Izdajatelj: sigov-ca
Številka certifikata: ac 98 01 72
Potek veljavnosti: 13.05.2020
Ref. št. dokumenta: 001-90/2016/4
Čas podpisa: 15:16, 25.08.2016
Podpisnik: Maja Makovec Brencic

REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA IZOBRAŽEVANJE, ZNANOST IN ŠPORT

Masarykova cesta 16, 1000 Ljubljana

T: 01 400 52 00
F: 01 400 53 21

DRŽAVNI ZBOR REPUBLIKE SLOVENIJE

Prejeto:	25 -08- 2016
Šifra:	020-07/16-877/3
Povezava:	602-04/16-30
EPA:	EU:
Sign. zn.:	
Kratica:	

DRŽAVNI ZBOR REPUBLIKE SLOVENIJE
Šubičeva 4
1000 LJUBLJANA

dr. Milan Brglez
PREDSEDNIK

Številka: 001-90/2016/4
Datum: 25.8.2016

ZADEVA: **Odgovor na pisno poslansko vprašanje**
ZVEZA: Vaš dopis št. 020-07/16-0877/2 z dne 7.7.2016

Spoštovani!

V nadaljevanju vam pošiljamo odgovor na pisno poslansko vprašanje, poslanke Državnega zbora Eve Irgl, v zvezi s spremembo Uredbe o javnem financiranju visokošolskih in drugih zavodov.

S spoštovanjem,

dr. Maja Makovec Brenčič
MINISTRICA

Vročiti:

- Naslovniku – gp@dz-rs.si – po elektronski pošti

Odgovor ministrice za izobraževanje, znanost in šport na pisno poslansko vprašanje Eve Irgl

Poslanka Državnega zbora Republike Slovenije, Eva Irgl, je na ministrico za izobraževanje, znanost in šport, dr. Majo Makovec Brenčič, naslovila vprašanje v zvezi s spremembo Uredbe o javnem financiranju visokošolskih in drugih zavodov.

Ministrstvo odgovoraja:

Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport (v nadaljevanju: ministrstvo) se zaveda problematike financiranja visokega šolstva (tako višine kot njegove stabilnosti) in je v mandatu ministrice dr. Maje Makovec Brenčič pričelo sistematično odpravljati številne nepravilnosti, katerih odpravo terja tudi odločba ustavnega sodišča. Problematika financiranja visokega šolstva v Sloveniji je večplastna in terja celovit ter dolgoročen pristop. Poleg predvidljive višine financiranja je potrebno namreč vzpostaviti tudi mehanizme vrednotenja, ki bodo spodbujali kvaliteto visokošolskih institucij v vseh pogledih ter hkrati omogočali diverzifikacijo visokošolskega prostora. Iz odločbe Ustavnega sodišča izhaja, da obstoječi sistem financiranja ni usklajen z Ustavo RS v smislu stabilnosti, preglednosti in predvidljivosti. Ministrstvo je k reševanju problematike pristopilo v dveh korakih s ciljem čim hitrejše sistemske ureditve, s prioritetno rešitvijo ključnih pomanjkljivosti. Poudariti je potrebno, da je bilo od leta 2011 že več neuspešnih poskusov ureditve področja in implementacije odločbe Ustavnega sodišča, kar dodatno kaže na kompleksnost področja. Z namenom ureditve stanja so bili narejeni naslednji koraki:

1. **Predlog novele ZViS**, ki bo zakonsko uredila proračunsko financiranje študijske dejavnosti s predvidljivo rastjo proračunskih sredstev in kazalniki, ki bodo spodbujali razvoj visokošolskih zavodov.
2. Sprememba **Uredbe o financiranju visokošolskih zavodov in drugih zavodov,** ki zagotavlja zakonitost financiranja študijske dejavnosti v letu 2016.
3. **Nov, sistemski ZViS**, ki bo definiral javno službo v visokem šolstvu in vzpostavil celovit sistem financiranja visokega šolstva, tudi iz ne-proračunskih virov.
4. **Pridobljeni projekt Evropske komisije** »Peer Counselling for Performance Based Funding in Slovenia", ki se bo izvajal od konca letošnjega leta do konca leta 2017.

