

Zadostnost, učinkovitost in pravičnost financiranja visokega šolstva

JAKA CEPEC IN MATEVŽ RAŠKOVIĆ

Povzetek

Avtorja v prispevku predstavita temeljno ekonomsko teorijo financiranja visokega šolstva, torej prikaz različnih možnosti, ki jih ima država na voljo, ko postavlja oz. spreminja svoj model financiranja. Avtorja definirata temeljne zahteve, ki morajo biti spoštovane pri oblikovanju sistema financiranja, in sicer: zadostnost, učinkovitost in pravičnost ter predstavita temeljne razloge za javno in zasebno financiranje visokega šolstva. Prispevek zaključuje predstavitev različnih modelov alokacije javnih sredstev, katerih izbira je odvisna od ciljev, ki jih z javnim financiranjem želimo zasledovati.

Ključne besede: • financiranje visokega šolstva • zadostnost, učinkovitost in pravičnost • javno financiranje • zasebno financiranje

KONTAKTNI NASLOV: Mag. Jaka Cepec, asistent, Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta, Kardeljeva ploščad 17, SI-1000 Ljubljana, Slovenija, e-pošta: jaka.cepec@ef.uni-lj.si; Mag. Matevž Raškovič, asistent in raziskovalec, Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta, Kardeljeva ploščad 17, SI-1000 Ljubljana, Slovenija, e-pošta: matevz.raskovic@ef.uni-lj.si

ISSN 1855-7147 Tiskana izdaja / 1855-7155 Spletna izdaja © 2012 LeXonomica (Maribor)

UDK: 338.246.2:378.1

JEL: I22, I28, O29

Na svetovnem spletu dostopno na <http://www.lexonomica.com>

Adequacy, Efficiency and Fairness of Funding Higher Education

JAKA CEPEC AND MATEVŽ RAŠKOVIC

Abstract

The paper presents the basic economic theory of funding higher education. It displays various options which have to be considered when planning a reform of the funding model. The essential requirements which must be respected in the creation of the system of financing are: adequacy, efficiency and fairness. Authors also present the rationales for public and private funding of higher education. They conclude the paper with the presentation of various models of allocating public funds, depending on the chosen objectives that we want to pursue with the public funding.

Keywords: • higher education finance • economic theory • sufficiency, efficiency and equity • public financing • private financing

CORRESPONDENCE ADDRESS: Msc. Jaka Cepec, Assistant, University of Ljubljana, Faculty of Economics, Kardeljeva ploščad 17, SI-1000 Ljubljana, Slovenia e-mail: jaka.cepec@ef.uni-lj.si; Msc. Matevž Rašković, Assistant and Researcher, University of Ljubljana, Faculty of Economics, Kardeljeva ploščad 17, SI-1000 Ljubljana, Slovenia, e-mail: matevz.raskovic@ef.uni-lj.si

ISSN 1855-7147 Print / 1855-7155 On-line © 2012 LeXonomica (Maribor)

UDC: 338.246.2:378.1

JEL: I22, I28, O29

Available on-line at <http://www.lexonomica.com>

1. Uvod

Slovensko visoko šolstvo je v prelomnih časih. Po eni strani poteka dokončna uveljavitev prenove študijskih programov na vseh stopnjah študija, hkrati pa je svet in Slovenijo zajela globalna finančna kriza. Prenovljen sistem visokošolskega študija bi potreboval bistveno več sredstev kot dosedanji sistem, zmožnosti države za financiranje sistema pa so zaradi krize bistveno zmanjšane. Posledično je razprava o financiranju visokega šolstva, ki ga bo zagotovo treba spremeniti, izjemno aktualna. Pri reformi financiranje visokega šolstva bi bilo treba razpravljati o vprašanju javnega in zasebnega šolstva, o obsegu financiranja terciarnega izobraževanja in o sistemu alokacije javnega denarja med različne visokošolske zavode in univerze.

Iz trenutnih javnih debat je mogoče zaslediti, da so glavni akterji pozabili na osnovne postulate, ki jih je treba upoštevati pri odločanju o reformi sistema financiranja visokega šolstva. Članek se zato vrača k osnovam in predstavlja temeljne dejavnike in zahteve, ki jih mora upoštevati vsak sistem financiranja visokega šolstva oz. temeljna izhodišča, o katerih bi se morala pogovarjati strokovna javnost pri pripravi reforme sistema financiranja terciarnega izobraževanja.

2. Model financiranja visokega šolstva

Model (sistem) financiranja terciarnega izobraževanja je sestavljen iz dveh temeljnih dejavnikov, in sicer iz vprašanja virov, iz katerih zagotavljamo sredstva za financiranje, in iz vprašanja namembnosti (načina porabe) teh sredstev. Po našem mnenju mora vsak model (sistem) financiranja terciarnega izobraževanja zadostiti trem temeljnim zahtevam. Te zahteve so: (i) zadostnost sredstev, (ii) učinkovitost in (iii) pravičnost. Zadostnost se nanaša samo na vire sredstev, medtem ko se učinkovitost in pravičnost nanašata tako na vire kot na porabo sredstev. Kriteriji so med seboj lahko istosmerno ali pa tudi obratnosmerno povezani. Slednje je pogosto med kriterijema pravičnosti in učinkovitosti. Te osnovne zahteve se nanašajo na financiranje izobraževalnih ustanov in na finančno pomoč študentom, saj sta ti dve področji zelo povezani in prepleteni.

2.1. Zadostnost sredstev

Središčna problematika zadostnosti sredstev je na eni strani v vprašanju, koliko sredstev potrebuje visoko šolstvo za masovno in hkrati kakovostno izobraževanje ter na drugi strani, kako naj se ta sredstva zagotovijo. Hiter

razvoj terciarnega izobraževanja je namreč ob vse večjih fiskalnih omejitvah in vse večjem povpraševanju drugih dejavnosti po državnih sredstvih (zdravstvo in druge socialne zahteve) pokazal, da danes nobena država na svetu več ne zmore z državnimi sredstvi zagotavljati toliko in tako kakovostnega izobraževanja, kot si ga želijo njeni prebivalci. Vprašanje zadostnosti torej ni več vprašanje o izključnem financiranju iz javnih blagajn, ampak vprašanje, kolikšen del sredstev za izobraževanje naj javne blagajne še prispevajo in kako financirati tisto, kar država več ne zmore. Večina strokovnjakov kot rešitev tega vprašanja priporoča, povečanje deleža drugi virov (diverzifikacija sredstev), pri tem še zlasti deleža študentov (Bevc, 1999: 147).

Količina sredstev, ki jih posamezna družba namenja za izobraževanje, je povezana s številom študijskih mest in s kakovostjo izobraževanja. Prikazali bomo, da pri učinkoviti izbiri *inputov* in danih sredstvih ni mogoče hkrati povečati števila študijskih mest in obdržati kakovosti izobraževanja, kar pomeni, da lahko družba zvišuje svoj povprečni nivo znanja samo z dodatnimi sredstvi za izobraževanje.

2.2. Učinkovitost

Učinkovitost je eden temeljnih pojmov mikroekonomije. Klasična definicija proizvodnje učinkovitosti se glasi: »Proizvodni proces je proizvodno učinkovit, če je izpolnjen vsaj eden izmed naslednjih pogojev: enakih količin proizvodov ni mogoče izdelati s cenejšo kombinacijo proizvodnih sredstev ali z enako kombinacijo sredstev ni mogoče izdelati večjega števila proizvodov« (Cooter, Ulen, 2005: 15). Alokacijska, Pareto učinkovitost pa je definirana kot položaj v katerem ne moremo izboljšati položaja ene osebe, ne da bi se hkrati poslabšal položaj druge osebe« (Cooter, Ulen, 2005: 16).

