

»Levica« in »desnica« za privatizacijo raziskovanja

DARKA PODMENIK

Poslanci so 18. novembra sprejeli novi zakon o znanstvenoraziskovalni in inovacijski dejavnosti – kar z 80 glasovi za. Kaj lahko od njega pričakujemo in kje so pravne meje v postopkih sprejemanja zakonov?



dr. Darka Podmenik, zunanja znanstvena sodelavka Inštituta za razvojne in strateške analize – IRSA

Vest o sprejemu novega zakona o znanstvenoraziskovalni in inovacijski dejavnosti (ZZrFD) smo lahko zasledili na spletnih portalih; tiskani in televizijski medij mu do zdaj niso namenili niti te pozornosti. Najzanimivejše iz teh objav je, da sprejem zakona pozdravljata tako »levica« kot »desnica«; obe si celo pripisujeta zasluge zanj.

Kaj je pri zakonu tako privlačnega za »leve« in »desne«?

Na spletni strani stranke SD sta se dr. Jernej Pikalo in dr. Jernej Štromajer v zapisu pohvalila, da je bil zakon pripravljen in usklajen v času prejšnje vlade, »ko smo socialni demokrati vodili resorno ministristvo« in potrpežljivo vključevali vse zainteresirane deležnike od predstavnikov inštitutov, univerz, sindikatov, mladih v znanosti do gospodarskih družb in drugih ministrstev. Uspelo jim je »kljub neizmerno dolgemu času, ki ga je sedanja vlada potrebovala, da je že usklajene rešitve poslala v poslanske klopi«.

Na portalu Nova 24 TV pa lahko preberemo, da ima sprejeti zakon, ki ga je pripravila vlada Janeza Janše, široko podporo relevantnih deležnikov, javnosti in tudi politike. Ugotavljajo, da gre za primer, ki daje zgled za druga področja, saj sta ga podprli tudi SAZU in gospodarska zbornica.

Končno en primer dobre prakse, bi lahko sklepali, navkljub nesoglasju v delitvi političnih zaslug, na kar pa smo tako in tako že navajeni. Kaj je v tem zakonu tako privlačnega, da si zasluge zanj pripisujeta tako »levica« kot »desnica«?

Vizija velikih raziskovalno-izobraževalno-gospodarskih konglomeratov?

Povzemimo najpogosteje poudarjene prednosti novega zakona o znanstvenoraziskovalni in inovacijski dejavnosti: en odstotek bruto domačega proizvoda (BDP) za znanstvenoraziskovalno dejavnost z letno rastjo 0,08 odstotka BDP, do leta 2025 torej podvojitve proračunskih sredstev; javne raziskovalne organizacije (JRO) pridobijo avtonomijo, možnost privatizacije premoženja države, ki ga upravljajo in ustanavljajo gospodarskih družb ter povezovanja z gospodarstvom (z namenom hitrejšega prenosa znanja);

parlamentarni proceduri. Obeta, da bo tudi visoko šolstvo spet stabilno, pasovno financirano, kriterij zanj pa bo močna podprtost visokošolskih institucij z lastnim raziskovanjem. Gre za vizijo velikih raziskovalno-izobraževalno-gospodarskih konglomeratov (podprtih z rednim, naraščajočim državnim financiranjem raziskovanja v JRO in visokem šolstvu), ki bodo konkurenčni na globalnih trgih.

Dvomljive finančne obljube

Prva privlačnost novega raziskovalnega zakona, ki je zblížala sicer tako oddaljene politične interese, je uzakonitev finančnih obljub. Te so bile z Resolucijo

Z ukinjanjem malih in zasebnih raziskovalnih organizacij se zakon zapleta v protislovje; izhaja iz visoko zvenečih pohval dosežkov slovenske znanstvenoraziskovalne in inovacijske dejavnosti, spregleda pa, da so ti dosežki tudi rezultat manjših projektnih in programskih ter tudi zasebnih raziskovalnih skupin.

zaposleni v JRO bodo nagrajeni stimulatивно; boljše bo vključevanje v evropski in svetovni raziskovalni prostor; slovenski raziskovalci se bodo vračali iz tujine; zakon naj bi omogočil vzpostavitev novega znanstvenoraziskovalnega sistema, vključno z mehanizmom stabilnega institucionalnega financiranja.

