

Nika Murovec*, dr. Renata Slabe Erker**, dr. Peter Stanovnik***

Ocena vloge in pomena Ciljnega raziskovalnega programa 2001-2006 v Sloveniji¹

Povzetek

Ciljni raziskovalni programi so bili uvedeni kot posebna oblika znanstvenoraziskovalnega programa, da bi z interdisciplinarnimi uporabnimi raziskavami zagotavljali ciljno usmerjeno raziskovalno podporo načrtovanju, programiranju in uresničevanju razvojnih politik. Raziskave v njihovem okviru so ciljno in problemsko

naravnane na izboljšanje konkurenčne sposobnosti Slovenije kot podlage za uspešen razvoj države in povečanje blaginje njenega prebivalstva. Z ovrednotenjem smo ugotavljali, ali in v kakšni meri so odobreni projekti usklajeni s cilji Strategije gospodarskega razvoja Slovenije in samim programom ter kako jih uporabljajo pristojna

ministrstva in službe pri svojem delu za povečanje konkurenčnosti Slovenije. Iz analize izhajajo predlogi za sprotne izboljšave razpisov in izboljšanje programa Konkurenčnost Slovenije 2006-2013 v smislu povečanja uporabnosti izsledkov in učinkovitosti programiranja.

Ključne besede: ciljni raziskovalni program, spremljanje, vrednotenje

Summary

Target-oriented research programmes (TRP) were introduced as a special form of scientific research programme with the intent to assure target-oriented research support to planning, programming and performing development policies with interdisciplinary applied research. TRP studies target and are problem-oriented towards the improvement of Slovenia's compet-

itive ability as the foundation of successful national development and the enhancement of the welfare of its citizens. With this evaluation, we tried to establish whether and to what extent the approved projects are in accordance with the Strategy for the Economic Development of Slovenia and the programme itself, as well as how the projects serve the

competent ministries and agencies in their efforts to increase the competitiveness of Slovenia. Based on the analysis, proposals for simultaneously improving public competitions and the Slovenian Competitiveness 2006-2013 programme, in the sense of increasing the applicability of results and effectiveness of programming, are given.

Key words: target-oriented research programme, monitoring, evaluation

JEL: O290, O220

1. Uvod

Ciljni raziskovalni program (v nadaljevanju CRP) je bil v letu 2001 oblikovan kot nov sistem

medresorskega povezovanja pri načrtovanju in izvajanju mrežnih raziskovalno-razvojnih projektov na posameznih področjih javnega interesa. Na ta program se nanaša tudi naš prispevek.

* Inštitut za ekonomska raziskovanja, Ljubljana

** Inštitut za ekonomska raziskovanja, Ljubljana

*** Inštitut za ekonomska raziskovanja, Ljubljana

¹ Prispevek je rezultat projekta Analiza uresničevanja ciljev CRP Konkurenčnost Slovenije 2001-2006. Inštitut za ekonomska raziskovanja je v sodelovanju s Fakulteto za družbene vede - Center za teoretsko sociologijo opravil vmesne in končno vrednotenje štirih razpisov na podlagi programa ter sprejetih projektov.

Uvodoma naj omenimo, da so se prvi ciljni raziskovalni programi oblikovali na podlagi sklepa Vlade Republike Slovenije že leta 1994 kot orodje prenosa znanja, ki je usmerjeno k uresničevanju širših družbenih ciljev nacionalnega pomena. »Njihova osnovna značilnost je ciljno zaokroževanje uporabnih in razvojnih raziskav, ki se oblikujejo in uresničujejo v sodelovanju z drugimi ministrstvi, ki opredeljujejo cilje in politiko razvoja z resornega vidika, medtem ko MVŠZT na podlagi svojih veljavnih kriterijev zagotavlja kakovost izvajanja teh projektov« (Poročilo o financiranju raziskovalne dejavnosti iz proračuna RS v letih 1998, 1999). Temeljni namen teh programov je prispevati k oblikovanju in uresničevanju strateških ciljev razvoja Slovenije in s tem k izboljšanju njene konkurenčne sposobnosti in povečanju blaginje njenega prebivalstva. Z interdisciplinarnimi uporabnimi raziskavami naj bi zagotavljali ciljno usmerjeno raziskovalno podporo pri pripravi dolgoročnih razvojnih dokumentov in sistemskih rešitev za njihovo uresničevanje, spremljanje in vrednotenje uresničevanja ter prilagajanje ali spreminjanje ukrepov za izvajanje glede na spremenjene okoliščine v domačem in mednarodnem okolju (www.arrs.gov.si). Praktična vrednost programov naj bi bila predvsem večja stopnja uporabnosti za posamezne vladne službe in ministrstva, ki so praviloma poleg MVŠZT tudi sofinancerji teh raziskovalnih projektov. Prav sodelovanje med njimi pri vsebinskem oblikovanju in financiranju raziskav za strategijo razvoja je posebna vrednost tega programa.

Če je morda pogost očitek temeljnim raziskovalnim projektom (in v določenem smislu celo uporabnim projektom), da so preveč znanstveni in lahko praksi ponudijo le malo uporabnega, naj za ciljne raziskovalne programe to že po definiciji ne bi veljalo. Ali pa to tudi dejansko velja, bomo skušali odgovoriti v nadaljevanju tega prispevka. V ta namen bomo najprej predstavili merila za vrednotenje programov, na podlagi katerih bomo pozneje z uporabo opisane metodologije ovrednotili Ciljni raziskovalni program Konkurenčnost Slovenije 2001–2006, da bi ugotovili, ali in v kakšni meri so bili odobreni projekti usklajeni s cilji Strategije gospodarskega razvoja Slovenije in ciljnih raziskovalnih programov ter kako jih uporabljajo pristojna ministrstva in službe pri svojem delu za povečanje konkurenčnosti Slovenije. Na koncu bomo predlagali sprotne izboljšave razpisov in izboljšanje programa Konkurenčnost Slovenije 2006–2013 v smislu povečanja uporabnosti izsledkov in učinkovitosti programiranja.

