

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Robert Godina

Mentor: red. prof. dr. Bogomil Ferfila

**FINANCIRANJE VISOKOŠOLSKEGA IZOBRAŽEVANJA V
REPUBLIKI SLOVENIJI**

Diplomsko delo

Ljubljana, februar 2003

KAZALO

1. UVOD	4
1.1. Metodološko hipotetični okvir	6
1.1.1. Opredelitev problema	6
1.1.2. Cilji naloge	6
1.1.3. Hipoteze	7
1.1.4. Uporabljene metode	7
2. TEORETIČNA IZHODIŠČA	8
2.1. Vloga univerzitetne ravni izobraževanja v gospodarskem in družbenem razvoju	8
2.2. Analiza javnega in nedržavnega - zasebnega financiranja formalnega izobraževanja	9
2.2.1. Opredelitev javnega in zasebnega sektorja v izvajanju in financiranju izobraževanja	11
2.2.2. Razlogi za javno in zasebno financiranje izobraževanja	12
2.2.3. Finančni tokovi k izobraževalnim ustanovam	17
2.2.4. Načini dodelitve javnih sredstev visokošolskemu izobraževanju	19
2.2.4.1. Mehanizmi neposredne dodelitve državnih sredstev izobraževalnim ustanovam	21
2.2.4.2. Mehanizem posredne dodelitve državnih sredstev izobraževalnim ustanovam.....	24
2.2.4.3. Državna finančna pomoč študentom	25
2.2.5. Nedržavni viri dohodka izobraževalnih ustanov	28
2.3. Kriza javnega financiranja izobraževanja	29
2.3.1. Predlogi reforme sistema financiranja visokošolskega izobraževanja	31

2.3.2. Napoved sprememb v financiranju visokošolskega izobraževanja v Evropski uniji	33
3. FINANCIRANJE VISOKEGA ŠOLSTVA V REPUBLIKI SLOVENIJI	35
3.1. Pokrivanje stroškov izobraževanja	35
3.1.1. Državni proračun	35
3.1.2. Gospodarstvo	36
3.1.3. Študent sam, njegovi starši oziroma družina	36
3.2. Pravna ureditev financiranja visokega šolstva	38
3.2.1. Ustavna ureditev	39
3.2.2. Zakon o visokem šolstvu	40
3.3. Pregled in določitev trenda vpisa v terciarne oblike izobraževanja	45
3.4. Delež izdatkov za izobraževanje na univerzitetni ravni v družbenem proizvodu	47
3.4.1. Primerjava nekaterih kazalcev finančnih sredstev, ki jih Slovenija nameni za sistem visokošolskega izobraževanja z državami OECD	49
3.5. Sistem financiranja visokošolskega izobraževanja.....	52
3.6. Finančna pomoč študentom v Sloveniji.....	54
3.6.1. Neposredna finančna pomoč študentom	54
3.6.1.1. Državne štipendije	54
3.6.1.2. Študijska posojila	58
3.6.2. Posredna finančna pomoč študentom	59
3.6.2.1. Subvencioniranje študentske prehrane	60
3.6.2.2. Subvencioniranje študentskega bivanja	62

3.6.2.3. Davčne oprostitve in olajšave za začasna in občasna dela študentov	64
--	----

4. ZAKLJUČEK	67
5. LITERATURA IN VIRI	71

1. UVOD

Vse od industrijske revolucije v srednjem veku ter sprememb političnih in družbenih sistemov, ki so sledili, države ugotavljajo neposredno povezavo med stopnjo razvoja gospodarskega, socialnega ter družbenega sistema in kvaliteto svojih izobraževalnih sistemov.

Prav izobraževalni sistemi po vsem svetu so se od sredine dvajsetega stoletja do današnjih dni, razvili v moderne ustanove, ki danes predstavljajo nepogrešljiv člen v verigi splošnega družbenega napredka. Strokovnjaki po vsem svetu ugotavljajo, da je prav kvaliteten ter učinkovit izobraževalni sektor predpogoj za konkurenčno prednost posamezne države in mora biti torej deležen neprekinjene pozornosti in vlaganj v njegov razvoj. Največjo pozornost zadnjih desetletij je bilo brez dvoma deležno prav visokošolsko izobraževanje, kot generator napredka in pogoj za prenos znanja na naslednje generacije.

Tako so države vse do začetka devetdesetih let, namenjale vse višji delež svojega bruto družbenega proizvoda (BDP) za kvalitetno in kvantitetno rast visokošolskih izobraževalnih ustanov. Ta napredek je bil praviloma financiran iz javnih sredstev, katerih viri nadaljnjega povečevanja teh sredstev, zaradi vse močnejših fiskalnih omejitev in proračunskih zmožnosti posameznih držav, ne dopuščajo.

V tej diplomski nalogi bom podrobneje opisal sistem financiranja visokošolskega izobraževanja.

V prvem, teoretičnem delu, je podrobneje definirano pokrivanje stroškov izobraževanja iz javnih in zasebnih sredstev, predstavljeni so cilji reform izobraževalnih sistemov, ki jih izvajajo posamezne države in napovedi nekaterih sprememb, ki se obetajo na področju izobraževalnih politik v združeni Evropi.

V tem segmentu predstavljam opis značilnosti različnih izobraževalnih sistemov z več vidikov, predstavitev obsega javnih sredstev, ki jih države namenjajo svojim izobraževalnim sistemom, opis in argumentiranje slabe in dobre strani javnega (državnega) ter zasebnega (privatnega) financiranja izobraževanja. Sledi predstavitev sprememb in prilagoditev, ki jih razvite države ter same izobraževalne ustanove uvajajo, s ciljem zadovoljiti tako širšo družbeno povpraševanje po izobraževanju, kot zagotoviti nadaljnji, tako gospodarski, kot družbeni razvoj, kljub počasnejši rasti obsega javnih sredstev namenjenih za izobraževanje in zahtevah po nadaljnjem razvoju tega sektorja.

Osredotočil se bom tudi na različne načine, kako, komu in s kakim ciljem posamezne države finančna sredstva dodeljujejo. Opisal bom izobraževalne sisteme, v katerih države preko javnih sredstev igrajo dominantno vlogo v financiranju visokošolskega izobraževanja in predstavil načine neposrednega in posrednega financiranja ter financiranje izobraževalnih ustanov preko uporabnikov – študentov.

V drugem delu je predstavljen sistem financiranja visokošolskega izobraževanja v Republiki Sloveniji, z natančnejšo opredelitvijo nosilcev finančnih sredstev ter pregledom področne zakonodaje. Pri tem posebno pozornost namenim pregledu in opredelitvi finančnim pomočem študentom, kateri se glede na obseg sredstev, razni avtorji ne posvečajo dovolj.

Zaključek diplomskega dela je namenjen povzetku ključnih ugotovitev o financiranju slovenskega visokošolskega izobraževanja ter konkretnim predlogom nekaterih sprememb in prilagoditev samega sistema.

1.1. Metodološko hipotetični okvir

1.1.1. Opredelitev problema

Predmet diplomskega dela je predstavitev glavnih značilnosti sistemov financiranja visokošolskega izobraževanja držav članic Organizacije za ekonomsko sodelovanje in razvoj (OECD) in umestitev ter natančnejši pregled prakse in trendov financiranja visokošolskega izobraževanja Republike Slovenije.

Predstavljena so temeljna izhodišča izobraževalnih politik, njihova implementacija ter prilagajanja, predvsem na vse močnejše fiskalne omejitve, povečanje povpraševanja po izobraževanju in, predvsem v Evropi, povečana mobilnost študentov.

1.1.2. Cilji naloge

V diplomskem delu sem si zastavil naslednje cilje:

- *v prvem delu* predstaviti temeljne značilnosti sistemov financiranja visokošolskega izobraževanja in predstaviti ukrepe in spremembe v načinu in virih zagotavljanja potrebnih sredstev,
- *v drugem delu* predstaviti pravno podlago za financiranje izobraževanja v Republiki Sloveniji, ter ob upoštevanju finančnih kazalcev in primerjavo s pozitivno prakso iz drugih držav predlagati in deloma napovedati potrebne spremembe in dopolnitve obstoječega sistema.

1.1.3. Hipoteze

V nalogi izhajam iz naslednjih hipotez:

- **Sistemi financiranja visokošolskega izobraževanja v razvitih državah se ob spremenjenih pogojih, zaradi povečanega povpraševanja po izobraževanju in vse močnejših fiskalnih omejitvah, srečujejo z nujnimi reformami.**
- **Dosedanji poskusi vpeljave diverzifikacije dohodkov izobraževalnih ustanov v Sloveniji niso dosegli želenih rezultatov, zaradi česar ima država še zmeraj močno dominantno vlogo pri financiranju slovenskega visokošolskega izobraževanja.**

1.1.4. Uporabljene metode

Diplomskega dela sem se najprej lotil s prebiranjem literature in pregledom opravljenih raziskav na področju štipendijskih politik ter socialnega standarda študentov.

Uporabil sem metodo deskriptivne analize predelane literature in metodo primerjalne analize. Primerjal sem tudi načine prilagajanj izobraževalnih sistemov v državah OECD ter v Republiki Sloveniji.

2. TEORETIČNA IZHODIŠČA

2.1. Vloga univerzitetne ravni izobraževanja v gospodarskem in družbenem razvoju

Vloga posamezne ravni izobraževanja v širšem prostoru je tesno povezana z njeno vlogo v celotnem izobraževalnem sistemu, zato ju težko opazujemo ločeno. Vloga visokega izobraževanja, kot najvišje stopnje formalnega izobraževanja, v tem, širšem sistemu, se skupaj z gospodarskim razvojem spreminja, pogojena pa je z razvitostjo predhodnih dveh ravni izobraževanja.

Izobrazba je dobrina, ki prinaša koristi tako posamezniku, kot širši družbi. Predstavlja torej hkrati javno in zasebno dobrino. Medtem, ko so koristi posameznika, nosilca visokošolske izobrazbe, ožje, saj se odražajo predvsem v višjih prihodkih posameznika, njegovi socialni varnosti in standardu, pa so širše koristi opazne v celotni družbi.

Bolj izobražena delovna sila namreč proizvaja višji nacionalni output, omogoča družbi ter njenim gospodarskim subjektom hitrejši napredek ter večjo prilagodljivost tehnološkim spremembam. Prav tako predstavlja glavni dejavnik višje stopnje zaposlenosti, čemur sledi višja stopnja socialne varnosti in družbene stopnje razvoja ter praviloma nižji stroški za državo za različne oblike socialne pomoči. Višja stopnja zaposlenosti in dohodka pozitivno vpliva na porazdelitev dohodka v družbi in posledično nižja stopnjo relativne revščine, kar vodi k manjšim socialnim napetostim in splošni varnosti širše družbe. Analize prav tako kažejo visoko stopnjo povezanosti stopnje izobrazbe s pričakovano življenjsko dobo posameznika ter stopnjo njegove zdravstvene ogroženosti.

Univerzitetna stopnja izobraževanja torej poraja tako ekonomske, kot neekonomske učinke, ki so po nekaterih ocenah enakovredni. Zato države svoje izobraževalne

sisteme pojmujejo kot **dobrine posebnega družbenega pomena**. Tako celotna družba, kot njeni posamezniki, si ne želijo prevelikih razlik v potrošnji teh dobrin, odtod tudi njihov mandat državi, da uvaja in izvaja politike javnega, obveznega in 'brezplačnega' šolstva, zdravstva, socialnih politik itn. (Stanovnik, 1995: str.40).

2.2. Analiza javnega in nedržavnega-zasebnega financiranja formalnega izobraževanja

Sistem financiranja izobraževanja lahko opredelimo s tremi temeljnimi zahtevami pri financiranju izobraževanja:

- s pravičnostjo porazdelitve sredstev;
- z učinkovitostjo uporabe sredstev, ki se nanaša tako na vire sredstev kot na njihovo porabo;
- ter z zadostnostjo sredstev, ki se nanaša predvsem na vire sredstev (Bevc, 1999: str.143).

Medtem ko so bila vprašanja zadostnosti, učinkovitosti ter pravičnosti razdelitve sredstev v preteklih desetletjih usmerjena le na sredstva iz javnih virov, pa danes zadevajo vse izdatke za izobraževanje, tako iz javnih kot nedržavnih virov, kot tudi za obe področji financiranja izobraževanja – finančna sredstva namenjena izobraževalnim ustanovam ter finančno pomoč šolajočim se.

Države so prav tako spremenile in dopolnile merila, katera naj bi upoštevala pri odločanju o naložbah v izobraževanje. Od nekdanjih spremljanj le parcialnih kazalcev (npr. potreba po delovni sili ipd.) in kvantitativnih meril se je vse bolj prehajalo na večje število kazalcev in enakovrednega upoštevanja tako kvantitativnih kot kvalitativnih meril. Ključna merila ekonomskega vrednotenja naložb v izobraževanje so po Psacharopoulou in Woodhallovi (1985) naslednja:

- neposredni in posredni ekonomski donosi izobraževanja,
- fiskalne koristi izobraževanja¹,

¹ Pričakovani večji obseg davkov kot posledica večjih dohodkov višje izobraženega razreda prebivalcev.

- zadovoljitev družbenega povpraševanja po kadrih,
- zadovoljitev individualnega povpraševanja po izobraževanju,
- notranja učinkovitost izobraževalnih ustanov,
- geografska in ekonomska razporeditev možnosti za izobraževanje²,
- razporeditev ekonomskih koristi in finančnih bremen oziroma stroškov³,
- povezanost naložb v izobraževanje z drugimi naložbami⁴ (Bevc, 1999:str. 146).

Zaradi vse večjega pomena izobraževanja, predvsem visokošolskega, za razvitost, blagostanje in napredek tako celotne družbe kot posameznika v njej, so se države po že tradicionalnem vprašanju »kaj financirati« znašle pred dilemo »kako financirati«.

Glede na zgoraj našteje temeljne zahteve pri financiranju izobraževanja opazimo, da je dilema kako financirati, ki je nastala v 80-ih letih, ključnega pomena za vsako od treh. Moderne države so se tako znašle pred pomembnimi odločitvami:

- kako zagotoviti dovolj sredstev za nadaljevanje naglega in kvalitetnega razvoja in vsaj ohranjanje dosežene kakovosti,
- kako zagotoviti učinkovitejšo uporabo razpoložljivih sredstev ter
- kako zagotoviti kar najbolj pravično porazdelitev sredstev.

Praksa in raziskave zadnjih dveh desetletij so pokazale, da prav nobena država danes ne zmore več samo z državnimi - javnimi sredstvi zagotavljati takega kvalitetnega kot kvantitetnega okvira izobraževanja, kot ga želijo njeni prebivalci. Tako danes ne najdemo države, ki bi bila popolnoma zadovoljna s svojim izobraževalnim sistemom. Vse reforme, ki se jih moderne države lotevajo na tem področju, so tako usmerjene predvsem na omenjeno vprašanje kako financirati. Po študiji Eicherja in Chevallierja (1992) sta se tako uveljavili dve spoznanji, in sicer, da ne obstaja neka univerzalna rešitev problema financiranja visokega izobraževanja, a da je kljub temu ob jasnih pogojih prioritetah in ciljih v državi mogoče najti primerno rešitev (Bevc,1999: str.147).

² Dostopnost do izobraževalnega procesa prebivalcem iz geografsko neugodnih področij ter nižjega socialnega razreda.

³ Načelo pravičnosti delitve stroškov in koristi.

⁴ Komplementarne naložbe v izobraževanje in zdravstvo, socialne programe, itd.

2.2.1. Opredelitev javnega in zasebnega sektorja v izvajanju in financiranju izobraževanja

O javnem in nedržavnem – zasebnem sektorju na področju izobraževanja govorimo z dveh vidikov, in sicer (Bevc, 1994a: str.44):

1. z vidika izvajanja storitev ter
2. z vidika njihovega financiranja.

Kljub temu, da je večina izobraževalnih sistemov po svetu z vidika izvajanja in financiranja izobraževanja 'javnih', pa ta dva vidika vključenosti države v izobraževanje nista niti sinonima niti ne potekata nujno skupaj. Gre torej za dve različni dimenziji udeležbe javnega in zasebnega sektorja v izobraževanju, ki omogočata najrazličnejše kombinacije.

Izvajanje izobraževalnih storitev: javne izobraževalne ustanove so tiste, katerih ustanovitelj in upravljavec je država, financirane pa so lahko iz javnih in drugih virov, medtem, ko imajo zasebne izobraževalne ustanove nedržavne ustanovitelje in upravljanje, čeprav so poleg privatnih – zasebnih virov delno financirane tudi iz javnih sredstev. Strokovnjaki OECD razvrščajo zasebne izobraževalne ustanove na dve skupini glede na delež javnih sredstev v njihovi strukturi dohodka:

- od države neodvisne ustanove, katerim sredstva države predstavljajo manj kot polovico dohodka ter
- od države odvisne ustanove, katerim sredstva države presegajo polovico celotnega dohodka.

Seveda pa ta, zgolj razvrstitveni kriterij, sam ne zadostuje za opredelitev finančne odvisnosti posamezne ustanove od javnih sredstev, saj lahko deleži javnih finančnih sredstev, ki dosegajo le nekaj deset odstotkovnih točk dejansko predstavljajo sicer manjši, a za delovanje izobraževalne ustanove življenjsko pomemben delež.

Redna in dodatna finančna sredstva so torej drugačna za javne in zasebne institucije:

- **Redna sredstva** izobraževalnih institucij zajemajo temeljna sredstva, ki jih javne izobraževalne ustanove dobijo od države in zasebne izobraževalne ustanove iz šolnin in drugih zasebnih prispevkov, za izpolnjevanje temeljnih nalog na področju izobraževanja.
- **Dodatna sredstva** pa zajemajo vsa tista sredstva, ki ne predstavljajo subvencioniranja tekočih stroškov iz sredstev države (javne institucije) ali iz rednih šolnin (zasebne institucije) (Bevc, 1994a: str.50).

Medtem ko prihodki iz naslova šolnin, vpisnin, dohodki od pogodbenih dejavnosti itn. v zasebnih izobraževalnih ustanovah predstavljajo redna sredstva, v javnih izobraževalnih ustanovah predstavljajo dodatna sredstva.

Financiranje izobraževanja: javno financiranje izobraževanja zajema financiranje iz davkov in prispevkov. Pod pojmom zasebno financiranje pa razumemo prispevek šolajočega oziroma njegovih staršev k pokrivanju stroškov izobraževanja.

