

Javni in zasebni sektor v financiranju visokošolskega izobraževanja

Nekaj scenarijev

Financiranje »začetnega« (v stari terminologiji rednega) visokega izobraževanja je od osemdesetih let dalje deležno precejšnje pozornosti v pretežnem delu sveta v teoriji, empirični analizi kot tudi v praksi. Eden ključnih razlogov je kriza javnega financiranja tega izobraževanja (financiranja iz javnih sredstev oziroma enostavneje iz sredstev davkoplačevalcev), ki se je začela v osemdesetih letih in je po mnenju strokovnjakov Svetovne banke tudi eden ključnih razlogov za t. i. »svetovno« krizo na tem področju izobraževanja. Večina držav na svetu danes dopolnjuje ali prenavlja svoj sistem financiranja začetnega visokega izobraževanja, ena glavnih sprememb pa je iskanje ustreznjega razmerja med javnim in zasebnim sektorjem. Pri tem pod zasebnim sektorjem v financiranju izobraževanja pojmujeemo prispevek uporabnika izobraževalnih storitev, torej študenta (in/oziroma njegovih staršev) k pokrivanju stroškov njegovega izobraževanja. Prisoten je trend k prenosu dela bremena stroškov visokega izobraževanja iz države (davkoplačevalcev) na študenta, torej k povečanju prispevka posameznika. Trend k povečanju »zasebnega« financiranja visokega izobraževanja je prisoten na obeh področjih financiranja tega izobraževanja, to je pri financiranju ustanov (vpeljava ali povečanje šolnin) in finančni pomoči študentov (vpeljava ali povečanje deleža posojil, kjer so le štipendije).

Za Slovenijo empirične analize kažejo, da t. i. »kapital izobrazbe« vsaj z vidika njegove merljive količine ni neka njena primerjalna prednost glede na podobno ali razvitejše majhne, srednje in velike države. V začetku devetdesetih let je bila zaloga kapitala izobrazbe v Sloveniji izmerjena s povprečnim številom let šolanja prebivalcev, na ravni povprečja za razvite države pred desetimi leti in blizu povprečja za vzhodnoevropske države prav tako pred desetimi leti. Primerjava z majhnimi evropskimi državami, tako bolj razvitimi kot podobno razvitimi, prav tako omogoča oceno o zaostanku Slovenije v obravnavanem vidiku kakovosti človeškega faktorja, pri tem za skupino razvitih držav zlasti po zalogi najbolj izobraženih. S tega vidika je nagel razvoj visokega izobraževanja v Sloveniji nujen; v zadnjih letih se Slovenija z njim tudi srečuje, vendar pa nespremenjeni sistem njegovega financiranja po našem mnenju ogroža ohranjanje ali dvig njegove kakovosti, vse bolj pa lahko ogroža tudi količinski razvoj tega izobraževanja (izmerjen s stopnjo zajetosti ustrezne generacije v to izobraževanje).

Postavlja se vprašanje, kako v Sloveniji zagotoviti potrebno povečanje »zaloge« najbolj izobraženih oziroma kakšen sistem financiranja visokega izobraževanja bi to zagotovil. Ali je to mogoče zagotoviti še naprej na tradicionalen način, torej predvsem iz javnih sredstev? Trdimo, da to ni mogoče ter da obenem ni niti učinkovito, niti pravično. Tudi Slovenija mora po našem mnenju razmišljati o spremembi t. i. cenovne politike v začetnem visokem izobraževanju, ki jo zahteva neskladje med razpoložljivimi javnimi sredstvi za to izobraževanje in potrebnim razvojem tega izobraževanja.

* Mag. Milena Bevc, Inštitut za ekonomska raziskovanja v Ljubljani.

Naše stališče je, da ima sistem financiranja začetnega višjega in visokega izobraževanja (v nadaljevanju bomo uporabljali za oboje skupaj kar izraz visoko izobraževanje) v Sloveniji določene pomanjkljivosti ter da ga je treba spremeniti, če želimo, da bo zadostil trem ključnim pogojem vsakega sistema financiranja izobraževanja, ki so: 1. zadostnost sredstev, 2. empirična analiza značilnosti, prednosti in pomanjkljivosti sistemov financiranja visokega izobraževanja v drugih državah na različnih stopnjah gospodarske razvitosti in razvitosti izobraževalnega sistema,

3. analiza prednosti in pomanjkljivosti obstoječega sistema financiranja visokega izobraževanja v Sloveniji ob upoštevanju dosežene razvitosti tega izobraževanja (kot tudi predhodnih dveh ravni) in splošne gospodarske razvitosti ter ciljev in potreb družbe v izobraževanju nasploh in posebej visokega izobraževanja, ki se v času spreminjajo in so drugačni(e) v veliki kot v majhni državi, v razviti kot v manj razviti državi.

V tem prispevku bomo malo posegli v tretjo omenjeno razsežnost analize, ki temelji na prvih dveh,¹ ki jih tu ne bomo podrobneje predstavljali. S tem bomo poskusili narediti prvi korak v celovito in zahtevno analizo, ki bi jo Slovenija potrebovala, če želi pristopiti k potrebnemu oblikovanju ustreznjega sistema financiranja začetnega visokega izobraževanja.

V nadaljevanju prikazujemo najprej nekaj temeljnih podatkov o stroških, koristih in dosedanjem financiranju visokega izobraževanja v Sloveniji, nato pa zaradi našega prepričanja, da bi bilo treba sistem financiranja začetnega (rednega) diplomskega izobraževanja spremeniti, med drugim v smeri vpeljave šolnin in študentskih posojil, prikazujemo poskus izdelave scenarijev glede možnosti in učinkov vpeljave prve omenjene kategorije – torej šolnin. Od več možnih scenarijev podrobneje prikazujemo tiste, pri katerih smo upoštevali približno enakovredno tako stran ustanov kot študenta in obenem predpostavili tudi razvoj zasebnih ustanov v slovenskem visokem izobraževanju.

