

RAČUNSKO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE



Revizijsko poročilo

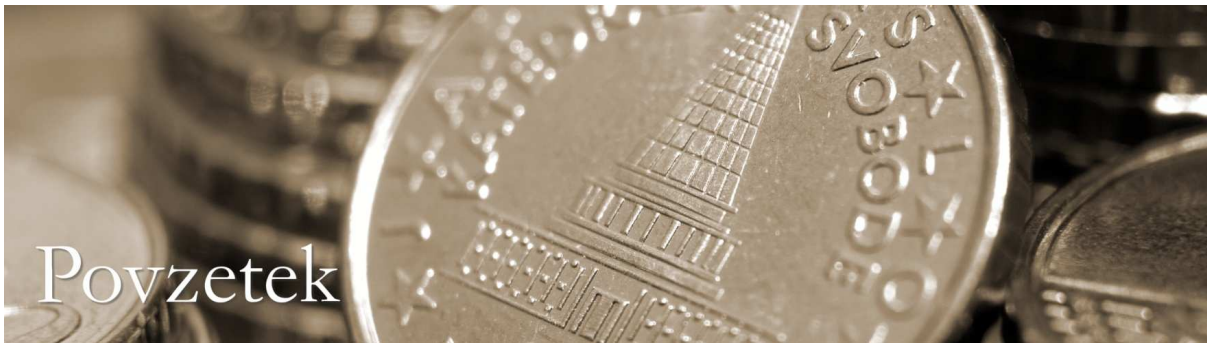
Lizbonska strategija
na področju raziskav in razvoja

Poslanstvo

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

Revizijsko poročilo

Lizbonska strategija
na področju raziskav in razvoja



Program reform za uresničevanje Lizbonske strategije je načrt ukrepov, ki ga v skladu z dogovorom na ravni Evropske unije pripravi vsaka država članica, in o njegovem izvajanju letno poroča Evropski komisiji. Namen programa reform in poročil o njegovem uresničevanju pa ne gre razumeti le kot poročanje Evropski komisiji, temveč računsko sodišče ocenjuje, da bi države članice s temi dokumenti morale domači javnosti predstaviti, kaj nameravajo storiti na področjih, ki so prepoznana kot pomembna na ravni Evropske unije, in kako uspešne so bile pri tem.

Računsko sodišče je revidiralo ustreznost vzpostavitve pogojev za doseganje rezultatov in ciljev programov reform Lizbonske strategije na področju raziskav in razvoja v Republiki Sloveniji v obdobju od 20. 10. 2005 do 20. 10. 2008. Računsko sodišče je preverilo, ali je bil za zagotavljanje uspešnosti nacionalnih programov reform oziroma Lizbonske strategije na področju raziskav in razvoja uveden ustrezen sistem implementacije in spremljanja. Sistem bi moral zagotavljati pregled izvedbe in učinkov ukrepov in na podlagi tega načrtovanje novih ukrepov. Revizijo smo izvedli v sodelovanju z Računskim sodiščem Nizozemske, ki je izvajalo istovrstno revizijo na Nizozemskem.

Revidiranci so bile institucije, ki so vključene v načrtovanje, izvajanje, koordinacijo in spremljanje uresničevanja Lizbonske strategije v Republiki Sloveniji na področju raziskav in razvoja. Za koordinacijo in spremljanje uresničevanja Lizbonske strategije je bila od 5. 4. 2007 odgovorna Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj, ki se je po obdobju, na katerega se nanaša revizija, preoblikovala v Službo Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve. Za izvajanje oziroma implementacijo ukrepov so odgovorna pristojna ministrstva Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo ter Ministrstvo za gospodarstvo.

Republika Slovenija je v letu 2005 določila nacionalnega koordinatorja za izvajanje Lizbonske strategije in pripravila prvi nacionalni program reform za uresničevanje Lizbonske strategije. Državni zbor Republike Slovenije je konec leta 2005 sprejel Resolucijo o nacionalnem raziskovalnem in razvojnem programu, ki je dokument dolgoročnega razvojnega načrtovanja na področju, ki je v pristojnosti Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo. Republika Slovenija je o izvajanju Programa reform 2005 pripravila tri poročila, in sicer v letih 2006, 2007 in 2008, v letu 2008 pa je pripravila novi nacionalni program reform za obdobje od leta 2008 do 2010.

Pomembnejše ugotovitve revizije:

- Program reform je po vsebini dokument dolgoročnega razvojnega načrtovanja, vendar njegovo mesto med različnimi vrstami dokumentov dolgoročnega razvojnega načrtovanja ni izrecno opredeljeno. Vloga, ki jo ima program reform za Republiko Slovenijo, ni jasna, ker ni razvidno, ali vključuje le ukrepe, ki so že vključeni v druge nacionalne dokumente dolgoročnega razvojnega načrtovanja, ali pa

vključuje tudi dodatne ukrepe za uresničevanje Lizbonske strategije. Posledica nejasne vloge je nižja dodana vrednost takšnega programa.

- Izhodišče za spremljanje izvajanja ukrepov Lizbonske strategije na področju raziskav in razvoja je bilo postavljeno z Resolucijo o nacionalnem raziskovalnem in razvojnem programu za obdobje od leta 2006 do leta 2010, vendar Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo ni celostno spremljalo uresničevanja načrtovanih ukrepov. Spremljanje uresničevanja ukrepov ni bilo sistemsko in ni bilo usmerjeno v prikaz neposrednih učinkov ukrepov. Posledica tega je bila, da ni omogočeno boljše načrtovanje novih ukrepov na podlagi celostnega pregleda uspešnosti starih ukrepov.
- Med sklopi ciljev in ukrepov na področju raziskav in razvoja, ki so navedeni v novem programu reform za obdobje od leta 2008 do 2010, ni jasne hierarhije. Cilji in ukrepi niso jasno strukturirani in niso indikativno povezani s podrobnimi ukrepi, zato bo uresničevanje ciljev in ukrepov težko spremljati. Služba vlade za razvoj in evropske zadeve ter Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo pri cilju »doseči obseg vlaganj v raziskave in razvoj v višini treh odstotkov bruto družbenega proizvoda do leta 2013« nimata analize, ki bi utemeljevala ustreznost in realnost cilja.

Na podlagi ugotovitev, predstavljenih v revizijskem poročilu, je računsko sodišče podalo mnenje, da *niso bili vzpostavljeni ustrežni pogoji za doseganje pričakovanih rezultatov in ciljev programov reform Lizbonske strategije na področju raziskav in razvoja*.

Računsko sodišče je Ministrstvu za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo naložilo *popravljalni ukrep*: 90 dni po prejemu revizijskega poročila mora računskemu sodišču predložiti odzivno poročilo, v katerem bo predstavilo izvedene ukrepe, ki bodo zagotovili strukturirano in celostno spremljanje uresničevanja programov in ocenjevanja učinkov programov na področju raziskav in razvoja.

Računsko sodišče je Službi Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve ter Ministrstvu za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo podalo *priporočila* za izboljšanje poslovanja in pri tem posebej poudarja priporočilo, da je treba zagotoviti jasno umestitev programa reform med dokumente dolgoročnega razvojnega načrtovanja.

KAZALO

1. PREDSTAVITEV REVIZIJE	8
1.1 PRAVNE PODLAGE ZA IZVEDBO REVIZIJE	8
1.2 UTEMELJITEV IN CILJ REVIZIJE	8
1.3 PREDSTAVITEV REVIDIRANCEV	8
1.3.1 Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve	10
1.3.2 Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo.....	11
1.3.3 Ministrstvo za gospodarstvo	11
1.4 OPIS PODROČJA REVIZIJE.....	12
1.4.1 Lizbonska strategija	12
1.4.1.1 Lizbonska strategija na ravni Evropske unije.....	12
1.4.1.2 Lizbonska strategija na nacionalni ravni	14
1.4.2 Področje raziskav in razvoja	15
1.4.3 Raziskave in razvoj v programih reform za uresničevanje Lizbonske strategije	16
1.5 KAJ SMO PREVERJALI.....	17
2. UGOTOVITVE	19
2.1 KAKO SO OPREDELJENI VLOGA, ORGANIZACIJA IN NAČIN SPREMLJANJA PROGRAMOV REFORM.....	19
2.1.1 Vloga programov reform pri dolgoročnem razvojnem načrtovanju.....	19
2.1.2 Opredelitev odgovornosti	22
2.1.3 Opredelitev vsebine spremljanja	24
2.2 ALI JE BILO SPREMLJANJE IN POROČANJE V PRETEKLEM OBDOBJU USTREZNO.....	26
2.2.1 Poročanje o uresničevanju Programa reform 2005.....	26
2.2.2 Drugi dokumenti razvojnega načrtovanja.....	27
2.2.3 Podrobnejše spremljanje ukrepov na področju raziskav in razvoja	29
2.2.4 Vrednotenja	34
2.3 ALI JE NAČRTOVANJE ZA NOVO OBDOBJE USTREZNO	35

2.3.1	Cilji in ukrepi Programa reform 2008.....	35
2.3.2	Obseg vlaganj v raziskave in razvoj.....	40
3.	MNENJE	46
4.	ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	48
5.	PRIPOROČILA	50
6.	PRILOGE	52

1. PREDSTAVITEV REVIZIJE

1.1 Pravne podlage za izvedbo revizije

Revizijo o načrtovanju in spremljanju izvajanja Lizbonske strategije na področju raziskav in razvoja smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Revizija je bila opravljena v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, kot jih določa Napotilo za izvajanje revizij³. Sklep o izvedbi revizije je bil izdan 13. 10. 2008⁴.

1.2 Utemeljitev in cilj revizije

Evropski svet je na zasedanju 23. in 24. 3. 2000 oblikoval, kasneje pa tudi dopolnil in prenovil strategijo za modernizacijo Evrope – *Lizbonsko strategijo*. Republika Slovenija na posameznih področjih Lizbonske strategije, merjeno s strukturnimi kazalniki⁵, zaostaja za povprečjem Evropske unije, na drugih pa ga presega. Strukturni kazalniki ne izražajo v celoti učinkov v zadnjih letih izvedenih ukrepov Lizbonske strategije, zato je treba preveriti, ali je bil za zagotavljanje uspešnosti *nacionalnih programov reform* za uresničevanje Lizbonske strategije uveden ustrezen sistem spremljanja. Sistem bi moral zagotavljati pregled izvedbe in učinkov ukrepov in na podlagi tega odločanje oziroma načrtovanje novih ukrepov.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o ustreznosti vzpostavitve pogojev za doseganje rezultatov in ciljev programov reform Lizbonske strategije na področju raziskav in razvoja v Republiki Sloveniji v obdobju od 20. 10. 2005 do 20. 10. 2008. Revizija je bila osredotočena na področje *raziskav in razvoja*, ker ocenjujemo, da je razvitost in učinkovitost raziskav in razvoja pomemben vzvod, ki lahko Republiki Sloveniji v daljšem časovnem obdobju zagotovi rast in kvalitetna delovna mesta. Revizijo smo izvedli v sodelovanju z Računskim sodiščem Nizozemske, ki je izvajalo istovrstno revizijo na Nizozemskem.

1.3 Predstavitev revidirancev

Revidiranci so institucije, ki so vključene v načrtovanje, izvajanje, koordinacijo in spremljanje uresničevanja Lizbonske strategije v Republiki Sloveniji na področju raziskav in razvoja.

¹ Uradni list RS, št. 11/01.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Uradni list RS, št. 41/01.

⁴ Sklep št. 1220-5/2008-3.

⁵ Strukturni kazalniki so prikazani v tabeli 1 tega poročila.

Za koordinacijo in spremljanje uresničevanja Lizbonske strategije je od 5. 4. 2007 odgovorna Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj⁶ (v nadaljevanju: Služba vlade), ki se je po obdobju, na katerega se nanaša revizija, preoblikovala v Službo Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve (v nadaljevanju: Služba vlade). Pred 5. 4. 2007 je bil za navedene aktivnosti odgovoren Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj⁷ (v nadaljevanju: UMAR). Ker smo revizijo usmerili v obravnavo trenutnega spremljanja in načrtovanja programov reform, UMAR nismo vključili med revidirance.

Za izvajanje oziroma implementacijo ukrepov so odgovorna pristojna ministrstva in druge službe. Med revidirance smo vključili Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo ter Ministrstvo za gospodarstvo. Zaradi razmeroma majhnih sredstev Ministrstva za obrambo in Slovenske akademije znanosti in umetnosti, teh nismo vključili med revidirance.

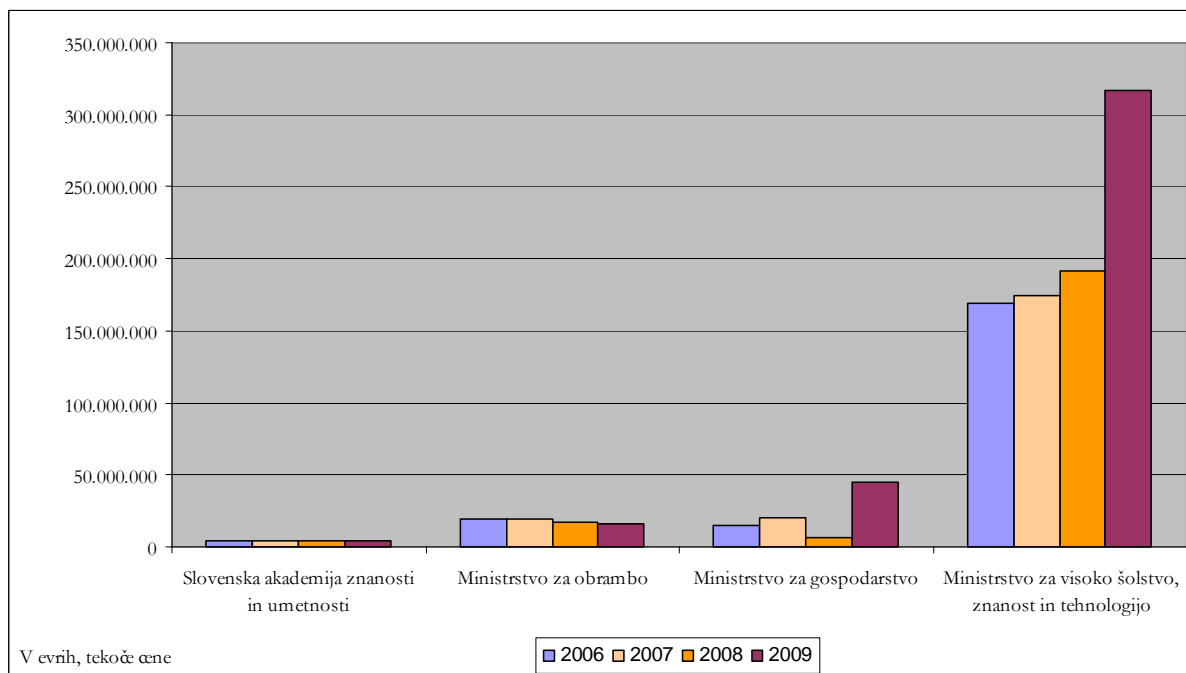
Na sliki 1 so prikazana sredstva po proračunskih uporabnikih, namenjena *raziskavam in tehnološkemu razvoju*⁸. Realizirani odhodki za področje raziskav in tehnološkega razvoja so v letu 2008 predstavljali 2,6 odstotka odhodkov državnega proračuna.

⁶ S sklepom o spremembi Sklepa o ustanovitvi in delovnem področju Službe Vlade Republike Slovenije za usklajevanje in spremljanje izvajanja strategije razvoja Slovenije, Uradni list RS, št. 11/06.

⁷ Vlada Republike Slovenije je na 41. redni seji dne 22. 9. 2005 imenovala dr. Janeza Šušteršiča za nacionalnega koordinatorja za izvajanje Lizbonske strategije, št. sklepa: 30300-4/2005/2 z dne 22. 9. 2005.

⁸ Programsko področje *raziskave in tehnološki razvoj* v proračunu Republike Slovenije ni enako mednarodni opredelitvi področja *raziskav in razvoja*, ki je navedena v priročniku Frascati (Frascati manual: Proposed Standard practice for Surveys on Research and Experimental Development; OECD, 2002). Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo je navedlo, da področje proračunske porabe Znanost in tehnološki razvoj zajema širše področje od področja raziskav in razvoja po frascatski klasifikaciji.

Slika 1: Sredstva za raziskave in tehnološki razvoj po proračunskih uporabnikih v obdobju od leta 2006 do leta 2009



Viri: zaključna računa proračuna Republike Slovenije za leti 2006 in 2007, predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2008 in prvi rebalans proračuna Republike Slovenije za leto 2009.

1.3.1 Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve

Služba vlade je bila ustanovljena 17. 11. 2005 kot Služba Vlade Republike Slovenije za usklajevanje in spremljanje izvajanja strategije razvoja Slovenije⁹ in kasneje preimenovana v Službo Vlade Republike Slovenije za razvoj¹⁰. Po obdobju, na katerega se nanaša revizija, se je preoblikovala v Službo Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve¹¹. Služba vlade je odgovorna za usklajevanje priprave programov za uresničevanje ciljev Lizbonske strategije v Republiki Sloveniji in z institucijami Evropske unije ter tudi za naslednje naloge:

- usmerjanje in usklajevanje priprave razvojnih dokumentov Republike Slovenije, spremljanje izvajanja razvojnih politik in politike konkurenčnosti ter usklajenost njihovega izvajanja in metodološke povezave razvojnih politik k ciljem in rezultatom usmerjenemu proračunu;
- usklajevanje in spremljanje izvajanja strategije razvoja Slovenije ter gospodarskih in socialnih reform;
- spremljanje in usklajevanje izvajanja Resolucije o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007–2023;

⁹ S sklepom o ustanovitvi in delovnem področju Službe Vlade Republike Slovenije za usklajevanje in spremljanje izvajanja strategije razvoja Slovenije, Uradni list RS, št. 106/05.

