

---

Dr Vesna Ćorić<sup>1</sup>

## MEĐUNARODNI STANDARDI U OBLASTI FINANSIRANJA NAUČNOISTRAŽIVAČKE DELATNOSTI

### *Apstrakt*

*U radu se analiziraju međunarodni standardi u oblasti regulisanja razvoja nauke koji su usvojeni u okviru Ujedinjenih nacija, Organizacije Ujedinjenih nacija za obrazovanje, nauku i kulturu, Evropske unije, Saveta Evrope, Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju i Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj, sa posebnim osvrtom na standarde koje se odnose na finansiranje naučne delatnosti. Dok su pojedina pitanja iz oblasti naučnog razvoja regulisana aktima koje se svrstavaju u tvrdo pravo, pitanja koja se odnose na nacionalne mehanizme finansiranja nauke regulišu se isključivo aktima koji predstavljaju izvore mekog prava. U radu se ističe da je potrebna dalja razrada postojećih kvalitativnih standarda u cilju dostizanja kvantitativnog cilja kojim se zahteva da države članice Evropske unije, kandidati, kao i potencijalni kandidati za članstvo, ostvare ulaganja u istraživanja i razvoj od 3% BDP-a.*

**Ključne reči:** naučnoistraživačka delatnost, finansiranje nauke, Fraskati priručnik, mere materijalne podrške.

### 1. Uvod

U nadležnost pojedinih organizacija, prevashodno Ujedinjenih nacija (u daljem tekstu: UN), Organizacije Ujedinjenih nacija za obrazovanje, nauku i kulturu (u daljem tekstu: Unesko), Evropske unije (u daljem tekstu: EU) i Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (u daljem tekstu: OECD) spada regulisanje naučnog istraživanja i razvoja. Pitanja koja se odnose na finansiranje naučnoistraživačke delatnosti od strane država članica su, po pravilu, regulisana aktima koji se svrstavaju u meko pravo, dok se pitanja koja se tiču finansiranja naučnih istraživanja višegodišnjim okvirnim programima EU, uspostavljanja evropskog istraživačkog prostora i šire međunarodne naučne saradnje regulišu i aktima koji predstavljaju izvore tvrdog prava.

<sup>1</sup> Naučni saradnik, Institut za uporedno pravo u Beogradu.

Nakon predstavljanja akata koji se svrstavaju u izvore tvrdog prava, pristupiće se analizi izvora mekog prava, sa posebnim osvrtom na standarde koji se odnose na nacionalne mehanizme finansiranja nauke. Analizom su prevashodno obuhvaćeni akti UN, Uneska, EU i OECD-a dok će delovanju Saveta Evrope (u daljem tekstu: SE) i Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju (u daljem tekstu: OEBS) biti posvećena manja pažnja, budući da su njihove nadležnosti u ovoj oblasti manjeg obima i domašaja. Takođe, potrebno je imati u vidu i da OECD i OEBS imaju specifičnu prirodu, te se stoga u okviru njih, za razliku od drugih navedenih organizacija, donose isključivo akti koji spadaju u meko pravo.

## 2. Standardi obuhvaćeni izvorima tvrdog prava

Pojedine organizacije u svojim aktima pravno obavezujućeg karaktera regulišu određene aspekte naučnog istraživanja i razvoja. Primetno je da je u okviru svih analiziranih organizacija, pažnja ovim pitanjima bila posvećivana od početka njihovog delovanja. Međutim, dok je kod nekih od njih vremenom došlo do znatnog proširenja nadležnosti u ovoj oblasti i razvijanja standarda pravno obavezujućeg karaktera, kod drugih je takva evolucija izostala.

### 2.1. Ujedinjene nacije

UN su već u Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima iz 1948. godine, koja je kasnije stekla status izvora međunarodnog običajnog prava, istakle pravo svakog lica da slobodno učestvuje u naučnom napretku i u dobrobiti koja otuda proističe, kao i pravo na zaštitu moralnih i materijalnih interesa koji proističu iz svakog naučnog dela čiji je ono tvorac.<sup>2</sup> Slično je bilo potvrđeno kasnije u tekstu Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima koji je usvojen 1966. godine u okviru UN. On sadrži nekoliko značajnih odredaba u okviru člana 15. Pre svega, propisuje se obaveza država članica da poštuju slobodu neophodnu za naučno istraživanje i stvaralačku delatnost. Pored toga, svakome se priznaju prava da se koristi dostignućima nauke i njihovom primenom, kao i da uživa zaštitu moralnih i materijalnih interesa koji proističu iz svake naučne proizvodnje čiji je on/ona autor.<sup>3</sup> Komitet za

<sup>2</sup> V. član 27 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima koja je usvojena i proglašena rezolucijom Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 217 (III) od 10. decembra 1948. godine, <http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2013/02/Univerzalna-deklaracija-o-ljudskim-pravima-1948.pdf>, 25.4.2018.

<sup>3</sup> V. član 15 Zakona o ratifikaciji međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, *Službeni list SFRJ*, br. 7/71.

ekonomska, socijalna i kulturna prava koji nadzire sprovođenje ovog pakta, do sada se u svojim opštim komentarima izjašnjavao jedino u pogledu tumačenja prava svakog lica da uživa zaštitu moralnih i materijalnih interesa koji proističu iz svake naučne, književne ili umetničke proizvodnje, čiji je ono autor, ali ne i drugih aspekata koji se štite članom 15 ovog pakta.<sup>4</sup>

## 2.2. Organizacija Ujedinjenih nacija za obrazovanje, nauku i kulturu

U okviru Uneska usvojeno je niz konvencija, ali je samo mali broj njih relevantan sa stanovišta naučnog istraživanja i razvoja. Takav pristup iznenađuje, budući da Unesko predstavlja specijalizovanu agenciju UN za oblasti obrazovanja, prirodnih nauka, kulture, društvenih i humanističkih nauka i informacija i komunikacija i da pojam „nauka” stoji u samom nazivu ove agencije.

Ustav Uneska je značajan jer već u prvom članu precizira nadležnost Uneska u naučnoj oblasti. On, naime, navodi da se svrha osnivanja ove organizacije ogleda u doprinosu održavanja mira i bezbednosti promovisanjem obrazovne, naučne i kulturne saradnje.<sup>5</sup> Upravo, pomenuto insistiranje na razvoju međunarodne saradnje rezultiralo je time da su konvencije koje su donete pod okriljem Uneska usmerene na unapređenje različitih vidova međunarodne saradnje, a ne na unapređenje uslova finansiranja izolovanih aktivnosti u svakoj od država članica ponaosob.

Međutim, zanimljivo je da u okviru Uneska do sada nisu usvojene ni konvencije koje se neposredno odnose na oblast međunarodne naučne saradnje. Ipak, Konvencija o međunarodnoj razmeni publikacija iz 1958. godine, doneta u okviru Uneska, predstavlja izuzetak budući da ima određen, doduše posređan, značaj za razvoj naučne saradnje.<sup>6</sup> Najzad, bitno je imati u vidu da Unesko učestvuje kao partner u pojedinim istraživačkim i razvojnim programima EU, koji se sprovode u okviru Horizonta 2020 (*Horizon 2020*).<sup>7</sup>

<sup>4</sup> General Comment No. 17: The right of everyone to benefit from the protection of the moral and material interests resulting from any scientific, literary or artistic production of which he or she is the author, *Distr. GENERAL E/C.12/GC/17*, 12 January 2006.

<sup>5</sup> UNESCO Constitution, Article 1, [http://www.unesco.org/education/pdf/UNESCO\\_E.PDF](http://www.unesco.org/education/pdf/UNESCO_E.PDF), 15.4.2018.

<sup>6</sup> Convention concerning the International Exchange of Publications, 1958, [www.portal.unesco.org/en/ev.php-URL\\_ID=15395&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://www.portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=15395&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html), 21. 4. 2018.

<sup>7</sup> UNESCO-European Union Partnership, [www.en.unesco.org/UNESCO-EU-Partnership](http://www.en.unesco.org/UNESCO-EU-Partnership), 26.4.2018.

