

15 Sistemi financiranja visokega šolstva

Dušan Lesjak in Duša Marjetič

Uvodna razmišljanja

Slovenija je članica bolonjskega procesa od njegovega začetka leta 1999 in tudi del Evropskega visokošolskega prostora (v nadaljevanju: EVP), kjer je visoko šolstvo (v nadaljevanju: vš) *javna odgovornost in javno dobro* z velikimi pričakovanji do visokošolskih institucij (v nadaljevanju: všI), ki se morajo odzivati na družbene potrebe ter izpolnjevati svoje poslanstvo s tem, da:

- ustvarjajo in vzdržujejo napredno bazo znanja ter spodbujajo raziskovanje in inovacije ter
- prenašajo znanje na študente tako, da jih pripravljajo na delovno kariero in aktivno državljanstvo v demokratični družbi ter spodbujajo njihov osebni razvoj.

V zadnjem času se vš nikjer na svetu ne sooča s tako korenitimi spremembami kot v Evropi. Spremembe v zadnjih desetih letih temeljijo na treh ključnih razvojnih prizadevanjih:

- Sorbonska deklaracija let 1998: harmonizacija evropskega visokošolskega sistema (v nadaljevanju: EVP);
- Bolonjski proces (od leta 1999):¹ oblikovanje odprtega in konkurenčnega EVP in Evropskega raziskovalnega prostora (v nadaljevanju: ERA). Bolonjski proces je v Leuvenskem komunikeju leta 2009² med drugim jasno poudaril, da ima na vš neposreden vpliv njegovega *financiranja*, in med svoje prednostne naloge vključil financiranje vš s potrebo po novih metodah in instrumentih financiranja in večjo raznovrstnostjo virov financiranja.

1. [Http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/links/language/1999_Bologna_Declaration-Slovenian.pdf](http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/links/language/1999_Bologna_Declaration-Slovenian.pdf).

2. [Http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/conference/documents/Leuven_Louvain-la-Neuve_Communicu%C3%A9_April_2009.pdf](http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/conference/documents/Leuven_Louvain-la-Neuve_Communicu%C3%A9_April_2009.pdf).

- Lizbonska strategija (leta 2000): preoblikovanje razdrobljenih evropskih gospodarskih sistemov v združeno, na znanju temelječe gospodarstvo. Ključni dokument na področju EVP, Resolucija Sveta o posodobitvi univerz za pospeševanje konkurenčnosti Evrope v svetovnem gospodarstvu znanja,³ poudarja, da so izobraževanje, raziskovanje, inovacije in posodobitev VŠI ključne sestavine Lizbonske strategije.

OECD (2008) napoveduje, da bodo glavni izzivi pri sprejemanju VŠ politik med drugim prenos mednarodnih strategij v nacionalni okvir, doseganje pravičnosti, krepitev vloge terciarnega izobraževanja na področju raziskav in inovacij, krepitev vezi s trgom delovne sile, zagotavljanje in izboljšanje kakovosti ter usklajevanje strategij financiranja s prednostnimi nalogami države.

V Sporočilu Komisije EVROPA 2020, Strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast z dne 3. 3. 2010 (EVROPA 2020) Evropska komisija predlaga članicam, da si naj med drugim za svoj nacionalni cilj postavijo, da bodo do leta 2020 delež populacije stare 30–34 let s končano terciarno izobrazbo iz sedanjih 31 % povečali na vsaj 40 %. V Sloveniji smo imeli 25 % populacije s tako izobrazbo v letu 2005 in 31 % v letu 2008. Ker za uresničitev teh ciljevne javnih, ne zasebnih sredstev še zdaleč ni dovolj, je treba biti pri njihovi *razdelitvi skrben* in pri *porabi učinkovit*.

Evropski sistemi VŠ (in s tem tudi slovenski) se soočajo s številnimi spremembami in postajajo vse bolj *internacionalizirani, deregulirani, liberalizirani in tržno usmerjeni*, kar ima svoje prednosti in slabosti, zagovornike in nasprotnike.

Ena izmed posledic teh trendov je tudi vse večja *avtonomija* VŠI v državah EU. Ključni dejavnik, ki jasno nakazuje trend umika od popolnega in neposrednega vladnega nadzora nad visokim šolstvom, je njegovo financiranje. Razmeroma visoki javni izdatki (ob upoštevanju obsega proračuna) niso dovolj, da bi zadovoljili finančne potrebe in zahteve stalno razvijajočih se in rastočih VŠ sistemov. Potrebni so novi in mešani finančni viri ter posledično tudi instrumenti in mehanizmi za njihovo spremljanje in »nadzor«. Vlade so spoznale, da nadzor ni edini način za usmerjanje delovanja VŠI in da bi le-ti lahko z javnimi sredstvi upravljali stroškovno bolj učinkovito kot vlada, če bi jim bila zagotovljena ustrezná *finančna avtonomija*.

3. [Http://register.consilium.europa.eu/pdf/sl/07/st16/st16096-re01.slo7.pdf](http://register.consilium.europa.eu/pdf/sl/07/st16/st16096-re01.slo7.pdf).

