

Aleksa Bjeliš:

Komentari na Nacrt prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Hrvatskoj zakladi za znanost

- *Str. 2:* Prva „strateška“ rečenica je izrazito „tržišno“ orijentirana, nema ni društvenog ni tehnološkog razvoja, već samo „jačanje konkurentnosti“. Kakve? Kako? Sljedeća rečenica: što se misli pod „*inteligentnim razvojem društva*“ (i još „*temeljenim na znanju*“)? Zatim, što znači „*uključiv*“; što se „*uključuje*“?
- *Str. 2:* Odjeljak koji započinje s „*Iako je ...*“; Nerazumljivo: kakav je to prosjek novih članica EU-a koji iznosi 10% ...?
- *Str. 3, početak:* Što je to „*Istraživačka unija*“?
- *Str. 3, 2. odjeljak:* Među „mnogobrojnim“ znanstvenim institutima se spominju 104 javna učilišta ... sveučilišta su autoru nepoznata kategorija ... Nadalje, koje su to „mnogobrojne“ privatne znanstvene ustanove, „mnogobrojni“ tehnologijski i razvojno-istraživački centri ...?
- *Str. 3, zadnji odjeljak:* Najavljuje se kako će Zaklada preuzeti središnju ulogu u financiranju kompetitivnih znanstvenih projekata, ali se ne vidi kontekst, tj. nije naznačeno kako će izgledati cjeloviti sustav financiranja istraživačke djelatnosti (uz segmente koje bi preuzela Zaklada). Isti tip pitanja se javlja i na nekoliko mjesta kasnije. **Opet se, kao i prijedlogu promjena Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (ZZDVO), uvode parcijalna rješenja a da se ne vidi cijeli sustav, tj. strateški okvir unutar kojeg bi ta rješenja trebalo situirati. Ovdje se posebno najavljuje „novi ciklus znanstvenih projekata u skladu s kriterijima izvrsnosti“, ali se ne navodi ni hoće li biti još koji „novi ciklus ...“, niti kada će se uvesti ovaj, što je posebno relevantno kada se zna da će sadašnji „ciklus“ biti financiran do sredine 2012., a za daljnje financiranje nema nikakvih konkretnih najava. Čeka li nas „prazno razdoblje“ bez ikakvog financiranja, i koliko će ono trajati? Po kasnijem navodu (str. 5, dno) , do sredine 2013., tj. ulaska Hrvatske u EU, što je prilično neugodna koincidencija.**
- *Str. 4;* Pripajanje Fonda *Jedinstvo uz pomoć znanja* (dalje: UKF) HZZ-u otvara više pitanja koja bi trebalo temeljito razmotriti:
 - UKF je uveden kroz kredit Svjetske banke. **Jesu li prilikom tog uvođenja specificirani uvjeti pod kojima će UKF raditi, i da li se ovim prijedlogom promjena ti uvjeti uzimaju u obzir?**
 - **Kakva je do sada bila razina nezavisnosti rada UKF-a, i hoće li ona biti zadržana, posebno uzme li se u obzir da se ovim prijedlogom uvodi visoki stupanj kontrole rada HZZ od strane MZOS-a?**

UKF je do sada bio financiran pretežno iz kredita Svjetske banke. Kako će se on, tj. odgovarajuća stavka unutar proračuna koji se predviđa unutar HZZ-a, financirati ubuduće? U okvirima sredstava koja se navode na str. 5 (III Poglavlje), ili kroz neka dodatna sredstva? Kolika? **Ukoliko se financiranje UKF-a svodi na dio sredstava koja se na str. 4 navode pod *Drugi projekti tehnološkog razvoja*, ne bi li to bilo znatno reduciranje u odnosu na dosadašnja sredstva koja su se kroz taj fond plasirala? Nadalje, imajući na umu visoki stupanj etatizacije Zaklade uz izostanak jasnog osiguravanja kontinuiteta rada (kako u pogledu ljudskih i financijskih resursa, tako i započetih procedura), tim je više zabrinjavajuće 'pretakanje' UKF-a u sustav Zaklade.**

- **Str.5: Ocjena sredstava potrebnih za provedbu zakona**

Ovdje se zapravo radi o sredstvima koja će biti usmjerena za sve projekte i potpore koje će HZZ financirati. Ponovno se dolazi do pitanja u kakvom su odnosu ta sredstva (oko 19.5 milijuna kn 2012., oko 71 milijun kuna 2013., oko 74.5 milijuna kn 2014.) spram sveukupnog proračunskog financiranja istraživanja u Hrvatskoj? Dok se to ne zna, ne može se niti znati kakva je projekcija ukupnih izdvajanja iz proračuna kao postotak BDP-a.

