

UČINKOVITOST IN PRAVIČNOST VISOKOŠOLSKEGA IZOBRAŽEVANJA V SLOVENIJI¹

Povzetek. *Učinkovitost in pravičnost sta ključna kriterija financiranja izobraževanja iz javnih sredstev. V prispevku najprej prikazujemo širši teoretični okvir, ki zajema opredelitev in merjenje teh dveh pojavov, nato rezultate merjenja za visoko šolstvo v drugih državah in nazadnje rezultate merjenja v Sloveniji. Prikaz za Slovenijo izhaja iz druge longitudinalne analize o učinkovitosti visokega šolstva v državi ter prve empirične analize o pravičnosti financiranja letega iz javnih sredstev. Navedene analize za Slovenijo temeljijo na dveh raziskovalnih projektih.*

Ključni pojmi: *izobraževanje, učinkovitost, pravičnost, financiranje, Slovenija*

Uvod

Ekonomska učinkovitost in pravičnost sta dve večdimenzionalni merili naložb v izobraževanje in obenem potrebni značilnosti sistema financiranja izobraževanja. Kritika številnih sistemov financiranja izobraževanja po svetu, zlasti visokošolskega izobraževanja, se nanaša na slabo uresničevanje teh ciljev. Pri financiranju iz javnih sredstev naj bi imele ob omejenih sredstvih prednost naložbe v nižje stopnje izobraževanja (osnovno, srednje) in ne naložbe v visokošolsko izobraževanje, ki prinašajo posamezniku velike ekonomske koristi (večje kot osnovno in srednje izobraževanje/izobrazba).

Slovenija vlaga iz javnih sredstev v visoko šolstvo, upošteva podatke Ministrstva za finance, že nekaj časa (1995-2000) enak delež bruto domačega proizvoda (BDP), in sicer med 1,1% in 1,2%; povprečje za države EU in OECD pa je 1,3% BDP (OECD 2001).² Ekonomska učinkovitost in pravičnost uporabe teh sredstev sta med drugim odvisni od sistema financiranja izobraževanja, in sicer obeh delov tega sistema, izobraževalnih ustanov in državne pomoči študentom. Ključne značilnosti sistema financiranja visokega šolstva v Sloveniji so: za redni dodiplomski študij, v katerega je vpis omejen, ni šolnine; izredni študenti na tem študiju plačajo polno šolnino (v višini celotnih stroškov poučevanja); edina neposredna obli-

* Dr. Milena Bevc, raziskovalno razvojna svetnica na Inštitutu za ekonomska raziskovanja v Ljubljani.

¹ Članek temelji na predavanju avtorice na Historičnem seminarju SAZU - 5.12.2002.

² V celotno izobraževanje, skupaj s predšolsko ravnanje, pa Slovenija vlaga, upošteva isti vir in obdobje, med 5,5% in 5,7% BDP, kar je raven številnih razvitih držav.

ka državne finančne pomoči študentom pa so po zastoju, leta 1999 vpeljanih študentskih posojil, spet štipendije (za revne in nadarjene), šolnino za podiplomski študij pa v zadnjih letih država znatno subvencionira.

Namen prispevka je prikazati okvirno sliko o učinkovitosti in pravičnosti javnega financiranja visokega šolstva v Sloveniji ter prek tega nakazati umestnost/neumestnost vpeljave šolnin za redni dodiplomski študij. V prispevku prikazujem za učinkovitost in za pravičnost porabe javnih sredstev za visoko šolstvo najprej na kratko širši teoretični okvir, ki zajema opredelitev in merjenje pojava, nato rezultate merjenja v drugih državah in nazadnje rezultate merjenja v Sloveniji. Jedro prispevka je na predstavitivi ugotovitev za Slovenijo. Te temeljijo na dveh raziskovalnih projektih, ki smo ju v zadnjem času zaključili na Inštitutu za ekonomska raziskovanja v Ljubljani, enega v tesnem sodelovanju s Statističnim uradom (Bevc et. al. 2001, 2001a).³

Učinkovitost visokošolskega izobraževanja - opredelitev, merjenje, ugotovitve za druge države

Razlikujemo notranjo in zunanjo ekonomsko učinkovitost izobraževanja, pri čemer gre pri obeh za razmerje med inputi in outputi. Notranja učinkovitost izobraževanja označuje medsebojni odnos med "inputi" in rezultati izobraževanja na ravni izobraževalnih ustanov in šolajočega se. Vključuje ekonomsko učinkovitost (proizvodnja maksimalnega "outputa" z danimi sredstvi) in tehnično učinkovitost (proizvodnja maksimalnega "outputa" z določenimi "inputi" pri dani tehnologiji). Zunanja učinkovitost izobraževanja (celotnega sektorja, posamezne ravni izobraževanja, posameznih izobraževalnih ustanov) pa označuje realizacijo različnih družbenih ciljev izobraževanja izven izobraževalnega sektorja, kot so njegov vpliv na zdravje, produktivnost dela, zaposlenost, gospodarsko rast itd. Output se v tem primeru nanaša na širše družbene cilje izobraževanja. V nadaljevanju prispevka se osredotočam na notranjo učinkovitost izobraževanja.

