

Dr Mina Zirojević¹

FINANSIRANJE NAUČNE DELATNOSTI U HRVATSKOJ

Apstrakt

U radu se predstavlja sistem finansiranja nauke u Hrvatskoj. Prikazana je pravna regulativa u oblasti naučnoistraživačkog rada, a posebna pažnja posvećena je položaju društvenih nauka. Sistem finansiranja i funkcionisanja naučne delatnosti u Hrvatskoj je dvojak. Određeni instituti i u određenoj meri, finansiraju se institucionalno, direktno iz državnog proračuna (budžeta), a delimično i putem sredstava „zaklade”, tj. fondacije za „znanost” tj. nauku. Dobra strana sistema u Hrvatskoj je u tome što pojedine naučne institucije, lakše mogu da pronađu inostrane direktne strateške partnere, ali se čini da je ta prednost u današnja krizna vremena zanemarljiva. Radi se u stvari o usložnjavanju čitavog procesa finansiranja i o širenju birokratije, zapošljavanju novih ljudi u administraciji, čime se administrativni trošak u nauci znatno povećava, što u postojecim okolnostima nije dobro. Treba takođe naglasti i to da je Hrvatska ipak članica Evropske unije i da su joj dostupniji fondovi EU na kojima se zasniva finansiranje jednog dela nauke evropskih zemalja.

Ključne reči: nauka, finansiranje, budžet, BDP, Hrvatska.

1. Uvod

Jedan od najvažnijih resursa u društvu je znanje. Za razliku od drugih resursa, recimo prirodnih, znanje ne zavisi od prirodnih predispozicija i može se nezavisno razvijati i obogaćivati u društvu. Ono se po svojoj prorodi mora obnavljati i u njega se mora ulagati od početne do krajnje tačke razvoja. To se može postići:

- prenošenjem znanja prethodnih generacija, odnosno obrazovanjem i, što nam je mnogo značajnije,
- proširivanjem postojećeg opsega znanja koje se dobija istraživanjem, odnosno u okviru nauke.

¹ Naučni saradnik, Institut za uporedno pravo u Beogradu, mina.zirojevic@gmail.com.

Razvoj nauke se mora prepoznati u svim stepenima, tako da se i sami kadrovi razvijaju, napreduju i postaju kapacitet određene zemlje.

2. Izvori prava i osnovne informacije

U Hrvatskoj su u registru naučnih organizacija (tačan naziv je *Upisnik znanstvenih organizacija*) registrovana 182 pravna lica, koja su na taj način stekla pravo na državno finansiranje. U okviru toga imamo 25 državnih naučnih instituta, 87 visokih škola i to: deset univerziteta (osam državnih i dva privatna), 72 organizacione jedinice državnih univerziteta (fakulteti, akademije i katedre), četiri visoke škole (dve državne i dve privatne), te četiri državne visoke škole.²

Zatim postoji 70 pravnih lica koja se ne nalaze u sastavu visokog obrazovanja i državnih naučnih instituta, i to: tri ustanove od posebnog značaja (Nacionalna univerzitetska biblioteka, Hrvatska akademija nauka i umetnosti, Leksikografski zavod „Miroslav Krleža”), bolnice i zdravstvene ustanove s istraživačkim jedinicama, državni instituti i zavodi (četiri), arhivi, muzeji i dr.

Državni naučni instituti, kao i druga registrovana pravna lica u ovom polju, svakih pet godina prolaze postupak reakreditacije.³ Državni naučni instituti kao i državni univerziteti i njihove organizacione jedinice moraju da zadovolje minimalne uslove propisane Pravilnikom o uslovima za izdavanje saglasnosti za obavljanje naučne delatnosti, uslovima za reakreditaciju naučnih organizacija i sadržaju saglasnosti (*Narodne novine*, br. 83/10), ali i kriterijume kvaliteta naučnih istraživanja. Privatne naučne organizacije i druga pravna lica koji se finansiraju iz državnog budžeta podležu periodičnoj reakreditaciji samo u delu u kojemu se finansiraju iz državnog budžeta.⁴

Državni naučni instituti kao osnovnu delatnost i razlog osnivanja imaju obavljanje naučnog i istraživačkog rada, ali njima ne samo što se dozvoljava da imaju studijske programe, već se od njih očekuje da učestvuju u kreiranju, posebno doktorskih, studijskih programa, čime se priznaje i poštuje specijalizovanost naučnih instituta i kadrova. Plate su izjednačene po zvanjima, kao i uslovi za registrovanje studijskog programa.