Prispevek je nastal na podlagi projekta Analiza uresničevanja ciljev CRP Konkurenčnost Slovenije

2001–2006, ki ga je financiralo Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, izvajal pa Inštitut za ekonomska raziskovanja (IER) v sodelovanju s Fakulteto za družbene vede – Center za teoretsko sociologijo (FDV – CTS).

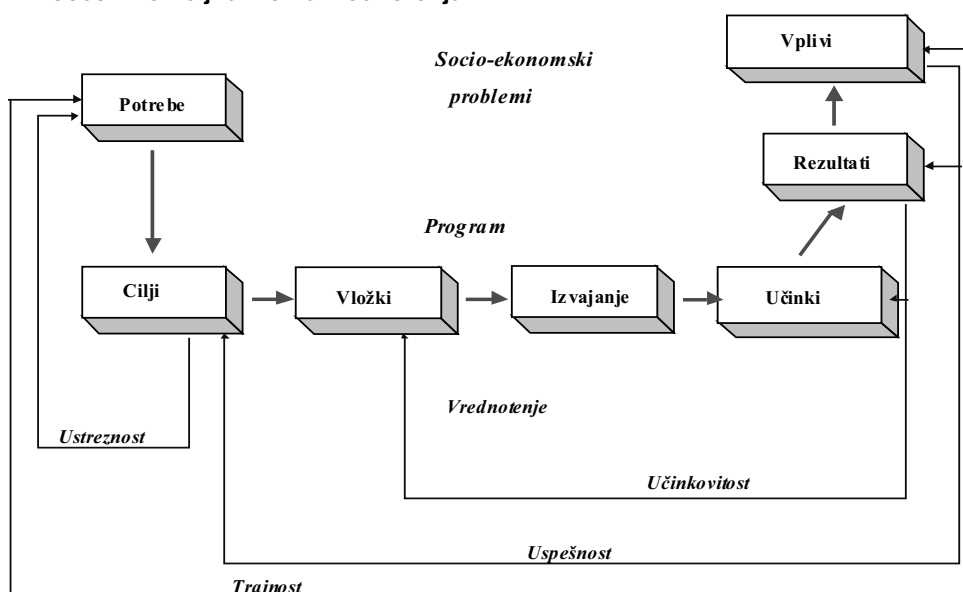
2. Teoretični vidiki vrednotenja projektov in programov

Vrednotenje nima enotne opredelitve. Priročnik MEANS (EC, 1999) opredeljuje vrednotenje javnih izdatkov kot presojo vrednosti javnih izdatkov glede na izbrana merila in posamezne standarde (predvsem ustreznost in učinkovitost). Pri tem je zlasti pomembno, da javni izdatki zadovoljujejo potrebe, ki so bile razlog za javne izdatke in imajo ustrezne rezultate. So pa tudi podobne opredelitve, kot je naslednja (EC, 2001, str. 4): Vrednotenje je sistematična in čim objektivnejša ocena tekočega ali končanega projekta, programa, politike, in sicer vsebine, izvedbe in izsledkov. Namen vrednotenja je oceniti ustreznost, učinkovitost, uspešnost, vpliv in trajnost. Vrednotenje mora dati informacijo, ki je uporabna in verodostojna ter omogoča uporabo njenih ugotovitev in priporočil pri odločanju pri prejemnikih in financerjih. OECD opredeljuje vrednotenje kot zanesljivo in uporabno analitično oceno rezultatov javnih politik organizacij in programov zaradi izboljšanja informacij in zmanjšanja negotovosti (OECD, 1998).

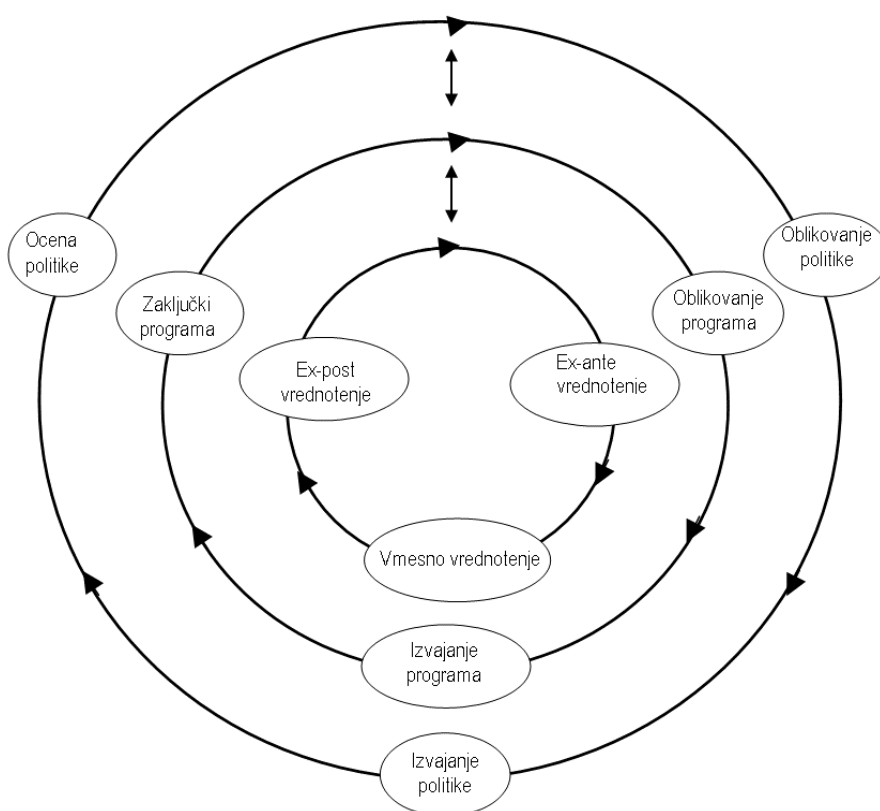
Glavni cilji vrednotenja so izboljšanje kakovosti projektov/programov/politik in na podlagi tega tudi izboljšano odločanje, pomoč pri usmerjanju sredstev in utemeljitev ter upravičenje javnih izdatkov v politični in civilni javnosti (Owen et al, 1999).

