

FINANČNI POLOŽAJ LJUDSKIH UNIVERZ V OBDOBJU 2004–2008¹

Olga Drofenik
Eva Zver

POVZETEK

V prispevku avtorici obravnavata opredelitev javnega interesa v Nacionalnem programu izobraževanja odraslih na treh prednostnih področjih. Prikazujeta, koliko so k uresničevanju javnega interesa prispevale ljudske univerze, predvsem na prvem prednostnem področju – splošnem neformalnem izobraževanju odraslih. Osredotočili sta se na finančne razmere, v katerih so ljudske univerze v obdobju 2005–2008 izvajale programe v javnem interesu. Analiza je pokazala na izrazito nestabilne finančne razmere poslovanja. To je vodilo v nadaljnje zamiranje splošnega neformalnega izobraževanja odraslih in zmanjševanje udeležbe odraslih v izobraževanju. Po mnenju avtoric je nujno z ustrezno zakonsko ureditvijo in opredelitvami v Nacionalnem programu 2011–2015 zagotoviti uravnoteženo, stabilno, zadostno in učinkovito financiranje javnih izobraževalnih organizacij za izobraževanja na vseh treh prednostnih področjih, še posebno pa na prvem, ki je ključnega pomena za demokratizacijo družbe in aktivno udeležbo odraslih v družbenih procesih. Ljudske univerze so in ostajajo med ključnimi izvajalkami na tem področju.

Ključne besede: splošno neformalno izobraževanje odraslih, javni interes, Nacionalni program izobraževanja odraslih, ljudske univerze, finančni pogoji za uresničevanje javnega interesa

FINANCIAL CONDITIONS OF FOLK SCHOOLS IN THE PERIOD 2004–2008 – ABSTRACT

The authors discuss public interest as defined in the National Adult Education Plan in the three priority areas. They present the role of folk high schools in accomplishing public interest, focusing on the first priority area – non-formal general adult education. The financial conditions of folk high schools for implementing of educational programmes in the period 2005–2008 are analyzed. The results show distinctively unstable financial flows that have most probably contributed to further declining of general adult education and caused lower participation of adults in education. The new legislation and the Adult Education Plan 2011–2015 are expected to introduce stable, sufficient and efficient public funds for public adult education institutions, with special emphasis on folk high schools, because of their leading role in the implementation of general adult-education programmes.

Keywords: liberal adult education, public interest in the Adult Education Plan, folk high schools, financial conditions for implementing of public interest

UDK: 374.72

Z zakonom o izobraževanju odraslih (1996, v nadaljevanju Zakon) je bil postavljen temelj za uveljavljanje javnega interesa tudi na področju izobraževanja odraslih. Zakon je namreč določil sprejetje Nacionalnega programa izobraževanja odraslih (v nadaljevanju Nacionalni program), v katerem država določi javni interes in za uresničevanje tega interesa zagotovi tudi javne vire financiranja. Tako je država s sprejetjem Nacionalnega programa opredelila tudi pravico odraslih (Resolucija o nacionalnem progra-

mu izobraževanja odraslih 2004–2010, 2004) do izobraževanja za učinkovito obvladovanje različnih vlog, ki jih opravljajo v različnih življenjskih obdobjih. Nacionalni program je kot javni interes določil izobraževanje izobraževalno pripravljenih skupin odraslih in odraslih, ki imajo omejen dostop do drugih dobrin (kultura, zaposlitev ipd.) na treh prednostnih področjih. Na prvo je umestil splošno neformalno izobraževanje, ki prispeva k razvoju osebnih potencialov in splošni kulturni razgledanosti ter daje lju-