Nekaj temeljnih podatkov o stroških in koristih visokega izobraževanja v Sloveniji ter o stopnjah donosa naložb vanj

Iz naših dosedanjih raziskav o stroških, koristih in stopnjah donosa naložb v slovenskem začetnem visokem izobraževanju* povzemamo nekatere pomembnejše ugotovitve:

– Donosnost naložb v visoko izobraževanje je v Sloveniji po zadnjih izračunih sicer nižja kot v podobno razvitih državah, vendar pa se je nasprotno kot v drugih državah iz srede sedemdesetih do srede osemdesetih let povečala. Ena redkih držav, v primerjavi s katero je družbena stopnja donosa naložb, v (štiriletno) visoko izobraževanje v Sloveniji višja je Madžarska: v Sloveniji znaša (osemdeseta leta) 2,5%, na Madžarskem pa 1%.**

– Tekoči družbeni (javni) izdatki na »rednega« študenta so v osemdesetih letih znašali približno 3.000 ameriških dolarjev na leto, toda ob upoštevanju tudi

¹ O njih smo podrobneje pisali drugje, (glej: Bevc, M., 1994).

* Glej: Bevc, M. (1989, 1991).

** Vir: Bevc, M., 1991; Feasibility Study on Improving the Cost-Recovery and Income-Generating Capacity of the Hungarian Higher Education, 1992.

posrednih stroškov (izgubljeni oziroma žrtvovani output med študijem) in neposredne izdatke študentov (in njihovih staršev) pa vlaga slovenska družba na enoto – študenta vsaj še enkrat toliko.

– Ti, t. i. »dejanski« stroški visokega izobraževanja na študenta, so bili v osemdesetih letih višji od tekočih družbenih izdatkov za 133%. To je približno enako razmerje, kot je značilno za razvite države. Razmerje med tremi kategorijami dejanskih družbenih stroškov izobraževanja na študenta, to je med tekočimi javnimi izdatki, individualnimi izdatki in posrednimi stroški, je v Sloveniji po zadnjih izračunih (za leto 1986) takole: 42:3:55.

– V celoti, torej če upoštevamo dejanske (vse) stroške izobraževanja, stane slovensko družbo eno leto začetnega (rednega) dodiplomskega študija na študenta približno 100% več, kot znašajo dejanski (neposredni in posredni) stroški študenta in njegove starše.

– Tekoči javni izdatki na študenta so bili v osemdesetih letih (leta 1986) približno 100% višji kot na učenca v osnovni šoli. Takšno razmerje je značilno v povprečju tudi za razvite države.

– Ekonomske koristi visokega izobraževanja, izmerjene z razlikami v plačah med tistimi z visoko izobrazbo in manj izobraženimi, so v Sloveniji nižje kot v podobno razvitih državah, vendar postopoma naraščajo.*

– Od neučinkovitosti študija (daljšega trajanja študija od normalnega) ima v Sloveniji bistveno večjo ekonomsko škodo družba kot posameznik.

Nekaj temeljnih podatkov o dosedanjem financiranju visokega izobraževanja v Sloveniji

Posredno, prek stroškov in izdatkov na enoto – študenta, smo nekaj o financiranju visokega izobraževanja v Sloveniji že povedali. V nadaljevanju se bomo osredotočili na skupne javne izdatke za to področje izobraževanja.

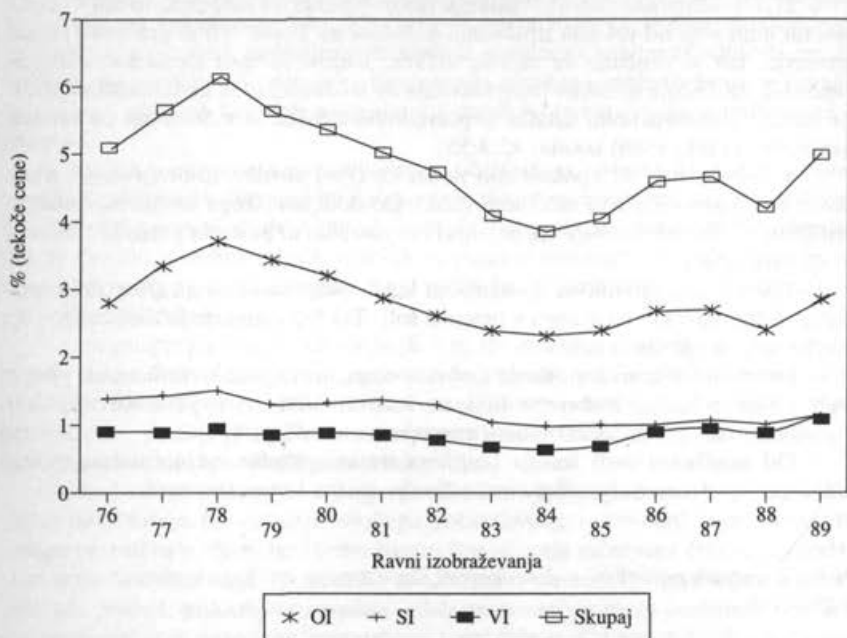
Financiranje ustanov. Višje in visoko izobraževanje sta bili v Sloveniji še do nedavna financirani skoraj izključno iz javnih sredstev. O strukturi virov financiranja in mehanizmu financiranja tu ne bomo podrobneje govorili. Proučili naj bi jih v drugem delu projekta »Javni in zasebni sektor v izvajanju in financiranju izobraževanja mladine«.² Za ta prispevek je pomembno, da šolnin v začetnem dodiplomskem študiju v Sloveniji praviloma ni. Za javne izdatke za izobraževanje, ki jih prikazujemo v grafikonih 1 in 2 in tabeli 1, pa ugotavljamo za obdobje od srede osemdesetih let trend naraščanja njihovega deleža tako v nacionalnem proizvodu (nekdanjem družbenem proizvodu, sedanjem bruto domačem proizvodu)³ kot tudi v strukturi vseh javnih izdatkov za izobraževanje.

