

RAČUNSKO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE



Porevizijsko poročilo

Popravljalni ukrepi
pri izvajanju Lizbonske strategije

Poslanstvo

Računsko sodišče pravočasno in objektivno obvešča javnosti o pomembnih odkritjih revizij poslovanja državnih organov in drugih uporabnikov javnih sredstev ter svetuje, kako naj državni organi in drugi porabniki javnih sredstev izboljšajo svoje finančno poslovanje.

Porevizijsko poročilo

**Popravljalni ukrepi
pri izvajanju Lizbonske strategije**

1. UVOD

V revizijskem poročilu o načrtovanju in spremljanju izvajanja Lizbonske strategije na področju raziskav in razvoja¹ je Računsko sodišče Republike Slovenije Službi Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve, Ministrstvu za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo ter Ministrstvu za gospodarstvo izreklo mnenje, da niso bili vzpostavljeni ustrezni pogoji za doseganje rezultatov in ciljev programov reform Lizbonske strategije na področju raziskav in razvoja v obdobju od 20. 10. 2005 do 20. 10. 2008, ker pomen programov reform ni jasen, spremljanje uresničevanja ukrepov ni bilo sistemsko in usmerjeno v prikaz neposrednih učinkov, pri načrtovanju pa cilji in ukrepi niso jasno strukturirani in niso indikativno povezani s podrobnimi ukrepi.

Ker razkrite nesmotrnosti niso bile odpravljene med revizijo, smo v revizijskem poročilu Ministrstvu za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo podali zahtevo za predložitev odzivnega poročila.

Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo je računskemu sodišču predložilo odzivno poročilo in dopolnitev odzivnega poročila². V odzivnem poročilu, ki ga je s podpisom in pečatom potrdila odgovorna oseba Gregor Golobič, minister za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, so predstavljeni popravljalni ukrepi. V porevizijskem postopku smo pregledali odzivno poročilo ter preizkusili verodostojnost in zadovoljivost izkazanih popravljalnih ukrepov.

V tem poročilu:

- predstavljamo nesmotrnosti, ki so bile razkrite v revizijskem poročilu in so zahtevale ukrepanje,
- povzemamo popravljalne ukrepe in
- izrekamo mnenje o zadovoljivosti popravljalnih ukrepov.

¹ Št. 1220-5/2008-21 z dne 5. 10. 2009.

² Dopis št. 060-30/2009/14 z dne 5. 1. 2010 in dopis št. 060-30/2009/17 z dne 20. 1. 2010.

2. NESMOTRNOSTI IN POPRAVLJALNI UKREPI

2.1 Opis nesmotrnosti

Sistem spremljanja doseganja lizbonskih ciljev na področju raziskav in razvoja bi moral izhajati iz spremljanja uresničevanja Resolucije o nacionalnem raziskovalnem in razvojnem programu za obdobje 2006–2010 (v nadaljevanju: NRRP), saj NRRP predstavlja nacionalno razvojno strategijo na področju raziskav in razvoja. V NRRP je določen način spremljanja, v skladu s katerim je Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo (v nadaljevanju: ministrstvo) odgovorno za vzpostavitev in gradnjo sistema za celovito analiziranje in spremljanje stanja ter razvoja znanstveno-tehnološke dejavnosti.

Na ministrstvu v obdobju, na katerega se je nanašala revizija, podrobnejših internih aktov ali navodil, ki bi urejali sistem spremljanja uresničevanja ciljev na področju raziskav in razvoja, niso imeli. Realizacijo so spremljali prek poročil agencij in drugih organov ter s pripravo zaključnih računov državnega proračuna. V letu 2006 je ministrstvo pozvalo pristojne institucije, da posredujejo poročila o izvajanju ukrepov NRRP, ki so v pristojnosti posamezne institucije. Pristojne institucije so posredovale poročila, ki jih ministrstvo ni združilo v enoten dokument, ki bi celostno prikazoval realizacijo ukrepov NRRP. V naslednjih letih takšnih pregledov ministrstvo ni zahtevalo. V letu 2008 je ministrstvo pričelo z aktivnostmi priprave skupnega pregleda realizacije ukrepov NRRP, vendar celostnega pregleda ni pripravilo. Na ministrstvu so pripravljali interne ocene in projekcije o deležu načrtovanih in realiziranih javnih vlaganj v raziskave in razvoj. S tem so zmanjšali problem časovnega zamika podatkov uradne statistike, ki jih pripravlja Statistični urad Republike Slovenije. Priprava teh ocen ni potekala tako, da bi ministrstvo sistematično, ob vsaki potrditvi proračuna ali rebalansa, pripravilo oceno o tem, koliko proračunskih sredstev je namenjenih raziskavam in razvoju ter to primerjalo z načrtovanimi deleži v strateških dokumentih kot je NRRP. Načrtovanje novih ukrepov ni temeljilo na podlagi celostnega pregleda uspešnosti izvedenih ukrepov.