¹⁰ S sklepom o spremembi Sklepa o ustanovitvi in delovnem področju Službe Vlade Republike Slovenije za usklajevanje in spremljanje izvajanja strategije razvoja Slovenije, Uradni list RS, št. 11/06.

¹¹ Odlok o ustanovitvi in delovnih področjih Službe Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve, Uradni list RS, št. 119/08.

- zagotavljanje medresorske usklajenosti strateških dokumentov, na podlagi katerih lahko Republika Slovenija prejema sredstva iz proračuna Evropske unije in vodi dialog z Evropsko unijo;
- v sodelovanju s pristojnimi ministrstvi in vladnimi službami usklajuje delovanje Republike Slovenije in njenih predstavnikov pri delu organov in teles Evropske unije, razen na področju zunanjepolitičnega in obrambnega delovanja Evropske unije;
- sodelovanje pri izvajanju mednarodnega razvojnega sodelovanja.

V obdobju, na katerega se nanaša revizija in v katerem je bila Služba vlade odgovorna za koordiniranje in spremljanje nacionalnih aktivnosti Lizbonske strategije, ter med izvajanjem revizije, sta odgovorni osebi:

- dr. Žiga Turk, minister brez resorja, odgovoren za usklajevanje in spremljanje izvajanja strategije razvoja Slovenije ter gospodarskih in socialnih reform od 5. 4. 2007 do 21. 11. 2008;
- mag. Mitja Gaspari, minister brez resorja, odgovoren za razvoj in evropske zadeve od 21. 11. 2008.

1.3.2 Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo

Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo po 39.a členu Zakona o državni upravi¹² (v nadaljevanju: ZDU-1) opravlja naloge na področjih visokega šolstva, znanosti, raziskovanja, tehnologije, meroslovja in pospeševanja informacijske družbe na področjih, ki ne sodijo v delovna področja drugih ministrstev, in usklajevanja dela na področju informacijske družbe. S področjem raziskav in razvoja se ukvarjata predvsem Direktorat za znanost (oziroma Direktorat za znanost in visoko šolstvo v obdobju, na katerega se nanaša revizija) in Direktorat za tehnologijo.

V obdobju, na katerega se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije, so odgovorne osebe:

- dr. Jure Zupan, minister od 3. 12. 2004 do 30. 9. 2007;
- Mojca Kucler Dolinar, ministrica od 1. 10. 2007 do 21. 11. 2008;
- Gregor Golobič, minister od 21. 11. 2008.

1.3.3 Ministrstvo za gospodarstvo

Ministrstvo za gospodarstvo po 30. členu ZDU-1 opravlja naloge na področjih ekonomskega sistema in razvoja, notranjega trga, tehnične zakonodaje in meril, varstva potrošnikov, varstva konkurence, ekonomskih odnosov s tujino, razvoja podjetniškega sektorja in konkurenčnosti, intelektualne lastnine, drobnega gospodarstva in turizma, energetike in rudarstva, elektronskih komunikacij, pošte in industrijskih projektov. S področjem raziskav in razvoja se ukvarja predvsem Direktorat za podjetništvo in konkurenčnost.

V obdobju, na katerega se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije, sta odgovorni osebi:

- mag. Andrej Vizjak, minister od 3. 12. 2004 do 21. 11. 2008;
- dr. Matej Lahovnik, minister od 21. 11. 2008.

¹² Uradni list RS, št. 52/02, 56/03, 61/04, 123/04, 93/05.

1.4 Opis področja revizije

1.4.1 Lizbonska strategija

1.4.1.1 Lizbonska strategija na ravni Evropske unije

Zaradi konkurenčne prednosti Združenih držav Amerike pred Evropo in hitreje razvijajočih azijskih držav je Evropski svet leta 2000 v Lizboni sprejel nov strateški cilj Evropske unije. V okviru Lizbonske strategije naj bi Evropska unija do leta 2010 postala najbolj konkurenčno, dinamično ter na znanju temelječe gospodarstvo na svetu. Lizbonska strategija je bila na naslednjih srečanjih Evropskega sveta dopolnjena ter v letu 2005 zaradi nedoseganja rezultatov prenovljena. Glavna cilja Lizbonske strategije sta pospeševanje gospodarske rasti in ustvarjanje novih delovnih mest brez negativnega vpliva na okolje ali socialnih neenakosti za prihodnje generacije.

Prednostna področja za uresničitev lizbonskih ciljev na evropski ravni so¹³:

- naložbe v znanje in inovacije,
- izkoriščanje poslovnih zmožnosti, zlasti malih in srednje velikih podjetij,
- naložbe v ljudi in posodabljanje trga dela,
- podnebne spremembe in energetika.

Nekateri merljivi lizbonski cilji, ki jih je potrdil Evropski svet, so:

- povečanje stopnje zaposlenosti na 70 odstotkov do leta 2010, z vmesnim ciljem 67 odstotkov do leta 2005,
- triodstotni delež vlaganj v raziskave in razvoj v razmerju do bruto družbenega proizvoda (v nadaljevanju: BDP) do leta 2010,
- povečanje deleža obnovljivih virov energije na 15 odstotkov in doseganje 8 odstotkov deleža biogoriva do leta 2015,
- zmanjševanje administrativnih bremen za 25 odstotkov na ravni Evropske unije do leta 2012.

Izvedba Lizbonske strategije poteka s prostovoljnim usklajevanjem politik držav članic na področjih dopolnilne pristojnosti, to je področjih, na katerih Evropska unija nima izključne pristojnosti in je njeno delovanje omejeno na podporo, spodbujanje in usklajevanje držav članic.

Za uresničevanje prenovljene Lizbonske strategije sta bili oblikovani dve triletni obdobji, in sicer obdobje od leta 2005 do 2008 in obdobje od leta 2008 do 2010. Države članice za navedeni obdobji pripravijo triletno programe reform za uresničevanje lizbonskih ciljev in imenujejo nacionalnega koordinatorja za spremljanje izvajanja strategije ter vsako leto pripravijo poročilo. Evropska komisija usmerja države članice z izdajo

¹³ Prednostna področja so bila opredeljena v letu 2006 in ponovno potrjena na spomladanskem zasedanju Evropskega sveta v letu 2008 (Sklepi predsedstva. Zasedanje Evropskega sveta v Bruslju 13. in 14. 3. 2008, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/sl/ec/99432.pdf).

integriranih smernic, v katerih so opredeljene vsebine, h katerim naj bi države članice usmerile svoje ukrepe. Integrirane smernice so bile izdane za obdobje od leta 2005 do 2008¹⁴ in za obdobje od leta 2008 do 2010¹⁵.

Evropska komisija vsako leto predstavi poročilo, v katerem oceni nacionalne programe reform, poda priporočila in predlaga morebitne spremembe v prednostnih področjih in ciljeh. Na podlagi tega poročila Evropski svet potrjuje prednostna področja in sprejema nadaljnje usmeritve v zvezi z Lizbonsko strategijo.

Doseganje lizbonskih ciljev se spremlja tudi s strukturnimi kazalniki, najpomembnejši so prikazani v tabeli 1.

Tabela 1: Najpomembnejši strukturni kazalniki

Kazalnik	Povprečje EU-27	Povprečje EU-15	Republika Slovenija
1 Stopnja zaposlenosti, 2007, v odstotkih	65,40	66,90	67,80
2 Stopnja izobrazbe mladine, 2007, v odstotkih	78,10	75,20	91,50
3 Stopnja dolgotrajne brezposelnosti, 2007, v odstotkih	3,10	2,80	2,20
4 Poslovne naložbe, 2007, v odstotkih	18,30	18,30	23,90
5 Stopnja tveganja revščine po socialnih transferih, 2006, v odstotkih	16,00	16,00	12,00
6 Stopnja zaposlenosti starejših oseb, 2007, v odstotkih	44,70	46,60	33,50
7 Bruto domači izdatki za raziskave in razvoj, 2006, v odstotkih	1,84*	1,91*	1,56
8 Relativna raven cen, 2007, indeks	100	105	77
9 BDP na prebivalca v standardih kupne moči, 2007, indeks	100	112	91
10 Produktivnost dela, 2007, indeks	100	110	86
11 Energetska intenzivnost gospodarstva, 2006, indeks	202	180	299
12 Emisije toplogrednih plinov, 2006, indeks	92	97	102
13 Obseg tovarnega prometa glede na BDP, 2006, indeks	108	103	132
14 Medregionalne variacije v stopnji zaposlenosti	/	/	/

* Ocena Eurostat¹⁶.

Vir: Poročilo o uresničevanju programa reform 2008.

¹⁴ Integrated guidelines for growth and jobs (2005-2008), Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2005.

¹⁵ Integrated guidelines for growth and jobs (2008-2010), Commission of the European Communities, Brussels, 11. 12. 2007.

¹⁶ Eurostat, Statistical Office of the European Commission (v nadaljevanju: Eurostat).

1.4.1.2 Lizbonska strategija na nacionalni ravni

Republika Slovenija je v letu 2005 določila nacionalnega koordinatorja za izvajanje Lizbonske strategije¹⁷ in pripravila prvi nacionalni program reform za uresničevanje Lizbonske strategije¹⁸ (v nadaljevanju: Program reform 2005).

Program reform 2005 je opredeljeval pet prednostnih področij:

- konkurenčno gospodarstvo in hitrejša gospodarska rast,
- učinkovito ustvarjanje, dvosmerni pretok in uporaba znanja za gospodarski razvoj in kakovostna delovna mesta,
- učinkovita in cenejša država,
- sodobna socialna država in večja zaposlenost,
- povezovanje ukrepov za doseganje trajnostnega razvoja.

V prilogi Programa reform 2005 sta bila opredeljena dva merljiva lizbonska cilja:

- skupna stopnja zaposlenosti 70 odstotkov do leta 2010, vmesni cilj 67 odstotkov leta 2008,
- bruto domači izdatki za raziskovalno razvojno dejavnost tri odstotke BDP leta 2010, vmesni cilj 2,5 odstotka BDP leta 2008.

Program reform 2005 ni vseboval ocene finančnih sredstev, potrebnih za njegovo uresničitev. Navedeno je bilo le, da naj bi bili učinki programa na gospodarsko rast pozitivni, vendar jih ob pripravi dokumenta še ni bilo mogoče ovrednotiti.

Republika Slovenija je o izvajanju Programa reform 2005 pripravila tri poročila, in sicer v letih 2006, 2007 in 2008. Po mnenju Evropske komisije¹⁹, glede na poročilo o uresničevanju programa reform za leto 2005²⁰ (v nadaljevanju: Poročilo 2006), je Slovenija dobro napredovala, vendar so obstajale določene pomanjkljivosti, zato je Evropska komisija podala dodatna priporočila. Na podlagi poročila o uresničevanju programa reform za leto 2006²¹ (v nadaljevanju: Poročilo 2007) je Evropska komisija ocenila²², da je Republika Slovenija pri izvajanju programa reform dobro napredovala, vendar po mnenju Evropske komisije še vedno ostaja nekaj ključnih področjih, kjer so potrebne nadaljnje izboljšave. Poročilo za leto 2007 je Evropska komisija obravnavala v okviru obravnave celotnega dokumenta, ki ga je Služba vlade v letu 2008 pripravila in ga sestavljajo:

¹⁷ Vlada RS je na 116. redni seji imenovala dr. Žiga Turka za nacionalnega koordinatorja za izvajanje Lizbonske strategije, št. sklepa: 30300-3/2007/6 z dne 5. 4. 2007.

¹⁸ Program reform za izvajanje Lizbonske strategije v Sloveniji, oktober 2005.

¹⁹ »A year of delivery« – Commission's December 2006 Annual Progress Report. The Commission's Assessments of National Reform Programmes for Growth and Jobs.

²⁰ Program reform za izvajanje Lizbonske strategije v Sloveniji, Poročilo o uresničevanju programa 2006, Ljubljana, oktober 2006.

²¹ Program reform za izvajanje Lizbonske strategije v Sloveniji, Poročilo o uresničevanju programa 2007, Ljubljana, oktober 2007.

²² Keeping up the pace of change – Commission's December 2007 Annual Progress Report. The Commission's Assessments of National Reform Programmes for Growth and Jobs.

- akcijski načrt za izvajanje integriranih priporočil (v nadaljevanju: akcijski načrt),
- poročilo o uresničevanju Programa reform za izvajanje Lizbonske strategije v Sloveniji 2008 (v nadaljevanju: Poročilo 2008) in
- novi nacionalni program reform²³ (v nadaljevanju: Program reform 2008).

Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: Vlada RS) je skupni dokument potrdila oktobra 2008²⁴. Evropska komisija je v okviru ocenitve celotnega dokumenta poudarila posamezna področja in navedla, da Program reform 2008 kot tudi akcijski načrt upoštevata vsebinska priporočila in opozorila²⁵.

1.4.2 Področje raziskav in razvoja

Področje raziskav in razvoja v Republiki Sloveniji opredeljuje Zakon o raziskovalni in razvojni dejavnosti²⁶ (v nadaljevanju: ZRRD), ki med drugim navaja:

- *raziskovalna in razvojna dejavnost* obsegata temeljno in uporabno raziskovanje ter predkonkurenčne raziskave, industrijske raziskave in prenos znanja;
- podlaga za usmerjanje in določanje obsega sredstev državnega proračuna za izvajanje raziskovalne in razvojne dejavnosti je *nacionalni raziskovalni in razvojni program*;
- nacionalni raziskovalni in razvojni program določa izhodišča, cilje, obseg in način financiranja ter kazalce za spremljanje učinkovitosti nacionalne politike za izvajanje in pospeševanje raziskovalne in razvojne dejavnosti.

Državni zbor Republike Slovenije je 16. 12. 2005 sprejel Nacionalni raziskovalni in razvojni program²⁷ (v nadaljevanju: NRRP), ki je ključni dokument Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo na obravnavanem področju. Opravljanje strokovnih, razvojnih in izvršilnih nalog v zvezi z izvajanjem sprejetega NRRP oziroma njegovih posameznih delov kot tudi izvajanje drugih nalog pospeševanja raziskovalne in razvojne dejavnosti ter tehnološkega razvoja je v skladu z ZRRD naloga agencij, in sicer Javne agencije za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije in Javne agencije za tehnološki razvoj Republike Slovenije, nad izvajanjem nalog pa opravlja nadzor Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo.

Podrobnejša programa na področju raziskovalno razvojne dejavnosti v okviru NRRP sta:

- Program za spodbujanje tehnološkega razvoja ter informacijske družbe za obdobje 2007–2012²⁸ in

²³ Program reform za izvajanje Lizbonske strategije v Sloveniji 2008, oktober 2008.

²⁴ Na 182. redni seji Vlade RS dne 9. 10. 2008.

²⁵ Annual country assessments – a detailed overview of progress made with the implementation of the Lisbon Strategy reforms in Member States in 2008, Evropska komisija; http://ec.europa.eu/growthandjobs/european-dimension/200812-annual-progress-report/index_en.htm, 3. 3. 2009.

²⁶ Uradni list RS, št. 22/06-UPB-1.

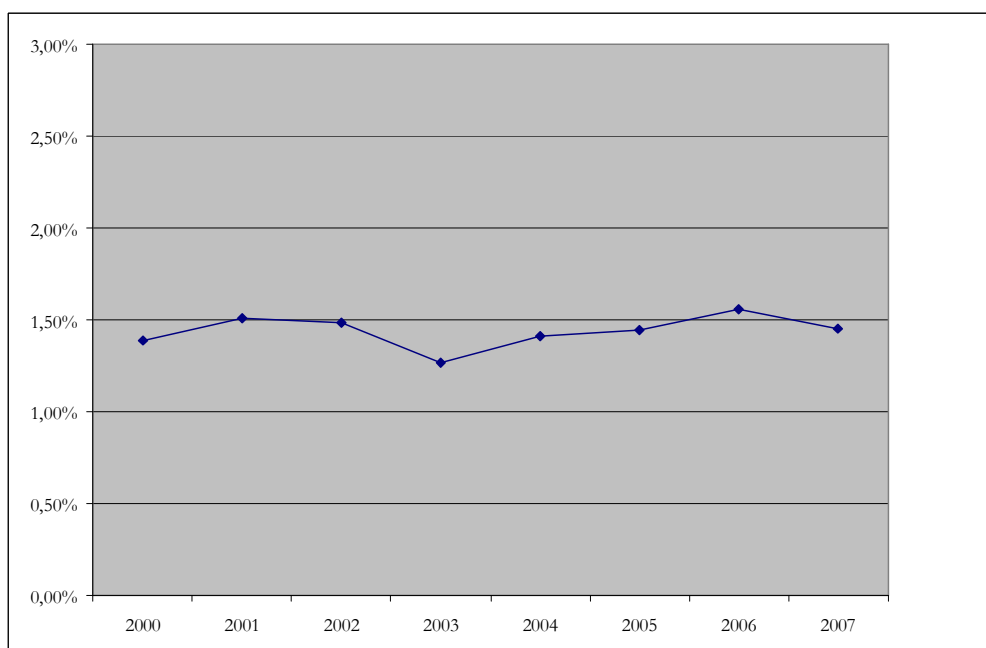
²⁷ Resolucija o nacionalnem raziskovalnem in razvojnem programu za obdobje 2006–2010; Uradni list RS, št. 3/06.

²⁸ http://www.mvzt.gov.si/fileadmin/mvzt.gov.si/pageuploads/doc/dokumenti_tehnologija/Program_tehnoloskega_razvoja_PODPISAN.doc.