Financiranje izobraževanja lahko po eni strani razumemo kot proizvodni proces, kjer se »proizvajajo« diplomanti, po drugi strani pa tudi kot naložbo.

Cilj izobraževanja, če ga razumemo kot proizvodni proces, je proizvodnja diplomantov kot končni produkt oz. *output*. *Inpute* oz. proizvodjalne faktorje delimo na šolske in nešolske. Šolski faktorji so predvsem predavatelji, infrastruktura ustanove in učni načrt. Glavni nešolski faktor je študent.¹ Zelo pomembna stvar pri proizvodjanju diplomantov so pozitivne eksternalije, ki jih družbi prinaša sama proizvodnja, in v končni fazi sam diplomant. Ker je pozitiven učinek proizvoda izjemnega pomena za družbo, lahko učinkovitost

¹ Njegove prirojene sposobnosti, socialnoekonomski položaj, okolje v katerem živi ipd.

proizvodnje razdelimo na notranjo in zunanjo. Notranja učinkovitost je vprašanje maksimiziranja učinkov znotraj ustanove, medtem ko je zunanja učinkovitost vprašanje maksimiziranja eksternalij, ki jih prinaša izobraževanje družbi.

2.2.1. Notranja učinkovitost

Notranja učinkovitost je definirana kot razmerje med *inputi* in *outputi* znotraj izobraževalnega sistema. Nanaša se na pretvorbo *inputov* v *outpute* (število diplomantov in akumulacija znanja - kakovost) preko izobraževalnega procesa. V ekonomski teoriji se notranja učinkovitost nadalje deli na tehnično in ekonomsko učinkovitost.

Tehnična učinkovitost pomeni maksimalni *output*, ki ga je mogoče doseči z določenimi *inputi* pri dani tehnologiji. Ekonomska učinkovitost izobraževanja pa označuje proizvodnjo želene ravni *outputa* z minimalnimi stroški ali proizvodnjo maksimalnega *outputa* z danimi stroški. Ekonomska učinkovitost zajema torej tudi denarno dimenzijo, ceno *inputov*. »Maksimalno proizvodnjo ob danih stroških (sredstvih) dobimo, ko so mejni proizvodi na enoto cene *inputov* izenačeni oz. ko je mejna stopnja tehnične nadomestitve *inputov* enaka njihovim relativnim cenam« (Bevc, 1999: 60).

Mingat in Tan sta izdelala model za merjenje notranje učinkovitosti izobraževanja (Mingat, Tan, 1988). Izhajala sta iz osnovnega cilja vsake države na področju izobraževanja: zagotoviti kar najbolj kakovostno izobraževanje kar največjemu številu prebivalcev.

Kakovost izobraževalnega *outputa* (K_0 – končno znanje diplomanta) je odvisna od kakovosti pedagoškega procesa (K_p), značilnosti študenta (\check{S} – prirojena sposobnost, znanje pred začetkom študija, čas porabljen za izobraževanje), uradnega trajanja študija (T) in drugi *inputov* (D). Če to zapišemo v obliki funkcije, dobimo:

a) $K_0 = f(K_p, \check{S}, T, D)$

V tej funkciji je zelo težko neposredno meriti kakovost pedagoškega procesa. Zagotovo je kakovost pedagoškega procesa odvisna od stroškov na študenta (S), vendar pa samo stroški ne morejo biti ustrezno merilo kakovosti,² saj so

² Merjenje kakovosti izobraževanja je skozi ekonomske kazalce zelo težko. Ekonomisti skušajo meriti kakovost s pomočjo merljivih *inputov* v izobraževalnem procesu. Glavna takšna *inputa* sta obremenjenost predavatelja, kar se meri s povprečnim številom študentov na enega predavatelja, in količina finančnih sredstev. Glavni kazalec pri finančnih sredstvih je izdatek na študenta.

ob istih stroških na študenta možne različne kombinacije šolskih *inputov*. Zagotovo pa je najkakovostnejši pedagoški proces tisti, ki pri danih sredstvih maksimizira šolske *inpute* tako, da dobijo diplomanti najboljše znanje. Zato lahko zapišemo:

- b) $K_0 = f_c(S, \check{S}, T, D)$, pri čemer »e« označuje notranjo učinkovitost izobraževalnega sistema in hkrati odseva učinkovitost pri izbiri šolskih *inputov*.

Ker smo rekli, da je cilj države maksimiziranje znanja čim večjega števila prebivalcev (W), moramo vpeljati še količinsko dimenzijo. Jasno je, da so razpoložljiva sredstva za izobraževanje omejena. Omejenost je mogoče zapisati takole:

- c) $N = B / (S * T)$, pri čemer je: N – število vpisanih in B – razpoložljiva sredstva.

Če cilj države zapišemo v obliki funkcije, zgleda takole:

- d) $W = g(K_0, N)$

Oz. če vstavimo v to funkcijo še funkciji za K_0 in N :

- e) $W = g(f_c(S, \check{S}, T, D), B / S * T)$

Iz enačbe lahko ugotovimo obratnosorazmerno povezanost med kvantitativno in kvalitativno dimenzijo izobraževanja, saj se stroški na enoto in uradno trajanje študija pojavljata v obeh elementih enačbe, vendar z nasprotnim učinkom. Povečanje stroškov na enoto in čas trajanja študija ob fiksnih sredstvih zmanjša število prebivalstva, ki je zajeto v izobraževanje (študij). Glavno vprašanje je torej, kako določiti optimalno kombinacijo med kvaliteto in kvantiteto študija ob danih sredstvih. Dvig kvalitete in kvantitete je po tem modelu mogoč samo, če dvignemo raven sredstev. Pri ugotavljanju notranje ekonomske učinkovitosti je treba omeniti izgube v študijskem procesu. Pod izgubami razumemo ponavljanje in osip. Primerjava ponavljanja in osipa nam pokaže, da je ponavljanje pogosto bolj potratno kot osip, saj študentje, ki študirajo dlje od uradnega trajanja študija, dražijo študij (večajo stroške izobraževanja na študenta) in zasedajo mesta novim študentom ter zato znižujejo učinkovitost procesa. Osip predstavlja večjo izgubo samo, če do osipa pride proti koncu študijskega programa, saj je bilo takrat v šolanje študenta vloženo že veliko sredstev. Največji vpliv na ponavljanje in osip ima selekcija dijakov, ki so sprejeti na neko študijsko smer. Slaba selekcija torej za seboj potegne notranjo neučinkovitost. Notranjo učinkovitost izobraževanja lahko povečamo tako, da zmanjšamo stroške izobraževanja na študenta, ali tako, da skrajšamo čas študija in povečamo število tistih, ki uspešno končajo šolanje, pri čemer obdržimo enako raven kakovosti.

2.2.2. Zunanja učinkovitost

2.2.2.1. Splošno

Zunanjo učinkovitost *Bevčeva* (Bevc, 1999: 60) definira kot realizacijo različnih družbenih ciljev izobraževanja izven izobraževalnega sektorja. Takšni cilji so npr. vpliv izobraževanja na produktivnost dela, gospodarsko rast, zaposlenost, zdravje, rodnost, umrljivost ipd. Pri zunanji učinkovitosti se postavlja vprašanje, kako razporediti sredstva med različne ravni izobraževanja, da bi dosegli maksimalno družbeno korist in kako doseči ravnotežje med družbenimi stroški in koristmi izobraževanja. Zunanjo učinkovitost merimo z ocenjevanjem prispevka izobraževanja h gospodarski rasti, povezave med izobraževanjem in gospodarsko razvitostjo, z ocenjevanjem stopenj donosa naložb v izobraževanje, z analizo stroškov in koristi ipd.

