

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Amina Jakupović

Dileme uvajanja šolnin v slovensko visoko šolstvo

Diplomsko delo

Ljubljana, 2009

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Amina Jakupović

Mentor: izr. prof. ddr. Neven Borak

Somentor: doc. dr. Branko Ilič

Dileme uvajanja šolnin v slovensko visoko šolstvo

Diplomsko delo

Ljubljana, 2009

Zahvala

Iskreno in iz vsega srca se zahvaljujem svojim starima staršema, ki sta vedno verjela vame in me na vse načine vedno in povsod podpirala. Zahvaljujem se tudi svojemu somentorju doc. dr. Branku Iliču, ki mi je pomagal z nasveti, me vodil in me spodbujal pri izdelavi diplomskega dela. Zahvala gre tudi mentorju izr. prof. ddr. Nevenu Boraku.

Amina Jakupović

DILEME UVAJANJA ŠOLNIN V SLOVENSKO VISOKO ŠOLSTVO

Učinkovitost in pravičnost slovenskega visokošolskega sistema sta ključna dejavnika, ki bi ju bilo potrebno upoštevati pri razpravah o uvedbi šolnin v visoko šolstvo. V številnih državah potekajo razprave, ali uvesti šolnine, mnenja o tem pa so različna. Zagovorniki menijo, da individualne koristi od terciarnega izobraževanja, ki so pogosto višje od družbenih, opravičujejo uvedbo šolnin. Višji povprečni vseživljenjski dohodek visoko izobraženih v primerjavi z osnovno in srednje izobraženimi po njihovem mnenju opravičuje uvedbo. Nasprotniki šolnin pa menijo, da družbene koristi od visokega šolstva opravičujejo brezplačen študij, in poudarjajo, da uvedba šolnin zmanjšuje dostopnost študija študentom iz nižjih socialnih slojev, kar lahko vodi do socialne izključenosti. To je tudi pogost argument v Sloveniji, kjer je redni študij brezplačen. Nasprotniki šolnin menijo tudi, da je kakovost mogoče spodbujati ne le s šolninami, ampak tudi na druge načine, z mehanizmi zagotavljanja kakovosti. Mogoče je seveda izvajati oba ukrepa, uvesti šolnine in hkrati z raznimi mehanizmi spodbujati kakovost, saj se omenjena ukrepa ne izključujeta.

Ključne besede: učinkovitost, pravičnost, šolnine.

SCHOOL TUITION INTRODUCTION DILEMMAS IN SLOVENIAN HIGHER EDUCATION SYSTEM

Efficiency and equity are the most important factors that need to be taken into consideration in discussions concerning the introduction school tuition in higher education. Discussions whether school tuitions should be introduced are being carried out in numerous countries and opinions on the matter are diverse. Those who support the introduction of tuitions believe that individual benefits gained in tertiary education, which are often higher than the social ones, justify the introduction of tuition. In their opinion, higher life-long income of the highly educated in comparison to those with elementary or high school education is the reason why tuitions should be introduced. The opponents of school tuition, however, believe that social benefits of higher education justify tuition-free studies and stress that introduction of tuition reduces accessibility of studies to low class students which can only lead into social exclusion. The above mentioned is also the main argument in Slovenia where higher education is free. The opponents also believe that the quality of higher education system can be stimulated not only by school tuitions but by mechanisms that ensure quality. Both school tuition introduction and quality stimulation can be implemented in Slovenian higher education system as they do not exclude one another.

Key words: efficiency, equity, school tuition.

KAZALO

1 UVOD	6
1.1 OPREDELITEV PROBLEMA IN RELEVANTNOST TEME	6
1.2 RAZISKOVALNA VPRAŠANJA IN KLJUČNA TEZA	6
1.3 METODOLOGIJA IN STRUKTURA	7
2 JAVNO FINANCIRANJE	9
2.1 PRAVIČNOST JAVNEGA FINANCIRANJA VISOKOŠOLSKEGA IZOBRAŽEVANJA.....	10
2.2 RESOLUCIJA O NACIONALNEM PROGRAMU VISokeGA ŠOLSTVA REPUBLIKE SLOVENIJE 2007-2010.....	12
2.3 SISTEMI FINANCIRANJA VISokeGA IZOBRAŽEVANJA	13
2.4 DRUŽBENO POGOJENI VIDIK FINANCIRANJA VISokeGA ŠOLSTVA.....	14
2.5 UČINKOVITOST JAVNEGA FINANCIRANJA VISOKOŠOLSKEGA IZOBRAŽEVANJA.....	17
2.6 ZASEBNO FINANCIRANJE.....	24
2.7 TRENDI NA PODROČJU FINANCIRANJA VISokeGA ŠOLSTVA V EVROPI	28
3 SLOVENSKO VISOKO ŠOLSTVO	33
3.1 STANJE PRI NAS V PRIMERJAVI Z DRUGIMI DRŽAVAMI V EU	35
3.2 ZNIŽEVANJE DELEŽA NA ŠTUDENTA.....	40
3.3 PRIČAKOVANJA.....	44
3.4 STALIŠČA V SLOVENSKEM POLITIČNEM PROSTORU	47
4 ŠOLNINE V VISOKEM ŠOLSTVU	49
4.1 ŠOLNINE KOT PRAVA REŠITEV	50
4.2 SISTEM ODLOŽENIH ŠOLNIN (INCOME CONTINGENT LOANS).....	57
5 KRITIKE ŠTUDENSKIH ORGANOV UL	60
5.1 NEKAJ KRITIČNIH TOČK PRENOVE ZAKONA O VISOKEM ŠOLSTVU (ZVŠ, 2006) IN KOMETARJI.....	60
5.2 BOJ PROTI ŠOLNINAM	66
6 MOŽNE REŠITVE	68
6.1 PLAČEVANJE ŠOLNIN S CENZUSI	69
6.2 SISTEM PLAČEVANJA ZA PRETEKLO OBDOBJE	70
6.2 KOMPLEKSNOŠT SISTEMA FINANCIRANJA VISokeGA ŠOLSTVA	72
6.3 KLJUČNI POGOJI PRI JAVNEM FINANCIRANJU VISokeGA ŠOLSTVA.....	74
6.4 ŠOUL PONUJA REŠITVE	76
7 SKLEPNE UGOTOVITVE	80
8 LITERATURA	84
9 PRILOGE	92
9.1 PRILOGA A: INTERVJU Z PROF. DR. JOŽETOM MENCINGERJEM	92
9.2 PRILOGA B: INTERVJU Z DR. IGORJEM LUKŠIČEM	94

1 UVOD

1.1 Opredelitev problema in relevantnost teme

Stalne družbene, gospodarske, politične in druge spremembe se kažejo v vseh sistemih, tudi v šolskem. Dvajseto stoletje je kot prostor trojne zamenjave sociološke, politične in gospodarske paradigme oblikovalo temelje za danes razvijajoče se družbe znanja, učeče se družbe. Zahtevnost sprememb od šolskega sistema terja hitro prilagajanje in preoblikovanje študijskih procesov tudi v Sloveniji.

Visoko šolstvo se uvršča med javne dobrine, saj je eden najpomembnejših dejavnikov prihodnjega razvoja posameznika in družbe. To so razvite države hitro zaznale in začele pospešeno povečevati delež prebivalstva z visoko izobrazbo. Seveda je bila takšna izjemna rast števila študentov zanje izreden izziv, tako z vidika gradnje učinkovitega sistema za visoko šolstvo kot kadrovske, prostorske in seveda finančne.

Učinkovitost in pravičnost sta ključna kriterija financiranja izobraževanja iz javnih sredstev. Ekonomska učinkovitost in pravičnost uporabe teh sredstev sta med drugim odvisni od sistema financiranja izobraževanja, in sicer od obeh delov tega sistema, izobraževalnih ustanov in državne pomoči študentom. Ključne značilnosti sistema financiranja visokega šolstva v Sloveniji so: za redni dodiplomski študij, v katerega je vpis omejen, ni šolnine, medtem ko izredni študenti na tem študiju plačajo polno šolnino (v višini celotnih stroškov poučevanja), šolnina za podiplomski študij pa je bila v zadnjih letih znatno subvencionirana (Bevc 2003a).

1.2 Raziskovalna vprašanja in ključna teza

V diplomskem delu me bodo zanimala naslednja problemska oziroma raziskovalna vprašanja:

Ali v našem sistemu obstaja brezplačen študij ali ne?

Ali javno financiranje vpliva na stopnjo vključenosti prebivalstva v visoko izobraževanje?

Ali je trenutni sistem financiranja visokega šolstva pravičen in ali je uvedba šolnin socialno nepravična rešitev?

Ali je trenutni sistem financiranja visokega šolstva dovolj učinkovit in ali bi uvedba šolnin prispevala k večji učinkovitosti?

Ali obstajajo tudi druge rešitve tega problema brez uvajanja klasičnih šolnin?

Osnovna teza moje raziskave je naslednja: Kljub temu, da je vpeljava šolnin skoraj neizogibna v nekem daljšem časovnem obdobju, trdim, da se lahko vpeljevi šolnin kot takih izognemo z drugačnimi prijemi, s katerimi bi bili zadovoljni tisti, ki so proti in tisti, ki si želijo vpeljati šolnine v slovensko visoko šolstvo.

1.3 Metodologija in struktura

Teoretično izhajam iz literature s področja javnega financiranja visokošolskih institucij, kjer sem predvsem uporabljala primarne in sekundarne vire, empirično pa iz opravljenega intervjuja z dvema strokovnjakoma, ki si delita nasprotna mnenja glede uvedbe šolnin v slovensko visoko šolstvo.

V drugem in tretjem poglavju obravnavam kriterije pravičnosti in učinkovitosti visokošolskega izobraževanja kot podlagi za uvedbo šolnin in prikažem stanje v našem visokem šolstvu, tudi v primerjavi z drugimi državami Evropske unije.

V četrtem in petem poglavju opišem stališča strani, ki so za in proti uvedbi šolnin kot tudi razloge za zavzemanje določenega stališča.

V šestem poglavju opišem možne rešitve problema uvajanja šolnin tako s strani privržencev uvedbe šolnin kot tudi tistih, ki so proti omenjeni uvedbi, ponudim pa tudi svojo sugestijo o tem, kako bi se problem lahko rešilo.

Zaključno poglavje vsebuje odgovore na raziskovalna vprašanja, verifikacijo teze, ki sem si jo postavila, in glavna sporočila diplomskega dela.

Želela bi poudariti, da je nekaj podatkov in omenjenih oseb iz preteklosti predvsem zato, ker se je največji boj za in proti šolninam dogajal v tistem obdobju, v zadnjih štirih letih se je le ta nekoliko umiril in pomaknil v ozadje.

2 JAVNO FINANCIRANJE

Mnenja ekonomistov se pri teoriji pravičnosti pogosto razlikujejo. Velik problem predstavlja že sama definicija, predvsem pa njeno vrednotenje, saj ima vsak posameznik svojo subjektivno mero vrednosti določene koristnosti. Doktrina pravičnosti temelji na socialni enakosti ekonomskih subjektov ne glede na njihovo sposobnost in tako krši prepostavko popolne konkurence¹. Danes večina modernih držav poskuša rešiti problem ekonomske neenakosti in neenakomerne redistribucije. Možnost vključenosti privilegiranih v izobraževalni proces postaja pomembno merilo uspešnosti vodenja politike zmanjševanja ekonomskih neenakosti. Pojem pravičnosti izobraževanja je največkrat povezan z vključenostjo v študijski proces, s financiranjem, kakovostjo izobraževalnega procesa ter s porazdelitvijo javnih sredstev v družbi. Financiranje visokega šolstva je med vsemi ravni šolstva najbolj pod presojo kritikov nepravičnega razdeljevanja državnih sredstev med pripadnike socialno-ekonomskih razredov (Universities UK 2004).

Pravičnost na področju visokega šolstva ni enoznačna. Celovita obravnava pravičnosti zahteva vključitev različnih dejavnikov². Povezana je z dostopnostjo visokega šolstva in financiranjem le-tega, pa tudi s porazdelitvijo dohodka v družbi. Pravičnost dostopnosti oziroma možnost enakega dostopa do višje ravni izobraževanja lahko razvrstimo v dve večji skupini: materialni pogoji dostopa in raven znanja. Pri financiranju visokega šolstva lahko govorimo o pravičnosti financiranja, pravičnosti državnega financiranja in učinkih financiranja na pravičnost. Namen državnega financiranja visokega šolstva je omogočiti pravičnost dostopa in možnost kakovostnega študija vsem študentom ne glede na njihov socialni status (Kodelja

¹ najboljšim poberemo del dohodka in ga namenimo revnejšim, t.i. redistributivna pravičnost

² socialno-ekonomskih, socioloških, psiholoških

2006). Študentska organizacija Univerze v Ljubljani (ŠOUL 2007) menijo, da slaba študentska politika in kakovost izobraževanja onemogočata enakovreden dostop vsem socialnim skupinam. Porazdeljevanje izdatkov za izobraževanje po socialno-ekonomskih skupinah naj ne bi bilo učinkovito in ne sledi nalogi omogočanja enakosti dostopa in pravičnosti. Ne dosega se enakih neto koristi državnih izdatkov glede na neto koristi drugih državnih izdatkov po socialno-ekonomskih skupinah (Kodelja 2006).

2.1 Pravičnost javnega financiranja visokošolskega izobraževanja

Pravičnost kot vrednota je mogoče razumeti kot vsebinsko in kot proceduralno pravičnost (Flere 2005). Proceduralno pravičnost bi v izobraževanju interpretirali kot vidik enakosti v dostopu oziroma enakosti obravnave pri ocenjevanju, vsebinsko pravičnost pa lahko razumemo kot porazdelitveno pravičnost (enaka porazdelitev dobrin). Kot navaja Bevc (2003b), ima pravičnost naslednje dimenzije: kdo ima dostop do izobraževanja, kdo dejansko plača izobraževanje in kdo ima od teh javnih izdatkov največje koristi.

Argument za nepravičnost javnega financiranja visokega izobraževanja, ki se pogosto pojavlja, so visoke zasebne koristi, ki jih posamezniki prejemajo od visoke izobrazbe. V kolikor je le-ta (pretežno) javno financirana, naj bi prihajalo do redistribucije dohodka v korist premožnejšim. Analize donosnosti izobrazbe ocenjujejo stopnje donosnosti v višini od 5% do 15% (Uranič 2005). Jimeno in Fuente (2005) sta v svoji študiji, ki se je nanašala na 14 evropskih držav³, ocenila, da se stopnja donosnosti na dodatno leto izobrazbe v omenjenih državah giblje med 7,5% in 10%, v povprečju pa znaša 8,78%. O visokih plačnih premijah za zaposlene z visoko izobrazbo, v Sloveniji, pričajo ugotovitve študije Ahčana in drugih (2006).

³ V analizo so bile vključene Avstrija, Belgija, Danska, Finska, Francija, Grčija, Irska, Italija, Nemčija, Nizozemska, Portugalska, Španija, Švedska in Velika Britanija.

Razlog za nepravičnost javnega financiranja visokega izobraževanja utegnejo biti tudi neenake možnosti v dostopu do visokega izobraževanja. Splošno javno financiranje izobraževalne dejavnosti na visokošolskih institucijah še ne pomeni pokrivanja celotnih stroškov, povezanih s študijem. Kljub odsotnosti šolnin se študentje soočajo z dodatnimi stroški, povezanimi s študijem (gre za neposredne stroške študija, kot so bivanje, prevoz, prehrana itd.), ki lahko za družine z nižjimi dohodki predstavljajo nepremostljivo oviro za vključitev njihovih otrok v visoko izobraževanje. Z javnimi sredstvi se torej financira študij študentov iz višjih dohodkovnih razredov, ki bi sicer bili sposobni sami pokriti stroške študija. Skupaj z že ugotovljenimi visokimi zasebnimi koristmi, ki jih prinaša izobrazba, lahko splošno javno financiranje visokega izobraževanja vodi k povečevanju socialnih neenakosti (Ahčan 2006).

Iz ugotovitev raziskave (Flere 2005), lahko razberemo, da imajo otroci visokošolsko in bolj izobraženih staršev večjo verjetnost vstopa v vrste študentov. Med slovenskimi študenti je bilo v študijskem letu 2003/04 po ocenah dobrih 6-krat več otrok očetov z visokošolsko in višjo izobrazbo, v primerjavi s tistimi, katerih očetje nimajo končane niti osnovne šole. Glede na ugotovljene visoke plačne premije na visoko izobrazbo (Trunk-Širca in drugi 2007), lahko visoko izobražene starše obravnavamo kot starše z nadpovprečnimi dohodki, ki bi najverjetneje bili zmožni sami prispevati del stroškov študija svojih otrok. Javno financiranje študija tem študentom pomeni torej neracionalno in neučinkovito porabo javnih sredstev, saj gre tu tudi za problem distribucije sredstev. V kolikor bi se del javnih sredstev preusmeril od študentov iz družin z višjimi dohodki k študentom iz revnejših družin, v obliki štipendij oziroma subvencij, bi to načeloma spodbudilo slednje k večji vključenosti v visoko izobraževanje, kar bi na dolgi rok prispevalo k zmanjševanju socialnih razlik.

Ob tem je potrebno opozoriti, da ugotovljene razlike v zastopanosti študentov iz družin z nižjo izobrazbo staršev (predvidoma z nižjimi dohodki) oziroma družin z višjo izobrazbo staršev (predvidoma z višjimi dohodki) še ne pomenijo nujno nepravičnosti sistema javnega financiranja. Barbaro (2002) je za Nemčijo primerjal delež študentov

iz posameznih dohodkovnih razredov z deležem sredstev, ki jih posamezni dohodkovni razredi dejansko prispevajo skozi davčni sistem za javno financiranje izobraževalnih ustanov. Njegovi izračuni kažejo, da javno financiranje visokega izobraževanja v Nemčiji povzroča redistribucijo dohodka v prid nižjim dohodkovnim razredom, saj le-ti iz naslova javnega financiranja visokega izobraževanja prejemajo večji delež javnih sredstev v celotnem proračunu kot pa jih kasneje skozi povečane dohodke vrnejo v državno blagajno. Kljub manjši udeleženi študentov iz nižjih dohodkovnih razredov je finančni učinek javnega financiranja visokega izobraževanja še vedno v korist tem študentom (Barbaro 2002).

Pregled negativnih učinkov javnega financiranja visokega izobraževanja zaključujem z izpostavljanjem posebnosti slovenskega sistema financiranja visokošolskega izobraževanja, kjer ob siceršnjem "brezplačnem" študiju tretjina študentov (izredni študij) plačuje zelo visoke šolnine, ki znašajo v povprečju okoli 2.000 EUR (EF 2008, PF 2008), ker izredni študentje »financirajo« finančno podhranjenost univerz oz. fakultet na rednem študiju, ob tem, da imajo fakultete za pridobivanje sredstev iz državnega proračuna visoke kriterije, določene s strani države.

2.2 Resolucija o Nacionalnem programu visokega šolstva Republike Slovenije 2007-2010

Za uresničevanje dolgoročnih ciljev Resolucije o nacionalnem programu visokega šolstva Republike Slovenije 2007-2010 (v nadaljevanju: resolucija) je potrebno spremeniti tudi sistem financiranja visokega šolstva, kot ga ureja Uredba o javnem financiranju visokošolskih in drugih zavodov, članic univerz, od leta 2004 do leta 2008. Glavni premik se predvideva v smeri vezanja financiranja visokega šolstva na kakovost posameznih študijskih programov ter natančne opredelitve ustanoviteljskih obveznosti, komponente, ki se v obstoječi uredbi odraža v osnovnih letnih sredstvih zavoda (v nadaljevanju OLS). Vpeljal naj bi se pregleden sistem financiranja ustanoviteljskih obveznosti, ki naj bi preprečeval tudi prelivanje sredstev od boljših k

slabšim programom. Vrednost ustanoviteljskih pravic oziroma njeno spreminjanje naj bi se določalo s pogajanjem med vodstvom univerze in ministrstvom. Načrtuje se financiranje študijske dejavnosti javnih in koncesioniranih visokošolskih zavodov pod enakimi pogoji. Pri nadaljnjem razvoju sistema financiranja študijske dejavnosti visokega šolstva je potrebno upoštevati njegov vpliv na uresničevanje naslednjih glavnih ciljev in usmeritev resolucije:

- izboljšati razmere za študij (še posebej v povezavi s sistemom štipendiranja) in povečati število diplomantov glede na število vpisanih študentov,
- spodbujati internacionalizacijo visokega šolstva,
- povečati delež odraslih v vseh oblikah vseživljenjskega učenja ter
- povečati število visokošolskih zavodov v Sloveniji in doseči boljšo regionalno pokritost s posameznimi oddelki oziroma programi v vseh slovenskih regijah (Resolucija o nacionalnem programu visokega šolstva Republike Slovenije 2007-2010).

Med dejavnostmi, potrebnimi za razvoj in učinkovito delo v visokem šolstvu, resolucija predvideva tudi ureditev visokošolskega in raziskovalnega okolja, tako da se v okviru kreditnega sistema (ECTS) omogoči pregleden in enostaven prenos in priznavanje opravljenih izpitov med programi različnih visokošolskih zavodov ter spodbujanje povezovanja med manjšimi institucijami zaradi zmanjševanja administrativnih stroškov. V tej točki je potrebno obstoječo uredbo spremeniti, saj delitev sredstev, ki je vezana na članice univerze, doseganje teh ciljev ne spodbuja (MVZT 2007).

2.3 Sistemi financiranja visokega izobraževanja

Trunk-Širca in drugi (2007) pravijo, da lahko modele financiranja visokega izobraževanja razdelimo v tri skupine: model dominantnosti države, model pokrivanja stroškov s strani šolajočega se in model več virov dohodka.

V modelu dominantnosti države so javne visokošolske ustanove financirane izključno s strani javnih virov. V modelu pokrivanja stroškov s strani šolajočega se del stroškov izobraževanja pokriva iz zasebnega prispevka oziroma šolnin, del stroškov pa iz naslova javnega financiranja. V zadnjem modelu pa skušajo visokošolske ustanove pridobiti sredstva za svoje delovanje tudi z izvajanjem nekaterih komercialnih aktivnosti (seminarji, tečaji, svetovanja) oziroma v sodelovanju z gospodarstvom (skupni raziskovalni projekti).

Vsak model financiranja visokega šolstva mora izpolnjevati osnovne predpostavke oziroma načela financiranja visokega šolstva. Le model financiranja, ki izpolnjuje načelo namenskosti in učinkovitosti sredstev, kot tudi zunanje uspešnosti visokošolskega izobraževanja ter istočasno omogoča razvoj konkurenčnega visokošolskega prostora, daje možnost razvoja odprtega in kakovostnega visokošolskega sistema (Trunk-Širca in drugi 2007).

2.4 Družbeno pogojeni vidik financiranja visokega šolstva

Razprave o financiranju visokega šolstva prej ali slej nekako zaidejo na tematiko uvedbe šolnin. Ali naj se uvedejo ali ne, naj se zvišajo ali morda zmanjšajo, kdo naj odloča o njihovi višini in kako naj se plačujejo: direktno, ali morda v nekaki obliki davka? Evropske univerze vse od Švedske, ene najbogatejših evropskih držav, pa do Srbije, ki je tako geografsko kot finančno na drugem koncu evropskega kontinuuma, se ukvarjajo s problemi nezadovoljivega finančnega stanja. Vlade držav pa povsod enako težko privolijo v zahteve po višjem financiranju iz javnih sredstev. Uvesti šolnine se zdi v vseh primerih najlažja rešitev. A rešitev katerega problema?

Za lažje razumevanje zgornjega paradoksa pomaga, če pogledamo kontekst in družbeno naravo problema »nimamo denarja« in rešitve »vedimo šolnine« v povezavi s financiranjem visokega šolstva. V družboslovnem raziskovanju se s kontekstom in družbeno naravo »dejstev« ter »resnice« ukvarja konstruktivistični pristop. Ta začne s predpostavko, da je vsa družbena realnost družbeno

skonstruirana v intersubjektivni interakciji. Tako družbeni dejavniki skupaj definirajo in redefinirajo pomene, ki se pripisujejo določeni stvari. Ta konstrukcija pomena se ponavlja tako dolgo, dokler ne postanejo pomeni že samoumevne normativne ali kognitivne interpretacije sveta. Ta določa, kako vidimo svet ter zakaj so nekatere stvari takšne, kot so. Družbena dejstva so potemtakem dejstva samo zaradi tega, ker se ljudje o njih strinjajo. Vendar so intersubjektivni pomeni odvisni tudi od več posameznih mnenj, ki se znajdejo skupaj; pa tudi od kolektivnega znanja, ki sega preko posameznih oseb (Berger in drugi 1966).

Finančno omejenost visokošolskih institucij lahko vidimo kot eno od družbeno – skonstruiranih dejstev. Nihče ne trdi, da je absolutno gledano finančna situacija univerz iz Švedske in Srbije, ali Norveške in Bolgarije, primerljiva. A nosilci političnih odločitev, vodstva univerz in študenti se povsod ukvarjajo s pomanjkanjem sredstev in iskanjem dodatnih virov financiranja, ki pa jih iščejo v nasprotnih smereh (Bevc 2003c).

Do tega je prišlo delno zaradi močnega razpravljanja na globalni ravni, ki poudarja pomembnost družbe, temelječe na znanju in potrebo po vlaganju v visokošolsko izobraževanje. Pripomogle so tudi polemike na nacionalni ravni v državah, kjer se globalno, družbeno sprejeto dejstvo rekontekstualizira in prilagodi dani situaciji v državi. To vodi k občutenju pomanjkanja finančnih sredstev tako v nordijskem kot balkanskem visokošolskem prostoru, četudi absolutno gledano skupni razpoložljivi znesek v visokošolskem sektorju obeh geografskih področij sploh ni primerljiv (Bevc 2003c).

Če priznamo, da kontekst vpliva na dejstvo in so potemtakem potrebne lokalne in ne globalne rešitve – zakaj se potem uvedba šolnin ponuja kot rešitev v državah, ki sta na dveh nasprotnih koncih zemljevida visokega šolstva v Evropi?