Slika 1 prikazuje proces in temeljna merila vrednotenja. Teoretično je vrednotenje zadnji del projektnega/programskega kroga, vendar to velja zgolj za naknadno ("ex-post") vrednotenje. Tako je predhodno vrednotenje v bistvu ocenjevanje razvojnih programov, še preden so pravnoformalno sprejeti oziroma zavezujoči, medtem ko se vmesno vrednotenje uporablja za izboljšanje izvajanja projektov in razvojnih programov, tekočih ali prihodnjih. Cronbach (1980) celo dokazuje, da se evalvacije primarno uporabljajo za opravičevanje prihodnjih programov, ne pa programov, ki se vrednotijo. Vrednotenje je skupaj s spremljanjem oziroma poročanjem bistveni del vsakega procesa načrtovanja (Vedung, 1997) v zasebnem in javnem sektorju, čeprav se je uveljavilo predvsem v slednjem.

Slika 2 kaže povezanost programov, politik in posameznih vrednotenj. Problem povezovanja projektov, programov in politik je stalen in zelo

Slika 1: Proces in temeljna merila vrednotenja

Vir: EC, 1999, str. 9.

Slika 2: Povezanost vrednotenja, programov in politik

Vir: Tavistock Institute with GHK and IRS, 2003, str. 7.

resen. Dobri projekti še ne pomenijo dobrega programa in dobri programi še ne pomenijo dobre politike, vendar pa je vrednotenje projektov vložek v vrednotenje programov in vrednotenje programov je vložek v vrednotenje politik.

3. Metodologija vrednotenja CRP Konkurenčnost Slovenije 2001–2006

Projekt Analiza uresničevanja ciljev CRP Konkurenčnost Slovenije 2001–2006 je bil izveden na podlagi pregleda razpisnih dokumentacij, prijav, vmesnih ter zaključnih poročil odobrenih projektov v letih 2001–2006 ter vse morebitne dodatne dokumentacije (aneksi pogodb, pritožbe, dopisi ...), do katere nam je ARRS omogočila vpogled. Pregledane so bile prijave vseh odobrenih projektov na težiščih 1 – Konkurenčnost gospodarstva, 2 – Učinkovitost države in razvoj demokracije, 3 – Človeški viri in socialna kohezivnost, 5 – Regionalni in prostorski razvoj ter razvojna vloga okolja, 7 – Mednarodni odnosi in nacionalna varnost, 8 – Narodna identiteta, pluralnost in mednarodne integracije, 9 – Informacijska družba ter 0 – Podporne raziskovalne tematike (skupaj 441 prijav). Zaradi veliko odobrenih projektov so bili v letih 2001 in 2002 na težiščih 1 in 5 ter v vseh letih na težišču 3 v dogovoru z naročnikom (MVZT) iz podrobnejše obravnave izključeni nekateri projekti, za katere so tisti, ki so jih vrednotili na podlagi prijav presodili, da niso neposredno povezani s SGRS². Skupaj je bilo v celoti spremljanih 326 projektov.

Vrednotenje se ne nanaša na vsebino posameznih raziskovalnih projektov, kar je naloga naročnikov oziroma posameznih recenzentov, temveč je to predvsem vrednotenje Ciljnega raziskovalnega programa in posameznih tematskih sklopov, čeprav je seveda eno in drugo prepleteno. Vrednotenje projektov, predvsem manjših, je v veliki meri prepuščeno financerjem projektov ali celo izvajalcem (samoevalvacija). V naši analizi prevladuje vmesno vrednotenje. Nanj se nanaša ta prispevek, ki je v nadaljevanju strukturiran po ključnih merilih vrednotenja, to so ustreznost, učinkovitost, uspešnost, koristnost in trajnost. Deloma posegamo z našo analizo tudi v ex-post vrednotenje³, iz katerega izhajajo predlogi za

izboljšanje nadaljnjih razpisov, ki jih povzemamo v sklepih.

Izsledki, ki bodo podrobneje predstavljeni v nadaljevanju tega prispevka, izhajajo iz vrednotenja skupno 389 prijav in 276 projektov na težiščih 1 – Konkurenčnost gospodarstva, 3 – Človeški viri in socialna kohezivnost, 5 – Regionalni in prostorski razvoj ter razvojna vloga okolja, 8 – Narodna identiteta, pluralnost in mednarodne integracije in 9 – Informacijska družba, ki so bili ovrednoteni v okviru skupine IER. Ugotovitve za različna težišča se razlikujejo zgolj v posameznih podrobnostih, zato so glavni vsebinski sklepi za vsa težišča enaki. Izključitev podrobnih podatkov za težišča 2, 7 in 0 (52 prijav in 50 projektov), ki so bili ovrednoteni v okviru skupine FDV – CTS, zato ne vpliva bistveno na vsebino tega prispevka⁴.

Naročnik raziskave je bil o ugotovitvah vrednotenja obveščen sproti v vsakoletnih predhodnih poročilih, ki so sledila posameznim razpisom. Tak način je omogočil hitro uporabo ugotovitev študije, kar se je izrazilo v sprotne izboljševanju posameznih vidikov razpisov, obrazcev in tudi pravilnika CRP.

