

Savo Manojlović, MA¹

FINANSIRANJE NAUKE U POLJSKOJ

Apstrakt

U radu se analizira finansiranje nauke u Poljskoj u kojoj postoji kombinovani model finansiranja. Osnovni model je institucionalni, dok je projektno finansiranje dopunsko. Iako konceptijski ovaj model deluje zadovoljavajuće, u praksi je ocenjen kao neuspešan, pa se Poljska nalazi pred revizijom modela finansiranja nauke. Dobre strane poljskog koncepta su kombinovani model i postojanje nepovratnih sredstava. S druge strane, rešenja koja se moraju poboljšati su pre svega birokratski način odlučivanja i uvažavanje razlika između društvenih i prirodnih nauka.

Ključne reči: *finansiranje nauke, projektno finansiranje, institucionalno finansiranje. Poljska.*

1. Uvod

Svaka uporedna analiza je u mnogo čemu obeležena iskustvom društva i stanovištem posmatrača. Otuda je teško pobeći od poređenja sistema koji se posmatra sa sistemom društva iz koga se posmatra. Svako istraživanje u bujnoj vegetaciji uporednih rešenja, pored same radoznalosti i razumevanja (pravnog) sveta, uvek je, kao i svaka potraga, suštinsko preispitivanje i traženje sebe, odnosno potraga za idealnim rešenjem ili modelom. Istinsko uporedno istraživanje uvek je istraživanje koje se tiče poređenja normi (*law in books*) i realnog pravnog života (*law in practice*). Prvi normativistički princip uvek je bliži, lakši i dostupniji. Naročito su danas izvori prava praktično nadohvat ruke i maltene nas samim prevodom dovode na uvek lakši i često samozavaravajući put poznavanja određene zakonske materije. Saznajne vrednosti uporednog metoda nesumnjivo su limitirane bez dubinskog i suštinskog razumevanja određenog sistema i društva. Pravni radovi uvek polaze od normativnog metoda a u normama bi trebalo da bude i izvorište i ishodište pravnih dilema. Vrlo često, norme su samo horizontalna površinska fasada, bez realnog ulaska

¹ Istraživač saradnik, Institut za uporedno pravo u Beogradu.

po vertikali. Svrha ovog zbornika i jeste da zagrebe površinski sloj predmeta finansiranja nauke.

Poljski pravni sistem nesporno ne spada u najuzornije pravne sisteme. Međutim, u kontekstu uporednih sistema koji mogu biti zanimljivi u Srbiji, ona jeste interesantna zemlja. Zajedno sa drugim državama Istočnog bloka, padom Berlinskog zida, prebačena je na koloseke liberalno-demokratskog uređenja. Reč je o periodu koji predstavlja prekretnicu u novijoj istoriji Poljske, nakon koje je, jedna od najvećih mučenica istorije 20. veka, pred sam njegov kraj počela da ubira plodove zlatne ere ujedinjene Evrope. Ona je sigurno najbolji primer zemlje Istočnog bloka koja je doživela ekonomsku renesansu i uspešno izašla iz, za neke zemlje nikad dovršenog, procesa tranzicije. Sve su to po prirodi stvari pratile tektonske promene koje su zahvatile pravno, političko i socijalno tkivo Poljske. Upravo zato i jeste izuzetno zanimljiva za analizu, naročito ako taj pogled dolazi iz zemlje koja sa žalom gleda na put koji je Poljska tako ekspresno prešla.

Rad je fokusiran na finansiranje nauke u Poljskoj, a pitanja koja se otvaraju bila su podstaknuta pre svega onim pitanjima koja upravo normativnom analizom pozitivnopravnih rešenja prva zapadnu za oko. To ne znači da dalja analiza ili drugi istraživač ne bi kao najspornija izvukao neka druga pitanja. Još bitniji kriterijum u vezi je sa pitanjima koja su zanimljiva iz vizure Srbije, pa bi iskustvo Poljske moglo da bude eventualni uzor ili makar prosvetljujući element u promišljanju donosioca odluka u našoj zemlji.