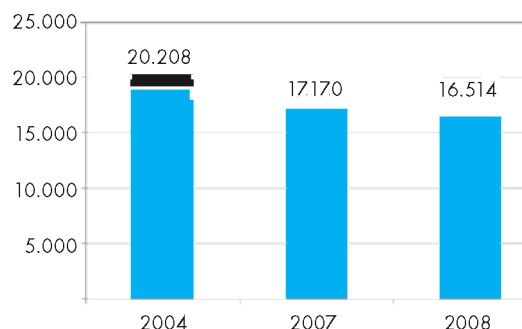
dem opolnomočenje za upravljanje dejavnikov lastnega življenja, za prevzemanje odgovornosti, njihovo ustvarjanje in spreminjanje (aktivna družbena in politična participacija). Poudarek je na razvoju temeljnih zmožnosti (ključnih kompetenc), ki so pomembno povezane s splošnim neformalnim izobraževanjem odraslih, procesi oblikovanja stališč, zmožnostmi moralnega razsojanja in odločanja ter demokratičnega komuniciranja, iskanja skupnih vrednot ob srečevanju z različnostjo in z dejavno državljanskostjo. Na drugo prednostno področje je Nacionalni program umestil izobraževanje za dvig izobrazbene ravni in na tretje izobraževanje za večjo konkurenčnost na trgu dela. Stroge ločnice med temi področji v resnici ni mogoče potegniti. Pomembna je usmeritev v Nacionalnem programu, da je treba izobraževanje na vseh treh področjih razvijati usklajeno, ker izobraževanje ne more biti več zoženo le na poklicno izobraževanje ter pridobivanje spretnosti in kompetenc za potrebe trga dela. Nacionalni program v bistvu zanika ekonomistično in neoliberalno podstat razprav o vlogi izobraževanja, ker s svojo ozkostjo škodljivo vpliva na razvoj neformalnega splošnega izobraževanja odraslih in je že povzročila zamiranje tega izobraževanja. Usklajen razvoj izobraževanja na vseh treh področjih je v Nacionalnem programu določen z operativnimi cilji, obsegom in strukturo javnih virov na posameznem področju v obdobju 2004 do 2010 ter z omrežjem izobraževalnih programov in organizacij, izvajalk teh programov. Osrednjo vlogo pri uresničevanju Nacionalnega programa imata zagotavljanje in učinkovitost porabe javnih virov, namenjenih posameznemu področju. Obseg sredstev za uresničevanje Nacionalnega programa določa Vlada RS v Letnem programu izobraževanja odraslih.

V tem prispevku analiziramo finančni položaj ljudskih univerz v letih 2004–2008. Za analizo smo uporabili izkaze prihodkov in odhodkov za posamezna leta.

Ljudske univerze (v nadaljevanju LU) se, poleg enot v srednjih šolah, uvrščajo med temelj-

ne izvajalke izobraževalnih programov, v Nacionalnem programu izobraževanja odraslih (v nadaljevanju NPIO) določenih za prednostne ciljne skupine. Na prvem prednostnem področju so LU v obdobju 2005–2007 izvajale prek dve tretjini programov za razvoj pismenosti odraslih (materni in tuji jezik, matematika, naravoslovje, družboslovje in tim prečne zmožnosti informacijska tehnologija, socialne spretnosti, učiti se učiti) in prek 60 odstotkov programov računalniškega opismenjevanja, v obdobju 2008–2010 pa so na javnem razpisu Evropskega socialnega sklada (v nadaljevanju ESS) pomenile 67 odstotkov izbranih izvajalcev programov računalniškega opismenjevanja, 79 odstotkov izvajalcev programov za razvoj pismenosti in 58 odstotkov izvajalcev programov projektno učenje mlajših odraslih. Na drugem prednostnem področju se je v obdobju 2004/05 do 2007/08 37 odstotkov udeležencev izobraževalo v programih za pridobitev srednješolske izobrazbe v LU (44 odstotkov v enotah srednjih šol), v LU se izobražuje tudi prek 90 odstotkov udeležencev v programih osnovnošolskega izobraževanja. Na tretjem prednostnem področju je vloga LU manjša: v postopkih potrjevanja nacionalne poklicne kvalifikacije (v nadaljevanju NPK) so leta 2008 izobraževale, skupaj s srednjimi šolami, le 16 odstotkov udeležencev, v programih institucionalnega usposabljanja pa 35 odstotkov udeležencev (zasebne organizacije za izobraževanje odraslih in druge zasebne ustanove pa prek 50 odstotkov) (Analiza uresničevanja Resolucije o NPIO: 39, 46–47, 61). Zaradi pomena LU pri zadovoljevanju javnega interesa na prvem prednostnem področju smo za potrebe priprave Bele knjige o vzgoji in izobraževanju v področni strokovni skupini za izobraževanje odraslih posebej analizirali njihov² finančni položaj. Predstavljamo ga za obdobje izvajanja NPIO v primerjavi z letom 2004, to je leto pred sprejetjem prvega letnega programa izobraževanja odraslih, prek katerega Vlada RS uresničuje določila NPIO.