Cohen, March in Olsen (1972) so razvili znan koncept v organizacijski teoriji, ki so ga poimenovali Model koša za smeti. To pri organizacijskem odločanju pomeni, da se pri

iskanju rešitev na probleme odločamo arbitrarno, naključno, in ne racionalno, razumsko. Na odločanje vpliva kombinacija trenutno razpoložljivih problemov, ki iščejo rešitve, in trenutno razpoložljivih rešitev, ki iščejo probleme – ki so vsi skupaj povezani s tistimi, ki trenutno sprejemajo odločitve, ter z zunanjimi pritiski in zahtevami, ki so jim le-ti podvrženi. V procesu v košu za smeti so različni tipi problemov in rešitev vrženi v koš neodvisno drug od drugega, sproducirajo pa jih nosilci odločitev. Tako se proces reševanja problemov za mnoge od teh ljudi ne začne s prepoznavanjem, identifikacijo problema. Bolje rečeno – pripravljen imajo cel kup rešitev, ki čakajo, da se jih »izvleče«, ko se pojavi primeren problem.

Šolnine lahko vidimo kot rešitev, ki čaka na problem. Problem okoli splošne tematike omejenosti finančnih sredstev evropskih visokošolskih institucij bi lahko bila nezmožnost institucij, da bi najeli osebje za poučevanje, ali da bi jim zaradi neplačanih računov odklopili elektriko (kot se dogaja v nekaterih najrevnejših državah). Problem bi lahko bil v predolgem času, ki ga študentje porabijo na univerzah, preden diplomirajo (kot se dogaja v nekaterih bogatejših državah), ali - v duhu globalnega neoliberalnega diskurza - na študentih kot zasebnih porabnikih visokega šolstva za lastno korist, ki naj direktno prispevajo k stroškom le-tega.

Družbeno pogojeno naravo »dejstev« lahko apliciramo tudi v večini argumentov za in proti uvedbi šolnin. Pojmovanje izobrazbe kot človekove pravice ali javne dobrine⁴, za

⁴ Šolska institucija se čedalje bolj prilagaja konceptu neoliberalne šole. Neoliberalna šola označuje določen šolski model, po katerem sta vzgoja in izobraževanje v bistvu zasebna dobrina. Družba ne zagotavlja vsem svojim članom pravice do kulture. Posamezniki morajo namreč kapitalizirati zasebna sredstva, družba pa bo zagotovila njihov prihodnji donos. Sedanje reforme usmerjajo šolo k ciljem konkurenčnosti, ki prevladujejo v globaliziranem gospodarstvu. Ta koncepcija izhaja iz velikega neoliberalnega vala, ki je v zahodnih državah od 80. let 20. stoletja naprej globoko prodril v reprezentacije in politike. Neoliberalna šola je še zmeraj tendenca in ne resničnost. To novo ideologijo namreč zavračajo številni ljudje. Težave sedanje šole so:

a) Povečevanje števila učencev v osnovnih in srednjih šolah ter fakultetah

povzročča: - pomanjkanje sredstev,

- premalo učiteljev,

kar se zavzemajo študentska gibanja, je prav tako družbeno skonstruirano in, kot pogosto opažam, priročno za uporabo kot protiargument v večini poskusov reforme visokošolskega izobraževanja, podobno kot rešitve, ki samo čakajo na problem, da se bo pojavil.

Na tej točki bi pesimist zaključil, da ni poti iz začaranega kroga družbeno skonstruiranih dejstev in pred-pripravljenih rešitev za nikogar od vpletenih v debato okoli prihodnosti financiranja visokega šolstva. Optimist pa bi pozval na pomoč k moči kritičnega mišljenja – kar naj bi bil namen in rezultat visokošolskega izobraževanja *par excellence*.

2.5 Učinkovitost javnega financiranja visokošolskega izobraževanja

Bevc (2003b) razlikuje notranjo in zunanjo ekonomsko učinkovitost izobraževanja, pri čemer gre pri obeh za razmerje med inputi in outputi⁵.

Visokošolski proces, kot izjemno večplastno aktivnost, lahko presojamo po njegovem doseganju družbenih ciljev, kjer upoštevamo predvsem njegov prispevek h

- preobremenjeni razredi.

b) Prihaja do protislovja med egalitarnimi željami, ki ustrezajo imaginariju naših družb, in družbeno delitvijo v razrede. To protislovje pa pospešuje vsiljevanje liberalne koncepcije šole. Neoliberalizem se v šoli predstavlja kot idealna in univerzalna rešitev za vsa protislovja. V resnici pa to zdravilo pospešuje bolezen, ki naj bi jo zdravilo (Kodelja 2006).

⁵ Notranja učinkovitost izobraževanja označuje medsebojni odnos med inputi in rezultati izobraževanja na ravni izobraževalnih ustanov in šolajočega se; vključuje ekonomsko učinkovitost (prizvodnja maksimalnega outputa z danimi sredstvi) in tehnično učinkovitost (prizvodnja maksimalnega outputa z določenimi inputi pri dani tehnologiji). Zunanja učinkovitost izobraževanja (celotnega sektorja, posamezne ravni izobraževanja, posameznih izobraževalnih ustanov) pa označuje realizacijo različnih družbenih ciljev izobraževanja izven izobraževalnega sektorja, kot so njegov vpilv na zdravje, produktivnost dela, zaposlenost, gospodarsko rast ipd.). Output se v tem primeru nanaša na notranjo učinkovitost izobraževanja (Bevc 2003b).

gospodarski rasti, vključenosti posameznikov v terciarno izobraževanje, zadostnemu izkazovanju kakovosti in pravičnemu financiranju, ter kriteriju učinkovitosti samega visokošolskega procesa (najpogostejše oblike merjenja so ekonomičnost in notranja ter zunanja učinkovitost, ki temeljijo na oceni sredstev ter primerjavi med inputi in outputi). Finančna sredstva, ki jih država in posamezniki namenjajo za izobraževanje, se po oceni nekaterih raziskovalcev visokošolske problematike najmanj učinkovito porabijo v visokem šolstvu (St. John 2006).

Najpogostejši načini spremljanja učinkovitosti izobraževanja so analize letnih delovnih načrtov šole in analize rezultatov nacionalnih preskusov znanja. Vse države spremljajo učinke svojega izobraževalnega sistema, in sicer z dvema namenoma, da se javnost in davkoplačevalci seznanijo s stanjem in da bi ga lahko nenehno kakovostno izboljševali. Nadzor nad kakovostjo in možnost uravnavanja in izboljševanja delovanja izobraževalnega sistema ostajajo prednostna naloga države oziroma nosilcev političnih odločitev. Večina evropskih držav, med njimi tudi Slovenija, ima v osnovnem ali srednjem šolstvu obvezne zunanje preskuse znanja, nekatere rezultate teh preskusov tudi javno objavljajo, vendar večinoma tako, da niso mogoče neposredne primerjave šol ali celo klasificiranje šol po dosežkih njihovih učencev oziroma dijakov. V večini držav morajo šole izdelati letni delovni načrt, katerega uresničevanje nadzoruje ustrezni organi upravljanja šole. Organi upravljanja šol, v katerih sodelujejo tudi starši, imajo na določenih področjih posvetovalne funkcije, na določenih pa tudi moč odločanja. Večja kot je moč odločanja na področjih, kot so sprejemanje šolskih pravil, učnih načrtov, letnih delovnih načrtov šole, nadzora nad razporejanjem in trošenjem denarja, večja je decentralizacija izobraževalnega sistema. Stare članice EU in nove članice EU se v tem pogledu bistveno razlikujejo. V novih članicah - z izjemo Romunije - imajo na omenjenih področjih organi upravljanja šole relativno šibko moč odločanja. Prav tako je za te države - vključno s Slovenijo - značilno, da na nacionalni ravni nimajo posvetovalnih teles, ki bi vključevale starše v procese pripravljavanja odločitev (Eurydice 2007).

Na podlagi pregleda empiričnih študij za ZDA, za obdobje 70-ih in 80-ih let, je mogoče razbrati, da ima javno financiranje visokega šolstva, bodisi v obliki neposrednega financiranja izobraževalnih ustanov, bodisi v obliki subvencioniranja dela stroškov povezanih s študijem, spodbuden vpliv na vključevanje prebivalstva v visoko izobraževanje (McPherson in Schapiro 1991). Sicer je ta vpliv bolj izrazit med prebivalstvom z nižjimi povprečnimi dohodki. Podobno lahko sklepamo ob pregledu ugotovitev študij Kane-a (1995) ter Dynarskega (1999), ki potrjujeta negativen vpliv šolnin na vključenost v visoko izobraževanje oziroma pozitiven vpliv upravičenosti do državne finančne pomoči (štipendije) v času študija. Med empiričnimi študijami, opravljenimi za evropske države, je značilno pozitiven vpliv javnega financiranja na udeležbo prebivalstva v visokem izobraževanju, ugotovil Frederiksson (1997).

Avtorji novejših raziskav pa prihajajo do nasprotnih ugotovitev; visok delež javnih sredstev v financiranju visokošolskih ustanov naj ne bi imel pozitivnega učinka na udeležbo prebivalstva v visokem izobraževanju. Winter-Ebmer in Wirz (2002) sta v svoji študiji analizirala povezanost načina financiranja visokega izobraževanja in stopnje vključenosti prebivalstva v visoko izobraževanje. V analizo, ki se je nanašala na obdobje 1980-1996, je bilo vključeno prebivalstvo starostnega razreda 18-24 let iz 14 evropskih držav⁶. Na podlagi ocene ustreznega ekonometričnega modela sta ocenila, da 1-odstotno povečanje javnih izdatkov na vseh ravneh izobraževanja poveča stopnjo vključenosti moškega prebivalstva omenjene starosti v visokem izobraževanju za približno 1 odstotek, ni pa mogoče zaznati značilnega vpliva javnih izdatkov za visoko izobraževanje. Javni izdatki za izobraževanje imajo enak vpliv na vključenost prebivalstva v visoko izobraževanje, ne glede na to, ali so namenjeni neposredno visokošolskim ustanovam ali pa srednješolskim (in osnovnošolskim), ki pripravljajo dijake-študente na nadaljevanje šolanja. Avtorja hkrati ugotavljata, da je v državah, kjer so prisotne šolnine, stopnja vključenosti prebivalstva v starosti 18-24 v terciarno izobraževanje v povprečju nižja za 40%. Glede na to, da sta države razlikovala le na podlagi kriterija, ali študentje v državi plačujejo šolnine ali ne, nista pa

⁶ V analizo so bile vključene Nemčija, Nizozemska, Danska, Francija, Irska, Velika Britanija, Italija, Portugalska, Španija, Avstrija, Finska, Švedska, Norveška in Švica.

upoštevala podatkov o relativni višini šolnin, velja njuno ugotovitev interpretirati s previdnostjo. Prav tako avtorja nista upoštevala morebitnih razlik v načinih odplačevanja šolnin med državami (odložene šolnine, študentska posojila itd.), kar utegne tudi vplivati na njune zaključke.

Podobne ugotovitve lahko najdemo v prispevku avtorjev Bergh in Fink (2006), ki sta analizirata vpliv javnega financiranja na stopnjo vključenosti prebivalstva v visoko izobraževanje. Analiza je bila izvedena na podlagi podatkov za 132 držav, za leto 2000. Javno financiranje primarne in sekundarne izobrazbe ima značilen in pozitiven vpliv na stopnjo vključenosti prebivalstva v terciarno izobrazbo. Značilen vpliv se izkazuje tako iz kvantitativnega kot kvalitativnega vidika. Večja stopnja vključenosti prebivalstva v sekundarno izobrazbo⁷ vodi do večje vključenosti prebivalstva v terciarno izobrazbo (kvantitativni učinek). Hkrati pa višji izdatki na učenca/dijaka pomenijo višjo kakovost izobraževalnega procesa na primarni oziroma sekundarni ravni, rezultat katere je boljša pripravljenost in motiviranost za nadaljevanje študija na terciarni ravni (kvalitativni učinek).

Za javno financiranje visokega izobraževanja pa avtorja nista ugotovila značilnega pozitivnega vpliva na vključenost oziroma je vpliv lahko celo negativen. Obseg javnih financ značilno negativno vpliva na stopnjo vključenosti prebivalstva v visoko izobraževanje. Velik obseg javnih financ namreč zahteva v povprečju višje davčne stopnje, ki znižujejo dohodek in s tem donosnost izobrazbe, zaradi česar je prebivalstvo manj spodbujeno k vlaganju vanj. Njuna ugotovitev je, da je visoka izobrazba povsem običajna dobrina: visoka donosnost le-te ima značilen pozitiven učinek na njeno povpraševanje.

⁷ Za vključenost prebivalstva v primarno izobrazbo avtorja (Bergh in Fink 2006) nista potrdila značilnega vpliva vključenost v terciarno izobrazbo, saj je stopnja vključenosti v primarno izobrazbo bila skoraj v vseh državah skoraj 100%.

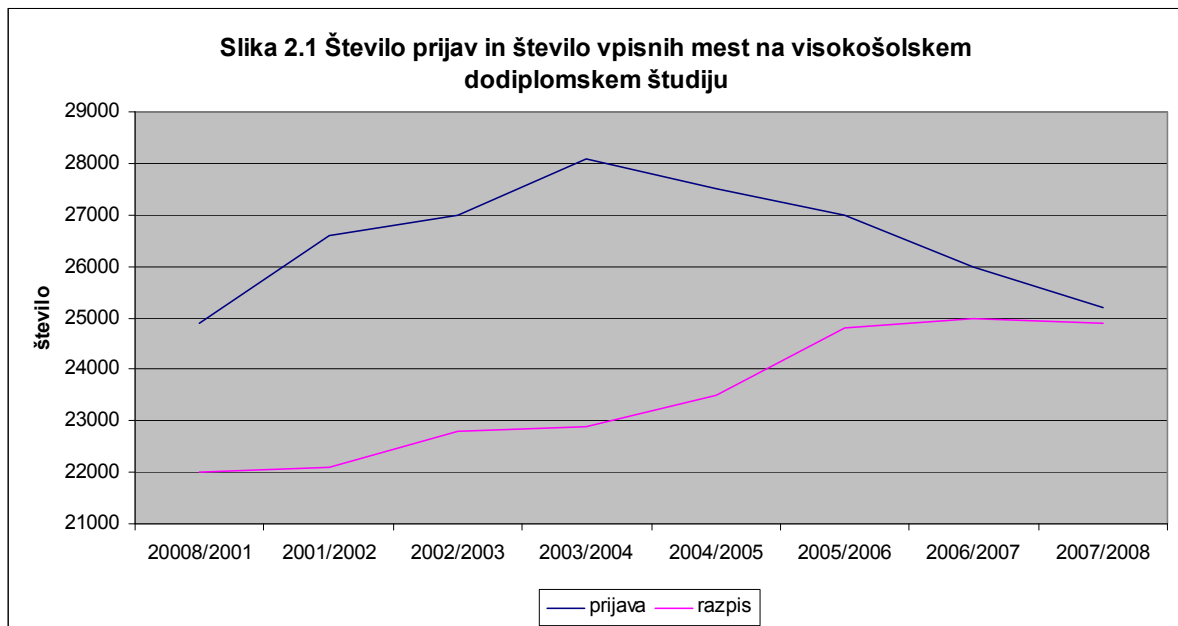
Baumgartner in Steiner (2004 in 2006), sta v svojih študijah ocenjevala učinke reforme sistema finančne pomoči študentom v Nemčiji, ki je bila izvedena v letu 1990 oziroma 2001. V Nemčiji so študentje iz družin z nižjimi dohodki upravičeni do študentske pomoči, ki naj bi pokrivala dobršen del mesečnih stroškov študentov. Ta sistem je bil vzpostavljen leta 1971. Z zagotavljanjem enakih možnosti dostopa do izobraževanja za vse sloje prebivalstva naj bi spodbujal dijake iz družin z nižjimi dohodki k večjemu vključevanju v terciarno izobraževanje.⁸ Pred reformo leta 1990 je celoten znesek prejete finančne pomoči predstavljal brezobrestno posojilo, ki naj bi ga študentje po dokončanju študija vrnili. S spremembo v letu 1990 je postal del finančne pomoči (približno 50%) nepovraten, s čimer naj bi še dodatno spodbudili že omenjeno skupino študentov k večjemu vključevanju v terciarno izobraževanje. Študija je pokazala, da ukrep praktično ni imel učinka na povečanje stopnje udeležnosti (Baumgartner in Steiner 2004). S spremembo sistema v letu 2001 so obseg finančne pomoči dodatno povečali in sicer v obliki zvišanja mejnega zneska dohodka staršev, pri katerem študent pridobi pravico do pomoči ter s povečanjem višine zneska pomoči. Učinek reforme je bil ponovno skoraj zanemarljiv; stopnja udeležnosti študentov upravičenih do pomoči, se je povišala s 64% na 65,5%, torej za bore 1,5 odstotne točke (Baumgartner in Steiner 2006). Če je bil torej učinek javnega financiranja visokega izobraževanja v 70-ih in 80-ih letih prejšnjega stoletja povečanje vključenosti prebivalstva v visoko izobraževanje, pa tega ni več mogoče potrditi na podlagi izsledkov novejših empiričnih raziskav⁹, kar je razvidno tudi iz Slike 2.1.

⁸ Povečevanje stopnje vključenosti prebivalstva v terciarno izobraževanje v zadnjih letih je bilo v Nemčiji povezano v glavnem s povečevanjem vključenosti študentov iz višjih oziroma visokih dohodkovnih razredov, medtem ko je ostala stopnja vključenosti prebivalstva iz nižjih dohodkovnih razredov bolj ali manj nespremenjena.

⁹ V Sloveniji je presežek prijav glede na vpisna mesta na visokošolskem dodiplomskem študiju je v letu 2007/2008 dosegel najnižjo vrednost v obdobju 2000/2001–2007/2008. Na dostopnost terciarnega izobraževanja vplivata tudi število vpisnih mest in razmerje med številom vpisnih mest in številom prijav. Število vpisnih mest na visokošolskem dodiplomskem študiju in na višješolskem strokovnem študiju se povečuje, razmerje med številom prijav in številom vpisnih mest pa se izboljšuje. V letu 2007/2008 je bil na visokošolskem dodiplomskem študiju presežek prijav v primerjavi s skupnim številom razpisanih vpisnih mest najmanjši v obdobju 2000/2001–2007/2008. Leta 2007/2008 je bilo število prijav za 1,2 %

Glede na navedene izsledke raziskav bi kazalo del sredstev, ki jih danes države namenjujejo za visoko šolstvo, nameniti za izobraževanje na nižjih ravneh. To bi imelo učinek na povečano udeležbo prebivalstva kasneje v visokem izobraževanju ter zelo verjetno tudi na večjo učinkovitost visokega izobraževanja, saj bi študentje bili bolj pripravljeni in motivirani za študij (Bergh in Fink 2006).

Slika 2.1 Število prijav in število vpisnih mest na visokošolskem dodiplomskem študiju



Vir: Cernigolj in drugi (2007) in Črnivec in drugi (2008).

Državnemu financiranju visokega izobraževanja se najbolj očita ta neučinkovitost in nepravilnost. Canton in Venniker (2002) menita, da so javne subvencije študentom iz družin z nižjimi dohodki, kateri se brez njih ne bi odločili za študij, učinkovite, medtem ko javne subvencije študentom, ki bi se za študij odločili, četudi le-teh ne bi bilo,

večje od števila prostih vpisnih mest (leta 2006/2007 je ta presežek znašal 4,0 %) (glej Sliko 2.1). Pričakuje se, da bo ob nadaljevanju takega gibanja v prihodnjih letih dosežen presežek prostih vpisnih mest glede na prijave. Nasprotno pa v višješolskem strokovnem izobraževanju število vpisnih mest že zdaj močno presega število prijav; v študijskem letu 2007/2008 je bilo skupno število prijav glede na razpisana mesta precej manjše od števila vpisnih mest; delež prijav glede na razpisana vpisna mesta je znašal 46,7 % (Čelebič 2008).

pomenijo neracionalno potratu denarja. Podobnega mnenja sta Bergh in Fink (2006), ki ugotavljata, da izdatne javne finance značilno negativno vplivajo na stopnjo vključenosti prebivalstva v terciarno izobraževanje.

Javno financiranje visokega izobraževanja utegne negativno vplivati tudi na učinkovitost samega izobraževalnega procesa. Tako kot je bila ugotovljena nezadovoljiva učinkovitost visokega izobraževanja za Slovenijo, ki se izkazuje v relativno dolgem času trajanja študija oziroma visoki stopnji ponavljanja ter osipa, ugotavljata Brunello in Winter-Ebmer (2002), da je učinkovitost študija nezadovoljiva tudi v številnih drugih evropskih državah. V svojem prispevku, v katerem sta skušala pojasniti relativno dolgo dobo trajanja študija, sta analizirala preko 3000 študentov s področja ekonomije in poslovnih ved v 10 evropskih državah.¹⁰ Avtorja sta ugotovila, da je daljše trajanje študija značilno za države z višjim deležem javnega financiranja terciarnega izobraževanja. Večji delež javnih sredstev pomeni nižje mejne zasebne stroške, kar študentov ne spodbuja k racionalnejšemu vedenju oziroma hitrejšemu zaključku študija.

Brunello in Winter-Ebmer (2002) hkrati ugotavljata, da je daljša doba trajanja študija značilna za države, v katerih je mogoče ugotoviti višjo stopnjo brezposelnosti med visoko izobraženim aktivnim prebivalstvom oziroma za države z nižjo plačno premijo na visoko izobrazbo. Prav tako je daljše trajanje študija mogoče opaziti v državah s striktnejšo regulativo na trgu delovne sile, kar Bertola (1999) pojasnjuje z dejstvom, da so delodajalci veliko previdnejši pri zaposlovanju, saj je odpuščanje v primeru zmanjšanja gospodarske aktivnosti oteženo. Te ugotovitve nas napeljujejo na dejstvo, da so pogosto razmere v visokem šolstvu močno povezane s splošnimi gospodarskimi razmerami v državi, kar je potrebno pri njegovih analizah tudi upoštevati.

¹⁰ V analizo je bili zajeti 3.382 študentov s področja ekonomije in poslovnih ved, s 26 fakultet iz Avstrije, Danske, Francije, Nemčije, Irske, Italije, Portugalske, Švedske, Švice in Velike Britanije.

Financiranje, pravičnost in ekonomska učinkovitost visokega izobraževanja so tri povezana področja razvoja izobraževanja, ki vplivajo na »tok kapitala izobrazbe«, izražen s stopnjami vključenosti (kot približkom za dostopnost). Konkretno merjenje povezav med omenjenimi področji in njihovega učinka na vključenost je zahtevno iz več razlogov.¹¹ Financiranje vpliva na razvoj izobraževanja neposredno (z zagotavljanjem sredstev) in posredno (z vplivom na uporabo sredstev v izobraževalnih ustanovah ter z zagotavljanjem pravičnosti, tj. vključenosti v izobraževanje vsem sposobnim). Obenem gre tudi za nasprotne povezave. Večja notranja ekonomska učinkovitost izobraževalnih ustanov ugodno vpliva na dolgoročno stabilnost financiranja. Vpliv vključenosti v visoko izobraževanje na notranjo ekonomsko učinkovitost in financiranje je posreden - poteka preko njenega vpliva na gospodarski razvoj. Visoko izobraževanje spodbuja gospodarsko rast. Na višji stopnji razvitosti pa je ekonomska učinkovitost izobraževalnih ustanov praviloma višja, na drugi strani pa se tako pri financiranju izobraževalnih ustanov in finančni pomoči študentom uveljavljajo oblike in okoliščine, ki spodbujajo ekonomsko učinkovito porabo sredstev in vključenost v visoko izobraževanje (Bevc in drugi 2001).

2.6 Zasebno financiranje

Največji zagovorniki zasebnega financiranja izpostavljajo pogosto neučinkovito in nepravično financiranje. Neučinkovito financiranje je rezultat, prvič, nepravilne

¹¹ Posamezne od teh razsežnosti je mogoče meriti na različne načine, ocena pravičnosti je odvisna od uporabljenega merila in metodološkega pristopa za njeno merjenje, verodostojno merjenje nekaterih razsežnosti ali področij je težavno zaradi metodoloških razlogov in pomanjkanja podatkov (pravičnost pri financiranju, notranja ekonomska učinkovitost ipd.), za verodostojno merjenje notranje ekonomske učinkovitosti je potrebno individualno spremljanje študentov (longitudinalno), tega pa v večini držav praviloma ni; zato so navadno meddržavne primerjave te učinkovitosti za visoko izobraževanje zelo redke, merjenje uresničevanja nekaterih meril pravičnosti financiranja izobraževanja (plačilo v skladu s prejetimi koristmi iz javnih izdatkov) zahteva podatke, ki jih za večino držav ni - to so le nekateri med razlogi (Bevc in drugi 2001).

razdelitve sredstev med posameznimi ravni izobraževanja, in drugič, same uporabe teh sredstev (OECD 2008)

Na podlagi podatkov na sliki 2.2 je razvidno, da se delež zasebnih sredstev v financiranju izobraževalnih ustanov visokega izobraževanja med državami precej razlikuje. Na eni strani imamo države, med njimi predvsem evropske, kjer je delež zasebnega financiranja visokega izobraževanja relativno nizek (na Danskem, Finskem, v Grčiji in Norveškem je delež zasebnih sredstev nižji od 4%), na drugi strani pa države, kjer zasebna sredstva prevladajo v strukturi financiranja visokošolskih ustanov (v Avstraliji, na Japonskem, v Koreji in Združenih državah Amerike delež zasebnih sredstev presega 50%). Trenutno stanje v posamezni državi je pretežno pogojeno z zgodovino visokega izobraževanja oziroma sistema njegovega financiranja v vsaki izmed držav.