4. Ugotovitve vrednotenja CRP Konkurenčnost Slovenije 2001–2006

Ustreznost

Pri vprašanju ustreznosti gre za ugotavljanje, ali in v kakšni meri so cilji projekta/programa/politike prilagojeni potrebam uporabnika oziroma ministrstva naročnika.

Sam cilj, ki je bil zastavljen z oblikovanjem Ciljnega raziskovalnega programa, ustrezen v smislu, da program zapolnjuje prav tisti primanjkljaj, ki ga naročniki neposredno, predvsem kratkoročno občutijo. Prav naročniki so namreč tisti, ki naj bi oblikovali razpisane teme, in sicer v skladu z lastnimi ugotovljenimi potrebami. CRP naj bi tako naročnikom zagotovil povsem praktično uporabno vrednost, to je zagotavljal pristojnim ministrstvom in službam pomoč pri njihovem delu za izboljšanje administrativne učinkovitosti ter povečanje konkurenčnosti Slovenije in tako neposredno odgovarjal na njihova odprta vprašanja.

² Za podrobnejše podatke o tem, koliko je bilo vseh projektov, ki niso neposredno povezani s SGRS, glej tabelo 1.

³ Kadar so pretekli dosežki ocenjevanja programa vložek za poznejše odločitve, so ex-post in interim evalvacije, kot je to v našem primeru, lahko že sestavni del samih ex-ante evalvacij (Mali, 2002).

⁴ Skupina FDV – CTS je v okviru projekta poleg evalvacije za težišča 2, 7 in 0 opravila tudi intervjuje z naročniki in izvajalci. Ta prispevek se ne nanaša na ugotovitve, ki izhajajo iz tega dela raziskave.

Cilji CRP so zagotoviti ciljno usmerjeno raziskovalno podporo:

- pripravi dokumentov dolgoročnega razvojnega načrtovanja in sistemskih rešitev za njihovo uresničevanje na državni ravni in po posameznih, medsektorsko in medresorsko opredeljenih prednostnih področjih;
- spremljanju in vrednotenju uresničevanja temeljnih usmeritev teh dokumentov in sistemskih rešitev;
- prilagajanju in spreminjanju njihovih ciljev ter ukrepov za izvajanje glede na spremenjene okoliščine v domačem in/ali mednarodnem okolju (www.arrs.gov.si).

Kot take ocenjujemo cilje programa kot ustrezne, saj drugi raziskovalni programi (razen razpisa za uporabne raziskovalne projekte) niso tako izrazito usmerjeni, uporabni⁵. Vsebine se oblikujejo in uresničujejo v sodelovanju z vsemi ministrstvi, njihovimi sprotnimi potrebami in nacionalnimi cilji (strategijo).

Pri vrednotenju pa se ne moremo izogniti tudi grobemu ovrednotenju ciljev posameznih razpisanih tem in odobrenih projektov. Da bi bili tudi ti cilji čim ustreznejši, so bila pripravljena posebna izhodišča, da bi usmerjala izvajalce k raziskavam, ki prispevajo k uresničevanju Ciljnega raziskovalnega programa. Kljub temu lahko za razpisane teme in odobrene projekte ugotovimo, da se po svoji ustreznosti zelo razlikujejo. Velik del projektov vsebuje elemente temeljnega značaja, pa tudi sami izvajalci pogosto ocenjujejo, da sta razširitev metodološkega instrumentarija in razvoj lastnega temeljnega raziskovanja eden glavnih potencialnih pomenov projekta. Nekateri naročniki so pri oblikovanju razpisanih tem bolj upoštevali cilje Strategije gospodarskega razvoja Slovenije in sam osnovni namen Ciljnega raziskovalnega programa kot drugi. Ti so natančneje opredelili svoje potrebe in interes po raziskovalnih projektih ter bolj sodelovali z izvajalci, pa tudi vplivali na spremembe nadaljnjega raziskovalnega dela. Še posebej bi pri tem lahko izpostavili Ministrstvo za gospodarstvo, Ministrstvo za finance in UMAR, kar je razvidno iz dokumentacije o dogovarjanjih med naročnikom in izvajalcem (zaznamkov v vmesnih in končnih poročilih, projektnih nalog, dopisov, aneksov pogodb), predstavitev vmesnih izsledkov in tudi

njihove uporabe ter tudi iz samih razpisanih tem. Na drugi strani se nekatere razpisane teme od ciljev Ciljnega raziskovalnega programa precej oddaljujejo in so preveč široke – temeljne ali pa preozke, sektorske (takih je več predvsem na težišču celostnega razvoja na področju varnosti živil, zdrave prehrane ter podeželja). Prav v takih primerih se opazi tudi prijavljanje projektov z zelo abstraktnimi cilji, pri katerih se ustvarja vtis, da se uporabljajo predvsem za pridobivanje dodatnih sredstev za neko raziskovalno ustanovo ali raziskovalno skupino.

V tabeli 1 je po posameznih razpisih in težiščih predstavljen pregled odobrenih projektov glede na njihovo povezanost s Strategijo gospodarskega razvoja Slovenije in Ciljnim raziskovalnim programom. Projekti so bili zaradi poenostavitve prikaza razvrščeni v tri skupine. Temeljna merila za razvrstitev projektov v tri skupine so bila:

- **A-projekti**, neposredno povezani s Strategijo gospodarskega razvoja Slovenije in zelo pomembni za njeno uresničevanje in/ali za uresničevanje drugih razvojnih dokumentov,
- **B-projekti**, posredno povezani s Strategijo gospodarskega razvoja Slovenije (se načeloma lahko povezujejo z njenimi cilji ali cilji drugih razvojnih dokumentov),
- **C-projekti**, ki so zelo specifični, se nanašajo na ozko področje ali sektor, in praviloma niso neposredno povezani s cilji Strategije in Ciljnega raziskovalnega programa.