### 2.3. Evropska unija

Poredak EU sadrži rešenja koja su slična režimu UN u pogledu zaštite akademskih sloboda. Naime, članom 13 Povelje o osnovnim pravima EU jemi se pravo na slobodu nauke, uz slobodu umetnosti. Iako se u samom članu naglašava da naučna istraživanja na podležu ograničenjima, Objašnjenjima uz Povelju unose se određena preciziranja. Naime, ističe se da se pravo na slobodu nauke izvodi iz prava na slobodu izražavanja i da stoga podleže ograničenjima koja su propisana članom 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima.<sup>8</sup>

Kada je reč o evropskoj politici istraživanja i razvoja, ona je postala predmet regulisanja evropskog zakonodavstva još od donošenja prvih Osnivačkih ugovora.<sup>9</sup> Tako je već u Ugovoru o Evropskoj zajednici za uglj i čelik i Ugovoru o Evropskoj zajednici za atomsku energiju izvesna pažnja bila posvećena pitanjima koja se odnose na evropsku politiku istraživanja i razvoja. U njima nije postojalo posebno poglavlje o istraživanju, već se finansiranje istraživanja spominje u kontekstu nekoliko industrijskih sektora: uglja, čelika i atomske energije.<sup>10</sup> Pored toga, u okviru Evropske zajednice za atomsku energiju bio je uspostavljen i Zajednički istraživački centar koji još uvek deluje u formi generalnog direktorata Evropske komisije, koji pruža usluge EU kao celini.<sup>11</sup>

Dok su pedesetih godina prošlog veka sredstva za finansiranje istraživanja u okviru današnje EU bila ograničena na svega nekoliko prethodno navedenih industrijskih sektora, u toku narednih decenija, došlo je do značajnog proširenja oblasti u tom pogledu. Tako su lansirani posebni istraživački programi u domenu energije, životne sredine i molekularne biologije. Tek je početkom osamdesetih godina, na inicijativu tadašnjeg evropskog komesara za industrijske poslove i energiju, došlo do udruživanja odvojenih programa i nastanka jedinstvenog okvirnog programa.<sup>12</sup>

<sup>8</sup> Article 13 – Freedom of the arts and sciences EU Charter of Fundamental Rights, Explanations relating to the Charter of Fundamental Rights, [www.fra.europa.eu/en/charterpedia/article/13-freedom-arts-and-sciences](http://www.fra.europa.eu/en/charterpedia/article/13-freedom-arts-and-sciences), 12.4.2018.

<sup>9</sup> F. Gouardères, *Policy for research and technological development*, [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuid=FTU\\_2.4.5.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuid=FTU_2.4.5.html), 16.4.2018.

<sup>10</sup> B. Deighton, P. O'Donnell, *Europe's Framework Programmes – a key element of research policy in Europe*, [https://horizon-magazine.eu/article/europe-s-framework-programmes-key-element-research-policy-europe\\_en.html](https://horizon-magazine.eu/article/europe-s-framework-programmes-key-element-research-policy-europe_en.html), 23.4.2018.

<sup>11</sup> Ovaj centar ima ulogu da podržava politike EU obezbeđujući nezavisnu naučnu i tehničku podršku Evropskoj komisiji, Evropskom parlamentu, Savetu EU i državama članicama kako bi se kreirala sigurnija, čistija, zdravija i konkurentnija Evropa. V. B. Knežević, *Zajednički istraživački centar Evropske unije*, <http://www.emins.org/sr/press/clanci/061021-emins-b-knezevic.pdf>, 14.4.2018.

<sup>12</sup> B. Deighton, P. O'Donnell, *Europe's Framework Programmes – a key element of research policy in Europe*.

Iako je prvi četvorogodišnji okvirni program bio ustanovljen još 1983, tek se Jedinostvenim evropskim aktom iz 1987. godine izričito propisuje da će se evropska politika istraživanja i razvoja sprovoditi posredstvom višegodišnjih okvirnih programa. Takođe, Jedinostvenim evropskom aktom se prvi put uvodi i posebno poglavlje o istraživanju i tehnološkom razvoju. Uvođenje posebnog poglavlja dobilo je dodatno na značaju stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona, budući da se novim članom 179, stav 3 Ugovora o funkcionisanju EU (u daljem tekstu: UFEU) prvi put predviđa da će se o svim aktivnostima koje se odnose na oblast istraživanja i tehnološkog razvoja odlučivati na osnovu odredaba te glave.<sup>13</sup> Razvojem EU i okvirni programi su se proširivali u pogledu oblasti koje obuhvataju, kao i sredstava koja se izdvajaju za njihovo finansiranje. Trenutno se sprovodi osmi po redu okvirni program – Horizont (2014–2020), za koji je izdvojen do sada najveći budžet od 74,8 milijardi evra.<sup>14</sup>

Ugovorom iz Lisabona regulišu se postupci usvajanja višegodišnjih okvirnih projekata i posebnih projekata kojima se sprovode višegodišnji okvirni programi. Posebni programi se za razliku od okvirnih razvijaju samo za neke od aktivnosti koje su obuhvaćene višegodišnjim okvirnim programom. Višegodišnji okvirni programi usvajaju se na osnovu redovnog zakonodavnog postupka nakon savetovanja sa Ekonomsko-socijalnim komitetom. Posebne programe usvaja Savet, u skladu sa posebnim zakonodavnim postupkom i nakon savetovanja sa Evropskim parlamentom i Ekonomsko-socijalnim komitetom. Dok se okvirnim programima, pored ciljeva i opštih pravaca aktivnosti, utvrđuju najviši ukupni iznos i detaljna pravila za finansijsko učešće EU, u okvirnom programu se posebnim programima utvrđuju detaljna pravila za njegovo sprovođenje, dužina njegovog trajanja i potrebna sredstva.<sup>15</sup> Oni moraju da budu međusobno usklađeni, tako da zbir iznosa koji su utvrđeni posebnim programima, ne sme da pređe ukupni najviši iznos utvrđen za okvirni program i za svaku aktivnost.

Okvirni i posebni programi regulišu se različitim pravnim aktima. Dok se višegodišnji okvirni programi regulišu uredbama, posebni programi regulišu se odlukama.<sup>16</sup> Potreba regulisanja okvirnih programa uredbama objašnjava se time što uredbe predstavljaju vrstu akta kojim je moguće poveravanje prava i

<sup>13</sup> European Commission, EU Treaties: legal and policy aspects of the Research and Innovation dimensions, [www.eu-pregovori.rs/files/File/documents/.../pg25/1\\_25.pdf](http://www.eu-pregovori.rs/files/File/documents/.../pg25/1_25.pdf), 10.04.2018.

<sup>14</sup> F. Gouardères, *Policy for research and technological development*.

<sup>15</sup> Čl. 182, st. 1 i 4 UFEU.

<sup>16</sup> Do pre izvesnog vremena su i višegodišnji okvirni programi bili regulisani odlukama. V. npr. Regulation (EU) No. 1291/2013 of the European Parliament and the Council of 11 December 2013 establishing Horizon 2020 – the Framework Programme for Research and Innovation (2014–2020) and repealing Decision No. 1982/2006/EC (Text with EEA relevance), *Official Journal*, L 347, 20.12.2013, 104–173.

obaveza pojedinicima, kao i zbog toga što su one, po prirodi, u celini pravno obavezujuće i neposredno primenjive. To svakako odgovara potrebama regulisanja okvirnih programa, budući da je u pogledu njih bitno da su pravno obavezujući u pogledu svih svojih delova. S druge strane, posebnim programima se, za razliku od okvirnih, ne poveravaju prava i obaveze pojedinicima, već je njihova sadržina programskog karaktera, te stoga odluke predstavljaju najpodobniji vid akta za njihovo regulisanje.<sup>17</sup> Regulisanje okvirnih programa uredbama dalje se objašnjava potrebom jačanja pravne sigurnosti, kao i obezbeđivanja usklađenosti između različitih uredbi kojima se usvajaju programi kojima se implementira višegodišnji finansijski okvir, kao što su ERAZMUS (*ERASMUS*), Kreativna Evropa (*Creative Europe*), KOZME(*COSME*) i Zdravlje za razvoj (*Health for Growth*).<sup>18</sup>

Počevši od donošenja Jedinstvenog evropskog akta, cilj donošenja politike istraživanja i razvoja bio je jačanje naučne i tehnološke osnove evropske industrije i podsticanje da ona postane što konkurentnija na međunarodnom nivou. Međutim, podsticanje „naučnog i tehnološkog napretka“ prvi put se eksplicitno navodi u Ugovoru iz Lisabona kao jedan od njegovih samostalnih ciljeva.<sup>19</sup> Ugovor iz Lisabona dalje predviđa da je u cilju pomenutog jačanja naučne i tehnološke osnove evropske industrije potrebno, između ostalog, da se uspostavi evropski istraživački prostor.<sup>20</sup> Ideju stvaranja jedinstvenog evropskog istraživačkog prostora lansirala je prvobitno Evropska komisija početkom dvehiljaditih, ističući da će se na taj način sprečiti fragmentizacija istraživačkih kapaciteta.<sup>21</sup> U tom cilju, EU na čitavoj svojoj teritoriji podstiče istraživačke centre, univerzitete i privredna društva u njihovim istraživačkim i tehnološko-razvojnim aktivnostima i podržava njihove napore da postignu međusobnu prekograničnu saradnju i potpuno korišćenje potencijala unutrašnjeg tržišta, naročito utvrđivanjem zajedničkih standarda i otklanjanjem pravnih i fiskalnih prepreka toj saradnji.<sup>22</sup>

Međutim, UFEU, kao ni drugi akti EU, ne unosi dovoljno detaljna i sveobuhvatna preciziranja na koji se sve način otklanjaju pravne i fiskalne pre-

<sup>17</sup> European Commission, EU Treaties: legal and policy aspects of the Research and Innovation dimensions.