Za merjenje notranje učinkovitosti izobraževanja se lahko uporabljajo različni preprosti kazalci, kot so na primer stopnja dokončanja študija, stopnja osipa ipd., pa tudi celovitejši kvantitativni postopki (izobraževalna proizvodna funkcija itd.). Poudariti moram, da so tudi za navedene preproste kazalce, če naj verodostojno izražajo učinkovitost študija, potrebni določeni podatki, ki jih večina držav nima - to so podatki, ki omogočajo individualno spremljanje šolajočih se iz leta v leto (torej longitudinalno analizo učinkovitosti). Eden od instrumentov za tako spremljanje je neka enotna številka vsakega šolajočega se, enotna matična številka (EMŠO) ali kakšna druga.

³ Gre za naslednja projekta: *Ekonomska učinkovitost in pravičnost izobraževanja v Sloveniji in potrebne informacijske podlage za njuno kvantifikacijo*, *Analiza pravičnosti državnega financiranja izobraževanja v Sloveniji in možnosti za njeno povečanje*. Prvi projekt so financirali Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, nekdanje Ministrstvo za znanost ter Statistični urad. Drugi projekt pa sta financirali dve ministrstvi, ki sta zdaj združeni v Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport.

Verodostojnih meddržavnih primerjav (uporaba longitudinalnega pristopa, isto obdobje opazovanja itd.) o osipu in ponavljanju za dodiplomski študij za večje število držav ni. Med 20 državami OECD, za katere obstajajo za 90. leta ocene o stopnji diplomiranja in stopnji osipa (OECD 1998), le v treh te temeljijo na podlagi longitudinalnega opazovanja - Finskem, Nizozemskem in ZDA. V vseh teh državah je v opazovanem obdobju (80. ali 90. leta) študij končalo vsaj 60% vpisanih (največ na Finskem).

Učinkovitost visokošolskega izobraževanja v Sloveniji

V nadaljevanju predstavljena analiza pomeni šele drugo longitudinalno analizo o učinkovitosti dodiplomskega študija v Sloveniji. Prva je bila narejena v 80. letih in jo je izdelal nekdanji Center za razvoj univerze - CRU (Stergar et. al., 1988).

Podatki, metodologija in značilnosti opazovane populacije

Ključni podatek oziroma vezni člen za individualno spremljanje oseb (longitudinalno analizo) je bila enotna matična številka občana (EMŠO), ki se v Sloveniji med šolajočimi spremlja le za študente. Podatkovno podlago za analizo smo tvorili z združitvijo več podatkovnih virov Statističnega urada Republike Slovenije (SURS), Republiškega zavoda za zaposlovanje in Ministrstva za notranje zadeve (podatki Centralnega registra prebivalstva - CRP). Opazovana populacija so bili študenti, ki so se leta 1991/1992 vpisali v prvi letnik dodiplomskega študija na slovenskih visokošolskih ustanovah (generacija 1991), za katere je bil na razpolago podatek o EMŠO (takih je bilo 96%, torej skoraj popolno zajetje). Znotraj te populacije smo na željo glavnega financerja (Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve) posebej opazovali še dve kategoriji študentov - prejemnike dveh glavnih vrst štipendij iz javnih sredstev, za revne in nadarjene (republiške in Zoisove štipendiste). Obdobje opazovanja je bilo 1991-1999. Med generacijo, ki jo je spremljala prva longitudinalna študija (nekdanji CRU), in opredeljeno generacijo 1991, je 15 let razlike, v obeh primerih je bilo obdobje opazovanja osem let. Najnižji nivo opazovanja pri generaciji 1991 so bile skupine študijskih programov - z izjemo šol z zelo razvejano organizacijsko strukturo. Sintezni kazalci učinkovitosti oziroma uspešnosti študija, ki smo jih oblikovali na podlagi spremljanja individualnih poti študentov osem let od vpisa v prvi letnik (do konca leta 1999), so: stopnja diplomiranja, stopnja osipa, delež potencialno uspešnih študentov (tistih, ki so bili v zadnjem opazovanem letu še vedno nekeje vpisani), ponavljanje letnikov in trajanje študija za diplomante. Dejavniki učinkovitosti študija, ki smo jih proučevali, zajemajo predvsem nekatere demografske, socialno-ekonomske in druge ("izobraževalne") značilnosti študenta in njegovih staršev (izobrazba, poklic), ki se spremljajo z vpisnim listom.

Pri analizi smo naleteli na vrsto težav, ki smo jih večinoma uspešno rešili. Mednje sodijo organizacijske in druge spremembe visokošolskih zavodov in študijskih programov v opazovanem obdobju, skupni prvi letniki, izredni študenti, evidentiranje absolventov in reprezentativnost rezultatov po šolah/programih. Šole smo spremljali po nazivih, ki so jih imele v zadnjem opazovanem letu, študen-

te pa glede na šolo vpisa v prvi letnik leta 1991/92 ("vhodno" šolo). Reprezentativnost rezultatov po šolah/programih je bila odvisna od razpoložljivosti podatkov o EMŠO za študente in diplomante v obdobju 1991-1999. Povprečna stopnja pokritosti z EMŠO v navedenem obdobju je znašala za študente 98% (razpon med šolami je znašal od 94% do 100%), za diplomante pa 94% (razpon med šolami je znašal od 80% do 100%).