² Če bo pripravljen oziroma če bo zagotovljeno njegovo financiranje.

³ Po osamosvojitvi je Slovenija postopoma prešla k drugačnemu načinu obračunavanja družbenega proizvoda (k SNA konceptu), po katerem se izdatki za izobraževanje ne pojmujejo več kot poraba, ampak kot naložba.

* Razmerje med neto plačami tistih z visoko in tistih s srednjo izobrazbo (mejna ekonomska korist visoke izobrazbe) je že doseglo raven razvitih in srednje razvitih držav. V obdobju 1976–1992 se je to v razmerje v Sloveniji povečalo z 1,4 na 1,7. Razmerje med neto plačami tistih z visoko izobrazbo in tistih brez izobrazbe (t. i. celotna ekonomska korist visoke izobrazbe) pa je še vedno nižje. V istem obdobju se je omenjeno razmerje v Sloveniji povečalo z 2,2 na 2,9; povprečje za srednje razvite države pa znaša okoli 4. Vir: Bevc, M., 1993.

GRAFIKON 1:
JAVNI IZDATKI ZA IZOVRAŽEVANJE (tek. in inv.) –
DELEŽ V DRUŽBENEM PROIZVODU (%)



Vir: Izračun na podlagi podatkov zavoda R Slovenije za statistiko.
Op.: IO, SI, VI pomeni osnovno, srednje ter višje in visoko izobraževanje

Vir: Izračun na podlagi podatkov Zavoda R Slovenije za statistiko.
Op.: OI, SI, VI pomeni osnovno, srednje ter višje in visoko izobraževanje.

TABELA 1: Tekoči javni izdatki za izobraževanje v Sloveniji v obdobju 1980–1992

	Struktura %				Delež v BDP (%)			
	80	85	90	92	80	85	90	92
Osnovno izobraževanje	65,7	66,1	62,9	56,3	1,85	1,85	2,28	2,31
Srednje izobraževanje	19,5	19,8	19,7	20,7	0,55	0,55	0,71	0,85
Višje in visoko izobraževanje	14,8	14,1	17,4	23,0	0,42	0,40	0,63	0,95
Skupaj	100	100	100	100	2,8	2,8	3,6	4,1

Vir: Zavod R Slovenije za statistiko, interna dokumentacija (Flajs, A.), 1994.

Finančna pomoč študentom. Neposredno finančno pomoč države »rednim« študentom dodiplomskega študija v Sloveniji sestavljajo štipendije, posredno pa razne subvencije (za prehrano, prevozne stroške itd.). Po zadnjih izračunih⁴ je bil ob predpostavki, da bi letni znesek vseh podeljenih štipendij za redni dodiplomski študij razdelili med vse redne študente tega študija, delež štipendij v vseh neposrednih družbenih izdatkih za visoko izobraževanje na študenta sredi osemdesetih let (leta 1986) 13%, sredi sedemdesetih pa 10%. Slovenija je študentska posojila za redni študij študentov nekoč že imela. V zadnjih letih se je možnost najema posojil za redno izobraževanje po »ovinkih« spet pojavila, in sicer pri nekaterih bankah. Kljub temu da gre pri njih za nekoliko ugodnejše posojilne pogoje kot pri drugih bančnih posojilih, so to še vedno predvsem komercialna posojila, v katere država ni vključena (jih finančno ne podpira).

Poskus priprave scenarijev o možnostih vpeljave šolnin v začetni dodiplomski študij v javnih ustanovah visokega izobraževanja v Sloveniji

Metodologija

Uporabili smo metodo scenarija, ki jo za različne namene, predvsem pa za raziskave v visokem izobraževanju, uporablja Center za raziskovanje politike v visokem izobraževanju (Center for Higher Education Policy Studies) iz Nizozemske. V shemi 1 prikazujemo temeljno teoretično strukturo ter metode scenarija, ki jo v nadaljevanju na kratko utemeljujemo.

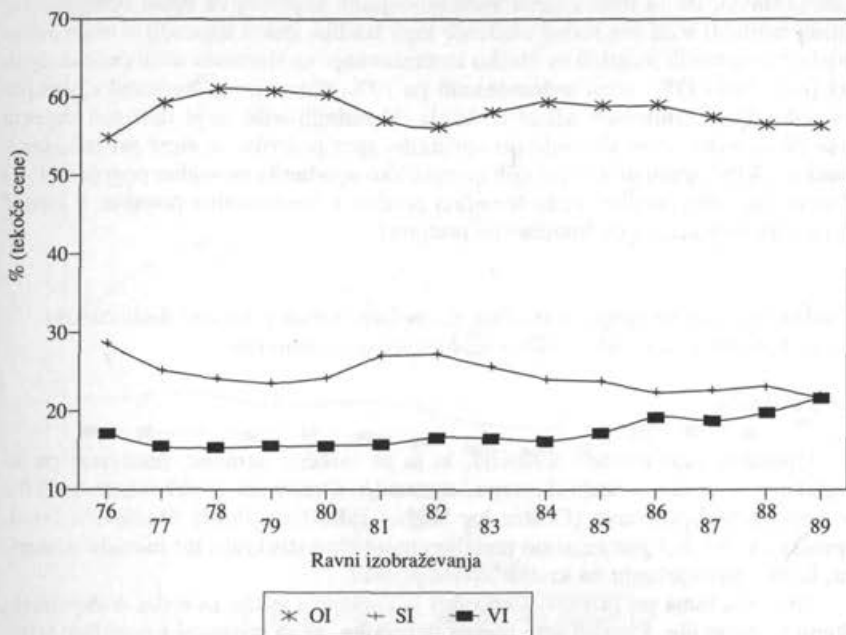
Osnovna tema pri pripravi scenarijev je »vpeljava šolnin za redni dodiplomski študij v Sloveniji«. Proučili smo glavne dejavnike, ki so povezani s temeljno temo scenarija. Ker jih je precej in so drugačni, če gledamo z vidika ustanov ali pa z vidika študenta, uporabljena tehnika strokovnjakov z Nizozemske pa nas je »omejila« na osem dejavnikov, smo oblikovali tri skupine po osem dejavnikov, in sicer glede na to, kateri je dan večji poudarek – ali izobraževalnim ustanovam (šolnina kot vir njihovega dohodka) ali študentu (šolnina kot strošek njegovega izobraževanja) ali pa obema približno enako. Tako smo dobili tri skupine scenarijev, in sicer:

1. scenarije, ki približno enakovredno upoštevajo tako ustanove kot študenta in predpostavljajo tudi obstoj oziroma razvoj zasebnih ustanov,
2. scenarije, ki upoštevajo predvsem ustanove visokega izobraževanja in
3. scenarije, ki upoštevajo predvsem študenta oziroma njegovo družino (sposobnost plačati šolnino).

V vsaki skupini scenarijev je bil nadaljnji postopek takle: za vsak dejavnik (od osmih v posamezni skupini) smo poiskali količinski ali kakovostni kazalec ter zanj ugotovili (ali ocenili) sedanje razmere v Sloveniji ter naredili dve možni prognozi za prihodnost (a in b). Nato smo ločeno opazovali stopnjo in smer povezave vsakega kazalca (dejavnika) z vsemi prostimi in jo ovrednotili za obe prognozi pri vsakem kazalcu (z vrednostmi od -3 do +3). Torej smo med vsakima paroma kazalcev morali ovrednotiti štiri kombinacije. Na podlagi tega smo dobili t.i. konsistentno matriko, ki je bila strokovnjakom z Nizozemske podlaga za izračun skladnosti različnih kombinacij prognoz posameznih kazalcev. Glede na število

⁴ Gre za neobjavljene izračune avtorice prispevka v obsežni empirični analizi donosnosti naložb v izobraževanje v nekdanji Jugoslaviji po republikah, ravneh izobraževanja, izdelane pred nekaj leti.

GRAFIKON 2:
STRUKTURA SKUPNIH JAVNIH IZDATKOV ZA
IZOBRAŽEVANJE PO RAVNEH



Vir: Enako kot pri grafikonu 1 (glej tudi opombo).

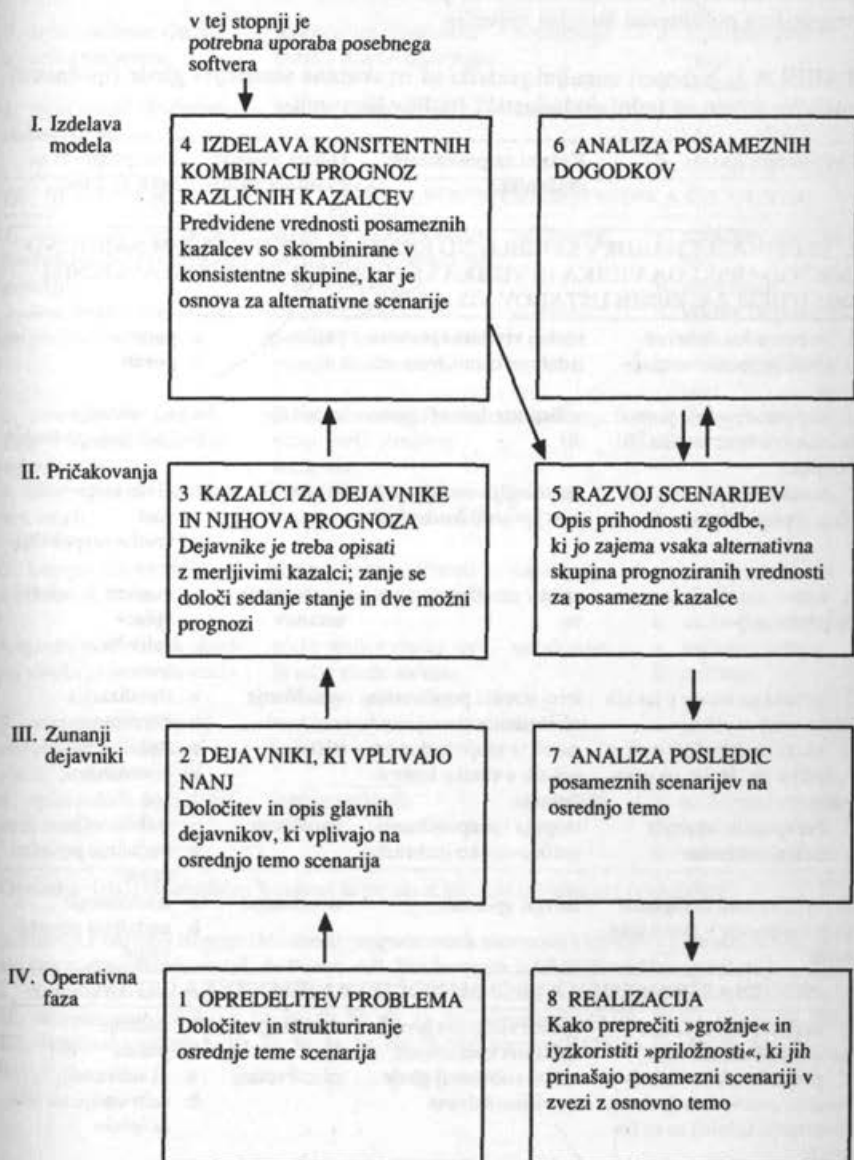
vključenih dejavnikov (osem) in število prognoz za vsakega od njih (dve) je možnih 16 takšnih kombinacij, torej 16 različnih scenarijev. Ta postopek kot tudi izbor kombinacij z največjo skladnostjo (verjetnostjo) prognoz za posamezne kazalce je bil izdelan s posebnim računalniškim programom že omenjene ustanove. S tem smo dobili osnove za različne scenarije možne prihodnosti – za oris možnih povezav med posameznimi dejavniki, ki smo jih uvodoma izbrali. Naslednja stopnja je oris posledic posameznega scenarija na osnovno temo – vpeljavo šolnin, ki ji sledi iskanje strategije za realizacijo vpeljave šolnin v posameznem scenariju glede na »grožnje« in »priložnosti«, ki jih prinaša.