Ad 1. V predlogu **novele ZViS**, ki je že v parlamentarni obravnavi je glede financiranja potrebno izpostaviti naslednje:

- Novela ureja **stabilnost, predvidljivost in preglednost proračunskega financiranja študijske dejavnosti** za štiri letno obdobje. Vzpostavljeni so kazalniki razvoja študijskega, raziskovalnega, umetniškega ter inovacijskega področja visokošolskih zavodov pri čemer se z določitvijo ciljne vrednosti proračunskih sredstev, ki se namenjajo za študijsko dejavnost, in sicer v višini 1 % BDP, zagotavlja trdnost finančnega okvirja.
- Novela ZViS uvaja (so)**financiranje na 3. stopnji** doktorskega študija, kot sestavni del celovitega financiranja študijske dejavnosti.
- Dodatno se uvaja koncept **razvojnega stebra financiranja**, katerega sredstva so namenjena spodbujanju razvoja študijske dejavnosti na področjih kakovosti študija, internacionalizacije, prenosa znanja, znanstvenoraziskovalne in umetniške ustvarjalnosti ter krepitvi socialne dimenzije študija. Razvojni steber bo omogočal tudi diverzifikacijo visokošolskih institucij in s tem povečeval njihovo učinkovitost.

Ad 2. Novela ZViS je trenutno v parlamentarni proceduri in ker s predlagano novelo ZVIS zato nismo mogli zagotoviti zakonitega financiranja študijske dejavnosti v letu 2016, smo v tem letu morali spremeniti **Uredbo o javnem financiranju visokošolskih zavodov in drugih zavodov,**

in sicer zato, ker nespremenjena uredba ni zagotavljala ustreznih pravnih podlag za zakonitost proračunskega financiranje študijske dejavnosti **v letu 2016**. Poudariti pa je potrebno, da sprememba uredbe služi kot **podlaga za financiranje samo do sprejema novele ZViS**. Z njenim sprejemom bo namreč potrebno **pripraviti novo uredbo**, ki bo upoštevala drugačen (h kvaliteti usmerjen model financiranja) način financiranja in operacionalizirala izvedbo.

Prvi razlog za zadnjo spremembo uredbe je v predhodnem prvem odstavku sedmega člena uredbe, ki določa, da so sredstva za študijsko dejavnost v okviru temeljnega stebra financiranja visokošolskih zavodov enaka sredstvom preteklega leta, povečana za realno rast bruto družbenega proizvoda preteklega leta. Zaradi ocenjene rasti stroškov dela v letu 2016, ki so zaradi dogovorjenih sprostitev napredovanj večji, kot je bila realna rast BDP v lanskem letu, je bilo potrebno spremeniti to določbo tako, da so ta sredstva lahko tudi večja od realne rasti BDP v preteklem letu. To je omogočilo izplačilo povečanih stroškov dela v visokošolskih zavodih, ki so bila zagotovljena v proračunu RS za študijsko dejavnost v letu 2016.

Drugi, enako pomemben razlog pa izhaja prav iz Odločbe Ustavnega sodišča, ki je odločilo, da je uredba v neskladju z Ustavo. Ustavno sodišče je namreč ocenilo, da je Vlada uredbo, ki je bila sicer formalno izdana na podlagi zakonskega pooblastila iz četrtega odstavka 73. člena Zakona o visokem šolstvu izdala brez vsebinske podlage v ZViS. Pri tem Ustavno sodišče ugotavlja, da je uredba o financiranju v II. Poglavju (sredstva za študijsko dejavnost) obseg proračunskih sredstev vezala na povsem drugačna merila, kot so zapisana v ZViS. Zato je ministrstvo spremenilo uredbo v delu, ki določa sredstva za študijsko dejavnost. Pri tem je ministrstvo sledilo določbi drugega odstavka 73. člena ZViS, ki določa da se sredstva za študijsko dejavnost za prvo in drugo stopnjo zagotovijo v državnem proračunu kot skupna sredstva za univerzo ali samostojni visokošolski zavod (integralno financiranje) ob upoštevanju **študijskega področja** ter števila **vpisanih študentov in diplomantov** rednega študija prve in druge stopnje.

Sprememba uredbe neposredno uvaja veljavna zakonska merila za delitev proračunskih sredstev po visokošolskih zavodih v skladu z merili iz 73. člena ZViS, in sicer ob upoštevanju študijskega področja in števila študentov ter diplomantov. Izhajajoč iz zapisanega izhajajo tudi vsi učinki financiranja. Da bi ohranili stabilnost pri financiranju tistih visokošolskih zavodov, ki imajo večjo rast ali upad števila študentov in diplomantov smo v uredbi določili mejo največjega padca in dviga sredstev za študijsko dejavnost glede na preteklo leto.

