



RAČUNSKO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE



Revizijsko poročilo

Podeljevanje koncesij za izvajanje
visokošolskih študijskih programov



Poslanstvo

Računsko sodišče pravočasno in objektivno obvešča javnosti o pomembnih odkritjih revizij poslovanja državnih organov in drugih uporabnikov javnih sredstev ter svetuje, kako naj državni organi in drugi porabniki javnih sredstev izboljšajo svoje finančno poslovanje.

Revizijsko poročilo

Podeljevanje koncesij za izvajanje
visokošolskih študijskih programov



Računsko sodišče je revidiralo *smotrnost podeljevanja koncesij za izvajanje visokošolskih študijskih programov v letih 2006 in 2007*.

Cilj revizije je bil podati mnenje o tem, ali so bili s podeljevanjem koncesij za izvajanje študijskih programov uspešno doseženi cilji nacionalnega programa in ali so bila sredstva za financiranje izvajanja študijskega programa *pravo* učinkovito porabljena.

Glede *uspešnosti doseganja ciljev nacionalnega programa s podeljevanjem koncesij za izvajanje študijskih programov* je računsko sodišče ugotovilo, da razen strateških načrtov ni bilo posebnega načrta za ocenjevanje doseganja strateških ciljev s podeljevanjem koncesij.

Načrt, ki bi vseboval merila ter kriterije za merjenje uspešnosti in učinkovitosti doseganja ciljev razpisanih koncesij, ni bil pripravljen, določena tudi nista bila obdobje in način poročanja o doseganju zastavljenih ciljev.

Načrt regionalne pokritosti Slovenije z visokošolskimi zavodi in programi, ciljno in časovno usklajen z usmeritvami in cilji nacionalnega programa, ne obstaja. Odločitev za podelitev koncesij v določenih regijah, za določene programe in število študijskih mest ni temeljila na analizah obstoječega stanja doseganja ciljev nacionalnega programa ter potreb gospodarstva in trga dela. Dodatni kriteriji za odločitev za razpis določenih študijskih programov niso bili določeni, čeprav so bila pri izbiri izvajalcev upoštevana merila, ki izhajajo iz strateških dokumentov.

Ne spremlja se, ali visokošolski zavodi na osnovi pogodbe o koncesiji izvajajo samoevalvacije in objavljajo poročila na svojih spletnih straneh. Vzpostavljeno tudi ni informacijsko mesto, kjer bi bile skupaj pravočasno dostopne vse informacije in podatki, ki bi bili bodočim študentom v pomoč pri izbiri ustreznega študija.

V pogodbi o koncesiji za izvajanje študijskega programa pravo so bile formalno natančno opredeljene dolžnosti koncesionarja, nadzor in sankcije. Na izvedbeni ravni kontrole niso v celoti zastavljene tako, da bi lahko ocenili, da je javni interes ustrezno varovan.

Glede *učinkovitosti porabe sredstev za financiranje izvajanja študijskega programa pravo* je računsko sodišče ugotovilo, da se ne spremlja stroškov izvajanja študijske dejavnosti po posameznih študijskih programih in da se ne ugotavljajo razlogi za razlike v stroških izvajanja enakih programov na različnih fakultetah, kar naj bi bil osnovni predpogoj za ugotavljanje stroškovne učinkovitosti izvajanja enakih ali podobnih študijskih programov med različnimi izvajalci.

S podelitvijo koncesije za izvajanje študijskega programa pravo se je povečalo število študijskih mest na študijskem področju, kjer naj bi se, v skladu z usmeritvijo nacionalnega programa, zmanjšalo.

Kakovost izvajanja študijskih programov se ne ugotavlja. Ne zagotavljajo se enotni in primerljivi podatki, da bi bilo to mogoče storiti. Računsko sodišče ocenjuje, da financiranje novih programov sicer poveča kakovost in konkurenčnost med visokošolskimi zavodi, vendar v celoti gledano podraži izvajanje študijskih programov.

Razlike med dejansko porabo sredstev za posamezen razpis za podelitev koncesij v visokem šolstvu in načrtovano porabo sredstev se ne ugotavljajo, ker ni načrta porabe sredstev v dobi izvajanja koncesij. Posledica je lahko, da se financira predrage programe.