V nadaljevanju podrobneje prikazujemo oziroma utemeljujemo prvo od omenjenih treh skupin scenarijev za Slovenijo, torej skupino, ki upošteva približno enakovredno ustanove in študenta in predpostavlja v slovenskem visokem izobraževanju tudi razvoj zasebnih ustanov.

Scenarij za Slovenijo

V tabeli 2 prikazujemo nekatere temeljne elemente za posamezno skupino scenarijev za Slovenijo. Prikazani so dejavniki, pomembni pri proučevanju možnosti vpeljave šolnin v začetni dodiplomski študij, kazalce zanje, za le-te pa še oceno

STOPNJE PRI IZDELAVI SCENARIJA



Vir: Boer, Harry: The Scenario Method, Higher Education Advanced Training Course – Module IV, Center for Higher Education Policy Studies, Enschede, Netherlands, March 1993.

sedanjih razmer ter dveh možnih prognoz za prihodnost (pri tem smo imeli v mislih razmere v naslednjih 5 do 10 letih). Pri vsakem od treh izbranih pristopov smo dobili več možnih scenarijev glede medsebojne povezave posameznih dejavnikov, pri čemer v nadaljevanju prikazujemo le dva scenarija iz prve omenjene skupine scenarijev, in sicer tista dva, pri katerih je bila verjetnost kombinacije prognoz za posamezne kazalce največja.

TABELA 2: Nekateri temeljni podatki za tri skupine scenarijev glede (možnosti) vpeljave šolnin za redni dodiplomski študij v Sloveniji

Dejavniki	Kazalci za posamezne dejavnike	Ocena sedanjega stanja kazalca	Dve prognozi za vsak kazalec
I. SKUPINA SCENARIJEV S PRIBLIŽNO ENAKIM UPOŠTEVANJEM NARODNO-GOSPODARSKEGA VIDIKA IN VIDIKA ŠTUDENTA IN PREDPOSTAVLJENIM OBSTOJEM ZASEBNIH USTANOV VIS. IZOBRA.			
1. neposredne državne subvencije javnim ustanovam	realna vrednost javnih izdatkov ustanovam	variiranje	a padanje b porast
2. neposredna drž. pomoč študentom brez vračila (štipendije)	realna vrednost štipendij	upadanje	a stabilizacija b nadaljnje padanje
3. študentska posojila, ki jih podpira država	razpoložljivost (dostopnost) posojil študentom	ni posojil	a nizka razpoložljivost b visoka razpoložljivost
4. razvoj zasebnih ustanov (s šolninami)	vpisi v zasebne ustanove	ni zasebnih ustanov	a majhen % celot. vpisov b velik % celot. vpisov
5. stroški na enoto v javnih ustanovah	letni stroški poučevanja na študenta	naraščanje	a stabilizacija b naraščanje
6. ekonomska učinkovitost naložb v vis. izobr. za posameznika	zasebna stopnja donosa naložb v visoko izobraževanje	nizka	a stabilizacija b povečanje
7. brezposelnost tistih z visoko izobrazbo	stopnja brezposelnosti tistih z visoko izobrazbo	naraščanje	a stabilizacija b nadaljnje povečevanje
8. vpisi rednih dodiplomskih študentov v javne ustanove	število vpisanih	naraščanje	a stabilizacija b nadaljnje povečevanje
II. SKUPINA SCENARIJEV Z VEČJIM UPOŠTEVANJEM VIDIKA USTANOV			
1. neposredne državne subvencije ustanovam	realna vrednost javnih izdatkov ustanovam	variiranje	a padanje b porast
2. posredne državne subvencije ustanovam (subvencioniranje šolnin) za redni študij	višina subvencij glede na višino šolnine	ni subvencij	a ni subvencij b subvencije na višini šolnin
3. neposredna državna pomoč študentom brez vračila (štipendije)	delež štipendij v finančni pomoči študentom	variiranje	a zmanjšanje b povečanje
4. študentska posojila, ki jih podpira država	delež posojil v finančni pomoči študentom	ni posojil	a nizek delež b visok delež

5. posredna fin. pomoč države študentom (razne subvencije)	delež subvencij v skupni fin. pomoči študentom	variiranje	a naraščanje b zmanjšanje
6. možni finančni prispevek staršev	povprečni življenjski standard družin z otroki	padanje	a nadaljnje padanje b porast – izboljšanje
7. brezposelnost tistih z visoko izobrazbo	stopnja brezposelnosti tistih z visoko izobrazbo	naraščanje	a nadaljnje povečevanje b znižanje
8. vpisi rednih dodiplomskih študentov	število vpisanih	naraščanje	a nadaljnje naraščanje b zmanjšanje

