

Savo Manojlović, MA¹

FINANSIRANJE NAUKE U SLOVENIJI

Apstrakt

Normativni koncept finansiranja nauke u Sloveniji je dobar primer objedinjavanja stabilnosti, efikasnosti, državne brige, ali i povezanosti sa privredom. Osnovni model je institucionalno finansiranje, kojim se postiže sigurnost. S druge strane, postojanje projekata na kojima se raspisuju tenderi sa specifičnim ciljevima obezbeđuje da bavljanje naukom bude upotrebljivo i svrsishodno. Posebno se time obezbeđuje i upotrebljivost društvenih istraživanja, koja ne moraju da budu uvek ekonomski profitabilna, ali su društveno korisna.

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

1. Uvod

Slovenija je s aspekta uporednopravne atraktivnosti relativno zanimljiva. Reč je o geografski i po broju stanovnika maloj zemlji, koja sama po sebi nije rasadnik pravnih instituta poput Nemačke, Francuske, pa i Austrije. Ona takođe nema ni osobenost Velike Britanije, koja je jedan od nosilaca anglosaksonske grane prava, dijametralno suprotne evrokontinentalnoj u krugu zemalja liberalno-demokratskog pravnog poretka. Na kraju, ne karakterišu je ni specifičnosti jedne Švajcarske.

Ono zbog čega je Slovenija, međutim, interesantna za analizu, iz perspektive Srbije, jeste nezanemarljivo zajedničko društveno, kao i političko-pravno iskustvo sticano u okvirima zajedničke države u periodu nakon Prvog svetskog rata, pa sve do raspada Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije. Iskustvo Slovenije je zanimljivo jer zajedničku državu napušta kao ekonomski najprosperitetnija članica nekadašnje SFRJ. Ona najbrže ostvaruje pristup Evropskoj uniji i to u njenom „zlatnom periodu”. Hrvatska to čini poslednjim proširenjem Unije, u periodu duboke krize, a ostale države su još daleko od dugo sanjanog članstva.

¹ Istraživač saradnik, Institut za uporedno pravo u Beogradu.

Cilj ovog rada je da prikaže pravni okvir finansiranja nauke, odnosno naučnih instituta, ali i stvaranje osnova za otvaranje pitanja dobrih modela. U tom smislu jedno od najbitnih pitanja je institucionalno i/ili projektno finansiranje, kome je posvećana najveća pažnja, ali je u radu izložen i opšti pravni okvir finansiranja nauke u Republici Sloveniji.

2. Izvori prava i opšti pravni okvir

Ustav kao najviši pravni akt Republike Slovenije, nauku pominje samo u okviru garantovane slobode umetničkog i naučnog stvaralaštva.² Sloboda naučnog stvaralaštva je upitna kod modela gde naučno stvaralaštvo zavisi isključivo od javnih finansija. Nauka se, naravno, može prepustiti i privatnom naučnom radu, pa je tako i u Sloveniji ostavljena mogućnost postojanja privatnih instituta. U realnosti, međutim, budući da u velikom broju zemalja ne postoji tako snažan naučno akumuliran socijalni kapital znanja koji dovodi do profita, privatni instituti postoje u tragovima, i obično su u vezi sa određenim javnim izvorima finansiranja, umesto funkcionisanja po tipično komercijalnoj osnovi pružanja usluga privatnom sektoru.

Imajući u vidu navedenu realnost, uputno je postaviti pitanje uticaja države na rad instituta. S jedne strane, logično je da svaki rad bude usmeren tako da koristi poslodavcu, ali je upitno postaviti pitanje da li se time narušava sloboda naučnog stvaralaštva.

