

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

MAGISTRSKO DELO

Informacijska podpora javnim razpisom

Ljubljana, marec 2005

Vesko Andrić

Študent Vesko Andrić izjavljam, da sem avtor tega magistrskega dela, ki sem ga napisal pod mentorstvom doc. dr. Aleša Groznik in skladno s 1. odstavkom 21. člena Zakona o avtorskih in sorodnih pravicah dovolim objavo magistrskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne 15.03.2005

Podpis:

Kazalo

1. Uvod - Informacijska podpora javnim razpisom	1
1.1. Problematika magistrskega dela	3
1.1.1. Pravilnik za izvajanje javnih razpisov za dodeljevanje razvojnih spodbud v MG	7
1.2. Namen in cilji magistrskega dela	8
1.3. Metode dela.....	9
1.4. Struktura poglavij	10
2. Osnovna teoretična izhodišča	11
2.1. Informatizacija, informacijski sistemi in informacijska družba	11
2.1.1. Informatizacija.....	11
2.1.2. Informacijski sistemi.....	13
2.1.3. Informacijska družba	14
2.1.4. Informatizacija javne uprave	15
2.2. Država in razvojna vloga države v gospodarstvu.....	17
2.2.1. Javni in državni sektor.....	18
2.2.2. Razvojna vloga države v gospodarstvu	19
2.2.3. Institucije	19
2.2.4. Strateško vodenje, vizija in poslanstvo institucij	21
2.2.5. Javni razpisi in zakonodaja	23
2.3. Projektni način dela v javni upravi.....	25
2.3.1. Metodologija vodenja projektov v državni upravi, področje informacijske tehnologije.....	25
2.3.1.1. Metodološke osnove projektnega vodenja.....	26
2.3.1.2. Predprojektna priprava	27
2.3.1.3. Vzpostavitev projekta.....	28
2.3.1.4. Izvajanje projekta.....	31
2.3.1.5. Zaključek projekta.....	32
2.3.2. Problematika izvajanja projektov v državni upravi	33
2.3.2.1. (Pre)majhna podpora vodstva organa izvajanju projektov.....	33
2.3.2.2. (Ne)razumevanje projektnega vodenja in (ne)ustrezna znanja vodstev projektov	35
2.3.3. Problematika uvajanja projektnega načina dela v državno institucijo	36
2.3.3.1. Obstoječe in zeleno stanje v državni instituciji	38
2.3.3.2. Potrebne spremembe v državni instituciji	40
2.3.3.3. Ugotovitve in reakcije na predloge ukrepov v posamezni državni instituciji.....	42
2.3.4. Projektno vodenje v prihodnosti	43
3. Politika podjetništva in konkurenčnosti	44
3.1. Politika podjetništva in konkurenčnosti v širši luči industrijske politike in Državnega razvojnega programa	44

3.1.1.	Industrijska politika.....	44
3.1.2.	Državni razvojni program	45
3.2.	Program ukrepov za pospeševanje podjetništva in konkurenčnosti	46
3.2.1.	Znanje za razvoj.....	46
3.2.2.	Izboljšanje konkurenčnih sposobnosti podjetij.....	47
3.2.3.	Spodbujanje podjetništva in izkoriščanje podjetniških priložnosti	47
3.2.4.	Glavna izhodišča za dodeljevanje neposrednih razvojnih spodbud države.....	48
3.2.5.	Ciljne organizacije razvojnih spodbud.....	49
3.3.	Struktura vodenja PUPPK	50
3.3.1.	Vloge in odgovornosti	51
3.3.2.	Problematika strukture vodenja PUPPK.....	52
3.4.	Postopki izvajanja PUPPK.....	53
3.4.1.	Proces izvedbe javnega razpisa	53
3.4.1.1.	<i>Pomanjkljivosti procesa izvedbe javnega razpisa</i>	<i>56</i>
3.4.2.	Spremljanje in nadzor nad izvajanjem PUPPK.....	58
3.4.2.1.	<i>Pomanjkljivosti sistema spremljanja in nadzora nad izvajanjem PUPPK.....</i>	<i>58</i>
3.4.3.	Kako podjetja ocenjujejo vodenju postopkov s strani ministrstva	59
3.4.3.1.	<i>Ključne ugotovitve podjetij.....</i>	<i>61</i>
3.5.	Predlogi za izboljšave.....	61
3.5.1.	V strukturi vodenja.....	62
3.5.2.	V postopkih izvajanja programa	62
4.	Informacijska podpora izvajanju javnih razpisov	63
4.1.	Projekt razvoja informacijske podpore izvajanju javnih razpisov....	64
4.1.1.	Potek projekta informacijske podpore izvajanju javnih razpisov	65
4.1.2.	Funkcionalne lastnosti in koristi uporabe informacijske podpore izvajanju javnih razpisov	67
4.1.2.1.	<i>Koristi nosilca razpisa in strokovne komisije, kot aktivnih uporabnikov informacijske podpore javnim razpisom.....</i>	<i>68</i>
4.1.2.2.	<i>Korist vodstva ministrstva in strokovnih služb, kot pasivnih uporabnikov informacijske podpore javnim razpisom.....</i>	<i>69</i>
4.1.3.	Postopkovni vidik informacijske podpore javnim razpisom	70
4.1.3.1.	<i>Postopek izvajanja javnih razpisov kot ga predpisuje PPIPRS.....</i>	<i>70</i>
4.1.3.2.	<i>Informacijska podpora izvajanju javnih razpisov.....</i>	<i>71</i>
4.1.3.3.	<i>Tehnični vidik informacijske podpore javnim razpisom.....</i>	<i>73</i>
5.	Zaključek kot možnosti nadaljnjega razvoja informacijske podpore izvajanju javnih razpisov in naročil	73
6.	Sklep	78
7.	Literatura	80
8.	Vir	83

Kazalo slik

Slika 1: Opredelitev javne (državne) uprave	18
Slika 2: Fazi uvajanja ali prenavljanja organiziranosti celovitega obvladovanja projektov	37
Slika 3: Struktura vodenja PUPPK	50
Slika 4: Proces izvedbe razpisov	53
Slika 5: Pregled učinkov podprogramov ukrepov na podlagi kvalitativnih ocen prejemnikov sredstev	60
Slika 6: Zadovoljstvo z izvedbo postopka javnega razpisa	60
Slika 7: Model funkcionalnosti prototipne rešitve	66
Slika 8: Model organizacijske strukture	67
Slika 9: Prikaz uporabe aplikacije E – razpisi, subvencije in naročila....	70
Slika 10: Postopkovni vidik elektronske podpore javnim razpisom.....	72
Slika 11: Arhitektura informacijske podpore javnim razpisom.....	73
Slika 12: Kako do popolnosti od e-evidence do e-storitve	77

Tabela

Tabela 1: Primerjava ukrepov po vsebini, deležu odobrenih sredstev in deležu projektov, ki po oceni prejemnikov sredstev ne bi bili uresničeni brez razvojne spodbude	59
---	----

Prilogi

Priloga 1: Seznam uporabljenih kratic	1
Priloga 2: Poslovni proces izvedbe javnega razpisa	2

1. Uvod - Informacijska podpora javnim razpisom

Po končanem študiju leta 1999, sem se zaposlil v finančni službi tedanjega Ministrstva za gospodarske dejavnosti (v nadaljnjem besedilu: MGD). Po združitvi treh ministrstev v Ministrstvo za gospodarstvo (v nadaljnjem besedilu: MG) sem bil prerazporejen v Področje za razvoj podjetniškega sektorja in konkurenčnosti (v nadaljevanju PRPSK) v kabinet PRPSK kot koordinator javnih razpisov na PRPSK.

Javni razpisi v slovenskem prostoru že dolgo niso več novost. Nasprotno, pripisuje se jim vedno večji gospodarski pomen. Krog prijaviteljev na javne razpise je vsako leto večji.

Prednostni namen MG je prispevati k uresničevanju vizije, da Slovenija postane aktivna in uspešna v globalni konkurenci, da ohranja in razvija konkurenčne prednosti, ki temeljijo na visoki dodani vrednosti blaga in storitev, kakovosti, inovativnosti in podjetništvu. Le gospodarstvo, ki dosega visoko mednarodno konkurenčnost z visoko vzdržno rastjo gospodarske učinkovitosti, lahko zagotavlja visoko gospodarsko rast, ta pa ekonomsko močno državo z visoko kakovostjo življenja in družbeno blaginjo.

Orodje za uresničevanje vizije o Sloveniji kot uspešni, mednarodno konkurenčni in dinamični državi je Politika podjetništva in konkurenčnosti (v nadaljnjem besedilu: PPK). Strateško je usmerjena na uveljavljanje novega koncepta kakovostne gospodarske rasti, ki temelji na idejah, znanju, informacijah in novi tehnologiji. Izvajamo jo od leta 2000, koncept pa je nastal že v letu 1999 v okviru takratnega MGD. Z nastankom MG leta 2001 se je industrijski razvoj povezal s področji ekonomskih odnosov s tujino, tehnološkega razvoja, razvoja malega gospodarstva in turizma.

Nov koncept kakovostne gospodarske rasti vključujeta tudi Državni razvojni program (v nadaljnjem besedilu: DRP) do leta 2006 ter Strategija gospodarskega razvoja Slovenije (v nadaljnjem besedilu: SGRS), strateška dokumenta Vlade Republike Slovenije iz leta 2001.

Prav tako je koncept vgrajen v Program za učinkovit vstop Slovenije v EU, ki ga je vlada sprejela julija 2003.

PPK je usmerjena v:

- krepitev ključnih faktorjev konkurenčnosti podjetij in gospodarstva, kot so znanje, inovativnost, tehnologija in podjetništvo,
- krepitev konkurenčnih sposobnosti slovenskih podjetij z izvozom in neposrednimi naložbami v druge države ter s pritokom kakovostnih neposrednih tujih naložb,
- oblikovanje regulative, ki zagotavlja trajen in enakomeren razvoj vseh akterjev na trgu ter regulative, spodbudne za podjetništvo in inovativnost za hitre strukturne spremembe,
- podporo industrijskim projektom individualnih podjetij, ki se s težavo prilagajajo izzivom globalne konkurence.

MG med drugim v sklopu svojega Programa ukrepov za pospeševanje podjetništva in konkurenčnosti za obdobje 2002-2006 (v nadaljnjem besedilu: PUPPK) objavlja javne razpise. Gre za razvojne spodbude države podjetjem, za spodbujanje in pomoč pri izvajanju razvojnih projektov podjetij na tistih ključnih področjih, ki lahko prispevajo k povečanju konkurenčnosti posameznega podjetja in slovenskega gospodarstva nasploh.

Veliko število javnih razpisov in želja po večji preglednosti odobrenih in porabljenih proračunskih sredstev je narekovalo spremembo procesa izvajanja javnih razpisov oziroma procesa dodeljevanja razvojnih spodbud in nadzora nad porabo proračunskih sredstev.

Cilj vsakega proračunskega uporabnika mora biti zagotavljanje pravilnega in smotrnega poslovanja, kar pomeni redno spremljanje njegovega poslovanja, analizo odmikov od zastavljenih ciljev in učinkovito odzivanje na spremembe. Z učinkovitim nadziranjem obvladovanja tveganja in delovanja sistemov notranjih kontrol in z rednim poročanjem o svojem delu pomagamo predstojniku pri uresničevanju sprejetih ciljev politike na njegovem področju delovanja in pri izvrševanju finančnega načrta.

Orodje za doseganje večje transparentnosti dodeljevanja proračunskih sredstev je informatizacija javnih razpisov oziroma vzpostavitev spletnega informacijskega sistema, kjer bo za skupne funkcije in projekte omogočen dostop do vsebin in informacij skupnega pomena in bo na ta način

vzpostavljen učinkovit sistem nadzora nad učinkovitostjo izvajanja javnih razpisov in ukrepanje v primeru odstopanj.

Z magistrskim delom želim predstaviti prenovo procesa dodeljevanja razvojnih spodbud v MG podjetjem in drugim organizacijam, ki se sofinancirajo iz državnega proračuna na osnovi PUPPK, ki ga izvaja MG.

1.1. Problematika magistrskega dela

Danes živimo v svetu, v katerem zelo hitro prihajamo v tisto stopnjo razvoja, ki jo poznamo pod imenom informacijska družba. Označuje jo »odprta uporaba obnovljivih virov in visokih tehnologij, ki uporabljajo skromne količine energije in vsebujejo praktično neomejene razvojne možnosti« (Haywood, 1997, 3).

Če želi Slovenija izboljšati gospodarski položaj države in povečati gospodarsko rast, mora upoštevati korenite spremembe svetovnega gospodarstva in uporabiti informacijsko tehnologijo kot gonilno silo nadaljnjega razvoja (Groznič, 2001).

Tematika preučevanja v magistrskem delu je povezana s mojim vsakodnevnim delom na MG, kjer opravljam delo in naloge koordinatorskega javnih razpisov, skrbnika baze podatkov prejemnikov sredstev, nadzornika nad namensko porabo proračunskih sredstev in sem avtor analize rezultatov javnih razpisov PRPSK v posameznih letih od leta 2001 dalje. Obseg mojega dela je zelo širok in zajema najmanj naslednja področja: javni razpisi in javna naročila, projektno vodenje in informatizacija projektov. Pomen zadnjih dveh področij nesporno zelo hitro narašča v Sloveniji in v svetu. S prvim majem je Slovenija prvič nastopila kot polnopravna članica EU in s tem si je pridobila pravico do črpanja sredstev strukturnih skladov. Uspešnost črpanja sredstev bo odvisna od uspešno pripravljenih javnih razpisov s strani MG in od uspešno ter učinkovito pripravljenih in izvedenih projektov s strani podjetij.

Glede na obliko lastnine, institucije delimo na zasebne in javne institucije. V nadaljevanju me bodo zanimale predvsem slednje. Javne institucije so tiste institucije, ki delujejo v javnem sektorju in niso v zasebni lasti. Vsekakor tudi na institucije v javnem sektorju in na delovanje posameznikov v njih pomembno vplivajo dognanja vodenja nabave, projektnega načina dela in informatike ter vseh ostalih ved in znanosti, ki so povezane z njimi.

Za javne institucije veljajo, v primerjavi z zasebnimi, dodatna oziroma posebna pravila in/ali zakonodaja, predvsem zaradi zahteve po preglednosti njihovega delovanja (Sterle, 2002). Ta zahteva izhaja neposredno iz javnega lastništva. To je razumljivo zaradi razpolaganja z javnimi sredstvi, torej s sredstvi, ki smo jih z davki in z drugimi, (bolj ali manj) obveznimi dajatvami, prispevali davkoplačevalci (Mužina, Vesel, 2002).

Projektni način dela, informatizacija, nabava in dodeljevanje državnih pomoči v javnih institucijah so zaradi naštetih pravil, ki jih je pri posameznih strokah potrebno dodatno upoštevati, nekoliko drugačni kot v zasebnih institucijah.

MG je izdelalo PUPPK na podlagi ciljev in usmeritev SGRS in strategij ter programov za povečevanje konkurenčne sposobnosti slovenske industrije, pospeševanja razvoja malega gospodarstva in turizma, ter spodbujanja tehnološkega razvoja in inovacij. Program predstavlja integracijo ukrepov in instrumentov razvojne politike na področju pospeševanja podjetništva in razvoja malega gospodarstva, povečevanja investicij v znanje in tehnološki razvoj, pospeševanja internacionalizacije podjetij in novih investicij v celovit in sistematičen pristop k ustvarjanju pogojev za razvoj mednarodno konkurenčnega podjetniškega sektorja, ki bo zagotavljal dolgoročno stabilno gospodarsko rast.

PUPPK opredeljuje cilje in usmeritve na posameznem področju in namene ter pogoje dodeljevanja razvojnih spodbud države za izvajanje strateških projektov podjetij. Dodeljevanje razvojnih spodbud države podjetjem je usklajeno s pravili dodeljevanja državnih pomoči. Osnova za dodeljevanje proračunskih sredstev MG za spodbujanje investicij in krepitev konkurenčnih sposobnosti gospodarstva je dokument "Program ukrepov za spodbujanje podjetništva in konkurenčnosti za obdobje 2002-2006". Dokument je bil sprejet na Komisiji za državne pomoči št. priglasitve 0002-5715334-2002 z dne 27.03.2002, z dopolnitvami in spremembami 22.07.2002 in z veljavnostjo do 31.12.2006 in potrjen kot shema za dodeljevanje državnih pomoči pri Evropski komisiji pod enakim naslovom (Programme of measures to stimulating the undertakings and competitiveness for the period of 2002-2006). PUPPK določa cilje in prioritete za obdobje 2002-2006, namene in pogoje ter kriterije za dodeljevanje državnih pomoči oziroma razvojnih spodbud podjetjem.

Temelj ureditve področja državnih pomoči v Sloveniji postavlja leta 2000 sprejeti Zakon o nadzoru državnih pomoči. Tega leta je bila imenovana Komisija za nadzor nad državnimi pomočmi, vzpostavljen je bil Sektor za državne pomoči, ki deluje v okviru Ministrstva za finance, poleg tega pa so bile postavljene sheme pomoči in pristojni organi za njihovo upravljanje. Po podatkih omenjene komisije je Slovenija v letu 2001 podelila za slabih 93 milijard SIT državnih pomoči, kar predstavlja nekaj več kot 2% BDP. Urejenost in transparentnost področja ter nadzor nad porabo sredstev so zaradi tega nadvse pomembni dejavniki, hkrati pa vse naštetu od Slovenije, kot države članice, zahteva tudi EU. Priprava zelene transparentnosti je prvi in temeljni korak za uveljavljanje pravil Evropskega sporazuma, k nadaljnjemu urejanju področja pomoči pa bi lahko prispevala informacijska podpora izvajanju postopkov javnih razpisov oziroma izgradnja centralnega informacijskega sistema.

MG je izdelalo tudi enotno metodologijo dodeljevanja državnih pomoči - Pravilnik za izvajanje javnih razpisov za dodeljevanje razvojnih spodbud v MG (Interni dokument MG, 2004), ki zagotavljajo transparentnost v postopkih dodeljevanja, nadzor nad dodeljevanjem pomoči in porabo proračunskih sredstev ter spremljanje učinkovitosti razvojnih spodbud.

Na osnovi navedenega programa je MG v obdobju 2001 do 2003 sofinanciralo 1.698 projektov v skupni vrednosti 16.744.358.292,00 SIT (Analiza javnih razpisov PRPSK MG za obdobje 2001 do 2003, 2003) in po lastnih izračunih v obdobju 2001 do 2004 sofinanciralo 2.082 projektov v skupni vrednosti okoli 21 milijard SIT.

Za pripravo in spremljanje sofinanciranja projektov na MG so uporabljali različna, nepovezana programska orodja. Lotus Notes aplikacija za pisarniški informacijski sistem (SPIS) so uporabljali za evidentiranje prejetih vlog in za evidenco zadev ter dokumentov. Za evidentiranje izplačil in realizacijo pogodb so uporabljali MS Excel, medtem ko so financiranje opravljali z računalniško podprtim enotnim računovodskim sistemom Ministrstva za finance (MFERAC). Nepovezana programska orodja so povzročala podvajanje podatkov, večkratni vnos podatkov, številne napake in nepreglednost.

Informacijska rešitev oziroma informacijska podpora javnim razpisom bo prinesla koristi nosilcem razpisov, strokovni komisiji, vodstvu in strokovnim službam ministrstva. Vsi podatki, povezani s dodeljevanjem razvojnih spodbud bodo zbrani na enem mestu, kar prek različnih

vpogledov v podatke omogoča lažje pregledovanje in nadziranje porabe sredstev, olajša pripravo mesečnih in zakonsko predpisanih poročil, ad-hoc poizvedb ter drugih analiz, ki jih pri svojem delu potrebuje vodstvo in strokovne službe ministrstva. Informacijska rešitev bo med drugim omogočala uporabo predlog obrazcev, s pomočjo katerih lahko nosilec razpisa avtomatsko ustvari različne vrste izpisov v obliki zapisnikov, sklepov, pogodb, poročil in s tem enostavno, hitro in natančno pripravi s pravilniki opredeljeno dokumentacijo.

Nadaljnji razvoj projekta naj bo usmerjen v elektronsko poslovanje, kar pomeni izgradnjo modulov za elektronsko objavljane razpisov v Uradnem listu Republike Slovenije, elektronsko oddajo ponudb oziroma vlog, elektronsko oddajo in sprejem poročil, elektronsko potrjevanje in podpisovanje dokumentov, ki spremljajo postopke oddaje naročil in pomoči, elektronsko obveščanje vlagateljev oziroma ponudnikov o sprejetih odločitvah, elektronsko poročanje Uradu za javna naročila in Komisiji za državne pomoči ter povezavo z ostalimi aplikacijami v javni upravi (s portalom e-uprava, s spletnimi stranmi posameznih organov, SPIS, MFERAC, ISARR, z aplikacijami za projektno delo itd.).

Prepričan sem, da je informatizacija neločljivo povezana s projektним vodenjem, katerega uporaba povečuje verjetnost, da bo končni rezultat dogovorjene kakovosti dosežen v dogovorjenem terminskem roku in ne bo presegel začetne predvidene finančne vrednosti. Uporaba projektnega načina dela je primerna za mnoga področja delovanja, zato projektnega vodenja ne uporabljamo le za namene informatizacije. Hkrati je potrebno upoštevati dejstvo, da projektno vodenje ni samostojna znanstvena disciplina in da se stroka projektnega vodenja napaja predvsem iz vede o splošnem in strateškem vodenju, iz organizacijskih ved, sociologije, psihologije, antropologije, komunikologije in poslovnih ved, kamor sodijo vsaj ekonomika, finance, računovodstvo, trženje, obnašanje potrošnikov, ravnanje z ljudmi, pravo, matematika, statistika in tudi informatika (Silič et al. 2001; Kovač, 2002, 65-82).

Soodvisnost informatike in projektnega vodenja je torej obojestranska, hkrati pa oba pomembno vplivata na delovanje institucij in posameznikov v njih.

1.1.1. Pravilnik za izvajanje javnih razpisov za dodeljevanje razvojnih spodbud v MG

Proces izbire projektov z javnim razpisom določa Pravilnik za izvajanje javnih razpisov za dodeljevanje razvojnih spodbud v MG. Proces izbire se prične z vsakoletnim sprejetjem proračuna za naslednje leto in z določitvijo tistih javnih razpisov, ki se bodo v tistem letu izvajali. Po sprejetju sklepa o začetku javnih razpisov in po imenovanju vodij ter strokovnih komisij posameznega javnega razpisa, vodja razpisa pripravi razpisne dokumentacije za posamezne razpise. Javne razpise objavi MG v Uradnem listu Republike Slovenije. V vsakem razpisu je določen prijavni rok, v katerem razpisna komisija sprejema in evidentira prispele vloge. Po pretečenem roku strokovna komisija vloge odpre in preverja popolnost, pravočasnost ter skladnost vlog z razpisnimi pogoji. Predloge projektov, ki ustrezajo pogojem razpisa, oceni strokovna komisija, ki je imenovana za posamezen javni razpis.

Nepopolne vloge, ki v določenem roku niso bile dopolnjene, komisija zavrže in pripravi skupne sklepe za posamezen razpis, v katerem so navedene vse vloge, ki so prispele na razpis. V sklepu so navedene vloge, ki jim je odobreno sofinanciranje, vloge, ki so pridobile v procesu ocenjevanja premalo točk za sofinanciranje, vloge, ki niso bile popolne, kot tudi tiste vloge, ki so bile oddane prepozno. Pri vsaki vlogi je navedeno ali je vloga pridobila sredstva za sofinanciranje projekta in v kolikšni višini, kakor tudi razlog, zakaj posamezna vloga ni pridobila sredstev. Po podpisu skupnega sklepa komisija pripravi posamezne sklepe za posamezno vlogo, podpisane posamezne sklepe pa nato posreduje prijaviteljem. Vsak prijavitelj ima po zakonu o upravnem postopku določen rok, v katerem se lahko pritoži na sklep. Po pretečenem pritožbenem roku se strokovna komisija ponovno sestane in obravnava vse prispele pritožbe in ponovno pregleda vsako vlogo posebej, ter predlaga odobritev pritožbe, če so argumenti utemeljeni ali pa predlaga zavrnitev pritožbe. Nato vodja razpisa pripravi pogodbe za izvajanje oziroma za sofinanciranje izvajanja predlagateljevih projektov. Sledi izvajanje projektov s strani izvajalcev, ki jih pooblašeni uslužbenci in strokovne skupine spremljajo s preverjanjem izvedbene dokumentacije in finančnih poročil, obenem pa ugotavljajo namensko rabo sredstev. Po zaključku projekta strokovne komisije ovrednotijo realizacijo.

1.2. Namen in cilji magistrskega dela

Z magistrskim delom želim predstaviti prenovu procesa dodeljevanja razvojnih spodbud v MG podjetjem in drugim organizacijam, ki se sofinancirajo iz državnega proračuna na osnovi PUPPK, ki ga izvaja MG.

Prenova procesa v državni upravi je omejena z zakonskimi in s podzakonskimi predpisi razporejanja finančnih sredstev in izvajanja proračuna ter z internimi predpisi. Razvoj informacijskih sistemov omejujejo še številne sprejete strategije kot so: enotna metodologija razvoja informacijskih sistemov, strategija razvoja elektronskega poslovanja v javni upravi Republike Slovenije in načrt razvoja informacijskega sistema MG. Na drugi strani informacijska tehnologija odpira številne možnosti za prenovu in optimizacijo procesov.

Temeljna podmena dela je dokazati, da je korenita prenova poslovnih procesov, katerih izvajanje je določeno z zakoni in podzakonskimi predpisi, mogoča le ob hkratnem spreminjanju pravnih podlag in ob njihovem prilagajanju možnostim, ki jih ponuja informacijska tehnologija. Prenove, ki ne vključujejo tudi sprememb pravnih podlag, so parcialne rešitve in predstavljajo le optimizacijo procesov. Potrebno je opredeliti vlogo države v procesu prehoda v informacijsko družbo.

Osnovna hipoteza magistrskega dela je ta, da bomo s prenovu procesa povečali preglednost in transparentnost razporejanja finančnih sredstev med izvajalce projektov. Verjamem, da lahko informacijska podpora javnim razpisom poveča smotrnost nadzora in s tem poveča učinkovitost prejemnikov javnih sredstev.

Namen dela je analizirati, raziskati in predstaviti do sedaj pojavljena odprta vprašanja v procesu dodeljevanja spodbud, ter pripraviti izhodišča za pripravo in izvedbo projekta informatizacije javnih razpisov v Sloveniji. S svojim prispevkom želim pomagati odgovornim pri nadaljnji pripravi tega projekta, pri nadaljnjem odločanju o njegovi vzpostavitvi, izvedbi, zaključku ter tudi pri uporabi končnega rezultata projekta informatizacije javnih razpisov.

Strategija elektronskega poslovanja v javni upravi in zakon o elektronskem poslovanju odpirata nove možnosti za poslovanje ter povečujeta potrebo po prenovi poslovnih procesov. Prenova postopka izbire projektov MG bi odpravila podvajanje podatkovnih baz, večkratne vnose istih podatkov, nepovezanost sistemov ter nepreglednost izbire projektov, ki so

sofinancirani iz državnega proračuna. Rezultat prenove bi bil krajši čas izvedbe postopka, nižji stroški, bolj racionalno razporejanje finančnih sredstev, večja preglednost postopka in s tem učinkovitejše poslovanja ministrstva.

Ravno zaradi tega želim dati spodbudo in smernice javnemu sektorju za uspešno in učinkovito izvajanje nadzora ter v prihodnosti vrednotenja prijavljenih projektov na javne razpise. Na ta način bodo sredstva dodeljena upravičenim prejemnikom, ki bodo z dodeljenimi sredstvi ustvarili še večjo dodano vrednost, na drugi strani pa se bo zmanjšal obseg dodeljenih sredstev neučinkovitim podjetjem in na ta način bo možno prihranjena sredstva uporabiti za povečanje skupne blaginje vseh prebivalcev Slovenije.

S sintezo postopkov in dokumentov pa želim tudi izpostaviti in opredeliti ključne dejavnike ekonomsko uspešne družbe prihodnosti, katere pomemben sestavni del je ravno informatika.

Zaradi nepoznavanja celotnega ozadja dogajanja v javnem sektorju si ne domišljam, da bi lahko sam pripravil omenjeni projekt. Zato sem se omejil na pripravo izhodišč, na podlagi katerih bodo lahko odgovorni pripravili projekt informatizacije javnih razpisov v Sloveniji, ob predpostavki, da bodo sprejeli določene odločitve o odprtih dilemah in da bodo odgovorili na tista vprašanja, ki bodo ostala odprta v mojem magistrskem delu.

1.3. Metode dela

Metode dela pri prenovi poslovnih procesov v državni upravi izbiramo skladno s predmetom obravnave in z upoštevanjem različnih pristopov k prenovi poslovnih procesov ter sprejetih metodologij v državni upravi.

Magistrsko delo sem zastavil tako, da bo vključevalo strokovno poglobitev in raziskovalno raven.

V začetnem teoretičnem uvodu bom raziskal domačo in tujo strokovno literaturo ter različne vire na področjih delovanja institucij, projektnega načina dela in informatizacije procesov. Uporabil bom predvsem elektronske vire in elektronske načine komuniciranja, tudi zaradi tega, ker so neločljivi del informacijske družbe, kateri je namenjeno magistrsko delo. Pri delu bom uporabil svoje dolgoletne izkušnje iz različnih okolij ter

izkušnje in znanja iz tehnološke panoge, ki so podlaga za informacijsko družbo.

Z analitično-teoretičnim pristopom bom spoznal zakonske podlage, ki definirajo poslovni proces. Poslovni proces, s katerim MG dodeljuje finančna sredstva za realizacijo projektov, izhaja iz določil PUPPK in Pravilnika za izvajanje javnih razpisov za dodeljevanje razvojnih spodbud v MG. Proces financiranja določata Zakon o izvrševanju proračuna in Zakon o javnih naročilih, administrativno vodenje postopkov pa določajo Zakon o upravnem postopku, Zakon o pisarniškem poslovanju, Uredba o poslovanju organov javne uprave z dokumentarnim gradivom in Navodilo o izvajanju uredbe.

Na podlagi teoretičnih izhodišč in ugotovljenega dejanskega stanja bom z upoštevanjem slovenske zakonodaje in drugih realnih omejitev opredelil možne izboljšave procesa javnih razpisov v Sloveniji. Pri tem se bodo razjasnila tudi določena odprta vprašanja, ki bodo odgovornim v javnem sektorju pomagala pri nadaljevanju projekta informatizacije javnih razpisov v Sloveniji.

Ob upoštevanju nekaterih predpostavk, ki jih bom moral uvesti, ker na vsa vprašanja ne bom imel dokončnega odgovora in ker nekatere potrebne odločitve ne bodo sprejete ali bodo meni neznane, bom predlagal tudi možen način prenove vodenja, informatike, načina delovanja zaposlenih v institucijah javnega sektorja in oblike njihovega usposabljanja.

1.4. Struktura poglavij

Magistrsko nalogo bom razdelil na 5 poglavij. Prvi poglavje bo namenjeno opredelitvi problematike magistrskega dela, ter namenu in cilju raziskave. Drugo poglavje bo namenjeno osnovnim teoretičnim izhodiščem in v njem bom poskusil predstaviti povezavo med procesom informatizacije in javnih razpisov, na kratko opredeliti informatizacijo in informacijsko družbo, javni sektor in projektni način dela. V tretjem poglavju bom predstavil področje svojega dela oziroma PPK, PUPPK, postopke izvajanja PRPSK in predlagal bom določene izboljšave. Četrto poglavje bo namenjeno izhodiščem za pripravo projekta informacijske podpore izvajanju javnih razpisov. Na koncu bom podal zaključek z opisom možnosti nadaljnjega razvoja informacijske podpore izvajanju javnih razpisov in naročil. Magistrsko delo bom sklenil s sklepom, v katerem bom navedel svoje zaključke.