III. SKUPINA SCENARIJEV Z VEČJIM UPOŠTEVANJEM VIDIKA ŠTUDENTA

1. neposredna drž. pomoč študentom brez vračila (štípendije)	delež štípendije v pokri- vanju življenj. stroškov štud. s štípendijo	zniževanje	a nadaljnje zniževanje b povečanje
2. študentska posojila, ki jih podpira država	razpoložljivost štud. posojil (dostopnost posojil študentom)	ni posojil	a visoka razpoložljivost b nizka razpoložljivost
3. posredna fin. pomoč države študentom (razne subvencije)	delež subvencij v pokri- vanju življ. stroškov študenta	naraščanje	a padanje b naraščanje
4. možni finančni prispevek staršev	povprečni življenjski standard družin z otroki	padanje	a nadaljnje padanje b porast – izboljšanje
5. brezposelnost tistih z visoko izobrazbo	stopnja brezposelnosti tistih z visoko izobrazbo	naraščanje	a nadaljnje povečevanje b znižanje
6. mejne ekonomske koristi visokega izobraževanja	plače tistih z visoko izo- brazbo glede na tiste s srednjo izobrazbo	naraščanje	a nadaljnji porast b znižanje
7. neposredne državne subvencije ustanovam visok. izobraž.	realna vrednost javnih izdatkov ustanov	variiranje	a padanje b porast
8. vpisi rednih dodiplomskih študentov	število vpisanih	naraščanje	a nadaljnje naraščanje b zmanjševanje

Opomba: Izbor dejavnikov, kazalcev in prognoz zanje je subjektiven (avtoričin)

Scenarija z najvišjo stopnjo skladnosti prognoziranih vrednosti kazalcev v posamezni skupini sta (na podlagi izračunov H. de Boera in P. Binsbergena iz CHEPS na Nizozemskem):

- I. skupina: scenarij A (1b, 2a, 3a, 4a, 5b, 6a, 7a, 8b), scenarij B (1a, 2b, 3b, 4b, 5a, 6b, 7b, 8a)
 II. skupina: scenarij A (1b, 2a, 3a, 4b, 5b, 6b, 7b, 8a), scenarij B (1a, 2b, 3b, 4a, 5a, 6a, 7a, 8b)
 III. skupina: scenarij A (1b, 2a, 3a, 4a, 5a, 6b, 7a, 8b), scenarij B (1a, 2a, 3a, 4b, 5b, 6a, 7b, 8a)

Oris dveh scenarijev

Scenarij A. V naslednjih petih do desetih letih se bo ekonomski položaj Slovencev z visoko izobrazbo izboljšal. Proces zniževanja zasebne stopnje donosa naložb

v visoko izobraževanje in povečevanja stopnje brezposelnosti najbolj izobraženih se bo ustavil. Ena od posledic takšnih sprememb bo nadaljnji porast števila srednješolcev, ki bodo želeli nadaljevati svoje izobraževanje. Omejevanje vpisov na večini javnih ustanov visokega izobraževanja bo odpravljeno in število vpisanih na te ustanove se bo še povečalo. To bo zahtevalo večje kadrovske in fizične zmogljivosti na tej ravni izobraževanja, kar bo na eni strani povzročilo zvišanje stroškov poučevanja na enoto v javnih ustanovah visokega izobraževanja in na drugi strani (pri višjih stroških in povečanju vpisov) spodbudilo državo k povečanju javnih izdatkov javnim ustanovam visokega izobraževanja. Ker bo življenjski standard še naprej stagniral, bo eden od ukrepov za uresničitev družbenega cilja v izobraževanju (enakost možnosti za izobraževanje) stabilizacija realne ravni štipendij. Sočasno bo država vpeljala študentska posojila, ki jih bo sicer delno podprla država (na primer v obliki delnega subvencioniranja obresti itd.), vendar ne v tolikšni meri, da bi si večji del študentske populacije upal odločiti zanje. Ker bodo šolnine v ustanovljenih zasebnih ustanovah visokega izobraževanja razmeroma visoke, zasebni sektor na tem področju ne bo imel možnosti za hitrejši razvoj.

Scenarij B. V naslednjih petih do desetih letih bo država zmanjšala realno vrednost neposrednih subvencij javnim ustanovam visokega izobraževanja iz tehle razlogov: zaradi nadaljnje rasti brezposelnosti oseb z visoko izobrazbo, poglobljanja ekonomske krize, splošnih proračunskih omejitev. Ponovno izpostavljena potreba po demokratizaciji visokega izobraževanja prav tako ne bo zadoščala za ustavitve nadaljnjega padanja realne ravni štipendij za najrevnejše študente. Na finančne omejitve države bodo javne ustanove visokega izobraževanja reagirale na tele načine: še naprej bodo omejevale vpis in poskusile povečati svojo notranjo učinkovitost. Stroški poučevanja na študenta se bodo stabilizirali. Zaradi razmeroma nizke učinkovitosti in pretežno javnega financiranja javnih ustanov visokega izobraževanja v preteklosti se bo prenovil sistem financiranja visokega izobraževanja, pri čemer bo poudarek na večjem prenosu bremena stroškov izobraževanja od države (davkoplačevalcev) na posameznika. Eden od ukrepov v tej smeri bo sprememba v strukturi finančne pomoči študentom; v strukturi neposredne pomoči se bo povečal delež študentskih posojil na račun zmanjšanja deleža štipendij. Vpeljan bo namreč program študentskih posojil, ki jih bo v veliki meri podprla država (na primer pri zagotovitvi začetnega kapitala, subvencioniranju obresti itd.) in zato razmeroma ugodna. S tem bodo dostopna pretežnemu delu študentske populacije. Vpeljava študentskih posojil bo ob nekaterih drugih dejstvih (povečanje zasebne stopnje donosa naložb v visoko izobraževanje, omejevanje vpisov v javnih ustanovah visokega izobraževanja) pospešila tudi razvoj zasebnih ustanov visokega izobraževanja.