Med značilnostmi opazovane populacije študentov sta posebej zanimivi dve, razmerje študentov glede na način študija ter njihova socialnoekonomska struktura. Delež rednih študentov je znašal štiri petine (danes znaša okoli dve tretjini), izobraženost staršev kot približek za socialnoekonomski položaj študentov je bila boljša od takratne povprečne izobraženosti odraslih v Sloveniji (zlasti za redne študente). Med spremembami v obdobju 1991-1999, ki smo jih za opazovano generacijo opazovali, pa je zanimiva zlasti sprememba šole in načina študija. Med tistim delom generacije 1991, ki je diplomirala, jih je šolo v času študija spremenilo 12%. Med njimi so se na drugo šolo največ preusmerjali tisti, ki so študij začeli na področju matematično-fizikalnih, kemijskih in nekaterih tehničnih ved ter teologije, kot najprivlačnejša alternativa prvotno izbrani šoli pa se je pokazal študij ekonomskih in poslovnih ved. Opazujoč spremembo načina študija pa smo ugotovili, da je petina diplomantov, ki so študij začeli kot izredni študenti, le-tega končala kot redni študenti in 6% tistih, ki so študij začeli kot redni študenti, so ga končali kot izredni.

Rezultati

V opazovani populaciji študentov je v dobrih osmih letih od vpisa (do konca leta 1999) študij končalo 50% vpisanih (to je enak delež kot v navedeni prvi longitudinalni analizi za 15 let starejšo generacijo študentov), še vedno jih je študiralo 6%, neuspešnih pa je bilo 44%. Večina diplomantov je pridobila diplomu druge stopnje.

V tabeli 1 prikazujem ključne kazalce učinkovitosti študija za celo populacijo ter za nekatere dele populacije, ki kažejo na vpliv treh značilnosti študentov na učinkovitost študija: spol, način študija in prejemanje katere od dveh navedenih glavnih vrst štipendije iz javnih sredstev. Vpliv vseh treh navedenih dejavnikov na učinkovitost študija je precejšen, pri tem zadnjih dveh v skladu s pričakovanji. Ženske so uspešnejše od moških. V osmih letih od vpisa je študij končalo 56% žensk in 44% moških. Med rednimi študenti (ob vpisu) je študij končalo 54% študentov, med izrednimi pa 32%. Povprečna stopnja večkratnih vpisov v prvi letnik, kjer je ponavljanje najpogostejše, je za redne študente znašala kar 36%. Republiški in Zoisovi štipendisti so veliko uspešnejše dokončali študij od ostalih rednih študentov (stopnja dokončanja šolanja - 62% in 71%), ponavljanje prvega letnika pa je bilo tudi zanje pogosto.

Vpliv drugih proučevanih dejavnikov na učinkovitost študija pa je bil naslednji:

- Starost: s starostjo pada uspešnost študija, vendar ne premosorazmerno; naj-uspešnejši so tisti, ki študij nadaljujejo takoj po srednji šoli - med njimi jih je diplomiralo 56%.
- Predhodna šolska izobrazba: najvišja stopnja diplomiranja je bila značilna za študente, ki so končali naravoslovno-matematične, pedagoške in zdravstvene srednješolske programe.

- Izobrazba in poklic staršev: proučevali smo vpliv na stopnjo diplomiranja in na vrsto pridobljene diplome. Stopnja diplomiranja je bila najvišja za študente z najmanj izobraženimi starši (najnižja pa za tiste, katerih starši imajo gimnazijo), opažujoč poklic pa za tiste iz kmečih družin. Vpliv na strukturo diplom (višja stopnja: visoka stopnja) pa je bil naslednji: delež diplomantov na visoki stopnji med vsemi diplomanti in v celi generaciji je premosorazmerno povezan z izobrazbo staršev (narašča s stopnjo izobrazbe staršev) oziroma delež diplomantov višje stopnje obratnosmerno povezan z izobrazbo staršev (je najvišji pri študentih z najmanj izobraženimi starši). Visoka stopnja diplomiranja študentov iz revnejših družin je torej predvsem posledica pridobitve diplome višje stopnje, ki je za državo cenejša od diplome visoke stopnje. V grafikonu 1 je prikazana učinkovitost študija opazovane generacije glede na izobrazbo očeta.

- Občina in regija stalnega bivališča: na regionalni ravni se kaže vsaj na primeru regij z nižjo stopnjo diplomiranja od povprečne v državi istosmerna povezanost s stopnjo gospodarske razvitosti; najnižja je stopnja diplomiranja za študente iz treh severovzhodnih regij (Pomurske, Podravske, Koroške).

- Način bivanja med študijem: med rednimi študenti so bili najuspešnejši tisti, ki so (na začetku študija) živeli v študentskem domu.