Na tem mestu moramo poudariti, da je pojem 'stroški izobraževanja' večplasten. Tako na eni strani govorimo o neposrednem plačilu uporabnikov storitev, t.j. šolajočih se, za izobraževalne storitve, torej šolnin in vpisnin izobraževalnim ustanovam, medtem ko po drugi strani govorimo o prispevku šolajočega, oziroma njegovih staršev, h kritju njegovih denarnih stroškov izobraževanja, torej ne le stroškov šolnine, ampak tudi njegovih življenjskih stroškov (stroški povezani z bivanjem, prehrano, obštudijskimi programi, ...).

2.2.2. Razlogi za javno in zasebno financiranje izobraževanja

Obseg javnega financiranja izobraževanja na nacionalni ravni je odvisen tako od dejavnikov na strani ponudbe, kot dejavnikov na strani povpraševanja.

Glavna dejavnika na strani ponudbe sta materialne možnosti države in njena pripravljenost financirati izobraževanje, glavna dejavnika na strani povpraševanja pa sta obseg individualnega in družbenega povpraševanja po izobraževanju.

Materialne možnosti držav za financiranje izobraževanja so se ob ekonomski stagnaciji in upočasnitvijo gospodarske rasti v pretežnem delu sveta v osemdesetih in devetdesetih letih zmanjšale, predvsem v državah vzhodne in srednje Evrope, kjer so spremembe v ekonomskih gibanjih spremljale tudi spremembe družbeno-političnih sistemov. Ne glede na gospodarsko razvitost so se tako v večini držav možnosti za državno financiranje visokega izobraževanja relativno zmanjšale (predvsem zaradi fiskalnih omejitev), obenem pa se je tako individualno kot družbeno povpraševanje po visoko izobraženem kadru še povečalo.

Prav ta izrazit porast povpraševanja po visokem izobraževanju in pojav novih prioritet, dejavnosti držav in področij, ki vsa konkurirajo za proračunska sredstva, so ob vse močnejših fiskalnih omejitvah držav povzročili, da nobena država na svetu danes ne more iz javnih sredstev zagotavljati tako visoko in kakovostno stopnjo izobraževanja, kot to želijo njeni prebivalci. S tem se pojavi potreba po iskanju novih, alternativnih virih financiranja ter čim bolj racionalni uporabi javnih sredstev za izobraževanje.

Tako se je v zadnjih dveh desetletjih pri vprašanju javnega financiranja visokošolskega izobraževanja oblikovala dilema, ali je masovno visoko izobraževanje primarno individualna dobrina oziroma ali imajo od tega izobraževanja večjo korist družba ali šolajoči se. Dokler je število vključenih v visoko izobraževanje majhno, z vidika izdatkov to vprašanje ni pomembno, medtem ko pa je z večanjem tega števila posledično naraščanje državnih izdatkov potrebno upravičiti.

Za predstavitev argumentov, oziroma odločitev med javnim in privatnim financiranjem visokega šolstva moramo oba načina financiranja analizirati z vidika treh temeljnih zahtev pri financiranju visokega izobraževanja: **z vidika pravičnosti, učinkovitosti in zadostnosti sredstev.**

Prvi vidik pravičnosti, ki govori **v prid javnega financiranja izobraževanja** je vsekakor **zagotavljanje enakih možnosti vključitve v izobraževanje**. Le na ta način lahko država omogoči tudi socialno šibkejšim slojem svojega prebivalstva vključitev v izobraževalne procese, ki posledično kasneje vplivajo na njihov socialno-ekonomski položaj v družbi in posledično položaj družbe same.

Drugi, širši vidik, katerega obseg nikakor ne moremo zajeti na teh straneh, je **plačilo s strani tistih, ki imajo koristi** (plačilo v skladu s koristmi). Iz opravljenih empiričnih analiz Psacharopoulou in Tilaka (1991) izhaja, da se z višanjem stopnje izobrazbe zniža delež prebivalstva pod mejo revščine ter da izobraževanje močno znižuje neenakost v porazdelitvi dohodka. Izobraževanje, kot že rečeno, poraja stranske - eksterne pozitivne učinke, kot so napredek v znanosti, gospodarski razvitosti ter varnosti, od katerih ima koristi širša družba in subjekti znotraj nje. Poleg že omenjenih dveh moramo vsekakor omeniti širše koristi, katerih je na podlagi visoko izobraženega kadra deležen ekonomski subjekt družbe, tako samo gospodarstvo, kot tudi država, saj napredek na področju znanosti in gospodarstva omogočata višje dohodke zaposlenim ter nastajanje novih delovnih mest, ki posledično pomenijo več sredstev na prihodkovni strani državnih proračunov. Tako ne bi bilo pravično, da bi stroški, povezani z izobraževanjem bremenili le posameznika – šolajočega se, ampak naj del teh stroškov prevzame širša družba, ki ima od tega otipljive koristi (Bevc, 1999: str. 152).

Z vidika učinkovitosti v prid javnemu financiranju visokega šolstva govori **nepopolno delovanje trga kapitala na področju izobraževanja**. Sistem študijskih posojil je namreč v primerjavi z drugimi posojili, katera nudijo bančne in druge ustanove, slabše razvit. Pojavlja se namreč element negotovosti, saj so koristi, ki jih posameznik uživa po preteku dobe izobraževanja, odvisne še od mnogih drugih (nekaterih popolnoma nepredvidljivih) dejavnikov, porazdeljene na daljše časovno obdobje. Zaradi tega je v določenem trenutku, še posebej v začetni fazi visoke stopnje izobraževanja težko predvideti in oceniti bodoče koristi, kar predstavlja prej omenjeni element negotovosti. V primeru, da bi šolajoči se morali kriti celotne stroške povezane s svojim izobraževanjem, lahko predvidevamo, da bi to vodilo v premajhno investiranje.

Tretji vidik za predstavitev argumentov oziroma odločitev med javnim in privatnim financiranjem visokega šolstva, je zadostnost finančnih sredstev. Javno financiranje izobraževanja daje državi kot plačniku možnost določanja obsega sredstev, ki jih bo namenila izobraževanju, kar je neposredno povezano z obsegom izobraževanja, ki ga bodo državne univerze nudile. Prav tako javno financiranje **omogoča državi odločujočo kontrolo nad izobraževalnimi institucijami ter samo izobraževalno politiko.**

Prav instrument kontrole in prilagajanja ponudbe povpraševanju s strani tako delojemalcev kot interesentov – šolajočih se, omogoča državi vpliv na vedno prisotni razkorak med družbeno želenim in dejanskim obsegom povpraševanja po izobraževanju (politika omejitev vpisnih mest).

Kljub proračunskim omejitvam višine sredstev, ki jih države namenijo svojim izobraževalnim sistemom, pa iz načela racionalne porabe javnih sredstev sledi, da morajo tudi države opraviti temeljito 'cost-benefit' analizo svojih izobraževalnih politik in rezultatom ustrezno določiti (željeno) zadostnost finančnih sredstev. Tako bo posamezna država zainteresirana vlagati v izobraževanje le v obsegu, ki zagotavlja, da bo imela od tega več koristi kot stroškov.

Če poskušamo predstaviti argumente, ki **govorijo v prid privatnemu – zasebnemu financiranju izobraževanja**, jih poskušajmo enako razčleniti na vidik pravičnosti, učinkovitosti in zadostnosti sredstev.

Prej smo omenili širše koristi od visoke stopnje izobraževanja, katere je deležna širša družba. Prav tako visoka izobrazba prinaša **posamezniku vrsto ekonomskih koristi**, zato je upravičeno zahtevati, da del stroškov študija pokriva sam.

S stališča učinkovitosti se izobraževalne ustanove bolj prilagajajo povpraševanju s strani uporabnikov v primeru, ko del njihovih sredstev prihaja od njih. Uporabniki sami bodo verjetno bolj vrednotili svoje izobraževanje in zlasti končali študij hitreje (v roku), če bodo morali del stroškov pokrivati sami. Prav tako bodo bolj pozorni na stroške

ustanov, če bodo sodelovali pri njihovem pokrivanju, ter do kakovosti storitev, kar bo **ustanove** spodbujalo k povečanju strokovne učinkovitosti, uporabe sredstev ter skrbi za kakovost, saj bodo **prisiljene konkurirati za šolajoče se s cenami in ustrezno tržnostjo znanj**, ki jih zagotavljajo.

S stališča zadostnosti sredstev, prispevki s strani uporabnikov predstavljajo dodatna sredstva za izobraževalne ustanove in spodbujajo razvoj večje raznovrstnosti ustanov (javne, zasebne,...). Univerze tudi lažje razvijejo **višje stopnje avtonomije** lastnega delovanja, če njihovi prihodki ne izvirajo le iz enega vira.

Na podlagi predstavljenih argumentov, ki govorijo tako v prid javnemu, kot zasebnemu financiranju visokega šolstva, lahko ugotovimo, da odgovora na vprašanje, ali naj bo sistem visokega šolstva financiran izključno iz javnih oziroma zasebnih sredstev, ni. Država, ki se poskuša čim bolj držati načel pravičnosti, učinkovitosti ter zadostnosti bo torej spodbujala uvedbo izobraževalnega sistema, ki se bo financiral tako iz javnih, kot iz zasebnih virov. Kombinacijo javnega in nedržavnega financiranja izobraževalnih ustanov (tako javnih kot zasebnih) v svoji študiji zagovarjata tudi Eicher in Chevaillier (1992):

Razlogi v korist javnih subvencij zasebnim izobraževalnim ustanovam:

- omogočajo hitrejši razvoj zasebnega sektorja v izobraževanju,
- državi lahko omogočijo nadzor nad temi ustanovami.

Razlogi za zasebno financiranje javnih izobraževalnih ustanov:

- simbolična obremenitev uporabnika,
- večja avtonomija izobraževalnih ustanov,
- individualna stopnja donosa naložb v izobraževanje je praviloma višja od družbene,
- državna sredstva so v mnogih deželah omejena (Bevc, 1999: str.151).

Razmerje med javnim in zasebnim financiranjem izobraževanja pa ni odvisno le od predstavljenih razdelitev koristi in uporabljenega merila pravičnosti, temveč tudi od vrste družbenih, zgodovinskih, ekonomskih in političnih dejavnikov. Iz tega izhaja, da

ni ene same optimalne kombinacije javnega in zasebnega oziroma nedržavnega izobraževanja.

2.2.3. Finančni tokovi k izobraževalnim ustanovam

V splošnem razlikujemo tri različne modele financiranja izobraževalnih ustanov, ki kažejo premik od enega k več virom dohodka. Razlike oziroma značilnosti vsakega od teh treh modelov pa pridejo najbolj na površje prav pri financiranju visokošolskega izobraževanja. Govorimo o **modelu dominantnosti države**, **modelu pokrivanja stroškov s strani šolajočega se** ter o **modelu večih virov dohodka (diverzifikacija dohodka)**.

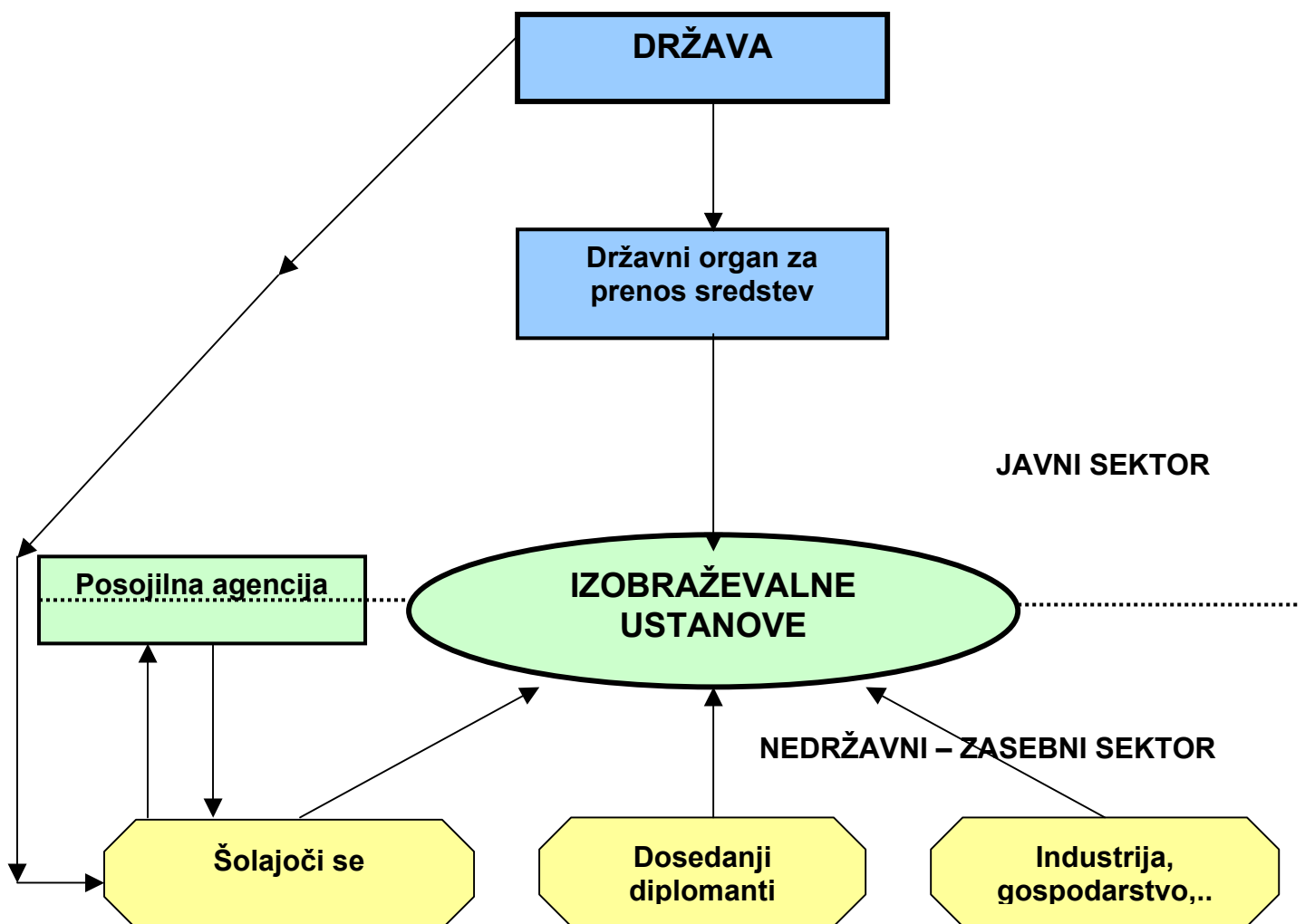
Pri modelu dominantnosti države gre za tradicionalni odnos med državo in sistemom izobraževanja, kjer javne visokošolske ustanove dobijo vsa sredstva za poučevanje od države, ki subvencionira tudi življenjske stroške študentov. Ta model je značilen za številne manj razvite in srednje razvite države.

V drugem modelu imajo visokošolske ustanove dvojno vlogo. Govorimo torej tako o potrebah in koristih širše družbe, katere s svojim delovanjem izpolnjuje izobraževalna ustanova, kot tudi o komercialnih storitvah in dolgoročnih koristih, katere omogočajo posameznikom. Medtem ko za storitve za 'splošno dobro' (common good) naj ne bi bilo plačila, pa bi za storitve, od katerih imajo koristi posameznikov bilo upravičeno plačilo. Govorimo o premiku k povečanemu prispevku šolajočega se v financiranju visokošolskega izobraževanja s plačilom šolnin. Vendar v praksi ne najdemo nobenega izobraževalnega sistema, kjer bi uporabniki v vseh izobraževalnih ustanovah pokrivali vse stroške poučevanja na enoto, ampak deluje sistem povrnitve stroškov v kombinaciji z državnim financiranjem visokošolskih ustanov.

V modelu diverzifikacije dohodka visokošolske ustanove, poleg že opisanih dveh virov, dobijo dohodek tudi iz novejših, netradicionalnih dejavnosti, kot so poklicno

usmerjeni izobraževalni tečajji, pogodbe o uporabnih raziskavah za industrijo, svetovalne storitve, darila nekdanjih diplomatov, državni raziskovalni projekti, itn. Z vidika pravičnosti pri financiranju visokošolskih ustanov je zaradi prisotnosti splošne in družbene koristnosti visokošolskega izobraževanja zaželen sistem, pri katerem v dovolj veliki meri pri financiranju sodeluje država. Sistem financiranja s strani šolajočih se je (v državah, kjer obstaja) pretežno prisoten kot alternativni sistem visokošolskega izobraževanja, v katerega se vključijo študentje iz socialno najmočnejših družin. Nobeden od gornjih naštetih treh sistemov ni uveljavljen v čisti obliki, temveč se sistemi med seboj prepletajo.

Shema 01: Model diverzifikacije dohodka visokošolskih izobraževalnih ustanov



Vir: D. Albrecht, A. Ziderman, 1992: str.14

2.2.4. Načini dodelitve javnih sredstev visokošolskemu izobraževanju

Na gornjih straneh je med drugim opisano, kako država javna sredstva, ki jih namenja visokošolskemu izobraževanju, razporeja na podlagi načel pravičnosti, učinkovitosti in zadostnosti sredstev. V tem poglavju pa bom opisal razne načine dodelitve teh finančnih sredstev, predstavil kako in komu so ta sredstva pravzaprav nakazana ter komu in čemu so pravzaprav namenjena.

Iz analiz spremljanj delovanja izobraževalnih sistemov razvitih držav je razvidno, da je mogoče razlikovati tri vrste dodelitve javnih sredstev za izobraževanje:

- **subvencije izvajalcu,**
- **subvencije potrošniku ter**
- **subvencije proizvajalcu preko potrošnika** (Bevc, 1999: 154).

Pri subvencijah izvajalcu se državna **sredstva dodeljujejo neposredno izobraževalnim ustanovam** kot izvajalcem izobraževalnih storitev in raziskovalnih projektov. To je najbolj razširjen način dodelitve javnih sredstev izobraževanju. Pomanjkljivost tega načina, ki ga imenujemo tudi neposredno javno financiranje ustanov, je lahko v tem, da ni zadosti odziven na želje potrošnikov.