2. Osnovna teoretična izhodišča

2.1. Informatizacija, informacijski sistemi in informacijska družba

Tematika preučevanja v magistrskem delu izhaja iz mojega vsakodnevnega strokovnega dela in je zelo široka ter zajema najmanj javne razpise in naročila, projektni način dela in informatizacijo. Pomen vseh teh področij narašča v svetu in v Sloveniji. V tem trenutku je informatizacija že celo tako zelo vpeta v delovanje večine institucij, da si njihovega delovanja brez uporabe informacijskih sistemov sploh ne znam več predstavljati. Prepričan sem, da je informatizacija neločljivo povezana s projektnim načinom dela. Uporaba dognanj vodenja v projektih povečuje verjetnost, da bo končni rezultat dogovorjene kakovosti dosežen v dogovorjenem terminskem roku in da ne bo presegel začetne predvidene finančne vrednosti projekta.

2.1.1. Informatizacija

Informatizacija pomeni ustvarjanje možnosti za učinkovito in uspešno zbiranje, shranjevanje, preiskovanje, obdelovanje in uporabljanje podatkov. Zelo pomemben element informatizacije je informacijska tehnologija, ki predstavlja tehnično osnovo informatizacije (Strahonja, Varga, Pavlič, 1992, 1).

Vrednost informacij je možno presojati glede na razmerje med vlaganji v njeno pridobitev in koristnostjo odločitve, ki je izšla iz procesa odločanja na podlagi ustvarjenih informacij. Informacija je miselno preoblikovano namensko usmerjeno sporočilo, ki prejemniku omogoči ali olajša sprejem odločitve. Je toliko več vredna, kolikor boljšo odločitev omogoča. Na splošno velja, da je smotrno zbirati podatke in oblikovati informacije za vodilne le, če bo vrednost odločitev na podlagi informacij večja od stroškov pridobivanja teh informacij (Turk, Kavčič, Kokotec-Novak, 1994, 35), ki so neločljivo povezane z ljudmi. Ti podatke sprejemajo, skladiščijo, ustvarjajo in oddajajo v okolje. Informacija je takšno zaporedje znakov v dogovorjenem znakovnem sistemu, ki ima nedvoumno semantično vsebino, ki je zadostna slika pojava, na katerega se nanaša in ima za prejemnika pragmatično vrednost oziroma je smiselno uporabna za izbiro smotrnega ukrepa ter izvedbo učinkovitega dejanja oziroma za sprejem odločitve.

Podatek je sestavljen iz sintaktično pravilnega zaporedja znakov. Sporočila so semantično pravilni podatki, ki jih pošiljatelj odpošlje prejemniku s posredovanjem medija tako, da svoje zaznave predstavi s pomočjo simbolov na določenem mediju. Ko ima sporočilo neko uporabno vrednost za prejemnika, postane informacija. Slednja zmanjšuje neznanje oziroma poveča znanje, ki je zbirka informacij. Znanje je sestavljeno iz podatkov ali informacij, ki so organizirane tako, da izražajo razumevanje in izkušnje, pridobljene iz v preteklosti že rešenih problemov, ki jih lahko uporabimo pri obstoječih problemih in aktivnostih. Informacija in znanje sodita v področje človekovega notranjega miselnega sveta (Gradišar, Resinovič, 1996, 38-43). Z informatizacijo institucij zaposleni ni več le figura na šahovnici, temveč kapital institucije. Informatizacija je proces prehajanja družbe v informacijsko družbo, v kateri vsi vidiki gospodarstva postanejo popolnoma odvisni od informacijske tehnologije in tehnike.

Sodobna človeška družba postaja vse bolj postindustrijska družba, storitvena družba, potrošniška družba, informacijska družba, družba znanja ali učeča se družba (Kavčič et al., 1999, 125-126). V njej narašča pomen informacijske tehnologije, njeno delovanje pa temelji na podatkih, znanju, novih storitvah in izdelkih, novih načinih poslovanja in visoki konkurenčnosti (Kovačič, 1998, 1-3). Ta družba sloni na telekomunikacijski infrastrukturi in informacijskih storitvah, poganja pa jo nova ekonomija ali ekonomija znanj ali digitalna ekonomija (Jerman Blažič et al., 2001, 7-8).

Informatika je dejavnost oblikovanja, uvajanja in izvajanja informacijskih sistemov v instituciji. Vključuje ugotavljanje potreb po podatkih in njihovo organiziranje. Informatika je tudi teoretična disciplina o ustroju, delovanju in vzdrževanju informacijskih sistemov (Možina et al., 1994, 711). Informatika je znanstvena veda o strukturi in uporabi informacijskih sistemov, ki raziskuje sestavo, funkcije, oblikovanje, izvedbo in delovanje računalniško podprtih informacijskih sistemov, v katerih se generirajo, arhivirajo in pretakajo podatki. Izraz informatika je sestavljen iz izrazov informacija in avtomatika (Gradišar, Resinovič, 1996, 2-12). Zadnji izraz nakazuje na samodejen proces generiranja, predelave in distribucije podatkov, informacija pa je predmet preučevanja informatike kot znanosti o obdelovanju (zbiranju, oblikovanju, izmenjavi, urejevanju in pretvarjanju) informacij (Pahor et al., 2002, 169) oziroma podatkov.

2.1.2. Informacijski sistemi

Informacijski sistem je celota sestavin, v kateri se ustvarjajo, shranjujejo in potekajo informacije. Ni le sistem računalnikov, ampak vključuje tudi uporabnike, ki jih pri svojem delu uporabljajo. Je zbirka ljudi, strojev in aktivnosti, ki omogoča obdelavo podatkov ter generiranje informacij na način, ki zagotavlja zapolnitev informacijskih zahtev organizacije (Damij, 1994, 1).

Sestavine informacijskega sistema so ljudje, podatki in informacijska tehnologija (Možina et al., 1994, 711). Slednjo razumem v najširšem pomenu kot znanje o obravnavanju podatkov in sredstva (telekomunikacijska oprema, računalniška programska oprema, računalniška strojna oprema in druga oprema pisarniškega poslovanja) za obvladovanje podatkov. Bodoče uporabnike informacijskega sistema je potrebno vključiti že v samem začetku razvoja informacijskega sistema. Pri razvoju informacijskega sistema je potrebno upoštevati čim več smotrnih vidikov in možnih posledic razvoja in uporabe. Informacijski sistem mora biti usklajen z organizacijo institucije in prilagojen njegovim uporabnikom, saj bo le tako lahko zagotavljal, da bodo ustrezni podatki pravočasno prispeli do pravega uporabnika, ki bo na njihovi podlagi sprejel pravilne in pravočasne odločitve.

Informacijski sistemi vplivajo na izvajanje temeljne dejavnosti institucije ter posredno usklajujejo njeno delovanje z omogočanjem boljšega načrtovanja in nadzorovanja ter večje povezanosti podsistemov. Informacijski sistem je lahko le podsistem ali del sistema, ki omogoča izvajanje in opravljanje temeljne dejavnosti institucije ter s tem doseganje njenih ciljev (Gradišar, Resinovič, 1996, 61-66). Cilj sistema določa elemente in strukturo sistema, tako da sistem izkazuje določeno obnašanje v danem okolju.

Sodobna večslojna arhitektura omrežnega računalništva in hibridni informacijski sistemi omogočajo centralizacijo poslovanja. Informacijska tehnologija omogoča dejansko pretvorbo podatkov in nikakor ni postranskega pomena v poslovnih strategijah, čeprav predstavlja le orodje človeka in služi njegovim ciljem. Verjetno gre za medsebojno součinkovanje, vendar si ne bi upal soditi, kaj je vzrok in kaj posledica pri vse hitrejšem tempu poslovanja in sprejemanju odločitev v institucijah po svetu ter pri vse zmogljivejši informacijski tehnologiji, ki se vse bolj uporablja skupaj z internetom in elektronskim poslovanjem.

2.1.3. Informacijska družba

Danes živimo v svetu, v katerem zelo hitro prihajamo v stopnjo razvoja, ki jo poznamo pod imenom informacijska družba s praktično neomejenimi razvojnimi možnostmi (Haywood, 1997, 3). Tako nastajajoča informacijska družba je večplastna in ima značilnosti (Verbič, 2001, 9):

- iniciativne družbe, ki spodbuja nastajanje novega znanja in omogoča njegovo učinkovito uporabo v praksi,
- imitativne družbe, ki posnema obstoječe znanje ter ga nadgrajuje z novim in obenem razvija lastno, večinoma uspešno tehnologijo,
- inovativne družbe, ki na podlagi znanja iz preteklosti in sedanjosti omogoča predvidevanje dogodkov (stanj) v prihodnosti.

Informacijska družba sloni na človeku, ki svojo prihodnost gradi na znanju in kapitalu. Oba dejavnika, znanje in kapital, poudarjata potrebo po reševanju razvojnih problemov s sodelovanjem, po sprejemanju novih miselnih vzorcev in po spodbujanju splošne ustvarjalnosti. V tem procesu je pomemben vsak člen. Pomemben je inovator, (ki posamezne zamisli predstavi kot predmet obravnave) in skrbnik, (ki ugotovi ekonomski in finančni pomen zamisli), usmerjevalec, (ki predvidi učinke izvajanja zamisli) in končni uporabnik, (ki te zamisli ovrednoti v praksi). Te dejavnike informacijske družbe povezuje pozitivno naravnan miselni proces, ki spodbuja ustvarjalno in inovativno dejavnost (Verbič, 2001, 9).

Informacijska družba nastaja kot spontan odgovor gospodarskih gibanj na pojav globalizacije, liberalizacije mednarodne menjave in tehnološko tehničnega razvoja. Prehod v informacijsko družbo je postal eno izmed najpomembnejših področij sprememb sodobne družbe in svetovnega gospodarstva.

V Evropski uniji je nastajanje informacijske družbe zaradi pomanjkanja enotnosti in različnih pogledov držav oteženo. Evropska unija si prizadeva zmanjšati zaostanek za Združenimi državami Amerike, vendar jo razdrobljenost močno omejuje pri izgradnji enotne informacijske infrastrukture in vzpostavitvi trga informacijskih storitev (Groznik, 2001). Evropska unija mora pri prehodu v informacijsko družbo rešiti vrsto problemov, ki ji onemogočajo enakopraven položaj z informacijsko najbolj razvitimi državami. Izgradnja učinkovite infrastrukture, kot osnove za prehod v informacijsko družbo, je v primeru Evropske unije otežena zaradi

nehomogenega prostora, neenotnih standardov in zakonodaje, večjezičnosti in večkulturnosti (Bangemann, 1994), (Europe's way to the Information Society, 1994).

Analiza kazalcev prehoda v informacijsko družbo kaže, da slovensko gospodarstvo še ni na poti v informacijsko družbo. Realna rast BDP je po gospodarski krizi v začetku devetdesetih let napredovala in je dosegla v zadnjih petih letih povprečno 4,2%. Gospodarska rast Slovenije v zadnjih petih letih je v povprečju celo večja od gospodarske rasti Združenih držav Amerike in Evropske unije, toda za realno sliko uspešnosti slovenskega gospodarstva je potrebna dodatna analiza preostalih kazalcev prehoda v informacijsko družbo. Če želi Slovenija izboljšati gospodarski položaj države in povečati gospodarsko rast, mora upoštevati korenite spremembe svetovnega gospodarstva in uporabiti informacijsko tehnologijo kot gonilno silo nadaljnjega razvoja (Groznič, 2001).

2.1.4. Informatizacija javne uprave

Splošne usmeritve za javno upravo Republike Slovenije pri prehodu v informacijsko družbo so:

- deregulacija – ukinja monopole, omogoča delovanje tržnih sil in prepušča pobudo zasebnemu sektorju,
- zunanje izvajanje – usmerja izvajanje primarnih nalog, zmanjšuje stroške ter odpira nove možnosti za zunanji sektor,
- decentralizacija – zmanjša se potreba po delovanju centralno vodene državne administracije in uporaba sodobnih tehnologij omogoči dostop do podatkov in informacij javnega sektorja,
- informatizacija – vzpodbuja vse vidike elektronskega poslovanja in možnosti dostopa do podatkov javnega sektorja, uporabnike razbremeni administracije ter tako poveča produktivnost, učinkovitost in zadovoljstvo vseh vpletenih subjektov.

Javna uprava Republike Slovenije naj omogoči državljanom enostaven, hiter, kakovosten in cenovno ugoden dostop do informacij in storitev s pomočjo sodobne informacijske tehnologije, zagotovi naj izvajanje prijaznih storitev javne uprave brez poznavanja notranjih postopkov v javni upravi in geografskih omejitev, skrajša naj odzivne čase na zahteve po storitvah javne uprave, racionalizira poslovanje in naj omogoči večji pregled nad

notranjim delovanjem, poceni naj delovanje uprave ter vzpostavi e-demokracijo.

Prioriteta na področju informatizacije javne uprave ali razvoj e-uprave je dokončna informatizacija ključnih podatkovnih baz in povezovanje med podatkovnimi bazami, ravno zaradi tega, da ni več zahtevana dvakratna prijava, ampak da se vsaka baza podatkov osvežuje s tako imenovanimi gostujočimi podatki. Če je recimo centralni register prebivalstva matična bazična evidenca za stalno prebivališče, naj se od tukaj spremembe teh podatkov pretakajo v vse druge evidence, ki operirajo in potrebujejo isti podatek. Odpiranje podatkovnih baz znotraj in zunaj javne uprave je izjemno pomembno, če želimo uradnikom in uslužbencem za potrebe upravnih postopkov omogočiti on line dostop do teh baz, za lažjo realizacijo njihovih nalog.

Druga prioriteta na področju e-uprave so elektronske storitve. Potrebno je vse pomembnejše storitve, ki jih je mogoče zagotoviti po elektronski poti, tudi v resnici zagotoviti v elektronski obliki oziroma po elektronski poti, za vse tiste, ki želijo uporabljati ta medij. Tistim, ki to želijo in imajo možnosti, je potrebno ponuditi čim večjo izbiro, kar je še posebej pomembno za podjetja. Gre za vzpostavitev portala za podjetja, na katerem bodo dostopne vse storitve ali konkretno vsi obrazci, s katerimi podjetja komunicirajo z upravo, kajti te komunikacije so vsakodnevne. Kot državljan se z upravo ne srečujem vsak dan, podjetja pa se. Potrebno je vse to ponuditi na enem mestu z enostavno oddajo in tudi tako, da podjetjem omogočimo, da ta portal povežejo s svojim "back office-om" oziroma s svojim notranjim poslovanjem, da si torej svoje notranje poslovanje in svoje notranje informacijske sisteme prilagodijo na tak način, da bodo lahko brez stroškov polnili te obrazce in jih avtomatično pošiljali upravi (Virant, 2004).

Potrebno je na primer davčnem zavezancu omogočiti, da na njegovo zahtevo obrazec izpolni davčni urad s kontrolnimi podatki davčne uprave. Torej ni treba, da zavezanec izpolnjuje celotni obrazec sam, ampak da pridobi že izpolnjen obrazec s kontrolnimi podatki. Na ta način kombiniramo elektronsko pošiljanje dohodnine z vpogledom v lastne podatke, do katerih ima zavezanec pravico. Zavezanec pridobi obrazec z vpisanimi podatki, sam vpiše samo še davčne olajšave, preveri podatke in on sam je tisti, ki kasneje kontrolira davčno upravo, ali je vpisala podatke, ki so skladni z njegovimi ter prijavo elektronsko podpiše in odpošlje. Vpogled v lastne podatke pomeni, da moram imeti vsak trenutek možnost,

da z digitalnim potrdilom vstopim v svoje davčne podatke, v tem smislu, da vem, kateri davki so mi bili odmerjeni in v kakšni višini, kaj sem že plačal in ali imam kakšen dolg ali morda celo kakšno terjatev do davčne uprave. Tukaj je poslovanje davčne uprave pogosto nepregledno in zavezanci dobivajo obvestilo, da dolžan si toliko in toliko, iz kakšnega naslova, česa nisem plačal, tega pa ne dobijo.

Problemi uvajanja e-poslovanja v javno upravo Republike Slovenije:

- počasno sprejemanje nove zakonodaje, ki se nanaša na uvajanje e-poslovanja,
- težaven dostop do nekaterih virov podatkov,
- preobremenjenost strokovno najbolj usposobljenih kadrov,
- v povprečju slaba strokovna usposobljenost zaposlenih za izvajanje spremenjenih funkcij javne uprave,
- pomanjkanje finančnih virov za izpolnjevanje letnih planov,
- pomanjkanje medresorskega sodelovanja in nesistemska komunikacija med organi državne uprave,
- varnosti transakcij in tajnosti podatkov,
- informacijska nepismenost prebivalstva,
- počasno uvajanje standardov in priporočil za e-poslovanje v okolju javne uprave,
- neustrezna organiziranost zalednih sistemov.

2.2. Država in razvojna vloga države v gospodarstvu

Pri nastanku in razvoju institucij, na osnovi katerih potem lahko trg deluje, ima država pomembno vlogo. Država ni samo gospodar nad pravili, ampak s svojo lastno ekonomsko aktivnostjo kroji okolje za uspešno poslovanje gospodarstva in zato, da lahko opravlja svoje funkcije, mora vpeljati pravila in ustvariti ustrezne institucije. Država opravlja to svojo nalogo s sklopi pravil, zakonov in institucij, ki vodijo in sestavljajo sektor države, pri čemer pa je pomembna ustrezna kvaliteta sektorja države, ki je

preprosto tisti inštrument, ki pospešuje oblikovanje in izvajanje vladnih politik.

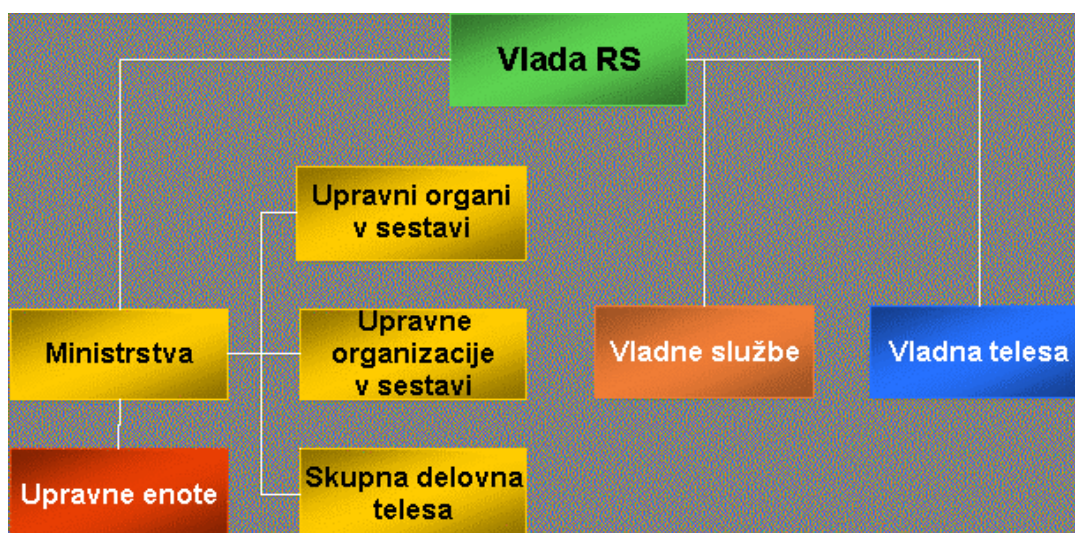
Institucije so neke vrste infrastruktura za gospodarski razvoj (Senjur, 2002, 21). Lahko ga zavirajo, lahko ga spodbujajo. V literaturi, ki se ukvarja z razvojno vlogo države, sta posebej pomembni dve veliki skupini institucij. Prva se nanaša na državo in na njeno vlogo v gospodarstvu, druga na trg in na razvoj tržnih institucij.

2.2.1. Javni in državni sektor

Temeljni namen javnega sektorja je zagotavljanje javnih dobrin za prebivalstvo oziroma služiti javnem interesu (Kavčič, Smodej, 2003, 12). Javni sektor je smotrno deliti na javno upravo, javne službe in javna podjetja. Javna uprava vključuje državno upravo in lokalno samoupravo (glej slika 1).

V javni sektor se v institucionalnem smislu uvrščajo: vse enote institucionalnega sektorja države, enote institucionalnega sektorja nefinančnih družb, ki so pod javnim nadzorom (javna podjetja in javne gospodarske družbe, ki so v lasti države ter gospodarske družbe, v katerih ima država več kot 50% lastniških deležev) in enote institucionalnega sektorja finančnih družb, ki so pod javnim nadzorom (centralna banka, poslovne banke, v katerih ima država več kot 50% lastniških deležev, ter zavarovalnice in drugi finančni posredniki, v katerih ima država pretežne lastniške deleže) (Radovan, 2003, 12).

Slika 1: Opredelitev javne (državne) uprave



Vir: NT Konferenca 2003, Portorož, 5.- 8. maj 2003

2.2.2. Razvojna vloga države v gospodarstvu

Vloga države v razvoju je odvisna od tega, kaj in koga imamo za nosilca napredka in sprememb. Če izhajamo iz predpostavke, da gre za tržno gospodarstvo in svobodo individualnih odločitev, potem sta nosilca in začetnika sprememb posamezna oseba in podjetje kot osnovna tržna ekonomska subjekta (Radovan, 2003, 14).

Ekonomisti so zelo previdni, ko gre za vlogo države v razvoju, ker država lahko z napačnimi ukrepi zavre razvoj. Zaradi tega se vloga države omeji zgolj na omogočanje, olajševanje in spodbujanje razvojnih procesov (Senjur, 2002, 24). Ena od bistvenih predpostavk razvojne politike, ki jo izvaja država je, da se gospodarstvo odziva na spodbude in na signale, ki jih daje država s svojimi ukrepi razvojne politike. Naloga razvojne politike naj bi bila vzdrževanje odzivnosti gospodarstva na ekonomske spremembe in vzdrževanje ter povečevanje fleksibilnosti gospodarstva.

Osnovno načelo državnega poseganja mora biti transparentnost razvojne politike, ki opredeljuje, kdo je lahko deležen neke koristi, ki jo ponuja država, za koliko in zakaj ter ob kakšnih pogojih. Pridobitev kakršnekoli koristi od države mora biti povezana z neko razvojno koristnostjo za družbo.

Če država hoče usmerjati in spodbujati gospodarski razvoj, mora biti za to tudi usposobljena in pri tem dovolj učinkovita. Učinkovitost države je odvisna od tega, kdo upravlja, kako učinkovito je njegovo upravljanje in koliko so razvite konkurenčne institucije. Dolgoročno bodo preživele družbe z gospodarno učinkovitejšim spletom institucij, pri tem pa je zelo pomembno, koliko možnosti in spodbud dajejo te institucije pri odkrivanju novih rešitev.

2.2.3. Institucije

Institucije so za razvoj bistvene, ker predstavljajo neke vrste infrastrukturo za razvoj. Institucije so od človeka oblikovane omejitve, ki strukturirajo človeške odnose. Institucije zagotavljajo, da bodo številni ekonomski subjekti v najrazličnejših razmerah tržne menjave spoštovali dogovore ali pa plačali ustrezno odškodnino za morebitno kršenje pogodb in goljufivo zavajanje (Kovač, 2000, 517). Naloga države je, da formalno vzpostavi takšen red (sodna, zakonodajna in izvršilna oblast). Obstajajo pa tudi neformalna pravila (kultura, vrednote, morala), ki omogočajo, da

večina spoštuje pravni red brez prisile. Institucije rešujejo probleme nepopolnosti trgov in nepopolnosti odločanje ekonomskih subjektov ter s tem zmanjšujejo negotovost ravnanja ljudi in povečujejo učinkovitost gospodarjenja.

Temeljni element institucije je človek (Rozman, 2001, 15), ki nastopa kot ključni odločevalec v procesu tržnega mehanizma v gospodinjstvih, zasebnih institucijah in javnih institucijah o količini ter ceni izmenjanih dobrin na trgih oziroma na tržiščih (Tavčar, 1997, 8). Na njih se izoblikujejo tržni odnosi, ki imajo ekonomsko, moralno, politično in civilizacijsko funkcijo. Z uvajanjem tržnih odnosov se uveljavlja načelo recipročnosti, s tem pa se izključuje ropanje, omejuje izkoriščanje in zmanjšuje pomen drugih oblik prisilnih nerekipročnih odnosov (Rus, 2001, 11).

Nobenega pomembnejšega družbenega ukrepa ni možno uresničiti brez določene ustrezne oblike organiziranosti, izoblikovanih ciljev, pripravljenih in usposobljenih ljudi, ter zagotovljenih delovnih sredstev (Kovač et al., 1999, 195). Ljudje praviloma zadovoljujejo svoje potrebe z vključevanjem v številne procese pridobivanja dobrin. Zato se zaradi interesov ljudi, ter z namenom povečanja učinkovitosti gospodarjenja, ki je zavestna človekova dejavnost zmanjševanja redkosti dobrin, s katerimi je možno zadovoljevati potrebe ljudi (Pučko, 1996, 2), ljudje združujejo v institucije. Te so družbene tvorbe - človeške združbe, ki delujejo z namenom razpolaganja z njimi za doseganje tistih ciljev ljudi (Tavčar, 1996, 16), ki jih kot posamezniki ne bi mogli doseči. Institucije niso same sebi namen. So le sredstvo za opravljanje določene naloge v družbi. Njihov cilj je poseben prispevek, ki ga mora institucija dajati posamezniku in družbi (Pučko, 1996, 14), tako, da zadovoljuje določeno družbeno potrebo in zagotavlja odgovorno uresničevanje določenih družbenih ciljev (Kovač et al., 1999, 195). Pri tem je njihova temeljna dejavnost reprodukcija, temeljni cilj pa je ekonomski (Gradišar, Resinovič, 1996, 32). Sodobne družbe so konglomerat (zasebnih in javnih) institucij, ki uresničujejo povsem konkretne in realne življenjske cilje ljudi (Rus, 2001, 72).

Institucija kot organizacijski sistem je sklop podsistema širšega okolja, podsistema ciljno usmerjenih dogovorov oziroma pogodb, tehničnega podsistema, podsistema porazdeljenih aktivnosti preoblikovanja vložkov v izločke ter psihosociološkega podsistema, ki jih usklajujejo menedžerji z načrtovanjem, uresničevanjem in nadzorovanjem ciljno naravnanih prizadevanj v njej (Mihelčič, 1993, 45). Institucije in okolje, ki ga

predstavljajo ljudje in druge institucije, so medsebojno soodvisni. O ciljih in dejavnostih institucij ne odločajo le lastniki (deležniki), temveč vsi udeleženci, ki imajo pri delovanju institucij svoje interese (interesenti) in dodatno možnost, da jih uveljavijo. Klasična ekonomska paradigma trdi, da nihče ne porablja tujega premoženja tako skrbno kot porablja svojega (Rus, 1990, 52). Na to je potrebno biti pri proučevanju delovanja javnih institucij in javnih uslužbencev ter funkcionarjev še posebej pozoren.

Sistemska teorija kot sodobna teorija organizacije razume institucijo kot HIPO, to je hierarhični input-proces-output (Lipičnik, 1997, 6) in kaže na povezavo institucije z okoljem preko vložkov in izločkov. Proizvajanje je osrednja dejavnost vsake institucije. V tem procesu institucija preoblikuje vložke v izločke. Slednji so storitve ali izdelki (Možina et al., 1994, 743) ali poslovni učinki, vložki pa poslovne prvine, kamor sodijo delovna sredstva, delovni predmeti, delo in tuje storitve.

2.2.4. Strateško vodenje, vizija in poslanstvo institucij

Vizija je dolgoročno želen prihodnji položaj institucije v njenem okolju in izvira iz potrebe po nadzorovanem razvoju institucije. Poslanstvo poskuša opredeliti, kaj je in kaj bo poslovno področje institucije, ter komu le-ta služi (Pučko, 1996, 129-132). V javnih institucijah je poslanstvo opredeljeno v zakonodaji, v podzakonskih aktih, v ustanovitvenih aktih ali v drugih upravno pravnih aktih, vizija pa je lahko bolj osebna ali pa načrtovana v različnih programih političnih strank, nacionalnih programih in podobno.

Strateško vodenje vključuje opredelitev poslanstva, dolgoročnih ciljev, kratkoročnih ciljev, strategije in končno uresničevanje strategije z izvedbo postopkov in projektov (Žurga, 2001, 41-44). Oblikovanje strategije je umetnost in ker ima vsaka institucija drugačen položaj, splošno veljavnih receptov za njen strateški uspeh ni (Micklethwait, Wooldridge, 2000, 177). Če institucije ne določijo jasnih ciljev, udeleženci ne morejo ugotoviti, kako je učinkovita in ali z rezultati sploh dosega cilje (Pučko, 1996, 14). Če smotri in vizija institucije niso opredeljeni, je smiselno vprašanje, zakaj sploh obstaja (Možina et al., 1994, 678). Brez poznavanja ciljev je vsako delovanje dobro oziroma predstavljeno kot dobro, saj ni možno vedeti, če cilji niso že doseženi (Možina et al., 1994, 265). Brez ciljev ni jasno, kaj je potrebno doseči, brez tega pa ni možno vedeti, kako naj se potrebno doseže in kdaj bi bilo delovanje potrebno zaključiti, saj ugotavljanje

uspešnosti gospodarjenja institucije ni možno brez predhodnega določanja namenov in ciljev delovanja institucije.

Kako naj državljanke in državljani Slovenije, ki skladno z Ustavo Republike Slovenije izvršujejo oblast in so zato lastniki javnih institucij, na ustanovitev katerih sploh niso imeli neposrednega vpliva, vplivajo na odločitve vodij javnih institucij? Nujno je potrebno povečati preglednost delovanja in odločitev v javnih institucijah in povečati vpliv civilne družbe v Sloveniji ter njenih posameznikov oziroma prebivalcev (Kolšek, 2003, 7).

Iz poslanstva institucije izhajajo dolgoročni cilji, ki se na strateški ravni opredelijo s strateškimi plani in programi projektov in bolj podrobno s plani projektov, nato pa jih na operativni ravni z izvedbo posameznih aktivnosti v okviru projektov strategije uresničijo (Turner, 1993, 37-48). Integracija strateškega in projektnega vodenje postaja vse bolj očitna in nujna, kar je nova paradigma splošnega vodenja (Hauc, 2001, 67).

Velika pomanjkljivost strateškega usmerjanja institucij je še vedno zanemarjanje uresničevanja sprejete strategije (Kovač, 2002, 65). Na strateške smernice vplivajo zunanji dejavniki (naravni pogoji, predpisi, institucionalni dejavniki, javno mnenje, trg, ...) in notranji dejavniki (interesi lastnikov, sestava sredstev, poslovni proces, način vzdrževanja zmogljivosti, delovni pogoji, socialna in kvalifikacijska sestava zaposlenih, strokovna usposobljenost vodje, motiviranost zaposlenih, ...). Nanašajo se na določanje ciljev institucije, na izbiro metod, poti in sredstev za njihovo doseg ter na kontrolo izvajanja poslovnih odločitev oziroma kontrolo uresničevanja načrtovanih ciljev (Potočnik, 1996, 36).