Trenutni trend javnega financiranja temelji na uspešnosti (brez upoštevavanja »zgodovine«) ter iskanju načinov in sredstev za delitev stroškov s pomočjo dodatnih »nejavnih« sredstev (šolnin, trženja raziskav, zasebne rabe zaposlenih itd.).

O rabi javnih sredstev v visokem šolstvu (VŠ oz. širše, v terciarnem izobraževanju – TI) kaže objavljena študija Evropske komisije, Direktorata za gospodarske in finančne zadeve o učinkovitosti in uspešnosti porabe javnih sredstev v TI (St. Aubyn 2009). Študija je analizirala povezavo med produktivnostjo, zaposljivostjo in izdatki za izobraževanje, saj uspešnost povezave teh elementov pogojuje učinkovito rabo sredstev. Medtem, ko se nekatere države po vseh kriterijih uvrščajo med učinkovite države (UK, Nizozemska), so se med države s slabšo učinkovitostjo poleg držav južne in vzhodne Evrope nepričakovano uvrstile tudi Francija in Nemčija. Za neučinkovito se je pokazalo tudi javno VŠ v ZDA.

Neposreden vpliv financiranja na visoko šolstvo je potrdil tudi bolonjski proces, ki je leta 2009 med svoje prednostne naloge vključil financiranje visokega šolstva, s potrebo po novih in raznovrstnih virih in metodah financiranja. Vlade se soočajo z izzivom zagotoviti *enakopravni dostop* do visokošolskega izobraževanja in odgovornost VŠI, ne da bi pri tem kršile njihovo avtonomijo. Čeprav se je v zadnjem desetletju finančna avtonomija VŠI v državah EU povečala, je nedavna recesija razkrila slabosti številnih mehanizmov financiranja visokega šolstva in nacionalnih politik, ki so jih bolj ali manj podpirali.

V zadnjih letih so tako tudi VŠI v Sloveniji dobili precejšnjo finančno avtonomijo, kar je omogočil prehod na integralno (lump-sum) financiranje študijske dejavnosti v letu 2004. Večja institucionalna in finančna avtonomija omogoča večjo prilagodljivost pri upravljanju s sredstvi (finančnimi in ostalimi), kar bi naj imelo za posledico tudi učinkovitejšo porabo javnih sredstev. Terja pa od prejemnikov sredstev tudi več *znanja in večjo odgovornost* pri uporabi prejetih sredstev.

Opredelitve pojmov in trendov

Učinkovita in uspešna raba javnih sredstev

Učinkovita raba javnih sredstev je v skladu z načelom učinkovitosti dosežena z najboljšim razmerjem med uporabljenimi vložki in doseženimi učinki. *Uspešnost* pa se meri s primerjavo konkretnih zastavljenih ciljev in predvidenih izidov, oz. se nanaša na doseganje ciljev in rezultatov, za katere so bila sredstva namenjena.

Finančni izzivi in reforme vŠ

Po mnenju OECD (2008) so glavni izzivi financiranja TI zagotoviti dolgoročno finančno stabilnost TI, oblikovati finančne strategije v skladu s ciljem sistema TI in doseči učinkovito porabo javnih sredstev. Za uspešno soočenje z omenjenimi izzivi, so vladam predlagani naslednji ukrepi:

- razvoj strategije financiranja, ki omogoča prispevek sistema TI k družbi in gospodarstvu,
- javno subvencioniranje terciarnih študijskih programov glede na koristi, ki jih prinašajo družbi,
- uveljavitev delitve stroškov med državo in študenti kot načela za oblikovanje financiranja TI,
- podpora celotnega pristopa k financiranju s celovitim sistemom podpore študentom,
- določanje institucionalnih sredstev za izobraževanje na podlagi formule, ki temelji na vhodnih in izhodnih kazalcih ter vključuje strateške ciljne komponente,
- izboljšanje stroškovne učinkovitosti.

Učinkovita in gospodarna raba sredstev sta odvisni od sistema financiranja vŠ v posameznih državah. V zadnjih 20 letih je večina evropskih držav spremenila sistem financiranja svojega vŠ. Obsežnost teh reform je v posameznih državah različna, nobena pa se jim ni izognila. Obstaja veliko podobnih reformnih značilnosti (Kaiser, Vossensteyn in Koelman 2002; Strehl in Kalatschan 2006; CEGES 2007; Lepori et al. 2007; EUA 2008):

- opazen je trend *povečanja avtonomije* porabe javnih sredstev znotraj vŠI; opazna so prizadevanja po uvajanju *metode polnih stroškov* za izvajanje vŠ dejavnosti;
- razvoj gre v smeri večje *preglednosti* in *enostavnosti* financiranja na ravni država – vŠI;
- stroškov izobraževanja naj ne bi pokrival le en sam financer, oz. zgolj država.

Z omenjenimi in drugimi vidiki reform vŠ, je družba postavljena pred izziv zagotavljanja učinkovitejšega študija in raziskovanja, s čimer je mišljeno:

- *krajšanje časa študija* – v povprečju v EU taja 6 let za redni diplomski študij (Eurydice 2007), v Sloveniji 6,9 let za univerzitetni študij in 5,9 let za visok strokovni študij (EUROSTUDENT SI 2007),
- bolj *racionalna raba* finančnih sredstev za financiranje študija in raziskovanja.