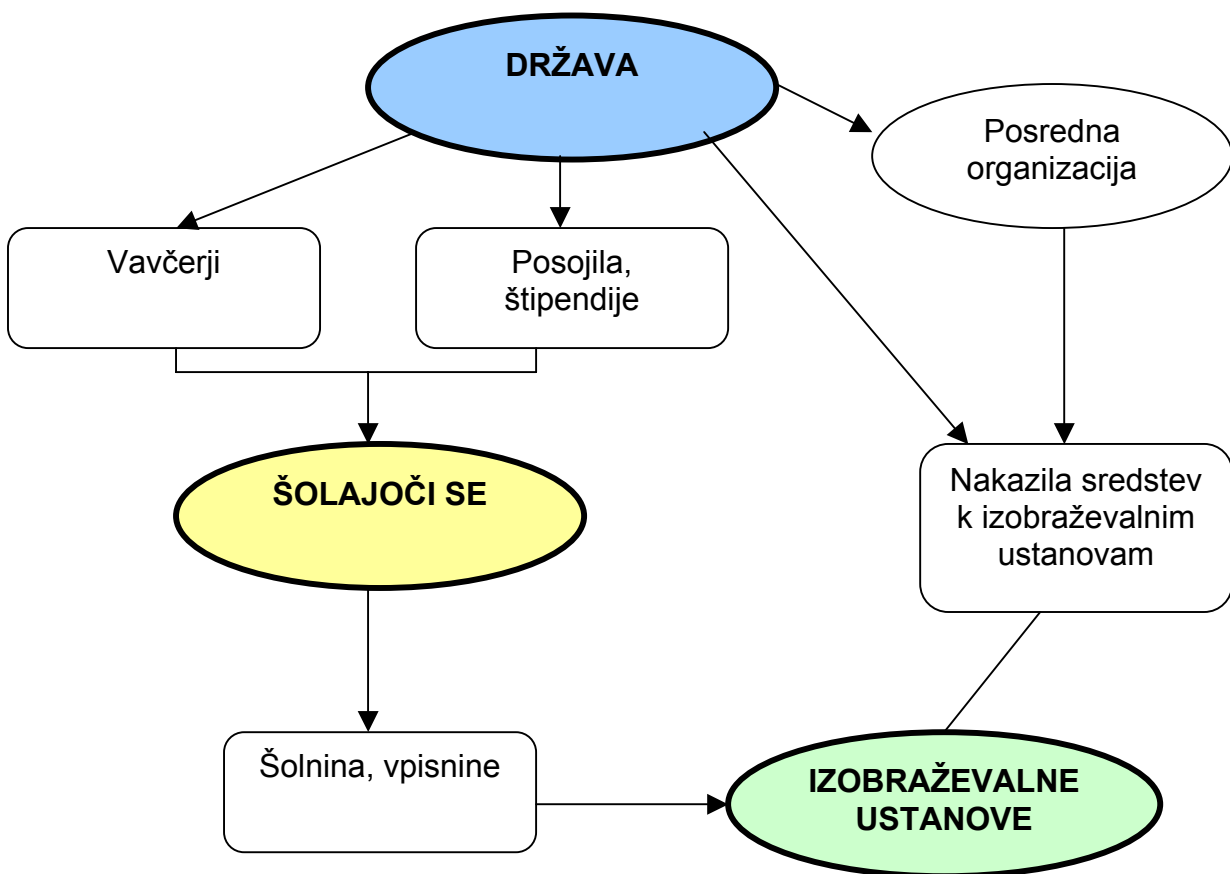
Pri subvencijah potrošniku so namesto ponudnikov, torej izobraževalnih ustanov, **prejemniki finančnih sredstev** potrošniki, torej **šolajoči se**. Te subvencije niso le alternativa prvi obliki državnih subvencij, temveč pomenijo dodatno obliko državne finančne pomoči izobraževanju. Te subvencije, ki torej predstavljajo finančno pomoč šolajočim se, niso namenjene le za pokrivanje stroškov šolajočega se v zvezi s šolnino, temveč tudi za njegove druge stroške v zvezi z izobraževanjem.

Pri tretji vrsti subvencij, tako imenovanih objektno – subjektivnih subvencijah, država financira **izobraževalne ustanove**, vendar **posredno, preko dodelitve sredstev subjektom (šolajočim se)**. Šolajoči se morajo ta denar porabiti za izobraževanje. Ta

vrsta državnih subvencij poskuša torej kombinirati prednosti prvih dveh sistemov dodelitve javnih sredstev izobraževanju in se ogniti njunim pomanjkljivostim.

Načine dodelitve javnih sredstev visokošolskemu izobraževanju, ki so grafično prikazani v spodnjem grafikonu, bodo podrobneje predstavljeni v nadaljnjem tekstu, kjer si bomo ogledali njihove značilnosti.

Shema 02: Potencialne poti prenosa državnih sredstev k izobraževanju



Vir: D. Albrecht, A. Ziderman, 1992: str.117

2.2.4.1. Mehanizmi neposredne dodelitve državnih sredstev izobraževalnim ustanovam

Pri analizi mehanizmov neposrednega državnega financiranja izobraževalnih ustanov poznamo tri glavne pristope, in sicer pristop nizozemskih strokovnjakov, pristop strokovnjakov držav OECD ter pristop strokovnjakov Svetovne banke.

Mehanizme neposredne dodelitve državnih sredstev po nizozemskih strokovnjakih razlikujemo po treh splošnih značilnostih:

- osnovi financiranja (inputi, outputi, 'proizvodnja'),
- načinu določitve velikosti državne podpore (normativna subvencija ali povračilo stroškov s strani države) ter
- pogojih za dodelitev javnih sredstev ustanovam.

Pogoji za dodelitev javnih sredstev izobraževalnim ustanovam so povezani z osnovo financiranja in z načinom določitve subvencije. Ti pogoji se razlikujejo od države do države, skrajni različici teh pogojev pa sta sistem popolne svobode glede uporabe sredstev, kjer dobi ustanova celotna državna sredstva v enem znesku in se nato sama odloči o načinu njihove uporabe, ter sistem brez svobode pri uporabi prejetih državnih sredstev, kjer pa država natančno določi namen uporabe sredstev. Za prvi sistem je značilna precejšnja avtonomija izobraževalnih ustanov, kar ustanove spodbuja k učinkoviti porabi prejetih sredstev, medtem ko drugi opisani sistem zmanjšuje prožnost ustanov in možnost učinkovite uporabe sredstev.

Vsak mehanizem financiranja je kombinacija določene različice prikazanih treh značilnosti. Teoretične in empirične analize kažejo, da je financiranje outputa izobraževalnih ustanov, ki temelji na normativni subvenciji in vključuje določeno svobodo pri uporabi prejetih državnih sredstev, najprimernejše za povečanje učinkovitosti delovanja izobraževalnih ustanov, financiranje inputov na podlagi povračila stroškov in brez svobode pri porabi sredstev pa najmanj primerno.

Strokovnjaki OECD razlikujejo mehanizme neposredne dodelitve državnih sredstev izobraževalnim ustanovam za njihovo temeljno dejavnost na podlagi prirastka v sredstvih, formule, pogodbe ter subvencioniranja šolnin.

Financiranje v obliki prirastkov temelji na podmeni, da bodo izobraževalne ustanove povečale obseg dosedanjih storitev. Pozornost je torej usmerjena le na dodatne dejavnosti, pri čemer lahko odločitev glede njihovega financiranja temelji na uporabi formule, dogovora ali preprostega sorazmernega povečanja sredstev. Ta mehanizem postane problematičen, če se celotna državna sredstva ne povečujejo, saj lahko izobraževalne ustanove v tem primeru z novimi dejavnostmi pričnejo le, če stare ukinejo.

Financiranje na podlagi formule kot merila za financiranje temeljnih dejavnosti izobraževalnih ustanov predstavlja največjo spremembo v financiranju visokošolskih ustanov v zadnjih 15-ih letih. V tej formuli imajo lahko poudarek različni elementi izobraževalnega 'proizvodnega' procesa. Osnovno podlago v formulah predstavljajo izdatki na šolajočega se, ki jih z različno težo dopolnjujejo intenzivnost študija ('full-time' šolajoči se imajo večjo težo kot 'part-time' študenti), področje in smer študija (različni stroški poučevanja različnih področij znanosti), vrsta ter velikost ustanove, itn.

Ta mehanizem ni finančno popolnoma zanesljiv in predvidljiv, saj lahko država ob spremembi lastnih prioritet spremeni formulo, prav tako pa obstaja možnost, da izobraževalne ustanove ne prikažejo pravih kazalcev uspešnosti in drugih komponent, ki so kot dopolnjujoča podlaga zajete v formuli.

Pomen *financiranja na podlagi pogodb* v zadnjem desetletju narašča. Bistvo tega mehanizma financiranja je, da izobraževalne ustanove kandidirajo za sredstva za svoje dejavnosti na podlagi javnega razpisa. Financiranje na podlagi pogodb je podobno financiranju na podlagi formule, ključna razlika pa je v dvojem:

- formule pogosto upoštevajo pretekle izračune in statistične podatke, pri tem mehanizmu pa so pomembne prihodnje (dogovorjene) obveznosti,

- pri formuli je pomembno, da, ko je enkrat dogovorjena, izobraževalna ustanova dobi sredstva v dogovorjeni višini, pri financiranju na podlagi pogodbe pa plačnik običajno opredeli določene faze, da bi si zagotovil uporabo sredstev v skladu z dogovorom.

Pri *financiranju izobraževalnih ustanov s subvencioniranjem šolnin* gre za sistem, v katerem šolajoči se plačajo torej le del šolnine, preostanek zneska pa država nakaže izobraževalni ustanovi, kateri se prejeti znesek odšteje od temeljne državne subvencije izobraževalni ustanovi.

Pristop strokovnjakov **Svetovne banke** je v bistvu le bolj agregiran pristop v primerjavi z opisanimi. Po njem se mehanizmi neposredne dodelitve državnih sredstev visokošolskim izobraževalnim ustanovam razlikujejo po treh splošnih merilih: inputih, outputih in pogajanjih.

Financiranje *na podlagi inputov* je povezano s številom šolajočih se oziroma s stroški izobraževalnih ustanov. Natančna višina dodeljenih sredstev je odvisna od določenih postavk, programov in/ali formul. V povezavi s temi elementi obstajajo normativi. V tem sistemu je običajno za povečanje sredstev potrebno povečati število vpisanih študentov. Slabost tega sistema je predvsem, da takšno financiranje lahko zgreši svoj cilj, ker je temeljno merilo za višino pridobljenih sredstev *število vpisanih* (šolajočih se). Sistem je imun na interese študentov, trg dela in učinkovitost izobraževanja.

Financiranje *na podlagi outputov* je osredotočeno na učinkovitost visokošolske ustanove, ker je velik ali pretežni del višine sredstev, dodeljenih visokošolski ustanovi, odvisen od outputa, tj. količine in kakovosti diplomirancev, najboljši tovrstni sistemi pa upoštevajo tudi prehodnost med letniki in so naravnani tako, da kolikor je mogoče, zgodaj izločijo neuspešne študente iz študijskega programa. Težava tovrstnih sistemov je predvsem nestabilnost financiranja.

Financiranje *na podlagi pogajanj* ne temelji na nobenem objektivnem merilu, povezanim z delovanjem visokošolskih ustanov, temveč je višina sredstev v veliki meri odvisna od moči, položaja in pogajalskih sposobnosti predstavnika visokošolske ustanove. Tak sistem sicer omogoča državi visoko stopnjo nadzora nad visokošolskimi ustanovami in visokim šolstvom kot celoto. Ta oblika financiranja visokošolskih ustanov ne vključuje spodbud za učinkovito uporabo sredstev in hkrati ne zagotavlja stabilnosti financiranja.

2.2.4.2. Mehanizem posredne dodelitve državnih sredstev izobraževalnim ustanovam

Tudi sistem *posrednega financiranja* je podsistem dominantnosti države. V tem sistemu šolajoči se prejme vavčer, ki nosi določeno vrednost in katerega lahko vnovči za določeno storitev. Visokošolske ustanove v tem primeru dobijo sredstva le, če pritegnejo študenta, da pri tej visokošolski ustanovi vnovči svoj vavčer, zato je ta oblika financiranja visokega šolstva še najbolj podobna financiranju na podlagi inputov.

Sistem posrednega financiranja visokošolskih ustanov preko vavčerjev je poznan v več različicah, pri čemer:

- *tržni model – Friedmanov model* predvideva za vse študente enake (višina) vavčerje,
- *z dohodkom povezani tržni model – Wisemanov model* upošteva pri višini vavčerjev še velikost obdavčljivega dohodka,
- *nadomestni tržni model Jencksa* pa daje prednost revnim, tako da vpelje vavčerje v višini, ki je enaka šolnini posameznih visokošolskih ustanov, s tem da bi dodatno nadzoroval konkurenco med visokošolskimi ustanovami, tako da te ne bi preveč služile na račun bogatih, ki lahko plačajo več, ne da bi hkrati dobili tudi več človeškega kapitala (Bevc, 1999: str. 171).

Sistem posrednega financiranja prinaša vrsto prednosti v primerjavi z neposrednim financiranjem, ker omogoča konkurenco med visokošolskimi ustanovami in med šolajočimi se, ki se potegujejo za vavčerje pri pristojni državni ustanovi (npr. ministrstvo, pristojno za šolstvo in znanost). Povečana konkurenčnost ima za posledico povečanje kakovosti storitev in povečanje učinkovitosti izobraževanja. Poleg tega se v izobraževanje lahko vključijo tudi revni, če je izbrana ustrezna vrsta vavčerjev.

Naslednja prednost je, da so šolajoči se (ali/in starši) pripravljene vložiti več v visoko šolstvo zaradi doživljanja financiranja izobraževanja, kot da se financira iz njihovih lastnih sredstev. Vendar tudi ta način financiranja visokega šolstva ni popoln, saj obstaja tveganje nedoseganja nacionalnih ciljev, prav tako se lahko poveča socialno razslojevanje, ker mora obstajati določena konkurenčnost visokošolskih ustanov na področju enakih ali zamenljivih programov. Nadaljnje slabosti so tudi velika nihanja v populacijah in zelo različna višina stroškov, ki jih imajo različne visokošolske ustanove, ker poučujejo različne programe (npr. družboslovna in naravoslovna).

2.2.4.3. Državna finančna pomoč študentom

Finančna pomoč šolajočim se zajema vse oblike denarne pomoči študentom (in posredno staršem) za pokrivanje denarnih stroškov, ki izhajajo iz samega procesa študija in drugih stroškov, ki so s študijem posredno povezani.

Med **neposredne stroške študija** tako štejemo predvsem stroške šolnin in vpisne stroške (stroški poučevanja v izobraževalnih ustanovah) ter stroške nabave študijske literature itn. Med **posredne stroške študija** pa štejemo vse stroške, ki nastanejo kot posledica študijskega programa, t.i. življenjske stroške. To kategorijo predstavljajo predvsem stroški za bivanje v študentskih domovih oz. v najetih stanovanjih za študente izven univerzitetnih mest, prehrano, prevoz, dodatna strokovna izobraževanja in tečaji, stroški nabave osebnega računalnika in uporabe interneta v študijske namene,...

Finančno pomoč študenti dobivajo iz različnih virov (državne pomoči, prispevki staršev, gospodarstva, lokalnih skupnosti itn.), pri tem pa imajo pomoči lahko različno obliko (štipendije, subvencije...). Izraz finančna pomoč šolajočim se se najpogosteje uporablja za državno pomoč, čeprav študenti mnoge tako finančne kot nefinančne pomoči prejemajo tudi iz prej omenjenih nedežavnih virov.

Neposredne in posredne oblike državne finančne pomoči študentom

Kljub temu, da različne države in tudi organizacije (OECD) nimajo enotne klasifikacije različnih oblik finančnih pomoči študentom, je doseženo soglasje o tem, da državne oblike pomoči delimo na **neposredne** ter **posredne oblike državnih pomoči**. Za neposredne je značilno, da dobi šolajoči se praviloma gotovino, pri posrednih oblikah finančne pomoči pa govorimo o subvencioniranju storitev ter davčnih oprostitvah in olajšavah (Bevc, 1999: str.178)

Tabela 01: Delitev finančnih državnih pomoči na neposredne in posredne oblike:

Neposredne oblike finančne pomoči	Posredne oblike finančne pomoči
Prispevki staršev	Subvencionirane storitve (študentska prehrana, bivanje, prevoz, študijski material..)
Štipendije	Plačilo zdravstvenega in socialnega zavarovanja
Študijska posojila	Davčne olajšave za izdatke za izobraževanje
	Davčne olajšave za študentsko delo*
	Otroški dodatek
	Subvencioniranje šolnin

Vir: Bevc, 1999: str. 178

* Menim, da davčne olajšave za študentsko delo spadajo med posredne finančne pomoči šolajočim se, čeprav jih Milena Bevc ne omenja.

Odgovora na vprašanje, kako doseči ravnotežno razmerje med neposrednimi in posrednimi oblikami finančne pomoči, kot tudi samega razmerja med segmenti pomoči iste skupine, ni. Iz prakse držav Evropske unije (EU) in OECD razberemo, da ob tem vprašanju ni možno določiti splošnega vzorca, po katerem bi različne države oblikovale svoje izobraževalne politike. Pojavljata se dva sklopa vprašanj in sicer:

- pod kakšnimi pogoji naj bo šolajočim se pomoč dostopna (vprašanje se veže na upravičenost finančne pomoči nasploh in njeno najustreznejšo ciljno skupino) ter
- kakšni naj bodo pogoji vračanja denarja (najustreznejša oblika pomoči, kombinacija neposrednih in posrednih oblik).

Ena glavnih dilem vseh razvitih držav torej ostaja ali državno finančno pomoč študentom dodeliti v obliki štipendij ali študijskih posojil. Argumenti zagovornikov prve ali druge oblike neposrednih pomoči se ne razlikujejo glede na različne države, iz katerih izhajajo raziskovalci. Zagovorniki študijskih posojil navajajo, da so le-ta:

- manjša obremenitev za davkoplačevalce kot štipendijski sistem,
- pravičnejša, saj ne vključujejo prenosa dohodka od davkoplačevalcev z nižjimi dohodki k bogatim.

Po drugi strani pa nasprotniki študijskih posojil navajajo, da le-ta marsikaterega bodočega študenta zaradi s posojilom povezanega tveganja in bodočih finančnih obveznosti, ki jih s tem nase sprejme posameznik, odvrnejo od študija.