² Agencija za znanost i visoko obrazovanje samostalno i neovisno obavlja poslove u delokrugu i nadležnosti utvrđenim Zakonom o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, *Narodne novine*, br. 123/03, 105/04, 174/04, 2/07 i 46/07) i Zakonom o priznavanju inozemnih obrazovnih kvalifikacija, *Narodne novine*, br.158/03, 198/03, 138/06 i 045/11.

³ Vidi stalnu internet adresu: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1997_04_38_553.html.

⁴ Agencija za znanost i visoko obrazovanje obavlja reakreditaciju prema svom godišnjem planu po službenoj dužnosti ili na predlog ministra, a može je sprovesti i na predlog visokog učilišta, odnosno znanstvene organizacije.

Što se tiče izvora prava za pitanja naučnih zvanja, u Hrvatskoj je od marta 2017. godine na snazi novi Pravilnik⁵ o naučnoistraživačkim zvanjima koji se, u domenu humanističkih nauka, veoma oslanja na Pravilnik donet 2005. godine.⁶ Odeljak o humanističkim naukama potpuno je odvojen od drugih nauka i veoma je kratak. Pravilnik iz 2013. koji je predlagao dominaciju TR liste i citatometrije, oboren je na Ustavnom sudu, četiri meseca nakon njegovog donošenja, zbog nepoštovanja procedure i „jasne diskriminacije nacionalnih disciplina”.

Najviše stručno telo za visoko obrazovanje, koje imenuje Sabor, jeste Ministarstvo nauke, obrazovanja i sporta (Ministarstvo znanosti obrazovanja i športa, MZOŠ), koje brine za razvoj i kvalitet celokupnog sistema visokog obrazovanja. Nadležnosti, kao i okvir rada i izbor članova NVVO-a regulisan je Zakonom o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (u daljem tekstu: ZZDVO). Vlada Republike Hrvatske osnovala je 2004. Agenciju za znanost i visoko obrazovanje (u daljem tekstu: AZVO), sa zadatkom da evaluira institucije i programe unutar sistema visokog obrazovanja i nauke. Osim toga, AZVO je zadužena da pruža stručnu i operativnu pomoć nacionalnim većima i Savetu za finansiranje. Nadalje, Savet za finansiranje naučne delatnosti i visokog obrazovanja stručno je telo Nacionalnog veća za nauku i Nacionalnog saveta za visoko obrazovanje, čiji sastav definiše ZZDVO.

Agencija za znanost i visoko obrazovanje (AZVO) je, kao agencija za osiguravanje kvaliteta u visokom obrazovanju i nauci, osnovana po uzoru na praksu zemalja Evropske unije (European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA) i E4 – European Quality Assurance Register for Higher Education (EQAR), kao i Evropski prostor visokog obrazovanja (EHEA)).

3. Finansiranje instituta

Kada je reč o sistemu finansiranja naučne delatnosti, Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju ne govori izričito ni o projektnom, ni o institucionalnom finansiranju. Međutim, sistem finansiranja i funkcionisanja naučnog rada u Hrvatskoj se u stvari ostvaruje i preko Ministarstva i preko tzv. „Hrvatske zaklade (fondacije) za znanost”. Na elektronskoj stranici Ministarstva za znanost, visoko obrazovanje i šport navodi se: „Jedan od strateških ciljeva Vlade Republike Hrvatske za razdoblje 2011–2015. jest i promjena modela financiranja znanstvene djelatnosti s dosadašnjega modela državnog upravljanja na model državnog nadziranja sustava znanosti. Imajući u vidu ostvarivanje navedenoga cilja, projektno financiranje znanstvene djelatnosti

⁵ Vidi stalnu internet adresu: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017_03_28_652.html.

⁶ Vidi stalnu internet adresu: <http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/289156.html>.

izmjenama Zakona o Hrvatskoj zakladi za znanost prelazi u nadležnost Hrvatske zaklade za znanost. Novi ciklus natječaja za znanstvene projekte Hrvatske zaklade za znanost planira se otvoriti početkom listopada 2013. godine.”⁷