Za skupno ekonomsko učinkovitost je zelo pomembno, da je izobraževalni proces tako notranje kot zunanje učinkovit. Lahko se namreč zgodi, da imamo notranje zelo učinkovit sistem, ki pa je zunanje neučinkovit.³ Zunanje neučinkovit sistem je lahko za državo celo dražji kot notranje neučinkovit sistem. Izkoriščenost visokošolsko izobražene delovne sile je namreč zelo pomemben faktor, saj je proizvodnja takšnega kadra najdražja, poleg tega pa se od investicije v tak kader pričakujejo dobri donosi. Poleg izkoriščenosti delovne sile predstavlja v manj razvitih državah velik problem beg možganov. Država, kjer se veliko diplomantov izseli v drugo državo, namreč dvakrat izgubi. Prvič, porabi ogromno sredstev za izobraževanje takšnega človeka, in drugič, celotna družbena korist takšne investicije se prenese na tujo državo, kjer se diplomant zaposli.

2.2.2.2. Izobraževanje kot naložba

Kadar izobraževanje pojmuje kot investicijo, se moramo vprašati, kakšna je ekonomska upravičenost naložbe z vidika posameznika in družbe. »Ekonomska učinkovitost naložb v izobraževanje definiramo kot neto učinek ocenjenih celotnih stroškov in učinkov izobraževanja, ki ga nato primerjamo z neto učinkom drugih možnih naložb« (Bevc, 1999: 96.). Ključni postopek

³ Npr. študijska smer, kjer imamo dobro selekcijo študentov, ki uspešno opravljajo svoje študijske obveznosti, odličen pedagoški kader in dober učni načrt. Takšni diplomanti bodo pridobili tudi ogromno znanja in bodo tako zelo kakovostni diplomanti. Vendar diplomanti niso zaposljivi, ker je študijska smer popolnoma neaktualna in takšnega kadra gospodarstvo in javni sektor sploh ne potrebuje. Notranje učinkovit sistem je torej zunanje zelo neučinkovit in skupna učinkovitost je slaba.

za ugotavljanje učinkovitosti je analiza stroškov in koristi, pri analizi pa metoda interne stopnje donosnosti.⁴ Preučevanje moramo razdeliti na raven posameznika - študenta (mikro nivo) in na raven družbe oz. države (makro nivo).

Posameznik povprašuje po izobraževanju predvsem zato, ker želi vlagati v višje osebne dohodke v prihodnosti.⁵ Ekonomsko racionalen posameznik s končano srednjo šolo se bo odločil za nadaljnje izobraževanje, če bo interna stopnja donosnosti večja od stopnje donosa drugih možnih privatnih naložb.⁶ Stopnjo donosnosti bo maksimiziral v točki (število let), kjer so mejni stroški in mejne koristi izobraževanja izenačene. Izbral bo takšen in toliko študija, da bo dosegel maksimalno interno stopnjo donosnosti svojega izobraževanja.⁷ Za izračun donosa moramo poznati stroške in koristi, ki jih ima posameznik z vključitvijo v terciarno izobraževanje.

Stroški posameznika so: neposredni izdatki za študij (šolnina, vpisnina, knjige ipd.), povečani življenjski stroški zaradi študija (bivanje v kraju študija, prevoz ipd.) in oportunitetni stroški.

Ekonomske koristi od izobraževanja pa so: višji osebni dohodek, večja možnost zaposlitve idr.

De la Fuente (De La Fuente, 2003) je izračunal, da je privatna interna stopnja donosa v starih članicah EU med 8 % in 10 %. V primerjavi z drugimi naložbami, ki so dosegljive povprečnemu gospodinjstvu,⁸ je donos terciarnega izobraževanja višji za od 2 % na Švedskem do 10 % v Veliki Britaniji, v povprečju pa za skoraj 6 %.⁹

Z vidika posameznika moramo naložbo v izobraževanje ločiti od klasičnih kapitalskih investicij zaradi sledečih značilnosti:

- pri odločanju glede naložbe imajo velik vpliv starši. Poleg tega pa imajo bodoči študentje zaradi mladosti in neizkušenosti premalo informacij in ne morejo oceniti vseh vidikov naložbe;

⁴ Interna stopnja donosa je tisti diskontni faktor, ki izenači sedanjo vrednost pričakovanih koristi s sedanjo vrednostjo stroškov, ali drugače, je obrestna mera, pri kateri je neto sedanja vrednost nič.

⁵ Po drugi strani je izobraževanje tudi potrošna dobrina, saj študentu prinaša zadovoljstvo že v sedanjosti.

⁶ Klasična primerjava je primerjava s tržno obrestno mero.

⁷ Naložba v izobraževanje je podvržena zakonu padajočih donosov - s stopnjo izobraženosti stroški naraščajo, koristi pa se zmanjšujejo.

⁸ *De la Fuente* je primerjal donos portfelja, sestavljenega iz delnic in državnih obveznic.

⁹ Za podrobnejšo analizo stopnje donosa glej npr. Farčnik, 2012.

- naložba je vezana na osebo in ni prenosljiva;
- glavni strošek investicije so sicer oportunitetni stroški, a kljub temu ima študent veliko denarnih stroškov, ki jih s svojimi dohodki ne more pokriti in zato potrebuje v času študija finančno pomoč;
- naložba je zelo dolgotrajna in prve prave koristi se pokažejo po zaključku izobraževanja, zato je pametno, da se za izobraževanje odločimo čim prej;
- stopnja tveganja je zelo visoka,¹⁰ zato potencialni zunanji investitorji pričakujejo tudi višji donos;
- po ocenah je polovica koristi od naložbe neekonomskih, kar v praksi pomeni, da so koristi investicije podcenjene;
- izobraževanje ima številne pozitivne eksternalije.

Z vidika države je investiranje v terciarno izobraževanje učinkovito takrat, ko je stopnja donosa investicije večja od drugih investicij države v povečanje gospodarske rasti in razvoja.¹¹ Za izračun interne stopnje donosnosti naložbe moramo na eni strani ovrednotiti stroške oz. velikost same investicije, na drugi strani pa koristi. Stroški z vidika države so: neposredne investicije v izobraževanje ter izgubljeni davki in prispevki, koristi pa višja gospodarska rast in razvitost,¹² višji davki in prispevki diplomantov, manjša brezposelnost, kar pomeni manj socialnih transferjev, idr.

Povprečna družbena interna stopnja donosnosti v starih članicah je 9,7-odstotna, največja je na Portugalskem z 11,5 %, najmanjša pa na Finskem z 8,3 %. Po mnenju *De la Fuenteja* je donos večji od primerljivih donosov v druge investicije države in bi bilo povečanje investiranja države v terciarno izobraževanja ekonomsko zaželeno (*De la Fuente*, 2003). Hkrati pa opozarja, da ta sredstva ni učinkovito namenjati za nepovratno pomoč študentom, saj je individualna stopnja donosa v povprečju večja od družbene.

¹⁰ Tveganje je visoko zaradi številnih razlogov: pomanjkanje informacij, vprašanje izkoriščenosti znanja v prihodnosti, vprašanje obdobja poplačila ipd. Drugače je pri investiranju države. Zaradi velikega števila študentov je tveganje že všteto v samo donosnost in zato takšna investicija ni tvegana.

¹¹ V Evropi se investicije države v tržne dejavnosti vse bolj omejujejo kot nedovoljene državne pomoči, zato so investicije v izobraževanje še bolj učinkovite. Glavno vprašanje tako postaja učinkovitost financiranja posameznih ravni izobraževanja.

