy nedošlo ke zpochybnění obsahu smlouvy ze strany TA ČR či příjemců.

Závazné parametry jsou v současné době automaticky generovány informačním systémem.

K pozdnímu poskytování podpory TA ČR uvedla, že podpora je vždy vyplácena tak, aby nebyly ohroženy veřejné prostředky. Existuje řada důvodů, spočívajících v nesplnění podmínek a povinností ze strany příjemců, které vedou k neproplacení podpory. Podpora je tak uvolněna z účtu poskytovatele až za splnění veškerých podmínek (tj. zákonných i smluvních).

Potenciální rozpory mezi pravidly stanovenými ve smlouvě o poskytnutí podpory, všeobecných podmínkách, příručkách, vnitřních předpisech, případně v dalších dokumentech, byly do budoucna vyřešeny lepší provázaností jednotlivých dokumentů. Vnitřní předpisy jsou navázány na procesní model, příručky jsou již vydávány pouze jako náповěda k aplikacím informačního systému a konzistenci vnitřních předpisů, všeobecných podmínek a smlouvy zajišťuje jednak implementované procesní řízení, a jednak ustavení role garanta vnitřních předpisů.

Agentura se bude procesům administrace projektů dále věnovat s cílem jej dále zefektivnit. Využity budou závěry kontrolního protokolu NKÚ i závěry procesního a personálního auditu, které jsou nyní v agentuře připraveny právě s cílem zajistit maximálně efektivní, transparentní a objektivní procesy administrace projektů.

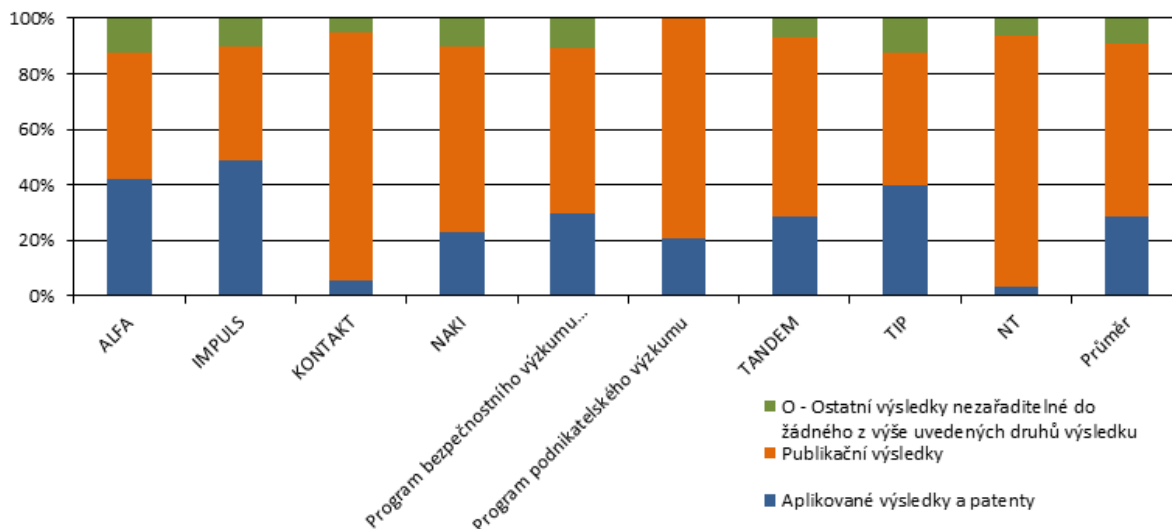
#### **4. Velkou část dosažených výsledků projektů v programu ALFA tvoří výsledky publikační**

Program vždy stanoví druhy výsledků tímto programem vyžadované a podporované. Hlavní výsledky projektu musí být programem podporované výsledky. Jedná se vždy o výsledky aplikovatelné. Publikační výsledky jsou výsledky nad rámec těchto hlavních výsledků a proto nejsou relevantní pro plnění indikátorů programu.

Technologická agentura ČR tedy cíleně podporuje ve svých programech schválených vládou vždy pouze aplikovatelné výsledky a pouze tyto jsou přímo hodnoceny v rámci realizace podpořených projektů a jejich hodnocení po ukončení. Současně TA ČR po tři roky od ukončení financování projektů dohlíží na uplatnění dosažení výsledků v praxi. Veškeré projekty podpořené TA ČR tak vždy prokazatelně končí alespoň jedním aplikovatelným výsledkem a podle toho jsou projekty také hodnoceny. Jakékoliv další výstupy či výsledky, včetně publikačních, jsou pouze možným doplňkovým atributem při hodnocení.

Dále je třeba uvést, že skladba výsledků se nijak neliší od skladby výsledků jiných poskytovatelů podpory aplikovaného výzkumu, jak dokazuje následující graf.

Struktura výsledků dosažených ve vybraných programech, ISVAV, 5.2.2016, relativně



Nicméně agentura bude dále usilovat o minimalizaci rizik nedosažení přínosů projektů a to ve vazbě na systémová opatření definovaná aktualizovanou Národní politikou VaVal. V návaznosti na vyhodnocení dosavadního fungování programů agentury a zejména implementace výsledků v praxi budou navržena další opatření v této oblasti.