- **Str.5: Razlozi za donošenje zakona po hitnom postupku**

Navode se dva argumenta:

- Usklađivanje s ERA i EHEA; treba temeljito razmotriti koji konkretni aspekti ovih promjena vode na to usklađivanje, **i ima li aspekata koji će imati suprotne posljedice. Kako će se recimo uvođenje jake državne kontrole nad HZZ (vidjeti kasnije) uklopiti u europske prakse?**
- Promjena sustava financiranja znanstvenih istraživanja i uvođenja novih financijskih instrumenata, za što je „*potrebno najmanje godinu dana*“. Zapravo se najavljuje da će se novi sustav uvoditi do ljeta 2013., čime bi se moglo zaključiti da u tom razdoblju neće biti nikakvih „*financijskih instrumenata*“ (jer o njima nema ni riječi ...);

Zapravo, nije uočljiv niti jedan razlog za donošenje zakona po hitnom postupku., posebno ako se uzme u obzir da ni izvješća za 2011 i dio 2012. niti Strateški plan koji je sadašnji Upravni odbor HZZ pripremio nisu bila razmatrana na Hrvatskom saboru. Zakon bi se dakle donosio po hitnom postupku samo na temelju procjene Ministarstva, uz ignoriranje Hrvatskog sabora, jedine ustanove nadležne za ocjenu sadašnjeg rada i planova HZZ, pa prema tome i procjenu potrebe mijenjanja legislative.

Str. 6, Čl. 1:

- **Visoko obrazovanje** više nije temeljna svrha Zaklade (St. 1);
- **Uvodi se financiranje *istraživačkih stipendija* (St. 2), što je zapravo i visoko-obrazovna kategorija ...** To je novi termin, ranije se koristio termin *stipendije poslijediplomandima*,

poslijedoktorandima i t. d. (vidjeti sadašnji Čl.3.3 – iako Zaklada u novije vrijeme nije dodjeljivala nikakve stipendije ...). U čemu je razlika? **Prevode li se ovim terminom sadašnji znanstveni novaci pod skrb Zaklade. Ako da, kakvi su financijski okviri?** O njima se ne govori. Ako nije riječ o znanstvenim novacima, ostaje nejasno na što se misli?

- Javlja se *programi za potporu suradnje znanstvenih pranih osoba i gospodarstva*. To je zapravo usporedivo sa starim načinom ulaganja državnih proračunskih sredstava u istraživanja u gospodarstvu, što se uglavnom pokazalo neuspješnim. Iz kojih sredstava se planira to financiranje?
- **Sve u svemu, uvodi se puno raznih kategorija, s nejasnom strukturom financiranja (niti kasnije se o tome ništa ne govori).** Više se ne koristi sintagma *kolaborativni programi*, iako se čini da se oni javljaju opisno u 2. alineji st. 3.
- Nadalje, nije jasno zašto se posebno ističu društvena i humanistička znanstvena istraživanja (alineja 6) . Ako se time pokušava reći da ona ne spadaju u ranije kategorije (vrhunske znanstvene ideje i izvrsni istraživači - alineja 1, strateški interes – alineja 2, vrsne znanstvene grupe – alineja 2, vrhunski znanstvenici – alineja 4, vrhunski projekti za međunarodne fondove – alineja 5, i t. d.) , onda to očigledno nije ni primjereno niti prihvatljivo.
- Alineja 7 uvodi UKF programe – vidjeti ranije komentare;

Str. 6-7, Čl. 2:

- U st. 2 se konkretno govori o *financiranju doktoranada i postdoktoranada*, čime se vraćamo na raniji komentar o znanstvenim novacima.
- Po st. 1 se čini da se potpore ograničavaju na domaće znanstvene organizacije, dok se u st. 2 spominju studenti i t. d. iz inozemstva. Nije jasno ulaze li strani aplikanti u izravnu konkurenciju s domaćima, ili će se te kategorije razlikovati.

Str. 7, Čl. 3:

- **Ukidaju se znanstveni odbori, tako da se otvara pitanje kako će se ubuduće provoditi evaluacijsko-recenzentski postupci (vidjeti sadašnji Čl. 9a). Isključivo kroz Upravni odbor i Ured? Nadalje, sastav znanstvenih odbora je uključivao znanstvenike koji djeluju izvan Hrvatske (i hrvatska znanstvena dijaspora, i stranci). Sada se sve to ukida. Time se eliminira internacionalni profil rada zaklade, što je evidentno u izravnoj suprotnosti s temeljnim polazištima i motivima zakonskih promjena Što je tome razlog? Negativna iskustva sa sadašnjim znanstvenim odborima? Ako da, opet se susrećemo sa se češćom tendencijom da se sustav stigmatizira zbog (sporadičnih) partikularnih dojmova ... kao i u nekoliko primjera kod prijedloga promjena ZZDVO.**