Kot ugotavljata Estermann in Nokkala v poročilu *University Autonomy in Europe 1* (2009), je na področju financiranja študijske dejavnosti ustanov TI v Evropi mogoče zaslediti naslednje trende:

- razdeljevanje javnih sredstev v obliki kosovnega financiranja oz. lump-sum, ki pogosto temelji na rezultatih ali njihovih ciljnih vrednostih,
- v večini evropskih držav univerze lahko zaračunavajo šolnino vsaj delu študentske populacije; prihaja pa do razlik pri načinih določanja šolnin in katere stroške naj bi le-te pokrile,
- v večini držav so univerze še vedno omejene pri poslovanju na finančnih trgih; sposojanje denarja je dokaj pogosto, medtem ko je možnost naložbe večinoma možna samo preko »satelitov« pravnih oseb, ki jih ustanovijo univerze,
- velike razlike so tudi pri lastništvu nepremičnin, pri čemer formalno lastništvo še ne pomeni nujno tudi prosto razpolaganje z lastnino;
- v večini držav imajo univerze avtonomijo upravljanja s kadrih (zaposlovanje/odpuščanje), medtem ko so v večini primerov omejene pri določanju plač, ker so zaposleni javni uslužbenci oziroma so na nacionalni ravni določeni okvirji, znotraj katerih se lahko giblje njihova plača.

Mehanizmi financiranja in njihova mednarodna primerjava ***Mehanizmi razdelitve javnih sredstev med ustanove terciarnega izobraževanja***

Poznamo naslednje štiri mehanizme razdeljevanja javnih sredstev med ustanove TI:

- pogajanja,
- prirast/dodatek,
- formula in
- pogodba.

Ob tem je potrebno poudariti, da je zaradi že izpostavljenih pritiskov na javna sredstva, v zadnjih 15 letih, v večini držav, mogoče zaslediti reforme sistemov javnega financiranja TI, ki izhajajo tako iz obsega in sestave sredstev, kot tudi mehanizmov njihove razdelitve med ustanove.

V nadaljevanju je pregled mehanizmov financiranja VŠ izobraževanja v državah EU in članicah OECD ter raven finančne avtonomije ustanov TI v Evropi.

Mednarodna primerjava mehanizmov razdelitve javnih sredstev med ustanove terciarnega izobraževanja

Med državami je pri financiranju študijske dejavnosti mogoče opaziti odmik od neposrednega financiranja direktnih stroškov izvajanja študijske dejavnosti k integralnemu financiranju in dodeljevanju javnih sredstev na podlagi posrednih mehanizmov. Uvedba integralnega financiranja se odraža na večji finančni avtonomiji ustanov.

Med državami prevladuje način razdelitve javnih sredstev na osnovi formule, ki jo je v letu 2007 uporabljalo 31 od 33 držav oz. VŠ sistemov v Evropi (izjema so bile Luksemburg, Malta in Ciper), po podatkih OECD pa imajo tak sistem tudi Avstralija, Japonska, Nova Zelandija, Švica, Čile in Rusija.

Nobena od držav ne uporablja formule, ki bi temeljila samo na rezultatih (*»performance-based«*). Najpogostejši elementi formule so namreč vpisani študenti (število študentov ali FTE študentov) ter študijski rezultati (diplomanti ali kreditne točke). Med elementi, povezanimi z obsegom aktivnosti ustanov, pa se pojavljajo kazalniki vezani na akademsko osebo oz. *full time equivalent* (v nadaljevaju: FTE) učiteljev.

Presenetljiva je ugotovitev, da se v formulah pri integralnem financiranju, elementi, ki kažejo na kakovost VŠ in VŠI, skoraj ne pojavljajo. V primeru 3 držav (Litva, Grčija in Portugalska) je v formulo vključen rezultat institucionalne evalvacije (Eurydice 2008). Po podatkih EUA se v Avstriji, Franciji in na Finskem pri financiranju upoštevajo tudi finančna poročila in doseganje določenih indikatorjev kot merjenje učinkovitosti in podlaga za pogajanja za sredstva v prihodnjem obdobju (Estermann in Nokkala 2009).

Študija o VŠ reformi v Evropi je sicer identificirala osem možnih dimenzij merjenja uspešnosti VŠ, ki bi lahko bile element formule za razdelitev javnih sredstev med ustanove: dostopnost, raven pridobljene izobrazbe, delež odraslih študentov, zaposljivost diplomantov, študentska mobilnost, rezultati raziskovanja, zmožnost VŠI pri pridobivanju sredstev in izdatki na študenta (Jongebloed in dr. 2010).

Mednarodna primerjava finančne avtonomije ustanov terciarnega izobraževanja

S prehodom na integralno financiranje so ustanove pridobile večjo finančno avtonomijo, obseg katere je pogojen z njihovo možnostjo:

- prenosa proračunskih sredstev med leti in oblikovanje rezerv,
- zaposlovanja/odpuščanja in določanja plač,
- določanja šolnin,
- sposojanja denarja na finančnih trgih,
- investiranja,
- trgovanja na finančnih trgih (izdaja delnic in obveznic) in
- lastništva zgradb (prosto odločanje glede najema, nakupa, prodaje).