Treba je poudariti, da je razporejanje projektov v opredeljeni skupini A in B arbitrarno, saj se skupini medsebojno prepletata oziroma se projekti lahko uvrščajo v eno ali drugo skupino. Za uvrstitev projektov je zato odločilna presoja tistega, ki vrednoti, o obsegu povezanosti posameznega projekta s Strategijo gospodarskega razvoja Slovenije na podlagi njegove prijave.

Učinkovitost

Pri merilu učinkovitosti ugotavljamo, kakšni so rezultati programa glede na porabljena sredstva. Ali je torej učinek ustrezen ali je glede na vrednost naložbe premajhen?

Obseg sredstev, namenjenih Ciljnemu raziskovalnemu programu, je iz leta v leto naraščal. V letu 2001 so tako vsa finančna sredstva (sredstva

⁵ Cilj raziskovalnih programov ni kratkoročna praktična uporabnost, temveč izpopolnjevanje znanja na zaokroženih področjih raziskovanja, za katere je pričakovati, da bodo aktualna in uporabna v daljšem časovnem obdobju. Pri temeljnih raziskovalnih projektih gre za eksperimentalno ali teoretično delo, s katerim naj bi se pridobilo predvsem novo znanje o osnovah pojavov in zaznavnih dejstev, ne da bi predvidevali kakšno posebno uporabo izsledkov. Uporabni projekti naj bi sicer zagotavljali praktično uporabno vrednost, vendar pa je predlagatelj teme nosilec in ne uporabnik (kot v primeru CRP), zato teme ne izhajajo nujno iz trenutnih in najbolj aktualnih potreb uporabnikov in niso tako usmerjene (www.arrs.gov.si).

Tabela 1: Razvrstitev projektov v skupine A, B in C

Težišče		A	B	C	Skupaj
T 1 - Konkurenčnost gospodarstva					
2001	Število projektov	16	1	2	18
	Struktura odobrenih sredstev v %	95	2	3	100
2002	Število projektov	10	-	2	12
	Struktura odobrenih sredstev v %	89	-	11	100
2003	Število projektov	7	-	1	8
	Struktura odobrenih sredstev v %	85	-	15	100
2004	Število projektov	14	2	-	16
	Struktura odobrenih sredstev v %	91	9	-	100
T 3 - Človeški viri in socialna kohezivnost					
2001	Število projektov	19	15	8	42
	Struktura odobrenih sredstev v %	56	31	13	100
2002	Število projektov	18	21	4	43
	Struktura odobrenih sredstev v %	59	36	5	100
2003	Število projektov	12	6	-	18
	Struktura odobrenih sredstev v %	69	31	-	100
2004	Število projektov	10	12	-	22
	Struktura odobrenih sredstev v %	40	60	-	100
T 5 - Regionalni in prostorski razvoj ter razvojna vloga okolja					
2001	Število projektov	10	12	6	28
	Struktura odobrenih sredstev v %	34	43	23	100
2002	Število projektov	20	4	4	28
	Struktura odobrenih sredstev v %	69	13	19	100
2003	Število projektov	16	1	1	18
	Struktura odobrenih sredstev v %	95	1	4	100
	Število projektov	23	14	-	37
2004	Struktura odobrenih sredstev v %	51	49	-	100
T 8 - Narodna identiteta, pluralnost in mednarodne integracije					
2001	Število projektov	3	5	1	9
	Struktura odobrenih sredstev v %	n. p.	n. p.	n. p.	n. p.
2002	Število projektov	-	4	1	5
	Struktura odobrenih sredstev v %	n. p.	n. p.	n. p.	n. p.
T 9 - Informacijska družba					
2001	Število projektov	5	7	4	16
	Struktura odobrenih sredstev v %	39	40	21	100
2002	Število projektov	3	4	2	9
	Struktura odobrenih sredstev v %	42	37	22	100

Vir: ARRS - prijave in odobritve projektov po težiščih, interna dokumentacija.

ARRS ter sredstva posameznih ministrstev, ki sofinancirajo ciljne programe) zanje znašala približno 750 mio. SIT, v letu 2004 pa že več kot 2,5 milijarde SIT (www.arrs.gov.si). V celotni finančni strukturi ARRS pa so sredstva zanje v obdobju 2004–2006 pomenila le od 1,5 do 2,5 %.

Najpomembnejšo vlogo imajo raziskovalni programi ter program mladih raziskovalcev (62 % celotnega proračuna ARRS), nato sledijo temeljni in aplikativni projekti (okoli 20 %) ter financiranje znanstvene infrastrukture ter mednarodnega sodelovanja.

Tabela 2: Pregled števila prijavljenih in odobrenih projektov, razpisanih in odobrenih sredstev ter povprečnega trajanja in vrednosti projektov po posameznih letih in težiščih

Področje, raziskovalne teme	Število projektov		Sredstva * (v mio. SIT)		Povprečno trajanje projekta (v mesecih)	Povprečna vrednost projekta* (v mio. SIT)
	prijavljeni	odobreni	razpisana	odobrena		
T 1 - 2001	39	20	110,0	53,0	35,4	23,3
T 1 - 2002	23	13	66,0	27,1	32,0	14,2
T 1 - 2003	20	11	176,0	171,8	22,8	21,5
T 1 - 2004	37	19	224,5	217,5	20,1	13,6
T 3 - 2001	78	42 (+2)	125,0	39,9	28,0	10,1
T 3 - 2002	96	43 (+4)	99,8	40,0	27,7	8,7
T 3 - 2003	48	18 (+2)	99,75	129,5	27,0	7,2
T 3 - 2004	49	22 (+2)	174,0	152,7	23,3	6,9
T 5 - 2001	45	28 (+2)	122,0	81,5	32,0	12,9
T 5 - 2002	73	28	187,0	96,8	17,0	9,4
T 5 - 2003	51	18	187,6	165,7	19,6	9,0
T 5 - 2004	71	37	385,5	367,2	20,8	9,8
T 8 - 2001	n. p.	10	20,0	10,7	20,4	9,6
T 8 - 2002	n. p.	4	19,0	8,6	30,0	n. p.
T 8 - 2003	n. p.	4 (+1)	24,0	24,0	18,0	6,37
T 8 - 2004	33	8	37,6	72,0	20,25	9,0
T 9 - 2001	18	16 (+1)	80,0	39,6	39,4	12.142
T 9 - 2002	18	9	37,5	11,5	22,8	7.863
T 9 - 2003	n. p.	16	129,0	145,5	21,7	8,12
T 9 - 2004	12	10	99,0	99,0	23,0	9,9