Slika 2.2 Delež javnih sredstev v celotnih izdatkih za visokošolske izobraževalne ustanove (v %)

	1995 (v odstotkih)	2000 (v odstotkih)	2002 (v odstotkih)	2004 (v odstotkih)	2006 (v odstotkih)	Gibanje deleža javnih sredstev
Povprečje	81,2	80,2	80,0	78,1	76,2	↓
Avstralija	64,8	51,0	51,3	48,7	48,0	↓
Avstrija	96,1	96,3	94,6	91,6	92,7	↓
Belgija	m	m	84,1	86,0	86,7	↑
Kanada	56,6	61,0	58,6	m	56,4	↓
Češka	71,5	85,4	85,3	87,5	83,3	↑
Danska	99,4	97,6	97,8	97,9	96,7	↓
Finska	m	97,2	96,5	96,3	96,4	↓
Francija	m	85,8	85,6	85,7	m	–
Nemčija	88,6	91,8	91,3	91,6	87,1	↓
Grčija	m	99,7	99,6	99,6	97,4	↓
Madžarska	80,3	76,7	77,6	78,7	78,5	↓
Islandija	m	94,9	95,0	95,6	88,7	↓
Irska	69,7	79,2	84,7	85,8	83,8	↑
Italija	82,9	77,5	77,8	78,6	72,1	↓
Japonska	42,0	44,9	43,1	41,5	39,7	↓
Koreja	m	23,3	15,9	14,9	23,2	↑
Luksemburg	m	m	m	m	m	m
Mehika	77,4	79,4	70,4	71,0	69,1	↓
Nizozemska	80,6	78,2	78,2	78,1	78,6	↓
Nova Zelandija	m	m	m	62,5	61,5	↓
Norveška	93,7	96,3	96,9	96,3	96,7	↑
Poljska	m	m	m	69,7	69,0	↓
Portugalska	96,5	92,5	92,3	91,3	91,5	↓
Slovaška	94,6	91,2	93,3	85,2	86,2	↓
Španija	74,4	74,4	75,5	76,3	76,9	↑
Švedska	93,6	88,1	87,7	90,0	89,0	↓
Švica	m	m	m	m	m	m
Turčija	97,0	95,4	95,8	90,1	95,2	↓
VB	80,0	67,7	71,0	72,0	70,2	↓
ZDA	m	m	m	45,1	42,8	↓
Slovenija	m	m	75,3	75,6	75,2	–

opomba: m označuje pomanjkanje podatkov

Vir: OECD (2008), SURS (2006).

Razlogi, ki se najpogosteje navajajo v prid večjemu deležu zasebnih virov, so bolj ali manj razlogi, ki izvirajo iz ugotovljene neučinkovitosti in nepravičnosti javnega financiranja visokega izobraževanja in so bili podrobno predstavljeni že v predhodnem poglavju. Sicer pa jih po mnenju Bevčeve (1999) lahko povzamemo v naslednjih točkah:

- Visokošolsko izobraževanje prinaša posamezniku vrsto ekonomskih in neekonomskih koristi, zato je upravičeno zahtevati, da del stroškov pokriva sam. O ekonomskih koristih pričajo že navedene ocene visoke donosnosti (visoke) izobrazbe.

- Šolajoči se bodo verjetno bolj vrednotili svoje izobraževanje in zlasti končali izobraževanje / študij hitreje (v roku), če bodo morali del stroškov pokrивati sami;
- Šolajoči se bodo bolj pozorni na stroške ustanov, če bodo sodelovali pri njihovem pokrivanju, ter do kakovosti storitev, kar bo ustanove spodbujalo k povečanju (stroškovne) učinkovitosti in skrbi za kakovost;
- Izobraževalne ustanove so bolj odzivne na povpraševanje, tj. želje oz. zahteve šolajočih se, če ti neposredno pokrивajo del stroškov njihovih izobraževalnih storitev;
- Izobraževalne ustanove so prisiljene konkurirati za šolajoče se s cenami, kakovostjo in ustrezno tržnostjo znanj, ki jih zagotavljajo;
- Šolnine so dodatna sredstva za izobraževalne ustanove;
- Šolnine spodbujajo razvoj večje raznovrstnosti ustanov (javne, zasebne itd.).

Večina predlogov za zasebno financiranje visokega šolstva se opira ne tezo o togem, nekonkurenčnem, nepravičnem, poslovno oz upraviteljsko neučinkovitem in manj kakovostno državno financiranem visokem šolstvu. Polega samega vira financiranja bi bilo potrebno spremeniti tudi način financiranja visokošolskih ustanov. V Sloveniji danes za delitev proračunskih sredstev med visokošolske ustanove uporabljamo integralni način financiranja oziroma lump sum. Še pred kratkim pa smo financirali visokošolske ustanove na temelju izračuna normativnih stroškov. Nadalje predlagatelji večjega zasebnega financiranja visokega šolstva zagovarjajo prehod s ponudbene v povpraševalno stran (Patrinos in drugi 2002)¹². Ne zagovarjajo več centralnega financiranja na podlagi normativnih stroškov, temveč vežejo vir in obseg finančnih sredstev za visokošolske ustanove na študenta. Trendu vpeljave mehanizmov financiranja preko povpraševalne strani sledijo tudi neposredne finančne pomoči študirajočim¹³.

¹² Najbolj znani načini financiranja na strani povpraševanja so: šolnine, vavčerji, štipendije, posojila, in socialni skaldi.

¹³ Finančne pomoči šolajočim razdelimo na neposredne in posredne. Neposredno finančno pomoč (npr. štipendije, vavčerji, posojila šolajočim) prejmejo šolajoči brez posredovanja tretje osebe. Posredne oblike finančne pomoči so subvencionirane storitve šolajočim, zdravstveno in socialno zavarovanje (Trunk-Širca in drugi 2007).

V prihodnje kljub demografskemu padcu ni pričakovati zmanjšanja potrebnih sredstev za visoko šolstvo, saj se vključenost prebivalstva v visokošolsko izobraževanje v večini razvitih držav¹⁴, povečuje. Zaradi velikih pritiskov na javne finance, je izhod smiselno iskati predvsem v večjem prispevku zasebnega sektorja, pri čimer pa to ne sme zmanjšati dostopnosti študija (Jacobs 2002).

2.7 Trendi na področju financiranja visokega šolstva v Evropi

V Evropi je zadnje desetletje opaziti hiter pojav privatnih inštitucij, ponekod celo nekontroliran, v smislu kakovosti. Takšna liberalizacija visokega šolstva ter obravnava visokega šolstva kot trga in ideja o tem, da se bo takšen »trg« reguliral sam, so popolnoma absurdni ukrepi. Večkrat je bilo že dokazano (v tujini in skozi čas), da takšni primeri ne prinesejo prav nič dobrega: ne kakovosti, ne dostopnosti in ne raznolikosti. Takšnih primerov je kar nekaj: npr. pojava raznih programov in inštitucij v Estoniji in na Nizozemskem, ki so kasneje ob evalvaciji izgubili akreditacijo; ali pa pojav neenakosti v Veliki Britaniji ob uvedbi visokih šolnin ter pojav elitizacije (struktura študentov se je spremenila, saj se najnižji sloj ne odloča za visoka posojila) ipd. Konkurenca in privatne inštitucije same po sebi niso slabe, če so pravilno regulirane. Država se mora odločiti, kakšen pristop bo imela do privatnih inštitucij (npr. Grčija prepoveduje privatne visokošolske inštitucije z ustavo). Odnos do privatnih šol naj bi bil zmeren, v vsakem primeru pa bi moral sistem zagotoviti, da bodo privatne inštitucije morale zadostiti enakim pogojem kakovosti kot javne univerze. Proces akreditacije in evalvacije naj bi potekal za vse visokošolske inštitucije enako. Prav tako naj bi bil finančni prispevek s strani študentov (če le ta obstaja) enak ali enako reguliran. Ne sme se zgoditi, da se privatnim inštitucijam dovoli, da same razpisujejo višine šolnin (Kovač 2007).

¹⁴ Od leta 2001 do leta 2004 se je vključenost v državah EU-27 povečala za 10%, na Cipru, v Litvi, Romuniji in Islandiji celo za 25% (Eurydice 2008).

Trend povečevanja deleža zasebnih virov je mogoče opaziti v večini držav. V zadnjem desetletnem obdobju se je delež zasebnega financiranja visokega izobraževanja v izbranih državah, v povprečju povečal iz 18,8% na 23,8% (glej sliko 2.2). Bevčeva (1999) meni, da je reforma sistema financiranja izobraževanja sestavni del drugih reform na področju izobraževanja.

Glede na to, da bi lahko obveznost plačila šolnine marsikomu preprečila vstop v visoko izobraževanje, države pogosto uporabljajo mehanizem odloženih šolnin. Odložena šolnina je sistem visokošolske šolnine, pri kateri posameznik odplača del stroškov študija, obveza poplačila pa nastopi šele po opravljenem študiju (Vodopivec 2003)¹⁵.

V nadaljevanju so podane ključne ugotovitve poglobljene raziskave o sistemih financiranja visokega izobraževanja v državah članicah EU, ki je bila izvedena v letu 2004, pod okriljem Evropske komisije. Hkrati tudi navajam nekaj inovativnih mehanizmov na področju financiranja visokega izobraževanja, ki so se v praksi izkazali kot uspešni v smeri doseganja višje učinkovitosti in pravičnosti. Glede na omejene možnosti povečevanja obsega financiranja visokega izobraževanja iz naslova javnih virov se pogosto opozarja na potrebo po večji učinkovitosti porabe obstoječih virov ter na potrebo po večjih vlaganjih zasebnega kapitala, še posebej na področju visokega šolstva, strokovnega izpopolnjevanja in izobraževanja odraslih (EC 2004).

Po mnenju Evropske komisije (EC 2004) naj bi kazalo rešitve obstoječih sistemov financiranja visokega izobraževanja iskati predvsem v smereh:

¹⁵ V času študija se posamezniku kopiči dolg, katerega skupni znesek je odvisen od trajanja študija, zneska šolnine v posameznem obdobju (letu) ter načina obrestovanja. Ustvarjeni dolg se poravnava v letnih obrokih in sicer v deležu od letnega zaslужka. Obveznost plačila dolga nastopi šele po zaključku študija in sicer ko dohodki posameznika presežejo določeno mejo. V kolikor v vnaprej določenem obdobju posameznik ne preseže določene dohodkovne meje, se mu dolg v celoti briše.

- absolutnega povečanja obsega sredstev za visoko izobraževanje,
- diverzifikacije virov sredstev za visokošolske ustanove,
- povečanja učinkovitosti porabe sredstev,
- zagotovitve dodatnih finančnih sredstev za spodbujanje raziskovalne dejavnosti in povečanje mednarodnega sodelovanja,
- zagotovitve učinkovitega delovanja sistema finančne pomoči študentom (štipendije, posojila).

Koalicijske stranke so pred štirimi leti v koalicijski pogodbi napovedale prenovo sistema financiranja visokega šolstva, o šolninah koalicijska pogodba neposredno ni govorila, omenjala pa je javno razpravo o možnosti kreditiranja študija in vavčerjih. Študentje so kakršni koli uvedbi šolnin ves čas ostro nasprotovali. Šolnin vlada sicer ni uvedla, vendar hkrati tudi ni odpravila anomalij na področju izrednega študija. Po štirih letih namreč še vedno ostaja šolnina za izredni študij, ki jo morajo plačevati zgolj študentje, ki se zaradi prenizkega števila točk niso mogli vpisati na želeni redni študij. Večina parlamentarnih strank uvedbi šolnin nasprotuje, v SNS ob tem nasprotujejo stodontnemu sofinanciranju programov zasebnih šol s koncesijo, v SLS pa šolninam izrecno ne nasprotujejo (ŠOS 2004).

Študentje so nad bolonjsko reformo večinoma razočarani. Pričakovali so namreč, da se bo študij skrajšal, a se je zgodilo ravno nasprotno. Ker prva stopnja študija ni enakovredna dosedanji univerzitetni, se študentje večinoma odločajo za to, da bodo doštudirali na obeh bolonjskih stopnjah, kar je študij podaljšalo še za leto dni. Po novem bo zato treba zagotoviti dodatna sredstva za financiranje kar petih let bolonjskega študija. Na ravni države bo, ocenjujejo na Univerzi v Ljubljani, potrebno vsaj dodatnih tri odstotke sredstev za izvedbo prve bolonjske stopnje in vsaj dodatnih 50 milijonov evrov za izvedbo druge bolonjske stopnje. Tudi večina strank v zvezi s tem ugotavlja, da bo za dosledno in dokončno izvedbo bolonjske reforme treba zagotoviti dodatna sredstva (Dimnik 2008).

Naraščajoča potreba po izobraženem kadru, pomanjkanje virov financiranja in priložnost za ustvarjanje dobička so le nekateri vzgibi za trgovanje z visokim šolstvom, tako znotraj nacionalnih sistemov kot tudi čez meje. Pojav transnacionalnega izobraževanja (TNI)¹⁶ se v zadnjem obdobju zato hitro širi, hkrati pa s seboj nosi veliko negotovosti, povezanih z dostopnostjo in kakovostjo ponujene izobrazbe. Obenem se pojavljajo težave pri priznavanju tako pridobljenih kvalifikacij (Lizbonska konvencija o priznavanju kvalifikacij v evropski regiji ne vključuje TNI) (ŠOS 2007).

Pospešena privatizacija in obravnavanje visokega šolstva kot tržnega blaga ogroža zlasti ranljiva okolja tranzicijskih ekonomij srednje in vzhodnoevropskih držav. Tudi v Sloveniji se tako pojavlja predpostavka, da bi študentovo plačilo študija vodilo v višjo učinkovitost in hitrejše dokončanje študija, s tem pa tudi v višjo kakovost visokošolskega izobraževanja. Popolno odprtje visokošolskega prostora zasebnim ponudnikom (domačim in tujim) pa naj bi po mnenju nekaterih vodilo v konkurenčnost in posledično višjo učinkovitost ter kakovost izobraževalnih institucij.

Pospešeno trgovanje z visokim šolstvom botruje vse pogostejšemu obravnavanju študenta kot kupca in potrošnika. Visoko šolstvo kot tržno blago je prišlo celo na dnevni red Svetovne trgovinske organizacije v okviru pogajanj o Sporazumu o trgovini s storitvami (GATS). Stališče Slovenije v teh pogajanjih je bilo popolnoma naklonjeno uvrstitvi visokega šolstva ob bok storitvam, katerih trgovanje je potrebno deregulirati.

¹⁶ TNI je opredeljeno kot visokošolsko izobraževanje, kjer je učenec umeščen v drugi državi kot institucija, ki podeljuje diplomo. Lahko je del nacionalnega izobraževalnega sistema v določeni državi ali pa deluje popolnoma neodvisno od kateregakoli nacionalnega sistema visokošolskega izobraževanja. V slovenskem prostoru je trenutno aktualna virtualna ponudba visokošolskega izobraževanja iz tujine (t.i. e-learning). Ponudniki TNI so pogosto podjetja, ki iščejo zlasti dobiček. Tudi ko ne gre za dobičkonosnega ponudnika, nacionalni sistem visokega šolstva v večini primerov ni sposoben financirati ponujenih programov. Rezultat tega so visoke šolnine, ki si jih največkrat lahko privoščijo le posamezniki iz stabilnejših socialno ekonomskih okolij.

Slednje pomeni, da strategija Vlade RS predvideva prihod TNI v domač visokošolski prostor. Obstoječa zakonodaja sicer ne predvideva nadzora nad tovrstno aktivnostjo, sistem zagotavljanja kakovosti visokega šolstva v Sloveniji pa je izrazito pomanjkljiv (ŠOS 2007).

Sistem zagotavljanja kakovosti visokošolskega izobraževanja je namreč tradicionalno usmerjen na nacionalno izobraževanje. TNI pa ni nujno del nacionalnega sistema visokošolskega izobraževanja, če pa je, kakovost v eni državi ne pomeni nujno tudi kakovosti v drugi državi, saj so lahko kriteriji po državah različni. Poleg tega dobičkonosni ponudniki TNI niso v prvi vrsti osredotočeni na kakovost ponujenih programov, temveč na dobičkonosnost podjetja. Kdo naj bi nadzoroval kakovost izobraževanja pri TNI in kako omogočiti študentom dostop do informacije o kakovosti in verodostojnosti transnacionalnih ponudnikov izobraževanja, sta danes torej temeljni vprašanji v kontekstu pojava TNI (ŠOS 2007).

3 SLOVENSKO VISOKO ŠOLSTVO

Visokošolsko izobraževanje je kompleksen proces in dejavnost, ki vsebuje vrsto ciljev, interesov in pričakovanj na različnih ravneh. Osebni interes se nanaša na pričakovanja o bodoči zaposlitvi in dohodku, kakovost življenja, osebnostni razvoj pa tudi zanimanje za študijsko področje. Po drugi strani pa je javni interes za kakovostno visoko šolstvo povezan s političnimi cilji (npr. krepitev demokracije), socialnimi cilji (npr. ustvarjanje blaginje, zagotavljanje enakih možnosti..), kulturnimi cilji (reprodukcija nacionalne kulture, ohranjanje jezika), vedno bolj tudi ekonomskimi cilji (večanje nacionalne blaginje in konkurenčnosti) (Uranič 2005).

Ekonomski cilji prihajajo čedalje bolj v ospredje tako na nacionalni kot na mednarodni ravni saj je izobrazba ključna tako za blagostanje posameznika v družbi znanja kot za gospodarsko rast nacionalnih gospodarstev. Sodobne razvojne strategije pogosto poudarjajo pomen visokega šolstva pri pospeševanju gospodarske rasti, saj velja, da države in regije svojo konkurenčno prednost dandanes lahko gradijo le na znanju in inovacijah. Takšen premik v vlogi visokega šolstva spodbuja izobraževalne institucije k prestrukturiranju programov in večjemu prilagajanju potrebam gospodarstva, kar je spodbudilo razvoj trga visokošolskega izobraževanja in širitev ponudbe.

Pospešena globalizacija na področju svetovne trgovine s proizvodi in storitvami je visokemu šolstvu postavila dodatne izzive, saj so se pojavile težnje po premiku regulacije izobraževanja od nacionalnih držav k nadnacionalnim telesom odločanja, predvsem tistim v okviru svobodne trgovine. Za razliko od tradicionalnega razumevanja, novi trendi visokega šolstva tako ne obravnavajo več kot javno, temveč vse bolj kot zasebno dobrino, pri čemer pa je pogosto spregledano družbeno in kulturno poslanstvo nacionalnih visokošolskih sistemov. Naraščajoča privatizacija visokega šolstva posledično povzroča, da je ponudba izobrazbe (predvsem novih, razvojno naravnanih programov) vse bolj vezana na potrebe trga, kar lahko med drugim vodi v zanemarjanje programov, ki niso neposredno zanimivi za gospodarstvo, so pa pomembni z vidika širšega družbenega razvoja.

Vse bolj očitno postaja, da naše visoko šolstvo po temeljitih sistemskih spremembah, s katerimi naj bi se zlasti prilagodilo visokošolskim standardom razvite Evrope, čaka še ena velika preobrazba. Počasi naj bi se namreč poslovili od brezplačnega študija, ki ga tudi sicer nikdar nismo imeli. A doslej raznovrstnih študijskih stroškov, vključno z obveznim plačilom nadstandardnih storitev pač nismo poimenovali šolnina. Temu izrazu pa bi se vsaj zaenkrat radi izognili – verjetno predvsem zato, ker ta zamisel še ni uradno sprejeta, poleg tega pa na to vpliva bojazen, da ne bi z besedo šolnina že vnaprej vzbujali kakšnih socialnih pomislekov.

O uvedbi šolnine za redne študente na dodiplomski stopnji je že pred tem razmišljala ministrica Lucija Čok, nasprotoval pa ji ni niti rektor ljubljanske univerze Jože Mencinger, ki so mu študentje zato očitali, da se v nasprotju z njihovimi pričakovanji ni postavil na stran študentov, ampak je zagovarjal šolnine kot način reševanja finančnih težav univerze. Očitkov je bila zaradi nameravane postopne uvedbe šolnine deležna tudi tedanja vlada, ki naj bi bila po mnenju študentov le navidezno levosredinska, dejansko pa naj bi prav s tem pokazala svoj pravi, liberalni program pod geslom »Pomagaj si sam, ker ti ne bo nihče drug«. Iz tega se vidi, da študentje nasprotujejo uvedbi šolnin ne glede na to, katera vlada je na oblasti, saj so prepričani, da šolnina zmanjšuje možnosti študija manj premožnim (Služba Vlade RS za razvoj 2005).

Zakon o visokem šolstvu (ZVŠ 2006) trenutno dovoljuje, da se lahko vsak študent enkrat prepíše (tudi po treh ali štirih letih) ali enkrat pavzira, razširjeno pa je še podaljševanje absolventskega staža iz najrazličnejših razlogov. Vse to skupaj res lahko krepko podaljša redni študentski staž, pri čemer glavnino stroškov nosi proračun. Ta pa je ob naraščanju števila študentov, ki se kljub osipu generacij vsaj še nekaj let ne bo zmanjšalo, ob vse bolj zahtevnem in dragem izpolnjevanju sodobnih študijskih razmer, še zlasti pa ob sprejeti obvezi povečanja števila profesorjev na število študentov, razpet med težnjo po drastičnem povečanju proračunskega deleža, ki ni realna, in težnjo, da del bremena neposredno prevali na pleča študentov oziroma njihovih staršev. Dejstvo, ki najbolj prepričljivo podpira zamisel o uvedbi šolnin, so današnje razmere na področju izrednega študija. Tam študenti že plačujejo

razmeroma visoke šolnine, pri tem pa je med njimi velik delež tistih, ki sicer v ničemer (če odmislimo razliko v doseženih točkah uspeha v srednji šoli) ne odstopajo od študentov, ki nič ne plačajo.

Torej že imamo neupravičene socialne razlike, nad katerimi pa se doslej skoraj nihče ni spotikal. Študentska solidarnost je praktično veljala predvsem v tem smislu, da so izredni študentje pomagali kriti tudi stroške študija rednih študentov. Dejstvo je, da šolnine za izredni študij in redni študij brez koncesije znašajo za letnik od 1.500 pa tja do 3.000 evrov ali celo več, kar naj bi bilo odvisno od stroškov študija, v resnici pa je znesek v veliki meri odvisen od povpraševanja. Ostali študenti pa morajo poleg obveznih učbenikov in ne vedno upravičenih vpisnin plačevati tudi tako imenovani nadstandard, denimo stroške terenskih vaj, ki niso predvidene v tistem študijskem programu, za katerega stroške krije proračun. Pri nekaterih študijih naj bi ta nadstandard skupno narasel v kar znaten študentski prispevek. Zelo verjetno pa bi z uvedbo šolnin bistveno narasle tudi zahteve študentov, ki bi za svoj denar zahtevali kakovosten študij. Šolnine pa seveda ni mogoče uvesti čez noč (Dimnik 2008).

3.1 Stanje pri nas v primerjavi z drugimi državami v EU

Visoko šolstvo kot nosilec napredka znanosti, inovacij, odgovornega razvoja, novih tehnologij, demokracije in temelj učeče družbe naj bi ostal javna dobrina. Namen javnega financiranja visokega šolstva je omogočiti kakovostno in dostopno javno visoko šolstvo. Ob celoviti in dolgoročni strategiji bi morale povečevanje javnih sredstev uresničevati cilj učinkovite namenske porabe in spodbujati učinkovito upravljanje visokošolskih ustanov. V letu 2006 je delež proračunskih sredstev za visoko šolstvo znašal 1,26% BDP (v letu 2005 1,27% BDP), kar je najmanj po letu 2000, ko je znašal 1,29% BDP (pri tem upoštevamo, da celotni javni izdatki za terciarno izobraževanje zajemajo javne izdatke neposredno za izobraževalne ustanove in javne transferje, plačila za gospodinjstva in druge zasebne entitete), čeprav se je število vpisanih v terciarno izobraževanje močno povečalo. Javni

transferji za gospodinjstva in druge zasebne entitete zajemajo: denarno pomoč študentom (štipendije, otroške dodatke) in transferje ter plačila drugim zasebnim entitetam (subvencije za prevoz, učbenike, strokovno literaturo, študentsko prehrano). Delež BDP za terciarno izobraževanje se je med letoma 2004 in 2005 v nasprotju z evropskim povprečjem pri nas zmanjšal. Poleg tega se je delež sredstev, namenjenih neposredno za izobraževanje, zmanjšal na približno 76% vseh sredstev za visoko šolstvo, kar je kar 5 odstotnih točk pod evropskim povprečjem (Bevc 2006).

V večini držav, še posebej v Evropi, so visokošolske institucije javne institucije. Njihovo državno financiranje zajema splošno subvencijo za temeljno dejavnost (študijska dejavnost in del raziskovalne dejavnosti) ter posebne namenske subvencije (raziskave in razvoj, mednarodno sodelovanje itd.). Pri tem obstajata dve glavni možni poti državne subvencije izobraževalnim ustanovam: neposredna subvencija ustanovam in posredna subvencija prek šolajočih se (Bevc 1999).

Pogoji za dodelitev javnih sredstev izobraževalnim ustanovam so povezani z osnovo financiranja in načinom določitve subvencije, pri čemer ločimo sistem s popolno svobodo glede uporabe sredstev in sistem brez svobode pri uporabi prejetih državnih sredstev. V prvem načinu, ki ga pogosto označujemo kot integralni način financiranja ("lump sum funding"), dobi ustanova celotna državna sredstva v enem znesku in se nato avtonomno odloča o načinu njihove uporabe kar naj bi ustanove spodbujalo k učinkoviti uporabi sredstev. V sistemu državnega financiranja brez svobode pri uporabi prejetih državnih sredstev pa država natančno določi namen uporabe sredstev, kar zmanjšuje prožnost ustanov in možnost učinkovite uporabe sredstev (Bevc 1999). Za večino evropskih držav je mogoče opaziti trend v smeri povečevanja avtonomije visokošolskih ustanov, kar zagovarja tudi Evropska komisija oziroma spodbuja Evropski svet (EC 2004).