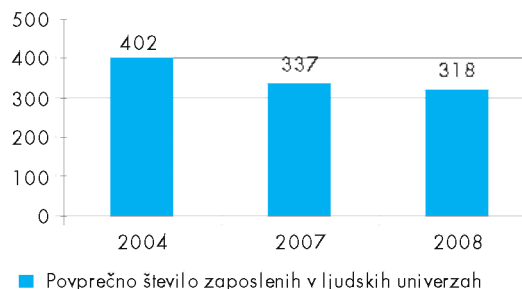
Slika 1: Celotni prihodki LU po obračunu, v 000 EUR (menjalni tečaj 239,4)



Vir podatkov: AJPES, Izkazi prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov za leta 2004, 2007 in 2008; preračuni Zver E. (UMAR) in Drofenik O. Opomba: V analizi je za leto 2004 zajeto 36 LU, za leti 2007 in 2008 pa 35 LU.

Po letu 2004 so se celotni prihodki LU zmanjševali in so bili v letu 2008 za 3,7 milijona evrov manjši kot leta 2004. Glede na to, da je bila gospodarska rast v letih 2007 in 2008 velika, je zmanjševanje prihodkov LU nepričakovano in se postavlja vprašanje, koliko je k temu prispevalo to, da nacionalna sredstva in sredstva Evropskega ekonomsko-socialnega sklada, predvidena v letnih programih izobraževanja odraslih, niso bila v celoti porabljena – v štirih letih (2005–2008) je bilo skupno izkorisčenih 50 milijonov evrov manj (tekoče cene), kot je bilo načrtovano v letnih programih izobraževanja odraslih (Analiza uresničevanja Resolucije NPIO: 17).

Slika 2: Povprečno število zaposlenih na podlagi delovnih ur v LU v letih 2004, 2007 in 2008

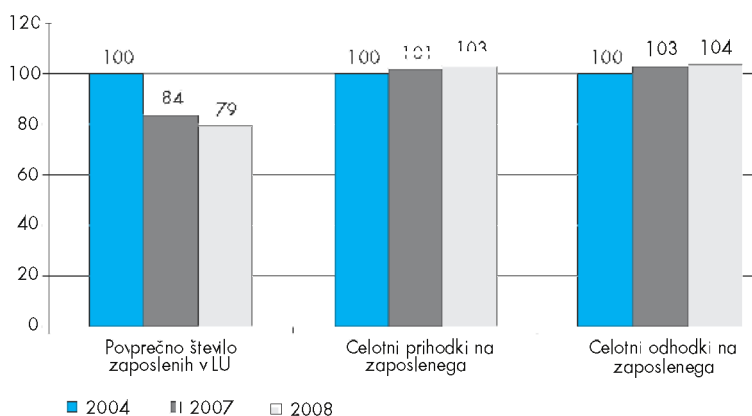


Vir podatkov: AJPES, Izkazi prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov za leta 2004, 2007 in 2008; preračuni Zver E. (UMAR) in Drofenik O. Opomba: V analizi je za leto 2004 zajeto 36 LU, za leti 2007 in 2008 pa 35 LU.

Na zmanjševanje celotnih prihodkov so LU odgovorile z zmanjševanjem števila zaposlenih. Veliko zmanjšanje števila zaposlenih v LU dovoljuje oceno, da so LU zmanjšale obseg svoje dejavnosti in so bile zato manjše tudi možnosti prednostnih ciljnih skupin za vključitev v programe. Predpostavke, da so v tem obdobju zasebne izobraževalne organizacije prevzele vlogo LU pri izvajanju programov iz NPIO za prednostne ciljne skupine, ni mogoče potrditi. Analiza uresničevanja resolucije NPIO je namreč pokazala, da srednje šole in LU izvajajo pretežni del programov, določenih v NPIO na prvem in drugem prednostnem področju.