Rad je u najvećoj meri posvećen osvetljavanju kombinovanog modela finansiranja u kojem dominira institucionalno, uz dodatno projektno finansiranje, koje se u praksi nije pokazalo naročito uspešnim. Upravo zato veliki deo razmatranja posvećen je nešto produbljenijoj analizi neuspešnog projektnog finansiranja.

2. Izvori prava

Pitanje nauke objedinjeno je u resornom Ministarstvu za nauku i obrazovanje, dok u Parlamentu, tj. *Sejmu*, kako se u Poljskoj naziva ova institucija, postoji Odbor za nauku, obrazovanje i sport. Najznačajnija pitanja u vezi sa finansiranjem i statusom nauke regulisana su Uredbom Ministarstva nauke i obrazovanja o kriterijumima i postupku davanja i obračuna finansijskih sredstava za nauku, kao i Aktom o principima finansiranja nauke. Akt o principima nauke je tipičan podzakonski akt koji donosi Vlada i kojim se dalje razrađuje zakonska materija.

3. Položaj instituta

Pravo na finansiranje naučno istraživačke delatnosti u Poljskoj pripada institutima na visokoškolskim ustanovama, organizacionim jedinicima pri Poljskoj akademiji nauke, istraživačkim institutima, Poljskoj akademiji nauke i umetnosti, kao i drugim organizacionim jedinicima koje su registrovane kao pravna lica u Poljskoj sa statusom istraživačkih i razvojnih centara. Primećuje se da se posebno izdvaja Poljska akademija nauke, kao celoviti entitet sa posebnim statusom. Uobičajeno je da nacionalne akademije imaju status regulisan posebnim zakonom, a u ovom slučaju se naročito ističu i organizacione jedinice koje funkcionišu unutar Poljske akademije nauke i umetnosti. Iako se ističu i instituti u visokoškolskim ustanovama, oni se finansiraju u okviru obrazovanja, a ne nauke.² Vrlo često se može postaviti pitanje postojanja konkurentnog odnosa instituta i visokoškolskih ustanova. U Poljskoj je navedenim izdvajanjem visokoškolskih ustanova sprečeno preplitanje nadležnosti.

Može se istaći da jasno sektorsko razgraničenje nadležnosti prilikom finansiranja ustanovljava jednakost finansiranja visokoškolskih ustanova, odnosno instituta u okviru visokoškolskih ustanova, s jedne strane, i zasebnih instituta, s druge strane. Putem projekata finansira se celokupni rad naučnih ustanova, što podrazumeva, pored pokrivanja redovnih troškova, i troškove rada administrativnog osoblja, kao i naknadu primanja naučnog kadra. Na ovim projektima mogu se angažovati u određenom obimu i eksterna lica, spoljni saradnici koji naučnim radom daju doprinos u ostvarivanju ciljeva projekata. Na konkurse za naučne projekte mogu se javiti i visokoškolske ustanove koje takođe dobijaju sredstva za njih. Istovremeno, međutim, ne postoji mogućnost da određeni institut aplicira za dva projekta, niti da zaposlenima na naučnim institutima bude plaćen angažman za rad na još jednom projektu. Time se uvodi nejednakost, jer zaposleni na visokoškolskim ustanovama ostvaruju zarade putem sredstava predviđenih za obrazovanje. Nije sporno da zaposleni na visokoškolskim ustanovama ukoliko rade na dodatnom projektu, treba da budu plaćeni za svoj dodatni rad, ali onda isto to treba omogućiti i zaposlenima na institutu.

² Dr Marko Babić je zaposlen na Institutu za evropske studije u Varšavi. Užu specijalnost naučnog rada predstavlja Zapadni Balkan, a njegova istraživanja je pored državnih institucija (Ministarstvo spoljnih poslova Poljske i Ministarstvo odbrane Poljske) koristilo i više naučnih instituta u Srbiji, Poljskoj, i Nemačkoj. Budući da u svom radu prati i funkcionisanje i izgradnju državnih institucija, kao i da kao naučni delatnik zaposlen na naučnom institutu ima neposredno iskustvo vezano za finansiranje nauke, kao i da je tokom svog rada imao priliku neposrednog uvida u rad naučnih instituta u više različitih zemalja odlučili smo da delove intervjua koji smo za potrebe ovog rada obavili u više navrata decembra 2017. godine objavimo u ovom radu.