Večina vŠI med leti prenaša viške prihodkov nad odhodki, večina si jih lahko tudi izposoja sredstva, le v skupini držav je univerzam dovoljeno poslovati na trgu vrednostnih papirjev. V večini držav so nepremičnine v lastni univerzi, vendar morajo običajno pri njihovi prodaji pridobiti soglasje države. Pri zaposlovanju je videti, da v večini držav odločitve o zaposlovanju sprejemajo članice, vendar bi bilo za pričakovati, da je delodajalec univerza. Kakšen status imajo zaposleni, tj. ali so javni uslužbenci ali niso, pa je v posameznih državah urejeno precej različno. Seveda je s tem povezana tudi plačna politika in kot je videti, v večini držav plače določa univerza.

Nacionalni mehanizmi financiranja vŠ in vŠ politike

Mehanizmi financiranja se razlikujejo med državami. Med pomembnejše dejavnike spadajo nacionalna pravila financiranja (zlasti za sredstva, namenjena vŠI), sistemi evalvacije in kadrovska politika.

Vse bolj očitno postaja dejstvo, da države ne povezujejo v zadostni meri *mehanizmov financiranja* in *vŠ politik*, kar v veliki meri prispeva k neučinkovitosti in še bolj neuspešnosti javnih (in zasebnih) izdatkov za vŠ. Drug problem je, da v teh primerih vŠI niso dovolj motivirane oz. stimulirane, da bi dejavno spremljali razmere in trende v gospodarstvu in družbi, ter si utrdile položaj kot ključen gospodarski in družbeni dejavnik.

Kot je razvidno iz raziskave OECD (Strehl, Reisinger in Kalatschan 2006), se medsebojna soodvisnost med finančnimi sistemi ter vŠ in visokošolsko politiko precej razlikuje od države do države. Ne glede na zgoraj omenjeno pa je v zvezi s strategijami za razvoj vŠ mogoče zaslediti naslednje cilje:

- povečati gospodarsko avtonomijo in odgovornost,
- izboljšati učinkovitost in uspešnost,
- mednarodna konkurenčnost,
- usmerjenost k uporabnikom,
- okrečiti sodelovanje z zasebnim sektorjem in povečati zasebno financiranje,
- zagotoviti svobodo izobraževanja in raziskovanja.

Pri opredeljevanju sistemov financiranja VŠ je smiselno slediti vsaj naslednjim *ciljem* v š *politik*:

- doseči večjo *odzivnost* VŠI na potrebe družbe (socialne in ekonomske),
- zagotoviti *pregledno in racionalno* rabo (proračunskih) sredstev,
- zagotoviti *kakovostno* VŠ, dostopno vsem tako, da bo imel vsak študent možnost začeti in dokončati študij, ne glede na njegov socialni in ekonomski položaj.

Sredstva za visokošolsko izobraževanje

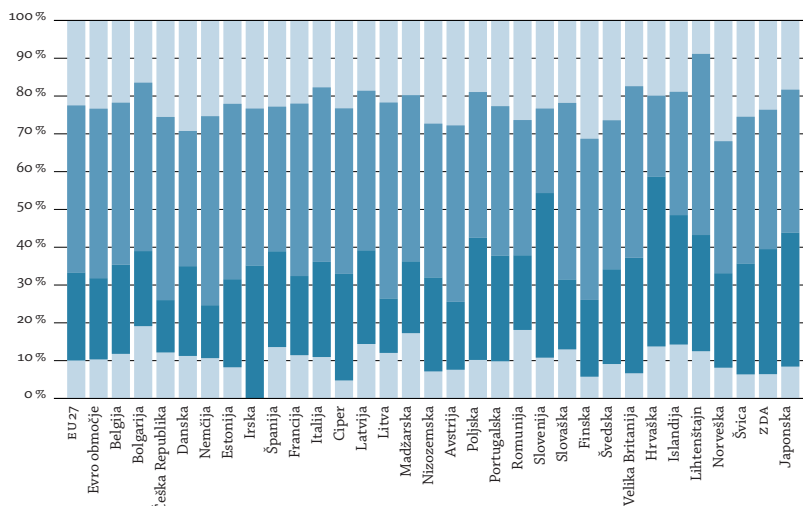
Javna sredstva za izobraževanje – mednarodna primerjava

Če proučujemo učinkovitost rabe javnih sredstev v VŠ, je vsekakor smiselno pogledati, koliko proračunskih sredstev država namenja posameznemu segmentu izobraževanja (predšolski vzgoji, osnovnošolskemu, srednješolskemu in TI).