Na zmanjševanje udeležbe v izobraževanju opozarja tudi kazalec, ki ga Evropska komisija uporablja kot referenčno raven za leto 2010: pri nas se je delež odraslih, starih od 25 do 64 let, vključenih v izobraževanje, zmanjšal s 15,3 (2005) na 13,9 odstotka (2008) (Progress Towards the Lisbon Objectives, Indicators and Benchmarks 2008: 201; Indicators and Benchmarks 2009: 35). Z zmanjšanjem števila zaposlenih so LU vzdrževale obseg celotnih prihodkov na zaposlenega. V slovenski zakonodaji in praksi, ki se dotika ponudbe in izvajanja storitev izobraževanja, ki

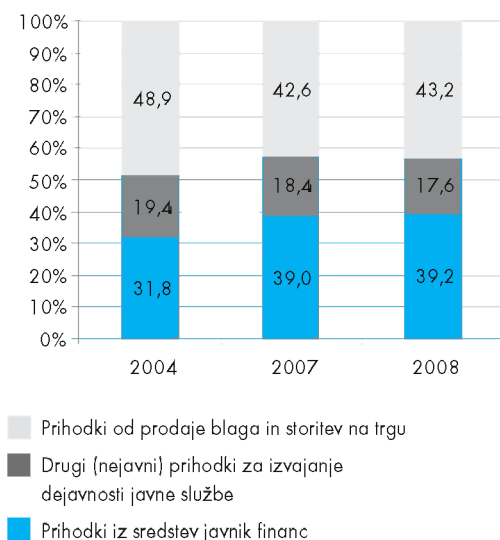
Slika 3: Povprečno število zaposlenih, celotni prihodki in odhodki na zaposlenega, indeks, leto 2004 = 100



Vir podatkov: AJPES, Izkazi prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov za leta 2004, 2007 in 2008; preračuni Zver E. (UMAR) in Drofenik O. Opomba: V analizi je za leto 2004 zajeto 36 LU, za leti 2007 in 2008 pa 35 LU.

so v javnem interesu, je uveljavljeno načelo, da se te storitve izvajajo kot javna služba (podobno je na področju zdravstva). Med izvajalci javne službe pomenijo javni izobraževalni zavodi večino, javni viri pa večino sredstev za njihovo delovanje. Sprejetje in uresničevanje NPIO naj bi uveljavilo to načelo tudi na področju izobraževanja odraslih.

Slika 4: Struktura prihodkov (načelo denarnega toka) LU glede na vire financiranja v letih 2004, 2007 in 2008

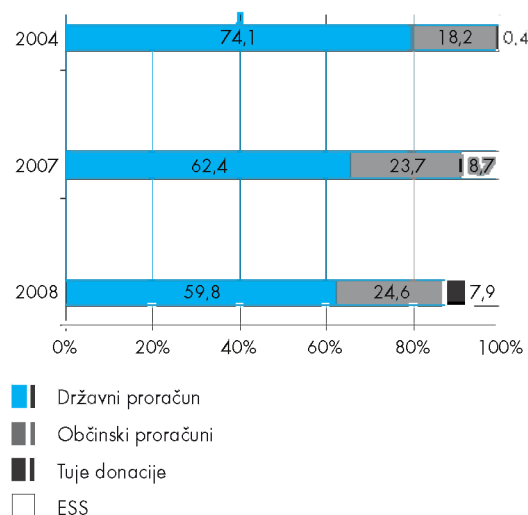


Vir podatkov: AJ PES, Izkazi prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov za leta 2004, 2007 in 2008; preračuni Zver E. (UMAR) in Drofenik O. Opomba: V analizi je za leto 2004 zajeto 36 LU, za leti 2007 in 2008 pa 35 LU.