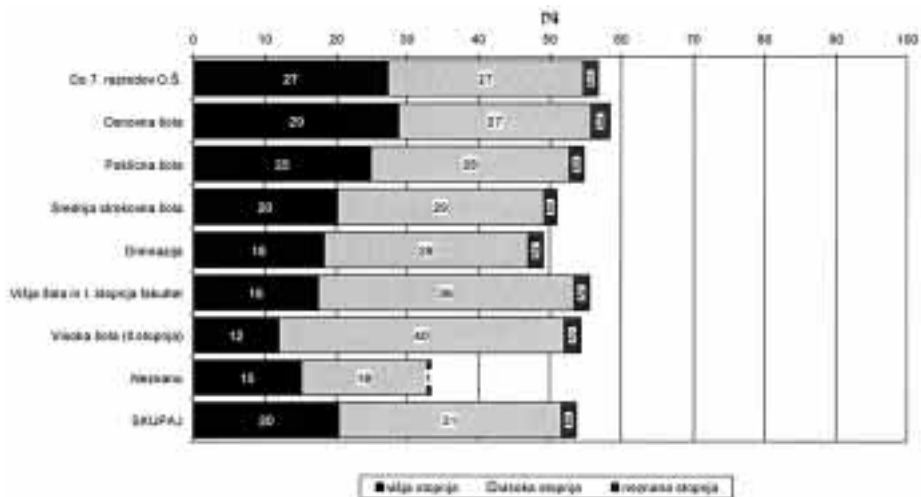
- Vrsta šole in študijskega programa: med šolami so precejšnje razlike v izračunani uspešnosti študija opazovane generacije, kar je povezano z vrsto proučevanih, pa tudi nekaterih neproučevanih (uspešnost predhodnega izobraževanja) značilnosti vpisanih. Ena od splošnih ugotovitev je, da se po več kazalcih praviloma kažejo kot uspešnejše od ostalih nekatere umetniške akademije ter nekatere šole/programi z zahtevnejšim (daljšim) študijem (na primer medicina) oziroma študenti na teh šolah/programih.

Tabela1: Učinkovitost/uspešnost študija "generacije študentov 1991/92 v 8 letih od vpisa v 1. letnik - Struktura študentov v %

ZNAČILNOST ŠTUDENTOV	SKUPAJ	DIPLOMANTI				POTENC. USPEŠNI (l.1999 še vpisani)	NEUSPEŠNI (OSIP)
		Skupaj	Višja stopnja	Visoka stopnja	Neznana stopnja		
SKUPAJ	100	50	18	30	2	6	44
Moški	100	44	20	23	1	6	50
Ženske	100	56	24	30	2	5	39
Redni študij	100	54	20	31	2	6	40
Izredni študij	100	32	28	4	1	6	62
Republ.štipendisti	100	62	23	37	2	5	33
Zoisovi štipendisti	100	71	5	64	2	4	25

Vir: Bevc et. al., IER-SURS, 2001a.

Grafikon 1: Stopnja diplomiranja na dodiplomskem študiju v generaciji 1991/92 za redne študente glede na izobrazbo očeta



Vir: Bevc et. al., IER-SURS, 2001a.

Pravičnost financiranja visokošolskega izobraževanja - opredelitev, merjenje, ugotovitve za druge države

Opredelitev

Pravičnost je v državnem financiranju izobraževanja mogoče presojati po več kriterijih - trije glavni so:

- zagotavljanje enakosti možnosti vključitve (dostopa) v izobraževanje ne glede na materialni položaj posameznika - socialna pravičnost,
- plačilo v skladu z možnostmi - sposobnostjo plačati (več naj plačajo tisti, ki imajo več),
- plačilo v skladu s prejetimi koristmi iz državne blagajne (več naj plačajo tisti sloji, ki so tudi vključeni - imajo koristi od javnih izdatkov), torej skladnost prispevkov posameznih dohodkovnih skupin v državno blagajno s prejetimi koristmi - transferji države.

Med temi kriteriji je prvi ključni, zadnji pa ima v javnih finančah omejen domet/uporabo. Kot dodatni kriterij pa se vsaj na primeru visokega šolstva, pogosto pojavlja tudi drug vidik koristi izobraževanja, in sicer velikost individualnih ekonomskih koristi te izobrazbe v obliki višjih plač, nižje brezposelnosti itd.

Pravičnost je mogoče ocenjevati za celotni izobraževalni sistem ali pa za posamezno raven izobraževanja. Če opazujemo celotni izobraževalni sistem je, upoštevaje navedene kriterije, pravičnost javnega financiranja izobraževanja odvisna od naslednjih dejavnikov: porazdelitve državnih izdatkov izobraževalnim ustanovam po ravneh/stopnjah izobraževanja in med posameznike (državna finančna pomoč

šolajočim se), socialnoekonomske sestave šolajočih se po ravneh/stopnjah izobraževanja in prejemnikov državne pomoči šolajočim se, značilnosti davčnega sistema (progresiven, regresiven). Pravičnost v "razdelitvi" javnih izdatkov za izobraževanje se torej uresničuje prek več faz, ki pa jih lahko strnemo v dve: porazdelitev davčnih bremen in porazdelitev javnih izdatkov.

Merjenje

Sklepi o pravičnosti metode/sistema financiranja izobraževanja v dani državi so odvisni od uporabljenega merila/kriterija ter od načina merjenja blagostanja (socialnoekonomskega položaja) gospodinjstev in koristi izobraževanja. Obstajajo štiri glavni možni postopki merjenja: 1. neto koristi izdatkov za izobraževanje glede na neto koristi drugih državnih izdatkov po socialnoekonomskih skupinah prebivalcev, 2. neto koristi izdatkov za izobraževanje po socialnoekonomskih skupinah prebivalcev, 3. porazdelitev izdatkov za izobraževanje po socialnoekonomskih skupinah prebivalcev, 4. socialnoekonomska struktura vključenih v izobraževanje. Med prikazanimi pristopi, ki jih na kratko predstavljam v nadaljevanju, le prva dva omogočata oceno, ali veljavni sistem financiranja pomeni prelivanje sredstev od enih slojev prebivalstva k drugim. Zadnji pristop, ki ne vključuje analize javnih financ, je dejansko vmesni korak pri vseh prvih treh navedenih pristopih.