- Program ukrepov za spodbujanje podjetništva in konkurenčnosti za obdobje 2007–2013²⁹, ki je program Ministrstva za gospodarstvo in je razdeljen na štiri ukrepe. Najbolj neposredno je v raziskave in razvoj usmerjen ukrep Razvoj in inovacije v gospodarstvu.

Eden od merljivih ciljev NRRP je povečati delež vlaganj v raziskave in razvoj glede na BDP do leta 2010 na tri odstotke, od tega naj bi javni sektor prispeval tretjino, zasebni sektor pa dve tretjini. Na sliki 2 je prikazano gibanje deleža vlaganj v raziskave in razvoj glede na BDP v obdobju od leta 2000 do leta 2007.

Slika 2: Letni izdatki za raziskave in razvoj, izraženi v deležu BDP



Opomba: V pojasnilih Statističnih informacij je navedeno, da so podatki za leti 2003 in 2004 podcenjeni, ker nekatere poročevalske enote niso poročale.

Vir: Statistične informacije, št. 45, oktober 2008, Statistični urad Republike Slovenije (v nadaljevanju: SURS); Raziskovalno-razvojna dejavnost, Slovenija, 2007 – končni podatki, SURS³⁰.

1.4.3 Raziskave in razvoj v programih reform za uresničevanje Lizbonske strategije

Programa reform 2005 nismo ocenjevali, a smo ta program uporabili kot izhodišče za ocenjevanje spremljanja uresničevanja Lizbonske strategije in za primerjavo s Programom reform 2008. Ta ima podobno strukturo, vsebino pa podrobneje obravnavamo v okviru ugotovitev pri točki 2.3.1 Cilji in ukrepi novega Programa reform 2008.

²⁹ Sprejet na seji Vlade RS 6. 7. 2006. Na seji Vlade RS dne 3. 7. 2008 je bil sprejet Dopolnjen Program ukrepov za spodbujanje podjetništva in konkurenčnosti za obdobje 2007–2013. Programa sodita v okvir Nacionalnega raziskovalnega in razvojnega programa 2006– 2010.

³⁰ http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=2179; 26. 2. 2009.

Program reform 2005 je razdeljen na razvojne prioritete. V okviru druge razvojne prioritete *učinkovito ustvarjanje, dvosmerni pretok in uporaba znanja za gospodarski razvoj in delovna mesta* so za področje *raziskave, inovacije in tehnologija* oziroma podpodročje *spodbujanje raziskovalno razvojne dejavnosti in inovacij* opredeljeni naslednji ukrepi v okviru integriranih smernic številka 7 (*Povečanje in izboljšanje naložb v raziskave in razvoj*) in 8 (*Spodbujanje inovativnosti*):

- povečanje javnih sredstev za raziskave in razvoj za približno 0,1 odstotka BDP letno;
- postopno spreminjanje strukture javnih vlaganj v raziskave in razvoj, dodatna sredstva se v razmerju 80 : 20 namenjajo v korist tehnologije in manj v znanost;
- spremembe v davčni in industrijski politiki ter v sistemu financiranja raziskav in razvoja;
- vzpostavitev vzpodbudnega zakonodajnega in finančnega okolja.

V okviru istega podpodročja programa je navedenih še sedem ključnih ciljev in sedem prednostnih ukrepov za uresničevanje zastavljenih ciljev. Služba vlade in Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo sta pojasnila, da so ukrepi programov reform za področje raziskav in razvoja podrobneje opredeljeni v NRRP.

1.5 Kaj smo preverjali

Na sliki 3 prikazujemo revidirance ter ključne dokumente na obravnavanem področju.

Slika 3: Revidiranci in ključni dokumenti na obravnavnem področju

Služba vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve
Program reform 2008, Poročilo o uresničevanju Programa reform za izvajanje
Lizbonske strategije v Sloveniji 2008

Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo
Resolucija o nacionalnem raziskovalnem in razvojnem programu
za obdobje 2006–2010

Ministrstvo za gospodarstvo
Program ukrepov za spodbujanje podjetništva in konkurenčnosti
za obdobje 2007–2013

Viri: dokumenti, navedenih na sliki.

Ključna vprašanja na področju raziskav in razvoja v okviru nacionalnega izvajanja Lizbonske strategije so:

- ali so cilji pravi,
- ali so narejeni premiki v smeri zastavljenih ciljev,
- ali bodo cilji doseženi v načrtovanem roku.

Ob predpostavki, da so cilji pravi, so tveganja naslednja:

- izvajajo se ukrepi, ki glede na vložena sredstva ne prinašajo ustreznih rezultatov oziroma prispevka k ciljem;
- ukrepi so pravi, vendar se izvajajo v premajhnem obsegu za doseg ciljev v načrtovanih rokih;
- načrtovanih ukrepov se ne izvaja oziroma se izvajajo prepočasi.

Odgovore na navedena vprašanja lahko dobimo le z ustreznim sistemom spremljanja in ocenjevanja. Ustrezen informacijski sistem za spremljanje skupaj s presojo učinkov ukrepov na zastavljene cilje tudi omogoča načrtovanje oziroma sprejemanje ustreznih novih aktivnosti.

Da bi preverili ustreznost spremljanja in načrtovanja oziroma odgovorili na vprašanje, *ali so vzpostavljeni pogoji za ugotavljanje rezultatov in doseganje ciljev programov reform za izvajanje Lizbonske strategije na področju raziskav in razvoja*, smo obravnavali:

- jasnost in ustreznost opredelitve vloge programov reform v Republiki Sloveniji, opredelitev odgovornosti za izvajanje in spremljanje programov reform ter opredelitev sistema spremljanja in poročanja;
- ocenili smo spremljanje in poročanje o realizaciji Programa reform 2005 na področju raziskav in razvoja; ključno vprašanje je bilo, ali se je spremljanje izvajalo tako na podlagi statističnih kazalnikov kot tudi na podlagi programskih kazalnikov, ki neposredno merijo rezultate in učinke ukrepov; pri ocenjevanju spremljanja in poročanja smo proučevali tudi podrobnejše programe na področju raziskav in razvoja;
- ocenili smo, ali so cilji in ukrepi v Programu reform 2008 na področju raziskav in razvoja jasno in ustrezno določeni; primerjali smo ukrepe obeh programov reform; preverili smo podlage, ki utemljujejo cilj vlaganj v raziskave in razvoj v višini treh odstotkov BDP.

Pri presojanju smo upoštevali predpise, ki urejajo področje, ter strokovne priročnike na področju gospodarjenja z javnimi sredstvi:

- Zakon o javnih financah³¹ (v nadaljevanju: ZJF);
- Uredbo o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna³², Uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti³³ (v nadaljevanju: uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja);
- Priročnik za revizije smotrnosti Računskega sodišča Nizozemske: Performance Audit³⁴;
- Smernice za pripravo informacij k ciljem usmerjenega poslovanja: Choosing the right FABRIC³⁵.

³¹ Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02.

³² Uradni list RS, št. 45/02.

³³ Uradni list RS, št. 44/07.

³⁴ Netherlands' Court of Audit. (2006). Performance Audit. Haag (Nizozemska).

³⁵ HM Treasury (2001). Choosing the right FABRIC. A framework for Performance information. London (UK): HM Treasury, Cabinet Office, National Audit Office, Audit Commission, Office for National Statistics.

2. UGOTOVITVE

2.1 Kako so opredeljeni vloga, organizacija in način spremljanja programov reform

2.1.1 Vloga programov reform pri dolgoročnem razvojnem načrtovanju

Program reform je načrt ukrepov, ki ga v skladu z dogovorom na ravni Evropske unije pripravi vsaka država članica in o njegovem izvajanju letno poroča Evropski komisiji. Namen programa reform in poročil o njegovem uresničevanju pa ne more biti samo obveščanje Evropske komisije, temveč ocenjujemo, da bi države članice s temi dokumenti morale sporočiti javnosti, kaj nameravajo storiti na področjih, ki so prepoznana kot pomembna na ravni Evropske unije, in kako uspešne so bile pri tem. Da bi ocenili vlogo programov reform smo obravnavali:

- umestitev programov reform v nacionalni sistem dokumentov razvojnega načrtovanja,
- vpliv programa reform na javnofinančne izdatke in prejemke,
- uporabo načela o izogibanju podvajanj vsebin pri dokumentih dolgoročnega načrtovanja.

2.1.1.a Umestitev programa reform v nacionalni sistem dokumentov razvojnega načrtovanja

Umestitev bi morala izhajati iz uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja, ki opredeljuje, da razvojne politike Vlade RS vsebinsko zajemajo in opredeljujejo naslednji dokumenti razvojnega načrtovanja³⁶ (podrobneje dokumente predstavljamo v prilogi 1):

- strateški dokument razvojnega načrtovanja je Strategija razvoja Slovenije,
- izvedbeni dokument razvojnega načrtovanja je Državni razvojni program,
- drugi dokumenti dolgoročnega razvojnega načrtovanja so:
 - resolucija o nacionalnih razvojnih projektih,
 - nacionalni strateški referenčni okvir,
 - področne in sektorske strategije, resolucije in nacionalni programi razvoja, ki jih pripravlja Vlada RS v skladu z nacionalno zakonodajo in sprejetim programom dela, ter
 - razvojni dokumenti, ki jih Vlada RS pripravlja ali sodeluje pri njihovi pripravi v skladu s pravnim redom Evropske unije ali v skladu s pravili mednarodnih organizacij.

Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja določa, da se dokumenti, ki jih Vlada RS pripravlja ali sodeluje pri njihovi pripravi v skladu s pravnim redom Evropske unije ali v skladu s pravili mednarodnih

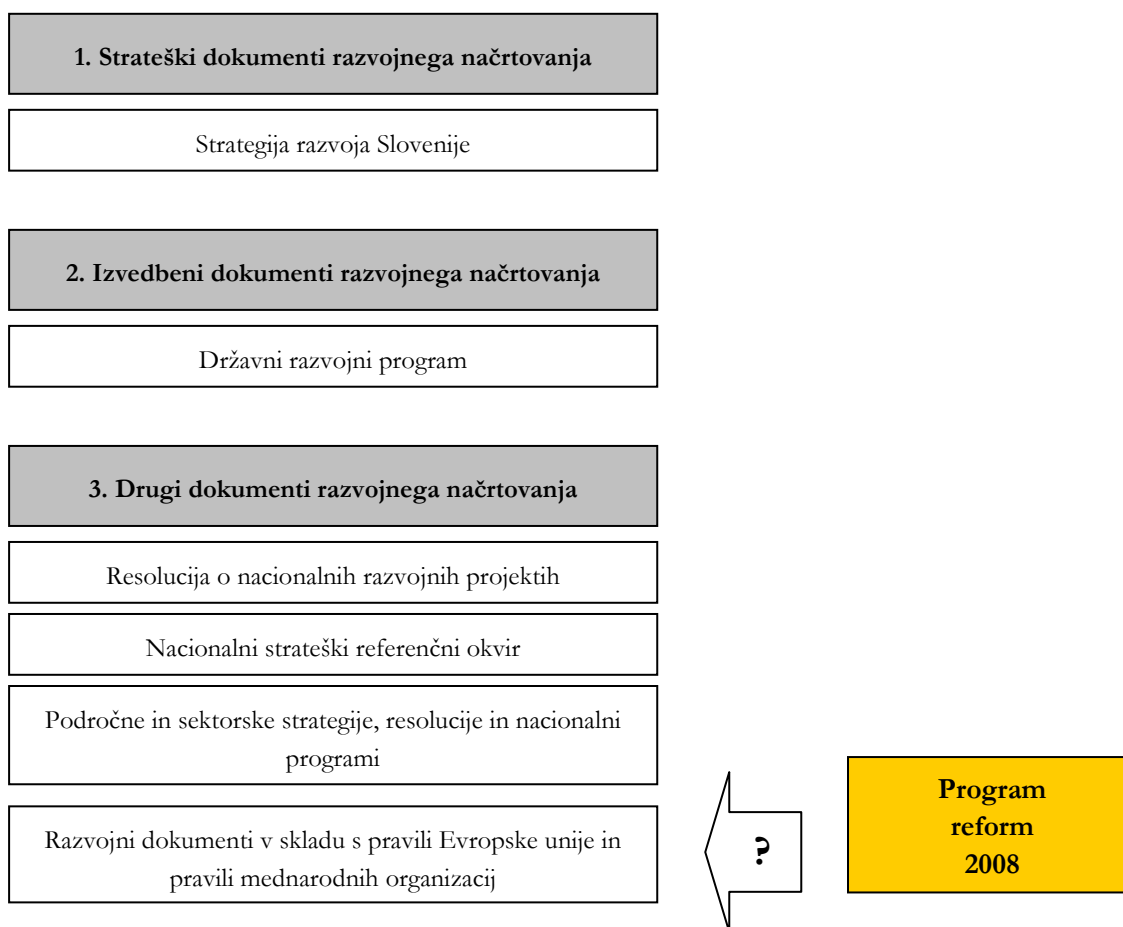
³⁶ 4. člen uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja.

organizacij, pripravljajo po postopkih, z vsebino in roki veljavnosti, kot jih določajo pravni red Evropske unije ali pravila mednarodnih organizacij.

Služba vlade je navedla, da formalnih navodil Evropske komisije glede oblike dokumentov programov reform in poročil o uresničevanju programov reform ni, usmeritve za vsebino pa so podane v integriranih smernicah.

Na sliki 4 prikazujemo različne ravni dokumentov dolgoročnega razvojnega načrtovanja.

Slika 4: Dokumenti dolgoročnega razvojnega načrtovanja



Vir: uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja.

Program reform 2008 je po vsebini dokument dolgoročnega razvojnega načrtovanja, vendar njegovo mesto med različnimi vrstami dokumentov dolgoročnega razvojnega načrtovanja ni izrecno opredeljeno. Glede na vsebino je najbližje razvojnim dokumentom v skladu s pravili Evropske unije in pravili mednarodnih organizacij.

Ocenjujemo, da bi morala Služba vlade zagotoviti jasno umestitev programa reform med dokumente dolgoročnega razvojnega načrtovanja.

2.1.1.b Vpliv programa reform na javnofinančne izdatke in prejemke

Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja določa, da je obvezna sestavina izvedbenih in drugih dokumentov ter drugih vladnih gradiv razvojnega načrtovanja, ki pomembno vplivajo na doseganje razvojnih ciljev, finančni načrt s prikazom skupnih stroškov in virov financiranja ter da se drugi dokumenti razvojnega načrtovanja upoštevajo kot usmeritev pri pripravi proračuna³⁷. Program reform potrjuje Vlada RS. V skladu s Poslovnikom Vlade RS³⁸ mora pripravljalec pri pripravi vladnega gradiva napraviti presojo učinkov predlaganih odločitev Vlade RS in oceniti finančne posledice vladnih ukrepov³⁹. Način presoje učinkov in usklajenosti vladnega gradiva je podrobneje opredeljen z navodili⁴⁰.

Program reform 2008 ne vsebuje prikaza skupnih stroškov in virov financiranja. V vladnem gradivu⁴¹ je navedeno, da program nima nikakršnih učinkov oziroma da ima zanemarljive finančne učinke (pod 40.000 evrov v tekočem in naslednjih treh letih). Navedba je ustrezna, če Program reform 2008 razumemo le kot usmeritev za pripravo predlogov državnega proračuna, kar pomeni, da potrditev takšnega dokumenta ne predstavlja obveze za izvršitev zapisanih ukrepov. Navedba je neustrezna, če Program reform 2008 razumemo kot obvezujoč strateški dokument, saj med drugim predvideva povečanje javnih izdatkov za raziskave in razvoj v razmerju do BDP.

Taka navedba kot pri pripravi vladnih gradiv⁴², torej da ni nikakršnih finančnih učinkov, je uporabljena tudi pri drugih dokumentih dolgoročnega načrtovanja (npr. Resolucija o nacionalnih razvojnih projektih 2007–2023).

Ocenjujemo, da bi bilo zahtevo po presoji učinkov in oceni finančnih posledic ukrepov pri pripravi vladnih gradiv treba razumeti in opredeliti širše. Služba vlade bi morala predlagati Vladi RS, da pri pripravi vladnih gradiv za dokumente dolgoročnega načrtovanja zahteva oceno povečanja ali zmanjšanja javnih izdatkov in prihodkov za realizacijo predlaganega razvojnega programa. Ocenjujemo tudi, da bi morala Služba vlade v Programu reform 2008 navesti, kakšna sredstva so potrebna za uresničitev ukrepov. Takšne informacije so ključne za tiste, ki tovrstne dokumente potrjujejo in s tem prevzemajo odgovornost za njihovo realizacijo. S tem bi se zvečala uporabna vrednost in verodostojnost dokumentov dolgoročnega načrtovanja, podan pa bi bil tudi finančni okvir za pripravo izvedbenih (letnih) programov.

2.1.1.c Načelo o izogibanju podvajanja vsebin

Navedba, da Program reform 2008 nima nikakršnih finančnih učinkov na javne finance, bi bila tudi ustrezna, če bi bilo jasno opredeljeno, da je Program reform 2008 dokument, ki povzema programe in ukrepe, ki so že navedeni v drugih nacionalnih dokumentih dolgoročnega načrtovanja in tako ne predvideva dodatnih ukrepov in usmeritev, vendar je v njem navedeno, da program upošteva prednostne

³⁷ 9. člen uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja.

³⁸ Poslovnik Vlade Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 43/01, 23/02, 54/03, 103/03, 114/04, 26/06, 21/07 (v nadaljevanju: poslovnik Vlade RS).

³⁹ 8. in 11. člen poslovnika Vlade RS.

⁴⁰ Navodilo za izvajanje določb Poslovnika Vlade Republike Slovenije št. 10, št. 00701-21/2005-28 z dne 4. 1. 2007.