Računsko sodišče je za odpravo ugotovljenih nesmotnosti zahtevalo izvedbo *popravljalnih ukrepov* v roku 90 dni ter podalo več *priporočil* za izboljšanje stanja na tem področju.

KAZALO

1. PREDSTAVITEV REVIZIJE	8
1.1 REVIDIRANCI	9
1.2 ODGOVORNE OSEBE	9
1.3 OPREDELITEV REVIZIJE	9
1.4 CILJ REVIZIJE	10
1.5 REVIZIJSKI PRISTOP	11
1.6 PREDSTAVITEV PODROČJA REVIZIJE	11
1.6.1 Bolonjska reforma	11
1.6.2 Nacionalni program	11
1.6.3 Predstavitev visokega šolstva	13
1.6.4 Poraba sredstev za izvajanje študijskih programov	17
1.6.5 Razpis za podelitev koncesij v visokem šolstvu	18
2. USPEŠNOST DOSEGANJA CILJEV NACIONALNEGA PROGRAMA S PODELJEVANJEM KONCESIJ	19
2.1 PRAVNA UREDITEV PODROČJA PODELJEVANJA KONCESIJ	19
2.1.1 Cilji, ki jih želi doseči Vlada RS s podeljevanjem koncesij	22
2.1.2 Uresničevanje ciljev z razpisi za podelitev koncesij	23
2.2 ANALIZA DOSEGANJA CILJEV NACIONALNEGA PROGRAMA	24
2.2.1 Določitev kriterijev, za katere programe bodo razpisane koncesije	25
2.2.2 Izdelava kriterijev za določitev števila vpisnih mest v razpisu za podelitev koncesij v visokem šolstvu	26
2.2.3 Načrt mreže visokošolskih zavodov za doseganje cilja regionalizacije	27
2.2.4 Upoštevanje prostih zmogljivosti javnih visokošolskih zavodov pri določanju števila študijskih mest	28
2.2.5 Upoštevanje potreb gospodarstva in trga dela pri financiranju koncesij	28
2.3 VPLIV ZUNANJE EVALVACIJE O KAKOVOSTI IZVAJANJA ŠTUDIJSKIH PROGRAMOV	30
2.3.1 Enotnost pravil za spremljanje kakovosti posameznih izvajalcev študijskih programov	30
2.4 ZAGOTAVLJANJE INFORMIRANOSTI O STORITVAH ŠTUDIJA	32
2.5 USTREZNOST ZAVAROVANJA JAVNEGA INTERESA	32

2.6	OCENA USPEŠNOSTI VLADE RS PRI DOSEGANJU NAČRTOVANIH CILJEV PODELITVE KONCESIJ.....	35
3.	UČINKOVITOST PORABE SREDSTEV ZA FINANCIRANJE IZVAJANJA ŠTUDIJSKEGA PROGRAMA PRAVO	37
3.1	ANALIZA STRUKTURE POKRIVANJA STROŠKOV FINANCIRANJA ŠTUDIJSKEGA PROGRAMA.....	37
3.2	ANALIZA STROŠKOV REDNEGA IN IZREDNEGA ŠTUDIJA.....	39
3.3	ZAGOTAVLJANJE KAKOVOSTI IN UČINKOVITOSTI PORABE SREDSTEV	39
3.4	PRIMERLJIVOST STROŠKOV NA ŠTUDENTA MED FAKULTETAMI.....	41
3.5	VPLIV PODELITVE KONCESIJ NA ŠTEVILO ŠTUDIJSKIH MEST TER PORABO SREDSTEV	43
3.6	UČINKOVITOST PORABE SREDSTEV ZA FINANCIRANJE IZVAJANJA ŠTUDIJSKEGA PROGRAMA PRAVO.....	45
4.	MNENJE	46
5.	ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	48
6.	PRIPOROČILA	49

1. PREDSTAVITEV REVIZIJE

Revizijo smotrnosti podeljevanja koncesij za izvajanje visokošolskih študijskih programov v letih 2006 in 2007 smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Revizijo smo opravili v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi INTOSAI, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij³. Sklep o izvedbi revizije⁴ je bil izdan 28. 11. 2008.