Prvi navedeni pristop (neto koristi izdatkov za izobraževanje glede na neto koristi drugih državnih izdatkov po socialnoekonomskih skupinah prebivalcev) je teoretično najbolj pravilen, ker proučuje pravičnost državnega financiranja izobraževanja v okviru širše analize pravičnosti celotnih javnih financ. Gre za kompleksno analizo raznih vrst državnih izdatkov gospodinjstvom (izobraževanje, zdravstvo, pokojnine itd.), ki se v življenju dopolnjujejo. Takšna analiza je podatkovno in metodološko zelo zahtevna, in je tudi za razvite države izredno redka (nekaj poskusov take analize je bilo izdelanih za ZDA).

Naslednja dva navedena pristopa sta pogostejša od pravkar opisanega. Pomenita pa obravnavo izobraževanja izolirano od ostalih dejavnosti, ki se financirajo iz javnih sredstev in neposredno zadevajo gospodinjstva v različnih življenjskih obdobjih. Če podatki omogočajo, je med njima boljša uporaba pristopa, ki zajema obe strani javnih financ (neto koristi izdatkov za izobraževanje po socialnoekonomskih skupinah prebivalcev). S tretjim navedenim pristopom, ki zajema le stran izdatkov za izobraževanje, so doslej (vključujoč analizo za Slovenijo, predstavljeno v nadaljevanju) ugotavljali dohodkovno neenakost med gospodinjstvi pred in po državnih izdatkih za izobraževanje ali pa primerjali porazdelitev izdatkov po gospodinjstvih s porazdelitvijo dohodkov. Po tem pristopu ni mogoče verodostojno trditi, ali se z državnim financiranjem izobraževanja prelivajo sredstva med različnimi sloji prebivalstva; v primeru, da davki niso progresivni, pa je o tem mogoče domnevati.

S četrtem navedenim pristopom (analiza vključenosti v izobraževanje različnih socialnoekonomskih skupin prebivalcev) pa ocenjujemo, ali veljavni sistem financiranja zagotavlja enak dostop do izobraževanja (enakost možnosti izobraževanja) ne glede na materialne možnosti, torej uresničevanje prej navedenega prvega kriterija pravičnosti.

Ugotovitve za druge države

Kakovostne empirične analize pravičnosti financiranja izobraževanja obstajajo le za posamične države, pri tem pa se od navedenih možnih teoretičnih pristopov najpogosteje uporablja zadnji - analiza vključenosti v izobraževanje glede na socialnoekonomski položaj. V večini razvitih držav z verodostojnimi analizami trendov se socialnoekonomska struktura študentov terciarnega izobraževanja v zadnjih desetletjih ni izboljšala; dostop do izobraževanja revnim ni nič manj težaven, kot v preteklosti. Iz večine analiz na podlagi prvih dveh metodoloških pristopov pa izhaja, da prekomerno državno financiranje terciarnega izobraževanja (ni šolnine, neposredna državna finančna pomoč le v obliki štipendij) praviloma pomeni prelivanje državnih sredstev od revnih k ostalim slojem prebivalcev; ne izhaja pa tak rezultat iz vseh evidentiranih analiz.

Pravičnost financiranja visokošolskega izobraževanja v Sloveniji

Analizo pravičnosti državnega financiranja izobraževanja v Sloveniji smo proučevali istočasno za tri stopnje/ravni formalnega izobraževanja - osnovno, srednje in visoko oziroma terciarno.

Od navedenih možnih kriterijev pravičnosti nam je bil ključni "enakost možnosti izobraževanja" za vse socialnoekonomske skupine; posredno pa smo ocenjevali tudi uresničevanje kriterija "plačilo v državno blagajno v skladu s prejetimi koristmi iz nje." Proučili pa smo tudi uresničevanje kriterija "plačilo v državno blagajno v skladu z velikostjo individualnih ekonomskih koristi izobraževanja/izobrazbe."

Od prikazanih štirih metodoloških pristopov smo uporabili tretjega, pri katerem je bil stranski produkt tudi četrti pristop. Proučevali smo torej "stran izdatkov za izobraževanje"; natančneje, primerjali smo porazdelitev državnih izdatkov za izobraževanje s porazdelitvijo dohodka po dohodkovnih decilih gospodinjstev. Za to analizo smo morali pogledati tudi strukturo vključenih v izobraževanje glede na njihovo socialno poreklo. Blagostanje gospodinjstev pa smo opazovali prek njihovega dohodka; na tej podlagi smo jih razvrstili v 10 dohodkovnih skupin (decilov).

Ključni vir podatkov je bila anketa o porabi gospodinjstev (združen vzorec za obdobje treh let 1997-1999), ki jo Statistični urad že več let izvaja na podlagi mednarodno veljavne metodologije. Pri državnih izdatkih za izobraževanje pa smo kombinirali podatke Statističnega urada in Ministrstva za finance.

Rezultate bomo prikazali sintezno, v luči uresničevanja različnih kriterijev pravičnosti financiranja izobraževanja.