4. Načini finansiranja instituta

U Poljskoj se nauka finansira institucionalnim finansiranjem, ali postoji i mogućnost projektnog finansiranja. Institucionalno finansiranje se nalazi pod ingerencijom Ministarstva nauke koje vrši transfer sredstava. Projektno finansiranje, za koje se aplicira, odnosi se na dodatne projekte koji bi trebalo da budu tačno određeni i opredeljeni.

U navedenom modelu kombinovanog finansiranja finansijski život reguliše se prevashodno institucionalnim finansiranjem, dok je projektno dopuna dobro postavljenog bazičnog koncepta. Institucionalno finansiranje obezbeđuje potrebnu bezbednost i stabilnost. To omogućava da naučni kadar ne živi u konstantnoj strepnji za egzistencijalnu sigurnost. Time se takođe obraća pažnja i na ozbiljan i rastući problem kome su izložene brojne zemlje, a to je veliki odliv najboljih naučnih kadrova, koji kao najobrazovanija i stručnija lica lako nalaze uhlebljenje u bogatijim i naučno naprednijim zemljama. Posebno ne treba zanemariti da je upravo naučni kadar jedna od najvećih investicija i samim tim najozbiljniji kapital jednog društva. Reč je o kadru koji se vrlo često školovao pod povoljnim uslovima, naučne institucije su mu bila veza i osnov za umrežavanje u inostranstvu, a neretko i podrška i sigurna baza. Često je dolazilo i do finansijskog podupiranja prilikom usavršavanja u inostranstvu, da bi odjednom ozbiljna, možda i najvrednija investicija društva, odlazila u nepovrat. Upravo je zato institucionalno finansiranje dobar primer regulisanja statusa naučnih kadrova.

S druge strane, međutim, isključivo institucionalno finansiranje vodi u inertnost i samoživost naučnih instituta koji se naukom bave nauke radi, bez ozbiljnije veze sa realnošću. Izvesna lenjost i letargija nije primerena brzim promenama koje prate moderan svet na svim poljima, a naročito u naučnoj sferi. Upravo bi zato konkretno definisani projekti sa jasno naznačenim ciljem bili dodatni izvor prihoda, ali bi istovremeno nagonili nauku na budnost, efikasnost i opštekoristan praktičan rad.

U Poljskoj bi ovaj kombinovani model načelno trebalo da ispunjava navedenu svrhu, ali on u praksi ne funkcioniše baš najsrećnije. Naime, u praksi je ključni problem to što nema raspisivanja tačno navedenih projekata sa precizno definisanim svrsishodnim ciljevima koje bi instituti trebalo da ispune.

Nacionalni centar za istraživanje i razvoj je osnovno telo koje raspoložave sredstvima za finansiranje nauke. U pitanju je neka vrsta nezavisnog tela koje je preuzelo nadležnosti od Ministarstva nauke. Reč je o tipičnom nezavisnom telu čija je uloga da određena pitanja izmeštanjem van dometa redovne uprave dobiju istaknutiju i nezavisniju ulogu. Spomenuti naučni subjekti mogu za projekte aplicirati kod Centra za nauku i Centra za razvoj.

Ključni problem koji smo detektovali jeste činjenica da ne postoji konkurs za projekte koji je unapred preciziran i određen i za koji naučne institucije mogu konkurisati, već naučne institucije same daju predlog projekta koji odlazi na odobrenje nadležnim telima. Time se, međutim, nauka ponovo tera u samovrednovanje, a ne postoji neko spoljno ovlašćeno telo, koje pred nauku postavlja probleme koje je opštekorisno rešiti. Kako ističe Marko Babić, vanredni profesor Univerziteta u Varšavi: „Niti postoje finansijski okviri projekta, niti se zna kakav se cilj želi, niti koja mu je svrha”.³ Preterana nezavisnost navedenih tela može lako da pretvori nauku u izolovan i samodovoljan sistem.