¹² Vsako dodatno leto izobraževanje v EU (povprečen prebivalec se je izobraževal eno leto dlje) dvigne produktivnost za 6 % in na dolgi rok še dodatne 3 %. Za delavca pa dodatno leto izobraževanja predstavlja 8-odstotno povečanje osebnega dohodka.

2.3. Pravičnost

Kriterij pravičnosti v financiranju izobraževanja se za razliko od drugih dveh kriterijev nanaša predvsem na javno financiranje, saj je pravičnost zelo pomembna dimenzija javnih izdatkov, ki so danes še ključni vir financiranja. Ocenjevanje pravičnosti financiranja je zelo široko in kompleksno delo, saj pravičnost nima enoznačne definicije. Strokovnjaki opozarjajo, da lahko govorimo najmanj o dveh dimenzijah: kdo ima dostop do izobraževanja in kdo ima koristi od javnih izdatkov za izobraževanje in kdo izobraževanje dejansko plača. Poleg teh dveh dimenzij je pravičnost v financiranju povezana tudi z naslednjimi vprašanji: kako so sredstva in zmogljivosti za izobraževanje porazdeljena med različne regije in skupine prebivalstva, kakšni so učinki državnih izdatkov za izobraževanje na porazdelitev stroškov, koristi celotnega dohodka in celotnega bogastva, ali je naložbe v izobraževanje mogoče uporabiti za prerazporeditev bogastva ali pa dohodka med revnimi in bogatimi in kako učinkovito prerazdelitveno sredstvo je izobraževanje.

Uresničevanje pravičnosti v financiranju terciarnega izobraževanja je oteženo iz več razlogov. Prvič, koristi visokošolskega izobraževanja je težko natančno izmeriti oz. opredeliti, drugič, pravičnost in učinkovitost sta lahko obratnosorazmerna cilja, tretjič, pravičnost v financiranju izobraževanja se praviloma ocenjuje izolirano, ne pa kot celota vseh transferjev in bremen v življenju posameznika, in četrtič, težko je najdi pravi izbor kriterija pravičnosti, saj poznamo poleg kriterija plačila v skladu s koristmi tudi številne druge kriterije. Kljub vsemu omenjenemu lahko postavimo temeljni cilj, ki naj ga pravičnost zasleduje: enake možnosti dostopa do kakovostnega izobraževanja ob upoštevanju delitve sredstev v skladu s porazdelitvijo koristi.¹³

Merjenje pravičnosti se najpogosteje opravlja preko analize vključenosti različnih socialno-ekonomskih skupin v izobraževanje. Poleg same vključenosti je zagotovo potrebno meriti tudi kakovost izobraževanja, ki ga prejmejo posamezne skupine prebivalstva. Pogosto se namreč dogaja, da bogatejši sloji prejmejo bolj kakovostno izobraževanje, ker lahko obiskujejo boljše šole.

¹³ Po našem mnenju to pomeni, da je treba študentom s finančno pomočjo pomagati tako, da bo lahko vsakdo, ki je sposoben študirati, tudi študiral. Po končanem študiju pa je pravično, da študent v skladu z zmožnostmi vrne del te pomoči, saj ima od izobraževanja več koristi kot družba.

3. Javno in privatno financiranje terciarnega izobraževanja

3.1. Javno financiranje

Vire financiranja lahko delimo na javne in privatne. Med javne vire prištevamo vsa sredstva, ki prihajajo iz javnih blagajn, bodisi da gre za državno, regionalno ali lokalno blagajno. Med privatne vire štejemo predvsem študenta, njegove starše, donatorje, sredstva, ki jih ustanova pridobi iz različnih komercialnih dejavnosti, ter druge vire.

Glavni vir javnega financiranja je državni proračun. Poleg državnega proračuna poznajo številne države še financiranje iz regionalnih in lokalnih proračunov oz. drugih javnih virov regionalnih in lokalnih skupnosti. Dejanski plačnik pri javnem financiranju so davkoplačevalci. Obseg javnega financiranja terciarnega izobraževanja na nacionalni ravni je odvisen od dejavnikov na strani ponudbe in povpraševanja. Glavna dejavnika na strani ponudbe sta: materialne možnosti države in njena politična pripravljenost financirati izobraževanje. Glavna dejavnika na strani povpraševanja pa sta obseg individualnega in družbenega povpraševanja po izobraževanju. Pripravljenost države financirati izobraževanje je povezano predvsem s pojmovanjem terciarnega izobraževanja. Gre za vprašanje, ali je masovno visokošolsko izobraževanje pretežno javna ali zasebna dobrina, oz. za vprašanje, kdo ima večje koristi od izobraževanja (Bevc et al., 2001).

3.2. Razlogi za javno financiranje

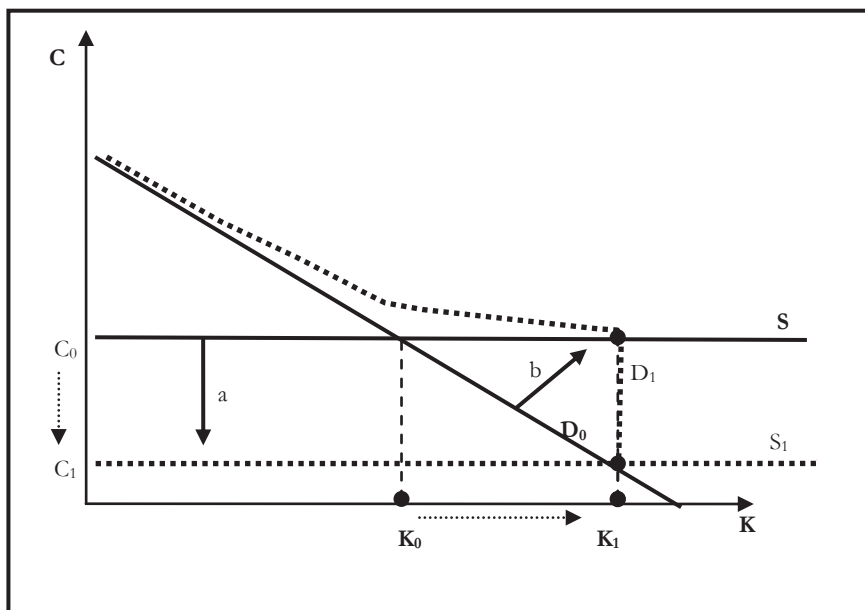
Ekonomsko gledano lahko skoraj vse razloge za javno financiranje iščemo v napakah trga izobraževanja. Napake trga pomenijo, da trg ne more pravilno in učinkovito delovati in da je zato potrebna državna regulacija. V konkretnem primeru predstavlja državno reguliranje državno financiranje terciarnega izobraževanja. Med napake trga štejemo: eksternalije, javne dobrine, nepopolno konkurenco in nepopolne ali nezadostne informacije o trgu.

Glavni razlogi za javno financiranje so:

- večja produktivnost visokošolsko izobražene delovne sile, večja gospodarska rast ter večja mobilnost diplomantov (eksternalije);
- akumulacija znanja v družbi, manjša brezposelnost, zmanjšanje revščine, kriminala in boljše zdravje ljudi (eksternalije);
- izključno privatno financiranje prinaša družbeno neoptimalen obseg izobraževanja (povpraševanje oz. ponudba sta premajhna, ker ne upoštevata pozitivnih eksternalij);

- pravičnost v smislu zagotavljanja enakih možnosti izobraževanja (javna dobrina);
- prepričanje o delovanje ekonomije obsega (nepopolna konkurenca);
- nepopolnost informacij za sprejem odločitve o izobraževanju (problem informacij);
- problem kakovosti izobraževanja; študenti in njihovi starši težko ocenijo kakovost izobraževanja, ki jo ponuja neka institucija, zato potrebujemo javna sredstva, ki ob kontroli njihove uporabe zagotavljajo določeno minimalno stopnjo kakovosti;
- nobena država si ne more privoščiti, da popolnoma izgubi nadzor nad aktivnostmi in razvojem visokega šolstva (javna dobrina);
- pomanjkanje informacij vodi v nepripravljenost privatnih investorjev, da investirajo v študenta, njihova manjša pripravljenost vodi v dražje kredite, s čimer se zvišuje cena študija;
- višje izobraženi plačujejo višje davke, kar pomeni večji dohodek države, zato je terciarno izobraževanje za državo donosna investicija.