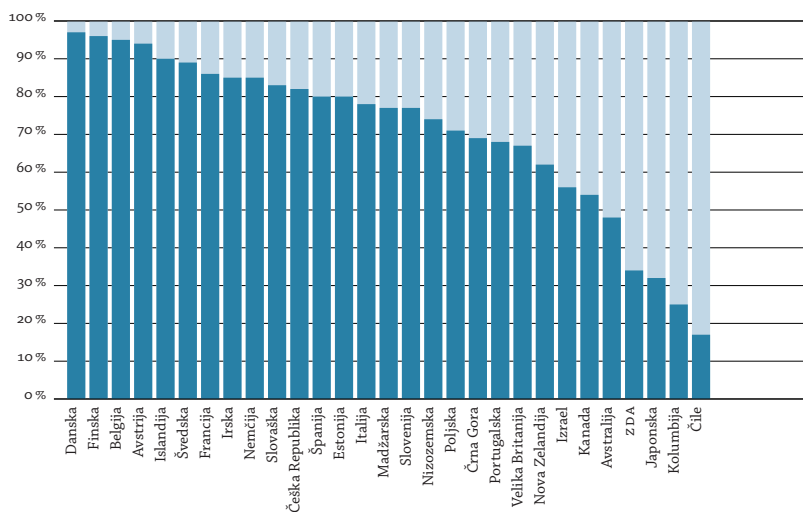
Kot vidimo iz slike 15.1, dajemo relativno največ odstotkov vseh javnih sredstev za izobraževanje v Sloveniji za osnovnošolsko izobraževanje (43,5 %) in relativno najmanj za srednješolsko izobraževanje (22 %), kar je skoraj ravno obratno kot je EU povprečje. Za TI dajemo nekaj več kot 23 % javnih sredstev za izobraževanja, kar je malce več od EU povprečja in primerljivo s povprečjem držav evrskega območja.

Financiranje neposredno vpliva na reformo VŠ ter njegovo učinkovitost, pravičnost in kakovost. Kot kaže slika 15.2, predstavljajo v Evropi glavni vir financiranja VŠI sredstva iz državnih proračunov.

V državah OECD je bilo v letu 2006 69,4 % sredstev za omenjene ustanove pridobljenih iz javnih virov. Se pa delež javnega financiranja izobraževalnih ustanov TI, v večini primerjanih držav, zmanjšuje. V državah OECD se je delež javnih virov v obdobju 1995–2006, zmanjšal za 7,1 odstotnih točk.

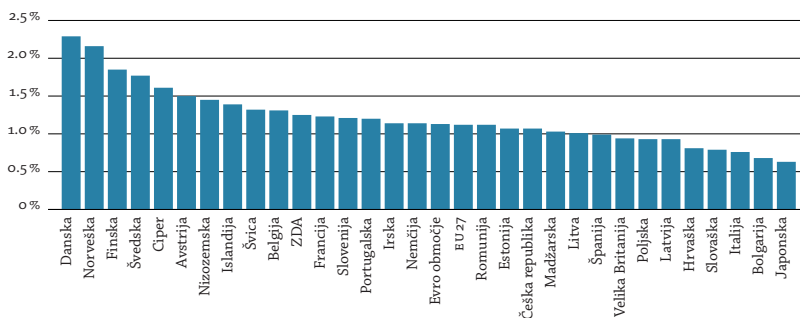


SLIKA 15.1 Struktura javnih izdatkov za izobraževanje v letu 2007 (od spodaj navzgor: ISCED 0 – predšolska vzgoja, ISCED 1 – osnovnošolsko, ISCED 2–4 – srednješolsko, ISCED 5–6 – TI; vir: Eurostat (<http://ep.eurostat.ec.europa.eu>))



SLIKA 15.2 Javni in zasebni izdatki za ustanove TI v letu 2006 (spodaj – javni izdatki, zgoraj – zasebni izdatki; povzeto po OECD 2009)

Med posameznimi državami obstajajo velike razlike v načinu financiranja ustanov TI. Delež zasebnih virov je bil v letu 2006 nižji od 10 % vseh izdatkov za vŠI na Danskem, na Finskem, v Belgiji in Avstriji, kar je sicer značilnost vseh primerjanih evropskih državah pretežno javno



SLIKA 15.3 Delež BDP javnih sredstev za TI v letu 2007 (vir: Eurostat (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>))

financiranje ustanov TI. Povsem drugačno sliko lahko ugotovimo v Avstraliji, na Japonskem, v ZDA, v Koreji in Čilu, kjer v financiranju ustanov TI prevladujejo zasebni viri.

Pričakujemo, da bodo imela javna sredstva pomembno vlogo pri financiranju VŠI v EU tudi v prihodnje, saj je komunike konference evropskih ministrov, odgovornih za VŠ, ki je potekala v Leuvnu in Louvain-la-Neuve 28. in 29. aprila 2009, javno financiranje potrdila kot eno izmed glavnih prednostnih nalog VŠ do leta 2020, za zagotovitev pravičnega dostopa in nadaljnjega trajnostnega razvoja avtonomnih VŠI. Komunike tudi pravi, da je treba nameniti večjo pozornost iskanju novih in raznolikih virov in metod financiranja.

Lizbonska strategija je določila cilj, da morajo države do leta 2010 nameniti 2 % BDP za VŠ (od tega 1 % iz zasebnih virov). Ciljni delež BDP iz javnih sredstev dosega večina EU držav – povprečje EU 27 je 1,12 %, Slovenija je z 1,21 % BDP za TI iz javnih sredstev nad EU povprečjem (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>).