Iako se na prvu loptu povlačenje države iz različitih sfera društva, pa i naučne, afirmativno posmatra, potrebno mu je pažljivo pristupiti. Ukoliko je određeno društvo dostiglo društvene, ali i ekonomske kapacitete, koji sami pokazuju održivost nauke, onda ni za državnim finansiranjem nema naročite potrebe. Međutim, ukoliko država investira novac građana, logično je da na neki način i kontroliše sopstvenu investiciju.

Takođe, kontrolu uticaja države treba posmatrati u realnom društvenom kontekstu. U tom smislu u određenim društveno-političkim sistemima, čak i onim koji su formalno, pa i strukturalno dominantno liberalno-demokratski, dolazi do „nepristojnog spajanja” države i vladajućih političkih partija. Naravno da to podrazumeva potrebu za zaštitom stručne sfere od partokratije, ali to nužno ne treba da znači ostavljanje nauke van ozbiljne kontrole. Takođe, značaj odluka koje se donose u okvirima državnih struktura i širina sfere u kojoj država danas ima uticaja, dovoljan su razlog da se projekti budu definisani tako da zapravo njima nauka pruža usluge koje će javne institucije moći koristiti.

Sredstva koja instituti dobijaju za finansiranje svojih redovnih aktivnosti u slučaju da se ne potroše u tekućoj godini, ne vraćaju se Ministarstvu. Reč je o rešenju koje je u suprotnosti sa trendovima uobičajenim za finansiranje projekata i institucija. Dijametralno suprotna vladajuća postavka kod raznih međunarodnih projekata, organizacija, kao i budžetskih izdavanja je da se ono što se ne potroši vraća, i još se po pravilu za naredni period može očekivati smanjenje izdvajanja. Poljski model valja podržati, jer je njegov antipod zasnovan na rđavoj postavci. Logika vraćanja sredstava je zasnovana na stavu da ukoliko neka institucija nije potrošila određena sredstva, ta sredstva nisu joj ni potrebna. Druga logička premisa je da se radi o lošoj proceni ako nije sav novac potrošen, dok u slučaju poklapanja planiranih i ostvarenih troškova postoji teza o „nepogrešivom planeru”. Reč je, međutim, o mitu. Strah od vraćanja sredstava zapravo uvodi institucije u krug lažnih prikaza i nepotrebnih troškova. Ispostavlja se da je bitnije ispuniti predloženi plan, nego efektivno usmereti sredstva. Upravo je zato navedeno rešenje o nevraćanju potrošenih sredstava dobar model koji motiviše racionalnost i efikasno trošenje.

³ Intervju sa Markom Babićem obavljen je u više susreta u decembru 2017. godine.

Nacionalni centar za istraživanje i razvoj je osnovno telo koje raspolaže sredstvima za finansiranje nauke. U pitanju je neka vrsta nezavisnog tela koje je preuzelo nadležnosti od Ministarstva nauke. Reč je o tipičnom nezavisnom telu čija je uloga da određena pitanja izmeštanjem van dometa redovne uprave dobiju istaknutiju i nezavisniju ulogu.

Pristup odeljivanja nauke od države nije realno najcelishodniji. Ekonomski perspektivna društva poput Poljske nemaju toliko izraženu partokratiju, jer se uticaj i blagostanje jače, brže i bolje mogu ostvariti privatnom inicijativom nego preko partije na vlasti, kao što je slučaj sa nekim drugim društvima. U tom smislu, pomodno formiranje nezavisnih institucija, čak i tamo gde ne postoji realno opravdavanje, često može da proizvede negativne nuspojave. Imajući u vidu prostornu ograničenost ovog rada, spomenuli bismo samo da je jedan od ključnih kriterijuma za pojačavanje nezavisnosti određenih javnih institucija veća mogućnost dolaska u određeni „institucionalni sukob” sa drugim organima i telima. Ne sporeći da i u oblasti nauke može doći do takve institucionalne tenzije, kao i da je potrebno ostaviti značajno polje slobode kojom se štiti prostor autonomije naučnog stvaralaštva, istakli bismo da to trvenje nije tako izraženo, pa samim tim nema ni potrebe za tolikom nezavisnošću koja donekle prelazi u ekstrem.