<sup>18</sup> Regulation (EU) No. 1291/2013 of the European Parliament and the Council of 11 December 2013 establishing Horizon 2020 – the Framework Programme for Research and Innovation (2014–2020) and repealing Decision No. 1982/2006/EC (Text with EEA relevance), *Official Journal*, L 347/109.

<sup>19</sup> European Commission, EU Treaties: legal and policy aspects of the Research and Innovation dimensions.

<sup>20</sup> Čl. 179, st. 1 UFEU.

<sup>21</sup> V. Matejić, „Istraživanja, razvoj i inovacije (IRI)”, u: *Vodič kroz strategiju Evropa 2020* (ur. J. Kronja), Beograd 2011, 46.

<sup>22</sup> Čl. 179, para. 2 UFEU.

preke njihovoj saradnji. Ipak, Direktiva (EU) 2016/801, kojom se olakšava „radni” boravak istraživača iz država koje nisu članice EU u Uniji, uvođenjem tzv. „naučne vize”, predstavlja pozitivan pomak kojim se otklanjaju pravne prepreke za naučnu saradnju.<sup>23</sup> UFEU predviđa postupak za utvrđivanje mera koje su neophodne za uspostavljanje evropskog istraživačkog prostora, identičnog prethodno spomenutom postupku utvrđivanja okvirnih programa kojim se predviđaju aktivnosti EU.<sup>24</sup>

Pored navedenih, Ugovorom iz Lisabona uvode se i druge značajne novine u oblast istraživanja. Tako se, članom 4 stav 3 UFEU prvi put uvodi specifičan vid podeljene nadležnosti tzv. „paralelne nadležnosti” između EU i njenih država članica u oblastima istraživanja i tehnološkog razvoja. Naime, datim članom predviđa se da EU ima nadležnost da sprovedi aktivnosti, uključujući i utvrđivanje i sprovođenje programa u oblasti istraživanja i tehnološkog razvoja, u meri u kojoj to ne sprečava države članice da vrše svoje nadležnosti u datoj oblasti. Ovakvom podelom nadležnosti svakako se značajano umanjuju ovlašćenja kojima EU raspolaže kada donosi pravno obavezujuće akte u ovoj oblasti.<sup>25</sup>

Dalje, Ugovorom iz Lisabona uvodi se još jedna značajna novina u pogledu koordinisanja istraživačkih i tehnološko-razvojnih aktivnosti kako bi se u tim oblastima međusobno uskladile nacionalne politike i politika EU. Naime, član 181 UFEU sadrži pravni osnov koji omogućava da Evropska komisija u bliskoj saradnji sa državama članicama pokrene zajedničku inicijativu u cilju podsticanja pomenutog usklađivanja, kao što su inicijative usmerene na utvrđivanje smernica i pokazatelja, organizovanje razmene najbolje prakse i pripremu elemenata potrebnih za periodično praćenje i ocenjivanje. Efekti pomenute odredbe UFEU, kojom se predviđa usklađivanje između nacionalnih istraživačkih i razvojnih politika i politike EU, vidljivi su u praksi. Tako je primечeno da, iako većina država članica i dalje sama postavlja svoje prioritete, one sve više uzimaju u obzir relevantne evropske politike i prepuštaju vodeću ulogu EU u pojedinim oblastima.<sup>26</sup>

<sup>23</sup> Direktiva (EU) 2016/801 o uslovima ulaska i boravka za državljane trećih zemalja za potrebe istraživanja, studiranja, obuka, stažiranja, volontiranja, razmene đaka i obrazovnih programa (recast), *Official Journal of the European Union* L 132, 21.5.2016, 21–57, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:4298974&from=HR>, 10.4.2018.

<sup>24</sup> V. čl. 182, para. 5 UFEU.

<sup>25</sup> European Commission, EU Treaties: legal and policy aspects of the Research and Innovation dimensions.

<sup>26</sup> B. Deighton, P. O'Donnell, *Europe's Framework Programmes – a key element of research policy in Europe*, [https://horizon-magazine.eu/article/europe-s-framework-programmes-key-element-research-policy-europe\\_en.html](https://horizon-magazine.eu/article/europe-s-framework-programmes-key-element-research-policy-europe_en.html), 23.4.2018.

## 2.4. Savet Evrope

U Statutu SE navodi se da će se njegov cilj, koji se prevashodno ogleda u očuvanju i ostvarivanju zajedničkih ideala i načela i podsticanju ekonomskog i društvenog napretka, ostvarivati, između ostalog, i zajedničkim delovanjem u naučnoj oblasti.<sup>27</sup> I pored toga se pravno obavezujući akti, pre svega konvencije koje su usvojene u okviru SE, ne bave ovom temom. Izuzetak predstavlja rezolucija iz 1950. godine, pod nazivom „Saradnja u naučnom istraživanju i udruživanje materijalnih izvora”.<sup>28</sup>

I pored toga što Evropska konvencija o ljudskim pravima i Evropska socijalna povelja ne sadrže relevantne odredbe u tom pogledu, interesantno je da Evropski sud za ljudska prava u svojoj praksi posebno ukazuje na vezu između prava na slobodu izražavanja i naučnog rada. Tako je, na primer, on u presudi u predmetu *HUH protiv Švajcarske* istakao da je pravo na slobodu izražavanja neophodno u demokratskom društvu koje se štiti članom 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima „kako bi se omogućilo vlastima i predstavnicima naučne zajednice da otkriju probleme javnog zdravlja.”<sup>29</sup>

## 3. Standardi obuhvaćeni izvorima mekog prava

UN, EU, SE, OECD i OEBS u pogledu položaja istraživača i finansiranja naučnoistraživačke delatnosti sadrže relevantne standarde, koji spadaju u meko pravo i koji će u narednim redovima biti predstavljeni. Pritom je bitno imati u vidu da OECD i OEBS imaju specifičnu prirodu, te ih stoga, za razliku od UN, Uneska, EU i SE, karakteriše isključivo donošenje akata koji spadaju u meko pravo.

### 3.1. Ujedinjene nacije

U okviru UN deluje Komisija za razvoj nauke i tehnologije UN (u daljem tekstu: Komisija) kao pomoćno telo Ekonomsko-socijalnog saveta UN. Ona je ustanovljena 1992. godine kao rezultat restrukturiranja UN u ekonomskim,

<sup>27</sup> V. čl. 1 Statuta Saveta Evrope, Statute of the Council of Europe, London, 5.V 1949, *European Treaty Series*-No. 1, <https://rm.coe.int/1680306052>, 11.4.2018.

<sup>28</sup> Co-operation in scientific research and pooling of material resources, Res(50)8 / 31 March 1950, <https://www.coe.int/en/web/europeanisms/resolutions>, 12.4.2018.

<sup>29</sup> *HUH protiv Švajcarske (HUH v Switzerland)*, predstava br. 25181/94, presuda od 27. novembra 1996. godine navedeno prema T. Murphy, G. Ó. Cuinn, “Works in Progress: New Technologies and the European Court of Human Rights”, *Human Rights Law Review*, 4/2010, 628.



socijalnim i sličnim oblastima, stupajući na mesto dotadašnjeg Međuvladinog komiteta za razvoj nauke i tehnologije. Sastoji se od 43 člana i zaseda jednom godišnje. Komisija izrađuje analize i formuliše preporuke kako bi pružila savete Generalnoj skupštini i Ekonomsko-socijalnom savetu UN prilikom izrade politika i usmeravanja budućeg rada UN u sferi razvoja nauke i tehnologije.<sup>30</sup>

U rezolucijama Generalne skupštine UN kao i rezolucijama Ekonomsko-socijalnog saveta UN ukazuje se na dalje pravce delovanja Komisije, kao i značaj njenih rezultata u dotadašnjem radu. Tako se, na primer, rezolucijom Generalne skupštine UN od 20. decembra 2017. godine podstiče Komisija, kao i nacionalne vlasti, da pojedinačno i kolektivno istraže i podrže inovativne finansijske modele čija primena vodi povećanom ulaganju u nauku, a samim tim i ostvarivanju ciljeva održivog razvoja.<sup>31</sup> Slično tome, Rezolucijom Ekonomsko-socijalnog saveta UN, koja je usvojena 6. jula 2017. godine, preporučuje se državama članicama da u skladu sa nalazima Komisije pristupe formulisanju, usvajanju i sprovođenju naučnih, tehnoloških i inovativnih politika koje su usmerene ka ostvarivanju ciljeva održivog razvoja.<sup>32</sup>

Pored pomenutih dokumenata koji se neposredno odnose na delovanje Komisije, postoje i druge značajne rezolucije koje su donete u okviru UN koje se odnose na oblast razvoja nauke i tehnologije. Tako se u Agendi za održivi razvoj do 2030. godine navodi da nauka, tehnologija i inovacije predstavljaju važne pokretače održivosti. U tom kontekstu, ističe se da održivost zavisi od kapaciteta država da nauku postave u sam centar svojih nacionalnih strategija za razvoj, jačanjem sopstvenih kapaciteta i investiranjem u razvoj datih izazova.<sup>33</sup> Na značaj Agende održivog razvoja do 2030. godine, kao i foruma o nauci, tehnologiji i inovacijama koji su održani 2016. i 2017. godine radi ostvarivanja ciljeva održivog razvoja, pozivaju se, po pravilu, rezolucije Ekonomsko-socijalnog saveta i Generalne skupštine, koje su donete nakon donošenja Agende održivog razvoja do 2030. godine a koje se odnose na oblast nauke i tehnologije.<sup>34</sup>

<sup>30</sup> United Nations Conference on Trade and Development, Prosperity for All, [www.unctad.org/en/Pages/CSTD/CSTD-Mandate.aspx](http://www.unctad.org/en/Pages/CSTD/CSTD-Mandate.aspx), 11.4.2018.