Ministrstvo je tako spremenilo Uredbo o javnem financiranju visokošolskih zavodov in drugih zavodov zaradi zagotavljanja zakonitosti financiranja študijske dejavnosti v letu 2016, ko je bilo prvič po daljšem obdobju na voljo več sredstev, kot je realna rast BDP. Pri tem je ministrstvo moralo spoštovati merila za razdelitev proračunskih sredstev iz 73. člena ZViS, in sicer ob upoštevanju študijskega področja in števila študentov ter diplomantov za vse visokošolske zavode na povsem enak način. Z omenjeno spremembe uredbe zato nismo povzročili neenakega položaja med slovenskimi univerzami in drugimi visokošolskimi zavodi, kot piše v obrazložitvi poslankinega pisnega vprašanja, temveč smo se, glede na veljavna zakonska merila, enakosti v proračunskem financiranju veliko bolj približali. Univerza v Novi Gorici, ki jo poslanka navaja v pisnem vprašanju, tako v letu 2016 ni v neenakopravnem položaju glede na ostale slovenske univerze, niti glede na ostale samostojne visokošolske zavode. Uredba je namreč za vse javne visokošolske zavode in visokošolske zavode s koncesijo razdelila letna proračunska sredstva za temeljni steber financiranja za leto 2016 po enakih merilih.
Na ministrstvu se zavedamo, da obstoječa merila za proračunsko financiranje študijske dejavnosti niso razvojno naravnana in jih zato v noveli Zakona o visokem šolstvu tudi temeljito spreminjamo. Novela namreč uvaja drugačne, kakovostno naravnane kriterije temeljnega financiranja študijske dejavnosti in uvaja koncept razvojnega stebra financiranja, katerega sredstva so namenjena spodbujanju razvoja študijske dejavnosti na področjih kakovosti študija, mednarodne odprtosti, prenosa znanja, znanstvenoraziskovalne in umetniške ustvarjalnosti ter

krepitvi socialne dimenzije študija. Zato pričakujemo, da bo novela ZViS čim prej odpravila obstoječ sistem financiranja in zagotovila stabilno ter kakovostno financiranje visokošolske dejavnosti v Sloveniji. Tako bomo že v veliki meri uresničili odločbo ustavnega sodišča, ki pa jo želimo dokončno udejanjiti s celovitim predlogom Zakona o visokem šolstvu, ki je že v pripravi in ocenjujemo, da bo vložen v parlamentarno proceduro v letu 2017.

Ad 3. Svet za visoko šolstvo in Svet za znanost in tehnologijo Republike Slovenije sta na zadnji skupni seji (23. junija 2016) obravnavala in potrdila usmeritve za pripravo izhodišč Zakona o visokem šolstvu in Zakona o raziskovalni dejavnosti in naložila ožjima delovnima skupinama, da pripravita izhodišča za novo zakonodajo do konca oktobra 2016, ki bodo vsebovala tudi izhodišča glede definicije javne službe in njenega celovitega financiranja, kot ga terja odločba Ustavnega sodišča. Prvi sestanki ožje delovne skupine so bili že izvedeni in skladno z zastavljeno časovnico bo skupina z intenzivnim delom nadaljevala v jesenskem času. O tem pripravljamo tudi javno razpravo, ki bo potekala konec oktobra 2016.

Ad 4. Celovitemu spoštovanju odločbe Ustavnega sodišča je namenjen tudi letos pridobljeni projekt Evropske komisije, ki nam bo s sodelovanjem evropskih ekspertov iz področja financiranja visokega šolstva in strokovnjaki iz nekaterih drugih evropskih držav pomagal natančno definirati dileme, ki so pri financiranju javne službe na področju visokega šolstva še vedno odprte. Ključna vprašanja pri tem so povezana z definicijo javne službe v visokem šolstvu (tudi pogoji in merila za financiranje koncesioniranih študijskih programov na zasebnih visokošolskih zavodih) in financiranja javne službe (izredni študij) ne glede na vir financiranja, odzivnost visokošolskega sistema na potrebe družbe (Revizijsko poročilo Računskega sodišča, 2016), opredelitev operativnih, zlasti kvantitativnih meril za financiranje študijske dejavnosti, oblikovanje večletnih pogodb s cilji in merili, ki jih visokošolski zavodi morajo izpolniti ter oblikovanje celovitega sistema spremljanja in nadzorovanja namenske porabe ter rezultatov in učinkov proračunskega financiranja visokošolske dejavnosti.