Str. 7, Čl. 4:

- **Ovim člankom, i još nekim kasnijim, se bitno mijenja odnos HZZ i MZOS-a. U nominiranju članova Upravnog odbora više ne sudjeluju institucije istraživačkog sustava, već se izbor članova sužava na**

Vladu (tj. Ministarstvo ...). Time se žestoko anulira nezavisnost Zaklade, i svodi ju se na produženu ruku Ministarstva. Ova je odredba potpuno neprihvatljiva (vidjeti također Čl. 5), jer njome nacionalni istraživački sustav zadržava, ili čak pojačava, sve naznake državnog upravljanja i kontrole. Štoviše, izostankom transparentnosti u postupku uspostave Upravnog odbora i ukidanjem znanstvenih odbora otvara se veliki prostor za potencijalne manipulacije, ostvarenje partikularnih interesa, i t. d. Ova i sljedeće dvije točke su izrazito zabrinjavajuće i zbog toga što neminovno otvaraju i pitanja vezana uz kompetentnost i kredibilitet predlagača.

Str. 7-8, Čl. 5

- Ovaj članak također vodi na izrazitu etatizaciju rada Zaklade. Dok dosadašnji čl. 6 specificira da Zaklada dijelom dobiva suglasnost Hrvatskog sabora, i to samo za strateški plan za petogodišnje razdoblje, ovim se prijedlogom uvodi institucija *prethodne suglasnosti* koju daje resorno ministarstvo za sve ključne akte: Statut, pravilnik o uvjetima i postupku dodjele sredstava, godišnji plan rada i financijski plan, pravilnik o unutarnjem ustroju, pravilnik o upravljanju rezultatima, ... !!. Moguće je i do sada vrijedila takva praksa, međutim ona se sada inaugurira zakonskom odredbom. Dakle, imali bismo Upravni odbor kojeg praktički postavlja Ministarstvo, i Ministarstvo koje praktički nadzire sve ključne komponente rada Zaklade Jedino razložno bi bilo da Ministarstvo treba imati pravni nadzor nad Statutom i popratnim pravnim aktima, sve drugo svodi Zakladu na *de facto* jednu od službi Ministarstva.

Članci 4 i 5 čine izlišnom svu daljnju raspravu o detaljima. Njihovim prihvaćanjem dobili bismo etatizaciju upravljanja istraživačkim djelatnostima, jaču i opasniju od dosadašnje. Nakon što se uklone deklarativne postavke, ostaje sustav koji je barem jednako državno kontroliran kao i dosadašnji, uz dodatne elemente prijetvornosti kojima se državnoj vlasti (tj. resornom ministarstvu) otvara široki prostor oslobađanja od odgovornosti za funkcioniranje sustava, jer se deklarativno sve prebacuje na „nezavisnu i nepristranu instancu“, HZZ

Str. 8, čl. 8:

- Ured Zaklade, uz administrativne poslove, preuzima i upravljanje evaluacijskim postupcima, predlaganje projekata za financiranje (*sic*), i t. d. Naravno, dobra profesionalna administrativna i tehnička logistika je preduvjet za uspješan rad Zaklade, međutim ovdje se radi o otvaranju mogućnosti potpunog isključivanja akademsko-istraživačke komponente iz rada Zaklade i upravljanja Zakladom, i posljedično njene potpune birokratizacije. Uočimo da ovaj prijedlog (kao ni sadašnji zakon) ne specificira akademsko-znanstvene uvjete za članove Upravnog odbora, ali i da se ovim prijedlogom eliminira jedini dosadašnji filter za koji se moglo očekivati da će samim svojim postojanjem inaugurirati visoke kriterije, naime sustav nominiranja članova (javni instituti, sveučilišta, HAZU, HUP). Podsjetimo se također da po ovom prijedlogu više ne bi bilo ni znanstvenih odbora Dakle, *a priori* nema nikakve prepreke da u cijelom upravnom sustavu HZZ-a nema nijedne osobe s objektivnim istraživačkim autoritetom i referencama (osim onih koje Ministarstvo smatra takvima ...) ;

Str. 8 – 9, Čl. 10:

- Promjena kojom se izvršni direktor zapošljava na četiri godine, a ne u stalni radni odnos, bi bila poželjna kada bi Zaklada doista bila nezavisna od Ministarstva. Ovako i izvršni direktor Zaklade, kao i čitav segment administrativnih službi koje bi trebale biti visoko profesionalne i neovisne o političkim promjenama (a nisu, o čemu svjedočimo svake četiri godine), postaje izravno ovisan o političkoj opciji koja u danom trenutku vodi resorno ministarstvo;

Str. 9, Čl. 12:

- Brisanje stavka 1 iz čl. 15 sadašnjeg Zakona otvara pitanje: Zašto Fond za razvoj i zapošljavanje, ili neko ekvivalentno tijelo, više nije mogući izvor financiranja Zaklade? Također, kako se taj izvor realizirao u raznim vremenima do sada?