Enakost možnosti dostopa. - Iz analize izhaja, da je glede na ta kriterij veljavno državno financiranje osnovnega in srednjega izobraževanja v Sloveniji pravično, financiranje dodiplomskega in podiplomskega izobraževanja pa ne. Dodiplomsko, zlasti pa podiplomsko visoko izobraževanje, ni enakomerno dostopno vsem socialnim kategorijam mladih (tabela 2). Revnim je manj dostopno kot ostalim slojem. Pri tem pa žal nismo mogli ločeno opazovati rednega in izrednega dodiplomskega študija; po zadnjih razpoložljivih podatkih (za sredino 90. let) je podobno kot v prej prikazani generaciji 1991 socialnoekonomski položaj

rednih študentov v povprečju boljši kot socialnoekonomski položaj izrednih študentov (za izobrazbo očeta - glej grafikon 2).

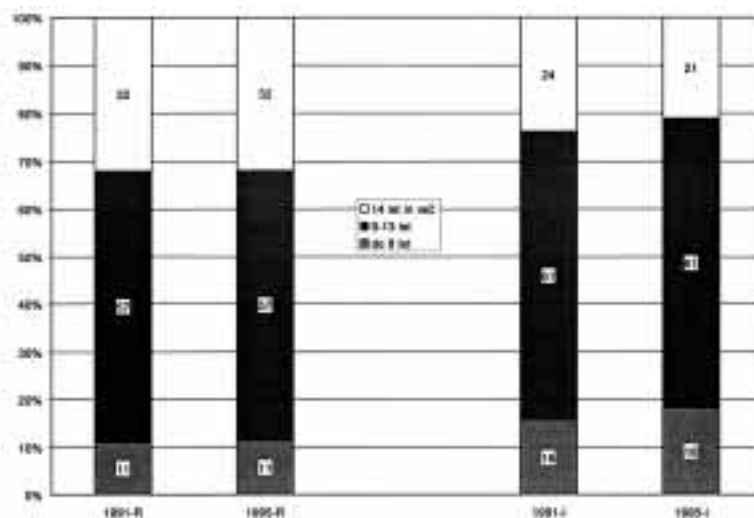
Tabela 2: Socialnoekonomska struktura študentov v Sloveniji ob koncu 90. - združen vzorec gospodinjstev 1997-1999 (%)

Dohodkovna skupina gospodinjstev*	Dodiplomski študij	Podiplomski študij
1	5	0
2	7	3
3	7	3
4	9	3
5	12	7
6	12	0
7	11	0
8	13	0
9	12	38
10	12	45
Skupaj	100	100

Vir: Bevc et. al., IER, 2001.

* Skupina gospodinjstev, iz katere so študenti, glede na povprečni letni dohodek ("ekvivalentni" dohodek - opredeljen po metodologiji OECD)

Grafikon 2: Struktura študentov rednega in izrednega študija v letih 1991 in 1995 glede na izobrazbo očeta (leta dokončanega šolanja)



Vir: Bevc et.al., IER-SURS, 2001a.

Opomba: Prva dva stolpca (R) se nanašata na redne študente, zadnja dva stolpca (I) pa na izredne študente.

Ocene, ali gre pri veljavnem državnem financiranju izobraževanja za prelivanje sredstev od enih socialnih kategorij k drugim (revnejšim k bogatejšim) - uresničitev kriterija plačilo v državno blagajno v skladu s prejetimi koristmi iz nje - ne moremo dati, ker smo proučevali le eno (in sicer izdatkovno) stran državnega financiranja izobraževanja (zaradi težavnosti proučevanja druge strani - davčnih prihodkov). Smo pa s primerjavo koeficientov koncentracije posameznih vrst izdatkov (za osnovno, srednje in visoko izobraževanje) s koeficientom koncentracije dohodka (Ginijevim koeficientom) ugotovili, da pri dani socialnoekonomski strukturi študentov in povprečnih državnih izdatkih za izobraževanje bogati dobijo od državnih izdatkov za visoko izobraževanje absolutno več kot revni (tabela 3).⁴ Toda ob odsotnosti informacije o tem, koliko prispevajo prek davkov različne dohodkovne skupine k državnim sredstvom za izobraževanje, ocena o prelivanju od enih slojev k drugim ni možna. Dejstvo je, da je sistem dohodnine v Sloveniji precej progresiven - bogati plačujejo v državno blagajno veliko več kot revni.

Tabela 3: Ginijev koeficient in koeficienti koncentracije za izdatke za izobraževanje ter za osebe s terciarno izobrazbo - Slovenija ob koncu 90. let, vsa gospodinjstva iz APG 1997-1999

	Vrednost koeficienta
GINIJEV KOEFICIENT - KOEFICIENT KONCENTRACIJE DOHODKA	0,23557
KOEFICIENTI KONCENTRACIJE IZDATKOV ZA IZOBRAŽEVANJE	
Zasebni izdatki za izobraževanje - skupaj	0,07095
- šolnine	0,24209
Javni izdatki za izobraževanje	
- osnovnošolsko izobraževanje	-0,09453
- srednješolsko izobraževanje	-0,07661
- terciarno izobraževanje	0,13883
Štipendije - skupaj (iz javnih sredstev, kadrovske)	-0,08568

Vir: Bevc et. al., IER, 2001 (izračuni na podlagi podatkov Statističnega urada (APG 97-99 in drugih) in Ministrstva za finance).