Na mestu je vprašanje: zakaj poudarek na stabilnem financiranju, če je eden glavnih dosežkov zakona »liberalizacija« JRO v »gospodarske družbe«? Delni odgovor je v pripravah novega visokošolskega zakona, predlog nove strateške podlage je že v

o raziskovalni in inovacijski strategiji Slovenije 2011–2020 dane leta 2011: »Že v 2012 bo za vlaganje v raziskave in razvoj namenjeno 1 odstotek BDP javnih sredstev, do leta 2020 pa 1,5 % BDP.« Od leta 2012 se je znanosti in raziskovanju dajalo povprečno 0,5 odstotka BDP letno. Najvišji je bil delež leta 2019, in to 0,52 odstotka. Dvomiti o aktualnih obetih je mogoče tudi zaradi podatkov iz drugih članic EU; nobena razen Danske ne namenja javnemu raziskovalno razvojnemu sektorju več kot enega odstotka BDP (Public R&D Expenditure, IUS, 2021). Ker



Kako je mogoče, da cvet slovenskega izobraženstva ni vzel v obzir možnih tveganj in je zakon preprosto obšel.

zakon še ni objavljen v uradnem listu, ne vemo, ali bo en odstotek od BDP začel veljati s 1. januarjem 2022, kot trdijo v SD: »V parlamentarni proceduri smo, potem ko je vladni zakon le prišel v parlament, dosegli dve pomembni spremembi: znatnosti bo od sedaj namenjeno 'najmanj' 1 odstotek BDP (dejansko torej več kot 1 odstotek), vlado pa smo tudi prepričali, da bi zamaknila uveljavitev zakona v leto 2023 – zahtevali in dosegli smo uveljavitev zakona s 1. januarjem 2022.« Če bo res tako, bi to naslednje leto državo stalo 550 milijonov evrov.

Privatiziranje nepremičnin in premičnin

Druga, presenetljiva novost je uzakonitev razpolaganja javnih raziskovalnih zavodov z državno lastnino, ki jo upravljajo. Razumeti je, da bodo JRO lahko privatizirali vse nepremičnine in premičnine ter svobodno razpolagale z rednimi, letno naraščajočimi dotoki iz državne blagajne. Kot pravi zakon: »Prenos lastninske pravice za premoženje, ki ga na dan uveljavitve tega zakona javni raziskovalni zavodi uporabljajo oziroma upravljajo in druga premoženjsko-pravna razmerja v zvezi s tem ter vknjižba lastninske pravice v zemljiško knjigo se uredi v treh letih po uveljavitvi tega zakona na podlagi pogodbe med Republiko Slovenijo in JRO-ji, po stanju na dan začetka uporabe tega zakona.« Čeprav naj bi lastninjenje odobrila država, ni opredeljeno, kakšna bo kontrola in kakšne bodo stranske posledice tega procesa, ki močno spominja na divjo privatizacijo.

Brez definiranega nadzora in kriterijev lahko pride do vzpostavljanja novih koruptivnih povezav med javno administracijo in kandidati za lastninjenje. V evropskih državah ni poznan podoben postopek, ki bi lahko bil za vzgled. Če bi se nanašal na akademsko podjetništvo, bi to moralo biti transparentno izpostavljeno in ločeno od drugih akademskih funkcij. Sicer pa je zakonska določba (ZZrID, 60. člen), ki opredeljuje prenos, pravno sporna. Zakonodajno-pravna služba državnega zbora v mnenju piše: »Določba predstavlja odstop od veljavne sistemske ureditve, v skladu s katero imajo javni zavodi stvarno premoženje v upravljanju, lastnik pa je ustanovitelj.« Podobno pripombo ima k ustanavljanju gospodarskih družb in vstopanju JRO vanje s stvarnimi vložki: določba odstopa sistemske ureditve, ki jo določa zakon o financah. Utemeljevanje tega početja s potrebo po prenosu znanja ni prepričljivo, potrebna bi bila širša obrazložitev namenov in razlogov, analiza koristi in tveganj za javna sredstva, meni zakonodajno-pravna služba.