Potrebo po javnem financiranju lahko prikažemo tudi na grafu.



Graf 1: Ponudba in povpraševanje po izobraževanju
Vir: lasten prispevek

Z vidika posameznika je ponudba izobraževanja dana in je zato cena fiksna. Pri dani ceni se lahko izobražuje K_0 študentov, saj je cena za vse ostale previsoka. Pri razlogih za javno financiranje smo pokazali, da ima terciarno

izobraževanje številne pozitivne vplive na družbo in državo. Zaradi pozitivnih eksternalij je družbeno zaželena količina izobraževanja K_1 , kar je bistveno več, kot je individualno povpraševanje. Iz tega razloga potrebujemo javno (so)financiranje. Javna sredstva lahko namenimo neposredno izobraževalnim ustanovam (glej puščico »a« in krivuljo S_1), s čimer znižamo potreben prispevek študentov ali pa sredstva namenimo študentom (glej puščico »b« in krivuljo D_1 ; krivulja je lomljena, ker predpostavljamo, da bodo sredstva za študente vsaj do neke mere porazdeljena selektivno – glede na potrebe), da lažje pokrijejo stroške izobraževanja. Tretja možnost je, da nekaj sredstev namenimo neposredno ustanovi, preostali del pa študentom (čeprav je to najpogostejša možnost, le-ta zaradi večje preglednosti grafično ni prikazana). Posamezni načini porazdelitve sredstev pomembno vplivajo na učinkovitost in pravičnost razdelitve javnega denarja.

3.3. Privatno financiranje

Ob vse večjem pomanjkanju javnih sredstev za visoko izobraževanje in ob hkratnem spoznanju, da javno financiranje ni niti učinkovito niti pravično, se vse več razmišlja o različnih virih privatnega financiranja. Poleg že klasičnih virov, kot sta študent in njegovi starši ter ponekod še donatorji, se v modernejši literaturi omenja še podjetniško dejavnost visokošolske ustanove, sodelovanje z gospodarstvom, privatno investiranje v študenta, pojavljajo se ustanove kot delniške družbe ipd. V nadaljevanju bodo podrobneje predstavljeni nekateri možni viri privatnega financiranja.

3.3.1. Viri privatnega financiranja

- **Študent oz. njegovi starši**

Študent sam oz. njegovi starši so najbolj klasičen privatni vir financiranja visokega šolstva. Dejstvo je, da študent prejema storitev, od katere v življenju pričakuje znatne ekonomske in neekonomske koristi. Prispevek za šolanje se pojavlja v zelo različnih oblikah, skupno vsem oblikam je, da v končni fazi študent oz. njegovi starši plačajo storitev, ki jo je študent prejel. Klasična oblika je šolnina oz. vpisnina. Šolnina je denarno plačilo izobraževalni ustanovi za pokritje stroškov izobraževanja študenta. Klasično šolnino študent plača pred začetkom izobraževanja, najpogosteje za vsak letnik

posebej. Inovativnejši način plačila so t. i. odložene šolnine v najrazličnejših oblikah.¹⁴

- **Donatorji**

Donacije so klasični privatni vir financiranja visokega šolstva, ki pa dosega zanemarljiv del proračuna visokošolskih ustanov. Po podatkih *Bevčeve* (Bevc, 2011) dosegajo darila in prostovoljni prispevki v javnih ustanovah samo 0,5 % dohodkov, v zasebnih pa okoli 5 % dohodka. Izjema so elitne zasebne ustanove v ZDA, kjer ta delež dosega tudi med 25 % in 30 % celotnega proračuna ustanove.

- **Lastni dohodki izobraževalne ustanove iz komercialnih dejavnosti**

Visokošolska ustanova lahko pridobi veliko sredstev iz raznih komercialnih dejavnosti: organizacije seminarjev, predavanj, oddajanja prostorov, zaslužka iz šolnin tujih študentov, sodelovanje z gospodarstvom ipd. Danes so najpogostejši viri zaslužka pravice intelektualne lastnine in ponujanje raznih strokovnih storitev. Takšne dejavnosti omogočajo številnim ustanovam dober dodatni zaslužek, ki je bistveno premalo izkoriščen.

- **Gospodarstvo**

Gospodarstvo ni dejanski vir dohodkov za izobraževalne ustanove, saj gospodarske družbe svoje stroške redno prenašajo na potrošnika. V teoriji se pojavljajo ideje o posebnem davku na visokošolsko izobraženo delovno silo, ki ga mora gospodarska družba plačevati v poseben sklad, ki potem nakazuje sredstva visokošolskim ustanovam. Escotet (Escotet, 2006: 32) tako trdi, da so ravno delodajalci tisti, ki imajo največ koristi od povečanega človeškega kapitala in da bi morali zato prispevati k izobraževanju te delovne sile v obliki posebnega davka oz. davku podobnega prispevka. Gospodarstvo lahko pri financiranju sodeluje na več načinov. Lahko je donator, kot je bilo prikazano zgoraj, lahko sodeluje pri podjetniški dejavnosti ustanov, pomaga študentom pri študiju v obliki štipendij ipd. Inovativnejša možnost sodelovanja gospodarstva v financiranju visokega šolstva so t. i. investitorji v človeški kapital. Takšne gospodarske družbe investirajo v študenta (plačilo šolnine,

¹⁴ Namen odloženih šolnin je doseganje večje pravičnosti in predvsem omogočanje vsem socialnim slojem, da lahko sodelujejo v visokošolskem izobraževanju. Pri odloženih šolninah šolnino plača diplomant, torej študent, ki je uspešno opravil šolanje. Odložene šolnine se razlikujejo predvsem po tem, kdaj se šolnina začne odplačevati, kdaj šolnine ni treba plačati, kakšna je možna doba odplačevanja, morebitne obrestne mere ipd.

življenjskih stroškov itd.), pomagajo mu pri karieri in za plačilo pričakujejo določen odstotek plače ali določeno število let. Gre za izjemno inovativen način vlaganja denarja.¹⁵ Gospodarska družba vloži svoj denar v človeški kapital in pričakuje boljše donose od tistih, ki bi jih dosegla pri bolj klasičnih oblikah investiranja.¹⁶ Primere takšnih družb najdemo v Združenih državah (My rich uncle inc.), v Južni Ameriki in bližje nam v Nemčiji (Munich based Career Concepts¹⁷).