⁴ Ko analiziramo vrednosti koeficienta koncentracije za nek pojav, ga praviloma primerjamo z Ginijevim koeficientom. Ginijev koeficient nam namreč služi za bazično, to je "referenčno" mero neenakosti. Če je vrednost koeficienta koncentracije negativna, to pomeni, da je pojav bolj skoncentriran med revna gospodinjstva oz. je tega pojava absolutno in relativno (glede na dohodek) več med revnimi gospodinjstvi. Če je vrednost koeficienta koncentracije enaka nič, to pomeni, da je pojav prisoten z enako frekvenco v vseh dohodkovnih skupinah. Če je vrednost koeficienta koncentracije pozitivna, a manjša od Ginijevega koeficienta, to praviloma pomeni, da je dani pojav bolj skoncentriran med revnimi kot pa dohodek. Če je vrednost koeficienta koncentracije pozitivna in večja od Ginijevega koeficienta, to praviloma pomeni, da je pojav še bolj (torej relativno) skoncentriran med premožnimi kot pa dohodek: (Bevc et. al., 2001).

Za oceno uresničevanje dodatnega kriterija "plačilo v skladu z velikostjo individualnih ekonomskih koristi od izobrazbe" smo proučili "mejne" individualne ekonomske koristi visoke izobrazbe. Te lahko merimo z relativnimi plačami in relativnimi stopnjami brezposelnosti tistih z visoko glede na tiste s srednješolsko izobrazbo, pa tudi s stopnjo donosa naložb v visokošolsko izobrazbo. Te koristi so bistveno večje kot mejne ekonomske koristi osnovnošolske in srednješolske izobrazbe; v Sloveniji so se v 90. letih povečale, ne glede na način merjenja, in so visoke tudi glede na druge države. Z vidika tega kriterija veljavni sistem financiranja rednega dodiplomskega študija (ni šolnine) ni pravičen. Financirajo ga vsi sloji prebivalstva, vključenost vanj je odvisna od socialnoekomskega položaja mladih, od njega pa ima posameznik visoke ekonomske koristi.

Sklepne ugotovitve

V prispevku smo proučevali učinkovitost in pravičnost porabe javnih sredstev za visoko šolstvo v Sloveniji, pri čemer smo ti dve kategoriji najprej opredelili, prikazali tudi možne načine njunega merjenja, ter glavne ugotovitve za druge države.

Učinkovitost dodiplomskega študija v Sloveniji je bila na podlagi prikazane druge longitudinalne analize za opazovano generacijo študentov (vpisani v prvi letnik v študijskem letu 1991/92), podobno kot za 15 let starejšo generacijo študentov (opazovano v prvi longitudinalni študiji), nizka. V osmih letih je študij končala le polovica vpisanih. Med dejavniki učinkovitosti študija smo lahko opazovali značilnosti študenta in njegovih staršev, ki se spremljajo s vpisnim listom. Žal zaradi odsotnosti spremljanja EMŠO za osnovnošolce in srednješolce vpliva vrste značilnosti študentov iz njihovega predhodnega izobraževanja (uspešnost šolanja v osnovni in srednji šoli ipd.) nismo mogli proučevati; prva longitudinalna analiza je pokazala precejšen vpliv številnih med njimi.

Pomen oziroma vrednost predstavljene longitudinalne analize je razen prikazanih rezultatov še predvsem v tem, da je bila izdelana metodologija za podobno longitudinalno spremljanje katere od kasnejših generacij študentov, ter da je bila posredno zasnovana metodologija za longitudinalno analizo prehodnosti šolajočih se skozi celotni izobraževalni sistem od začetka do zaključka šolanja. Obenem pa so bile evidentirane možnosti številnih analiz na podlagi individualnega spremljanja šolajočih se (analiza migracij, analiza individualnih poti študentov - najpogostejših poti, analiza prehoda na trg dela), ki so pomembne za oblikovanje izobraževalne politike, politike državnih pomoči šolajočim se, financiranje izobraževalnih ustanov, a tudi oblikovanje drugih politik.

In kakšne so potrebe in možnosti longitudinalnega spremljanja prehodnosti šolajočih se skozi izobraževalni sistem v Sloveniji v prihodnosti? Tako spremljanje prehodnosti šolajočih se je koristno, potrebe po tem so velike, bi pa bilo potrebno povečati tudi možnosti za tako spremljanje, saj je koristno tako za oblikovalce izobraževalne politike kot za politiko državnih finančnih pomoči šolajočim se, za izobraževalne ustanove itd. Potrebe po takih analizah v Sloveniji so tudi zaradi velikih izgub v procesu izobraževanja (osip, ponavljanje), omejenega demografskega

potenciala (majhen narod, padanje natalitete), omejenih sredstev za izobraževanje (državnih, zasebnih), kot seveda tudi zaradi številnih neugodnih psiholoških dimenzij šolske/študijske neuspešnosti itd. Možnosti za take analize pa so za študente bistveno večje (na podlagi razpoložljivih podatkov Statističnega urada) kot za osnovnošolce in srednješolce. Za slednje bi to bilo mogoče le s vpeljavo neke enotne številke za vsakega šolajočega se oziroma evidentiranja EMŠO ob vpisu. Dejansko predlagamo vpeljavo takega individualnega spremljanja šolajočih se od vstopa v osnovno šolo do vstopa v visokošolski sistem. Obenem pa menimo, da bi longitudinano spremljanje prehodnosti šolajočih moralo biti pogostejše in se izvajati na pobudo ministrstva za šolstvo. Gotovo bi bila za študente tretja longitudinalna analiza potrebna prej kot šele čez 15 let, zlasti tudi zaradi proučitve vpliva uvedbe mature na učinkovitost študija.