<sup>31</sup> Resolution adopted by the General Assembly on 20 December 2017 [on the report of the Second Committee (A/72/422/Add.2)], 5–7, paras. 6, 22, and 23, [www.unctad.org/en/PublicationsLibrary/A\\_res\\_72\\_228\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/PublicationsLibrary/A_res_72_228_en.pdf), 10.4.2018.

<sup>32</sup> Science, Technology and Innovation for Development, Resolution adopted by the Economic and Social Council on 6 July 2017, [on the recommendation of the Commission on Science and Technology for Development, E/2017/22], 4, a(v), [http://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ecosoc\\_res\\_2017d22\\_en.pdf](http://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ecosoc_res_2017d22_en.pdf), 13.4.2018.

<sup>33</sup> Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015 [without reference to a Main Committee (A/70/L.1)].

<sup>34</sup> V. npr. para. 26, Science, Technology and Innovation for Development, Resolution adopted by the Economic and Social Council on 6 July 2017, [on the recommendation of the Commission on Science and Technology for Development, E/2017/22], 4, a(v), [http://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ecosoc\\_res\\_2017d22\\_en.pdf](http://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ecosoc_res_2017d22_en.pdf), 13.4.2018.

Međutim i pored sve češćeg ukazivanja na potrebu za povećanim ulaganjem u nauku, organi UN se u svojim aktima ograničavaju na predlaganje usvajanja inovativnih finansijskih modela ulaganja u nauku, što neće voditi samo finansijskom boljitku, već i socijalnim i drugim pogodnostima na putu ostvarivanja ciljeva održivog razvoja. Dakle, organi UN kroz svoje akte propuštaju da unesu pojašnjenja na koji način treba izvršiti data ulaganja. U narednim redovima biće izloženi standardi koji su razvijeni u okviru Uneska, a koji unose značajnija preciziranja u pogledu oblasti naučnog istraživanja i razvoja.

### 3.2. Organizacija Ujedinjenih nacija za obrazovanje, nauku i kulturu

Iako je Unesko u okviru svog mandata još od pedesetih godina prošlog veka počeo da usvaja instrumente koji se odnose na nauku, čini se da je Preporuka o nauci i naučnim istraživačima, koju je Generalna konferencija Uneska usvojila 2017. godine, najznačajnija od svih pravno neobavezujućih standarda koji su usvojeni od strane Uneska, budući da najdetaljnije do sada reguliše oblast naučnoistraživačke delatnosti, pa i pravila za njeno finansiranje.<sup>35</sup>

Ovom preporukom predlaže se regulisanje položaja naučnih istraživača ne samo u nacionalnim već i u međunarodnim okvirima.<sup>36</sup> Ona se primenjuje na sve naučne istraživače, bez obzira na oblast kojom se bave, kao i na vrstu organizacije u kojoj rade.<sup>37</sup> U njoj se predlaže da u cilju spečavanja tzv. „odliva mozgova”, države članice treba da jačaju nacionalne kadrovske i institucionalne kapacitete u oblasti nauke, što uključuje i uvođenje procedura za periodičnu procenu materijalnih uslova naučnih istraživača kako bi se obezbedilo da budu jednako plaćeni u odnosu na zaposlene koji imaju uporedivo iskustvo i kvalifikacije, a zaposleni su u drugim sektorima.<sup>38</sup>

Pored poboljšanja njihovog materijalnog položaja, u cilju motivisanja pojedinaca da se bave naukom predlaže se i obezbeđivanje neophodnih sredstava i mehanizama za pohađenje obuka, ocenjivanje, napredovanje, kao i garantovanje stalnosti zaposlenja istraživača.<sup>39</sup> U preporuci se, dakle, insistira na tome

<sup>35</sup> U preambuli se naglašava da je usvajanjem Preporuke o nauci i naučnim istraživačima (Recommendation on Science and Scientific Researchers, 13 November 2017) prestala da važi Preporuka o statusu naučnih istraživača koja je bila usvojena 1974. godine (Recommendation on the Status of Scientific Researchers). V. [http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL\\_ID=49455&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=49455&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html), 5.4.2018.

<sup>36</sup> V. paras. 4–11 i 18–23, *ibid.*

<sup>37</sup> V. Section 1, para. 2, *ibid.*

<sup>38</sup> Bitno je da se na njih primenjuje režim socijalne zaštite koji se primenjuje i na druge uporedive kategorije zaposlenih. V. para. 33, *ibid.*

<sup>39</sup> V. para. 27 c).

da razvoj naučnoistraživačke delatnosti zahteva istovremenu primenu mera moralne i materijalne podrške istraživačima.<sup>40</sup> Tako se, između ostalog, ističe da je bitno da sistem ocenjivanja naučnih istraživača, u skladu sa primerima najboljih praksi, bude transparentan i nezavisan, kao i da spreči da pojedinci koji su na odsustvu sa rada zbog nege deteta ili člana porodice budu toga stavljeni u nepovoljan položaj.<sup>41</sup> Dalje, u njoj se ističe da bi nacionalnim zakonodavstvima trebalo da se omogući i olakša mobilnost naučnih istraživača između javnog sektora, privatnog sektora, univerziteta, kao i van istraživačkog i razvojnog sektora, pružanjem mogućnosti za njihovo dalje karijerno napredovanje. Predlaže se da je to, između ostalog, moguće ostvariti predviđanjem da izvesna naučna zvanja predstavljaju uslove za napredovanje karijere i u drugim nenaučnim oblastima.<sup>42</sup>

U ovoj preporuci se velika pažnja posvećuje i položaju naučnoistraživačkih organizacija i istraživača uopšte. Međutim, i pored toga, u pogledu finansiranja naučnih istraživača koriste se previše uopšteni pojmovi, kao što su „specifične mere materijalne i moralne podrške za podsticanje naučnih istraživača”, kao i pružanje „materijalne i moralne podrške i javnog priznanja”, bez unošenja dodatnih pojašnjenja u tom pogledu.<sup>43</sup> Stoga, da bi se pravilno primenili ovi standardi, a posebno da bi se sproveda „uporedna analiza u cilju usvajanja dobrih praksi” potrebno je potpunije poznavanje aktuelnih rešenja drugih država.<sup>44</sup> U tom cilju, veoma značajan pregled uporednih nacionalnih istraživačkih i razvojnih politika pružaju izveštaji Uneska o nauci, kao i pojedini dokumenti doneti u okviru EU i OECD-a, o kojima će kasnije biti više reči.

Unesko se, naime, 1999. godine, nakon kraćeg prekida, vratio objavljivanju izveštaja o nauci.<sup>45</sup> Na značaj donošenja Unesko izveštaja o nauci, između ostalog, ukazuje Srednjoročna strategija Uneska (2014–2021), u kojoj se jačanje naučnih, tehnoloških i inovacionih sistema i politika na nacionalnom, regionalnom i globalnom nivou postavlja kao jedan od glavnih strateških ciljeva.<sup>46</sup> Unesko izveštaji o nauci koji se donose periodično, na svakih pet godina, počevši od 2000. godine, služe ostvarivanju tog cilja. U njima se prikazuju materijalna i kadrovska ulaganja u istraživanje i razvoj i rezultati koji su iz njih proizašli na osnovu prikupljenih

<sup>40</sup> V. paras. 11 i 24.

<sup>41</sup> V. para. 34 d).

<sup>42</sup> V. para. 30 c).

<sup>43</sup> V. para. 11.

<sup>44</sup> V. para. 34.

<sup>45</sup> V. Evaluation of the UNESCO Science Report – Towards 2030, IOS/EVS/PI/163, July 2017, 18, para. 24, <http://unesdoc.unesco.org/images/0025/002589/258902e.pdf>, 14.04.2018.