Računsko sodišče je od ministrstva zahtevalo, da mora izdelati načrt aktivnosti za strukturirano in celostno spremljanje uresničevanja programov in ocenjevanja učinkov programov na področju raziskav in razvoja ter časovni načrt izvedbe posameznih aktivnosti za vzpostavitev tega sistema.

2.2 Izkazani popravljalni ukrepi

Ministrstvo je v odzivnem poročilu predložilo načrt aktivnosti v treh delih:

- načrt celostnega sistema za spremljanje uresničevanja ciljev, ukrepov in učinkov programov reform in NRRP;

- načrt analize izvedenih ciljev, ukrepov in učinkov programov reform in NRRP za obdobje od leta 2006 do 2009;
- načrt priprave novega NRRP za obdobje od 2011 do 2015.

V prvem delu je ministrstvo predstavilo, da je v letu 2009 že ustanovilo novo organizacijsko enoto Sektor za analize. Naloge Sektorja za analize, določene v Aktu o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest³, so:

- strokovna podpora direktoratom pri definiranju strateških dokumentov, oblikovanju potrebnih in najnujnih ciljev ter instrumentov in vzpostavitvi potrebne komunikacije med akterji;
- zbiranje, urejanje, analiza in interpretacija relevantnih podatkov o inovacijskem sistemu v Republiki Sloveniji in primerjava z mednarodnimi podatki;
- ocena realizacije obstoječih strateških dokumentov in priprava analiz za vsa vsebinska področja.

Osnovna naloga Sektorja za analize, zapisana v programu dela za leto 2010⁴, je zagotavljanje podatkov in informacij za oblikovanje strategij, ciljev, instrumentov in nalog politike na področju visokega šolstva, znanosti in tehnologije v Republiki Sloveniji. Namen Sektorja za analize je zagotavljati podatke, na podlagi katerih bo omogočeno spremljanje, vrednotenje in analiziranje izvajanja ukrepov ter njihovih učinkov. Ministrstvo ocenjuje, da bodo takšen podatkovni sistem vsaj deloma lahko vzpostavili že v prvi polovici leta 2010.

V drugem delu načrta aktivnosti so predstavljene aktivnosti, ki se nanašajo na analizo preteklega štiriletne obdobja. V pripravi sta razpis za projekt v okviru ciljnih raziskovalnih programov z naslovom *Analiza izvajanja NRRP in zunanja evalvacija posameznih področji razvoja znanstvenega in tehnološkega razvoja v Republiki Sloveniji*, ki naj bi jo izvedla OECD⁵. Ministrstvo ocenjuje, da za pripravo novega NRRP za obdobje od leta 2011 do 2015 ne bo uspelo pridobiti celovite neodvisne ocene stanja, zato namerava ministrstvo v dveh mesecih (februar in marec 2010) izdelati temeljno analizo in oceno uresničevanja ciljev, ukrepov in učinkov programov reform in NRRP za obdobje od leta 2006 do 2009, kar bo osnova za načrtovanje za obdobje od leta 2011 do 2015.

V tretjem delu je ministrstvo navedlo, da bo predlog novega NRRP za obdobje od 2011 do 2015 oblikovalo do junija 2010 in ga do konca leta posredovalo Vladi Republike Slovenije.