⁴¹ Program reform za izvajanje Lizbonske strategije v Sloveniji 2008 – predlog za obravnavo, Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj, 7. 10. 2008, št. 007/2-/2008/82.

⁴² Predlog Resolucije o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007–2023, Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj, 5. 10. 2006, št. 000-2/2006/254.

naloge Strategije razvoja Slovenije, hkrati pa jih dopolnjuje glede na izzive in prednostne naloge Lizbonske strategije.

V uredbi o dokumentih razvojnega načrtovanja je za razvojne dokumente v skladu s pravili Evropske unije in pravili mednarodnih organizacij navedeno, da se spoštujeta načelo usklajenosti mednarodnih obveznosti z nacionalnimi razvojnimi prioritetami in cilji, ter načelo izogibanja podvajanju vsebin dokumentov razvojnega načrtovanja.

Vloga, ki jo ima Program reform 2008 za Republiko Slovenijo, ni jasna, ker ni razvidno, ali vključuje le ukrepe, ki so že vključeni v Strategijo razvoja Slovenije, Državni razvojni program in druge dokumente razvojnega načrtovanja, ali pa vključuje tudi dodatne ukrepe za uresničevanje lizbonskih ciljev. V Programu reform 2008 namreč ni opredeljeno, kateri so tisti prednostni ukrepi, ki so že v drugih nacionalnih dokumentih razvojnega načrtovanja, in kateri so morebitni dodatni, ki v teh dokumentih še niso navedeni. Ni jasno, ali predstavlja povzetek že potrjenih nacionalnih ukrepov, ki prav tako sodijo v okvir Lizbonske strategije, ali pa predstavlja tudi usmeritev za pripravo novih podrobnejših nacionalnih ukrepov na področju Lizbonske strategije.

Ocenjujemo, da bi morala Služba vlade načelo o izogibanju podvajanju vsebin dokumentov razvojnega načrtovanja podrobneje opredeliti. Vsebine v razvojnih dokumentih naj se ne podvajajo, kar pomeni, da po nepotrebnem ne pišemo vsebin, ki jih že definirajo drugi dokumenti. Če se temu ni mogoče izogniti, se mora enaka vsebina zapisati in poimenovati na enak način, ali pa se navede jasna povezava z izvornim dokumentom. Služba vlade bi si morala prizadevati za čim manjše število dokumentov razvojnega načrtovanja na posamezni ravni, ker veliko število dokumentov znižuje prepoznavnost in moč posameznega dokumenta ter s tem razvojne politike in njenih prioritete.

2.1.2 Opredelitev odgovornosti

Za uspešno uresničevanje dolgoročnih programov mora biti odgovornost vseh udeleženih jasno določena. Preverili smo, kako so določene odgovornosti na področju načrtovanja, izvajanja in spremljanja programov reform.

V skladu z 9. členom uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja je obvezna sestavina izvedbenih in drugih dokumentov razvojnega načrtovanja ter vladnih gradiv institucionalni okvir ter organizacija izvajanja, vrednotenja in nadzora. Za izvajanje sprejetih razvojnih politik Vlade RS so zadolžena ministrstva in vladne službe v skladu s svojimi delovnimi področji. Služba vlade spremlja izvajanje in usklajenost njihovega izvajanja. O morebitnih ugotovljenih neusklajenostih obvesti Vlado RS in predlaga ukrepe⁴³.

Poslovnik Vlade RS v 8.a členu določa, da morajo biti vladna gradiva pred predložitvijo v vladno obravnavno usklajena z ministrstvi in vladnimi službami. V predhodnem medresorskem usklajevanju mora vsako zaproseno ministrstvo in vladna služba podati svoje mnenje, sicer se šteje, da se z vsebino gradiva strinja.

⁴³ 18. člen uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja.

V Programu reform 2008 je navedeno, da izvajanje Lizbonske strategije in drugih strateških razvojnih politik v Republiki Sloveniji na ravni Vlade RS usklajuje Služba vlade, minister, ki jo vodi, pa je nacionalni lizbonski koordinator. Drugih določil glede organizacije in spremljanja v Programu reform 2008 ni. Ustanovljene so bile delovne skupine in sveti, navedeni v tabeli 2.

Tabela 2: Delovne skupine in sveti s področja Lizbonske strategije ter s področja raziskav in razvoja

Delovne skupine in sveti	Naloge in sestava
Delovna skupina za Lizbonsko strategijo ⁴⁴	Naloga delovne skupine je spremljanje izvajanja Lizbonske strategije na področju ekonomskih reform. Vodilni organ delovne skupine za Lizbonsko strategijo je bil sprva UMAR, od 15. 11. 2007 pa Služba vlade ⁴⁵ . Poleg Službe vlade v delovni skupini sodelujejo tudi drugi državni organi ⁴⁶ .
Strokovni svet za Lizbonsko strategijo ⁴⁷	Strokovni svet sestavljajo strokovnjaki in akademiki z različnih področij iz Lizbonske strategije, in naj bi obravnaval teme, pomembne v naslednjem triletnem obdobju izvajanja Lizbonske strategije 2008–2010.
Svet za znanost in tehnologijo ⁴⁸	Svet za znanost in tehnologijo predlaga Vladi RS izhodišča in usmeritve za politiko uresničevanja NRRP, spremlja rezultate in učinke delovanja na področju raziskovalne dejavnosti, ocenjuje uresničevanje NRRP ter spremlja razvoj raziskovalne in razvojne dejavnosti.
Svet za konkurenčnost ⁴⁹	Naloge Sveta za konkurenčnost so: oblikovanje in usklajeno izvajanje horizontalnih in sektorskih politik z iskanjem sinergij za krepitev konkurenčnosti slovenskih podjetij in gospodarstva; izbor ožjih področij raziskav in tehnološkega razvoja znotraj prednostnih nalog, opredeljenih v strateških dokumentih države; presoja in izbira predlaganih ožjih področij raziskav in tehnološkega razvoja; presoja predlogov za usklajeno in učinkovito izvajanje ukrepov na področjih raziskav, tehnološkega razvoja, inovacij, podjetništva, internacionalizacije, financiranja ipd., njihovo upoštevanje pri pripravi strateških in izvedbenih dokumentov vlade ter letnih programih dela javnih agencij in javnih skladov; spremljanje in vrednotenje učinkovitosti sprejetih odločitev (usmeritev, ukrepov).

Vir: prikaz računskega sodišča na podlagi dokumentov o ustanovitvi delovnih skupin in svetov.

⁴⁴ Ustanovljena s sklepom Vlade RS št. 01201-16/2005/6 z dne 17. 3. 2005.

⁴⁵ Služba vlade je bila v delovno skupino za Lizbonsko strategijo najprej imenovana kot sodelujoči državni organ (Sklep Vlade RS št. 02401-6/2007/6 z dne 4. 7. 2007), kasneje pa kot vodilni državni organ delovne skupine (Sklep Vlade RS št. 02401-6/2007/9 z dne 15. 11. 2007).

⁴⁶ To so: Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, Ministrstvo za finance, Ministrstvo za gospodarstvo, Ministrstvo za javno upravo, Ministrstvo za kulturo, Ministrstvo za okolje in prostor, Ministrstvo za šolstvo in šport, Ministrstvo za promet, Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, Ministrstvo za zdravje, Služba Vlade RS za evropske zadeve, Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko.

⁴⁷ Ustanovljen s sklepom Vlade RS št. 01301-3/2007/5 z dne 24. 5. 2007.

⁴⁸ Vlada RS je na sejah 9. 6. in 6. 10. 2005 imenovala Svet za znanost in tehnologijo Republike Slovenije.

⁴⁹ Ustanovljen z odlokom Vlade RS št. 01301-1/2008/8 z dne 24. 1. 2008.

Odgovornost koordiniranja izvajanja Lizbonske strategije v Republiki Sloveniji je določena. Odgovornost za izvajanje razvojnih politik imajo ministrstva in druge službe. Za spremljanje in medresorsko usklajevanje je bilo pristojnih več skupin in svetov. Na področju raziskav in razvoja se podvajajo naloge med Svetom za konkurenčnost in Svetom za znanost in tehnologijo.

Ocenjujemo, da bi morala Služba vlade predlagati Vladi RS, da za uresničevanje Lizbonske strategije na nacionalni ravni bolj jasno opredeli vlogo koordiniranja oziroma koordinatorja. Predvsem je pomembno določiti, ali koordinator skrbi za pripravo programov reform in poročil na podlagi vsebin, ki jih pripravijo ministrstva, ali pa je to tudi organ, ki bi moral na podlagi izdelanih analiz vplivati na vsebino in v poročilih opozarjati na uresničevanje ali ne-uresničevanje programov reform.

2.1.3 Opredelitev vsebine spremljanja

Odgovorni za spremljanje morajo določiti, kakšne informacije potrebujejo za spremljanje uresničevanja ukrepov. Ker Lizbonska strategija ni edino področje razvojnih politik, smo najprej preverili, kako je zasnovano celostno spremljanje razvojnih politik, zatem pa, kako je zasnovano spremljanje na področju programov reform.

2.1.3.a Celostno spremljanje razvojnih politik

V skladu z uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja so fizični in finančni kazalniki, primerni za spremljanje uresničevanja in merjenje doseganja ciljev in razvojnih učinkov, obvezen element dokumenta razvojnega načrtovanja. Podlaga za spremljanje uresničevanja dokumentov, ciljev in politik, zapisanih v njih, so metodološka navodila, ki jih kot strokovni pripomoček pripravi UMAR. Če je treba, lahko nosilec spremljanja oblikuje tudi podrobnejša merila in metodologijo za spremljanje izvajanja posameznega dokumenta razvojnega načrtovanja. Za razvojne programe, projekte in ukrepe je treba voditi enotno evidenco na ravni Vlade RS, ki mora biti zasnovana tako, da prikazuje:

- finančne podatke po programih in projektih, ki obsegajo podatke o financerjih, prejemnikih, namenih, javnofinančnih instrumentih, višini porabljenih finančnih in javnofinančnih sredstev ter druge attribute, ki omogočajo, da se osrednja evidenca uporabi za različne oblike poročanja (investicije, državne pomoči, strukturne pomoči ipd.) ter za statistične in analitične namene;
- podatke o poteku izvajanja programov, projektov in ukrepov glede na cilje, opredeljene v razvojni politiki Vlade RS, z možnostjo analitičnega prikaza stanja po organizacijah po vseh ravneh organizacijske strukture.

Za metodološko oblikovanje evidence in njene vsebine je v skladu s 23. členom uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja odgovoren predstojnik Službe vlade, ki je skrbnica enotne evidence.

Za oblikovanje enotne evidence je Služba vlade v juniju 2007 izvedla javno naročilo, vendar je bil projekt prekinjen, ker izvajalec ni spoštoval določil v pogodbi. Oblikovanje evidence se je nadaljevalo v okviru Službe vlade, ki pri tem sodeluje z UMAR⁵⁰.

⁵⁰ UMAR bi moral pripraviti metodološka navodila za spremljanje uresničevanja dokumentov v roku šestih mesecev po uveljavitvi uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja, torej do 21. 11. 2007. Enotna evidenca bi morala biti vzpostavljena v osemnajstih mesecih po uveljavitvi uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja.

Do konca obdobja, na katerega se nanaša revizija, metodološka navodila za spremljanje uresničevanja dokumentov razvojnega načrtovanja, ki jih pripravlja UMAR, in enotna evidenca razvojnih politik Vlade RS, ki jo pripravlja Služba vlade, še niso bili pripravljeni, pripravljene pa so bile zasnove metodoloških navodil in delovni osnutki evidence.

Pojasnilo Službe vlade

Z novim proračunskim pristopom namerava Vlada RS za proračunsko leto 2011 uvesti programski pristop, ki mora temeljiti na zastavljenih ciljih in opredeljenih kazalnikih spremljanja. Služba vlade skupaj z Ministrstvom za finance gradi celovit sistem spremljanja in bo v sodelovanju z ministrstvi določila metodologijo načrtovanja, spremljanja in vrednotenja, ki naj bi bila sestavni del proračunskega postopka, in informacijski sistem, ki bo celovito spremljal vse razvojne politike v Republiki Sloveniji.

Ocenjujemo, da je pristop Službe vlade primeren, saj predvideva strukturirano spremljanje vseh razvojnih politik z vzpostavitvijo ustrezne evidence, ključna pa je realizacija. Namen skupne evidence razvojnih politik bi bil bolje dosežen, če bi zagotavljal podatke za različne namene, tudi za spremljanje izvajanja Lizbonske strategije. Pri vzpostavljanju bi bilo smiselno upoštevati sisteme in evidence, ki so že nastavljeni (npr.: evropska sredstva in državne pomoči).

2.1.3.b Vsebina spremljanja programov reform

Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja v 21. členu določa, da nosilec⁵¹ spremlja uresničevanje in poroča v skladu s cilji in kazalniki, določenimi v dokumentu razvojnega načrtovanja. Nosilec spremljanja lahko oblikuje tudi podrobnejša merila in metodologijo za spremljanje izvajanja posameznega dokumenta razvojnega načrtovanja.

V Programu reform 2008 kot tudi v Programu reform 2005 so navedeni cilji in ukrepi, nekateri med njimi so merljivi. Kot priloga Poročila 2006 je bil pripravljen tabelarični prikaz ukrepov Programa reform 2005 z okvirno zasnovo nekaterih kazalnikov. Takšen način spremljanja se v naslednjih letih ni izpopolnjeval in izvajal.

Služba vlade je v programu dela za leto 2008⁵² pripravila časovni načrt potrebnih aktivnosti za pripravo Poročila 2008 in Programa reform 2008. V dispoziciji⁵³ je opredelila, da naj nosilna ministrstva in službe pripravijo prispevke, poročilo o izvedenih ukrepih v zadnjem letu pa naj vključuje kratke osredotočene prispevke napredka od leta 2007 s poudarkom na doseženih kvantitativnih in kakovostnih rezultatih, finančnih virih, učinkih, sprejetih predpisih in drugih ukrepih.

Obseg in način vsebinskega spremljanja in poročanja o ukrepih za uresničevanje Lizbonske strategije nista opredeljena. Navodila Službe vlade ocenjujemo kot ustrezno usmeritev, morala pa bi jih bolj podrobno opredeliti že v fazi načrtovanja programov reform.

⁵¹ Praviloma je to nosilec dokumenta razvojnega načrtovanja.

⁵² Program dela Službe Vlade Republike Slovenije za razvoj za leto 2008 št. 010-1/2008/1 z dne 7. 1. 2008.

⁵³ Dispozicija, Program reform za izvajanje Lizbonske strategije v Sloveniji 2008, Poročilo o implementaciji in dopolnitev, verzija 6. 6. 2008, Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve.

Ocenjujemo, da bi morala Služba vlade vsebino spremljanja in poročanja reformnih programov bolj podrobno opredeliti v fazi načrtovanja programa reform. Za čas do uvedbe celostnega spremljanja razvojnih politik bi bilo smiselno, da Služba vlade v sodelovanju z ministrstvi pripravi navodila za spremljanje in poročanje nosilnih ministrstev in drugih služb o izvajanju tistih ukrepov, ki sodijo v okvir Lizbonske strategije. Navodila bi morala vsebovati metodologijo za spremljanje izvajanja.

2.2 Ali je bilo spremljanje in poročanje v preteklem obdobju ustrezno

Spremljanje izvajanja in poročanje je predvsem sprotno preverjanje dosežkov glede na načrtovano in predstavitev doseženega. Rezultati spremljanja in poročanja bi morali pokazati na razlike med načrtovanim in doseženim ter razloge za odstopanja. Temeljiti bi morali na programskih kazalnikih oziroma na podatkih o realizaciji in učinkih ukrepov, ki lahko dokazujejo, da so bili cilji doseženi s pomočjo izvedenih ukrepov. Da bi ocenili spremljanje in poročanje o uresničevanju Programa reform 2005 na področju raziskav in razvoja, smo obravnavali:

- navedbe o uresničevanju Programa reform 2005 v Poročilu 2008,
- spremljanje drugih poročil o uresničevanju dolgoročnih razvojnih programov,
- podrobnejše spremljanje ukrepov na področju raziskav in razvoja,
- izvajanje evalvacij.

2.2.1 Poročanje o uresničevanju Programa reform 2005

O uresničevanju programa reform organi poročajo v letnih poročilih o uresničevanju programov reform. V Poročilu 2006 in Poročilu 2007, ki ju je pripravil UMAR, so poročali o vseh štirih prednostnih ukrepih v okviru integriranih smernic 7 in 8. V Poročilu 2008, ki ga je pripravila Služba vlade, poročajo o treh prednostnih ukrepih na področju raziskav in razvoja. Poročilo 2008 je potrdila Vlada RS, posredovano je bilo Evropski komisiji in je javno dostopno⁵⁴.

V uvodnem delu Poročila 2008 je navedeno, da poročilo dokumentira napredek pri zastavljenih ukrepih v zadnjem letu, torej letu 2007. V tabeli 3 povzemamo nekatere navedbe iz Poročila 2008 v okviru posameznih prednostnih ukrepov, o katerih se je poročalo na področju raziskav in razvoja.

⁵⁴ Spletni naslov: <http://www.svr.gov.si/fileadmin/srs.gov.si/pageuploads/Dokumenti/SI-NRP2008-slo.pdf>, 10. 6. 2009.