3.3.2. Razlogi za privatno financiranje

Razloge za privatno financiranje visokega šolstva lahko na kratko predstavimo v nekaj alinejah, in sicer:

- visokošolsko izobraževanje prinaša posamezniku vrsto ekonomskih (večji zaslužek, boljše možnosti za službo, večja mobilnost ipd.) in neekonomskih koristi (boljši delovni pogoji, večje zadovoljstvo s službo, ugled ipd.), zato je upravičeno zahtevati, da del stroškov študent pokriva sam;
- študentje višje vrednotijo svoje izobraževanje in zlasti hitreje končajo študij, če morajo zanj prispevati (kar je ekonomsko učinkovito);
- študentje so bolj pozorni na stroške ustanov, na porabo sredstev in na kakovost izobraževanja, kar spodbuja učinkovitost pri alokaciji sredstev;
- izobraževalne ustanove so bolj odzivne na povpraševanje oz. zahteve in želje študentov ter gospodarstva;
- ustanove so prisiljene konkurirati s cenami, kakovostjo in aktualnostjo programa;
- privatna sredstva so dodaten denar ustanovam, kar zagotavlja zadostnost;
- privatno financiranje spodbuja večjo raznovrstnost ustanov (javne, zasebne);
- privatno financiranje veča pravičnost izobraževanja v kombinaciji z ustreznimi mehanizmi pomoči študentom;

¹⁵ Čeprav je takšen način do neke mere podoben kadrovskim štipendijam. Glavna razlika je v tem, da pri štipendijah gospodarske družbe vlagajo v bodočo lastno delovno silo, pri investiranju v človeški kapital pa gre za golo kapitalsko investicijo.

¹⁶ Ideja je podobna kot pri glasbenikih ali športnikih. Lovca na talente išče talentirane študente, od katerih pričakuje dober donos. Avtor članka ponuja slikovit primer: »Predstavljate si, da bi v času študija začeli investirati v Billa Gatesa in bi v zameno pričakovali nekaj odstotkov njegovega dohodka naslednjih 15 let?«

¹⁷ Nemški poskus takšnega financiranja je največji na svetu do sedaj. Pogodbeno se je zavezalo 3000 študentov, ki bodo v zameno za pokrivanje stroškov izobraževanja osem let vračali med 3-8 % svojih dohodkov. Pričakovan donos naložbe je okoli 6 %.

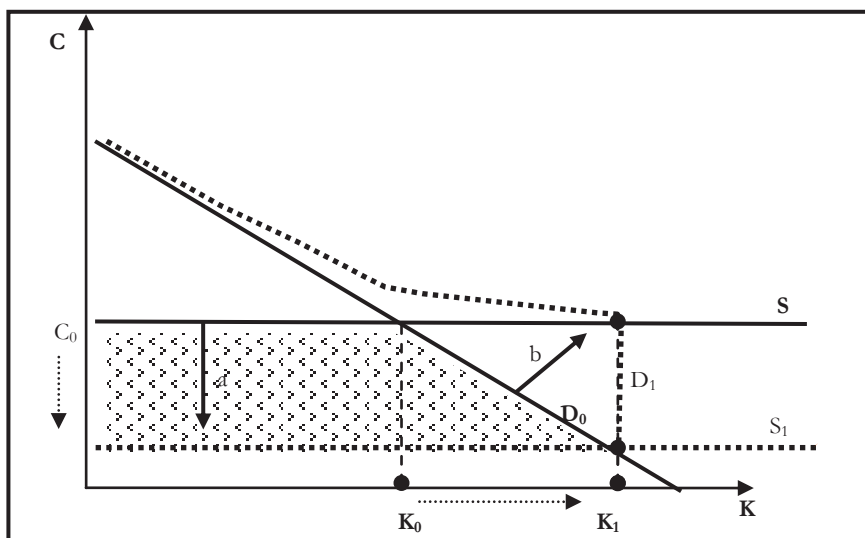
- večja individualna stopnja donosa naložbe v primerjavi z družbenim - družbeni donos je bistveno višji na nižjih ravneh izobraževanja, zato je treba denar nameniti tem stopnjam;
- doseganje temeljnega cilja financiranja – zadostnost sredstev ob velikem povečanju vključenosti mladih v terciarno izobraževanje.

4. Alokacija javnih sredstev

4.1. Uvodno

Glede na alokacijo javnih sredstev poznamo v svetu dva tipa financiranja visokega šolstva. Sredstva lahko pritekajo na univerzo oz. ustanove neposredno, kar pomeni, da država nakazuje svoj denar direktno univerzi oz. ustanovi. Posredni sistem financiranja pa je sistem, v katerem sredstva dobijo študenti, ki jih potem z izbiro ustanove in študijske smeri prenesejo na izbrano visokošolsko ustanovo. Študentje lahko ta sredstva prejema v obliki vavčerjev, štipendij, davčnih olajšav ipd.

Pomembno vprašanje pri obeh tipih financiranja je, kdo na koncu odloča o razdelitvi sredstev. Vsak model financiranja namreč od organa, ki odloča o razdelitvi sredstev, zahteva neko tehtanje, merjenje, pogajanja ali kakšno drugo aktivno ravnanje oz. odločanje.



Graf 2: Izgube v financiranju izobraževanja zaradi slabe alokacije
Vir: lasten prispevek

Če na grafu, ki smo ga prikazali zgoraj, nakažemo izgube javnih sredstev zaradi slabe alokacije, vidimo, da v primeru neposrednega financiranja prihaja do velikih izgub (črtkano območje), saj država »financira« tudi tiste, ki bi si izobraževanje privoščili tudi brez javnega denarja. Pri posrednem financiranju pa vidimo, da so izgube dosti manjše (izgube so območje med krivuljama D_1 in D_0). V resničnem življenju je zaradi številnih razlogov praktično nemogoče pravilno postaviti krivuljo povpraševanja (D_0 in D_1) po izobraževanju, ker:

- ima država bistveno premalo podatkov o dejanskih prioritetah mladih;
- je težko oceniti pripravljenost staršev, da svoj dohodek namenijo za izobraževanje svojih otrok;
- je težko postaviti družbeno želeno količino izobraževanja;
- je postavitev pravih kriterijev in sistemov izplačil (puščica »b«) povezana z velikimi transakcijskimi stroški, kar poveča alokacijsko izgubo;
- drugo.

Iz vseh naštetih razlogov izhaja, da je najboljša možnost kombinacija neposrednega in posrednega financiranja.

4.2. Modeli neposrednega financiranja

4.2.1. Dogovorjeni proračun

Dogovorjeni proračun je tradicionalni način dodeljevanja javnih sredstev visokošolski ustanovi. Ustanova pridobi sredstva preko dogovora z državo, ki po navadi temelji na nekaterih ponavljajočih se trendih. Glede na dovoljeni način razpolaganja s tem denarjem, lahko sistem dogovorjenega proračuna delimo na t. i. *line-item* proračun, kjer je ustanova zelo omejena pri načinu porabe sredstev, saj lahko sredstva porabi samo v skladu z vnaprej dogovorjenimi postavkami svojega proračuna. Pri sistemu enkratne dotacije oz. »*block – grants*« modelu dovoljenega razpolaganja pa lahko ustanova porabi pridobljena sredstva po lastni diskreciji, brez večjih omejitev.

4.2.2. Proračun, določen s pomočjo formule

V sistemu proračuna, ki je določen s formulo, pridobi ustanova toliko javnih sredstev, kot ji jih v skladu s formulo pripada. Formule lahko temeljijo na zelo različnih merilih oz. kriterijih, odvisno od tega, kakšen cilj naj ta sredstva zasledujejo. Merila, na katerih temeljijo formule, lahko razdelimo na:

- **Input formule**

Input formule so najpreprostejše formule, ki temeljijo na šolskih »*inputih*«. Državna sredstva so dodeljena izobraževalnim ustanovam na podlagi ocen stroškov šolskih »*inputov*«. Najpogosteje se ocenjuje stroške zaposlenih.