Povečanje deleža prihodkov iz javnih financ kaže, da se namera NPIO o zagotavljanju javnih virov financiranja za povečanje dostopa prednostnih ciljnih skupin do izobraževanja v kakovostnem omrežju javnih izobraževalnih organizacij uresničuje. Vendar rast javnih virov ni bila dovolj intenzivna. Javne finance še vedno pomenijo manj kot 40 odstotkov prihodkov.

Vpogled v strukturo javnih financ pokaže, da se je do leta 2008 delež državnega proračuna zmanjšal za 14 odstotnih točk.

Slika 5: Struktura prihodkov LU iz javnih financ (načelo denarnega toka), v %



Vir podatkov: AJ PES, Izkazi prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov za leta 2004, 2007 in 2008; preračuni Zver E. (UMAR) in Drofenik O. Opomba: V analizi je za leto 2004 zajeto 36 LU, za leti 2007 in 2008 pa 35 LU.

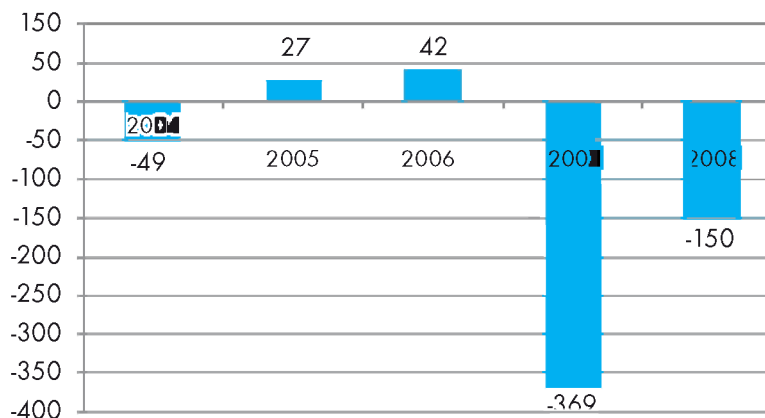
V tem obdobju se je povečal delež prihodkov iz občinskih proračunov. Povečanje deleža sredstev lokalnih skupnosti je pomemben napredek, ki kaže na krepitev vloge občin, ustanoviteljic LU. Dejstvo pa je, da so sredstva Evropskih strukturnih skladov (v nadaljevanju ESS) »nadomestila« močno zmanjšana nacionalna sredstva, kar pokažejo nominalni zneski prihodkov iz javnih financ.

Slika 6: Povečanje/zmanjšanje prihodkov iz javnih financ

	Državni proračun	Občinski proračun	Tuje donacije	ESS
LU 2004	4.685.752	1.149.954	23.454	28.087
LU 2007	4.050.907	1.538.895	0	561.837
LU 2008	3.678.807	1.512.311	237.158	484.744

Vir: AJ PES, Izkazi prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov po načelu denarnega toka za leta 2004, 2007 in 2008; prepračuni: Zver, E.(UMAR) in Drofenik O.

V prikazanih letih so se prihodki iz državnega proračuna zmanjšali za prek milijon tolarjev,

Slika 7: Neto presežek/primanjkljaj LU, v 000 EUR

Vir podatkov: AJPES, Izkazi prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov za leta 2004, 2007 in 2008; preračuni Zver, E.,(UMAR) in Drofenik O.

ta izpad so pokrili prihodki iz sredstev ESS. To pa je v nasprotju s temeljnimi cilji ESS. Sredstva ESS naj bi zagotavljala širitev in nove dejavnosti (dodatna vrednost), nikakor pa ne nadomeščala zmanjšanih nacionalnih sredstev. Ob tem je treba opozoriti še na velike težave, ki so jih imele LU v procesih črpanja sredstev ESS, kar je dodatno vplivalo na poslabšanje njihovega finančnega položaja.

Na slabšanje položaja LU opozarjata kazalca o neto presežkih (primanjkljajih) LU v obdobju 2004–2008.