Postopno ukinjanje majhnih in zasebnih raziskovalnih zavodov

Z novim zakonom se postopno ukinjajo majhni in zasebni raziskovalni zavodi; temelj za to je strateško priporočilo, da je treba zmanjšati razdrobljenost javnega financiranja sedanjih skoraj individualnih projektov z majhnimi raziskovalnimi zmogljivostmi. Iz državnega stabilnega financiranja bodo izločene majhne raziskovalne organizacije, saj bodo morale v šestih letih doseči kapacitete velikih, na

primer polno zaposliti vsaj 30 oseb, imeti najmanj 500.000 evrov dotoka iz javnih sredstev idr. (57. člen)

Z ukinjanjem malih in zasebnih raziskovalnih organizacij se zakon zapleta v protislovje; izhaja iz visoko zvenelih pohval dosežkov slovenske znanstvenoraziskovalne in inovacijske dejavnosti, spregleda pa, da so ti dosežki tudi rezultat manjših projektnih in programskih ter tudi zasebnih raziskovalnih skupin. Nekatere dosegajo bistveno boljše raziskovalne in inovacijske rezultate (recimo citiranost ali širšo javno odmevnost), in to ob manjših resursih in vlaganjih, kot jih imajo velike, sestavljene iz povprečnih raziskovalcev. Poročilo statističnega urada o financiranju raziskovalne razvojne dejavnosti za leto 2019 kaže, da je bilo iz državnega proračuna namenjeno za zasebno-neprofitni sektor natančno en odstotek sredstev (dobra dva milijona evrov), v preostale sektorje pa 99 odstotkov (okoli 217 milijonov evrov), največ v javne raziskovalne zavode.

Očitno je, da bi se le z demokratičnim konkuriranjem za javna sredstva, ki bi vključevalo različne deležnike, Slovenija hitreje približevala standardom najboljših v EU. Nikakor pa ne z izključevanjem »majhne zasebne konkurence«. Za 57. člen zakonodajno-pravna služba pripominja, da so pogoji za vključevanje drugih, malih in zasebnih raziskovalnih organizacij v javno financiranje pomanjkljivi, »saj niso določena merila in kriteriji, ki bi omogočali preverjanje izpolnjevanja teh pogojev...« Pomanjkljiv je tudi 55. člen, ki se nanaša na vpis v evidenco raziskoval-

nih organizacij in na katerega se veže pravica do izvajanja raziskovalne dejavnosti in ki najbolj prizadeva male, zasebne in nove raziskovalne organizacije. V mnenju je opozorjeno, da bi moral zakon določene urejati pogoje in postopek vpisa v evidenco, saj bi morebitno urejanje s podzakonskimi akti pomenilo kršitev ustave.

Zakon brez ustrezne pravno-strateške osnove

V mnenju parlamentarne zakonodajno-pravne službe so dane pripombe k 37 členu od 107 členov predloga zakona, se pravi kar k tretjini. Pri obravnavi osmih členov se mnenje sklicuje na ustavo, večinoma pa na odmike od sistemske ureditve, urejene z drugimi zakoni, kot je naveden primer zakona o finančah. Te pripombe, podane po drugem branju v parlamentu, so bile presenetljivo preslišane, zakon je potrdila večina poslancev.