Za evropske države je značilen relativno visok delež javnega financiranja visokošolskih izobraževalnih ustanov, ki v večini držav presega 80% izdatkov, namenjenih za omenjene ustanove (glej sliko 2.2). Povsem drugačno sliko lahko

ugotovimo za Avstralijo, Japonsko, Korejo in ZDA, kjer je delež javnih sredstev v izdatkih za izobraževalne ustanove visokega izobraževanja nižji od 50%. Sicer pa je v večini izbranih držav mogoče opaziti trend povečevanja deleža zasebnega financiranja visokega šolstva. Delež zasebnih sredstev v celotnih izdatkih za visokošolske izobraževalne ustanove, se je v izbranih državah, v zadnjem desetletnem obdobju, v povprečju povečal iz 18,8% na 23,8% (glej sliko 2.2). V Sloveniji je delež zasebnih sredstev (24,8%, 2003), v skupnih sredstvih za visokošolske izobraževalne ustanove, večji od povprečja v izbranih državah. Ob tem velja poudariti, da je tolikšen delež zasebnega financiranja visokega šolstva posledica velikega deleža izrednih študentov, ki za svoj študij plačujejo šolnino.

Argumenti, ki se najpogosteje navajajo v prid javnemu financiranju, so naslednji:

- Izobraževanje ima zaradi povečane produktivnosti dela velik prispevek k gospodarski rasti ter rasti blaginje (Barro 1998)¹⁷. Družbene koristi naj bi presegale zasebne koristi.
- Javno financirano izobraževanje naj bi bilo pravično, saj omogoča vsem enake možnosti vključitve v izobraževanje. V kolikor bi izobraževanje bilo dostopno izključno pod tržnimi pogoji, bi bila vključitev vanj možna le za tiste, ki bi zmogli plačati šolnino (Bevc 1999).
- Javno financiranje izobraževanja naj bi imelo pozitiven redistribucijski učinek, s čimer ugodno prispeva k zmanjševanju revščine (Hanushek 2002; Salvatore 2002).

¹⁷ Ta argument bi lahko povezali s teorijo človeškega kapitala, saj po teoriji človeškega kapitala (Becker 1993) sta izobrazba in specifični človeški kapital, ki se pridobiva z usposabljanjem na delu, ključna dejavnika produktivnosti. Spremembe v človeškem kapitalu povzročajo spremembe v produktivnosti, te pa vodijo k spremembam v nagradah na trgu dela. Becker tudi navaja, da investiranje v človeški kapital obsega izobraževanje, usposabljanje za inestacije, ki naj bi izboljšale strokovnost, ter znanja, da bi s tem povečale denarni ter psihični dohodek. Človeški kapital je zasebna dobrina, ki prinaša lastniku dohodek. V lasti ima sredstva, ki jih bo vse življenje skušal povečevati, zato da bi povečal svojo produktivnost, dohodke in družbene prednosti. Združeval naj bi kvalifikacije, kompetence, individualne osebnostne značilnosti, ki olajšujejo ustvarjanje osebne, družbene in ekonomske blaginje. Po Kešeljeviću (2003) narodno-gospodarski vidik teorije človeškega kapitala poudarja, da je koristi od izobraževanja deležna tudi družba kot celota.

- Trg kapitala za naložbe v izobraževanje je zaradi višje stopnje tveganja manj razvit. Študenti (potencialni) iz družin s slabšim ekonomskim položajem si tako težje sami zagotovijo sredstva, kar zmanjšuje dostopnost izobrazbe zanje (Canton in Venniker 2002; Jacobs 2002).
- Zaradi nepopolnosti informacij, tako glede samega izobraževalnega programa kakor kasnejših možnosti zaposlitve in s tem povezanih prihodkov, so investicije v izobrazbo tvegane, kar utegne negativno vplivati na odločitve posameznikov glede izobraževanja in s tem nižjo stopnjo vključenosti od družbeno zaželene (Canton in Venniker 2002)¹⁸.

Glede na to, da mehanizem financiranja ni le sredstvo za dodelitev državnih subvencij izobraževalnim ustanovam, ampak tudi sistem državne kontrole ustanov ter kanal komunikacije med državo in ustanovami (Bevc 1999), gre v prihodnje pričakovati, da si bo večina evropskih držav kljub omenjenemu povečevanju deleža zasebnega financiranja pridržala določeno mero pravic, ki jim omogoča vpliv na odločitve, povezane s porabo javnih sredstev, in s tem možnost za usmerjanje delovanja visokošolskih institucij v smeri doseganja nacionalnih interesov.

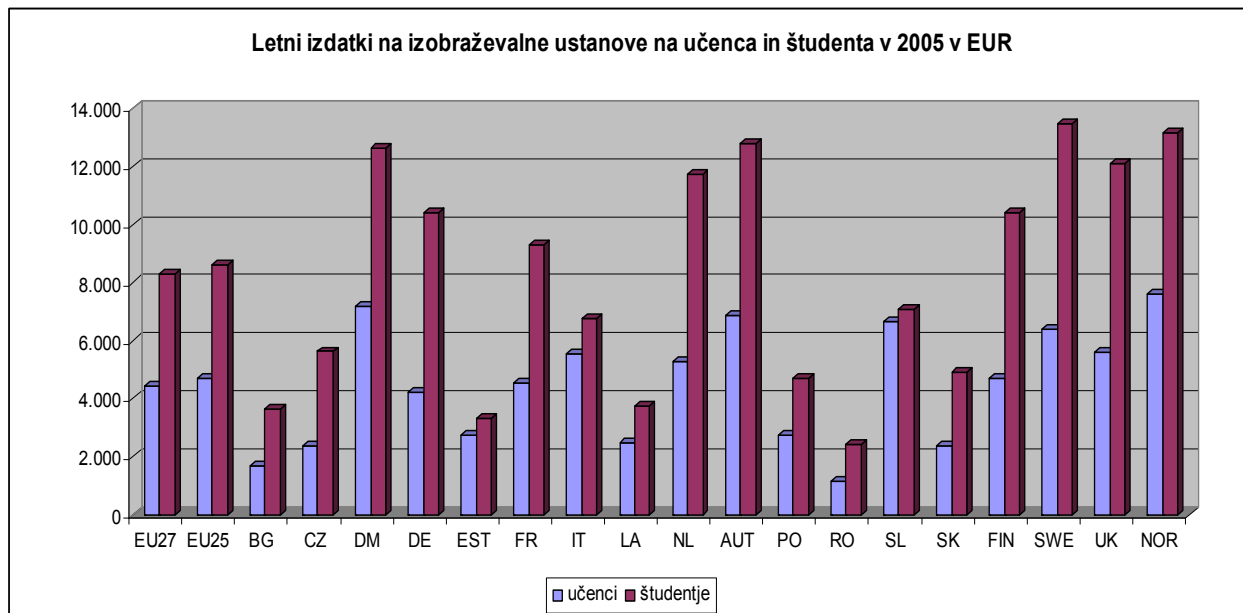
V primerjavi z drugimi članicami EU Slovenija namenja izobraževanju nadpovprečen delež BDP, vendar sta pri tem pomembni dve značilnosti, ki bistveno vplivata na financiranje visokošolskega izobraževanja. Je edina, ki po primerljivih podatkih Eurostata za študenta nameni približno toliko sredstev kot za osnovnošolca. Povprečje EU je približno dvakrat toliko sredstev za študenta kot osnovnošolca (glej Sliko 3.1)¹⁹. Pri tem je porazdelitev sredstev med osnovnošolci bistveno bolj enakomerna kot pri študentih, tako da je za nekatere študente (npr. družboslovja, ki jih

¹⁸ V primeru, da morajo študentje iz družin z nižjimi dohodki najemati posojila za plačilo šolnin, se zaradi tveganosti naložbe v človeški kapital raje ne odločajo zanje.

¹⁹ Odhodki državnega proračuna za terciarno izobraževanje so po podatkih v analizi Eurostata (2005) 2,7 % od vseh odhodkov oziroma 1,4 % od BDP. Podatki v analizah kažejo, da je Slovenija s 7.080 EUR po standardu kupne moči (PPS) na študenta pod povprečjem EU-25. Letni izdatki za izobraževalne ustanove na učenca so nadpovprečni, na dijaka in študenta so podpovprečni.

je več) namenjenih precej manj sredstev kot za najmanj financiranega osnovnošolca (Eurostat 2005).

Slika 3.1 Letni izdatki na izobraževalne ustanove na učenca in študenta v 2005 v EUR



Vir: Eurostat (2005).

Vlada RS kljub sprejetim programom in poudarjanju pomena visokega šolstva zanj ne namenja zadostnih sredstev. Danes RS iz proračunskih sredstev za visoko šolstvo nameni 1,2 odstotka BDP (MVZT 2007). V državah, ki jim želimo slediti, je bistveno drugače. Tako že omenjena Finska iz tega naslova namenja 1,7 odstotka BDP, medtem ko za državami, ki so na vrhu te lestvice, zaostajamo tudi za en odstotek BDP. Pri sprejemanju Nacionalnega programa visokega šolstva se je država zavedala, da bo za doseg ciljev, ki so določeni v tem programu, morala terciarnemu izobraževanju namenjati več sredstev. Leta 2005 bi se morala javnofinančna sredstva, namenjena visokošolskemu izobraževanju, povečati najmanj na 1,4 odstotka BDP. Neizpolnjevanje tega programa in preoblikovanje metodologije zajema javnih finančnih sredstev z željo statističnega napihovanja sredstev sta danes odsev odnosa vlade RS do pomena visokega šolstva za nadaljnji razvoj države (Bevc 2006).

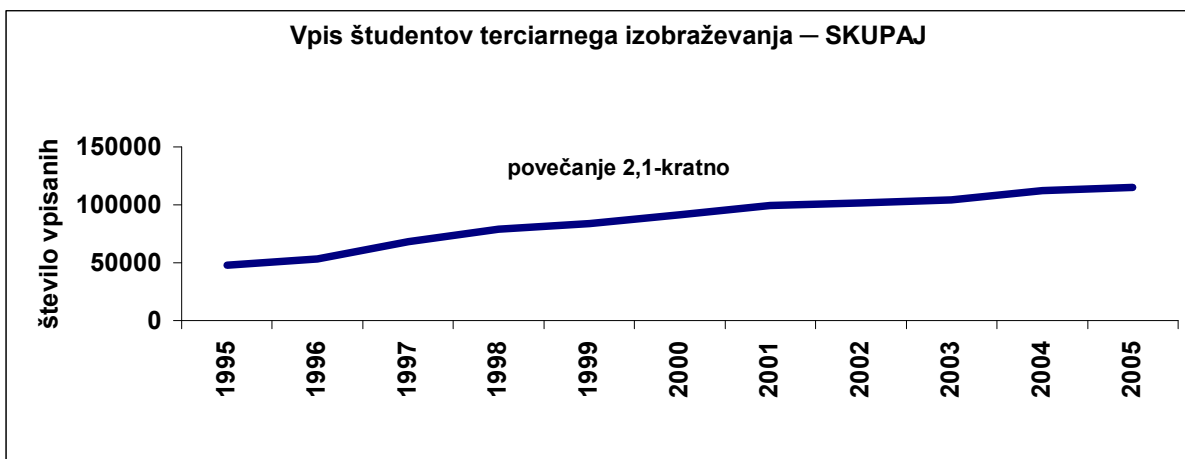
Države, ki gradijo sedanji in prihodnji gospodarski razvoj na družbi znanja, si na področju visokega šolstva prizadevajo za čim večjo vključenost vseh generacij v nadaljevanje izobraževalnega procesa in se zavzemajo za vseživljenjsko učenje. V narodnogospodarskem interesu je vzpostaviti takšno visoko šolstvo, ki bo posameznikom omogočalo študij ne glede na materialno zmožnost. Vsako izključevanje posameznikov iz visokošolskega študija z vstopnimi pogoji ni v interesu prihodnjega razvoja Slovenije. Slovenija mora visokošolski študij vključiti med javne dobrine specifičnega egalitarizma. Poleg tega se moramo zavedati prihajajočega demografskega prehoda, ko se bodo v visokošolski študij začele vpisovati številčno manjše generacije (Pirc 2007).

3.2 Zniževanje deleža na študenta²⁰

Od osamosvojitve ima Slovenija revolucionarno rast števila študentov (glej Sliko 3.3 in Sliko 3.4), pa tudi števila študijskih programov in visokošolskih ustanov. Poleg javnih se pojavljajo tudi zasebne ustanove. Število študentov, kakorkoli opazujemo to kategorijo (redni ali redni in izredni, upoštevajoč absolvente ali ne, upoštevajoč vse oblike visokega šolstva), se je več kot podvojilo. Leta 1990/91 je bilo na Slovenskem skupaj 33.565 študentov, danes jih je že preko 100 tisoč. Takšna rast postavlja vprašanja o svoji smiselnosti, smotrnosti in upravičenosti.

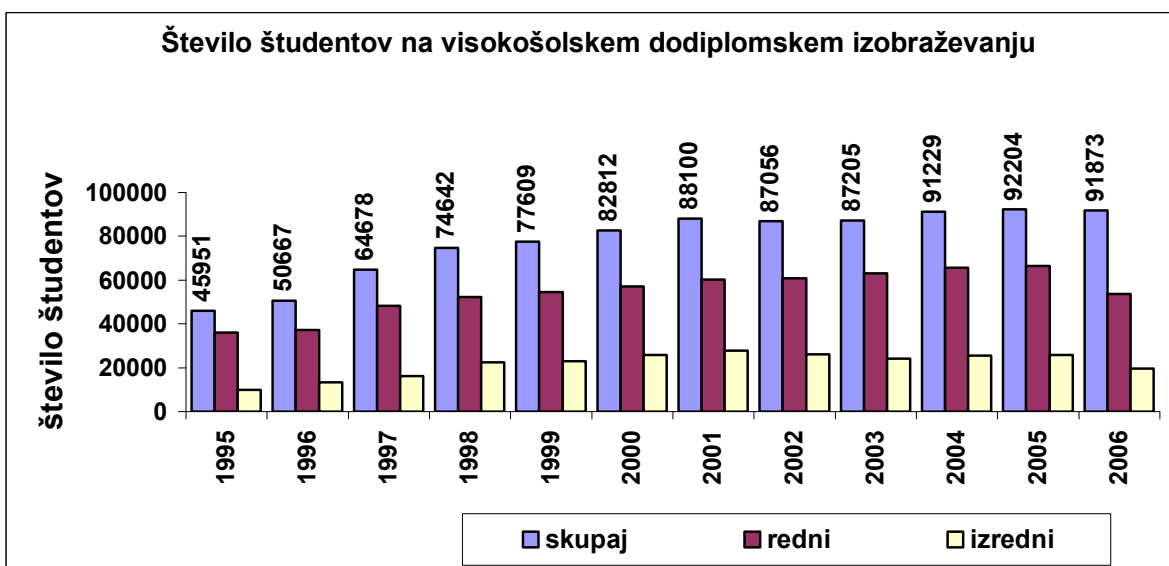
Slika 3.3 Vpis študentov v terciarno izobraževanje (na dodiplomski in podiplomski ravni)

²⁰ Ugotovitvam strokovnih analiz in smernicam sprejetega nacionalnega programa navkljub se bo po predlogu državnega proračuna delež visokega šolstva v bruto domačem proizvodu zmanjševal. Potem ko se je od leta 2000 do leta 2003 znižal od 0,88 % na 0,78 %, je leta 2004 padel na 0,76 % in leta 2005 na 0,72 %, torej na polovico z nacionalnim programom predvidenega. Podatki za leti 2006 in 2007 kažejo, da se po sprejetem državnem proračunu delež visokega šolstva v bruto domačem proizvodu le malo povečuje, ostaja na skromnih 0,746 % oz. 0,737 %. Osnovno in srednje šolstvo še naprej raste hitreje od visokega (SURs 2006).



Vir: SURS (2006).

Slika 3.4 Število študentov na visokošolskem dodiplomskem izobraževanju



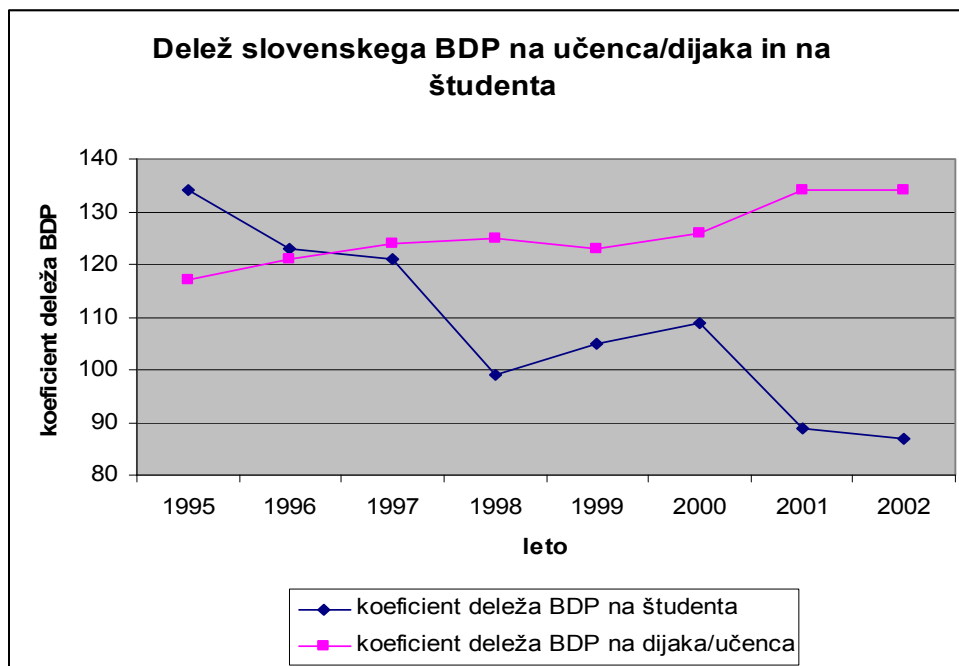
Vir: SURS (2006).

Javnosti ni dovolj znano, kako kakovostno je visoko šolstvo v resnici. Ob vsej profesionalnosti in strokovnosti učiteljev, raziskovalcev, sodelavcev in njihovih prizadevanjih je visoko šolstvo odvisno predvsem od materialnih pogojev za posamezno dejavnost. Kljub vsej opremljenosti, ki se vključuje v izobraževalne procese, pa ti stroški ne upadejo. Sicer jih utegne elektronski dostop do literature nekoliko znižati,

vendar kompleksnost sodobnega znanja in vedenja, znanosti in veščin zahteva, da postaja visoko šolstvo čedalje dražje blago (Bevc 2006).

V opazovanem obdobju je slovensko visoko šolstvo sprejelo več sredstev v absolutnih tolarških zneskih (za svojo institucionalno izobraževalno dejavnost), vendar podatki kažejo, da so javna sredstva, namenjena visokemu šolstvu, upadala glede na delež na posameznega študenta. Delež sredstev, namenjen vsakemu študentu (v okviru javnih sredstev za financiranje visokega šolstva), se je v obdobju 1995-2002 zmanjšal za kar 36 odstotkov (možnosti dosega podatkov so zelo zožene, tovrstnih podatkov v statističnih virih EU pa primanjkuje). V nasprotju s tem sta se v istem obdobju dvignila obseg in sorazmerni delež sredstev, namenjen osnovnemu in srednjemu šolstvu. Ta dvig je toliko večji, kolikor se je število osnovnošolcev zmanjševalo. Nesorazmerje se na sliki 3.5 kaže kot pojav pravih finančnih škarij, pri čemer ob upadanju sredstev na enega študenta rastejo sredstva na enega dijaka/učenca (Flere in drugi 2006).

Slika 3.5 Delež slovenskega BDP na dijaka/učenca in na študenta



Vir: Flere in drugi (2006).

Iz tega izhajajo tehtni sklepi o financiranju šolstva v celoti: vse kaže, da je bilo osnovno šolstvo v letih Gabrove reforme (2004) nadsorazmerno financirano, kar je

bilo sicer potrebno, ker vsaka reforma zahteva dodatne napore, zlasti če ima slabosti. Na drugi strani je ostalo slovensko visoko šolstvo podhranjeno. Resnično slabšanje gmotnega stanja slovenskega visokega šolstva je postajalo čedalje akutnejše. To se kaže v tem, da so učitelji bolj obremenjeni s študenti oziroma so odgovorni za izobraževanje vse večjega števila študentov, kar pomeni, da jim ne morejo nameniti ustreznega deleža pozornosti, da ni mogoče organizirati intenzivnih, raziskovalnih oblik študija. Na primer na nekaterih najbolj množičnih študijih je bila čakalna doba za diplomiranje ob vestnem delu učiteljev tudi dvanajst mesecev le zato, ker učitelji nimajo časa brati množice diplomskih nalog (v prvi, drugi in tako naprej različici, ob obveznostih, ki izhajajo iz predavanja šest ur na teden – kar pomeni več predmetov, ob seminarjskih nalogah, nizu drugih obveznosti, predvsem pa raziskovalnem delu). Visoko šolstvo - glede na število študentov – torej kaže kadrovski primanjkljaj²¹, in sicer so učitelji in sodelavci preveč obremenjeni, kar je posledica pomanjkanja sredstev. Teh je premalo tudi za infrastrukturo: stavbe, knjige, revije, raziskovalno opremo, računalniško opremo in drugo (Flere in drugi 2006).

Profesionalnost in entuziazem učiteljev teh pogojev ne moreta nadomestiti. Slovensko visoko šolstvo v takšnih razmerah ne more razviti odličnosti, ki je nujna za oblikovanje na znanju temelječe družbe, in se ne more vključiti v bolonjske procese le z organizacijskimi spremembami, ampak mora ponuditi nekaj vsebine. Gre za izobraževalne programe, ki bodo imeli dodano vrednost v primerjavi z drugimi, da se bodo domači študentje lahko kosali z drugimi in bodo slovenske ustanove pritegnile tuje študente (Flere in drugi 2006).

Avtonomijo univerzam danes priznavajo ustave in številni drugi, tudi mednarodni dokumenti. Res pa še vedno poteka neskončna debata o tem, kako razumeti pojem avtonomije. Ta namreč ne more biti popolna. Tudi univerze so omejene z zakonskimi in finančnimi okviri. Jim pa avtonomija omogoča, da same določajo, kako bodo organizirane in kako bodo delovale, koga bodo zaposlile, katere študijske in

²¹ Gre za paradoks: na eni strani kadrovski primanjkljaj in potrebe po več kadrih, na drugi strani pa »varčevanje« zaradi sledenja stroškovni učinkovitosti.

raziskovalne programe bodo razpisovale, kako bodo porabljele svoj proračun itd. Poleg tega jih varuje pred vplivi vsakokratne politične oblasti. V Sloveniji avtonomijo univerze - vsaj državnim univerzam in visokim šolam - zagotavlja ustava. A ta pravica, ki temelji na večstoletnem izročilu, naj bi bila v bližnji prihodnosti resno ogrožena (Pirc 2007).

V (evropskih) družbenih okoljih, ki so se navadila na dobro razvite javne izobraževalne sisteme, pobude, da bi izobraževalne ustanove preusmerili k alternativnim finančnim virom in podjetništvu, včasih niso sprejete le s skepticizmom in odporom, temveč tudi z odprtimi kritikami in protesti. Na tem mestu lahko ostane odprto vprašanje, ali so proračunske omejitve prisilile univerze, da iščejo alternativna sredstva, ali pa je uspeh univerz pri pridobivanju alternativnih sredstev vplival na vladne proračunske omejitve. Ob tem si moramo zastaviti vprašanja: ali je komercializacija edina alternativa in kaj sploh pomeni v kontekstu visokega šolstva (Pirc 2006).

3.3 Pričakovanja

Dejstva kar sama govorijo v prid temu, da prihodnost mlademu prebivalstvu še zdaleč ni naklonjena. Več kot pet odstotkov mladih, mlajših od 26 let, z dokončano sedmo stopnjo izobrazbe, bo v tem trenutku z diplomo v roki namesto v službo zakorakalo na zavod za zaposlovanje. Ta trend pa je še v porastu. Precej tistih »srečnežev«, ki bodo službo vendarle dobili, bo delalo z mislijo na to, da vsak trenutek lahko ostanejo brez službe.

Dejstvo je tudi, da se prebivalstvo stara. To pomeni, da bo delovno aktivnega prebivalstva, ki bi v pokojninsko blagajno prispeval sredstva, premalo. Tako je jasno, da bodo morale prihodnje generacije že v času, ko bodo delovno aktivne, popolnoma same poskrbeti tudi za preživetje v zadnjem obdobju svojega življenja. In potem je tu še nizka stopnja rodnosti. Ob finančnih zalogajih, ki čakajo mlade, se bodo težko odločili še za potomstvo, ki ga je treba hraniti in šolati.

Po drugi strani pa v prihodnjih letih število študentov ne bo več naraščalo, saj naslednje generacije študentov zaradi vse nižje rodnosti ne bodo več tako številčne. Posledično zato v prihodnosti tudi visokošolski proračun ne bo tako obremenjen, kot je danes.

Kljub obljubam, da bodo šolnine plačevali tisti, ki bodo to zmogli, je mladina, vse dokler natančne številke oziroma meje niso določene, lahko vseeno v skrbeh. Domneva je tudi, da ko bodo enkrat šolnine uveljavljene, poti nazaj verjetno ne bo, pravila igre pa se na škodo mlade populacije lahko vsak trenutek spremenijo do te mere, da bi na koncu plačevali šolnine vsi.

Minister Zupan je v času svojega mandata študente rotil, naj se vendarle že enkrat osvobodijo miselnosti, da za vse skrbi država. Za zgled je dajal Ameriko, ki da se močno razlikuje od Evrope, še posebej od Slovenije, ki ima socialistično preteklost. Študente je tako podučil, da država ne skrbi za državljana, pač pa mora državljan skrbeti zase. V skladu s to idejo bi morali torej študenti za svojo izobrazbo tudi sami nekaj prispevati. Zupan je torej za zgled jemal ameriški model, kjer ljudje celo življenje varčujejo za drage šolnine svojih otrok. Uresničitev kakšnega skandinavskega modela, recimo finskega, kjer šolnin ni, pa se ministru ni zdelo mogoče, ker Slovenija tega po njegovem mnenju pač ne zmore (Pirc 2006).