Tudi drugi ključni cilj financiranja visokega izobraževanja iz javnih sredstev - pravičnost, se vsaj v smislu zagotavljanja enakosti možnosti izobraževanja vsem socialnim slojem (kot tudi z vidika kriterija velikosti individualnih ekonomskih koristi izobrazbe) na podlagi predstavljenega prvega poskusa empirične analize slabo uresničuje. Za verodostojno merjenje uresničevanje tega kriterija pravičnosti bi bilo potrebno v prihodnje zagotoviti spremljanje socialnoekonomskega položaja študentov (od srede 90. let se ne spremlja več niti izobazba staršev, ki je približek za socialnoekonomski položaj študentov). V okviru predstavljene raziskave smo tega namreč proučili na podlagi ankete o porabi gospodinjstev, ki je zajemala 1% gospodinjstev (slučajnostni vzorec, ki omogoča posplošitve na populacijo) in ni omogočala ločeno opazovanje rednih in izrednih študentov.

Menimo, da je iz navedenih razlogov (nizke učinkovitosti in socialne nepravičnosti) šolnina za redni dodiplomski študij v javnih ustanovah v Sloveniji upravičena, pri čemer pa le ob istočasnih drugih spremembah oziroma značilnostih sistema financiranja - štipendije za revne, študentska posojila (zastavljena drugače od tistih, vpeljanih leta 1999, ki so v letu 2001 zastala). Šolnina bi v takih razmerah zelo verjetno povečala učinkovitost študija in predvidoma tudi enakost možnosti dostopa (zbrana sredstva bi se uporabila za štipendije za revnejše, pa tudi za zmanjšanje omejitev na redni študij). Razlog, da ob odsotnosti šolnine ni zagotovljen enak dostop, je v drugih stroških študenta v zvezi z izobraževanjem - denarnih in oporunitetnih. V Sloveniji bi šolnina v višini 10-30% stroškov poučevanja predstavljala le 4-13% skupnih denarnih stroškov študenta za njegovo izobraževanje (Bevc et al., 2001). Šolnina kot oblika zasebnega financiranja izobraževanja je instrument cenovne politike na področju izobraževanja (je cena za dano oziroma prejeta izobraževalno storitev); če je neustrezna (enaka 0), ima to lahko vrsto neugodnih posledic, kar razmere v Sloveniji dokazujejo. Vpeljava šolnine ima, poleg navedenih, praviloma tudi druge ugodne učinke, ki bi v Sloveniji prav tako bili dobrodošli; povečajo se sredstva za visoko šolstvo, izboljša se kakovost izobraževalnih storitev, olajšan je razvoj zasebnih ustanov in poveča se konkurenca med izobraževalnimi ustanovami.

LITERATURA IN VIRI

- Anketa o porabi gospodinjstev 1997-1999. Izdatki za izobraževanje. Ljubljana: Statistični urad. Interna dokumentacija.
- Bevc Milena: Učinkovitost in pravičnost visokega šolstva v Sloveniji, vabljeno predavanje na Historičnem seminarju RZC-SAZU, 5.12.2002
- Bevc Milena (nosilka), Valentina Prevolnik-Rupel, Tine Stanovnik (2001): Analiza pravičnosti državnega financiranja izobraževanja v Sloveniji in možnosti za njeno povečanje, Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja.
- Bevc, Milena (nosilka), Danilo Dolenc, Breda Ložar, Tatjana Novak, Olivera Perič-Mulac, Tomaž Smrekar (2001a): Ekonomska učinkovitost in pravičnost izobraževanja v Sloveniji in potrebne informacijske podlage za njuno kvantifikacijo. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja - Statistični urad Republike Slovenije.
- Državni izdatki za izobraževanje v obdobju 1995-2000. Ljubljana: Statistični urad - Oddelek nacionalnih računov. Interna dokumentacija.
- Izdatki države na področju izobraževanja - skladno s programsko-funkcionalno klasifikacijo. Ljubljana: Ministrstvo za finance. Interna dokumentacija.
- OECD (1998): Education at a Glance - OECD Indicators, Paris.
- OECD (2001): Education at a Glance - OECD Indicators, Paris.
- OECD (2001a): Education Policy Analysis 2001, Paris.
- Slovenia: Government finance statistics, 1992-1999 and preliminary outturn 2000 (2001): Ljubljana: Ministry of finance of the R of Slovenia.
- Stanovnik, Tine (1997): The Returns to Education in Slovenia. Economics of Education Review, Oxford, Vol. 16, No. 4, str. 443-449.
- Stergar, Eva (ed.), Darja Budihna-Požar, Sonja Kump, Zdenko Lapajne, Bogomir Mihevc: Proučevanje študijske poti študentov v SRS - generacija 1976, Ljubljana, Center za razvoj univerze, 1988.
- Študenti v obdobju 1991-1999, diplomanti v obdobju 1993-1999, študenti podiplomskega študija v obdobju 1995-1999, študenti v obdobju 1991-1999, zaposleni v obdobju 1991-1999, Ljubljana, Statistični urad Republike Slovenije, Interna dokumentacija.
- Vodopivec Milan (2001): The Evolution and Determinants of Slovenia's Wage structure in the 1990s. Draft. Portorož: The World Bank - GEA College of Entrepreneurship, Portorož.