Posledice orisane možne prihodnosti v Sloveniji za vpeljavo šolnin v začetni dodiplomski študij

Nekatere značilnosti vsakega od prikazanih scenarijev so grožnje (omejitve), nekatere pa priložnosti za vpeljavo šolnin v začetni dodiplomski študij v javnih ustanovah visokega izobraževanja v Sloveniji. V nadaljevanju te grožnje in priložnosti na kratko prikazujemo.

Scenarij A. Značilnosti tega scenarija, ki pomenijo priložnosti za vpeljavo šolnin na strani ustanov, so:

– vpeljava študentskih posojil, čeprav še ne široko dostopnih celotni študentski populaciji, lahko ustanove spodbudi k razmišljanju o vpeljavi šolnin;

- zvišanje stroškov poučevanja na enoto bo povečalo interes ustanov za iskanje dodatnih virov dohodka;
- povečanje števila študentov bo povečalo interes ustanov za vpeljavo šolnin. Priložnosti na strani študentov pa so:
- zmanjšanje brezposelnosti oseb z visoko izobrazbo bo povečalo zainteresiranost mladih za visoko izobraževanje in verjetno tudi njihovo pripravljenost plačati šolnino;
- ustavitev padanja zasebne stopnje donosa naložb v visoko izobraževanje bo povečalo pripravljenost študentov plačati šolnino;
- vpeljava študentskih posojil bo povečala sposobnost nekaterih študentov plačati šolnino.

Ključna omejitev za vpeljavo šolnin, ki izhaja iz tega scenarija, pa je možno zmanjševanje interesa ustanov za iskanje alternativnih virov financiranja, če se javna sredstva ustanovam realno zvišujejo. Omejitev so lahko tudi razmeroma slabo dostopna študentska posojila.

Scenarij B. V okviru tega scenarija je ključna priložnost za vpeljavo šolnin na strani javnih ustanov v tem, da zmanjšanje neposredne državne subvencije ustanovam lahko poveča njihov interes za iskanje dodatnih virov dohodka. Na strani študentov pa se po našem mnenju pojavita predvsem omenjeni priložnosti:

- vpeljava sistema široko dostopnih študentskih posojil bo povečala pripravljenost in sposobnost študentov plačati šolnino,
- povečanje zasebne stopnje donosa za naložbe v izobraževanje bo povečalo pripravljenost študentov plačati šolnino.

Omejitev za vpeljavo šolnin je v tem scenariju na videz več kot v prvem. Za študente je glavna omejitev v tem, da rast brezposelnosti oseb z nizko izobrazbo lahko zmanjša pripravljenost študentov plačati šolnino. Za ustanove pa so ključne te omejitve:

- stabilizacija (ustavitev naraščanja) števila vpisov v javne ustanove visokega izobraževanja lahko zmanjša pripravljenost (željo) teh ustanov po vpeljavi šolnin;
- povečanje stopnje brezposelnosti za najbolj izobražene bo zmanjšalo interes ustanov visokega izobraževanja za vpeljavo šolnin, da ne bi mladih odvrnile od vpisa;
- ustavitev naraščanja stroškov poučevanja na enoto v javnih ustanovah visokega izobraževanja bo zmanjšala interes in potrebo teh ustanov za iskanje dodatnih virov dohodka.

Strategija za uresničitev obeh scenarijev

Podrobneje bomo pogledali scenarij A.

Scenarij A. Glede na to da večina posledic tega scenarija na obnašanje študentov in ustanov dopušča (omogoča) vpeljavo šolnin za »redni«¹ dodiplomski študij v javnih ustanovah visokega izobraževanja v Sloveniji, bi bilo treba preseči omenjeno omejitev tega scenarija. Glavni ukrepi v tej smeri bi po našem mnenju morali biti:

- višina dveh virov dohodka ustanov, šolnin in neposrednih državnih subvencij (javnih izdatkov) bi morali biti bolj povezani, tako da ne bodo ustanove le želele (ob dejstvu, da število vpisanih študentov in njihova pripravljenost plačati šolnino naraščata), ampak bodo tudi prisiljene vpeljati šolnino. Sistem neposrednega financiranja ustanov bi moral biti takšen, da spodbuja ustanove k povečanju učin-

kovitosti njihovega delovanja, kar pa ni vedno tako, če se izdatki ustanovam povečujejo samodejno s povečevanjem števila vpisanih študentov in/ali naraščanjem stroškov poučevanja na enoto (študenta),

- nujno je treba zagotoviti ustrezno kombinacijo šolnin, štipendij in študentskih posojil, ker je to edina možnost za vpeljavo šolnin, ki bo obenem prispevala k dejanskemu povečanju notranje učinkovitosti javnih ustanov visokega izobraževanja,

- vpeljava načinov, ki spodbujajo zaposlovanje ljudi z visoko izobrazbo, tako da povečano število diplomantov ne bo povzročilo povečanja brezposelnosti in bega možganov,

- gradnja celovitega in skladnega sistema financiranja visokega izobraževanja, tako javnega kot zasebnega sektorja, pri čemer naj bi bila vloga slednjega (zasebnega sektorja) med drugim povečanje konkurence med ustanovami in učinkovitosti celotnega sistema.

