



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo

Učinkovitost izbire raziskovalnih programov in projektov Javne agencije za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije



POSLANSTVO

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



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo

Učinkovitost izbire raziskovalnih programov in projektov Javne agencije za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije

Številka: 3264-1/2017/34
Ljubljana, 25. aprila 2019

Povzetek

Računsko sodišče je revidiralo učinkovitost *Javne agencije za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije* (v nadaljevanju: agencija) pri izbiri raziskovalnih programov in projektov v obdobju od 1. 1. 2017 do 30. 6. 2018.

Računsko sodišče je podalo mnenje, da je bila agencija pri izbiri raziskovalnih programov in projektov *delno učinkovita*. Svoje poslovanje na tem področju bi lahko izboljšala tako pri načrtovanju kot tudi pri izvajanju postopkov izbire raziskovalnih programov in projektov, predvsem pa pri spremljanju izvajanja teh postopkov.

Agencija je v svojih aktih uskladila izbor raziskovalnih programov in projektov z različnimi državnimi strateškimi dokumenti in predpisi ter vzpostavila evropsko primerljiv sistem ocenjevanja prijav in vrednotenja rezultatov raziskovalnega dela.

Znanstveni svet agencije je člane občasnih strokovnih teles za raziskovalne programe in projekte imenoval šele po odpiranju prijav, ko so bili prijavljeni raziskovalni programi in projekti že znani. Agencija ni izkazala, da je občasno strokovno telo za raziskovalne programe preverjalo izpolnjevanje kvalitativnih pogojev za tuje recenzente, ki jih je izbralo izven nabora recenzentov, ko v naboru ni bilo dovolj ustreznih recenzentov, prav tako tudi ni izkazala, kako je občasno strokovno telo za raziskovalne projekte preverilo kvalitativno izpolnjevanje pogojev za tuje recenzente, ki jih je iz nabora recenzentov imenovalo za ocenjevanje raziskovalnih projektov. Poleg tega je občasno strokovno telo za projekte ob zamenjavi posameznih recenzentov nove recenzente imenovalo oziroma potrdilo šele po tem, ko so že ocenili prijave raziskovalnih projektov. V primeru neodzivnosti vabljenih recenzentov agencija ni imela zagotovljenih kontrol in ni preverjala, ali so recenzenti za ocenjevanje prijav raziskovalnih programov sploh prejeli vabilo agencije.

Raziskovalne organizacije podatkov o spremembah pri izvajanju raziskovalne dejavnosti agenciji bodisi niso posredovale bodisi jih niso posredovale ažurno, zaradi česar agencija najmanj v enem primeru ni pravočasno ustavila financiranja raziskovalne aktivnosti in zahtevala od izvajalca odprave ugotovljenih nepravilnosti. Agencija najmanj v enem primeru ni ravnala v skladu z določilom javnega razpisa za projekte, da mora biti sofinanciranje obvezno v denarju.

Računsko sodišče meni, da institut neposredne uvrstitve prijav posameznih programskih skupin v drugo fazo postopka javnega razpisa za raziskovalne projekte ne zagotavlja, da se v drugo fazo uvrstijo najboljše projekti, saj neposredno uvrščene prijave niso podvržene ocenjevanju v prvi fazi javnega razpisa. Agencija bi lahko postopek izbire raziskovalnih projektov izvedla enofazno in ne dvofazno, s čimer bi se tudi skrajšal čas in zmanjšali stroški izvedbe postopka.

Agencija izvajanja raziskovalnih programov in projektov ni nadzirala in spremljala dovolj učinkovito, saj je nadzore namenske porabe sredstev ter vsebinske preglede z obiski programskih in projektnih skupin zagotavljala v premajhnem obsegu, da bi lahko pridobila ustrezna zagotovila o namenski porabi sredstev ter o zakonitosti, učinkovitosti in uspešnosti dela raziskovalnih organizacij. Agencija tudi ni redno poročala o izvedenih nadzorih nad prejemniki sredstev.

O upravičenosti dodatnih odstopanj pri porabi sredstev raziskovalnih programov in projektov agencija ni odločala tekoče, temveč davno po zaključku raziskovalnih programov in projektov, kar vpliva na pozno vlaganje zahtevkov za vračilo nenamensko porabljenih sredstev, s tem pa tudi na manjšo možnost njihove izterjave. Agencija tudi ni redno izvajala ustreznih ukrepov ob ugotovitvi nepravilnosti pri namenski porabi sredstev za raziskovalne projekte, ki so jo preverjali pooblaščen revizorji, saj v posameznih primerih niti leto in pol po ugotovitvah revizorjev ni pridobila pojasnil izvajalcev oziroma zahtevala vračila nenamensko porabljenih sredstev.

Izvajalci raziskovalnih projektov so v vmesnih poročilih nepopolno in pomanjkljivo poročali, agencija pa jih ni pozvala k dopolnitvi. Agencija tudi ni zagotovila, da bi člani znanstvenoraziskovalnih svetov ved pregledali in podali ocene vmesnih poročil raziskovalnih projektov čim prej po predložitvi teh poročil. Poleg tega je od izvajalcev raziskovalnih projektov zahtevala posredovanje finančnih poročil v sredini tekočega leta za preteklo leto, kar agenciji onemogoča sprotno in pravočasno kontrolo nad porabo dodeljenih sredstev.

Agencija je sicer spremljala učinke sredstev, dodeljenih za raziskovalne programe in projekte, prek zaključnih poročil, ni pa jih merila in analizirala, da bi lahko predstavila oziroma ovrednotila učinke sredstev, ki jih dodeljuje za ta namen.

Agencija je med revizijskim postopkom sprejela ustrezne popravilne ukrepe za odpravo nekaterih razkritih nesmotrnosti, za preostale pa je računsko sodišče zahtevalo *predložitev odzivnega poročila*. Računsko sodišče je agenciji podalo tudi *priporočila* za izboljšanje postopkov izbire raziskovalnih programov in projektov.

KAZALO

1. UVOD	8
1.1 OPREDELITEV REVIZIJE	8
1.2 PREDSTAVITEV AGENCIJE	8
1.3 PREDSTAVITEV PODROČJA REVIZIJE.....	10
1.3.1 Financiranje nalog agencije	10
1.3.2 Raziskovalni programi.....	12
1.3.3 Raziskovalni projekti	13
1.4 REVIZIJSKI PRISTOP	14
1.5 REVIZIJSKI KRITERIJI.....	14
2. UGOTOVITVE	15
2.1 NAČRTOVANJE IZBIRE RAZISKOVALNIH PROGRAMOV IN PROJEKTOV.....	15
2.1.1 Cilji v strateških dokumentih.....	15
2.1.1.1 Resolucija o raziskovalni in inovacijski strategiji Slovenije 2011–2020.....	15
2.1.1.2 ZRRD in sklep o ustanovitvi	22
2.1.1.3 Drugi strateški dokumenti.....	23
2.1.2 Dokumenti načrtovanja agencije.....	25
2.1.2.1 Strategija agencije.....	25
2.1.2.2 Pravilnik o postopkih.....	26
2.1.2.3 Metodologija ocenjevanja prijav za razpise	27
2.1.2.4 Načrtovanje kadrovskih in drugih procesov za izvajanje nalog.....	27
2.2 IZVAJANJE POSTOPKOV IZBIRE RAZISKOVALNIH PROGRAMOV	28
2.2.1 Javni poziv oziroma javni razpis za financiranje raziskovalnih programov	30
2.2.2 Ocenjevanje in izbor raziskovalnih programov	32
2.2.2.1 Strokovna telesa agencije pri raziskovalnih programih.....	33
2.2.2.2 Elementi ocenjevanja raziskovalnih programov	34
2.2.2.3 Ocenjevanje prijav raziskovalnih programov	34
2.2.3 Sklenitev pogodbe in financiranje raziskovalnih programov.....	41
2.3 IZVAJANJE POSTOPKOV IZBIRE RAZISKOVALNIH PROJEKTOV	45
2.3.1 Javni razpis za sofinanciranje raziskovalnih projektov	46
2.3.2 Postopek ocenjevanja in izbor raziskovalnih projektov	50

2.3.2.1	Strokovna telesa agencije pri raziskovalnih projektih	51
2.3.2.2	Elementi ocenjevanja raziskovalnih projektov.....	52
2.3.2.3	Ocenjevanje prijav raziskovalnih projektov.....	52
2.3.3	Sklenitev pogodbe in financiranje raziskovalnih projektov	60
2.4	SPREMLJANJE IN NADZOR IZVAJANJA RAZISKOVALNIH PROGRAMOV IN PROJEKTOV	63
2.4.1	Spremljanje in nadzor izvajanja raziskovalnih programov	65
2.4.2	Spremljanje in nadzor izvajanja raziskovalnih projektov	68
2.4.3	Merjenje in analiza učinkov dodeljenih sredstev za raziskovalne programe in projekte	72
3.	MNENJE	77
4.	ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	80
5.	PRIPOROČILA	82
6.	PRILOGE	84

1. UVOD

Revizijo učinkovitosti Javne agencije za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije pri izbiri raziskovalnih programov in projektov v obdobju od 1. 1. 2017 do 30. 6. 2018 smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 12. 2. 2018 in spremenjen ter dopolnjen⁴ 16. 11. 2018.

Naša pristojnost je na podlagi izvedene revizije podati opisno mnenje o učinkovitosti agencije pri izbiri raziskovalnih programov in projektov. Revizijo smo načrtovali in izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁵, tako da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

1.1 Opredelitev revizije

Revizija je opredeljena kot revizija smotnosti poslovanja. Cilj revizije je izrek mnenja o učinkovitosti izbire raziskovalnih programov in projektov agencije od 1. 1. 2017 do 30. 6. 2018.

Da bi lahko izrekli mnenje, smo si zastavili glavno revizijsko vprašanje, *ali je bila agencija učinkovita pri izbiri raziskovalnih programov in projektov*.

Odgovor na zastavljeno vprašanje smo pridobili s pomočjo odgovorov na naslednja podvprašanja:

- ali je agencija učinkovito načrtovala izbor raziskovalnih programov in projektov,
- ali je agencija učinkovito izvajala postopke izbire raziskovalnih programov in projektov,
- ali je agencija učinkovito nadzirala in spremljala izvajanje raziskovalnih programov in projektov.

1.2 Predstavitev agencije

Agencija je bila ustanovljena s Sklepom o ustanovitvi Javne agencije za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije⁶ (v nadaljevanju: sklep o ustanovitvi) in je pričela z delovanjem v letu 2004. Podlago za njeno ustanovitev predstavlja Zakon o raziskovalni in razvojni dejavnosti⁷ (v nadaljevanju: ZRRD).

¹ Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 3264-1/2017/6.

⁴ Št. 3264-1/2017/16.

⁵ Uradni list RS, št. 43/13.

⁶ Uradni list RS, št. 123/03, 105/10.

⁷ Uradni list RS, št. 22/06-UBP1, 112/07, 9/11.

Ustanoviteljica agencije je Republika Slovenija, ustanoviteljske pravice in obveznosti pa izvršuje Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada). V skladu z Zakonom o javnih agencijah⁸ je ustanovljena kot javna agencija, ki opravlja strokovne in razvojne naloge v javnem interesu.

Republika Slovenija je agencijo pooblastila za opravljanje z ZRRD določenih nalog v javnem interesu z namenom, da zagotovi trajno, strokovno in neodvisno odločanje o izbiri programov in projektov, ki se financirajo iz državnega proračuna. Vloga agencije je opravljanje strokovnih, razvojnih in izvršilnih nalog v zvezi z izvajanjem sprejete Raziskovalne in inovacijske strategije Slovenije oziroma njenih posameznih delov ter v okviru veljavnega proračunskega memoranduma in državnega proračuna ter izvajanje drugih nalog pospeševanja raziskovalne dejavnosti.

Agencija v skladu z ZRRD in sklepom o ustanovitvi na področju izbire raziskovalnih programov in projektov izvaja naloge:

- odloča o izbiri raziskovalnih programov, ki predstavljajo javno službo na področju raziskovalne dejavnosti, in zagotavlja njihovo financiranje,
- skrbi za izvedbo projektov,
- nadzira relevantnost, inovativnost, učinkovitost, kakovost delovanja, konkurenčnost in strokovnost dela pravnih in fizičnih oseb, katerim dodeljuje finančna sredstva ali druge oblike spodbud,
- spremlja in nadzira izvedbo programov in projektov,
- spremlja in analizira izvajanje raziskovalne in razvojne dejavnosti.

Agencija podrobnejšo organizacijo upravljanja z javnimi sredstvi za raziskovalno dejavnost, metodologijo, pogoje in merila, postopke izbora, financiranje, spremljanje in nadziranje izvajanja programov in projektov ter druga področja, ki jih ureja ZRRD, določa s podzakonskimi predpisi in drugimi splošnimi akti po predhodno danem soglasju pristojnega ministra, ki jih objavi v Uradnem listu RS.

Agencija pridobiva sredstva za opravljanje svojih dejavnosti iz državnega proračuna na podlagi pogodbe z Ministrstvom za izobraževanje, znanost in šport (v nadaljevanju: ministrstvo), s prihodki, pridobljenimi s prodajo blaga in storitev na trgu, z donacijami in iz drugih prihodkov skladno s predpisi. Za nekatere svoje storitve, ki jih opravlja za posameznike in pravne osebe, lahko izda tarifo oziroma zaračunava upravne takse.

Organi agencije so upravni odbor, direktor in znanstveni svet.

Upravni odbor ima sedem članov, ki jih imenuje vlada. Vlada je v upravni odbor agencije imenovala štiri predstavnike vlade (na predlog ministra, pristojnega za znanost), dva predstavnika raziskovalnih organizacij, univerz in Slovenske akademije znanosti in umetnosti (v nadaljevanju: SAZU) ter enega predstavnika Gospodarske zbornice Slovenije in drugih uporabnikov raziskovalnih storitev, organiziranih v ustrezna interesna združenja oziroma društva, uporabnikov, ki niso organizirani v ustrezna interesna združenja, ter reprezentativnih sindikatov s področja raziskovalne dejavnosti.

⁸ Uradni list RS, št. 52/02.

Direktor zastopa in predstavlja agencijo, organizira in vodi delo ter poslovanje agencije ter opravlja druge naloge. Za svoje delo je odgovoren upravnemu odboru, ministru, pristojnemu za znanost, in vladi. Imenuje in razrešuje ga vlada na predlog upravnega odbora.

Znanstveni svet je najvišje strokovno in svetovalno telo agencije. Znanstveni svet ima šest članov, ki zastopajo vsa področja znanstvenih ved, imenuje pa jih minister, pristojen za znanost, na predlog Sveta za znanost in tehnologijo Republike Slovenije⁹.

V prilogi 1 so predstavljeni ključni finančni in drugi podatki agencije v letih 2016, 2017 in 2018 ter finančni podatki v povezavi z raziskovalnimi programi in projekti.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije je bil odgovorna oseba direktor agencije prof. dr. József Györkös.

1.3 Predstavitev področja revizije

1.3.1 Financiranje nalog agencije

Agencija je za leto 2017 načrtovala za izvajanje svojih nalog sredstva v skupnem znesku 150.485.727 evrov¹⁰, za leto 2018 pa v skupnem znesku 173.934.496 evrov¹¹. Agencija je v programih dela in finančnih načrtih za leti 2017 in 2018 navedla, da je splošni dolgoročni cilj povečati mednarodno prepoznavnost in konkurenčnost slovenske znanosti, svoj delež pri doseganju tega cilja pa naj bi spremljala prek skupnega obsega sredstev agencije v letih 2017 in 2018.

Agencija je v letu 2017 in v prvi polovici leta 2018 financirala raziskovalno dejavnost na naslednjih področjih, v okviru katerih izvaja naloge po posameznih programskih podpostavkah:

1. ustanoviteljske obveznosti in infrastrukturni programi:
 - ustanoviteljske obveznosti za javne raziskovalne zavode,
 - infrastrukturni programi – materialni stroški,
 - povračila stroškov v zvezi z delom,
 - infrastrukturni programi – plače;
2. raziskovalni programi in projekti:
 - raziskovalni projekti,
 - raziskovalni programi,
 - projekti Evropskega raziskovalnega prostora (v nadaljevanju: ERA),
 - projekti vodilne agencije, komplementarna shema Evropskega raziskovalnega sveta,
 - ciljni raziskovalni programi (v nadaljevanju: CRP);

⁹ Svet za znanost in tehnologijo Republike Slovenije je na podlagi 9. člena ZRRD strokovno posvetovalno telo vlade.

¹⁰ Program dela in finančni načrt za leto 2017 je upravni odbor sprejel 18. 1. 2017, spremembe in dopolnitve 22. 2. 2017, ministrstvo pa je nanj podalo soglasje 3. 3. 2017.

¹¹ Program dela in finančni načrt za leto 2018 je upravni odbor sprejel 31. 1. 2018, ministrstvo pa je nanj podalo soglasje 16. 3. 2018; spremembe in dopolnitve je upravni odbor sprejel 28. 3. 2018, ministrstvo je nanje podalo soglasje 14. 5. 2018.

3. usposabljanje in razvoj znanstvenih kadrov:
 - mladi raziskovalci,
 - podoktorski projekti,
 - spodbujanje zaposlovanja mladih doktorjev;
4. raziskovalna oprema;
5. znanstvena literatura, sestanki in osrednji specializirani informacijski centri:
 - domača poljudnoznanstvena periodika,
 - domača znanstvena periodika,
 - znanstveni sestanki,
 - znanstvene monografije,
 - tuja periodika in baze podatkov,
 - osrednji specializirani informacijski centri;
6. mednarodno znanstveno sodelovanje:
 - sodelovanje v prostoru Evropske unije (Komisariat za alternativne energije in atomsko energijo Francoske Republike),
 - mednarodni projekti, dvostransko sodelovanje,
 - spodbujanje prijav na evropske projekte,
 - gostovanja pri vodjih projektov Evropskega raziskovalnega sveta,
 - mednarodna promocija znanosti,
 - delovanje slovenskih znanstvenih združenj v svetu.

Agencija s sredstvi iz državnega proračuna financira osrednjo raziskovalno dejavnost na univerzah, javnih in drugih raziskovalnih zavodih, v razvojnih enotah v gospodarstvu in pri zasebnih raziskovalcih ter hkrati spodbuja prenos raziskovalnih dosežkov v družbeno in gospodarsko okolje. Agencija (so)financira raziskovalne in infrastrukturne programe ter temeljne, aplikativne in podoktorske raziskovalne projekte, mednarodne raziskave, raziskovalno opremo, infrastrukturne obveznosti, mlade raziskovalce ter ostale programe, ki predstavljajo podporo raziskovalni dejavnosti. (So)financiranje teh dejavnosti agencija izvaja na podlagi javnih razpisov in javnih pozivov, nekatere pa na podlagi Pravilnika o infrastrukturnih obveznostih zavodom, ki opravljajo raziskovalno dejavnost¹². Ministrstvo je za izvajanje raziskovalne dejavnosti agenciji na podlagi pogodb za leto 2017 namenilo 148.201.649 evrov, za leto 2018 pa 162.966.749 evrov¹³.

Agencija je v letu 2017 ministrstvu obračunala 148.222.360 evrov za izvajanje raziskovalne dejavnosti, v prvem polletju leta 2018 pa 68.687.467 evrov, pri čemer ta sredstva predstavljajo obveznosti do pravnih in fizičnih oseb, ki jim dodeljuje finančna sredstva ali druge oblike spodbud. Ob tem največji delež pri financiranju raziskovalne dejavnosti predstavlja financiranje raziskovalnih programov in projektov, ki je v letu 2017 v znesku 81.730.851 evrov predstavljalo 55 odstotkov celotnega financiranja raziskovalne dejavnosti s strani agencije, v prvem polletju leta 2018 pa 41.919.456 evrov oziroma 61 odstotkov celotnega financiranja raziskovalne dejavnosti.

¹² Uradni list RS, št. 4/11 (40/11-popr.), 40/13, 20/14, 41/15.

¹³ Pogodbi določata, da je znesek predvidenih sredstev določen po načelu denarnega toka.

1.3.2 Raziskovalni programi

Na področju raziskovalne dejavnosti predstavlja javna služba zaokroženo področje raziskovalnega dela, za katero je pričakovati, da bo aktualno in uporabno v daljšem časovnem obdobju, in je takega pomena za Slovenijo, da obstaja državni interes, opredeljen v Raziskovalni in inovacijski strategiji Slovenije, za dolgoročno raziskovanje programske skupine na tem področju. Javno službo v obliki *raziskovalnih programov* opravljajo programske skupine v javnih raziskovalnih zavodih, na visokošolskih zavodih, ki jih je ustanovila Republika Slovenija, ter na podlagi koncesije programske skupine, organizirane pri pravnih osebah zasebnega ali javnega prava (v nadaljevanju: izvajalci raziskovalnih programov).

Agencija javno službo na področju raziskovalne dejavnosti financira za obdobje šestih let po izboru na podlagi postopka za dodelitev sredstev z javnim pozivom oziroma javnim razpisom. Javni poziv je namenjen financiranju programov v javnih raziskovalnih organizacijah (v nadaljevanju: JRO), javni razpis pa financiranju programov v raziskovalnih organizacijah s koncesijo. Agencija z izvajalci raziskovalnih programov po izvedenem postopku javnega poziva oziroma razpisa sklene pogodbo o (so)financiranju za pogodbeno (koledarsko) leto, in sicer za vse instrumente raziskovalne dejavnosti, ki jih agencija financira oziroma sofinancira po izvedenih postopkih razpisov in pozivov (v nadaljevanju: pogodba o sofinanciranju raziskovalne dejavnosti).

Agencija je v letu 2017 za financiranje 299 raziskovalnih programov namenila sredstva v skupnem znesku 57.893.801 evro, v prvem polletju leta 2018 pa za 297 raziskovalnih programov sredstva v skupnem znesku 30.330.070 evrov. Financiranje raziskovalnih programov je agencija v tem obdobju izvajala na podlagi javnih pozivov in razpisov, ki so navedeni v prilogi 2. V poročilu se navedene letnice pri okrajšavah javnih pozivov oziroma razpisov nanašajo na leto pričetka financiranja in ne na leto objave in izvedbe posameznega javnega poziva oziroma razpisa.

Agencija je postopke javnih pozivov za financiranje raziskovalnih programov, ki jih je objavljala do vključno leta 2016, izvajala na podlagi Pravilnika o postopkih (so)financiranja, ocenjevanja in spremljanju izvajanja raziskovalne dejavnosti¹⁴ (v nadaljevanju: pravilnik o postopkih 2011), javni poziv iz leta 2017¹⁵ pa na podlagi Pravilnika o postopkih (so)financiranja in ocenjevanja ter spremljanju izvajanja raziskovalne dejavnosti¹⁶ (v nadaljevanju: pravilnik o postopkih). V Metodologiji ocenjevanja prijav za razpise¹⁷ je agencija podrobneje opredelila postopke ocenjevanja, določila mejne vrednosti, minimalne ocene in merila s pripadajočim številom točk.

Postopke javnih razpisov za podelitev koncesije za izvajanje javne službe na področju raziskovalne dejavnosti v obliki raziskovalnih programov je agencija izvajala na podlagi Pravilnika o koncesiji za

¹⁴ Uradni list RS, št. 4/11, 72/11, 45/12, 96/13, 92/14. Pravilnik je sprejel upravni odbor agencije, nanj je podal soglasje minister za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo.

¹⁵ Javni poziv za oddajo prijav za financiranje raziskovalnih programov, objava na spletni strani agencije 10. 2. 2017, s pričetkom financiranja v letu 2018 (v nadaljevanju: javni poziv za programe 2018).

¹⁶ Uradni list RS, št. 52/16, 79/17. Pravilnik je sprejel upravni odbor agencije, nanj je podala soglasje ministrica za izobraževanje, znanost in šport.

¹⁷ Sprejel znanstveni svet dne 5. 6. 2017-UPB4, spremembe 11. 12. 2017, 22. 1. 2018, 1. 2. 2018, 19. 2. 2018, 5. 3. 2018, 14. 5. 2018, 20. 6. 2018.

izvajanje javne službe na področju raziskovalne dejavnosti¹⁸ in pravilnika o postopkih 2011 oziroma pravilnika o postopkih. Minister, pristojen za znanost, s sklepom določi vsebino in obseg raziskovalne dejavnosti, za katero se razpiše javni razpis za podelitev koncesije, in z odločbo podeli tudi koncesijo za opravljanje javne službe na področju raziskovalne dejavnosti po izvedenem postopku izbora koncesionarjev, ki ga izvede agencija.

1.3.3 Raziskovalni projekti

V okviru financiranja raziskovalne dejavnosti agencija financira oziroma sofinancira (v tem poročilu za oboje uporabljamo izraz sofinancira) tudi izvajanje raziskovalnih projektov, med drugim temeljnih in aplikativnih raziskovalnih projektov.

Temeljni raziskovalni projekt je eksperimentalno oziroma teoretično raziskovanje, ki se izvaja za pridobivanje novega znanja o osnovah pojavov in zaznavnih dejstvih.

Aplikativni raziskovalni projekt je izvirno raziskovanje, ki se izvaja za pridobivanje novega znanja, usmerja pa se predvsem k praktičnem cilju ali namenu. Aplikativni projekt ni industrijska raziskava oziroma projekt s področja eksperimentalnega razvoja.

Agencija sofinancira raziskovalne projekte za obdobje, določeno v javnem razpisu. V zadnjih štirih javnih razpisih je agencija določila, da bo sofinancirala raziskovalne projekte do treh let. Enako kot pri raziskovalnih programih agencija za izvedbo projekta, ki bo sofinanciran, s prijaviteljem po izvedenem postopku javnega razpisa sklene pogodbo za koledarsko leto.

Agencija je za 367 temeljnih in aplikativnih raziskovalnih projektov v letu 2017 dodelila 23.837.050 evrov, v prvem polletju leta 2018 pa je za 248 projektov dodelila 11.589.386 evrov. Sredstva je dodeljevala na podlagi javnih razpisov o sofinanciranju raziskovalnih projektov za leta od 2012 do 2017¹⁹. Začetek financiranja raziskovalnih projektov, ki so bili izbrani na podlagi javnega razpisa, ki je bil objavljen v letu 2017²⁰, se je pričelo v juliju 2018.

Enako kot postopke javnih pozivov in razpisov za financiranje raziskovalnih programov je agencija javne razpise za sofinanciranje raziskovalnih projektov, ki jih je objavljala do vključno leta 2016, izvajala na podlagi pravilnika o postopkih 2011, javni razpis za projekte 2018 pa na podlagi pravilnika o postopkih. Pri tem je upoštevala tudi določbe Metodologije ocenjevanja prijav za razpise.

¹⁸ Uradni list RS, št. 48/03, 20/14, 56/16, 69/17.

¹⁹ Javni razpis za (so)financiranje raziskovalnih projektov za leto 2012, Uradni list RS, št. 86/11, s pričetkom sofinanciranja v letu 2012 (v nadaljevanju: javni razpis za projekte 2012); Javni razpis za (so)financiranje raziskovalnih projektov za leto 2014, Uradni list RS, št. 65/13, s pričetkom sofinanciranja v letu 2014 (v nadaljevanju: javni razpis za projekte 2014); Javni razpis za (so)financiranje raziskovalnih projektov za leto 2015, Uradni list RS, št. 94/14, s pričetkom sofinanciranja v letu 2015 (v nadaljevanju: javni razpis za projekte 2015); Javni razpis za (so)financiranje raziskovalnih projektov za leto 2017, Uradni list RS, št. 21/16, s pričetkom sofinanciranja v letu 2017 (v nadaljevanju: javni razpis za projekte 2017).

²⁰ Javni razpis za (so)financiranje raziskovalnih projektov za leto 2018, Uradni list RS, št. 30/17.

1.4 Revizijski pristop

Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja. Na posamezna vprašanja v reviziji smo odgovorili z uporabo kvalitativnih in kvantitativnih metod in tehnik revidiranja, pri čemer smo uporabili predvsem:

- proučevanje pravnih in drugih strokovnih podlag, ki se nanašajo na področje revizije;
- pregled in oceno pridobljenih podatkov in informacij revidiranja;
- intervjuje pri revidiranju;
- analiziranje in primerjava javno objavljenih podatkov ter podatkov, pridobljenih pri revidiranju;
- proučitev revizijskih dokazov, pridobljenih pri revidiranju;
- izbor in pregled postopkov izbire raziskovalnih programov in projektov, ki jih je agencija financirala v letu 2017 in prvem polletju leta 2018.

1.5 Revizijski kriteriji

Za izrek mnenja o učinkovitosti izbire raziskovalnih programov in projektov smo uporabili naslednje kriterije. Izbira je učinkovita, če so odgovori na vsa tri podvprašanja "da". Če je odgovor na vsa podvprašanja "ne", se izbira raziskovalnih programov in projektov oceni kot "neučinkovita". V vseh drugih primerih se izbira oceni kot "delno učinkovita".

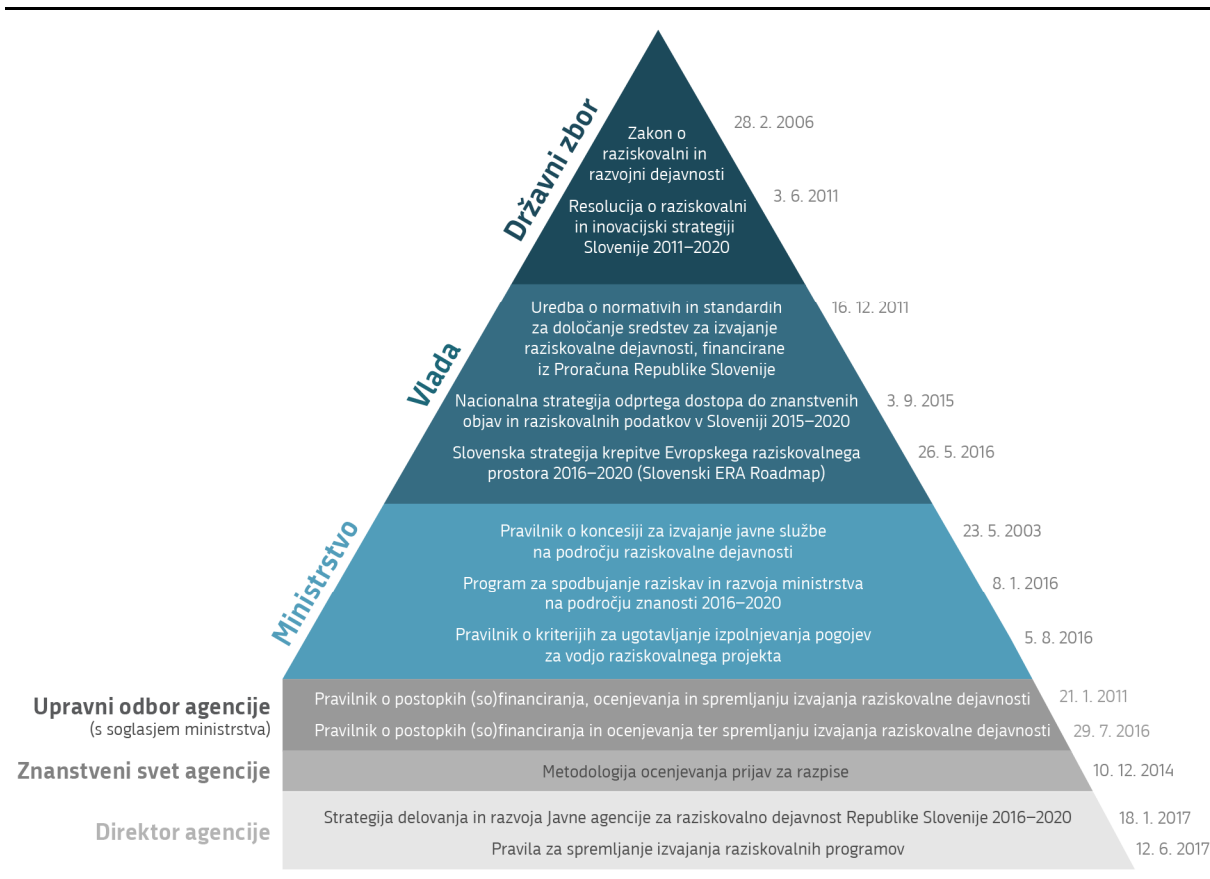
2. UGOTOVITVE

2.1 Načrtovanje izbire raziskovalnih programov in projektov

2.1.1 Cilji v strateških dokumentih

Na sliki 1 so predstavljeni strateški dokumenti, predpisi, akti in usmeritve, ki opredeljujejo raziskovalno dejavnost in ki jih mora agencija upoštevati pri svojem poslovanju.

Slika 1: Hierarhija dokumentov o raziskovalni dejavnosti



2.1.1.1 Resolucija o raziskovalni in inovacijski strategiji Slovenije 2011–2020

Na podlagi ZRRD podlago za usmerjanje in določanje obsega sredstev državnega proračuna za izvajanje raziskovalne, razvojne in inovacijske dejavnosti predstavlja Raziskovalna in inovacijska strategija Slovenije, ki naj bi v skladu z ZRRD določala izhodišča, cilje, obseg in način financiranja ter kazalce za spremljanje

učinkovitosti nacionalne politike za izvajanje in pospeševanje raziskovalne, razvojne in inovacijske dejavnosti. Z njo naj bi se določila strateška razvojna področja in nacionalne prioritete za financiranje raziskovalne, razvojne in inovacijske dejavnosti ter s tem tudi vsebina in obseg javne službe ter obseg raziskovalne, razvojne in inovacijske dejavnosti, usposabljanje za raziskovalno delo na univerzah, raziskovalnih in razvojnih organizacijah, tako da se zagotavlja povezava med raziskovalnim delom in gospodarstvom.

Državni zbor Republike Slovenije je 24. 5. 2011 sprejel Resolucijo o raziskovalni in inovacijski strategiji Slovenije 2011–2020²¹ (v nadaljevanju: ReRIS11-20). ReRIS11-20 je programski dokument za doseganje družbenih ciljev, kakršna sta izboljšani življenjski standard za vse in dvig kakovosti življenja. Do leta 2020 naj bi država za vlaganje v raziskave in razvoj namenjala 1,5 odstotka bruto domačega proizvoda (v nadaljevanju: BDP). Raziskovalna in inovacijska politika je v pristojnosti ministrstva, Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo in delno Službe Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko²² ter Ministrstva za javno upravo²³. Ministrstvo je izvajanje večine ukrepov preneslo na agencijo, pristojno za tehnološki razvoj²⁴ in na agencijo.

Ukrepi ReRIS11-20 se financirajo iz državnega proračuna Republike Slovenije. Financiranje in izvajanje različnih programov naj bi bilo večinoma preneseno na strokovno usposobljene izvajalske institucije. Podporne (na primer agencije) in izvajalske institucije (na primer JRO) morajo svoje poslanstvo uresničevati v skladu z načeli učinkovitosti, odgovornosti in preglednosti.

Že v ReRIS11-20 je bilo ugotovljeno, da je sistem upravljanja raziskav razdrobljen, kar je posledica neusklajenosti politik in pristojnosti, podvajanja instrumentov in tudi slabega izvajanja sprejetih strateških dokumentov, predvsem Nacionalnega raziskovalnega in razvojnega programa²⁵, ki je določal izhodišča, cilje, obseg in način financiranja ter kazalce za spremljanje učinkovitosti nacionalne politike za izvajanje in pospeševanje raziskovalne in razvojne dejavnosti v obdobju 2006–2010.

Državni zbor Republike Slovenije je v letu 2011, ko je sprejel ReRIS11-20, identificiral družbene izzive, ki zahtevajo prenovo načina življenja, delovanja, ustvarjanja, proizvodnje in povezovanja. Država Slovenija je ob upoštevanju družbene odgovornosti priznala trajno privrženost znanosti in razvoju ter ugotavlja njuno pomembno vlogo pri družbenem napredku in ustvarjanju blaginje za svoje državljane. Cilj ReRIS11-20 je vzpostaviti sodoben raziskovalni in inovacijski sistem, ki bo omogočal višjo kakovost življenja za vse, s

²¹ Uradni list RS, št. 43/11.

²² ReRIS11-20 določa pristojnost Službe vlade za razvoj in evropske zadeve za raziskovalno in inovacijsko politiko, po 1. 3. 2014 pa je za delovno področje evropske kohezijske politike in razvoj ter koordiniranje, nadziranje in spremljanje izvajanja strateških in medresorskih projektov pristojna Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko.

²³ ReRIS11-20 določa pristojnost Službe vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko, njena delovna področja pa so bila 4. 2. 2012 prenesena na Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo ter na Ministrstvo za pravosodje in javno upravo, iz Ministrstva za pravosodje in javno upravo pa z 20. 3. 2013 na Ministrstvo za javno upravo.