Strateško planiranje je neločljivo povezano tudi z načrtovanjem zaposlenih (Možina et al., 1998, 35), saj se v sodobnem pojmovanju vedno bolj upošteva vrednost človeškega dejavnika. Zato je treba v vrednotenje institucije všteti tudi vrednost zaposlenih in ne le sredstev (Lipičnik, Mežnar, 1998, 421). Vsepovsod po razvitem svetu se pojavlja problem, kako pripraviti vodje, da bodo delali v korist lastnikov, oziroma kako okrepiti moč lastnikov, da bodo obvladali vodje (Mihelčič, 1993, 24). Gre za reševanje problema zastopanja oziroma razmerja med principalom in agentom, kjer principal delegira oblast agentu in je blaginja principala odvisna od delovanja agenta (Kovač et al., 1999, 103). Vodje opravljajo funkcije lastnikov, zato so pooblaščeneci lastnikov, torej njihovi agenti, lastniki pa so principal. Ker imajo vodje notranje informacije oziroma so bolj obveščeni, utegnejo delovati v svojo korist in v nasprotju s koristmi

lastnikov. Pojavlja se moralni hazard, problem informacijske asimetrije in napačne izbire (Prašnikar, Debeljak, 1998, 302). Lastniki z naraščanjem njihovega števila in s posledično razpršenim lastništvom postanejo manj zainteresirani in manj zmožni neposredno nadzorovati delovanje vodij, ter vplivati na sprejem njihovih odločitev, ki vplivajo na blaginjo lastnikov (Roe, 1994, 4-7).

2.2.5. Javni razpisi in zakonodaja

Projektni način dela, informatizacija in nabava v javnih institucijah sta nekoliko drugačni kot v zasebnih institucijah. Za javne institucije veljajo v primerjavi z zasebnimi namreč dodatna oziroma posebna pravila in zakonodaja, predvsem zaradi zahteve po preglednosti njihovega delovanja, ki izhaja neposredno iz javnega lastništva. To je razumljivo zaradi razpolaganja z javnimi sredstvi, ki jih z davki in drugimi (obveznimi) prispevki in dajatvami prispevamo davkoplačevalci. Poleg ustave predpisujejo področja delovanja javnih institucij v Sloveniji zlasti:

- Zakon o državni upravi /ZDU-1/ (Uradni list RS, št. 52/2002, 56/2003, 61/2004, 123/2004),
- Zakon o Vladi Republike Slovenije /ZVRS/ (Uradni list RS, št. 4/1993, 71/1994, 23/1996, 47/1997, 23/1999, 119/2000, 30/2001, 52/2002, 123/2004),
- Zakon o lokalni samoupravi /ZLS/ (Uradni list RS, št. 72/1993, 6/1994).

Način delovanja javnih institucij, ki je povezan s tematiko proučevanja v magistrskem delu, predpisujejo vsaj še:

- Zakon o javnih naročilih /ZJN-1/ (Uradni list RS, št. 39/2000 (102/2000 - popr.), 2/2004, 2/2004),
- Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja /ZRPJN/ (Uradni list RS, št. 78/1999 (90/1999 - popr.),
- Zakon o javnih financah /ZJF/ (Uradni list RS, št. 79/1999, 124/2000, 79/2001, 30/2002, 56/2002),
- Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leto 2004 in 2005 (Uradni list RS, št. 130/03),

- Zakon o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu /ZEPEP/ (Uradni list RS, št. 57/2000, 30/2001, 25/2004, 73/2004-ZN-C),
- Zakon o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 80/1999),
- Zakon o preprečevanju korupcije /ZPKor/ (Uradni list RS, št. 2/2004),
- Zakon o pravnem postopku /ZPP/ (Uradni list RS, št. 26/1999, 83/2002) ter
- različni podzakonski akti v obliki uredb, odlokov, pravilnikov, odredb in navodil. Izmed njih bom v magistrskem delu upošteval vsaj:
 - Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 108/2004),
 - Proračun Republike Slovenije za leto 2004 /DP2004/ (Uradni list RS, št. 118/2002, 130/2003),
 - Proračun Republike Slovenije za leto 2005 /DP2005/ (Uradni list RS, št. 130/2003),
 - Uredbo o enotni metodologiji za izdelavo programov za javna naročila investicijskega značaja (Uradni list RS, št. 82/1998, 86/1998, 43/1999, 79/1999, 39/2000 (102/2000 - popr.)),
 - Uredbo o postopkih zagotavljanja enotnih tehnoloških zahtev na področju skupnih informacijskih rešitev v organih državne uprave (Uradni list RS, št. 63/2002),
 - Metodologijo vodenja projektov v državni upravi,
 - Metodologijo vodenja projektov v državni upravi – projekti informacijske tehnologije,
 - E-poslovanje v javni upravi Republike Slovenije za obdobje od leta 2001 do leta 2004 (SEP-2004 oziroma strategijo elektronskega poslovanja v državni upravi),
 - Akcijski načrt e-uprave ter

- različne strateške plane informatizacije posameznih javnih institucij.

Po podatkih Urada za javna naročila naj bi bilo v Sloveniji 3.000 javnih institucij, ki se morajo ravnati po Zakonu o javnih naročilih (Rajter, 2001, 24). Javne institucije Republike Slovenije oddajo za več kot 500 milijard SIT javnih naročil, k temu pa bi bilo potrebno prišteti še vrednost temeljnih razvojnih programov in investicijska vlaganja. Nabava v javnih institucijah predstavlja torej znatna sredstva, zato je jasno, da morajo biti javna naročila čim bolj pregledna. Prepričan sem, da bi lahko javne finance postale bolj pregledne s pomočjo informatizacije javnih razpisov in naročil. Pri tem bi bilo potrebno upoštevati sodobna dognanja vsaj organizacijskih ved, (splošnega) vodenja, vodenje neprofitnih institucij, vodenje storitev, nabave, projektnega načina dela in informatike, ter jih skupaj z drugimi ugotovitvami vključiti v projekt, katerega priprava bi bila možna ob upoštevanju izhodišč, ki jih želim pripraviti z magistrskim delom.

2.3. Projektni način dela v javni upravi

Projektni način dela se tudi v državni upravi oziroma javni upravi vedno hitreje uveljavlja. Seveda pa se omenjene organizacije pri njegovem uvajanju srečujejo z zelo podobnimi problemi kot gospodarske organizacije.

Vsi se s projekti srečujemo pri svojem vsakdanjem delu v raznih organizacijah in različnih panogah. Eni vzpostavljajo nove proizvodne linije, drugi gradijo stanovanjska naselja, tretji razvijajo nove izdelke, četrti gradijo informacijske sisteme, itd. Čeprav so vsebine naštetih projektov zelo različne, pa imajo vsi eno skupno značilnost, t.j. upravljanje projektov oziroma projektni management.

2.3.1. Metodologija vodenja projektov v državni upravi, področje informacijske tehnologije

Prikazal bom predvsem problematiko projektnega vodenja v javni upravi v skladu z Metodologijo vodenja projektov v državni upravi – projekti informacijske tehnologije (v nadaljnjem besedilu: MVPDU-IT), ki se nanaša na podporo vodstva organizacije izvajanju projektov, avtoriteto vodje

projekta, slabo poznavanje metodoloških osnov projektnega vodenja, planiranje človeških in finančnih virov in podobno.

Izvedbo projekta mora vedno potrditi najvišje vodstvo državnega organa, ki največkrat predstavlja tudi najvišji organ pri projektu, t.j. Projektni svet, ki ima v skladu z MVPDU-IT tudi največje pristojnosti. Seveda pa je nato zeleno, da se določen del pristojnosti prenese na vodjo projekta, saj v nasprotnem primeru le-ta nima ustreznih pooblastil oziroma avtoritete za uspešno vodenje projekta.

Da bi vodje lahko uspešno vodili projekte, potrebujejo določena znanja, ki bi jih lahko pridobili na ustreznih izobraževanjih za izvajanje projektov v skladu z MVPDU-IT. Na žalost pa večina organov omenjenemu izobraževanju posveti zelo malo ali nič časa, kar se odraža v pomanjkljivem znanju in posledično v neustreznem vodenju projektov, ki zato največkrat prekoračijo tako časovne kot finančne omejitve.

Planiranje lahko opredelimo kot planiranje časa, v katerem naj bi se izvedel projekt in planiranje virov, predvsem notranjih (človeških in finančnih), ki jih potrebujemo za projekt. Žal pa se dogaja, da se predvsem človeški viri planirajo za delo na projektu brez tehtnega premisleka. Ali bodo lahko sodelavci poleg svojih rednih nalog izvajali še naloge na projektu oziroma v kakšni meri in kdaj jih bodo sploh lahko izvajali? Vzroke za takšno planiranje lahko najdemo v že omenjenem pomanjkljivem znanju, kar posledično povzroči, da se projekti planirajo bolj v stilu zelenega kot realnega stanja.

To je nekaj problemov, s katerimi se soočamo pri upravljanju projektov v državni upravi. V nadaljevanju bom govoril tudi o problematiki interne koordinacije dela oziroma o konfliktih projektnega in funkcijskega vodje, o medresorski koordinaciji in o pristojnostih na projektih.

2.3.1.1. Metodološke osnove projektnega vodenja

Osnovni elementi projektnega vodenja so:

- življenjski cikel projektov (predprojektna priprava, vzpostavitev projekta, izvajanje projekta, zaključek projekta),
- potrebna dokumentacija za uspešno izvajanje projektov in
- uporaba informacijske podpore izvajanju projektov.

Z vpeljavo projektnega vodenja v organizacijo in s tem tudi projektnega načina dela zagotovimo osnovo za začasno projektno organizacijo, ki zagotavlja hitrejšo, bolj usklajeno, smotrnejšo in racionalnejšo izvajanje zahtevnejših in kompleksnih nalog – projektov. Ta način (metoda) dela predstavlja eno najsodobnejših orodij za razvoj in poslovno uspešnost velikih in kompleksnih sistemov.

Pri projektnem načinu dela je potrebno opredeliti vse aktivnosti, ki so zahtevane pri načrtovanju in izvedbi projekta, to je vse od same začetne pobude za opredelitev naloge kot projekt, pa vse do uspešnega zaključka projekta, s katerim morajo biti realizirani vsi predvideni cilji. Izvedba vseh aktivnosti, ki so predvidene v MVPDU-IT in/ali jih predvideva projekt, mora biti opredeljena v Vzpostavitevnenem dokumentu projekta.

2.3.1.2. Predprojektna priprava

V primeru javne uprave je velika večina projektov finančno omejena z letnim proračunom organa, tako da morajo vodje sektorjev in služb v zadnji tretjini tekočega leta planirati finančna sredstva za izvajanje projektov za naslednje leto. Pri planiranju upoštevajo potrebna finančna sredstva za obstoječe delovne naloge posameznega sektorja in službe oziroma pogodbene obveznosti do zunanjih izvajalcev, ki izvajajo določene storitve v sklopu letnih projektov, sicer pa finančna sredstva planirajo za dve proračunski obdobji.

Da bi delavec organa podal predlog za izvedbo internega projekta, mora podati uporabniško zahtevo (običajno ta izhaja iz strateških dokumentov organa) in jo posredovati vodji sektorja ali službe, ki pokriva področje uporabniške zahteve. Uporabniško zahtevo poda na način in na obrazcu, ki je določen v MVPDU-IT in tako kot predvideva uporaba informacijske podpore, v kolikor jo organ ima na voljo.

Avtor uporabniške zahteve in skrbnik uporabniške zahteve zbereta vse podatke v zvezi z uporabniško zahtevo in spremljajočo dokumentacijo za obravnavo na kolegiju organa, kjer skrbnik uporabniške zahteve predstavi uporabniško zahtevo. Kolegij organa na podlagi obravnave uporabniške zahteve in spremljajoče dokumentacije:

- odobri vzpostavitev projekta ali
- zahteva dopolnitev uporabniške zahteve ali

- zavrne uporabniško zahtevo.

Odobrena uporabniška zahteva je osnova za začetek faze vzpostavitve projekta. Podpisnik odobrene uporabniške zahteve je minister oziroma direktor organa.

V kolikor je podana uporabniška zahteva za izvedbo medresorskega projekta, se le-ta posreduje vodji razvoja informacijskih sistemov na Centru Vlade Republike Slovenije za informatiko (v nadaljnjem besedilu: CVI), ki postane njen skrbnik. Avtor uporabniške zahteve in skrbnik uporabniške zahteve v zvezi z uporabniško zahtevo zbereta vse podatke in spremljajočo dokumentacijo za obravnavo pri pristojnem državnem organu oziroma delovnem telesu. Pristojnost organov za obravnavo medresorskih projektov je določena v Zakonu o Vladi Republike Slovenije, v Zakonu o upravi in delovnih področjih ministrstev in v sklepih o ustanovitvi medresorskih delovnih teles.

2.3.1.3. Vzpostavitev projekta

Aktivnosti v fazi vzpostavitve projekta so razdeljene v naslednje glavne skupine:

- definiranje in vzpostavitev organizacije projekta,
- definiranje ciljev projekta, predpostavk planov projekta in dejavnikov tveganja,
- priprava planov in
- ostale aktivnosti.

Za izvedbo projekta se opredeli nosilce vloge na projektu, torej osebe, ki so zadolžene za vodenje in izvajanje projekta. Imenovanje posameznika za nosilca vloge potrdi Projektni svet.

Usmeritve pri opredelitvi nosilcev vlog na projektu so:

- projektni svet,
- predstojnik projekta je lahko minister ali direktor vladne službe; državni sekretar ali namestnik direktorja vladne službe,

- drugi člani projektnega sveta (opcijsko) - enako kot pri predstojniku projekta ter tudi vodja sektorja ali službe državnega organa,
- vodja projekta - je primerna oseba državnega organa, ki je strokovnjak s področja vsebine projekta, imenuje jo predstojnik projekta,
- vodja kakovosti - je sodelavec organa, imenuje ga predstojnik projekta, in/ali neodvisni presojevalci z ustreznim znanjem in izkušnjami,
- člani projektne skupine - na predlog vodje projekta jih imenuje predstojnik projekta; člani so predstavniki državnih organov - uporabnikov rezultatov projekta in običajno zunanji izvajalci in
- projektna pisarna - njene naloge opravlja Programsko-projektna pisarna CVI (v nadaljnjem besedilu: PPP CVI).

Našteti nosilci vlog izvajajo naloge na projektu v skladu s svojimi pristojnostmi, ki so podane v MVPDU-IT in v Vzpostavitevnenem dokumentu projekta. Potrebni pogoj, da bi določena oseba lahko uspešno izvajala naloge vodje projekta, je udeležba na vsaj naslednjih seminarjih, kjer oseba spozna:

- osnove projektnega vodenja ter uporabe MVPDU-IT pri izvajanju projektov,
- uporabo informacijske podpore za izvajanje projektov (npr. uporaba aplikacije Projektna pisarna 2 in MS Project 2000) in
- osnove timskega dela.

Z udeležbo na omenjenih seminarjih bi oseba pridobila minimalna potrebna znanja za uspešno vodenje projekta, s tem pa bi bilo tudi naročniku projekta v večji meri zagotovljeno uspešno in učinkovito vodenje projekta (zmanjšanje tveganja zaradi nepoznavanja osnov projektnega načina dela).

Vgraditev začasne projektne organizacije v obstoječo funkcijsko organiziranost organa mora zagotavljati usklajeno, sočasno in kontinuirano delovanje organa in projektov na naslednjih skupnih segmentih:

- enotna izhodišča, cilji in strategija,
- usklajenost nivoja vodenja, izvedbe in kadrovske zasedbe,
- sočasno načrtovanje in izvedba projektnih in neprojektnih aktivnosti.

V kolikor vodja projekta predlaga v projektno skupino tudi osebe, katerim na podlagi funkcijske organiziranosti ni neposredno nadrejen, mora neposredno nadrejeni osebi posameznega predlaganega člana projektne skupine poslati predvideni terminski plan dela. Na podlagi omenjenega terminskega plana nato vodja projekta in nadrejena oseba predlaganega člana projektne skupine uskladi čas in obseg dela posameznikov na projektu. S tem se izognemo morebitnim konfliktom med vodjo projekta in funkcijskim vodjem.

V nadaljevanju faze vzpostavitve projekta predlagani vodja projekta v sodelovanju s sodelavci PPP CVI izdela Vzpostavitveni dokument projekta z vsebinami in v obliki, ki je določena v MVPDU-IT. Predlagani Vzpostavitveni dokument projekta se posreduje predstojniku projekta in ostalim članom Projektnega sveta v pregled pred izvedbo vzpostavitvenega sestanka projekta.

Na vzpostavitvenem sestanku se kot gradivo obravnava Vzpostavitveni dokument projekta, ki ga predstojnik projekta na podlagi razprave z ostalimi člani Projektnega sveta in vodjo projekta sprejme ali zahteva popravke in dopolnitve. Podpisnika sprejetega Vzpostavitvenega dokumenta projekta sta predstojnik projekta in vodja projekta. S sprejetjem Vzpostavitvenega dokumenta projekta, s čimer je izvedena tudi formalna odobritev projekta, so zagotovljeni pogoji za organizirano delo na projektu, za nadaljnje učinkovito delo pa naročnik projekta uredi še naslednje:

- formalno uredi odnose članov projekta za delo na projektu (pogodba, odločba, dogovor),
- zagotovi delovne pogoje (prostori, oprema, programi itd.), v kolikor ni to urejeno že s pogodbo,
- poskrbi za ustrezno izobraževanje za delo na projektu,
- medsebojno seznani vse člane projekta,

- seznaniti člane z vsebino, pristopom in sistemskimi določili realizacije projekta ter
- vzpostavi učinkovit medsebojni način komuniciranja in informiranja.

Z izvedbo vseh predhodnih aktivnosti so podani vsi ustrezni pogoji za uspešen začetek projekta, oziroma za začetek izvajanja planiranih projektnih aktivnosti. V kolikor kot zunanji izvajalec na projektu sodeluje zunanja institucija, ki mora biti izbrana v skladu z zakonodajo o javnih naročilih, potem predstojnik projektnega sveta z njo podpiše pogodbo, h kateri je kot obvezna priloga dodan odobren Vzpostavitevni dokument projekta.

2.3.1.4. Izvajanje projekta

Projekt se izvaja v skladu s predhodno odobrenim Vzpostavitevni dokumentom projekta, pri čemer se upošteva:

- plane in dinamiko projekta,
- organiziranost projekta in
- optimalno izkoriščenost razpoložljivih in predvidenih virov za izvedbo projekta.

V odvisnosti od kompleksnosti projekta vodja projekta določa pogostnost poročanja članov projektnih skupin, ki so sodelavci državnega organa in zunanjih izvajalcev. Primer: člani projektnih skupin morajo enkrat tedensko ali na 14 dni poročati vodji projekta ustno in s »kontrolnim poročilom«, lahko pa imajo tudi kontrolni sestanek. Zunanji izvajalec enkrat mesečno poroča vodji projekta s kontrolnim poročilom, kot ga predvideva MVPDU-IT, ki je, s strani vodje projekta verificirano, je obenem obvezna priloga računu in brez njega le-ta ne gre v likvidacijo.

Vodja projekta na podlagi kontrolnih poročil vzdržuje plan projekta, ugotavlja odstopanja ter planira in izvaja korektivne ukrepe. Na podlagi omenjenih kontrolnih poročil vodja projekta mesečno oziroma ob vsakem sklicu Projektnega sveta pripravi poročilo o napredku projekta, ki ga posreduje vsem članom projektnega sveta.

Da bi se projektne aktivnosti izvajale kontrolirano, je potrebno ob vzpostavitvi projekta določiti tudi redne nadzorne točke na projektu. Tako je v skladu z MVPDU-IT potrebno izvesti kontrolni pregled vsaj v naslednjih točkah:

- vzpostavitevni sestanek projekta,
- sestanki projektne sveta (po potrebi) in
- zaključni sestanek projekta.

S tem zagotovimo, da bo tudi nadzor opravljen tako, kot je načrtovano v planu projekta. V primeru, da so na kontrolnih točkah in/ali drugače ugotovljena odstopanja (glede kakovosti rezultatov; časovna ali stroškovna odstopanja) od plana projekta, ki so večja od tistih, ki so opredeljena v Vzpostavitevni dokumentu projekta, mora vodja projekta obvestiti Projektni svet, kateremu pošlje poročilo o napredku in predlog nadomestnega plana. Projektni svet lahko potrdi predlog nadomestnega plana, zahteva nov predlog nadomestnega plana s konkretnimi pripombami ali predčasno zaključi projekt.

Na sestankih Projektne sveta udeleženci obravnavajo tekočo problematiko, poročajo o napredovanju projektov in določajo potrebne aktivnosti za nadaljnje izvajanje projektov. Na vsakem sestanku Projektne sveta je obvezna udeležba vodje projekta, ki mora poročati o zadevah pomembnih za projekt. Sprejeti zaključki (sklepi) so obvezujoči za vse člane projekta.

Na projektih se morajo izvajati tudi presoje kakovosti izdelkov v skladu z MVPDU-IT in s sistemi kakovosti državnih organov. V kolikor ni drugače določeno v Vzpostavitevni dokumentu projekta, se izvajajo presoje kakovosti končnih izdelkov projekta in tistih vmesnih izdelkov projekta, ki lahko pomembno vplivajo na kakovost končnih izdelkov projekta. Presoje izvajajo sodelavci organa v sodelovanju z neodvisni presojevalci z ustreznim znanjem in izkušnjami.

2.3.1.5. Zaključek projekta

Da bi vodja projekta lahko uspešno zaključil projekt, mora preveriti, ali so bili narejeni vsi predvideni izdelki projekta. S soglasjem predstojnika projekta vodja projekta nato pripravi tudi obvestilo za vse sodelujoče in

njihove organizacije, da se bo projekt zaključil. V obvestilu navede, ali bo po zaključku še potrebno njihovo sodelovanje in v kakšnem obsegu.

Po uskladitvi termina s člani Projektnega sveta vodja projekta skliče zaključni sestanek projekta, na katerem Projektni svet obravnava poročilo za zaključek projekta, ki ga mora pripraviti vodja projekta.

Vsak projekt bi moral prinesiti neke pozitivne učinke oziroma koristi. Zaradi tega je priporočljivo, da vodja projekta v sodelovanju z vsemi sodelujočimi na projektu pripravi poročilo oziroma »oceno« po izvedbi projekta. Le-to vodja projekta pripravi po zaključku projekta, ko je možno oceniti vse učinke izdelkov projekta in s tem tudi dejanske koristi, ki jih ob zaključku projekta še ni bilo možno oceniti. V nasprotnem primeru ob zaključku projekta se sprejme plan, ki določa:

- kdaj bo izvedena ocena po izvedbi projekta,
- kako se bodo merile koristi izdelkov,
- katere naloge je potrebno izvršiti in
- kdo je odgovoren za njihovo izvršitev.

V primeru ugotovitve, da izdelki ne izpolnjujejo zastavljenih koristi, je potrebno poiskati vzroke in predlagati nadaljnje aktivnosti. Manjša odstopanja se poskušajo popraviti v postopku vzdrževanja, večja odstopanja pa zahtevajo nadgradnje. V tem primeru je nujno potrebna ugotovitev projektnega sveta in vodje projekta o vzroku neizpolnjenih koristi.

2.3.2. Problematika izvajanja projektov v državni upravi

V nadaljevanju bom podrobneje predstavil nekatere, po mojem mnenju najpomembnejše problemske situacije, ki neposredno vplivajo na uspešnost izvajanja projektov.

2.3.2.1. (Pre)majhna podpora vodstva organa izvajanju projektov

Vodstvo organa na projektu predstavlja projektni svet, ki kot najvišji organ projekta imenuje vodjo projekta. S tem le-ta dobi mandat, da v skladu z opredelitvami v Vzpostavitevnenem dokumentu projekta, v planiranem času,

z viri in finančnimi sredstvi pripelje projekt do uspešnega zaključka. Da pa bi to lahko tudi dejansko realiziral, potrebuje vodja projekta avtoritativno podporo in pomoč projektnega sveta, ki potrjuje predloge vodje projekta za izvedbo pomembnejših korakov oziroma aktivnosti na projektu.

Nemalokrat pa se dogaja, da projektni svet kot vrhovni organ projekta ne podpira vodje projekta s svojo avtoriteto, kar odločujoče vpliva na uspešnost izvajanja projekta.

Za vsa večja javna naročila oziroma za nabave, ki so bile planirane na projektu, pripravi vodja projekta predlog metode izvedbe omenjenega postopka. Na podlagi predloga se nato projektni svet odloča o načinu izvedbe postopka, kjer se je seveda dolžan ravnati po Zakonu o javnih naročilih, ter drugih internih navodilih organa za področje javnih naročil. Z odločitvijo projektnega sveta vodja projekta dobi mandat za izvedbo postopka in njegovo operacionalizacijo, ki se kaže predvsem v pripravi ustreznih pogodb z izvajalci oziroma z dobavitelji, saj je vrsta le-teh odvisna od vrste izvajalcev oziroma dobaviteljev (zunanji ali notranji) in od drugih pravno-formalnih okoliščin.

V skladu z MVPDU-IT ima vodja projekta določene naloge in pristojnosti, med katere sodi tudi koordinacija in delegiranje izvajanja nalog/aktivnosti na projektu. Tu pa se pojavi problem avtoritete vodje projekta, predvsem kadar ima vodja v funkcijski organiziranosti nižji naziv in/ali funkcijo kakor sodelavec na projektu, ki mu je bila delegirana določena naloga. V takih primerih se mora vodja projekta pogovoriti o načinu delegiranja projektne naloge z nadrejeno osebo projektnega člana.

Podobna situacija nastane tudi ob konfliktnih pristojnosti vodje projekta in funkcijskih vodij nad sodelavci organa, ki imajo lahko v določenem trenutku dva »šefa«. Tu je potrebna predvsem koordinacija potreb po sodelavcih obeh vodij, kar mora zagotoviti vodstvo organa oziroma projektni svet.

Tretji podoben primer je tudi avtoriteta vodje projekta in njegove možnosti koordinacije dela s sodelavci sodelujočih organov, t.j. v primeru medresorskih projektov. Tudi v tem primeru mora projektni svet zagotoviti vodji projekta ustrezno avtoriteto.

Predstavljeni problemi so rešljivi. Bistvo je v tem, da mora projektni svet podpirati izvajanje projekta in delo vodje projekta skozi celoten življenjski cikel projekta - od priprave do zaključka. Samo deklarativna podpora

projektu pripelje do velikih problemov, ki jih vodja projekta ne more reševati sam in v skrajnem primeru lahko problemi zaustavijo projekt. Ob ustrezni podpori in angažiranju vodstva projekta, pa se le-ta največkrat zaključi uspešno ter na veselje in zadovoljstvo vseh vključenih organov oziroma sodelavcev v projekt.

2.3.2.2. (Ne)razumevanje projektnega vodenja in (ne)ustrezna znanja vodstev projektov

Od prve izdaje MVPDU-IT so minila že štiri leta, pa jo kljub temu sodelavci državnih organov, ki so kakorkoli vpleteni v katerega izmed projektov, slabo poznajo, še zlasti pa ne poznajo njene vsebine.

Kaj je vzrok takšnemu stanju? Izpostavimo lahko predvsem nerazumevanje pomena in vsebine projektnega vodenja kot takšnega s strani najvišjega vodstva državnih organov. Največkrat se projektno vodenje uvršča med orodja in tehnike za izvajanje projektov, poleg tega je v veliki večini organov projektno vodenje pozicionirano kot manj pomemben nabor znanj in tehnik, ki sicer pomaga dosežati določeno učinkovitost dela, še bolj pa posledično poveča administrativno delo.

Dejanski problem pa ni toliko v zgoraj omenjenih dejstvih, kot v tem, da uporaba projektnega načina dela zahteva in tudi zagotavlja transparentnost izvajanja del in nalog na projektu, saj lahko le tako spremljamo uspešnost izvajanja projekta. To pa je že kočljiva situacija, ki lahko pokaže na manjšo učinkovitost izvajanja nekaterih nalog v organih, pa naj bo to posledica birokratskih postopkov oziroma slabšega dela delavcev.

Kot rešitev omenjene problematike vidim v povečanem osveščanju vodstev organov o prednostih projektnega načina dela, ki na podlagi metodoloških osnov pomaga k boljši organiziranosti in učinkovitejšemu delu. To pa bi posledično pomenilo, da bi bila finančna sredstva organa bolje izkoriščena oziroma bi se učinek njihove porabe izkazal v boljših rezultatih projektov.

Problematična je tudi (ne)uporaba informacijske podpore, ki je na voljo tako za potrebe pisarniškega in finančnega poslovanja kot projektnega vodenja. Za podporo slednjega je bila za vse državne organe razvita aplikacija, ki podpira celoten življenjski cikel projekta. Aplikacija je v skladu z dogovorom s CVI (ki je zadolžen za njen razvoj in skrbništvo) na voljo brezplačno. Kljub temu pa to aplikacijo uporablja samo na nekaj

državnih organih, kjer si prizadevajo, da bi z ustrezno uporabo aplikacije povečali učinkovitost dela na projektih, zagotavljali spremljanje izvajanja projektov, bolje planirali potrebne vire in podobno. Še dodatni vzvod za izboljšanje stanja pa vidim v tem, da bi morala vodstva podpirati ali celo zahtevati striktno uporabo informacijske podpore, saj smo vendar v informacijski dobi.

Aplikacija Projekta pisarna omogoča tudi planiranje dela sodelavcev na projektih in njegovo spremljanje. To bi omogočilo boljše planiranje uporabe človeških virov na projektih in s tem tudi planiranje njihove ustrezne razbremenitve na ostalih nalogah. Kljub temu pa, da vsi veliko delajo na projektih, projekti v povprečju vedno zamujajo oziroma prekoračujejo vire (človeške in finančne). Zaradi tega je potrebno, da vodstva organov uvedejo uporabo informacijske rešitve za upravljanje z viri, ki bi omogočila boljše spremljanje dela sodelavcev, njihove dejanske obremenitve z delom na projektu ter tako znižanje možnosti prekomernih obremenitev, seveda pa vodstva s tem vzpostavijo transparentnost dela sodelavcev.

Kot zadnjega izmed problemov naj predstavim še problem planiranja finančnih sredstev. Gre za situacijo, ki je posledica izvajanja oziroma porabe proračunskih sredstev, ki so predvidoma odobrena za določen projekt za obdobje, po novem, dveh proračunskih obdobjih. To pa pomeni, da se dinamika izvajanja projektov prilagaja prilivom finančnih sredstev, kar pa je v nasprotju z metodološkimi osnovami projektnega vodenja. Celotna dinamika takšnih projektov tako ponavadi ni na prvi pogled vidna, enako pa velja tudi za cilje. Rešitev je, da vodja striktno za vsak projekt predvidi potrebna finančna sredstva za celotno obdobje njegovega izvajanja in ne samo za tekoče proračunsko obdobje. V skladu s tem se bodo vodstva organov lahko že v fazi predprojektne priprave odločala o izvedbi projekta na podlagi celotne slike in ne samo parcialnega dela, ki ne odseva realne podobe potrebnih virov za projekt.