Takođe, navedeni sistem je jedan od uzročnika loše postavljenog projektnog finansiranja. Naime, instituti smišljaju šta da ponude davaocima sredstava, umesto da javne institucije same zatraže ono što im je konkretno potrebno od naučnih instituta, budući da se radi o javnim sredstvima. Posebnu zanimljivost predstavlja mogućnost da fizička lica, koja nisu zaposlena u navedenim institucijama, koje mogu biti korisnici sredstava izdvojenih za nauku, mogu samostalno da apliciraju za projekte i naučna istraživanja Centru za istraživanje i razvoj. Time se i u Poljskoj ostvalja prostor za privatnu inicijativu. Međutim, realnije je očekivati ozbiljnije udruživanje u vidu privatnih instituta koji pod tačno određenim kriterijumima mogu zajednički da se bave istraživanjima, nego očekivati individualna istupanja. Ozbiljniji projekti i ciljevi zahtevali bi tim stručnjaka i bili bi preveliki zalogaj za pojedince.

Subjekti koji ne dobiju finansiranje projekata, na osnovu Zakona o upravnom postupku, mogu se žaliti ministarstvu nadležnom za nauku, u roku od 14 dana od dana kada im je odluka dostavljena.

Još jedan od problema koji je istaknut u razgovorima sa intervjuisanim licima jeste preterana birokratizacija sistema konkurisanja. U težnji da se naučni rad kvalitativno i kvantitativno izmeri i valorizuje, često se otišlo u nepotrebnu biokratizaciju koja samo obesmišljava ozbiljan rad. I pored toga što proces apliciranja obiluje formalnostima, on i dalje u velikoj meri nije određen jasnim kriterijima. „Ključni izazov sa kojim se aplikanti susreću jeste nepostojanje

jasnih i koherentnih kriterijuma. Prilikom odbijanja za projekat nikad ne znate koji su razlozi. U praksi se navedeni projekti vrlo retko dobijaju, a odgovori su paušalni i ne postoje jasni kriterijumi. Najčešće funkcionišu po principu „ja tebi, ti meni”. Navedeni sistem trebalo je da bude izlazak u susret autonomiji naučnog stvaralaštva, međutim, on u praksi dovodi do čestog odbijanja prijava jer se tražena sredstva, navedeni rokovi i ostale stavke projekta ne poklapaju sa željama komisija koje ocenjuju. Takođe, široko postavljena diskreciona ocena omogućava arbitrarnost komisije, pa se odbijanja, odnosno dobijanja projekata, kako ističe Marko Babić, svode na lične odnose i preferencije članova komisije unutar naučne zajednice. Potvrdu navedenih stavova predstavlja i činjenica da se Poljska nalazi pred revizijom sistema koji nakon konsultacija obavljenih u januaru ove godine treba da dovede do novog tzv. „ustava o nauci”, koji će imati značajne promene.

5. Budžet koji se izdvaja za nauku

Jedna od ključnih stavki jeste i povećavanje izdvajanja sredstava za nauku pa se tako ističe da će objedinjena izdvajanja za nauku i visoko obrazovanje za 2019. godinu iz budžeta iznositi 1,2% BDP-a, kao i da će se svake godine povećavati za 0,1% do dostizanja nivoa od 1,8% BDP-a. I pored koncepcijskih lutanja, Poljska prihvata stav da se evro uložen u nauku višestruko vraća, pa samim tim korača putem povećanog ulaganja. Takođe, time se uspostavlja poboljšava materijalni status naučnih kadrova i obezbeđuje veća izvesnost i stabilnost naučnog rada.