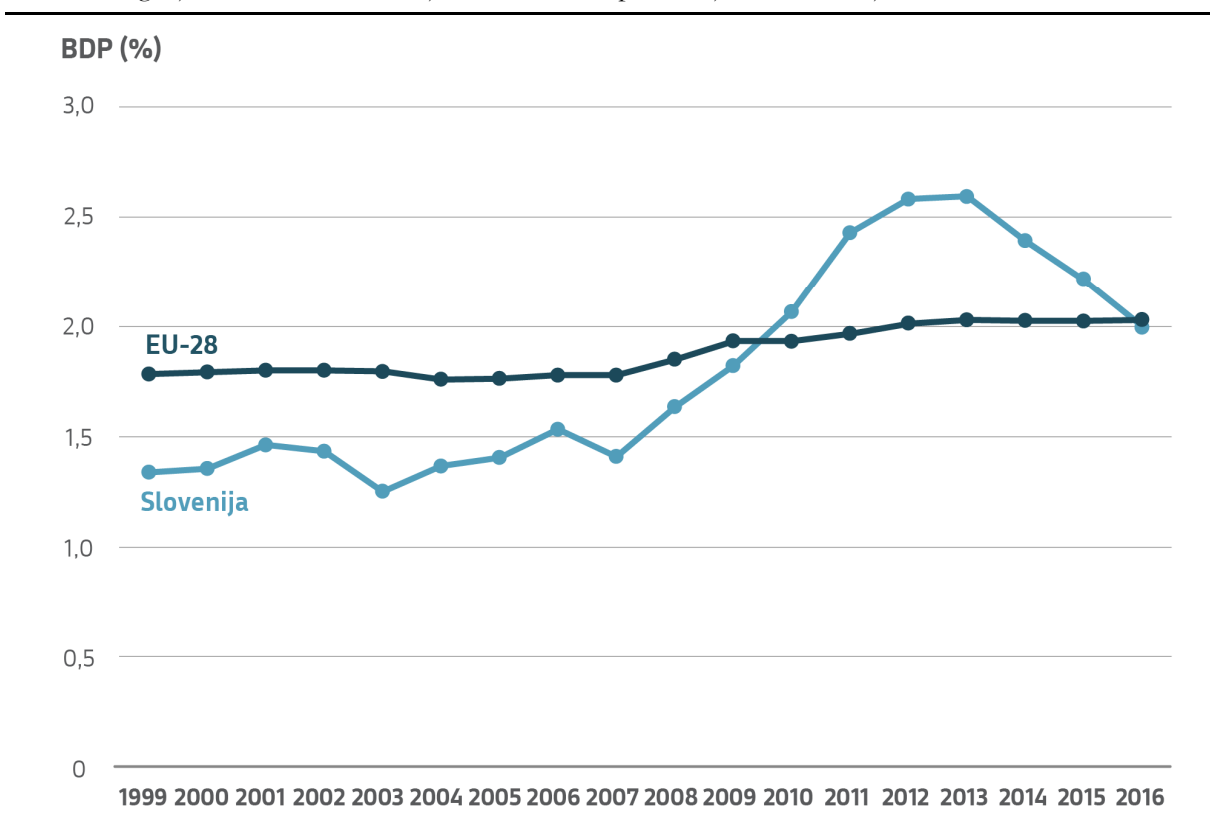
²⁴ Od januarja 2013 je delovala v okviru Javne agencije Republike Slovenije za spodbujanje podjetništva, inovativnosti, razvoja, investicij in turizma, od decembra 2015 pa v okviru Javne agencije Republike Slovenije za spodbujanje podjetništva, internacionalizacije, tujih investicij in tehnologije.

²⁵ Resolucija o nacionalnem raziskovalnem in razvojnem programu za obdobje 2006–2010 (Uradni list RS, št. 3/06).

kritično refleksijo družbe, učinkovitim reševanjem družbenih izzivov in dvigom dodane vrednosti na zaposlenega ter zagotavljanjem več in kakovostnejših delovnih mest. ReRIS11-20 navaja, da je javno vlaganje v raziskave in razvoj eden temeljnih stebrov raziskovalnega in inovacijskega sistema ter da je za učinkovito izvajanje ciljev ReRIS11-20 treba zagotoviti dolgoročno stabilno financiranje raziskovalnih in razvojnih aktivnosti. Tako imenovani barcelonski cilj²⁶ kot del Lizbonske strategije v državah Evropske unije na področju raziskav in razvoja je postavil za cilj vlaganje v znanost in razvoj v višini 3 odstotkov BDP²⁷, od česar naj bi tretjina (1 odstotek) teh vlaganj izvirala iz javnih sredstev, dve tretjini (2 odstotka) pa iz gospodarstva. Vlada je v letu 2010 sprejela cilj, da bo Slovenija do leta 2020 dosegla skupna vlaganja javnega in zasebnega sektorja v raziskave in razvoj v višini 3 odstotkov BDP, javna vlaganja pa naj bi že v letu 2012 dosegla 1 odstotek BDP.

Na sliki 2 je predstavljen delež skupnih vlaganj v raziskave in razvoj v BDP v Sloveniji in povprečje držav Evropske unije od leta 1999 do leta 2016.

Slika 2: Vlaganja v raziskave in razvoj v državah Evropske unije in v Sloveniji



Vir: podatki agencije.

²⁶ Evropski svet je leta 2002 v Barceloni potrdil pomen raziskav in razvoja tako, da je določil cilj povečati celotne evropske investicije v raziskave s takratne ravni 1,95 odstotka BDP na 3 odstotke v letu 2010, od česar naj bi bili dve tretjini iz zasebnih virov.

²⁷ Delež bruto domačih izdatkov na raziskave in razvoj v BDP je osnovni kazalec intenzivnosti in mednarodne primerljivosti raziskav in razvoja ter kaže realizacijo barcelonskega cilja 3 odstotkov BDP za raziskave in razvoj kot del Lizbonske strategije v državah Evropske unije.

V letu 2016 je bil delež vlaganj v raziskave in razvoj, izražen v BDP, v državah Evropske unije 2,03 odstotka (od tega državni in visokošolski sektor 0,7 odstotka, poslovni sektor 1,32 odstotka in zasebni nepridobitni sektor 0,02 odstotka), v Sloveniji pa 2 odstotka BDP (od tega državni in visokošolski sektor 0,49 odstotka, poslovni pa 1,51 odstotka). Poslovni sektor je v letu 2016 v Sloveniji tako prispeval več kot dve tretjini vlaganj v raziskave in razvoj, državni (skupaj z visokošolskim) pa približno četrtno, in ne tretjine, kot je bilo načrtovano v ReRIS11-20. Poleg tega v letu 2016 tudi ni bila dosežena stopnja javnih vlaganj, izražena v BDP, v višini 1 odstotka, kot je bilo načrtovano v ReRIS11-20, temveč le 0,49 odstotka. V primerjavi z letom 2010, ko so javna vlaganja v raziskave in razvoj znašala 0,66 odstotka, so bila v letu 2016 tako nižja za 26 odstotnih točk.²⁸

V ReRIS11-20 je navedeno, da naj bi bila v letu 2015 opravljena temeljita ocena ReRIS11-20, ki bo vključevala vrednotenje ukrepov in doseganje ciljnih vrednosti in ki naj bi bila podlaga za posodobljeno strategijo 2015–2020. Zadnje poročilo o uresničevanju ReRIS11-20 je vlada sprejela 1. 9. 2016, in sicer za leti 2013 in 2014 (v nadaljevanju: poročilo ReRIS11-20 za leti 2013 in 2014). Temeljita ocena ReRIS11-20 prav tako posodobljena strategija 2015–2020 pa nista bili izdelani niti v letu 2015 niti kasneje.

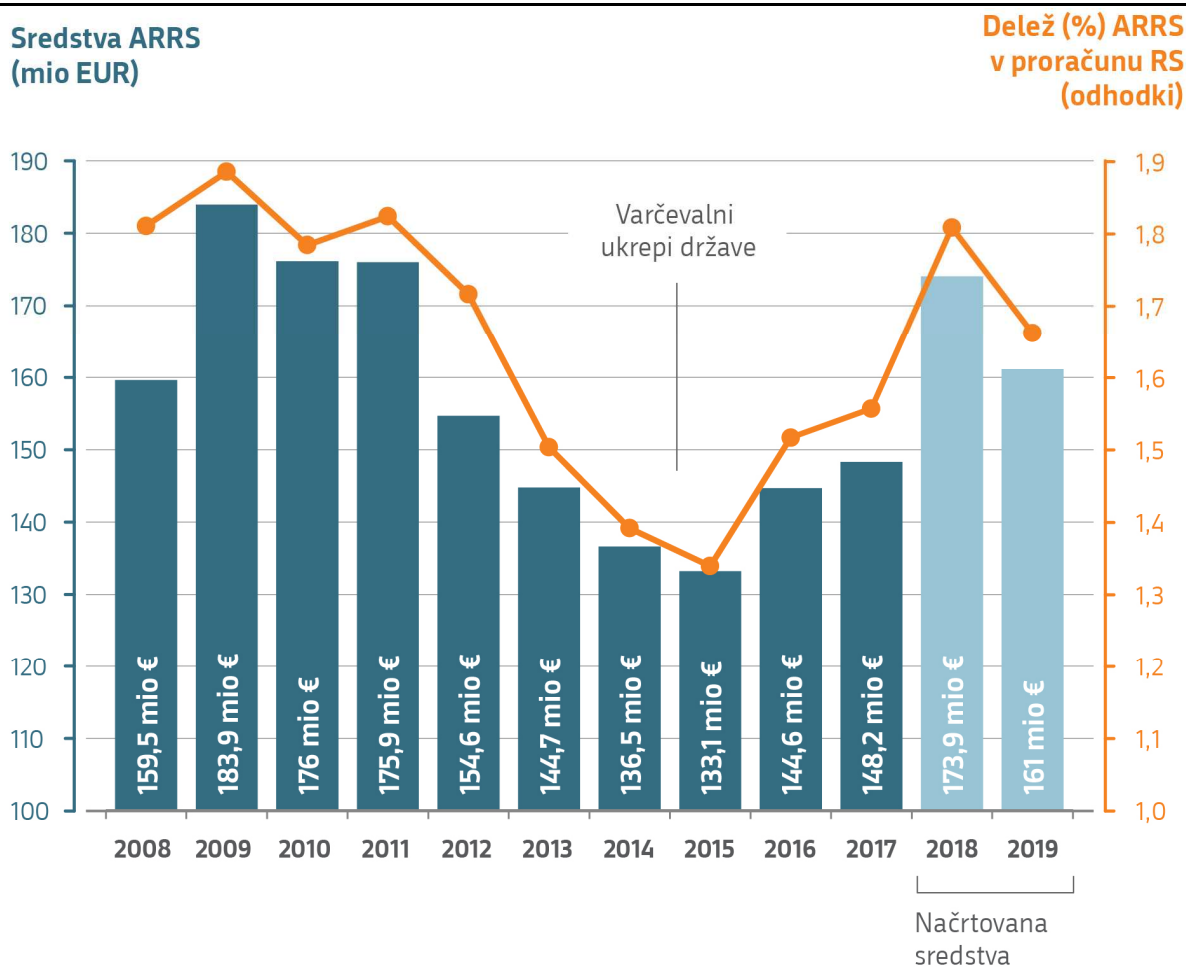
Iz poročila ReRIS11-20 za leti 2013 in 2014 izhaja, da se ukrepi niso izvajali z dinamiko, kot je bila načrtovana v ReRIS11-20. Predvsem pa usmeritev ReRIS11-20 niso dosegala načrtovana proračunska sredstva za raziskave in razvoj, ki so se v obdobju od leta 2011 do leta 2014 zniževala, medtem ko je v ReRIS11-20 načrtovana stalna rast. Upadanje javnih sredstev za raziskave in razvoj je bilo ustavljeno šele v letu 2015, ko so se sredstva začela minimalno povečevati.²⁹

Na sliki 3 je predstavljeno gibanje prihodkov oziroma sredstev agencije za financiranje znanstvenoraziskovalne dejavnosti (v nadaljevanju: raziskovalne dejavnosti) od leta 2008 do leta 2019 z deležem teh sredstev v proračunu Republike Slovenije.

²⁸ [URL: <https://www.rrs.gov.si/sl/analize/odlicnost/izdatki.asp?ZaTisk=Da>],
[URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/science-technology-innovation/overview>],
[URL: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>], 26. 10. 2018.

²⁹ Povzeto po Predlogu Zakona o znanstveno-raziskovalni dejavnosti, EVA 2017-3330-0062, 29. 1. 2018;
[URL: <https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=8644>], 17. 10. 2018.

Slika 3: Sredstva agencije za financiranje raziskovalne dejavnosti in delež teh sredstev v proračunu Republike Slovenije³⁰



Vir: podatki agencije.

S slike 3 je razvidno, da so bila proračunska sredstva za raziskovalno dejavnost v letu 2012 agenciji zmanjšana za 21.334.341 evrov oziroma za 12 odstotkov v primerjavi z letom poprej, razlog za to pa so bili varčevalni ukrepi države in posledično manjše financiranje raziskovalne dejavnosti. Od leta 2009 do leta 2017 so se ta sredstva znižala s 183.876.439 evrov na 148.222.360 evrov. Najmanj proračunskih sredstev za raziskovalno dejavnost je bilo agenciji namenjeno v letu 2015, ko so znašala 133.111.369 evrov, kar je bilo za 50.765.070 evrov oziroma 28 odstotkov manj v primerjavi z letom 2009. Od leta 2016 so se sredstva agenciji pričela povečevati, vendar še vedno niso na ravni, kot v letu 2009. V letu 2018³¹ je bilo agenciji za izvajanje raziskovalne dejavnosti namenjeno 173.934.496 evrov, kar je bilo še vedno za 9.941.943 evrov oziroma 5 odstotkov manj v primerjavi z letom 2009. V proračunu Republike Slovenije za leto 2016 je delež teh sredstev agencije znašal 1,52 odstotka, leta 2017 pa 1,56 odstotka.

³⁰ Financiranje raziskovalne dejavnosti agencije za leta od 2008 do 2017 je prikazano po načelu nastanka poslovnega dogodka, načrtovana sredstva za leti 2018 in 2019 pa so prikazana po načelu denarnega toka.

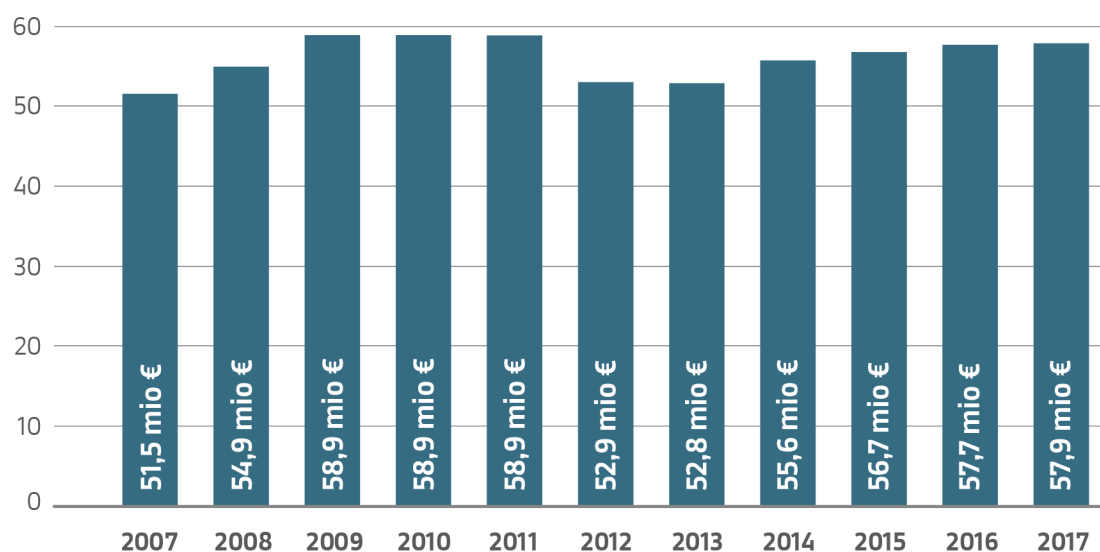
³¹ Glede na načrtovana sredstva v spremembi programa dela in finančnega načrta agencije z 28. 3. 2018.

Na sliki 4 so predstavljena sredstva agencije za raziskovalne programe v desetletnem obdobju, s katere je razvidno, da so sredstva agencije za tako imenovano stabilno financiranje (več o tem v nadaljevanju) prek raziskovalnih programov v tem obdobju ostala na podobni ravni.

Slika 4: Realizacija sredstev agencije za raziskovalne programe

Realizacija sredstev za raziskovalne programe ARRS 2007–2017

Sredstva ARRS
(mio EUR)



Vir: podatki agencije.

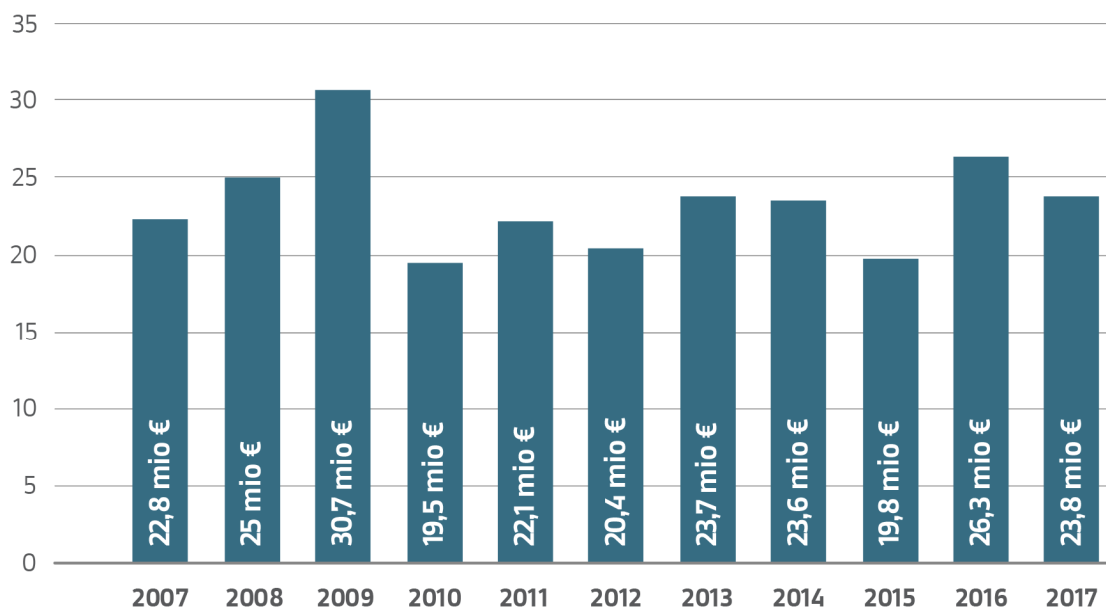
V ReRIS11-20 je načrtovano, da naj bi raziskovalna politika podpirala temeljno raziskovanje, ki ima največji pomen za razvoj znanosti in družbeni razvoj. ReRIS11-20 tudi navaja, da brez odlične znanosti ni možnosti za uspešno aplikativno delo in prenos v gospodarstvo, obenem pa ni dovolj le produkcija samo akademskega znanja brez možne in dejanske uvedbe v gospodarstvo. V ta namen je ReRIS11-20 načrtovala višanje sredstev za temeljne raziskave. V poročilu ReRIS11-20 za leti 2013 in 2014 je bilo predstavljeno, da je bil obseg temeljnih raziskav v letu 2014 v primerjavi z letom 2011 po statističnih podatkih večji za več kot tretjino, največji del temeljnih raziskav pa je imel v Sloveniji poslovni sektor. Vendar pa so se v nasprotju z bruto domačimi izdatki za temeljne raziskave državna proračunska sredstva za temeljne raziskave, financirane prek agencije, zmanjšala za 17 odstotkov. Če k temu prištejemo še financiranje centrov odličnosti iz evropskih in domačih sredstev, potem je zmanjšanje sredstev za temeljne raziskave še večje, in sicer 26 odstotkov. Proračunska sredstva za temeljne raziskave so se v času izvajanja ReRIS11-20 zmanjšala v državnem in tudi visokošolskem sektorju. Statistični podatki kažejo največji upad sredstev za temeljne raziskave v državnem sektorju, in sicer za 35 odstotkov.

Tudi sredstva agencije za raziskovalne projekte so v desetletnem obdobju nihala, kar je predstavljeno na sliki 5.

Slika 5: Realizacija sredstev agencije za raziskovalne projekte³²

Realizacija sredstev za raziskovalne projekte -temeljne in aplikativne ARRS 2007-2017

Sredstva ARRS
(mio EUR)



Vir: podatki agencije.

S slike 5 je razvidno, da je agencija v letu 2009 za temeljne in aplikativne raziskovalne projekte namenila 30.658.241 evrov, v letu 2010 pa so se ta sredstva znižala za tretjino. V letu 2017 tako še ni bila dosežena realizacija teh sredstev iz leta 2009, in sicer je bila v primerjavi z letom 2009, ko je bilo največ sredstev namenjenih za te projekte, realizacija še vedno nižja za kar 6.821.190 evrov oziroma za 22 odstotkov.

V ReRIS11-20 je načrtovano tudi ovrednotenje podpornih in izvajalskih institucij po merljivih kazalnikih, kar bo zagotavljalo transparentnost, strokovnost in etičnost, vanjo pa naj bi bili vključeni domači in mednarodni strokovnjaki. Iz poročila ReRIS11-20 za leti 2013 in 2014 je razvidno, da načrtovano ovrednotenje v navedenem obdobju niti kasneje ni bilo izvedeno, saj naj bi se začelo izvajati šele po spremembi zakonodaje, ki ureja področje raziskav in razvoja.

V ReRIS11-20 je predvideno tudi institucionalno vrednotenje JRO, ki naj bi omogočilo ustrezno spremljanje delovanja raziskovalnega in inovacijskega sistema. Bistvo institucionalnega vrednotenja naj bi bilo v neodvisnem zunanjem ocenjevanju s tujimi in domačimi neodvisnimi ocenjevalci, ki ne bi temeljilo zgolj na kvantitativnih podatkih. Evalvacijski sistem naj bi na podlagi javne razprave razvili agencija in agencija, pristojna za tehnološki razvoj, v sodelovanju z resornimi ministrstvi in drugimi deležniki. Evalvacijska merila naj bi temeljila na vrednotenju rezultatov in učinkov v znanosti. En niz kriterijev

³² Predstavljeni so podatki za temeljne in aplikativne projekte.

(število objav v publikacijah z visokim faktorjem vpliva³³, citiranost, indeks rasti raziskovalnega dela, sodelovanje med JRO) naj bi bil namenjen merjenju znanstvene odličnosti institucije in mednarodni prepoznavnosti temeljnega raziskovalnega dela, drug niz kriterijev pa naj bi se nanašal na sodelovanje z uporabniki, s čimer bi se merila družbena relevantnost raziskovalnega dela. Po ReRIS11-20 naj bi se postopno povečevalo institucionalno financiranje JRO na račun zmanjševanja oziroma ukinitve programskega financiranja. Institucionalno financiranje raziskovalne in razvojne dejavnosti visokošolskega sektorja in inštitutov naj bi bilo poenoteno in naj bi vključevalo temeljni in razvojni steber. Temeljni steber naj bi zagotavljal stabilnost financiranja te dejavnosti JRO, razvojni steber pa dodatno financiranje v skladu z izpolnjevanjem poslanstva posamezne institucije in doseganjem vnaprej dogovorjenih ciljev ter naj bi temeljil na rezultatih vrednotenja JRO. Poleg prehoda na institucionalno financiranje institucij pri stabilnem financiranju naj bi pri projektnem financiranju raziskovalnega dela dosedanje financiranje prek enote raziskovalne ure nadomestili s sofinanciranjem dejanskih stroškov projektov. Iz poročila ReRIS11-20 za leti 2013 in 2014 je razvidno, da vsi ti cilji (evalvacijski sistem raziskovalne dejavnosti JRO, uvedba stabilnega financiranja, temelječega na ovrednotenju JRO, in prehod na sofinanciranje dejanskih stroškov projektov) še niso bili doseženi, ker nov zakon o znanstvenoraziskovalni dejavnosti, ki bi to področje ter tudi način financiranja in izbora raziskovalnih programov in projektov uredil na način, predviden v ReRIS11-20, po uveljavitvi ReRIS11-20 še ni bil sprejet. Predlog novega Zakona o znanstveno-raziskovalni dejavnosti je vlada 29. 1. 2018 sicer posredovala v medresorsko usklajevanje, vendar kasneje ni bil posredovan Državnemu zboru Republike Slovenije v sprejem.

ReRIS11-20 je v okviru kakovostnih raziskav v javnem sektorju opredelila spodbujanje temeljnih raziskav, ki naj bi sledilo učinkovitemu modelu Evropskega raziskovalnega sveta³⁴ (v nadaljevanju: ERC), pri čemer naj bi bila posebna pozornost namenjena vzpostavitvi evropsko primerljivega sistema ocenjevanja prijav in vrednotenja rezultatov raziskovalnega dela. Agencija je v svojih aktih, ki opredeljujejo izvedbo postopkov izbire raziskovalnih programov in projektov, vzpostavila evropsko primerljiv sistem ocenjevanja prijav in vrednotenja rezultatov raziskovalnega dela (več o tem v točkah 2.3 in 2.4 tega poročila).

Eden izmed ciljev ReRIS11-20 je tudi učinkovita uporaba javnih sredstev za raziskave in razvoj, in sicer naj bi se vrednosti kazalnikov učinka (output) glede na vložek (input) izboljšale za vsaj 20 odstotkov.

2.1.1.2 ZRRD in sklep o ustanovitvi

ZRRD določa načela in cilje ter ureja način izvajanja politike raziskovalne in razvojne dejavnosti, ki se financira iz državnega proračuna in drugih virov ter je usmerjena k doseganju ciljev družbenega in gospodarskega razvoja Slovenije. Določa tudi organizacijo raziskovalne in razvojne dejavnosti ter pogoje za opravljanje te dejavnosti, kar podpira prehod v na znanju temelječo družbo, ki postavlja raziskovalno in razvojno dejavnost kot razvojno prioriteto.

Po ZRRD se sredstva za financiranje raziskovalne dejavnosti zagotavljajo v državnem proračunu in iz drugih virov, skladno s cilji in prioritetami, določenimi z Raziskovalno in inovacijsko strategijo Slovenije. Normative in standarde ter merila za določanje sredstev za financiranje Raziskovalne in inovacijske

³³ Faktor vpliva (IF – angl.: *impact factor*) je mera, ki opisuje, kolikokrat so članki, objavljeni v znanstvenih revijah na področjih naravoslovja in družboslovja, citirani. V znanosti se faktor vpliva splošno uporablja kot objektivno merilo ugleda oziroma pomembnosti znanstvenih revij, s tem pa tudi raziskovalcev, ki v teh revijah objavljajo.

³⁴ ERC – angl.: *European Research Council*.

strategije Slovenije po ZRRD je določila vlada z Uredbo o normativih in standardih za določanje sredstev za izvajanje raziskovalne dejavnosti, financirane iz Proračuna Republike Slovenije³⁵ (v nadaljevanju: uredba o normativih in standardih). Po ZRRD raziskovalno in razvojno dejavnost izvajajo raziskovalne organizacije v obliki programov in projektov ter zasebni raziskovalci v obliki projektov, ki izhajajo iz Raziskovalne in inovacijske strategije Slovenije.

ZRRD, ki ureja način izvajanja politike raziskovalne in razvojne dejavnosti, je bil sprejet že v letu 2002 in imel do leta 2011 posamezne spremembe. Od sprejema ReRIS11-20 do danes ni prišlo do bistvenih sprememb zakonodaje na področju raziskovalno-razvojne dejavnosti³⁶.

ZRRD določa, da se financiranje raziskovalne dejavnosti izvaja na način, ki zagotavlja učinkovitost in preglednost uporabe javnih sredstev. Zakon tudi določa, da so rezultati raziskovalne in razvojne dejavnosti, financirani iz državnega proračuna, javni, z omejitvami, določenimi s predpisi, ki urejajo varstvo intelektualne lastnine in varstvo avtorskih pravic ter podatkov. Tudi cilj ZRRD je bil povečanje skupnega obsega sredstev in naložb v raziskovalno in razvojno dejavnost.

Agencija je postopke izbire raziskovalnih programov in projektov ter spremljanja in nadzora uredila v svojih internih aktih (več o tem v točki 2.1.2 tega poročila).

2.1.1.3 Drugi strateški dokumenti

Vlada je v letu 2015 sprejela Nacionalno strategijo odprtega dostopa do znanstvenih objav in raziskovalnih podatkov v Sloveniji 2015–2020³⁷, po kateri mora vsak upravičenec v programih in projektih, ki jih v tem obdobju financira ali sofinancira Republika Slovenija, zagotoviti odprti dostop do vseh recenziranih znanstvenih objav, ki se nanašajo na rezultate iz nacionalno financiranih raziskav. K ukrepom iz te strategije je zavezana tudi agencija, kar je opredelila tudi v pravilniku o postopkih, poleg tega pa je v Metodologiji ocenjevanja prijav za razpise raziskovalnih programov pri elementih ocenjevanja relevantnosti dosežkov raziskovalcev vključila tudi oceno ustreznosti pristopa programske skupine k objavljanju objav in rezultatov v odprtem dostopu, kar vpliva na kakovost objav programske skupine.

V letu 2016 je vlada sprejela Slovensko strategijo krepitev Evropskega raziskovalnega prostora 2016–2020³⁸ (Slovenski ERA Roadmap), ki temelji na več nacionalnih strateških dokumentih in predstavlja dokument z

³⁵ Uradni list RS, št. 103/11, 56/12, 15/14, 103/15, 27/17, 9/18.

³⁶ Edina sprememba ZRRD v tem obdobju, ki velja od 26. 2. 2019, se nanaša na implementacijo Direktive (EU) 2016/801 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. maja 2016 o pogojih za vstop in prebivanje državljanov tretjih držav za namene raziskovanja, študija, opravljanja pripravništva, prostovoljskega dela, programov izmenjave učencev ali izobraževalnih projektov in dela varušku au pair (UL L št. 132 z dne 21. 5. 2016, str. 21).

³⁷ Št. 60300-5/2015/5 z dne 3. 9. 2015:

[URL: http://www.mizs.gov.si/fileadmin/mizs.gov.si/pageuploads/Znanost/doc/Zakonodaja/Strategije/Nacionalna_strategija_odprtega_dostopa.pdf].

³⁸ Št. 63100-1/2016/3 z dne 26. 5. 2016:

[URL: http://www.mizs.gov.si/fileadmin/mizs.gov.si/pageuploads/Znanost/doc/Zakonodaja/Strategije/ERA_Roadmap.pdf].

opredeljenimi ključnimi nalogami in ukrepi po prednostnih območjih, ki jih je identificirala Evropska komisija v okviru oblikovanja ERA kot notranjega trga znanja v Evropski uniji, in sicer:

1. učinkovit nacionalni raziskovalni in inovacijski sistem, na katerega med drugim vpliva tudi večja konkurenčnost financiranja raziskovalnih projektov na podlagi mednarodnih recenzij,
2. optimalno transnacionalno sodelovanje in konkurenčnost, pri katerem je eden od ukrepov sodelovanje za poenotenje standardov in postopkov ocenjevanja projektov v Evropski uniji ter v skupnih razpisih, posebej na način tako imenovane vodilne agencije³⁹,
3. odprt trg dela za raziskovalce,
4. vključitev načela enakih možnosti spolov na področju raziskav, pri čemer je cilj pri financerskih organizacijah s področja raziskav in razvoja upoštevanje načela enakih možnosti spolov pri vsebini raziskovalnih programov oziroma projektov ter tudi pri sestavi strokovnih teles, pristojnih za ocenjevanje pri izboru programov oziroma projektov,
5. optimalno kroženje, dostop do znanstvenih spoznanj in njihov prenos, tudi s pomočjo digitalnega ERA,
6. krepitev internacionalizacije ERA, v okviru katerega mora biti posebna pozornost namenjena vzpostavitvi evropsko primerljivega sistema ocenjevanja prijav in vrednotenja rezultatov raziskovalnega dela.

Agencija je v postopke izbire raziskovalnih programov in projektov prek notranjih aktov vpeljala mednarodni sistem ocenjevanja prijav (način vzpostavitve evropsko primerljivega sistema ocenjevanja prijav in vrednotenja rezultatov raziskovalnega dela je naveden v točkah 2.3 in 2.4 tega poročila). Poleg tega ima sklenjene tri dogovore o sodelovanju v okviru sheme vodilne agencije⁴⁰. Za vključitev načela enakih možnosti spolov na področju raziskav je agencija v pravilniku o postopkih določila, da sestava stalnih strokovnih teles zagotavlja zastopanost obeh spolov, in sicer tako, da je po vedah zagotovljena najmanj tretjinska zastopanost vsakega spola, razen tehniških ved, v katerih je zagotovljena najmanj petina predstavnikov vsakega spola. Sestava občasnih strokovnih teles pa zagotavlja zastopanost obeh spolov tako, da je zagotovljena najmanj tretjinska zastopanost vsakega spola.

V letu 2016 je ministrstvo na podlagi uredbe o normativih in standardih sprejelo Program za spodbujanje raziskav in razvoja Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport na področju znanosti 2016–2020⁴¹. Program predstavlja dokument za izvedbo ukrepov iz različnih nadrejenih strateških dokumentov in določa finančne spodbude v okviru financiranja raziskovalne in razvojne dejavnosti ter pogoje, pravila in omejitve, vezane na vsebino državnih pomoči, ko se iz javnih sredstev financira raziskovalna in razvojna

³⁹ Princip vodilne agencije – angl.: *Lead Agency* predstavlja centralizirano vodenje izvedbe razpisa, kjer z dogovorom o sodelovanju v okviru sheme vodilne agencije (Lead Agency Agreement) dve agenciji iz različnih držav omogočita raziskovalcem iz obeh držav prijavo skupnega projekta pri eni od agencij (vodilni agenciji), ki izvede revizijski in izbirni postopek za skupni projekt. Če je projekt v revizijskem postopku uspešen in ga vodilna agencija predlaga v sofinanciranje, druga agencija prevzame sofinanciranje svojega sklopa (raziskovalcev iz njene države) brez dodatnega revizijskega postopka.

⁴⁰ Z avstrijsko Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (FWF), s Flamsko fundacijo za raziskave (The Research Foundation – Flanders, FWO) in Madžarsko znanstveno-raziskovalno fundacijo (National Research, Development and Innovation Office, NKFIH).

⁴¹ Št. 631-1/2016-1 z dne 8. 1. 2016:

[URL: http://www.mizs.gov.si/fileadmin/mizs.gov.si/pageuploads/Znanost/doc/Strategije/Program_za_spodbujanje_raziskav_in_razvoja_Urejena_koncna_verzija_Final_21.1.2016.pdf].

dejavnost. Direktor agencije je dne 9. 2. in 8. 4. 2016 sprejel Pravila o državnih pomočeh na področju raziskovalne dejavnosti (v nadaljevanju: pravila o državnih pomočeh), za katera je pridobil pozitivno mnenje Ministrstva za finance. Na podlagi sklepa o ustanovitvi splošne akte agencije za izvrševanje javnih pooblastil, s katerimi določa podrobnejšo organizacijo upravljanja agencije z javnimi sredstvi za raziskovalno dejavnost, metodologijo, pogoje in merila ter postopke izbora, financiranje, nadzor nad izvajanjem programov in projektov ter ureja druga področja skladno z zakonom, sprejme upravni odbor agencije po predhodnem soglasju ministra, pristojnega za znanost. Direktor sprejema splošne akte agencije, s katerimi se urejajo vprašanja, pomembna za delo in poslovanje agencije (interni splošni akti). Pravila o državnih pomočeh je sprejel direktor agencije in ne upravni odbor s soglasjem pristojnega ministra, čeprav gre v tem primeru za splošni akt agencije, s katerim se ureja izvrševanje javnih pooblastil z določitvijo podrobnejše organizacije upravljanja agencije z javnimi sredstvi za raziskovalno dejavnost, ne pa za interni splošni akt, s katerim direktor ureja vprašanja, pomembna za delo in poslovanje agencije.

2.1.2 Dokumenti načrtovanja agencije

2.1.2.1 Strategija agencije

Direktor agencije je v letu 2017 sprejel Strategijo delovanja in razvoja Javne agencije za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije 2016–2020 (v nadaljevanju: strategija agencije), ki časovno sledi nacionalnim strateškim in drugim dokumentom s področja dolgoročnega razvojnega načrtovanja na področju znanosti.

Iz uvoda strategije agencije izhaja, da je vizija njenega delovanja in razvoja določena s sedmimi strateškimi usmeritvami:

1. kakovostno izvajanje dejavnosti skladno z zakonskimi podlagami, sklepom o ustanovitvi in veljavnimi nacionalnimi strateškimi dokumenti,
2. transparentno delovanje in odzivnost,
3. optimizacija instrumentov in razvoj pilotskih instrumentov,
4. spremljanje učinkov izvajanja dejavnosti,
5. vpetost v mednarodni prostor in primerljivost,
6. prehod na povsem elektronske storitve,
7. odprto komuniciranje z javnostmi in promocija znanosti.

V strategiji agencije so obenem določeni kazalniki, ki so namenjeni spremljanju izvajanja raziskovalne dejavnosti.

Iz strategije agencije izhaja, da so raziskovalni programi kot del stabilnega financiranja in raziskovalni projekti kot del konkurenčnega financiranja ena od glavnih vrst dejavnosti, ki jih sofinancira agencija. Kakovostno izvajanje dejavnosti agencije je v njeni strategiji opredeljeno z dosledno uporabo instrumentov izbora in financiranja (skladno s pravilnikom o postopkih) ter z nadzorom (skladno z uredbo o normativih in standardih). Transparentnost delovanja je po strategiji agencije vgrajena v pravne podlage izvajanja dejavnosti agencije, obenem pa je predpogoj za kakovostno izvajanje postopkov. V okviru spremljanja učinkov izvajanja dejavnosti je agencija navedla, da na finančni ravni izvaja nadzor nad namensko porabo proračunskih sredstev s pregledom letnih finančnih poročil in pripravo analize letnih finančnih poročil, ki jo objavlja na svojih spletnih straneh (več o tem v točki 2.4 tega poročila). Agencija je v strategiji tudi navedla, da je z namenom spremljanja učinkovitosti upravljanja raziskovalnega sistema v okviru javnega razpisa za izbiro raziskovalnih projektov CRP v letu 2016 zasnovala temo, ki skladno z

ReRIS11-20 do leta 2020 naslavlja vprašanja učinkovitosti delovanja in upravljanja raziskovalnega sistema s ciljem identifikacije izboljšav sistema in optimizacije alokacije javnofinančnih sredstev v ta namen.

2.1.2.2 Pravilnik o postopkih

Agencija v skladu z ZRRD določa podrobnejšo organizacijo upravljanja z javnimi sredstvi za raziskovalno in razvojno dejavnost, metodologijo, pogoje in merila, postopke izbora, financiranje, spremljanje in nadziranje izvajanja programov in projektov ter druga področja, ki jih ureja ZRRD, po predhodnem soglasju ministra, pristojnega za znanost. Agencija je postopke izbire raziskovalnih programov in projektov, ki jih je financirala v obdobju od 1. 1. 2017 do 30. 6. 2018, vodila v skladu s pravilnikom o postopkih 2011 in pravilnikom o postopkih.