2.3.3. Problematika uvajanja projektnega načina dela v državno institucijo

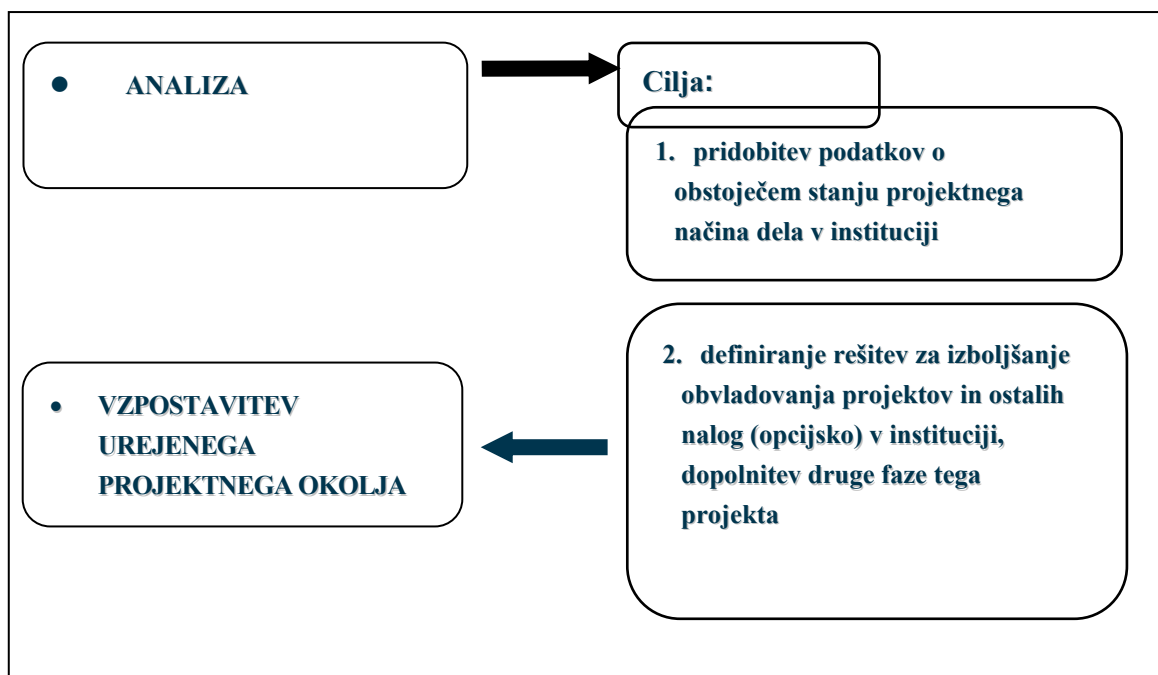
Institucije se pri vzpostavljanju ali pri prenovi organiziranosti celovitega obvladovanja projektov soočajo s številnimi metodologijami in informacijskimi orodji, med katerimi morajo izbrati najprimernejše za svoje delo. Metodologije in obstoječa informacijska podpora projektnemu

načinu dela običajno zahtevajo prilagoditve, ki so edinstvene za posamezno institucijo. Zaradi prepletanja poslovnih procesov in različnih vplivov ožjega in širšega okolja je potrebno k uvajanju sistema za celovito obvladovanje projektov pristopiti celovito, z upoštevanjem vseh dejavnikov, ki vplivajo na projektni način dela.

V slovenskem prostoru ni mogoče zaslediti sistematičnih referenčnih postopkov, ki bi jim lahko uvajalci organiziranosti celovitega obvladovanja projektov sledili in jih prilagajali glede na lastne potrebe. Na osnovi dobre svetovne prakse in lastnih izkušenj pri uvajanju takšne organiziranosti so v Institutu za projektni management in informacijsko tehnologijo Ljubljana razvili referenčni postopek organiziranja celovitega obvladovanja projektov od inicialne faze do zaključka projekta. Rezultat je organiziranost, ki instituciji omogoča učinkovito obvladovanje projektov (Ranc, Kolšek, 2003, 221-231).

Uvajanje projektnega načina dela lahko razdelimo v dve logični fazi, med katerima je prva osredotočena na analizo organizacije, institucije in oblikovanje predlogov sprememb, druga pa na vzpostavitev celotne organiziranosti oziroma urejenega projektnega okolja institucije (glej sliko 2).

Slika 2: Fazi uvajanja ali prenavljanja organiziranosti celovitega obvladovanja projektov



Vir: Ranc, Kolšek, 2003, Izkušnje uvajanja projektnega načina dela

Faza analize ima torej dva cilja. Prvi cilj je pridobitev podatkov o obstoječem stanju na področju projektnega načina dela v instituciji. Najprej se iz obstoječe notranje dokumentacije in dokumentacije zunanjega izvora (slovenska zakonodaja, predstavitev projektnega načina dela v instituciji, javni mediji, interni dokumenti institucije, internet in podobno) seznanimo z institucijo kot celoto, z obstoječimi postopki na področju projektnega načina dela in drugimi postopki, ki so povezani s tem področjem. Sledi priprava in izvedba intervjujev s ključnimi osebami institucije, ki jih se določi skupaj s koordinatorjem projekta na strani institucije. Pri izvedbi intervjujev si lahko pomagamo z razdelitvijo vprašanj po fazah življenjskega cikla projekta, posebej pa moramo biti pozorni tudi na izobraževanje zaposlenih za projektni način dela in na informacijsko podporo projektnega načina dela.

Drugi cilj faze analize je definiranje rešitev za izboljšanje obvladovanja projektov na osnovi zbranih podatkov in izkušenj, ki jih pridobimo iz institucij s podobno organiziranostjo. Rešitve je potrebno predstaviti managementu institucije, saj je pomembno, da je le-to s tem sproti seznanjeno in da uvajanje projektnega načina dela podpira.

Aktivnosti faze vzpostavitve urejenega projektnega okolja so odvisne od rezultatov analize, na podlagi katerih dopolnimo plan druge faze. Običajno vključuje izdelavo ali prenovo pravilnika o projektnega načina dela, izdelavo ali prenovo interne metodologije projektne pisarne, pripravo in izvedbo strokovnih izobraževanj s področja projektnega načina dela in informatizacijo projektnega načina dela.

2.3.3.1. Obstoječe in želeno stanje v državni instituciji

V fazi analize sem s pregledom dokumentacije dobil vpogled v trenutno stanje državne institucije na področju projektnega načina dela in širše. Državna institucija se deli na organizacijske enote (direktorate in sektorje), management pa je v visoki meri centraliziran, ker vodje sektorjev ne želijo sprejemati odgovornosti. Projekti se v večji meri izvajajo skozi stalno hierarhično organizirano strukturo državne institucije, kar pomeni, da prednosti projektne organizacije ne pridejo do izraza.

V državni instituciji ni vzpostavljenega sistema, ki bi zagotavljal enotno pojmovanje oziroma razumevanje, pripravo, vzpostavitev in obvladovanje projektov. Vodje projektov vsak na svoj način planirajo, izvajajo in

spremljajo projekte, medtem ko dokumentacija, ki jo uporabljajo v posameznih fazah življenjskega cikla projekta, ni predpisana. Tudi za večje projekte ni predpisane vsebine Vzpostavitevnenega dokumenta projekta in ostalih potrebnih dokumentov ter postopkov, toda kljub navedenim ugotovitvam se projekti izvajajo. Njihove uspešnosti se sicer ne merijo, zato izraza »neuspešen projekt« v državni instituciji ne poznamo. Zamude pri projektih se opravičujejo s formalnimi postopki, ki so običajno nujni del projektnih aktivnosti in so časovno zelo nepredvidljivi.

Pri izvajanju projektov in rednih nalog je običajna preobremenjenost zaposlenih, ker pa ni ustreznega planiranja obremenitev, je težko oceniti razpoložljivost vsakega posameznega zaposlenega v določenem obdobju. Običajno so preobremenjeni bolj usposobljeni zaposleni, ki imajo znanje in izkušnje za samostojno izvedbo širšega obsega nalog, delo po sektorjih, ki je vezano na posamezne projekte, pa se v določenih primerih podvaja. Primer je spremljanje določenih finančnih postavk, ki se v celoti spremljajo v finančnem sektorju, hkrati pa jih delno spremljajo tudi po posameznih sektorjih. Podvajanje dela pomeni dodatno obremenitev posameznih zaposlenih, ki bi se lahko zmanjšala ali preusmerila v druge naloge. Pot za pridobitev podatkov je dolga in ni vedno na voljo v trenutku, ko jo posameznik potrebuje. Z dostopnostjo samih podatkov načeloma ni problemov, vendar jih je večkrat potrebno poiskati na nestandardiziran način.

Za management posameznih poslovnih funkcij, kot so na primer finance, je v uporabi informacijska podpora v obliki MFERAC. Različne uporabljene aplikacije med seboj niso povezane in tudi zaposleni v drugih sektorjih nimajo možnosti vpogleda vanje (bodisi zaradi omejenih dostopnih pravic ali zaradi enostavnosti določene informacijske podpore, ki ne omogoča dostopa iz drugih lokacij). Informacijska podpora projektnemu načinu dela v državni instituciji ni na voljo.

Želje vodstva in zaposlenih so predvsem v smeri enostavnih in enotnih postopkov, ki ne bodo korenito posegali v obstoječo organiziranost. Splošna potreba je vzpostavitev urejenega projektne okolja, kar pomeni predvsem standardizacijo postopkov in dokumentov ter zagotovitev primerne projektne informacijske podpore. Izpostaviti moram predvsem potrebo po planiranju obremenitev zaposlenih in po vzpostavitvi evidence vseh projektov, ki se pri njih izvajajo. Management se pogosto strinja z navedenimi ugotovitvami in v večini primerov tudi s predlaganimi spremembami, ampak do sprememb kljub temu zelo težko pride.

2.3.3.2. Potrebne spremembe v državni instituciji

Za vsako nalogo je potrebno vzpostaviti evidenco, iz katere bo razvidno, katere naloge so že končane, komu je posamezna naloga dodeljena, koliko časa je potrebnega za izvedbo naloge, kdaj je odgovorni za izvedbo naloge pričel z izvajanjem in kdaj je nalogo dokončal. Tudi za vse ostale naloge, ki jih bodo prepoznali, je potrebno opisati postopek opravljanja tovrstnih nalog. Za naloge, ki imajo v naprej določen postopek, se bodo postopki dokumentirali, hkrati pa se bodo urejale evidence s potrebnimi podatki, kar bo, skupaj z informacijsko podporo, omogočalo lažji dostop do zelenih podatkov. Hkrati bo ponovno zagotovljen standardiziran pristop k posameznim nalogam, ki bo prilagojen kompleksnosti posamezne naloge. S tem se bo povečala učinkovitost manj izkušenih zaposlenih z določenimi postopki, planiranje aktivnosti in oblikovanje terminskega plana pa bo enostavnejše.

Z definiranjem postopkov v življenjskem ciklu projekta bo natančno določeno planiranje projekta, ki vključuje tudi planiranje obremenitev zaposlenih. Za vsako nalogo na projektu oziroma za nalogo, ki ima samo določene prvine projektnega dela, je potrebno oceniti potreben prispevek posameznega zaposlenega v urah. Ob predpostavki, da zaposleni delo opravlja 8 ur na dan minus ocenjeno število ur dnevno, ki jih potrebuje za redne naloge in odmor za malico ter ob upoštevanju časa, potrebnega za izobraževanje, dopust, bolniško in podobno, bo možno dokaj natančno določiti obremenjenost vseh posameznih zaposlenih v nekem obdobju. Vodji sektorja bo na ta način omogočen boljši pregled nad obremenjenostjo zaposlenih (vodij projektov in članov projektnih skupin), kar bo lahko upošteval pri delegiranju novih nalog zaposlenim pa bo omogočen boljši pregled nad delegiranimi nalogami, hkrati pa naj bi se povečalo tudi njihovo zadovoljstvo zaradi enakomernejše porazdelitve nalog.

V fazi vzpostavitve projekta bo vzpostavljena tudi njegova organizacijska struktura, kjer bodo natančno razvidne naloge, pristojnosti in odgovornosti vseh projektnih vlog. Pri tem je potrebno poudariti predvsem prenos določenih pristojnosti v povezavi s projekti iz vodje sektorja na vodjo projekta (komuniciranje z vodji ostalih sektorjev o potrebnih zaposlenih za delo na projektih, mesečno usklajevanje z vodji sektorjev o potrebnih zaposlenih v prihajajočem mesecu in podobno). Večje pristojnosti vodje projekta bodo olajšale delo, saj bo omogočeno direktno komuniciranje z osebami, ki pripomorejo k reševanju in urejanju

določenih problemov. Hkrati večje pristojnosti prinašajo tudi večje odgovornosti, kar pomeni pomembnejšo vlogo vodje projekta. S prenosom določenih pristojnosti na vodjo projekta se bo razbremenil vodja sektorja, s tem pa se bosta delno uredili področji obremenjenosti zaposlenih (prerazporeditev nalog na vodjo projekta in na drugi strani redna usklajevanja o razpoložljivosti zaposlenih) in pretok podatkov med sektorji.

Projektna dokumentacija naj bo bolj urejena, možen bo pregled nad prejšnjo dokumentacijo po projektih (ta del je sedaj že delno urejen v aplikaciji SPIS, kjer po nalogah evidentirajo vso dokumentacijo, ki je posredovana državnim institucijam; običajno je odprta naloga projekt, ni pa nujno). Korist urejenosti dokumentacije bo izrazito vidna v primeru vpogleda drugega pooblaščenega zaposlenega v dokumentacijo (na primer v primeru nadomeščanja).

Hkrati z ureditvijo načina urejenosti dokumentov je potrebno vsaj nekatere od njih standardizirati. S tem se bo delno uredilo področje obvladovanja dokumentacije, v delu definiranja standardnih dokumentov. Standardni dokumenti bodo omogočili standardizirano vrsto podatkov za vse projekte na vseh ravneh, kar bo omogočalo boljši pregled nad projekti. Standardizacija poročil bo koristna tudi pri uvajanju sistema kakovosti ISO 9001:2000.

Na osnovi določenih postopkov in dokumentov se naj vzpostavi projektna informacijska podpora, ki bo podpirala tudi nekatere druge, neprojektne funkcije. S tem se bo uredil pretok podatkov med sektorji in znotraj sektorjev. Vodje projektov naj bi imeli dostop do vseh ključnih podatkov o projektih. Vsi projektni vodje naj bi imeli dostop do projektnih dokumentacij, ki naj bi jo podprla informacijska podpora. S tem bodo zagotovljeni ažurni podatki, ki so potrebni za kakovostno in nemoteno opravljanje delovnih obveznosti vodje projekta. Posamezni sektorji ne bodo več obremenjeni s pripravo poročil in s podajanjem podatkov za vse projekte, ampak se bo delo porazdelilo. Za skrbništvo določenih evidenc bo potreben samo enkratni vnos podatkov.

Pred začetkom uvajanja novih postopkov in dokumentacije na področju projektnega načina dela, vključno z informacijsko podporo, je potrebno pripraviti program usposabljanja na tem področju za zaposlene, ki so vključeni v projektno delo. S tem se bodo delno uredila vsa področja, saj bo zavest zaposlenih o projektnem načinu dela na višji ravni. Med

zaposlenimi bo prepoznana korist vseh postopkov, ki so dokumentirani na tem področju, hkrati pa se bo povečala možnost njihove pravilne uporabe.

2.3.3.3. Ugotovitve in reakcije na predloge ukrepov v posamezni državni instituciji

Opazno je precejšnje nepoznavanje projektnega načina dela v (skoraj) celotni državni upravi. Obstajajo posamezniki, ki projektni način dela obvladajo, ampak na splošno je projektni način dela v državnih institucijah zelo slabo znan, kljub obstoječim metodologijam, ki bi jih bilo pri tem potrebno uporabljati. Obstaja množica različnih poimenovanj nekaterih aktivnosti, saj se določene aktivnosti pri enem vodji sektorja imenujejo na primer projekt, pri drugem pa podobne aktivnosti imenujejo naloge, kar povzroča precejšnje razhajanje v razumevanju pomena teh organizacijskih pojmov med zaposlenimi.

Pridobivanje potrebne dokumentacije je zelo problematično, saj nekaterih dokumentov ali njihovih zadnjih različic sploh ni, njihovo pridobivanje pa traja (pre)dolgo, za precej dokumentov pa velja, da so (delna) poslovna skrivnost in podobno.

Po mnenju nekaterih so eni zaposleni preobremenjeni, po mnenju drugih pa (niti) ne. Komu verjeti? Preobremenjenost sicer dejansko obstaja, a ne pri vseh zaposlenih. Lahko le ugibam vzroke različnih mnenj in morebitne dejanske različne preobremenjenosti posameznih zaposlenih. Rešitev v obliki prerazporeditve dela bi bila jasna, ampak vsi ne morejo, niti nočejo opravljati dela, na podlagi katerega bi bilo potrebno prevzeti odgovornost. Vodje prevečkrat omenjajo, da podrejeni ne želijo sprejemati odgovornosti, zato je delovanje državne uprave zelo centralizirano. Navkljub temu opazamo neskladje v zaznavanju sprejemanja odgovornosti. Podrejeni večinoma trdijo, da se odgovornosti ne bojijo sprejeti, temveč da je nadrejeni ne dovolijo predati, zaradi česar imajo več dela in so preobremenjeni.

V državnih institucijah na kolegijih vsi poudarjajo enostavnost, potem pa jo zavračajo. Želel sem združiti že obstoječe dokumente, ki jih na podlagi pravnih normativov že moramo izdelovati z dokumenti. Rešitve so bile pri tem glede na kasneje podane pripombe celo preveč enostavne. Predlagal sem namreč, da naj nekatere dele že narejenih planov ali celo poglavij preprosto kopirajo v Vzpostavitevni dokument projekta oziroma le-tega v določenih primerih sploh ne izdelajo, saj morajo popolnoma vse potrebne

plane izdelati že zaradi drugih zahtev in zato že obstajajo. Nekatere pripombe, ki sem jih dobil, so nakazovale, da bi moral predlagati celo obratno in predpisati še več dokumentacije, to pa se mi ni zdelo smotno. Poleg tega dobiš tudi popolnoma nasprotujoče si predloge, ki jih moraš uskladiti in pri tem paziti, da tisti, čigar predlogov ne upoštevaš, zaradi tega ne bo užaljen. Večina članov kolegija sploh nima časa temeljito pregledati vseh predlogov, zato se dogaja, da se na sestankih spet pogovarjamo o že popolnoma dorečenih zadevah.

V državnih institucijah je vedno prisoten strah pred spremembami. Vodje sektorjev omenjajo strah pred rušenjem obstoječe hierarhije, kar naj bi se zgodilo z uvedbo projektnega načina dela in s predlaganim povečanjem odgovornosti projektnih vodij. Meni se je to zdelo zelo presenetljivo, saj se je izkazalo, da je tudi že obstoječa organiziranost delovanja obravnavane državne institucije idealna, po kateri ima vlogo naročnika vedno minister. Z mojim predlogom bi le povečali odgovornost vodij projekta in razbremenili vodje sektorjev, pa le-ti niso bili navdušeni nad tem. Preseneča me tudi to, da vodilni niti niso želeli standardiziranega poročanja. Zdi se, da jih prevzema občutek nelagodja ob razvidnosti delovanja posameznih zaposlenih, ki bi se s standardiziranim načinom poročanja povečala.

Nekatere spremembe večinoma zelo odločno podpirajo člani kolegija, presenetijo pa te kasnejše izjave, ki so dokazovale, da nekateri predlogov niso niti prebrali. Po eni strani so namreč trdili, da je potrebno dokumentacijo in delovanje poenostaviti, po drugi strani pa so predlagali še več dokumentacije in po mojem mnenju tudi več dela.

2.3.4. Projektno vodenje v prihodnosti

Projektni management je v naši državni upravi, vsaj v nekaterih organih, že na dokaj visoki ravni. Seveda pa se z obstoječim stanjem ne smemo zadovoljiti, saj je še vedno veliko priložnosti za izboljšave ter uvajanje metodoloških osnov projektnega vodenja tudi na organe, kjer jih do sedaj še niso uporabljali.

Dokler vodstva organov ne bodo najprej sama spregledala prednosti projektnega načina dela, ki je urejeno in transparentno, do takrat ne bo večjega napredka na vseh nižjih operativnih nivojih. Na podlagi ustreznih znanj in pravilne uporabe projektnega načina dela bodo tudi sodelavci na izvedbenih nivoji sprevideli, da tak način dela ni samo dodatno delo,

temveč koristna metoda za izboljšanje in vedno transparentno ter dokumentirano izvajanje nalog.

Da pa ne bom preveč pesimističen, naj povem, da se je trend uvajanja projektnega vodenja, vsaj na področju projektov informacijske tehnologije, obrnil navzgor. Poleg CVI, ki si prizadeva že vrsto let, sedaj tak način dela promovira in uvaja tudi več ministrstev, na področju informacijske tehnologije pa predvsem MID, ki ga je z letošnjo reorganizacijo Vlada Republike Slovenije ukinila, del delovanja MID pa pripojen MG.

3. Politika podjetništva in konkurenčnosti

3.1. Politika podjetništva in konkurenčnosti v širši luči industrijske politike in Državnega razvojnega programa

3.1.1. Industrijska politika

PPK, smo na MGD načrtali že v letu 1999 in jo začeli izvajati v letu 2000 ("Od izzivov k priložnostim"–PPK. MG, 2001). Politika je bila potrebna zaradi izzivov globalne ekonomije, kjer lahko uspešno tekmujejo le inovativni in podjetni. Čeprav je Slovenija v zadnjih letih dosegla vidne makroekonomske rezultate in se po temeljnih kazalcih vse bolj približuje in izenačuje s članicami EU, pa konkurenčna sposobnost našega gospodarstva še vedno zaostaja za številnimi državami na svetovni lestvici konkurenčnosti. Slovensko gospodarstvo mora tako preiti iz gospodarstva z nizko dodano vrednostjo, katerega konkurenčne prednosti temeljijo na nizkih stroških dela, v gospodarstvo, ki temelji na proizvodih in storitvenih dejavnostih, katerih konkurenčne prednosti so visoka dodana vrednost, kakovost, inovativnost in podjetništvo. Ključni gonilni sili nove ekonomije sta torej širjenje podjetništva in inovativnosti, ki spreminjata ekonomsko strukturo vodilnih držav in znatno povečujeta hitrost, s katero novi proizvodi višje kakovosti in proizvedeni po nižjih stroških, nadomeščajo obstoječe proizvode (Dejak, Horvat, 2002).

Industrijska politika oziroma razvojna politika je usmerjena k programom za celotno gospodarstvo, ki naj bi preko relativno majhnih finančnih vložkov prenesli v gospodarstvo določen know-how oziroma znanje. To znanje bi se sicer tudi samo razvilo na trgu, vendar prepozno ali pa morda sploh ne. Namen politike je torej ustvariti trg za know-how, ki še ne

obstaja. Glavni principi delovanja politike so, da ostane odgovornost za strukturne prilagoditve in razvoj v podjetjih samih, država pa jim pri tem dodeli določeno finančno pomoč, pri kateri lahko sodelujejo vsa podjetja (majhna, srednja in velika). Namen države torej ni, da bi nadomestila tržni mehanizem in privatne poslovne iniciative, niti ne izbira 'zmagovalcev', temveč ustvarjanje spodbudnega okolja za prilagajanje zahtevam globalne konkurenčnosti (Petrin, 2004).

Razvojna politika oziroma PPK je usmerjena:

- v krepitev ključnih faktorjev uspeha podjetij, kot so znanje, inovativnost, tehnologija in podjetništvo,
- v oblikovanje regulative, ki zagotavlja trajen in enakomeren razvoj vseh akterjev na trgu,
- v krepitev konkurenčnih sposobnosti slovenskih podjetij z izvozom in direktnimi investicijami v druge države ter na drugi strani s pritokom kvalitetnih neposrednih tujih investicij v Slovenijo in
- v izboljšanje gospodarske vitalnosti vseh regij s spodbujanjem skladnejšega regionalnega razvoja.

3.1.2. Državni razvojni program

PPK usmerja izvajanje tistega dela DRP 2001-2006, ki predstavlja prvo od petih razvojnih prednostnih nalog, namreč nalogo spodbujanja podjetniškega sektorja in konkurenčnosti. DRP je Slovenija začela pripravljati leta 1999 na osnovi tako imenovanega Predhodnega DRP, leta 2002 pa ga je potrdila tudi vlada. DRP je izvedbeni dokument SGRS 2001–2006, ki predstavlja krovni strateški razvojni dokument države. DRP tako opredeljuje državne razvojne prioritete, programe in podprograme. Izhodišča in usmeritve SGRS prevede v konkretne programe oziroma projekte na prednostnih področjih. Usklajevanje priprave DRP je od samega začetka vodilo MG oziroma Agencija Republike Slovenije za regionalni razvoj, ki je bila takrat še v nastajanju (Dejak, Horvat, 2002).

Osrednji del DRP predstavlja analiza petih razvojnih prednostnih nalog in razvojnih ciljev Slovenije v obdobju 2001-2006. Vsaka razvojna prednostna naloga je sestavljena iz več programov, ti pa iz več podprogramov. Pet razvojnih prednostnih nalog predstavljajo:

- spodbujanje podjetniškega sektorja in konkurenčnosti,
- znanje, razvoj človeških virov in zaposlovanje,
- informacijska družba, infrastruktura in kakovost bivanja,
- prestrukturiranje kmetijstva in razvoj podeželja in
- krepitev skladnega regionalnega razvoja.

Področje spodbujanja podjetniškega sektorja in konkurenčnosti je postavljeno kot najpomembnejša prioriteta DRP, kar izhaja iz ocen, da je razvojni zaostanek na tem področju v povprečju večji kot pri socialni in okoljski razvitosti.

3.2. Program ukrepov za pospeševanje podjetništva in konkurenčnosti

PUPPK predstavlja operacionalizacijo oziroma izvedbo smernic, ki so bile podane s SGRS 2001–2006, DRP in z industrijsko politiko oziroma PPK.

Cilji programa pospeševanja podjetništva in konkurenčnosti so usmerjeni v ustvarjanje stimulatívne okolja za podjetništvo in inovativnost ter spodbujanje vlaganj v ključne dejavnike za povečanje konkurenčnosti podjetij. Uresničujejo se v okviru treh podprogramov:

- znanje za razvoj,
- izboljšanje konkurenčnih sposobnosti podjetij in
- spodbujanje podjetništva in izkoriščanje podjetniških priložnosti.

3.2.1. Znanje za razvoj

Namen programa Znanje za razvoj je povečati ustvarjanje, prenos in uporabo znanj v gospodarstvu in s tem izboljšati konkurenčno sposobnost podjetij. Program si med drugim prizadeva za krepitev mednarodnega raziskovalno razvojnega sodelovanja in za povečanje mobilnosti raziskovalcev, hkrati pa želi tudi doma spodbuditi medresorsko povezovanje za raziskave v podporo razvojnim ciljem Slovenije. Njegova širša vloga je še v promociji ideje o družbi znanja in v razvijanju ustrežnejšega razumevanja vloge raziskovalno razvojne dejavnosti v

gospodarstvu. Te cilje udejanja z ukrepi, kot so program mladih raziskovalcev, razvoj skupne izobraževalne in raziskovalne infrastrukture, razvoj podjetniških inkubatorjev na univerzah in sodelovanje v programih EU.

3.2.2. Izboljšanje konkurenčnih sposobnosti podjetij

Osnovni namen tega programa je izvajanje različnih ukrepov, ki lahko spodbujajo povečevanje konkurenčnosti podjetji. Pri tem ima pomembno vlogo spodbuda podjetniškim vlaganjem v tehnološki razvoj in inovativnost podjetij. Ukrepi programa so povezani s spodbujanjem razvoja tehnoloških centrov, parkov in mrež, grozdov in drugih oblik povezovanja podjetij, ki spodbujajo inovacije. Pomemben sklop ukrepov se nanaša na internacionalizacijo slovenskih podjetij, na spodbujanje izhodnih investicij slovenskih podjetij in na drugi strani neposrednih tujih investicij v Sloveniji. Program podpira tudi uvedbo sodobnih upravljavskih konceptov v slovenska podjetja, kot so sistemi stalnih izboljšav in druge metode za povečevanje produktivnosti, del ukrepov pa spodbuja tudi vlaganje podjetij v industrijske raziskave in v nove tehnologije.

V okviru področja izboljševanja konkurenčnih sposobnosti podjetij je MG v obdobju od leta 2000 do leta 2003 izvajalo še ločen vertikalni program, ki je bil za razliko od siceršnjih razvojnih pomoči PUPPK, ki so bile namenjene podjetjem vseh panog, namenjen le tekstilni, oblačilni, usnjarski in obutveni industriji. Program se je imenoval »Program prilagajanja slovenske tekstilne in oblačilne ter usnjarske in obutvene industrije pogojem internega trga EU«. Namen tega programa je bil zagotavljanje razvojnih spodbud uspešnim podjetjem iz ciljne panoge, ki bi omogočile, da bodo podjetja ob vstopu v EU okrepila svojo konkurenčnost ne le na domačem trgu temveč tudi v mednarodnem merilu. Izbrana podjetja so lahko sodelovala tudi v ostalih programih, ki so del PUPPK.

3.2.3. Spodbujanje podjetništva in izkoriščanje podjetniških priložnosti

Namen tretjega programa je spodbujanje podjetništva in razvijanje podjetništvu prijaznega okolja. Eden od ciljev programa je spodbujanje nastanka in razvoja malih podjetij. Posebno mesto v okviru tega programa je imel tudi razvoj turizma, ki pa od leta 2003 dalje ne spada več pod ta program, temveč predstavlja samostojno, torej četrto programsko področje

znotraj PUPPK. Ukrepi, s katerimi se izvaja program spodbujanja podjetništva, so izobraževanje za podjetništvo, »vavčerski« sistem svetovanja in usposabljanja, spodbujanje investicij v razvoj malih in srednje velikih podjetij in podobno.

Program PUPPK v okviru različnih institucij vodi in usklajuje MG. Največji del programa predstavljajo razvojne spodbude, ki jih daje večinoma MG, sodelujejo pa tudi druge organizacije: ministrstva, agencije, skladi in druge institucije, ki so bile ustanovljene z namenom spodbujanja razvoja podjetniškega sektorja v Sloveniji. Primera tovrstnih organizacij sta na primer Pospeševalni center za malo gospodarstvo in Javni sklad za razvoj malega gospodarstva, ki imata pomembno vlogo pri uresničevanju tretjega podprograma PUPPK, imenovanega Spodbujanje podjetništva in izkoriščanje podjetniških priložnosti, kamor vsebinsko sodi podpora razvoju malih podjetij.

3.2.4. Glavna izhodišča za dodeljevanje neposrednih razvojnih spodbud države

Razvojne spodbude države oziroma državne pomoči v okviru PUPPK zajemajo neposredna finančna sredstva državnega proračuna, ki MG dodeljuje podjetjem za odpravljanje ugotovljenih strukturnih neskladij in predstavljajo nujno pomoč države pri realizaciji zastavljenih dolgoročnih ciljev gospodarskega razvoja (MG, 2002).

Spodbude so praviloma usmerjene na celoten podjetniški sektor, ne glede na velikost podjetij, panogo dejavnosti, obliko registracije, lokacijo ali lastništvo. Izjeme so podjetja iz naslednjih panog: kmetijstvo in ribištvo, ladjedelništvo in transport, jeklarstvo, premogovništvo, industrija motornih vozil ter industrija sintetičnih vlaken, za katere je potrebna posebna obravnava pri komisiji za nadzor nad državnimi pomočmi.

Spodbude so prednostno namenjene vlaganju v razvoj znanj in sposobnosti, ključnih tehnologij terodpiranju delovnih mest, ki ustvarjajo visoko dodano vrednost.

Spodbude MG dodeljuje na transparenten način, prek javnih razpisov, objavljenih v Uradnem listu Republike Slovenije, na osnovi enakih pogojev za vsa podjetja, neodvisnih meril ocenjevanja in preglednega sistema spremljanja ter nadzora nad dodeljevanjem državnih pomoči. Sredstva

države MG dodeljuje na podlagi predloženih vlog, v katerih je zajeta obrazložitev projektov.