Pristojnost Računskega sodišča Republike Slovenije (v nadaljevanju: računsko sodišče) je na podlagi opravljene revizije podati mnenje o smotrnosti podeljevanja koncesij za izvajanje visokošolskih študijskih programov v letih 2006 in 2007.

Visoko šolstvo v Republiki Sloveniji je urejeno v Zakonu o visokem šolstvu⁵ (v nadaljevanju: ZViS), ki med drugim obravnava statusna vprašanja visokošolskih zavodov, pogoje za opravljanje visokošolske dejavnosti, opredeljuje javno službo v visokem šolstvu in ureja način njenega financiranja. ZViS kot visokošolske zavode opredeljuje univerze, fakultete, umetniške akademije in visoke strokovne šole.

Na osnovi ZViS je Državni zbor Republike Slovenije leta 2002 sprejel Nacionalni program visokega šolstva Republike Slovenije⁶ (v nadaljevanju: NPVS). Zaradi prilagajanja ciljem, ki si jih je Slovenija postavila s sprejetjem Lizbonske strategije, Bolonjske deklaracije in Bergenskega komunikeja, da bi prilagodila izobraževanje globalizaciji in močni konkurenci, je Državni zbor Republike Slovenije leta 2007 sprejel Resolucijo o nacionalnem programu visokega šolstva Republike Slovenije 2007–2010⁷ (v nadaljevanju: nacionalni program).

Naloge na področjih visokega šolstva opravlja Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, Kotnikova 38, 1000 Ljubljana (v nadaljevanju: ministrstvo).

Na osnovi določb ZViS koncesijo za opravljanje javne službe v visokem šolstvu dodeli Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: Vlada RS) z odločbo na podlagi javnega razpisa. Razmerje med koncedentom in koncesionarjem se uredi s pogodbo o koncesiji.

¹ Uradni list RS, št. 11/01.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Uradni list RS, št. 41/01.

⁴ Št. 1211-4/2008-3.

⁵ Uradni list RS, št. 119/06-UPB3.

⁶ Uradni list RS, št. 20/02.

⁷ Uradni list RS, št. 94/07.

1.1 Revidiranci

S sklepom o izvedbi revizije smo za revidiranca določili:

- Vlado Republike Slovenije;
- Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo.

1.2 Odgovorne osebe

Za Vlado RS so skupno odgovorni vsi njeni člani, za delo ministrstva pa pristojni minister. Predsednik Vlade RS vodi in usmerja delo Vlade RS, skrbi za enotnost politične in upravne usmeritve Vlade RS, usklajuje delo ministrov, predstavlja Vlado RS ter sklicuje in vodi njene seje.

Od 3. 12. 2004 do 21. 11. 2008 je bil predsednik Vlade RS Janez Janša, od 21. 11. 2008 pa Borut Pahor.

Za poslovanje ministrstva so bili v obdobju, na katerega se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije, odgovorni:

- dr. Jurij Janez Zupan, minister do 30. 9. 2007,
- Mojca Kucler Dolinar, ministrica, od 1. 10. 2007 do 21. 12. 2008 in
- Gregor Golobič, minister od 21. 12. 2008.

1.3 Opredelitev revizije

Iz nacionalnega programa izhaja, da so problemi financiranja dodiplomskega študija in njegovih učinkov v Sloveniji večplastni: od odsotnosti evidence realnih stroškov, velikih izgub v procesu izobraževanja (visok osip, velik delež ponavljavcev, dolgo trajanje študija) do neenakega dostopa za vse socialne sloje do tega izobraževanja. Med drugim je v nacionalnem programu navedeno tudi, da je treba proučiti sistem financiranja visokega šolstva ter na podlagi temeljitih analiz, v soglasju z glavnimi partnerji, predlagati ukrepe, ki bi prispevali k razvoju učinkovitega, kakovostnega in dostopnega visokega šolstva. Sistem financiranja visokošolskih zavodov je treba izpopolniti tako, da bo pripomogel k uresničevanju ciljev Bolonjske deklaracije in spodbujal dokončanje študija v času uradnega trajanja študijskega programa.

Prav tako je treba sproti spremljati sistem financiranja, ga analizirati in ocenjevati njegovo ustreznost ter ga izpopolnjevati v skladu s spremembami v visokem šolstvu, raziskovalni dejavnosti in družbi. Izdelati je treba analize različnih drugih možnosti in mehanizmov financiranja.