S pravilnikom o postopkih je agencija uredila postopke izdelave in izvedbe javnih razpisov in javnih pozivov ter ocenjevanje prijav za financiranje in sofinanciranje raziskovalne dejavnosti, ki med drugim obsega sofinanciranje raziskovalnih programov in projektov, ter podporne dejavnosti k raziskovalni dejavnosti. Pravilnik o postopkih določa tudi ocenjevalce in posamezna strokovna telesa, ki sodelujejo v postopkih izvedbe javnih razpisov in pozivov, ter izdajo ustreznih aktov o rezultatih izbora prijav. Namen pravilnika je zagotoviti transparentnost postopkov izbora in sofinanciranja posameznih aktivnosti po mednarodno uveljavljenih načelih za izvajanje teh postopkov in s poudarkom, da ocenjevalni postopki agencije v največji možni meri temeljijo na zunanjih ocenjevalcih oziroma recenzentih (v nadaljevanju: recenzenti).

V splošnem delu pravilnika o postopkih so med drugim opredeljene tudi kvantitativne ocene, ki predstavljajo vstopne pogoje za sodelovanje na razpisih in pozivih, elementi ocenjevanja raziskovalnih programov in projektov ter sklenitev pogodbe ter spremljanje in nadzor nad izvajanjem raziskovalne dejavnosti.

V posebnem poglavju pravilnika o postopkih, kjer so opredeljene posebnosti pozivov in razpisov za raziskovalne programe, je določena sestava programske skupine, obdobje in minimalni obseg financiranja, spodbujanje odličnosti z možnostjo povečanja financiranja raziskovalnih programov, posamezni pogoji, ki morajo biti izpolnjeni za financiranje raziskovalnih programov, postopek ocenjevanja prijav s sodelovanjem strokovnih teles in recenzentov, vrednotenje in določitev obsega raziskovalnih programov, odločitev o izboru prijav za programe ter podrobnejša določila za spremljanje in nadzor raziskovalnih programov.

V poglavju pravilnika, ki opredeljuje posebnosti razpisov za raziskovalne projekte, so določene vrste projektov, ki jih agencija lahko sofinancira, sestava projektne skupine, posamezni pogoji, ki morajo biti izpolnjeni za sofinanciranje raziskovalnih projektov, postopek ocenjevanja prijav s sodelovanjem strokovnih teles, recenzentov in panela, odločitev o izboru prijav za projekte ter podrobnejša določila za spremljanje in nadzor raziskovalnih projektov.

V prvi polovici leta 2015 je usmerjevalna skupina agencije, ki je bila sestavljena iz predstavnikov upravnega odbora in znanstvenega sveta, pristojnega ministrstva, Ministrstva za finance, SAZU, Sveta za znanost in tehnologijo, Koordinacije samostojnih raziskovalnih inštitutov Slovenije, Rektorske konference, Gospodarske zbornice Slovenije, Inženirske akademije in predstavnikov agencije, pripravila izhodišča za poglobljene spremembe postopkov (so)financiranja, ocenjevanja in izvajanja raziskovalne dejavnosti.

Na podlagi izhodišč usmerjevalne skupine agencije je agencija pripravila prenovljen pravilnik o postopkih, ki ga je sprejel upravni odbor agencije s soglasjem ministrstva v letu 2016. Pomembnejše spremembe v primerjavi s pravilnikom o postopkih 2011, ki so vplivale na izbiro raziskovalnih programov in projektov, so bile:

- kvantitativni kazalniki predstavljajo le še vstopni pogoj za sodelovanje na javnih razpisih in pozivih⁴² (več o kvantitativnih ocenah v točki 2.2.1 tega poročila),
- uvedena je bila elektronska usklajena skupna ocena recenzentov,
- predlagani člani programske skupine novega raziskovalnega programa morajo v zadnjih petih letih pred objavo poziva oziroma razpisa pridobiti minimalni obseg sredstev pri izvajanju raziskovalnih projektov, ki jih financira agencija,
- ločen ocenjevalni postopek za temeljne in aplikativne raziskovalne projekte,
- izvajalci raziskovalnih programov oddajo vmesno poročilo v tretjem letu izvajanja raziskovalnega programa, izvajalci raziskovalnih projektov pa vmesna poročila oddajo v roku, ki ga določi agencija, po pravilniku o postopkih 2011 pa jih je bilo treba oddati vsako leto.

2.1.2.3 Metodologija ocenjevanja prijav za razpise

Znanstveni svet na podlagi 28. člena sklepa o ustanovitvi sprejme metodologijo ocenjevanja za posamezne ocenjevalne postopke. Metodologija ocenjevanja prijav za razpise določa mejne vrednosti, minimalne ocene, merila s pripadajočim številom točk ter podrobnejše postopke ocenjevanja posamezne raziskovalne aktivnosti. V Metodologiji ocenjevanja prijav za razpise je tako podrobneje opredeljeno določitev kvantitativnih ocen in opredelitev minimalnih kvantitativnih vstopnih pogojev ter drugi vstopni pogoji (za vodje raziskovalnih programov in projektov). Določen je tudi podrobnejši postopek ocenjevanja za raziskovalne programe in projekte, za programe pa tudi vrednotenje programskih skupin.

2.1.2.4 Načrtovanje kadrovske in drugih procesov za izvajanje nalog

Agencija je v programih dela in finančnih načrtih za leto 2017 in za leto 2018 načrtovala izvedbo svojih nalog z obstoječim številom zaposlenih, ki jih je bilo konec leta 2017 47, na dan 30. 6. 2018 pa 48. V zbirnem kadrovskem načrtu vlade je bilo za leto 2018 določeno 49 dovoljenih zaposlitev na agenciji. Za izvajanje svojih nalog je agencija organizirana v notranje organizacijske enote, ki so organizacijsko podrejene direktorju agencije in združujejo vsebinsko povezana področja tako, da z izvajanjem njihovih nalog zagotavlja strokovno, učinkovito in ekonomično izvrševanje dejavnosti, za katere je ustanovljena. Notranje organizacijske enote opravljajo tudi strokovne, organizacijske in administrativno-tehnične naloge za upravni odbor in njegove komisije ter za znanstveni svet, nudijo pa tudi administrativno in strokovno podporo strokovnim telesom in recenzentom. Ob tem je agencija v programu dela in finančnem načrtu za leto 2017 in v letnem poročilu za leto 2017 navedla, da dovoljeno število zaposlenih ne zadošča za izvajanje obsega del in nalog agencije in vnaša tveganje za realizacijo nalog ter ni primerljivo s sorodnimi agencijami v evropskem prostoru. To bi med drugim pomenilo, da bi agencija potrebovala dodatne zaposlitve strokovnih znanstvenih sodelavcev z doktoratom znanosti kot ekspertov za posamezne vede, ki bi izvajali naloge, ki zahtevajo najvišjo stopnjo ekspertize (glej tudi točki 2.2.2.3.1 in 2.3.2.3.2 tega poročila). Zasedba teh delovnih mest naj bi bil predpogoj za evropsko in svetovno primerljivost operativne usposobljenosti agencije. Iz strategije agencije izhaja, da so minimalne kadrovske potrebe

⁴² Odprava seštevanja kazalcev za objave – A1, citiranost – A2 in sredstva drugih uporabnikov – A3 pri izračunu kvantitativnih ocen (ocena A) za posameznega raziskovalca.

agencije 53 zaposlenih, kot je bilo število zaposlenih v obdobju pred recesijo, za optimalno izvajanje nalog in primerljivost z drugimi evropskimi agencijami pa bi bilo potrebno 60 zaposlenih.

Agencija je imela v obdobju od 1. 1. 2017 do 30. 6. 2018 za izvedbo postopka izbire in spremljanja raziskovalnih programov stroške v skupnem znesku 246.560 evrov. V teh stroških so vključeni neposredni stroški postopka izbire raziskovalnih programov (objava razpisa v uradnem listu, strokovno telo in recenzenti), ki so znašali 135.423 evrov, ter posredni stroški, ki se nanašajo na raziskovalne programe (delo znanstvenega sveta, upravnega odbora, strošek zaposlenih iz organizacijskih enot za raziskovalne programe, informatike, kadrovske in pravne službe ter financ in računovodstva) in so znašali 111.137 evrov. Glede na obseg financiranja raziskovalnih programov v tem obdobju v znesku 88.223.871 evrov so ti stroški predstavljali 0,3 odstotka celotnega zneska financiranja raziskovalnih programov. Od tega so stroški recenzentov v znesku 107.817 evrov predstavljali 0,1 odstotka celotnega zneska financiranja raziskovalnih programov.

V obdobju od 1. 1. 2017 do 30. 6. 2018 je imela za izvedbo postopka izbire in spremljanja raziskovalnih projektov agencija stroške v skupnem znesku 1.289.267 evrov. Podobno kot pri raziskovalnih programih so v teh stroških vključeni neposredni stroški postopka izbire raziskovalnih projektov za prvo in drugo fazo javnega razpisa (objava razpisa v uradnem listu, strokovno telo, recenzenti, panel, prevodi), ki so znašali 1.038.806 evrov, ter posredni stroški, ki se nanašajo na raziskovalne projekte (delo znanstvenega sveta, upravnega odbora, strošek zaposlenih iz organizacijskih enot za raziskovalne projekte, informatike, kadrovske in pravne službe ter financ in računovodstva) in so znašali 250.461 evrov. Glede na obseg financiranja raziskovalnih projektov v tem obdobju v znesku 38.700.760 evrov⁴³ so ti stroški predstavljali 3,3 odstotka celotnega zneska financiranja raziskovalnih projektov. Od tega so stroški recenzentov v znesku 828.131 evrov predstavljali 2,1 odstotka celotnega zneska financiranja raziskovalnih projektov.

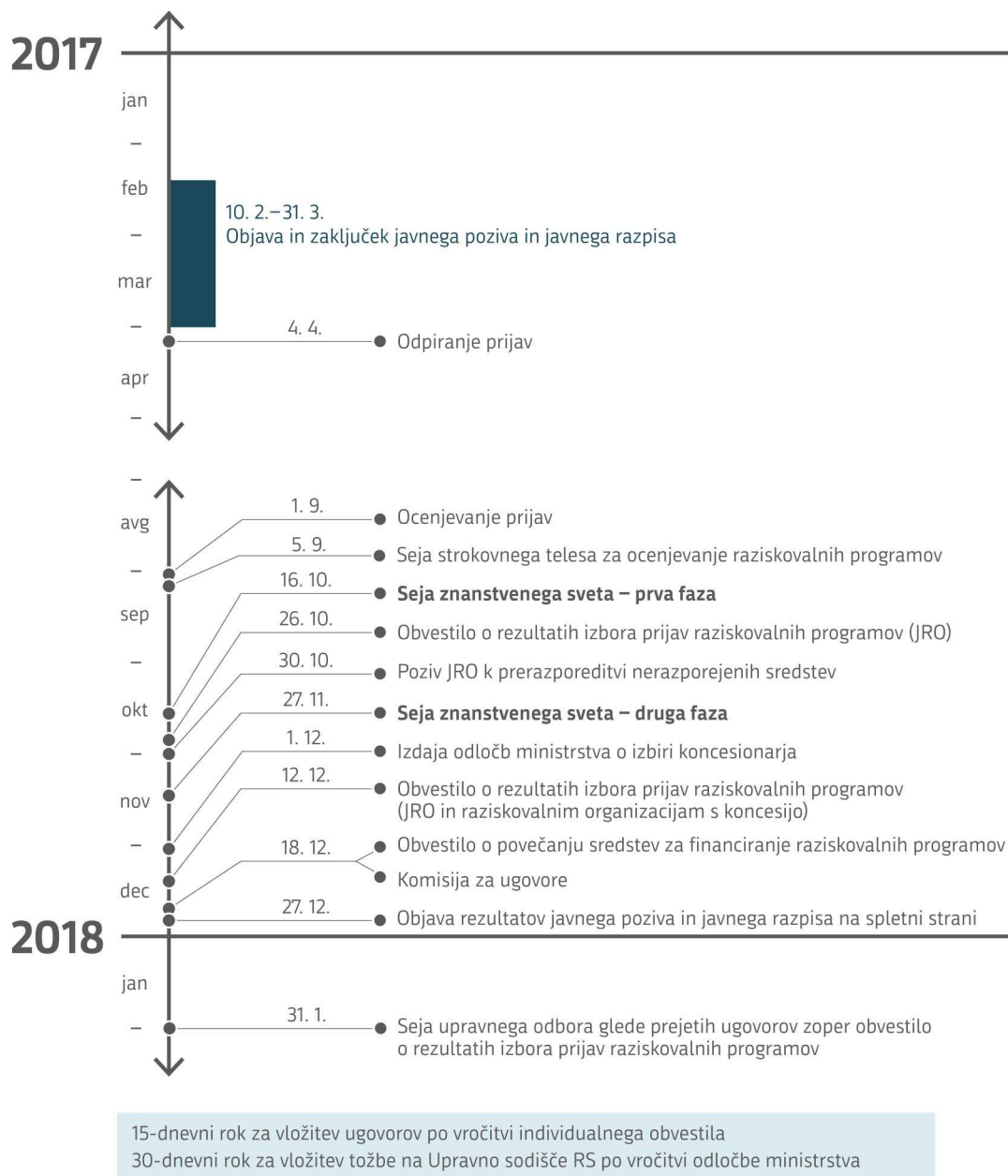
2.2 Izvajanje postopkov izbire raziskovalnih programov

Navedbe v nadaljevanju se nanašajo na postopke izbire raziskovalnih programov (enako pri raziskovalnih projektih), izvedene po pravilniku o postopkih, razen tam, kjer smo posebej navedli, da smo upoštevali pravilnik o postopkih 2011.

Na sliki 6 je predstavljena časovnica javnega poziva in razpisa za raziskovalne programe za leto 2018 od objave javnega poziva in razpisa do seje upravnega odbora agencije, ki je odločal o ugovorih zoper obvestilo o rezultatih izbora.

⁴³ V tem znesku je upoštevano tudi financiranje podoktorskih projektov, ki skupaj s temeljnimi in aplikativnimi projekti predstavljajo predmet sofinanciranja po posameznem javnem razpisu.

Slika 6: Časovnica javnega poziva in javnega razpisa za financiranje raziskovalnih programov za leto 2018



Vir: podatki agencije.

V reviziji smo podrobneje preverili sistem postopkov izbire raziskovalnih programov, dodeljevanja sredstev, izvajanja, spremljanja in nadziranja za izbrane raziskovalne programe, ki jih je agencija financirala od 1. 1. 2017 do 30. 6. 2018 in so bili izbrani na podlagi več javnih pozivov oziroma razpisov od leta 2013 dalje. Celotni nazivi, objave in okrajšave javnih pozivov in razpisov, na podlagi katerih je agencija od 1. 1. 2017 do 30. 6. 2018 financirala raziskovalne programe, so navedeni v prilogi 2.

2.2.1 Javni poziv oziroma javni razpis za financiranje raziskovalnih programov

Po pravilniku o postopkih lahko agencija začne s postopkom dodelitve sredstev, če ima za to zagotovljena proračunska sredstva v sprejetem programu dela in finančnem načrtu. Poleg razpoložljivih proračunskih sredstev mora agencija pri izdelavi predloga poziva oziroma razpisa upoštevati raziskovalno strategijo in morebitne usmeritve ministrstva. Predlog poziva oziroma razpisa obravnava znanstveni svet, po tem pa agencija objavi javni poziv na svojih spletnih straneh, javni razpis pa tudi v Uradnem listu RS.

Na javni poziv oziroma razpis se lahko prijavijo raziskovalne organizacije, ki so vpisane v zbirko podatkov o izvajalcih raziskovalne in razvojne dejavnosti, zasebni raziskovalci in drugi upravičeni prijavitelji, pravne ali fizične osebe, ki delujejo na področju raziskovalne dejavnosti ali izvajajo z raziskovalno dejavnostjo povezane aktivnosti ter izpolnjujejo pogoje v skladu z določili pravilnika o postopkih. Na javni poziv se lahko prijavijo JRO⁴⁴, ki izvajajo raziskovalne programe. Na javni razpis pa se lahko prijavijo raziskovalne organizacije, ki nimajo statusa JRO in izpolnjujejo pogoje ZRRD, Pravilnika o koncesiji za izvajanje javne službe na področju raziskovalne dejavnosti ter pravilnika o postopkih. Če pri prijavi raziskovalne dejavnosti sodeluje več izvajalcev raziskovalne dejavnosti, je prijavitelj matična raziskovalna organizacija.

Agencija za financiranje raziskovalnih programov v letu izteka financiranja objavi javni poziv in javni razpis. *Javni poziv* je postopek za dodelitev sredstev, ki ga agencija izvede, če so prijavitelji znani, *javni razpis* pa, če mogoči prijavitelji niso znani. Pri izdelavi predloga javnega razpisa za podelitev koncesije za izvajanje javne službe na področju raziskovalne dejavnosti v obliki raziskovalnih programov agencija upošteva sklep ministrstva, v katerem ministrstvo določi vsebino in obseg raziskovalne dejavnosti v obliki raziskovalnih programov, pri čemer naj bi se vsebina nanašala na opredelitev področij državno izraženega interesa za financiranje javne službe⁴⁵.

Agencija je v javnih pozivih kot predmet financiranja opredelila financiranje raziskovalnih programov za izvajanje javne službe na področju raziskovalne dejavnosti, v javnih razpisih pa izbiro koncesionarjev za izvajanje javne službe na področju raziskovalne dejavnosti v obliki raziskovalnega programa. V skladu s pravilnikom o postopkih se raziskovalni programi iz javnega poziva in razpisa za programe 2018 financirajo za obdobje šestih let, programi iz preteklih pozivov in razpisov pa so se v skladu s pravilnikom o postopkih 2011 lahko financirali za obdobje treh, štirih, petih ali šestih let.

V javnem pozivu za programe 2018 je agencija predvidela okvirni letni obseg sredstev v vrednosti 6.050.000 evrov, v javnem razpisu za programe 2018 pa v vrednosti 560.500 evrov⁴⁶. Agencija v javnem razpisu za podelitev koncesije za izvajanje javne službe v skladu s sklepom ministrstva določi okvirni razrez sredstev za raziskovalne programe po znanstvenih vedah, ki je izražen glede na sproščena sredstva programov, katerih financiranje se izteče v letu pred letom financiranja po novem razpisu. Znanstvene

⁴⁴ Javni raziskovalni zavodi, univerze in samostojni visokošolski zavodi, ki jih je ustanovila Republika Slovenija.

⁴⁵ Pred objavo javnega razpisa za podelitev koncesije za izvajanje javne službe na področju raziskovalne dejavnosti v obliki raziskovalnih programov z začetkom financiranja v letu 2018 je ministrstvo dne 24. 1. 2017 izdalo Sklep o javnem razpisu za podelitev koncesije za izvajanje javne službe na področju raziskovalne dejavnosti v obliki raziskovalnih programov v letu 2017.

⁴⁶ V javnem pozivu za programe 2016 je okvirni letni obseg sredstev znašal 430.000 evrov, v javnem razpisu za programe 2016 pa 70.000 evrov, v javnem pozivu za programe 2017 je znašal 3.500.000 evrov, v javnem razpisu za programe 2017 pa 885.000 evrov.

vede, za katere agencija dodeljuje sredstva, so skladne z navedbami ved v ReRIS11-20, znanstveni svet pa v Metodologiji ocenjevanja prijav za razpise določi seznam raziskovalnih področij (in podpodročij) znotraj ved. Agencija uporablja svojo klasifikacijo in šifrante raziskovalnih ved, področij in podpodročij, ki je bila uvedena v letu 1985, po kateri se raziskovalna dejavnost deli na šest ved in posebno področje interdisciplinarnih raziskav, za katero sredstev za raziskovalne programe ne namenja. Vede so skupaj razdeljene na 73 področij, ta pa na posamezna podpodročja⁴⁷. V javnih pozivih delitve po vedah sicer ni, se pa sredstva, podobno kot za programe po javnih razpisih, delijo po vedah⁴⁸.

Raziskovalne programe izvajajo programske skupine v JRO in v raziskovalnih organizacijah s koncesijo. Programsko skupino sestavljajo vodja, ki je lahko vodja le ene programske skupine, in najmanj trije raziskovalci z doktoratom znanosti ter strokovni in tehniški sodelavci iz ene ali več JRO oziroma raziskovalnih organizacij s koncesijo. Vodje raziskovalnih programov morajo izpolnjevati minimalne kvantitativne vstopne pogoje ter dodatne kvantitativne in druge pogoje, določene v pravilniku o postopkih, Metodologiji ocenjevanja prijav za razpise in Pravilniku o kriterijih za ugotavljanje izpolnjevanja pogojev za vodjo raziskovalnega projekta⁴⁹ (v nadaljevanju: pravilnik za vodjo projekta). V javnem pozivu oziroma razpisu so določeni pogoji za vodje programa in programske skupine.

Agencija v okviru administrativnega preverjanja izpolnjevanja pogojev pri vsaki formalno popolni prijavi preveri upravičenost prijavitelja in izpolnjevanje pogojev iz poziva oziroma razpisa. S kvantitativnimi ocenami meri raziskovalno uspešnost raziskovalca, in sicer z naslednjimi kazalniki:

- kakovost objav (ocena A1): ocena A1 vključuje število točk raziskovalca v sistemu informacijske raziskovalne dejavnosti v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju: SICRIS⁵⁰) za objavljena raziskovalna dela za zadnje petletno obdobje in obdobje do datuma zaključka razpisa in se določi na podlagi meril za kvantitativno vrednotenje znanstvene in strokovne uspešnosti; poleg tega vključuje še točke, ki izkazujejo nadpovprečno znanstveno uspešnost v obliki izjemnih dosežkov – A", zelo kakovostnih dosežkov – A' in pomembnih dosežkov – A1/2, vse v petletnem ocenjevalnem obdobju;
- odmevnost: število čistih citatov (CI) za obdobje zadnjih desetih let in v tekočem letu do datuma zaključka razpisa;
- sredstva iz drugih virov – A3: ocena se določi glede na sredstva za raziskovalno delo za zadnje petletno obdobje, ki jih raziskovalec pridobi od pogodbenih partnerjev.

Posamezni pogoji so določeni tudi ločeno za posamezne vede in področja. Vse kvantitativne ocene za posamezni element ocenjevanja pridobi agencija in jih preveri pred postopkom ocenjevanja, ki ga izvedejo recenzenti.

⁴⁷ Raziskovalne vede: naravoslovje ima devet področij in 37 podpodročij, tehnika ima 22 področij in 91 podpodročij, medicina ima devet področij, biotehnika ima šest področij in 26 podpodročij, družboslovje ima 13 področij in 21 podpodročij, humanistika ima 12 področij in devet podpodročij ter interdisciplinarne raziskave, ki imajo dve področji.

⁴⁸ Pri čemer je pri javnih razpisih delitev po vedah določena s sklepom ministra glede na okvirni obseg sredstev za podelitev koncesije.

⁴⁹ Uradni list RS, št. 53/16.

⁵⁰ SICRIS – angl.: *Slovenian Current Research Information System*.

V tabeli 1 so za zadnje štiri pozive oziroma razpise za raziskovalne programe predstavljeni podatki o številu vseh prijav ter o številu prijav z izpolnjenimi vstopnimi in drugimi pogoji, ki jih je agencija uvrstila v postopek za izbor prijav.

Tabela 1: Število prijav na javnih pozivih oziroma razpisih za financiranje raziskovalnih programov za leta 2015, 2016, 2017 in 2018

Javni poziv oziroma razpis za leto	Število pravočasnih, popolnih prijav v predpisani obliki	Število popolnih prijav z izpolnjenimi pogoji	Število prijav, ki niso izpolnjevale pogojev
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)-(3)
2015	185	184	1
2016	8 ¹⁾	7	1
2017	46	46	0
2018	55	53	2

Opomba: ¹⁾ Število prijav v okviru javnega poziva za programe 2016 je bilo manjše zaradi manjšega števila JRO, ki se jim je izteklo obdobje financiranja. Število prijav v okviru javnega razpisa za programe 2016 je bilo manjše, ker je agencija na podlagi sklepa ministrstva o javnem razpisu za programe 2016 kot predmet javnega razpisa za podelitev koncesije za izvajanje javne službe na področju raziskovalne dejavnosti v obliki raziskovalnega programa razpisala le za raziskovalno področje psihiatrije v okviru medicinskih ved.

Vir: podatki agencije.

Iz tabele 1 je razvidno, da je velika večina prijav pravočasnih, popolnih in v predpisani obliki in izpolnjujejo pogoje za kandidiranje na pozivih oziroma razpisih za raziskovalne programe.

2.2.2 Ocenjevanje in izbor raziskovalnih programov

V tabeli 2 za zadnje štiri javne pozive oziroma razpise za raziskovalne programe predstavljamo podatke o številu popolnih prijav z izpolnjenimi pogoji v posameznih fazah postopka javnih pozivov oziroma razpisov ter število izbranih prijav po sklepu direktorja oziroma odločbi ministrstva.

Tabela 2: Število popolnih prijav z izpolnjenimi pogoji in število izbranih prijav na javnih pozivih oziroma razpisih za programe 2015, 2016, 2017 in 2018

Javni poziv oziroma razpis za leto	Popolne prijave z izpolnjenimi pogoji	Predlog po izboru znanstvenega sveta	Število zavrnenih prijav		Izbrane prijave po sklepu direktorja oziroma odločbi ministra
			Ne dosega skupne ocene, višje od 14 točk	Drugi razlogi za zavrnitev	
2015	184	176	2	6	176
2016	7	7	/	/	7
2017	46	37	2	7	37
2018	53	52	/	1	52

Vir: podatki agencije.

Iz tabele 2 je razvidno, da je bila v okviru javnih pozivov oziroma razpisov za programe večina popolnih prijav z izpolnjenimi pogoji uspešna pri izboru (uspešnih je bilo od 96 do 98 odstotkov popolnih prijav z izpolnjenimi pogoji). Med zavrnenimi prijavami v letu 2015 in letu 2017 po dve prijavi nista dosegli skupne ocene višje od 14,0 točk, po šest oziroma sedem prijav novih raziskovalnih programov pa je bilo zavrnenih zaradi omejenih proračunskih sredstev za izvedbo javnega razpisa ali ker člani predlagane programske skupine v zadnjih petih letih niso pridobili sredstev na razpisih za raziskovalne projekte in mlade raziskovalce ali ker prijava ni dosegala letnega obsega financiranja programske skupine. Na javnem pozivu oziroma razpisu za programe 2018 je bila zavrnjena ena prijava novega raziskovalnega programa, ki ni dosegala minimalnega letnega obsega financiranja, medtem ko na javnem pozivu oziroma razpisu za programe 2016 ni bilo zavrnenih prijav.

2.2.2.1 Strokovna telesa agencije pri raziskovalnih programih

V postopku ocenjevanja prijav za financiranje raziskovalnih programov in ocenjevanje poročil delujejo strokovna telesa agencije, ki jih imenuje znanstveni svet. Stalna strokovna telesa so znanstvenoraziskovalni sveti ved (v nadaljevanju: ZSV). Agencija ima sedem ZSV, in sicer za šest znanstvenih ved in za področje interdisciplinarnih raziskav. Agencija povabi raziskovalce po vedah ali raziskovalnih področjih k predložitvi in usklajevanju predlogov za člane ZSV za posamezno vedo ali raziskovalno področje. Znanstveni svet imenuje člane ZSV izmed kandidatov po posameznih vedah za pet let tako, da njihovo število in znanstvena ekspertiza omogočata pokrivanje vseh področij po klasifikaciji agencije in se ob tem zagotavlja institucionalna uravnoteženost in ustrezna tematska zastopanost. Predsednika ZSV imenuje znanstveni svet na predlog SAZU.

Znanstveni svet pred vsakokratnim začetkom izvajanja ocenjevalnih postopkov ali ob začetku mandata na predlog ZSV in po svoji presoji imenuje tudi občasna strokovna telesa, pristojna za ocenjevanje prijav, prispelih na javne pozive ali razpise iz različnih področij sofinanciranja raziskovalne dejavnosti. Po objavi javnega poziva oziroma razpisa za programe 2018 dne 10. 2. 2017 je znanstveni svet 23. 3. 2017 imenoval Občasno strokovno telo za ocenjevanje raziskovalnih programov v letu 2017 (v nadaljevanju: občasno strokovno telo za programe). V sestavi občasnega strokovnega telesa za programe sta bila najmanj dva člana za vsako vedo, sicer pa ga je sestavljalo 18 članov. Po pojasnilu agencije občasno strokovno telo za programe sestavljajo aktivni slovenski raziskovalci, lahko pa tudi upokojeni slovenski raziskovalci.

Občasno strokovno telo za programe v okviru javnega poziva oziroma razpisa za programe 2018 so sestavljali le aktivni slovenski raziskovalci.

Kandidati za imenovanje članov ZSV in občasnih strokovnih teles za programe (tudi pri projektih) morajo izkazovati znanstveno ali strokovno odličnost tako, da izpolnjujejo pogoje za vodjo temeljnega ali aplikativnega projekta.

2.2.2.2 Elementi ocenjevanja raziskovalnih programov

V pravilniku o postopkih so opredeljeni elementi ocenjevanja za raziskovalne programe, metoda ocenjevanja pa v Metodologiji ocenjevanja prijav za razpise. Kriteriji za ocenjevanje raziskovalnih programov so znanstvena odličnost raziskovalcev, relevantnost dosežkov raziskovalcev, sposobnost delovanja in vitalnost skupine raziskovalcev, znanstvena, tehnološka oziroma inovacijska odličnost ter potencialni vpliv zaradi razvoja, razširjanja in uporabe pričakovanih rezultatov raziskav. Za ocenjevanje teh kriterijev se uporabljajo še različni kazalniki, ki so navedeni v prilogi 3.

V pravilniku o postopkih je določena minimalna skupna ocena prijave, ki jo mora dosegati raziskovalni program. Če posamezna prijava minimalne skupne ocene ne doseže, se ne more uvrstiti v izbor za financiranje.

2.2.2.3 Ocenjevanje prijav raziskovalnih programov

Na podlagi 20. člena ZRRD agencija o izbiri raziskovalnih programov odloča na podlagi neodvisnega ter po metodologiji in merilih mednarodno primerljivega preverjanja.

Sistem tako imenovanega stabilnega financiranja prek raziskovalnih programov je v različnih evropskih državah različen. V posameznih državah je to financiranje urejeno neposredno prek pristojnega ministrstva brez izvedenih javnih pozivov oziroma razpisov, posamezne države pa pri tem uporabljajo tako imenovano institucionalno financiranje, ki temelji na institucionalnem vrednotenju oziroma ocenjevanju raziskovalnih organizacij⁵¹ (več o institucionalnem financiranju je navedeno v točki 2.1.1.1 tega poročila). Zato je primerjava s sistemom ocenjevanja prijav za raziskovalne programe med evropskimi državami težja kot za raziskovalne projekte, kjer si države Evropske unije na različne načine prizadevajo za vzpostavitev primerljivega sistema ocenjevanja prijav (več o tem v točki 2.3.2.3 tega poročila). Ocenjevanje prijav za izbor raziskovalnih programov izvajajo tuji recenzenti.

2.2.2.3.1 Postopek ocenjevanja prijav

Prijave raziskovalnih programov ocenjujejo tuji recenzenti. Seznam recenzentov, ki so sodelovali pri ocenjevanju, se za zaključene ocenjevalne postopke objavi na spletnih straneh agencije po posameznih vedah, urejen po abecednem vrstnem redu. Če je število recenzentov za posamezno vedo manjše od 15, se objavi skupni seznam. V skladu s pravilnikom o postopkih je področje dela recenzentov zaupno. Za ocenjevanje vseh področij raziskovalne dejavnosti, ki jo financira agencija in kjer je predvideno, da prijave ocenjujejo tuji recenzenti, agencija nabor tujih recenzentov pridobi iz mednarodno dostopnih zbirk izjemnih raziskovalcev, na podlagi pogodb s tujimi izbranimi agencijami, na podlagi meddržavnih dogovorov, na predlog raziskovalnih organizacij, ki jih agencija pozove v imenu znanstvenega sveta, ter na predloge raziskovalcev. Člani ZSV enkrat letno dopolnijo nabor recenzentov s svojimi predlogi. Seznam

⁵¹ Tako kot opomba 29, analize in pojasnila agencije.

recenzentov enkrat letno potrdi znanstveni svet. Za ocenjevanje prijav na javne razpise in pozive agencije, objavljene v letu 2017, so člani ZSV na poziv agencije predlagali 325 novih recenzentov in črtanje okoli 10 recenzentov, kar je znanstveni svet sprejel in tako potrdil seznam prek 5.000 recenzentov (v nadaljevanju: nabor recenzentov).

Recenzente za ocenjevanje prijav raziskovalnih programov imenuje občasno strokovno telo za programe. Izpolnjevanje pogojev za tuje recenzente se določi kvalitativno. Občasno strokovno telo za programe pri imenovanju recenzentov upošteva usmeritve znanstvenega sveta glede mednarodno primerljivih podatkov, na primer objave v uglednih mednarodnih revijah, H-indeks⁵², citati, ustanova, v kateri je zaposlen, ustanove, ki so ga predlagale. Vsako prijavo raziskovalnega programa v skladu s pravilnikom ocenita najmanj dva tuja recenzenta. Občasno strokovno telo za programe potrdi osem do 12 recenzentov iz nabora recenzentov, ki so primerni za ocenjevanje posameznega programa, in jih navede po vrstnem redu, pri čemer ima recenzent, ki je na seznamu uvrščen višje, prednost pred recenzenti, ki so na seznamu uvrščeni za njim. Zaposleni na agenciji recenzente po vrstnem redu občasnega strokovnega telesa za programe zaprosijo za sodelovanje in zaključijo z določitvijo dveh recenzentov, ki bosta ocenjevala posamezen raziskovalni program, ko se dva odzoveta. V okviru javnega poziva oziroma razpisa za programe 2018 je občasno strokovno telo za programe določilo 612 potencialnih recenzentov za ocenjevanje prijav za programe, dejansko pa je programe ocenjevalo 89 tujih recenzentov.

Na enem primeru raziskovalnega programa iz vzorca smo ugotovili, da je agencija po elektronski pošti hkrati poslala vabila prvim petim recenzentom s seznama, na koncu sta bila izbrana četrti in peti recenzent po vrstnem redu s seznama. Iz preglednice, ki jo je izdelala agencija, je razvidno, da je tretji recenzent ocenjevanje programa zavrnil, kar je bilo tudi izkazano z ustreznimi dokazili. Za recenzenta, ki sta bila na seznamu navedena na prvem in drugem mestu iz preglednice ni razvidno, zakaj nista bila določena za ocenjevalca. Agencija je pojasnila, da v letu 2017 od recenzentov niso dobili nikakršnega odgovora na več kot 50 odstotkov vabil. Pri tem pa smo ugotovili, da agencija v postopku dokončnega določanja recenzentov ni imela zagotovljenih kontrol in ni preverjala, ali so recenzenti, od katerih ni prejela odgovora, vabilo po elektronski pošti sploh prejeli. Zato ocenjujemo, da agencija ne obvladuje tveganja, da so vabila poslana na napačen naslov (elektronski naslov je napačno zapisan, elektronski naslov ne pripada (več) recenzentu, in podobno), kar pa lahko vpliva na izbiro recenzentov glede na vrstni red, kot ga je določilo občasno strokovno telo za programe.

Če med ocenjevalnim postopkom posamezen recenzent odkloni sodelovanje oziroma se ugotovi, da v naboru ni dovolj ustreznih recenzentov za imenovanje na posameznem raziskovalnem področju glede na vsebino prijav, lahko občasno strokovno telo za programe izven nabora recenzentov v skladu s pravilnikom o postopkih imenuje dodatne recenzente za izvedbo ocenjevalnega postopka. V okviru javnega poziva oziroma razpisa za programe 2018 je občasno strokovno telo za programe izven nabora recenzentov izbralo in določilo šest recenzentov. Iz zapisnikov in druge dokumentacije ni razvidno, ali je občasno strokovno telo za programe ob tem preverilo izpolnjevanje pogojev za tujega recenzenta. Ne glede na to, da imajo občasna strokovna telesa po pravilniku o postopkih možnost izbora recenzentov izven nabora, menimo, da bi morala izkazati način preveritve pogojev za njihovo imenovanje.

⁵² H-indeks je število, ki ga je leta 2005 predlagal argentinsko-ameriški fizik Jorge Eduardo Hirsch za merjenje znanstvenega učinka poljubnega znanstvenika. Indeks temelji na navedkih avtorjevih znanstvenih člankov.

Prijave za raziskovalne programe ocenjujeta najmanj dva recenzenta. Prijavitelj lahko v prijavi navede recenzente, za katere ne želi, da ocenjujejo njegovo prijavo. Recenzenta prijave ocenita po posameznih kriterijih ocenjevanja tako, da izpolnita ocenjevalni obrazec, ki vsebuje številčne ocene po posameznih kriterijih, k številčni oceni za vsak posamezen kriterij pa podata opisno oceno, v kateri navedeta razloge za dodeljeno oceno. Agencija je za delo recenzentov uvedla informacijski sistem za podporo ocenjevanju (v nadaljevanju: e-Ocenjevanje), ki združi individualni poročili obeh recenzentov in jima omogoči dostop do združenega delovnega poročila. E-Ocenjevanje je agencija prvič uporabila pri javnem pozivu oziroma razpisu za programe 2018. Recenzenta uskladita svoji mnenji glede številčne in opisne ocene, seštevek teh ocen pa predstavlja skupno oceno prijave.

Pri ocenjevanju raziskovalnih programov v okviru javnega poziva oziroma razpisa za programe 2018 so bile usklajene vse ocene prijav. V primeru, če se recenzenta za posamezno prijavo ne bi uskladila, občasno strokovno telo za programe določi tretjega recenzenta, skupna ocena prijave pa bi predstavljala povprečje bližnjih dveh ocen recenzentov.

Praksa v nekaterih evropskih državah in tudi v razpisih ERC je med drugim tudi vzpostavitev tako imenovanega nadzora kakovosti oziroma pregleda dela recenzentov, ki ga izvajajo bodisi posebne komisije, neodvisni strokovnjaki kot opazovalci bodisi kot strokovni znanstveni sodelavci. Slednje ne pomeni pregleda rezultata oziroma vsebine ocene recenzentov in ne vpliva na strokovno neodvisnost recenzentov, temveč ugotovitev morebitnih pomanjkljivosti pri izdelavi ocene, ki bi lahko vplivale na dejansko odločitev o sofinanciranju (na primer preveritev skladnosti med številčno in opisno oceno recenzentov, zaradi česar bi lahko oceno vrnil recenzentom v dopolnitev)⁵³. Za vzpostavitev takšne prakse tudi na agenciji bi bilo potrebno dopolniti vsaj pravilnik o postopkih. Glede na to, da v obstoječi ureditvi niti občasno strokovno telo za programe niti znanstveni svet niti agencija ne more vplivati na vsebino ocene recenzentov, bi v primeru morebitnih očitnih napak oziroma pomanjkljivosti pri delu recenzentov na tak način lahko zagotovili njihovo odpravo.