Do spodbud iz tega PUPPK niso upravičena tista podjetja, ki so v prisilni poravnavi, stečaju ali likvidaciji oziroma podjetja v težavah, ki dobivajo državno pomoč po posebnem programu za reševanje in prestrukturiranje. Program pri dodeljevanju razvojnih spodbud upošteva dodatke iz predpisov za državno regionalno pomoč. Če se razvojni projekti izvajajo v regiji, ki spada po veljavni regionalni karti v območje (a), dodatki predstavljajo deset odstotnih točk, če se izvajajo v regiji iz območja (b), pa pet odstotnih točk. Regionalna karta je določena v prilogi Pravilnika o regionalni karti za izvajanje politike regionalnih državnih pomoči v Republiki Sloveniji.

3.2.5. Ciljne organizacije razvojnih spodbud

Večinoma so razvojne spodbude namenjene podjetjem, med katera se kot upravičeni prejemniki v okviru programa PUPPK štejejo gospodarske družbe, ki po definicijah Zakona o gospodarskih družbah predstavljajo:

- osebne družbe (družbe z neomejeno odgovornostjo, komanditne družbe),
- kapitalske družbe (družbe z omejeno odgovornostjo, delniške družbe in komanditne delniške družbe) in
- samostojni podjetniki posamezniki (fizične osebe), ki na trgu samostojno opravljajo pridobitno dejavnost kot svojo izključno dejavnost.

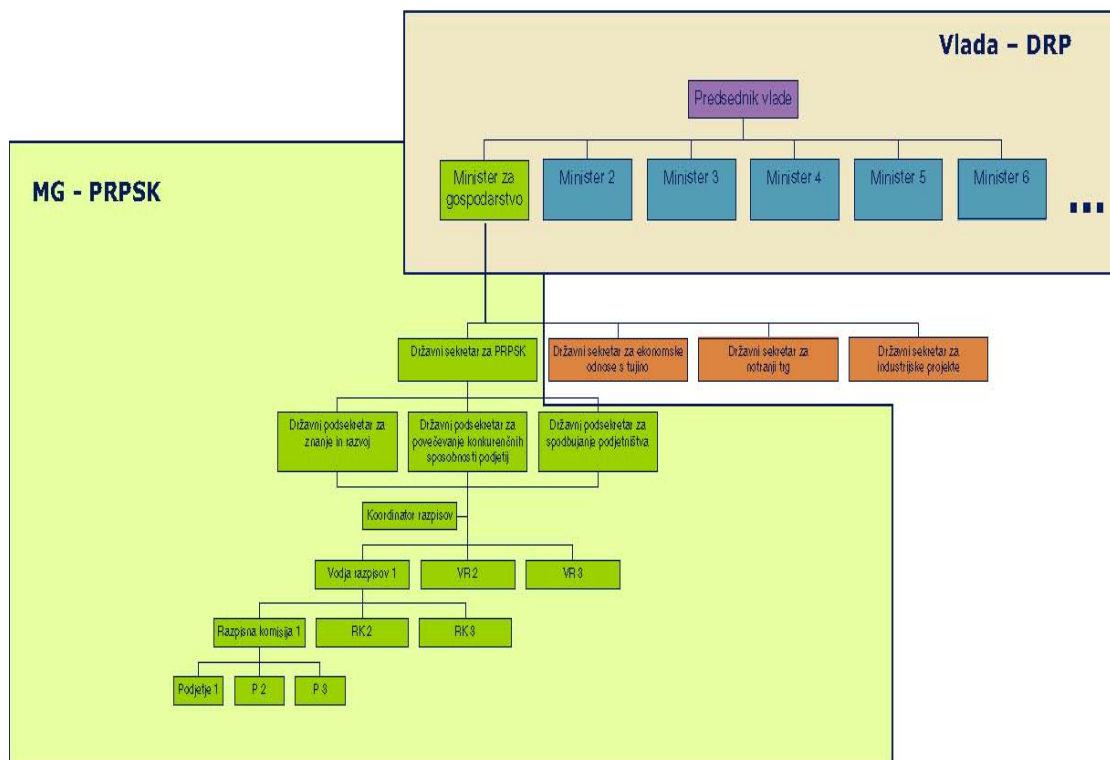
Upravičeni prejemniki razvojnih spodbud so tudi raziskovalno razvojne organizacije. Med raziskovalno razvojne organizacije spadajo: javni zavodi (Javni raziskovalni zavod, univerze, fakultete in druge visokošolske organizacije), zavodi, registrirani za opravljanje raziskovalno razvojne dejavnosti ter razvojne enote podjetij, registrirane za opravljanje raziskovalno razvojne dejavnosti.

Za posamezne namene so lahko upravičenci tudi druge pravne osebe, če je to posebej navedeno v posameznem ukrepu.

3.3. Struktura vodenja PUPPK

Vlada Republike Slovenije je odgovorna za izvedbo DRP, ki ima pet razvojnih prednostnih nalog. Prva je spodbujanje podjetniškega sektorja in konkurenčnosti, za njeno izvedbo pa je odgovorno MG, v okviru programa PUPPK. Na vrhu strukture vodenja PUPPK je torej Minister za gospodarstvo, ki ima pod seboj več državnih sekretarjev (po novem sistemu nazivov državni sekretar nosi naziv generalni direktor, državni podsekretar pa nosi naziv sekretar; v nadaljnjem besedilu uporabljam skrajšana prejšnja naziva torej sekretar in podsekretar) (glej slika 3). Eden od državnih sekretarjev je odgovoren za PUPPK, ta pa ima pod seboj še tri državne podsekrete, ki vodijo že omenjene podprograme PUPPK: Znanje za razvoj, Izboljšanje konkurenčnih sposobnosti podjetij in Spodbujanje podjetništva in izkoriščanje podjetniških priložnosti. Vsak od podsekrete je nadrejen več vodjem razpisov, ki so odgovorni za izvajanje javnih razpisov, prek katerih MG daje podjetjem razvojne spodbude v okviru programa PUPPK. Za vsak javni razpis minister oblikuje strokovno komisijo za izvedbo javnega razpisa, ki jo običajno vodi vodja razpisa.

Slika 3: Struktura vodenja PUPPK



Vir: MG, 2004, *Evalvacija razpisov PRPSK v letih 2001-2003*

3.3.1. Vloge in odgovornosti

Minister izdaja sklepe, s katerimi potrdi predlagani program oziroma javne razpise, ki jih MG izvaja v okviru PUPPK. Ob vsakem javnem razpisu mora minister potrditi tudi vsebino razpisa in na predlog sekretarja imenovati vodjo razpisa ter razpisno komisijo, poleg tega je odgovoren tudi za potrditev vzorčnih pogodb in za podpisovanje končnih pogodb s podjetji. Program PUPPK in rezultate programa minister predstavlja vladi in širši javnosti.

Državni sekretar in podsekretarji za PUPPK so glavni vsebinski nosilci programa. V okviru kolegija, ki ga sestavljajo, oblikujejo predlog vsebine programa PUPPK z razpisi, ki ga potrdi sekretar in nato še minister. Predlog razpisov je sestavni del letnega programa dela ministrstva. Sekretar potrdi tudi vsebino vsakega posameznega razpisa in izbere vodjo posameznega razpisa. Sekretar in podsekretarji sproti nadzorujejo izvajanje razpisnih postopkov in predstavljajo program PUPPK ter njegove rezultate ministru in širši javnosti.

Koordinator razpisov v skladu s Pravilnikom za izvajanje javnih razpisov za dodeljevanje razvojnih spodbud v MG zagotavlja koordinacijo vseh vodij razpisov. Koordinator je informacijsko središče, skrbi za posredovanje razpisov v objavo v Uradnem listu, spremlja oziroma zbira podatke o porabi razpisanih sredstev in posreduje informacije drugim službam (pravna, finančna, notranja revizija), poleg tega pripravlja tudi agregatno analizo javnih razpisov.

Vodje razpisov so imenovani ob vsakem razpisu. Odgovorni so za vodenje celotnega postopka izvedbe javnega razpisa, od faze priprave vsebine in dokumentacije razpisa, do končne faze zbiranja poročil s strani podjetij, ki so prejela razvojne spodbude in do priprave poročila o rezultatih razpisa. Vodja razpisa običajno vodi strokovno komisijo za izvedbo javnega razpisa in sproti poroča nadrejenemu podsekretarju ali pa kar sekretarju o poteku razpisa, sicer pa ima tudi nalogo evidentiranja vseh dokumentov, ki so povezani z razpisom.

Poleg vodje razpisa, ki ima originale vseh dokumentov za vpogled v postopkih nadzora, obstaja še **glavna pisarna**, ki ima prav tako evidentirano in skenirano vso dokumentacijo, ki se nanaša na posamezni javni razpis.

Strokovna komisija se za izvedbo javnega razpisa oblikuje ob vsakem razpisu in predstavlja telo, ki je odgovorno za izvedbo postopka javnega razpisa v skladu z Pravilnikom za izvajanje javnih razpisov za dodeljevanje razvojnih spodbud v MG. Komisija zagotavlja večjo transparentnost izvedbe javnega razpisa, saj za vsak korak v razpisnem postopku pripravi formalni predlog za izdajo sklepa o izvedbi koraka. S sklepom strokovna komisija potrdi razpis in razpisno dokumentacijo, poskrbi za pravilno odpiranje vlog na razpis in za vodenje zapisnika, nato vloge oceni in ob koncu postopka ocenjevanja pripravi o tem poročilo. Komisija obravnava tudi pritožbe in odgovarja nanje.

Pravna služba skrbi za strokovno pomoč pri pravnih vprašanjih, povezanih z izvajanjem javnih razpisov. Odgovornost službe je zagotavljanje skladnosti postopkov izvajanja razpisov in dokumentov s pravilniki in predpisi, kar potrdi s parafiranjem vseh dokumentov v postopku.

Finančna služba je odgovorna za pomoč pri finančnih vprašanjih in vprašanjih, vezanih na proračunska sredstva. Zagotavljati mora tudi skladnost z razpoložljivimi proračunskimi sredstvi, kar potrdi s parafiranjem vseh dokumentov v postopku, ki se nanašajo na finančne odločbe.

Služba za notranjo revizijo je v skladu z internimi navodili odgovorna za vzpostavitev internih kontrol nad izvedbo razpisnih postopkov in za svetovanje pri izvedbi postopkov. V svojih poročilih je opozorila na pomanjkljivosti pri internih kontrolah in podala priporočila za izboljšanje stanja.

Dopolnjen je Pravilnik za izvajanje javnih razpisov za dodeljevanje razvojnih spodbud v MG, tako, da bo začela delovala tudi **kontrolna enota** za nadzor nad (ne)namensko porabo sredstev.

3.3.2. Problematika strukture vodenja PUPPK

Vodje razpisov nosijo odgovornost za večinski del izvedbe javnih razpisov. Včasih so preobremenjeni, saj poleg izvajanja razpisov, ki so jim dodeljeni, delujejo tudi kot člani komisij za ostale razpise. Zaradi sodelovanja pri več razpisih hkrati prihaja do slabše preglednosti in do manj učinkovitega izpolnjevanja vlog, ki jih za člane komisije predvideva Pravilnik za izvajanje javnih razpisov za dodeljevanje razvojnih spodbud v MG.

Ni sistema, ki bi spodbujal več timskega dela, izmenjave izkušenj, znanj in idej med vodji razpisov, kjer obstajajo vsebinske povezave in možnosti iskanja sinergij. Ne obstaja oseba, ki bi organizacijsko povezovala vodje razpisov in razvijala sistem skupnih sestankov oziroma drugih oblik skupnega dela. Koordinator razpisov opravlja bolj administrativno funkcijo zbiranja podatkov.

V letih od 2001 do 2003 ni bil vzpostavljen ustrezen sistem nadzora nad izvajanjem programa, prek katerega bi ločeno od vodij razpisov, podsekretarjev in sekretarja lahko objektivno in iz primerne razdalje nadzirali izvajanje programa in uvajali sprotne izboljšave pri izvajanju programa. Kontrolna enota, ki bo v prihodnosti odgovorna za preverjanje (ne)namenske porabe domačih sredstev in sredstev iz EU, bo izboljšala postopke nadzora nad izvajanjem projektov v podjetjih in nad ustrezno porabo sredstev.

3.4. Postopki izvajanja PUPPK

3.4.1. Proces izvedbe javnega razpisa

Glavni proces v okviru izvajanja programa PUPPK je proces izvedbe javnega razpisa za dodeljevanje razvojnih spodbud, ki ga lahko razdelimo na osem glavnih stopenj (glej slika 4):

Slika 4: Proces izvedbe razpisov



Vir: Lastno delo

V nadaljevanju bom opisal vsako posebno stopnjo:

1. **Imenovanje vodje razpisa in razpisne komisije:** sekretar predlaga vodjo razpisa in člane razpisne komisije, ki jih s pisno odločbo imenuje minister. Vodja razpisa nato ob pomoči razpisne komisije

pripravi načrt izvedbe razpisa s podrobnim terminskim načrtom, navedbo kontrolnih točk, itd. Komisijo predstavljajo predsednik komisije in najmanj dva člana. Običajno je predsednik komisije vodja razpisa.

2. **Priprava razpisa:** neformalno vsebino razpisa definirata sekretar ali podsekretar skupaj z bodočim vodjem razpisa, ko le-ta še ni imenovan. Vodja razpisa po svojem imenovanju pripravi razpis v skladu z vzorcem razpisa, ki je predpisan v prilogi internih navodil in ga posreduje koordinatorju razpisov, pravni službi, finančni službi ter državnemu sekretarju. Ko vsi ti razpis potrdijo, strokovna komisija in vodja razpisa pripravita še razpisno dokumentacijo, ki jo dan pred objavo v Uradnem listu pošljeta koordinatorju razpisov, nazadnje pa sekretar potrdi vsebino javnega razpisa. Imenovani vodje razpisov skupaj z razpisno komisijo pripravijo razpisno dokumentacijo, ki jo na koncu potrdijo še sekretar, finančna in pravna služba ter minister.
3. **Objava in promocija razpisa:** koordinator razpisov posreduje razpis v objavo v Uradnem listu Republike Slovenije in poskrbi, da je razpis objavljen tudi na spletnih straneh MG, kjer je običajno dostopna tudi razpisna dokumentacija. Koordinator promocije v sodelovanju z območnimi gospodarskimi zbornicami in regionalnimi razvojnimi agencijami pripravi predstavitev razpisov po regijah. Te predstavitve so namenjene podjetjem in drugim potencialnim udeležencem programa PUPPK. Za vsak sklop razpisov sekretar organizira tiskovno konferenco na MG, za vsak razpis posamično pa praviloma informativni dan, na katerem predstavniki MG podjetjem in drugim zainteresiranim udeležencem razpisa odgovarjajo na vprašanja v zvezi z razpisom.
4. **Podpora podjetjem pri pripravi vlog:** vodja razpisa v času priprave in zbiranja razpisnih vlog odgovarja na vprašanja zainteresiranih podjetij oziroma organizacij po telefonu in elektronski pošti, ne sme pa prejemati obiskov predstavnikov podjetij. Enako velja za člane komisije. Običajno je odziv na javne razpise velik, težava pa je v tem, da se v veliki meri vedno znova prijavljajo ista podjetja.

Pri pripravi razpisnih vlog podjetjem ni zagotovljene dovolj podpore in sicer ne le v obliki odgovorov na vprašanja, temveč tudi v obliki usposabljanja za pripravo vlog. Nekatere regionalne agencije in

Pospeševalni center za malo gospodarstvo sicer izvajajo tovrstne oblike pomoči, ki pa običajno niso brezplačne. Potrebo po tovrstnih usposabljanjih dokazuje tudi podatek, da polovica anketiranih podjetij že najema zunanje svetovalce za pomoč pri pripravi razpisne vloge. Kakovost storitev zunanjih svetovalcev je po ocenah nekaterih vodij razpisov večkrat vprašljiva.

5. **Postopek ocenjevanja in izbire razpisnih vlog:** strokovna komisija pripravi in potrdi ocenjevalne liste in postopek ocenjevanja. Komisija nato vodi odpiranje prispelih vlog podjetij, ki običajno ni javno. Predlagatelje vlog, ki niso popolne, komisija pisno pozove, naj jih dopolnijo. Vsak vodja razpisov skrbi za evidenco vlog za tiste razpise, za katere je odgovoren. Koordinator razpisov potrebuje podatke o prispelih vlogah, ki mu jih posreduje vodja razpisa.

Vsako prispelo popolno vlogo na podlagi ocenjevalnega lista ločeno ocenita dva neodvisna ocenjevalca, člana komisije. Vsak od njiju preveri, če so izpolnjeni pogoji za prijavo na razpis in če je vloga skladna z namenom razpisa. Po končanem postopku ocenjevanja razpisnih vlog komisija izdela poročilo, ki zajema seznam podjetij s številom doseženih točk, predlog upravičenih stroškov in razloge za zavrnitev vlog. Komisija pripravi še predlog z višinami dodeljenih sredstev po projektih na podlagi določenega maksimalnega odstotka upravičenih stroškov projekta. Sklep z zapisnikom in poročilom vodja razpisa ob koncu postopka posreduje v pregled pravni službi in sekretarju ter v podpis ministru. Ko minister podpiše skupni sklep o dodelitvi pomoči, začne komisija o tem obveščati vse predlagatelje vlog, obenem pa prejemnike sredstev že pozove tudi k podpisu pogodbe.

6. **Obravnava pritožb in sklepanje pogodb:** komisija prejema in obravnava pritožbe podjetij glede dodeljenih sredstev in nato pripravi odgovore na pritožbe. Sklep o pritožbah parafirajo vodja razpisa, pravna služba in sekretar, podpiše pa ga minister. Dejstvo, da pritožbe na izbiro podjetij oziroma projektov obravnava razpisna komisija, je sporno s tega vidika, da isti organ, ki ocenjuje in izbira projekte, obravnava tudi pritožbe na postopek izbire.

Vzorec pogodbe pripravi vodja razpisa in je vsebovan že v razpisni dokumentaciji, pred podpisom pogodbe ga potrdita finančna in pravna služba. Pogodbe nato parafira sekretar in podpiše minister.

Vodja razpisa na koncu organizira podpis pogodb s strani podjetij in evidentira vse podpisane pogodbe.

7. **Spremljanje izvedbe projektov:** v obdobju izvajanja projektov med ministrstvom in podjetji ne poteka veliko komunikacije. Ob zaključku vsake faze projekta mora odgovorni iz podjetja razpisnemu vodji oziroma skrbniku pogodbe poslati poročilo o pregledu dela na projektu in zahtevkov za sofinanciranje z računi, na podlagi katerih se podjetju izplača odobrena sredstva. Skrbnik pogodbe mora voditi evidenco zahtevkov, ki so oddani v finančno službo, poleg tega mora spremljati tudi višino izplačanih sredstev.

V fazi izvedbe projektov ne obstaja kakršnakoli organizirana oblika pomoči podjetjem pri sami izvedbi, ki bi spodbudila boljšo izvedbo in doseganje zastavljenih projektnih ciljev. Potrebo po tem nakazuje podatek, da približno polovica anketiranih podjetij za pomoč pri vodenju projekta in za izobraževanje v zvezi z izvajanjem projekta, najema zunanje svetovalce.

8. **Analiza in predstavitev rezultatov razpisov:** povzetke razpisnih rezultatov pripravijo vodje razpisov na podlagi projektnih poročil, ki jih dobijo od podjetij skupaj z računi, na podlagi katerih ministrstvo podjetjem izplača upravičeni del odobrenih sredstev. Vodje razpisov predstavijo rezultate podsekretarjem in sekretarju, ki nato naprej poroča ministru. Minister, sekretar in podsekretarji so nato odgovorni za prenos informacij o rezultatih PUPPK širši javnosti.

Ne izvajajo se sprotne analize in evalvacije rezultatov ukrepov, podprogramov in PUPPK, ki bi dajale tudi koristne predloge za izboljšave. Poročila o rezultatih razpisa, ki jih pripravijo vodje razpisa, so parcialni, saj se nanašajo le na posamezen razpis. Izdelava tovrstnih analiz je težavna tudi zaradi slabega centralnega sistema zbiranja podatkov, ki so nujna podlaga analizam.

Poslovni proces izvedbe javnega razpisa je podrobno predstavljen v prilogi.

3.4.1.1. Pomanjkljivosti procesa izvedbe javnega razpisa

- Pred začetkom izvajanja programa niso bili jasno določeni cilji s kvantitativnimi in kvalitativnimi kazalci uspešnosti, ki bi omogočili boljše spremljanje doseganja zastavljenih ciljev in merjenje

uspešnosti rezultatov razpisov. Zato je spremljanje rezultatov programa in izdelava analiz otežena.

- Pri izvajanju programa prihaja do razdrobljenosti in nepreglednosti zaradi prevelikega števila razpisov.
- Podjetjem ni zagotovljene dovolj podpore pri pripravi razpisnih vlog, ne le v obliki odgovorov na vprašanja, temveč tudi v obliki usposabljanja podjetij za pripravo vlog. Potrebo po tovrstnih usposabljanjih dokazuje tudi podatek, da polovica anketiranih podjetij že najema zunanje svetovalce za pomoč pri pripravi razpisne vloge.
- Sporno je, da pritožbe na dodelitev sredstev podjetjem obravnava razpisna komisija, saj tako isti organ, ki ocenjuje in izbira projekte, obravnava tudi pritožbe na postopek izbire.
- V fazi izvedbe projektov ne obstaja kakršnakoli organizirana oblika pomoči podjetjem pri sami izvedbi, ki bi spodbudila boljšo izvedbo in doseganje zastavljenih projektnih ciljev. Potrebo po tem nakazuje podatek, da približno polovica anketiranih podjetij za pomoč pri vodenju projekta in za izobraževanje v zvezi z izvajanjem projekta, najema zunanje svetovalce.
- Nihče ne opravlja sprotne analize in evalvacije rezultatov ukrepov in programa, ki bi omogočile stalno preverjanje in izboljševanje programa, tako na vsebinski kot na izvedbeni ravni.
- Na razpise se prijavljajo v veliki meri vedno znova ista podjetja. Postavlja se vprašanje, kako na razpise pritegniti ciljna podjetja, ki jih je potrebno najprej bolj jasno definirati. Sredstva za promocijo so zelo omejena, zato je vprašanje, s kakšno obliko promocije oziroma informiranja bi MG lahko uspešno privabilo ciljna podjetja.
- Ni ustreznega centralnega informacijskega sistema za zbiranje in analiziranje podatkov o izvajanju programa. Obstoječi sistem daje preveč poudarka vnašanju podatkov in premalo poudarka spremljanju rezultatov, kar bi morala biti glavna funkcija sistema. Kategorije vhodnih podatkov, ki se zbirajo od podjetij, niso natančno definirane, zato prihaja do različnih interpretacij v podjetjih in posledica tega je nezanesljivost zbranih podatkov. Ne obstaja baza podatkov, kjer bi lahko vodilni na enem mestu in v enotni obliki

spremljali rezultate projektov. Obstoječega informacijskega sistema v praksi nihče ne uporablja, dejstvo pa je, da bi izboljšan informacijski sistem brez dvoma omogočil večjo transparentnost in dostopnost do vseh podatkov, povezanih z izvajanjem in rezultati programa na enem mestu in v enotni obliki. Taka baza bi omogočila tudi kakovostno izvajanje evalvacij rezultatov programa.

3.4.2. Spremljanje in nadzor nad izvajanjem PUPPK

Na najnižji ravni projektov se nadzor izvaja prek že omenjenih poročil, ki jih podjetja pripravijo za vodje razpisov oziroma za skrbnike pogodb. Zahteve za izplačila podjetjem bi morala pregledati tudi finančna služba, vendar tega ne opravlja.

Na eni stopnji višje v času izvajanja razpisov sekretar in podsekretarji neformalno spremljajo izvajanje razpisov s strani vodij razpisov in razpisnih komisij, ki jim ob koncu razpisa oziroma projektov predstavijo tudi rezultate projektov na podlagi poročil, ki so jih dobili od podjetij.

Na ravni ministrstva ni posebnega organa, ki bi izvajal nadzor nad izvajanjem programa. Interna navodila sicer predpisujejo dolžnost prejemnikov sredstev, da na zahtevo ministrstva omogočijo kontrolo realizacije sofinanciranih projektov ter vpogled v projektno dokumentacijo v podjetju, toda tovrstnih kontrol na terenu nihče ni izvajal.

Po internih navodilih naj bi bila za notranje kontrole postopkov izvajanja razpisov, postopkov spremljanja pogodb in poročil odgovorna notranja revizija. Na ta način naj bi bile zagotovljene stalne izboljšave kakovosti izvajanja programa, zagotovljena pa bi bila tudi bolj gospodarna in namenska uporaba sredstev, vendar te funkcije notranja revizija ni izvajala.

3.4.2.1. Pomanjkljivosti sistema spremljanja in nadzora nad izvajanjem PUPPK

Ena od ključnih šibkih točk spremljanja, nadzora in merjenja uspešnosti programa PUPPK je ta, da MG ni, kot sem že omenil, pri oblikovanju programa jasno določilo merljivih kazalcev uspešnosti, na podlagi katerih bi lahko pregledno in učinkovito preverjalo, v kolikšni meri se izpolnjujejo zastavljeni cilji programa in ukrepov. Tudi za izvajanje evalvacij programa

je nujno, da so cilji programa že vnaprej natančno opredeljeni s kvantitativnimi in kvalitativnimi kazalci.

Na MG v času izvajanja programa ni obstajal celovit sistem spremljanja in nadziranja izvajanja programa. Pri nadzoru gre po eni strani za interne kontrole, s katerimi se preverja upoštevanje notranjih pravil in postopkov pri izvajanju programa na samem ministrstvu, po drugi strani pa gre za spremljanje izvedbe programa v podjetjih, ki se izvaja tako na terenu, kot prek centralnega zbiranja in analiziranja podatkov o rezultatih projektov.

3.4.3. Kako podjetja ocenjujejo vodenju postopkov s strani ministrstva

Zanimalo me je, ali bi bili določeni projekti, ki so bili sofinancirani z razvojnimi spodbudami, uresničeni tudi brez tega programa. Rezultati za vse sodelujoče so predstavljeni v tabeli 1.

Tabela 1: Primerjava ukrepov po vsebini, deležu odobrenih sredstev in deležu projektov, ki po oceni prejemnikov sredstev ne bi bili uresničeni brez razvojne spodbude

UKREP	PODROČJA VPLIVA	VSA NOVA DELOVNA MESTA*	GOTOVA NOVA DELOVNA MESTA**	% VSEH ODOBRENH SREDSTEV
Razvoj podjetniških inkubatorjev na univerzah	★ ●	4	3	1%
Sodelovanje v programih EU	★	11	8	1%
Tehnološki centri, tehnološki parki in inkubatorji	★ ●	162	135	6%
Spodbujanje internacionalizacije malih in srednjih podjetij	①	507	52	7%
Spodbujanje neposrednih tujih investicij	①	668	125	4%
Spodbujanje izhodnih investicij slovenskih podjetij	①	442	32	5%
Spodbujanje uvajanja celovitega sistema stalnih izboljšav	★	195	189	2%
Spodbujanje povezovanja podjetij in specializacij v proizvodnih centrih	★ ●	238	86	8%
Spodbujanje razvoja grozdov	★ ●	22 pisarna 246 podjetja	22 pisarna 246 podjetja	6%
Industrijske raziskave in predkonkurenčne razvojne dejavnosti v podjetjih	★	1.003	54	17%
Spodbujanje razvoja tehnoloških mrež	★ ●	0	0	1%
Investicije v nove tehnologije	★	134	102	6%
Spodbujanje novih domačih investicij in turistične infrastrukture	■	1.419	501	19%
Modernizacija in kadrovska prenova	★	53	20	8%
Spodbujanje tehnološke prenove podjetij	■	86	34	6%
Spodbujanje izdelčne in tržne preusmeritve podjetij	★	32	11	3%

LEGENDA:

Področja vpliva:

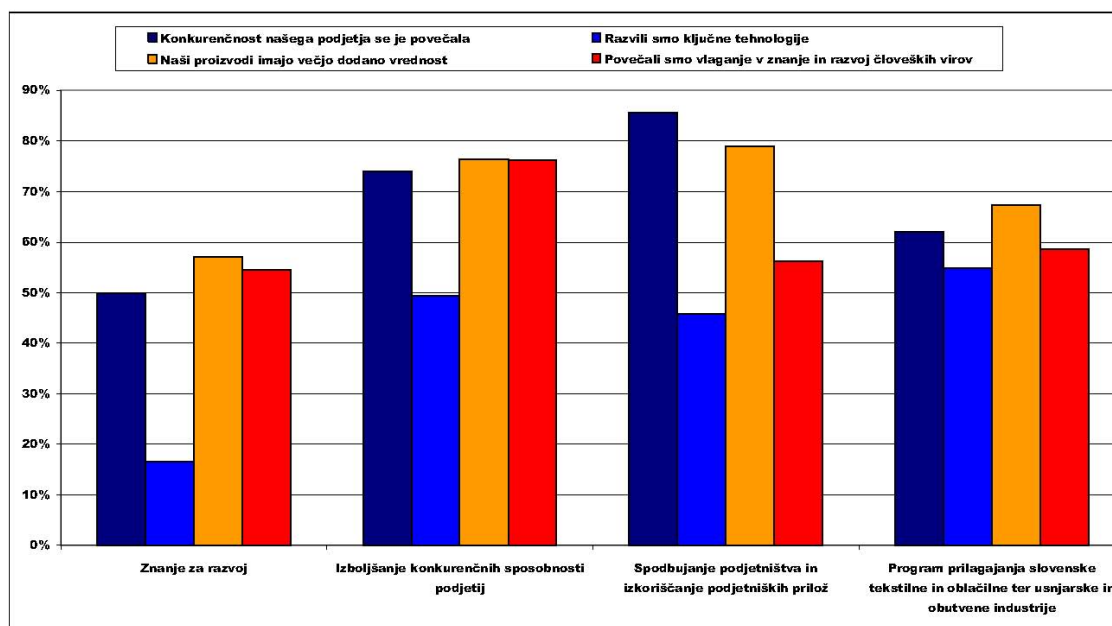
- ★ ● Spodbujanje inovacijskega okolja, ki poleg spodbujanja prenosa znanja spodbuja tudi vlaganja v infrastrukturo, ki spodbuja inovacije
- ★ Spodbujanje razvoja in prenosa novih znanj
- ① Spodbujanje odprtosti in internacionalizacije gospodarstva
- Spodbujanje vlaganj v opremljena sredstva

% vseh odobrenih sredstev:
Delež odobrenih sredstev posameznega ukrepa v vseh odobrenih sredstvih ePUPPK.

Vir: MG, 2004, *Evalvacija razpisov PRPSK v letih 2001-2003*

Zanimalo me je tudi, kakšni so učinki podprogramov ukrepov na podlagi kvalitativnih ocen prejemnikov sredstev (glej slika 5).