Opomba: * To so sredstva Ministrstva za šolstvo, znanost in šport in drugih financerjev.

Razpisana sredstva za Ciljni raziskovalni program so med posameznimi težišči zelo nihala, kar je razvidno tudi iz tabele 2. Močno krčenje sredstev (in časovnih možnosti) za izvedbo predlaganih in sprejetih programov opozarja na nerealnost načrtovanja raziskovalnih programov. V letu 2003 in 2004 so se zmanjšale razlike med obsegom predlaganih in odobrenih sredstev na vseh obravnavanih težiščih.

Pri pregledu posameznih projektov prijav in pogodb je bilo opazno veliko neskladje med prijavljenimi potrebami in odobrenimi sredstvi za posamezen projekt, saj je večina odobrenih projektov dosegla le 40 do 60 odstotkov prijavljenih sredstev. Prav tako so presenečala tudi velika nihanja pri zahtevanih finančnih sredstvih, ki niso bila usklajena z vsebino in obsegom dela. Nekateri predlogi so bili podcenjeni, drugi močno precenjeni.

Do zadnjega vrednotenja so bili nekateri projekti že končani in na voljo so njihovi izsledki raziskovanja za uporabo pri naročnikih in drugih

družbenih subjektih s ciljem povečanja konkurenčnosti Slovenije. Kot primere neposrednih rezultatov projektov lahko navedemo: ustanovitev štirih tehnoloških mrež v Sloveniji, različne razvojne prostorske dokumente, predlog strategije razvoja in klasifikacije gospodarskih con v Sloveniji, digitalizacijo prostorskih podatkov, model za analizo učinkov sprememb v dohodnini in za spremembe na področju socialnih prispevkov, pa tudi za analizo socialnih prejemkov, razvoj vzdržnega, učinkovitega in pravičnega sistema financiranja v razmerah predvidenega staranja prebivalstva z uporabo dinamičnih OLG-modelov, ekonometrično orodje za napovedovanje makro-ekonomskih spremenljivk, predlog razvojnih prednostnih nalog 2007–2013, vključenost Slovenije v mednarodno priznane letopise konkurenčnosti.

Kljub tem ugotovitvam pa težko presojamo o učinkovitosti Ciljnega raziskovalnega programa. Precej projektov se je namreč končalo šele v letu 2006 in takojšnjih učinkov seveda ne moremo pričakovati, posledično jih torej tudi še ne moremo

ovrednotiti. Več o učinkovitosti celotnega Ciljnega raziskovalnega programa Konkurenčnost Slovenije 2001–2006 bi bilo mogoče presoditi šele z naknadnim (ex-post) vrednotenjem čez kakšno leto ali dve, ko bi naročniki izsledke tudi že v polni meri uporabljali.

Uspešnost

Merilo uspešnosti vsebuje oceno uresničevanja ciljev programa oziroma projektov in torej govori o tem, ali so pričakovani učinki in izsledki v skladu z načrtovanimi.

Osnovni cilj Ciljnega raziskovalnega programa je zagotovitev podpore vladi pri oblikovanju in izvajanju posameznih politik, ki izhajajo iz strateških dokumentov. Dejansko stanje pa je, da sprejeti strateški dokumenti ne temeljijo vedno na ustreznih strokovnih podlagah, premajhna pozornost pa se namenja tudi samemu spremljanju uresničevanja dokumentov ter njihovemu vrednotenju, pri čemer ne sme biti poudarjeno zgolj vrednotenje celotnih dokumentov, temveč tudi vrednotenje posameznih delov strateških dokumentov (npr. razvojne prednostne naloge, splet inovacijskih politik ...). Iz tega bi lahko torej sklepali, da Ciljni raziskovalni program ni bil v celoti uspešen pri uresničevanju svojih ciljev.

Kljub temu na drugi strani vidimo, da so nekateri projekti, izpeljani v okviru Ciljnega raziskovalnega programa, odigrali pomembno vlogo pri vključevanju v Evropsko unijo, prostorskem načrtovanju, zemljiški politiki, prepoznavanju tržnega oziroma širših gospodarskih zmožnosti neizrabljenih endogenih virov. Ciljni raziskovalni program Konkurenčnost je omogočil tudi pripravo analitičnih podlag za pogajanja z Evropsko unijo za finančno perspektivo 2007–2013 v zvezi s koriščenjem strukturnih skladov ter kohezijskega sklada. Poleg tega je CRP z več projekti omogočil pripravo Državnega razvojnega programa, dal strokovne podlage za Zakon o zagotavljanju skladnejšega regionalnega razvoja ter nacionalno Strategijo regionalnega razvoja. Za te primere torej lahko rečemo, da je bila uspešnost visoka.