V okviru javnega poziva oziroma razpisa za programe 2018 je pravočasno prispelo 55 prijav, od tega 52 prijav za nadaljevanje financiranja raziskovalnega programa (v nadaljevanju: nadaljevanje obstoječega programa) in tri prijave novih raziskovalnih programov (v nadaljevanju: nova prijava). Po administrativnem preverjanju pozivnih in razpisnih pogojev za izbor prijav raziskovalnih programov za financiranje je agencija dve prijavi, ki nista izpolnjevali razpisnih pogojev, zavrnila. V ocenjevalni postopek se je uvrstilo 53 prijav raziskovalnih programov, od tega 52 za nadaljevanje obstoječega programa in ena nova prijava. V postopku ocenjevanja 53 raziskovalnih programov so vsi programi prejeli skupno oceno, višjo od 14 točk.

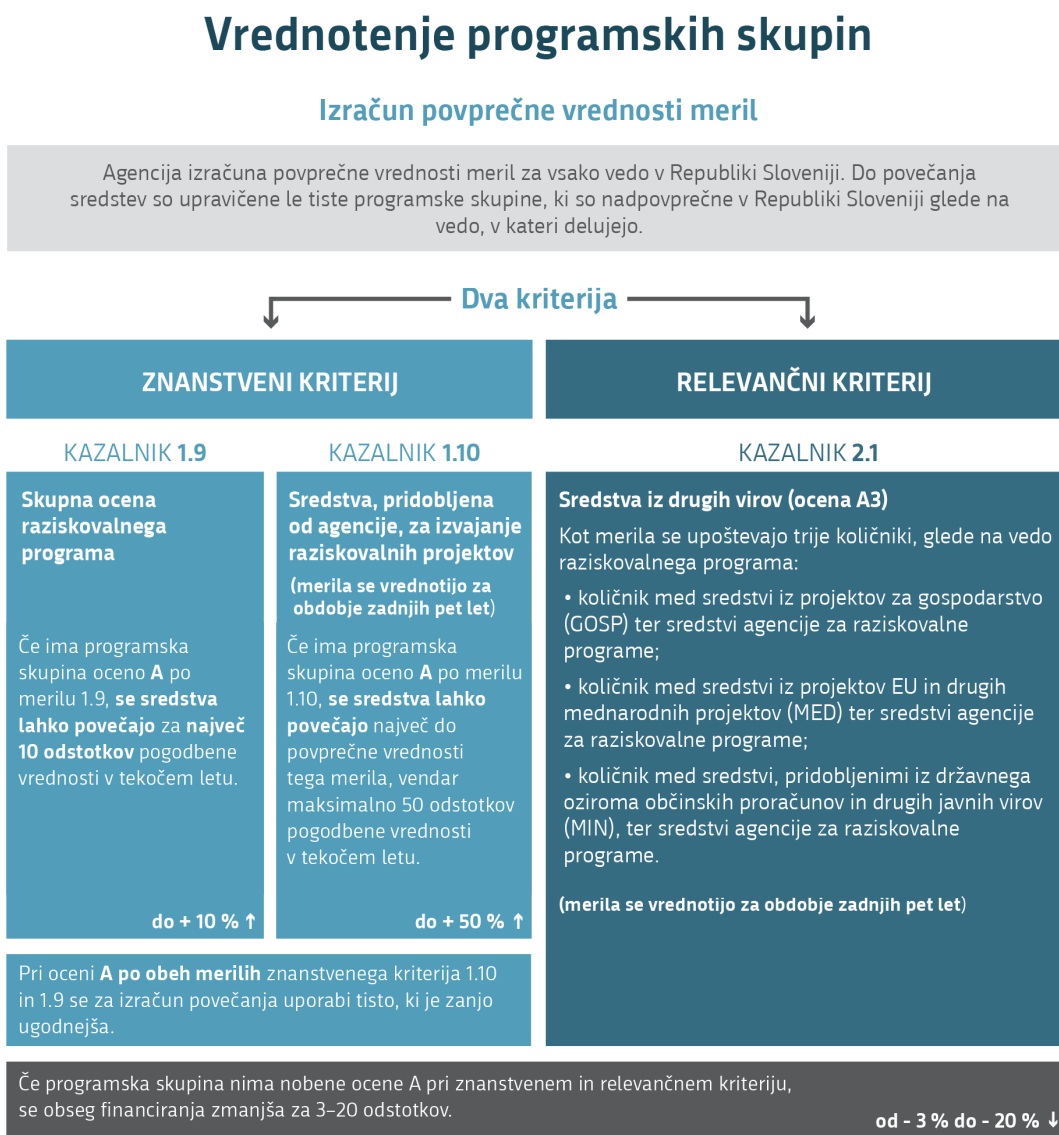
2.2.2.3.2 Vrednotenje raziskovalnih programov

Občasno strokovno telo za programe na podlagi ocen recenzentov sprejme predlog prednostnega seznama prijav raziskovalnih programov, ki ga obravnava znanstveni svet, in ki so vključene v postopek vrednotenja raziskovalnih programov. Vrednotenje se izvede vsako leto za vse raziskovalne programe vseh raziskovalnih organizacij, ki posamezen program že izvajajo, ne glede na to, ali raziskovalne organizacije sodelujejo na javnem pozivu oziroma razpisu, razen za prijave novih raziskovalnih programov, ki pa niso vključene v postopek vrednotenja.

⁵³ Tako kot opomba 29 in ERC Rules for Submission & Evaluation (več v opombi 67).

Povečanje, ohranitev ali zmanjšanje financiranja raziskovalnih programov temelji na vrednotenju programskih skupin. Na sliki 7 so predstavljeni kriteriji vrednotenja programskih skupin.

Slika 7: Vrednotenje programskih skupin



Rezultat vrednotenja so tako ocene raziskovalnih programov (A, B, C) ter podatek o možnem letnem obsegu finančnih sredstev oziroma povečanju ali zmanjšanju obsega raziskovalnega programa. Do povečanja financiranja so v obdobju do izteka financiranja raziskovalnega programa upravičene programske skupine, ki imajo oceno A po najmanj enem merilu znanstvenega in najmanj enem merilu relevantnega kriterija. Skupno financiranje JRO oziroma raziskovalnih organizacij s koncesijo za vse raziskovalne programe v okviru posamezne raziskovalne organizacije se praviloma ne spreminja.

Znanstveni svet na podlagi predloga občasnega strokovnega telesa za programe in na podlagi rezultatov vrednotenja raziskovalnih programov za vsako JRO in raziskovalno organizacijo s koncesijo (ki ima več kot en raziskovalni program) oblikuje skupno lestvico prijav raziskovalnih programov, v okviru katere razvrsti prijave v največ štiri skupine, in sicer:

- v prvi skupini so raziskovalni programi, ki imajo najmanj eno oceno A pri znanstvenem in najmanj eno oceno A pri relevantnem kriteriju,
- v drugi skupini so raziskovalni programi, ki imajo najmanj eno oceno A pri znanstvenem ali najmanj eno oceno A pri relevantnem kriteriju,
- v tretji skupini so raziskovalni programi, ki nimajo nobene ocene A pri znanstvenem in relevantnem kriteriju,
- v četrti skupini so novi raziskovalni programi.

Znanstveni svet nato sprejme predlog sklepa o izboru prijav (sklep znanstvenega sveta po prvem koraku), s katerim pri posameznem raziskovalnem programu, ki ga predlaga v izbor za financiranje, določi tudi letni obseg programa v učinkovitih urah raziskovalnega dela. Po tem so možne še prerazporeditve sredstev med raziskovalnimi programi, če na podlagi sklepa znanstvenega sveta po prvem koraku raziskovalnim organizacijam, ki imajo več kot en raziskovalni program, ostanejo nerazporejena sredstva, o čemer znanstveni svet sprejme predlog sklepa o prerazporeditvi sredstev (sklep znanstvenega sveta po drugem koraku).

Agencija posreduje predloga sklepov znanstvenega sveta po prvem in drugem koraku za prijave programov, ki jih izvajajo raziskovalne organizacije s koncesijo, v sprejem ministru, pristojnemu za znanost, ki nato izda ustrezno odločbo.

Na podlagi predloga sklepa znanstvenega sveta po prvem koraku in predloga sklepa znanstvenega sveta po drugem koraku direktor sprejme sklep o izboru prijav za raziskovalne programe, ki jih izvajajo JRO, za raziskovalne organizacije s koncesijo pa po tem, ko ministrstvo raziskovalnim organizacijam vroči odločbe o podelitvi koncesij za izvajanje javne službe na področju raziskovalne dejavnosti.

V okviru javnega poziva oziroma razpisa za programe 2018 je bilo izvedeno vrednotenje za vseh 299 raziskovalnih programov, financiranih v letu 2017, pri čemer vrednotenje vključuje tudi prijave za nadaljevanje obstoječega programa. Nova prijava raziskovalnega programa, ki se ne vrednoti, je bila zavrnjena, ker raziskovalna organizacija ni izpolnjevala pogoja minimalnega letnega obsega financiranja programske skupine, ki je en ekvivalent polne zaposlitve⁵⁴ kategorije cene učinkovitih ur raziskovalnega dela.

⁵⁴ Polni delovni čas je določen z ekvivalentom polne zaposlitve (FTE – angl.: *Full-time equivalent*) in obsega v enem letu 1.700 učinkovitih ur raziskovalnega dela.

Znanstveni svet je nato določil obseg sredstev raziskovalnih programov, ki so bila v postopku ocenjevanja (v nadaljevanju: sproščena sredstva). V letu 2017 so sproščena sredstva znašala 6.556.255 evrov, od tega pri JRO 6.099.794 evrov in raziskovalnih organizacijah s koncesijo 456.461 evrov. Nato je znanstveni svet ugotovil obseg sproščenih sredstev raziskovalnih programov v letu 2017 za posamezno raziskovalno organizacijo. Znanstveni svet je sprejel sklep, da se obseg financiranja vseh tistih raziskovalnih programov, ki so predmet ocenjevalnega postopka javnega poziva oziroma razpisa in so v tretji skupini, torej nimajo nobene ocene A pri znanstvenem in relevantnem kriteriju, zmanjša za 10 odstotkov.

V letu 2017 je agencija po zaključenem postopku vrednotenja ugotovila, da so trem JRO ostala nerazporejena sredstva. Zato jih je pozvala, da v določenem roku predložijo predlog za prerazporeditev nerazporejenih sredstev, in priložila seznam raziskovalnih programov, upravičenih do povečanja obsega financiranja, torej tistih, ki so pri vrednotenju programskih skupin v letu 2017 dosegli vsaj eno oceno A pri znanstvenem in vsaj eno oceno A pri relevantnem kriteriju, in navedla maksimalen obseg povečanja za posamezni raziskovalni program. Vse JRO so predložile predloge za prerazporeditev nerazporejenih sredstev, za katere je direktor na predlog znanstvenega sveta odločil o povečanju sredstev za financiranje raziskovalnih programov.

2.2.2.3.3 Ugovorni postopek

Zoper odločitev agencije o izbiri programov na podlagi izvedenega javnega poziva lahko prijavitelj na podlagi 15. člena ZRRD in 28. člena pravilnika o postopkih vloži ugovor, ki pa se lahko vloži samo zaradi kršitve postopka izbire ali očitne napake. Predmet ugovora ne morejo biti pogoji, kriteriji in merila za ocenjevanje prijav. Ugovor ni mogoč glede znanstvene presoje (ocene) recenzenta oziroma je ocena lahko posredno predmet ugovora samo, če se prijavitelj v ugovoru sklicuje na konkretno kršitev postopka izbora ali očitno napako. O ugovorih odloča upravni odbor agencije. Podobna praksa glede pritožbenih razlogov je tudi v drugih evropskih državah, kar je ministrstvo opisalo v predlogu novega Zakona o znanstveno-raziskovalni dejavnosti⁵⁵.

V okviru javnega poziva za programe 2018 je agencija po prejemu obvestil o rezultatih izbora prejela en ugovor, ki ga je upravni odbor agencije zavrnil.

Ministrstvo pa je v odločbah o izbiri koncesionarja za izvajanje javne službe na področju raziskovalne dejavnosti v obliki raziskovalnega programa navedlo, da je zoper odločitev ministrstva na podlagi izvedenega javnega razpisa mogoč upravni spor z vložitvijo tožbe pri Upravnem sodišču Republike Slovenije.

2.2.2.3.4 Navzkrižje interesov

Pravilnik o postopkih poleg določitve delovanja in organizacije strokovnih teles, komisij in recenzentov, pogojev za njihovo imenovanje in drugih elementov določa tudi postopek izogibanja navzkrižju interesov. Pravilnik opredeljuje zavezanca za navzkrižje interesov. Po pravilniku so to člani znanstvenega sveta, strokovnih teles, komisij za ocenjevanje prijav za sofinanciranje in recenzenti. Po pravilniku nastopi navzkrižje interesov, kadar obstajajo okoliščine, ki izvirajo iz neposrednega sorodstvenega razmerja, zaposlitvenega razmerja ali raziskovalnega sodelovanja zavezanca za navzkrižje interesov z raziskovalcem, ki sodeluje s predmetom ocenjevanja v postopku ocenjevanja, ter tudi v drugih okoliščinah, ki vzbujajo dvom o nepristranskosti in objektivnosti. Zavezanec za navzkrižje interesov je v navzkrižju interesov, če je

⁵⁵ Tako kot opomba 29.

z vodjo oziroma člani programske skupine (pri projektih pa projektne skupine) v neposrednem sorodstvenem razmerju oziroma če je v zaposlitvenem razmerju ali raziskovalno sodeluje z vodjo programske skupine (pri projektih pa projektne skupine). V takšnem primeru se mora zavezanec za navzkrižje interesov izločiti iz postopka ocenjevanja in o tem pisno obvestiti direktorja agencije. Slednje ne velja za člane ZSV, ki v primeru navzkrižja interesov o tem pisno obvestijo agencijo, ZSV pa odloči o zamenjavi člana ZSV oziroma o pooblastitvi raziskovalca, ki ni član ZSV in ni v navzkrižju interesov. Člani znanstvenega sveta, stalnih in občasnih strokovnih teles ter recenzenti po imenovanju podpišejo izjavo o ravnanju z dokumenti in izjavo o nepristranskosti.

Javni poziv oziroma razpis za raziskovalne programe 2018 je bil objavljen 10. 2. 2017, znanstveni svet pa je člane občasnega strokovnega telesa za programe imenoval 23. 3. 2017, ko je agencija delno že pregledala možna navzkrižja interesov glede raziskovalnega sodelovanja kandidatov za sestavo občasnega strokovnega telesa za programe z vodji raziskovalnih programov, ki se jim je v letu 2017 raziskovalni program iztekel. Ena pomembnejših nalog občasnega strokovnega telesa za programe je imenovanje recenzentov, ki ocenjujejo prijave na pozive oziroma razpise. Ugotovili smo, da ni nikjer določeno, do kdaj je v postopku javnega poziva in javnega razpisa treba imenovati člane občasnega strokovnega telesa za programe. To pa pomeni, da agencija ne obvladuje tveganja, da bi znanstveni svet člane občasnega strokovnega telesa za programe, ki bodo imenovali recenzente za ocenjevanje prijav, lahko imenoval tudi šele po odpiranju prijav.

Priporočilo

Agenciji priporočamo, naj postopek za ocenjevanje prijav raziskovalnih programov uredi tako, da bo v izogib morebitnim očitkom o zasledovanju različnih subjektivnih interesov in za zagotovitev večje transparentnosti znanstveni svet člane občasnega strokovnega telesa za programe imenoval najkasneje ob objavi javnega poziva oziroma razpisa za programe.

Če je član strokovne komisije, ki jo imenuje direktor, zaposlen v agenciji, ne more sodelovati pri obravnavanju ali odločanju o (so)financiranju predmeta raziskovalne dejavnosti, ki se nanaša na raziskovalno organizacijo, v kateri izvaja dopolnilno delo. Agencija po stanju junija 2018 ni zaposlovala uslužbencev, ki bi v raziskovalni organizaciji izvajali dopolnilno delo.

Na podlagi 232. člena pravilnika o postopkih agencija obstoj navzkrižja interesov preverja z notranjo revizijo, tako da ustanovi komisijo za preverjanje navzkrižja interesov. Komisija se sestaja po potrebi glede na prijave (notranje, zunanje, anonimne) oziroma če se zazna sum o navzkrižju interesov. V primerih, ki jih obravnava, prouči morebiten obstoj navzkrižja interesov in določi posledice za kršitve določb tega pravilnika. Podobno določilo je vseboval tudi pravilnik o postopkih 2011, ki je v 172.s členu določal, da vprašanje navzkrižja interesov agencija preverja z notranjo revizijo v izbranih primerih praviloma enkrat letno. Agencija niti v obdobju veljave pravilnika o postopkih 2011 (172.s člen je veljal od 20. 12. 2014 dalje⁵⁶) niti od uveljavitve pravilnika o postopkih ni preverjala obstoja navzkrižja interesov.

⁵⁶ 172.s člen je bil vključen v pravilnik o postopkih 2011 s Pravilnikom o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o postopkih (so)financiranja, ocenjevanja in spremljanju izvajanja raziskovalne dejavnosti, Uradni list RS, št. 92/14.

Priporočilo

Agenciji priporočamo, naj z notranjo revizijo oziroma komisijo za preverjanje navzkrižja interesov redno preverja obstoj navzkrižja interesov zavezancev za navzkrižje interesov, opredeljenih v notranjih aktih agencije.

2.2.3 Sklenitev pogodbe in financiranje raziskovalnih programov

Agencija s prijaviteljem sklene pogodbo o sofinanciranju raziskovalne dejavnosti, s katero dogovori financiranje izbranega raziskovalnega programa, in jo podpiše najpozneje v treh mesecih od sprejetja sklepa direktorja o izboru, razen pri zamiku začetka sofinanciranja. Rezultati posameznih aktivnosti raziskovalne dejavnosti so javni, z omejitvami, določenimi s predpisi, ki urejajo mednarodno sodelovanje, ter s predpisi, ki urejajo varstvo intelektualne lastnine, avtorskih pravic in osebnih podatkov.

Financiranje raziskovalnih programov je odvisno od števila učinkovitih ur raziskovalnega dela in povprečne cene ekvivalenta polne zaposlitve.

Vlada je v uredbi o normativih in standardih opredelila utemeljene stroške programov (in projektov) in v njej določila normative in standarde kot podlago za določitev obsega sredstev za izvajanje raziskovalne dejavnosti v obliki raziskovalnih programov, raziskovalnih projektov, infrastrukturnih programov, programa usposabljanja mladih raziskovalcev, ustanovitelskih obveznosti in ostalih povračil v zvezi z delom in drugih osebnih prejemkov, katerih izvajanje se financira iz proračuna Republike Slovenije, za določitev cene ekvivalenta polne zaposlitve ter za spremljanje in porabo sredstev proračuna. Obseg sredstev, potrebnih za izvedbo programa oziroma projekta, se določi v odvisnosti od razvrstitve programa oziroma projekta po vrsti raziskave⁵⁷, povprečne cene ekvivalenta polne zaposlitve in dodeljenega števila ekvivalentov polne zaposlitve za izvedbo programa oziroma projekta⁵⁸. Povprečna cena ekvivalenta polne zaposlitve se določi na podlagi dejanske cene dela raziskovalca⁵⁹ in ostalih dejanskih stroškov programa oziroma projekta. Določi se s številom obračunskih točk za posamezne elemente cene (neposredni stroški materiala, neposredni stroški storitev, strošek raziskovalne opreme v višini obračunane amortizacije) za posamezno cenovno kategorijo (A, B, C, D, E in F). Število obračunskih točk je določeno posebej za izvajalce raziskovalnih programov in posebej za izvajalce raziskovalnih projektov. Višina sredstev, ki je namenjena pokrivanju stroškov plač in prispevkov, je v vseh cenovnih kategorijah enaka, za pokrivanje materialnih stroškov in stroškov amortizacije pa je po posameznih kategorijah različna. Obseg financiranja s strani agencije, vezan na posameznega raziskovalca, lahko znaša največ en ekvivalent polne zaposlitve oziroma največ 1.700 učinkovitih ur raziskovalnega dela na leto, in sicer se tu upoštevajo ure tako pri opravljanju dela v programskih skupinah, v katere je vključen raziskovalec, kot tudi ure v projektnih skupinah, v katerih deluje. Vrednost obračunske točke se vsako leto izračuna na novo, tako da se vrednost točke v predhodnem letu indeksira z rastjo cen življenjskih potrebščin. Spremembe vrednosti točke in

⁵⁷ Programi oziroma projekti se razvrstijo z določitvijo točk glede na vrsto raziskave v cenovne kategorije A, B, C, D, E in F. Število točk se določi ob upoštevanju okolja, kjer se raziskava izvaja, potrebne raziskovalne opreme in drugih, za izvajanje raziskave potrebnih osnovnih sredstev, neposrednih stroškov materiala in stroškov storitev ter posebnih pogojev pri izvajanju programa oziroma projekta.

⁵⁸ Povprečna cena enega ekvivalenta polne zaposlitve se določi na podlagi števila obračunskih točk, določenih za posamezne elemente cene (plače, prispevki, stroški materiala in storitev ter amortizacija).

⁵⁹ Pri ceni dela raziskovalca se upošteva povprečna plača raziskovalcev, vključenih v programe oziroma projekte, financirane iz proračuna, ter povprečni prispevki delodajalca na izplačane plače.

števila točk glede na določila uredbe izračuna agencija. Na podlagi izračuna direktor agencije sprejme sklep, ki ga agencija objavi na svoji spletni strani⁶⁰.

Minimalni letni obseg financiranja programske skupine, ki deluje samo v javnih raziskovalnih zavodih, je 2,5 ekvivalenta polne zaposlitve kategorije cene učinkovitih ur raziskovalnega dela A, v drugih JRO oziroma raziskovalnih organizacijah s koncesijo pa je en ekvivalent polne zaposlitve kategorije cene učinkovitih ur raziskovalnega dela A. V pravilniku o postopkih ni navedeno, kaj pomeni raziskovalno delo A. Po pojasnilu agencije se raziskovalno delo nanaša na cenovne kategorije od A do F, ki jih opredeljuje uredba o normativih in standardih, vendar uredba ne navaja, da gre za raziskovalno delo, temveč za razvrstitev programov (oziroma projektov) z določitvijo točk, glede na vrsto raziskave, v cenovne kategorije A, B, C, D, E in F.

Priporočilo

Agenciji priporočamo, naj pri naslednji spremembi pravilnika o postopkih uskladi pojme z uredbo o normativih in standardih.

V letu 2017 je agencija izplačala sredstva za raziskovalne programe v razponu od 52.156 evrov do 800.315 evrov.

Pravilnik o postopkih določa minimalne proste kapacitete vodje in članov programske skupine za izvajanje raziskovalnega programa. Vodja programa mora imeti najmanj 0,1 ekvivalenta polne zaposlitve oziroma 170 učinkovitih ur raziskovalnega dela prostih kapacitet letno, član programske skupine⁶¹ pa najmanj 0,01 ekvivalenta polne zaposlitve oziroma 17 učinkovitih ur raziskovalnega dela na letni ravni. 170 učinkovitih ur raziskovalnega dela predstavlja deset odstotkov polnega delovnega časa za vodjo (od enega ekvivalenta polne zaposlitve oziroma največ 1.700 učinkovitih ur raziskovalnega dela na leto), 17 učinkovitih ur raziskovalnega dela pa le en odstotek polnega delovnega časa za člana programske skupine. Menimo, da obstaja tveganje, da so v pravilniku o postopkih minimalne proste kapacitete vodje in članov programske skupine za izvajanje raziskovalnega programa opredeljene prenizko, in da ob opravljenem minimalnem številu ur raziskovalnega dela ni mogoče pričakovati optimalne izvedbe raziskovalnega programa, ki naj bo aktualen in uporaben v daljšem časovnem obdobju.

Priporočilo

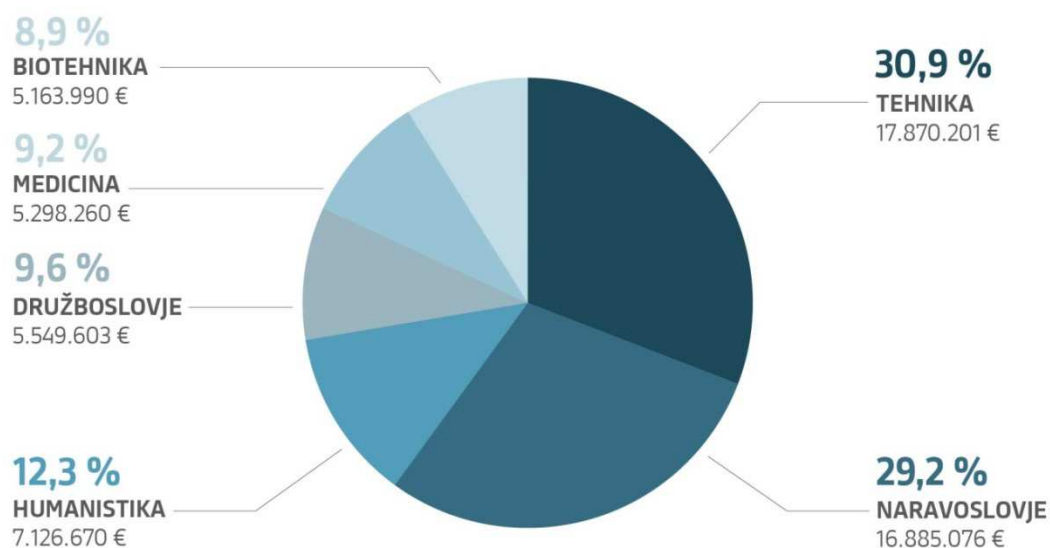
Agenciji priporočamo, naj prouči ustreznost minimalnega obsega obremenitve vodje in članov programske skupine, določenega v pravilniku o postopkih, da se za dolgoročno raziskovanje programske skupine na tem področju zagotovi cilj iz ReRIS11-20 o aktualnosti in uporabnosti programa v daljšem časovnem obdobju.

Na sliki 8 sta predstavljena obseg in struktura sofinanciranja raziskovalnih programov v letu 2017 po vedah.

⁶⁰ [URL: <https://www.rrs.gov.si/sl/progproj/cena/index.asp>], 22. 10. 2018.

⁶¹ Razen mladih raziskovalcev, doktorandov, financiranih iz drugih virov, upokojenih raziskovalcev, vodij podoktorskih projektov in direktorjev javnih raziskovalnih zavodov, ki pri programu lahko sodelujejo le z 0 učinkovitih ur raziskovalnega dela.

Slika 8: Obseg in struktura sofinanciranja raziskovalnih programov v letu 2017 po vedah



Vir: Letno poročilo agencije za leto 2017.

S slike 8 je razvidno, da je agencija v okviru stabilnega financiranja prek raziskovalnih programov v letu 2017 največ sredstev dodeljevala na področjih znanstvenih ved tehnike in naravoslovja, najmanj pa na področjih znanstvene vede biotehnike.

Agencija obveznosti do izvajalcev raziskovalnih programov plačuje na podlagi mesečnih zahtevkov za izplačilo, ki jih pripravi agencija, in jih posreduje izvajalcem v potrditev, da dela potekajo skladno s pogodbo. Zneski v zahtevkih predstavljajo dvanajstino pogodbenega (letnega) zneska. Sredstva, ki jih agencija izplača izvajalcem raziskovalne dejavnosti, so namenska in jih sme izvajalec uporabiti izključno za predmet, ki se financira po tej pogodbi, v obsegu, na način ter po ekonomskih namenih (plače, prispevki, material, storitve, amortizacija). Izvajalci raziskovalne dejavnosti pa morajo voditi podatke o porabi sredstev po posameznih aktivnostih (po posameznem raziskovalnem programu, projektu in drugo) po ekonomskih namenih.

Agencija v skladu s pravilnikom o postopkih z izvajalcem raziskovalne dejavnosti prekine izvajanje te dejavnosti:

- če se ugotovi, da raziskovalne dejavnosti ne bo mogoče uspešno končati zaradi objektivnih okoliščin (izvajalec v tem primeru ni dolžan vrniti že izplačanih sredstev),
- če se ugotovi, da sopogodbenu raziskovalne dejavnosti ne bo uspešno končal zaradi neizpolnjevanja pogodbenih obveznosti (agencija razdre pogodbo ter zahteva vrnitev vseh že izplačanih sredstev skupaj z zakonitimi zamudnimi obrestmi, če ni v pravilniku o postopkih drugače določeno),
- če se med izvajanjem raziskovalne dejavnosti ugotovi, da sredstva niso bila porabljenamensko oziroma v celoti ter neporabljeni del sredstev ni bil razporejen v skladu z uredbo o normativih in standardih (agencija za neporabljeni oziroma nenamensko porabljeni del zmanjša obseg sofinanciranja),

- če se po zaključku izvajanja raziskovalne dejavnosti ugotovi, da sredstva niso bila porabljena namensko oziroma v celoti ter neporabljeni del sredstev ni bil razporejen v skladu z uredbo o normativih in standardih (agencija za neporabljeni oziroma nenamensko porabljeni del zahteva vrnitev neporabljenih oziroma nenamensko porabljenih sredstev skupaj z zakonitimi zamudnimi obrestmi od dneva prejema sredstev na tekoči račun prejemnika do dneva vračila sredstev),
- če raziskovalna organizacija med izvajanjem raziskovalne dejavnosti ali po zaključku njenega izvajanja agenciji ne omogoči vpogleda v zahtevano dokumentacijo (šteje se, da so sredstva porabljena nenamensko, agencija pa ukrepa na način iz tretje oziroma četrte alineje tega odstavka).

Agencija mora v sodelovanju z Institutom informacijskih znanosti, Maribor⁶² (v nadaljevanju: IZUM) na sistemski ravni poskrbeti za povezavo podatkov oziroma podatkovnih baz o raziskovalnih organizacijah, raziskovalnih skupinah, raziskovalcih, raziskovalnih programih in raziskovalnih projektih v sistem SICRIS. Na podlagi pogodbe o sofinanciranju raziskovalne dejavnosti so izvajalci pri izvajanju raziskovalne dejavnosti, ki se financira po tej pogodbi, v primeru sprememb dolžni v 15 dneh po njihovem nastanku obvestiti skrbnika pogodbe, določenega v pogodbi, sicer se šteje, da so sredstva porabljena nenamensko. Če agencija ugotovi, da spremenjene okoliščine onemogočajo nadaljnji nemoten potek izvajanja posamezne aktivnosti raziskovalne dejavnosti, začasno prekine financiranje posamezne aktivnosti raziskovalne dejavnosti. V pogodbah ni navedeno, o katerih spremembah izvajanja raziskovalne dejavnosti mora izvajalec v 15 dneh obvestiti skrbnika pogodbe. Ugotovili smo, da pri izvajanju raziskovalnega programa⁶³ izvajalec agencije ni obvestil o spremembi statusa vodje programske skupine, ki naj bi se v obdobju izvajanja upokojila, niti to ni bilo razvidno iz baze SICRIS. Po pogodbi agencija v primeru odstopanj od kadrovske zasedbe (na primer bistvena sprememba programske skupine) začasno ustavi financiranje posamezne aktivnosti in zahteva od izvajalca, da ugotovljene nepravilnosti oziroma odstopanja v določenem roku odpravi in ji o tem poroča. Iz tega (ter iz ugotovitev v točki 2.3.1 tega poročila) izhaja, da raziskovalne organizacije podatke, ki naj bi jih posredovale v objavo v bazi SICRIS, oziroma podatke ter njihove spremembe, ki jih morajo po pogodbah o sofinanciranju raziskovalne dejavnosti sporočati agenciji in ki naj bi bili razvidni tudi iz baze SICRIS, bodisi ne posredujejo ali ne posredujejo ažurno. Glede na navedeno ocenjujemo, da agencija ne obvladuje tveganja, da jo izvajalci pri izvajanju raziskovalne dejavnosti obveščajo o vseh spremenjenih okoliščinah, ki bi lahko onemogočale nadaljnji nemoten potek izvajanja posamezne aktivnosti raziskovalne dejavnosti. Iz navedenega pa izhaja tudi, da podatki v bazi SICRIS niso nujno resnični, točni in verodostojni.

Ukrepi agencije

Agencija je v pogodbah o sofinanciranju raziskovalne dejavnosti za leto 2019 navedla spremembe pri izvajanju raziskovalne dejavnosti, ki jih mora izvajalec sporočiti agenciji, vključno s pravnimi posledicami, če izvajalec tega ne bi storil v določenem roku.

⁶² Institut informacijskih znanosti (IZUM) je javni zavod, ki ga je ustanovila vlada kot informacijski servis slovenske znanosti, kulture in izobraževanja. Dejavnost IZUM je pretežno vezana na razvoj in delovanje sistema in servisov COBISS (kooperativni online bibliografski sistem in servisi), poleg tega pa razvija informacijski sistem o raziskovalni dejavnosti v Sloveniji SICRIS.

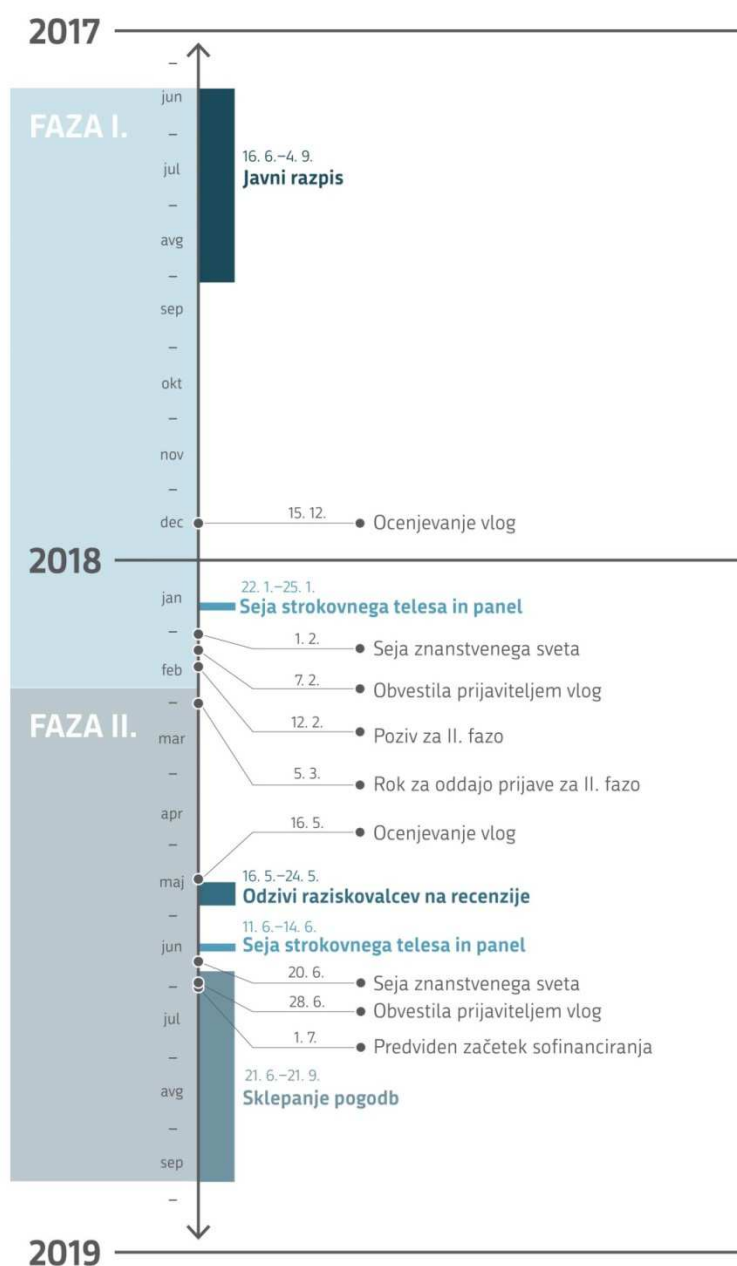
⁶³ Raziskovalni program: P5-0398.

2.3 Izvajanje postopkov izbire raziskovalnih projektov

V reviziji smo podrobneje preverili sistem postopkov izbire, dodeljevanja sredstev, izvajanja, spremljanja in nadziranja izbranih raziskovalnih projektov, ki jih je agencija financirala od 1. 1. 2017 do 30. 6. 2018 in so bili izbrani na podlagi več javnih razpisov od leta 2012 dalje.

Na sliki 9 je predstavljena časovnica trajanja javnega razpisa za projekte 2018 od objave javnega razpisa do sklepanja pogodb s prijavitelji za izbrane projekte.

Slika 9: Časovnica javnega razpisa za sofinanciranje raziskovalnih projektov za leto 2018



Vir: podatki agencije.

2.3.1 Javni razpis za sofinanciranje raziskovalnih projektov

Enako kot pri raziskovalnih programih agencija lahko začne s postopkom dodelitve sredstev za raziskovalne projekte, če ima za to zagotovljena proračunska sredstva, pri izdelavi predloga razpisa pa mora upoštevati raziskovalno strategijo in morebitne usmeritve ministrstva. Predlog razpisa obravnava znanstveni svet, po tem pa agencija objavi javni razpis v Uradnem listu RS.

Na javni razpis za raziskovalne projekte se lahko prijavijo raziskovalne organizacije in zasebni raziskovalci, ki so vpisani v zbirko podatkov o izvajalcih raziskovalne in razvojne dejavnosti ali v register zasebnih raziskovalcev. Če pri prijavi raziskovalnega projekta sodeluje več izvajalcev, je prijavitelj matična raziskovalna organizacija. Prijavitelj odda prijavo na razpis v okviru elektronskega prijavnega sistema v elektronski obliki s kvalificiranim digitalnim podpisom, iz upravičenih razlogov pa lahko tudi v tiskani obliki ter elektronsko brez digitalnega podpisa. V javnem razpisu so določeni pogoji za prijavitelje.