U Nacionalnom parlamentu Republike Slovenije postoje parlamentarni odbori podeljeni po oblastima paralelno sa sektorima koji su u nadležnosti ministarstava, pa se tako nauka nalazi pod okriljem Ministarstva obrazovanja, nauke i sporta. Time dolazi do ustavnog preslikavanja nadležnosti između nosioca zakonodavne i izvršne vlasti. Iako ovaj princip donekle ima izvesno teorijsko opravdanje, u praksi je možda razumljivije prihvatiti razuđeniji pristup prilikom konstituisanja odbora u nacionalnim parlamentima. Naime, u samoj vladi kao predstavniku egzekutive, ministar je najčešće reprezentativna figura, dok rad ministarstava počiva na njegovim zamenicima/pomoćnicima ili državnim sekretarima, kao i na sektorima koje nosi rad administrativnih profesionalaca. S druge strane, u parlamentu ispunjenom profesionalnim političarima koji treba da debatuju u okviru odbora o određenim sektorskim stvarima, spajanjem nauke, sporta i obrazovanja, prirodno je očekivati da mala grupa poslanika ne poznaje sve navedene oblasti. Bez obzira na to što rad poslanika prati rad stručnih službi koje bi trebalo da rad narodnih predstavnika servisiraju analizima, preširoka oblast kojima se parlamenti bave, kao i hiperlegislativna

² Čl. 58 Ustava Republike Slovenije.

produkcija, učinili su da moderni parlamenti najčešće predstavljaju aklamatorne odluke izvršne vlasti. U tom smislu, posebnost odbora i njihova uža specijalnost donekle ublažavaju boljke imanentne navedenoj krizi parlamentarizma.

Opštim aktima poput zakona, razrađena su pitanja koja se tiču nauke. Krovni pravni akt je Zakon o istraživanju i razvoju, a značaj nauke vidljiv je i u postojanju Zakona o nagradama i priznanjima za izuzetna dostignuća u naučnoistraživačkim i razvojnim aktivnostima.

Donošenje Zakona o istraživanju i razvoju (2002. godine) ističe se kao prekretnica koja je dovela do normativno-koncepcijskih promena u Sloveniji.³ Po prirodi stvari, nakon donošenja novog nosećeg legislativnog propisa, usledila je promena i donošenje čitavog niza prevashodno podzakonskih propisa koji se tiču finansiranja i statusa istraživačkih organizacija, kao i samog nadzora nad sprovođenjem Zakona o naučnom istraživanju i razvoju i pratećih pravilnika.⁴

Navedenim zakonom uobičajeno se proklamuju efikasnost i transparentnost prilikom trošenja javnih sredstava: povodom međunarodne saradnje ističe se prioritet uključivanja i integracija unutar evropskog prostora, kao i okvirnih programa Evropske unije. Evropski prostor se obično ističe u raznim sferama prava, dok se u realnosti njegovo sprovođenje i uključivanje zemalja sa ogromnim socijalnim, ekonomskim i kulturološkim diskrepancama sprovodi sa manje ili više uspeha. Iako tako proklamovane deklaracije imaju prizvuk floskula, one su zapravo na liniji utvrđivanja jednog horizontalno ustrojenog pravnog prostora ujedinjene Evrope, gde se jedinstvo izražava povezanošću građana, kako to definiše jedan od najčuvenijih živih filozofa i najvećih pristalica globalnih, ali i evropskih integracija – Jürgen Habermas.⁵

Takođe, pored još nekih zakonskih propisa koji se dotiču nauke, kao što je Zakon o Slovenskoj akademiji nauka i umetnosti, postoji veliki broj strateških i programskih dokumenata. Ističu se Rezolucija o Strategiji istraživanja i inovacija Slovenije 2011–2020, Slovenačka strategija za jačanje evropskog istraživačkog prostora 2016–2020. (*ERA Roadmap*), Program za promociju istraživanja i razvoja Ministarstva obrazovanja, nauke i sporta u oblasti nauke 2016–2020, Nacionalna strategija za otvoreni pristup naučnim publikacijama i istraživačkim podacima u Sloveniji 2015–2020, Razvojni plan za istraživačku infrastrukturu 2011–2020, Plan za razvoj istraživačke infrastrukture 2011–2020, Revizija 2016.

³ V. Čolović, „Osnovne karakteristike regulisanja razvoja naučnog istraživanja u Republici Irskoj i Republici Sloveniji”, u: *Zbornik za recepciju naučnog rada i poznavanje rekvizita njegove ocene* (ur. Jovan Ćirić, Luka Breneselović), Beograd 2017., 104.