Cilji finančne pomoči študentom

Glavni cilj tako posrednih kot neposrednih oblik finančne pomoči države šolajočim se je zagotovitev takega finančnega položaja študenta, ki mu omogoča dostop do želene stopnje izobrazbe.

Republika Slovenija (RS) ima načelo dostopnosti izobrazbe opredeljeno v Ustavi RS, in sicer v 57.členu, ki opredeljuje, da:« Država ustvarja možnosti, da si državljani pridobijo ustrezno izobrazbo.» Prav tako si je RS v Nacionalnem programu visokega šolstva RS, sprejetega februarja 2002, za enega pglavitnih ciljev zadala:« Povečati delež zaposlenega prebivalstva z višjo, visoko oziroma podiplomsko stopnjo

izobrazbe na 25 % leta 2005.«, kar bo poleg prilagoditve obeh univerz zahtevalo močno povečanje vseh oblik finančnih pomoči študentom.

Drugi cilji finančne pomoči države šolajočim se so: zagotavljanje finančne neodvisnosti študentov od njihovih staršev, spodbuditi razvoj manjkajočih kadrov ter omogočanje boljše delovanje izobraževalnih ustanov prek zagotovitve boljše finančne varnosti,...

2.2.5. Nedržavni viri dohodka izobraževalnih ustanov

Med strokovnjaki ni enotne opredelitve 'dodatnih virov' dohodka izobraževalnih ustanov, največkrat pa pod njimi razumemo vsa nedržavna sredstva v strukturi dohodka teh ustanov. Zajemajo torej vsa sredstva, ki niso t.i. redna sredstva izobraževalnih ustanov.

Kot smo že opisali, so redna in dodatna sredstva drugačna za javne in zasebne visokošolske ustanove. Tako so glavna dodatna sredstva za javne ustanove šolnine in vpisnine, posebna raziskovalna sredstva od države, sredstva od pogodbenih aktivnosti in prodaje storitev (kot so izobraževalni tečaji, svetovanje, uporabne raziskave za industrijo in druge naročnike) ter dohodek od lastnega premoženja, mednarodnih virov itn. Glavna dodatna finančna sredstva za zasebne ustanove pa so vsa navedena sredstva, brez šolnin in vpisnin ter sredstev države za pokrivanje stroškov poučevanja.

V razvitih državah je mogoče opaziti tri različne kombinacije virov sredstev v izobraževalnih ustanovah, in sicer prevlada države v financiranju, nizka državna podpora kombinirana z razmeroma visokim deležem šolnin in drugih nedržavnih virov, ter sorazmerno visok delež drugih dodatnih virov brez šolnin, kombiniran s precejšnjo državno podporo.

Tako ostajajo v vseh državah OECD glavni vir sredstev javnih visokošolskih ustanov javna sredstva, z izjemo Japonske in ZDA. Zanimivo je, da kljub napredku na gospodarskem področju in vse močnejših povezavah med industrijo in izobraževalnimi ustanovami velja, da je na podlagi razvitih držav 10 % zgornja meja za delež dohodka ustvarjenega s temi povezavami.

2.3. Kriza javnega financiranja izobraževanja

Ob koncu devetdesetih let dvajsetega stoletja tako strokovnjaki Svetovne banke, kot strokovnjaki iz držav OECD ugotavljajo, da je kljub očitnemu pomenu naložb v visoko izobraževanje tako za družbeno, kot gospodarsko rast, visokošolsko izobraževanje v vseh delih sveta v krizi.

Prva od značilnosti, ki je prisotna v vseh delih sveta, je velik porast šolajočih se (mass higher education) v zadnjem desetletju oziroma zadnjih dveh desetletjih in v povezavi s tem pomanjkanje proračunskih sredstev, kajti države niso več niti sposobne, niti voljne plačevati oziroma prilagajati svojih izdatkov za visokošolske ustanove, tako da bi ostalo razmerje *sredstva/šolajoči* se konstantno.

Razlogi za povečano povpraševanje po visokošolskem izobraževanju so zlasti:

- večja uspešnost na predhodni stopnji izobraževanja,
- povečana različnost motivov za izobraževanje glede na spol, socialno-ekonomski položaj in starost,
- večje povpraševanje trga dela po izobraženih kadrih in
- pojav ozaveščenosti o vrednosti visokošolskega izobraževanja kot posledice omejevanje javnega financiranja takega izobraževanja (glej. Wagner, A., (1996), str. 8-9).

Na drugi strani pa se je v veliki meri **povečal** tudi **obseg znanja**, ki ga je mogoče akumulirati. Tako se je znanje na področju kemije, biologije, matematike in podobnih znanosti v zadnjem desetletju podvojilo, tako da tudi univerze in njene članice niso sposobne z enakimi kapacitetami kot pred desetimi ali dvajsetimi leti obvladovati (rasti) tega znanja. Posledično po tej plati univerze nekoliko zgubljajo svojo klasično funkcijo – 'hrambe' znanja. Prihodnost univerz je zlasti v njihovi sposobnosti prilagajanja povpraševanju, okolju, obsegu znanja in agregatnim finančnim sposobnostim virov financiranja, tako da bodo zagotovile dostopnost študija, povečale njegovo učinkovitost in bodo sposobne izobraziti zelene kadre.

V večini sveta je bil prav sektor visokošolskega izobraževanja najhitreje razvijajoč se del celotnega izobraževalnega sistema. Nagla rast je bila omogočena predvsem zaradi izdatnega javnega financiranja ter v nekaterih primerih tudi zagotovljenih delovnih mest za diplomante. Nagla rast vpisov je pripeljala do povečane dostopnosti visokošolskega izobraževanja manj privilegiranim družbenim skupinam. Prav povečanje dostopnosti in posledično vse večji vpis na visokošolske programe pa je ob ohranjanju oziroma celo novim stroškom države na študenta (finančne pomoči študentom,...) povzročilo krizo javnega financiranja visokošolskega izobraževanja.

V obdobju fiskalnih omejitev, v katerem se nahajajo praktično vse države v tem obdobju, se tako razvite kot manj razvite države, soočajo z izzivom zaščite ali izboljšanja kakovosti v visokem izobraževanju, ob pogosto nižjim izdatkom na študenta. Kriza je še toliko bolj opazna v manj razvitih državah, ki težje vzdržijo pritiske vse večjega števila šolajočih se in se tako ob fiskalnih omejitvah državnih proračunov zatekajo k drastičnemu nižanju izdatkov na študenta.

2.3.1. Predlogi reforme sistema financiranja visokošolskega izobraževanja

Reforma sistema financiranja visokošolskega izobraževanja je torej nujno potrebna. Ključni cilji potrebnih sprememb, ki lahko visoko izobraževanje pripeljejo iz krize, so povečanje učinkovitosti, pravičnosti in kakovosti.

Strokovnjaki Svetovne banke predlagajo štiri smeri reform:

- spodbujanje večje raznovrstnosti izobraževalnih ustanov (univerzitetne, neuniverzitetne) vključno z razvojem zasebnih izobraževalnih ustanov,
- spremembo sistema financiranja izobraževanja s spodbujanjem javnih izobraževalnih ustanov k iskanju alternativnih oblik financiranja (uvedba šolnin in sistema vavčerjev), tesnejše povezovanje javnega financiranja ustanov z njihovimi rezultati ter izboljšanje programov finančne pomoči študentom,
- ponovno opredelitev vloge države v visokem izobraževanju (v manj razvitih državah ta presega raven ekonomske učinkovitosti),
- spodbujanje kakovosti in pravičnosti (Higher Education – Lessons for Experience, 1994).

Večina držav nima zelo progresivnega davka na dohodek, ki se posamezniku po opravljeni diplomi občutno poveča, nima davka na diplomo, nima šolnin v javnih izobraževalnih ustanovah in ima urejeno državno subvencioniranje življenjskih stroškov študentov, kot so subvencioniranje prehrane ter bivanja. Svetovna banka zato priporoča državam spremembo cenovne politike izobraževanja z

1. vpeljavo šolnin tudi v javnih izobraževalnih ustanovah,
2. odpravo državnega subvencioniranja 'neizobraževalnih' stroškov,
3. vpeljavo študentskih posojil ter s
4. štipendijami za revne (Priorities and Strategies for Education, 1995).

Potencial za prihranek državnih sredstev je torej v povečanju notranje učinkovitosti izobraževalnih ustanov in iskanju novih, dodatnih virov financiranja. Ključna dimenzija reforme je torej povečanje prispevka šolajočega se.

Spodnja tabela prikazuje učinke novih, dodatnih virov financiranja (diverzifikacija dohodka) na temeljne pojme učinkovitosti, pravičnosti ter povečanja obsega sredstev.

Tabela 02: Ovrednotenje različnih metod pokrivanja stroškov v visokošolskih izobraževalnih ustanovah

	Učinkovitost	Pravičnost	Povečanje obs. sredstev
Državne subvencije ustanovam	+	0	0 ali +
Vavčerji študentom	+	0	+
Šolnine			
- simbolična šolnina	+	0	+
- visoka enotna šolnina	+	-	++
- visoka neenotna šolnina	++	--	++
- šolnina v višini celotnih stroškov poučevanja	++	--	++
Financiranje s strani gospodarstva			
- prispevki za poučevanje	+	0 ali -	+
- raziskovalne storitve	+	0	+
- davek na plačilno listo	+	0 ali -	++
Darila	=	?	+

Vir: J.C. Eicher, T. Chevallier (1992) v Bevc, 1999: str.195

Legenda: + pozitivni učinki; - negativni učinki; 0 ni učinkov; = je enako; ? učinke je težko oceniti; več znakov pomeni večjo intenzivnost učinkov

2.3.2. Napoved sprememb v financiranju visokošolskega izobraževanja v Evropski uniji

Pri obravnavi možnih posledic oziroma potrebnih sprememb, evropskih integracijskih procesov na visoko izobraževanje so mnenja strokovnjakov deljena. Mednje sodi tudi sprememba sistema financiranja izobraževanja v smeri vpeljave izobraževalnih vavčerjev, torej v smeri uveljavitve sistema javnega financiranja 'prek študentov'. Posameznik bi ta sredstva lahko porabil za izobraževanje v katerikoli izobraževalni ustanovi v katerikoli državi članici. Nekateri strokovnjaki napovedujejo tudi razmah zasebnega sektorja, tako pri izvajanju kot financiranju izobraževanja, evropski program študentskih posojil,...

Psacharopoulos predvideva, da bi ti in drugi ukrepi lahko pozitivno učinkovali na treh področjih oziroma širših kriterijih družbene blaginje:

- zadovoljitvi družbenega povpraševanja po izobraževanju,
- pravičnosti oziroma enakopravnosti v končni porazdelitvi družbenega bogastva,
- učinkovitosti uporabe sredstev (Bevc, 1999, str.195).

Evropske države se bodo ob neustavljivih integracijskih procesih, ob povečanih migracijah šolajočih se, vsekakor znašle pred problemom različnih jezikov in ekonomskih moči tako držav članic, kot njihovih prebivalcev. Prav na tem področju pa bi uvedba sistema vavčerjev pripomogla k povečani dostopnosti do izobraževalnih procesov tudi prebivalcem iz ekonomsko šibkejših okolij. Prav tako bi s sistemom vavčerjem povečali konkurenco med izobraževalnimi ustanovami in posledično dvignili tako učinkovitost kot stopnjo migracije strokovnjakov.

V naslednji tabeli podajam poenostavljen prikaz možnih učinkov vpeljave vavčerjev in drugih sprememb v financiranju visokega izobraževanja.

Tabela 03: Verjetni učinki vpeljave vavčerjev in nekaterih drugih predvidenih sprememb v visokošolskem izobraževanju v Evropi po združitvi, na učinkovitost in pravičnost

	učinkovitost						Enakopravnost (pravičnost)			Zadovoljitev družbenega povpraševanja po izobraževanju
	Selekcija študentov	Pridobljeno znanje	Družbeni stroški izobraževanja	Obseg sredstev za izobraževanje	Nezaposlenost diplomantov	Gospodarska rast	V isti generaciji	Med generacijami	Porazdelitev dohodka	
Migracije študentov	+	++								+
Migracije strokovnjakov		+			+	++			+	
Angleški jezik	+	+	+		+	++				
Zasebne visok. ustanove			+	++						++
Šolnina v javnih visok. ustanovah	++	++	+	++	+		+	+	+	+
Usmerjene štipendije	+	+					+		++	+
Študentska posojila	++	++		++			+	+	+	+
Javno posredno financiranje – vavčerji	+	+								++
Eksterna potrdila o znanju		+			++	++				

Vir: G. Psacharopoulos (1990a) v Bevc, 1999: str. 196.

Legenda: + pozitivni učinki, ++ izrazito pozitivni učinki ukrepov

Opomba: Tabela opredeljuje verjetne učinke sprememb z privzetimi izhodiščnimi pogoji stanja na začetku 90.ih let.

3. FINANCIRANJE VISOKEGA ŠOLSTVA V REPUBLIKI SLOVENIJI

3.1. Pokrivanje stroškov izobraževanja

Financiranje visokošolskega izobraževanja je potrebno obravnavati z vidika virov finančnih sredstev ter z vidika prejemnikov sredstev. Prav tako moramo upoštevati, da so prejemniki finančnih sredstev lahko končni prejemniki sredstev ali pa nastopajo le kot vmesni člen, ki sredstva preusmeri naprej k drugemu prejemniku financiranja.

Z vidika virov financiranja ločimo zlasti naslednje pogloblitve subjekte:

- državni proračun,
- šolajoči se sami in njihovi starši,
- gospodarstvo ter
- občinski proračuni in razni skladi s finančno pomočjo študentom.

Z vidika prejemnikov financiranja gre ločevati visokošolske ustanove, študente in organizacije, ki skrbijo za interese študentov.

3.1.1. Državni proračun

Iz državnega proračuna se financira pretežni del dejavnosti večine visokošolskih ustanov. Proračunska sredstva se porabljajo tudi za štipendiranje, kar predstavlja neposredno dodelitev sredstev študentom. Proračunska sredstva se namenijo tudi za posredne oblike financiranja visokošolskega izobraževanja, kot so bivanje študentov, prehrana študentov itn. Prav tako država velik del sredstev, namenjenih za visoko šolstvo, nameni posrednemu financiranju šolajočim se in njihovim staršem

preko davčnih izjem, davčnih olajšav in prejemkov, ki jih pridobi šolajoči se oziroma družina (starši, skrbniki) zato, ker se šolajoči se redno šola (otroški dodatek).⁵

3.1.2. Gospodarstvo

Večino sredstev, katera gospodarski subjekti namenjajo financiranju visokega šolstva, predstavljajo štipendije, ki jih prejemajo neposredno študentje. V manjši meri financirajo tudi visokošolske ustanove, predvsem skozi oblike sodelovanja s posameznimi fakultetami na področju uporabnih raziskav.

Vendar pa je pri financiranju študentov v obliki štipendij potrebno poudariti da, če je štipenditor pravna oseba, obveznost plačevanja štipendije zanj pomeni odhodek, ki zmanjšuje davčno osnovo za davek od dobička pravnih oseb.^{6, 7} Prav tako gospodarski subjekti breme teh sredstev 'prenesejo' na potrošnike, delavce in delničarje, ki je v primeru, da je podjetje javno, država, kar zopet pomeni, da so za ta sredstva obremenjeni vsi davkoplačevalci.

3.1.3. Študent sam, njegovi starši oziroma družina

Največji financer visokega šolstva je nedvomno študent sam. Upoštevati bi namreč morali podatek, ki ga sicer ne zajemajo nobene statistične tabele, t.j. oportunitetni (nedenarni) strošek študenta. Ta 'bremeni' študenta, ker v času študija ne pridobiva zaslužka za svoje delo ali ga ne pridobiva v enaki višini, kot bi ga, če bi se namesto

⁵ Otroški dodatek v štiričlanski družini z dvema otrokoma, v kateri vsak od staršev prejema povprečno slovensko plača znaša približno 6500 SIT na vsakega otroka.

⁶ Finančna sredstva, ki jih gospodarski subjekt namenja kot štipendije šolajočim se, zanj pomeni odhodek, ki zmanjšuje davčno osnovo za davek od dobička pravnih oseb, kar pomeni, da četrtino štipendije, ki jo izplačuje pravna oseba, dejansko prispeva državni proračun .

⁷ Glej Zakon od dobička pravnih oseb (Uradni list Republike Slovenije št. 72/93 s spremembami in dopolnitvami).

študiju posvetil delu. Vendar pa je potrebno poudariti, da s statičnega vidika oportunitetni stroški ne pomenijo denarnih stroškov, ki bi jih kdorkoli moral plačati, tako da je z vidika dostopnosti in možnosti izobraževanja o njih nesmiselno govoriti. Če nas zanimajo samo denarni stroški, je smiselno ugotoviti, da le-ti dopolnjujejo ostale finančne vire (štipendije, prejemki od dela samega študenta, itn.), tako da študentu zagotovijo osnovne pogoje za študij, oziroma boljši socialni položaj, seveda v odvisnosti od socialnega položaja samih staršev.

Pomemben financer šolanja študenta so tudi starši. Vendar podobno kot v gospodarstvu tudi v tem primeru dejansko starši ne nosijo sami bremena financiranja otroka študenta, ker imajo na drugi strani s tem, ko njihov otrok študira, tudi določene finančne koristi, ki se posredno pokažejo v obliki davčnih ugodnosti, neposredno pa v obliki prejemkov staršev (otroški dodatek,...).