Nekateri avtorji Univerze v Bruslju in Univerze Pompeu Fabra (na primer: Phillippe Aghion, Mathias Dewatripont, Caroline Hoxby, Andreu Ms-Colell in Andre Sapir) ugotavljajo, da EU kljub relativno velikemu vlaganju posameznih držav članic v VŠ, močno zaostaja za Združenimi državami Amerike (Education International 2009). Študije navedenih avtorjev kažejo, da članice EU namenjajo veliko premalo sredstva v VŠ. EU danes povprečno nameni 1,3 % BDP – na študenta je tako namenjenih 10.000 EUR, ZDA pa 3,3 % – 35.000 EUR (ibid). Po mnenju navedenih avtorjev, EU univerze niso dovolj avtonomne in so premalo iniciativne na drugi strani. Predlagajo, da bi – v kolikor bi EU želela voditi globalno ekonomijo znanja – morala reformirati sistem VŠ, države

bi morale zvišati vložek vanj, najmanj 1 % BDP, univerze pa bi morale imeti večjo proračunsko avtonomijo (Aghion et al. 2007).

Minister za visoko šolstvo v Sloveniji pa je na tiskovni konferenci 25. 11. 2009 napovedal, da bo Slovenija sledila lizbonskim priporočilom in v š namenila 1 % naslednjega proračuna (<http://www.mvzt.gov.si>).

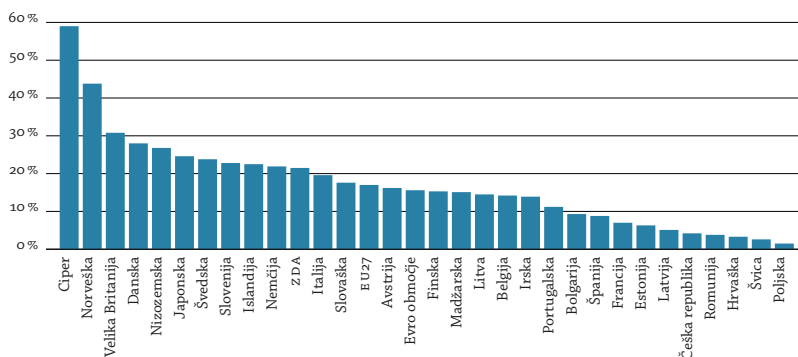
Navedeni avtorji nadalje ugotavljajo, da imajo univerze severnih držav Evrope v povprečju manj študentov (20.000 do 25.000) in so tudi boljše financirane kot univerze južnih držav članic, ki imajo v povprečju 40.000 študentov in pomanjkljivo financiranje. Univerze Velike Britanije (in Švice, ki ni v EU) imajo v povprečju še manj študentov (10.000 do 15.000). Poleg tega imajo te univerze izredno dobro urejeno financiranje. Tako imajo na primer univerze Velike Britanije kar za dvakrat večji delež denarja kot univerze držav članic EU v povprečju. Prav tako veljajo za uspešne fakultete oz. kolidži, ki so avtonomni pri razporejanju financ in sklepanju pogodb.

V nadaljevanju so ugotovili, da če imajo univerze (tako v ZDA kot tudi v EU) v povprečju na posameznega študenta več denarja, in če je pri tem zagotovljena avtonomija univerze pri upravljanju s financami, potem je uspeh fakultete na svetovnem trgu znanja podvojen. Univerze v EU naj dobijo več denarja, naj pridobijo večjo stopnjo avtonomnosti pri najemanju oziroma zaposlovanju novih kadrov (večja odprtost za nove kadre, da ne zaposlujejo le svojih doktorandov), sami naj oblikujejo predmetnike in študijske programe, avtonomno naj izbirajo študente, še posebej na podiplomskem študiju (Education International 2009).

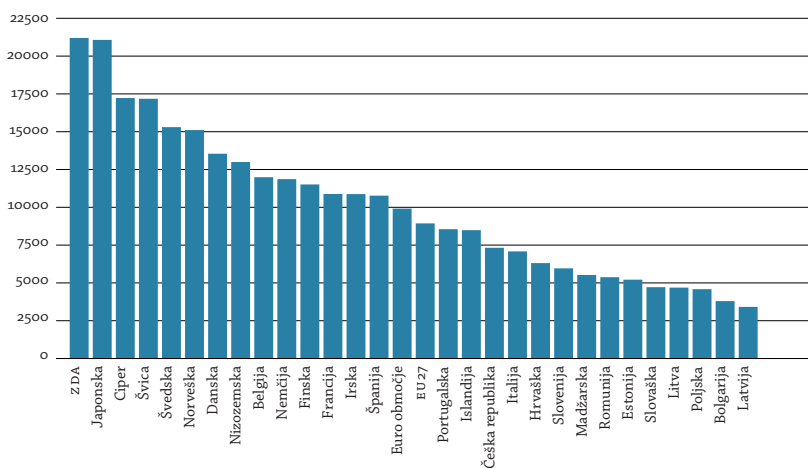
Pri mednarodni primerjavi vlaganj iz javnih sredstev je treba upoštevati tudi razmerje med sredstvi za izobraževalne institucije in finančne pomoči študentom. V primerjavi z drugimi državami, Slovenija namenja za pomoči študentom delež javnih sredstev *nad* EU *povprečjem* ter nad povprečjem držav evropskega območja (slika 15.4). Medtem ko je po sredstvih, ki jih nameni institucijam, *pod* EU *povprečjem* in 41 % manjše od povprečja 15 držav evrskega območja (slika 15.5).