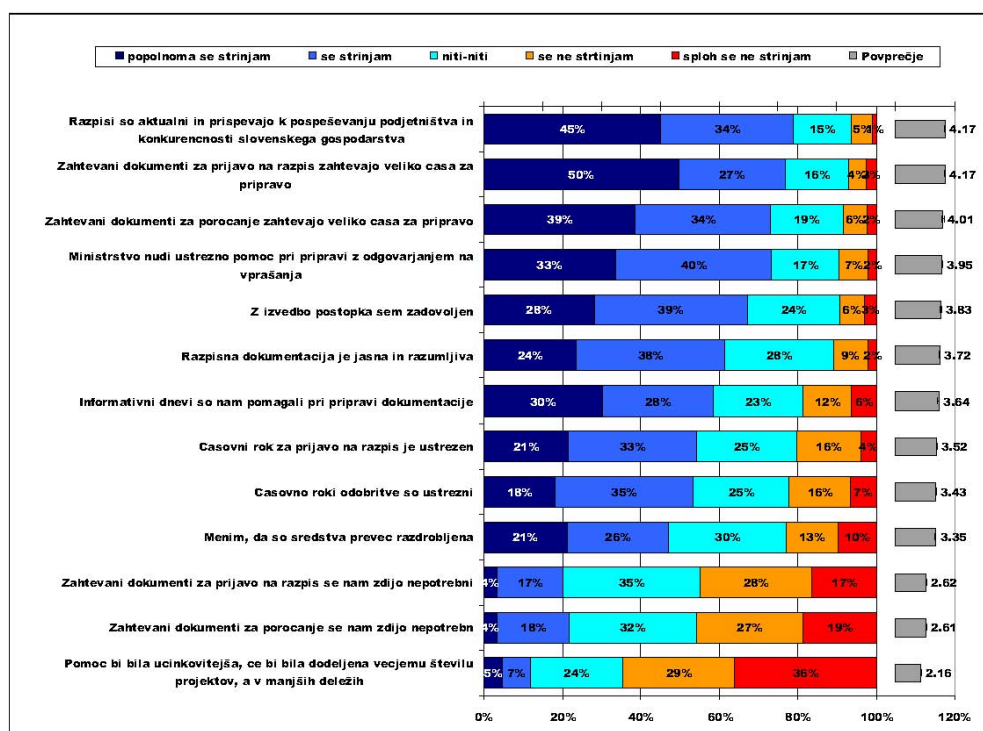
Slika 5: Pregled učinkov podprogramov ukrepov na podlagi kvalitativnih ocen prejemnikov sredstev



Vir: MG, 2004, Evalvacija razpisov PRPSK v letih 2001-2003

Zanimalo me je, kako so sodelujoči v razpisih zadovoljni z vodenjem razpisov s strani MG. Rezultati za vse sodelujoče so predstavljeni v sliki 6.

Slika 6: Zadovoljstvo z izvedbo postopka javnega razpisa



Vir: MG, 2004, Evalvacija razpisov PRPSK v letih 2001-2003

Zadovoljstvo vprašanih je po posameznih vidikih dokaj različno. Tri četrtine vprašanih se strinja, da so razpisi aktualni in da prispevajo h konkurenčnosti gospodarstva, vendar po drugi strani skoraj enak odstotek vprašanih meni, da priprava in poznejše poročanje o projektu zahtevata veliko časa. Večina vprašanih kljub časovni zahtevnosti meni, da so dokumenti za prijavo in razpis potrebni.

Skoraj polovica vprašanih se strinja, da so sredstva ministrstva preveč razdrobljena in da časovni roki odobritve niso ustrezni, še večji delež pa jih meni, da bi bila pomoč ob nadaljnjem drobljenju sredstev še bolj neučinkovita.

Na podlagi rezultatov zgoraj testiranega modela lahko sklepamo, da so sredstva, namenjena v okviru projektov, preveč razdrobljena in da bi večji delež sofinanciranja manjšemu številu podjetij prinesel večje učinke.

3.4.3.1. Ključne ugotovitve podjetij

- Sredstva so s strani MG preveč razdrobljena,
- Tako veliko število ukrepov in razpisov je težko učinkovito izvajati in spremljati,
- Informacijska podpora, ki je nihče ne uporablja, je neustrezna,
- Program se je vsebinsko večkrat spreminjal oziroma dopolnjeval, prav tako kot število razpisov, to pa povečuje nepreglednost,
- Cilji niso bilo jasno in kvantitativno določeni, zato je rezultate razpisov težko spremljati,
- Ni razvite funkcije spremljanja in nadzora nad izvajanjem programa.

3.5. Predlogi za izboljšave

V nadaljevanju bom navedel nekatere predloge za izboljšave PUPPK, predvsem v strukturi vodenja in postopkih izvajanja programa.

3.5.1. V strukturi vodenja

- Morda bi bilo bolje oblikovati eno delovno mesto za koordinatorja vseh vodij razpisov, ki ne bi imel le administrativne vloge, temveč tudi vlogo koordinacije in upravljanja vseh vodij razpisov, pri čemer bi bil lahko večji poudarek na tiskem delu, izmenjavi idej, izkušenj in najboljših praks med vodji razpisov, na iskanju vsebinskih sinergij med različnimi razpisi in vnašanjem stalnih izboljšav v izvajanje programa na vsebinski in operativni ravni.
- Veljalo bi razmisliti o prenosu odgovornosti za obravnavo pritožb podjetij na dodeljena sredstva s komisije na neodvisni organ (morda na pravno službo), ki ni hkrati odgovoren tudi za ocenjevanje in za izbiro sofinanciranih projektov.
- Potrebno bi bilo razviti neodvisen nadzorni organ, ki bi spremljal in nadziral izvajanje programa in bi skrbel za zbiranje vseh podatkov o izvajanju programa na enem mestu v enotni obliki. Ta organ bi občasno tudi na terenu, v podjetjih, ki prejemajo razvojne pomoči, preverjal skladnost izvajanja projektov s pogodbenimi obveznostmi. Po drugi strani bi organ izvajal interni nadzor nad izvajanjem postopkov na samem ministrstvu.

3.5.2. V postopkih izvajanja programa

- Oblikovati jasen program z manjšim številom ukrepov, ki se ne bo prepogosto spreminjal in natančno definirati ciljne skupine prejemnikov sredstev. Na ta način bo zagotovljena večja preglednost, učinkovitejša izvedba in spremljanje izvedbe programa ter boljši končni rezultati.
- Jasno določiti cilje celotnega programa in posameznih podprogramov ter oblikovati kvantitativne in kvalitativne kazalce, ki bodo omogočili sprotne spremljanje in merjenje uspešnosti rezultatov razpisov, ukrepov, podprogramov in programa.
- Smiselno bi bilo razmisliti o formalnem programu brezplačnih izobraževanj za podjetja in druge udeležence PUPPK, ki bi jim bila v pomoč pri pripravi razpisnih vlog in pri vodenju projekta. Za izobraževanja bi bilo potrebno zagotoviti sredstva, izvajali pa bi jih lahko v okviru institucij regionalnih razvojnih agencij, območnih

gospodarskih zbornic, Pospeševalnega centra za malo gospodarstvo, itd. Te institucije so namreč povezane z izvedbo programa PUPPK, vendar niso, tako kot MG, odgovorne za sam proces izbire podjetij, katerim so dane razvojne spodbude. Zato na ta način ne bi prihajalo do morebitnih konfliktov interesov.

- MG bi lahko omogočilo dodatno podporo podjetjem pri pripravi vlog, pri vodenju projekta in pri pripravi poročil z dostopnostjo uporabnega gradiva, povezanega s temi področji, na spletni strani ministrstva (npr. najboljše prakse, primeri uspešnih projektov, primeri dobro pripravljenih vlog in poročil, napotki za pripravo vloge in poročil, itd.). Na spletni strani MG bi bil lahko tudi forum za udeležence programa, ki bi dajali mnenja in predloge za izboljšave programa ter opozarjali na šibke točke programa.
- Bolj pogosto izvajanje sprotnih analiz in evalvacij rezultatov ukrepov in programa, ter na podlagi teh evalvacij sprotno vnašanje izboljšav v program.
- Razviti uporaben in enostaven centralni informacijski sistem za zbiranje in analiziranje podatkov s skupno podatkovno bazo, ki bo vsebovala tudi podatke o doseganju ciljev in o rezultatih projektov oziroma programa. Preden se vzpostavi sistem, je potrebno natančno definirati vse kategorije podatkov, ki jih je smiselno spremljati. Te definicije morajo biti jasne tudi podjetjem, zato da se izognemo različnim interpretacijam podjetij pri poročanju o rezultatih projektov in zato da se posledično poveča zanesljivost ter uporabnost podatkov za izdelavo prihodnjih analiz in evalvacij rezultatov programa. Razviti morajo biti tudi vsi mehanizmi, ki bodo zagotovili uporabo informacijskega sistema s strani uporabnikov na ministrstvu (usposabljanje uporabnikov, interna promocija sistema, nadzor in sankcije v primeru ne uporabe sistema).

4. Informacijska podpora izvajanju javnih razpisov

Elektronsko poslovanje korenito spreminja tradicionalne oblike poslovanja in uspešno uvajanje elektronskega poslovanja zahteva korenito prenovo poslovanja, ki združuje strateško načrtovanje poslovne informatike in prenovo poslovnih procesov.

Uporaba informacijske tehnologije in z njo povezano elektronsko izmenjevanje sporočil ter hranjenje pomembnih dokumentov v digitalni obliki je v vsakodnevnem gospodarskem in upravnem poslovanju vse pomembnejša, saj elektronsko poslovanje vedno bolj prodira tudi v okolje slovenske javne uprave. Informacijska podpora izvajanju javnih razpisov oziroma podeljevanju državnih pomoči in naročil je eden izmed odzivov na sodobne trende. Na tem področju je bilo v zadnjih nekaj letih razvitih kar nekaj rešitev. Med njimi tudi aplikacija E-razpisi, subvencije in naročila, ki je bila razvita za potrebe Ministrstva za informacijsko družbo. Na osnovi te aplikacije so kasneje pripravili Modul za javne razpise (v nadaljevanju MJR), ki je osnova za sistem ISARR, le-ta pa naj bi v prihodnosti bil centralni sistem elektronske podpore izvajanju javnih razpisov in naročil.

Uporaba informacijske rešitve v primerjavi s klasičnim papirnim vodenjem dokumentacije prinaša precejšnje koristi nosilcem razpisov, strokovni komisiji, vodstvu in strokovnim službam državnih institucij. Vsi podatki, ki so povezani z javnimi razpisi in naročanjem, so zbrani na enem mestu, kar prek različnih vpogledov v podatke omogoča lažje pregledovanje in nadziranje porabe sredstev, olajša pripravo mesečnih in zakonsko predpisanih poročil, adhoc poizvedb ter drugih analiz, ki jih pri svojem delu potrebujejo vodstvo in strokovne službe državnih institucij. Vodstvene ravni imajo pripravljene sumarne vpogleds v porabo sredstev, medtem ko se operativna raven po potrebi lahko spusti do nivoja posamezne pogodbe, prejemnika sredstev ali prejemnikovega poročila. Informacijska rešitev med drugim omogoča uporabo predlog in obrazcev, s pomočjo katerih lahko nosilec razpisa avtomatsko ustvari različne vrste izpisov v obliki zapisnikov, sklepov, pogodb, poročil ter s tem enostavno, hitro in natančno pripravi s pravilniki opredeljeno dokumentacijo.

4.1. Projekt razvoja informacijske podpore izvajanju javnih razpisov

V želji, da bi podeljevanje sredstev potekalo na urejen in na transparenten način, se je vodstvo MG odločilo, da vzporedno s postopki izvajanja javnih razpisov izpelje projekt informacijske podpore izvajanju javnih razpisov E-subvencije. Cilj projekta je bil popisati postopek izvajanja javnih razpisov oziroma oddaje razvojnih spodbud ali pomoči, razviti začasno informacijsko podporo tem postopkom in opredeliti možnosti nadaljnega razvoja ter izgradnje celovitega informacijskega sistema za spremljanje izvajanja javnih razpisov.

Informacijska podpora naj bi omogočala:

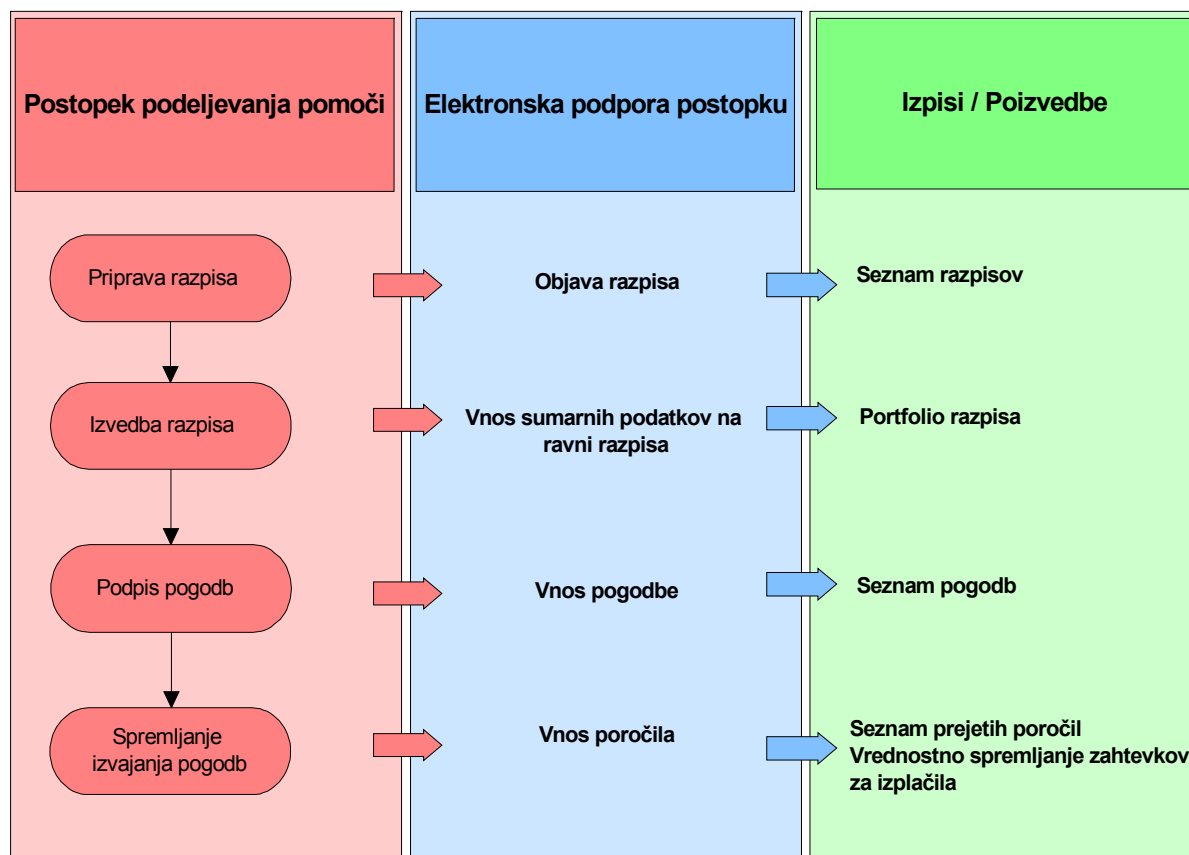
- vnos, urejanje in brisanje podatkov o razpisih, pogodbah, prejemnikih sredstev, porabljenih sredstvih, organizacijskih enotah, zaposlenih ter vnos podatkov o strategijah in ciljih ministrstva,
- grobo planiranje projekta javnega razpisa in obveščanje članov komisije o prihodnjih nalogah,
- enostavno iskanje podatkov, prek iskalnih mehanizmov v izstopnem oknu,
- pregled osnovnih, vsebinskih, terminskih, statističnih in finančnih podatkov razpisa,
- pregled osnovnih, finančnih in vsebinskih podatkov sklenjene pogodbe s prejemnikom sredstev,
- pregled osnovnih, vsebinskih in finančnih podatkov prejetih poročil o porabi sredstev,
- izpis ključnih podatkov posameznega razpisa in pogodbe,
- pregled nad porabo sredstev v okviru razpisov,
- pregled nad podpisanimi pogodbami in izbranimi prejemniki,
- posredno povezavo s SPIS-om,
- določanje uporabniških pravic in gesel za zaščito podatkov.

4.1.1. Potek projekta informacijske podpore izvajanju javnih razpisov

Vzporednost izvedbe projekta s postopki izvedbe javnih razpisov je projektu določala tesen časovni okvir. Vodstvo projekta se je zaradi tega odločilo za postopni razvoj rešitve in je omejilo funkcionalnosti, ki naj bi bile podprte v okviru pilotskega projekta. Namen začasne informacijske rešitve je bil omogočiti enotno zbiranje in celovito pregledovanje podatkov o prejemnikih sredstev ter porabljenih sredstvih po posameznih razpisih. Prototipna informacijska rešitev je bila razvita v smislu evidence, ki je omogočala vnos in pregled podatkov razpisa, podatkov o sklenjenih

pogodbah in izbranih prejemnikih sredstev ter vnos in pregled zahtevkov za izplačila (glej slika 7).

Slika 7: Model funkcionalnosti prototipne rešitve



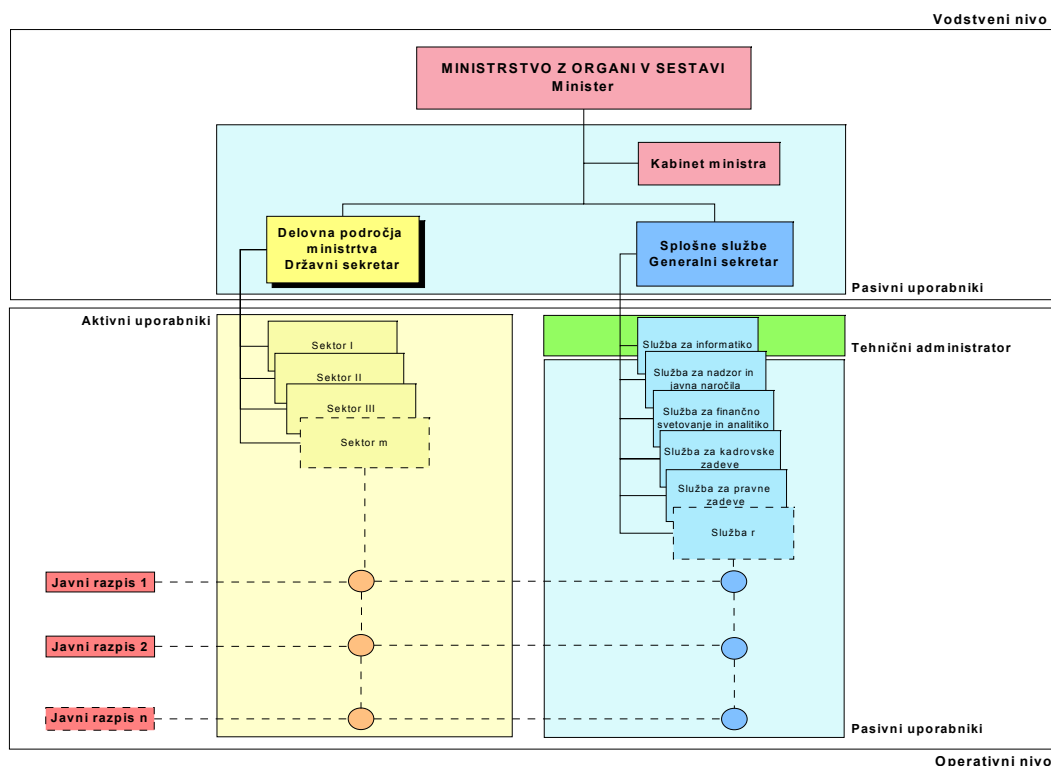
Vir: Lastno delo

Zavedanje omejitev začasne informacijske rešitve je spodbudilo nastanek dokumenta, v katerem so bili predstavljeni različni scenariji prihodnjega razvoja aplikacije. V okviru scenarijev so bili opredeljeni in finančno ovrednoteni trije, po obsegu različni, projekti. Vodstvo ministrstva se je odločilo za srednjo pot nadgradnje obstoječe rešitve, v smeri podpore celotnemu postopku podeljevanja pomoči in izgradnji evidence javnih razpisov in naročil. Z izvedbo projekta nadgradnje izdelana informacijska rešitev preraste okvire prototipa in se povzdigne na raven celovite informacijske podpore izvajanju javnih razpisov s področja oddaje razvojnih spodbud in državnih pomoči. Postopkovni, uporabniški in tehnični vidik nadgradnje informacijske rešitve je predstavljen v nadaljevanju.

4.1.2. Funkcionalne lastnosti in koristi uporabe informacijske podpore izvajanju javnih razpisov

Izvedba javnega razpisa je projekt, ki poteka pod okriljem ministrstva. V posamezni projekt oziroma javni razpis so vključeni zaposleni iz različnih organizacijskih enot. Tako kot vsi projekti, imajo tudi javni razpisi namenske in objektne cilje, organizacijsko strukturo, terminski in finančni plan itd. Od namenskih ciljev razpisa, ki izhajajo iz strategije ministrstva, je odvisno kaj bo predmet javnega razpisa. Predmet javnega razpisa se v primeru podeljevanja pomoči lahko nanaša na delovno področje ministrstva oziroma na posamezna podpodročja, ki so v pristojnosti sektorjev znotraj področij. Poenostavljen model organizacijske strukture prikazuje slika 8.

Slika 8: Model organizacijske strukture



Vir: MG, 2004, organizacijska struktura

Poleg organizacijske strukture ministrstva sta na sliki ponazorjeni dve vodstveni ravni in tri vrste uporabnikov. Prvo skupino uporabnikov predstavljajo aktivni uporabniki s pravico urejanja podatkov. V primeru postopka oddaje državnih pomoči ti prihajajo iz delovnih področij ministrstva, saj je izvedba teh postopkov v njihovi pristojnosti. Aktivni

uporabniki so običajno nosilci razpisov, člani strokovne komisije in nosilci pogodb na strani ministrstva. Drugo skupino uporabnikov predstavljajo pasivni uporabniki, ki pravice urejanja podatkov nimajo, imajo pa možnost vpogleda v podatke. V tej skupini so predstavniki vodstva in zaposleni v splošnih službah ministrstva, ki podatke o razpisih potrebujejo pri svojem delu, tretjo skupino uporabnikov pa predstavlja tehnični administrator, katerega naloga je urejanje šifrantov in dostopov do aplikacije ter reševanje morebitnih tehničnih težav in zapletov.

Prednosti, ki jih prinaša uporaba elektronske aplikacije v primerjavi s klasičnim papirnim vodenjem aplikacije so precejšnje. V nadaljevanju so te prednosti predstavljene iz vidika tistega, ki mu uporaba aplikacije prinaša določeno korist.

4.1.2.1. Koristi nosilca razpisa in strokovne komisije, kot aktivnih uporabnikov informacijske podpore javnim razpisom

Izdelana informacijska rešitev podpira celoten postopek podeljevanja pomoči in s tem uporabnika vodi skozi aktivnosti postopka, kot jih predpisuje Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: PPIPRS). V aplikacijo so vgrajene kontrolne točke, ki uporabniku onemogočajo izvedbo nadaljnjih korakov, v kolikor predhodno zahtevane aktivnosti niso izvedene. Tako denimo, v aplikacijo ni mogoče vnesti ocen vlog, če strokovna komisija predhodno ni preverila pravočasnosti, pravilnosti in popolnosti vlog.

Ker so vsi podatki, povezani z razpisom, zbrani na enem mestu, imata nosilec razpisa in strokovna komisija v vsakem trenutku vpogled v časovne roke izvedbe posamezne aktivnosti razpisa in v druge podatke, na primer, koliko vlog je prispelo na razpis, koliko je bilo pravočasnih, kdo so bili predlagatelji, katere projekte so prijaviili, katere vloge so popolne, pravilne in izpolnjujejo razpisne pogoje, kakšna je vrednost zaprošenih sredstev, kako so bile posamezne vloge ocenjene, kateri prijavitelji so v zvezi z oceno vloge poslali zahtevek za preveritev ustreznosti sklepa, komu je bil zahtevek odobren in ne nazadnje kdo so bili izbrani prejemniki sredstev. Zagotovljeno je tudi centralno spremljanje izvajanja pogodb, ki so bile sklenjene v okviru razpisa. Nosilec pogodbe na strani naročnika lahko prek vnaprej pripravljenih poizvedb preveri, koliko sredstev v okviru pogodbe je bilo že porabljenih, kdaj in v kakšni višini so prispeli zahtevki za izplačilo sredstev ter kdaj so bila sredstva prejemnikom izplačana.

Uporaba centralne podatkovne baze, poleg enostavne priprave različnih analiz in celovitega pregleda podatkov, omogoča tudi uporabo centralnih šifrantov, ki po eni strani zmanjšujejo obseg vnosa podatkov, po drugi strani pa zagotavljajo enoten in urejen zajem podatkov.

Ključna cilja razvoja informacijske podpore izvajanju javnih razpisov sta povečanje preglednost izvedbe postopkov in porabe sredstev ter olajšanje dela nosilcem razpisov. Drugi cilj je bil s stališča aktivnih uporabnikov dosežen predvsem z implementacijo funkcionalnosti, ki omogoča elektronsko pripravo različnih sklepov, zapisnikov, pogodb in poročil. Uporaba predlog dokumentov omogoča avtomatsko pripravo dokumentov, ki jih mora nosilec razpisa zgolj natisniti.

4.1.2.2. Korist vodstva ministrstva in strokovnih služb, kot pasivnih uporabnikov informacijske podpore javnim razpisom

Vodstvo ministrstva in splošne službe pri svojem delu pogosto potrebujejo podatke, povezane z javnimi razpisi. Vodstvo ministrstva zanima, koliko sredstev je bilo planiranih za izvedbo posameznih ukrepov, kakšno je bilo povpraševanje po sredstvih, koliko in komu so bila sredstva dodeljena ter kakšni so učinki izvedenih ukrepov. Splošne službe imajo ravno tako pogosto potrebo po spremljanju razpisov. Finančno službo zanima planirana in realizirana poraba sredstev po postavkah – kontih, kdo so prejemniki sredstev in koliko sredstev je posamezni prejemnik prejel s strani ministrstva. Razvita informacijska rešitev vsem povpraševalcem po informacijah omogoča takojšnje odgovore in v ta namen so pripravljene številne poizvedbe, ki so nastale na podlagi obstoječih potreb uporabnikov. Centralna zgradba informacijske rešitve pa omogoča tudi pripravo adhoc poizvedb, če se izkaže, da so potrebne, in enostavno pripravo zakonsko predpisanih poročil, ki jih zahtevajo različni nadzorni organi.

Vnaprej pripravljene poizvedbe so zasnovane tako, da omogočajo vrtanje v globino. Na najvišji ravni so zajeti podatki, ki se nanašajo na vse razpise. S pomočjo vgrajenih filtrov pa si uporabnik nabor podatkov lahko zoži in tako pregleduje samo razpise, izvedene v izbranem obdobju oziroma z izbranim statusom. V kolikor uporabnika zanima posamezen razpis, se prek povezave lahko pomakne na podatke razpisa in od tod na podatke posamezne vloge, pogodbe ali zahtevka za izplačilo (glej slika 9).

Slika 9: Prikaz uporabe aplikacije E – razpisi, subvencije in naročila

Err

Seznam porabljene

Pregled porabljenih vrednosti po razpisih in pogodbah

Pregled dinamike porabe sredstev po mesecih in razpisih

Pregled dinamike porabe sredstev po mesecih in pogodbah

Pregled zaprošenih vrednosti po razpisih

Pregled zaprošenih vrednosti po pogodbah

Pregled razpisov po organizacijskih enotah

Pregled razpisov po odgovornih osebah

Pregled dobitnikov sredstev

Seznam dobitnikov sredstev po letih

Pogodbe s sklenjenimi aneksi

Prekinjene pogodbe

Vrednost podeljenih sredstev po regijah

Izkoriščenost sredstev po proračunskih postavkah in kontih

Poraba sredstev po proračunskih postavkah in kontih

Pregled zaprošenih vrednosti po razpisih za leto 2002 [Vsi razpisi] Osveži

Oznaka razpisa	Ime razpisa	Vrednost razpisa	Vsota zaprošenih sredstev	Delež pokritja povpraševanja po sredstvih
TEST kontrol	Test kontrol	35.121.211,00 SIT	63.444.554,00 SIT	55,36 %
TEST-II.faza	TEST-II. faza	20.000.000,00 SIT	50.004.554,00 SIT	40,00 %
Test obvestil	Test obvestil	4.000.000,00 SIT	3.000.000,00 SIT	133,33 %
Test pritozb	Test pritozb	20.000.000,00 SIT	22.000.000,00 SIT	90,91 %
ESOLE2002-1	Javni razpis za izvajanje projekta e-žola	5.660.012,00 SIT	65.000.000,00 SIT	8,71 %
Test datumov	fdfafdsaf			
SS055/2002	Sofinanciranje stroškov organizacije strokovnih srečanj in sofinanciranje stroškov izdaje samostojnih gradiv s področja informacijske družbe ter povezanih področij 2002-1			
CD12002/1	Sofinanciranje projektov civilno družbenih iniciativ			
OK 2002-1	Sofinanciranje projektov razvoja, lokacije in razširjanja programske opreme temelječe na odprti kodi			

Podatki razpisa SS055/2002 Izpis v Word Spremeni podatke Brši

Podatki razpisa	Vsebinski podatki	Časovni potek	Popolnost vlog	Pogoji	Merila	Finančni podatki
Vloge (40)	Pogodbe (10)	Statistični pregled	Seznami	Izpisi		
Oznaka razpisa *	SS055/2002					
Polni naziv razpisa	Sofinanciranje stroškov organizacije strokovnih srečanj in sofinanciranje stroškov izdaje samostojnih gradiv s področja informacijske družbe ter povezanih področij 2002-1					
Številka razpisa	3350-10/2002					
Interni številka	3350-5					Povezava v SPIS
Š. sklepa o začetku subvencioniranja	564654					
Objava v Uradnem listu št.	37/2002					
Status razpisa *	odprt					
Odgovorna oseba *	Vilma Kraševac					
Člani komisije *	Blaž Dečko Janez Kranjski Mojca Pokraculja					

Mal vsem v komisiji

Vir: MG, 2004, Predstavitev aplikacije E – razpisi, subvencije in naročila

4.1.3. Postopkovni vidik informacijske podpore javnim razpisom

Postopek oddaje subvencij, posojil in drugih oblik državnih pomoči ureja PPIPRS. Potek postopka je precej podoben odprtemu postopku javnega naročanja, saj izbira predlagatelja tako kot izbira ponudnika, poteka prek javnega razpisa. Do večjih razlik v obeh postopkih prihaja pri ureditvi pravnega varstva predlagateljev oziroma ponudnikov. PPIPRS ne govori o reviziji postopka temveč o pritožbenem postopku. V nadaljevanju je podrobneje predstavljena Informacijska podpora postopku oddaje pomoči.

4.1.3.1. Postopek izvajanja javnih razpisov kot ga predpisuje PPIPRS

Postopek razpisa vodi strokovna komisija, ki jo s pisno odločbo imenuje predstojnik proračunskega uporabnika. Strokovna komisija je odgovorna za pripravo razpisne dokumentacije, ki mora biti pripravljena tako, da omogoča uspešen javni razpis. Javni razpis za dodelitev državne pomoči mora biti objavljen v Uradnem listu Republike Slovenije. Sledi sprejem in odpiranje vlog, ki ga vodi strokovna komisija. Strokovna komisija na odpiranju preveri pravočasnost, pravilnost ter popolnost vlog. Predlagatelje, katerih vloge niso popolne, strokovna komisija pozove, da naj svoje vloge dopolnijo, medtem ko nepravilno označene in prepozno prispele vloge zavrže oziroma jih vrne predlagateljem. V naslednjem

koraku strokovna komisija opravi strokovni pregled popolnih vlog, jih oceni na podlagi pogojev in meril, ki so bila navedena v razpisni dokumentaciji ter na podlagi ocen pripravi predlog prejemnikov državnih pomoči. Proračunski uporabnik je dolžan obvestiti predlagatelje vlog o svoji odločitvi v roku, določenem v razpisni dokumentaciji, hkrati s sklepom o izboru pa mora izbrane predlagatelje pozvati k podpisu pogodbe. Predlagatelj, ki meni, da izpolnjuje pogoje in merila in da mu razpisana sredstva neupravičeno niso bila dodeljena, se na sklep lahko pritoži, tako kot določa pritožbeni postopek.

4.1.3.2. Informacijska podpora izvajanju javnih razpisov

Aplikacija E-subvencije podpira postopek oddaje pomoči od priprave in objave razpisa, zbiranja in ocenjevanja vlog, do podpisa in spremljanja izvajanja pogodb z izbranimi prejemniki sredstev (glej slika 10).