Tabela 04: Stroški visokošolskega izobraževanja in viri za njihovo pokrivanje

VIRI dohodka za pokrivanje stroškov	STROŠKI	
	Življenjski stroški študenta	Stroški poučevanja
Starši	Prispevek staršev k pokrivanju življenjskih stroškov študenta	Šolnine in vpisnine, ki jih plačajo starši, zmanjšane za znesek, ki je pokrit s štipendijo ali državno subvencijo pri posojilu
Študenti	Prispevek študenta iz: -zaslužka preko začasnih in občasnih del -posojila, zmanjšanega za državno subvencijo	Šolnine in vpisnine, ki jih plačajo študenti, zmanjšane za znesek, pokrit s štipendijo ali državno subvencijo pri posojilu
Davkopllačevalci	-štipendije za življenjske stroške študentov	-sredstva za izobraževanje v javnih izobraževalnih ustanovah, zmanjšana za dohodek, ustvarjen

	-neposredne državne subvencije za bivanje, prehrano, prevoz.. -posredne državne subvencije (davčne olajšave, otroški dodatek,..)	s plačilom šolnin in vpisnin -delež dohodka od šolnin in vpisnin, ki so pokrite z državnimi štipendijami -državne subvencije zasebnim izobraževalnim ustanovam
Dobrodelne ustanove	Štipendije ali nagrade za pokrivanje življenjskih stroškov študentov	-darila ali dohodek od premoženja kot prispevek k sredstvom ustanov za poučevanje -štipendije za pokrivanje šolnin in vpisnin
Gospodarstvo (potrošniki, delavci, delničarji,..)	Štipendije ali darila za pokrivanje življenjskih stroškov študentov	-namenska darila ustanovam -delež šolnin in vpisnin, ki jih plačajo delodajalci

Vir: B. Johnstone (1986) v Bevc, 1999: str. 236

3.2. Pravna ureditev financiranja visokega šolstva

Pravni akti Republike Slovenije, ki neposredno urejajo visoko šolstvo, so:

- Ustava Republike Slovenije,
- Zakon o visokem šolstvu,
- Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti,
- Zakon o izvrševanju proračuna, ter
- nekateri drugi zakoni, akti vlade, akti ministra, pristojnega za visoko šolstvo, in ministrstva, pristojnega za delo in za socialne zadeve,
- statuti univerz in statuti članic univerze oziroma samostojnega visokošolskega zavoda (visokošolske ustanove).

3.2.1. Ustavna ureditev

Ustava Republike Slovenije ureja izobraževanje in šolanje v členih 57 in 58.⁸ V skladu s 57. členom Ustave je izobraževanje svobodno, osnovnošolsko izobraževanje pa je obvezno in se financira iz javnih sredstev. Poleg tega 57. člen tudi določa, da država ustvarja možnosti, da si državljani lahko pridobijo ustrezno izobrazbo.

Ustavna določba, ki določa, da država ustvarja možnosti, da si državljani lahko pridobijo ustrezno izobrazbo je iz poglavja temeljnih človekovih pravic in svoboščin in posledično neposredno uporabljiva, ker je z njo določeno načelo *pravičnosti pri dostopu do izobraževanja*, kar je pomembna določba za nadaljnje urejanje financiranja izobraževanja. Financiranje mora torej biti zagotovljeno na tak način, da je dostopno vsakomur.

V 58. členu Ustava RS določa, da so državne univerze in visoke šole *avtonomne* in da način njihovega financiranja ureja zakon. Avtonomnost visokošolske ustanove pomeni večjo stopnjo samostojnosti in neodvisnosti pri sprejemanju predpisov in upravljanju lastnih zadev. S tem visokošolska ustanova sprejema tudi del odgovornosti pri urejanju družbenega razvoja.

Način in učinkovitost upravljanja sta v veliki meri odvisna od načina financiranja in višine sredstev, ki jih je vir financiranja pripravljen in sposoben zagotoviti visokošolski ustanovi. Popolnoma avtonomna je lahko le visokošolska ustanova, ki lahko samostojno določi vsaj način in organizacijo delovanja, pedagoški program, način izvajanja tega programa in s tem povezano višino potrebnih sredstev za izvedbo programa ter, v kolikor gre za dobičkonosno organizacijo, tudi višino sredstev, ki bodo predstavljala dobiček organizacije. V sedanjem času je avtonomija visokošolske ustanove pomembna tudi z vidika možnosti svobodnega povezovanja z drugimi visokošolskimi ustanovami, možnosti ponudbe (več) izbirnih predmetov študentom in

⁸ Glej Uradni list RS 33/91, s spremembami in dopolnitvami.

druge podobne možnosti, ki študentom odpirajo več možnosti za študij in dvigujejo raven kakovosti študija.

Sedanja stopnja avtonomnosti visokošolskih ustanov, ki se financirajo iz državnega proračuna je zelo nizka, ker je obstoječi način financiranja, ki pomembno vpliva na sprejemanje odločitev visokošolskih ustanov, tog in praktično dopušča visokošolskim ustanovam zelo malo maneverskega prostora za sprejemanje pomembnih radikalnih odločitev, ki bi povečevale učinkovitost visokošolskih ustanov.⁹

Drugi odstavek 58. člena Ustave RS daje zakonodajalcu - Državnemu zboru Republike Slovenije - *pooblastilo*, da z zakonom uredi način financiranja državnih univerz in državnih visokih šol.

Državne univerze in visoke šole ustanovi država z zakonom, zasebne visoke šole pa imajo zasebne ustanovitelje in opravljajo dejavnost kot koncesionirano javno službo. Trenutno imamo v RS torej Univerzo v Ljubljani in Univerzo v Mariboru, ki vključujeta več visokošolskih ustanov, ter samostojne visokošolske ustanove, ki se (so)financirajo iz sredstev državnega proračuna.

3.2.2. Zakon o visokem šolstvu

Zakonsko podlago za financiranje visokošolskih ustanov je Državni zbor RS uredil v Zakonu o visokem šolstvu (v nadaljevanju: ZVis) v členih 72 do 78, ki je bil sprejet

⁹ Glej Sklep o normativih in standardih za opravljanje izobraževalne dejavnosti v višjem in visokem šolstvu podrobno določa standarde za najvišje število predavateljev na fakulteti, vendar število predavateljev ne narašča sorazmerno s številom vpisanih študentov, zaradi česar razmerje med številom predavateljev in številom vpisanih študentov z naraščanjem števila študentov zelo upada. Empirično je dokazano (Eric Hanushek, Educational Production Functions, prispevek v Psacharopoulos, Economics of Education, New York – Oxford – Frankfurt, Elsevier Science, 1995), da je kakovost in obseg znanja v veliki meri odvisen od dejavnikov, povezanih s kakovostjo in številom visokošolskih predavateljev.

leta 1993 in je istega leta tudi stopil v veljavo. Zakon je bil dvakrat noveliran. Zlasti je bilo pomembno spremenjeno poglavje o financiranju visokega šolstva.¹⁰

Zakon, kakršen je veljal od sprejetja leta **1993** do prve spremembe leta 1999 površno in nepopolno ureja financiranje visokošolskega izobraževanja, saj ureja le financiranje visokošolskih ustanov, in sicer le javnih visokošolskih ustanov, ne pa tudi zasebnih. Tako ni urejeno financiranje zasebnih visokošolskih institucij in tudi sofinanciranje bivanja študentov, prehrane študentov, itn. Če bi želeli sistemsko urediti financiranje visokošolskega izobraževanja, bi v ta zakon sodila tudi ureditev štipendiranja oziroma postavitev določnejšega temelja za to.

V skladu s 73. členom takrat veljavnega zakona pridobivajo visokošolske ustanove sredstva zlasti iz dveh virov:

- iz proračuna Republike Slovenije in
- iz sredstev, ki jih plača zasebni sektor (bodisi sami uporabniki izobraževanja (šolajoči se), bodisi drugi viri).

Potrebno je poudariti, da so s strani teh dveh virov pridobljena sredstva strogo namenska, ker zakon izrecno določa, da jih je potrebno porabiti v skladu z namenom, za katerega so bila pridobljena.

Zakon v 73.členu podrobno določa, za katere namene se lahko porabijo proračunska sredstva. Potrebno jih je uporabiti za plače (na osnovi delovnih mest), za materialne stroške pedagoškega dela, za materialne stroške raziskovalnega in umetniškega dela, za nakup in amortizacijo nepremičnin in opreme, za interesne dejavnosti študentov in za druge naloge.

Vendar je zakon le temelj za ureditev financiranja in sam ne določa **normativov za financiranje nacionalnega programa (visokega šolstva in raziskovanja)**, temveč s 75. členom ZviS pooblašča za sprejem navedenih normativov Vlado Republike Slovenije, ki v postopku sprejemanja teh normativov sodeluje z Svetom za visoko šolstvo Republike Slovenije in odborom Državnega zbora, pristojnim za visoko

¹⁰ Uradni list Republike Slovenije, št. 67/1993, št. 99/1999 in 64/2001.

šolstvo, tako da od njiju pridobi ustrezno mnenje. Normativi bi morali določiti, katere okoliščine so pomembne za določitev višine upravičenih sredstev in kakšno težo predstavljajo posamezne okoliščine za dodelitev sredstev. Ti normativi bi morali biti potem temeljno izhodišče za določitev, koliko sredstev bo prejela katera visokošolska ustanova posredno bodisi preko univerze, katere članica je, oziroma preko ministrstva, pristojnega za visoko šolstvo, če visokošolska ustanova ni članica nobene univerze.¹¹

Najpogostejša oblika financiranja visokošolskih ustanov, ki ne izvira iz državnega proračuna, so **šolnine in prispevki za študij**, ki jih plačujejo uporabniki izobraževanja (šolajoči se) neposredno visokošolski ustanovi. Šolnine določijo visokošolske ustanove v skladu s predpisom, ki ga izda minister, pristojen za visoko šolstvo, v skladu z ZVis, ki pa lahko poleg šolnin in drugih prispevkov za študij določi tudi prispevke za druge posamične storitve visokošolskih ustanov. Ustrezen podzakonski predpis, ki ureja to področje, je **Pravilnik o šolninah in drugih prispevkih v visokem šolstvu**.

Zaradi številnih pomanjkljivosti ZVis je decembra **1999** stopila v veljavo sprememba in dopolnitev ZVis, ki je spremembe prinesla tudi na področje financiranja visokošolskih ustanov in visokega šolstva nasploh. Zakon prvič loči med javnimi visokošolskimi ustanovami, ki jih ustanovi Republika Slovenija, in zasebnimi koncesioniranimi samostojnimi visokošolskimi ustanovami.

Novela 1999 zamenja **73. člen** z novim, ki na novo uredi temelj za nadaljnjo ureditev financiranja javnih visokošolskih ustanov, ki jih ustanovi Republika Slovenija. Prvi odstavek **določa, za katere dejavnosti se morajo porabiti proračunska sredstva**, tako da dejavnosti razdeli v štiri skupine, in sicer na **študijske dejavnosti, obštudijske dejavnosti, investicije in vzdrževanja ter razvojne naloge**. V nadaljnjem odstavku pa zakon določi, da se sredstva za študijsko in obštudijsko dejavnost določijo ob upoštevanju:

- študijskega področja,

¹¹ Vlada RS do konca leta 2002 ustrezne uredbe ni sprejela.

- števila vpisanih študentov in
- števila diplomantov v preteklem koledarskem letu.

S tem določilom zakon določi temeljne okoliščine, ki morajo biti relevantne za določitev višine dodeljenih sredstev po posameznih visokošolskih ustanovah in - kar je še bolj pomembno – po posameznih šolajočih se. Tako je Vladi RS zmanjšana avtonomnost pri določanju, katere so tiste okoliščine, ki so relevantne za določitev višine sredstev po šolajočem se.

Investicije in vzdrževanje ter razvojne naloge zakon v celoti prepušča v urejanje Vladi RS in ne določa niti najmanjših omejitev glede določitev pomembnih okoliščin, ki naj imajo vpliv na višino podeljenih sredstev, zato ima posledično Vlada proste roke pri določanju celokupne višine dodeljenih sredstev posameznim visokošolskim ustanovam, čeprav veljajo usmeritve za določanje sredstev *per capita*.

Vendar Vlada RS samo predpisuje kriterije za financiranje javne službe, izvaja pa se, bodisi preko univerze, bodisi preko ministrstva pristojnega za visoko šolstvo. Tako sta normativni in izvršilni funkciji ločeni le, če se financiranje izvaja preko univerze. V primeru financiranja preko ministrstva, pristojnega za visoko šolstvo, sta funkciji le formalno ločeni, ker gre dejansko za del Vlade RS. Taka ureditev je enostavna in učinkovita, lahko zelo dinamična, mogoče pa so tudi zlorabe, zlasti kadar gre za financiranje visokošolske ustanove, ki ni članica katere univerze. Za potegovanje za proračunska sredstva morajo univerza in visokošolske ustanove ministrstvu, pristojnemu za visoko šolstvo, predhodno predložiti ovrednoten letni program in potrdilo komisije za kvaliteto visokega šolstva. Visokošolske ustanove, ki so članice univerze, morajo predložiti tak ovrednoten letni program univerzi še preden mora univerza tak program posredovati naprej ministrstvu, pristojnemu za visoko šolstvo.

Do konca leta 2002 še ni steklo financiranje članic univerze preko univerze, tako da se financiranje še vedno izvaja v skladu z ureditvijo ob uveljavitvi ZVis. Dejansko še vedno ni bila sprejeta in ni stopila v veljavo ustrezna uredba Vlade RS, ki bi omogočala izvajanje 73. člena ZVis, tako da je v tem trenutku še vedno izvajalec

financiranja visokošolskih ustanov in posameznih fakultet Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport.

Novost, ki jo uvede novela ZVis leta 1999, je tudi financiranje **koncesioniranih visokošolskih ustanov** in **zasebnih visokošolskih ustanov**. Koncesionirane visokošolske ustanove financira državni proračun v manjšem obsegu kot javne visokošolske ustanove, in sicer je določeno, da Republika Slovenija takim koncesioniranim visokošolskim ustanovam dodeljuje le sredstva za študijsko in obštudijsko dejavnost. Zakon ne določa, da se financiranje iz državnega proračuna za študijske in obštudijske dejavnosti zagotovi tudi zasebnim nekoncesioniranim visokošolskim ustanovam, nasprotno pa lahko Republika Slovenija prek javnih razpisov razdeljuje sredstva za razvojne naloge vsem zasebnim visokošolskim ustanovam (tako koncesioniranim kot nekoncesioniranim), če izvajajo javno veljavne študijske programe. Novela ZVis leta **2001** ni prinesla sprememb na področju financiranja visokega šolstva.

Zelo pomembno je opozoriti tudi, da v skladu z **ZVis ni mogoče predpisati šolnine** slovenskim državljanom na dodiplomskem študiju, ki se izvaja kot javna služba, razen če izvajanje presega z Nacionalnim programom visokega šolstva določene standarde; v takem primeru je šolnino mogoče zaračunati za presežni del. Nacionalni program visokega šolstva Republike Slovenije sicer ne ureja določno, kateri programi in v kakšnem obsegu se izvajajo (kot javna služba), temveč v skladu z naravo splošnosti in abstraktnosti programskih določb določa, da se **financiranje odobri le izobraževalnim programom, ki jih potrdi Svet za visoko šolstvo Republike Slovenije**. Prednost se daje programom, ki so učinkovitejši, pri čemer merilo učinkovitosti predstavlja predvsem trajanje študija, povezanost pri izvajanju v smislu kreditnega študija in materialna učinkovitost pri izvajanju programa.¹²

Programi, ki se zaradi **majhnega števila študentov** razpisujejo le občasno, in programi, pri katerih ni mogoče zagotoviti določene zadostne kakovosti študija, hkrati

¹² Glej Nacionalni program visokega šolstva, Uradni list RS, št. 20/2002, str. 1514 – 1516.

pa bistveno presegajo povprečne stroške za istovrstni program v tujini, se **ne financirajo z javnih sredstev**.

3.3. Pregled in določitev trenda vpisa v terciarne oblike izobraževanja

Vse od začetka osemdesetih naprej je opazen izrazit porast vpisa na univerzitetni študij. Zaradi omejevanja vpisa na univerzitetne programe, je prišlo do izredno povečanega zanimanja in s tem vpisa na izredni študij, ki je bil do takrat namenjen samo šolanju ob delu. Zaradi povečanega povpraševanja se je uveljavila in razširila oblika izrednega študija tudi za nezaposlene. Na ta način se izobražujejo mladi, ki zaradi omejitev vpisa ne bi bili sprejeti na želen program. Seveda morajo za tak vpis na univerzitetni študij plačati šolnino, katere redni študenti zaenkrat še ne poznajo. Pri tem se pojavlja tudi vprašanje kvalitete izrednega študija, ki je v primerjavi z rednim praviloma v slabša. Izredni študij je očitno primeren način, da fakultete napolnijo svoj proračun (Kaker, 2002: str.17).

Tabela 05: Število študentov glede na način študija od leta 1985 do 2000

Leto	skupaj	redni	izredni
1985/86	29601	22030	7571
1990/91	33565	27774	5791
1995/96	45951	35998	9953
1996/97	50667	37314	13353
1997/98¹³	64678	40304	15541
1998/99	74642	43654	20418
1999/2000	77609	44837	21361

Vir: Statistični letopis RS 2001

¹³ Od študijskega leta 1997/98 dalje prištevamo k skupnemu številu študentov tudi absolvente, ki imajo status študenta.

Če pogledamo vpis študentov v 1. letnik študija na univerzitetnih in visokošolskih programih v zadnjih nekaj letih, lahko kljub povečanju vpisnih mest še vedno opazimo večji interes za študij kot je prostora dejansko na razpolago. Pri tem moramo upoštevati tudi dejstvo, da se je povečalo tudi število vpisnih mest na izrednem študiju. Že nekaj let je opazno tudi hitrejše naraščanje števila vpisnih mest za visokošolske strokovne programe v primerjavi z univerzitetnimi programi, kjer lahko v zadnjih dveh letih opazimo trend zmanjšanja vpisnih mest.

Tabela 06: Vpisna mesta po načinu študija in vrsti študijskih programov

Leto	skupaj	redni	izredni	UP*	VSP**
1997/98	20064	13706	6358	10306	9758
1998/99	20674	13913	6761	10696	9978
1999/2000	21448	14078	7370	10441	11007
2000/2001	22013	14375	7638	10512	11501
2001/2002	22132	14562	7570	10489	11643

Vir: <http://infosol.mss.edus.si> (marec, 2002)

*UP – univerzitetni programi

**VSP – visokošolski strokovni programi

Kot že v uvodnem delu opisano, je trend povečanja povpraševanja po visokošolski izobrazbi prisoten v zadnjih treh desetletjih v večini držav po svetu. Strokovnjaki opisujejo ta pojav tako z zunanjimi, kot notranjimi dejavniki vsake družbe in države. Tako med zunanje dejavnike štejemo napredek znanosti in gospodarstva ter višje socialne in kulturne stopnje družbe. Notranje dejavnike, ki prispevajo k deležu prebivalcev, ki se vpišejo na visokošolske izobraževalne programe, pa predstavljata državni visokošolski sistem sam s spremljajočimi omejitvami ter predvsem politika države, ki se odraža na stopnji finančne pomoči, davčnih olajšav itd., ki omogočajo širšemu krogu zainteresiranih prebivalcem vključitev v izobraževalne procese.