Agencija je v javnih razpisih kot predmet sofinanciranja opredelila manjše temeljne in aplikativne raziskovalne projekte⁶⁴, katerih sofinanciranje znaša 100.000 evrov letno, ter projekte v zmanjšani vrednosti 50.000 evrov letno, ki jih je lahko največ 10 odstotkov za vse vede skupaj. Po pravilniku o postopkih ima agencija možnost financiranja tudi večjih temeljnih in aplikativnih projektov, katerih sofinanciranje znaša 200.000 evrov. Sofinanciranje večjih projektov je nazadnje vključila v javni razpis za projekte 2012, agencija pa je pojasnila, da od tedaj tega ni več storila, ker so bila zaradi varčevalnih ukrepov države zmanjšana proračunska sredstva za raziskovalno dejavnost.

Agencija v skladu s pravilnikom o postopkih obdobje trajanja projektov določi v razpisu. V zadnjih treh razpisih⁶⁵ je agencija določila, da bo izbrane projekte sofinancirala do treh let, pri čemer financiranje v obsegu 100.000 evrov (oziroma 50.000 evrov za projekte v zmanjšani vrednosti) predstavlja okvirni letni finančni obseg. Slednje izhaja iz vsakokratnega javnega razpisa, ne pa tudi iz pravilnika o postopkih. Pravilnik namreč določa le, da agencija razpisuje sofinanciranje temeljnih in aplikativnih projektov ter da lahko iz državnega proračuna sofinancira manjše projekte (100.000 evrov), projekte v zmanjšani vrednosti (50.000 evrov) in večje projekte (200.000 evrov). Iz pravilnika o postopkih tako ni jasno razvidno, ali ti zneski predstavljajo letni obseg sredstev za financiranje raziskovalnega projekta ali pa lahko agencija sofinancira projekt v takšnem znesku v celotnem obdobju trajanja projekta.

Priporočilo

Agenciji priporočamo, naj pri naslednji pripravi sprememb in dopolnitev pravilnika o postopkih opredeli zneske financiranja raziskovalnih projektov glede na obdobje trajanja oziroma sofinanciranja tako, da bo mogoče zneske sofinanciranja povezati z obdobjem.

Agencija je v zadnjih treh javnih razpisih predvidela okvirni letni obseg sredstev za realizacijo posameznega razpisa v vrednosti 12 milijonov evrov. Agencija z javnim razpisom okvirno razporedi letna sredstva po znanstvenih vedah oziroma po kapacitetah raziskovalnih področij glede na sproščena sredstva zaradi zaključenih projektov, ob upoštevanju vrednosti razpisa. Sredstva za raziskovalne projekte se

⁶⁴ V javnem razpisu za sofinanciranje raziskovalnih projektov agencija poleg manjših temeljnih in aplikativnih raziskovalnih projektov razpiše tudi sofinanciranje podoktorskih temeljnih in aplikativnih projektov, ki pa niso bili predmet preveritve v okviru te revizije.

⁶⁵ Javni razpis za projekte 2015, javni razpis za projekte 2017, javni razpis za projekte 2018.

namenjajo za šest ved, in sicer naravoslovje, tehnika, medicina, biotehnika, družboslovje in humanistika, ter posebno področje interdisciplinarnih raziskav (več o znanstvenih vedah v točki 2.2.1 tega poročila).

Raziskovalne projekte izvajajo projektne skupine, ki jih sestavljajo vodja projekta, raziskovalci ter strokovni in tehnični sodelavci.

Vodje raziskovalnih projektov morajo za kandidiranje njihovega projekta za sredstva izpolnjevati minimalne kvantitativne vstopne pogoje ter dodatne kvantitativne in druge pogoje, določene v pravilniku o postopkih, Metodologiji ocenjevanja prijav za razpise, pravilniku za vodjo projekta in posameznem javnem razpisu.

Agencija pri vsaki formalno popolni prijavi, podobno kot pri raziskovalnih programih, preveri upravičenost prijavitelja in izpolnjevanje razpisnih pogojev. S kvantitativnimi ocenami meri raziskovalno uspešnost raziskovalca (več o tem v točki 2.2.1 tega poročila), posamezni pogoji so določeni tudi ločeno za posamezne vede in področja. Vse kvantitativne ocene za posamezni element ocenjevanja pridobi agencija in jih preveri pred postopkom ocenjevanja, ki ga izvedejo recenzenti.

V tabeli 3 so za zadnje štiri javne razpise za projekte 2014, 2015, 2017 in 2018 predstavljeni podatki o številu vseh prijav ter o številu prijav z izpolnjenimi vstopnimi in drugimi pogoji, ki jih je agencija uvrstila v postopek za izbor prijav.

Tabela 3: Število prijav na javnih razpisih za projekte 2014, 2015, 2017 in 2018⁶⁶

Javni razpis za leto	Število vseh prijav	Število pravočasnih, popolnih prijav v predpisani obliki	Število popolnih prijav z izpolnjenimi pogoji	Število prijav, ki niso izpolnjevale pogojev	Odstotek popolnih prijav, ki niso izpolnjevale pogojev razpisa
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(3)-(4)	(6)=(5)/(3)*100
2014	1.265	1.265	1.238	27	2
2015	862	862	824	38	4
2017	881	881	848	33	4
2018	878	850	833	17	2

Vir: podatki agencije.

Iz tabele 3 izhaja, da je bilo med 96 in 98 odstotkov prijav v zadnjih štirih javnih razpisih za raziskovalne projekte, ki so izpolnjevale vstopne in druge pogoje za obravnavo v postopku izbora, kar pomeni, da je večina pravočasnih, popolnih prijav in prijav v predpisani obliki izpolnjevala pogoje za kandidiranje na razpisih za raziskovalne projekte. Po ocenah agencije kvantitativni vstopni pogoji omogočajo dostop do prijave raziskovalnega projekta za približno 70 odstotkov raziskovalcev, ki sodelujejo pri izvajanju

⁶⁶ V podatkih so poleg temeljnih in aplikativnih projektov vključeni tudi podoktorski projekti, ki sicer niso bili predmet pregleda v tej reviziji, so bili pa kot predmet sofinanciranja vključeni v vseh omenjenih javnih razpisih. Enako je tudi v nadaljevanju predstavitev številčnih podatkov o prijavah in izbiri raziskovalnih projektov v okviru različnih razpisov.

raziskovalnih programov in projektov, financiranih s strani agencije. Zaradi navedenega imajo ti pogoji manjši pomen pri možnostih kandidiranja na javnih razpisih. Agencija obenem ocenjuje, da bi posledično lahko kvantitativne pogoje ob utečenem postopku ocenjevanja tudi z uporabo sistema elektronskega ocenjevanja postopoma odpravili.

Na podlagi 86. člena pravilnika o postopkih morajo imeti vodje projektov in člani projektnih skupin za izvajanje projektov proste kapacitete glede učinkovitih ur raziskovalnega dela. Največja dopustna kapaciteta za polni delovni čas je 1.700 učinkovitih ur raziskovalnega dela na leto ali en ekvivalent polne zaposlitve. Ob podpisu pogodbe mora imeti vodja projekta najmanj 170 prostih učinkovitih ur raziskovalnega dela na letni ravni, član projektne skupine pa najmanj 17. Agencija ob sklenitvi pogodb oziroma aneksov o sofinanciranju raziskovalne dejavnosti pri treh raziskovalnih projektih za nekatere vodje in člane projektnih skupin ni izkazala, da je preverila, ali so izpolnjevali pogoj prostih učinkovitih ur raziskovalnega dela, kot določa pravilnik o postopkih.

Poleg tega morajo biti na podlagi pravilnika o postopkih vodje in člani projektnih skupin zaposleni v tisti raziskovalni organizaciji, ki izvaja projekt, ali imeti status zasebnega raziskovalca. Tako kot pogoj prostih učinkovitih ur raziskovalnega dela, agencija ob podpisu pogodbe preveri tudi zaposlitev v raziskovalni organizaciji. Agencija je za tri raziskovalne projekte z izvajalci sklenila pogodbe oziroma anekse o sofinanciranju raziskovalne dejavnosti čeprav pri dveh raziskovalnih projektih štirje člani projektnih skupin na ta dan še niso bili zaposleni pri izvajalcu, pri tretjem raziskovalnem projektu pa je agencija z izvajalcem sklenila pogodbo čeprav ena od članic projektne skupine na ta dan ni bila več zaposlena pri izvajalcu, o čemer je izvajalec seznanil agencijo po sklenitvi pogodbe o sofinanciranju. Ker agencija ni izkazala, da je pred sklenitvijo pogodb oziroma aneksa o sofinanciranju preverila zaposlitev članov projektnih skupin, je ravnala v nasprotju s pravilnikom o postopkih.

Pojasnilo agencije

Agencija v času sklenitve pogodb od izvajalcev in soizvajalcev zahteva oddajo obrazca Načrt razporeditve raziskovalnih ur (NRU obrazec), s katerim določijo obremenitve v okviru konkretnega raziskovalnega projekta na letni ravni. Izvajalci in soizvajalci dejansko stanje obremenitev na letni ravni potrdijo z obrazcem Poročilo o letni razporeditvi raziskovalnih ur raziskovalnega projekta (PRU obrazec). Za preverjanje ustreznosti obremenitev in zaposlitev raziskovalcev v vmesnem obdobju pa agencija raziskovalnim organizacijam pripravi pregled neskladnosti obremenitev in kapacitet raziskovalcev v raziskovalni organizaciji z obrazcem Letna razporeditev ur raziskovalnega projekta (LRU obrazec). Ti obrazci so tudi podlaga za morebitna vračila sredstev v primeru, da pride do odstopanj, ki so večja od predpisanih.

Agencija ne glede na navedeno ni izkazala, da je v celoti sledila zahtevam iz pravilnika o postopkih in da je ob sklenitvi pogodb oziroma aneksov o sofinanciranju raziskovalne dejavnosti pri vseh raziskovalnih projektih preverila izpolnjevanje pogoja prostih učinkovitih ur raziskovalnega dela oziroma pogoja zaposlitve raziskovalcev.

Pogoji za vodjo raziskovalnega projekta so določeni tudi v 29. členu ZRRD, na podlagi katerega mora imeti vodja raziskovalnega projekta doktorat znanosti, izkazovati mednarodno primerljive raziskovalne ali tehnološko-razvojne rezultate v zadnjih petih letih in izkazovati sposobnost za organiziranje in vodenje, kriterije za ugotavljanje izpolnjevanja pogojev za vodjo pa določi minister, pristojen za znanost. Pravilnik za vodjo projekta v 2. in 3. členu opredeljuje kriterije za ugotavljanje izpolnjevanja pogojev za vodjo temeljnega in aplikativnega raziskovalnega projekta. Pravilnik med drugim v 1. točki drugega odstavka

2. člena določa, da vodja raziskovalnega projekta izkazuje sposobnost za organiziranje in vodenje iz tretje alineje prvega odstavka 29. člena ZRRD, če:

1. ima uspešno izvedene raziskovalne projekte ali programe,
2. izkaže sposobnost organiziranja ali sodelovanja pri organiziranju dela posameznika (na primer dodiplomskih študentov, mladih raziskovalcev), skupine ali dogodkov (na primer organizacija znanstvenih sestankov) ali
3. izkaže vodenje organizacijske enote (na primer raziskovalne skupine, laboratorija).

Agencija je ocenila, da je vodja izpolnil pogoj uspešno izvedenega raziskovalnega projekta ali programa, če je bodisi vodil uspešno izveden projekt ali program bodisi je bil le član projektne ali programske skupine, ki je uspešno izvedla projekt ali program. Pri vodji raziskovalnega projekta, ki je kandidiral na javnem razpisu za projekte 2018, je agencija ugotovila, da je vodja projekta izpolnjeval prvega od zgoraj navedenih pogojev za izkaz sposobnosti za organiziranje in vodenje (preostalih dveh ni izpolnjeval), in sicer kot član programske skupine.

Priporočilo

Agenciji priporočamo, naj ministrstvu poda bodisi predlog za dopolnitev pravilnika za vodjo projekta, ki se nanaša na izpolnjevanje pogoja iz 1. točke drugega odstavka 2. člena pravilnika z jasno določitvijo, kdaj vodja ta pogoj izpolnjuje, bodisi poda ministrstvu kot izdajatelju pravilnika predlog za uradno razlago navedene določbe.

Na podlagi tretjega odstavka 89. člena pravilnika o postopkih se na razpis kot vodja projekta ne more prijaviti raziskovalec, katerega projekt je na predhodnem razpisu v okviru prve faze ocenjevanja prejel manjše število točk od točk, ki določajo skupni mejni prag vsote vseh ocen iz 99. člena pravilnika. Na podlagi četrtega odstavka tega člena pa se na razpis kot vodja projekta ne more prijaviti raziskovalec, ki je v zadnjih treh letih pred letom začetka razpisa prejel negativno oceno zaključnega poročila za projekt. Agencija je ocenila, da je vodja projekta izpolnjeval oba pogoja, če je na predhodnem razpisu kandidiral kot vodja projekta, ne pa kot član projektne skupine, oziroma če v zadnjih treh letih pred letom začetka razpisa ni prejel negativne ocene zaključnega poročila za projekt, pri katerem je deloval kot vodja, ne pa le kot član skupine. Menimo, da navedene določbe 89. člena pravilnika o postopkih, posebej ob tolmačenju uspešno izvedenega raziskovalnega projekta ali programa iz pravilnika za vodjo projekta, niso dovolj jasne, saj ni povsem razvidno, kdaj vodja projekta izpolnjuje navedene pogoje.

Priporočilo

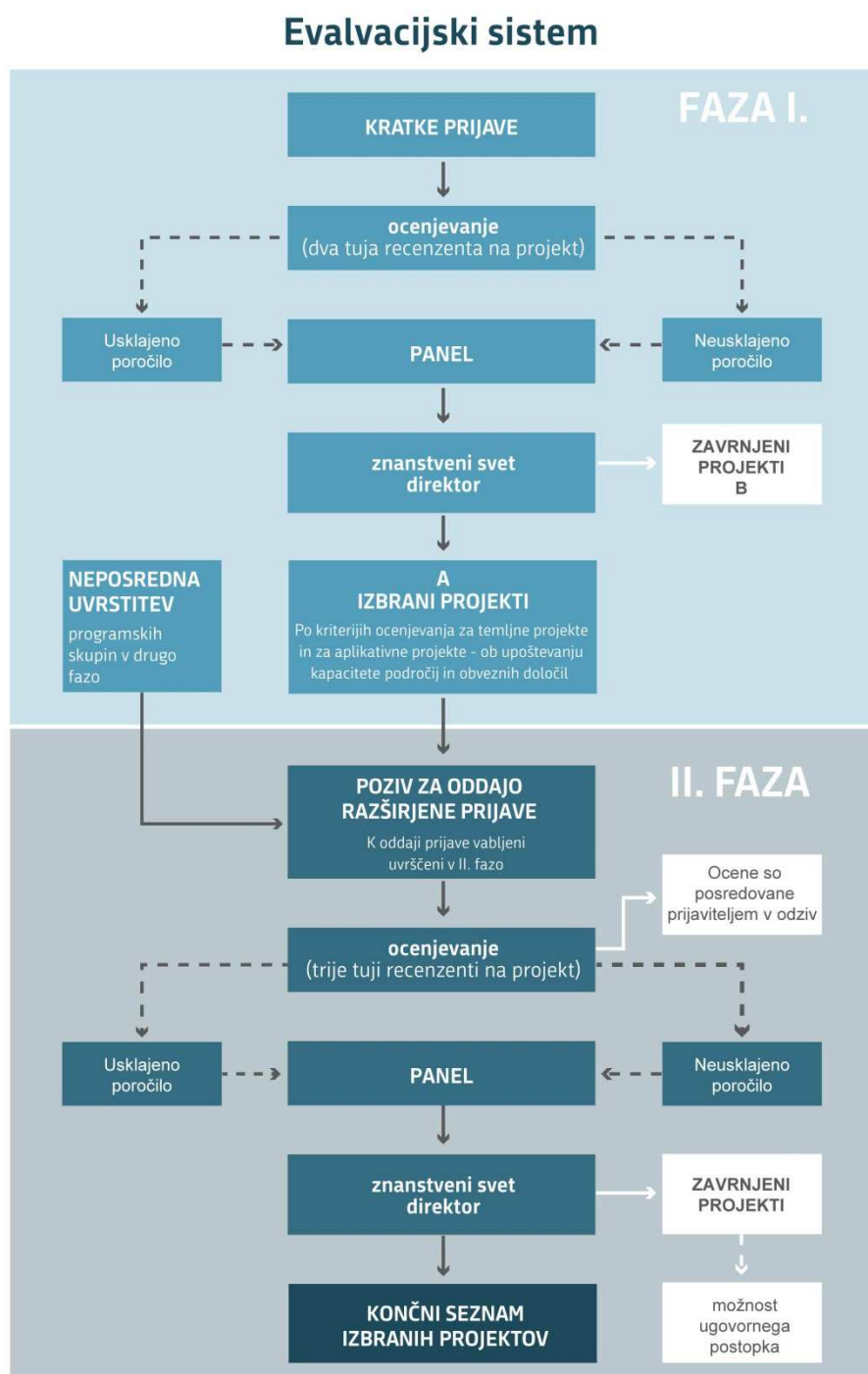
Agenciji priporočamo, naj pri naslednji pripravi sprememb in dopolnitev pravilnika o postopkih dopolni tretji in četrti odstavek 89. člena z natančnejšo navedbo o izpolnjevanju pogojev vodje projekta v preteklih javnih razpisih, v katerih je sodeloval bodisi kot vodja projekta bodisi kot član.

Agencija je na podlagi javnega razpisa za projekte 2018, objavljenega v letu 2017, izbrala projekt, pri čemer za vodjo ni izkazala, da na podlagi četrtega odstavka 89. člena pravilnika o postopkih v zadnjih treh letih pred letom začetka razpisa (torej v obdobju od leta 2014 do leta 2016) ni prejela negativne ocene zaključnega poročila za projekt. Iz SICRIS namreč izhaja, da je vodja projekta v letu 2016 zaključila en raziskovalni projekt. Agencija ni izkazala, da je preverila, ali vodja izpolnjuje navedeni pogoj, kot določa pravilnik o postopkih, pri tem pa morebitna neuspešnost vodje projekta v preteklih raziskovalnih projektih lahko predstavlja tveganje za možnost neuspešnosti vodje projekta v prihodnjem raziskovalnem projektu, financiranem s strani agencije.

2.3.2 Postopek ocenjevanja in izbor raziskovalnih projektov

Na sliki 10 je predstavljen sistem ocenjevanja prijav za sofinanciranje raziskovalnih projektov na agenciji.

Slika 10: Sistem ocenjevanja prijav za sofinanciranje raziskovalnih projektov



Vir: podatki agencije.

V pravilniku o postopkih je za postopke ocenjevanja prijav za raziskovalne projekte navedeno, da praviloma potekajo v dveh fazah. Postopke izbora raziskovalnih projektov je agencija v zadnjih letih izvedla v dveh fazah. Prijavitelji v prvi fazi oddajo kratko prijavo, v drugi fazi pa razširjeno prijavo.

V tabeli 4 predstavljamo za zadnje štiri javne razpise za projekte za leta 2014, 2015, 2017 in 2018 podatke o številu popolnih prijav z izpolnjenimi pogoji v posameznih fazah postopka javnih razpisov ter število izbranih prijav po sklepu direktorja.

Tabela 4: Število popolnih prijav z izpolnjenimi pogoji in število izbranih prijav na javnih razpisih za projekte za leta 2014, 2015, 2017 in 2018

Javni razpis za leto	Popolne prijave z izpolnjenimi pogoji	Uvrščene prijave v drugo fazo	Prijave v drugi fazi	Predlog po izboru panela (druga faza)	Predlog po izboru znanstvenega sveta (druga faza)				Izbrane prijave po sklepu direktorja	
					Temeljni projekti	Aplikativni projekt	Podoktorski projekti	Skupaj predlog znanstvenega sveta	Število	Delež uspešnih prijav glede na popolne prijave z izpolnjenimi pogoji
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)=(6)+(7)+(8)	(10)	(11)=(10)/(2)*100
2014	1.238	276	259	128	90	27	22	139	139	11
2015	824	365	354	148	97	30	30	157	157	19
2017	848	429	413	148	102	24	28	154	154	18
2018	833	414	402	177	124	26	34	184	184	22

Vir: podatki agencije.

Iz tabele 4 je razvidno, da je bilo v okviru javnega razpisa za projekte 2014 od celotnega števila popolnih prijav z izpolnjenimi pogoji le 11 odstotkov prijav sprejetih v sofinanciranje, v okviru javnega razpisa za leto 2018 pa 22 odstotkov.

2.3.2.1 Strokovna telesa agencije pri raziskovalnih projektih

Enako kot v postopkih ocenjevanja prijav za financiranje raziskovalnih programov, tudi v postopkih ocenjevanja prijav za sofinanciranje raziskovalnih projektov in ocenjevanje poročil delujejo strokovna telesa agencije, ki jih imenuje znanstveni svet. ZSV delujejo tudi na področju raziskovalnih projektov.

Po objavi javnega razpisa za projekte 2018 dne 16. 6. 2017 je znanstveni svet 11. 9. 2017 imenoval Občasno strokovno telo za ocenjevanje prijav, prispelih na Javni razpis za sofinanciranje raziskovalnih projektov za leto 2018 (v nadaljevanju: občasno strokovno telo za projekte). V sestavi občasnega strokovnega telesa za projekte sta najmanj dva člana za vsako vedo in ga tako sestavlja 12 članov. Po pojasnilu agencije občasno strokovno telo za projekte sestavljajo upokojeni raziskovalci ali slovenski raziskovalci, ki delujejo v tujini. Takšna struktura raziskovalcev je sestavljala tudi občasno strokovno telo za projekte za leto 2018.

Ena izmed nalog ZSV je pregled prijave za projekte, ki ga izvede član ustreznega ZSV, ki je zadolžen za področje prijave. Če v prijavi ni navedeno ustrezno znanstveno področje, član ZSV predlaga

prerazporeditev prijave na drugo ustrezno področje. Če se član ZSV s področja, na katero je predlagana prerazporeditev, s predlogom strinja, agencija ta predlog posreduje občasnemu strokovnemu telesu za projekte v odločitev. V okviru javnega razpisa za projekte 2018 so člani ZSV in občasnega strokovnega telesa za projekte na druga področja prerazporedili 21 prijav.

2.3.2.2 Elementi ocenjevanja raziskovalnih projektov

V pravilniku o postopkih so opredeljeni elementi ocenjevanja posebej za temeljne in posebej za aplikativne projekte, v Metodologiji ocenjevanja prijav za razpise pa metoda ocenjevanja. Kriteriji za ocenjevanje temeljnih raziskovalnih projektov so znanstvena odličnost raziskovalcev, znanstvena tehnološka oziroma inovacijska odličnost ter kakovost in učinkovitost izvedbe in upravljanja. Kriteriji za ocenjevanje aplikativnih raziskovalnih projektov so poleg kriterijev, ki se ocenjujejo pri temeljnih raziskovalnih projektih, še potencialni vpliv zaradi razvoja, razširjanja in uporabe pričakovanih rezultatov raziskav. Za ocenjevanje teh kriterijev se uporabljajo različni kazalniki, ki so navedeni v prilogi 4.

V pravilniku o postopkih in Metodologiji ocenjevanja prijav za razpise je določen mejni prag, ki ga mora dosegati temeljni oziroma aplikativni raziskovalni projekt, in sicer tako po minimalni oceni za posamezen kriterij kot tudi skupni mejni prag vsote vseh treh (pri temeljnih projektih) oziroma štirih (pri aplikativnih projektih) ocen. Če posamezna prijava tega mejnega praga ne doseže, se ne more uvrstiti v drugo fazo razpisa ali izbor za sofinanciranje.

Na podlagi pravilnika o postopkih prijavitelj v prijavi projekta po svoji presoji navede do pet najpomembnejših dosežkov na raziskovalnem področju, vsebino projekta in do pet najpomembnejših dosežkov na področju gospodarstva, družbenih ali kulturnih dejavnosti v zadnjih desetih letih. Navedena določba pravilnika je umeščena v poglavje pravilnika o ocenjevanju prijav, v katerem so med drugim opredeljeni tako elementi ocenjevanja s strani recenzentov kot tudi kvantitativne ocene, ki predstavljajo vstopne pogoje za kandidiranje na razpisih. Iz pravilnika o postopkih tako ni jasno razvidno, ali se ti dosežki upoštevajo pri preveritvi vstopnih in drugih pogojev ali v postopku ocenjevanja s strani recenzentov. Po pregledu postopkov izvedbe javnih razpisov za raziskovalne projekte smo ugotovili, da najpomembnejši dosežki niso bili del preveritve pogojev, temveč so te dosežke upoštevali recenzenti pri svoji oceni za vodjo projekta v prvi fazi oziroma za projektno skupino v drugi fazi javnega razpisa za projekte.

Priporočilo

Agenciji priporočamo, naj pri naslednji pripravi sprememb in dopolnitev pravilnika o postopkih opredelitev in način administrativnega preverjanja izpolnjevanja pogojev s strani agencije predstavi skupaj v enem delu pravilnika, elemente in način ocenjevanja s strani recenzentov pa v drugem delu.

2.3.2.3 Ocenjevanje prijav raziskovalnih projektov

Enako kot pri raziskovalnih programih agencija na podlagi 20. člena ZRRD o izbiri raziskovalnih projektov odloča na podlagi neodvisnega ter po metodologiji in merilih mednarodno primerljivega preverjanja. ReRIS11-20 v okviru kakovostnih raziskav v javnem sektorju opredeljuje spodbujanje temeljnih raziskav, ki naj bi sledilo učinkovitemu modelu ERC, pri čemer naj bi bila posebna pozornost namenjena vzpostavitvi evropsko primerljivega sistema ocenjevanja prijav in vrednotenja rezultatov raziskovalnega dela.

Agencija ima, podobno kot je urejeno v drugih evropskih državah, za izbor raziskovalnih projektov vzpostavljen način ocenjevanja kot recenzentski sistem, kjer kakovost ocenjujejo mednarodni strokovnjaki s področja prijav. Neodvisni strokovnjaki morajo za to imeti primerno strokovno znanje in izkušnje na področju, ki ga ocenjujejo, visoko raven profesionalnih izkušenj v znanstvenih raziskavah in druge veščine. Recenzenti naj bi bili neodvisni, primerni in objektivni, njihov izbor pa naj bi bil transparenten in verodostojen ter naj bi vključeval zunanje udeležence. Recenzenti naj bi predmet prijave pregledali skupaj ter pred recenzijo podpisali ustrezne izjave o navzkrižju interesov. Iz različnih evropskih dokumentov izhaja tudi, da popolnega sistema ocenjevanja ni in naj bi se prilagajal okolju oziroma državi.⁶⁷ Združenje Science Europe⁶⁸, katerega članica je tudi agencija, pa je v zvezi s tem oktobra 2018 sklenilo, da bo posebna delovna skupina združenja Science Europe izvedla pregled dobrih praks in podala priporočila v zvezi z obravnavno ekspertnih teles.

Prijave raziskovalnih projektov ocenjujejo tuji recenzenti, katerih področje dela je v skladu s pravilnikom o postopkih zaupno (več o naboru recenzentov in o potrditvi seznama recenzentov s strani znanstvenega sveta je opisano v točki 2.2.2.3 tega poročila). Za ocenjevanje prijav raziskovalnih projektov recenzente imenuje občasno strokovno telo za projekte, pri čemer upošteva enakomerno zastopanost in uravnoteženost recenzentov iz posameznih znanstvenih ved glede na specifične značilnosti raziskovanja znotraj znanstvenih ved, ter prijave za ocenjevanje razdeli v skupine glede na vsebino prijav. Občasno strokovno telo za projekte za posamezno prijavo raziskovalnega projekta imenuje dva (za prvo fazo postopka ocenjevanja prijav) oziroma tri (za drugo fazo postopka ocenjevanja prijav) recenzente. Občasno strokovno telo za projekte pri imenovanju recenzentov upošteva usmeritve znanstvenega sveta glede mednarodno primerljivih podatkov. Iz pregledanih zapisnikov občasnega strokovnega telesa za projekte ni razvidno, kako so njegovi člani uporabili in upoštevali navedene podatke imenovanih recenzentov iz nabora, pri nekaterih so sicer razvidni podatki o H-indeksu, o zaposlitvi, ni pa navedenega podatka o objavah in citatih.

Priporočilo

Agenciji priporočamo, naj skupaj s svojimi organi in strokovnimi telesi določi pomembnost oziroma prioritete podatkov, ki jih mora občasno strokovno telo preveriti kot kvalitativno izpolnjevanje pogojev tujih recenzentov, ki naj bodo ločeni po vedah oziroma po posameznih področjih. Poleg tega priporočamo, da so posamezni podatki o recenzentih razvidni iz potrditve seznama recenzentov s strani znanstvenega sveta in/ali iz zapisov o imenovanju recenzentov s strani občasnega strokovnega telesa.

Če med ocenjevalnim postopkom posamezen recenzent odkloni sodelovanje oziroma se ugotovi, da ni dovolj ustreznih recenzentov na posameznem raziskovalnem področju glede na vsebino prijav in v okviru seznama recenzentov znanstvenega sveta ni mogoče imenovati novih recenzentov, lahko občasno strokovno telo imenuje dodatne recenzente za izvedbo ocenjevalnega postopka. Recenzenta, ki ga izbere občasno strokovno telo, se lahko zamenja, če to sam zahteva (zaradi navzkrižja interesov, predmet ocenjevanja ni z njegovega raziskovalnega področja, zaradi drugih nepredvidenih okoliščin), če pri svojem delu ne ravna po predpisih ali ne izvaja nalog, določenih v pravilniku o postopkih, oziroma če se med postopkom ocenjevanja ugotovi, da izbira recenzenta glede na predmet ocenjevanja ni bila ustrezna.

⁶⁷ ERC Rules for Submission & Evaluation, julij 2017,

[URL: http://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/sgl/erc/h2020-erc-se-rules-amended2_en.pdf], 19. 10. 2018, [URL: <http://www.oecd.org/sti/inno/Enhancing-Public-Research-Performance.pdf>], 26. 10. 2018.

⁶⁸ Science Europe je krovno evropsko združenje agencij in organizacij, ki financirajo ali izvajajo raziskovalno dejavnost in ima 43 članic iz 27 držav Evropske unije.

Ugotovili smo, da je občasno strokovno telo za projekte v prvi in drugi fazi javnega razpisa za projekte 2018 (enako pa tudi pri razpisu za projekte 2015 in 2017) imenovalo oziroma potrdilo zamenjave recenzentov iz nabora recenzentov šele, ko so zamenjani recenzenti že izvedli ocene projektov. Iz zapisnikov občasnega strokovnega telesa za projekte pa ni razvidno, kdo je predlagal dodatne recenzente, ki so nato ocenjevali raziskovalne projekte. Menimo, da bi morale občasno strokovno telo imenovati dodatne recenzente preden jim posreduje prijave v ocenjevanje.

Pojasnilo agencije

Recenzenti imajo možnost zavrnitve ocene prijave. Zamenjave recenzentov se izvajajo po predhodni komunikaciji s člani občasnega strokovnega telesa za projekte. Zamenjave se izvajajo v okviru obstoječega nabora recenzentov, potrjenega s strani znanstvenega sveta, in izjemoma z novodoločenimi recenzenti, pri čemer pred podajo predloga recenzenta občasno strokovno telo za projekte pregleda njegovo ustreznost skladno s pravilnikom o postopkih. Glede na vsebinsko raznovrstnost in veliko število predlogov projektov, ki konkurirajo v okviru javnih razpisov, ter glede na veliko število in različen način dela recenzentov, je nemogoče zagotoviti sprotno potrjevanje zamenjav recenzentov z vsakokratnim sklicevanjem sej občasnega strokovnega telesa za projekte, ki zamenjave recenzentov zgolj potrdi, ko je postopek ocenjevanja zaključen z delom panela.

Kljub navedbam agencije poudarjamo pomembnost pravočasnosti in transparentnosti, ki ju mora agencija upoštevati pri imenovanju in potrditvi recenzentov. Navedena komunikacija s člani občasnega strokovnega telesa za projekte ter preveritve ustreznosti recenzentov v postopkih niso izkazane. Določbe pravilnika glede imenovanja recenzentov za ocenjevanje posamezne prijave mora agencija upoštevati tudi pri zamenjavi recenzentov.

Agencija na svojih spletnih straneh objavi seznam recenzentov, ki so sodelovali pri ocenjevanju prijav na podlagi razpisov in pozivov v posameznem letu. Tudi v več evropskih državah je praksa, da ustanove, ki dodeljujejo sredstva za raziskovalne projekte, praviloma ne razkrivajo imen recenzentov prijaviteljem in odločevalskim telesom, saj je s tem možen vpliv na evalvacijski proces, kar je pri evropskih projektih strogo prepovedano. Na različne načine pa se objavljajo sezname recenzentov, ki so sodelovali v preteklih postopkih dodeljevanja sredstev za raziskovalno dejavnost, predvsem pa tako, da je ime recenzenta težko povezati z obravnavanimi prijavi za financiranje različnih instrumentov takšne ustanove, kot je agencija.⁶⁹

Prijavitelj lahko v prijavi navede recenzente, za katere ne želi, da ocenjujejo njegovo prijavo, lahko pa tudi predlaga recenzente, za katere želi, da ocenjujejo njegovo prijavno vlogo, kar je praksa tudi v evropskih projektih⁷⁰.

V postopku izbire projektov deluje tudi panel, ki se oblikuje za prvo in drugo fazo postopka ocenjevanja prijav. Sestavljajo ga člani občasnega strokovnega telesa za projekte in tuji recenzenti, ki jih je najmanj toliko kot članov občasnega strokovnega telesa za projekte. Člane panela iz vrst tujih recenzentov na predlog občasnega strokovnega telesa za projekte imenuje direktor, izbere pa se jih tako, da so glede na svojo strokovno usposobljenost primerni za presojo prijav na raziskovalnih področjih. Na panelu kot opazovalec sodeluje tudi predstavnik ustreznega ZSV, ki ga izmed sebe določijo člani posameznega ZSV.

⁶⁹ Podobna praksa anonimnosti recenzentov se uporablja tudi pri okvirnih programih Evropske unije – primer vzorčne pogodbe Evropske komisije – Obzorje 2020,

[URL: http://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/experts_manual/h2020-experts-mono-contract_en.pdf], 19. 10. 2018 in je razvidna tudi iz pravil ERC (tako kot opomba 67).

⁷⁰ Tako kot opomba 69.

Kot pri raziskovalnih programih tudi pri raziskovalnih projektih recenzenti po prejemu prijav s potrebno razpisno dokumentacijo ocenijo posamezne elemente ocenjevanja na ocenjevalnih obrazcih, ki vsebujejo številčne in opisne ocene po posameznih kazalnikih (individualno poročilo), in ob oceni podajo kratko opisno oceno oziroma komentar po posameznih elementih ocenjevanja. Recenzenti so enako kot pri raziskovalnih programih prijave raziskovalnih projektov ocenjevali prek sistema e-Ocenjevanje, in sicer prvič v okviru javnega razpisa za projekte 2018. Pripravo usklajenega poročila koordinira recenzent – poročevalec, ki slogovno in vsebinsko uredi združeno delovno poročilo ter uskladi skupno oceno za vsak kriterij. Če recenzenti dosežejo soglasje, podpišejo združeno delovno poročilo, ki tako postane usklajeno poročilo, kar pomeni, da individualna poročila recenzentov niso predmet obravnave v nadaljevanju postopka izbora. Če soglasje dosežeta najmanj dva recenzenta, se poročilo šteje za usklajeno. Če se recenzenti ne uskladijo, se v nadaljnjem postopku obravnavajo posamična poročila recenzentov. V fazi izvajanja ocenjevalnega postopka ima prijavitelj pravico, da se seznani s pisnimi ocenami svojega predloga, pri čemer se izključijo podatki o recenzentih.

Ocenjevanje vodi občasno strokovno telo za projekte, ki ima v celotni fazi ocenjevanja funkcijo poročevalca, katerega naloge so pregled usklajenih poročil oziroma posamičnih poročil recenzentov ter poročanje panelu o usklajenih poročilih oziroma posamičnih poročilih recenzentov, kadar so ti neusklajeni pri posameznih predlogih projektov.

2.3.2.3.1 Prva faza postopka ocenjevanja prijav

V prvi fazi postopka ocenjevanja prijav raziskovalnih projektov kratko prijavo ocenjujeta dva tuja recenzenta⁷¹. V prvi fazi recenzenta po kriteriju znanstvene odličnosti raziskovalcev podata oceno glede na vodjo projekta. Če recenzenta podata usklajeno poročilo o projektu, panel le obravnava predloge projektov, na oceno pa v tem primeru nima vpliva. V prvi fazi javnega razpisa za projekte 2018 so bile za 97 odstotkov projektov ocene prijav usklajene, neusklajene ocene pa je prejelo 19 projektov oziroma 3 odstotki. Če se recenzenta ne uskladita, je več možnosti. Panel določi oceno projekta kot povprečno oceno (pri razpisu 2018 je bilo pet takšnih prijav), pri tem pa posebej obravnava predloge projektov, pri katerih se ocene recenzentov bistveno razlikujejo (če se oceni recenzentov razlikujeta za več kot dve točki), in odloči, ali povprečje dveh ocen dejansko odraža kakovost predlaganega projekta (pri razpisu 2018 je bilo 10 takšnih prijav). Če ugotovi, da ne, panel lahko izloči eno oceno (pri razpisu 2018 so bile štiri takšne prijave).