⁴ *Ibid.*

⁵ J. Habermas, *Ogled o ustavu Evrope*, Sarajevo 2011, 46 i dalje.

Pored istraživačkih organizacija, kao što smo već istakli, ostavljena je mogućnost za rad i privatnih istraživača u vidu projekata koji proizlaze iz Istraživačke i inovacijske strategije Slovenije 2011–2020. Navedena strategija je osnov za opredeljivanje iznosa sredstava iz državnog budžeta za sprovođenje istraživanja, razvoja i inovativnih aktivnosti. Reč je o krovnom aktu čiji su cilj, obim i finansiranje indikatori za praćenje efikasnosti nacionalne politike za implementaciju i promociju istraživanja, razvoja i inovativne delatnosti. Takođe, njome je određena i strateška oblast razvoja nacionalnih prioriteta za finansiranje naučne, odnosno, kako se Strategijom ističe, „istraživačke i razvojne” aktivnosti.

Pored uobičajenih proklamacija i opštih želja pretočenih u ciljeve, izdvojili bismo da Strategija spominje vezu između istraživačkog rada i ekonomije. Iako i ova proklamacija, kao i svaki apstraktno postavljeni cilj, koji nije pratila razrada u daljim pratećim dokumentima i valjana potpora u normativnim aktima, ali ponajpre praktični život celog koncepta, može ostati samo sanak pusti, nesumnjivo je da izvesna veza između nauke i realnosti takođe mora biti valorizovana povezanošću sa ekonomijom. Time se negira postojanje nauke radi nauke, a njena praktičnost ceni se ulogom koju ima u podizanju ekonomskog blagostanja. Može se primetiti da se najrazvijenije zemlje i tehnički najnaprednija društva već nalaze u ovoj fazi u kojoj postoji neposredna veza između nauke i ekonomije. Samim tim, privreda automatski prepoznaje interes da angažuje naučne ustanove. Određene zemlje se nalaze u predvorju ove faze, ali je kao i u životu, tako i vođenju društva, bitno najpre imati jasnu viziju cilja kome se teži. Ne sme se zanemariti da značaj brojnih humanističkih i nekih društvenih nauka nije tako lako ekonomski merljiv. Značaj istorijske nauke, filozofskih instituta i brojnih vidova nekomercijalnih socioloških istraživanja nemoguće je direktno utvrditi. Međutim, zanemarivanje ovih aspekata vrlo često dolazi na račun celokupnog društva, a takvi su cehovi najskuplji. To se obično primećuje u lošim političkim odlukama, nekvalitetnom obrazovnom procesu, porastu narkomanije ili alkoholizma, lošoj radnoj etici itd.

Strategiju je Skupština Slovenije usvojila na predlog Vlade Slovenije. Predlog Strategije dat je na osnovu smernica Saveta za nauku i tehnologiju Slovenije, a odgovornost za njeno izvršenje poverena je ministarstvu nadležnom za nauku. Navedeni Savet za nauku i tehnologiju predlaže principe i smernice za opredeljenje istraživanja i inovacija, prati rezultate rada u ovoj oblasti, vrši procenu sprovođenja Strategije, prati kvalitet sprovođenja programa javnih istraživačkih organizacija i daje procenu adekvatnosti programa rada tih organizacija, kao i mišljenje o programima koji su povezani sa međunarodnom saradnjom. Savet bira stručnu komisiju koja prati program rada javnih istraživačkih organizacija. On učestvuje u rešavanju pitanja koja se odnose na istraživačke aktivnosti univerziteta i visokoškolskih ustanova, zajedno sa Svetom za visoko obrazovanje Slovenije.