3.4. Delež izdatkov za izobraževanje na univerzitetni ravni v družbenem proizvodu

Problem, ki nastane pri mednarodnih analizah in primerjavah deleža nacionalnega BDP, ki ga posamezne države namenjajo sistemu visokega šolstva, je, da pod tem izrazom navadno mislimo le na neposredne javne izdatke in sicer največkrat samo za tekoči del (brez izdatkov za investicije, štipendije, razne subvencije,..). Dejanska vlaganja neke družbe v sistem visokošolskega izobraževanja, torej v same izobraževalne ustanove, študente in njihove družine, pa precej presegajo samo tekoči del izdatkov, saj je potrebno k njim prišteti še finančna vlaganja iz drugih virov in predvsem posredna vlaganja.

Kot že omenjeno, so med največjimi (posrednimi) financerji visokega šolstva študenti oziroma njihovi starši. Daleč največji finančni znesek na posameznega študenta namreč predstavlja čas (obdobje), ki ga nameni študiju in posledično izguba dohodka od dela v tem obdobju. Prav ta izguba dohodka (kot že povedano, le-ta ni statistični podatek, ki bi se upošteval v merilih sredstev, kot procentualni del BDP-ja namenjenega visokemu šolstvu) pa tako z vidika posameznika, kot z vidika celotne družbe predstavlja najpomembnejši del skupnih realnih vlaganj v izobraževanje.

Iz vsega tega lahko sklepamo, da se sredstva, ki jih države namenjajo svojim visokošolskim izobraževalnim ustanovam, stekajo tako iz javnih (državnih), kot iz zasebnih (privatnih) virov, in so prav tako namenjena tako javnim, kot zasebnim izobraževalnim ustanovam. Tako nekatere države vse do danes niso bile zmožne spremljati vseh sredstev, ki so se stekala v visokošolsko izobraževanje.

V spodnji tabeli je prikazana širša analiza javnih (proračunskih) sredstev, namenjenih visokošolskemu izobraževanju v Republiki Sloveniji od 1991 do 1998 leta. Sredstva so konvertirana v cene na dan 1.1.1996, tako, da je uporabljen ustrezen deflatorski količnik. Tabela vključuje vsa tri ministrstva (danes nekdanje Ministrstvo za šolstvo in šport (MŠŠ) ter Ministrstvo za znanost in tehnologijo (MZT) združeni v Ministrstvo za šolstvo znanost in šport (MŠZŠ)), katerih sredstva so bila namenjena

visokošolskemu izobraževanju, torej MŠŠ, MZT ter Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve (MDDSZ). Upoštevana sredstva, namenjena tako neposrednemu kot posrednemu financiranju visokega šolstva, so tudi metodološko primerljiva z deležem BDP, ki ga za izobraževanje namenjajo druge države.

Tabela 07: Proračunsko financiranje visokega šolstva v Republiki Sloveniji v stalnih cenah v milijonih SIT.

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Def.faktor	3.314	1.718	1.398	1.182	1.088	1.000	0.914	0.914
1. MŠŠ								
plače	3.716	7.860	9.532	9.369	11.903	13.038	14.021	15.565
mat.stroški	1.753	2.324	2.259	3.232	3.130	2.892	2.792	3.097
drugo	2.820	393 409	2.323	2.273	2.232	2.139	678	806
investicije	212		607	727	733	1.201	2.641	1.740
Skupaj	8.546	10.986	14.721	15.601	17.997	19.270	20.132	21.208
2. MZT								
mladi raziskovalci	1.834	1.695	1.662	1.604	1.620	1.648
raziskovalno delo	2.083	2.163	2.191	2.171	2.033	2.562
Skupaj	3.334	4.809	4.886	5.031	4.978	4.987	4.471	5.529
3. Fin. pomoč¹⁴								
štipendije ¹⁵	...	2.740	2.528	2.982	2.793	2.751	4.927	5.189
subv. za bivanje	176	335	372	342	312	331	328	385
subv. za prehrano	0 133	497	1.100	1.131	1.088	1.016	926	1.000
subv. za potniški promet		399	310	350	361	336	406	466
Skupaj	309	3.971	4.310	4.805	4.554	4.434	6.587	7.040

¹⁴ Sredstva, ki jih dodeljujejo MŠŠ ter MDDSZ.

¹⁵ Sredstva v manjšem obsegu, ki jih dodeljujejo Ministrstvo za zdravje (MZ), Ministrstvo za notranje zadeve (MNZ) ter Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (MKGP) niso upoštevana.

Skupaj 1+2+3	12.189	19.776	23.917	25.437	27.531	28.691	31.190	33.777
BDP	1.157.938	1.748.864	2.006.263	2.190.242	2.416.947	2.552.668	2.656.712	2.997.838
Delež BDP za vis.izobraževanje (v %)¹⁶	1.05	1.13	1.19	1.16	1.14	1.12	1.17	1.13
Število rednih študentov¹⁷	27.945	30.974	30.788	32.715	33.822	35.975	37.500	40.508
SIT / US\$	135.4	135.4	135.4	135.4	135.4	135.4	135.4	135.4
SIT na študenta	436.174	638.135	776.828	777.486	813.989	797.526	831.740	833.832
US\$ na študenta	3.221	4.713	5.737	5.742	6.012	5.890	6.143	6.158

Vir: MŠZŠ, 1998: Development of higher education in Slovenia, str.105

3.4.1. Primerjava nekaterih kazalcev finančnih sredstev, ki jih Slovenija nameni za sistem visokošolskega izobraževanja z državami OECD

V povprečju namenijo **države članice OECD 9.063 US\$ na študenta**. Poudariti je treba, da na visoko povprečje močno vplivajo visoki zneski na študenta, katere namenjujejo nekatere velike države, predvsem Združene države Amerike. Med posameznimi državami je opaziti izrazite razlike, tako npr. nameni Mehika 3.800 US\$ na študenta in 19.802 US\$ na študenta ZDA.

Podrobnejše analize so pokazale, da, kot v Sloveniji, v vseh državah OECD daleč največji delež sredstev predstavljajo sredstva za plače učiteljem. Države tako poskušajo povečati učinkovitost svojih izobraževalnih sistemov predvsem s

¹⁶ Izračun je opravljen na podlagi podatkov v tabeli, torej brez sredstev nekaterih drugih ministrstev.

¹⁷ V RS beležimo močno rast števila izrednih študentov, kateri plačujejo šolnine. Prihodki visokošolskih ustanov so torej višji od tistih razvidnih iz te tabele.

povečanjem učinkovitosti, uvajanjem novih informacijskih tehnologij ter študija na daljavo, saj večina držav obsega sredstev ni zmožna povečati.

Tabela 08: Primerjava sredstev na študenta, ki jih nameni Republika Slovenija, s sredstvi držav OECD – leto 1998

Država	Sredstva na študenta (v US\$)	Država	Sredstva na študenta (v US\$)
Avstralija	11.539	Italija	6.395
Avstrija	11.279	Japonska	9.871
Belgija	6.508	Koreja	6.356
Kanada	14.579	Mehika	3.800
Češka	5.584	Nizozemska	10.757
Danska	9.562	Norveška	10.918
Finska	7.327	Poljska	4.262
Francija	7.226	Španija	5.038
Nemčija	9.481	Slovenija	6.158
Grčija	4.157	Švedska	13.224
Madžarska	5.073	Švica	16.563
Irska	8.522	Anglija (UK)	9.699
		ZDA	19.802

Vir: OECD, Education at glance, 2001: str.67

Iz tabele je razvidno, da je Republika Slovenija že 1998 leta na študenta namenjala več sredstev od držav vzhodne Evrope in manj razvitih držav EU, kot sta Grčija in Španija. Kljub temu pa še ne dosega povprečnega zneska, ki ga na študenta namenijo države OECD.

Vsekakor je v današnjih razmerah, ko si le redko katera država lahko privošči občutno povečanje proračunskih izdatkov, razmerje med višino zneska na študenta

ter številom šolajočih se pogojeno z višino državnega BDP. Naslednja tabela prikazuje delež BDP-ja, ki ga države članice OECD ter Republika Slovenija namenjajo visokemu šolstvu.

Tabela 09: Primerjava deleža BDP, ki jih za sistem visokega šolstva nameni Republika Slovenija, s sredstvi držav OECD – leto 1998

Država	Delež BDP za visokošolsko izobraževanje (v%)	Država	Delež BDP za visokošolsko izobraževanje
Avstralija	1.59	Japonska	1.02
Avstrija	1.46	Koreja	2.51
Belgija	0.91	Mehika	0.89
Kanada	1.85	Nizozemska	1.18
Češka	0.88	Norveška	1.51
Danska	1.53	Španija	1.11
Finska	1.67	Slovenija	1.13
Francija	1.13	Švedska	1.67
Nemčija	1.04	Švica	1.11
Grčija	1.21	Anglija (UK)	1.11
Madžarska	1.01	ZDA	2.29
Irska	1.38	OECD	1.33
Italija	0.84		

Vir: OECD, Education at glance, 2001: str. 81

Republika Slovenija z 1.13% BDP sredstev, ki jih nameni za visokošolsko izobraževanje, ne dosega **povprečja držav OECD**, ki znaša **1.33 % BDP**. Tudi tu obstajajo precejšnje razlike med posameznimi državami, saj npr. Češka namenja 0.88% BDP-ja, medtem, ko Koreja za visokošolsko izobraževanje nameni 2.51 %. Zanimiv je podatek, da Republika Slovenija od osamosvojitve 1991 leta do konca

1998 skorajda ni spremenila oziroma povišala deleža BDP, ki ga namenja za visoko šolstvo. Kljub temu pa je zaradi občutne rasti BDP v tem obdobju na posameznega študenta leta 1998 namenila 6.158 US\$, medtem , ko leta 1991 le 3.221 US\$.

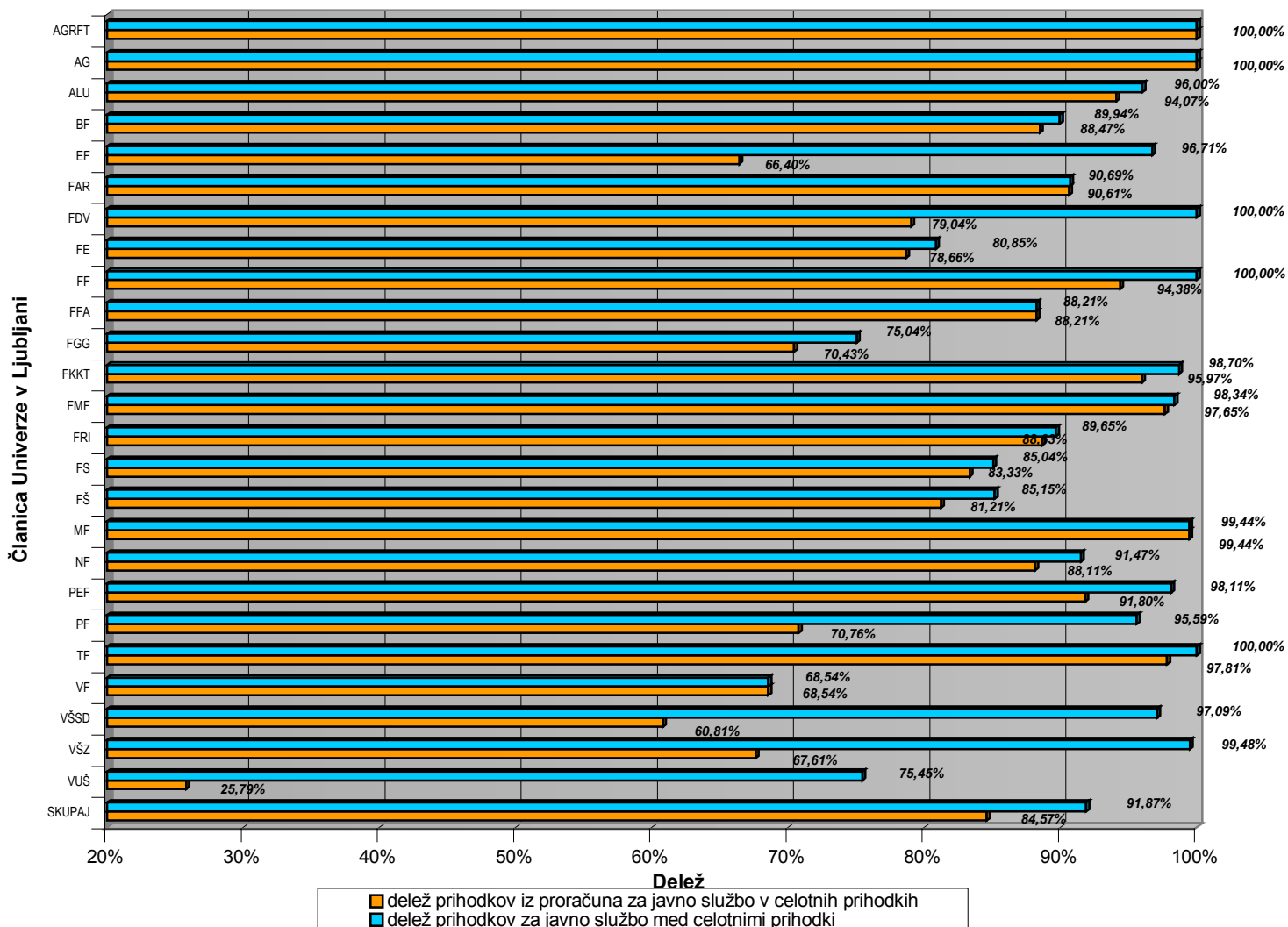
3.5. Sistem financiranja visokošolskega izobraževanja

V prvi polovici 90-ih let je šlo štiri petine vseh državnih sredstev za visoko izobraževanje izobraževalnim ustanovam, kar zneso 0.8% BDP. Dodiplomsko izobraževanje v javnih visokošolskih ustanovah v Sloveniji je financirano pretežno iz javnih sredstev. Razlika je edino v načinu študija, saj tako Nacionalni program visokega šolstva, kot Zakon o visokem šolstvu, predpisovanje šolnin za redni dodiplomski študij prepovedujeta. Tako imenovani 'izredni' študenti pa morajo izobraževalnim ustanovam plačati šolnino v višini celotnih stroškov poučevanja na študenta.

Kot je razvidno iz spodnjega grafikona, ki prikazuje delež prihodkov fakultet, članic Univerze v Ljubljani, za javno službo v celotnih prihodkih in delež prihodkov iz proračuna za javno službo v celotnih prihodkih, pomenijo tri četrtine dohodka državna sredstva in eno četrtno drugi viri. Seveda so tudi na tem področju med posameznimi fakultetami opazne razlike, ki izvirajo predvsem iz različnega števila izrednih študentov in posledično zbranih sredstev posamezne fakultete. Najbolj so od državnih sredstev odvisne humanistične in naravoslovno – tehnične ustanove. Največji del nadržavnih sredstev pridobijo visokošolske ustanove z raziskovalnimi nalogami in šolninami za izredni študij, za podiplomski študij ter za specializacije in strokovne seminarje, pri čemer pa so tudi tu razlike med ustanovami precejšnje.

Za mehanizem državnega financiranja javnih izobraževalnih ustanov v republiki Sloveniji je torej značilno, da visokošolske ustanove dobijo od države sredstva za redni, ničesar pa za izredni študij.

Grafikon 01: Delež prihodkov za javno službo v celotnih prihodkih in delež prihodkov iz proračuna za javno službo v celotnih prihodkih



Vir: Kostrevec, 2002: str. 51

Mehanizem financiranja dodiplomskega študija temelji na posebni formuli, po kateri je za obseg ustanovi dodeljenih sredstev najpomembnejši dejavnik **število vpisanih študentov**, kar posledično vpliva na zainteresiranost ustanov za večje število študijskih mest za redni študij.

Število diplomantov, kot kvantitativni output visokošolskih ustanov, ima v formuli majhno težo. Prav ta kazalec pa v državah OECD pridobiva na pomembnosti, ki je izražena v formuli in torej neposredno vpliva na finančne prihodke izobraževalnih ustanov. V formuli, ki trenutno velja pri nas, za razliko od praks drugih držav, tudi ni upoštevana **prehodnost študentov med letniki**.

3.6. Finančna pomoč študentom

3.6.1. Neposredna finančna pomoč študentom

3.6.1.1. Državne štipendije

Štipendiranje v Sloveniji je v osnovi opredeljeno v Zakonu o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti (Ur. l. RS 5/91, 69/98), in sicer v posebnem delu (VI. ŠTIPENDIRANJE) v členih od 55. do 58. Dejavnost štipendiranja izvaja Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje. Državno štipendiranje, to je štipendiranje iz proračunskih sredstev, ki obsega republiške in Zoisove štipendije, spada v pristojnost Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve.

V letu 2001 je bilo za štipendije (dijakov in študentov) namenjenih predvidoma 17 milijard tolarjev¹⁸, to je 1,4% vseh proračunskih sredstev oziroma 0,4% BDP. Kot je razvidno iz tabele, ima delež proračunskih sredstev namenjenih štipendiranju (glede na vsa proračunska sredstva ter glede na velikost BDP) negativen trend in se je v zadnjih nekaj letih znižal za petino.

Tabela 10: Proračunska sredstva namenjena štipendiranju (v mio tolarjev)

Leto	1991	1993	1995	1997	1998	1999	2000	2001
Proračunska sredstva	1.267	8.893	9.279	13.770	12.795	13.779	15.179	17.001
Delež prorač.	1,515 %	1,869 %	1,855 %	1,866 %	1,507 %	1,431 %	1,465 %	1,417 %
Delež BDP	0,363 %	0,411 %	0,418 %	0,474 %	0,393 %	0,379 %	0,382 %	0,374 %

Vir: Proračuni RS za leta 1991 do 2001

¹⁸ Predlog proračuna 2001, Poročevalec državnega zbora RS, št. 16/l, str. 150.

Republiške štipendije

Republiške štipendije so danes temeljna oblika štipendiranja v Sloveniji, saj se je zaradi slabega gospodarskega položaja v začetku 90. let število kadrovske štipendij močno zmanjšalo. Namen republiških štipendij je zapolniti vrzel, ki so jo prej zapolnjevale kadrovske štipendije, in tako izboljšati socialni položaj študentov oziroma večjemu številu mladih omogočiti šolanje na visokošolskih zavodih. Republiške štipendije podeljuje država, osnovni pogoj za pridobitev štipendije pa je (poleg urejenega statusa študenta) višina dohodka na družinskega člana, tako imenovani cenzus.