Merjenje učinkovitosti v š in učinkovitost slovenskega v š

Še do nedavnega je bil glavni kazalnik uspešnosti delovanja v š sistema *delež sredstev v BDP*, ki jih država namenja za v š, in *število vključene generacije v visoko šolstvo*, ne pa preverjanje rezultatov izobraževanja in raziskovanja ter njenega vpliva na družbo. Z globalno gospodarsko krizo leta 2008, drastičnim znižanjem proračunov, se je izpostavilo vprašanje *učinkovitosti vlaganj v v š*. Merjenje uspešnosti v š in učinkovitost



SLIKA 15.4 Izdatki za finančne pomoči študentom v deležu celotnih javnih izdatkov za TI (2007; vir: Eurostat (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>))



SLIKA 15.5 Javni izdatki za TI izobraževalne ustanove v EUR na študenta v PKM (2007; vir: Eurostat (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>))

porabe javnih sredstev v ospredje vedno bolj postavlja spremljanje v š rezultatom in išče načine merjenja njegovih vplivov na družbo. Strategija Evropa 2020 predvideva, da bodo EU države zagotovile učinkovite naložbe v izobraževalne sisteme, izboljšale izide izobraževanja, okrepile odprtost izobraževalnih sistemov ter izboljšale zaposljivost mladih na trgu dela. Eden petih ključnih kazalnikov za merjenje napredka je povečanje deleža populacije med 30–34 let s končano terciarno izobrazbo iz sedanjih 31 (v letu 2008) % na vsaj 40 % do 2020.

V kriznih časih mora država svoja sredstva usmerjati v mehanizme, ki bodo prispevali k razvoju gospodarstva in rasti BDP. Ker se vlaganja v izobraževanje povrnejo šele na daljši rok, se lahko zgodi, da jih pri

PREGLEDNICA 15.1 Dimenzije in kazalniki učinkovitosti delovanja v š

Dimenzija učinkovitosti delovanja	Kazalnik dimenzije
Dostopnost	Stopnja vključenosti generacije
Delež odraslih študentov (vseživljenjsko učenje)	Delež vpisanih v v š v starosti nad 30 let
Raven pridobljene izobrazbe	Delež prebivalstva s terciarno izobrazbo
Zaposljivost	Relativni dohodek diplomantov, zaposljivost diplomantov
Mednarodna mobilnost študentov	Prihajajoči/odhajajoči študenti EU
Raziskovanje in razvoj (R&R)	Objavljeni znanstveni članki
Zmožnost v š I za pridobivanje sredstev	v š prihodki od R&R na trgu, zasebni izdatki (gospodinjstva) za v š
Stroškovna učinkovitost	Izdatki na študenta v EUR

kratkoročnih ukrepah podcenimo. To je bilo tudi sporočilo OECD študije s pomenljivim naslovom Visok strošek nizke uspešnosti izobraževanja (OECD 2010), ki primerja rezultate raziskave PISA in gospodarsko rast. Študija ugotavlja, da ima lahko že relativno majhna izboljšava znanj in veččin delovne sile velik vpliv na prihodnjo dobrobit družbe, pri čemer je ključni faktor kakovost in ne trajanje šolanja.

Študija o napredku v š reforme v Evropi: reforma financiranja je merila učinkovitost delovanja v š sistemov in ključnih dejavnosti v š preko osmih dimenzij v treh sklopih: poučevanje, raziskovanje in prenos znanja. Za vsako dimenzijo so bili opredeljeni kazalniki, s katerimi so primerjali stanje v 33 v š sistemih v državah EU (Jongebloed in dr. 2010). Opazovane vrednosti za obdobje 2002–2006 so primerjali s pomočjo matrike, po katerih so države razdelili v štiri skupine, in sicer v države, ki:

- *prehitevajo*: delajo dobro in so se v letu 2006 izboljšale v primerjavi z letom 2002,
- *izgubljajo prednost*: delajo dobro v letu 2006, vendar so v obdobju 2002–2006 napredovale pod povprečjem 33 opazovanih v š sistemov,
- *dohitevajo*: so v letu 2006 pod povprečjem, ampak so v obdobju 2002–2006 napredovale bolj kot ostale države ali
- *zaostajajo*: so v letu 2006 pod povprečjem in sprememba vrednosti opazovanih kazalnikov za obdobje 2002–2006 pod povprečjem opazovanih v š sistemov.