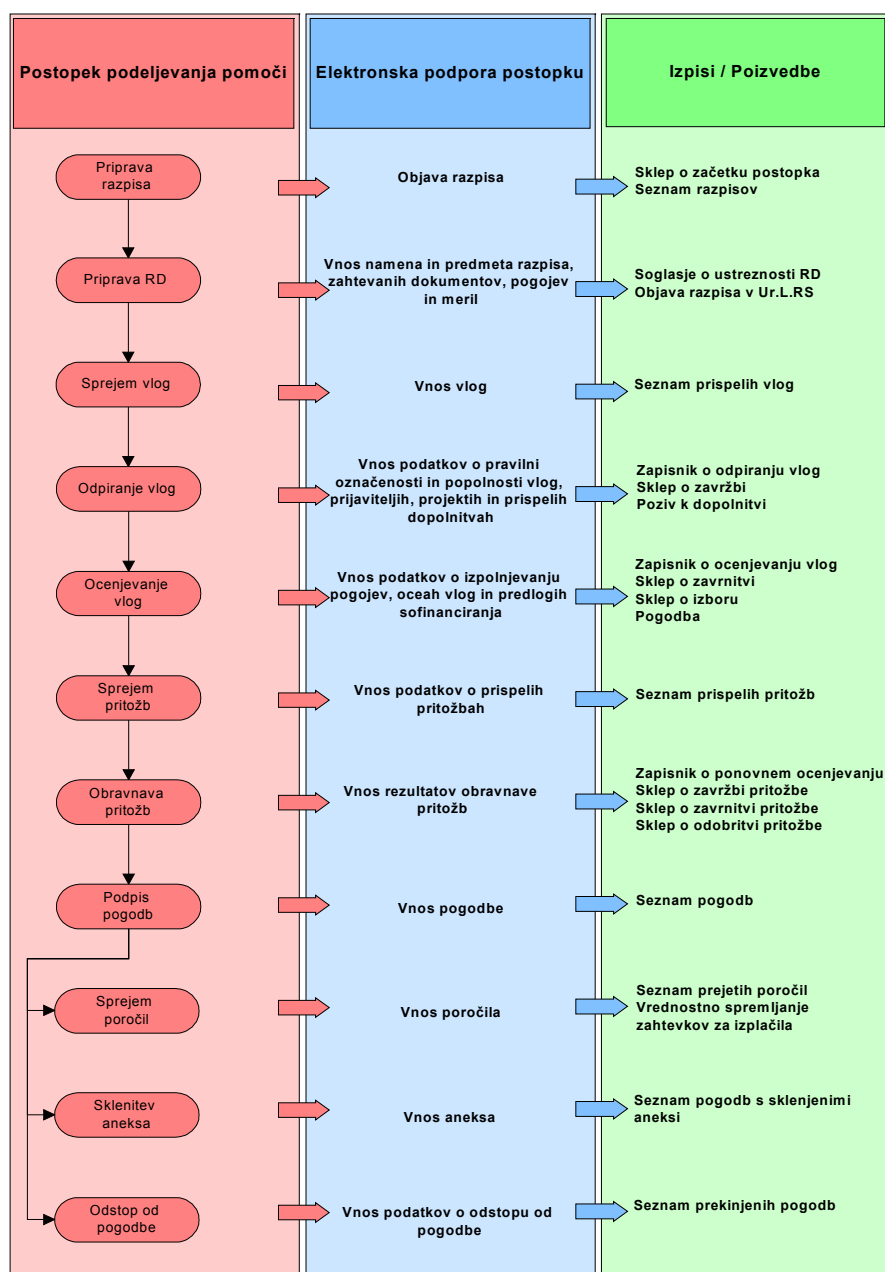
Uporabnik objavi razpis v aplikaciji že v času njegove priprave oziroma takoj, ko je pomoč odobrena, ko je določen nosilec razpisa in strokovna komisija ter ko sta opredeljena obseg in vir sredstev razpisa. Nosilec razpisa s pomočjo aplikacije pripravi terminski plan izvedbe razpisa, nakar sledi priprava razpisne dokumentacije. Razpisna dokumentacija je vir za vnos podatkov o namenu in vsebini razpisa, o zahtevanih dokumentih, ki jih morajo vlagatelji predložiti skupaj z vlogo, o pogojih, ki jih mora vloga izpolnjevati in o merilih izbora. Potem ko so vneseni podatki v aplikacijo, je hkrati pripravljeno tudi soglasje o ustreznosti razpisne dokumentacije ter besedilo objave v Uradnem listu Republike Slovenije.

V fazi sprejema vlog uporabnik v aplikacijo vnese vse vloge, ki so prispele na razpis in seznam vlog je nato podlaga za odpiranje vlog. Aplikacija je zasnovana tako, da podpira postopek odpiranja vlog in omogoča enostavno pripravo zapisnika odpiranja vlog, sklepov o zavržbi in pozivov k dopolnitvi. Med odpiranjem vlog uporabnik pri pregledu vsake prispele vloge zgolj opredeli, ali je vloga pravilno označena in ali kateri od zahtevanih dokumentov morebiti manjka. Pravočasnost vlog aplikacija preverja samodejno. Podobno poteka ocenjevanje vlog ter priprava poročila o ocenjevanju in priprava sklepov o izboru. Vse, kar mora v tem koraku uporabnik vnesti v aplikacijo, so pogoji, ki jih morebiti katera od vlog ne izpolnjuje, število doseženih točk pri posameznem merilu ter predlog višine pomoči za vloge, ki so presegle prag točk, opredeljen v razpisni dokumentaciji.

Naslednji korak je sprejem zahtevkov za preveritev utemeljenosti sklepa oziroma pritožb ter njihova obravnava. Aplikacija podpira tudi ta del postopka in omogoča ponovno oceno tistih vlog, za katere je prispela utemeljena zahteva po ponovni oceni.

Postopku oddaje pomoči sledi podpis in izvajanje pogodb. Aplikacija omogoča zbiranje vseh podatkov o sklenjenih pogodbah, o prejetih zahtevkih za izplačilo, o morebitni sklenitvi aneksov in podatke o odstopu od pogodbe.

Slika 10: Postopkovni vidik elektronske podpore javnim razpisom

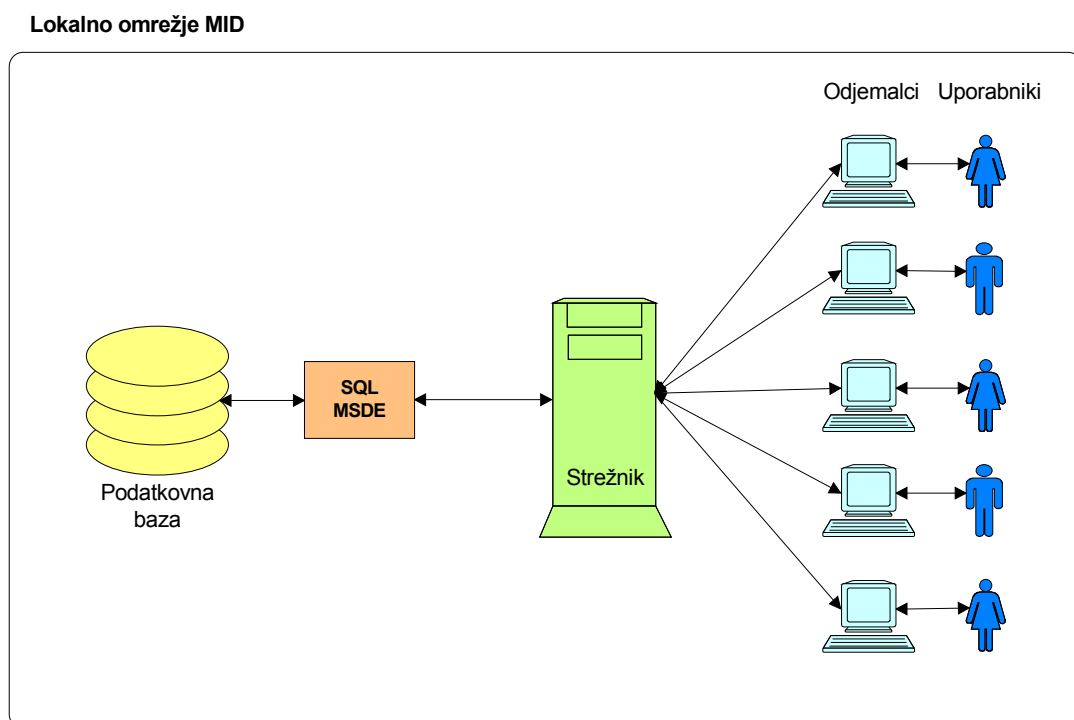


Vir: MG, 2004, *Postopkovni vidik elektronske podpore javnim razpisom*

4.1.3.3. Tehnični vidik informacijske podpore javnim razpisom

Aplikacija E-subvencije je spletna aplikacija, zgrajena s pomočjo Microsoftove tehnologije. Uporabniki do uporabniškega vmesnika dostopijo s pomočjo brskalnika Internet Explorer. Informacijska rešitev je lahko nameščena na strežniku Windows 2000 ali Windows NT 4.0 z dodanim Internet Information Services (IIS) 5.0. Hramba podatkov je implementirana v relacijskem podatkovnem strežniku SQL 2000 ali v brezplačni različici Microsoft Data Engine (MSDE), v kolikor je število hkratnih uporabnikov omejeno (glej slika 11).

Slika 11: Arhitektura informacijske podpore javnim razpisom



Vir: NT Konferenca 2003, Portorož, 5.- 8. maj 2003

5. Zaključek kot možnosti nadaljnega razvoja informacijske podpore izvajanju javnih razpisov in naročil

Kot sem omenil že v uvodu, sem se leta 1999, po končanem študiju, zaposlil v finančni službi tedanjega MGD. Moja glavna naloga je bila izdelava baze podatkov pogodb v Excelu in kasneje v Accessu, z namenom vzpostavitve finančnega nadzora nad sprejetimi obveznostmi ministrstva.

Bazo podatkov, ki je vsebovala tudi povezavo na skenirane dokumente in je omogočala takojšnji on-line vpogled v zahtevano dokumentacijo, sem pripravljaj približno leto dni. Nadaljevanje procesa izdelave in oblikovanja navedene baze je bilo do nadaljnjega ustavljeno, zaradi drugih nujnih obveznosti in nalog.

Po združitvi treh ministrstev v MG, sem bil prerazporejen v skupno področje PRPSK. Moje naloge so bile finančna kontrola in koordinacija priprave, objave ter spremljanja javnih razpisov PUPPK (v nadaljnjem besedilu: razpisi). Poleg koordinacije razpisov sem spremljal in analiziral rezultate posameznih razpisov in pripravljaj agregatno analizo PUPPK v posameznih letih oziroma obdobjih. Prvotno bazo podatkov prijavljenih in odobrenih projektov na razpisih sem oblikoval v Excelu. Že pri samem oblikovanju baze sem se srečal z nešteto problemov. Vodilni so odločili, da baza vsebuje le prejemnike sredstev in ne prijavitelje na razpise. Na svojo pripombo, da bomo s tem okrnili nadzor, nikoli nisem dobil odgovora. Baza se je zelo hitro širila in je sčasoma postajala neobvladljiva, saj je vsak vodja razpisa želel dodati v osnovno bazo nekaj svojega. Zaradi tega sem predlagal izdelavo informacijske podpore razpisom in sem se aktivno vključil v proces informatizacije razpisov. Pri oblikovanju informacijskega sistema in kasnejše izdelave aplikacije so se pojavljaj spet nešteti problemi vsebinske in systemske narave. Razmišljaj sem za korak naprej in sem, kot vodja skupine za nadzor in evalvacijo učinkov politike, predlagal vgraditev modula analiz in spremljanja učinkov politike, ne le rezultatov. Spremljanje sem poskušal razširiti na vsa področja ministrstva, kot so Področje za industrijske projekte, Področje za ekonomske odnose s tujino in Področje za notranji trg. Podpore za celotno spremljanje na ravni MG ni bilo, zato smo se omejili le na PRPSK. Takšna odločitev vodstva je privedla do tega, da je vsako področje imelo svoj sistem spremljanja. Ti posamezni sistemi niso bili medsebojno usklajeni in so se med seboj močno razlikovali, kar zelo zmanjšuje transparentnost nadzora nad namensko porabo proračunskih sredstev. Za učinkovito spremljanje in nadzor nad namensko porabo proračunskih sredstev je nujen centralni sistem spremljanja razpisov in naročil. Skupaj z izvajalci izdelave aplikacije smo se spet srečali z neštetimi problemi vsebinske in systemske narave, toda aplikacija je izdelana in omogoča uspešno spremljanje vseh področij ministrstva, kar prispeva k večji transparentnosti izbora in dodelitve sredstev posameznim projektom in omogoča učinkovitejši nadzor nad namensko porabo proračunskih sredstev. Aplikacija je izdelana do določene mere, tako da je uporabna, vendar nikoli ni bila uporabljena za tisti namen, za katerega je bila prvenstveno ustvarjena. Problem tiči

predvsem v organizaciji državne uprave, v razumevanju informatizacije in informacijske družbe ter projektnega načina dela.

V času nastajanja magistrskega dela je prišlo do velike organizacijske spremembe na MG. Ustanovljena je bila kontrolna enota za nadzor nad namensko porabo proračunskega denarja Proračuna Republike Slovenije in strukturnih skladov EU. Moja naloga je bila vodenje vzpostavitve, organiziranje, koordiniranje kontrolne enote za nadzor nad namensko porabo proračunskih sredstev Republike Slovenije ter priprava informacijske podpore. Sedanja informacijska podpora ni več omejena na posamezno področje ampak je razširjena na celotno ministrstvo. Prišlo je tudi do spremembe Vlade in do reorganizacije ministrstev tako, da bo MG pridobilo še dve novi področji. V tem času se je na Agenciji za regionalni razvoj Republike Slovenije oblikovala skupina za izdelavo aplikacije ISARR, ki naj bi bila centralna baza spremljanja izvajanja razpisov na ravni Republike Slovenije.

Razgovori z uporabniki, preučevanje Strategije elektronskega poslovanja v javni upravi Republike Slovenije 2001-2004 in ostalih prispevkov s področja informatizacije slovenske javne uprave so me pripeljali do sklepa, da bi bilo smiselno funkcionalnosti razvite aplikacije v prihodnje razširiti v smeri:

- celovite podpore javnim razpisom in državnim pomočem,
- podpore javnim naročilom in
- elektronskega poslovanja.

Temelj ureditve področja državnih pomoči v Sloveniji postavlja leta 2000 sprejeti Zakon o nadzoru državnih pomoči. Tega leta je bila imenovana Komisija za nadzor nad državnimi pomočmi, vzpostavljen Sektor za državne pomoči, ki deluje v okviru Ministrstva za finance ter postavljene sheme pomoči in pristojni organi za njihovo upravljanje. Urejenost in transparentnost področja in nadzor nad porabo sredstev so nadvse pomembni dejavniki, hkrati pa vse naštetu od Slovenije, kot države kandidatke, zahteva tudi EU. Priprava želene transparentnosti je prvi in temeljni korak za uveljavljanje pravil Evropskega sporazuma. K nadaljnjemu urejanju področja pomoči pa bi lahko prispevala informatizacija postopkov oziroma izgradnja centralnega informacijskega sistema, po drugi strani pa mora Slovenija pripraviti vse potrebno za črpanje sredstev iz strukturnih skladov, ki se bodo ravno tako podeljevala

prek javnih razpisov. Razvita informacijska rešitev, je torej širše uporabna. Z nadgradnjo in prilagoditvami aplikacije zahtevam nadzornih organov, nosilcev shem državnih pomoči ter zahtevam nosilcev strukturnih skladov bi obstoječa rešitev lahko prerasla v celovit informacijski sistem za področje pomoči.

Druga možna smer razvoja obstoječe informacijske rešitve so javna naročila. Informatizacija javnega naročanja je kot cilj izpostavljena tako v okviru projekta centralizacije nabav, kot v predlogu sprememb Zakona o javnih naročilih. Aplikacijo je možno nadgraditi z evidenco javnih naročil, kjer bodo zavedeni vsi razpisi, izpeljani za potrebe naročanja, podatki o prispelih ponudbah, ponudnikih ter sklenjenih pogodbah z zunanjimi dobavitelji ter podatki o izstavljenih poročilih o opravljenih dobavah. V prihodnje pa bi bilo možno vsakega izmed postopkov javnega naročanja (javna naročila male vrednosti, odprti postopek, postopek s pogajanjem, omejen postopek in natečaj) informacijsko podpreti na način, kot je trenutno podprt postopek oddaje državnih pomoči, vključno s pripravo dokumentov, ki spremljajo posamezne postopke javnega naročanja.

Tretjo smer razvoja predstavlja nadgradnja v smeri elektronskega poslovanja, kar pomeni izgradnjo modulov za elektronsko objavljane razpisov v Uradnem listu Republike Slovenije, elektronsko oddajo ponudb oziroma vlog, elektronsko oddajo in sprejem poročil, elektronsko potrjevanje in podpisovanje dokumentov, ki spremljajo postopke oddaje naročil in pomoči, elektronsko obveščanje vlagateljev oziroma ponudnikov o sprejetih odločitvah, elektronsko poročanje Uradu za javna naročila in Komisiji za državne pomoči ter povezavo z ostalimi aplikacijami v javni upravi (portalom e-uprava, spletnimi stranmi posameznih organov, SPIS, MFERAC, ISARR, aplikacijami za projektno delo itd.).

Vsebina in nadaljnja nadgradnja projekta informacijske podpore izvajanju javnih razpisov bo omogočala:

- poleg spremljanja razpisov s področja državnih pomoči tudi spremljanje razpisov, ki izhajajo iz postopkov javnega naročanja,
- na enem mestu zbrane vse podatke o porabi sredstev iz naslova podeljevanja pomoči in javnih naročil, kar bo omogočalo pripravo različnih analiz ter večjo transparentnost in lažji nadzor porabe,
- na enem mestu bo možno poleg podatkov o prejemnikih sredstev zbirati pregledovati tudi podatke o tistih, ki so se na razpise prijavili.

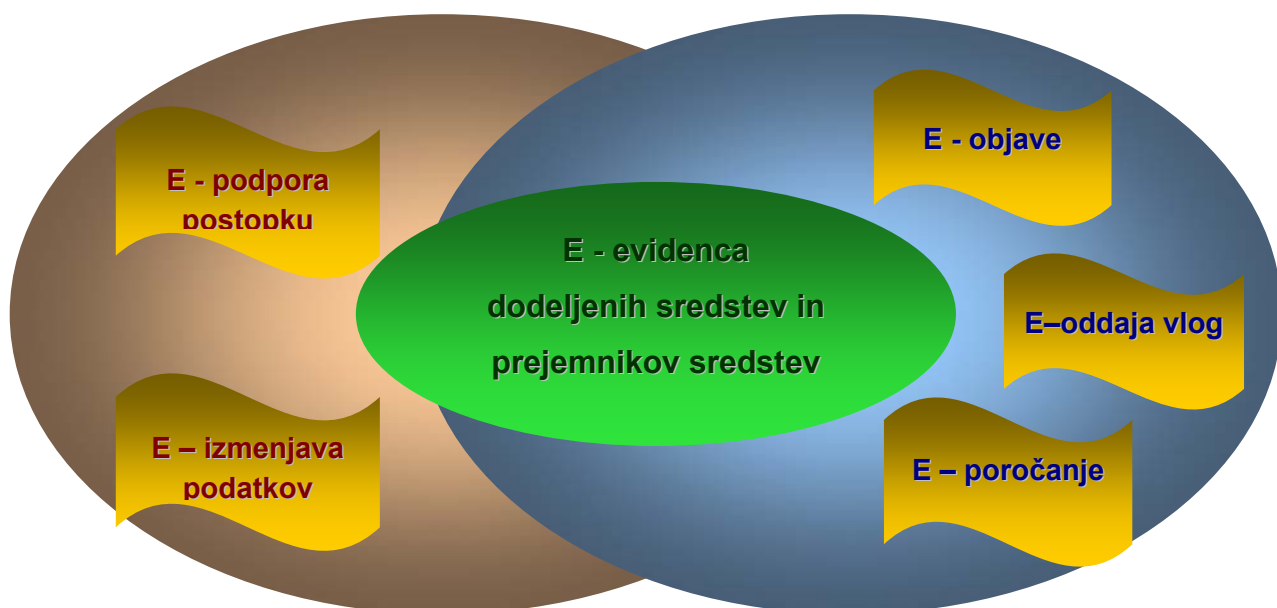
Na podlagi zbranih podatkov bo mogoče pripraviti različne analize, komu, kdaj in kolikokrat so bila sredstva dodeljena, kateri predlagatelj je največkrat izpadel iz razpisa itd,

- zagotovitev standardnega obrazca pogodb in lažjo pripravo pogodb s podatki iz baze prijaviteljev oziroma prejemnikov,
- zagotovitev povezave s spletnimi stranmi ministrstva, prek katere bo mogoče avtomatsko objavljane razpise, brez nepotrebnega ročnega vnašanja podatkov o razpisih,
- poročila in analize, ki se bodo oblikovale avtomatsko.

Predlogi kako priti do popolnosti (glej slika 12):

- zagotovitev centralne infrastrukture,
- razširitev uporabe na ostale organe državne uprave,
- vzpostavitev povezav z MFERAC in ISARR,
- izgradnja enotnega portala za objavo razpisov,
- izgradnja modula za komuniciranje z izbranimi prejemniki sredstev,
- izgradnja modula za oddajo vlog.

Slika 12: Kako do popolnosti od e-evidence do e-storitve



Vir: Lastno delo

6. Sklep

Primarni cilj, ki ga zasledujeta tako naš sistem, kot tudi sistem Evropske unije, je ustvariti konkurenčne pogoje v katerih bodo imeli vsi prijavitelji projektov enake možnosti za pridobitev sredstev. Javni sektor mora izvajati takšno politiko, ki omogoča čim večji gospodarski razvoj.

Veliko število razpisov in želja po večji preglednosti odobrenih in porabljenih proračunskih sredstev narekuje, da se proces izvajanja razpisov oziroma proces dodeljevanja razvojnih spodbud in nadzora nad porabo proračunskih sredstev spremeni tako, da vsaki proračunski uporabnik mora zagotavljati pravilno in smotrno poslovanje. To pomeni redno spremljanje svojega poslovanja, analize odmikov od zastavljenih ciljev, ter učinkovito odzivanje na spremembe. Z učinkovitim nadziranjem obvladovanja tveganja in delovanja sistemov notranjih kontrol zagotavljamo uresničevanje sprejetih ciljev politike.

Prenova procesa v državni upravi je omejena z zakonskimi in podzakonskimi predpisi razporejanja finančnih sredstev in izvajanja proračuna, ter z internimi predpisi. Razvoj informacijskih sistemov omejujejo še številne sprejete strategije kot so: enotna metodologija razvoja informacijskih sistemov, strategija razvoja elektronskega poslovanja v javni upravi Republike Slovenije in načrt razvoja informacijskega sistema MG. Korenita prenova poslovnih procesov, katerih izvajanje je določeno z zakoni in podzakonskimi predpisi, je mogoča le ob hkratnem spreminjanju pravnih podlag in njihovem prilagajanju možnostim, ki jih ponuja informacijska tehnologija.

Potrebno je opredeliti vlogo države v procesu prehoda v informacijsko družbo, ker informacijska tehnologija odpira številne možnosti za prenovu in optimizacijo procesov.

V času priprave na pisanje magistrske naloge in izdelave dispozicije je ideja postajala realnost. Na MG je izdelana baza podatkov prejemnikov sredstev na razpisih od leta 2001 do danes, oblikovana je kontrolna enota za nadzor nad namensko porabo proračunskih sredstev, izdelan je sistem za spremljanje izvajanja razpisov MJR, na ARR vzpostavljajo centralni sistem ISARR na nivoju države, ki je trenutno še v poskusni fazi.

Vse navedeno v magistrskem delu je prikaz hitrih sprememb na področju informatizacije državne uprave.

Informacijska podpora izvajanju javnih razpisov poenostavi, pohiti in zmanjša obseg administrativnega dela, odpravi podvajanje podatkovnih baz, večkratne vnose istih podatkov, nepovezanost sistemov, ter nepreglednost izbire projektov, ki so sofinancirani iz državnega proračuna. Udeleženci se lahko bolj posvetijo sami vsebini, to pa ima za posledico večjo uspešnost in učinkovitost projektov. Omogočen je centralni pregled nad razpisi, pregled nad vsemi sklenjenimi posli, vrednostmi, ter spremljanje in nadzor nad izvajanjem projektov.

S uvedbo informacijske podpore izvajanju razpisov povečujemo preglednost in transparentnost razporejanja sredstev med izvajalce projektov. Istočasno s prenovo procesa dodeljevanja proračunskih sredstev uvajamo učinkovit nadzor nad namensko porabo proračunskih sredstev in s tem povečujemo učinkovitost prejemnikov javnih sredstev ter povečujemo konkurenčno prednost Republike Slovenije na evropskem trgu.

Z uspešnim in učinkovitim izvajanjem nadzora ter vrednotenjem prijavljenih projektov na razpisih ustvarjamo pogoje, da bodo sredstva dodeljena upravičenim prejemnikom, ki bodo z dodeljenimi sredstvi ustvarili še večjo dodano vrednost, na drugi strani pa zmanjšati dodeljena sredstva neučinkovitim podjetjem in na ta način prihranjena sredstva uporabiti za povečanje skupne blaginje vseh prebivalcev Slovenije.

Pomembno je tudi, da zgradimo pravilne delovne odnose in primerno vzdušje. Vsak zaposleni mora poznati, kaj je v organizaciji sprejemljivo vedenje in kaj ni dovoljeno. Dobra klima vedno pospešuje razvoj. K večji uspešnosti nadzora lahko pripomorejo tudi dobri odnosi, ki temeljijo na partnerstvu in medsebojnem zaupanju.

Iz navedenega je razvidno, da posegamo na različna delovna področja javne uprave, v različne razvojne projekte in v obstoječe informacijske rešitve. Pri nadaljnji informatizaciji javne uprave tega vsekakor ne kaže spregledati.

7. Literatura

1. Damij T.: Načrtovanje informacijskih sistemov. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 1994. 43 str.
2. Dejak B., Horvat A.: Državni razvojni program za obdobje 2001-2006. Osnutek. Ljubljana: Agencija Republike Slovenije za regionalni razvoj, 2001. 203 str.
3. Dejak B., Horvat A.: Državni razvojni program Republike Slovenije za obdobje 2001-2006. Povzetek predloga. Ljubljana: Ministrstvo za gospodarstvo, 2002. 63 str.
4. Gradišar M., Resinovič G.: Informatika. Ponatis. Kranj: Moderna organizacija, 1996. 427 str.
5. Groznik A., Kovačič A.: Slovenska pot v informacijsko družbo. Uporabna Informatika, Ljubljana, 7(1999), 7, str. 5-8.
6. Groznik A.: Strateško načrtovanje razvoja informatike. Doktorska disertacija. Ljubljana: Ekonomska Fakulteta, 2001. 175 str.
7. Hauc A., Kovač J., Semolič B.: Projektno organiziran strateški management. Maribor: Ekonomsko – poslovna fakulteta, 1993. 239 str.
8. Hauc A.: Projekti zagona strategij in nova ekonomija. Projektni management – ustvarjalna pot do odličnosti: zbirka predavanj/Projektni forum ZPM2001, Maribor. Ljubljana: Slovensko združenje za projektni management, 2001, str. 11-26.
9. Haywood Trevor: Info-bogataši – info-reveži. Maribor: Institut informacijskih znanosti, 1997. 300 str.
10. Jerman-Blažič B. et al.: Elektronsko poslovanje na internetu. Ljubljana: Gospodarski vestnik, 2001. 206 str.
11. Kavčič B. et al.: Sodobna razlaga organizacije. Kranj: Moderna organizacija, 1999. 379 str.
12. Kavčič B., Smodej V.: Javni Sektor. Novo mesto: Visoka šola za upravljanje in poslovanje, 2003. 319 str.

13. Kolšek V.: Priprava projektov informatizacije javnih naročil. Magistrsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2003. 113 str.
14. Kovač B.: Nekateri vidiki politično ekonomske analize sodobne vloge države in trga v Sloveniji. Ljubljana: Teorija in praksa, 37 (2000), 3, str. 509-525.
15. Kovač J. et al.: Sodobne oblike in pristopi pri organiziranju podjetij in drugih organizacij. Kranj: Moderna organizacija, 1999. 475 str.
16. Kovač J.: Uresničevanje strategije podjetja po projektnem načinu. Izbrana poglavja iz projektnega managementa. Ljubljana: Slovensko združenje za projektni management, 2002, str. 65-82.
17. Kovačič A.: Informatizacija poslovanja. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 1998. 214 str.
18. Lipičnik B.: Organizacija podjetja. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 1997. 234 str.
19. Lipičnik B., Mežnar D.: Ravnanje z ljudmi pri delu. Ljubljana: Gospodarski vestnik, 1998. 422 str.
20. Micklethwait J., Wooldridge A.: Guruji managementa: modreci ali šarlatani? Radovljica: Didakta, 2000. 379 str.
21. Mihelčič M.: Temelji organizacijske teorije. Kranj: Moderna organizacija, 1993. 382 str.
22. Možina S. et al.: Management. Radovljica: Didakta, 1994. 1072 str.
23. Možina S. et al.: Management kadrovskih virov. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, 1998. 525 str.
24. Mužina A., Vesel T.: Javna naročila, pogoji in merila. Ljubljana: Nebra, 2002. 287 str.
25. Pahor D. et al.: Leksikon računalništva in informatike. Ljubljana: Pasadena, 2002. 786 str.
26. Potočnik V.: Komercialno poslovanje z osnovami trženja. 2. dopolnjena izdaja. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 1996. 361 str.

27. Prašnikar J., Debeljak Ž.: Ekonomski modeli za poslovno odločanje. Ljubljana: Gospodarski vestnik, 1988. 435 str.
28. Pučko D.: Strateško upravljanje. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 1996. 394 str.
29. Radovan D.: Razvojna vloga države v povezavi z javnofinančnimi odhodki. Magistrsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2003. 106 str.
30. Rajter M.: Kako spremeniti zakonodajo. Ljubljana: Glas gospodarstva. Gospodarska zbornica Slovenije, november-december 2001. 24str.
31. Ranc I., Kolšek V.: Izkušnje uvajanja projektnega načina dela v konkretno državno institucijo. Projektni forum ZPM 2003, Maribor. Ljubljana: Slovensko združenje za projektni management, 2003, str. 222-231.
32. Roe M.J.: Strong Managers, Weak Owners. New Jersey: Princeton University Press, Princeton, 1994. 324 str.
33. Rozman R., Kovač J., Koletnik F.: Management. Ljubljana: Gospodarski vestnik, 1993. 312str.
34. Rozman R.: Analiza in oblikovanje organizacije. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2001. 154 str.
35. Rus V.: Socialna država in družba blaginje. Ljubljana: Domus, 1990. 434 str.
36. Rus V.: Podjetizacija in socializacija države. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, Knjižna zbirka Teorija in praksa, 2001. 142 str.
37. Senjur M.: Razvojna ekonomika: teorije in politike gospodarske rasti in razvoja. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2002. 732 str.
38. Silič M. et al.: E-poslovanje v javni upravi Republike Slovenije za obdobje od leta 2001 do leta 2004. Ljubljana: Center Vlade Republike Slovenije za informatiko, 2001. 160 str.
39. Silič M. et al.: Metodologija vodenja projektov v državni upravi, projekti informacijske tehnologije. Ljubljana: Center Vlade Republike Slovenije za informatiko, 2001. 229 str.