<sup>46</sup> Medium-Term Strategy for 2014 to 2021 (Document 37 C/4) navedeno prema Evaluation of the UNESCO Science Report – Towards 2030, IOS/EVS/PI/163, July 2017, 17.

statističkih podataka za pojedine države i regione. Oni predstavljaju instrument od velikog značaja za kreatore istraživačkih i razvojnih politika.

### 3.3. Savet Evrope

U okviru Saveta Evrope deluje Komitet Parlamentarne skupštine za kulturu, nauku, obrazovanje i medije.<sup>47</sup> Njegova nadležnost veoma je uopšteno postavljena. On je, naime, nadležan da razmatra pitanja koja se odnose na kulturu, nauku, obrazovanje, omladinu, sport i medije, a naročito ona koja se odnose na visoko obrazovanje i istraživačke politike, kao i etiku naučnog i tehnološkog razvoja.<sup>48</sup> Budući da izveštaji ovog komiteta nisu javno dostupni, njegovi rezultati ovde neće biti analizirani.<sup>49</sup>

### 3.4. Evropska unija

U okviru prethodne analize standarda koji su obuhvaćeni pravom EU već je bilo istaknuto da se pitanja koja se odnose na nacionalne mehanizme finansiranja nauke regulišu aktima koji se svrstavaju u meko pravo. EU je 2000. godine u Lisabonskoj strategiji postavila veoma ambiciozan cilj predviđajući da će do 2010. godine postati „najkonkurentnija i najdinamičnija privreda na svetu, koja je zasnovana na znanju”.<sup>50</sup> Ostvarivanje tog cilja zahtevalo je brojne reforme, uključujući razvoj i unapređenje znanja većim ulaganjima u obrazovanje, stručno usavršavanje, inovacije, kao i naučna i tehnološka istraživanja. Bilo je takođe potrebno i jače povezivanje između poslovnih firmi i istraživačkih i obrazovnih institucija, kao i tzv. „razvoj infrastrukture” za unapređenje znanja. U početku su, do 2010. godine, bili postavljeni ambiciozni kvantitativni ciljevi, koji su uključivali ulaganje u istraživanja i razvoj od 3% BDP-a, od čega je dve trećine sredstava trebalo da bude iz privatnog sektora.<sup>51</sup>

<sup>47</sup> V. Committee on Culture, Science, Education and Media (AS/Cult), [http://website-pace.net/en\\_GB/web/as-cult/main](http://website-pace.net/en_GB/web/as-cult/main), 3.4.2018.

<sup>48</sup> Resolution 1842 (2011), The terms of reference of Parliamentary Assembly committees – implementation of Resolution 1822 (2011) on the reform of the Parliamentary Assembly, [www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=18038&Language=EN](http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=18038&Language=EN), 11.4.2018.

<sup>49</sup> Terms of reference of Assembly committees, Rules of Procedure of the Assembly, Resolution 1842 (2011) adopted on 7 October 2011, as modified by Resolution 2002 (2014), [http://assembly.coe.int/nw/xml/RoP/RoP-XML2HTML-EN.asp?id=EN\\_CÉGCGEF1#Format-It](http://assembly.coe.int/nw/xml/RoP/RoP-XML2HTML-EN.asp?id=EN_CÉGCGEF1#Format-It), 4.4.2018.

<sup>50</sup> Investing in European Research, Towards 3% of GDP, [http://ec.europa.eu/invest-in-research/action/history\\_en.htm](http://ec.europa.eu/invest-in-research/action/history_en.htm), 10.4.2018.

<sup>51</sup> J. Kronja, „Put od Lisabonske strategije do strategije Evropa 2020”, u: *Vodič kroz strategiju Evropa 2020* (ur. Jasminka Kronja), Beograd, 2011, 12.

Budući da se realizacija postavljenih ciljeva nije odvijala predviđenim tempom, Evropski savet je, marta 2005. godine, sveo ranije široko postavljene kvantitativne ciljeve iz Lisabona na svega dva, pritom ne odustajući od „ulaganja u istraživanja i razvoj od 3% BDP-a”. Štaviše, sve države članice su od 2005. godine bile u obavezi da izrade svoje nacionalne programe reformi kako bi sprovele Integrisane smernice za rast i zapošljavanje Saveta EU i na taj način doprinele ostvarivanju ciljeva iz Lisabonske strategije. Jednom od usvojenih smernica preporučuje se „povećanje i unapređenje ulaganja u istraživanje i razvoj”.<sup>52</sup> Prema dokumentu Evropske komisije o evaluaciji rezultata Lisabonske strategije, nisu bila dostignuta dva osnovna cilja: stopa zaposlenosti – 70% i ulaganje u naučno-tehnološka istraživanja od 3% BDP-a.<sup>53</sup> Ukupna ulaganja u istraživanje i razvoj bila su samo marginalno povećana, sa 1,82% u 2000. godini, na 1,9% BDP-a u 2008. godini.<sup>54</sup>

Neostvareni strateški ciljevi EU postavljeni 2000. godine i dalje su predstavljali glavne izazove s kojima se suočavaju kako EU u celini, tako i njene članice, pa je još 2008. godine, na nivou EU počeo proces stvaranja novog strateškog okvira za razvoj za narednu deceniju, koji je usvojen u junu 2010.<sup>55</sup> Nova Strategija *Evropa 2020* za pametan, održiv i inkluzivan rast preuzima jedan od osnovnih neostvarenih ciljeva prethodne Lisabonske strategije kojim se predviđa da stopa ulaganja u istraživanje i razvoj treba da se poveća tako da dostigne 3% BDP-a do 2020. godine. U njoj se navodi da je trenutni evropski prosek izdvajanja za istraživanje i razvoj u državama članicama EU ispod 2%, tačnije 1,9 %, dok je stopa izdvajanja u SAD 2,6%, a u Japanu 3,4%. Relativno niža stopa država članica EU objašnjava se pre svega nedovoljnim iznosima ulaganja iz privatnih izvora. Da bi se privatni sektor podstakao na veća ulaganja, predlaže se uvođenje poreskih olakšica, kao i drugih odgovarajućih finansijskih instrumenata u nacionalna zakonodavstva. Međutim, u Strategiji se propušta preciziranje o kojim se finansijskim instrumentima radi.

Dalje, Strategijom *Evropa 2020* preporučuje se jačanje saradnje između naučnoistraživačkih organizacija, univerziteta i privrednih subjekata na nacionalnom i evropskom nivou. Kako bi sprovođenje takvih zajedničkih programa bilo uspešno, Strategijom se predlaže uvođenje posebnih mehanizama za njihovo sprovođenje i finansiranje. Kao jedan od ključnih razloga za nedovolj-

<sup>52</sup> Integrisane smernice obuhvataju 24 smernice koje su bile usvojene 2005. a revidirane 2008. godine od strane Saveta EU. One su predstavljale centralni instrument kreiranja politika za razvoj i realizaciju revidirane Lisabonske strategije. J. Kronja, 13.

<sup>53</sup> European Commission, Lisbon Strategy Evaluation Document. SEC (2010) 114 final, Brussels. 2. 2. 2010.

<sup>54</sup> Radi se o proseku za celu EU, iako su neke države kao Danska, Finska, i Švedska premašile 3%, a druge su bile blizu (Austrija, Nemačka), Eurostat. navedeno prema J. Kronja, 14.

<sup>55</sup> European Council, Brussels, 17 June 2010, Conclusions, navedeno prema *ibid.*

nu uspešnost prethodne Lisabonske strategije navodi se primena otvorenog metoda koordinacije koji nije imao pravno obavezujuću snagu, kao i nejasna podela odgovornosti između EU i država članica. Stoga se Strategijom *Evropa 2020* uvodi razrađen set novih instrumenata za njeno efikasno ostvarivanje, što između ostalog uključuje strože praćenje nacionalnih reformskih programa i jasnije definisanu podelu zaduženja između EU i država članica.<sup>56</sup> Značaj nove strategije ogleda se i u njenoj eksternoj dimenziji, koja je nedostajala Lisabonskoj strategiji. Naime, njome se omogućava konzistentniji i koherentniji spoljni nastup EU, koji podrazumeva, između ostalog, spoljnu dimenziju internih politika kao što su istraživanje, obrazovanje i zapošljavanje. Tako Evropa 2020 nije relevantna samo u okvirima EU, nego i za države kandidate i države potencijalne kandidate, kao katalizator daljih reformi.<sup>57</sup>

Pored pomenutih strategija, veoma značajna za unapređenje nacionalnih istraživačkih i razvojnih politika je i Preporuka Komisije EU od 11. marta 2005. godine o Evropskoj povelji za istraživače i Evropskom kodeksu o zapošljavanju istraživača.<sup>58</sup> Pre svega, ovom preporukom se nastojalo doprineti ostvarivanju strateškog cilja iz Lisabonske strategije prema kojem EU treba da postane do 2010. godine „najkonkurentnija i najdinamičnija privreda na svetu, koja je zasnovana na znanju”.<sup>59</sup> Njenim donošenjem nastojalo se da se izgradi atraktivan, otvoren i održiv istraživački sistem i evropsko tržište rada za istraživače, koje pruža pravične i ujednačene uslove rada i pogoduje razvoju istinskog evropskog istraživačkog prostora. U tom cilju, poseban prioritet je pružen unapređenju uslova rada, sistema obuke i ocenjivanja, kao i podsticanju mobilnosti istraživača.<sup>60</sup>

Tako se, na primer, u Preporuci podstiču svi vidovi mobilnosti kao sredstvo za jačanje profesionalnog razvoja istraživača.<sup>61</sup> Tačnije, u njoj se predlaže da se nacionalnim zakonodavstvima omoguće i olakšaju različiti vidovi mobilnosti naučnih istraživača. Reč je, dakle, o tzv. „intersektorskoj” mobilnosti koja se svodi na promenu funkcije u okvirima jedne države, kao i tzv. „pre-

<sup>56</sup> Statistički zavod EU (Eurostat) razradio je osam indikatora za praćenje ostvarivanja 5 glavnih ciljeva. V. Eurostat, Your key to European Statistics, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe\\_2020\\_indicators/headline\\_indicators](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/headline_indicators), 14.4.2018.