2.3 Ocena popravljanih ukrepov

Izkazani popravljani ukrepi so *delno zadovoljivi*. Ministrstvo je pripravilo načrt aktivnosti in navedlo časovni načrt izvedbe aktivnosti. Načrtovane aktivnosti ne kažejo na takšne spremembe v sistemskem pristopu, da bi jih v celoti lahko ocenili kot zadovoljive.

³ Št. 1001-3/2009/1 z dne 26. 2. 2009.

⁴ Št. 060-30/2009/18 z dne 20. 1. 2010.

⁵ OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) – Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj.

Ministrstvo v okviru prvega dela načrtovanih aktivnosti vzpostavlja informacijski sistem, ki bo zagotavljal podatke za nadaljnje analiziranje in vrednotenje izvajanja ukrepov ter njihovih učinkov. Navedeno aktivnost ocenjujemo kot ustrezen pristop. Ob tem pa poudarjamo, da so bile vsebinsko podobne naloge, ki so v pristojnosti novo ustanovljenega *Sektorja za analize*, pred ustanovitvijo tega že določene v okviru pristojnosti *Službe za usklajevanje razvojne politike in strukturne sklade*. Naloge *Službe za usklajevanje razvojne politike in strukturne sklade* so bile⁶:

- v sodelovanju z notranjimi organizacijskimi enotami usklajevanje in izvajanje nalog na področju vzpostavljanja in izgrajevanja sistema za celovito analiziranje in spremljanje stanja ter razvoja dejavnosti iz pristojnosti ministrstva;
- v sodelovanju z notranjimi organizacijskimi enotami usklajevanje in izvajanje nalog na področju spremljanja izvajanja nacionalnih programov s področja delovanja ministrstva in vrednotenja njihovih učinkov;
- v sodelovanju z notranjimi organizacijskimi enotami spremljanje in analiziranje izvajanja ciljev, kazalcev in učinkov letnih proračunskih sredstev ter dosežene kakovosti.

Ocenjujemo, da je z organizacijsko spremembo glede razdelitve nalog *Službe za usklajevanje razvojne politike in strukturne sklade* na *Sektor za kohezivsko politiko* in *Sektor na analize* bolj jasno določena in umeščena naloga za zagotavljanje vhodnih sistemskih podatkov o razvoju in učinkih raziskovalne dejavnosti v Republiki Sloveniji. Predstavljene spremembe pa se nanašajo v zadostnem obsegu na sistemske aktivnosti za izboljšanje analiziranja in vrednotenja izvajanja ukrepov programov ter njihovih učinkov.

Ministrstvo v drugem in tretjem delu načrta aktivnosti navaja, da bo izvedlo aktivnosti (vrednotenje preteklega obdobja in priprava novega nacionalnega programa), ki so določene v NRRP in Zakonu o raziskovalno razvojni dejavnosti. Načrtovani aktivnosti sta temeljni delovni aktivnosti ministrstva in ne sistemski aktivnosti za izboljšanje poslovanja. Ministrstvo ne načrtuje drugih sistemskih sprememb v načinu poslovanja, ki bi izkazovale spremenjen in izboljšan pristop v primerjavi s sistemom v obdobju, na katerega se je nanašala revizija.

⁶ Št. 011-13/2005 z dne 25. 3. 2005, spremembe št. 1001-1/2006/16 z dne 4. 12. 2006 in št. 1001-1/2007/2 z dne 27. 2. 2007.

3. MNENJE O IZKAZANIH POPRAVLJALNIH UKREPIH

Pregledali smo odzivno poročilo, ki ga je na podlagi zahteve iz revizijskega poročila o Lizbonski strategiji na področju raziskav in razvoja v Republiki Sloveniji v obdobju od 20. 10. 2005 do 20. 10. 2008 pripravilo Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo. Ocenili smo, da je odzivno poročilo, ki ga je s podpisom in pečatom potrdil minister, odgovoren za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, verodostojno.

Zadovoljivost izkazanih popravljalnih ukrepov smo ocenili na podlagi posredovanega opisa ukrepov in predložene dokumentacije ministrstva. Menimo, da smo pridobili zadostne in ustrezne podlage in dokaze, da lahko podamo oceno o zadovoljivosti izkazanih ukrepov.