Od leta 1991 je cenzus vezan na zjamčeno plačo (prej na povprečno plačo), kar je povzročilo zaostrovanje pogojev za pridobitev republiške štipendije in posledično zniževanje števila prejemnikov te štipendije v zadnjih letih, saj valorizacije zjamčenih plač niso sledile niti rasti povprečnih plač niti življenjskih stroškov. Dovoljeno 10% preseganje cenzusa za stare štipendiste ni zadosten ukrep proti zaostrovanju cenzusa.

Število republiških štipendij se je konec osemdesetih oziroma v začetku devetdesetih let začelo zviševati zaradi hitrega upadanja števila kadrovske štipendij. V letu 1993/94 je republiško štipendijo prejelo 47.830 dijakov in študentov (skupaj s kadrovske štipendijami 50% šolajočih). V zadnjih letih pa se poleg zniževanja števila kadrovske štipendij znižuje tudi število republiške štipendij (v letih 1996/97 ter 1999/2000 celo absolutno), in sicer zaradi avtomatskega zaostrovanja pogojev, saj zjamčena plača ne sledi rasti cen in povprečnih plač. Tako se delež štipendistov glede na celotno populacijo študentov manjša kljub padanju življenjskega standarda slovenske družine. V letu 2000/2001 je republiško štipendijo prejelo 10.793 študentov, kar je predstavljalo 14% vseh študentov.

Tabela 11: Republiški študenti (študenti) v letih 1991/92 do 2000/01

Leto	91/92	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98	98/99	99/00	00/01
Študenti	7.685	9.021	8.985	9.979	9.873	10.412	10.664	10.053	10.793
Delež študentov	21 %	22 %	21 %	22 %	19 %	16 %	14 %	13 %	14 %
Delež državnih študentov	78 %	73 %	71 %	71 %	69 %	68 %	67 %	65 %	65 %

Vir: Zavod RS za zaposlovanje

Zoisove študentije

Zoisove študentije so druga oblika državnih študentij, namenjene izjemno nadarjenim dijakom in študentom. Z njihovim podeljevanjem smo v Sloveniji začeli v šolskem letu 1985/86¹⁹. V nasprotju z drugimi oblikami študentiranja število Zoisovih študentov narašča, saj se zaradi zmanjševanja števila kadrovskih in republiških študentij za poskus pridobitve te študentije poteguje vedno več mladih. Tako je konec leta 2000 prejelo Zoisovo študentijo 5.679 študentov, kar predstavlja 34,5% vseh, ki so prejeli državno študentijo. Zoisovo študentijo prejema 7,3% študentov.²⁰

Tabela 12: Zoisovi študenti (študenti) v letih 1991/92 do 1999/2000

Leto	91/92	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98	98/99	99/00	00/01
Študenti	2.123	3.300	3.636	4.041	4.511	4.948	5.143	5.346	5.679
Delež študentov	6,8 %	8,2 %	8,4 %	8,8 %	8,8 %	7,5 %	6,8 %	6,9 %	7,3 %
Delež drž. študentov	21,6%	26,8%	28,8 %	28,8 %	31,4 %	32,2 %	32,5 %	34,7 %	34,5 %

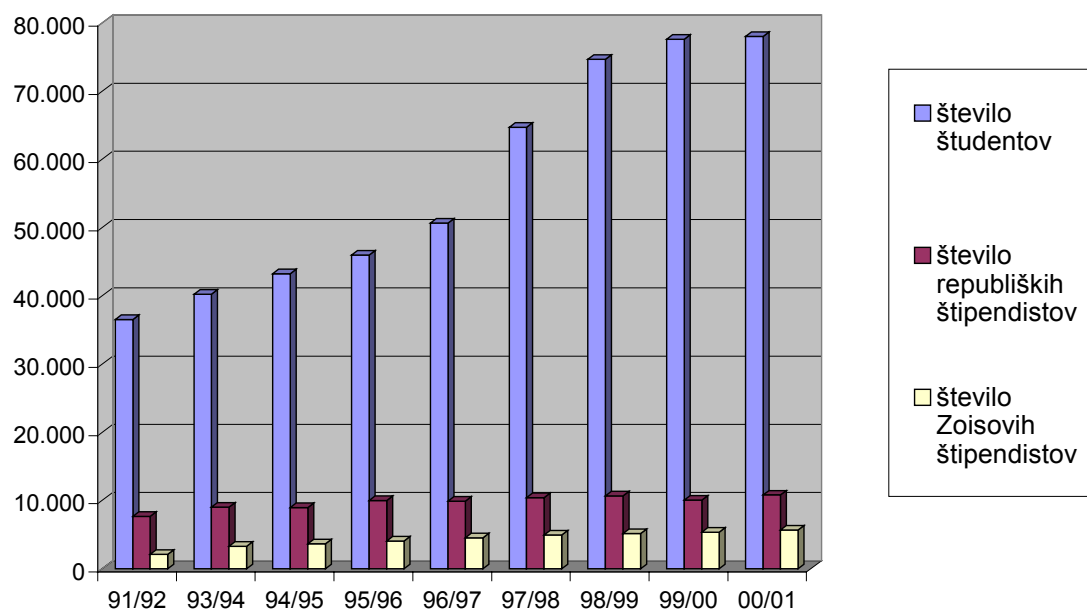
Vir: Zavod RS za zaposlovanje

¹⁹ Zavod RS za zaposlovanje, Študentiranje v šolskem letu 1994/1995, str. 5.

²⁰ Zavod RS za zaposlovanje, Študentiranje v šolskem letu 2000/2001, str. 12.

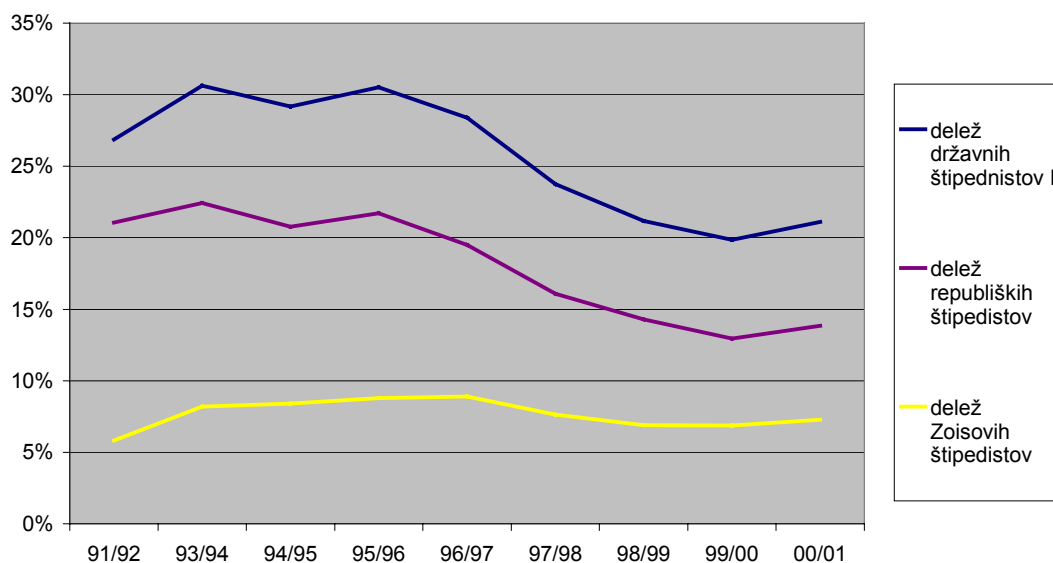
Zbrane ugotovitve o republiških in Zoisovih štipendijah

Grafikon 02: Število študentov, število republiških štipendistov in število Zoisovih štipendistov od leta 1991/92 do 2000/01



Vir: Študentski tolar, 2001: str. 8

Grafikon 03: Delež republiških štipendistov in delež Zoisovih štipendistov med vsemi študenti v šolskih letih 1991/92 do 2000/01



Vir: Študentski tolar, 2001: str. 8

Iz grafikona 2 in 3, ki prikazujeta število vseh študentov v Sloveniji ter število tistih študentov, ki prejemajo republiško ali Zoisovo štipendijo oziroma delež štipendistov med vsemi študenti, je jasno razvidno hitro naraščanje števila študentov v Sloveniji v zadnjih letih, ki pa mu ni sledilo enakovredno naraščanje deleža štipendistov med študenti. To še posebej velja za republiške štipendiste, katerih štipendiranje ima primarno socialni pomen. Delež republiških štipendistov med vsemi študenti se je tako znižal od nekaj več kot 20% v šolskem letu 1992/92 na nekaj manj kot 15% v šolskem letu 2000/01. Delež Zoisovih štipendistov se je obravnavanem obdobju gibal okoli 7%. Skupen delež se je v desetih letih znižal za skoraj 10 odstotnih točk.

Na manjše število republiških štipendij najbolj vpliva neprimerno izbran cenzus, ki se izračunava iz višine zajamčena plače in je zaradi zaostajanja rasti te kategorije za povprečno plačo vsako leto strožji. Na zajamčeno plačo je prav tako vezana višina štipendij, zato so te vsako leto relativno nižje in pokrivajo manjši delež življenjskih stroškov.

3.6.1.2. Študijska posojila

Na podlagi priporočil Svetovne banke in pozitivne prakse nekaterih evropskih držav ter predvsem zaradi očitnega primanjkovanja proračunskih zmožnosti štipendiranja, se je Republika Slovenija odločila, da uvede sistem kreditiranja študentov. Na ta način je država poskušala delno razbremeniti državni proračun in uvesti priporočeno kombinacijo med štipendijami in študijskimi posojili.

Posojilo za študij je oblika državne finančne pomoči, s katero se regresira obrestna mera za financiranje izobraževanja ter za delno kritje življenjskih stroškov študentov. Izvaja se na podlagi Zakona in Pravilnika o posojilih za študij (Ur. list RS, št. 61/99, 87/99 in 78/2000). Posojilo za študij posojilojemalcu na podlagi pogodbe, sklenjene med posojilojemalcem, Zavodom za zaposlovanje in banko, izplačuje banka, ki ima z Ministrstvom za delo, družino in socialne zadeve sklenjeno koncesijsko pogodbo za dodeljevanje posojil za študij.

Kljub praksam in pozitivnim izkušnjam nekaterih evropskih držav in OECD (Anglija, Nemčija, Švedska, Norveška, ZDA,..), se sistem študijskih posojil pri nas ni obnesel. Tako je vse od njegove uvedbe 1997 leta ta proračunska postavka ostajala neizkoriščena, število prosilcev pa je iz leta v leto padalo.

Leta 2001/2002 razpis za študentska posojila prvič ni bil objavljen oz. je bila ponovna uvedba sistema študijskih posojil predstavljena do sprejetja novega Zakona o zaposlovanju in tako na novo opredeljenih pogojev za pridobitev in predvsem pogojev odplačevanja najetih posojil. Upadajoče zanimanje izvira predvsem iz višine obrestne mere, ki je bila v celoti subvencionirana s strani države le študentom z doseženim študijskim povprečjem nad oceno 9, in le dvo-letnemu odlogu začetka odplačevanja prejetih študijskih posojil. Upoštevajoč dejstvo, da morajo diplomanti z visokošolskih oz. univerzitetnih študijskih programov po zaključku študija opraviti vsaj 9 mesečno pripravništvo (veliko moških šele po končanem študiju odslužijo 7 mesečni vojaški rok), dve leti po opravljenem zagovoru diplomske naloge večina prejema plačo začetnika, saj npr. Pravilnik o pogojih napredovanja v javni upravi ne dovoljuje napredovanja v višji plačni razred pred dopolnjenimi tremi leti delovne dobe. Tako so študenti v vse manjšem številu zaprošali za dodelitev študijskih posojil, saj jih ne bi zmogli vračati brez občutnih posledic za njihov socialni standard.

3.6.2. Posredna finančna pomoč študentom

Posredno finančno pomoč študentom Republika Slovenija zagotavlja preko subvencioniranja nekaterih s študijem povezanih storitev, davčnimi olajšavami ter oprostivami za začasna in občasna dela študentov in dijakov, ter s subvencioniranjem nekaterih študijskih programov, kar je opredeljeno že v poglavju 2.2.4.3. Medtem ko država že vse od ustanovitve univerz finančno omogoča njihovo delovanje, pa nekatere posredne finančne pomoči v obliki raznih subvencij poznamo šele krajše obdobje. Z izgradnjo prvih študentskih domov v začetku 60-ih je država uvedla subvencije za bivanje študentov (zaradi majhnih kapacitet domov seveda v skromnem obsegu), nakar je počasi na svojem obsegu pridobivalo študentsko delo in, od začetka 90-ih, študentska prehrana.

3.6.2.1. Subvencioniranje študentske prehrane

Zanimivo je, da subvencioniranja študentske prehrane ni uvedla Vlada RS oz. pristojno ministrstvo, temveč v začetku leta 1992 Študentska organizacija Univerze v Ljubljani (ŠOU v Ljubljani), a je v borih štirih mesecih povpraševanje študentov po tej obliki prehrane tako naraslo, da Študentska organizacija finančno ni več zmogla projekta. Tako je pod pritiskom študentov Republika Slovenija študentske bone uvedla maja leta 1992 in predstavljajo pomemben prispevek k izboljšanju položaja študentov. Pravno podlago za izvajanje študentske prehrane predstavlja septembra 2002 sprejet Zakon o subvencioniranju študentske prehrane. Celotno področje je Ministrstvo za delo do sprejetja zakona urejalo na podlagi uredbe, tako da ni imelo zakonske podlage za črpanje sredstev iz Proračuna RS in je ob vsakoletnem sprejemanju proračuna v Državnem zboru Republike Slovenije (DZ RS) bilo potrebno Zakonu o izvrševanju proračuna (ZIPro) dodajati poseben člen.

Pravica do bonov izhaja iz delnega priznavanja študija kot dela (tudi možnost dokupa študijskih let v delovno dobo posameznika), kar pomeni, da imajo študenti podobno kot imajo delavci pravico do nadomestila za prehrano, torej imajo pravico do subvencionirane prehrane. Subvencija za študentski obrok je zagotovljena v okviru namenskih proračunskih sredstev in znaša 75% zneska regresa za prehrano med delom delavca v negospodarstvu²¹. Višina sredstev, namenjenih za študentsko prehrano, je določena z vsakoletnim proračunom. V spodnji tabeli so prikazani stroški subvencioniranja bonov. Iz podatkov je razvidna njihova rast, kar je zaradi povečanja števila študentov logična posledica.

²¹ Zakon o subvencioniranju študentske prehrane

Tabela 13: Podatki o višini subvencioniranja ter stroških izvajanja študentske prehrane med leti 1995 in 2003

LETO	SUBVENCIONIRANJE ŠTUDENTSKE PREHRANE	STROŠKI IZVAJANJA ŠTUDENTSKE PREHRANE
1995	1.000.000.000,00	-
1996	1.016.586.000,00	-
1997	1.009.121.000,00	-
1998	1.234.400.000,00	18.360.000,00
1999	1.431.716.000,00	19.532.000,00
2000	1.570.377.000,00	20.331.000,00
2001	1.628.875.000,00	29.087.000,00
2002 – proračun	1.809.773.200,00	31.748.630,00
2003- proračun	1.814.982.100,00	34.132.360,00

Vir: Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve

Ponudniki študentske prehrane so izbrani na podlagi javnega razpisa. Na podlagi podeljene koncesije tako od države prejemajo razliko med ceno bona, ki jo študent plača in vrednostjo bona, torej ceno kosila, ki bi jo brez bona moral plačati.

Tabela 14: Število prodanih bonov in njihova povprečna letna vrednost za leto 2000 in 2001

	število bonov	povprečno št. bonov / mesec	povprečna letna vrednost bona (SIT)
leto 2000	3.711.696	23.371	423
leto 2001	3.538.417	24.798	460

Vir: Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve

3.6.2.2. Subvencioniranje študentskega bivanja

Študij predstavlja za tiste študente oz. njihove družine, ki imajo stalno bivališče izven kraja študija, še posebej visok strošek, saj morajo poleg samega študija poskrbeti še za začasno nastanitev. Ta je lahko pri morebitnih sorodnikih, pri zasebnikih ali v študentskih domovih. Za študente je še vedno najustreznejša oblika bivanja študentski dom, kjer cena in standard predstavljata optimalno kombinacijo (Seljak, 2000: 69). Je hkrati kraj, kjer imajo posamezniki veliko možnosti za druženje z drugimi študenti, po drugi strani pa predstavlja prostor za zasebnost in študij.

Ministrstvo za šolstvo znanost in šport na podlagi Pravilnika o subvencioniranju bivanja študentov (Uradni list RS, št.22/2001) ureja bivanje študentov. Na podlagi javnega razpisa dodeljuje subvencije javnim in zasebnim zavodom in pravnim ter fizičnim osebam, ki so registrirane za dejavnost študentskih domov oz. oddajanje sob študentom.

Za razliko od posredne finančne pomoči v obliki subvencionirane študentske prehrane, do katere so upravičeni vsi študenti s potrjenim statusom za tekoče leto, so do subvencije za bivanje upravičeni le tisti, ki bivajo v študentskih domovih in pri tistih zasebnikih, ki so bili izbrani na razpisu MŠZŠ.

Omenjen način izhaja iz načela pravičnosti porazdelitve javnih sredstev, saj so tako finančna sredstva namenjena za bivanje tistih študentov, ki izhajajo iz socialno bolj ogroženih družin, tako, da ni pretoka finančnih sredstev davkoplačevalcev od tistih z nižjimi prihodki k tistim, ki izhajajo iz bogatejših družin. Vendar ima sistem subvencioniranega bivanja študentov eno veliko pomanjkljivost, saj je število subvencij omejeno na kapaciteto študentskih domov in z razpisom omejeno število subvencij za bivanje pri zasebnikih. Prav v zadnjem desetletju, ko se je število študentov v RS praktično potrojilo, država z gradnjo študentskih domov ni sledila spremenjenim trendom. Tako smo priča situaciji, ko vse več študentov, ki sicer izpolnjujejo vse pogoje (cenzus prihodkov na družinskega člana, oddaljenost stalnega bivališča od kraja študija, uspeh pri maturi,...) za vselitev v študentske

domove in posledično dodelitev subvencije za bivanje, ostane brez te finančne pomoči, s čimer se ruši načelo pravičnosti porazdelitve finančnih sredstev.