Zaskrbljenost javnih univerz, ki zagotavljajo študijska mesta veliki večini slovenskih študentov, je razumljiva. Novi vladni načrti bodo najbolj prizadeli prav njih, saj so najbolj odvisne od države. Kako bodo nadoknadili izgubljeno? Proti uredbi so ostro nastopili tudi študentje, med drugim zato, ker tepta še en del bolonjske reforme. Določa namreč, da država po novem ne bo več financirala rednega bolonjskega magistrskega študija tistim študentom, ki se niso že od začetka izobraževali na bolonjskih programih in so najprej končali stare univerzitetne programe (Pirc 2006).

Zdi se, da so bili načrti visokošolskega ministrstva v nasprotju s še eno smernico bolonjske reforme - kakovosten študij. Spremembe visokošolskega ministrstva pa stavijo na množični študij. Po stari uredbi, ki je bila sprejeta v času Ropove vlade (2002-2004), je država visokošolske zavode financirala na podlagi dveh parametrov. Večji del sredstev so dobili na podlagi tega, koliko denarja so dobili že v preteklih letih, manjši del pa na podlagi tega, koliko študentov se je vpisalo na posamezni študij in koliko jih je diplomiralo. Za ta, manjši del so se morale univerze torej vsako leto posebej boriti. Sprva je bilo od študentov odvisnih 20 odstotkov državne pomoči, in ker se je razmerje vseskozi spreminjalo, se ta delež povzpел že na 30 odstotkov. Visokošolsko ministrstvo pa namerava zdaj ta proces bliskovito pospešiti. Univerzam je na pogajanjih sicer uspelo to razmerje malo omiliti, a ne bistveno. Vlada torej res vse bolj spodbuja množični študij. Po drugi strani pa s tem, ko se vtika v vpisno politiko, tudi napoveduje, koga želi financirati in koga ne. Na ljubljanski univerzi menijo, da bodo z novim financiranjem najbolj ogroženi tisti humanistični programi, ki imajo razmeroma majhno število študentov, a so kljub temu nujno potrebni, od klasične filologije do filozofije. Uredba bo še posebej prizadela umetniške akademije.

Druga smernica vladnega načrta pa je čim več manjših univerz. Do teh sicer ni mogoče priti le z zasebništvom, ampak tudi z oslavitvijo, nazadnje pa še z razkosanjem sedanjih, velikih javnih univerz, ki imajo veliko avtonomnost in jih prav zaradi tega država tudi ne more neposredno nadzorovati. Lahko pa ogrozi njihov obstoj z okrnitvijo financ. Te ambicije še nikoli niso bile bolj žive kot danes. Zlasti zato, ker je vlada kot enega od 35 razvojnih programov, ki naj bi jih uresničili do leta 2023, predvidela tudi ustanovitev Politehnike Ljubljana, v okviru katere naj bi za povezavo med znanostjo in gospodarstvom skrbele tudi ljubljanske naravoslovne fakultete. To pa bi bilo mogoče samo z razkosanjem ljubljanske univerze (Pirc 2006).

Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo je 4. februarja 2008 v Ljubljani pripravilo nacionalni posvet o visokem šolstvu z naslovom »Visoko šolstvo po letu 2010". Minister Gregor Golobič je v nagovoru udeležencem posveta napovedal pripravo posebnega zakona o zagotavljanju kakovosti visokega šolstva. Z njim naj bi

zavarovali in dvignili ugled visokega šolstva v Sloveniji. Odgovornost za zagotavljanje le-te pa leži tudi na visokošolskih zavodih samih, je poudaril minister Golobič (MVZT 2008).

3.4 Stališča v slovenskem političnem prostoru

V svojih odgovorih na vprašanja, ki jih je postavila ŠOU (2008) so parlamentarne stranke potrdile načelno stališče, da je visoko šolstvo javna dobrina in javna odgovornost ter da je država odgovorna za vsem dostopno, javno in kakovostno visoko šolstvo. Prav tako naj se spremembe visokošolske zakonodaje oblikujejo v soglasju med visokošolskimi partnerji in na osnovi analiz. Vendar kljub kroničnemu pomanjkanju strokovnih podlag in analiz, na katerih bi morale temeljiti spremembe visokošolske zakonodaje, niso vse stranke za ustanovitev neodvisnega centra za razvoj visokega šolstva. Načelno podporo so mu izkazale vse stranke razen SDS.

V zadnjem mandatu so bila izražena številna nestrinjanja in protesti zaradi izključevanja visokošolskih partnerjev pri spreminjanju visokošolske zakonodaje. Vse stranke načelno podpirajo iskanje konsenza z visokošolskimi partnerji, z izjemo SDS, ki kot primerno obliko sodelovanja s civilno družbo šteje tudi zgolj seznanjanje s predlogi. Medtem ko Zares, SNS, SLS+SMS in SD menijo, da je v bodoče treba povečati vlogo predstavnikov študentov pri soustvarjanju visokošolskega prostora, SDS pa meni, da je ta predvsem odvisna od študentov samih. Vse stranke pa zagotavljajo, da v naslednjem mandatu ne nameravajo ogroziti avtonomnosti študentskega organiziranja.

Parlamentarne stranke podpirajo proračunsko financiranje prve in druge bolonjske stopnje v celoti. Medtem ko Zares, SNS, SLS+SMS in SD podpirajo dvig proračunskih sredstev za terciarno izobraževanje na 1,5% BDP. SDS se sprašuje, če bo 1,5% BDP dovolj za financiranje obeh bolonjskih stopenj, DeSUS pa načeloma podpira vlaganje v visoko šolstvo.

Šolnine in druge oblike obremenjevanja posameznikov za stroške študija kategorično zavračajo Zares, DeSUS, SNS, SLS+SMS, ne v celoti pa SD. SDS pa meni, da bi zagotovili dostopen, kakovosten in brezplačen študij za redne študente v takšni meri, kot bo seveda to mogoče. LDS predlaga uvedbo davčnega dolga. Vendar, ko smo jih vprašali, če bi omejili prekomerno in nenadzorovano zaračunavanje dodatnih stroškov, ki jih univerze nalagajo študentom, nasprotovanje uvajanju šolnin ni več tako jasno. Podobno je z odgovori na vprašanje, če si smejo univerze same določati cenike. Oboje namreč pomeni nenadzorovano uvajanje šolnin s strani univerz. Storitve, ki so financirane javno, univerze namreč ne bi smele zaračunati še študentom, prav tako mora biti jasna osnova za določanje cenikov storitev. Le SLS+SMS bi prepovedali tako zaračunavanje dodatnih storitev kot tudi prosto postavljanje cenikov, Zares poudarja transparentnost, DeSUS dostopnost in nadzor, LDS in SDS so za dogovor med univerzami in študenti, SD in SNS pa menita, da je zaračunavanje stroškov študentom kar avtonomija univerz.

Vse parlamentarne stranke menijo, da se delovanje Sveta RS za visoko šolstvo ne opravlja svoje vloge kot organ za zunanje zagotavljanje kakovosti visokega šolstva in da njegovo delovanje ni dovolj transparentno. Zares, LDS in SD nameravajo v naslednjih dveh letih ustanoviti neodvisno javno agencijo za visoko šolstvo in zagotoviti zadostna finančna in kadrovska sredstva za njeno delovanje, DeSUS bi takšno rešitev podprla, SDS ji ne nasprotuje. NSi je za razmislek o novih rešitvah, SNS pa meni, da jih je potrebno iskati v okviru obstoječih institucij.

4 ŠOLNINE V VISOKEM ŠOLSTVU

Ko govorimo o šolninah, govorimo seveda o nečem, kar je nasprotno brezplačnemu šolstvu. Brezplačno šolstvo je sicer včasih razumljeno širše – kot tako ne obsega samo odsotnosti šolnin, ampak vključuje tudi brezplačne učbenike in druge šolske potrebščine, brezplačen prevoz v šolo, brezplačno šolsko malico itd.²² V glavnem pa brezplačno šolstvo pomeni, da obiskovanje šol ni pogojeno s plačilom šolnine. Zato zavzemanje za brezplačno šolstvo običajno razumemo kot zavzemanje za ukinitvev šolnin, zavzemanje za uvedbo šolnin pa kot napad na brezplačno šolstvo. V tem kontekstu so šolnine dojete kot nekaj slabega, brezplačno šolstvo pa kot nekaj dobrega. Šolnine vidimo kot zlo zato, ker onemogočajo šolanje otrokom iz revnih družin, ki ne morejo plačati šolanja, brezplačno šolstvo pa vidimo kot dobro prav zaradi nasprotnega razloga: ker omogoča šolanje vsem otrokom, ne glede na njihov materialni položaj. Gledano s tega zornega kota je torej videti, da šolnine niso nekaj slabega same po sebi, temveč so razumljene kot zlo zgolj zato, ker so ovira, ki preprečuje revnim otrokom dostop do šolanja. Iz tega sledi, da šolnine ne bi bile nič slabega, če ne bi onemogočale šolanja revnim otrokom. Ali to torej pomeni, da t. i. odložene šolnine, ki ne preprečujejo šolanja revnim otrokom, saj jih odplačajo šele po končanem šolanju, niso nič slabega? Zagovorniki njihove uvedbe bi temu zagotovo pritrdili. Še več, dodali bi lahko, da odložene šolnine ne samo, da niso nikakršno zlo, ampak so, prav nasprotno, nekaj dobrega, ker omogočajo šolanje na višji kakovostni

²² Brezplačno šolstvo v tem širšem pomenu besede je bilo in še vedno je tako visok cilj, da si ga mnoge države sploh ne zastavljajo, ker vedo, da ga ne morejo doseči. Tudi izmed tistih držav, ki si ga zastavljajo, se mu, če gledamo šolski sistem v celoti, večina izmed njih le bolj ali manj približa. To pa ne pomeni, da ga številne države ne dosežejo v kakem segmentu šolskega sistema. Najpogosteje ga dosežejo v segmentu vojaških šol.

ravni, kot če teh šolnin ne bi bilo. Nasprotniki uvedbe odloženih šolnin bi najbrž ugovarjali z argumentom, da te šolnine, v nasprotju z običajnimi šolninami, ki jih moramo plačati pred začetkom šolanja, formalno res ne preprečujejo šolanja revnim otrokom, da pa iz izkušenj vemo, da ga de facto vsaj zmanjšujejo, ker se mnogi ne odločijo za šolanje preprosto zato, ker ne vedo, ali bodo šolnine po končanem šolanju sploh lahko odplačali. Toda taka argumentacija je šibka in neprepričljiva vsaj v primeru, ko je vračilo šolnine predvideno samo za tiste, ki se po končanem šolanju zaposlijo in prejemajo dohodek, ki omogoča vračilo, ne da bi se zaradi tega njihov materialni položaj bistveno poslabšal. Po drugi strani pa se zastavlja vprašanje, zakaj je brezplačno šolstvo sploh cilj, ki naj bi ga vse države poskušale doseči, če so take šolnine razumljene kot nekaj dobrega?

4.1 Šolnine kot prava rešitev

V državah, ki imajo šolnine²³ že na dodiplomski stopnji, se te razlikujejo po vrsti, višini in načinu odplačevanja. Slovenija je do leta 2006 zagotavljala brezplačno šolanje

²³ V treh državah – na Finskem, Švedskem in v javnem sektorju na Norveškem – mora študent poravnati le članarino študentske organizacije, na Danskem pa študenti nimajo nobenih finančnih obveznosti, zato lahko štejemo, da je v teh nordijskih državah študij brezplačen. Podoben položaj – redni študij brez šolnine – je v Estoniji, na Irskem, Cipru, v Grčiji, v Sloveniji in na Škotskem. Študenti v Litvi, ki uspejo dobiti subvencionirano študijsko mesto – približno 25 odstotkov, ne plačujejo šolnin. Brezplačni študij imajo tudi študenti dolgih študijskih programov univerzitetnega tipa na Češkem in študenti kratkih višješolskih poklicnih programov v Španiji. Šolnina je obvezna v 14 državah. V večini teh držav se zneski letnih šolnin gibljejo med 200 in 1000 evri. Pogosto lahko visokošolske institucije samostojno določijo natančen znesek šolnine, ob tem morajo upoštevati le predpisano zgornjo mejo. V Italiji in na Norveškem v zasebnem sektorju, ki se financira iz javnih sredstev – več kot 50 odstotkov, visokošolske institucije popolnoma samostojno določajo višino šolnine. Šolnina v javnem sektorju, ki jo zaračunavajo študentom brez subvencioniranega dostopa v Latviji in za nekatere programe na Portugalskem, kjer je sicer zgornja meja določena, lahko preseže 6000 evrov. Visokošolske institucije so v Angliji in Severni Irski v letu 2006/2007 določile nižje šolnine od predpisanega najvišjega zneska 4031 evrov. V 15 državah lahko povišajo šolnine študentom, ki ne dokončajo obveznosti v predvidenem roku, in tako poskušajo omejiti čas študija. Kolikšen je ta znesek, je pogosto prepuščeno presoji visokošolske institucije. Šolnine so se povišale v Španiji, Italiji, na Portugalskem in v Turčiji. V šestih

rednim študentom vse do podiplomske ravni in sofinancirala tudi podiplomski študij. Leta 2005 je Odbor za reforme (Služba Vlade RS za razvoj) v svojem poročilu predlagal uvedbo šolnin že na ravni dodiplomskega študija. Predlog, s katerim so se javno strinjali tudi nekateri ministri, je vzbujal še toliko hujše nasprotovanje študentov, ker bi jim odvzel nekaj, kar jim je bilo dotlej priznано kot njihova pravica. Po drugi strani pa so tudi študentje v pogajanjih z vladno stranjo zahtevali več, kot so imeli do tedaj. Zahtevali so brezplačni študij na drugi bolonjski stopnji – to pomeni za dve tretjini študentov eno leto več brezplačnega študija kot dotlej. To so tudi dobili. Ob tem pa je bil in še naprej ostaja nerešen problem izrednega študija, ki je že ves čas plačljiv. To pomeni, da šolnine v Sloveniji dejansko že imamo tudi na dodiplomski stopnji, le da so omejene na izredne študente.

Mnogi zagovorniki uvedbe šolnin tudi za redne študente uporabljajo kot enega od svojih ključnih argumentov prav dejstvo, da morajo izredni študentje za študij plačevati, redni pa ne.²⁴

državah, tj. Češki Republiki – dolgi programi univerzitetnega tipa, na Irskem, Madžarskem, v Romuniji, v Sloveniji in na Škotskem, ter v šestih nemških deželah morajo študenti plačati neki prispevek le, ko študijskih obveznosti ne uspejo opraviti v predvidenem roku. Brezplačen študij pa ostaja za študente na Danskem, v Grčiji, Španiji – za kratke višješolske poklicne programe, na Cipru, Malti, Finskem in Norveškem – v javnem sektorju (Eurydice 2008).

²⁴ V zvezi s sistemom izrednega študija bi kazalo v kontekstu obravnave pravičnosti odgovoriti vsaj na naslednji vprašanji: Kateri so razlogi za razlikovanje rednih in izrednih študentov, s tem pa tudi za njihov različni status? Ali je višina šolnine izrednih študentov nesorazmerna količini in kvaliteti storitev, ki jih dobijo kot povračilo za svoje plačilo? Iz odgovora na prvo vprašanje bi lahko sklepali o tem, ali je njihova različna obravnava pravična, iz odgovora na drugo pa, ali je šolnina pravična. Če je namreč drugi odgovor pritrdilen, je šolnina krivična. In z uvedbo šolnin za redne študente te krivice ne bi odpravili. Omenjeno krivico bi bilo mogoče odpraviti drugače: z ukinitvijo izrednega študija, problem zaposlenih izrednih študentov pa reševati v okviru vseživljenjskega izobraževanja, ki, če ga jemljemo resno, zahteva ponovni premislek dosedanjega razumevanja brezplačnega šolstva in pravičnega financiranja izobraževanja (Kodelja 2006).

Ampak ali si redni študentje ne zaslužijo drugačne obravnave prav zaradi preteklih učnih uspehov in vloženega truda? Status rednega študenta so namreč pridobili, ker so bili v tekmi za omejeno število vpisnih mest na redni brezplačni študij boljši od tistih s slabšimi rezultati. Ker veljajo isti vpisni kriteriji za vse dijake ne glede na značilnosti, kot so spol, rasa, narodnost, veroizpoved in socialno poreklo, se predpostavlja, da se vpisna politika v visokem šolstvu ravna po meritokratskih načelih in da se torej status rednega študenta doseže na podlagi lastnega dela, sposobnosti in učnih dosežkov. Zato se, z meritokratskega vidika, ni zgodila krivica (Kodelja 2006). V tem kontekstu je namreč pravičnost razumljena v tesni povezavi z zaslugami, saj zahteva, da damo vsakomur, kar si zasluži. Kajti pravičnost ali poštenost je tu ekvivalentna razdelitvi koristi na osnovi zaslug.

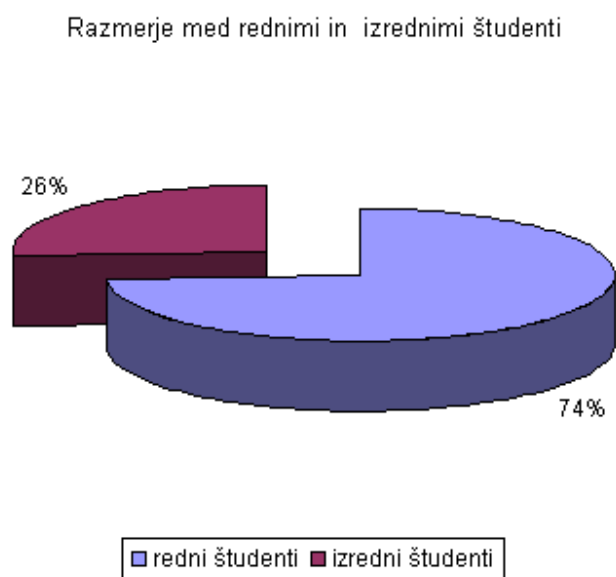
Drug pogled pa pravi, da naš sistem dopušča krivico pri zaračunavanju šolnine izrednim študentom. Sedanji način določanja statusa in odločanja, ali bo študent plačal šolnino ali ne, je popolnoma arbitraren, določen s kvotami vpisa na določeno šolo. Poraja se vprašanje – če se nekomu ne posreči uvrstiti med redne študente, ker izhaja iz intelektualno manj vzpodbudnega okolja – ali se mora za to odkupiti s plačilom šolnine, medtem ko je za redne študente študij brezplačen. Obstoječi sistem prinaša tudi druge slabosti. Izrednim študentom mnogokrat pri količini obravnavane snovi ali izpitih znižajo standard. Fakultete jih pač nočejo izgubiti, ker jim prinašajo denar (Vodopivec 2003).

Razlika med rednim in izrednim študijem pa ni nujno v tem, da je prvi brezplačen, drugi pa ne. V nekaterih državah²⁵ je treba plačati oba. Zato se zdi, da je naša ureditev krivična, ker izredne študente postavlja v izrazito slabši položaj. Zlasti ker je pri nas na izredni študij vpisana približno tretjina takih, ki se jim ni uspelo vpisati na redni študij, in ne samo tistih, ki jim je bil tak študij prvotno namenjen, tj. zaposlenim

²⁵ Na Hrvaškem je potrebno v določenih primerih plačati šolnino tudi za redni študij, saj je njihov sistem določen s kvotami in vsi pod najvišjo plačujejo šolnine za redni študij, v nekaterih primerih je ta znesek celo višji kot plačilo izrednega študija.

(glej sliko 4.1)²⁶. Da je veliko izrednih študentov, predvsem iz revnejših družin, v zelo težkem položaju, ni nobenega dvoma. Toda vprašanje je, ali so v takšnem položaju zato, ker redni študentje ne plačujejo šolnine. Če niso, tudi uvedba šolnin za redne študente njihovega položaja ne bo izboljšala. To bi se zgodilo le, če bi se zaradi tega šolnine izrednih študentov zmanjšale. Vendar tovrstnih zamisli ni zaslediti. V Nacionalnem programu lahko celo najdemo radikalen pristop k izrednemu študiju, saj v njem ni več govora o sofinanciranju, ampak o spremembi sistema v vseživljenjsko učenje, kar bi pripeljalo do odprave izrednega študija in s tem do odprave krivic, ki se jim godijo v povezavi s šolninami, to pa do lažjega uvajanja šolnin v visokošolski sistem. Vendar ali bi to odpravilo krivičnost?

Slika 4.1 Razmerje med rednimi in izrednimi študenti



Vir: Eurostudent SI (2007).

²⁶ Delež izrednih študentov v raziskavi za dve odstotni točki zaostaja za dejanskim deležem izrednih študentov v populaciji študentov (SURIS 2006). Delež rednih in izrednih študentov (full- in part-time students) je pokazal na različnost razumevanja in opredeljevanja te kategorije. S 26% izrednih študentov dosegamo enega od najvišjih deležev, višji je le v V. Britaniji (36%) in nekaj nižji (21%) na Irskem. Na Nizozemskem, v Španiji in Litvi so ti deleži med 14 in 9 odstotki, medtem ko druge države te kategorije nimajo (Eurostudent SI 2007).

Če bi naša država spremenila veljavni zakon o visokem šolstvu in uvedla šolnine, bi to pomenilo, da ne bo več zagotavljala tistega, kar se je z ratifikacijo Mednarodnega pakta o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah obvezala zagotoviti: postopno uvajanje brezplačnega šolanja tudi na visokošolski stopnji. Pravzaprav bi s tem naredila ne samo korak v nasprotni smeri od cilja, ki bi ga morala skušati doseči, ampak tudi korak nazaj od tega, kar je že dosegla, saj je bil do sedaj redni dodiplomski študij brezplačen (brez šolnin). Van Beurenova, strokovnjakinja za mednarodno pravo človekovih pravic, pravi, da država, ki se je obvezala spoštovati 13. člen mednarodnega pakta o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah (ki pravi, da mora država z ustreznimi sredstvi, zlasti pa s postopnim uvajanjem brezplačnega visokošolskega študija zagotoviti, da bo tak študij vsem enako dostopen in odvisen le od sposobnosti posameznika), krši mednarodno pravo, če uvede šolnine. Ta člen namreč zakonsko zavezuje vlado k vodenju take finančne in izobraževalne politike, ki omogoča progresivno uvajanje brezplačnega visokošolskega izobraževanja. Zato je po njenem prepričanju uvedba šolnin v Angliji, tudi odloženih in spremljanih s štipendijami oziroma finančno podporo za revne študente, v nasprotju z dolžnostjo vlade, da zagotovi progresivno uvajanje brezplačnega študija. Da uvedba teh šolnin ni bila v skladu s prej navedenim 13. členom, je leta 2002 opozoril tudi odbor Združenih narodov za socialne, ekonomske in kulturne pravice. Ker je uvedba šolnin, četudi so te odložene, v nasprotju s 13. členom omenjene mednarodne pogodbe, ki skupaj s še nekaterimi drugimi sorodnimi dokumenti varuje sistem socialne pravičnosti, je po njenem mnenju uvedba šolnin obenem tudi element socialne nepravičnosti. Trinajsti člen tega pakta namreč zakonsko zavezuje vlado k vodenju take finančne in izobraževalne politike, ki omogoča progresivno uvajanje brezplačnega visokošolskega izobraževanja (Kodelja 2007).

Ena možna razlaga krivice, ki naj bi bila v tem, da izredni študentje morajo plačati šolnino, redni pa ne, bi se utegnila opreti na tezo, da je meritokracija mit in moralno neopravičljiva. Za Rawlsa (1971) je na primer sistem nagrad, temelječ na posameznikovih talentih in trudu, moralno neopravičljiv, in sicer zato, ker temelji na

razdelitvi talentov in celo naporov (zaradi katerih nekateri dobijo več, drugi pa manj), ki niso posledica osebnih odločitev, ampak so stvar sreče, saj so pogojeni z genskimi ali okoljskimi dejavniki, na katere sami nismo imeli nobenega vpliva, čeprav pomeni učinkovito alokacijo virov.