Slika 7 kaže, da je sprejetje in izvajanje NPIO v prvih dveh letih pozitivno vplivalo na finančno poslovanje LU, ker so te odpravile primanjkljaje iz leta 2004. V letih 2007 in 2008 pa so zašle v izgubo. Ta je bila pa navedbah LU (Vseživljenjsko učenje in izobraževanje odraslih, 2007) posledica tega, da so LU zalagale svoja sredstva in kasneje tudi najemale bančna posojila za izvedbo projektov, financiranih iz ESS. Povračilo sredstev ESS pa je močno zamujalo, tudi do enega leta.

SKLEPNE UGOTOVITVE

Izbrani finančni kazalci dovoljujejo oceno, da je NPIO spodbudil povečanje prihodkov LU iz

javnih financ in zagotovil večji delež občinskega denarja v strukturi javnih sredstev. Olajšal je tudi doseganje pozitivnega poslovanja LU v prvih dveh letih izvajanja NPIO, potem pa se je finančni položaj LU močno poslabšal. Predvidevamo lahko, da je bilo tudi to razlog za slabše doseganje operativnih ciljev NPIO na prvem in drugem prednostnem področju in za zmanjševanje udeležbe odraslih v izobraževanju. Zato je nujno sprejeti ukrepe, ki bodo izboljšali finančni položaj LU, tako da bo zagotovljeno stabilno javno financiranje za izvajanje izobraževalnih programov, ki so v javnem interesu. Zavarovanje javnega interesa s stabilnim, zadostnim in učinkovitim financiranjem je še posebno pomembno pri neformalnem splošnem izobraževanju odraslih, ki je zdaj na obrobju družbenega in tržnega interesa, je pa ključnega pomena za demokratizacijo družbe, ker zvišuje splošno civilizacijsko raven, povečuje udeležbo v družbenem življenju, zmanjšuje stiske marginaliziranih skupin, hkrati pa pripomore tudi k večji učinkovitosti na delovnem mestu. To je tudi temeljni pogoj za to, da bodo lahko LU izboljšale kakovost svojega dela, povečale dostopnost izobraževanja za vse prednostne ciljne skupine in s tem tudi pripomogle k pravičnosti v izobraževanju.

Nujno je sprejeti ukrepe, ki bodo izboljšali finančni položaj ljudskih univerz.

Kako urediti položaj LU v prihodnje, obravnava Andragoški center Slovenije v poročilu Analiza mreže izvajalcev izobraževanja odraslih z vidika možnosti zadovoljevanja potreb prednostnih ciljnih skupin (Mirčeva, 2010). V Predlogu zasnove področja izobraževanja odraslih v Beli knjigi o vzgoji in izobraževanju v RS (2010) so med temeljna načela vključeni »raznovrstnost in fleksibilnost izobraževalnih možnosti« ter »spodbujane in zagotavljanje

pogojev za izobraževanje odraslih različnim ponudnikom, tako profesionalnim ali prostovoljskim organizacijam«. Načelo je v Predlogu zasnove operacionalizirano z določili o »zakonsko opredeljeni javni mreži izvajalcev za izvajanje javne službe v izobraževanju

odraslih, ki mora temeljiti na enakih načelih, kot so uveljavljenja v izobraževanju otrok in mladine. To pomeni, da javno mrežo sestavljajo javne organizacije, dopolnjujejo pa jo koncesionarji.« Takšna opredelitev zahteva jasen odgovor na načelno vprašanje, do katerega se slovenska izobraževalna politika še ni javno opredelila, to pa je razmerje med javnim in zasebnim. Na področju izobraževanja mladine je z zakonom zagotovljeno, da javne osnovne in srednje šole izvajajo večino programov formalnega izobraževanja in vanje vključujejo večino mladih, na enak način je urejeno tudi višje strokovno in univerzitetno izobraževanje mladine. Vsako širjenje omrežja zasebnih ustanov, financiranih iz javnih virov, pa spremljajo burne politične razprave v podporo ohranjanja položaja javnega šolstva.

Na področju izobraževanja odraslih je položaj povsem nasproten. Med izvajalci izobraževanja odraslih prevladujejo zasebne izobraževalne organizacije (v šolskem letu 2008/09 je bilo med 380 izvajalci nadaljnjega izobraževanja 95 zasebnih organizacij, 33 enot pri srednjih šolah, 32 LU, 40 enot v podjetjih, 142 voznških šol in 38 drugih organizacij) (SURs).