TA ČR vítá závěr NKÚ, že k efektivnějšímu systému poskytování podpory v oblasti aplikovaného výzkumu by napomohlo zavedení nových finančních nástrojů – například zvýhodněných úvěrů, záruk či podpory rizikového kapitálu. V této oblasti bude dále komunikovat s relevantními institucemi, zejména zástupci ČMZRB a Národního inovačního fondu. Pokud dojde k legislativní úpravě, která explicitně umožní finanční nástroje v oblasti VaV, bude TA ČR spolupracovat na takových úpravách svých programů, které v relevantních oblastech využití finančních nástrojů umožní.

Za významnou je považována aktivní komunikace zejména s potenciálními příjemci, zejména pak v oblasti malých a středních podniků s inovačním potenciálem. Jak ukazuje kontrolní zpráva NKÚ, malé a střední podniky jsou prozatím do projektů v rámci programů TA ČR zapojeny méně než je průměr u srovnatelných agentur v inovačně vyspělých zemích. Vyšší podpora inovativních MSP může být zajištěna jednak vhodným nastavením programů podpory a jednak také právě aktivnější komunikací s potenciálními příjemci v daném regionu.

Také tyto podněty budou dále rozpracovány v návaznosti na kontrolní závěry NKÚ a výsledky auditů agentury v souladu s hlavními cíli a procesy agentury, včetně adekvátního nastavení kapacit na tyto činnosti, a následně budou dále projednány s Úřadem vlády-Sekcí VaVal a ministerstvem financí (ve vztahu k personálním kapacitám).

## 5. TA ČR důsledně nevyžadovala včasné uzavírání smluv o využití výsledků

Od roku 2014 je ve všeobecných podmínkách uvedena možnost předložit čestné prohlášení pouze pro případ, kdy příjemce je jediným uživatelem výsledků. Tento postup je v souladu s původním § 11, který obsahoval úpravu Smlouvy o využití výsledků. Již od roku 2013 je předložení smlouvy o využití výsledků vyžadováno společně se závěrečnou zprávou z řešení projektu (čímž není dotčena podmínka uzavření této smlouvy před ukončením řešení projektu).

V ojedinělých případech docházelo k pozdnímu uzavírání smlouvy o využití výsledků nebo k jejímu neuzavření, a nereagování na tuto skutečnost ze strany TA ČR, a to vzhledem k šíři agendy realizace projektů, která zahrnuje celý životní cyklus projektu od podpisu smlouvy po formální ukončení projektu. Dále je třeba přihlídnout k administrativní náročnosti celého procesu ve vztahu k objemu administrovaných projektů a finančních prostředků, a k personálním kapacitám agentury.

## **6. K otázce porušení rozpočtové kázně některými příjemci**

TA ČR započala na konci roku 2012 s implementací procesního řízení, což zahrnuje popis klíčových procesů organizace, včetně kontrolních a nápravných mechanismů. V současné době jsou již všechny kontrolní procesy implementovány a zajišťují efektivní kontrolu čerpání veřejných prostředků ve smyslu § 13 ZPVV.

Výkonnost těchto procesů je pravidelně vyhodnocována a jsou přijímána opatření na zefektivnění těchto procesů, rovněž jsou kontrolní procesy zlepšovány implementací zkušeností z činnosti TA ČR, a reflektují stanoviska dotčených orgánů (např. generální finanční ředitelství, Ministerstvo financí ČR). Ve všeobecných podmínkách jsou detailně rozpracovány sankční mechanismy jako důsledky porušení podmínek poskytnutí podpory, a to jak ve smyslu smluvních pokut, tak i odvodů za porušení rozpočtové kázně.

Sám Nejvyšší kontrolní úřad v Protokolu o kontrole v kapitole 2.1. Interní předpisy TA ČR k veřejným soutěžím v programech alfa a Centra kompetence konstatoval postupné zvyšování kvalitativní úrovně, spočívající v úplnosti, detailnosti i přehlednosti předpisů.

Ke konkrétním kontrolním závěrům kontroly u jednotlivých příjemců se nemůže TA ČR vyjádřit, jelikož nezná detailní výsledky kontrolní činnosti NKÚ u těchto příjemců. Tuto možnost nemá ze zákona, a to dle § 26 odst. 1 ve spojení s § 30 odst. 2 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

Z 8 projektů, u nichž NKÚ zjistilo pochybení, provedl TA ČR u 3 projektů v letech 2012 - 2015 kontrolu na místě. V jednom případě bylo zjištěno podezření z porušení rozpočtové kázně. Toto podezření bylo oznámeno místně příslušnému finančnímu úřadu v souladu s § 25 odst. 4 zákona č. 255/2012 sb., o kontrole (kontrolní řád). Ostatním projektům, u kterých byla provedena kontrola NKÚ, bude TA ČR věnovat zvýšenou pozornost, a na základně interního vyhodnocení situace bude přikročeno k dalším opatřením. TA ČR je rovněž připravena zpřístupnit ÚV ČR závěry z kontrol, které předává pravidelně MF ve smyslu § 22 odst. 2 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole.