Podeljevanje koncesij je eden od ukrepov za doseganje ciljev nacionalnega programa. Glavni cilj revizije je bil ugotoviti, ali so bili s podeljevanjem koncesij za izvajanje visokošolskih programov uspešno doseženi cilji nacionalnega programa in ali so bila sredstva za financiranje izvajanja študijskega programa *pravo* učinkovito porabljena.

Javna služba v visokem šolstvu se določi z nacionalnim programom. Sredstva, potrebna za uresničitev nacionalnega programa, se določijo v državnem proračunu. O razmestitvi študijskih programov, s katerimi se uresničuje nacionalni program, odloči Vlada RS. Vlada RS se s posamezno univerzo oziroma visokošolskim zavodom za vsako študijsko leto dogovori in da soglasje k številu prostih vpisnih mest za

prvi letnik dodiplomskega študija. Iz javnih sredstev se lahko financirajo študijski programi, ki so k razpisu za vpis v 1. letnik ali za vpis po Merilih za prehode med študijskimi programi⁸ pridobili soglasje Vlade RS. Vsi razpisani študijski programi morajo biti predhodno vpisani v razvid visokošolskih zavodov, ki ga vodi ministrstvo⁹.

Vpis v študijske programe z javno veljavnostjo, ki jih izvajajo visokošolski zavodi, javni in zasebni (s koncesijo¹⁰), se izvaja na podlagi javnega razpisa. Razpis za vpis v dodiplomske študijske programe je skupen in se objavi najmanj šest mesecev pred začetkom novega študijskega leta¹¹. O vsebini razpisa mora visokošolski zavod pred objavo pridobiti soglasje Vlade RS.

Univerzam in samostojnim visokošolskim zavodom, ki jih ustanovi Republika Slovenija, se zagotavljajo sredstva za študijsko in obštudijsko dejavnost, investicije in investicijsko vzdrževanje ter razvojne in druge pomembne naloge, na podlagi Uredbe o javnem financiranju visokošolskih in drugih zavodov, članic univerz, od leta 2004 do leta 2008¹² (v nadaljevanju: uredba o javnem financiranju) in Pravilnika o metodologiji za določitev sredstev za nov visokošolski zavod¹³. Sredstva za študijsko dejavnost se za prvo in drugo stopnjo zagotovijo v državnem proračunu kot skupna sredstva za univerzo ali samostojni visokošolski zavod v finančnem načrtu ministrstva.

1.4 Cilj revizije

Cilj revizije je izrek mnenja o smotrnosti podeljevanja koncesij za izvajanje visokošolskih programov v letih 2006 in 2007, s poudarkom na programu izvajanja študijskega programa *prava* v navedenih letih.

Z revizijo smo skušali najti odgovore na naslednji vprašanji:

- ali Vlada RS s podeljevanjem koncesij za izvajanje študijskih programov uspešno dosega cilje nacionalnega programa;
- ali so bila sredstva za financiranje izvajanja študijskega programa *pravo* učinkovito porabljena.

⁸ Uradni list RS, št. 45/94, 78/98.

⁹ Pravilnik o razvidu visokošolskih zavodov, Uradni list RS, št. 46/05.

¹⁰ Razpis za podeljevanje koncesij pomeni razpis za dopolnjevanje izvajanja javne službe na področju visokega šolstva in je samostojen ter od akreditacije popolnoma neodvisen postopek. Na razpisu lahko sodelujejo le akreditirani in v razvid vpisani visokošolski zavodi s študijskimi programi, ki so javno veljavni. To pomeni, da se koncesija pridobi na podlagi posebnega razpisa. Akreditacija zavoda in programa je nujni predpogoj za kandidiranje na razpisu za podelitev koncesije. Akreditacija je strokovno mnenje o izpolnjevanju pogojev za ustanovitev oziroma preoblikovanje visokošolskega zavoda, ki ga da akreditacijski senat Sveta Republike Slovenije za visoko šolstvo (51. člen ZViS).