Zdi se, da je tretja možnost še najbliže pravemu odgovoru. Po eni strani ne more odpraviti šolnine za izredne študente, če noče občutno zmanjšati števila študentov, saj z javnimi proračunskimi sredstvi ne zmore financirati takega obsega študija. Po drugi strani pa je niti ne želi odpraviti, ker hoče, kot je v že omenjeni izjavi dejal bivši minister za delo, »sistemsko rešiti postopno odpravo razlik med rednim in izrednim študijem« z uvedbo odložene šolnine za vse študente. Pravzaprav je to le eden od razlogov za uvedbo šolnine, ki se navajajo. So še drugi. Odbor za reforme (2005)²⁷ navaja naslednje argumente, ki pričajo v korist uvedbe šolnine:

a) **Spodbujanje racionalne izrabe časa in kapacitet.** Študentje pri brezplačnem študiju niso motivirani, da doštudirajo v čim krajšem času, med drugim zato, ker se na univerzo vpisujejo tudi tisti, ki nimajo resnega namena študirati. Študentje si v primeru šolnin tako bolj skrbno in po premisleku izberejo smer študija, so pa tudi bolj motivirani in glasneje zahtevajo kakovostne storitve (Vodopivec 2003).

b) **Spodbujanje kakovosti študija.** Soudležba pri pokrivanju stroškov bi povečala pričakovanja študentov in tako pripomogla, da bi študentje bolj glasno zahtevali kakovostne storitve (angl. voice control). S šolnino bi se tudi zmanjšala prednost, ki jo imajo državne šole pred zasebnimi, ker ne zaračunavajo šolnine (razen če so

²⁷ Vlada je leta 2005 imenovala delovno skupino, ki naj bi pripravljala strokovno utemeljene predloge strukturnih reform oz. sistemskih sprememb, s katerimi bi uresničili cilje in usmeritve strategije razvoja Slovenije. Delovna skupina, poimenovana odbor za reforme, je poskušala pripraviti ukrepe, s katerimi bi zagotovili večjo konkurenčnost slovenskega gospodarstva. Odbor za reforme je razdeljen v deset podskupin za posamezna področja reform in skupino za tehnično podporo. Vsaka od skupin ima svojega vodjo, v njih pa je med 10 in 20 strokovnjakov, med njimi so člani strokovnega sveta vlade za gospodarski razvoj, uslužbenci ministrstev ter zunanji sodelavci (Računovodja.com 2005).

koncesinirane), kar bi pripomoglo k nastanku novih šol in s tem k večanju konkurence v visokem šolstvu.

c) **Povečanje števila vpisnih mest za redne študente.** Izkušnje nekaterih držav, ki so posegle po visokošolski šolnini, kažejo, da se je po uvedbi šolnine število študentov povečalo (Čile, Avstralija). V visoko šolstvo se tako steče več denarja, kar poveča razpoložljiva študijska mesta (obstajajo tudi podatki držav, v katerih se je povečal vpis v prvi letnik, medtem ko je bil učinek v nekaterih nasproten).

d) **Pravičnost financiranja visokošolskega izobraževanja.** Brezplačno šolstvo nepravično prerazdeljuje dohodek v korist bolj premožnih, saj prihajajo študentje predvsem iz bogatih družin – davke pa plačujemo vsi. Ta teza temelji na dejstvih iz leta 1995/96. Takrat je bilo v visokošolski program vpisanih 11,4 odstotka študentov, katerih očetje imajo dokončano ali nedokončano osnovno šolo. Delež te izobrazbene skupine med zaposlenimi pa je bil leta 1995 27,2-odstoten. Na drugi strani je razmerje obrnjeno. Študentov, katerih očetje imajo dokončano višjo ali visoko šolo, je bilo 32 odstotkov, delež te izobrazbene skupine med zaposlenimi pa je bil le 16,3-odstoten. Ker izobrazba najpogosteje določa materialni položaj družine, imajo od brezplačne univerze bogatejši sloji večje koristi kot revnejši. Tako lahko rečemo, da brezplačnost študija povečuje družbeno neenakost. Prav zato mnoge države v visoko šolstvo uvajajo šolnino (Vodopivec 2003).

e) **Velika zasebna korist od visokošolskega šolanja.** Razlog, zakaj naj bi posameznik plačeval šolnino na visokošolski stopnji, pa je naslednji: izobraževanje prinaša koristi tako posamezniku kot celotni družbi, kar imenujemo eksterni učinek izobraževanja (pozitivna eksternalija). Vendar ga prinese predvsem osnovnošolsko in srednješolsko izobraževanje, manj visokošolsko. Korist ima predvsem posameznik, zato naj bi bilo tudi pravično, da bi si vsaj del stroškov plačal sam. Plača delavcev z visoko izobrazbo je bila namreč leta 1996 skoraj dvakrat večja od delavcev s srednjo strokovno usposobljenostjo. Investicija v visoko šolstvo torej prinaša posamezniku večji donos, zakaj bi potem država nosila vse breme visokošolskega študija (Vodopivec 2003).

Po argumentih, ki jih navajajo zagovorniki uvedbe šolnin za redne študente, je torej mogoče sklepati, da bi se država morala odločiti za ta ukrep po eni strani zato, ker zaradi velikega povečanja števila študentov brezplačnega študija ne zmore več v celoti financirati, ne da bi trpela ali kakovost študija ali število vpisanih, po drugi strani pa zato, ker ga niti ne bi smela financirati v celoti, saj so prav šolnine pomembno sredstvo za dvig kakovosti in učinkovitosti študija, za skrajšanje študija, za odpravo privilegija, ki ga imajo redni študentje v primerjavi z izrednimi (ki morajo študij že od nekdanj plačevati), za zagotovitev večje pravičnosti financiranja visokega šolstva itd. (Kodelja 2006).

4.2 Sistem odloženih šolnin (Income Contingent Loans)

Postavlja se vprašanje, kako uvesti šolnino, ne da bi prizadeli manj premožne. Ta problem v državah, ki poznajo visokošolsko šolnino, urejajo s študentskimi posojili. Klasična bančna posojila v obliki fiksnih zneskov in razmeroma kratke odplačilne dobe pa so le delno učinkoviti. Ker gre za investicijo v možgane, banke pri študentskih posojilih nimajo pri roki hipoteke, ki bi zavarovala kredit, s stališča posameznika pa vedno obstaja nevarnost plačilne nezmožnosti. Zato so nekatere države posegle po novi ideji, t. i. odloženi šolnini. Ta pripomore k pravični razdelitvi bremena šolanja in ne odvrne potencialnih kandidatov med manj premožnimi sloji (Ahčan 2006).

Učinkovit primer izvedbe načina financiranja z odloženo šolnino je Avstralija. Sistem deluje po načelu »plačaj, ko zmoreš«. Ideja pa je preprosta: obveznost poravnave šolnine nastopi po opravljenem študiju, kadar in samo, če to obveznost posameznik zmore plačati iz svojega tekočega zaslužka (Vodopivec 2003).

Avstralski študentje – tako redni kot izredni – že od leta 1989 tudi na državnih univerzah plačujejo šolnino. Ta je odmerjena tako, da pokrije približno četrtno stroškov študija. Vpis na univerzo je še vedno administrativno omejen. Ključni element

in bistvena novost je pri načinu plačila. Šolnina se namreč lahko plača pri vpisu, s 25-odstotnim popustom, lahko pa se odloži in jo študent poravnava, ko njegov tekoči letni zaslužek presega povprečni obdavčljivi letni dohodek. Po štirih letih študija tako študentov dolg znaša približno 7600 ameriških dolarjev. Odplača ga, ko je zaposlen, vendar samo v letih, ko njegov zaslužek presega omenjeno povprečje. Na leto se plačuje od 3 do 5 odstotkov letnega zaslužka, vse dokler študent (zdaj že zaposleni) dolga ne odplača v celoti (realna obrestna mera je enaka 0). V prvih letih je bil dohodek, zbran od šolnine, seveda skromen, že leta 1995 pa je pokrival približno 10 odstotkov celotnih izdatkov v avstralskem visokem šolstvu. Vsa sredstva od šolnin se tu zbirajo v strogo namenski sklad za razvoj visokega šolstva. V kakšnem času pa posameznik odplača šolnino? Tisti, ki zaslužijo zelo dobro, v kakih petih letih po končanem študiju, pri slabše plačanih pa lahko traja tudi več kot dvajset let. Posameznik pa v letih, ko je brezposeln ali pa je njegov zaslužek pod povprečnim obdavčljivim letnim dohodkom, dolga seveda ne odplačuje. Sistem tako ne obremenjuje tistih, ki zaslužijo manj (Vodopivec 2003).

Po uvedbi odložene šolnine se je vpis na avstralske univerze še povečal, kar je po eni strani paradoks, po drugi pa logična posledica večjega števila razpisanih študijskih mest, omogočenega iz dodatnega dohodka, ki ga prinesejo šolnine. Njihove izkušnje dokazujejo, da uvedba odložene šolnine nikakor ne zavira vpisa revnejših študentov. (Vodopivec 2003).

Tak sistem naj bi bil primeren tudi za Slovenijo. Ugotovili so, da bi uvedba odložene šolnine precej povečala sredstva visokega šolstva in pripomogla tudi k drugim pomembnim izboljšavam. Le skromno pa bi obremenila tekoče dohodke odplačevalcev. Rezultati študije so pokazali, da bi pri 20-odstotni povrnitvi stroškov šolanja pri 2-odstotni prispevani stopnji in pri obvezi odplačila le za tiste posameznike, ki imajo nadpovprečne letne zasluške:

- po 20 letih po uvedbi sistema odložene šolnine ta prispeval 14 odstotkov sredstev za visokošolsko izobraževanje in po 30 letih 16 odstotkov,

- 55 odstotkov odplačevalcev bi celotni dolg poravnalo v 20 letih po začetku študija, 73 odstotkov pa v 30 letih,
 - odloženo šolnino bi plačevali le posamezniki, katerih zaslužek bi presegal 54 odstotkov slovenskega povprečja,
- dodatni stroški, potrebni za izvedbo takega sistema, bi bili zelo majhni (približno 0,48 odstotka pobrane šolnine), saj bi sistem temeljil na že obstoječih informacijskih sistemih, plačilo pa bi se izvedlo hkrati s plačilom dohodnine (Vodopivec 2003).

Kaj to pomeni konkretno v realnih številkah in cenah? Vodopivec (2003) je (na podlagi študije) za leto študija na javnih visokošolskih ustanovah predlagal šolnino 429 evrov. Povprečna šolnina za celoten visokošolski in univerzitetni študij bi tako bila 2215 evrov. Povprečni letni obrok odplačevanja pa bi znašal 263 evrov, ob predpostavki, da bi bil povprečni letni bruto zaslužek odplačevalcev 54 odstotkov nad slovenskim povprečjem, tj. 13.165 evrov.

Za nemoten prehod v nov sistem, bi – dokler sistem ne dozori – ohranili šolnino za izredne študente. V simulacijah niso upoštevane spremembe v vedenju študentov. Pričakujejo pa, da bi se čas študija po uvedbi sistema skrajšal, povečal pa delež študentov, ki bi končali študij (Vodopivec 2003).

5 KRITIKE ŠTUDENTSKIH ORGANOV UL

5.1 Nekaj kritičnih točk preнове Zakona o visokem šolstvu (ZVŠ, 2006) in kometarji

Študentski organi (ŠOUL 2006) pravijo, da je zakon nastal brez kakršnega koli posvetovanja s strokovno javnostjo. Napisal naj bi ga ozek krog ljudi, ki je poleg vsega še pristranski (vsi trije avtorji zakona so zaposleni na zasebnih univerzah) s katerim privilegira zasebne univerze in olajšuje njihovo financiranje na račun javnih univerz. S tem teži k privatizaciji visokega šolstva. Zakon predvideva poleg rektorja, izvoljenega med univerzitetnimi delavci, novo funkcijo direktorja univerze, ki bi ga imenovala država. S tem pravijo, da ogroža v ustavi dodeljeno pravico do avtonomije univerz, saj bi jo vodila oseba, postavljena z vladne strani. Po njihovem mnenju zakon dopušča možnost razpustitve univerze, saj bi glede na zakon fakultete same odločale o svojem članstvu v univerzi in uvaja plačljivost vzporednega študija. Po zakonu bi bil prepis na drugi študijski program možen le po prvem letniku. Govori tudi o tem, da so šolnine prihodek univerze, ki jih zaenkrat plačuje država, a jih s predpisi določa minister (torej se lahko minister kadar koli odloči za vpeljavo šolnin). Zakon uvaja do 3 sprejemne izpite, ki bi lahko bili lahko poleg mature kriterij za vpis, in s tem povečuje obremenjenost maturantov.

Pri snovanju novele Zakona o visokem šolstvu (2002) je bilo v celoti zanemarjeno področje sociale in vzporedno prilagajanje socialne politike (štipendij), ki bi uravnavala dostopnost do prenovljenih študijskih programov. Medresorskega usklajevanja ni bilo

kot tudi ne odločanja na podlagi mednarodnih in strokovnih mnenj ter analiz (ŠOS 2006).

Po Nacionalnem programu visokega šolstva, ki ga je sprejel Državni zbor RS, bi morala Vlada RS danes za visoko šolstvo namenjati 1.4% BDP, dejansko pa namenja le 1.2% BDP, kar pomeni dobrih 10 milijard tolarjev premalo. Bivši minister za šolstvo Slavko Gaber je trdil, da v državni blagajni ni denarja za brezplačni študij na obeh diplomskih stopnjah. Če bi Vlada RS dosledno izpolnjevala Nacionalni program visokega šolstva, pa po izračunih ŠOS zagotovitev tako prve kot druge diplomske stopnje brez šolnin v naslednjih 10 letih ne bi bistveno dodatno obremenila državnega proračuna.

Šolnina v drugi diplomski stopnji bi lahko povzročila padec števila študentov na vseh študijskih programih, kjer diplomanti ob zaposlitvi ne bodo prejeli zadostnih osebnih dohodkov, razcvet poslovnih in pravnih ved ter mogoče tudi upad zanimanja za študijske programe s področja npr. humanistike in nekaterih naravoslovnih ved. Potreba po dokončanju druge diplomske stopnje po novi strukturi študija bo vedno večja, kar pomeni, da bo študij na drugi diplomski stopnji postal množičen. Po novem končana druga diplomska stopnja ne bo več prestiž, temveč nuja. Zato je pomembno zagotoviti obe diplomski stopnji brez šolnin. Z uvedbo šolnin bi odprli logiko plačljivega šolstva in s tem omejili dostop do druge stopnje, s čimer bi škodovali razvojnim interesom Slovenije (ŠOUL 2006).

Pri ŠOUL (2007) menijo, da politika šolnin ne rešuje nadzora nad porabo denarja v visokošolskih zavodih, ne vpeljuje alternativnih virov financiranja in ne sledi nalogi prerazdelitve dohodka. Iz izobraževalnega procesa izključuje socialno šibkejše družbene skupine, uvaja elitizem in breme financiranja šolstva prenaša z države na pleča študentov in njihovih staršev. S tem se država odmika od javne odgovornosti in potiska visoko šolstvo na trg.

Visoko šolstvo je eden najpomembnejših, če ne najpomembnejši dejavnik prihodnjega razvoja posameznika in družbe. Posamezniku omogoča izboljšati socialni položaj, večjo zaposljivost, nadaljnje izpolnjevanje in osebno rast. Z rastjo deleža visoko izobraženih ljudi se dviga kakovost celotne družbe in vzpostavlja podlaga za gospodarski razvoj, ki temelji na visoki tehnologiji in inovacijah. Večje število izobraženih posameznikov pripomore k rasti tolerance, upadanju kriminala v družbi in krepitvi demokracije. Zato ŠOUL zagovarja tezo, da mora biti študij dostopen vsakomur, ne glede na posameznikovo finančno ozadje.

Slovenija želi postati družba, temelječa na znanju²⁸. Pri tem Vlada RS kot zgled pogosto navaja skandinavske države, predvsem Finsko. Nobena od teh za prvo in drugo diplomsko stopnjo ne predvideva šolnin, Finska pa omogoča študentom tudi brezplačen doktorski študij. Slovenija se po obdavčitvi osebnih dohodkov posameznika uvršča v evropski vrh. Vpeljava šolnin v slovensko visoko šolstvo nasprotuje javno-finančni logiki sedanjega sistema, saj vpeljuje načelo plačila koriščenja javne dobrine, ki je značilna za anglosaksonski svet, kjer so nizke stopnje obdavčenja dohodka posameznika (ŠOS 2006).

Slovenija je v celotnem obdobju od osamosvojitve do danes zaostajala za najnaprednejšimi državami na področju visokega šolstva in ga do pred kratkim finančno zanemarjala. Velik porast števila študentov, realno zmanjšanje finančnih sredstev na študenta, evropsko in svetovno neprimerljivo visok delež študentov na visokošolskega učitelja ter evropsko neprimerljivi mehanizmi zagotavljanja kakovosti se odražajo v današnjem stanju visokega šolstva. Temu je botrovala neaktivnost in pomanjkanje razvojne strategije vladne politike in visokošolskega sistema.

²⁸ Družba, temelječa na znanju ali informacijska družba je družba, v kateri je manipulacija s podobo, razporeditvijo, razširjenostjo in uporabo informacij, pomembno ekonomsko, politično in kulturno delovanje. Ekonomija znanja je njen ekonomski dvojnik, kjer je bogastvo ustvarjeno preko ekonomskega izkoriščanja razumevanja. Za to obliko družbe je še posebej pomembna informacijska tehnologija, ki ima sicer širše gledano centralno vlogo tudi pri produkciji, ekonomiji in družbi na splošno. Na informacijsko družbo se gleda kot na naslednico industrijske družbe (Wikipedija 2008).

Slovenija se je v svojih državnih aktih odločila, da je visoko šolstvo javna dobrina. S to politiko Slovenija sledi določilom ključnih mednarodnih konvencij npr. Splošni deklaraciji o človekovih pravicah in Mednarodnem paktu o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah, pridružila pa se je tudi bolonjskemu procesu, ki visoko šolstvo uvršča med javne dobrine. Zato na ŠOUL (2006) menijo, da je vsaka razprava o možnosti uvedbe šolnine za visokošolski študij v Sloveniji po končani reformi slovenskega visokega šolstva (vpeljava šolnin v drugo stopnjo študija) za Slovenijo nedopustna in socialno nepravilna.

Vpeljava šolnine v slovenski visokošolski prostor nasprotuje logiki javnih financ sedanjega sistema, ne rešuje nadzora nad porabo denarja v visokošolskem prostoru, ne vpeljuje alternativnih virov financiranja, ne sledi socialno pravični nalogi slovenske države, izključuje iz visokošolskega procesa socialno–ekonomsko šibkejši sloj, uvaja elitizem itd. Študentski organi Univerze v Ljubljani (2006) lahkotnost razprav o vpeljavi šolnin v slovenski visokošolski prostor z argumentacijo bolj pravične in socialno pravilne kategorije brez opravljenih strokovnih analiz, mednarodnih primerjav in ocen prihodnjega slovenskega visokošolskega prostora ocenjujejo kot neodgovorno do slovenske družbe in popolnoma nestrokovno.

Utemeljitev uvedbe šolnine za vsakega študenta z izgovarjanjem na prejete koristi posameznika (večja zaposljivost, višji dohodek, večji socialni in človeški kapital) je nedopustna. Današnji sistem obdavčenja v RS namreč temelji na načelu ekonomske sposobnosti²⁹, na podlagi katere je oblikovan davek na osebne dohodke; posameznik z višjim dohodkom se pomika v višji davčni razred. Načelo ekonomske sposobnosti udejanja tudi pomembno nalogo javnih financ – porazdelitveno funkcijo (Trunk-Širca 2007). Porazdelitvena funkcija omogoči prerazdelitev bogastva in dohodka od višjih socialno – ekonomskih razredov k nižjim in odpira dostop do visokega šolstva tudi posameznikom iz nižjih socialno – ekonomskih razredov. Tako investicije v

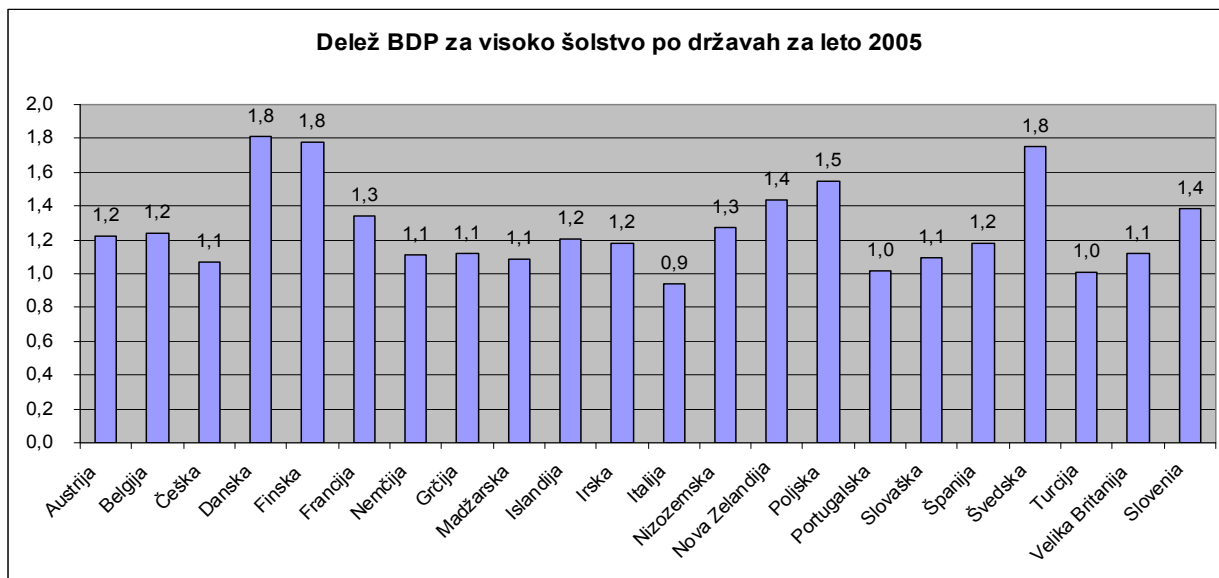
²⁹ Davčne zavezanca je treba obdavčiti v skladu z njihovo ekonomsko sposobnostjo, tj. ekonomsko zmožnostjo plačila.

izobraževanje uresničujejo cilj razdelitve bogastva in dohodka. Izključevanje posameznikov iz izobraževanja nikakor ni družbeno zaželeno.

Države, ki gradijo svoj sedANJI in prihodnji gospodarski razvoj na družbi znanja, usmerjajo svoje napore na področju visokega šolstva k čim večji vključenosti vseh generacij v nadaljevanje izobraževalnega procesa in se zavzemajo za vseživljenjsko učenje. V narodnogospodarskem interesu je vzpostaviti takšno visoko šolstvo, ki bo omogočalo vključevanje posameznikov ne glede na materialno zmožnost. Vsako izključevanje posameznikov iz visokošolskega študija z vidika finančnih vstopnih pogojev ni v interesu prihodnjega razvoja Slovenije. Slovenija naj bi visokošolski študij vključila med javne dobrine specifičnega egalitarizma. Poleg tega se moramo zavedati prihajajočega demografskega prehoda, ko se bodo na visokošolski študij pričele vpisovati številčno manjše generacije.

Vlada RS kljub sprejetim programom in poudarjanju pomena visokega šolstva zanj ne namenja zadostnih sredstev. RS je leta 2004 namenila iz proračunskih sredstev za visoko šolstvo manj kot 1.4 % BDP, ki je leta 2006 padel na 1,26 % BDP (glej Sliko 5.2). Države, ki jim želimo slediti, namenjajo visokemu šolstvu več javno finančnih sredstev. Tako npr. Finska s tega naslova namenja 1.8 % BDP, medtem ko za državami, ki namenjajo največ sredstev za visoko šolstvo, zaostajamo tudi za en odstotek BDP (glej Sliko 5.1.).

Slika 5.1 Prikaz deleža BDP po državah namenjenega za visoko šolstvo za leto 2005



Vir: OECD (2008).

Kot je razvidno iz slike 5.2, Slovenija od leta 2004 naprej namenja vedno manj sredstev za visokošolsko izobraževanje. Pri sprejemanju Nacionalnega programa visokega šolstva se je država zavedala, da bo za dosego ciljev, ki so določeni v tem programu, morala terciarnemu izobraževanju namenjati več sredstev. Do leta 2005 bi se morala javno finančna sredstva, ki so namenjena visokošolskemu izobraževanju, povečati najmanj na 1,4 % BDP, pa se niso.

Slika 5.2 Delež javnih izdatkov za formalno izobraževanje v BDP, po ravneh izobraževanja, Slovenija, 1995-2006

Leto			
	Osnovnošolsko izobraževanje	Srednješolsko izobraževanje	Terciarno izobraževanje
1995	2,42	1,54	1,34
1996	2,49	1,61	1,24
1997	2,61	1,69	1,22
1998	2,62	1,63	1,20
1999	2,52	1,59	1,31
2000	2,54	1,56	1,29
2001	2,45	1,64	1,30
2002	2,55	1,44	1,29
2003	2,61	1,43	1,32
2004	2,68	1,36	1,32
2005	2,67	1,41	1,27
2006	2,60	1,45	1,26

Opomba: Kazalniki so izračunani na podlagi zadnje revizije BDP (september 2007)

Opomba: Zaradi zaokroževanja se vsote včasih ne ujemajo.

Vir: SURS (2006).

Pravičnost in učinkovitost finančnih sredstev, namenjenih za visoko šolstvo, sta glavna kriterija smotrnosti porabe javnih finančnih sredstev za opravljanje javne službe v visokem šolstvu. Poraba sredstev v slovenskem visokošolskem prostoru ni podrejena nikakršnim mehanizmom nadzora in merjenju učinkovitosti porabe (tako danes slovensko visoko šolstvo znotraj sredstev za opravljanje dodiplomske javne službe porabi kar 90 % sredstev za stroške dela). Tudi Svetovna banka naslavlja na države pristopnice EU zahtevo za izboljšanje učinkovitosti porazdelitve javnih sredstev v celotnem šolskem sistemu, kar posledično omogoča pravičnost v dostopu ter večjo kakovost študija.

5.2 Boj proti šolninam

Predstavniki študentov se proti napovedanim šolninam zelo borijo. Za študente sicer koristen boj, ki ga z vlado bije Študentska organizacija Slovenije – ŠOS, pa čudno izpade, ko se zavemo, da v slovenskem visokošolskem sistemu šolnine pravzaprav že

precej časa obstajajo. Tako se postavlja vprašanje, zakaj ŠOS in tudi vsi drugi študenti, ki so se udeleževali glasnih demonstracij, niso prav nič glasni glede socialno še bolj nepravičnih šolnin za izredni študij. Zakaj se predstavniki študentov niso odločno uprli tudi dragim šolninam, ki jih plačujejo večinoma tisti, ki si to lahko privoščijo?

Socialne razlike med mladimi, ki bi radi študirali na določeni fakulteti, že nekaj let obstajajo. Dijaku, ki ne zbere dovolj točk za določen študijski program, ostane na voljo še izredni študij. Tu pa se pokaže razlika med dijakom, ki si to lahko privošči, in dijakom, katerega starši ne zmorejo finančnega bremena – recimo – 3000 eurov za plačilo samo enega leta izrednega študija. Oba dijaka sta lahko imela enako število točk, vendar bo en lahko študiral na želeni fakulteti, drugi pa ne.

Glede na obstoječe stanje, ki ga imamo že nekaj let, je treba reči, da je delovanje predstavnikov študentov sporno. Zdi se, kot da predstavniki ŠOS podpirajo šolnine le za nekatere študente, ne pa šolnin za vse študente. Ob upoštevanju dejstva, da socialno nepravične šolnine pri nas že imamo, tako precej čudno zveni tudi slogan »Socialno pravičnih šolnin ni«, ki so ga predstavniki študentov na demonstracijah in v svojih javnih nastopih vztrajno ponavljali.

Kako bo s plačevanjem šolnin v prihodnosti, je trenutno zelo težko napovedati, saj se odločitve vladnih predstavnikov precej hitro spreminjajo. Tako lahko zaključimo, da je trenutna problematika šolnin precej kaotična in vse bolj se zdi, da zaenkrat niti samo visokošolsko ministrstvo ne ve točno, kako se zadeve pravzaprav lotiti.