- **Formule glede na število študentov in stroške na študenta**

Gre za najpogostejši tip formul, ki za izhodišče financiranja postavljajo glavni nešolski *input* – študenta. Količina sredstev se na podlagi te formule izračuna tako, da se število vpisanih študentov pomnoži s stroški na študenta. Ti stroški so lahko opredeljeni glede na dejanske stroške (višino stroškov na študenta opredeli univerza oz. ustanova sama), glede na povprečne stroške (stroški so izračunani na podlagi statističnih podatkov za večje število univerz v regiji ali državi) ali glede na normativne stroške. Normativni stroški temeljijo na standardiziranih stroških, ki jih postavi država ali neka tretja strokovna institucija. Normativi so postavljeni tako, da zasledujejo čim večjo ekonomsko učinkovitost (npr.: optimalno razmerje študenti/profesorji, število aparatov za vaje, velikost razreda itd.). Normativni stroški so torej odmik od dejanskih stroškov in postavljajo standarde, ki so dovoljeni. V primeru postavljanja nizkih standardov je lahko takšen način izračuna sredstev slab. Če pa so standardi dobro postavljeni, lahko tak sistem dvigne učinkovitost porabe sredstev.

- **Formule glede na prioritete**

Pri tem modelu se javna sredstva delijo glede na državne ali regionalne prioritete pri izobraževanju. Država preko formul namenja več denarja določenim deficitarnim poklicem ali pa npr. visokošolskim ustanovam v demografsko ogroženem okolju. Takšen sistem poznajo npr. v Veliki Britaniji. Ta oblika formul služi predvsem kot korektiv oz. dodatek pri financiranju.

- **Formule glede na dosežke**

Formule glede na dosežke (*performance based formulas*) imajo obratno logiko od večine drugih formul oz. drugih sistemov pridobivanja javnih sredstev. Večina sistemov namreč temelji na »*inputih*«, ne pa na »*outputih*«. Te formule bi lahko torej poimenovali tudi »*output*« formule, saj temeljijo na dosežkih oz. ciljih, ki jih posamezna ustanova oz. univerza doseže. Pri teh formulah se tako npr. namesto števila vpisanih študentov upošteva število diplomantov oz. število tistih študentov, ki uspešno opravijo svoje letne študijske

obveznosti.¹⁸ Ideja teh formul je, da nagradijo ustanovo za dobro delo in jo motivirajo k nadaljnjim izboljšavam. Ta sredstva navadno predstavljajo samo del celotnega sistema financiranja.

4.3. Modeli posrednega financiranja

Posredno financiranje visokega šolstva z javnimi sredstvi je financiranje, pri katerem država denarja ne nameni neposredno visokošolski ustanovi, ampak denar dobijo študenti oz. njihovi starši. Poznamo različne vrste oz. možnosti posrednega financiranja. Klasične oblike so štipendije, davčne olajšave in posojila. Modernjša oblika pa so vavčerji. Posredno financiranje je v nekaterih oblikah zelo podobno finančni pomoči študentom, zato nekateri teoretiki pod posredne modele financiranja štejejo predvsem vavčer.

4.3.1. Vavčer¹⁹

Širša definicija pravi, da je vavčerski sistem vsak sistem, kjer javna sredstva »sledijo« študentu in ne ustanovi. Ožja opredelitev se nanaša na situacijo, ko študent oz. njegovi starši prejmejo kupon (vavčer), ki predstavlja določeno količino denarja, ki ga je mogoče unovčiti za določen študijski namen. V visokem šolstvu je ta denar najpogosteje mogoče unovčiti za plačilo šolnine, lahko pa tudi za drugi izdatke, ki so povezani s šolanjem. Študent odnese vavčer na institucijo, kjer se bo izobraževal in institucija unovči vavčer pri izdajatelju (država, regionalna, lokalna oblast). Vavčerji lahko imajo dvojno vlogo: uporabni so kot drugačen način javnega prispevka za izobraževalne ustanove in kot pomoč študentom. Vavčerski sistem nudi veliko različnih možnosti: 1. financiramo lahko celotno ali samo del šolnine, 2. podelimo jih lahko vsem študentom ali samo revnejši populaciji, 3. vavčerji lahko imajo različno višino, ki je odvisna od študijskega programa, izbire ustanove, socialnega položaja, 4. vavčerji so lahko unovčljivi samo v javnih ustanovah ali pa tudi v zasebnih, 5. veljajo samo znotraj države ali pa tudi v tujini ipd.

Namen vavčerskega sistema je v dvigu konkurence med univerzami in ustanovami, saj se morajo bolj boriti za študente oz. njihove kupončke z denarjem. Vprašanje pa je, kakšno koristno vlogo lahko ima vavčer v državah s presežnim povpraševanjem po izobraževanju, saj se v takšni situaciji

¹⁸ Takšen sistem je lahko po našem mnenju tudi slab, saj posredno vzpodbuja nižanje zahtevnosti študija in s tem kakovost izobraževanja. Po drugi strani pa onemogoča plačevanje za fiktivne študente, ki se vpisujejo samo zato, da imajo status.

¹⁹ Slovenskim študentom je ta sistem že dobro poznan, saj uporabljamo vavčerski sistem za študentsko prehrano.

ustanove študentov otepajo. Prav tako je vprašanje, kakšno vlogo bi imeli vavčerji v majhni državah, kjer ni prave konkurence med izobraževalnimi ustanovami. Vavčerski sistem je v svetu financiranja visokega šolstva redkost.

4.3.2. Štipendija

Štipendije so tradicionalni način posrednega financiranja. Poznamo zelo različne modele štipendiranja, ki se razlikujejo predvsem po dveh kriterijih:

- kdo odloča o podeljevanju štipendij (državni organi, druge javne ustanove, neodvisna telesa ipd.) in
- kakšni so kriteriji za upravičenost prejemanja štipendije (študijski uspeh, socialni položaj, vrsta izobraževanja ipd.).

Slabost štipendije je, da so nepovratna sredstva, kar je za državo velik strošek, in v času masovnega izobraževanja postajajo vse bolj moderni študentski krediti, kjer študent vsaj del finančne pomoči vrne po končanem šolanju.

4.3.3. Davčne olajšave

Davčne olajšave so študentom oz. predvsem njihovim staršem zelo pogosta pomoč pri financiranju študija. V državah kjer poznajo šolnine, se znesek šolnine in ponekod tudi del drugih stroškov študenta upošteva kot davčna olajšava pri dohodnini. V državah, kjer ne poznamo šolnin, pa poznamo splošne davčne olajšave za šolajoče otroke. V večini evropskih držav se redno šolajoči študentje štejejo kot vzdrževani člani in predstavljajo pomembno splošno davčno olajšavo.

4.3.4. Študentska posojila

Študentska posojila so že zelo razvit model posrednega financiranja visokega šolstva oz. model pomoči študentom pri plačevanju šolnin. Značilnost večine sistemov študentskih posojil je, da država sofinancira obrestno mero²⁰ in s tem pomaga študentom pri poplačilu. Potreba po sofinanciranju ali državni garanciji za poplačilo je potrebna zaradi rizičnosti naložbe.²¹ Druga

²⁰ V času študija je obrestna mera zelo pogosto enaka nič, po končanem študiju pa nekoliko naraste, vendar je še vedno pogosto pod komercialno obrestno mero. Več o tem v odlični raziskavi: A. Usher, *Global Debt Patterns*, 2005.

²¹ Komercialni ponudniki kreditov zaradi rizičnosti naložbe zahtevajo višje donose na svoj kapital, saj v premijo vključijo vse stroške neodplačanih kreditov. Državna garancija oz. subvencija tako dejansko samo popravlja napake trga.

pomembna značilnost posameznega modela študentskih posojil je vprašanje, katere stroške si študent s posojilom lahko krije. Poznamo modele, kjer študent pridobi posojilo samo za poplačilo šolnin, v drugih modelih pa si študent lahko krije tudi del življenjskih stroškov. Vrste študentskih posojil bomo razdelili glede na tip odplačevanja posojila na klasična posojila, na odplačevanje glede na višino dohodka in na posojilo, ki se lahko spremeni v štipendijo.