¹¹ Zakonodaja določa obvezno objavo razpisa za vpis v študijske programe z javno veljavnostjo, ki jih izvajajo javni in koncesionirani visokošolski zavodi. Z novelo ZViS-G (Uradni list RS, št. 86/09) je določena možnost objave razpisov samostojnih visokošolskih zavodov, ki izvajajo dodiplomske študijske programe z javno veljavnostjo brez koncesije (10. člen). Še vedno pa velja obveza samo za javne in koncesionirane zavode.

¹² Uradni list RS, št. 134/03, 72/04, 4/06, 132/06.

¹³ Uradni list RS, št. 55/07.

1.5 Revizijski pristop

Pri pridobivanju odgovorov na zastavljeni vprašanji smo uporabili naslednje metode in tehnike:

- proučevanje predpisov in dokumentov s področja predmeta revizije;
- metoda intervjuja z odgovornimi osebami revidirancev;
- analiziranje podatkov iz javnih evidenc, podatkovnih zbirk ministrstva in fakultet ter primerjava med njimi;
- študija primera.

1.6 Predstavitev področja revizije

1.6.1 Bolonjska reforma

Bolonjsko deklaracijo¹⁴ so junija 1999 podpisali ministri, pristojni za visoko šolstvo, iz 29 evropskih držav, med njimi tudi Slovenije. Z njo so določili smeri razvoja evropskega visokega šolstva do leta 2010. Države podpisnice so določile skupni cilj: ob polnem upoštevanju in spoštovanju različnosti nacionalnih sistemov izobraževanja in univerzitetne avtonomije do leta 2010 z medsebojnim sodelovanjem zgraditi odprt in konkurenčen evropski visokošolski prostor, ki bo evropskim študentom in diplomantom omogočal prosto gibanje in zaposljivost, obenem pa bo privlačen tudi za neevropske študente. Cilj naj bi dosegli z različnimi ukrepi, kot so vzpostavitev primerljivih in preglednih visokošolskih struktur in stopenj, vzajemno priznavanje relevantnih in primerljivih visokošolskih kvalifikacij, vzpostavitev medsebojno priznanih kreditnih sistemov in sistemov zagotavljanja kakovosti, spodbujanje mobilnosti študentov in visokošolskih učiteljev, razvijanje evropske dimenzije v izobraževanju ter večje konkurenčnosti evropskega visokega šolstva v svetu.

1.6.2 Nacionalni program

Politika delovanja visokega šolstva je zapisana v nacionalnem programu. Vlada RS je odgovorna za izvajanje nacionalnega programa, izvaja pa ga ministrstvo.

Ministrstvo objavlja na svoji spletni strani glavne usmeritve in merljive cilje, ki so prikazani v tabeli 1.

¹⁴ Vir: spletna stran ministrstva z dne 23. 7. 2008.

Tabela 1: Glavne usmeritve in merljivi cilji nacionalnega programa

Glavne usmeritve	Merljivi cilji
Zagotoviti večje povezovanje in avtonomijo raziskovalne in izobraževalne dejavnosti.	Ustvariti enoten visokošolsko-raziskovalni prostor v Republiki Sloveniji.
Pospešiti in pospeševati izmenjave znanja v trikotniku visoko šolstvo – znanost – gospodarstvo.	80 mladih raziskovalcev letno za gospodarstvo.
Uravnotežiti vpis mladih med 19. in 26. letom v terciarnem izobraževanju.	Obdržati vsaj 60-odstotno zаетje tega dela prebivalstva. Povečati tudi delež odraslih v vseh oblikah vseživljenjskega učenja.
Izboljšati razmere za študij, možnosti za študij študentov s posebnimi potrebami in povečati število diplomantov glede na število vpisanih študentov.	Povečati delež prebivalstva (starega 15 let ali več), vključenega v visokošolsko izobraževanje, s sedanjih 15 odstotkov na 25 odstotkov ter doseči razmerje od sedanjih 57 na vsaj 75 odstotkov diplomantov glede na prvi vpis študentov v prvi letnik.
Ob sedanjem gibanju financiranja povečati sredstva za visokošolsko izobraževanje in raziskovalno delo.	5 odstotkov bruto družbenega proizvoda.
Povečati število visokošolskih zavodov v Sloveniji in doseči boljšo regionalno pokritost s posameznimi oddelki in/ali programi v vseh slovenskih regijah.	7 do 10 univerz oziroma visokošolskih in inovacijskih središč v Sloveniji.
Spodbujati internacionalizacijo visokega šolstva (raziskovalne in študijske dejavnosti) ter tudi s tem, poleg učinkovitega spodbujanja in nadzora kakovosti javnih in zasebnih visokošolskih zavodov in študijskih programov, izboljšati uveljavljenost visokošolskih zavodov.	Uveljavitev vsaj ene od slovenskih univerz med najboljšimi evropskimi univerzami.
Uvesti različna merila za raziskovalne dosežke na različnih področjih, po posameznih strokah ločeno, vendar v vsaki stroki mednarodno primerljivo.	Izpopolnitev splošnejšega sistema meril in uporaba posebnih razmerij med tremi vrstami meril za vsak poseben namen.
Odpreti habilitacijski prostor.	Povečati pretok strokovnjakov med visokošolskimi in raziskovalnimi zavodi ter gospodarstvom.
Spodbujati razvoj komercialno manj zanimivih študijskih področij in raziskav.	Ustrezna prilagoditev meril financiranja javnih visokošolskih zavodov in koncesijsko financiranje zasebnih visokošolskih zavodov, ki izvajajo takšne programe.