V zadnjih nekaj letih, v času ministirovanja ge. Kucler Dolinar se o šolninah ni razpravljalo. V odgovoru na pismo ŠOS je le povedala, da si prizadeva za kakovosten, evropsko primerljiv in konkurenčen visokošolski prostor in da se zaveda, da je to mogoče doseči le s sodelovanjem vseh visokošolskih partnerjev. Zato se je tudi boj proti šolninam umiril.

6 MOŽNE REŠITVE

Kljub temu, da mi je g. Lukšič, kot kandidat za ministra za visokošolstvo, znanost in tehnologijo, v intervjuju povedal, da se o uvedbi šolnin v naslednjem mandatu ne bo razglabljalo in še ne bodo uvedene, se mi zdi potrebno in pametno, da se sodejujoči

strani pri reševanju problema pogajata v skupno dobro, tako k pospeševanju kakovosti visokošolstva z uvedbo neke vrste šolnine kot tudi o enakih možnostih za vse bodoče študente. Potrebno je najti kompromis, ki bo zadovoljeval obe strani.

6.1 Plačevanje šolnin s cenzusi

Na Dossier korupcija (2005) se zavedajo težav, ki jih imajo študenti s financiranjem študija. Ni nič nenavadnega, zakaj se študentje tako borijo za svoje socialne pravice, saj ravno socialni transferji mnoge študente rešujejo, da lahko ti živijo spodobno življenje. Brez teh socialnih transferjev bi bil socialni status nekaterih študentov zelo slab. Študentje prejemajo različne subvencije. Če jih nekaj tudi naštejemo, so to npr.:

- Študentska prehrana: študentski boni predstavljajo subvencijo države, ki sofinancira študentsko prehrano.

- Študentski domovi: študentski domovi in subvencija privatnih sob za študente predstavljata subvencijo države, ki sofinancira študentsko bivanje.

- Študenstke karte za prevoz: avtobusni, železniški in "primestni" popusti predstavljajo subvencijo države, ki sofinancira študentski prevoz.

- Štipendije: Štipendije predstavljajo pomoč študentom, ki imajo omejena sredstva za študij. Štipendije lahko štejejo kot neke vrste študentske plače.

- Študentsko delo: Na ta način študentje dobijo dodaten denar za šolanje - sicer se je ta segment državne pomoči, ki se kaže v obliki ugodnosti za delodajalce in prek njih za študente (torej ne gre za neposredno pomoč države študentom, ampak za posredno pomoč države), nekoliko izpridil. Če pogledamo, so nekatere oblike pomoči povezane s cenzusi, in sicer subvencionirano študentsko bivanje in štipendije, torej te oblike ne veljajo za vse študente, ampak samo za socialno šibkejše, nekatere ugodnosti pa veljajo za vse študente.

Ker bi morala država zagotoviti vsem enake možnosti za šolanje, čeprav jih na žalost ne, saj imajo bogatejši študentje veliko večje možnosti za študij in tudi za izkoriščanje bližnjic (sami temu pravijo legalizirano kupovanje izobrazbe, čemur nismo naklonjeni, čeprav se dogaja in to precej pogosto), pravijo na Dossier korupcija, bi bilo potrebno

politiko šolnin prilagoditi socialnim razlikam v družbi. Zavedajo se, da so nekateri čisto sposobni plačati drage šolnine. Nekateri se celo hvalijo, da jim ne predstavljajo velikega problema in so brezskrbni glede nadaljevanja šolanja, medtem ko si drugi tega ne morejo privoščiti, ker jim socialni status tega ne omogoča. Država bi lahko to neskladje enostavno uredila s cenzusi. Sami predlagajo naslednjo rešitev.

Študentje bi se lahko glede šolnin razdelili po cenzusih v recimo tri skupine (lahko tudi več, to niti ni tako bistveno, ampak podajamo zgolj primer). Podajmo fiktivne zneske, ki so jih namenoma predstavili nerealno. Študentje bi se lahko razdelili na tiste, ki prihajajo iz družin s povprečnim dohodkom na člana recimo do 100 eurov, potem 100-300 eurov in nad 300 eurov. Meje bi predstavljal trinivojski cenzus. Tisti, ki padejo v prvo skupino, bi imeli sofinanciran študij do recimo 80% (ali v celoti, odvisno od dogovora), tisti v drugi skupini recimo 50%, tisti v najvišji skupini pa bi morali plačati celotno šolanje sami. Seveda je predstavljen čisto fiktiven primer, mogoče bi bilo morda boljše, da je več skupin, kakšnih 5 ali 6, ki bi upoštevale izredno bogate študente in izredno revne študente.

Na ta način bi država imela določeno obliko šolnin, vendar bi uveljavila socialno pravičnost in solidarnost. Tako bi prišla do stanja, ko se bodo študentje šolali glede na željo do izobrazbe in željo po novem znanju, ne pa glede na socialni status, ko prihaja do tega, da uspešno in predvsem hitro zaključijo šolanje zgolj bogati študentje in študentje, katerih starši so profesorji ali ugledneži in imajo tako protekcijo na fakultetah (ti primeri na žalost obstajajo).

6.2 Sistem plačevanja za preteklo obdobje

Študentje se v zadnjih nekaj letih odločno borijo za svoje pravice: za pravico do študentskega dela, pravico do subvencionirane prehrane (po domače "pravico do študentskih bonov"), pravico do brezplačnega študija, pravico do štipendij.

Za enkrat jim je še uspelo ohraniti študij brez šolnin, a postavlja se vprašanje, ali lahko sploh govorimo o brezplačnem študiju. Vsak dan znova, ko opazujem dogajanje pri nas, dobivam občutek, da bodo tisti, ki imajo zaradi kakršnegakoli vzroka manj denarja, imeli vedno manj možnosti, da bi svojo situacijo s svojim trudom preko izobrazbe in študija izboljšali. Zakaj?

Študij je danes vse prej kot "brezplačen". Literatura za študij je zelo draga (učbenika pod 20 eurov skoraj ni), da ne omenjamo tega, kako drag je študij za študente, ki niso iz univerzitetnega mesta in morajo torej plačati stanovanje, prevoz, prehrano ipd. Ker je štipendij vedno manj, so posledično ti študentje za to, da lahko sploh študirajo, prisiljeni vedno več časa namenjati raznim študentskim delom. Res da s tem pridobijo določene praktične izkušnje, a lahko zato manj časa namenijo samemu študiju. O teh praktičnih izkušnjah bi se dalo razpravljati, saj mi je iz lastnih preteklih izkušenj znano, da se vsa dobra dela dobijo po t.i vezah, medtem ko se na študentskih servisih ponuja samo razna fizična in nižje plačana dela ipd.

Če bi vsemu temu dodali še šolnine, je po mojem mnenju edina logična posledica, da bi študij postal dosegljiv samo tistim iz premožnejših družin.

Po drugi strani pa sedaj, ko imamo "brezplačen študij", mnogi ravno to izkoriščajo. Vpisujejo se na fakulteto zato, da imajo status in s tem mnoge ugodnosti, samih študijskih obveznosti pa zaradi različnih vzrokov ne izpolnjujejo (lenoba kot najbolj pogost vzrok, delo ob študiju, nosečnost ipd.). Zato je moja ideja oziroma moj predlog sledeč: Šolnine bi se plačevale za nazaj. V praksi bi to izgledalo takole. Če nek študent zaradi neupravičenih vzrokov ne bi izpolnjeval nekih minimalnih pogojev za vpis v višji letnik, bi moral za preteklo študijsko leto plačati šolnino. Ta šolnina bi pa šla v poseben sklad, kjer bi se denar zbiral za tiste, ki so svoje dolžnosti vestno opravljali

oziroma za študente, ki si zaradi situacije v družini študija sicer ne bi mogli privoščiti. Na kratko bi torej lahko rekli, da bi se denar, zbran iz šolnine, prenesel od “neresnih” študentov k tistim, ki bi jim štipendija olajšala in omogočala boljši študij. Problem bi sicer lahko nastopil pri vprašanju, kdo je lahko razsodnik, zakaj nek študent ni opravil določenih obveznosti (ali je bilo to (ne)upravičeno ali ne?), a vsaj tiste, ki se na fakulteto vpišejo samo zato, da imajo status, bi se s tem gotovo lahko “kaznovalo” oziroma bi se jim odvzelo pravico do “brezplačnega študija”, kot ga poznamo danes.

Če bi se tako zbran denar uporabljal v zgoraj opisane namene, bi “šolnine” (napisano v navednicah, ker jih težko imenujemo šolnine) gotovo prinesle po mojem mnenju precej pozitivnih posledic, saj bi se zmanjšale neenakosti, ob tem pa bi morala obstajati določena pravila, ki bi določala omenjene minimalne pogoje, ki bi bili potrebni za vpis v višji letnik z zelo malo izjemami oz. bi se višje šolnine iplačevale za manjše zbrano število točk, podobno kot pri potegovanju posameznikov za Zoisove štipendije.

Klasična oblika šolnin pa bi po mojem mnenju kaj kmalu povzročila to, da bi si študij, boljšo izobrazbo in posledično boljše in bolje plačane službe lahko privoščili samo še tisti iz premožnejših družin.

Sedanji položaj, v katerem se nahaja večina mladih ljudi, bolj kaže na to, da se bo ta vse manjši del populacije, na katerega pritiska oblast, sesul pod težo zahtev kapitalističnega sveta.

6.2 Kompleksnost sistema financiranja visokega šolstva

Pri obravnavi in reformah sistema financiranja iz javnih sredstev je nujno potrebno izhajati iz celovitosti sistema oziroma upoštevati dve komplementarni dimenziji sistema:

- financiranje izobraževalnih ustanov (sredstva neposredno ustanovam – prek različnih mehanizmov),

- finančna pomoč študentom (sredstva neposredno študentom): neposredna pomoč (študentske štipendije, posojila, ki so subvencionirana s strani države ali pa ne), posredna pomoč (subvencije za razne storitve študentom – prehrana, prevoz, nastanitev v študentskih domovih, otroški dodatki, subvencionirane zaposlitvene možnosti, ipd.) (Bevc 2006).

Pri spreminjanju ene dimenzije sistema je potrebno upoštevati tudi drugo. Ureditev obeh vpliva na razvoj, učinkovitost, pravičnost visokega šolstva ter na delitev stroškov med različne nosilce (državo – davkoplačevalce, starše, študente). Uvedba šolnine za redni študij zahteva spremembo sistema državne finančne pomoči študentom. V Sloveniji se je zadnjem letu sočasno pristopilo k reformi posameznih delov sistema financiranja (npr. šolnina, republiške študentske štipendije, Zoisove študentske štipendije), kar je prednost, vendar pa bi bilo te parcialne reforme potrebno povezati.

Dobra pripravljenost reforme je verjetno še najbolj jasen pogoj za njeno uspešnost. Če reforma ni dobro pripravljena, je to lahko za državo tudi izredno »drag« projekt. Tako je lahko na primer slabo pripravljen program študentskih posojil za državo dražji, kot če bi vsi prejemniki posojil prejeli nepovratno študentsko štipendijo. Za dobro pripravljenost reforme sistema financiranja je pogoj med drugim (pogostejša) razpoložljivost nekaterih pomembnih analiz, ki so nato tudi podlaga za iskanje konsenza med vsemi vključenimi akterji. Med take analize sodijo: celovita analiza delitve stroškov med različne nosilce (doslej izdelana le za sredino 90. let), analiza življenjskih stroškov študentov, analiza socialno-ekonomskega položaja študentov, analiza učinkovitosti študija, izdelava nekaterih simulacij (to velja zlasti za program študentskih posojil, ki je v primeru, da ni namenjen le pokrivanju stroškov šolnine, precej kompleksen »projekt«) ipd (Bevc 2006). Nekatere med temi analizami so zahtevne, nekatere razpoložljive so že stare ipd. Odsotnost nekaterih (prvih dveh navedenih) delno odpravlja raziskava Eurostudent SI 2007, ki je pokazala ugoden finančni položaj slovenskih študentov glede na njihove vrstnike v 21 drugih evropskih državah (le v 3 državah je ta bil boljši), kar je pogojeno med drugim tudi z zelo velikim deležem (dve tretjini) tistih, ki med študijem delajo in posledično visokim deležem dohodka iz plačanega dela (najvišji med vsemi državami v raziskavi). Gotovo pa je v povprečju relativno

ugoden ekonomski položaj slovenskih študentov povezan (ob odsotnosti šolnine za redni študij) tudi s številnimi oblikami posredne pomoči države (subvencijami za prehrano, študentske domove, ipd.), s katerimi je Slovenija radodarnejša kot večina evropskih držav.

K dobri pripravljenosti reforme v smeri povečanega zasebnega financiranja sodi tudi ocena ekonomske izvedljivosti take spremembe. Bevc (2001) je skupaj s kolegi pred nekaj leti v sklopu Inštituta za ekonomska raziskovanja ocenila ekonomsko sposobnost staršev in študentov za vpeljavo šolnine v višini 10-30% stroškov poučevanja ter državno podprtih študentskih posojil za plačilo te šolnine; to je avstralski model zasebnega financiranja (tam šolnina znaša 20% stroškov poučevanja, kdor plača takoj, ima 25% popust, ostali odplačajo iz posojila), ki ga je zagovarjala tudi vlada. Glavni rezultat je, če je vpeljava navedene šolnine v Sloveniji ekonomsko izvedljiva. Plačilo take letne šolnine le pri najrevnejših gospodinjstvih presega 10% letnega dohodka gospodinjstev, ki so ga vzeli glede na izkušnje v svetu za sprejemljiv delež dohodka gospodinjstev za plačilo šolnine. Za študente iz teh družin naj bi bile na razpolago štipendije, kajti naloga države je, da zagotavlja enakost možnosti izobraževanja. Na drugi strani pa bi študenti kmalu odplačali tako šolnino iz svojih bodočih dohodkov, če je dovoljeno letno breme njihovih bodočih zaslužkov za odplačilo posojila za šolnino 3-4% (če znaša 3%: v 5-10 letih, če znaša 4%: v 4-8 letih). Taka šolnina bi predstavljala le 4-13% skupnih denarnih stroškov študenta za njegov študij (Bevc 2006).

6.3 Ključni pogoji pri javnem financiranju visokega šolstva

Ključni kriteriji oziroma pogoji pri (javnem) financiranju izobraževanja, pri tem zlasti terciarnega, so zadostnost sredstev za stabilen razvoj, učinkovitost in pravičnost (Bevc 2006):

Zadostnost sredstev za stabilen razvoj: Dolgo je vladalo splošno prepričanje, da naša država vlaga v izobraževanje iz javnih sredstev glede na razvite države malo zlasti v terciarno izobraževanje. Zadnji podatki kažejo, da v Sloveniji vlagamo iz javnih sredstev v to izobraževanje večji delež BDP (2006 – 1,26%³⁰) (SURS 2006) kot v povprečju v EU-15 in EU-25 ter da je delež državne finančne pomoči študentom v vseh javnih izdatkih za terciarno izobraževanje prav tako precej višji kot v večini starih in novih članic EU.

Učinkovita in pravična uporaba sredstev: Že v 90. letih, ko še ni bilo tovrstnih empiričnih analiz, smo glede na izkušnje drugih držav brez šolnine za redni študij ter edino neposredno obliko državne pomoči študentom v obliki štipendije domnevali, da je veljavni sistem financiranja visokega izobraževanja v Sloveniji v javnih ustanovah neučinkovit in nepravičen. Bevčeva pravi, da so opravljene analize IER v tekočem desetletju domneve potrdile. Če merimo *učinkovitost študija* na verodostojen način, to je s spremljanjem ene generacije študentov daljše obdobje (doslej sta bili v Sloveniji izdelani le dve taki analizi), je ta nizka; v 8. letih od vpisa študij konča 50% vpisanih (Bevc 2006).

Na drugi strani pa ni zagotovljen enak dostop vsem socialnim slojem (vidik socialne pravičnosti v financiranju) – bogatejšim je v povprečju terciarno izobraževanje bolj dostopno kot nižjim slojem. Ker ni šolnine za redni študij, je na razpolago manj sredstev za terciarno izobraževanje; to med drugim vpliva tudi na obseg omejitev vpisa na redni študij. Treba se je zavedati, da predstavljajo stroški šolnine tudi v državah, kjer za redni študij v javnih ustanovah le-ta obstaja, praviloma le majhen delež vseh stroškov študenta v zvezi s študijem. Ključni element za odločitev glede študija so praviloma drugi (denarni in nedenarni) stroški študija. Tako je veljavni sistem financiranja dodiplomskega študija v Sloveniji nepravičen do tistih, ki se ne

³⁰ To je najmanj po letu 2000, ko je ta delež znašal 1,29% (pri tem upoštevamo, da celotni javni izdatki za terciarno izobraževanje zajemajo javne izdatke neposredno za izobraževalne ustanove in javne transferje, plačila za gospodinjstva in druge zasebne entitete)(SURS 2006).

morejo vpisati niti redno (ker niso dovolj revni, da bi dobili republiško štipendijo ali talentirani, da bi dobili Zoisovo štipendijo), kaj šele izredno, ker nimajo dovolj bogatih staršev.

V Sloveniji so proti pričakovanjem študenti rednega študija v povprečju iz bogatejših družin kot velja za izredne študente. To bi bilo mogoče razložiti tudi s tem, da je za našo državo značilen močan medgeneracijski prenos izobrazbe, dosti močnejši kot v večini razvitih evropskih držav. Tako je mogoče, da dosežejo potrebno število točk za vpis na redni študij tisti iz družin z bolj izobraženimi starši, ki posledično tudi zaslužijo več. Torej tak ogromen razkorak med rednimi in izrednimi študenti v višini šolnine (0% in 100% stroškov poučevanja) ni upravičen tako iz ekonomskih kot tudi etičnih razlogov (Bevc 2006).

6.4 ŠOUL ponuja rešitve

Študentski organi Univerze v Ljubljani se zavzemajo za neoviran dostop do visokošolskega izobraževanja in to stališče bodo zastopali tudi v prihodnosti. Vsak posameznik mora imeti možnost, da si z izobraževanjem omogoči boljšo prihodnost in s tem prispeva k razvoju celotne družbe, tako intelektualno kot ekonomsko.

Doseči vizijo Evrope, temelječe na znanju in raziskavah, ter na raziskavah osnovanem izobraževanju je cilj, kateremu se podreja celotno evropsko visoko šolstvo in vsi naši napor. Družbena, politična, filozofska, gospodarska raznolikost in kulturna dediščina sta v povezavi s primernim visokošolskim sistemom in raziskovalno mrežo temelj prihodnjega družbenega in gospodarskega razvoja (Ahčan 2006). Želja ŠOUL (www.sou-lj.si) je postati vodilni in konkurenčni v mednarodnem merilu in ne ostajati zaprti v svoje meje. Zato se moramo aktivno vključiti v oblikovanje enotnega visokošolskega prostora, saj bomo le tako zagotovili bolj koordinirano sodelovanje visokošolskih institucij, večjo mobilnost in splošen razvoj ter odgovorili na evropske integracijske procese.

Lizbonska deklaracija (EC 2004) zahteva, da se vzpostavi kakovosten in konkurenčen evropski visokošolski prostor, ki bi olajšal priznavanje kvalifikacij in tako pospeševal mobilnost v visokošolskem prostoru in trgu dela. Tudi bolonjski proces je odgovor na evropsko povezovanje in zahteva od evropskih visokošolskih ustanov, študentov in delodajalcev, da zgradijo temelje odprtemu in transparentnemu visokošolskemu izobraževanju, ki povezuje vse zainteresirane skupine. Novo visokošolsko paradigmo bi bilo potrebno graditi na skupnih vrednotah: dostopnosti do študija, kakovosti študijskega procesa, odgovornosti visokošolskih institucij do družbe, povezovanja izobraževalnega procesa s področjem raziskav in gospodarstvom.

Sedanji način spremljanja in zagotavljanja kakovosti ter priznavanja študijskih programov v Sloveniji je evropsko neprimerljiv. Kljub dvema organoma, Svetu za visoko šolstvo (akreditacijski organ) in Nacionalni komisiji za kakovost (evalvacijski organ), nimamo neodvisnega, objektivnega in strokovnega načina spremljanja in zagotavljanja kakovosti ter akreditacije študijskih programov³¹.

Študentski organi Univerze v Ljubljani zahtevajo vzpostavitev neodvisne nacionalne agencije za zagotavljanje in spremljanje kakovosti ter akreditacijo programov in institucij. Študenti se zavzemajo za oblikovanje neodvisnega nacionalnega organa, ki bi opravljal funkcijo evalvacije in akreditacije. Le agencija, ki bo neodvisna od visokošolskih institucij in države, bo lahko zagotovila objektivno, transparentno in mednarodno primerljivo evalvacijo in akreditacijo študijskih programov in visokošolskih institucij.

V Sloveniji je potrebno izgraditi sistem zagotavljanja in spremljanja kakovosti in akreditacije, ki temelji na štirih stebrih: samoevalvacija, zunanja evalvacija, akreditacija in pregled uresničevanja predlaganih sprememb.

³¹ Mednarodna neprimerljivost in neizpolnjevanje osnovnih pogojev primerne sistema zagotavljanja in spremljanja kakovosti izobraževalnega procesa ter akreditacije zahtevata takojšnjo spremembo.

Trenutno imamo vzpostavljen le prvi steber – samoevalvacijo, ki jo opravlja vsaka članica univerze. Dosedanje samoocenjevanje sicer ni podalo objektivnih in transparentnih podatkov o kakovosti visokošolskega procesa, vendar na ŠOUL menijo, da samoevalvacijsko delo krepi zavedanje pomena stalnosti tega procesa in s tem permanentnega izboljševanja kakovosti. V ŠOUL menijo, da je treba samoevalvacijske komisije opremiti s potrebnim znanjem in vanje vključiti vse uporabnike visokošolskega procesa; ne sme se dopustiti, da v njej močno prevladuje visokošolsko pedagoško osebje.

Nadalje se je treba zavzemati za periodično opravljanje zunanje evalvacije. Namenjena je ugotavljanju kakovosti in pregledu učinkovitosti izobraževalnega procesa. Zunanja evalvacija je pogoj za nadaljnjo akreditacijo. Člani komisije za zunanjo evalvacijo morajo biti tuji strokovnjaki (akreditirani pri tujih agencijah), študenti, visokošolsko pedagoško osebje in neakademsko osebje na visokošolskih institucijah. Stopnjo doseganja ciljev in prilagajanje zahtevam visokošolskega prostora bo najlažje ugotoviti na podlagi zunanje evalvacije.

Akreditacija kot tretji steber sistema zagotavljanja in spremljanja kakovosti ter priznavanja študijskih programov opravlja svoje delo revizije izobraževanega programa na podlagi sledenja in izpolnjevanja določenih standardov, kriterijev in normativov doseganja kakovosti³².

³² Pomemben dejavnik uspešnosti dela in izpolnjevanja poslanstva agencije je članstvo v mednarodnih združenjih in mrežah podobnih agencij v Evropi. Le neodvisna agencija z jasnimi, preprostimi standardi in široko sprejetim načinom odločanja, ki bo izpolnjevala kriterije neodvisnosti, objektivnosti, transparentnosti, profesionalnosti, sodelovanja z visokošolskimi institucijami, sodelovanja s študenti ter sodelovanja z gospodarstvom, bo lahko postala članica združenj in mrež podobnih agencij in bo vzajemno priznana.

Vzpostavitev evropsko primerljivega sistema zagotavljanja in spremljanja kakovosti ter akreditacije študijskih programov postaja ob sočasnem hitrem preoblikovanju evropskega visokošolskega prostora nujno in neizbežno (ŠOUL 2006).

Pravi argumenti države za vztrajanje v reformah v smeri vpeljave šolnine v bodočih pogajanjih s študenti so: povečanje zasebnega financiranja je upravičeno z vidika zagotavljanja sredstev za stabilen razvoj terciarnega izobraževanja, povečanja učinkovitosti študija ter zagotavljanje enakosti možnosti dostopa vsem socialnim slojem mladih. Sredstva z zbranimi šolninami pa naj bi bila namenjena za štipendije.

Edini pravi argument študentov proti predstavnikom države glede vpeljave šolnine za redni študij pa je, da ta ukrep ni upravičen brez sočasne prilagoditve sistema državne pomoči študentom. K slednjemu sodi vpeljava dobro pripravljenega programa študentskih posojil (ta so bila po vladnem predlogu predvidena v višini šolnine), ki naj bi bila namenjena tako pokrivanju šolnine kot tudi drugih stroškov študentov v zvezi s študijem. To bi obenem odpravilo potrebo po pretiranem delu ob študiju, ki praviloma študij podaljšuje. Istočasno naj bi bile na razpolago štipendije za socialno šibkejše sloje.

7 SKLEPNE UGOTOVITVE

S teoretično analizo sem skozi diplomsko nalogo skušala ugotoviti in prikazati, kje se nahaja slovensko visoko šolstvo na področju uvajanja šolnin in s kakšnimi dilemami se srečuje. Zanimalo me je, ali lahko rečemo, da imamo v našem visokem šolstvu brezplačen študij ali ne, do kakšne mere je pravičen in učinkovit in ali bi vpeljava šolnin to spremenila, predvsem pa v katero smer.

Po vsej prebrani literaturi sem prišla do ugotovitve, da v slovenskem visokošolskem sistemu ne moremo govoriti o brezplačnem študiju za vse, saj so prispevki, ki jih študentje plačujejo ob vpisih na različne fakultete, zelo različni, ravno tako pa obstajajo velike razlike med »prispevki« za redni in izredni študij. Menim, da bi o brezplačnem študiju lahko govorili samo in le takrat, ko bi se tudi izredni študij ne plačeval, vendar samo do določene meje oziroma ga ne bi plačevali tisti, ki še niso dopolnili 26 let in niso zaposleni. Vendar se mi zdi, da ni potrebe po tem, da bi uvedli brezplačen izredni študij, veliko pametneje bi bilo zastaviti pogoje za vpis na izredni študij, ki bi onemogočal študentom, da bi se pritoževali nad tem, da za njih brezplačen študij ne obstaja.