Na sliki 15.6 prikazujemo, kako se je v opisani matriki uvrstila Slove-

SLIKA 15.6 Umestitev Slovenije glede na učinkovitosti delovanja v š

		Napredek	
Učinkovitost delovanja	<i>Izgublja prednost:</i> vseživljenjsko učenje.	<i>Prehiteva:</i> dostopnost, zmožnost v š I za pridobivanje sredstev od R&R na trgu.	
	<i>Zaostaja:</i> stroškovna učinkovitost, zaposljivost diplomantov.	<i>Dohiteva:</i> mednarodna mobilnost študentov.	

nija. Vsekakor je značilnost slovenskega v š njegova dostopnost, da pa bi prednjačili tudi pri zmožnostih v š I, da pridobivajo sredstva za raziskave in razvoj na trgu, smo malce skeptični. Kar je za naše v š posebej problematično, je dejstvo, da zaostajamo pri stroškovni učinkovitosti ter zaposljivosti diplomantov, kar je merilo uspešnosti v š.

Z uvedbo integralnega financiranja je država uresničevanje strategije v š politik v veliki meri zaupala v š I. Zato je še toliko bolj pomembno, da ima država za spremljanje učinkovitosti porabe javnih sredstev metodologijo in vzpostavljen sistem merjenja učinkovitosti v š preko rezultatov v š I (npr.: dolžina študija, stopnja dokončanja študija, zaposljivost diplomantov, objave v uglednih revijah, citiranost avtorjev, povezovanje z gospodarstvom in širšim okoljem) in posredno preko dejavnikov, ki vplivajo na učinkovitost v š (npr. kakovost in nivo znanja srednješolske izobrazbe).

Če še naprej izhajamo iz študije o učinkovitosti in uspešnosti TI (St. Aubyn 2009), ugotovimo, da učinkovita poraba sredstev pozitivno vpliva na skupno faktorsko produktivnost ali tehnološki napredek (skupna faktorska produktivnost – Total Factor Productivity – se meri kot razlika med rastjo produktivnosti in rastjo zaposlitve vseh proizvodnih dejavnikov – kapitala, dela, materialnih stroškov). Prvi rezultati nadaljevanja te študije, ki je primerjala učinkovitost TI v EU državah za Slovenijo ugotavlja, da le-to deluje *pod svojimi zmožnostmi*. Slovenija ima relativno visoka vlaganja v TI, kar verjetno pomeni, da jih ne porablja najbolje glede na kazalnike uspešnosti delovanja v š – velikim številom študentov, ki dolgo študirajo oz. ne zaključijo študija ter nizka učinkovitost raziskovanja glede na majhen vpliv številnih člankov merjen z njihovo citiranostjo.

Literatura

- Aghion, P., M. Dewatripont, C. Hoxby, A. Mas-Colell in A. Sapir. 2007. Why reform European universities? *Bruegel Policy Brief*, september.

- CEGES. 2007. *Rates of return and funding models in Europe: Final report to the Directorate-General for Education and Culture of the European Commission*. Valencia: CEGES.
- Education International. 2009. [Http://download.ei-ie.org/docs/IRISDocuments/Education/Higher%20Education%20and%20Research/2007%20Higher%20Education%20Caucus/2007-00215-01-E.pdf](http://download.ei-ie.org/docs/IRISDocuments/Education/Higher%20Education%20and%20Research/2007%20Higher%20Education%20Caucus/2007-00215-01-E.pdf).
- Estermann, T., in T. Nokkala. 2009. *University autonomy in Europe 1: exploratory study*. Bruselj: EUA.
- EUA. 2008. *Financially sustainable universities: towards full costing in European universities*. Bruselj: EUA.
- EUROSTUDENT SI. 2010. [Http://www.mvzt.gov.si/si/delovna_podrocja/visoko_solstvo/statistika_in_analize_s_podrocja_visokega_solstva/](http://www.mvzt.gov.si/si/delovna_podrocja/visoko_solstvo/statistika_in_analize_s_podrocja_visokega_solstva/).
- Eurydice. 2007. *Key data on higher education in Europe*. Bruselj: Eurydice.
- Eurydice. 2008. *Higher education governance in Europe: policies, structures, funding and academic staff*. Bruselj: Eurydice.
- Jongbloed, B., H. de Boer, J. Enders in J. File. 2010. *Progress in higher education reform across Europe: funding reform*. 1. zv., *Executive Summary and main report*. London: CHEPS.
- Kaiser F. J., J. J. Vossensteyn in J. B. J. Koelman. 2002. *Public funding of higher education: a comparative study of funding mechanisms in ten countries*. Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
- Lepori, B., P. Van den Besselaar, M. Dinges, B. Poti, E. Reale, S. Slipersaeter, J. Theves, in B. van der Meulen. 2007. *Comparing the evolution of national research policies: what patterns of change? Science and Public Policy* 34 (6): 372–388.
- OECD. 2008. *Tertiary education for the knowledge society*. Pariz: OECD.
- OECD. 2009. *Education at a glance 2009: OECD indicators*. Pariz: OECD.
- OECD. 2010. *High cost of low educational performance: the long-run economic impact of improving PISA outcomes*. Pariz: OECD.
- St. Aubyn, M., Á. Pina, F. Garcia in J. Pais. 2009. *Study on the efficiency and effectiveness of public spending on TE*. Economic Papers 390. Bruselj: European Commission.
- Strehl, F., S. Reisinger in M. Kalatschan. 2006. *Funding systems and their effects on higher education systems*. OECD Education Working Papers 6.