40. Sterle V.: Uvajanje elektronskega poslovanja v nabavni proces Ministrstva za obrambo Republike Slovenije. Magistrsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2002. 102 str.
41. Strahonja V., Varga M., Pavlič M.: Projektiranje informacijskih sustava. Zagreb: Zavod za informatičku djelatnost Hrvatske i INA-INFO, 1992. 351 str.
42. Tavčar M.I.: Razsežnosti managementa. Ljubljana: Tangram, 1996. 611 str.
43. Tavčar M.I.: Trženje med organizacijami. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 1997. 156 str.
44. Turk I., Kavčič S., Kokotec-Novak M.: Upravljalno računovodstvo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 1994. 303 str.
45. Turner J.R.: The Handbook of Project - Based Management. Cambridge: McGraw - Hill/ Henley Management Series, 1993. 540 str.
46. Verbič D.: Temelji upravljalnega informacijskega sistema. Novo Mesto: Visokošolsko središče, Visoka šola za upravljanje in poslovanje, 2001, str. 9-12.
47. Žurga G.: Kakovost državne uprave. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, 2001. 130 str.

8. Vir

1. Akcijski načrt e-uprave do 2004. Ljubljana: CVI, 2002. 31 str.
2. Andrić V.: Analiza javnih razpisov na podlagi programa za pospeševanje razvoja podjetniškega sektorja in konkurenčnosti za leto 2002, [URL: http://www.mg-rs.si/rezultati_razpisov/analiza_2002.doc], januar 2003.
3. Andrić V.: Analiza javnih razpisov na podlagi programa za pospeševanje razvoja podjetniškega sektorja in konkurenčnosti za leto 2003, [URL: http://www.mg-rs.si/rezultati_razpisov/analiza_javnih_razpisov_PUPPK-mg_2003_nov.doc], oktober 2003.
4. Andrić V.: Analiza javnih razpisov področja za razvoj podjetniškega sektorja in konkurenčnosti MG za obdobje 2001 do 2003, [URL:

http://www.mg-rs.si/rezultati_razpisov/analiza_razpisov_PUPPK_od_2001_2003.doc], oktober 2003

5. E-poslovanje v javni upravi Republike Slovenije za obdobje od leta 2001 do leta 2004. Ljubljana: CVI, 2001. 170 str.
6. Europe and the Global Information Society - Recommendations to the European Council. Bangeman Report [URL: <http://europa.eu.int/ISPO/infosoc/backg/bangeman.html>], 12.11.2004.
7. Evalvacija razpisov PRPSK v letih 2001-2003. Ljubljana: MG, 2004. 135 str.
8. Državni razvojni program za obdobje 2001-2006 [URL: <http://www.gov.si/arr/9razno/1dr3.html>], 15.01.2005.
9. Interna gradiva MG.
10. Metodologija vodenja projektov v državni upravi – projekti informacijske tehnologije. Ljubljana: Vlada Republike Slovenije, 2001. 229 str.
11. Metodologija vodenja projektov v državni upravi. Ljubljana: Vlada Republike Slovenije, 1997. 275 str.
12. Objava razpisov za pospeševanje podjetništva in konkurenčnosti kot del programa ukrepov za pospeševanje podjetništva in konkurenčnosti za obdobje 2002 – 2006, [URL: <http://www.mg-rs.si/razpisi/index.php>], 15.01.2005.
13. Od izzivov k priložnostim – Politika podjetništva in konkurenčnosti Slovenije. [URL: http://www.mg-rs.si/datoteke/publikacije/predstavitev_pk_slo.pdf], 15.01.2005.
14. Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije (Uradni list Republike Slovenije, št. 108/2004).
15. Pravilnik za izvajanje javnih razpisov za dodeljevanje razvojnih spodbud v MG (Intranet MG, 2004).
16. Program za učinkovit vstop Slovenije v EU [URL: <http://www.mg-rs.si/datoteke/ministrstvo/Program%20EU%20UPV.doc>], 15.01.2005.

17. Program ukrepov za spodbujanje podjetništva in konkurenčnosti za obdobje 2002-2006, [URL: http://www.mg-rs.si/datoteke/razvoj_podjetniskega_sektorja/ukrepi_pk_slo.pdf], 15.01.2005.
18. Proračun Republike Slovenije za leto 2004 /DP2004/ (Uradni list RS, št. 118/2002, 130/2003).
19. Proračun Republike Slovenije za leto 2005 /DP2005/ (Uradni list RS, št. 130/2003).
20. Razpisna dokumentacija za Javni razpis za Evalvacijo razpisov področja za spodbujanje podjetništva in konkurenčnosti v letih 2001 – 2003, [URL: <http://www.mg-rs.si/razpisi/index.php>], datum 2004 objave.
21. Uredba o enotni metodologiji za izdelavo programov za javna naročila investicijskega značaja (Uradni list RS, št. 82/1998, 86/1998, 43/1999, 79/1999, 39/2000 (102/2000 - popr.)).
22. Uredba o postopkih zagotavljanja enotnih tehnoloških zahtev na področju skupnih informacijskih rešitev v organih državne uprave (Uradni list RS, št. 63/2002).
23. Virant G.: Predstavitev ob kandidaturi za ministra za javno upravo, Ljubljana, 2004.
24. Zakon o državni upravi /ZDU-1/ (Uradni list RS, št. 52/2002, 56/2003, 61/2004, 123/2004).
25. Zakon o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu /ZEPEP/ (Uradni list RS, št. 57/2000, 30/2001, 25/2004, 73/2004-ZN-C).
26. Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leto 2004 in 2005 (Uradni list RS, št. 130/03).
27. Zakon o javnih financah /ZJF/ (Uradni list RS, št. 79/1999, 124/2000, 79/2001, 30/2002, 56/2002).
28. Zakon o javnih naročilih /ZJN-1/ (Uradni list RS, št. 39/2000 (102/2000 - popr.), 2/2004, 2/2004).
29. Zakon o lokalni samoupravi /ZLS/ (Uradni list RS, št. 72/1993, 6/1994).

30. Zakon o pravdnem postopku /ZPP/ (Uradni list RS, št. 26/1999, 83/2002).
31. Zakon o preprečevanju korupcije /ZPKor/ (Uradni list RS, št. 2/2004).
32. Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja /ZRPJN/ (Uradni list RS, št. 78/1999 (90/1999 - popr.).
33. Zakon o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 80/1999).
34. Zakon o Vladi Republike Slovenije /ZVRS/ (Uradni list RS, št. 4/1993, 71/1994, 23/1996, 47/1997, 23/1999, 119/2000, 30/2001, 52/2002, 123/2004).
35. Zbornik posvetovanja DSI 2002, Slovensko društvo Informatika, Ljubljana, 2002.
36. Zbornik referatov VI seminar o javnih financah in državnem revidiranju – k večji preglednosti javnih financ, Portorož, 2004.

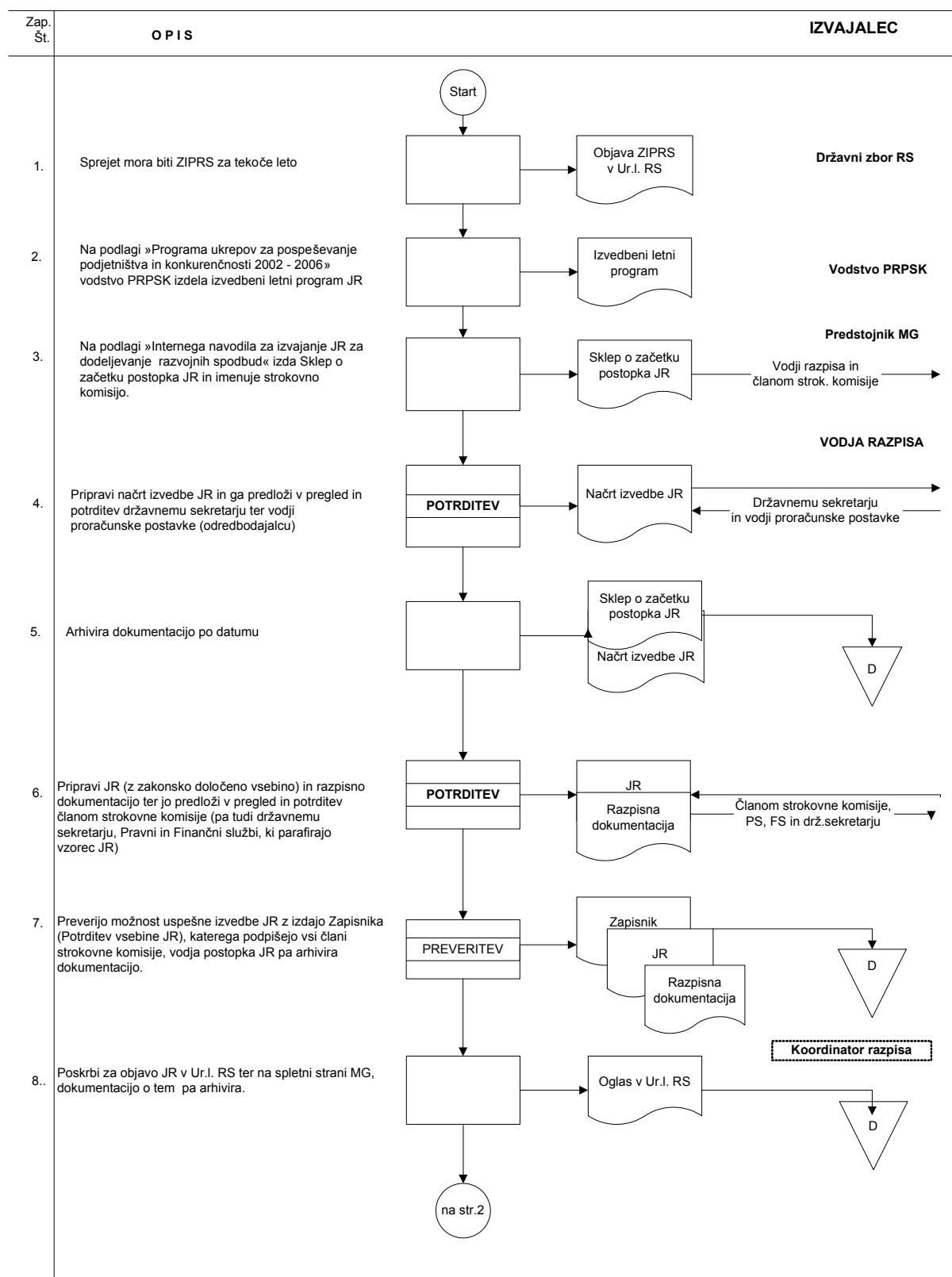
Priloga 1: Seznam uporabljenih kratic

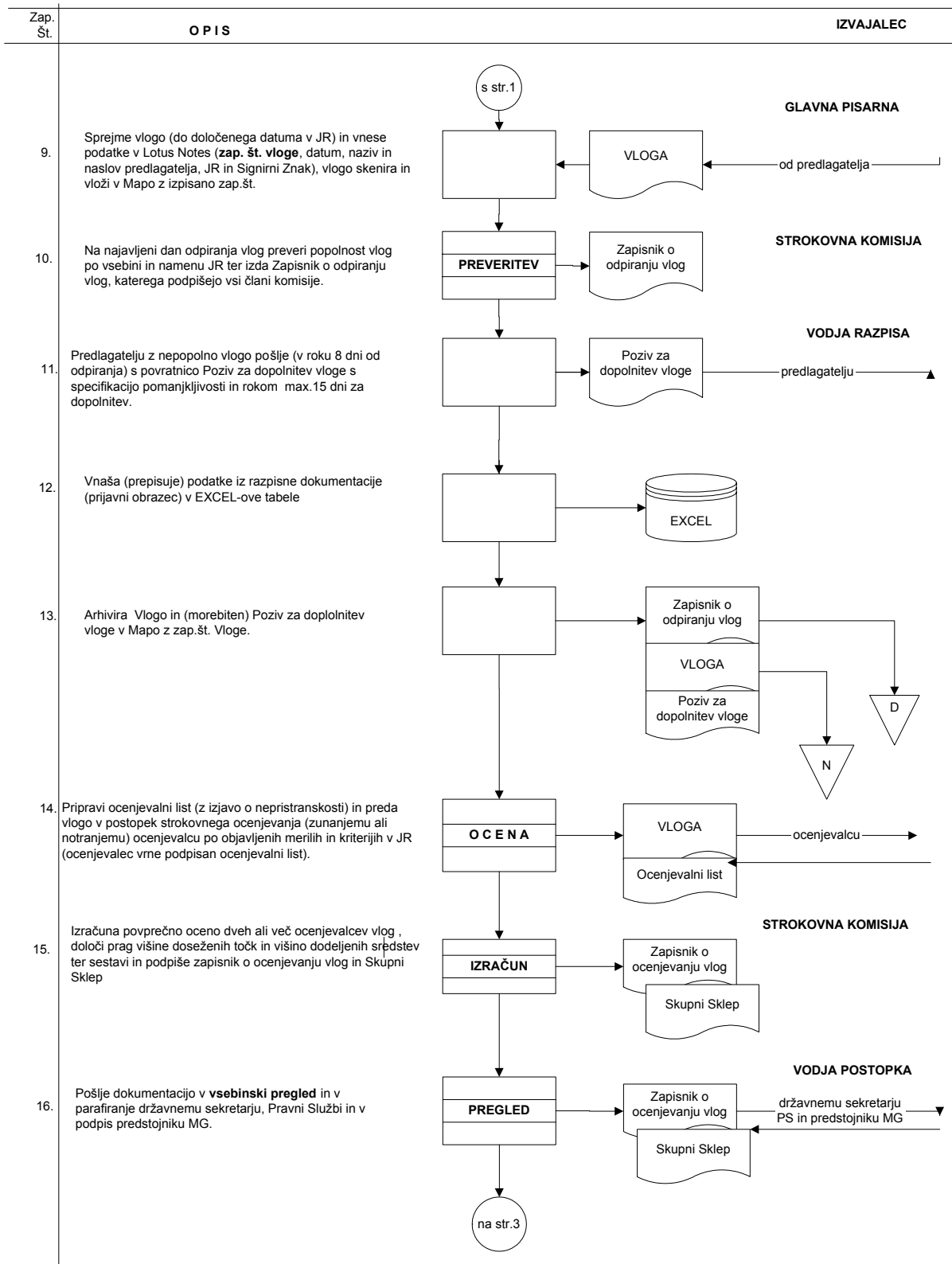
- CVI Center Vlade Republike Slovenije za informatiko
- DRP Državni razvojni program
- MG Ministrstvo za gospodarstvo
- MGD Ministrstvo za gospodarske dejavnosti
- MID Ministrstvo za informacijsko družbo
- MJR Modul za javne razpise
- MVPDU Metodologija vodenja projektov v državni upravi
- MVPDU-IT Metodologija vodenja projektov v državni upravi – projekti informacijske tehnologije
- PPIPRS Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije
- PPK Politika podjetništva in konkurenčnosti
- PPP CVI Programsko-projektna pisarna CVI
- PRPSK Področje za razvoj podjetniškega sektorja in konkurenčnosti
- PUPPK Programa ukrepov za pospeševanje podjetništva in konkurenčnosti za obdobje 2002-2006
- SEP-2004 Strategija elektronskega poslovanja v državni upravi
- RS Republika Slovenija
- SGRS Strategija gospodarskega razvoja
- Ur.l. RS Uradni list Republike Slovenije

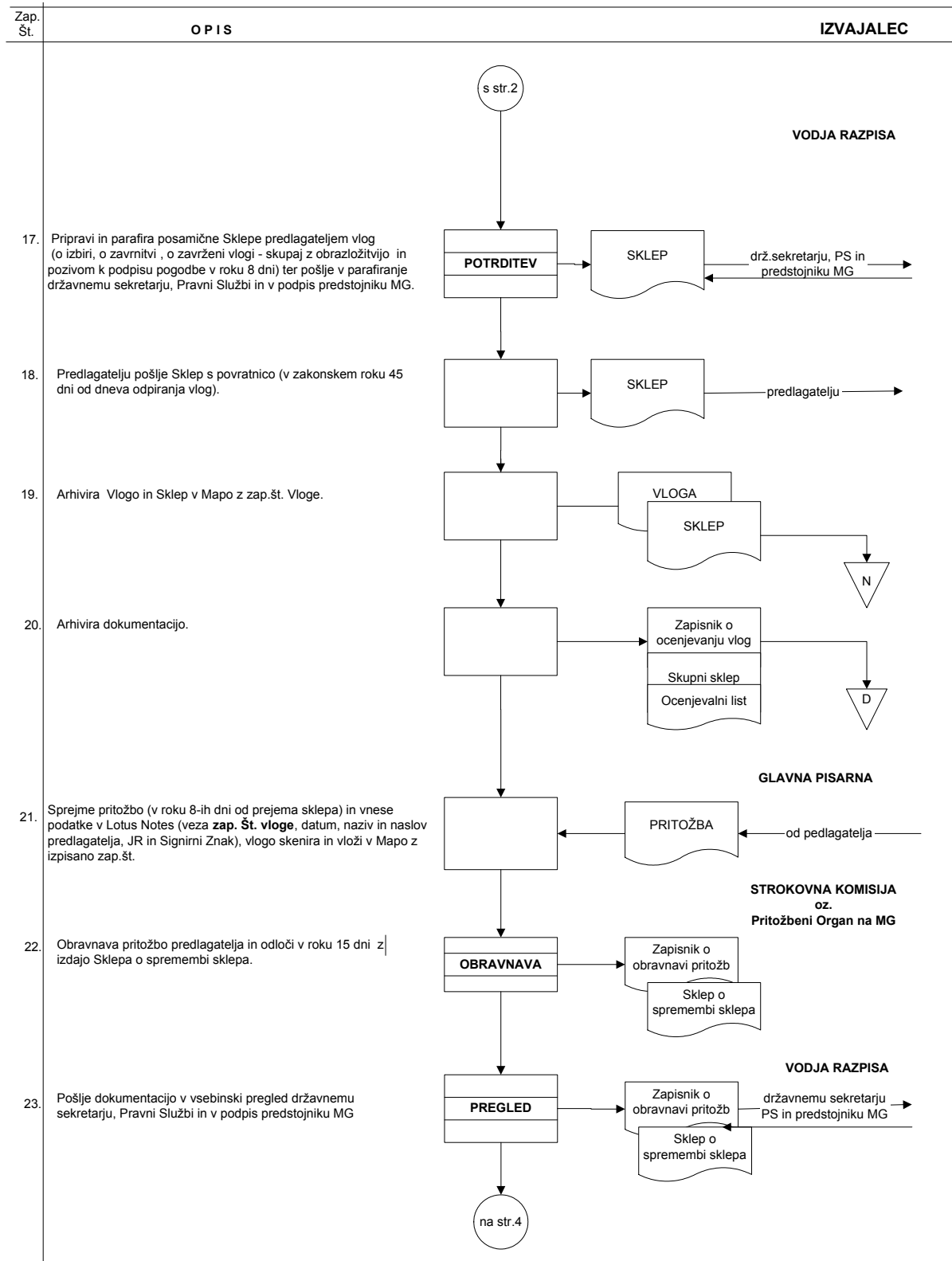
Priloga 2: Poslovni proces izvedbe javnega razpisa

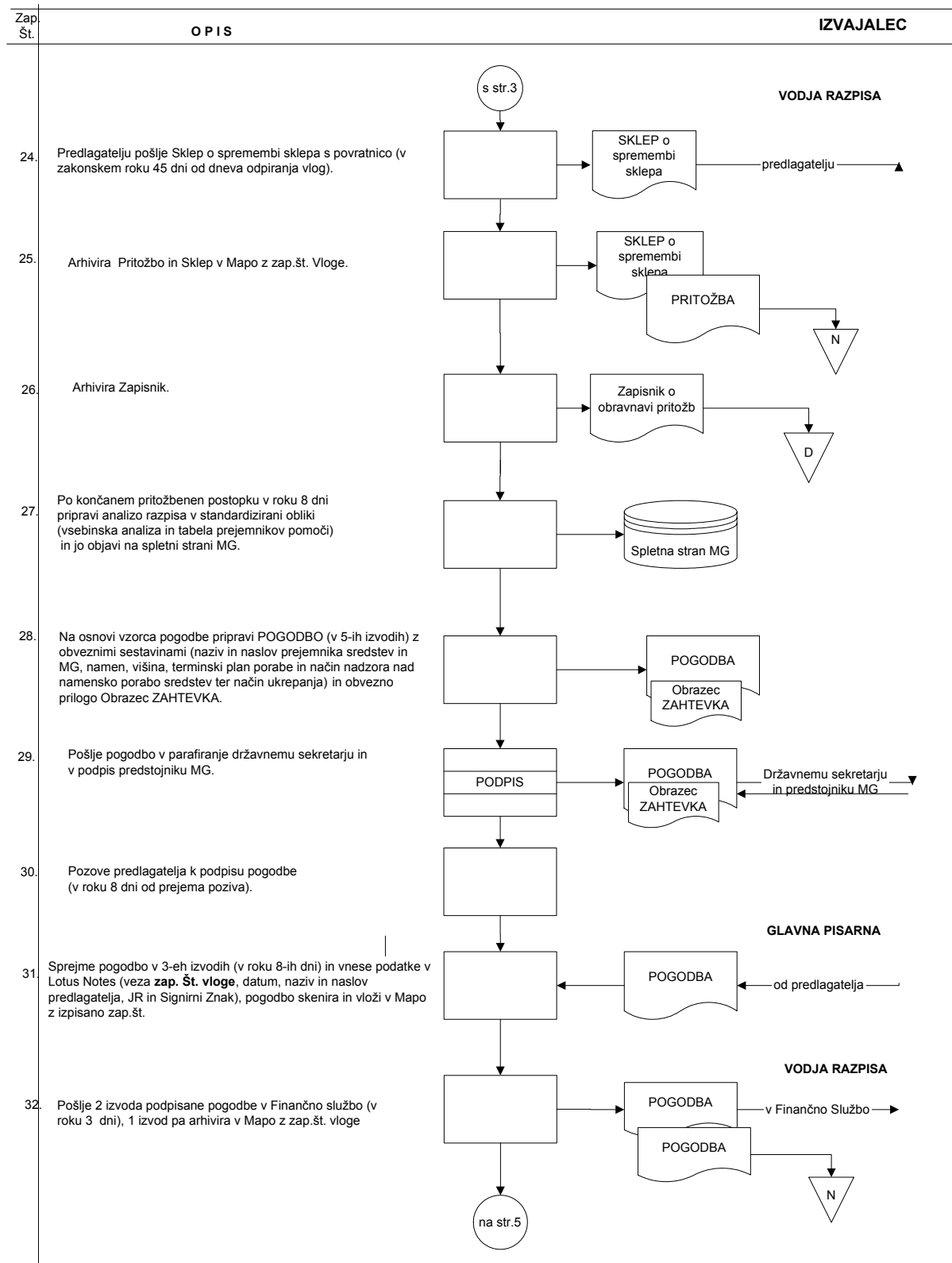
Organizacijska enota: **MG**

Diagram poteka: **Postopek JAVNEGA RAZPISA za subvencije**



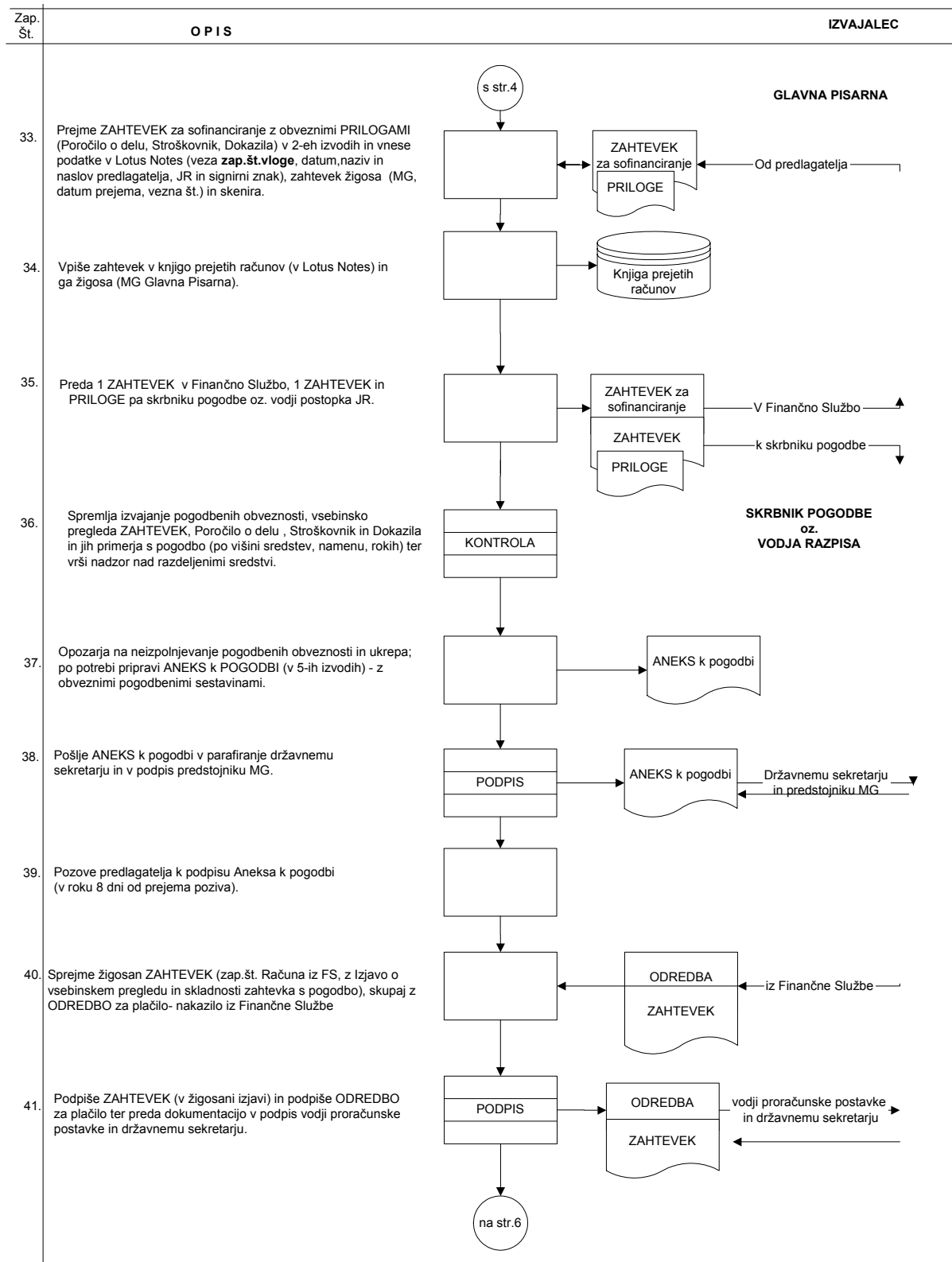




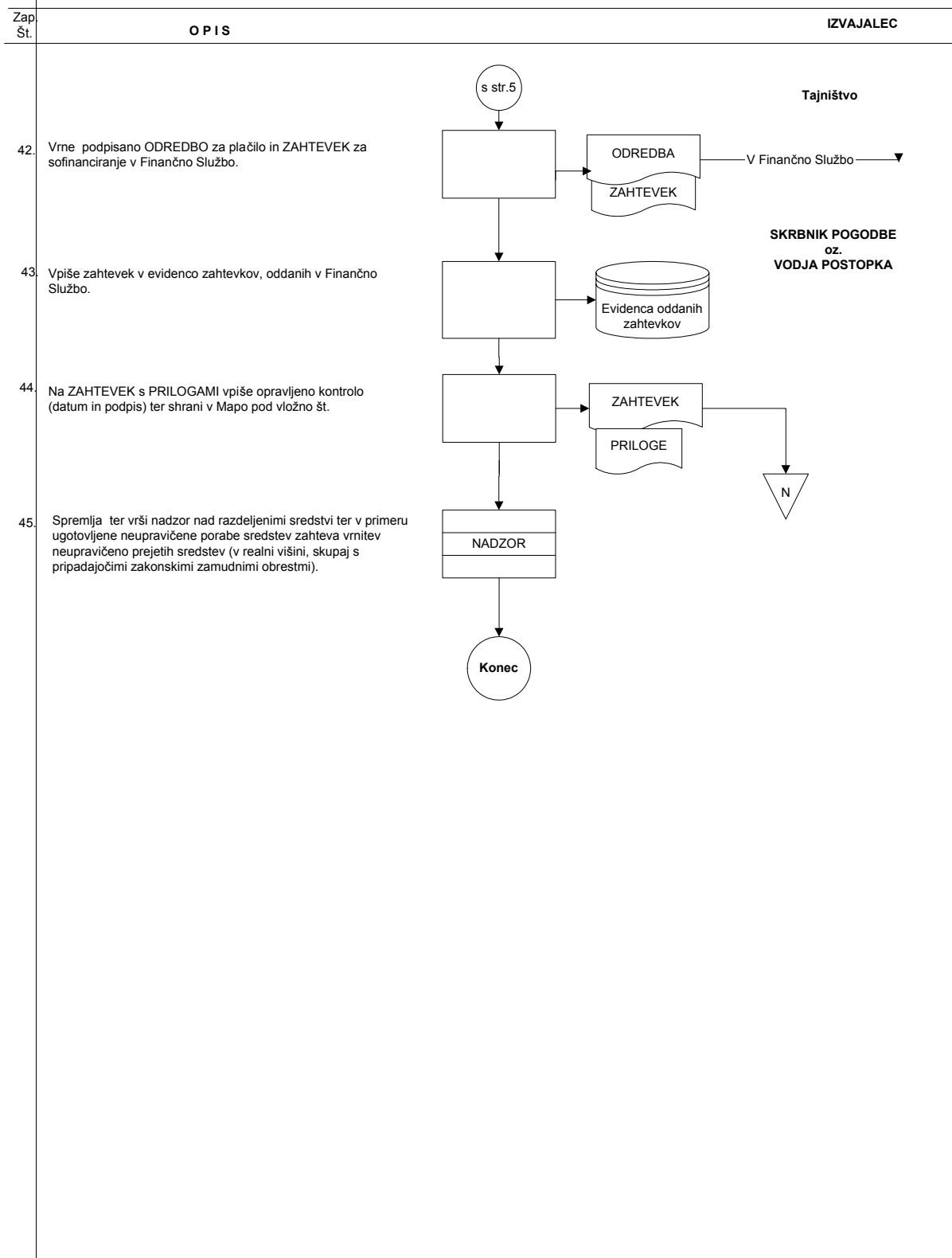


Organizacijska Enota: **MG**

Diagram poteka: **Postopek JAVNEGA RAZPISA za subvencije**



Organizacijska Enota: **MG**
Diagram poteka: **Postopek JAVNEGA RAZPISA za subvencije**



Organizacijska Enota:
Diagram poteka:

LEGENDA ZNAKOV

Zap. Št.	O P I S	IZVAJALEC
1.	POVEZAVA med stranmi oz. postopki	
2.	Postopek NOTRANJE KONTROLE v OE (podpis, preveritev, pregled kontrola)	FINANČNA SLUŽBA (= IZVAJALEC postopka)
3.	PROCES oz. postopek v OE	
4.	DOKUMENT	
5.	DOKUMENTACIJA (pogodba, odredba, račun, naročilnica,...)	
6.	ARHIVIRANJE oz. odlaganje dokumentacije A = po abecedi D = datumsko N = numerično	
7.	SMER PREDAJE DOKUMENTA (v pregled, v podpis , v odobritev...)	

Vir: MG, 2004, diagram poteka postopka javnega razpisa za subvencije