Ovo pitanje je takođe značajno spomenuti, jer instituti vrlo često mogu postojati u okviru visokoškolskih ustanova ili kao zasebne institucije. U određenim slučajevima dolazi i do posmatranja njihovog konkurentnog odnosa sa visokoškolskim ustanovama, što je obično slika loše postavljenog sistema. Tako se instituti čak doživljavaju kao drugorazredne naučne ustanove, koje su utešna nagrada za neostvarene univerzitetlije i/ili sinekura u kojoj se malo radi. Navedeno posmatranje je nesumnjivo loše, jer institutski rad vrlo često predstavlja i treba da bude motor naučnog stvaralaštva u kome čak nema ni rasipanja vremena na nastavni proces koji je na univerzitetima često primaran. Veza između univerziteta i nauke nesumnjivo je jedan od stubova međaša naučnog razvoja. Naučni kadrovi se primarno obrazuju i njihova ulaznica u svet nauke je uvek osnovno, a zatim i magistarsko, master, odnosno doktorsko zvanje na nekoj od univerzitetskih ustanova. U tom smislu, razvoj nauke bez sumnje zavisi od inovacionih aktivnosti univerzitetskog kadra i njegovog praćenja modernih tokova.

Savet za nauku i tehnologiju ima 14 članova. Šest članova imenuje Vlada iz redova istraživača, tako da su zastupljene sve naučne discipline i nosioci tehnološkog razvoja i preduzeća. Jednog člana imenuju predstavnici javnosti, a jednog biraju reprezentativni sindikati u oblasti istraživanja i razvojnih aktivnosti. Vlada imenuje i predsednika Saveta. Mandat predsednika i članova traje četiri godine.

Ovakvom kompozicijom Saveta, politička vlast lišena je većinskog uticaja na naučni razvoj. Valja, međutim, napomenuti da izbor članova od strane Vlade, a ne od strane Parlamenta po pravilu više etatizuje državnu ulogu u upravljanju naukom. Nije sporno da iza Vlade uvek stoji parlamentarna većina, pa bi se moglo doći do zaključka da je zapravo sve jedno da li „državne” članove bira Parlament ili vlada. Međutim, parlament je, za razliku od vlade, u parlamentarnom sistemu vlasti neposredno od strane građana legitimisan organ (što je više formalna napomena), pa samim tim činjenica da se u njemu sprovodi izbor ističe značaj određenog tela i institucije čije članove imenuje. S druge strane, rad parlamenta je uvek pod budnim okom javnosti, kao i opozicije, pa činjenica da pojedini kandidati mogu proći „parlamentarnog toplog zeca” u raspravama, treba po pravilu da dovede do pažljivijeg i kvalitetnijeg izbora kandidata. Izbor se unutar vlade uvek kabinetski završava i sprovodi bez neke suštinske kontrole ili ozbiljnije debate, pa je samim tim manje na liniji uvek rado proklamovane transparentnosti.

Iako Vlada utiče na rad Saveta većinski prepušta i nedržavnim elementima, Savet je savetodavni organ pri Vladi. U navedenom slučaju nije reč o nezavisno ustrojenom telu, koje biva maltene izvan kontrole izvršne vlasti, i koje je prepušteno labavoj kontroli Parlamenta.

3. Položaj naučnih instituta

Kao što je već napomenuto, Zakonom o istraživanju i razvoju ističe se i postojanje privatnih istraživača. Za razliku od istraživačkih organizacija koje svoje aktivnosti sprovode u vidu programa i projekata, privatni istraživači ih sprovode samo u vidu projekata. Status istraživačkih organizacija podrazumeva ispunjenje uslova koji su ustanovljeni pozitivnopravnim propisima. Kontrolu ispunjenosti tih kriterijuma sprovodi pomenuti Savet za nauku i tehnologiju Republike Slovenije.

Slovenija razlikuje dve vrste javnih instituta. Prvi su javni istraživački instituti koje osniva Republika Slovenija ili pravno lice na osnovu javnih propisa. Njihova oblast delovanja definisana je aktom o osnivanju. Drugi su javni infrastrukturni instituti koje osniva Republika Slovenija ili pravno lice na osnovu javnih propisa, i imaju ulogu istraživačke podrške javnim službama.