6. Položaj društvenih i humanističkih nauka

Iz intervju sa Markom Babićem proizlazi da je Poljska upala u tipičnu zamku formalne valorizacije naučnih dostignuća uz previđanje osnovnih razlika između matematičko-prirodnih nauka s jedne, i društveno-humanističkih nauka s druge strane. Pored mnoštva drugih pitanja postoje dve krucijalne razlike koje se ne smeju zanemariti prilikom vrednovanja ovih naučnih polova. Prva bitna stvar je da produkti društvenih nauka nemaju uvek ekonomsku merljivost. U tom smislu, očekivati njihovu direktnu tržišnu primenljivost isto je kao očekivati od riba da se trkaju sa kopnenim životinjama na suvom. To, međutim, ne znači da društveni i humanistički dometi nisu značajni, niti da društvene i humanističke nauke treba svesti na sofistističko naklapanje i presipanje iz šupljeg u prazno.

Druga, takođe bitna razlika, jeste da matematičari, ali i prirodnjaci govore jedinstvenim jezikom svojih nauka i simbola. Uzročno-posledične veze i otkrića ovih nauka svuda isto znače. S druge strane, društvene teme su vrlo često lokalnog ili regionalnog značaja. Proučavanje npr. određene lokalne etnologije nema univerzalni značaj, ali ne znači da nije od važnosti za određeno društvo i za očuvanje njegovog kulturnog ili jezičkog identiteta.

Naš sagovornik Marko Babić upravo zaključuje: „Poljski sistem se grubo ogrešio o društvene i humanističke nauke posmatrajući ih kroz istu optiku namenjenu prirodnim naukama. To je značilo značajno slabije finansiranje društvenih nauka i njihovo zanemarivanje. Upravo jednu od osnovnih promena u postojećem preuređenju poljske nauke predstavljajući razumevanje razlika između društvenih i prirodnih nauka.”⁴

7. Zaključna razmatranja

Može se reći da poljski koncept finansiranja nauke obezbeđuje stabilnost u radu naučne zajednice. To se postiže institucionalnim finansiranjem, koje obezbeđuje redovna i osnovna sredstva za funkcionisanje naučnih institucija i njihovih delatnika, ali i jasno zacrtanim postepenim redovnim povećanjem izdvajanja za nauku (svake godine 0,1% BDP-a) na koja se država obavezala do dostizanja 1,8% BDP-a.

Dopunsko projektno finansiranje koje je trebalo da obezbedi dodatni prihod nauci, ali i poveća njenu primenljivost u realnosti je, prema naznakama do kojih smo došli, doživelo kolaps. Naime, nepostojanje tačnih kriterijuma dovelo je u praksi do velikih nejasnoća. Takođe, prolaznost konkursa je opterećena i ogromnom birokratijom, ali i široko postavljenom diskrecionom ocenom koja se zloupotrebljava.

Ukoliko je obezbeđenim institucionalnim finansiranjem ostavljena mogućnost naučnim ustanovama da u značajnoj meri koriste autonomiju naučnog stvaralaštva, čini nam se svrsishodno da bi projekti trebalo da budu određeni jasnim kriterijumima i u funkciji poboljšanja rada i donošenja odluka javnih institucija, čime bi se uz dodatna sredstva koja se izdvajaju od novca poreskih obveznika i naučni rad ostvarivao na opštu polzu.

⁴ Intervju sa Markom Babićem obavljen je iz više susreta u decembru 2017. godine.

Savo Manojlovic, MA

Research assistant

The Institute of Comparative Law, Belgrade

FINANCING SCIENCE IN POLAND

Summary

In this paper, the author analyzes science financing in Poland. The Polish combined financing model implies the basic institutional financing from the public budget and the additional project-based financing. This is considered as a sound model in theory. However, its implementation in practice has not been successful. That is why Poland now faces a new concept of science. However, all concepts contain both good and bad examples, and the goal of this paper is to identify them. The good examples from the Polish model include: combined (institutional and project) financing; no-return grants. On the other hand, the solutions that need to be improved are: the bureaucratic decision-making system, and the different treatment of natural and social sciences.

Key words: *financing science, project financing, institutional financing, science, Poland.*