Prispevek zasebnih izobraževalnih organizacij k razvoju izobraževanja odraslih je sicer zelo pomemben, vendar praviloma usmerjen na tržno zanimive izobraževalne programe, ki se odzivajo na izobraževalne potrebe (naj)bolj izobraženih odraslih. Analiza finančnega položaja LU in Analiza uresničevanja Resolucije (2010) sta pokazali, da sloni uresničevanje javnega interesa pretežno na javnih izobraževalnih organizacijah in da to za zdaj ni ustrezno zakonsko urejeno, zaradi česar se pojavljajo nedopustna nihanja v sistemu financiranja.

Če želi Slovenija omogočati uresničevanje družbenih odločitev glede gospodarskega, socialnega in kulturnega razvoja, bo morala uresničevati tudi temeljne usmeritve NPIO o skladnem razvoju izobraževanja odraslih na prvem, drugem in tretjem prednostnem področju. Ker je bilo doslej najmanj pozornosti tako razvojno kot tudi finančno namenjeno izobraževanju odraslih na prvem prednostnem področju, bo treba v NPIO 2001–2015 ne le okrepiti to področje, ampak tudi pri uresničevanju njegovih določil zagotoviti kakovostno, stabilno in v prostoru enakomerno razporejeno omrežje javnih izobraževalnih ustanov, ki bodo razvijale in izvajale izobraževalne programe. LU³ so in ostajajo nosilni steber tega omrežja.

LITERATURA

- Analiza uresničevanja Resolucije o nacionalnem programu izobraževanja odraslih (ReNPIO) 2005–2009* (2010). Ljubljana: Andragoški center Slovenije. Dostopno na: http://arhiv.acs.si/porocila/Analiza_ReNPIO.pdf
- Anketa šol*. Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.
- Izkazi prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov za leta 2004, 2007 in 2008*. Ljubljana: AJPES.
- Mirčeva, J., Zgamažster, M., Dobnikar, M., Drogenik, O., Brenk, E., Mlinar, V. (2010). *Analiza mreže izvajalcev izobraževanja odraslih z vidika možnosti*

zadovoljevanja potreb prednostnih ciljnih skupin. Ljubljana: Andragoški center Slovenije. Dostopno na: http://arhiv.acs.si/porocila/Analiza_mreze_izvajalcev_izobrazevanja_odraslih.pdf

Predlog zasnove izobraževanja odraslih v Beli knjigi o vzgoji in izobraževanju v R Sloveniji (verzija 30. 8. 2010). Nacionalna strokovna skupina za pripravo Bele knjige o vzgoji in izobraževanju v R Sloveniji. Področna strokovna skupina za izobraževanje odraslih.

Progress Towards the Lisbon Objectives in Education and Training. Indicators and Benchmarks – 2008. Dostopno na: http://ec.europa.eu/education/life-long-learning-policy/doc1522_en.htm

Progress Towards the Lisbon Objectives in Education and Training. Indicators and Benchmarks – 2009. Dostopno na: http://ec.europa.eu/education/life-long-learning-policy/doc1522_en.htm

Resolucija o nacionalnem programu izobraževanja odraslih 2004-2010 (2004). Uradni list, 70. Dostopno na: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r04/predpis_RESO34.html

Vseživljenjsko učenje in izobraževanje odraslih v nacionalnih in evropskih okvirih, nacionalni posvet (avgust 2007). Ljubljana: Andragoško društvo Slovenije in Pedagoški inštitut.

Zakon o izobraževanju odraslih (1996). Uradni list: 12. Dostopno na: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r09/predpis_ZAKO449.html

- 1 Obdelavo izbranih kazalcev iz zaključnih računov LU je pripravila Eva Zver, UMAR, 2009.
- 2 V analizo smo lahko vključili le LU, ki oddajajo zaključne račune, ne pa tudi enote pri srednjih šolah.
- 3 Za razvijanje izobraževanja odraslih na prvem prednostnem področju bo ključnega pomena tudi umestitev vloge nevladnih organizacij.