Ocenjujemo, da so ukrepi, ki jih je sprejelo Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo za odpravo nesmotnosti, *delno zadovoljivi*, ker spremembe v organizacijski strukturi in navedba, da bodo izvedene nekatere temeljne tekoče aktivnosti in do kdaj bodo izvedene, ne izkazujejo načrtovanja celovitih sistemskih sprememb pri načinu spremljanja uresničevanja programov in ocenjevanja učinkov programov na področju raziskav in razvoja.

4. OVREDNOTENJE NEZADOVOLJIVO ODPRAVLJENIH NESMOTRNOSTI

Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo je v točki 2.3 izkazalo delno zadovoljive popravljalne ukrepe, ker ministrstvo v načrtu aktivnosti ne načrtuje zadostnih celostnih aktivnosti za spremljanje uresničevanja programov in ocenjevanja učinkov programov na področju raziskav in razvoja. Predstavljene načrtovane aktivnosti ministrstva zajemajo izvedbo temeljnih tekočih aktivnosti in sistemske spremembe pri zagotavljanju podatkov, ne zajemajo pa sistemskih sprememb pri postopkih analiziranja in vrednotenja izvajanja ukrepov ter njihovih učinkov.

Ministrstvo bi moralo v načrt aktivnosti vključiti še aktivnosti, ki bi bile neposredno povezane s pregledom stanja sistema (kot so na primer analiza o tem, katera spremljanja, analize in vrednotenja so se v preteklosti izvajale; kakšne podatke dobimo kot rezultat izvajanja teh postopkov; kateri izmed njih so uspešni in kje so potrebne izboljšave; kakšne postopke spremljanja, analiziranja in vrednotenja bi na različnih ravneh še potrebovali). Ministrstvo bi poleg tega moralo navesti še dodatne aktivnosti, ki bi izkazovale večjo verjetnost, da se bodo sistematično izvajala potrebna, doslej neizvajana spremljanja, analize in vrednotenja (kot so na primer izdelava shem medsebojnih povezav in ugotavljanje možnih sinergijskih učinkov med različnim programi raziskav in razvoja, tako tistih, ki se financirajo izključno iz državnega proračuna kot tudi tistih, ki se sofinancirajo z evropskimi sredstvi; načrt vzpostavitve sistema celovitega zbiranja podatkov od vseh izvajalcev programov na področju raziskav in razvoja, ki se sofinancirajo z javnimi sredstvi). Del teh aktivnosti bi bil lahko tudi načrt priprave potrebnih predlogov za spremembo ali dopolnitve predpisov in drugih aktov.

Predstavljeni ukrepi ne odpravljajo ugotovljene nesmotrnosti v celoti in ne zagotavljajo, da bo pomemben del nesmotrnosti dejansko odpravljen. Nesmotrnosti, ki niso bile zadovoljivo odpravljene, po sodilih za ocenjevanje nesmotrnosti računsko sodišče ocenjuje kot pomembno, zato predstavljajo izvedeni ukrepi *delno zadovoljivo odpravo pomembne nesmotrnosti*.

5. SKLEP O KRŠITVI OBVEZNOSTI DOBREGA POSLOVANJA

Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo je v odzivnem poročilu izkazalo delno zadovoljive ukrepe za odpravo pomembne nesmotnosti. S tem je v skladu z določbami petega odstavka 29. člena Zakona o računskem sodišču⁷ in prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije⁸ kršilo obveznost dobrega poslovanja.

Številka: 1220-5/2008/33
Ljubljana, 24. marca 2010

Dr. Igor Šoltes,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Ministrstvu za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, priporočeno;
2. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
3. arhivu, tu.

⁷ Uradni list RS, št.11/01.

⁸ Uradni list RS, št. 91/01.

Bdimo nad potmi javnega denarja

Računsko sodišče Republike Slovenije / The Court of Audit of the Republic of Slovenia
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija • tel.: +386 (0) 1 478 58 00 • fax: +386 (0) 1 478 58 91
sloaud@rs-rs.si • www.rs-rs.si

Enota Maribor / Maribor Office
Ulica heroja Bračiča 6, 2000 Maribor, Slovenija • tel.: +386 (0) 2 250 58 80 • fax: +386 (0) 2 250 58 96