Na podlagi pregleda prijave, usklajenega poročila oziroma ocene panela v primeru neusklajenega poročila recenzentov, ob upoštevanju kapacitet področij in drugih prioritet ter obveznih deležev posameznih vrst projektov, ki jih določa razpis, panel po razpravi odloči o uvrstitvi prijav v drugo fazo ocenjevalnega postopka. Prijave razdeli v skupino A, v kateri so vključene prijave, ki izpolnjujejo kriterije za uvrstitev v drugo fazo, ter v skupino B, v kateri so vključene prijave, ki ne izpolnjujejo kriterijev za uvrstitev v drugo fazo ocenjevalnega postopka. Seznam prijav iz skupine A, ki ga predlaga panel, obravnava znanstveni svet, ki seznam lahko dopolni na podlagi v razpisu določenih kriterijev in meril ter pri tem upošteva priporočila panela, razmerje med vrstami projektov znotraj ved na podlagi v razpisu določenih kriterijev in meril ter razpoložljive zmogljivosti področij. Teh predlogov ne more biti več kot 5 odstotkov prijav glede na vse izbrane prijave. V drugo fazo ocenjevalnega postopka se na posameznih področjih uvrsti predvidoma

⁷¹ Pri javnem razpisu za projekte 2018 je v tej fazi sodelovalo 240 tujih recenzentov in članov evalvacijskega panela iz 34 držav. Največ ocenjevalcev je bilo iz Avstrije, Velike Britanije, Italije, Finske, Hrvaške, Nemčije in Združenih držav Amerike.

dvakrat toliko prijav, kot je kapaciteta področij. Znanstveni svet sprejme sklep o uvrstitvi prijav za ocenjevanje s seznamom prijav, na podlagi predloga sklepa znanstvenega sveta pa direktor sprejme obrazloženi sklep o izboru prijav, po tem pa agencija prijaviteljem izda individualno obvestilo o rezultatih izbora prijav.

2.3.2.3.2 Druga faza postopka ocenjevanja prijav

Panel mora pri uvrstitvi prijav v drugo fazo ocenjevalnega postopka uvrstiti tudi prijavitelje, ki so lahko na podlagi 91. člena pravilnika o postopkih v drugo fazo uvrščeni neposredno. Agencija pred objavo javnega razpisa (podobno je bilo urejeno tudi v pravilniku o postopkih 2011) obvesti vodje raziskovalnih programov o možnosti prijave omejenega števila predlogov projektov na razpis. Prijava omejenega števila prijav je možna za vodje raziskovalnih projektov, ki so vodje ali člani programskih skupin, ki se jim v enem letu od končanega predhodnega razpisa za projekte konča sofinanciranje enega ali več projektov. Če člani raziskovalnega programa kot vodje projektov na razpis prijavijo največ en projekt več, kot je število temeljnih oziroma aplikativnih projektov, katerih sofinanciranje je končano, se v izvedbi razpisa v dveh fazah njihove prijave *neposredno uvrstijo* v drugo fazo razpisa. Če je število prijav projektov večje, se vse te prijave, enako kot vse druge, ki izpolnjujejo razpisne pogoje, najprej ocenijo v prvi fazi. V tabeli 5 so razvidni podatki o številu vlog, ki so bile neposredno uvrščene v drugo fazo javnega razpisa za projekte 2018 z analizo njihove uspešnosti.

Tabela 5: Uspešnost neposredno uvrščenih prijav na javnemu razpisu za projekte 2018

Vse prijave ¹⁾	Neposredna uvrstitev v drugo fazo	Prijave ocene v prvi fazi ²⁾	Uvrstitve v drugo fazo	Prijave v drugi fazi ³⁾	Izbrane prijave ⁴⁾	Izbrane neposredne uvrstitve ⁵⁾	Izbrane prijave z oceno v obeh fazah ⁶⁾	Struktura izbrane neposredne uvrstitve v odstotkih	Struktura izbrane prijave z oceno v obeh fazah v odstotkih	Uspešnost neposrednih uvrstitev ⁷⁾ v odstotkih	Uspešnost prijav z oceno v obeh fazah ⁸⁾ v odstotkih
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(7)+(8)	(7)	(8)	(9)=(7)/(6)*100	(10)=(8)/(6)*100	(11)=(7)/(2)*100	(12)=(8)/(3)*100
833	214	619	414	402	184	75	109	41	59	35	18

Opombe: ¹⁾ Vse prijave = število popolnih prijav z izpolnjenimi pogoji.

²⁾ Prijave ocene v prvi fazi = število popolnih prijav z izpolnjenimi pogoji, ki so bili predmet ocenjevanja s strani recenzentov v prvi fazi razpisa za projekte 2018.

³⁾ Prijave v drugi fazi = vse prijave, ki so podale razširjeno prijavo po pozivu agencije za drugo fazo ocenjevanja.

⁴⁾ Izbrane prijave = število vseh izbranih prijav po sklepu direktorja o izboru prijav.

⁵⁾ Izbrane neposredne uvrstitve = število neposredno uvrščenih prijav v drugo fazo ocenjevanja, ki so bile izbrane za sofinanciranje.

⁶⁾ Izbrane prijave z oceno v obeh fazah = število izbranih prijav, ki so bile predmet ocenjevanja v prvi in drugi fazi.

⁷⁾ Uspešnost neposrednih uvrstitev = delež neposredno uvrščenih prijav v drugo fazo, ki so bile izbrane.

⁸⁾ Uspešnost prijav z oceno v obeh fazah = delež prijav, ki so bile predmet ocenjevanja v prvi in drugi fazi razpisa in so bile izbrane.

Vir: podatki agencije, analiza računsko sodišče.

V drugo fazo javnega razpisa za projekte 2018 je bilo od 833 popolnih prijav z izpolnjenimi pogoji neposredno uvrščenih 214 prijav (od teh je en prijavitelj kasneje odstopil od prijave in je bilo v drugi fazi razpisa neposredno uvrščenih 213 prijav). Od 619 prijav, ki so bile podvržene ocenjevanju recenzentov že

v prvi fazi razpisa, pa je bila v drugo fazo uvrščena le 201 prijava. Uspešnost prijav, ki so bile v prvi fazi ocenjene s strani recenzentov, za prehod v drugo fazo postopka je bila tako le 32-odstotna. Od 414 prijav, uvrščenih v drugo fazo postopka, je bilo tako 52 odstotkov uvrščenih neposredno, 48 odstotkov pa na podlagi ocenjevanja. Od končno izbranih 184 projektov je bilo 75 projektov, ki so bili v drugo fazo uvrščeni neposredno, oziroma 41 odstotkov izmed vseh prijav ter 109 projektov, ki so bili predmet ocenjevanja v obeh fazah razpisa, oziroma 59 odstotkov. Če je prijava izpolnjevala pogoje za neposredno uvrstitev v drugo fazo razpisa, je imela ta prijava tako 35-odstotno možnost za izbor, če pa je bila prijava podvržena ocenjevanju v obeh fazah razpisa, pa le 18-odstotno možnost za izbor.

Ob tem opozarjamo, da določilo o možnem največjem številu prijavljenih projektov v neposredno uvrstitev v 91. členu pravilnika o postopkih ni dovolj jasno, saj je iz prvega odstavka tega člena razvidno, da je mogoča prijava za vodje raziskovalnih projektov, ki se jim v enem letu od končanega predhodnega razpisa za projekte konča sofinanciranje enega ali več projektov. V drugem odstavku pa je navedeno, da se lahko prijave članov raziskovalnega programa kot vodje projektov neposredno uvrstijo v drugo fazo razpisa, če prijavijo največ en projekt več, kot je število temeljnih oziroma aplikativnih projektov, katerih sofinanciranje je končano. Agencija je pojasnila in tako tudi ravnala v postopkih izbora raziskovalnih projektov, da so lahko vodje ali člani programskih skupin, ki se jim ni končalo sofinanciranje nobenega projekta v obdobju, določenem v pravilniku, prijavili en projekt, ki je bil neposredno uvrščen v drugo fazo razpisa, torej en projekt več, kot je število projektov, katerih sofinanciranje je končano. Ocenjujemo, da iz pravilnika o postopkih ne izhaja nedvoumno, da lahko vodje ali člani programskih skupin, ki se jim ni končalo sofinanciranje nobenega projekta v obdobju, določenem v pravilniku, prijavijo en projekt, ki se ga neposredno uvrsti v drugo fazo javnega razpisa za projekte. Nejasen pa je tudi zapis, ali so vodje ali člani programskih skupin, ki se jim v enem letu od končanega predhodnega razpisa za projekte konča sofinanciranje enega ali več projektov, pri končanem projektu delovali kot vodje ali lahko tudi le kot člani projektne skupine.

Pojasnilo agencije

Agencija je ravnala tako, da je upoštevala, če so bili vodje ali člani programskih skupin v vlogi vodje pretekelega projekta, ne pa le člani projektne skupine.

Glavno vodilo pri izbiri raziskovalnih projektov bi morala biti izbira najboljših projektov. Ocenjujemo, da neposredna uvrstitev prijav v drugo fazo postopka občutno poveča možnost za izbiro projekta, dejansko pa ne zagotavlja, da so ti projekti tudi najboljši. Ob tem ocenjujemo, da agencija ne obvladuje tveganja, da so prijavitelji, katerih prijave so ocenjene v obeh fazah, v neenakopravnem položaju v primerjavi s prijavitelji, katerih prijave so neposredno uvrščene v drugo fazo razpisa. Če bi agencija javni razpis za projekte izvedla le enofazno, kar je po pravilniku o postopkih možno, bi možnost neposredne uvrstitve odpadla, saj bi bile vse prijave uvrščene v proces ocenjevanja.

Priporočilo

Agenciji priporočamo, naj v pravilniku o postopkih uredi ocenjevanje in izbiro raziskovalnih projektov na način, ki bo zagotavljal izbor najboljših raziskovalnih projektov in omogočal enakopraven položaj vseh prijaviteljev oziroma njihovih prijav. Do ustreznih sprememb pravilnika pa naj raziskovalne projekte izbira v enofaznih postopkih.

Po izvedeni prvi fazi postopka agencija pozove prijavitelje, ki so bili uvrščeni v drugo fazo postopka (neposredno uvrščene prijave in izbrane prijave iz skupine A iz prve faze), da oddajo razširjeno prijavo. To

prijavo v drugi fazi ocenjujejo trije tuji recenzenti⁷², ki jih glede na vsebino prijave imenuje občasno strokovno telo za projekte. V drugi fazi recenzenti po kriteriju znanstvene odličnosti raziskovalcev podajo oceno glede na celotno projektno skupino. Agencija prijaviteljem posreduje usklajena poročila oziroma posamična poročila recenzentov v primeru neusklajenega poročila, na katera lahko prijavitelji podajo odziv. Podobno kot v prvi fazi panel tudi v drugi fazi sicer obravnava usklajena poročila recenzentov, vendar na same ocene nima vpliva. V drugi fazi javnega razpisa za projekte 2018 so bile za 99 odstotkov projektov ocene usklajene, neusklajene ocene pa so prejeli štirje projekti oziroma 1 odstotek. V primeru neusklajenega poročila panel določi oceno projekta kot povprečno oceno (v drugi fazi razpisa sta bili dve takšni prijavi). Posebej pa mora v primeru neusklajenega poročila obravnavati predloge projektov, pri katerih se ocene recenzentov bistveno razlikujejo (prijave, pri katerih ena ocena odstopa najmanj za dve točki od povprečja ocen), in se odločiti, ali povprečje treh ocen dejansko odraža kakovost predlaganega projekta. Če povprečje treh ocen ne odraža kakovosti projekta, panel lahko izloči največ eno oceno in izračuna novo povprečje brez izločene ocene (v drugi fazi razpisa sta bili dve takšni prijavi).

Panel nato obravnava usklajena poročila oziroma posamična poročila recenzentov v primeru neusklajenega poročila in odzive prijaviteljev ter razporedi projekte ob upoštevanju kapacitete področij in drugih prioritet ter obveznih deležev, ki jih določa razpis. Odzive prijaviteljev panel upošteva pri svoji odločitvi le, kadar sta dve ali več prijav dosegli enako število točk recenzentov.

Rezultat panelne razprave je predlog razvrstitve prijav za sofinanciranje projektov, ki ga panel z večinsko odločitvijo glede na ocene pripravi za vsako znanstveno vedo in za projekte na področju interdisciplinarnih raziskav posebej po področjih v okviru vede. Predlog panela obravnava znanstveni svet in ga lahko dopolni na podlagi v razpisu določenih kriterijev in meril ter pri tem upošteva priporočila panela, razmerje med vrstami projektov znotraj ved na podlagi v razpisu določenih kriterijev in meril ter razpoložljive zmogljivosti področij. Teh predlogov ne more biti več kot 5 odstotkov vseh izbranih prijav. Znanstveni svet sprejme predlog sklepa o izboru prijav, direktor agencije sprejme obrazloženi sklep o izboru prijav, agencija pa izda prijaviteljem individualno obvestilo o rezultatih izbora prijav.

Uvedba e-Ocenjevanja recenzentov se je izkazala za učinkovit del postopka izbora raziskovalnih projektov, saj je bilo že ob prvem ocenjevanju po uvedbi tega sistema v prvi fazi javnega razpisa za projekte 2018 usklajenih 97 odstotkov ocen prijav, v drugi fazi razpisa pa kar 99 odstotkov. Uvedba usklajenih poročil pa med drugim zahteva tudi medsebojne pogovore med recenzenti, ki med sabo argumentirajo svoje ocene, kar nedvomno vpliva na manjše razlike v ocenah recenzentov ter tudi na to, da je končna ocena bolj verodostojna.

V obstoječi ureditvi niti občasno strokovno telo za projekte niti panel niti znanstveni svet niti agencija ne more vplivati na vsebino ocene recenzentov, kar je usklajeno z evropsko prakso. V nekaterih evropskih državah in tudi v razpisih ERC pa v praksi obstaja med drugim tudi vzpostavitev tako imenovanega nadzora kakovosti oziroma pregleda dela recenzentov, kar bi lahko v okviru postopkov izbire pri agenciji izvajale bodisi posebne komisije ali pa neodvisni strokovnjaki bodisi kot opazovalci bodisi kot strokovni znanstveni sodelavci, vendar bi bilo za vzpostavitev takšne prakse na agenciji potrebno dopolniti vsaj pravilnik o postopkih.

⁷² V drugi fazi postopka ocenjevanja prijav pri javnem razpisu 2018 so sodelovali 304 tuji recenzenti in člani evalvacijskega panela iz 33 držav. Največ ocenjevalcev je bilo iz Italije, Hrvaške, Velike Britanije, Avstrije, Finske, Nemčije in Združenih držav Amerike.

Izvedba postopkov za izbiro raziskovalnih projektov v okviru enega javnega razpisa traja zelo dolgo, do 15 mesecev. Dvofazni postopek izbire tako terja veliko časa, preverjanj, organizacije in izvajanja različnih nalog zaposlenih na agenciji, recenzentov, različnih strokovnih komisij, strokovnih organov in organov agencije, da izvedejo celoten postopek. Prijavitelji morajo prijavo napisati in oddati dvakrat, recenzenti morajo svoje delo opraviti dvakrat, panel se sestane dvakrat, dvakrat se obvešča o izboru in dvakrat potekajo ugovorni postopki, kar je razlog, da je postopek zelo dolg (najmanj eno leto). Dolgotrajnost postopka vpliva neugodno tudi na prijavitelje, saj so dolgo v negotovosti glede pridobitve sredstev za projekt in glede možnosti njegovega izvajanja. Menimo, da bi z uvedbo enofaznega postopka izvedbe javnega razpisa za projekte, za kar je možnost opredeljena tudi v pravilniku o postopkih, ne le skrajšali čas postopka in hitreje seznanili prijavitelje, ali je bil njihov projekt izbran za sofinanciranje ali ne, temveč bi vplivali tudi na:

- možnost podaje bolj kakovostne ocene recenzentov, saj je pri ocenjevanju krajših prijav v prvi fazi večja možnost, da ocena ne odraža dejanske kakovosti prijavljenega projekta, ker so prijavitelji v tej fazi omejeni s podrobnostjo opisa projekta,
- zmanjšanje administrativnega dela zaposlenih na agenciji, ki bi lahko več svojega delovnega časa porabili za spremljanje izvajanja raziskovalnih projektov (več o tem v točki 2.4.2 tega poročila),
- manjše stroške izvedbe postopka zaradi manjših stroškov za plačilo recenzentom, strokovnim telesom agencije, panela, poleg tega se zmanjšajo tudi stroški pošiljanja obvestil prijaviteljem.

Poleg tega bi z uvedbo enofaznega postopka odpadla možnost neposredne uvrstitve prijav članov programskih skupin, ki po našem mnenju ne predstavlja učinkovitega instrumenta za izbor najkakovostnejših raziskovalnih projektov.

Priporočilo

Agenciji priporočamo, naj postopke izbire raziskovalnih projektov izvaja enofazno, s čimer bo zagotovila hitrejšo izvedbo postopka javnega razpisa za projekte, manjše stroške, bolj kakovostne ocene recenzentov, poleg tega pa izločila možnost neposredne uvrstitve prijav v drugo fazo javnega razpisa, ki po našem mnenju ne zagotavlja izbire najboljših projektov.

2.3.2.3.3 Ugovorni postopek

Pravne podlage za ugovorni postopek so pri raziskovalnih projektih enake kot pri raziskovalnih programih (več v točki 2.2.2.3.3 tega poročila).

V okviru javnega razpisa za projekte 2018 je agencija po izdaji obvestil o rezultatih izbora po prvi fazi prejela 14 ugovorov, od katerih je upravni odbor agencije 13 ugovorov zavrnil, enemu pa je ugodil. Po izdaji obvestil o rezultatih izbora po drugi fazi je agencija prejela 12 ugovorov, ki jih je upravni odbor agencije zavrnil oziroma zavrgel.

2.3.2.3.4 Navzkrižje interesov

Postopki in način izogibanja navzkrižju interesov so v postopkih izbire raziskovalnih projektov enaki kot v postopkih izbire raziskovalnih programov (več v točki 2.2.2.3.4 tega poročila).

Javni razpis za raziskovalne projekte 2018 je bil objavljen 16. 6. 2017, zaključen 4. 9. 2017, odpiranje vlog pa je potekalo 7. 9. 2017. Znanstveni svet je člane občasnega strokovnega telesa za projekte imenoval 11. 9. 2017, torej po prejetju in odprtju vlog. Menimo, da bi bilo zaradi izogiba morebitnim očitkom o zasledovanju različnih subjektivnih interesov in za zagotovitev večje transparentnosti bolj primerno, da bi

znanstveni svet člane občasnega strokovnega telesa za projekte imenoval v času objave javnega razpisa, in ne šele po odpiranju prijav.

Priporočilo

Agenciji priporočamo, naj znanstvenemu svetu predlaga, da člane občasnega strokovnega telesa za projekte imenuje ob objavi javnega razpisa za projekte.

2.3.3 Sklenitev pogodbe in financiranje raziskovalnih projektov

Način in postopek sklenitve pogodbe o izvajanju in sofinanciranju izvedbe raziskovalnega projekta sta opisana v točki 2.2.3 tega poročila, saj agencija pogodbe s prijavitelji (izvajalci) sklene za vse instrumente raziskovalne dejavnosti. Če pri projektu sodelujejo tudi druge raziskovalne organizacije kot soizvajalci in/ali sofinancerji, agencija ne sklepa pogodbe o sofinanciranju s temi raziskovalnimi organizacijami, temveč le z izvajalcem kot matično raziskovalno organizacijo, ki je tudi vložila prijavo raziskovalnega projekta.

V tabeli 6 je predstavljeno število izbranih raziskovalnih projektov, ki so bili na podlagi sklepa direktorja o izboru projektov po javnih razpisih za sofinanciranje raziskovalnih projektov za leto 2014, 2015, 2017 in 2018 vključeni v pogodbe o sofinanciranju.

Tabela 6: Število izbranih raziskovalnih projektov po javnih razpisih za projekte 2014, 2015, 2017 in 2018, vključenih v sklenjene pogodbe o sofinanciranju

Javni razpis za leto	Predlog po izboru znanstvenega sveta				Izbrane prijave po sklepu direktorja	Sklenjene pogodbe			
	Temeljni projekti	Aplikativni projekti	Podoktorski projekti	Skupaj predlog znanstvenega sveta		Temeljni projekti	Aplikativni projekti	Podoktorski projekti	Skupaj pogodbe
2014	90	27	22	139	139	90	27	22	139
2015	97	30	30	157	157	97	29	30	156
2017	102	24	28	154	154	102	24	28	154
2018	124	26	34	184	184	117	25	29	171

Vir: podatki agencije.

Odstopanja v številu izbranih raziskovalnih projektov, za katere so bile nato sklenjene pogodbe o sofinanciranju, so bila pri javnem razpisu za projekte 2015, ko nista bili sklenjeni pogodbi za aplikativni ter za podoktorski projekt zaradi odstopa prijaviteljev, ena pogodba pa je bila sklenjena za podoktorski projekt po odobrenem ugovoru prijavitelja s strani upravnega odbora agencije. Na podlagi javnega razpisa za projekte 2018 do 3. 10. 2018 še niso bile sklenjene pogodbe za šest temeljnih projektov, pri katerih je nastal zamik začetka sofinanciranja zaradi sodelovanja z avstrijsko agencijo FWF, ni bila sklenjena pogodba za temeljni projekt, ki je bil v ugovornem postopku, ter za aplikativni projekt, za katerega je bil sprejet sklep o zamiku začetka sofinanciranja. Za dva podoktorska projekta nista bili sklenjeni pogodbi, ker sta prijavitelja odstopila od izvajanja, pri treh podoktorskih projektih pa je bil zamaknjen začetek izvajanja. Niti v ZRRD niti v aktih agencije ni določeno, kam se usmerijo sredstva, namenjena za projekte, za

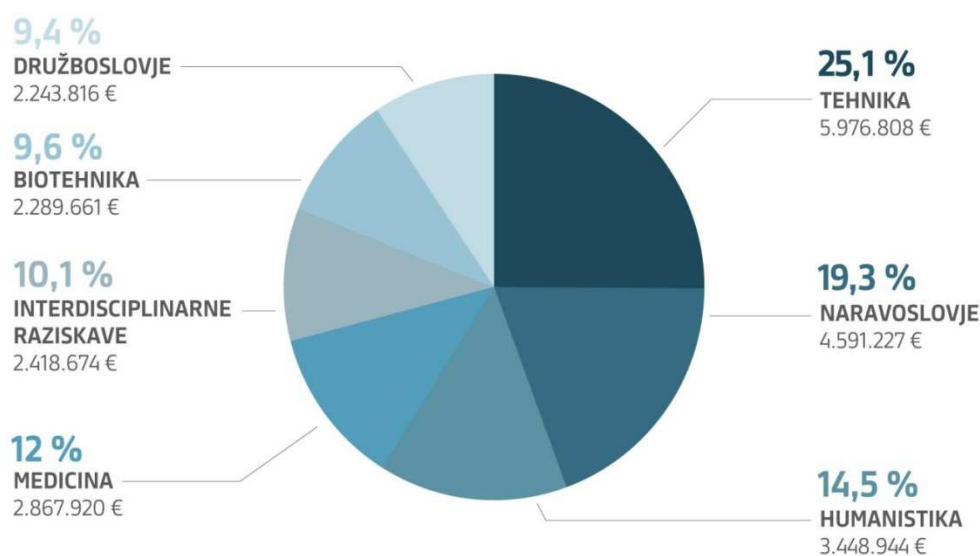
katere agencija zaradi različnih razlogov⁷³ ne sklene pogodbe o sofinanciranju oziroma se med izvajanjem projekta ugotovi, da ne bo zaključen. V teh primerih, agencija sredstev ne dodeli za izvajanje drugega projekta.

Agencija temeljne projekte financira do 100 odstotkov utemeljenih stroškov projekta, aplikativne projekte pa do 75 odstotkov utemeljenih stroškov projekta. Pri manjših temeljnih in aplikativnih projektih to pomeni, da agencija sofinancira projekte v znesku 100.000 evrov letno, poleg tega zneska pa mora prijavitelj aplikativnega projekta zagotoviti, da najmanj 25 odstotkov utemeljenih stroškov projekta sofinancirajo drugi zainteresirani uporabniki (torej vsaj 33.333 evrov letno). Pri tem mora prijavitelj aplikativnega projekta pred podpisom pogodbe z agencijo predložiti dokazila o sofinanciranju projekta⁷⁴ (pogodbo), in sicer za celotno obdobje izvajanja projekta glede na vrednost cene učinkovitih ur raziskovalnega dela ob začetku financiranja.

Utemeljene stroške projektov je z uredbo o normativih in standardih opredelila vlada (več o določitvi obsega sredstev za izvajanje raziskovalne dejavnosti, za določitev cene ekvivalenta polne zaposlitve ter za spremljanje in porabo sredstev proračuna je navedeno v točki 2.2.3 tega poročila).

Na sliki 11 sta predstavljena obseg in struktura sofinanciranja temeljnih in aplikativnih raziskovalnih projektov v letu 2017 po vedah.

Slika 11: Obseg in struktura sofinanciranja raziskovalnih projektov v letu 2017 po vedah



Vir: Letno poročilo agencije za leto 2017.

⁷³ Na primer ukinitve delovanja raziskovalne organizacije, ki sodeluje pri projektu, večje organizacijsko preoblikovanje katerega od izvajalcev ali prenehanje delovnega razmerja ključnih raziskovalcev, zaradi česar ni mogoče izvesti projekta, ni bila sklenjena pogodba o sofinanciranju med izvajalcem in sofinancerjem pred sklenitvijo pogodbe za sofinanciranje projekta med agencijo in izvajalcem in drugo.

⁷⁴ Če je prijavitelj aplikativnega projekta gospodarska družba, ne potrebuje dokazila o sofinanciranju projekta drugih zainteresiranih uporabnikov, mora pa svoj delež sofinanciranja predvideti ob prijavi projekta ter ga izkazati na način, kot ga določi agencija.

S slike 11 izhaja, da je agencija v letu 2017 financirala največ raziskovalnih projektov na področjih znanstvenih ved tehnike in naravoslovja, najmanj pa na področjih znanstvene vede družboslovja. Na te odstotke vpliva število prijav za posamezno vedo, število neposredno uvrščenih prijav v drugo fazo javnega razpisa, kapacitete raziskovalnih področij po znanstvenih vedah (po sproščenih sredstvih zaradi zaključenih projektov) ter smernice v zvezi z izborom, opredeljene v Metodologiji ocenjevanja prijav za razpise in v javnih razpisih za projekte, kot na primer:

- največ 10 odstotkov izbranih projektov v zmanjšani vrednosti,
- 10 odstotkov vsake znanstvene vede je namenjeno raziskavam z interdisciplinarnega področja,
- najmanj 10 odstotkov podoktorskih projektov v okviru vsake vede,
- najmanj 5 do 30 odstotkov aplikativnih projektov v okviru posamezne vede,
- najmanj 20 odstotkov projektov, katerih nosilci so mladi doktorji znanosti (največ 10 let po zagovoru doktorata).

Agencija je v okviru javnega razpisa za projekte 2015 za sofinanciranje aplikativnega raziskovalnega projekta z izvajalcem sklenila pogodbo o sofinanciranju raziskovalne dejavnosti, pri katerem so poleg izvajalca sodelovali tudi soizvajalci ter sofinancer. Pred sklenitvijo pogodbe o sofinanciranju raziskovalne dejavnosti z izvajalcem oziroma aneksa k pogodbi, v katerem je bil projekt vključen za sofinanciranje, je izvajalec agenciji predložil pogodbo o sofinanciranju projekta za obdobje treh let. V javnem razpisu za projekte 2015 je bilo določeno, da mora biti sofinanciranje obvezno v denarju. V pogodbi o sofinanciranju, ki jo je agenciji predložil izvajalec, je določeno, da se bo sofinanciranje v 90 odstotkih pogodbene vrednosti izvedlo prek neposrednih finančnih nakazil, 10 odstotkov pogodbene vrednosti pa v obliki materiala, potrebnega za izvedbo projekta. Slednje je v nasprotju z besedilom javnega razpisa za projekte 2015, ki je izrecno določal, da mora biti sofinanciranje obvezno v denarju. Poleg tega je bila obveznost sofinancerja v pogodbi o sofinanciranju po letih določena v 25 odstotkih glede na okvirni letni znesek financiranja aplikativnega projekta (100.000 evrov), ni pa v pogodbi o sofinanciranju navedeno, da je vrednost sofinanciranja v času sklenitve pogodbe določena glede na vrednost cene raziskovalne ure ob začetku financiranja, ki pa se vsakoletno spreminja, kar predstavlja tveganje, da sofinancer dejansko ne bo zagotovil vsaj 25 odstotkov utemeljenih stroškov projekta, temveč manj.

Priporočilo

Agenciji priporočamo, naj v letnih pogodbah o sofinanciranju raziskovalne dejavnosti z izvajalci navede obvezno vsebino pogodbe o sofinanciranju, sklenjene med izvajalcem in sofinancerjem, v kateri naj med drugim opredelita, da se bo znesek finančne obveznosti sofinancerja zaradi spreminjanja vrednosti cene raziskovalne ure določal sproti ob upoštevanju spremembe te cene oziroma v skupni vrednosti najmanj 25 odstotkov utemeljenih stroškov projekta.

Plačevanje obveznosti do izvajalcev pri raziskovalnih projektih z mesečnimi zahtevki po dvanajstih, določitev namenskosti sredstev, vodenje podatkov o porabi sredstev in drugo poteka enako kot pri raziskovalnih programih (več v točki 2.2.3 tega poročila). Če projekt poleg izvajalca izvajajo tudi soizvajalci, agencija svoje obveznosti plačuje ločeno izvajalcu in soizvajalcem na njihove račune na podlagi razdelilnika. V tem primeru mora imeti izvajalec s soizvajalci sklenjen dogovor o delitvi dela in sredstev, ki ga predloži agenciji.

Obvezna sestavina pogodbe o sofinanciranju raziskovalne dejavnosti med agencijo in izvajalcem je med drugim določilo, da izvajalec ob nenamenski porabi sredstev slednja vrne v proračun skupaj z zakonitimi zamudnimi obrestmi. V pogodbi o sofinanciranju raziskovalne dejavnosti je določeno tudi, da mora

izvajalec v pogodbi (dogovoru) med njim in soizvajalcem zaradi nadzora nad porabo sredstev določiti obveznost zagotovitve vpogleda v poslovanje in dokumentacijo pri projektih. Ne glede na to, da pravilnik o postopkih tega posebej ne določa, pa ni določena obveznost o vračilu sredstev v primeru nenamenske porabe tudi za soizvajalce, ki jim agencija ločeno nakazuje sredstva.

Priporočilo

Agenciji priporočamo, naj v svojih aktih in/ali v letnih pogodbah o sofinanciranju raziskovalne dejavnosti z izvajalci navede obvezno vsebino dogovora (pogodbe), ki ga izvajalec sklene s svojimi soizvajalci. V tem dogovoru naj med drugim poleg odgovornosti soizvajalca projekta, ter načina izvajanja nadzora nad namensko porabo opredeli tudi vračilo prejetih sredstev agencije v primeru nenamenske porabe sredstev soizvajalca in tudi kaj predstavlja nenamensko porabo sredstev s strani soizvajalca.

Direktor agencije je v letu 2016 sprejel pravila o državnih pomočeh, ki urejajo državne pomoči in pomoči "de minimis" na področju raziskav v zvezi z upravičenci, merili, pogoji in načinom dodeljevanja pomoči, evidentiranjem, poročanjem, spremljanjem in nadzorom izvajanja ter analiziranjem doseženih rezultatov in učinkov državnih pomoči. Pravila se uporabljajo pri prijavi raziskovalnih projektov, če so prijavitelji, soizvajalci ali sofinancerji gospodarske družbe, za kar je agencija pridobila Mnenje o skladnosti sheme državnih pomoči Raziskovalni projekti temeljnega raziskovanja. V letu 2017 je agencija financirala 107 različnih projektov v okviru dodeljenih shem državnih pomoči, od tega 28 temeljnih in 66 aplikativnih, zaključenih pa je bilo 35 projektov, od tega osem temeljnih in 21 aplikativnih. Na podlagi pravil o državnih pomočeh morajo prejemniki državne pomoči ob sklenitvi pogodbe in ob vsaki izdaji zahtevka za izplačilo sredstev zagotoviti, da redno izplačujejo plače/socialne prispevke in niso davčni dolžniki. Če prejemnik državne pomoči redno ne izplačuje plač/socialnih prispevkov in/ali je davčni dolжник, mora agencija po pravilih prekiniti z izplačevanjem državne pomoči, dokler prejemnik ne dostavi potrdila pristojnega organa, da v njegovem poslovanju ni več navedenih nepravilnosti. Agencija ob izdaji oziroma potrditvah zahtevkov za izplačilo sredstev s strani prejemnikov sredstev ni pridobivala zagotovil, da redno izplačujejo plače/socialne prispevke in da niso davčni dolžniki, s čimer bi zagotovila, da takšni prejemniki sredstev državne pomoči ne bi prejeli.

2.4 Spremljanje in nadzor izvajanja raziskovalnih programov in projektov

Med nalogami agencije po ZRRD je tudi spremljanje in nadziranje izvedbe programov in projektov ter nadziranje primernosti in strokovnosti dela vseh, ki se financirajo iz državnega proračuna na podlagi ZRRD. Nadzor nad pravnimi osebami zasebnega in javnega prava, ki izvajajo javno službo oziroma dejavnost, ki se izvaja kot javna služba po ZRRD, vključuje nadzor nad zakonitostjo, učinkovitostjo in uspešnostjo dela teh pravnih oseb. Na podlagi sklepa o ustanovitvi agencija opravlja nadzor nad namensko porabo sredstev ter primernostjo in strokovnostjo dela pravnih in fizičnih oseb, ki jim dodeljuje sredstva, o opravljenem nadzoru pa izdaja poročila, ki morajo biti objavljena in dostopna javnosti.

Agencija z izvajalcem že v pogodbi o sofinanciranju raziskovalne dejavnosti med drugim določi tudi način nadzora nad namensko porabo sredstev, kot na primer:

- možnost, da agencija kadarkoli preverja namensko porabo sredstev,
- posredovanje in pregled poročil o poteku in rezultatih porabljenih sredstev,
- svojo dolžnost, da spremlja in nadzira izvajanje pogodbe ter namensko porabo sredstev,

- da sopogodbnik vrne sredstva v proračun skupaj z zakonitimi zamudnimi obrestmi ob njihovi nenamenski porabi,
- da izvajalec obrazloži in utemelji podaljšanje roka porabe sredstev glede na predvideno dinamiko izplačil.

Agencija izvaja spremljanje in nadzor predvsem s pomočjo vmesnih in zaključnih poročil. Vmesna poročila in zaključna poročila o izvedenem delu v okviru raziskovalnih programov in projektov vsebujejo vsebinska poročila in dokazila o izpolnitvi prevzetih pogodbenih obveznosti. Izvajalci vmesna in zaključna poročila oddajajo na obrazcih agencije.

Izvajalci vsako leto oddajajo tudi načrte razporeditve raziskovalnih ur raziskovalnega programa oziroma projekta in poročila o letni razporeditvi učinkovitih ur, ki zajemajo delovne obremenitve članov programskih oziroma projektnih skupin, na podlagi katerih agencija preverja prijavljeno število ur, ki lahko znaša največ 1.700 učinkovitih ur celotnega raziskovalnega dela na leto. Pri tem je število učinkovitih raziskovalnih ur za posameznega raziskovalca omejeno glede na opredelitev odstotka delovnega časa raziskovalca za raziskovalno dejavnost, opredeljenega v pogodbi o zaposlitvi. S tem je zagotovljeno, da raziskovalci ne morejo biti dvakrat plačani za isto delo. Pri ocenjevanju rezultatov programov člani ZSV preverijo celotno delovanje programske skupine in vse rezultate (tako v okviru programa kot v okviru projektov, ki jih izvajajo). Ocene programov in projektov so obenem javne, kar omogoča večjo transparentnost, preglednost in verodostojnost rezultatov in učinkov raziskovalnih programov in projektov.

Vsako leto izvajanja raziskovalnega programa in projekta morajo izvajalci in soizvajalci predložiti tudi finančno poročilo, ki vsebuje pregled porabe sredstev po skupinah stroškov te dejavnosti, ki so z uredbo o normativih in standardih določeni za določitev cene ekvivalenta polne zaposlitve. Obrazec finančnega poročila s podatki o pogodbenih zneskih po posameznih stroškovnih elementih za posamezen raziskovalni program oziroma projekt za posameznega prejemnika sredstev pripravi agencija. Agencija namensko porabo sredstev za izvajanje raziskovalnih programov in projektov preveri tako, da računovodsko izkazano porabo za posamezne stroškovne elemente v strukturi cene ekvivalenta polne zaposlitve za posamezen program oziroma projekt primerja z nakazanimi sredstvi programa oziroma projekta. Uredba o normativih in standardih določa tudi dovoljena odstopanja pri porabi sredstev v okviru odobrenih sredstev po posameznih stroškovnih elementih in dopušča dodatna odstopanja oziroma izjeme, ki pa jih mora posamezen izvajalec utemeljiti in o katerih odloča direktor agencije s sklepom. Če pri izvajanju programov oziroma projektov pride do nižjih stroškov od normiranih in s tem do presežka prihodkov nad odhodki, lahko izvajalec presežek, ki nastane iz financiranja programov oziroma projektov, razporedi za razvoj raziskovalne dejavnosti, in sicer za investiranje v nakup raziskovalne opreme, oziroma presežek vrne v proračun, o čemer poroča agenciji. V primeru, da izvajalec presežek nameni za nakup raziskovalne opreme, mora nakup izvesti najpozneje v petih letih od datuma zaključka leta, na katero se ugotovljeni presežek nanaša. Ugotovili smo, da agencija posebej ne preverja, ali so izvajalci morebitni presežek razporedili za namena, ki ju določa uredba, zaradi česar ocenjujemo, da agencija ne obvladuje tveganja, da izvajalci morebitnih presežkov prihodkov nad odhodki iz pridobljenih sredstev za raziskovalne programe in projekte niso porabili za namene, določene v predpisih oziroma namensko.

Priporočilo

Agenciji priporočamo, naj za primere ugotovljenega presežka prihodkov nad odhodki iz izvajanja raziskovalnih programov in projektov določi način preveritve, da so prejemniki sredstev presežek razporedili v skladu z uredbo o normativih in standardih.

Spremljanje in nadzor nad izvajanjem raziskovalnih programov in projektov izvaja agencija in člani ZSV s področja posameznega ZSV v vseh fazah njihovega izvajanja na podlagi vmesnih in zaključnih poročil o delu ter poročil o porabljenih sredstvih. Agencija lahko izvaja nadzor nad izvajanjem programov in projektov tudi z obiski pri izvajalcih raziskovalne dejavnosti. Za izvajanje nadzorov lahko agencija najame pooblaščen revizorje, ki v imenu agencije izvedejo nadzor nad porabo sredstev (več o tem v točkah 2.4.1 in 2.4.2 tega poročila).