Scenarij B. Ena glavnih smeri za preseganje omejitev v tem scenariju je po našem mnenju v tem, da bi vpeljava šolnin morala biti prilagojena zniževanju vpisov in zviševanju stopnje brezposelnosti za najbolj izobražene. Pomembna posledica vpeljave šolnin v tem scenariju bo povečanje notranje učinkovitosti in kakovosti v javnih ustanovah visokega izobraževanja.

Sklep. Scenarij A ima boljše posledice za osrednjo temo (možnost vpeljave šolnin za redni dodiplomski študij v javnih ustanovah visokega izobraževanja) kot scenarij B. Po našem mnenju je vpeljava šolnin možna v obeh scenarijih možne prihodnosti, vendar pa je na videz verjetnejša v scenariju A kot B. Na drugi strani je vpeljava šolnin potrebnejša v razmerah, orisanih v scenariju B kot A. Scenarij B ima sicer več omejitev za vpeljavo šolnin, vendar pa jih je lažje preseči. Pomanjkljivost scenarija A je v tem, da javne ustanove niso prisiljene vpeljati šolnine, kar ima za posledico, da sistem financiranja visokega izobraževanja ne zadovoljuje (poleg zagotavljanja zadostnega obsega sredstev) drugega pomembnega cilja – da deluje kot spodbuda za povečanje notranje učinkovitosti ustanov. V scenariju B sta sistem financiranja ustanov in finančna pomoč študentom bolj usklajena kot v scenariju A in bolj zahtevata in omogočata vpeljavo šolnin. Strategija za uresničitev scenarija B je enostavnejša kot pri scenariju A.

Sklepne ugotovitve

V prispevku smo nakazali smeri analize, ki je poleg širše – teoretične in empirične – analize, ki temelji na opazovanju velikega števila držav, Sloveniji nujno potrebna, če želi zgraditi boljši sistem financiranja začetnega visokega izobraževanja, torej sistem financiranja, ki bi zagotavljal potreben nagel razvoj, večjo notranjo učinkovitost in pravičnost tega izobraževanja.

Proučevanje financiranja visokega izobraževanja ne sme izpustiti analize stroškov in koristi tega izobraževanja. Dosedanje analize kažejo, da ima od neučinkovitosti študija v Sloveniji bistveno večjo ekonomsko škodo družba kot posameznik, da so družbeni stroški visokega izobraževanja razmeroma visoki, da je zasebna stopnja donosa naložb v visoko izobraževanje tako kot drugje višja od družbene itd. V zvezi s financiranjem visokega izobraževanja smo ugotovili, da so ustanove skoraj v celoti financirane iz javnih sredstev ter da delež teh sredstev v vseh javnih izdatkih za izobraževanje in v bruto domačem proizvodu narašča. V finančni

pomoči študentom narašča delež posrednih oblik na račun neposrednih, te pa so le v obliki štipendij.

Postavili smo tezo, da je potrebna sprememba sistema financiranja začetnega dodiplomskega visokega izobraževanja v Sloveniji v smeri vpeljave šolnin in študentskih posojil ter ustrezne kombinacije teh s štipendijami. Namen prispevka ni bil dokazati (ne)pravilnost te teze, ampak prikazati poskus izdelave nekaj scenarijev o možnosti vpeljave šolnin za omenjeni študij. Glavna ugotovitev iz tega dela prispevka je, da je šolnino v Sloveniji mogoče vpeljati v precej različnih razmerah ter da so glavni možni elementi strategije za njeno vpeljavo praviloma takile: usklajevanje sistema financiranja ustanov in finančne pomoči študentom, usklajevanje različnih javnih subvencij ustanovam, usklajevanje strukture finančne pomoči študentom s sistemom šolnin, prilagajanje višine šolnin sedanjemu in prihodnjemu gmotnemu položaju študenta in njegovih staršev, obsegu vpisov, prisotnosti zasebnih ustanov in šolninam v zasebnih ustanovah itd. Za dejansko vpeljavo šolnin in študentskih posojil v Sloveniji, ki ju zagovarjamo, pa so potrebne še temeljite analize in morda tudi konzultacije kakšnega izvedenca Svetovne banke za to področje.

LITERATURA IN VIRI

BEVC, Milena (1989): Izobraževanje kot dejavnik kvalitete delovne sile in analiza donosnosti naložb v izobraževanje v Jugoslaviji po republikah in avtonomnih pokrajinah, Ljubljana, Inštitut za ekonomska raziskovanja, september.

BEVC, Milena (1991): Ekonomski pomen izobraževanja, Radovljica – Ljubljana, Didakta – Inštitut za ekonomska raziskovanja, december.

BEVC, Milena (1993): Higher Education in the Former Yugoslavia – A Regional Dimension with an Emphasis on Slovenia, Referat na mednarodni konferenci »Higher Education in a Changing Environment: Regional, National and Trans-National Issues« (Turku, Finska, August).

BEVC, Milena (1994): Javni in privatni sektor v izvajanju in financiranju izobraževanja mladine – 1. del: Teoretična in empirična analiza s poudarkom na financiranju visokega izobraževanja, Ljubljana, Inštitut za ekonomska raziskovanja, marec.

BOER, Harry (1993): The Scenario Method, Higher Education Advanced Training Course – Module IV, Center for Higher Education Policy Studies, Enschede (Netherlands), March.

DRUŽBENI izdatki za izobraževanje 1976–1989, Interna dokumentacija Zavoda R Slovenije za statistiko, Ljubljana.

DRŽAVNI izdatki za izobraževanje, Interna dokumentacija Zavoda R Slovenije za statistiko, Ljubljana 1994.

FEASIBILITY Study on Improving the Cost-Recovery and Income-Generating Capacity of the Hungarian Higher Education, Budapest, Catching Up With European Higher Education Fund (CEF), August 1992.