Moglo bi se, dakle, reći da je sistem finansiranja i funkcionisanja naučne delatnosti u Hrvatskoj dvojak. Određeni instituti i u određenoj meri, finansiraju se institucionalno, direktno iz državnog budžeta, a jednim delom se finansiranje vrši i putem sredstava „Zaklade”, tj. Fondacije za znanost/nauku. Finansijska sredstva Fondacije se jednim (većim) delom obezbeđuju od strane Ministarstva, ali takođe i od strane nekih drugih organizacija, pre svega, na primer, Privredne komore, kao i od sopstvenih prihoda, odnosno prihoda drugih naučnih organizacija, sponzora, privrednih subjekata iz zemlje i inostranstva. Sve te organizacije koje participiraju u finansijskim sredstvima Fondacije, takođe participiraju i u upravljanju njome po tome što predlažu određeni broj članova Upravnog odbora, koje u krajnjoj instanci ipak imenuje hrvatski Sabor. To međutim ne znači da oni koji se institucionalno finansiraju iz državnog budžeta, ne mogu da apliciraju na konkursima Fondacije, već naprotiv. U toku je konkurs za program „Istraživački projekti” kojima se finansiraju osnovna i primenjena istraživanja. Mogu se prijaviti naučnici iz svih područja nauke.⁸ Na elektronskoj stranici Ministarstva za nauku kaže se da je jedan od strateških ciljeva Vlade RH za razdoblje 2011–2015. promena modela finansiranja naučne delatnosti prelaskom s dosadašnjeg modela državnog upravljanja na model državnog nadziranja sistema nauke.⁹

Ova praksa formiranja fondacija postoji i uobičajena je u zapadnim zemljama, čime se simulira i prikrija *de facto* državno finansiranje i državni interes. Da bi neke domaće naučne institucije mogle da konkurišu kod inostranih donatora i sponzora, neophodno je da ne budu direktno na budžetu Vlade (Ministarstva), već da budu finansirane iz pojedinih nevladinih (poluvladinih) fondova i fondacija. Primera radi, USAID ne prihvata da finansira institucije koje se finansiraju od strane Vlade. Ovakve fondacije služe upravo tom cilju da prikriju državno – budžetsko finansiranje pred potencijalnim stranim investitorima. Suštinski, hrvatska fondacija jeste budžetska (većim delom na budžetu) institucija – fondacija koja sprovodi „prikriveno” Vladino finansiranje nauke. Kada je reč o tome da eventualno čitava stvar bude preuzeta u Srbiji, treba ipak reći i sledeće: dobra strana svega jeste u tome što bi pojedine naučne institucije, lakše mogle da pronađu inostrane direktne strateške partnere, ali ta prednost deluje zanemarljivo u današnja krizna vremena, jer se u stvari radi o usložnjavanju čitavog procesa finansiranja i o širenju birokratije, zapošljava-

⁷ V. <http://www.hrzz.hr/default.aspx?id=94>, 10.10.2013.

⁸ V. <http://www.hrzz.hr/default.aspx?id=53>, 10. 12. 2016.

⁹ V. <http://www.hrzz.hr/default.aspx?id=94>, 10.10.2013.

nju novih ljudi u administraciji, čime se administrativni trošak u nauci znatno povećava, što u postojećim okolnostima nije dobro. Javna ulaganja u nauku i visko obrazovanje u Hrvatskoj su oko 1% BDP-a, što je i dalje nisko u odnosu na evropske zemlje (1–2% BDP-a, > 2% BDP-a u skandinavskim zemljama).

Zakonom o naučnoj delatnosti i visokom obrazovanju (članovi 67 i 70), fakulteti, instituti i druge naučne organizacije finansiraju se iz sredstava osnivača, državnog budžeta Republike Hrvatske, budžeta županija, gradova i opština, školarina, prihoda od naučnih, istraživačkih, umetničkih i stručnih projekata, naučnih i stručnih elaborata i ekspertiza, zadužbina, donacija i pomoći, prihoda ostvarenih na tržištu, prihoda od imovine, udela u trgovačkim društvima, prihoda od ulaganja fizičkih i pravnih osoba i ostalih izvora. Institut može iznajmiti deo prostora koji je neophodan za nesmetano obavljanje delatnosti, s time što je za iznajmljivanje prethodno potrebno pribaviti saglasnost nadležnog ministarstva. Ovaj prihod namenjen je za podmirenje izdataka poslovanja s time da se najmanje 60% prihoda usmerava za unapređenje osnovne delatnosti instituta.¹⁰

Prema Zakonu o platama i javnim službama¹¹ i Uredbi o nazivima radnih mesta i koeficijentima složenosti poslova u javnim službama¹² iz budžeta Republike Hrvatske plaćaju se osnovne plate zaposlenih u državnim institutima; osnovni troškovi rada instituta (tzv. „hladni pogon”); troškovi izvođenja programa, što se reguliše posebnim ugovorima; oprema i kapitalni izdaci, opet prema posebnim ugovorima ili odlukama Ministarstva.¹³ U članu 6 detaljno se navode svi koeficijenti zaposlenih u nauci, i možemo primetiti da su ti koeficijenti izjednačeni po zvanjima u naučnim institutima i na fakultetima. Na primer, naučni savetnik u trajnom zvanju ima koeficijent 3,104.