Agencija poleg spremljanja in nadzora nad izvajanjem raziskovalnih programov in projektov organizira tudi posvete in delavnice za seznanitev raziskovalnih organizacij predvsem o vsebini in načinu poročanja v finančnih poročilih, kjer izpostavlja predvsem področja, kjer raziskovalne organizacije poročajo nepravilno oziroma imajo največ težav.

Agencija je na svoji spletni strani objavljala podatke o revizijah namenske porabe sredstev za sofinanciranje raziskovalne dejavnosti, vendar je bilo zadnje objavljeno poročilo za leto 2015, čeprav so pooblaščen revizorji izvajali revizije tudi po tem obdobju. Poročilo za leto 2015 vsebuje le podatke o raziskovalnih organizacijah, kjer je bila izvedena revizija, in o raziskovalnih aktivnostih, ne pa tudi ugotovitev revizij in podatkov o zahtevkih za vračilo sredstev zaradi morebitne nenamenske porabe sredstev. Agencija je objavljala tudi poročila o razporeditvi raziskovalnih ur, vendar je bilo zadnje objavljeno poročilo za leto 2016. Ugotavljamo, da agencija ne poroča redno o izvedenih nadzorih nad prejemniki sredstev in ne objavlja poročil, čeprav jo k temu zavezuje sklep o ustanovitvi.

2.4.1 Spremljanje in nadzor izvajanja raziskovalnih programov

Vmesno poročilo raziskovalnega programa se odda v tretjem letu izvajanja programa in med drugim vsebuje vsebinsko poročilo in dokazila o izpolnitvi prevzetih obveznosti, poročilo o realizaciji raziskovalnega programa v obravnavanem obdobju, navedbo najpomembnejših znanstvenih dosežkov programske skupine v obravnavanem obdobju, vpliv raziskovalnega dela in rezultatov programske skupine na razvoj družbe ter potencialne vplive oziroma učinke rezultatov raziskovalnega programa. Letno poročilo oddajo vodje programov za program, ki ga agencija financira za obdobje treh ali štirih let, po vsebini pa je podobno zaključnemu poročilu. Raziskovalne organizacije za programe, ki jih agencija financira za obdobje treh ali štirih let, agenciji posredujejo le letna poročila, vmesnih pa ne. Vsebina zaključnega poročila je podobna vsebini vmesnega poročila in med drugim vsebuje še oceno stopnje realizacije programa dela in zastavljenih raziskovalnih ciljev, najpomembnejše družbeno-ekonomske rezultate programske skupine ter pomen za razvoj znanosti in pomen za razvoj Slovenije. Prijavitelji so prvič oddali vmesna namesto letnih poročil v letu 2017 po uveljavitvi pravilnika o postopkih. Od tega leta teče prehodno obdobje, ko morajo nekatere programske skupine, ki jih agencija financira za obdobje treh ali štirih let, še oddajati letna poročila. Po koncu prehodnega obdobja, torej do leta 2021 za leto 2020, pa bodo vse programske skupine oddajale le še vmesna poročila⁷⁵.

⁷⁵ V letu 2019 bo letna poročila za leto 2018 oddalo le še 18 matičnih raziskovalnih organizacij, v letu 2020 za leto 2019 šest in v letu 2021 za leto 2020 še 16, nato pa ne bo več raziskovalnih programov, za katere bi morale programske skupine oddajati letna poročila.

Poročila ocenjujejo člani posameznega ZSV. ZSV poročila obravnavajo na podlagi Pravil za spremljanje izvajanja raziskovalnih programov⁷⁶. Letno poročilo raziskovalnega programa se oceni glede na to, ali raziskave v okviru raziskovalnega programa vsebinsko in po obsegu potekajo skladno s programom in zastavljenimi cilji ter ob upoštevanju vloženih sredstev. Če je letno poročilo ocenjeno negativno, mora član ZSV v komentarju navesti razloge za negativno oceno. Če član ZSV vmesnega poročila ne oceni pozitivno, mora ZSV podati priporočila za izboljšanje izvajanja raziskovalnega programa. Agencija o oceni in priporočilu ZSV obvesti JRO oziroma raziskovalno organizacijo s koncesijo in vodjo programa. Zaključno poročilo član ZSV oceni z ocenami za pet elementov ocenjevanja in za vsak element ocenjevanja napiše komentar.

Letno, vmesno in zaključno poročilo o rezultatih izvajanja raziskovalnega programa so morale raziskovalne organizacije za leto 2016 predložiti do 22. 3. 2017, za leto 2017 pa do 22. 3. 2018. Na predložena poročila za leto 2017 člani ZSV do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, še niso podali ocen. Člani ZSV so večino predloženih poročil za leto 2016 ocenili pozitivno oziroma so podali eno negativno oceno letnega poročila ter eno pozitivno oceno s pripombami vsebinskega poročila. Člani ZSV so v obdobju od 1. 1. 2017 do 30. 6. 2018 opravili tri obiske pri izvajalcih raziskovalnih programov, pri katerih so v enem primeru izvajalcu podali priporočila, v enem primeru do oktobra 2018 še niso pripravili poročila o ugotovitvah izvajanja programa, v enem primeru pa so ugotovili nepravilnosti, in sicer da programska skupina ob dani sestavi ne zagotavlja realizacije ciljev in predvidenih rezultatov, zastavljenih v prijavi raziskovalnega programa.

Ugotovili smo, da je raziskovalni program, ki je dobil negativno oceno letnega poročila za leto 2016, pri vrednotenju raziskovalnih programov v letu 2017 in letu 2016 pridobil eno oceno A pri znanstvenem kriteriju in nobene ocene A pri relevantnem kriteriju. ZSV je 99 odstotkov letnih poročil o rezultatih raziskovalnega programa za leto 2016 ocenil pozitivno, po drugi strani pa 20 odstotkov od 303 raziskovalnih programov, ki so bili v letu 2016 vrednoteni, ni imelo nobene ocene A pri znanstvenem in relevantnem kriteriju.

Pojasnilo agencije

Glede povezave med letnim poročilom o rezultatih raziskovalnega programa, oceno poročila in vsakoletnim vrednotenjem raziskovalnih programov se pri navedenih postopkih upoštevajo popolnoma različni elementi ocenjevanja ter različno obdobje. Ocenjevanje poročil je predmet vsebinskega nadzora nad izvajanjem raziskovalnih programov, vrednotenje programskih skupin je sestavni del postopka javnega poziva in javnega razpisa za raziskovalne programe zaradi določitve obsega financiranja raziskovalnih programov, ki so predmet ocenjevanja in drugih nadpovprečnih programov, za katere je v istem postopku možno prerasporediti sredstva. Programske skupine se vrednotijo za obdobje zadnjih petih let po dveh kriterijih, znanstvena odličnost raziskovalcev in relevantnost dosežkov raziskovalcev. Ocenjevanje poročil (letnih, vmesnih, zaključnih) poteka na podlagi Pravil za spremljanje izvajanja raziskovalnih programov, pri čemer letno poročilo zajema rezultate raziskovalnega programa za posamezno leto in se oceni kot pozitivno ali negativno. Vmesno poročilo se odda v tretjem letu izvajanja raziskovalnega programa in se oceni kot pozitivno, pozitivno s pripombami ali negativno ter ima tri elemente ocenjevanja, uresničevanje zastavljenih ciljev, mednarodna aktivnost in ocena znanstvenih dosežkov programske skupine ter vpetost programske skupine v razvoj družbe. Z uvedbo vmesnih poročil v tretjem letu izvajanja raziskovalnih programov, s katerimi se nadomestijo letna poročila, se bodo zadnja letna poročila oddala za leto 2020.

⁷⁶ Sprejel direktor agencije 12. 6. 2017 in 16. 5. 2018.

Pooblašчени revizorji so v obdobju od 1. 1. 2017 do 30. 6. 2018 izvedli nadzor nad porabo sredstev za 14 raziskovalnih programov, pri katerih, razen v enem primeru, ni bilo ugotovljenih nepravilnosti pri njihovem izvajanju. Na podlagi informacije člana raziskovalnega programa o domnevnih nepravilnostih pri izvajanju programa⁷⁷ so člani ZSV v letu 2017 na podlagi obiska raziskovalne organizacije letno poročilo za leto 2016 ocenili negativno. Agencija je nato na podlagi revizije pooblaščenih revizorjev ugotovila nepravilnosti pri namenski porabi sredstev raziskovalnega programa v znesku 48.686 evrov⁷⁸. Od tega je raziskovalna organizacija vrnila sredstva v znesku 13.559 evrov, ki so se nanašala na nepravilnosti pri razporeditvi raziskovalnih ur za leto 2016. Razlike ugotovljenih nenamensko porabljenih sredstev za raziskovalni program v znesku 35.127 evrov raziskovalna organizacija do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, še ni vrnila. Agencija je obenem ministrstvu januarja 2018 posredovala sklep o predlogu za odvzem koncesije za izvajanje raziskovalnega programa, o katerem pa ministrstvo do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, še ni odločilo.

Na podlagi spremljanja in nadzora nad izvajanjem raziskovalnih programov je bilo od 1. 1. 2017 do 30. 6. 2018 izvedenih 36.072 evrov vračil izvajalcev. Razlogi so bili predvsem v odstopanju pri delovni obremenitvi članov projektnih skupin, kar je razvidno iz poročil o letni razporeditvi učinkovitih ur ter zaradi nedovoljenih odstopanj po uredbi o normativih in standardih, razvidnih iz letnih finančnih poročil (nedovoljena izplačila avtorskih honorarjev in previsok prenos sredstev za pokrivanje fiksnih stroškov zavoda).

Agencija je septembra 2018 obravnavala dodatna odstopanja v skladu z uredbo o normativih in standardih, o upravičenosti katerih s sklepom odloči direktor na predlog komisije agencije za namensko porabo, in sicer šele za finančna poročila za leto 2015 in leto 2016, medtem ko za leto 2017 podatkov še ni obdelala, saj so jih morale raziskovalne organizacije oddati do maja 2018. Agencija s poznim odločanjem o dodatnih odstopanjih ne zagotavlja, da bi pridobila tekoče zagotovilo o namenski porabi sredstev za raziskovalne programe, zaradi česar je vlaganje zahtevkov za vračilo nenamensko porabljenih sredstev pozno, s tem pa se zmanjša tudi možnost njihove izterjave.

Pojasnilo agencije

Zaradi pomanjkanja osebja na področju nadzora namenske porabe sredstev je obravnava poročil počasnejša od načrtovane. V letu 2018 z dodatno vključitvijo strokovnega osebja obdelava finančnih poročil poteka hitreje, zato agencija ocenjuje, da bo do sredine leta 2019 odpravila vse zakasnitve.

Glede na to, da je agencija nepravilnosti pri izvajanju raziskovalnega programa iz četrtega odstavka tega poglavja ugotovila na podlagi obvestila člana programske skupine in ne na podlagi svojih postopkov spremljanja in nadzora njegovega izvajanja, glede na to, da so člani ZSV v obdobju od 1. 1. 2017 do 30. 6. 2018 izvedli le tri obiske programskih skupin ter glede na le 14 izvedenih nadzorov pooblaščenih revizorjev v zvezi z namenskostjo porabe prejetih sredstev, pri čemer je agencija v letu 2017 financirala 299 programov, ocenjujemo, da je bil nadzor nad izvajanjem programov glede na število programov, ki jih agencija v posameznem letu financira, premalo obsežen za pridobitev zagotovila o namenski porabi sredstev ter o zakonitosti, učinkovitosti in uspešnosti dela raziskovalnih organizacij.

⁷⁷ Raziskovalni program: P5-0398.

⁷⁸ Skupaj so pooblašчени revizorji za več raziskovalnih programov, projektov, CRP in mlade raziskovalce ugotovili za 65.313 evrov nenamenske porabe sredstev.

Pojasnilo agencije

V preteklosti je bil vsebinski nadzor nad delovanjem raziskovalnih programov urejen z ocenjevanjem letnih poročil. Agencija s kakovostjo nadzora ni bila zadovoljna in je zato spremenila pravilnik o postopkih tako, da je uvedla vmesna poročila in pa tudi možnost ocenjevanja z obiskom ocenjevalne skupine ZSV pri programski skupini. Prvič je bila ta možnost lahko uporabljena v letu 2017, zato je takrat agencija šele začela razvijati ta pristop in z njim nadaljevala v letu 2018. Ker je bil ta pristop šele v razvojni fazi, ni mogel biti uporabljen v polni meri, ampak se je ostali del poročil ocenilo še na stari način.

Ukrepi agencije

Agencija je v pogodbah o sofinanciranju raziskovalne dejavnosti za leto 2019 opredelila spremembe pri izvajanju raziskovalne dejavnosti, ki jih mora izvajalec sporočiti agenciji, vključno s pravnimi posledicami, če izvajalec tega ne bi storil v določenem roku.

2.4.2 Spremljanje in nadzor izvajanja raziskovalnih projektov

Vmesno poročilo o rezultatih izvedenega raziskovalnega projekta med drugim vsebuje kratko vsebinsko poročilo in dokazila o izpolnitvi prevzetih obveznosti, v njem pa se navedejo cilji projekta, uresničitev predloženega programa dela oziroma ciljev, izkoriščanje dobljenih rezultatov, utemeljitev morebitnih sprememb programa dela pri projektu, obrazložitev sprememb projektnih skupin, mednarodno sodelovanje, raziskovalni in drugi rezultati in samoevalvacijska ocena učinkov odprtodostopnih objav recenziranih znanstvenih objav, ki se nanašajo na raziskovalne rezultate. Vsebina zaključnega poročila je podobna vsebini vmesnega poročila, poleg tega poročila pa izvajalec priloži še poročilo sofinancerja ter zbirno poročilo in dokazila o izpolnitvi prevzetih obveznosti za vsa leta trajanja projekta.

Od devetih pregledanih vmesnih poročil smo ugotovili, da štirje izvajalci niso navedli ciljev projekta oziroma so jih navedli le delno. Vsi izvajalci so sicer navajali rezultate projekta v vmesnem obdobju, ne pa tudi načrtovanih ciljev, da bi bilo mogoče oceniti njihovo doseganje v določenem obdobju. Na obrazcu za vmesno poročilo je rubrika Poročilo o realizaciji predloženega programa dela na raziskovalnem projektu za obdobje vmesnega poročila, v kateri bi morali izvajalci opisati raziskovanja, ugotovljene rezultate, uporabo rezultatov in sodelovanje s tujimi partnerji, pri čemer naj bi se sledilo zastavljenim ciljem v predlogu projekta, tako da bi izvajalci o vsakem cilju poročali v ločenem razdelku. Poleg tega je v vmesnem poročilu tudi rubrika Ocena stopnje realizacije programa dela na raziskovalnem projektu in zastavljenih raziskovalnih ciljev za obdobje vmesnega poročila, v kateri naj bi izvajalci opisali uresničitev raziskovalne hipoteze, programa dela in zastavljenih ciljev, pri čemer naj bi navedli tudi cilje projekta. Agencija bi morala zagotoviti skladnost poročanja izvajalcev v vmesnih poročilih z notranjimi akti agencije ter izvajalce pozvati k dopolnitvi vmesnih poročil, če so ta nepopolna.

Med izvajanjem projekta izvajalec v soglasju z vodjo projekta lahko z utemeljeno vlogo zaprosi agencijo za spremembo, povečanje ali zmanjšanje sestave projektne skupine. V vmesnem poročilu mora biti ta sprememba navedena in obrazložena, če ni bilo sprememb, mora biti to navedeno, v zaključnem poročilu pa le, če je sprememba nastala po oddaji vmesnega poročila. Po pregledu devetih vmesnih poročil smo pri štirih ugotovili, da so izvajalci različno natančno navedli spremembe sestave projektne skupine za obdobje vmesnega poročila, saj bodisi niso navedli spremembe projektne skupine, ki je bila dejansko izvedena, bodisi o teh spremembah niso poročali tako, kot so dejansko nastale, bodisi sprememb niso obrazložili. Zaradi navedenega ocenjujemo, da agencija ne obvladuje tveganja, da ji izvajalci ne poročajo o bistvenih spremembah projektne skupine, ki bi lahko vplivale na to, da se raziskovalni projekt ne izvaja v skladu z zastavljenimi cilji, agencija pa bi lahko v tem primeru tudi ustavila financiranje raziskovalnega projekta, ob

tem pa se člani ZSV, ki obravnavajo vmesna poročila, s spremembami projektnih skupin seznanjajo le prek teh poročil. Poleg tega nekateri prijavitelji v vmesnem poročilu niso navedli svojega sedeža, nihče pa ni navedel številke pogodbe, kar bi po pravilniku o postopkih morali storiti, vendar to niti ni navedeno na obrazcu vmesnega poročila, ki ga pripravi agencija.

Priporočilo

Agenciji priporočamo, naj pri preveritvi pravilnosti vmesnih poročil preveri navedbe izvajalca projekta z drugimi podatki o spremembah projektne skupine (obvestila izvajalcev agenciji o posameznih spremembah, podatki SICRIS) ter v primeru manjkajoče obrazložitve sprememb od izvajalcev to obrazložitev zahteva.

Na podlagi pravilnika o postopkih mora matična raziskovalna organizacija za aplikativne projekte k vmesnim in zaključnim poročilom priložiti oceno sofinancerja z vsebinsko obrazložitvijo učinkov rezultatov projekta. Agencija je v obrazcih za vmesna poročila navedla, da izvajalec v vmesno poročilo vnese le določene podatke iz obrazca – izjave sofinancerja aplikativnega projekta, ki pa ga pridobi in hrani izvajalec. V vmesnem poročilu so tako sicer razvidni določeni podatki o sofinanciranju projekta vključno z opisom ocene sofinancerja z vsebinsko obrazložitvijo učinkov rezultatov projekta, ki ga v vmesno poročilo vključi izvajalec projekta, ni pa vmesnemu poročilu kot posebna priloga priložena ocena sofinancerja, kot določa pravilnik o postopkih. Oceno sofinancerja mora pridobiti tudi član ZSV ob podaji ocene izvajanja projekta iz vmesnega poročila. Agencija z uveljavljenim načinom poročanja v vmesnih poročilih tako ne obvladuje tveganja, da je izvajalec oceno sofinancerja morda podal v krajši obliki ali da jo je podal kar izvajalec sam, še posebej, ker smo v nekaterih pregledanih primerih ugotovili, da so bile vpisane ocene sofinancerja v vmesnem poročilu zelo skope oziroma iz njih ni bilo razvidno, ali so se nanašale na vsebinsko obrazložitev že nastalih učinkov rezultatov projekta ali šele načrtovanih, kar pa menimo, da ne more biti cilj oziroma namen poročanja.

Priporočilo

Agenciji priporočamo, naj izvajalcem, ki s sofinancerji sklenejo pogodbo o sofinanciranju raziskovalnih projektov, poda usmeritve za pripravo ustrezno utemeljene ocene sofinancerja z vsebinsko obrazložitvijo učinkov rezultatov projekta, ki naj se nanaša na obrazložitev učinkov za obdobje poročanja in ne na načrtovane učinke, ki naj bi jih izvajalci projekta dosegli ob njegovem zaključku, izvajalcem pa določi, da takšen način podajanja ocene zahtevajo od sofinancerjev.

Član posameznega ZSV oceni vmesno in zaključno poročilo o rezultatih izvedenega raziskovalnega projekta, in sicer pozitivno ali negativno. Če član ZSV negativno oceni vmesno poročilo, svojo oceno obrazloži, agencija pa o tem obvesti matično raziskovalno organizacijo in vodjo projekta. Če član ZSV negativno oceni zaključno poročilo projekta in to potrdi še znanstveni svet, mora raziskovalna organizacija na podlagi sklepa direktorja agencije vrniti 10 odstotkov vseh izplačanih sredstev.

Člani ZSV so zaključna poročila raziskovalnih projektov iz javnega razpisa za projekte 2012, na podlagi katerega se je sofinanciranje pričelo v letu 2013 in večinoma zaključilo sredi leta 2016, ocenili v drugi polovici leta 2017 in vsa zaključna poročila ocenili pozitivno. V času izvajanja sofinanciranja projektov na podlagi javnega razpisa za projekte 2012 so člani ZSV izvedli le en obisk pri izvajalcu raziskovalne dejavnosti, na podlagi katerega so v letu 2017 podali pozitivno oceno zaključnega poročila raziskovalnega projekta. Raziskovalni projekti iz javnega razpisa za projekte 2014, katerih sofinanciranje se je večinoma zaključilo v sredini leta 2017, pa so bili ob koncu obdobja, na katero se nanaša revizija, še v postopku ocenjevanja zaključnih poročil s strani članov ZSV.

Poleg izvedenega pregleda članov ZSV v letu 2017 je bilo v obdobju od 1. 1. 2017 do 30. 6. 2018 izvedenih sedem nadzorov s strani pooblaščenih revizorjev, ki jih je agencija najela za izvedbo nadzora nad porabo sredstev v različnih raziskovalnih organizacijah. Pri teh nadzorih so pooblašчени revizorji preverili tudi namensko porabo sredstev za sofinanciranje raziskovalnih projektov. Od sedmih revizij ni bilo ugotovljenih nepravilnosti pri treh raziskovalnih organizacijah. Od štirih, pri katerih so bile ugotovljene nepravilnosti, je ena raziskovalna organizacija podala ustrezna pojasnila in dokumentacijo, dve organizaciji sta bili že aprila 2017 pozvani, da podata pojasnilo, vendar do julija 2018 nista podali pojasnil oziroma agencija še ni ugotovila, ali sta raziskovalni organizaciji izkazovali nenamensko porabo sredstev ali ne. V tem primeru je agencija na podlagi revizije pooblaščenega revizorja ugotovila, da je raziskovalna organizacija iz sredstev aplikativnega projekta krila lastne stroške mednarodnega projekta, ena raziskovalna organizacija pa je stroške amortizacije evidentirala nepravilno, vendar do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, ni zahtevala vračil sredstev v zvezi s tem. Pri eni raziskovalni organizaciji pa je agencija zahtevala vračilo sredstev, vendar je izterjava v teku (povezava z raziskovalnim programom⁷⁹, opisanim v točki 2.4.1 tega poročila), saj je na podlagi revizije pooblaščenega revizorja ugotovila nepravilno evidentiranje stroškov amortizacije na temeljnem raziskovalnem projektu.

Izvajalec mora agenciji ali od nje pooblaščeni instituciji zaradi nadzora nad porabo sredstev v zvezi s projektom, ki se izvaja, zagotoviti vpogled v poslovanje in dokumentacijo izvajalca in soizvajalcev pri projektu. Ta obveznost soizvajalcev mora biti določena tudi v pogodbi med izvajalcem in soizvajalci.

Na podlagi spremljanja in nadzora nad izvajanjem raziskovalnih projektov je bilo od 1. 1. 2017 do 30. 6. 2018 izvedenih 17.245 evrov vračil izvajalcev. Razlogi so bili predvsem v odstopanju pri delovni obremenitvi članov projektnih skupin, kar je razvidno iz poročil o letni razporeditvi učinkovitih ur, ter zaradi nedovoljenih odstopanj po uredbi o normativih in standardih, razvidnih iz letnih finančnih poročil.

Agencija je izvajalce, katerih projekti so bili izbrani v okviru javnega razpisa za projekte 2017, pozvala, da do 15. 3. 2018 posredujejo vmesno poročilo za obdobje od maja 2017 do 15. 2. 2018. Do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, člani ZSV še vedno niso pregledali in podali ocen na vmesna poročila izvajalcev projektov. Ocenjujemo, da bi morala agencija zagotoviti, da člani ZSV izvedejo pregled in podajo ocene na vmesna poročila čim prej po predložitvi teh poročil predvsem zaradi izvedbe ukrepov agencije ob morebitnih odstopanjih pri izvajanju in vodenju projekta.

Priporočilo

Agenciji priporočamo, naj članom ZSV predloži vmesna poročila takoj po določitvi roka za njihovo predložitve in opredeli vsaj priporočene roke za pregled in podajo ocen na vmesna poročila.

Agencija je prejemnike sredstev za izvajanje raziskovalnih projektov 5. 6. 2018 pozvala, naj do 5. 7. 2018 posredujejo letna finančna poročila. Če v določenem roku prejemnik sredstev ne bi predložil finančnega poročila, agencija zaustavi izplačila vseh sredstev, lahko pa prejemnik zaprosi za odlog predložitve finančnega poročila. Ocenjujemo, da je posredovanje finančnega poročila šele v sredini tekočega leta za preteklo leto zelo pozno in tako agenciji onemogoča sprotno in pravočasno kontrolo nad porabo dodeljenih sredstev in ne daje zagotovila o njihovi namenski porabi.

⁷⁹ Raziskovalni program: P5-0398.

Priporočilo

Agenciji priporočamo, naj določi rok za predložitev letnega finančnega poročila za raziskovalne projekte za preteklo leto vsaj konec aprila posameznega leta.

Na podlagi pravilnika o postopkih finančno poročilo podpišeta zakoniti zastopnik izvajalca in odgovorni računovodja. Pri enem projektu je zastopnica družbe (ki je obenem vodja projekta) finančno poročilo podpisala namesto računovodje in je tako finančno poročilo podpisala tako v vlogi zakonitega zastopnika kot v vlogi odgovornega računovodje. Zastopnica družbe je agenciji predložila pooblastilo prokuristke družbe, ki naj bi bila odgovorni računovodja izvajalca, zastopnici izvajalca, da v njenem imenu podpisuje finančna poročila za raziskovalne projekte, ki jih sofinancira agencija. Ugotovili smo, da agencija pri preveritvi finančnih poročil ne preverja, ali so jih res podpisali odgovorni računovodje.

Pojasnilo agencije

Preverjanje navedbe odgovornih računovodij v raziskovalnih organizacijah je v praksi težavno, ker po vedenju agencije uradna evidenca računovodij v posamezni organizaciji ne obstaja, kot je to mogoče preveriti za zakonite zastopnike. Težave so tudi pri mikro družbah in zasebnih zavodih, ki večinoma nimajo organizirane lastne računovodske službe, temveč jim poslovne knjige vodijo zunanji računovodski servisi. Glede na to, da je za poslovanje poslovnega subjekta v celoti odgovoren njen zastopnik, agencija finančna poročila, ki jih je podpisal zakoniti zastopnik tudi v vlogi odgovornega računovodje, sprejme kot veljavna.

Za pravilnost računovodskih podatkov res odgovarja zakoniti zastopnik izvajalca, ne glede na to pa pravilnik o postopkih zahteva, da finančno poročilo podpišeta zakoniti zastopnik izvajalca in odgovorni računovodja.

Agencija je septembra 2018 obravnavala dodatna odstopanja po uredbi o normativih in standardih, o upravičenosti katerih s sklepom odloči direktor na predlog komisije agencije za namensko porabo, in sicer šele za finančna poročila za leta 2015 in 2016, za leto 2017 pa podatkov še ni obdelala. Agencija s poznim odločanjem o dodatnih odstopanjih prispeva k temu, da se ta prenašajo iz leta v leto in o njih ni odločeno tudi že davno po zaključku raziskovalnih projektov, kar v primeru neodobritve teh odstopanj prispeva k poznemu vlaganju zahtevkov za vračilo nenamensko porabljenih sredstev in s tem manjšo možnostjo njihove izterjave.

Priporočilo

Agenciji priporočamo, naj direktor o dodatnih odstopanjih po uredbi o normativih in standardih odloči vsaj do konca tekočega leta za finančna poročila preteklega leta.

Ocenjujemo, da je agencija nadzore oziroma preglede porabe sredstev raziskovalnih organizacij za raziskovalne projekte izvajala zelo omejeno oziroma v premajhnem obsegu. Agencija je namreč v enem letu in pol izvedla le sedem revizij namenske porabe sredstev v raziskovalnih organizacijah, v katerih so bili vključeni tudi pregledi porabe sredstev za raziskovalne projekte, od katerih je pri treh ugotovila nepravilnosti, ki niso bile pojasnjene oziroma je od raziskovalne organizacije zahtevala vračilo sredstev. Zaradi manjšega števila opravljenih pregledov namenske porabe sredstev ni mogoče podati kakršnekoli ocene o morebitnih ponavljajočih se nepravilnostih, njihovem obsegu, prav tako ni mogoče podati zagotovila, da je poraba sredstev raziskovalnih organizacij za raziskovalne projekte res namenska. Poleg tega so člani ZSV v tem času izvedli le en pregled izvajanja raziskovalnega projekta z obiskom pri raziskovalni organizaciji, pri katerem sicer niso ugotovili nepravilnosti. Glede na opravljene revizije in

nadzore namenske porabe sredstev in tudi vsebinskega pregleda raziskovalnih projektov ocenjujemo, da agencija ne obvladuje tveganja, da raziskovalne organizacije sredstva agencije za raziskovalne projekte porabljajo nenamensko oziroma navajajo porabo sredstev, kljub temu da stroški sploh niso nastali oziroma so nastali v manjših zneskih. Ocenjujemo, da bi morala agencija okrepiti tako finančne preglede namenske porabe sredstev kot tudi vsebinske nadzore izvajanja projektov (in tudi programov), tako v obdobju njihovega izvajanja, predvsem pa ob zaključku izvedbe, ker:

- se z ustreznimi listinami ne izkazujejo dejanski stroški v povezavi z raziskovalnim projektom, temveč so v letnih finančnih poročilih le navedeni in jih agencija v mesečnih zahtevkih za plačilo po dvanajstih letih le potrjuje,
- je v letu 2017 in prvi polovici leta 2018 izvajala revizijo namenske porabe sredstev le pri sedmih raziskovalnih organizacijah, ki so izvajale raziskovalne projekte, ter pri treh ugotovila nepravilnosti,
- je pri eni raziskovalni organizaciji ugotovila nepravilnosti z revizijo, ki jo je izvedla na podlagi informacije člana programske skupine, ne pa na podlagi njenih notranjih kontrol oziroma pregledov vmesnih (prej letnih) poročil s strani članov ZSV.

Poleg tega ocenjujemo, da je agencija v primerih nenamenske porabe sredstev ukrepala pozno, saj po enem letu od izvedene revizije še ni bilo odločitve glede ugotovljenih nepravilnosti pri dveh raziskovalnih organizacijah od sedmih preverjenih, poleg tega pa agencija letna finančna poročila, člani ZSV pa vmesna in zaključna poročila, preverjajo zelo pozno, pravočasno ukrepanje pa bi pripomoglo k temu, da bi se morebitno nenamensko sofinanciranje zaustavilo čim prej.

2.4.3 Merjenje in analiza učinkov dodeljenih sredstev za raziskovalne programe in projekte

Znanost prinaša velike koristi za družbo, vendar te koristi niso vedno izražene v točno določenem rezultatu, uporabni vrednosti ali učinku, poleg tega pa vključujejo tudi različne deležnike. Učinki raziskovalne dejavnosti so lahko vidni dolgo za tem, ko se posamezna raziskava zaključi. Merjenje učinkov raziskovalne dejavnosti (ne le raziskovalnih programov in projektov) je težavno in ni enoplastno, poleg tega pa noben posamezen kazalec ali metodologija za oceno učinkov ne more zaobjeti polne vrednosti raziskave in napovedati njegovega celovitega prispevka za družbo. Ne glede na to pa je evalvacija rezultatov in učinkov vlaganja državnih sredstev v raziskovalno dejavnost zelo pomembna. Kljub temu da se tako v evropskih državah kot tudi v državah članicah OECD razvijajo nove prakse merjenja učinkov v znanosti, metodološka vprašanja, ki bi zajela vse možne učinke javno financirane raziskovalne dejavnosti, in mednarodna primerjava, ki je zaradi razlik v področjih, naravi in ciljih javnega financiranja raziskovalne dejavnosti zahtevna, še vedno predstavljajo izzive.⁸⁰

Raziskovalci morajo poskrbeti za sproten vnos podatkov o bibliografskih rezultatih v sistem COBISS.SI, agencija pa mora v sodelovanju z IZUM poskrbeti za povezavo podatkov oziroma podatkovnih baz o raziskovalnih organizacijah, raziskovalnih skupinah, raziskovalcih, raziskovalnih programih in raziskovalnih projektih v sistemu SICRIS. Poročila o raziskovalnih programih in projektih so v

⁸⁰ [URL: https://www.scienceeurope.org/wp-content/uploads/2017/07/SE_PositionStatement_Impact.pdf], 26. 10. 2018; [URL: https://www.scienceeurope.org/wp-content/uploads/2014/05/ScienceEurope_Roadmap.pdf], 5. 11. 2018; tako kot OECD dokument v opombi 67.

predpisanem formatu objavljena v Digitalni knjižnici Slovenije dLib.si (Narodna in univerzitetna knjižnica Ljubljana), ki je vsebinsko povezana s sistemom SICRIS in drugimi spletnimi sistemi.

Za spremljanje raziskovalne dejavnosti se v svetu uporabljajo bibliometrijski in drugi kvantitativni kazalniki, ki jih vključuje tudi ReRIS11-20. ReRIS11-20 o kakovostnih raziskavah v javnem sektorju navaja, da se za spremljanje raziskovalne odličnosti navadno uporabljajo podatki o številu objav, številu citatov, številu visoko citiranih objav, faktorju vpliva in številu patentnih prijav pri izbranih patentnih uradih. Agencija na podlagi svoje strategije učinke izvajanja dejavnosti spremlja prek različnih kazalnikov:

- bibliometrijski kazalniki (stanje znanstvenih objav, citatov, patentnih prijav),
- splošni finančni kazalniki (struktura sredstev v Republiki Sloveniji za raziskovalno dejavnost v primerjavi z Evropsko unijo),
- finančni kazalniki agencije (proračunsko financiranje znanstvene dejavnosti prek agencije),
- kazalniki človeških virov (merjenje deleža mladih in žensk v raziskovalni dejavnosti) in
- kazalniki mednarodnega sodelovanja (merjenje deleža sredstev za projekte komplementarne sheme, vodilne agencije in sodelovanja v omrežjih evropskega raziskovalnega prostora).

Agencija je za spremljanje učinkovitosti znanstvenoraziskovalnega sistema na podlagi ukrepov ReRIS11-20⁸¹ zasnovala temo v okviru Javnega razpisa za izbiro raziskovalnih projektov Ciljnega raziskovalnega programa "CRP 2016" v letu 2016⁸², na podlagi katerega se med drugim financira tudi raziskovalni projekt učinkovitega delovanja in upravljanja raziskovalnega sistema s ciljem identifikacije izboljšav sistema in optimizacije dodeljevanja javnofinančnih sredstev. Namen projekta je v raziskavi segmentov učinkovitega upravljanja z vidika vrednotenja raziskovalnega dela, družbenoekonomskih učinkov znanosti in raziskav ter mednarodne vpetosti znanosti, izsledke tega pa naj bi agencija uporabila pri svojih postopkih izbire in spremljanja izvajanja raziskovalne dejavnosti.

V prijavah za financiranje raziskovalnih programov prijavitelji med drugim navedejo pomen za razvoj znanosti in za družbeno-ekonomski in kulturni razvoj Slovenije ter potencialni vpliv razvoja, razširjanja in uporabe pričakovanih rezultatov raziskav. Poleg tega je agencija učinke dodeljevanja sredstev za raziskovalne programe načrtovala z dvema kriterijema ob njihovem ocenjevanju, in sicer relevantnost dosežkov raziskovalcev in potencialni vpliv zaradi razvoja, razširjanja in uporabe pričakovanih rezultatov raziskav, ki izkazujejo učinke preteklega dela programske skupine ter predvidene učinke za prihodnje načrtovanje dela programske skupine. V prijavah za sofinanciranje raziskovalnih projektov pa prijavitelji med drugim navedejo pomen pričakovanih rezultatov raziskovalnega projekta za razvoj znanosti oziroma stroke ter pri aplikativnih projektih neposredni pomen za gospodarstvo in družbo⁸³ ter posredni pomen za družbo⁸⁴.

⁸¹ Cilji in ukrepi ReRIS11-20 na področju učinkovitega upravljanja raziskovalnega in inovacijskega sistema, kot na primer vzpostavitev učinkovitega enotnega sistema upravljanja raziskovalnega in inovacijskega sistema, ki bo vključeval vse deležnike in redno vrednotenje učinkovitosti vseh podpornih in izvajalskih institucij.

⁸² Uradni list RS, št. 31/16.

⁸³ Prijavitelji aplikativnih projektov opišejo pomen za posamezno podjetje, za gospodarsko panogo, za več panog, za družbeno infrastrukturo, za državno upravo, za nastanek novih podjetij, za kulturni razvoj, za varovanje naravne in kulturne dediščine in drugo.

⁸⁴ Prijavitelji aplikativnih projektov opišejo posredni pomen v smislu promocije države, dostopanja do tujih znanj, vključevanja v mednarodno delitev dela, vzgoje kadrov in drugo.