V zvezi s proračunskim financiranjem Univerze v Novi Gorici (v nadaljevanju: UNG), ki je navedena v poslankinem vprašanju, naj tudi pojasnimo, da je UNG zasebna univerza, ki ima za določene študijske programe dodeljeno koncesijo. V primerjavi z ostalimi oziroma javnimi univerzami je zato UNG v drugačnem izhodiščnem položaju, ki izhaja iz njenega pravnega statusa. Koncesijske odločbe tako koncesioniranim visokošolskim zavodom postavljajo še določene pogoje, kot je npr. vpis v prvi letnik (ta ne sme biti manjši od 20 študentov). Podatki kažejo, da se število redno vpisanih v 1. letnik koncesioniranih študijskih programov UNG zadnja leta počasi, a vztrajno zmanjšuje. Kljub temu da se zavedamo pomena manj številnih študijskih programov pa mora biti vseeno za kvalitetno in predvsem smotrno izvajanje teh programov dosežena kritična masa študentov, ki omogoča ustrezno izvedbo aktivnosti. To pa je v prvi vrsti naloga visokošolskih zavodov in novela ZViS jim ponuja pomembne instrumente za prilagajanje programov dejanskim potrebam trga dela in interesom študentov.

V nadaljevanju pojasnjujemo, da zmanjšanje proračunskega financiranja za Univerzo v Novi Gorici ni nerazumljivo, kot piše v poslankinem vprašanju, temveč ima različne razloge, ki izhajajo iz empiričnih podatkov in veljavnih zakonodajnih meril. V kolikor govorimo samo o proračunskih sredstvih za visokošolsko dejavnost so se v obdobju od 2011 do 2015 sredstva za študijsko dejavnost za UNG zmanjšala za 14 odstotkov, in sicer sorazmerno glede na zmanjšana vsa razpoložljiva proračunska sredstva za študijsko dejavnost v tem obdobju. V letu 2011 je UNG za študijsko dejavnost tako prejela 2,2 mio EUR, v letu 2015 pa 1,9 mio EUR. Podoben obseg proračunskih sredstev dobi UNG tudi za znanstvenoraziskovalno dejavnosti iz ARRS. V obdobju od 2007 do 2013 sta bila UNG dodeljena tudi 2 mio EUR za visokošolsko dejavnost iz evropskih kohezijskih sredstev, ki jih je izkoristila le v obsegu 1,6 mio EUR.

Ob tem je potrebno poudariti, da se je v tem obdobju število študentov na koncesioniranih študijskih programih UNG zmanjšalo za več kot 30 odstotkov in marsikje prestopilo prag dopustnega pogodbenega financiranja koncesioniranih študijskih programov. Kljub neizpolnjevanju pogodbenih določil, ki pravijo, da se koncesija lahko odvzame v roku, ki ne sme biti krajši od roka, potrebnega za dokončanje študija, podaljšanega za dve leti, če je vpis v prvi letnik manjši od 20 študentov, Vlada RS v tem obdobju ni sprožila postopkov o morebitnem odvzemu koncesij, tudi z namenom ohranjanja policentričnosti visokošolskega prostora v Sloveniji.

Zaradi spremenjene Uredbe o financiranju visokošolskih zavodov in drugih zavodov v letu 2016 pa so se proračunska sredstva za izvajanje koncesioniranih študijskih programov UNG, glede na zagotovljeni obseg financiranja v letu 2015, zmanjšala za pet odstotkov, in sicer zaradi zelo nizkega števila vpisanih študentov in diplomantov rednega študija ob upoštevanju študijskih področij, kot izhaja iz veljavnih zakonskih določil. Kakovost raziskovalnega in pedagoškega dela UNG po našem mnenju ni sporna in zelo smo veseli njenih uspehov, vendar pa dodeljevanje sredstev, upoštevajoč veljavno zakonodajo, trenutno ne dovoljuje vpeljave drugačnih kriterijev za financiranje študijske dejavnosti.

V skladu z zadnjim revizijskim poročilom Računskega sodišča Republike Slovenije (2016) bo ministrstvo s popravljalnim ukrepom v naslednjih mesecih moralo izvesti analizo potreb po nadaljnjem ohranjanju že podeljenih koncesij za visokošolske študijske programe, vključno s koncesijami za študijske programe z manj kot 20 vpisanimi študenti ter v zvezi s tem pripraviti načrt aktivnosti za odpoved koncesijskih pogodb, ko za ohranitev koncesij ni več potreb.

Na ministrstvu smo prepričani, da bomo v okviru razprave o novi visokošolski zakonodaji opredelili znanje in javno službo ter njuno financiranje kot javno dobro, visoko šolstvo pa kot javno odgovornost, ki bo s primernim načinom financiranja postavila visoko šolstvo in z njim povezano znanstveno raziskovanje v jedro razvojnih ambicij Republike Slovenije.