Prilikom interne distribucije sredstava iz budžeta u hrvatskim državnim visokoobrazovnim institucijama sredstva iz javnog budžeta alociraju se univerzitetima kao ukupan iznos, mada su državnim budžetom definisane stavke za plate, infrastrukturne troškove itd. Univerziteti raspodeljuju budžet prema svojim statutima i drugim aktima fakulteta. Univerzitetski budžet usvaja se u Senatu na predlog rektora. U višim i stručnim visokoobrazovnim institucijama odluku o budžetu donose stručna veća na predlog dekana. Uprkos posvećenosti većoj in-

¹⁰ Vidi stalnu internet adresu: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1997_04_38_553.html. u https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1999_03_28_573.html.

¹¹ Vidi stalnu internet adresu: <https://www.zakon.hr/z/541/Zakon-o-pla%C4%87ama-u-javnim-slu%C5%BEbama>.

¹² Vidi stalnu internet adresu: http://www.nsz.hr/datoteke/14-15/zakoni/Uredba_o_nazivima_javne_sluzbe.pdf.

¹³ Instituti i tehnološki centri u vlasništvu ili suvlasništvu RH, koji su ustrojani kao trgovačko društvo, ili su u sklopu trgovačkog društva, plaćaju plate zaposlenih i osnovne troškove rada instituta ili centra iz vlastitih prihoda, a Ministarstvo može osigurati sredstva za naučnoistraživačke i razvojne programe i projekte, za opremu, tekuće održavanje i kapitalna ulaganja.

tegraciji univerziteta i modelu alociranja celokupne svote, rukovodstvo univerziteta u velikoj meri zavisi od nižih nivoa odlučivanja. Fakulteti moraju da prenesu univerzitetu deo svojih sredstava za kapitalne investicije i razvojne programe, kojima univerzitet koordinira. Nekada se sistem naziva „alociranje celokupne svote” ili „integralni sistem”, ali on samo aproksimira nivo institucionalne autonomije u alokaciji koja se očekuje u takvim modelima finansiranja.

3.1. Izračunavanje sredstava za namensko višegodišnje institucijsko finansiranje naučne delatnosti

Kako bi se omogućila uporedivost naučnog rada ustanova u pojedinom naučnom području, Nacionalni savet za nauku predložilo je kvote za svako područje nauke. Za izračunavanje koeficijenata po područjima nauke u obzir su se uzimale specifičnosti koje se ogledaju u iznosima potrebnim za obavljanje naučne delatnosti. Temelj za definisanje koeficijenata bila je analiza finansiranja naučnih projekata po oblastima nauke, koristili su se podaci EUROSTAT-a, statistički podaci NSF-a, ERC-a, zatim nacionalnih i FP7 projekata, drugih agencija i finansijskih institucija, te je koeficijent pridodat svakom naučnom području.

Usvojeni su sledeći koeficijenti:

- prirodne nauke – 2,7,
- tehničke nauke – 2,5,
- biomedicinske nauke – 2,7,
- biotehničke nauke – 2,6,
- društvene nauke – 1,2, i
- humanističke nauke i oblast umetnosti – 1,2.

Osnovica za izračunavanje finansijskih sredstava za naučne delatnosti određuje se na osnovu broja naučnika u ekvivalentu punog radnog vremena, koeficijenata za područje nauke i iznosa sredstava obezbeđenih u državnom budžetu Republike Hrvatske.

Državni univerziteti i javni naučni instituti obavezni su da jednom godišnje, do 15. februara, dostave Ministarstvu izveštaje o radu i postignutim rezultatima na potpisanom i popunjenom obrascu za dostavu podataka o naučnoj delatnosti za prethodnu godinu, a finansijski izveštaji se dostavljaju Ministarstvu u predviđenim rokovima. Na osnovu primljenih izveštaja, odnosno ostvarenih rezultata, izračunavaće se po naučniku u ekvivalentu punog radnog vremena osnovica i iznos, koji će Ministarstvo isplatiti pojedinoj ustanovi u tekućoj godini.

Modelom namenskog višegodišnjeg institucijskog finansiranja naučne

delatnosti, važno je naglasiti, ne zadire se u autonomiju univerziteta i naučnih instituta, a odluke o distribuciji, odnosno alokaciji dodeljenih finansijskih sredstava, navedene institucije donosiće autonomno.