Str. 9, Čl. 13:

- Iako se u Uvodu spominje tema intelektualnog vlasništva, anuliranjem st. 2 iz čl. 16 sadašnjeg zakona *de facto* se odustaje od razrade vrlo važnog pitanja (i na nacionalnoj razini, i za pojedine znanstvene institucije) reguliranja prava eksploatacije znanstvenih i tehnoloških rezultata, cijelog sustava patentiranja, udjela pojedinih sudionika (Zaklada, institucija, istraživači i istraživačke grupe) u korištenju prava temeljenih na intelektualnom vlasništvu, i t. d. Kao da predlagač ne zna što bi s tom temom.

Str. 9, Čl. 14;

- Oslobođanje Obveze podnošenja tromjesečnih izvješća Ministarstvu sasvim je u skladu s već komentiranim kvalitativnim promjenama u odnosima ovisnosti Zaklade o Ministarstvu. Uz takve odnose, tromjesečna izvješća doista postaju izlišna Jednako tako i st. 2 sadašnjeg čl. 18 u svijetlu ovdje predloženih promjena postaje nepotreban;

Str. 9 – 10; Prijelazne i završne odredbe

- Ove su odredbe sasvim u skladu s prijedlogom promjena, a imaju i dodatnu motivaciju: što brže smijeniti sadašnja upravna tijela Zaklade (koja, koliko sam upoznat, nisu niti konzultirana u pripremi ovog prijedloga). Doista, ako predlagač smatra da je svaki dan u pripremi novog projektnog sustava dragocjen, iznenađujuće je da se u protekla četiri mjeseca nije pokazalo potrebnim što češće i intenzivnije angažirati sadašnje vodstvo Zaklade u širokom rasponu poslova unutar te pripreme.
- Čl. 17, st. 2; Sasvim su nejasni razlozi ovakve odredbe, posebno neuravnoteženog tretmana sadašnjeg upravnog sustava i tijela HZZ s jedne strane, i upravnog sustava UKF s druge strane. Dok se prijelaznim odredbama prekida mandat svim tijelima HZZ i njihovim članovima uključujući mandat predsjednika UO, istovremeno se zakonskim rješenjem obavezuje preuzimanje svih obaveza i pravila, uključujući i suradnike *Fonda Jedinstvo uz pomoć znanja*. Uz preuzimanje obaveza prihvatanja operativne dokumentacije i poslovnih procesa te nemogućnost njihove promjene bez suglasnosti Ministarstva (ponovno naglašavanje uloge države i negiranje neovisnosti), apsolutno je neprihvatljivo da postojeći dokumenti nisu dio

predočenog Nacrta i predmetom javne rasprave. Još je začudnije da se takvi odnosi koji imaju određen vijek trajanja (kredit Svjetske banke kojim se financira Fond UKF) rješavaju zakonskom regulativom nacionalne zaklade. Dakle, već je moguće predvidjeti kad ćemo imati prijedlog novih izmjena i nadopuna, što govori u prilog kratkoročnog političkog promišljanja.

ZAKLJUČAK

Predloženim nacrtom izmijenjenog Zakona nudi se treće zakonodavno rješenje za HZZ u nepune tri godine (prvi Zakon donesen u prosincu 2001., izmijenjen Zakon u travnju 2009., nove izmjene u srpnju 2010., i sadašnje izmjene, travanj 2012.). Ovakva učestalost izmjena govori o izuzetnoj nestabilnosti sustava, što je opće poznato obilježje loših sustava.

Predložene promjene su u tom kontekstu veliki korak nazad u odnosu na važeća zakonska rješenja za HZZ. One bi dovele do praktičnog dokidanja Zaklade kao nezavisne i samostalne institucije u hrvatskom istraživačko-projektnom sustavu, što je pak u potpunoj suprotnosti prakse europskih zaklada i institucija koje financiraju istraživanja. Njima bi se, zbog navedenih razloga, također značajno narušilo i usporilo uključivanje hrvatskog istraživačkog sustava u European Research Area.

Trebalo bi stoga očekivati da se u daljnjoj javnoj raspravi uz ostalo iznađe i pokrene način kojim bi se na kompetentno osmislila strategija razvoja hrvatskog istraživačkog sustava i predložili odgovarajuće zakonodavni prijedlozi.

Napomena: Rektorski kolegij u širem sastavu Sveučilišta u Zagrebu je na sjednici održanoj 7. svibnja 2012. jednoglasno podržao ove komentare.