- **Klasična posojila (mortgage –type)**

Pri klasičnih posojilih odplačuje študent fiksne mesečne zneske skozi določeno časovno obdobje. Z odplačevanjem prične bodisi takoj bodisi nekaj let po zaključku študija.

- **Odplačevanje glede na višino dohodka (income contingent repayments)**

Za razliko od klasičnega odplačevanja ta model nima fiksnih mesečnih zneskov skozi določeno časovno obdobje, ampak diplomanti odplačujejo svoj dolg v skladu s svojimi zmožnostmi v odstotku od svojega mesečnega dohodka. Pogosto se postavi tudi najnižji letni dohodek, pri katerem diplomant še odplačuje dolg. Če pade dohodek pod ta minimum, se odplačevanje začasno zamrzne. Znotraj tega modela obstajata dve možnosti. Diplomant plačuje samo toliko časa, da odplača celoten dolg ali pa plačuje vsaj določeno minimalno časovno obdobje in lahko ob ustreznem dohodku plača tudi več, kot si je sposodil. Podoben temu modelu je tudi t. i. davek na diplomo, kjer diplomant celo življenje plačuje del svojega dohodka v obliki davka.²²

- **Posojilo, ki se lahko spremeni v štipendijo**

Gre za študentsko posojilo, ki se lahko spremeni v štipendijo, če študentje pokažejo dobre študijske rezultate²³ ali pa, če se zaposlijo na določenih delovnih mestih.²⁴

²² To je zaenkrat zgolj teoretični model, saj še nobena država na svetu ni uvedla takšnega davka.

²³ Takšen sistem poznajo npr. na Nizozemskem, Norveškem in Švedskem.

²⁴ Najbolj znan primer so ZDA, ki odpuščajo dolg učiteljem in zdravnikom, če opravljajo svoje delo na demografsko bolj ogroženih območjih. Pogosto predstavlja vsako leto dela v takšnih območjih določen odstotek oprostite plačila. Gre za model, ki bi bil ob uvedbi šolnin in posojil zelo zanimiv tudi za Slovenijo.

Študentski krediti imajo sicer številne pozitivne lastnosti, a so po drugi strani lahko tudi izjemno problematičen mehanizem finančne pomoči študentom. Ideja kreditov je v tem, da bodo bodoči diplomanti imeli dovolj velik dohodek, da bodo lahko odplačali glavnico in kar nekaj obresti. Če sistem kreditov v državi ni zelo dobro premišljen, se lahko zgodi dvoje: (i) študenti se ob koncu študija soočijo z nesorazmerno velikim dolgom, ki ga zelo težko in zelo dolgo odplačujejo, (ii) država preveč radodarno subvencionira obresti, odpušča dolgove, ima velike transakcijske stroške ipd., kar privede do rezultata, da so stroški države s krediti večji, kot bi znašali stroški podelitve štipendij. Kljub nevarnostim vse več držav uvaja posamezne različice kreditnega sistema. Pri tem ni izjema niti Slovenija, ki je kratek čas že poznala, sicer zelo omejen program študentskih kreditov.

5. Zaključek

Reforma sistema študija in globalna finančna kriza sta temeljna razloga, zaradi katerih moramo v Sloveniji temeljito razmisliti o nadaljnjem sistemu financiranja visokega šolstva. Pri tem bi se morali izogibati hitrim, nepremišljenim in parcialnim posegom v sistem financiranja, saj bo takšna pot zagotovo prinesla slabe rezultate. Financiranje visokošolskega izobraževanja je gotovo zelo zapleteno vprašanje, za katerega je očitno, da ne obstajajo univerzalno optimalne rešitev, kar pomeni, da mora vsaka država sistem financiranja prilagoditi svojim posebnostim. Skupno vsem sistemom financiranja pa je, da morajo upoštevati tri temeljne zahteve. Financiranje mora biti zadostno, učinkovito in pravično. Te zahteve pa so pogosto med seboj tudi izključujoče oz. vsaj omejujoče.

Reforma sistema študija ter vse večji delež mladega prebivalstva, ki se vpisuje v terciarne oblike izobraževanja, sta dva temeljna razloga za naraščajoče finančne potrebe visokošolskega sistema. Glede na javnofinančne omejitve in koristi, ki jih imajo diplomanti od svoje izobrazbe, bi bilo nujno potrebno uporabljati tako javno kot zasebno financiranje. Zasebno financiranje bi poleg dodatnih sredstev bistveno vplivalo tudi na produkcijsko učinkovitost izobraževanja ter posledično na kakovost diplomantov.

Pri reformi je potrebno posebno pozornost nameniti sistemu neposredne in posredne dodelitve javnih sredstev, ki morajo biti alocirane tako, da sledijo zastavljenim ciljem, ki jim želimo slediti. Kot temeljna cilja je zagotovo mogoče izpostaviti kakovost študija in pravičnost.²⁵

²⁵ Enake možnosti dostopa do kakovostnega izobraževanja ob upoštevanju delitve sredstev v skladu s porazdelitvijo koristi.

Večina razvitih visokošolskih sistemov pozna vsaj delno zasebno financiranje visokošolskega študija. Pri tem mora biti breme zasebnega financiranja odvisno od finančnih zmožnosti študentov, kakovosti programa in predvsem stopnje študija.

Reforma visokega šolstva brez temeljite reforme sistema financiranja nas bo zagotovo kmalu pripeljala do antireforme in posledično do znatno slabše kakovosti visokega šolstva v Republiki Sloveniji.

Literatura / References

De la Fuente, A. (2003) Human Capital in a Global and Knowledge-Based Economy, Part II: Assessment at the EU Country Level Final Report (Brussels: European Commission, Directorate - General for Employment and Social Affairs, Unit A.1).

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

Bevc, M. (1991) *Ekonomski pomen izobraževanja* (Radovljica: Didakta).

Bevc, M., Stanovnik, T., Prevolnik-Rupel, V. (2001) *Analiza pravičnosti državnega financiranja izobraževanja v Sloveniji in možnosti za njeno povečanje* (Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja).

Cooter, R., Ulen, T. (2005) *Ekonomska analiza prava* (Ljubljana: Finance).

Eicher, J., Chevaillier, T. (2002) Rethinking the Financing of Post-Compulsory Education, Higher Education in Europe, Vol. XXVII, Nos. 1–2., str. 69–88.

Higher Education in the World 2006 (2006) *The financing of Universities*, Guni Series in the Social Commitment of Univesities 1 (London: Palgrave Macmillan).

Farčnik, D. (2012) *The school-to-work transition of higher education graduates in Slovenia*, doctoral dissertation (Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta).

Mingat, A., Tan, J. P. (1988) *Analytical tools for sector work in education* (Baltimore: Published for The World Bank [by] Johns Hopkins University Press).

Pritchett, L., Filmer, D. (1997) What Educational Production Functions Really Show, A Positive Theory of Education expenditure, *Economics of Education Review* 18, str. 223–239.

UNESCO Institute for Statistics (2006) *Global Educational Digest 2006 Comparing Education Statistics Across the World* (Montreal: Unesco Institute for Statistics).

Usher, A. (2005) *Global Debt Patterns, An International Comparison of Student Loan Burdens and Repayment Contitions* (Toronto: Educational Policy Institute, Canadian Higher Education Report Series).

Usher, A., (2005) *A Little Knowledge is a Dangerous Thing, How Perception of Costs and Benefits Affect Access to Education* (Toronto: Educational Policy Institute, Canadian Higher Education Report Series).