Tabela 3: Poročanje o uresničitvi prednostnih ukrepov

Prednostni ukrepi programa reform 2005	Ocena v Poročilu 2008
1 Povečanje javnih sredstev za raziskave in razvoj za približno 0,1 odstotka BDP letno.	Obstaja precejšnje zaostajanje za ciljnim vrednostmi. Kot eden od vzrokov je navedena hitra rast BDP, ki ji vlaganja v raziskave in razvoj niso sledila.
2 Postopno spreminjanje strukture javnih vlaganj v raziskave in razvoj tako, da se bodo dodatna sredstva za raziskave in razvoj razporejala med znanost in tehnologijo v razmerju 80 : 20 ipd.	Zaradi nezadostnega priliva dodatnih sredstev so spremembe v strukturi počasnejše od predvidenih.
3 Spremembe v davčni in industrijski politiki ter v sistemu financiranja raziskovalne dejavnosti, ki bodo spodbujale sodelovanje med raziskovalnim področjem in gospodarstvom ipd.	Navedeni so posredni kazalniki, ki izkazujejo pozitiven trend: delež poslovnega sektorja pri financiranju raziskav javnega sektorja, delež inovacijsko aktivnih podjetij, delež raziskovalcev v gospodarstvu, število znanstvenih objav, citiranje teh objav in število patentov.
4 Vzpostavitev zakonodajnega in finančnega okolja, ki bo spodbudno za ustanavljanje in rast visokotehnoloških in drugih inovativnih podjetij ipd.	Ukrep ni obravnavan.

Vir: Poročilo 2008.

Poročilo 2008 ne vsebuje navedbe ukrepov, ki naj bi jih izvedli v letu 2007, oziroma tudi ne povezave na drugo poročilo, ki bi prikazovalo stopnjo realizacije teh ukrepov. Glede ukrepov je navedeno, da so določeni v NRRP, v Poročilu 2008 pa ni informacije o njihovem uresničevanju. V Poročilu 2008 je le navedeno, da je bilo izvajanje ukrepov na področju raziskav in razvoja počasnejše in ga je treba pospešiti.

Poročilo 2008 obravnava stanje po nekaterih prednostnih ukrepih, ne navaja pa neposrednih učinkov ukrepov programa reform zadnjega leta, torej leta 2007, in tudi ne obdobja od 2005 do 2007. Poročilo navaja predvsem razpoložljive statistične podatke in nekatere ocene Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo. Edino področje, kjer je prikazan neposredni vpliv ukrepa na zastavljene cilje, je davčna politika oziroma ukrep olajšav za vlaganja v raziskave in razvoj.

Ocenjujemo, da bi morala Služba vlade v poročilu več pozornosti nameniti prikazu uresničevanja ukrepov in neposrednih učinkov teh ukrepov, saj lahko le takšni podatki pokažejo, da so cilji doseženi s pomočjo izvedenih ukrepov.

2.2.2 Drugi dokumenti razvojnega načrtovanja

Služba vlade in ministrstvi so navedli, da so podlaga za pripravo poročil o uresničevanju programa reform tudi poročila o uresničevanju drugih strateških dokumentov.

Služba vlade je navedla, da je osnovni vir za pripravo poročil o uresničevanju programov reform *Poročilo o razvoju*, ki ga letno pripravlja UMAR, in predstavlja način spremljanja uresničevanja Strategije razvoja Slovenije. Poročilo o razvoju temelji na statističnih informacijah SURS. Statistične informacije o letnem obsegu vlaganj v raziskave in razvoj so znane dve leti po obravnavanem letu.

Poročilo o izvajanju gospodarskih in socialnih reform iz leta 2008 strukturirano podaja oceno uresničevanja ukrepov, načrtovanih z Okvirom socialnih in gospodarskih reform, potrjenim v letu 2005. Ukrepi, ki se nanašajo na raziskave in razvoj, so v poročilu ocenjeni, kot je prikazano v tabeli 4.

Tabela 4: Ocena realizacije ukrepov o izvajanju gospodarskih in socialnih reform na področju raziskav in razvoja

Št.	Ukrep	Ocena v Poročilu o izvajanju socialnih in gospodarskih reform
1	Izboljšanje učinkovitosti uporabe znanja in inovativnosti	delno realizirano
2	Tehnološka agencija Slovenije – sprememba pravnega statusa	realizirano
3	Tehnološki in inovativni programi za rast gospodarstva	večinoma realizirano
4	Programi za prenos in dvig znanja v gospodarstvu – »1000 mladih strokovnjakov«	večinoma realizirano
5	Programi za spodbujanje prenosa svetovnih tehnologij v Slovenijo	ni ocene
6	Programi za povezovanje gospodarstva z univerzami	delno realizirano

Vir: poročilo o izvajanju socialnih in gospodarskih reform.

Navedeni ukrepi se vsebinsko prekrivajo s »prednostnimi ukrepi« Programa reform 2005, vendar povezava med cilji in ukrepi tega strateškega dokumenta s cilji in ukrepi programa reform ni opredeljena.

Poročilo o nacionalnih razvojnih projektih za leto 2007 spremlja uresničevanje *Resolucije o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007–2023*. Poročilo strukturirano prikazuje oceno stanja po vsebinskih sklopih in po posameznih razvojnih projektih. Nekateri od projektov se posredno nanašajo na področje raziskav in razvoja.

Poročilo o nacionalnih razvojnih projektih za leto 2007 ocenjujemo kot primer dobre prakse spremljanja izvajanja, ker:

- opredeljuje potrebna finančna sredstva in ob tem navaja, da je navedba finančnih sredstev indikativna in ne zagotovljena ter odvisna od vložkov zasebnega sektorja;
- je obravnavan način vključitve projektov v državni proračun in vključuje navedbo, kateri projekti so bili vključeni v načrt razvojnih programov državnega proračuna;
- so na koncu letnega poročila predlogi sprememb in zahteva po celostni pripravi predlogov sprememb.

Drugi strateški dokumenti oziroma poročila o njihovem uresničevanju povzemajo osnovna izhodišča oziroma cilje Strategije razvoja Slovenije ter s tem tudi Lizbonske strategije. Istovrstni cilji in ukrepi v različnih dokumentih niso zapisani na enak način oziroma niso indikativno povezani, zato spremljanje

uresničevanja enega dokumenta razvojnega načrtovanja prek poročil o uresničevanju drugih dokumentov razvojnega načrtovanja ne more biti strukturirano in konsistentno.

Ocenjujemo, da je spremljanje izvajanja ukrepov programa reform prek drugih dokumentov razvojnega načrtovanja smiselno, vendar bi morala Služba vlade zagotoviti, da različni pripravljavci istovrstne cilje oziroma ukrepe v različnih dokumentih razvojnega načrtovanja zapišejo na enak način oziroma jih že v fazi priprave posameznega dokumenta med seboj indikativno povezujejo.

2.2.3 Podrobnejše spremljanje ukrepov na področju raziskav in razvoja

Spremljanje doseganja lizbonskih ciljev na področju raziskav in razvoja bi moralo izhajati iz spremljanja uresničevanja NRRP, saj NRRP predstavlja nacionalno razvojno strategijo na področju raziskav in razvoja. V skladu z 8. členom ZRRD sta za uresničevanje NRRP odgovorna minister, pristojen za znanost, oziroma minister, pristojen za tehnologijo. V okviru podrobnejšega spremljanja ukrepov na področju raziskav in razvoja smo obravnavali:

- spremljanje NRRP v okviru pristojnega ministrstva,
- poročanje agencij in drugih služb,
- povezavo dokumentov dolgoročnega razvojnega načrtovanja z državnim proračunom,
- pomembnejše izvedene ukrepe.

2.2.3.a Spremljanje uresničevanja Nacionalnega raziskovalnega in razvojnega programa

NRRP za obdobje od leta 2006 do 2010 opredeljuje cilje, kazalnike in 60 ukrepov z navedbo odgovornih organov (predvsem ministrstev) in rokov za njihovo izvedbo. Sedem ukrepov je navedenih kot stalnih. *Tri četrtine ukrepov je imelo rok izvedbe v letu 2006.* V NRRP ni navedeno, kateri ukrepi so povezani s Programom reform 2005 oziroma z Lizbonsko strategijo.

V NRRP je opredeljen način spremljanja, v skladu s katerim je Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo odgovorno za vzpostavitev in gradnjo sistema za celovito analiziranje in spremljanje stanja ter razvoja znanstveno – tehnološke dejavnosti. Opredeljeno je, da agenciji (Javna agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije in Javna agencija za tehnološki razvoj Republike Slovenije) vsaj enkrat letno poročata o delu, pri tem pa izrecno poročata o uspešnosti izvajanja NRRP. Svet za znanost in tehnologijo oceni uresničevanje ter predlaga izhodišča in usmeritve za spremenjeno politiko uresničevanja NRRP ter v obliki javne listine letno poroča Vladi RS. Evalvacija NRRP naj bi bila opravljena v roku dveh let po začetku izvajanja in ob koncu izvajanja programa.

S sprejetjem NRRP in pripravo nekaterih drugih dokumentov⁵⁵ so bile pripravljene podlage za spremljanje uresničevanja ukrepov na področju raziskav in razvoja. Na Ministrstvu za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo in Ministrstvu za gospodarstvo so navedli, da podrobnejših internih aktov ali navodil, ki bi urejali sistem spremljanja uresničevanja ciljev na področju raziskav in razvoja, nimajo. Realizacijo spremljajo prek poročil agencij in drugih organov ter s pripravo zaključnih računov. Spremljanje je bolj sistemsko za projekte, ki se nanašajo na evropsko kohezijsko politiko in so sofinancirani s sredstvi

⁵⁵ Indikatorji na znanju temelječe družbe – metodologija, pregled, nabori, Inštitut za ekonomska raziskovanja, 2005 in Spremljanje izvajanja NRRP, Univerza v Ljubljani, 2005.

Evropske unije. Poročanje o učinkih pa se posebej zahteva tudi za projekte, pri katerih javno sofinanciranje pomeni državno pomoč v skladu s pravili Evropske unije.

V letu 2006 je Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo za pripravo Poročila 2006 pozvalo pristojne institucije⁵⁶, da posredujejo poročila o izvajanju ukrepov NRRP, ki so v pristojnosti posamezne institucije. Pristojni organi so posredovali poročila za svoja področja, ki pa jih na Ministrstvu za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo niso združili v enoten dokument, ki bi celostno prikazoval realizacijo ukrepov NRRP. V naslednji letih takšnih pregledov od izvajalcev ukrepov Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo ni zahtevalo. Strokovne službe ministrstva so v letu 2008 pričele z aktivnostmi priprave skupnega pregleda realizacije ukrepov NRRP, vendar končnega celostnega pregleda ministrstvo med izvajanjem revizije ni pripravilo.

Na Ministrstvu za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo strokovne službe pripravljajo interne ocene in projekcije o deležu načrtovanih in realiziranih javnih vlaganj v raziskave in razvoj ministrstva in drugih proračunskih uporabnikov. S tem tudi zmanjšujejo problem časovnega zamika podatkov uradne statistike, ki jih pripravlja SURS. Ocene so posredovali tudi Službi vlade in UMAR. Priprava teh ocen ni potekala tako, da bi Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo sistematično, ob vsaki potrditvi proračuna ali rebalansa, pripravilo uradno oceno o tem, koliko proračunskih sredstev je namenjenih raziskavam in razvoju in to primerjalo z načrtovanimi deleži v strateških dokumentih, kot je NRRP.

Svet za znanost in tehnologijo Republike Slovenije se je v obdobju, na katerega se nanaša revizija, sestal na šestih sejah, na katerih je obravnaval posamezne aktivnosti, vezane na NRRP, ni pa celostno obravnaval uresničevanja NRRP in ni sprejemal sklepov, ki bi se nanašali na ocene o uresničevanju NRRP. Svet za znanost in tehnologijo Republike Slovenije ni pripravil in Vladi RS ni posredoval poročil o letnem delu, v katerih bi ocenil rezultate in učinke izvajanja NRRP, kar je v neskladju z 9. členom ZRRD. NRRP ni bil dopolnjen ali spremenjen.

Ugotavljamo, da je bilo izhodišče za spremljanje izvajanja NRRP in s tem področja raziskav in razvoja ustrezno, vendar bi moralo Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo za uspešno izvajanje način implementacije spremljanja še podrobneje določiti ter spremljanje realizirati. Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo je realizacijo posameznih ukrepov NRRP spremljalo s prejemom poročil agencij in drugih organov ter s pripravo zaključnih računov letnega proračuna vendar po preteku polovice obdobja izvajanja NRRP ministrstvo nima celostnega pregleda uresničevanja načrtovanih ukrepov NRRP. Svet za znanost in tehnologijo Republike Slovenije ni pisno poročal o uresničevanju NRRP.

Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo bi moralo zagotoviti delovanje sistema za strukturirano spremljanje izvajanja ukrepov in učinkov ukrepov na področju raziskav in razvoja.

Tudi del *Programa ukrepov za spodbujanje podjetništva in konkurenčnosti za obdobje 2007–2013*, potrjenega na seji Vlade RS dne 6. 7. 2006, se nanaša na uresničevanje NRRP. To je navedeno v izhodišču programa in pri kazalnikih, ki so skupaj s cilji določeni za štiri ukrepe. V programu pa ni podrobneje opredeljeno, kdaj in kako se bo spremljalo njihovo izvajanje.

⁵⁶ Javna agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije, Univerza v Ljubljani, Univerza v Mariboru, Primorska univerza, Javna agencija za podjetništvo in tuje trge, Javna agencija za tehnološki razvoj Republike Slovenije.

Kot pristop v pravo smer poudarjamo indikativni prikaz povezave ukrepov *Programa ukrepov za spodbujanje podjetništva in konkurenčnosti za obdobje 2007–2013* s cilji drugih strateških dokumentov. Poudarjamo tudi, da je dobro, da se program dopolnjuje⁵⁷, kar kaže, da vsebina dolgoročnega programa vpliva na pripravo izvedbenih (letnih) programov.

2.2.3.b Letna poročila agencij

Letna poročila agencij in drugih institucij⁵⁸ poleg finančnega dela vključujejo tudi informacije o realizaciji ukrepov in nekatere informacije o rezultatih in učinkih. Posamezni ukrepi agencij se nanašajo na NRRP in na lizbonske cilje. Poročila agencij uresničevanja NRRP ne obravnavajo kot celostno primerjavo načrtovanega v NRRP z izvedenim.

Spremljanje posameznih ukrepov NRRP se izvaja na ravni letnih poročil agencij in s pripravo zaključnih računov proračuna države. Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo podatkov ne združuje v obliki celostnega dokumenta, ki bi za daljše obdobje prikazoval realizacijo in učinke tistih ukrepov, ki sodijo v okvir NRRP ali lizbonskih ciljev za področje raziskav in razvoja. Le takšen način bi omogočil prikazati doseženi trend pri uresničevanju načrtanega razvoja v daljšem časovnem obdobju.

2.2.3.c Povezava z državnim proračunom

Za vsebinsko spremljanje uresničevanja dokumentov razvojnega načrtovanja je ključna povezava strateških programov z državnim proračunom. Bistveno za spremljanje in ustrezno analiziranje izvajanja ukrepov dokumentov razvojnega načrtovanja prek državnega proračuna je ločitev informacij na informacije o tem:

- ali so bili ukrepi dokumentov razvojnega načrtovanja vključeni v državni proračun in letni program dela in v kolikšni meri;
- ali je bil državni proračun in letni program dela realiziran in v kolikšni meri;
- kakšni so rezultati in kasneje učinki proračunskih ukrepov in letnih programov dela.

Vsebinska področja državnega proračuna opredeljuje Pravilnik o programski klasifikaciji izdatkov državnega proračuna⁵⁹. Področje 05 *Znanost in tehnološki razvoj* sestavljajo štiri programi:

- Urejanje sistema znanstvenega raziskovanja,
- Znanstveno-raziskovalna dejavnost,
- Programi v podporo znanosti in
- Tehnološki razvoj.

Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja predpisuje poročanje o rezultatih in učinkih po proračunskih programih in podprogramih na letni ravni v okviru poročil o zaključnem računu. Pravilnik o programski klasifikaciji izdatkov državnega proračuna podrobneje ne opredeljuje področij in vsebine podprogramov. Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo je navedlo, da področje proračunske

⁵⁷ Seja Vlade RS dne 3. 7. 2008.

⁵⁸ Javna agencija za tehnološki razvoj Republike Slovenije, Javna agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije, Javni sklad Republike Slovenije za podjetništvo, Javna agencija Republike Slovenije za podjetništvo in tuje investicije.

⁵⁹ Uradni list RS, št. 56/05, 88/05-popr., 138/06.

porabe *Znanost in tehnološki razvoj* zajema širše področje od področja raziskav in razvoja, kakor ga opredeljuje Frascatski priročnik.

Pojasnilo Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo

Predstavniki ministrstva so v Projektni skupini za izračun, oceno in analizo izdatkov za obdobje 2006–2007 dali pobudo, da bi skupaj z Ministrstvom za finance pripravili predlog za uskladitev ustreznih podprogramov oziroma postavk v proračunu s področjem raziskav in razvoja.

Ocenjujemo, da je sistemski pristop, ki bi omogočal prepoznavanje izdatkov za raziskave in razvoj po frascatski klasifikaciji znotraj državnega proračuna, potreben za učinkovito spremljanje doseganja zastavljenega cilja glede vlaganj v raziskave in razvoj.

Proračunske postavke so v državnih proračunih uvrščene v posamezna področja in programe programske klasifikacije proračuna, niso pa neposredno oziroma indikativno povezane z dolgoročnimi razvojnimi programi.

Da bi Služba vlade in Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo zagotovila strukturirano spremljanje uresničevanja programov reform in NRRP prek poročil o realizaciji državnega proračuna, bi morali pri načrtovanju državnega proračuna neposredno povezati ukrepe NRRP oziroma ukrepe programa reform s programi, podprogrami in tudi s proračunskimi postavkami. Predhodno bi morali ugotoviti, ali načrtovan državni proračun vključuje ukrepe za realizacijo strateških programov in v kolikšnem obsegu, nato pa v zaključnem računu državnega proračuna tudi preveriti, ali so bili ukrepi realizirani.