Postoje dva modela rada naučnih instituta. Prvi podrazumeva slobodu delovanja u okvirima akta kojim je definisana oblast delovanja. Samim tim, inicijalnim momentom osnivanja vrši se uticaj na oblast delovanja, nakon čega instituti ostaju načelno slobodni u svome delovanju. Naravno, i oni podležu opštoj kontroli i smernicama utvrđenim opštim aktima, kao i kontroli Saveća za nauku i tehnologiju, ali u okviru navedenih široko postavljenih granica imaju veliku autonomiju delovanja. U drugom slučaju, instituti su povezani sa javnom službom i predstavljaju neku vrstu podrške i servisa javnom sektoru. Prva grupa instituta više je ustrojena u skladu sa načelom autonomije naučnog stvaralaštva, a druga je, međutim, svrsishodnija i praktičnija i jasno usmerava naučno stvaralaštvo u društvenu korist.

4. Finansiranje instituta

Zakonom o istraživanju i razvoju regulisan je način finansiranja u Republici Sloveniji. Postoje institucionalno finansiranje i projektno finansiranje na bazi koncesija koje se sprovode javnim tenderima. Koncesije svake godine raspisuje ministar nadležan za nauku, određujući njihov broj i vrstu u zavisnosti od Strategije istraživanja i inovacije. Navedeni model koncesija takođe obezbeđuje i motiviše naučne institute da svoje stvaralaštvo i rad stave u službu javnog sektora, čime se izbegava da preteranom slobodom, apstraktnošću i dugotrajnošću svog rada odu u nerad ili nesvrsishodno bavljenje naukom radi nauke. Takođe, koncesijama se dodatno i novčano valorizuje rad naučnih instituta, čime se motiviše njihovo stvaralaštvo. S druge strane, institucionalno finansiranje obezbeđuje osnovna sredstva za rad i plate naučnika, čime im se

obezbeđuju stabilnost i sigurnost koje ne zavise ni od čijeg kaprica. Nesigurnost u ovoj grani naročito lako vodi ka odlivu naučnih kadrova u bogatije i razvijenije zemlje, posebno što je reč o najobrazovanim i stručnijem kadru, koji lako nalazi posao u inostranstvu.

Institucionalno finansiranje vrši se iz budžeta i regulisano je Uredbom o normama i standardima za utvrđivanje sredstava za sprovođenje istraživačkih aktivnosti finansiranih iz budžeta Republike Slovenije

Javna agencija za istraživanje i Javna agencija za tehnološki razvoj odlučuju o prihvatanju prijave na tenderu. U prvom stepenu odlučuje direktor Agencije, a u slučaju žalbe koju nezadovoljna strana može izjaviti u roku od 15 dana, odlučuje Upravni odbor (*Bord*) Agencije, kao drugostepeni organ, u roku od 30 dana, prema pravilima upravnog postupka. Agencija je javna institucija koju je osnovala Republika Slovenija.

5. Budžet za finansiranje nauke

Poseban značaj treba pridati Strategiji istraživanja i inovacija Slovenije 2011–2020, koja je upravo prepoznala značaj ulaganja u nauku, pa je bilo predviđeno da izdvajanja za nauku iz budžeta budu maltene duplirana već 2012. (1% BDP-a) sa rastom na 1,2% BDP-a te godine. U momentu donošenja navedene strategije, Slovenija je iz državnih sredstava izdvajala 0,52% BDP-a, dok su ukupna izdvajanja za nauku i iz ostalih izvora već tada iznosila 1,6% BDP-a.⁶

6. Položaj društvenih nauka

Navedeni model finansiranja nauke u Sloveniji načelno omogućava da se u praksi uvažavaju razlike koje postoje između društvenih i humanističkih nauka, s jedne, i prirodnih nauka s druge strane. Naime nauka nije prepuštena „nevidljivoj ruci” tržišta pa samim tim humanističke i društvene discipline neće biti puštene niz vodu, jer primera radi, filozofija ne pospešuje proizvodnju, niti unosi inovacije u proizvode koji se mogu izvoziti. Upravo zato instituti imaju stabilno institucionalno finansiranje, a njihovim angažovanjem se od strane javnih institucija obezbeđuje dodatni podstrek, ali i društveno korisna utemeljenost njihovog rada. Na kraju, Istraživačka i inovacijska strategija Slovenije 2011–2020. usmerava nauku ka povezivanju sa ekonomijom, čime se ide ka konceptu tržišne primenljivosti naučnih rezultata. Međutim, kako je očigledno da čitavi segmenti jedne male države u svetskim razmerama mikrodruštva ne