<sup>57</sup> J. Kronja, 17.

<sup>58</sup> Commission Recommendation of 11 March 2005 on the European Charter for Researchers and on a Code of Conduct for the Recruitment of Researchers, *Official Journal*, L 75, 22.3.2005, 67–77.

<sup>59</sup> European Commission, Questions and Answers, On the European Charter for Researchers and the Code of Conduct for the Recruitment of Researchers, Research and Innovation, 2015, [https://ec.europa.eu/research/press/2015/pdf/questions\\_and\\_answers\\_on\\_the\\_european\\_charter\\_for\\_researchers.pdf](https://ec.europa.eu/research/press/2015/pdf/questions_and_answers_on_the_european_charter_for_researchers.pdf), 21.4.2018.

<sup>60</sup> Commission Recommendation of 11 March 2005 on the European Charter for Researchers and on a Code of Conduct for the Recruitment of Researchers, 6, para. 1 and 2.

<sup>61</sup> *Ibid.*, 9, Section 1.

kograničnoj” mobilnosti koja podrazumeva prelaz iz jedne u drugu državu.<sup>62</sup> Data mobilnost olakšava se, između ostalog, garantovanjem prenosivosti prava iz socijalnog osiguranja, odnosno onemogućavanjem da dođe do njihovog prekida u slučaju promene posla.<sup>63</sup> Osim toga, u cilju poboljšanja uslova rada istraživača predlaže se garantovanje stabilnosti zaposlenja, kao i predviđanje različitih režima finansiranja istraživača u zavisnosti od modaliteta rada koji odaberu. Preporučuje se da se nacionalnim zakonodavstvom omogući uvođenje sledećih modaliteta rada: fleksibilno radno vreme istraživača, nepuno radno vreme, rad od kuće, kao i duža odsustva (*sabbatical leaves*).<sup>64</sup>

Evropska povelja za istraživače i Kodeks o zapošljavanju istraživača predstavljaju nesumnjivo najvažnije elemente evropskog okvira za definisanje statusa istraživača putem obezbeđivanje istih prava i obaveza, bez obzira na to gde rade.<sup>65</sup> Dok Povelja za istraživače iscrpno definiše uloge i odgovornosti istraživača i organizacija u kojima rade u cilju uspešnog stvaranja, deljenja i širenja znanja, Kodeks o zapošljavanju usmeren je ka unapređenju kvaliteta i transparentnosti procesa izbora istraživača i njihovog napredovanja u karijeri. Međutim, i pored toga, ovi akti ne sadrže dovoljno precizne informacije o finansiranju naučnoistraživačkih organizacija, već samo naglašavaju da je potrebno obezbediti materijalnu i nematerijalnu podršku istraživačima kako bi se uspešno ostvarili ciljevi naučnoistraživačkog rada i ukazuju na značaj postojanja različitih režima finansiranja istraživača u zavisnosti od modaliteta rada koji odaberu.

Bilo bi stoga uputno u narednom periodu ocenjivanja rezultata Strategije *Evropa 2020* u pogledu finansiranja nauke jasnije postaviti kvalitativne kriterijume koje je potrebno ostvariti na nacionalnom nivou, istovremeno sa kvantitativnim kriterijumom koji se svodi na povećanje stope BDP-a koja se ulaže u oblast istraživanja i razvoja. Prilikom njihove izrade bitno je sagledati primere dobrih praksi pojedinih država analizom Unesco izveštaja o nauci, Fraskati (*Frascati*) priručnika koji je donet u okviru OECD-a, kao, uostalom, i dokumenata Eurostata. Pored njih, za dalje uspešno unapređivanje nacionalnih politika istraživanja i razvoja od ključnog su značaja i pojedina istraživanja sprovedena u okviru Horizonta 2020 kojima se detaljnije opisuju neke od mera podrške javnog sektora finansiranju nauke. Tako, na primer, rezultati projekta o razmeni iskustva u pogledu upravljanja i kontrole režima poreskih podsticaja

<sup>62</sup> *Ibid.*, 7, para. 6.

<sup>63</sup> *Ibid.*, 7, para. 7.

<sup>64</sup> *Ibid.*, p. 17.

<sup>65</sup> Strategija ljudskih resursa za istraživače (usaglašena sa načelima Evropske povelje za istraživače i Evropskog kodeksa o zapošljavanju istraživača), Univerzitet u Kragujevcu, Kragujevac 2016, 2, [www.kg.ac.rs/Docs/Strategija\\_ljudskih\\_resursa\\_za\\_istrazivace.pdf](http://www.kg.ac.rs/Docs/Strategija_ljudskih_resursa_za_istrazivace.pdf), 12.4.2018.

za sektor istraživanja i razvoja predstavljaju koristan instrument za analitičare i kreatore nacionalnih istraživačkih i razvojnih politika.<sup>66</sup>

### 3.5. Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj

Delovanje OECD-a ima za cilj unapređenje politika koje su usmerene ka ekonomskom i socijalnom blagostanju. Na osnovu uporednih analiza i istraživanja utvrđuju se razvojne tendencije i ukazuje na primere dobrih praksi koji bi trebalo da olakšaju formulisanje međunarodnih standarda u brojnim oblastima, uključujući naučnu i tehnološku.<sup>67</sup> Tako se, još od osnivanja, u aktima OECD-a ističe da države članice kako pojedinačno, tako i kolektivno, radi ostvarivanja ciljeva OECD-a u naučnoj i tehnološkoj oblasti, treba da podstiču razvoj svojih resursa, istraživanja, kao i stručne obuke.<sup>68</sup> U okviru OECD-a postoji više tela sa jasnim nadležnostima u oblasti nauke, uključujući Direkciju za nauku, tehnologiju i industriju i Komitet za naučnu i tehnološku politiku.

Direkcija za nauku, tehnologiju i industriju nastoji da utvrdi istraživačke, tehnološke i inovacione politike čija primena vodi najvećem privrednom i društvenom boljitku, oslanjajući se na postojeće metodološke okvire.<sup>69</sup> Postojanje priručnika OECD-a koji sadrži razvijenu statističku metodologiju za merenje i tumačenje podataka koji se odnose na inovacije (Oslo priručnik), kao i istraživanje i razvoj (Fraskati priručnik) svakako dodatno olakšava njen rad. U okviru ove direkcije deluje Globalni naučni forum, koji ima uži mandat od Direkcije, budući da je za razliku od nje usmeren na naučnu problematiku, uključujući i iznalaženje najprikladnijih modela za finansiranje naučnoistraživačke delatnosti.

Takođe je veoma značajan i rad Komiteta za naučnu i tehnološku politiku koji deluje u okviru OECD-a, a koji je odobrio Fraskati priručnik, prethodno izrađen od strane članova Radne grupe nacionalnih eksperata za indikatore u nauci i tehnologiji. Ovaj priručnik predstavlja instrument od ključnog značaja za analitičare i donosiocje istraživačkih i razvojnih politika. On je, prvi put donet 1962, dok je njegova poslednja verzija izrađena 2015. godine u okviru

<sup>66</sup> D. Uhlir, B. Straathof, C. Hambro, *Mutual Learning Exercise Administration and Monitoring of R&D tax incentives, Horizon 2020 Policy Support Facility*, <https://rio.jrc.ec.europa.eu/en/policy-support-facility/mle-administration-and-monitoring-rd-tax-incentives>, 15.4.2018.

<sup>67</sup> The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), [www.oecd.org/about/](http://www.oecd.org/about/), 15.4.2018.