2.2.3.d Pomembnejši izvedeni ukrepi v okviru lizbonskih ciljev na področju raziskav in razvoja

Poročila, ki bi celostno prikazovala realizacijo in učinke vseh ukrepov na področju raziskav in razvoja, ni, zato smo revidirance pozvali, da predložijo seznam najpomembnejših izvedenih ukrepov. Revidiranci so navedli ukrepe obdobja od začetka leta 2005 do zaključka prve polovice leta 2008, ki so po njihovem mnenju med najpomembnejšimi izvedenimi ukrepi za doseganje nacionalnih lizbonskih ciljev na področju raziskav in razvoja. Med njimi so tako sistemski ukrepi (tabela 5) kot tudi ukrepi neposrednih finančnih spodbud (tabela 6).

Tabela 5: Pomembnejši sistemski ukrepi na področju raziskav in razvoja v obdobju od leta 2005 do 2008

Sistemski ukrepi	
1	Ustanovitev sveta za konkurenčnost, vzpostavitev koordinativnih teles in medresorsko usklajevanje
2	Izdelava novega programa za pospeševanje podjetništva in konkurenčnosti podjetij
3	Preoblikovanje programa mladi raziskovalci
4	Usposobitev agencij za sistematično in ciljno usmerjeno izvajanje programov in ukrepov
5	Davčna olajšava za vlaganja v raziskave in razvoj
6	Zakon o družbah tveganega kapitala

Viri: Služba vlade, Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo ter Ministrstvo za gospodarstvo.

Tabela 6: Pomembnejši ukrepi neposrednih finančnih spodbud na področju raziskav in razvoja v obdobju od leta 2005 do 2008⁶⁰

	Neposredne finančne vzpodbude	Proračunska sredstva v evrih	Rezultat
1	Javni razpis za spodbujanje razvojnega sodelovanja ter podpiranje industrijsko raziskovalno razvojnih projektov in razvoj novih tehnologij, storitev in produktov v podjetjih	6.144.789	podprtih 127 projektov
2	Spodbujanje razvoja sistema prenosa znanja – javni razpisi mladi raziskovalci za gospodarstvo	6.144.790	financirali 112 novih mladih raziskovalcev
3	Javni razpisi za spodbujanje razvoja inovacijske infrastrukture povezane z raziskavami in razvojem (tehnološki centri)	2.167.592	vsako leto podprto delovanje 24 tehnoloških centrov
4	Javni razpisi za sodelovanje v mednarodnem programu EUREKA in podpora sodelovanja slovenskih organizacij v 6. Okvirnem programu	4.288.468	vsako leto podprtih 67 do 75 organizacij
5	Javni razpisi za spodbujanje povezovanja podjetij (tehnološke platforme) in določevanje raziskovalno-razvojnih tem in prioritete	1.005.657	vsako leto podprtih 11 do 19 platform
6	Zagotovitev uspešnega delovanja 10 raziskovalnih centrov odličnosti na prioritetenih področjih raziskav in tehnološkega razvoja	14.775.753	število podprtih centrov odličnosti: 10
7	Javni razpis za izdajanje garancij za dolgoročne kredite, najete pri bankah v Republiki Sloveniji za novo tehnološko opremo v letih od 2005 do 2006	4.172.926	število odobrenih projektov: 5
8	Javni razpis za odobritev neposrednih subvencij za nakup tehnološke opreme v letu 2006	20.874.966	število podprtih investicijskih projektov malih in srednjih podjetij: 158
9	Javni razpis za sofinanciranje raziskovalcev v gospodarstvu (okrepitev razvojnih enot podjetij z novimi magistri in doktorji)	1.292.990	22 zaposlitev raziskovalcev iz raziskovalne dejavnosti
10	Javni razpis za odobritev posrednih dolgoročnih investicijskih kreditov z garancijami v letu 2007	8.500.500	število odobrenih projektov: 31

Viri: Služba vlade, Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo ter Ministrstvo za gospodarstvo.

⁶⁰ Neposredne finančne vzpodbude na področju raziskav in razvoja je izvajalo tudi Ministrstvo za obrambo, ki pa ni vključeno med revidiranje, zato njihovi ukrepi niso navedeni.

Med navedenimi najpomembnejšimi izvedenimi ukrepi ni ukrepov, ki so bili v Programu reform 2005 navedeni kot prednostni:

- uveljavitev novega ekspertnega sistema za ovrednotenje projektov in drugih razpisanih kategorij, ki bi zagotovil najvišjo možno objektivnost ocenjevanja;
- bistveno izboljšanje nadzora nad izvajanjem zastavljenih nalog, opravljanjem raziskovalnega dela in doseganjem napovedanih rezultatov, vključno z ustreznimi ukrepi, če cilji niso doseženi.

Med navedenimi najpomembnejšimi izvedenimi ukrepi tudi ni podobnih ukrepov iz NRRP:

- vzpostavitev mednarodno primerljivega in transparentnega ekspertnega sistema za ocenjevanje predlogov in rezultatov na področju raziskav in razvoja,
- vzpostavitev sistema za celovito analiziranje in spremljanje stanja ter razvoja dejavnosti raziskav in razvoja, izvajanja NRRP ter učinkov proračunskih vlaganj.

Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo je naknadno navedlo, kot pomembne izvršene ukrepe, tudi ukrepe s področja izboljšanja učinkovitosti porabe ter ukrepe neposrednih finančnih spodbud, ki jih izvaja Javna agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije.

O realizaciji ali ne-realizaciji ukrepov s področja izboljšanja učinkovitosti porabe sredstev za raziskave in razvoj se v poročilih o uresničevanju dolgoročnih razvojnih programov ni zadostno poročalo.

Ocenjujemo, da bi moralo Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo več pozornosti nameniti spremljanju in poročanju o realizaciji tistih ukrepov, ki so namenjeni zagotavljanju in izboljšanju učinkovite porabe javnih sredstev za raziskave in razvoj, predvsem ker je cilj povečevati javne izdatke za raziskave in razvoj.

2.2.4 Vrednotenja

Vrednotenja učinkov poslovanja so pomemben element v poslovnem procesu, saj omogočajo neodvisno oceno rezultatov poslovanja. Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja ne določa obveznosti izvedbe neodvisnih vrednotenj oziroma evalvacij izvajanja razvojnih politik. Za program reform evalvacije niso bile predvidene. NRRP predvideva izvedbo evalvacije ukrepov raziskav in razvoja na polovici in ob koncu izvajanja. Evalvacije so obvezne za operativne programe, ki definirajo porabo evropskih sredstev v Sloveniji.

Izvedenih je bilo več študij⁶¹, ki obravnavajo področje raziskav in razvoja. Evalvacije, ki bi celostno obravnavala ukrepe področja raziskav in razvoja v okviru programov reform ali NRRP, ministrstvo še ni izvedlo.

⁶¹ Nekatere zaključene študije, ki obravnavajo področje raziskav in razvoja: Znanstveno raziskovanje v Sloveniji – primerjalna analiza, Javna agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije, 2008; Merjenje in vrednotenje razvojne politike, zaključno poročilo, september 2008, Inštitut za ekonomska raziskovanja, Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve; Pregled učinkov za obdobje 2003–2007, Javni sklad Republike Slovenije za podjetništvo, november 2008.

Opozarjamo, da sta predpogoj za izvedbo evalvacij jasna določitev ciljev programov in dobre osnovne informacije, pridobljene v procesu spremljanja izvajanja. Glede na ugotovljene pomanjkljivosti v sistemu spremljanja ukrepov programov reform bi morala Služba vlade najprej zagotoviti informacijski sistem, ki bi predstavljal ustrezno izhodišče za izvedbo evalvacij. Pri analizi dejanskih oziroma končnih učinkov ukrepov na področju raziskav in razvoja je treba upoštevati, da obstaja časovni zamik med novimi znanstvenimi spoznanji in njihovo dejansko uporabo.

2.3 Ali je načrtovanje za novo obdobje ustrezno

2.3.1 Cilji in ukrepi Programa reform 2008

V skladu z uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja so obvezne sestavine izvedbenih in drugih dokumentov razvojnega načrtovanja izvedbeni cilji in prikaz njihove usklajenosti s strateškimi razvojnimi cilji, pričakovani razvojni učinki ter fizični in finančni kazalniki⁶².

Preverili smo, ali so nacionalni lizbonski cilji in ukrepi za njihovo doseg na področju raziskav in razvoja v Programu reform 2008 jasno določeni. Pri ukrepih smo le-te primerjali z ukrepi obdobja od leta 2005 do leta 2008.

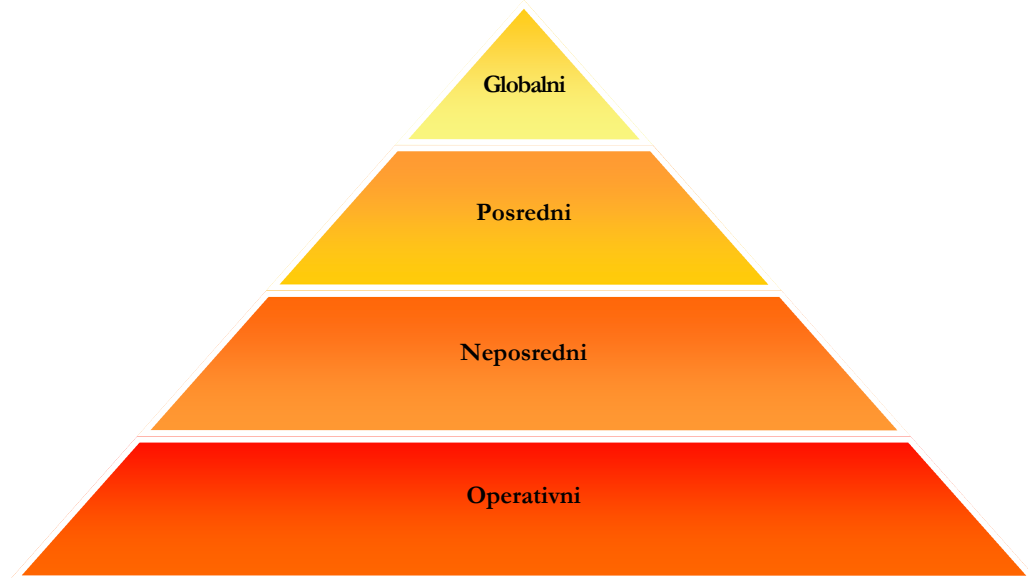
2.3.1.a Cilji Programa reform 2008 na področju raziskav in razvoja

Na sliki 5 je prikazana razporeditev ciljev, kot je opredeljena v priložniku Evropskega računskega sodišča⁶³. Cilji na najvišji ravni oziroma globalni cilji so običajno podani opisno. Značilnost posrednih ciljev je, da so lahko doseženi zaradi ukrepov oziroma aktivnosti postavljalca ciljev ali pa zaradi zunanjih dejavnikov. Neposredni cilji bi morali biti oblikovani tako, da jih lahko dosežemo le z izvedbo ukrepov, kar pomeni, da neposredno odražajo vplive izvedenih ukrepov. Operativni cilji na sliki 5 lahko predstavljajo izvedbo ukrepov. Za spremljanje učinkov ukrepov oziroma učinkov operativnih ciljev je zato nujna opredelitev neposrednih ciljev, ki so smiselno povezani s cilji na višjih ravneh, torej s posrednimi in globalnimi cilji.

⁶² 9. člen uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja.

⁶³ Evropsko računsko sodišče, <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/271275.PDF>, 10. 3. 2009.

Slika 5: Hierarhija ciljev



Vir: Priročnik za revizije smotrnosti poslovanja, Evropsko računsko sodišče.

Služba vlade je za pripravo Programa reform 2008 ministrstvom in drugim službam predlagala⁶⁴, naj predvideni ukrepi 2008–2010 vsebujejo tudi ukrepe iz prejšnjih let, ki jih je treba še realizirati, in predvidene nove ukrepe; ukrepe naj se navede v obliki alinej in opiše z navedbo predvidenih *ciljev, učinkov, finančnih virov, sprejetjem novih predpisov in rešitev, ki jih prinašajo*.

Program reform 2008 pri točki *B1.1. Spodbujanje raziskovalno-razvojne dejavnosti in inovacij* navaja več ciljev in ukrepov:

- cilji in ukrepi NRRP,
- štirje prednostni ukrepi,
- strateški in merljivi cilji Sveta za konkurenčnost,
- seznam najpomembnejših ukrepov in
- sedem prednostnih ukrepov v okviru integriranih smernic 7 in 8.

Ugotavljamo, da med sklopi ciljev in ukrepov, ki so navedeni v Programu reform 2008 za področje raziskav in razvoja, ni jasne hierarhije. V programu tudi ni jasno izraženo, kateri od navedenih ciljev so »nacionalni lizbonski cilji« oziroma cilji programa reform na področju raziskav in razvoja; nekateri cilji in ukrepi se med seboj podvajajo.

⁶⁴ Dispozicija, Program reform za izvajanje Lizbonske strategije v Sloveniji 2008, Poročilo o implementaciji in dopolnitev, verzija 6. 6. 2008, Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve.

2.3.1.b Ocena opredelitve ciljev v Nacionalnem raziskovalnem in razvojnem programu ter ciljev Sveta za konkurenčnost

Za jasno in ustrezno osnovo za spremljanje izvajanja ukrepov in ocenjevanje uspešnosti morajo biti cilji ustrezno določeni oziroma specifični, merljivi, sprejeti, realistični in ustrezno časovno opredeljeni⁶⁵. V Programu reform 2008 ni jasno določeno, kateri so nacionalni lizbonski cilji na področju raziskav in razvoja, zato smo preverili ustreznost opredelitve ciljev NRRP in ciljev Sveta za konkurenčnost.

V tabeli 7 prikazujemo cilje NRRP, v tabeli 8 pa cilje Sveta za konkurenčnost, skupaj z našo oceno ustreznosti opredelitve. Cilje smo ocenili tako, da smo pri posameznem cilju na višji ravni upoštevali tudi z njim indikativno povezane cilje na nižji ravni in morebitne ukrepe, opredeljene za posamezni cilj.

Tabela 7: Ocena opredelitve ciljev v Nacionalnem raziskovalnem in razvojnem programu

Cilji	Lastnosti ciljev*			Časovno opredeljen
	Specifičen	Merljiv	Sprejet	
1. Povečanje vpliva raziskav in razvoja v domačem okolju	✓	✓	✓	✓
2. Izboljšanje učinkovitosti vlaganj v raziskave in razvoj in kakovost dosežkov	✓	✓	✓	✓
3. Povečanje vlaganja v raziskave in razvoj	✓	✓	✓	✓
4. Okrepitev človeških virov za raziskave in razvoj	✓	✓	✓	✓
5. Razvijanje spodbudnega okolja za raziskave in razvoj	×	✓	✓	✓
6. Povečanje števila visokotehnoloških in inovativnih podjetij	✓	✓	✓	✓

* Lastnosti ciljev so opredeljene v prilogi 2.

✓ - Oznaka v tabeli pomeni, da ima cilj navedeno lastnost.

× - Oznaka v tabeli pomeni, da cilj nima navedene lastnosti.

Vir: računsko sodišče na podlagi podatkov iz NRRP.

Cilji NRRP so opredeljeni na dveh ravneh. Za vsak cilj višje ravni (tabela 7) so na nižji ravni navedeni merljivi cilji. Ocenjujemo, da so bili cilji NRRP opredeljeni specifično, da so merljivi, sprejeti in časovno opredeljeni. Posamezne ukrepe, ki so prav tako navedeni v NRRP, bi še morali povezati s posameznimi cilji (tabela 7) in z njimi povezanimi merljivimi cilji.

⁶⁵ Priloga 2.

Cilji NRRP so bili določeni v letu 2006 in ne upoštevajo izvedenih ukrepov obdobja 2005–2008 in tudi ne novega roka glede obsega vlaganj v raziskave in razvoj. Dokument razvojnega načrtovanja ali drugo gradivo Vlade RS, ki pomembno vpliva na razvoj, je treba dopolniti, spremeniti ali nadomestiti z novim, če se ugotovi, da obstoječi dokument ni uresničljiv, ker je prišlo do velikega odstopanja dejanskih gibanj od predvidenih, ali ker obstoječi ukrepi ne dajejo predvidenih rezultatov, ali ker je prišlo do bistvenih sprememb v izhodiščih, na katerih dokument temelji⁶⁶.

Tabela 8: Ocena opredelitve ciljev Sveta za konkurenčnost

Cilji	Lastnosti ciljev*			
	Specifičen	Merljiv	Sprejet	Časovno opredeljen
1. Izboljšati sodelovanje med državo, institucijami znanja in gospodarstvom pri oblikovanju in izvajanju politik spodbujanja tehnološkega razvoja, tudi s spremembo v načinu organizacije in upravljanja.	x	x	✓	x
2. Pospešiti tehnološki razvoj v Sloveniji z izbiro ožjih področij raziskav in tehnološkega razvoja znotraj prednostnih nalog iz strateških dokumentov države, na katere se bodo osredotočila finančna sredstva, ter iskati sinergije med izbranimi ožjimi področji.	x	x	✓	x
3. S koncentracijo javnih in zasebnih sredstev na prednostna področja raziskav in tehnološkega razvoja povečati delež sredstev (izražen v odstotku BDP) namenjenih raziskavam in tehnološkemu razvoju ter njihovi učinkovitosti.	x	✓	✓	x

* Lastnosti ciljev so opredeljene v prilogi 2.