V okviru CRP je bilo na nekaterih težiščih razpisanih tudi precej takih tem, ki se že same po sebi ne skladajo s cilji CRP. Vsekakor od projektov, odobrenih v okviru takih tem, posledično ne moremo pričakovati, da bodo uspešno dosegali zastavljene cilje CRP. Sodeč po samoevalvaciji izvajalcev projektov, so bili posamezni projekti zelo uspešni, saj skoraj vsi izvajalci ocenjujejo, da so bili cilji projekta v celoti doseženi. Glede na cilje CRP sodimo, da je do zdaj uporabljena samoevalvacija sicer primerna, če naročniki eksplicitno potrdijo ustreznost oziroma uporabnost

projekta. Zlasti pri večjih projektih pa bi bile kljub temu nujne zunanje nevtralne recenzije.

Zaključimo torej lahko, da so izsledki projektov, financiranih v okviru Ciljnega raziskovalnega programa, kljub nekaterim pomanjkljivostim dobra strokovna podlaga in pomagajo nekaterim vladnim resorjem pri uresničevanju ciljev Strategije gospodarskega razvoja Slovenije in povečevanju konkurenčnosti. Pomen tega dela je predvsem odvisen od dejavnosti vlade oziroma pristojnega ministrstva in njegovega sodelovanja z izvajalcem v vseh fazah izvajanja CRP. Da bi bile razlike med predvidenimi cilji programa kot celote in dejanskimi cilji, ki jih dosega, manjše, je potrebna predvsem večja zavzetost naročnikov. Ti morajo jasneje opredeliti cilj projekta, ki naj bi prinesel konkretne, uporabne ugotovitve, ki temeljijo na trdnih teoretičnih in metodoloških podlagah. Zato bi morali biti vloga in odgovornost naročnikov v strokovnih svetih močnejši pri opredelitvi raziskovalnih tem, vrednotenju prijavljenih projektov in selekciji izvajalca. Seveda pa je nerealno pričakovati, da bi opravljene raziskave že v kratkem roku lahko vplivale na povečanje konkurenčnosti slovenskega gospodarstva (IER, FDV – CTS, 2006).

Koristnost

V okviru merila koristnosti ugotavljamo, ali je projekt/program/politika zadovoljil potrebe ciljne skupine.

Glede na to, da cilji CRP izhajajo iz potreb naročnikov (ustreznost), hkrati pa so bili v glavnem doseženi (uspešnost), sledi, da je bil Ciljni raziskovalni program v splošnem tudi koristen oziroma je zadovoljil potrebe naročnikov.

Ker že pri ustreznosti nastajajo precejšnje razlike med posameznimi težišči oziroma naročniki, je podobno tudi pri koristnosti. Na težiščih, na katerih so namreč naročniki ustrežneje opredelili cilje, je tudi koristnost projektov mnogo večja. Tako so na nekaterih težiščih, npr. težiščih, namenjenih konkurenčnosti gospodarstva, človeškim virom in socialni kohezivnosti ter uravnoteženemu regionalnemu in prostorskemu razvoju ter razvojni vlogi okolja, že od prvega leta dalje neposredni naročniki uporabljali fazne ugotovitve večletnih projektov pri oblikovanju ekonomske in drugih politik. Na nekaterih drugih težiščih pa program ni zadovoljil potreb naročnikov. Dogajalo se je namreč, da za nekatere razpisane teme sploh ni bilo prijav, kar torej pomeni, da so posamezna pomembna vprašanja ostala odprta. Za nekatera težišča (gospodarska infrastruktura, mednarodni odnosi in nacionalna varnost ter narodna identiteta, pluralnost in mednarodne povezave) lahko po

obsegu razpisanih sredstev, razpisanih temah in odobrenih projektih ugotovimo, da ali nimajo pravega uporabnika ali pa pristojna ministrstva in službe potrebne raziskovalne podpore za svoje delo pridobivajo iz drugih virov in ne prek tega Ciljnega raziskovalnega programa.

Problem sta tudi neprožnost sistema Ciljnih raziskovalnih programov in njegova časovna zahtevnost. Od poziva neposrednim uporabnikom, da prijavijo svoje potrebe, do razpisa, vrednotenja in izbiranja prijavi, odobritve projektov, ponovne obravnave pritožb in podpisa pogodb poteče namreč več kot pol leta. Po drugi strani se potrebe hitro spreminjajo sicer v okviru obstoječih ciljev, pojavijo se nove, ker pa je CRP precej neprožen, se na nove potrebe ni sposoben dovolj hitro odzvati.

Trajnost

Pri trajnosti se sprašujemo, koliko časa po koncu projekta/programa/politike bodo še vidni učinki.

Učinki bodo trajni daljše časovno obdobje, saj je to pravzaprav tudi namen programa, s katerim naj bi s povečevanjem dolgoročne konkurenčnosti dosegli višjo blaginjo državljanov. Ciljni raziskovalni program namreč izhaja iz obetavnih in sonaravnih vsebin. V tem trenutku je sicer nekoliko prezgodaj za konkretno oceno programa po tem merilu. Sicer pa, kot rečeno, so njegovi učinki strateški in bi morali delovati srednjeročno oziroma se dopolnjevati z učinki novega oziroma naslednjega programa. Ciljni raziskovalni program je tako kot Strategija »del neprestanega iskanja najboljših rešitev razvoja« (SRS, 2005). Predvideva se sistematično sprotno dopolnjevanje spreminjanja ciljev in prehajanja v nove programe.

Kar se tiče praktičnih učinkov ciljnega raziskovalnega programa, se praktični izsledki posameznih projektov kažejo na več področjih, kot so na primer kmetijstvo, regionalni in prostorski razvoj, finančni odnosi z EU, tako da zanje lahko trdimo, da bodo njihovi učinki trajni.