4. Položaj društvenih nauka

Položaj društvenih i humanističkih nauka nije posebno izdvojen, ali se primjećuje njegova specifičnost. Recimo, u dokumentu Ministarstva nauke, obrazovanja i sporta Republike Hrvatske, pod ciljevima, u tački 1.7, insistira se na internacionalizaciji sastava obrazovanja RH i razvoj delotvorne mreže lektorata hrvatskoga jezika i književnosti na stranim visokim učilištima.¹⁴ Time se obrazovanje stavlja u sistem meke bezbednosti i diplomatije.

Takođe, u svim aktima posebno je naglašena nezavisnost instituta, jer se naučne organizacije mogu finansirati samo iz onih izvora koji ne utiču na njihovu nezavisnost i dostojanstvo. Sopstveni prihodi mogu se ostvarivati samo delatnostima koje ne štete ostvarenju osnovnih zadataka.¹⁵

5. Zaključak

U svim razvijenim zemljama posvećuje se posebna pažnja unapređivanju uslova razvoja nauke. To se posebno vidi u načinu finansiranja i razvoja uslova za naučnike. Postoje tri modela finansiranja: institucionalno, projektno i mešovito ili kombinovano. Sredstva se dodeljuju iz budžeta, ali se velika količina njih sliva upravo iz razvijene privrede zemalja EU.

Korist od nauke je višestruka. Prirodne nauke se odlikuju velikim brojem korisnih patenata i razvojnih modela, dok se društveno-humanističke bave unapređenjem države. Istaknuti stručnjaci su uvek prisutni kad dolaze delegacije kao što su MMF, OECD i dr. Nijedna ozbiljna analiza se ne pravi izvan instituta ili istraživačkih jedinica fakuleta.

U Hrvatskoj je procenat budžeta koji se izdvaja za nauku mali u odnosu na druge evropske zemlje, ali ipak veći od izdvajanja Srbije. Ipak, i sa takvim sredstvima odliv visokoškolovalanih mladih ljudi sve je veći.

¹⁴ Vidi stalnu internet adresu: https://mzo.hr/sites/default/files/dokumenti/mzo_misija_vizija_ciljevi_2016.pdf.

¹⁵ Za više informacija o ovoj temi videti tekst Jovana Ćirića, J. Ćirić, „Hrvatska regulativa u oblasti naučno istraživačkog rada“, *Strani pravni život*, 03/2013, str. 247-268, http://www.stranipravnizivot.rs/wp-content/uploads/2017/07/J.Ciric_SPZ-3-2013.pdf.
V.http://www.hrzz.hr/UserDocsImages/pdf/Preporuke_i_uvjeti_za_dodjelu_i_koristenje_sredstava_Zaklade.pdf, 11.10.2017.

Sredstva za finansiranje naučne delatnosti na nivou instituta obezbeđuju se iz nekoliko izvora: državnog budžeta, privrednih ulaganja, kao i iz različitih programa i fondova. Sredstva za njihov rad obezbeđuju se i posredstvom posebnih tela; pomno se prate fondovi, zadužbine, fondovi EU, traga se za potrebama Vladnih agencija i drugih državnih tela, ali i potrebama velikih privatnih firmi/organizacija, i to se dalje prosleđuje konkretnim institutima.

U pogledu finansiranja naučnoistraživačke delatnosti, Srbija može da se u smislu pravila identifikuje sa Hrvatskom i drugim zemljama u regionu čija privreda stagnira već neko vreme.

Mina Zirojević, Ph.D

Research Fellow

Institute of Comparative Law

FINANCING SCIENTIFIC RESEARCH ACTIVITY IN CROATIA

Summary

In this paper, the author attempts to describe the science financing system in Croatia. The paper gives an overview of the legal regulations in the field of scientific research. Special attention is paid to the position of social sciences. The science financing and scientific activity system in Croatia is twofold. Some institutes are financed to a certain extent institutionally, directly from the state budget (budget), while others are financed partly through the "Foundation", i.e., by the Science Foundation. While the good side of the Croatian system is that some scientific institutions have easy access to foreign direct strategic partners, this advantage appears to be negligible in the light of the current economic constraints, as it actually complicates the overall financing process and increases bureaucracy, by promoting new hiring in the administration, and significantly increasing the administrative cost of science, which is not recommendable in the current circumstances. It should also be noted that Croatia is an EU member, and has better access to the EU funds available for financing science in the EU countries.

Key words: science, financing, budget, Croatia.