✓ - Oznaka v tabeli pomeni, da ima cilj navedeno lastnost.

x - Oznaka v tabeli pomeni, da cilj nima navedene lastnosti.

Vir: računsko sodišče na podlagi podatkov iz Programa reform 2008.

Cilji Sveta za konkurenčnost so opredeljeni na dveh ravneh, vendar povezave med cilji na višji ravni (tabela 8) in nižjimi merljivimi cilji niso prikazane, zato smo cilje ocenili kot nespecifične in nemerljive. Vsi časovno opredeljeni cilji so določeni za leto 2013 oziroma kasneje, tako da ciljnih vrednosti za konec obdobja, na katerega se nanaša Program reform 2008, torej za leto 2010, ni.

Cilji NRRP kot tudi cilji Sveta za konkurenčnost niso primerni, da bi jih neposredno uporabili kot »nacionalne lizbonske cilje« za obdobje od leta 2008 do 2010 za področje raziskav in razvoja. Z ustreznimi pojasnili in dopolnitvami pa bi lahko bili primerno izhodišče zanje.

⁶⁶ 24. člen uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja.

2.3.1.c Prednostni ukrepi Programa reform 2008

V Programu reform 2008 so navedeni prednostni ukrepi integriranih smernic 7 in 8, navedeni so bili tudi v Programu reform 2005. V tabeli 9 prikazujemo primerjavo prednostnih ukrepov iz Programa reform 2005 in Programa reform 2008.

Tabela 9: Primerjava načrtovanih ukrepov iz Programa reform 2005 in Programa reform 2008

Ukrepi integriranih smernic Programa reform 2005	Ukrepi integriranih smernic Program reform 2008
Povečanje javnih sredstev za raziskave in razvoj za približno 0,1 odstotka BDP letno.	Izboljšanje strukture uporabe obstoječih sredstev ter letno povečanje javnih sredstev za raziskave in razvoj za uresničitev cilja skupnega vlaganja 3 odstotke BDP do leta 2013.
Postopno spreminjanje strukture javnih vlaganj v raziskave in razvoj, tako da se bodo dodatna javna sredstva za raziskave in razvoj razporejala med tehnologijo in znanost v razmerju 80 : 20 in se bo v že obstoječih javnih sredstvih postopno povečeval delež za posebne uporabne in razvojne raziskave tako, da se spodbujata tehnološki razvoj in inovativnost.	Postopno spreminjanje strukture javnih vlaganj, z izboljšanjem razmerja v prid tehnologiji.
Spremembe v davčni in industrijski politiki ter v sistemu financiranja raziskovalne dejavnosti, ki bodo spodbujale sodelovanje med raziskovalnim področjem in gospodarstvom, ustanavljanje podjetij »spin-off« in zaposlovanje raziskovalcev v gospodarstvu.	Nadaljnje spremembe v industrijski politiki in v sistemu financiranja raziskovalne dejavnosti, ki bodo spodbujale sodelovanje med raziskovalnim področjem in gospodarstvom.
Vzpostavitev zakonodajnega in finančnega okolja, ki bo spodbudno za ustanavljanje in rast visokotehnoloških in drugih inovativnih podjetij, zlasti malih in srednjih (okrepitev Slovenskega podjetniškega sklada, soustanavljanje in podpora delovanju skladov tvegane kapitala in druge oblike podpore podjetjem s povratnimi sredstvi ipd.)	Izboljšanje učinkovitosti in ciljne usmerjenosti vlaganja ter povečanje podpore javnih vlaganj sistemskim spremembam. Nadgraditev ustrezne infrastrukture za gospodarsko-razvojno-logistične platforme. Spodbujanje investicijskih vlaganj v visokotehnološko in inovativno proizvodnjo oziroma storitve. Ustvarjanje celovitega podpornega okolja na področju inovacij.

Vira: Program reform 2005 in Program reform 2008.

V Programu reform 2008 je bilo v okviru integriranih smernic 7 in 8 za Spodbujanje raziskovalno-razvojne dejavnosti in inovacij opredeljenih sedem ukrepov. Ukrepi predstavljajo nadaljevanje izvajanja ukrepov, določenih v Programu reform 2005. Štirje ukrepi so določeni na novo, od tega dva obravnavata področje inovacij, kar je v skladu z usmeritvami Evropske komisije. V Programu reform 2008 je navedeno, da upošteva že izvedene reforme ter sedanje in predvidene ekonomske dosežke in da je usklajen z dopolnjenimi smernicami za rast in zaposlovanje za obdobje od leta 2008 do 2010, ter z zaključki spomladanskih zasedanj Evropskega sveta od leta 2006 do 2008. V akcijskem načrtu, v katerem naj bi države članice odgovorile na priporočila in opozorila Evropske komisije in je tudi del skupnega dokumenta Programa reform 2008, je zapisano, da je obstoječa strategija na področju raziskav in razvoja v skladu z nameni Lizbonske strategije, zato ne potrebuje bistvenih posodobitev, ter da si bo Slovenija prizadevala zamudo pri izvajanju nekaterih ukrepov čim prej odpraviti.

Evropska komisija je v letnem poročilu⁶⁷ za Republiko Slovenijo ocenila, da so pri večini področij Programa reform 2008 ukrepi opredeljeni na splošno in brez jasne navedbe sredstev in časovnega načrta za izvedbo. Ocenila pa je tudi, da Program reform 2008 kot tudi akcijski načrt upoštevatata relevantna vsebinska priporočila in opozorila, ki jih je podala.

Prednostni ukrepi Programa reform 2008 na področju raziskav in razvoja upoštevatata relevantne vsebinske usmeritve iz integriranih smernic, niso pa povezani s konkretnimi aktivnostmi, razen navedbe, da je podrobnejši program NRRP, ki je iz leta 2006. V primerjavi s prednostnimi ukrepi Programa reform 2005 so ukrepi v Programu reform 2008 opredeljeni manj podrobno in še vedno niso finančno opredeljeni. V akcijskem načrtu so navedeni nekateri ukrepi, ki potekajo, ni pa navedeno, kakšni dodatni ukrepi so oziroma bodo sprejeti.

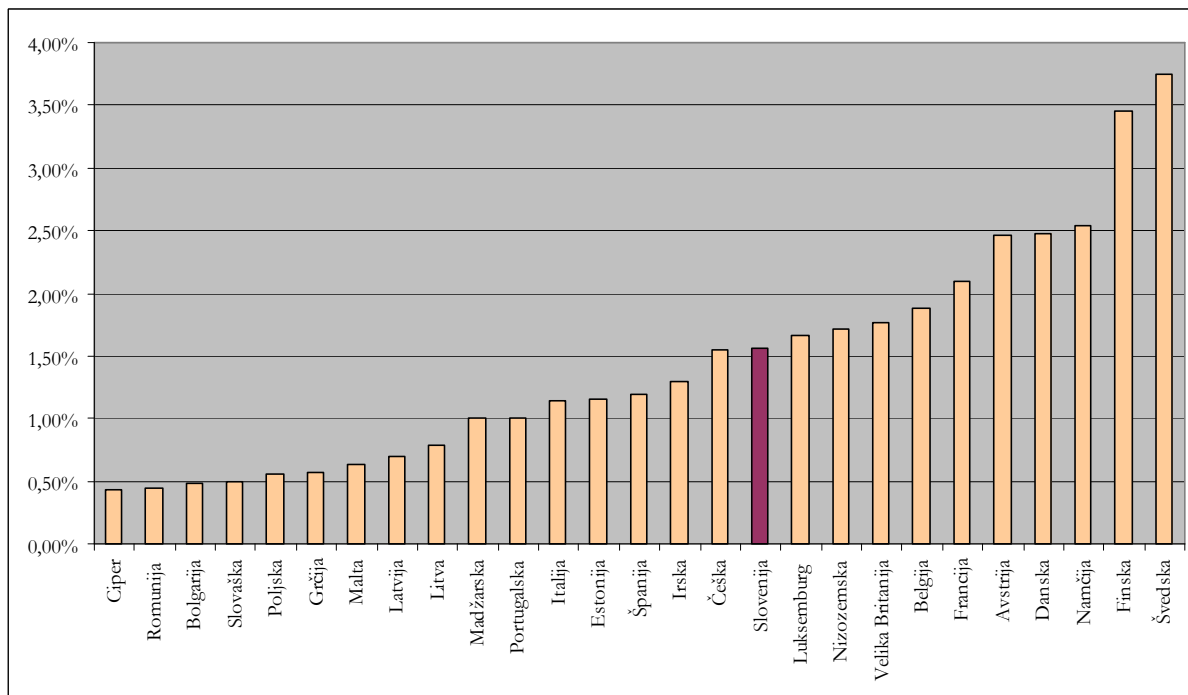
Ocenjujemo, da bi morala Služba vlade in Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, kot podlago za akcijski načrt za področje raziskav in razvoja, najprej pripraviti celovit pregled uresničevanja ukrepov NRRP in nato oblikovati dodatne ukrepe za obdobje od leta 2008 do 2010.

2.3.2 Obseg vlaganj v raziskave in razvoj

Eden od prednostnih ukrepov Programa reform 2008 je, da delež vlaganj v raziskave in razvoj doseže tri odstotke BDP do leta 2013. Tretjino ciljnega deleža naj bi dosegli z vlaganji javnega sektorja, dve tretjini pa z vlaganji zasebnega sektorja. Cilj je bil določen že s Programom reform 2005 oziroma izhaja iz NRRP, kjer je bil naveden rok leto 2010. Na ravni celotne Evropske skupnosti je bil določen isti cilj z rokom 2010, s pojasnilom, da si lahko vsaka država članica postavi svoj realen cilj. Preverili smo podlage, ki utemeljujejo ustreznost in realnost cilja v Sloveniji.

⁶⁷ Annual country assessments – a detailed overview of progress made with the implementation of the Lisbon Strategy reforms in Member States in 2008, Evropska komisija; http://ec.europa.eu/growthandjobs/european-dimension/200812-annual-progress-report/index_en.htm 3. 3. 2009.

Slika 6: Primerjava vlaganj v raziskave in razvoj izraženo v deležu BDP v letu 2006



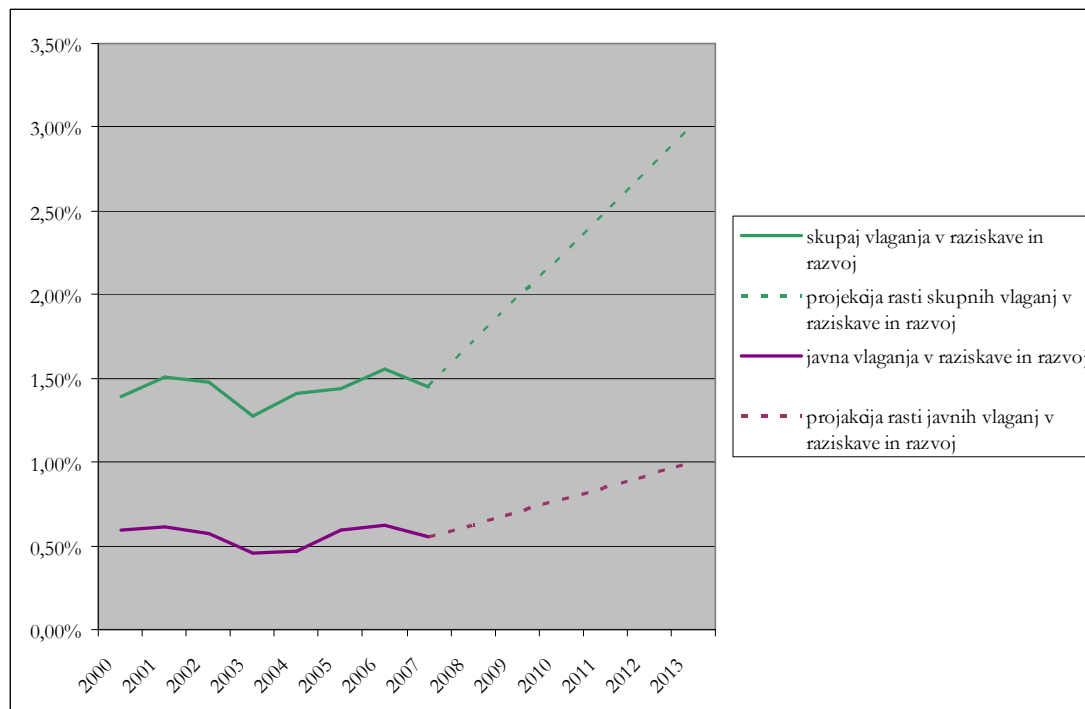
Vir: Structural Indicators, Eurostat⁶⁸.

V akcijskem poročilu, ki je bilo pripravljeno v okviru Programa reform 2008, je navedeno, da zaradi večjih odstopanj dejanskih gibanj od predvidenih, oziroma ker je prišlo do bistvenih sprememb v izhodiščih, vlaganja zaostajajo za ciljnim vrednostmi. Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo je navedlo, da je bil vzrok za počasnejše doseganje cilja treh odstotkov tudi v hitrejši rasti BDP od napovedi in v kasnejših zvišanjih BDP zaradi ponovnih preračunov BDP.

Na sliki 7 prikazujemo gibanje deleža sredstev za raziskave in razvoj glede na BDP s projekcijo potrebne rasti, če želi Republika Slovenija doseči zastavljen cilj do leta 2013.

⁶⁸ <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsir020>, 10. 3. 2009.

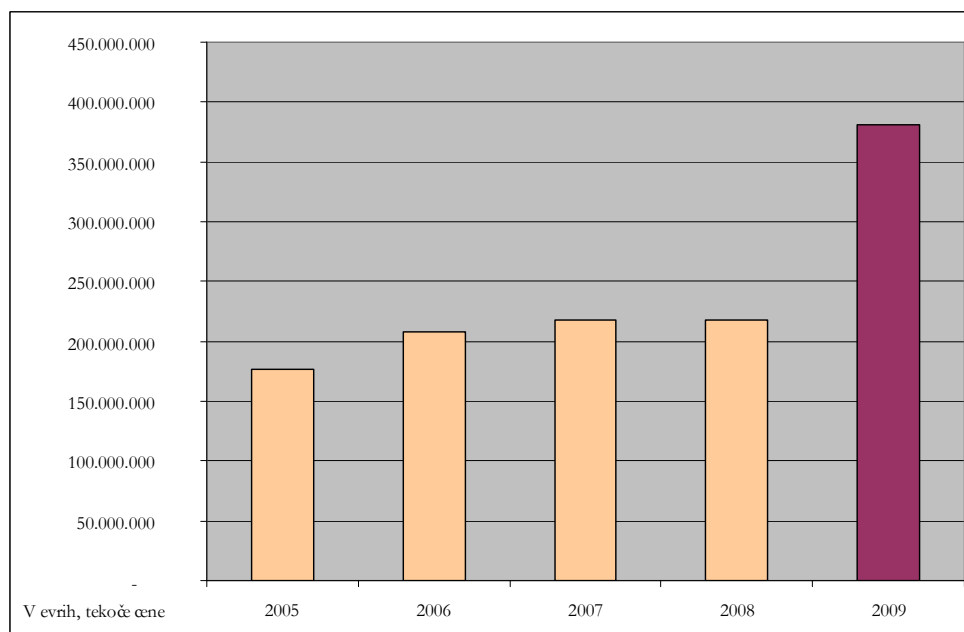
Slika 7: Deleži sredstev, namenjenih raziskavam in razvoju v odstotku od BDP



Vira: spletna stran SURS in projekcija računskega sodišča glede na opredeljene cilje.

Slika 8 kaže, da programsko področje proračuna *znanost in tehnološki razvoj* znotraj proračuna pridobiva pomen, vendar to področje ne obsega enakih dejavnosti kot področje *raziskav in razvoja* po frascatski klasifikaciji, ki predstavlja merilo za doseganje zastavljenega cilja.

Slika 8: Odhodki in drugi izdatki državnega proračuna za znanost in tehnološki razvoj od leta 2005 do leta 2009



Viri: zaključni račun proračuna Republike Slovenije za leta 2005, 2006, 2007, predlog zaključnega proračuna Republike Slovenije 2008 in prvi rebalans proračuna Republike Slovenije za leto 2009.

Državni zbor Republike Slovenije je 26. 3. 2009 sprejel prvi rebalans proračuna za leto 2009. Iz podatkov je razvidno, da se s prvim rebalansom proračuna povečujejo javna vlaganja v znanost in tehnološki razvoj. Državni zbor Republike Slovenije je 16. 7. 2009 sprejel drugi rebalans proračuna za leto 2009, v katerem je za področje znanosti in tehnološkega razvoja namenjeno nekoliko manj sredstev kot s prvim rebalansom, in sicer 334.272.137 tisoč evrov. Na delež javnih vlaganj v raziskave in razvoj v letu 2009 v razmerju do BDP bo vpivala tudi višina BDP.

Tabela 10 prikazuje odhodke in druge izdatke državnega proračuna za področje *znanost in tehnološki razvoj*.

Glede na leto 2008 je v letu 2009 viden premik k uresničevanju cilja glede strukture vlaganj oziroma razmerja med vlaganji v znanost in vlaganji v tehnološki razvoj.

Tabela 10: Proračunski odhodki in drugi izdatki na področju znanosti in tehnološkega razvoja ter podrobnejše ocene Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo

	v evrih					
	Zaključni račun proračuna 2008		Sprejeti proračun 2009		Drugi rebalans proračuna 2009	
Znanost in tehnološki razvoj	218.103.363		309.681.580		334.272.137	
Raziskave in razvoj*	176.238.892		232.521.531		247.160.972	
Znanost*	158.728.22	90,1 %	181.950.608	78,3 %	193.840.031	78,4 %
Tehnološki razvoj*	17.510.665	9,9 %	50.570.923	21,7 %	53.320.941	21,6 %

* Ocene Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, tekoče cene.