<sup>68</sup> V. Konvencija o Organizaciji za ekonomsku saradnju i razvoj od 14. decembra 1960. godine (Convention on the Organisation for Economic Co-operation and Development), čl. 2, [www.oecd.org/general/conventionontheorganisationforeconomicco-operationanddevelopment.htm](http://www.oecd.org/general/conventionontheorganisationforeconomicco-operationanddevelopment.htm), 9.4.2018.

<sup>69</sup> Sekretarijat OECD-a sastoji se od 15 direkcija. V. Discover the OECD Directorate for Science, Technology and Innovation, 2017, [www.oecd.org/sti/science-technology-innovation.pdf](http://www.oecd.org/sti/science-technology-innovation.pdf), 15.4.2018.



OECD-a. Dobio je naziv po italijanskom gradu gde je bilo usvojeno njegovo prvo izdanje. Značaj Fraskati priručnika ogleda se u tom što sadrži međunarodno prihvaćenu metodologiju za prikupljanje i upotrebu statističkih podataka o istraživačkoj i razvojnoj politici različitih država, ne ograničavajući se isključivo na države članice OECD-a.<sup>70</sup>

I pored toga, bitno je ukazati na jedno njegovo ograničenje, koje dovodi do izvesnih problema u praksi. Naime, za razliku od Oslo priručnika, koji je zvanično rezultat zajedničkog delovanja predstavnika OECD-a i Eurostata, Fraskati priručnik predstavlja samostalni proizvod delovanja OECD-a.<sup>71</sup>

Stoga, iako njegova poslednja verzija sadrži brojna unapređenja, uključujući definicije osnovnih koncepata kao što su „istraživanje i razvoj” i detaljan opis različitih vidova javne podrške sektoru istraživanja i razvoja, data unapređenja nisu dovela do usklađenih nacionalnih reformi država koje su istovremeno članice OECD-a i EU. Tako na primer, prilikom uvođenja režima poreskih podsticaja koji se odnose na naučnoistraživačku delatnost, neke države članice EU pošle su od definicije „istraživanja i razvoja” koju sadrži Fraskati priručnik, dok su druge pošle od donekle šire definicija „istraživanja i razvoja” koja je sadržana u aktima EU koji regulišu državnu pomoć.<sup>72</sup> Postojanje neujednačenih shvatanja osnovnih koncepata iz oblasti nauke neizostavno vodi nastanku razlika u nacionalnim poreskim režimima. To se dalje negativno odražava na mobilnost naučnih istraživača.

Naime, Fraskati priručnik jasnije od akata EU razgraničava pojam istraživanja i razvoja u odnosu na pojam inovacije. U njemu se jasno navode tri kategorije „istraživanja i razvoja”: osnovna istraživanja, primenjena istraživanja i eksperimentalni razvoj. Kategorija eksperimentalnog razvoja potpada pod pojam „istraživanja i razvoja” jedino ukoliko dovodi do nastanka „dodatnog znanja”.<sup>73</sup> S druge strane, pravo EU sadrži definiciju „istraživanja i razvoja” pod koju takođe suštinski potpadaju prve dve kategorije, iako se označavaju različitim terminima. Međutim, razlika postoji u pravu EU u pogledu treće kategorije, budući

<sup>70</sup> Frascati Manual 2015, Guidelines for Collecting and Reporting Data on Research and Experimental Development, The Measurement of Scientific, Technological and Innovation Activities, 358, <http://www.conicyt.cl/wp-content/uploads/2014/07/Manual-Frascati-2015.pdf>, 12.4.2018, J. Steen, “Modes of Public Funding of Research and Development: Towards Internationally Comparable Indicators”, *OECD Science, Technology and Industry Working Papers*, 2012/04, 8.

<sup>71</sup> OSLO Manual – Third Edition, Guidelines for collecting and interpreting innovation data, Joint Publication of OECD and Eurostat, [www.rio.jrc.ec.europa.eu/en/library/oslo-manual-third-edition](http://www.rio.jrc.ec.europa.eu/en/library/oslo-manual-third-edition), 12.4.2018.

<sup>72</sup> Commission Regulation (EU) No. 651/2014 of 17 June 2014 declaring certain categories of aid compatible with the internal market in application of Articles 107 and 108 of the Treaty Text with EEA relevance, *Official Journal*, L 187, 26.6.2014, 1–78.

<sup>73</sup> D. Uhlir, B. Straathof, C. Hambro, *Mutual Learning Exercise Administration and Monitoring of R&D tax incentives, Horizon 2020 Policy Support Facility*, 13.

da od eksperimentalnog razvoja ne zahteva da dovede do „novog znanja” kako bi potpao pod koncept „istraživanja i razvoja”. Na taj način nestaje jasna razlika između, s jedne strane, koncepta „istraživanja i razvoja” i s druge strane „inovacija”. Iako se Evropska komisija povremeno u praksi pozivala na definiciju „istraživanja i razvoja” iz Fraskati priručnika, ističući zahtev za „dodatnim znanjem”, čini se da takav *ad hoc* pristup nije dovoljan za obezbeđivanje potpune usklađenosti između shvatanja koje ovom konceptu pridaju EU i OECD. Čini se da bi u cilju ostvarivanja usklađenosti najbolje rešenje predstavljalo uvođenje jedinstvenih definicija i standarda na taj način što bi Fraskati priručnik zvanično bio proglašen zajedničkim priručnikom EU i OECD-a, kao što je uostalom bio slučaj sa Oslo priručnikom.<sup>74</sup> Na kraju, interesantno je da je OECD u okviru Horizonta 2020 izradio različite uporedne analize koje se odnose na poreske režime primenjive na oblast istraživanja i razvoja.<sup>75</sup>

### 3.6. Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju

U okviru OEBS-a, slično kao i u okviru Saveta Evrope, deluje Komitet za ekonomska pitanja, nauku, tehnologiju i životnu sredinu, kao jedan od tri opšta komiteta Parlamentarne skupštine OEBS-a. Međutim, podaci o njegovom radu u sferi razvoja naučne saradnje nisu javno dostupni.<sup>76</sup> U okviru KEBS-a, kao i kasnije OEBS-a nisu preduzimate dovoljno efikasne sistemske mere u pogledu razvoja naučne saradnje, iako se na njen značaj ukazuje već u Helsinškom završnom aktu iz 1975. godine. Naime, Helsinškim završnim aktom saradnja u oblasti nauke reguliše se u okviru tzv. „druge korpe” KEBS-a, koja je kasnije bila preimenovana u tzv. „ekonomsko-ekološku” dimenziju.<sup>77</sup>

Tako se u Helsinškom završnom aktu, nakon ukazivanja na značaj naučne saradnje, veoma uopšteno ističe da data saradnja, između ostalog, doprinosi ekonomskom i društvenom napretku, kao i unapređenju uslova života. Takođe se naglašava i da je prilikom razvoja pomenute saradnje potrebno da se podstiče razmena naučnih informacija i iskustava, uključujući i onu koja se odnosi na organizaciju i sprovođenje date saradnje, olakšavanje izučavanja

<sup>74</sup> Communication from the Commission on the Framework for State Aid for Research and Development and Innovation (C(2014) 3282) para. navedeno prema *ibid.*, 15.

<sup>75</sup> Measuring Tax Support for R&D and Innovation, <http://www.oecd.org/fr/sti/rd-tax-stats.htm#countries>, 16.4.2018.

<sup>76</sup> Building Differences Building Trust, The OSCE Parliamentary Assembly, 2, <https://www.oscepa.org/documents/factsheet/669-factsheet-english/file>, 11.4.2018.

<sup>77</sup> The Helsinki Process and the OSCE, [www.csce.gov/about-csce/helsinki-process-and-osce](http://www.csce.gov/about-csce/helsinki-process-and-osce), 12.4.2018; J. Šuput, „Ekonomska bezbednost i OEBS”, u: *Četrdeset godina od potpisivanja Helsinškog završnog akta* (ur. Mina Zirojević, Vesna Ćorić), Beograd 2015, 175–186.

naučnih dostignuća, kao i olakšavanje pristupa tim dostignućima.<sup>78</sup> Predviđa se uspostavljanje „naučnog foruma” u formi sastanaka predstavnika nacionalnih naučnih krugova koji se održavaju radi raspravljanja zajedničkih problema iz oblasti nauke, kao i razmena informacija između naučnih institucija.<sup>79</sup>

Međutim, ekonomskoj dimenziji je, sve do pada Berlinskog zida, bilo posvećeno daleko manje pažnje u aktivnostima OEBS-a u poređenju sa ljudskom i političko-vojnom dimenzijom bezbednosti.<sup>80</sup> Do razvoja ekonomske dimenzije došlo je tek nakon okončanja Hladnog rata, donošenjem Završnog dokumenta Bonske konferencije aprila 1990. godine i Strateškog dokumenta OEBS-a za ekonomsku i ekološku dimenziju 2003. godine. Međutim, iz pomenutog razvoja bila je izostavljena oblast naučne saradnje.<sup>81</sup> Ne samo da je „naučni forum”, čije je ustanovljavanje predviđeno Helsinškim završnim aktom, prestao da se održava nakon 1980. godine, već je i potreba za nastavkom njegovog rada prestala da se spominje u dokumentima koji su naknadno usvojeni u okviru OEBS-a. Tako brojni dokumenti koji su usvajani nakon Helsinškog završnog akta ponavljaju neke od uopštenih formulacija o značaju razvoja naučne saradnje, ali bez unošenja bilo kakvih dopuna u tom pogledu.<sup>82</sup>

#### 4. Zaključak

Analizirani standardi koji se svrstavaju u izvore tvrdog prava ne pružaju potrebne informacije o nacionalnim mehanizmima finansiranja naučnoistraživačke delatnosti. Oni se, umesto toga, ograničavaju na regulisanje pitanja kao što su jemčenje akademskih sloboda, uspostavljanje evropskog istraživač-

<sup>78</sup> Conference on Security and Co-operation in Europe Final Act, Helsinki, 1975, 23, <https://www.osce.org/helsinki-final-act?download=true>, 14.4.2018.