Tabela 15: Število študentov v študentskih domovih in pri zasebnikih, izbranih na javnem razpisu MŠZŠ glede na število študentov, vpisanih na dodiplomski visokošolski študij

leto	Študenti v domovih	Študenti pri zasebnikih	Št. dodiplomskih študentov	Delež študentov s podeljeno subvencijo
1985	7675		29601	25,9%
1990	8459		33565	25,2%
1995	8876		45951	19,3%
1996	8532		50667	16,8%
1997	8567	600	64678	14,2%
1998	8305	900	74642	12,3%
1999	9013	1200	77609	13,2%

Vir: Statistični letopis RS 2001 in podatki MŠZŠ

Na podlagi zgornjih podatkov je razvidno, da mora še vedno velik delež študentov za svoje bivanje (če v tem primeru zanemarimo študente vozače) v času študija plačevati nesubvencionirano najemnino za stanovanje oz. sobo.

V ta namen je bil aprila 2000 na Vladi RS sprejet Projekt izgradnje študentskih bivalnih zmogljivosti v Republiki Sloveniji in po študentskih demonstracijah junija 2001 po pritiskom ŠOU v Ljubljani ustanovljen Projektni svet za uresničevanje Projekta, ki je s strani Vlade RS dobil nalogo izbrati kapacitete (zemljišča, stavbe), ki bodo primerne tako za prenovu v študentske domove, kot tudi za postavitve novih blokov ali še primerneje celega študentskega naselja. DZ RS je s sprejetjem Zakona temeljnih razvojnih programih na področju izobraževanja od 2003 do 2008 za ta namen predvidel 7.291.955.000 SIT javnih sredstev, celoten projekt pa je skupaj z drugimi finančnimi viri ocenjen na 23 milijard slovenskih tolarjev.

3.6.2.3. Davčne oprostitve in olajšave za začasna in občasna dela študentov

Vse od 1959 leta, ko je takratna socialno-ekonomska komisija Univerzitetnega odbora Ljubljana Zveze študentov Jugoslavije uvedla prve oblike študentskega dela, se je to področje širilo in razvijalo. Ob močnih negativnih trendih štipendijske politike (predvsem izjemen padec kadrovske štipendij od leta 1991) in vse višjih stroškov študija na posameznega študenta, je prav s to obliko dodatnega finančnega pritoka sredstev, mnogim študentom dana možnost, da se kljub težjim finančnim zahtevam študija in slabšem standardu staršev vseeno odločijo za študij in ga tudi uspešno končajo.

Prav zaradi pozitivnih učinkov in doprinosa k sami dostopnosti študija, je Vlada RS, tudi v spremenjenih pogojih delovanja tržnega gospodarstva v primerjavi s samoupravnim sistemom, obdržala politiko davčne oprostitve za začasna in občasna dela študentov in dijakov.

Tako Zakon o dohodnini študentom ob splošni 11 % dohodninski olajšavi, do katere so opravičeni vsi državljani, za izplačila za opravljena dijaška in študentska dela priznava še oprostitve plačila dohodnine v višini 40 % povprečne plače v Republiki Sloveniji (povprečje se nanaša na mesec oz. leto). Skupaj so torej študenti oproščeni plačila dohodnine do višine 51% povprečne bruto plače v RS.

Sistem posebne davčne obravnave študentov za prihodke iz naslova začasnih in občasnih dela študentov in dijakov prištevamo med največje sisteme posredne finančne pomoči študentom. Od drugih posrednih finančnih pomoči se ta razlikuje po tem, da država iz svojega proračuna na odhodkovni strani za to obliko pomoči ne namenja finančnih sredstev, ampak se na prihodkovni strani proračuna odzove prilivom iz tega naslova.

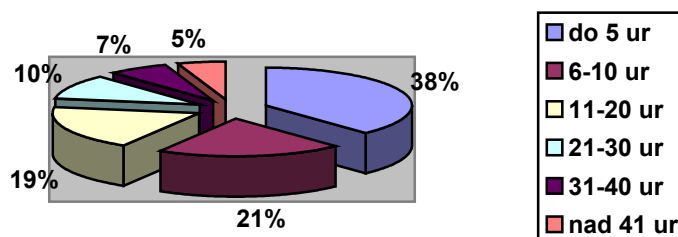
Za dijaško in študentsko delo delodajalec ne sklepa delovnega razmerja ali pogodbe o delu, pač pa dijaki oz. študenti opravljajo delo na podlagi napotnice koncesionarja. Izplačila za opravljena dijaška in študentska dela so oproščena plačila prispevkov in

davkov, ki se sicer plačujejo od izplačil za delo oseb, ki tega statusa nimajo. Pri tem so izjema plačila pavšalnega zneska za zavarovanje za primer poškodbe pri delu in poklicne bolezni, ki jih plača koncesionar iz 10% koncesijske dajatve.

Delodajalci, kot tudi študenti in dijaki, so zainteresirani za opravljanje začasnih in občasnih del s posredovanjem koncesionarja, saj je dijaško in študentsko delo za delodajalca cenejše od dela s sklenjenim delovnim razmerjem in ga bremenijo veliko večje obveznosti, ki izhajajo iz davčne in dohodninske zakonodaje. Koncesionar za posredovanje začasnih in občasnih del za dijake in študente zaračuna delodajalcem le 10% od izplačanega zneska za opravljeno delo.

Podatki, pridobljeni na podlagi raziskave Študentska košarica, kažejo, da dela preko študentskega servisa nekaj nad polovico anketiranih študentov (57%). Kako pogosto to počnejo, oz. koliko ur na teden delajo, prikazuje spodnji diagram. Največ anketirancev dela do 5 ur na dan, nato se delež študentov obratno sorazmerno niža z večanjem števila ur na teden, ki so porabljene za delo preko študentskega servisa.

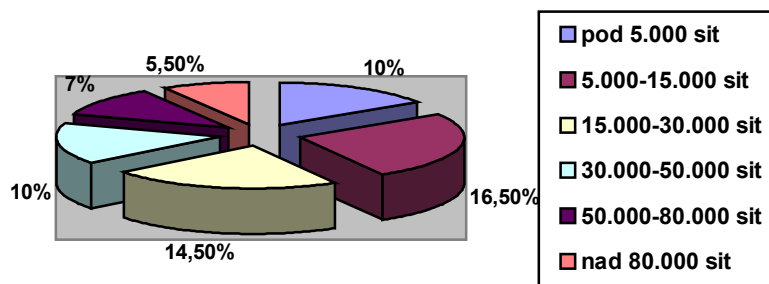
Grafikon 04: Število ur, ki jih študenti porabijo za delo preko študentskega servisa



Vir: Študentska košarica, 2001

Da bi si lažje predstavljali, o kakšnih mesečnih prihodkih študentov, ki delajo preko študentskega servisa, govorimo, si pogledjmo odgovore anketiranih, ki so bili vprašani tudi po mesečnem zaslužku.

Grafikon 05: Mesečni zaslužek študentov preko študentskega servisa (v sit)



Vir: Študentska košarica, 2001

Verjetno najpomembnejši podatek pa predstavlja obseg celotnega pretoka sredstev preko začasnih in občasnih del študentov. Leta 2001 je ta okvirno znašal 50 milijard SIT (podatki MDDSZ). Šele ob upoštevanju podatka, da bi lahko s tolikšno vsoto finančnih sredstev zagotovili 18.000 delovnih mest s povprečno bruto plačo, lahko ocenimo višino in pomen te posredne finančne pomoči študentom.

4. ZAKLJUČEK

Temeljite raziskave in analize na področju financiranja visokošolskih izobraževalnih sistemov, ki predvsem od osemdesetih let dvajsetega stoletja potekajo v državah OECD, jasno kažejo stanje, v katerem so se znašle države ob prelomu tisočletja. Ob podrobnejšem pregledu posameznih kazalcev ugotovimo, da so si tako vzroki, kot njihove posledice, v sicer različnih državah, zelo podobni.

Prav podobnost in neposredna primerljivost stanja, s katerim se soočajo sodobni sistemi visokošolskega izobraževanja, glede na temeljne razlike tako v gospodarskih, kot družbenih sistemih, ki so se vse od konca druge svetovne vojne pa do začetka devetdesetih let, močno razlikovali, kaže na splošno, globalno krizo visokošolskih sistemov po vsem svetu.

Kot je iz teh raziskav razvidno, se je na začetku šestdesetih let dvajsetega stoletja pojavil trend povečanega vpisa mladine na visokošolske programe, k čemur sta močno prispevali nagla gospodarska rast in zagotovljena zaposlitev diplomantu, kar je povzročilo izredno porast povpraševanja po izobraževanju. Države so temu 'razmahu' v razvoju visokošolskih izobraževalnih sistemov sledile s povečanimi vlaganji v ta sektor, ki so ob koncu stoletja dosegli t.i. 'maksimum', ki si ga moderne države, ob ustaljeni gospodarski rasti in drugih fiskalnih omejitvah, še lahko privoščijo. Ker je trend vpisa v visokošolske oblike izobraževanja še zmeraj pozitiven, države pa so dosegle limit sredstev, ki jih za razvoj tega sektorja lahko zagotavljajo iz lastnih proračunov, se strokovnjaki že celo desetletje ukvarjajo s predlogi sprememb, ki bi omogočile zadostnost finančnih sredstev izobraževalnim ustanovam ter hkrati povečale učinkovitost in pravičnost sistema.

Tako smo danes priča porajajočim se reformam v izobraževalnih sistemih držav, tako v gospodarsko bolj in manj razvitih državah. Večina predlogov ter značilnosti reform, ki se že uresničujejo, temelji na modelu diverzifikacije dohodkov izobraževalnih ustanov, skupaj z nadaljnjim razvojem sistemov finančnih pomoči študentov. Po mnenju strokovnjakov Svetovne banke je le na ta način možno doseči povečanje

obsega finančnih sredstev, in sicer s povečanjem financiranja izobraževalnih ustanov preko potrošnikov ter vključitvijo gospodarskega in drugih zasebnih sektorjev. V največjem delu reform lahko torej pričakujemo še nadaljnjo rast oblik sistemov študijskih posojil ter vavčerjev, ki bodo posredno vplivali tudi na večjo avtonomijo izobraževalnih ustanov in hkrati njihovo notranjo učinkovitost.

Na podlagi predstavljenega stanja v visokošolskem izobraževanju v državah OECD ter pregleda reform, ki so v teku že v večini modernih izobraževalnih sistemov, lahko zapišem, da je **potrjena v uvodu postavljena prva hipoteza**, da se »Sistemi financiranja visokošolskega izobraževanja v razvitih državah ob spremenjenih pogojih, zaradi povečanega povpraševanja po izobraževanju in vse močnejših fiskalnih omejitvah, srečujejo z nujnimi reformami.«

Tudi Republika Slovenija se je v devetdesetih letih soočila z izjemnim porastom vpisa na visokošolske programe, saj se je število študentov v desetih letih več kot podvojilo.

V tem obdobju se je gospodarski sektor prestrukturiral in se prilagodil novim razmeram ter pravilom tržnega gospodarstva, kar je bil eden najpomembnejših razlogov, da je Sloveniji uspevalo doseči višjo gospodarsko rast v tem obdobju kot povprečju držav EU. Posledično je rasel BDP in državni proračun. Kljub temu pa se je država znašla pred situacijo, ko ne zmore več zagotavljati ustreznega obsega sredstev izključno iz državnega proračuna, s katerimi bi poleg pokrivanja stroškov plač, raziskovalnih projektov, investicijskega vzdrževanja objektov ter finančnih pomoči študentom, omogočala nadaljnji dvig kakovostnega ter kvantitetnega okvira visokošolskega izobraževanja.

Deloma so fakultete pomanjkanje proračunskih sredstev prenesle neposredno na uporabnike, študente, vendar, v skladu z zakonodajo, le za izredni študij. Tako se je število izrednih študentov v zadnjih desetih letih praktično potrojilo, kar pa je celo negativno vplivalo tako na kvaliteto, kot pravičnost samega sistema. Analize so

namreč pokazale, da največji delež izrednih študentov predstavljajo tisti s slabšim učnim uspehom pri maturi.

Ker so se tako pridobljena sredstva, glede na slabe učinke na področjih kvalitete učnega procesa ter pravičnosti sistema izkazala za slabšo rešitev, je DZ RS v Nacionalnem programu Visokega šolstva v RS sprejel usmeritev, da se v prihodnjem obdobju v Sloveniji zmanjša število izrednih študijskih mest na račun rednih.

S ciljem hkrati povečati obseg finančnih sredstev in prispevati k dvigu kvalitete učnih procesov, so na Ministrstvu za šolstvo, znanost in šport, skupaj s predstavniki obeh univerz, predlagali vpeljavo šolnin oziroma vpisnin za visokošolske programe. Reforme sistema financiranja visokošolskega izobraževanja, kot se jo lotevajo v državah OECD, pa zaenkrat Slovenija, po mnenju nekaterih strokovnjakov in predvsem študentske populacije same, še ni sposobna uresničiti.

Namreč, reforme sistemov financiranja visokošolskega izobraževanja ni mogoče uresničevati brez vzporednih sprememb in vpeljave nekaterih novitet na področju neposrednih ter posrednih finančnih pomoči študentom. Model diverzifikacije dohodkov izobraževalnih ustanov, ki med različnimi viri močno vlogo pripisuje prav uporabnikom, t.j. študentom, predvideva tudi razvite posojilne agencije, katere z razvitim sistemom študijskih posojil in vavčerjev, študentom omogočijo plačevanje šolnin, katere nato postopno vračajo skozi daljše časovno obdobje v času svoje zaposlitve. Vzporedno s študijskimi posojili strokovnjaki Svetovne banke opozarjajo, da morajo države, ki uvajajo šolnine, kot dodaten finančni vir izobraževalnim ustanovam, razviti učinkovit sistem štipendij za študente iz socialno šibkejših okolij.

Kot je razvidno iz poglavja o finančni pomoči študentom v Sloveniji, je Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve začasno 'zamrznilo' sistem študijskih posojil, saj se ga je, predvsem zaradi neugodnih pogojev vračanja finančnih sredstev, posluževalo vse manj študentov. Prav tako država ni zmogla z lastnim štipendijskim sistemom nadomestiti izpada kadrovske štipendij iz osemdesetih let ter tudi na področju

izgradnje študentskih domov slediti izredno povečanemu povpraševanju po študentskih bivalnih zmogljivostih.

Prav s ciljem izboljšati sistem finančnih pomoči študentom, kot predpogoj začetka širše reforme na področju financiranja celotnega visokošolskega izobraževalnega sistema v Republiki Sloveniji, je DZ RS leta 2002 sprejel Zakon o subvencioniranju študentske prehrane, hkrati pa delovna skupina na MDDSZ pripravlja predlog Zakona o štipendiranju študentov.

Le s takim, celostnim pristopom, bo namreč možna uspešna implementacija predlaganih politik in ukrepov s strani strokovnjakov Svetovne Banke in držav OECD tudi v slovenskem prostoru, ki ima, kot vsak drug, svoje značilnosti in posebnosti.

Na podlagi zbranih analiz lahko tudi na primeru druge postavljene hipoteze zapišem, da »dosedanji poskusi vpeljave diverzifikacije dohodkov izobraževalnih ustanov v Sloveniji niso dosegli želenih rezultatov, zaradi česar ima država še zmeraj močno dominantno vlogo pri financiranju slovenskega visokošolskega izobraževanja« in torej **potrdim pravilnost druge postavljene hipoteze.**

5. VIRI IN LITERATURA

Albrecht, Douglas, Adrian Ziderman (1992): Financing Universities in Developing Countries, World Bank, Washington.

Bela knjiga o vzgoji in izobraževanju v Republiki Sloveniji (1995), Ministrstvo za šolstvo in šport, Ljubljana.

Bevc, Milena (1994a): Nekatera teoretična izhodišča vloge javnega in privatnega sektorja v izvajanju in financiranju izobraževanja mladine s poudarkom na visokem izobraževanju. Informativni bilten, Ljubljana.

Bevc, Milena (1999): Financiranje, učinkovitost in razvoj izobraževanja, Didakta, Radovljica.

Bitenc, Miroslava (1992): Socialna država in izobraževalna politika, magistrsko delo, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.

CATI (1999): Socialni položaj študentov v Sloveniji, ŠOU v Ljubljani, Ljubljana.

Centre for educational research and innovation, OECD (2001): Education at glance, OECD indicators, OECD publications, Pariz

dr. Erjavec, Karmen in sodelavci (2001): Študentska košarica, ŠOU v Ljubljani, Ljubljana.

Gorenc, Zlata (1990): Dostop do visokega šolstva, Univerza v Ljubljani, Ljubljana.

Kaker, Janja (2002): Izobraževanje kot del mladinske politike, diplomsko delo, FDV, Ljubljana.

Kostrevc, Denis (2002): Financiranje visokega šolstva v Sloveniji: Primer Univerze v Ljubljani, diplomsko delo, PF, Ljubljana.

Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport (1998): Razvoj visokega šolstva v Sloveniji, MŠZŠ, Ljubljana.

OECD (1990): Financing higher education. Current patterns. Pariz.

Seljak, Igor (2000): Študentski domovi – humani način bivanja študentov, Urbani izziv, let. 11, št. 2, str. 68-72.

Stanovnik Branko, Ljubo Golič, Kralj Alojz (2001): Razvoj visokega šolstva v Sloveniji, SAZU, Ljubljana.

Stanovnik, Tine (1995): Izobrazba, dohodek in socialnoekonomski status prebivalcev Slovenije. Informativni bilten, Ljubljana.

ŠOU v Ljubljani (2001): Študentski tolar, raziskava o štipendijskih politikah v RS, ŠOU v Ljubljani, Ljubljana.

Vlada RS (2000): Projekt Izgradnje novih študentskih bivalnih zmogljivosti v Republiki Sloveniji.

Vlada RS (2002): Deklaracija o sodelovanju med Vlado Republike Slovenije in Študentsko organizacijo Slovenije pri urejanju položaja študentov v Republiki Sloveniji (usklajeno besedilo Deklaracije čaka še na obravnavo na seji Vlade RS).

Zbirke DZ RS (1991-2002): Proračun RS.

Zbirke DZ RS (1998): Zakon o visokem šolstvu.

Zbirke DZ RS (2001): Nacionalni program visokega šolstva.

Zbirke DZ RS (2002): Zakon o subvencioniranju študentske prehrane.