Agencija meri učinke sredstev, dodeljenih za raziskovalne programe in projekte, prek zaključnih poročil o izvedenem delu posamezne raziskovalne dejavnosti. Izvajalci raziskovalnih programov in projektov morajo v zaključnem poročilu med drugim podati oziroma navesti:

- poročilo o uresničitvi predloženega programa dela, z navedbo ključnih ugotovitev, znanstvenih spoznanj, rezultatov in učinkov raziskovalnega programa oziroma projekta ter njihove uporabe ter podatki stopnjo uresničitve programa dela in zastavljenih ciljev,
- najpomembnejše znanstvene rezultate programa oziroma projekta, in sicer z vpisom COBISS kode dosežka,
- najpomembnejše družbeno-ekonomske rezultate programske oziroma projektne skupine, in sicer z vpisom COBISS kode dosežka,
- druge pomembne rezultate programske oziroma projektne skupine,
- pomen raziskovalnih rezultatov programske oziroma projektne skupine za razvoj znanosti in pomen za razvoj Slovenije,
- oceno tehnološke zrelosti rezultatov raziskovalnega programa in možnosti za njihovo implementacijo v praksi,
- izjemne dosežke raziskovalnega programa v posameznem letu, in sicer izjemne znanstvene dosežke in izjemne družbeno-ekonomske dosežke,
- cilj, ki si ga je prijavitelj zastavil pri projektu, izmed 35 ciljev⁸⁵, ali je rezultat dosežen oziroma v kakšni meri so doseženi rezultati uporabljeni; za merjenje teh učinkov pri zaključnih poročilih raziskovalnih projektov agencija uporablja šifrant učinkov⁸⁶,
- potencialne vplive z navedeno stopnjo vpliva⁸⁷ oziroma učinke na devet področij⁸⁸ (le pri zaključnih poročilih raziskovalnih projektov),
- pri aplikativnih projektih pomen raziskovanja za sofinancerje,

⁸⁵ 35 ciljev: pridobitev novih praktičnih znanj, informacij in veščin; pridobitev novih znanstvenih spoznanj; večja usposobljenost raziskovalno-razvojnega osebja; dvig tehnološke ravni; sposobnost za začetek novega tehnološkega razvoja; razvoj novega izdelka; izboljšanje obstoječega izdelka; razvoj in izdelava prototipa; razvoj novega tehnološkega procesa oziroma tehnologije; izboljšanje obstoječega tehnološkega procesa oziroma tehnologije; razvoj nove storitve; izboljšanje obstoječe storitve; razvoj novih proizvodnih metod in instrumentov oziroma proizvodnih procesov; izboljšanje obstoječih proizvodnih metod in instrumentov oziroma proizvodnih procesov; razvoj novega informacijskega sistema/podatkovnih baz; izboljšanje obstoječega informacijskega sistema/podatkovnih baz; prenos obstoječih tehnologij, znanj, metod in postopkov v prakso; posredovanje novih znanj neposrednim uporabnikom (seminarji, forumi, konference); znanje, ki vodi k ustanovitvi novega podjetja; ustanovitev novega podjetja; razvoj novih zdravstvenih/diagnostičnih metod/postopkov; izboljšanje obstoječih zdravstvenih/diagnostičnih metod/postopkov; razvoj novih sistemskih, normativnih, programskih in metodoloških rešitev; izboljšanje obstoječih sistemskih, normativnih, programskih in metodoloških rešitev; razvoj novih organizacijskih in upravljavskih rešitev; izboljšanje obstoječih organizacijskih in upravljavskih rešitev; prispevek k ohranjanju/varovanju naravne in kulturne dediščine; priprava/organizacija razstave; prispevek k razvoju nacionalne kulturne identitete; strokovna ocena stanja; razvoj standardov; mednarodni patent; patent v Sloveniji; svetovalna dejavnost; drugo.

⁸⁶ [URL: <https://www.rrrs.gov.si/sl/gradivo/sifranti/inc/sif-razisk-rezult1.pdf>], 6. 11. 2018.

⁸⁷ Vpliv: ni vpliva, majhen vpliv, srednji vpliv, velik vpliv.

⁸⁸ Devet področij: razvoj visokošolskega izobraževanja; gospodarski razvoj; tehnološki razvoj; družbeni razvoj; ohranjanje in razvoj nacionalne naravne in kulturne dediščine in identitete; varovanje okolja in trajnostni razvoj; razvoj družbene infrastrukture; varovanje zdravja in razvoj zdravstvenega varstva; drugo. Posamezno področje lahko vsebuje še posamezna podpodročja.

- samoevalvacijska ocena učinkov odprtodostopnih recenziranih znanstvenih objav, ki se nanašajo na raziskovalne rezultate raziskovalnih projektov.

Član ZSV pri oceni posameznega zaključnega poročila raziskovalnega programa oceni pet elementov ocenjevanja, in sicer:

- oceni rezultate raziskovalnega programa za razvoj znanosti,
- oceni rezultate raziskovalnega programa za razvoj Slovenije,
- oceni dosežene rezultate glede na zastavljene cilje,
- poda končno oceno zaključnega poročila in
- ugotovi, ali so rezultati raziskovalnega programa skladni z zastavljenimi cilji in upoštevajo vložena sredstva.

Zaključno poročilo raziskovalnega projekta pa član ZSV oceni z uporabo treh elementov ocenjevanja, in sicer:

- oceni rezultate raziskovalnega projekta za razvoj znanosti,
- oceni rezultate raziskovalnega projekta za razvoj Slovenije in
- oceni dosežene rezultate glede na zastavljene cilje.

Poleg tega poda oceno, ali so rezultati raziskovalnega projekta skladni z zastavljenimi cilji, in ob upoštevanju vložnih sredstev poda končno oceno ter doda komentarje k vsem naštetim elementom in h končni oceni.

Agencija na podlagi pridobljenih podatkov iz šifranta učinkov izvede analize in poroča Ministrstvu za finance o sofinanciranju projektov v okviru dodeljenih shem državnih pomoči. V zadnjem poročilu o strukturi, rezultatih in učinkih raziskovalnih projektov v okviru dodeljenih shem državnih pomoči v letu 2017⁸⁹ je agencija predstavila, da je sofinancirala 107 različnih projektov v skupnem znesku 6.661.629 evrov. Natančneje je poročala in analizirala 35 raziskovalnih projektov, ki so bili zaključeni v tem letu, od teh jih je bilo osem temeljnih, 21 aplikativnih, en podoktorski raziskovalni projekt ter pet CRP. V poročilu je agencija o zaključenih projektih prikazala kvantitativne podatke, število zastavljenih in doseženih ciljev v posameznem letu, število uporabljenih rezultatov v posameznem letu ter pomen raziskovanja za sofinancerje. V okviru 35 projektov so si izvajalci zastavili skupaj 372 ciljev. Na podlagi poročanja raziskovalnih organizacij v zaključnih poročilih je agencija ugotovila, da je oziroma bo stopnja realizacije ciljev 99,7-odstotna. Od tega je bilo že doseženo 89,5 odstotka zastavljenih ciljev, 10,2 odstotka zastavljenih ciljev pa naj bi bilo doseženo v treh letih. Le en zastavljen cilj ni in naj ne bi bil dosežen v treh letih. Pri vseh 35 zaključenih projektih sta navedeni pomembnost pridobitve novih znanstvenih spoznanj in večja usposobljenost raziskovalno-razvojnega osebja, pri 33 od 35 zaključenih projektih pa je navedena pridobitev novih praktičnih znanj, informacij in veščin.

Agencija je prek pregleda in ocenjevanja zaključnih poročil raziskovalnih programov in projektov sicer spremljala njihove rezultate in učinke, vendar teh rezultatov in učinkov ni analizirala na način, kot je to izvajala za raziskovalne projekte v okviru dodeljenih shem državnih pomoči. Agencija tako za vse zaključene raziskovalne programe in projekte, ki jih je (so)financirala, ni merila oziroma ocenjevala njihovih učinkov na podlagi analiz pridobljenih podatkov, s katerimi bi lahko predstavila in/ali ovrednotila učinke sredstev, ki jih dodeljuje za ta namen.

⁸⁹ [URL: <https://www.arrs.gov.si/sl/analize/analize.asp>], 6. 11. 2018.

Pojasnilo agencije

Agencija s trenutnim šifrantom učinkov in načinom obdelave podatkov ni zadovoljna, saj ocenjuje, da je šifrant glede na potrebe poročanja o dodeljenih državnih pomočeh preveč podrobno definiran pri gospodarskem in tehnološkem razvoju, premalo pa pri vseh drugih dejavnostih. Zaradi načina poročanja o učinkih je težko ugotoviti dejanske učinke, ki naj bi bili vsaj delno doseženi. Agencija zato, tudi po pridobljenih izsledkih Ciljnega raziskovalnega programa "CRP 2016" v letu 2016, v septembru 2018 načrtuje spremembo šifranta učinkov, ki bo bolj uravnotežen, prav tako pa naj bi bilo poročanje o doseženih učinkih drugačno oziroma bolj vsebinsko naravnano.

Pri raziskovalnih programih pa agencija šifranta učinkov zaradi navedenih pomanjkljivosti pri poročanju o relevantnih dosežkih in učinkih raziskovalnih programov ne uporablja. Ob načrtovani posodobitvi šifranta učinkov agencija načrtuje njihovo uporabo že v prijavi programa za financiranje kot tudi pri poročanju o njihovem izvajanju.

Ne glede na to, da agencija s trenutnim šifrantom učinkov in načinom obdelave podatkov ni zadovoljna, bi morala na ustrezen način analizirati rezultate in učinke raziskovalnih programov in projektov za pridobitev informacije o teh učinkih in za njihovo morebitno ovrednotenje.

Priporočilo

Agenciji priporočamo, naj po pregledu rezultatov Ciljnega raziskovalnega programa "CRP 2016" v letu 2016 o učinkovitosti delovanja in upravljanja raziskovalnega sistema in po preveritvi različnih načinov njihovega merjenja oziroma ocenjevanja v drugih državah Evropske unije ponovno preveri ustreznost spremljanja, merjenja in ocenjevanja učinkov raziskovalnih programov in projektov ter naj ga po potrebi spremeni oziroma dopolni. Agencija naj na tak način tudi analizira učinke raziskovalnih programov in projektov, ki jih sofinancira.

3. MNENJE

Izvedli smo revizijo učinkovitosti *Javne agencije za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije* pri izbiri raziskovalnih programov in projektov v obdobju od 1. 1. 2017 do 30. 6. 2018. Mnenje o učinkovitosti agencije pri izbiri raziskovalnih programov in projektov smo oblikovali na podlagi odgovora na glavno revizijsko vprašanje, *ali je bila agencija učinkovita pri izbiri raziskovalnih programov in projektov*. Za izrek mnenja smo proučili, ali je agencija učinkovito načrtovala izbor raziskovalnih programov in projektov, ali je učinkovito izvajala postopke izbire raziskovalnih programov in projektov ter ali je učinkovito nadzirala in spremljala izvajanje raziskovalnih programov in projektov.

Zaradi ugotovitev, ki jih navajamo v nadaljevanju, menimo, da je bila agencija v obdobju, na katero se nanaša revizija, pri izbiri raziskovalnih programov in projektov *delno učinkovita*. Svoje poslovanje na tem področju bi lahko izboljšala tako pri načrtovanju kot tudi pri izvajanju postopkov izbire raziskovalnih programov in projektov, predvsem pa pri spremljanju izvajanja teh postopkov.

Menimo, da je bila agencija pri načrtovanju in izvajanju izbire raziskovalnih programov in projektov delno učinkovita. Agencija je v Strategiji delovanja in razvoja Javne agencije za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije 2016–2020 in drugih aktih uskladila izbor raziskovalnih programov in projektov z različnimi državnimi strateškimi dokumenti in predpisi. V aktih, ki opredeljujejo izvedbo postopkov izbire raziskovalnih programov in projektov, je agencija vzpostavila evropsko primerljiv sistem ocenjevanja prijav in vrednotenja rezultatov raziskovalnega dela in tako postopke tudi izvajala. V svojih aktih je opredelila, da ocenjevanje prijav za sofinanciranje raziskovalnih projektov in programov izvajajo zunanji ocenjevalci oziroma recenzenti. V aktih je opredelila tudi način vrednotenja rezultatov raziskovalnega dela.

Ugotovili smo, da agencija v primeru neodzivnosti vabljenih recenzentov ni imela zagotovljenih kontrol in ni preverjala, ali so recenzenti za ocenjevanje prijav raziskovalnih programov, ki jih je po vrstnem redu določilo Občasno strokovno telo za ocenjevanje raziskovalnih programov v letu 2017, prejeli vabilo agencije.

Agencija ni izkazala, da je Občasno strokovno telo za ocenjevanje raziskovalnih programov v letu 2017 preverjalo izpolnjevanje kvalitativnih pogojev za tuje recenzente, ki jih je izbralo izven nabora recenzentov, ko v naboru ni bilo dovolj ustreznih recenzentov za imenovanje na posameznem raziskovalnem področju glede na vsebino prijav. Prav tako tudi ni izkazala, kako je občasno strokovno telo za raziskovalne projekte preverilo kvalitativno izpolnjevanje pogojev za tuje recenzente, ki jih je iz nabora recenzentov imenovalo za ocenjevanje raziskovalnih projektov. Poleg tega so bili med ocenjevalnim postopkom posamezni recenzenti zamenjani, občasno strokovno telo za projekte pa je nove recenzente imenovalo oziroma potrdilo šele po tem, ko so že ocenili prijave raziskovalnih projektov.

Znanstveni svet agencije je člane občasnih strokovnih teles za raziskovalne programe in projekte, ki imenujejo recenzente za ocenjevanje prijav raziskovalnih programov in projektov, lahko imenoval tudi šele

po odpiranju prijav, ko so bili prijavljeni raziskovalni programi in projekti že znani. Agencija z notranjo revizijo tudi ni preverjala morebitnega obstoja navzkrižja interesov v skladu z možnostjo po Pravilniku o postopkih (so)financiranja in ocenjevanja ter spremljanju izvajanja raziskovalne dejavnosti. Od članov znanstvenega sveta, stalnih in občasnih strokovnih teles ter recenzentov, ki so ocenjevali prijave za raziskovalne programe in projekte, je pridobila izjave o navzkrižju interesov.

Raziskovalne organizacije agenciji podatkov o spremembah pri izvajanju raziskovalne dejavnosti bodisi niso posredovale bodisi jih niso posredovale ažurno, zaradi česar agencija najmanj v enem primeru ni pravočasno ustavila financiranja raziskovalne aktivnosti in zahtevala od izvajalca odprave ugotovljenih nepravilnosti.

Pri preveritvi enega od pogojev za vodjo raziskovalnega projekta, opredeljenega v Pravilniku o kriterijih za ugotavljanje izpolnjevanja pogojev za vodjo raziskovalnega projekta, ki ga je sprejelo Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport, smo ugotovili, da agencija ni pridobila razlage ministrstva o tem, kdaj vodja izpolnjuje pogoj, in je odločila na podlagi svoje razlage določbe. Poleg tega nista bili jasni tudi določbi v Pravilniku o postopkih (so)financiranja in ocenjevanja ter spremljanju izvajanja raziskovalne dejavnosti za dva druga pogoja za vodjo projekta.

Agencija ob sklenitvi pogodb oziroma aneksov o sofinanciranju raziskovalne dejavnosti pri šestih raziskovalnih projektih za nekatere vodje in člane projektnih skupin ni izkazala, da je preverila, ali so izpolnjevali pogoj prostih učinkovitih ur raziskovalnega dela, oziroma da so bili člani projektnih skupin na dan sklenitve pogodbe zaposleni pri izvajalcu raziskovalnega projekta, kot določa Pravilnik o postopkih (so)financiranja in ocenjevanja ter spremljanju izvajanja raziskovalne dejavnosti.

Agencija pri prijavi raziskovalnih projektov na javni razpis posameznim programskim skupinam v skladu s Pravilnikom o postopkih (so)financiranja in ocenjevanja ter spremljanju izvajanja raziskovalne dejavnosti omogoča neposredno uvrstitev prijav v drugo fazo postopka javnega razpisa za raziskovalne projekte, kar pomeni, da jih recenzenti v prvi fazi javnega razpisa za projekte ne ocenjujejo. Ta institut po našem mnenju ne zagotavlja, da se v drugo fazo javnega razpisa za projekte uvrstijo najboljši projekti, saj neposredno uvrščene prijave niso podvržene ocenjevanju v prvi fazi javnega razpisa, poleg tega pa so zaradi tega prijavitelji, katerih prijave so ocenjene v obeh fazah, v primerjavi z neposredno uvrščenimi prijavi v drugo fazo razpisa v neenakopravnem položaju. Agencija bi lahko postopek izbire raziskovalnih projektov v skladu s Pravilnikom o postopkih (so)financiranja in ocenjevanja ter spremljanju izvajanja raziskovalne dejavnosti izvedla enofazno in ne dvofazno, s čimer bi se poleg navedenega skrajšal tudi čas in zmanjšali stroški izvedbe postopka.

Agencija najmanj v enem primeru ni ravnala v skladu z določilom javnega razpisa za projekte, da mora biti sofinanciranje obvezno v denarju, saj je za sofinanciranje aplikativnega raziskovalnega projekta z izvajalcem sklenila pogodbo o sofinanciranju raziskovalne dejavnosti, pri katerem naj bi sofinancer projekta, ki je sklenil pogodbo o sofinanciranju z izvajalcem projekta, sofinanciral 90 odstotkov pogodbene vrednosti prek neposrednih finančnih nakazil, 10 odstotkov pogodbene vrednosti pa v obliki materiala.

Menimo, da agencija izvajanja raziskovalnih programov in projektov ni dovolj učinkovito nadzirala in spremljala. Nadzor nad izvajanjem programov in projektov je agencija zagotavljala v premajhnem obsegu, da bi lahko pridobila ustrezna zagotovila o namenski porabi sredstev ter o zakonitosti, učinkovitosti in

uspešnosti dela raziskovalnih organizacij. Ugotovili smo tudi, da agencija ni redno poročala o izvedenih nadzorih nad prejemniki sredstev in ni objavljala poročil, kot to določa Sklep o ustanovitvi Javne agencije za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije.

Agencija o upravičenosti dodatnih odstopanj pri porabi sredstev raziskovalnih programov in projektov ni odločala tekoče oziroma je o njih odločala že davno po zaključku raziskovalnih programov in projektov, kar vpliva na pozno vlaganje zahtevkov za vračilo nenamensko porabljenih sredstev, s tem pa tudi na manjšo možnost njihove izterjave.

Izvajalci raziskovalnih projektov so v vmesnih poročilih nepopolno navajali cilje projekta, pomanjkljivo so poročali o spremembah projektnih skupin, agencija pa jih ni pozvala k dopolnitvi. Poleg tega agencija od izvajalcev aplikativnih raziskovalnih projektov ni zahtevala, da vmesnemu poročilu priložijo oceno sofinancerja z vsebinsko obrazložitvijo učinkov rezultatov projekta, temveč so jo izvajalci v vmesno poročilo vključili sami, zaradi česar ni mogoče podati zagotovila, da je oceno zares podal sofinancer oziroma da jo je podal v obliki, kot so jo navedli izvajalci.

Agencija tudi ni redno izvajala ustreznih ukrepov ob ugotovitvi nepravilnosti pri namenski porabi sredstev za raziskovalne projekte, ki so jo preverjali pooblaščen revizorji, saj v posameznih primerih niti leto in pol po ugotovitvah revizorjev ni pridobila pojasnil izvajalcev oziroma zahtevala vračila nenamensko porabljenih sredstev.

Ugotovili smo še, da agencija ni zagotovila, da bi člani znanstvenoraziskovalnih svetov ved pregledali in podali ocene vmesnih poročil raziskovalnih projektov čim prej po predložitvi teh poročil, predvsem zaradi izvedbe ukrepov agencije ob morebitnih odstopanjih pri izvajanju in vodenju projektov. Poleg tega je agencija od izvajalcev raziskovalnih projektov zahtevala posredovanje finančnih poročil v sredini tekočega leta za preteklo leto, kar agenciji onemogoča sprotno in pravočasno kontrolo nad porabo dodeljenih sredstev.

Menimo, da je agencija nadzore oziroma preglede porabe sredstev raziskovalnih organizacij za raziskovalne programe in projekte izvajala v premajhnem obsegu, člani znanstvenoraziskovalnih svetov ved so pozno preverjali vmesna in zaključna poročila, pozno je ukrepala tudi v primerih nenamenske porabe sredstev. Zaradi tega ni možno podati zagotovila, da je poraba raziskovalnih organizacij za raziskovalne programe in projekte res namenska oziroma da so vsi stroški pri izvajanju raziskovalnih programov in projektov zares nastali in da so nastali v zneskih, ki jih raziskovalne organizacije navajajo.

Agencija meri učinke sredstev, dodeljenih za raziskovalne programe in projekte, prek zaključnih poročil. S pregledi in ocenjevanjem zaključnih poročil je sicer spremljala njihove rezultate in učinke, ni pa jih merila in analizirala, da bi lahko predstavila in/ali ovrednotila učinke sredstev, ki jih dodeljuje za ta namen.

4. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Javna agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije mora v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

1. navedbo revizije, na katero se nanaša,
2. kratek opis nesmotnosti, ki so bile ugotovljene z revizijo, in
3. izkaz popravljalnih ukrepov.

Izkaz popravljalnih ukrepov mora obsegati navedbo popravljalnih ukrepov in ustrezna dokazila o izvedenih popravljalnih ukrepih za odpravo ugotovljenih nesmotnosti.

Javna agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije mora v odzivnem poročilu izkazati, da je:

- zagotovila, da bo v primerih neodzivnosti tujih recenzentov na vabila za ocenjevanje raziskovalnih programov ustrezno izkazala preveritev točnosti naslovov recenzentov in njihovo posodabljanje – točka 2.2.2.3.1;
- zagotovila, da bodo občasna strokovna telesa pri imenovanju tujih recenzentov izven nabora recenzentov, ki ga potrdi znanstveni svet agencije, izkazala način preveritve pogojev za imenovanje recenzentov – točka 2.2.2.3.1;
- v predlogu sprememb in dopolnitev Pravilnika o postopkih (so)financiranja in ocenjevanja ter spremljanju izvajanja raziskovalne dejavnosti v opredelitvi sestavin pogodb o sofinanciranju raziskovalne dejavnosti navedla, katere spremembe pri izvajanju raziskovalne dejavnosti mora izvajalec sporočiti agenciji ter morebitne pravne posledice, če izvajalec tega ne bi storil v določenem roku – točka 2.2.3;
- zagotovila, da občasna strokovna telesa imenujejo dodatne recenzente oziroma predlagajo zamenjavo recenzentov preden se jim posredujejo prijave v ocenjevanje – točka 2.3.2.3;
- o vseh opravljenih nadzorih izdala poročila, ki bodo objavljena in dostopna javnosti, kot to določa Sklep o ustanovitvi Javne agencije za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije – točka 2.4;
- obravnavala in s sklepom direktorja odločila o dodatnih odstopanjih pri porabi sredstev za raziskovalne programe in raziskovalne projekte za finančna poročila raziskovalnih organizacij za leto 2017 v skladu z Uredbo o normativih in standardih za določanje sredstev za izvajanje raziskovalne dejavnosti, financirane iz Proračuna Republike Slovenije, in pripravila načrt aktivnosti z navedbo aktivnosti in rokov za odločitev direktorja agencije o dodatnih odstopanjih pri porabi sredstev za raziskovalne programe in raziskovalne projekte za finančna poročila raziskovalnih organizacij za leto 2018 – točki 2.4.1 in 2.4.2;

- v obrazec za vmesno poročilo o izvedenem delu za aplikativne raziskovalne projekte vključila predložitev ocene sofinancerja z vsebinsko obrazložitvijo učinkov rezultatov projekta – točka 2.4.2;
- pripravila načrt aktivnosti z navedbo aktivnosti, rokov in izvajalcev za izvedbo nadzorov oziroma pregledov raziskovalnih organizacij pri izvajanju raziskovalnih programov in projektov (vsebinsko in finančno) v naslednjem koledarskem letu – točki 2.4.1 in 2.4.2;
- pripravila metodološki okvir za izvedbo analiz spremljanja rezultatov in učinkov raziskovalnih programov in projektov in pripravila načrt aktivnosti z navedbo aktivnosti, rokov in izvajalcev za izvedbo in objavo teh analiz – točka 2.4.3.

Po drugem odstavku 29. člena ZRacS-1 je odzivno poročilo uradna listina, ki jo potrdi odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev s svojim podpisom in pečatom.

Računsko sodišče bo ocenilo verodostojnost odzivnega poročila, to je resničnost navedb o popravljalnih ukrepih, in po potrebi opravilo revizijo odzivnega poročila na podlagi četrtega odstavka 29. člena ZRacS-1. Prav tako bo ocenilo zadovoljivost sprejetih popravljalnih ukrepov.

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1. Če uporabnik javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja⁹⁰. Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da Javna agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije krši obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

⁹⁰ 3. točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije.

5. PRIPOROČILA

Javni agenciji za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije priporočamo, naj:

- postopek za ocenjevanje prijav raziskovalnih programov in projektov uredi tako, da bo v izogib morebitnim očitkom o zasledovanju različnih subjektivnih interesov in za zagotovitev večje transparentnosti znanstveni svet člane občasnega strokovnega telesa za programe in projekte imenoval najkasneje ob objavi javnih pozivov oziroma razpisov;
- v Pravilniku o postopkih (so)financiranja in ocenjevanja ter spremljanju izvajanja raziskovalne dejavnosti:
 - uskladi pojme z Uredbo o normativih in standardih za določanje sredstev za izvajanje raziskovalne dejavnosti, financirane iz Proračuna Republike Slovenije;
 - opredeli zneske financiranja raziskovalnih projektov glede na obdobje trajanja oziroma sofinanciranja tako, da bo mogoče zneske sofinanciranja povezati z obdobjem;
 - dopolni tretji in četrti odstavek 89. člena tega pravilnika z natančnejšo navedbo o izpolnjevanju pogojev vodje projekta v preteklih javnih razpisih;
 - loči opredelitev in način administrativnega preverjanja izpolnjevanja pogojev s strani agencije ter elemente in način ocenjevanja s strani recenzentov v posebnih poglavjih;
 - prouči ustreznost minimalnega obsega obremenitve vodje in članov programske skupine;
 - uredi ocenjevanje in izbiro raziskovalnih projektov na način, ki bo zagotavljal izbor najboljših raziskovalnih projektov in omogočal enakopraven položaj vseh prijaviteljev oziroma njihovih prijav;
- z notranjo revizijo oziroma komisijo za preverjanje navzkrižja interesov redno preverja obstoj navzkrižja interesov zavezancev za navzkrižje interesov;
- Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport poda bodisi predlog za dopolnitev bodisi predlog za uradno razlago Pravilnika o kriterijih za ugotavljanje izpolnjevanja pogojev za vodjo raziskovalnega projekta v delu izpolnjevanja pogoja iz 1. točke drugega odstavka 2. člena z jasno določitvijo, kdaj vodja ta pogoj izpolnjuje;
- skupaj s svojimi organi in strokovni telesi določi pomembnost oziroma prioritete podatkov, ki jih morajo občasna strokovna telesa preveriti kot kvalitativno izpolnjevanje pogojev tujih recenzentov, ter zagotovi, da so posamezni podatki o recenzentih razvidni iz potrditve seznama recenzentov s strani znanstvenega sveta in/ali iz zapisov o imenovanju recenzentov s strani občnih strokovnih teles;
- postopke izbire raziskovalnih projektov izvaja enofazno;
- v svojih aktih in/ali letnih pogodbah o sofinanciranju raziskovalne dejavnosti z izvajalci navede obvezno vsebino pogodb o sofinanciranju med izvajalci in sofinancerji ter dogovora (pogodbe), ki ga izvajalci sklenejo s soizvajalci;
- določi način preveritve, da so prejemniki sredstev ugotovljene presežke prihodkov nad odhodki iz izvajanja raziskovalnih programov in projektov razporedili v skladu z Uredbo o normativih in standardih za določanje sredstev za izvajanje raziskovalne dejavnosti, financirane iz Proračuna Republike Slovenije;

- pri preveritvi pravilnosti opisa sprememb projektne skupine v vmesnih poročilih preveri navedbe izvajalca projekta z drugimi podatki;
- izvajalcem, ki s sofinancerji sklenejo pogodbo o sofinanciranju raziskovalnih projektov, poda usmeritve za pripravo ustrezno utemeljene ocene sofinancerja z vsebinsko obrazložitvijo učinkov rezultatov projekta, ki naj se nanaša na obrazložitev učinkov za obdobje poročanja in ne na načrtovane učinke, ki naj bi jih izvajalci projekta dosegli ob njegovem zaključku, izvajalcem pa določi, da takšen način podajanja ocene zahtevajo od sofinancerjev;
- članom znanstvenoraziskovalnih svetov ved predloži vmesna poročila o izvajanju raziskovalnih projektov takoj po določitvi roka za njihovo predložitev s strani izvajalcev projektov in opredeli vsaj priporočene roke za pregled ter podajo ocen na vmesna poročila;
- znanstvenemu svetu agencije predlaga, da člane občasnega strokovnega telesa za projekte imenuje ob objavi javnega razpisa za projekte;
- določi rok za predložitev letnega finančnega poročila za preteklo leto za raziskovalne projekte vsaj konec aprila posameznega leta;
- direktor agencije o dodatnih odstopanjih po Uredbi o normativih in standardih za določanje sredstev za izvajanje raziskovalne dejavnosti, financirane iz Proračuna Republike Slovenije odloči vsaj do konca tekočega leta za finančna poročila raziskovalnih organizacij preteklega leta;
- po pregledu rezultatov projekta Ciljnega raziskovalnega programa "CRP 2016" v letu 2016 o učinkovitosti delovanja in upravljanja raziskovalnega sistema in po preveritvi različnih načinov njihovega merjenja oziroma ocenjevanja v drugih državah Evropske unije ponovno preveri ustreznost spremljanja, merjenja in ocenjevanja učinkov raziskovalnih programov in projektov ter ga po potrebi spremeni oziroma dopolni, nato pa na tak način tudi analizira učinke raziskovalnih programov in projektov, ki jih sofinancira.

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena ZRacS-1 ni dopustno izpodbijati pred sodišči in drugimi državnimi organi.

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Priloge: 4

Poslano:

1. Javni agenciji za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije, priporočeno s povratnico;
2. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
3. arhivu.

6. PRILOGE

Priloga 1: Ključni finančni in drugi podatki agencije v letih 2016 in 2017 in prvem polletju leta 2018 ter finančni podatki v povezavi z raziskovalnimi programi in projekti

Ekonomska kategorija	2016	2017	1-6/2018
Podatki iz bilance stanja			
Bilančna vsota	13.900.159	14.237.647	16.051.199
Presežek prihodkov nad odhodki	18.900	21.897	/
Podatki iz izkaza prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov			
Celotni prihodki	2.989.889	3.415.872	1.843.333
Celotni odhodki	3.010.989	3.393.975	1.796.378
Presežek prihodkov	0	21.897	/
Presežek odhodkov	21.100		/
Drugi finančni podatki			
Celotna poraba sredstev za izvajanje nalog agencije	144.593.031	148.222.360	68.687.467
Poraba sredstev za raziskovalne programe	57.680.052	57.893.801	30.330.070
Poraba sredstev za raziskovalne projekte	26.318.439	23.837.050	11.589.386

Vir: podatki agencije.

Priloga 2: Javni pozivi in javni razpisi za financiranje raziskovalnih programov

Javni pozivi in razpisi, na podlagi katerih je agencija financirala raziskovalne programe v obdobju od 1. 1. 2017 do 30. 6. 2018:

- Javni poziv za predložitev raziskovalnih programov za naslednje obdobje financiranja in poročil o rezultatih raziskovalnih programov za obdobje 2009–2012, Uradni list RS, št. 47/12, s pričetkom financiranja v letu 2013 (javni poziv za programe 2013);
- Javni razpis za podelitev koncesije za izvajanje javne službe na področju raziskovalne dejavnosti v obliki raziskovalnih programov, Uradni list RS, št. 47/12, s pričetkom financiranja v letu 2013 (javni razpis za programe 2013);
- Javni poziv za predložitev raziskovalnih programov za naslednje obdobje financiranja in poročil o rezultatih raziskovalnih programov za obdobje 2009–2013, Uradni list RS, št. 47/13, s pričetkom financiranja v letu 2014 (javni poziv za programe 2014);
- Javni razpis za podelitev koncesije za izvajanje javne službe na področju raziskovalne dejavnosti v obliki raziskovalnih programov, Uradni list RS, št. 47/13, s pričetkom financiranja v letu 2014 (javni razpis za programe 2014);
- Javni poziv za predložitev raziskovalnih programov za naslednje obdobje financiranja in poročil o rezultatih raziskovalnih programov za obdobje 2009–2014, Uradni list RS, št. 21/14 (33/14-popr.), s pričetkom financiranja v letu 2015 (javni poziv za programe 2015);
- Javni razpis za podelitev koncesije za izvajanje javne službe na področju raziskovalne dejavnosti v obliki raziskovalnih programov, Uradni list RS, št. 21/14 (33/14-popr.), s pričetkom financiranja v letu 2015 (javni razpis za programe 2015);
- Javni poziv za oddajo prijav za financiranje raziskovalnih programov za naslednje obdobje financiranja in poročil o rezultatih raziskovalnih programov za preteklo obdobje financiranja, objava na spletni strani agencije 8. 5. 2015, s pričetkom financiranja v letu 2016 (javni poziv za programe 2016);
- Javni razpis za podelitev koncesije za izvajanje javne službe na področju raziskovalne dejavnosti v obliki raziskovalnega programa, Uradni list RS, št. 32/15, s pričetkom financiranja v letu 2016 (javni razpis za programe 2016);
- Javni poziv za oddajo prijav za financiranje raziskovalnih programov za naslednje obdobje financiranja in poročil o rezultatih raziskovalnih programov za preteklo obdobje financiranja, objava na spletni strani agencije 1. 4. 2016, s pričetkom financiranja v letu 2017 (javni poziv za programe 2017);
- Javni razpis za podelitev koncesije za izvajanje javne službe na področju raziskovalne dejavnosti v obliki raziskovalnih programov, Uradni list RS, št. 24/16, s pričetkom financiranja v letu 2017 (javni razpis za programe 2017);
- Javni poziv za oddajo prijav za financiranje raziskovalnih programov, objava na spletni strani agencije 10. 2. 2017, s pričetkom financiranja v letu 2018 (javni poziv za programe 2018);
- Javni razpis za podelitev koncesije za izvajanje javne službe na področju raziskovalne dejavnosti v obliki raziskovalnih programov, Uradni list RS, št. 6/17, s pričetkom financiranja v letu 2018 (javni razpis za programe 2018).

Priloga 3: Kazalniki, ki se uporabljajo za ocenjevanje po posameznih kriterijih za raziskovalne programe

Za ocenjevanje programskih skupin po kriteriju znanstvene odličnosti raziskovalcev se uporabljajo naslednji kazalniki:

- izjemni dosežki,
- statusna in mednarodna odličnost ter
- sodelovanje pri mednarodnih projektih ali delih mednarodnih projektov.

Za ocenjevanje programskih skupin po kriteriju relevantnost dosežkov raziskovalcev se uporabljajo naslednji kazalniki:

- izkazani relevantni dosežki na področju gospodarstva, družbenih ali kulturnih dejavnosti,
- pretok mladih doktorjev znanosti ter
- razširjanje rezultatov raziskav in varovanje intelektualne lastnine.

Za ocenjevanje programskih skupin po kriteriju sposobnost delovanja in vitalnosti skupine raziskovalcev se uporabljajo naslednji kazalniki:

- struktura skupine raziskovalcev (vodja, izkušeni in mlajši raziskovalci),
- razpoložljivost opreme ter
- vpetost v projekte.

Za ocenjevanje kakovosti prijav po kriteriju znanstvene, tehnološke oziroma inovacijske odličnosti se uporabljajo naslednji kazalniki:

- ustreznost naslavljanja pomembnih raziskovalnih izzivov,
- jasnost koncepta, vključno z interdisciplinarnim vidikom, in ustreznost ciljev ter
- izvirnost zamisli.

Za ocenjevanje po kriteriju potencialnega vpliva zaradi razvoja, razširjanja in uporabe pričakovanih rezultatov raziskav se uporabljata naslednja kazalnika:

- potencialni vpliv na razvoj na področju gospodarstva, družbenih in kulturnih dejavnosti ter
- pomen in razvoj znanosti oziroma stroke.

Priloga 4: Kazalniki, ki se uporabljajo za ocenjevanje po posameznih kriterijih za temeljne in aplikativne raziskovalne projekte

Za ocenjevanje vodje projekta in projektne skupine za temeljne raziskovalne projekte se po kriteriju znanstvene odličnosti raziskovalcev uporabljajo naslednji kazalniki:

- izjemni dosežki,
- izkazana sposobnost samostojnega in ustvarjalnega razmišljanja ter
- sposobnost priprave predloga raziskave in vodenja raziskav.

Za ocenjevanje po kriteriju znanstvene, tehnološke oziroma inovacijske odličnosti temeljnega projekta se uporabljajo naslednji kazalniki:

- ustreznost naslavljanja pomembnih raziskovalnih izzivov,
- ambicioznost in izjemnost ciljev (na primer nove metode in pristopi k razvoju področij),
- jasnost koncepta, vključno z interdisciplinarnim vidikom, in ustreznost ciljev,
- izvirnost zamisli ter
- primernost predlagane metodologije raziskave za doseganje ciljev.

Za ocenjevanje po kriteriju kakovosti in učinkovitosti izvedbe in upravljanja temeljnega projekta se uporabljata kazalnika:

- primernost in učinkovitost delovnega načrta, vključno z ustreznostjo dodeljevanja nalog in razporeditvijo sredstev ter
- izvedljivost znanstvenega pristopa.

Za ocenjevanje vodje projekta in projektne skupine za aplikativne raziskovalne projekte se po kriteriju znanstvene odličnosti raziskovalcev uporabljajo naslednji kazalniki:

- izjemni dosežki,
- izkazana sposobnost samostojnega in ustvarjalnega razmišljanja ter
- sposobnost priprave predloga raziskav in vodenja raziskav.

Za ocenjevanje po kriteriju znanstvene, tehnološke oziroma inovacijske odličnosti aplikativnega projekta se uporabljajo naslednji kazalniki:

- jasnost koncepta, vključno z interdisciplinarnim vidikom, in ustreznost ciljev,
- primernost predlagane metodologije raziskave za doseganje ciljev ter
- ambicioznost, inovacijski potencial in izjemnost projekta (na primer preseganje obstoječih znanj, novi koncepti in pristopi).

Za ocenjevanje po kriteriju potencialnih vplivov zaradi razvoja, razširjanja in uporabe pričakovanih rezultatov raziskav aplikativnega projekta se uporabljajo naslednji kazalniki:

- krepitev konkurenčnosti in rasti podjetij z razvijanjem inovacij, ki sledijo potrebam evropskih in svetovnih trgov,
- vsi drugi okoljski in družbeno pomembni vplivi, vključno z vplivi na kulturni razvoj (ki niso vključeni v preostale kazalnike),

- učinkovitost predlaganih ukrepov za izkoriščanje in razširjanje rezultatov projekta (vključno z upravljanjem pravic intelektualne lastnine), javno predstavlanje (popularizacija) projekta in obvladovanje raziskovalnih podatkov,
- pričakovani učinki projekta ter
- krepitev inovativnosti in vključevanje novih znanj.

Za ocenjevanje po kriteriju kakovosti in učinkovitosti izvedbe in upravljanja aplikativnega projekta se uporabljajo naslednji kazalniki:

- primernost in učinkovitost delovnega načrta, vključno z ustreznostjo dodeljevanja nalog in razporeditvijo sredstev,
- ustreznost projektnih partnerjev in projektne skupine ter
- ustreznost upravljanja ob upoštevanju tveganj oziroma preseganju obstoječih znanj.

*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