<sup>79</sup> *Ibid.*, 54.

<sup>80</sup> Raquel Valls, From the second basket of the CSCE to the economic and environmental dimension of the OSCE, 2016, 2, [https://www.cvce.eu/content/publication/2006/2/21/655f0ea3-5cf1-4589-8549-33bc95abb24b/publishable\\_en.pdf](https://www.cvce.eu/content/publication/2006/2/21/655f0ea3-5cf1-4589-8549-33bc95abb24b/publishable_en.pdf), 30.3.2018.

<sup>81</sup> *Ibid.*, 3; D. Aleksić, „OEBS i savremeni bezbednosni izazovi: bezbednost životne sredine”, *OEBS i savremeni bezbednosni izazovi, Zbirka eseja*, 56, <https://www.osce.org/sr/serbia/216971?download=true>, 12.4.2018

<sup>82</sup> V. Charter of Paris for a New Europe, Paris Summit, November 1990, OSCE Strategy Document for the Economic and Environmental Dimension, 11th Meeting of the Ministerial Council, Maastricht, December 2003, MC(11).JOUR/2, Annex 1, Document of the Bonn Conference on Economic Co-operation in Europe Convened in Accordance with the Relevant Provisions of the Concluding Document of the Vienna Meeting of the Conference on Security and Co-operation in Europe”, Bonn, April 1990, OSCE Strategy Document for the Economic and Environmental Dimension, December 2003, navedeno prema The OSCE Concept of Comprehensive and Co-operative Security, An Overview of Major Milestones, OSCE Secretariat Conflict Prevention Centre Operations Service Vienna, *SEC. GAL/100/09*, 17 June 2009, 5.; Raquel Valls, From the second basket of the CSCE to the economic and environmental dimension of the OSCE, 2016, 3.

kog prostora, kao i na druge aspekte međunarodne naučne saradnje. O veoma uskim ovlašćenjima kojima raspolaže EU kada donosi pravno obavezujuće akte u oblasti istraživanja i razvoja najbolje govori član 4, stav 3 UFEU u kojem se ističe da EU u ovoj oblasti ima nadležnosti u meri u kojoj to ne sprečava države članice da vrše svoje nadležnosti u datoj oblasti.

Stoga kreatori nacionalnih istraživačkih i razvojnih politika treba prevashodno da se oslanjaju na međunarodne izvore mekog prava koji sadrže kvalitativne i kvantitativne standarde za finansiranje naučnoistraživačke delatnosti koji su predstavljeni u ovom radu. Organi UN se u svojim rezolucijama ograničavaju na predlaganje inovativnih finansijskih modela u cilju podrške nauci, propuštajući da pri tome unesu potrebna preciziranja na koji način treba sprovesti data ulaganja. Slično tome, Preporuka o nauci i naučnim istraživačima koju je Generalna konferencija Uneska usvojila 2017. godine u jednom delu se bavi materijalnim položajem naučnih istraživača. Međutim, i pored toga, u njoj se koriste veoma uopšteni pojmovi kao što su pružanje „materijalne i moralne podrške”, bez potrebnih pojašnjenja u tom pogledu.<sup>83</sup> Unesko izveštaji o nauci nesumnjivo predstavljaju značajan instrument koji olakšava tumačenje pomenute preporuke Uneska. Ipak, potrebno je imati u vidu da se u okviru Unesko izveštaja o nauci analiziraju ne samo nacionalne istraživačke i razvojne politike država članica već i inovacione politike, koje po definiciji iz Fraskati priručnika OECD-a nisu obuhvaćene konceptom istraživanja i razvoja. To svakako otežava poređenje podataka iz ovih dokumenata sa rešenjima iz dokumenata koji su doneti od strane OECD-a i umanjuje njihovu uporednu vrednost.

EU je u Lisabonskoj strategiji i Strategiji *Evropa 2020* jasno postavila isti ambiciozni kvantitativni cilj prema kojem ulaganje u naučno-tehnološka istraživanja treba da se poveća tako da dostigne 3% BDP-a. U pogledu kvalitativnih kriterijuma predlaže se uvođenje poreskih olakšica i drugih odgovarajućih finansijskih instrumenata u nacionalna zakonodavstva u cilju podsticanja privatnog sektora na veća ulaganja. Međutim, pomenute strategije, baš kao i Preporuka Komisije EU od 11. marta 2005. godine o Evropskoj povelji za istraživače i Evropskom kodeksu o zapošljavanju istraživača propuštaju da preciziraju o kojim se finansijskim instrumentima radi. Ova preporuka se, slično preporuci Uneska, ograničava na naglašavanje da je potrebno obezbediti materijalnu i nematerijalnu podršku istraživačima, kao i na ukazivanje značaja postojanja različitih režima finansiranja istraživača u zavisnosti od modaliteta rada koji odaberu.

Svakako ovakva nedovoljno precizna regulativa u pogledu izbora najadekvatnijih mehanizama za finansiranje naučnoistraživačke delatnosti na nacionalnom nivou, ostavlja dosta prostora za dalja istraživanja u kojima bi se pošlo

<sup>83</sup> V. para. 11, *ibid.*

od metodološkog okvira koji je uspostavljen pre svega Fraskati priručnikom. Iako se u samom priručniku ističe da su klasifikacije i standardizacije koje on sadrži „tesno povezane” sa klasifikacijama Uneska, a delimično i Eurostata,<sup>84</sup> ostaje nejasno zbog čega jednoobraznost metodologije nije eksplicitnija, odnosno zbog čega je izostalo donošenje zajedničkog priručnika, na način na koji je donet Oslo priručnik za oblast inovacija. Donošenje zajedničkog priručnika, odnosno primena identične metodologije od strane analiziranih međunarodnih organizacija, svakako bi olakšala snalaženje kreatora istraživačkih i razvojnih politika prilikom tumačenja i poređenja različitih analiza.

Kao dobar primer razrade pomenutih statističkih metodologija mogu da posluže već izrađeni profili država, kao i uporedne analize poreskih režima u oblasti istraživanja i razvoja koje su sproveli OECD i EU u okviru Horizonta 2020. Potrebne su, međutim, dodatne analize koje se ne ograničavaju na kvantitativne pokazatelje, već i suštinski objašnjavaju primere dobre prakse koje je potrebno slediti u cilju unapređenja finansiranja naučnoistraživačke delatnosti. Bitno je da se datim analizima obrade svi aspekti finansiranja nauke, dakle ne zadržavajući se isključivo na režimu poreskih podsticaja. U cilju njihove što veće primenljivosti bilo bi uputno da data istraživanja budu sistematizovana polazeći od mera koje obrađuju, umesto do sada preovlađujućeg pristupa prema kojem su analize grupisane polazeći od država koje se proučavaju.

---

<sup>84</sup> Guidelines for Collecting and Reporting Data on Research and Experimental Development, The Measurement of Scientific, Technological and Innovation Activities, 58, 247.

**Vesna Coric, Ph.D.**

Research Fellow

Institute of Comparative Law, Belgrade

## **INTERNATIONAL STANDARDS IN THE FIELD OF SCIENTIFIC RESEARCH AND DEVELOPMENT ACTIVITIES FINANCING**

### *Summary*

*This paper analyzes the international standards in the field of scientific development adopted by the United Nations, the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, the European Union, the Council of Europe, the Organization for Security and Co-operation in Europe, and the Organization for Economic Co-operation and Development. It focuses on the standards for scientific research and development activities financing. While certain issues pertaining to the scientific field are regulated by the hard law instruments, other issues relating to the national mechanisms for scientific research and development activities financing are regulated by the soft law instruments only. The author argues that there is a need for further development of the existing qualitative standards to meet the quantitative target of investing 3% of GDP in research and development.*

**Key words:** *scientific research activity, science financing, Frascati Manual, material support measures.*