Vir: dokumenti, navedeni v tabeli, in ocene Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo v pojasnilu z dne 15. 7. 2009.

Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo je pripravilo neuradne ocene potrebnih dodatnih sredstev za doseg cilja javnih vlaganj v višini enega odstotka BDP do leta 2013⁶⁹. Služba vlade in Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo sta navedla, da pomembna dodatna sredstva za doseg zastavljenega deleža javnih vlaganj predstavljajo evropski skladi oziroma Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013 in Operativni program razvoja človeških virov za obdobje 2007–2013.

Nacionalni strateški referenčni okvir 2007–2013, ki je strateški nacionalni program na področju porabe evropskih skladov, navaja, da je 60 odstotkov sredstev evropskih skladov indikativno namenjenih lizbonskim ciljem. Iz indikativnih tabel v Nacionalnem strateškem referenčnem okviru 2007–2013 in v Operativnem programu krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013 je razvidno, da je raziskavam in tehnološkem razvoju, inovacijam in podjetništvu skupaj namenjenih 940.713 tisoč evrov v obdobju 2007–2013. Iz Nacionalnega strateškega referenčnega okvirja 2007–2013 in operativnih programov pa ni razvidno, koliko sredstev evropskih skladov je namenjeno raziskavam in razvoju, kot so definirane po frascatski klasifikaciji.

Drugi del cilja je povečanje zasebnih vlaganj v raziskave in razvoj na raven dveh odstotkov BDP. To pomeni, da naj bi v povprečju vsako podjetje v obdobju petih let za 100 odstotkov povečalo vlaganja v raziskave in razvoj v razmerju do prihodkov.

Služba vlade in Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo pri cilju »vlagati v raziskave in razvoj v višini treh odstotkov BDP do leta 2013« nimata analize, ki bi utemeljevala ustreznost in realnost cilja. V strateških dokumentih je navedeno, da dodatna javna sredstva predstavljajo evropski skladi, vendar ni neposredno razvidno, koliko evropskih sredstev je namenjeno raziskavam in razvoju.

⁶⁹ Ocene Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo z dne 25. 8. 2008.

Ocenjujemo, da bi Služba vlade in Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo morala pridobiti podatek, koliko evropskih sredstev je v obdobju 2007–2013 namenjeno neposredno področju raziskav in razvoja, ter na podlagi tega opredeliti, koliko dodatnih nacionalnih sredstev potrebuje. Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo bi moralo najprej vzpostaviti strukturiran sistem spremljanja, ki bi meril učinke sedanjih ukrepov, potem pa povečevati javna vlaganja v raziskave in razvoj.

3. MNENJE

Izvedli smo revizijo o načrtovanju in spremljanju izvajanja Lizbonske strategije na področju raziskav in razvoja. Cilj revizije je bil izreči mnenje o ustreznosti vzpostavitve pogojev za doseganje rezultatov in ciljev programov reform na področju raziskav in razvoja v obdobju od 20. 10. 2005 do 20. 10. 2008. Revidirali smo institucije, vključene v načrtovanje, izvajanje, koordinacijo in spremljanje uresničevanja Lizbonske strategije v Republiki Sloveniji na področju raziskav in razvoja, in sicer Službo Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve, Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo ter Ministrstvo za gospodarstvo.

Menimo, da *niso bili vzpostavljeni ustrezni pogoji za doseganje rezultatov in ciljev programov reform Lizbonske strategije na področju raziskav in razvoja v obdobju od 20. 10. 2005 do 20. 10. 2008*, ker pomen programov reform ni jasen, spremljanje uresničevanja ukrepov ni bilo sistemsko in usmerjeno v prikaz neposrednih učinkov, pri načrtovanju pa cilji in ukrepi niso jasno strukturirani in niso indikativno povezani s podrobnimi ukrepi.

Vloga *programov reform za uresničevanje Lizbonske strategije* v Republiki Sloveniji ni jasna. Po vsebini gre za dokument dolgoročnega razvojnega načrtovanja, ki pa ni uvrščen med druge dokumente dolgoročnega razvojnega načrtovanja v Republiki Sloveniji. Tako ni jasno, ali predstavlja povzetek že potrjenih nacionalnih ukrepov ali tudi usmeritev za pripravo podrobnejših nacionalnih ukrepov. Ob opredeljeni odgovornosti za koordinacijo Službe Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve, odgovornosti pristojnih ministrstev in drugih služb za izvajanje ter oblikovanju delovnih skupin za spremljanje, Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve ni zadostno opredelila vsebine in obsega spremljanja. Ocenjujemo, da je zato dodana vrednost programov reform zmanjšana.

Spremljanje izvajanja *Programa reform za izvajanje Lizbonske strategije v Sloveniji iz leta 2005* na področju raziskav in razvoja ne omogoča boljšega načrtovanja novih ukrepov na podlagi celostnega pregleda uspešnosti starih ukrepov. Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve je v letu 2008 pripravila letno poročilo o uresničevanju Programa reform za izvajanje Lizbonske strategije v Sloveniji iz leta 2005, vendar v poročilu na področju raziskav in razvoja poroča predvsem z opisom stanja, ne pa s prikazom napredka na podlagi izvedenih ukrepov. Neposredni učinki ukrepov Lizbonske strategije na področju raziskav in razvoja v obdobju od leta 2005 do 2008 v poročilu niso prikazani, navedeno pa je, da je bilo izvajanje ukrepov počasnejše in ga je treba pospešiti. Sistem spremljanja na področju raziskav in razvoja, ki bi moral biti podlaga za poročanje o uresničevanju programov reform, je bil opredeljen z *Resolucijo o nacionalnem raziskovalnem in razvojnem programu za obdobje 2006–2010*, vendar ga Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo ni izpopolnjevalo in ni celostno spremljalo uresničevanja ukrepov. Izvajalci podrobnejših ukrepov sicer imajo podatke o realizaciji in o nekaterih učinkih, vendar način združevanja teh podatkov ni bil določen.

Nov *Program reform za uresničevanje Lizbonske strategije v Republiki Sloveniji v obdobju 2008–2010* na področju *Spodbujanje raziskovalno-razvojne dejavnosti in inovacij* navaja več ciljev in ukrepov, med katerimi pa ni jasne hierarhije. Prednostni ukrepi niso finančno ovrednoteni in niso povezani z aktivnostmi, razen navedbe, da je podrobnejši program *Resolucija o nacionalnem raziskovalnem in razvojnem programu za obdobje 2006–2010*, ki pa je iz leta 2006. Za enega od ključnih ciljev, obseg vlaganj v raziskave in razvoj, Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve in Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo nimata analize, ki bi utemeljevala ustreznost cilja. Ocenjujemo, da na področju raziskav in razvoja *Program reform za uresničevanje Lizbonske strategije v Republiki Sloveniji v obdobju 2008–2010* ne spodbuja boljšega doseganja rezultatov in ciljev v naslednjem triletnem obdobju.

4. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo 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 v poslovanju, ki so bile razkrite z revizijo, ter
3. izkaz popravljalnih ukrepov.

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

Popravljalni ukrep se mora nanašati na:

- izdelavo načrta aktivnosti za strukturirano in celostno spremljanje uresničevanja programov in ocenjevanja učinkov programov na področju raziskav in razvoja ter časovni načrt izvedbe posameznih aktivnosti za vzpostavitev tega sistema – točka 2.2.3.a.

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 tem 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 poslovanja⁷⁰. Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

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

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo krši obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

5. PRIPOROČILA

Službi Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve priporočamo, naj:

- zagotovi jasno umestitev programa reform med dolgoročne razvojne dokumente;
- v programih reform zagotovi opredelitev, ali je posamezni ukrep v celoti že zajet v drugih razvojnih dokumentih ali pa je posamezni ukrep novost oziroma nova usmeritev;
- v sodelovanju z ministrstvi, ki izvajajo ukrepe Lizbonske strategije, oblikuje navodila za pripravo ukrepov, spremljanje in poročanje ministrstev in drugih služb o izvajanju in učinkih ukrepov Lizbonske strategije;
- predlaga Vladi Republike Slovenije dopolnitev navodila za pripravo vladnih gradiv tako, da pripravljavec pri dokumentih, za katere uresničitev so potrebna sredstva državnega proračuna, navede oceno sredstev za uresničitev predlaganega programa.

Ministrstvu za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo priporočamo, naj:

- izvede analizo za utemeljitev ciljne višine vlaganj v raziskave in razvoj v razmerju do bruto družbenega proizvoda;
- pripravi oceno, koliko sredstev evropskih skladov za obdobje od leta 2007 do 2013 je namenjenih področju raziskav in razvoja.

Službi Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve ter *Ministrstvu za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo* pri dolgoročnem razvojnem načrtovanju priporočamo, naj:

- uresničevanje programov spremljata tudi z oblikovanjem programskih kazalnikov, ki neposredno merijo učinke;
- konsistentno poimenujeta istovrstne cilje in ukrepe v različnih dokumentih ter povezujeta cilje in ukrepe med različnimi dokumenti razvojnega načrtovanja;
- se zavzemata, da bo število novih dokumentov dolgoročnega razvojnega načrtovanja manjše, oziroma naj bodo predstavljeni novi ukrepi tako, da se dopolnjujejo ali prenovijo starejši programi, morebitni novi programi pa jasno umestijo med že obstoječe;
- pri načrtovanju programov in ukrepov navajata ocene, koliko sredstev je potrebno za njihovo uresničitev.

Pravni pouk

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

Številka: 1220-5/2008-21
Ljubljana, 5. oktobra 2009

Dr. Igor Šoltes,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Službi Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve, priporočeno;
2. Ministrstvu za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, priporočeno s povratnico;
3. Ministrstvu za gospodarstvo, priporočeno;
4. dr. Žigi Turku, priporočeno;
5. dr. Juretu Zupanu, priporočeno;
6. Mojci Kucler Dolinar, priporočeno;
7. mag. Andreju Vizjaku, priporočeno;
8. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
9. arhivu, tu.

6. PRILOGE

Priloga 1: Dokumenti dolgoročnega razvojnega načrtovanja

Priloga 2: Opredelitev lastnosti ciljev

Priloga 1: Dokumenti dolgoročnega razvojnega načrtovanja

Tabela 11: Dokumenti dolgoročnega razvojnega načrtovanja

Naslov dokumenta	Vrsta dokumenta	Vsebina dokumenta	Nosilci priprave dokumenta
Strategija razvoja Slovenije (2006–2013)	strateški dokument razvojnega načrtovanja	Strategija razvoja Slovenije na podlagi razvojnih dosežkov in izzivov v državi ter svetovnih in evropskih trendov opredeljuje vizijo razvoja, razvojne cilje, strateške usmeritve in prioritete razvojne politike ter temeljne naloge Vlade RS za njihovo uresničevanje. V Strategiji razvoja Slovenije je navedeno, da pomeni tudi prenos ciljev Lizbonske strategije v nacionalno okolje, to je ob upoštevanju specifičnih razvojnih priložnosti in zaostankov Republike Slovenije.	UMAR in SVREZ
Državni razvojni program 2007–2013	izvedbeni dokument razvojnega načrtovanja	Državni razvojni program je v skladu z uredbo izvedbeni dokument razvojnega načrtovanja, ki s Strategijo razvoja Slovenije, sprejete strateške usmeritve in razvojne prioritete izvedbeno razdeli na indikativno finančno ovrednotene programe. Pri tem upošteva tudi vse druge dokumente razvojnega načrtovanja ter predvidi tudi ustrezne (nacionalne in mednarodne, javne in zasebne) vire financiranja. Pri pripravi programov naj državni razvojni program v skladu z uredbo upošteva sprejete mednarodne obveznosti, pravila Evropske unije, zlasti pri črpanju sredstev proračuna Evropske unije, ter razvojne pobude regij in civilne družbe.	SVREZ ob sodelovanju z UMAR, Ministrstvo za finance in SVLR
Resolucija o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007–2023	drugi dokument dolgoročnega razvojnega načrtovanja	Resolucija o nacionalnih razvojnih projektih temelji na Strategiji razvoja Slovenije in opredeljuje velike razvojno-investicijske projekte nacionalnega pomena v prihodnjem srednjeročnem ali dolgoročnem obdobju. Projekti in programi, zajeti v resoluciji, ki se bodo izvajali v obdobju veljavnosti državnega razvojnega programa, so njegov sestavni del.	SVREZ
Nacionalni strateški referenčni okvir 2007–2013 (NSRO)	drugi dokument dolgoročnega razvojnega načrtovanja	NSRO je dokument razvojnega načrtovanja, ki zagotavlja, da je pomoč skladov kohezijske politike usklajena s kohezijsko politiko Evropske unije in določa povezavo med prednostnimi nalogami Evropske unije na eni strani ter strateškimi in izvedbenimi dokumenti razvojnega načrtovanja na drugi. NSRO je podlaga za pripravo operativnih programov v okviru evropskih skladov kohezijske politike.	SVLR

Naslov dokumenta	Vrsta dokumenta	Vsebina dokumenta	Nosilci priprave dokumenta
Resolucija o nacionalnem raziskovalnem in razvojnem programu za obdobje 2006–2010 (NRRP)	drugi dokument dolgoročnega razvojnega načrtovanja	NRRP je podlaga za usmerjanje in določanje obsega sredstev državnega proračuna za izvajanje raziskovalne in razvojne dejavnosti. Izhaja iz sprejetih nacionalnih strateških dokumentov in določa izhodišča, cilje, obseg in način financiranja ter kazalce za spremljanje učinkovitosti nacionalne politike za izvajanje in pospeševanje raziskovalne in razvojne dejavnosti.	Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo
Program za spodbujanje tehnološkega razvoja ter informacijske družbe za obdobje 2007–2012	drugi dokument dolgoročnega razvojnega načrtovanja	Program predstavlja akcijski dokument za izvedbo: <ul style="list-style-type: none"> ukrepov, usmerjenih v povečanje ustvarjanja, prenosa in uporabe znanj za dolgoročno skladen razvoj (<i>znanje za razvoj</i>) ter ukrepov, usmerjenih v krepitev ključnih faktorjev uspeha podjetij za spodbujanje podjetniških vlaganj v tehnološki razvoj in inovativnost (<i>izboljšanje konkurenčnih sposobnosti podjetij</i>). 	Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo
Program ukrepov za spodbujanje podjetništva in konkurenčnosti za obdobje 2007–2013	drugi dokument dolgoročnega razvojnega načrtovanja	Program predstavlja akcijski dokument za izvedbo ukrepov, ki jih zahtevajo nadrejeni dokumenti dolgoročnega razvojnega načrtovanja, pri tem se opira tudi na mednarodne primerjave in raziskave o podjetniški in inovacijski dejavnosti. Štiri osnovni stebri programa so spodbujanje podjetništva in podjetništvu prijaznega okolja, znanje za gospodarstvo, razvoj in inovacije v gospodarstvu, ter spodbujanje malih in srednje velikih podjetij z lastniškimi in dolžniškimi viri.	Ministrstvo za gospodarstvo

Legenda: SVREZ – Služba vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve, SVLR – Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalni razvoj, UMAR – Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj.

Viri: dokumenti, navedeni v tabeli.

Priloga 2: Opredelitev lastnosti ciljev

Tabela 12: Lastnosti ciljev

Lastnost	Opis
Specifični (Specific)	Specifični pomeni, da so cilji konkretni, natančni, osredotočeni in dobro opredeljeni. Cilj mora biti neposreden, s poudarkom na učinkih in zahtevanih rezultatih. Specifičen pomeni tudi usmerjen k rezultatom in dejanjem. Cilji morajo biti neposredni in sporočati, kaj želimo doseči. Pri zastavljanju specifičnih ciljev si pomagamo z vprašanji: Kaj bomo naredili? Zakaj je pomembno, da to naredimo? Kdo bo kaj naredil? Kdaj želimo, da bo to zaključeno? Kako bomo to naredili?
Merljivi (Measurable)	Cilj je merljiv, če je merilo identificirano in smo sposobni izvesti aktivnosti na poti do uresničevanja cilja. Merilo je standard, ki se uporabi za primerjavo. Pomembno je, da imamo merila, ki nas vzpodbujajo in motivirajo na poti doseganja sprememb, zato so včasih potrebna vmesna merila. Merila in vidni napredek nam pomagata odgovoriti na vprašanje, ali smo dosegli zastavljeni cilj.
Sprejeti (Achievable)	Cilji so sprejeti, kadar se vsi vključeni v doseganje cilja posvetujejo in strinjajo glede ciljev.
Realistični (Realistic)	Cilj je realističen, kadar imamo sredstva, s katerimi ga lahko uresničimo. Doseganje ciljev zahteva vire, kot so sposobnosti, denar, oprema. Večina ciljev je dosegljiva, vendar lahko zahteva spremembo prioritete, da jih lahko dosežemo. Te lastnosti pri ciljih v tabelah 7 in 8 nismo ocenjevali.
Časovno opredeljeni (Time-related)	Cilji so časovno opredeljeni, kadar so postavljeni roki za doseganje ciljev. Roki morajo biti dosegljivi in realistični. Če roki niso določeni, se zmanjša motivacija in nujnost, zahtevana za izvršitev nalog. Sprejeti časovni okvirji so podlaga za nujnost in neodložljivost aktivnosti.
Dosledni (Consistent)	Cilji so dosledni, kadar so med seboj složni in se ne izključujejo. Te lastnosti pri ciljih v tabelah 7 in 8 nismo ocenjevali.

Vir: Performance Audit, Netherlands Court of Audit (2006) in How to write SMART objectives and SMARTer objectives; <http://www.rapidbi.com/created/WriteSMARTobjectives.html>, 29. 8. 2008.

Bdimo nad potmi javnega denarja

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

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