Pravno vprašljiv je bil sam postopkovni proces, ker se je predlog zakona opiral na strateški dokument, sprejet leta 2011, to je na *Resolucijo o raziskovalni in inovacijski strategiji Slovenije 2011–2020*. Težko je verjeti, da so snovalci tega dokumenta imeli uvid v razmere naslednjega desetletja. Pa tudi zakonsko kaj takega ni bilo mogoče. Prejšnji zakon o raziskovalno-razvojni dejavnosti iz leta 2011 natanko določa razmerje med strateškim in zakonskim pravnim aktom. Strateški dokument določa obseg proračunskih sredstev, izhodišča, cilje, kazalnike ter načine upravljanja znanstvenoraziskovalne in inovacijske dejavnosti. Sprejema se vsakih šest let z dopolnilom, da se po šestih letih dopolni s predlogom novega strateškega dokumenta in se tri leta upoštevata oba. Že leta 2017 bi moral torej biti sprejet predlog nove raziskovalne strategije 2020–2030 kot izhodišče predloga novega zakona. Zakon



Kaj je pri zakonu o znanstvenoraziskovalni in inovacijski dejavnosti (ZZrID) tako privlačnega, da si zasluge zanj pripisujeta tako »levica« kot »desnica«?

je nastajal brez ustrezne pravno-strateške osnove, bil dan v javno obravnavo, šel v parlamentarno proceduro in bil sprejet pred nekaj dnevi. Skratka dobili smo novi zakon, ne da bi bila v tem času, tako kot veleva zakonodajca, posodobljena stara in sprejeta nova strateška resolucija.

Morda zakon res odpira nove možnosti, a zagate so videti večje. Ena od teh je nesklajenost pravnih aktov in postopkov na različnih ravneh izvajanja zakona, na kar opozarja zakonodajno-pravna služba. Javna agencija za raziskovalno dejavnost (ARRS) kot ključni menedžer in financer slovenske raziskovalne sfere, ki deluje po utečenih pravilih, postopkih, informacijskih sistemih (vključno z evalvacijskimi kriteriji vseh vrst), komaj dohaja dogajanja v posameznih (J)RO; le kako bi se le soočala s privatizacijo raziskovanja?

Tveganje naraščanja politizacije in korupcije

Res je dosedanje financiranje znanstvenoraziskovalne dejavnosti pod evropskim povprečjem, a dvig na en odstotek BDP bo velik zalogaj za že sicer problematične javne finance, kot ugotavlja med drugim fiskalni svet. Ob tem gre za tveganje prevelike komercializacije znanstvenoraziskovalne dejavnosti in mešanja različnih funkcij teh dejavnosti, ki bi morale biti usmerjene v produkcijo, razširjanje in uporabo znanja ter manj v neposredno ustanavljanje gospodarskih družb.

Zakon ne določa, kako naj ravna vlada kot ustanovitelj, ko jo bodo JRO zaprosile za soglasje večjih prodaj premoženja, nakupov in ustanavljanj gospodarskih družb. Brez natančnih določb in meril za odločitve vlade obstaja veliko tveganje naraščanja politizacije in korupcije v teh razmerjih. Manjše in zasebne raziskovalne organizacije možnosti takšnih pogajanj niti ne bodo imele. S tem se bo povečala uniformiranost in hierarhično urejanje razmerij med politiko, administracijo ter področjem znanosti, raziskovanja in inoviranja. Takšno stanje je v neposrednem nasprotju z evropsko prakso, zlati tisto, ki jo izvaja Evropski raziskovalni svet (ERC) kot najuglednejša fundacija, ki ne financira le majhnih raziskovalnih ekip, ampak tudi individualne projekte.

Lahko se vprašamo, kako je mogoče, da cvet slovenskega izobraženstva ni vzel v obzir nobenega od navedenih tveganj in je pravne omejitve – ob popolnem političnem soglasju – preprosto obšel.

Dr. Darka Podmenik je zunanja znanstvena sodelavka Inštituta IRSA (Inštitut za razvojne in strateške analize). ■



Dosedanje financiranje znanstvenoraziskovalne dejavnosti je v Sloveniji pod evropskim povprečjem.