Ravno v tem kontekstu pa se ne morem izogniti trditvi, da v visokošolski sistemu pri nas ni pravičnega financiranja ravno zaradi tega, ker ne obstaja brezplačen študij za vse, vendar kljub temu menim, da bi bil brezplačen študij za vse korak v napačno smer in s tem tudi ugotavljam, na lastno presenečenje, da uvedba neke vrste šolnin je potrebna. Študente (redno vpisane) bi lahko k hitrejšemu diplomiranju spodbujali tudi z uvedbo doplačil, če študija ne bi končali v določenem roku. Večjo učinkovitost študija bi Slovenija lahko dosegla tudi z uvedbo posebnih doplačil za tiste študente, ki študija ne bi končali v nekem določenem roku (uradno določeni rok in nekaj časa po njem), in sicer ne glede na to, ali diplomirajo ali ne. Posameznik bi tako povrnil del stroškov študija. Študij bi bil torej brezplačen za tiste, ki bi svoje študijske obveznosti opravljali v roku. Večja finančna sredstva, namenjena za visoko šolstvo, bi omogočila

tudi večja vlaganja v kakovost študija. Možni finančni viri so javna sredstva, prihodki od raziskav, mednarodni viri in šolnine. Prvi možni vir sredstev za visokošolsko izobraževanje so javna sredstva, drugi možni vir sredstev so prihodki od raziskav. V primeru, da plača pedagoškega osebja ni v celoti financirano iz pedagoške dejavnosti, je možno zaposliti več pedagoškega osebja, ki dela s študenti ter na ta način izboljšati razmerje med številom študentov in številom pedagoškega osebja in kakovost pedagoškega procesa. Možna vira sredstev za visoko šolstvo sta tudi šolnine in mednarodni viri. Dodatna finančna sredstva bi veljalo vlagati v izboljšanje razmerja med številom študentov in številom pedagoškega osebja ter v druga področja kakovosti, poleg tega pa izvajati evalvacije kakovosti visokošolskih zavodov.

Po zadnjih ugotovitvah javno financiranje pri nas vpliva na vključenost v visokošolsko izobraževanje v tej meri, da se v zadnjih nekaj letih zmanjšuje število prijav na visokošolske ustanove ob zmanjševanju javnega financiranja.

Učinkovitost študija je možno povečati tudi z uvedbo odloženih šolnin. Ker brezplačni študij za redno vpisane študente negativno vpliva na učinkovitost študija, je eden od možnih ukrepov za povečanje učinkovitosti uvedba šolnin.

Študentsko delo bi bilo treba ustrezneje urediti. Veljalo bi temeljito proučiti sistem študentskega dela in sprejeti ustrezne rešitve glede njegovega opravljanja, njegove vsebine in zahtevnosti del, ki jih je mogoče opravljati prek študentskega servisa. Kazalo bi ga preoblikovati tako, da ne bi več negativno vplival na učinkovitost študija niti predstavljal nelojalne konkurence diplomantom ali posameznikom s srednjo izobrazbo.

Na uresničevanje zastavljenih ciljev visokega šolstva bi veljalo vplivati tudi s spremembo sistema financiranja visokošolskih zavodov. Pri načinih financiranja visokošolskih zavodov bi veljalo slediti nekaterim evropskim državam, ki so sistem financiranja v preteklih letih spremenile in povečale odvisnost finančnih sredstev, namenjenih visokošolskim zavodom od doseganja zastavljenih ciljev. Ker so v

Sloveniji problem nizka učinkovitost in kakovost študija ter nizka mednarodna mobilnost študentov in pedagoškega osebja, pa tudi neuskklajenost med vpisom po področjih izobraževanja in potrebami gospodarstva, bi del finančnih sredstev, namenjenih visokošolskim, zavodom lahko razdelili tudi na osnovi vrednosti kazalnikov, ki bi se nanašali na ta področja.

Skratka, vedno bolj se uveljavlja spoznanje, da bodo študentje morali prispevati za študij na terciarnem nivoju del finančnih sredstev. Demografske razmere, kot so staranje prebivalstva in vse večja stopnja vključenosti prebivalstva v terciarno izobraževanje na eni strani, ter vse večji pritiski po znižanju proračunskega primanjkljaja oziroma javnega dolga na drugi strani, države omejujejo pri odločitvah glede povečevanja javnih sredstev za terciarno izobraževanje. Skladno z navedenimi omejitvami je izhod za večino držav zahodne EU v smeri večje participacije zasebnega sektorja, kar Jacobs (2002) utemeljuje z dejstvom, da je pretežno javno financiranje terciarnega izobraževanja v bistvu nepravično, čeprav naj bi v osnovi bil njegov namen ravno nasproten. Terciarna izobrazba prinaša poleg javnih koristi namreč tudi visoke zasebne koristi.

Glede na argumente, ki jih navajajo zagovorniki uvedbe šolnin za redne študente, je torej mogoče sklepati, da bi se država morala odločiti za ta ukrep po eni strani zato, ker zaradi velikega povečanja števila študentov brezplačnega študija ne zmore več v celoti financirati, ne da bi trpela ali kvaliteta študija ali vpis, po drugi strani pa zato, ker ga niti ne bi smela financirati v celoti, saj so prav šolnine pomembno sredstvo za dvig kvalitete in učinkovitosti študija, za skrajšanje študija, za odpravo privilegija, ki ga imajo redni študentje v primerjavi z izrednimi (ki morajo študij že od nekdaj plačevati), za zagotovitev večje pravičnosti financiranja visokega šolstva itd.

Spremembe sistema financiranja slovenskega visokega šolstva pa je potrebno gledati tudi v luči vse večje meddržavne mobilnosti mladih in v Sloveniji tudi precejšnje potencialne emigracije med njimi. Študij brez šolnine pomeni, da ga plačamo vsi prek

davkov; če študent dobi obenem štipendijo, ki se seveda ne vrača, in nato emigrira, pomeni to za državo veliko izgubljeno naložbo.

8 LITERATURA

1. Ahčan, Aleš, Sašo Polanec in Nada Trunk-Širca. 2006. *Analiza donosnosti terciarnega izobraževanja v Sloveniji*. Univerza na Primorskem: Fakulteta za management.
2. Barbaro, Salvatore. 2002. The Distributional Impact of Subsidies to Higher Education – Empirical Evidence from Germany. *Discussion Paper Series* 114. Dostopno prek: http://wiwi.uni-goettingen.de/vwlseminar/working_papers/departement/NO_114.pdf (6. maj 2008).
3. Barro, Robert J. 1998. *Human Capital and Growth in Cross-country regressions*. Mimeo: Harvard University.
4. Baumgartner, Hans J. in Viktor Steiner. 2004. Enrolment into Higher Education and Changes in Repayment Obligations of Student Aid – Microeconomic Evidence for Germany. *Discussion Papers* 444. Dostopno prek: <http://129.3.20.41/eps/hew/papers/0410/0410003.pdf> (6.maj 2008).
5. Baumgartner, Hans J. in Viktor Steiner. 2006. Does More Generous Student Aid Increase Enrolment Rates into Higher Education? Evaluating the German Student Aid Reform of 2001. *IZA Discussion Paper* 2034. Dostopno prek: <http://ssrn.com/abstract=892831> (6. maj 2008).
6. Bergh, Andreas in Fink Gunther. 2006. Higher Education: Does Public Expenditure Increase Enrollment? *Ratio Working Papers* 84. Dostopno prek: http://www.ratio.se/pdf/wp/ab_gf_enrollment.pdf (10. marec 2008).
7. Berger, Peter in Thomas Luckmann. 1966. *The Social Construction of Reality. A Treatise in the Sociology of Knowledge*. London: Penguin Books.

8. Bertola, Giuseppe. 1999. Microeconomic Perspectives on Aggregate Labor Markets V *Handbook of Labor Economics* 3, ur. Ashenfelter, O. in David Card, Amsterdam: Elsevier.
9. Bevc, Milena, Valentina Prevolnik-Rupel in Tine Stanovnik. 2001: *Analiza pravičnosti državnega financiranja izobraževanja v Sloveniji in možnosti za njeno povečanje*. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja.
10. Bevc, Milena. 2002. *Pravičnost državnega financiranja izobraževanja - opredelitev v okviru širšega pojma pravičnosti in financiranja izobraževanja ter njeno merjenje*. Organizacija (Kranj) 35 (9): 559-568.
11. Bevc, Milena. 2003a. Učinkovitost in pravičnost visokošolskega izobraževanja v Sloveniji. *Teorija in praksa* 40 (1): 90-102.
12. Bevc, Milena. 2003b. Financiranje visokega šolstva v Sloveniji: je povečanje zasebnega financiranja potrebno in izvedljivo? *IB revija* 37 (1): 96-99.
13. Bevc, Milena. 2006. Sistem financiranja visokega šolstva v Sloveniji – Ali je potrebna reforma v smeri povečanja zasebnega financiranja in pogoji za njen uspeh. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja, *Informativni bilten Urada za makroekonomske analize in razvoj* 4.
14. Bevc, Milena, Valentina Prevolnik - Rupel in Tine Stanovnik. 2001. *Pravičnost državnega financiranja izobraževanja v Sloveniji in možnosti za njeno povečanje*. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja.
15. Brunello, Giorgio in Rudolf Winter-Ebmer. 2002. Why Do Students Expect to Stay Longer in College? Evidence from Europe. *IZA Discussion Paper* 658. Dostopno prek: <ftp://repec.iza.org/RePEc/Discussionpaper/dp658.pdf> (10. maj 2008).

16. Canton, Eric in Richard Venniker. 2002. *Economics of Higher Education v Higher Education Reform. Getting the Incentives Right*. Hague: University of Twente.
17. Cergolj, Jožica, Enrika Črnivec, Dolores Jankovič, Andrej Možina in Tanja Žužek, ur. 2007. *Analiza prijave in vpisa, študijsko leto 2006/2007*. Univerza v Ljubljani: Visokošolska prijavno-informacijska služba.
18. Cohen, Michael D., James G. March in Johan P. Olsen. 1972. A garbage can model of organisational choice. *Administrative Science Quarterly* 17 (1): 1-25.
19. Črnivec, Enrika, Dolores Jankovič, Andrej Možina, Alenka Šuligoj, Lea Žitnik in Tanja Žužek ur. 2008. *Analiza prijave in vpisa, študijsko leto 2007/2008*. Univerza v Ljubljani: Visokošolska prijavno-informacijska služba.
20. Dimnik, Lucija. 2008. Bolonjske reforme ne bo mogoče izpeljati brez dodatnih sredstev - Število vpisnih mest bo treba prilagoditi trgu delovne sile. *Dnevnik* (19. september).
21. Dossier korupcija. 2005. *Podajamo predlog možne ureditve šolnin - večnivojski cenzus*. Dostop prek: <http://www.dossierkorupcija.com/> (4. november 2008).
22. Dynarski, Susan M. 1999. Does Aid matter? Measuring the Effect of Student Aid on College Attendance and Completion. *NBER Working Paper 7422*. Dostopno prek: <http://www.nber.org/papers/w7422.pdf> (10. maj 2008).
23. Ekonomska fakulteta. 2008. *Cenik storitev EF UL za študijsko leto 2008/09*. Dostopno prek: <http://www.ef.uni-lj.si/info/CenikEFUL0809.pdf> (26. januar 2009).
24. European Commission. 2004. *The Financing of Higher Education in Europe*. Brussels: European Commission, Education and Culture DG.

25. Eurostat Portal Page. 2005. *Population and social condition*. Dostopno na <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> (13. januar 2008).
26. Eurostudent. eu. 2008. *Data reporting modul Eurostudent III (2005 – 2008)*. Dostopno tudi na: <http://iceland.his.de/eurostudent/report/> (13. November 2008).
27. Eurydice. 2008. *Key data on higher education in Europe-Edition 2007*. Dostopno prek: <http://eacea.ec.europa.eu/portal/page/portal/Eurydice> (11.11.2008).
28. *Evrostudent SI 2007*. Ljubljana: Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo. Dostopno prek: <http://www.evrostudent.mvzt.si> (26. november 2008).
29. Flere, Sergej. 2005. Podhranjenost slovenskega visokega šolstva. *Finance*. Dostopno prek: <http://www.finance.si> (25. junij 2007).
30. Flere, Sergej, Jana Bezenšek, Andrej Fištravec, Miran Lavrič in Rudi Klanjšek. 2006. *Vpliv socialno-ekonomskega položaja družin in enake možnosti s predlogi ukrepov*. Zaključno poročilo o raziskovalnem delu v okviru Ciljnih raziskovalnih programov. Pedagoška fakulteta, Univerza v Mariboru.
31. Fredriksson, Peter. 1997. Economics Incentives and the Demand for Higher Education. *Scandinavian Journal of Economics* 99 (1): 129-142.
32. Hanushek, Eric A. 2002. Publicly provided education. V *Handbook of Public Economics*, ur. Auerbach, Alan J. in Martin Feldstein, 2045 – 2124. Amsterdam: North-Holland.
33. Huijsman, R., Kloek, T., Kodde, D.A. in Ritzen, J.M. M. 1986. An empirical analysis of college enrollment in The Netherlands. *De Economist* 134 (2): 181-190.

34. Jacobs, Bas. 2002. An Investigation of Education Finance Reform: Graduate Taxes and Income Contingent Loans in the Netherlands. *CPB Discussion Paper 9*. Dostopno prek: <http://www.cpb.nl/eng/pub/cpbreeksen/discussie/9/disc9.pdf> (10. maj 2008).
35. Jimeno, Juan F., Angel de la Fuente. 2005. The Private and Fiscal Returns to Schooling and the Effect of Public Policies on Private Incentives to Invest in Education: A General Framework and Some Results for the EU. *CESifo Working Paper 1392*. Dostopno prek: <http://hdl.handle.net/10261/1775> (15. februar 2008).
36. Kešeljević, Aleksandar. 2003. *Intelektualni kapital kot nadgradnja človeškega kapitala in socialnega kapitala*. Organizacija (Kranj) 39 (7): 432-440.
37. Kodelja, Zdenko. 2006. *O pravičnosti v izobraževanju*. Ljubljana: Krtina.
38. Kodelja, Zdenko 2007. Korak k večji socialni pravičnosti ali nepravičnosti?. *Delo, Sobotna priloga* (1. september).
39. Kovač, Miha. 2007. Slovenija na poti v družbo (ne)znanja. *Zares.si*, 17. junij. Dostopno prek: <http://www.zares.si/slovenija-na-poti-v-druzbo-neznanja/> (23. avgust 2008).
40. McPherson, Michael S. in Morton O. Schapiro. 1991. Does Student Aid Affect College Enrollment? New Evidence on a Persistent Controversy. *American Economic Review* 81 (1): 309-318.
41. Organization of economic Co-operation and Development. 2008. *Education at a Glance 2007*. Dostopno prek: http://www.oecd.org/document/30/0,3343,en_2649_39263238_39251550_1_1_1_1,00.html (24. november 2008).

42. Patrinos, Harry A., David L. Ariasingam, Stephen Dunn, Amy Mulcahy-Dunn, Maribel Sevilla in Michel Welmond. 2002. *Decentralization of Education, Demand – Side Financing*. Washington: World Bank.
43. Pirc, Vanja. 2007. Napad na avtonomijo univerze. *Mladina* (18). Dostopno prek: <http://www.mladina.si/tehdnik> (25. maj 2007).
44. Pirc, Vanja. 2006. Razbijanje javnih univerz. *Mladina* (49). Dostopno prek: <http://www.mladina.si/tehdnik> (22. maj 2007).
45. Računovodja.com. 2005. *Vlada ustanovila odbor za reforme*. Dostopno prek: <http://www.racunovodja.com/sta/Novica.aspx?id=82712> (4. november 2008).
46. Rawls, John. 1971. *A Theory of Justice*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.
47. *Resolucija o Nacionalnem raziskovalnem in razvojnem programu za obdobje 2006–2010*. Uradni list RS 3/2006. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r09/predpis_RESO39.html (10. januar 2006).
48. Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj. 2005. *Odbor za reforme, Usmeritve ekonomskih in socialnih reform za povečanje gospodarske rasti in zaposlenosti* (Prvo poročilo), 96-98. Dostopno prek: http://www.svr.gov.si/fileadmin/srs.gov.si/pageuploads/Fotografije/reforme_obrazlozitev.pdf (17. junij 2008).
49. St. John, Edward P., Tina J. Tuttle in Glenda D. Musoba. 2006. Access and equal opportunity in higher education in the United States: The effects of education and public finance policies. V *Widening access to education as social service*, ur. Oduaran, Akpovire in Harbans S. Bhola, 329 – 353. Springer Netherlands.

50. SURS. 2006. *Statistični letopis RS 2006*. Dostopno prek: <http://www.stat.si/Letopis/2006/06-06.pdf> (8. julij 2008).
51. SURS. 2007. *Izdatki za formalno izobraževanje, Slovenija, 2005, 2006 – začasni podatki*. Dostopno prek: http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=1303 (7. maj 2008).
52. *Študentska organizacija Slovenije*. Dostopno prek: <http://www.studentska-org.si/> (25. julij 2007).
53. *Študentska organizacija Univerze v Ljubljani*. Dostopno prek: <http://www.sou-lj.si/> (25. maj 2007).
54. Trunk-Širca, Nada, Borut Kodrič, Rok Strašek in Duša Marjetič. 2007. *Izdelava ekonomskega modela za simulacijo učinkov sprememb sistema financiranja terciarnega izobraževanja*. Univerza na Primorskem : Fakulteta za menedžment.
55. Universities UK. 2004. *Achieving our vision*. London: Universities UK, Spending review 2004.
56. Univerza v Mariboru. Pravna fakulteta. 2008. *Šolnine in prispevki za univerzitetni študijski program pravo - izredni študijv š. l. 2008/2009*. Dostopno prek: http://www.pf.uni-mb.si/index.php?option=com_content&task=view&id=3369&Itemid=498 (26. januar 2009).
57. *Uradna stran Ministrstva za visoko šolstvo*. 2008. Dostopno prek: <http://www.mvzt.gov.si/> (25. maj 2007 in 4. februar 2009).
58. Uranič, Uroš. 2005. *Pomen visokega izobraževanja in možnosti njegovega financiranja v Sloveniji*. Specialistično delo. Univerza v Ljubljani: Fakulteta za upravo.

59. Vodopivec, Marjan. 2003. Uvedba sistema "odložene šolnine" v slovensko visoko šolstvo : razprave in mnenja. *IB revija* 37 (1): 82-89.
60. Wikipedija. *Informacijska družba*. Dostopno prek: <http://sl.wikipedia.org> (28. oktober 2008).
61. Winter – Ebmer, Rudolf in Wirz, Aniela. 2002. Public Funding and Enrolment into Higher Education in Europe. Economics working papers 2002-02. Dostopno prek: <http://www.econ.jku.at/papers/2002/wp0202.pdf> (7. februar 2008).
62. *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o visokem šolstvu*. Uradni list RS 94/2006. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200694&stevilka=4035> (08. september 2007).
63. *Zakon o visokem šolstvu*. Uradni list RS 119/2006. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2006119&stevilka=5079> (20. november 2007).
64. Zgaga, Pavel, Mateja Peršak, Bojan Volf in Aleš Videnšek. 2004. *Analiza gibanj v strukturi študentov in diplomantov v terciarnem izobraževanju (1981–2004)*. Raziskava za pripravo strategije razvoja slovenije. Univerza v Ljubljani: Pedagoška fakulteta. CEPS – Center za študije edukacijskih politik.

9 PRILOGE

9.1 Priloga A: Intervju z prof. dr. Jožetom Mencingerjem

Ali je študij v Sloveniji temeljna pravica vsakogar in ali je dostopen vsem družbenim slojem, glede na to, da je bilo že govora o uvedbi šolnin?

Naj bi bila temeljna pravica, pri čemer pa je, če smo pošteni, povsem jasno, da so nekateri bolj enakopravni in drugi manj enakopravni. Najbrž je položaj študenta iz tako imenovane "boljše" ljubljanske družine s stanovanjem doma precej drugačen od študenta, ki je iz kmečke družine v kakšni prekmurski vasi. Ne glede na šolnine oziroma morda prav zato, ker šolnin ni. Ob zdajšnji delitvi na redne in tako imenovane izredne študente, je namreč zelo verjetno, da prvi šolnine ne bo plačeval, drugi pa, saj je prvi hodil v dobro gimnazijo, drugi pa verjetno v nekoliko slabšo.

Ali je uvedba šolnine le še vprašanje časa?

Po zdajšnjem dogajanju sodeč bomo ostali kar pri tem, kar imamo, torej nič šolnin za redne študente in šolnine za izredne. Tako vsaj kaže ob zdajšnjem sprejemanju Nacionalnega programa visokega šolstva. Sicer pa v svetu, če malo poenostavim, poznamo tri modele: skandinavski brez šolnine, sodobni evropski z delno šolnino in ameriški s polno šolnino. Slovenija ima na voljo izbiro med dvema: skandinavskim in evropskim, saj bi ameriški pomenil takojšnjo smrt obeh slovenskih univerz. Sam menim, da je znanje po naravi predvsem javna dobrina oziroma da so javne koristi večje od neposrednih koristi tistega, ki znanje ima. Zato je prav, da pretežni del stroškov študija krije država. Vendar ni mogoče zanikati, da je del koristi od znanja tudi zasebnih, zato je prav, da del stroškov pridobivanja znanja krije tudi tisti, ki ga neposredno pridobiva, kar govori v prid delnim, a splošnim šolninam. Z njimi bi bilo mogoče prerazdeliti breme stroškov študija tako, da bi iz šolnin bogatejših krili šolnine revnejšim. Menim tudi, da bi že zavest plačila spodbudila zahteve študentov za izboljšanje študija. Takšnemu mojemu mnenju pa predvsem funkcionarji študentske organizacije močno nasprotujejo in so proti kakršnikoli uvedbi šolnin za redne študente, lani so celo organizirali precej drage demonstracije.

Študent vsako družino nekaj stane. Kako bi lahko država še povečala dostopnost študija?

Moj argument za uvedbo delnih šolnin, seveda samo pod pogojem, da se istočasno uvede sistem subvencij za revne, štipendij za zelo dobre in posojil za ostale študente, izhaja iz zdajšnjega stanja, ki je socialno nepravilno in pri katerem na račun revnih pridobivajo bogati. Gre namreč za razlikovanje med rednimi študenti, ki ne plačujejo šolnine, in izrednimi, ki šolnino plačujejo, čeprav gre največkrat za nezaposlene mlade študente in ne za prave študente ob delu. "Izredni" so le, ker se jim zaradi kakšne točke manj na maturi ni uspelo vpisati med redne; prihajajo pa praviloma iz socialno šibkejših okolij, slabših srednjih šol itd. Seveda ne nasprotujem skandinavskemu modelu, a potem se mora država odločiti, da bo za to dala dovolj denarja.

Ali je sploh v interesu države, da se večja število ljudi z visoko izobrazbo?

Nedvomno je v interesu države, pametne države, vprašanje pa je, do katere mere in kako država, bolje vlada, ali drugi organi v državi to izvajajo. Ugotovimo lahko, da Slovenija za šolstvo vlaga toliko, kot druge države po analizi OECD, vendar se ugotavlja, da naša država vlaga veliko večji procent v osnovne in srednje šole, pa manjši procent v univerzo. Povedano drugače, notranji razrez mora biti drugačen. Ne da je prvim namenjenih preveč sredstev, ampak da jih visokošolstvo dobi premalo.

Zakaj je izredni študij tako drag in zakaj se med študijskimi smermi cene tako razlikujejo?

Predvsem, ker šolnino plačuje le majhen del študentov in ker je to za posamezne šole dober vir dodatnega zaslužka. Pri tem je študij po šolah res različno drag, gotovo pa je tudi, da so posamezne šole bolj, druge manj požrešne. Treba pa je vedeti, da izrednega študija pri zdajšnjem stanju sploh ni mogoče prek noči ukiniti, saj so se na ta sredstva vsi privadili. Na eni strani so šole, ki s pridobljenimi sredstvi povečujejo plače, uporabljajo pa jih tudi za izboljšanje razmer, torej tudi za premalo plačan redni študij. Tem sredstvom se je namreč hitro privadila tudi država, ki šolam, ki imajo izredne študente, enostavno daje manj denarja na študenta, kot bi jim šlo.

Se cene izrednega študija v tujini primerljive s cenami na slovenskih univerzah?

Šolnine pri nas, tudi za izredni študij, so precej nižje od šolnin v državah, v katerih se šolnine plačujejo. Če bi naprimer na UL prešli na sistem polnega plačila šolnin, bi bila šolnina ob 50.000 študentih kar 3000 eurov. To bi število študentov najbrž zmanjšalo na 5000, šolnino pa posledično povečalo na 30.000 eurov, kar bi število študentov hitro pripeljalo k 0. To kaže na nesmiselnost uvedbe polne šolnine. Če govorimo o dragem oziroma poceni študiju, je najprej treba ugotoviti, kaj študent za to plačilo dobi. Največkrat bore malo, zanj je zato študij drag. Vsaj zame pa je večji problem kvaliteta takšnega študija. Osip študentov na izrednem študiju je zelo velik, kar je razumljivo. Na eni strani so že študentje, ki se vpišejo, slabši, po predpisih pa naj bi doštudirali največkrat tako, da se jim nudi samo tretjina predavanj. Slab rezultat je zato najbrž lahko pričakovati.

9.2 Priloga B: Intervju z dr. Igorjem Lukšičem

Ali je študij v Sloveniji temeljna pravica vsakogar in ali je dostopen vsem družbenim slojem, glede na to, da je bilo že govora o uvedbi šolnin?

Govora bo še, uvedli je pa gotovo ne bomo v naslednjem mandatu.

Ali je uvedba šolnine le še vprašanje časa?

Glej 1. odg.

Študent vsako družino nekaj stane. Kako bi lahko država še povečala dostopnost študija?

Bolj mora delati na kvaliteti. Dostopnost je zelo dobra.

Ali je sploh v interesu države, da se večja število ljudi z visoko izobrazbo?

To vedno.

Zakaj je izredni študij tako drag in zakaj se med študijskimi smermi cene tako razlikujejo?

Cena je odvisna od materiala, delo učiteljev je enako plačano.

Se cene izrednega študija v tujini primerljive s cenami na slovenskih univerzah?

S tem se ne ukvarjam.