⁶ V. <http://www.sciencemag.org/news/2011/05/ten-year-plan-aims-make-slovenia-regional-science-leader>

mogu odmah davati direktne ekonomske efekte (*Profit zdaj!*), to je, normativno gledano, uvažavanje društveno-humanističkih nauka zaštićeno putem institucionalnog i projektnog finansiranja. Društvenu korisnost određenog naučnog rezultata neće ceniti isključivo slobodno tržište, koje ga po pravilu svodi na profit, već javne institucije koje o društvenom interesu brinu iz jedne šire perspektive.

Kao ni filozofija, ni dobar zakon ne može se uvek ekonomski preračunati. Štetnost lošeg zakona ne može se lako i precizno izračunati, ali su takvi cehovi po pravilu najskuplji. Upravo zato prilikom donošenja ključnih državnih i društvenih odluka glas društveno-humanističke struke može biti značajan. Jačina tog glasa svakako će zavisiti i od spremnosti onih koji te odluke donose da budu otvoreni i tolerantni za određene kritike.

7. Umesto zaključka

U Sloveniji postoji normativna baza od programsko-strateških akata, zakonskih akata među kojima je stub-nosač Zakon o istraživanju i razvoju sa setom pratećih razrađujućih podzakonskih akata. Briga o nauci nije samo lepa reč, niti „obećanje ludom radovanje”, već je najevidentnije izražena u porastu budžetskih izdvajanja države za nauku. Od donošenja Strategije za istraživanja i inovacije Slovenije 2011–2020, predviđen je značajan porast izdvajanja za nauku iz budžeta. Tako je već nakon prve godine njene primene ovo izdvajanje skoro duplirano (sa 0,52% u 2011. godini na 1% BDP-a u 2012).

Navedenu brigu podstiče i snažno prisustvo države i uloga ministra nadležnog za nauku i Vlade Republike Slovenije. Najbitnije telo, Savet za nauku i tehnologiju je telo osnovano od strane Vlade i radi pri njoj, a sama Vlada bira značajan broj njegovih članova (šest od dvanaest), kao i samog predsednika Saveta.

Posebnu zanimljivost predstavlja podela instituta na javne i infrastrukturne, koji su deo strukture javnih službi i predstavljaju neku vrstu stručnog servisa javnim institucijama. Kombinovanim modelom naučne ustanove finansiraju se i institucionalno i putem projekata (koncesija). Upravo zato bi slovenački model mogli oceniti kao prilično uzorno rešenje pogodno za transplantaciju u druge pravne sisteme – kombinovani model finansiranja koji uključuje i institucionalno i projektno finansiranje putem koncesija koje naručuje država sa što uže formulisanim ciljem istraživanja. Na taj bi se način nauka čuvala od izolacije u istraživanjima koja su neprimenljiva i sama sebi svrha, a istovremeno bi deo javnog sektora i donošenje ključnih odluka bili utemeljeni na naučnim istraživanjima i samim tim kvalitetnijem odlučivanju.

Savo Manojlovic, MA

Research assistant

The Institute of Comparative Law, Belgrade

FINANCING SCIENCE IN SLOVENIA

Summary

The normative concept relating to science financing in Slovenia is a good example of how to reconcile stability, efficiency, state care, and links with the economy. On one hand, science is financed by the public budget (institutional financing concept), which ensures security. On the other hand, the project concept with specific goals provides usability. That also means that the state supports projects and social research that are not always economically profitable if they are of crucial importance to the society. The concept established by Slovenia is a good normative base for the above values and, most importantly, it is not difference-blind in terms of social and nature sciences.

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