5. Sklep

Temeljna naloga Ciljnega raziskovalnega programa je z uporabnimi raziskavami zagotoviti ciljno usmerjeno raziskovalno podporo pri pripravi, izvajanju in spremljanju dolgoročnih razvojnih dokumentov in posameznih ukrepov v njihovem okviru. Sodeč po analizi glede na pet meril (ustreznost, učinkovitost, uspešnost, koristnost, trajnost), ugotavljamo, da je Ciljni raziskovalni program sorazmerno dobro opravil to nalogo. Pri tem se kažejo precejšnje razlike po področjih, saj

je na nekaterih program opravił nalogo precej dobro, na drugih slabše. Nerealno bi bilo sicer pričakovati, da bi te raziskave do danes že vplivale na povečanje konkurenčnosti Slovenije. Kakor koli že, sklenemo lahko, da ima veliko zmožnost uporabnosti in da je primerno orodje prenosa znanja, ki je usmerjeno k uresničevanju širših družbenih ciljev nacionalnega pomena. Iz naše analize pa izhaja nekaj predlogov za izboljšanje programa v prihodnosti, predvsem v smislu povečanja prispevka znanosti k praksi.

Ugotavljamo, da je uporabna zmožnost Ciljnega raziskovalnega programa zelo odvisna od samih naročnikov. Če ti ne razumejo dobro njegove vloge in ne oblikujejo ustrezno razpisov, seveda ne moremo pričakovati uporabnih rezultatov. Zdi se, da nekatera ministrstva ne morejo ali ne znajo izkoristiti intelektualnih zmožnosti raziskovalnih organizacij za pomoč pri iskanju in oblikovanju novih sistemskih, pravnih in drugih rešitev. Poleg tega je problem tudi premajhna prožnost delovanja sedanjega sistema ciljnih raziskovalnih programov, da se bi lahko učinkovito in hitro odzival na potrebe naročnikov.

Dogajalo se je, da je del projektov vseboval temeljne ali aplikativne prvine, vendar ne tudi strateške. V tem smislu bi bilo treba program resnično natančno prevetrili in s tega vidika neustrezne projekte usmeriti v druge raziskovalne programe, kar bi gotovo močno povečalo njegovo uporabno vrednost.

Odločilnega pomena za uspeh programa in ne nazadnje za razvoj Slovenije je izboljšanje sodelovanja med naročniki in raziskovalci, ki mora biti ustrezno pravnoformalno urejeno, pregledno in pravično. Poleg tega je treba izboljšati tudi sodelovanje med različnimi skupinami izvajalcev.

Poleg vsebinske prenove, ki jo je Ciljni raziskovalni program v letu 2006 že do neke mere uresničil, na primer širše zastavljena težišča in nove, aktualne teme, pa je potrebna tudi postopkovna in organizacijska prenova. Ne glede na to, kdo bo v prihodnje oblikoval vsebino ciljnih raziskovalnih programov, Strateški svet ali ministrstva, pomembno je, da so to ljudje, ki so jim cilji CRP in obstoječe potrebe dobro razumljivi oziroma poznani. Strateški svet in strokovni sveti bi lahko prispevali tudi k večji povezavi med ustanovami, tako da bi opozorili na podobne projekte z različnih težišč in pravočasno seznanili nosilce s povezanostjo projektov. S tem bi se nedvomno povečala tudi uporabnost programa. Po drugi strani je v nekaterih kritičnih primerih smiselno dovoliti različnim raziskovalnim skupinam, da rešujejo problematiko samostojno, tako da dobi uporabnik

širok vpogled oziroma različne vidike celovitih rešitev. Na ta način se zadovoljujejo spreminjajoče potrebe naročnikov v času.

Literatura in viri

Cronbach, L. J. and associates (1980). *Toward reform of program evaluation: Aims, methods, and institutional arrangements*. San Francisco : Jossey-Bass.

EC (1999). *Indicators For Monitoring And Evaluation: An Indicative Methodology, Methodological Working Paper No3*.

EC (2001). *Project Cycle Management: Manual*.

EC (1999). *MEANS-Collection, Volume 1: Evaluating socio-economic programmes. Evaluation design and management, Luxembourg*.

EC (2006). *Smart innovation: A practical guide to evaluating innovation programmes. Innovation papers No 44. Brussels-Luxembourg*.

IER, FDV-CTS (2006). *Analiza uresničevanja ciljev CRP Konkurenčnost Slovenije 2001-2006*.

Mali, F. (2002). *Razvoj moderne znanosti : socialni mehanizmi*. Ljubljana : FDV.

MŠZŠ (2001). *Izhodišča ciljnega raziskovalnega programa Konkurenčnost Slovenije 2001-2006*.

MŠZT (1999). *Poročilo o financiranju raziskovalne dejavnosti iz Proračuna RS v letu 1998*.

MVZT (2001). *Razpisna dokumentacija 2001-2006*.

OECD (1998). *Best Practice Guidelines for Evaluation, Paris*.

Owen, J. M., Rogers, P. J. (1999). *Program Evaluation: Forms and Approaches*. London : Sage Publications.

Prijave odobrenih projektov v okviru CRP Konkurenčnost Slovenije 2001-2006 za leta 2001, 2002, 2003 in 2004 (gradivo ARRS).

UMAR (2005). *Strategija razvoja Slovenije*. Ljubljana.

Tavistoc Institute with GHK and IRS (2003). *The Evaluation of Socio-economic Development: The Guide*. London: Tavistoc Institute.

UMAR (2001). *Strategija gospodarskega razvoja Slovenije 2001-2006. Slovenija v novem desetletju: trajnost, konkurenčnost, članstvo v EU*.

Vedung, E. (1997). *Public Policy and Program Evaluation*. New Brunswick: Transaction Publishers.

Vmesna in končna poročila projektov v okviru CRP Konkurenčnost Slovenije 2002-2006 za leta 2001, 2002, 2003, 2004, 2005 in 2006 (interno gradivo ARRS).