Vir: spletna stran ministrstva z dne 23. 7. 2008.

Ministrstvo oblikuje izhodišča in cilje politike visokega šolstva, analizira uresničevanje konkretnih ciljev, pripravlja predlog nacionalnega programa, spremlja in vrednoti učinke nacionalnega programa, pripravlja predloge zakonskih in drugih aktov, daje soglasje k razpisu za vpis in razmestitev študijskih programov, določa, izvaja in analizira integralno financiranje visokošolskih zavodov, analizira socialno-ekonomska vprašanja študentov, opravlja strokovne naloge glede vključevanja v visokošolski prostor Evropske unije.

Ministrstvo spremlja in podpira bolonjsko reformo študijskih programov. Leta 2006 sta bila sprejeta Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o visokem šolstvu¹⁵ in Zakon o strokovnih in znanstvenih naslovih¹⁶. V skladu z navodili Vlade RS prednostne naloge vključujejo spremembo in usklajitev deleža razpisanih prostih mest na različnih fakultetah v prid tehničnih znanosti, znanosti o življenju ter zdravstvenih ved in večja vlaganja v opremo in laboratorije na fakultetah za naravoslovne in tehnične znanosti.

1.6.3 Predstavitev visokega šolstva

V Republiki Sloveniji delujejo štiri univerze s 54 članicami – fakultetami in akademijami. Poleg univerz je akreditiranih še 25 samostojnih visokošolskih zavodov¹⁷.

Tabela 2: Univerze, fakultete in samostojni visokošolski zavodi v Republiki Sloveniji

Univerza v Ljubljani	Univerza v Mariboru	Univerza na Primorskem	Univerza v Novi Gorici	Samostojni visokošolski zavodi
Akademija za glasbo	Ekonomsko-poslovna fakulteta	Fakulteta za humanistične študije Koper	Fakulteta za aplikativno naravoslovje	Akademija za ples
Akademija za gledališče, radio, film in televizijo	Fakulteta za elektrotehniko, računalništvo in informatiko	Fakulteta za management Koper	Fakulteta za humanistiko	Evropska pravna fakulteta v Novi Gorici
Akademija za likovno umetnost in oblikovanje	Fakulteta za energetiko	Fakulteta za matematiko, naravoslovje in informacijske tehnologije Koper	Fakulteta za podiplomski študij	Evropsko središče Maribor
Biotehniška fakulteta	Fakulteta za gradbeništvo	Fakulteta za turistične študije Portorož – Turistica	Fakulteta za znanosti o okolju	Fakulteta za državne in evropske študije
Ekonomska fakulteta	Fakulteta za kemijo in kemijsko tehnologijo	Pedagoška fakulteta Koper	Poslovno-tehniška fakulteta	Fakulteta za informacijske študije
Fakulteta za arhitekturo	Fakulteta za kmetijstvo in biosistemske vede	Visoka šola za zdravstvo Izola	Visoka šola za vinogradništvo in vinarstvo	Fakulteta za medije
Fakulteta za družbene vede	Fakulteta za logistiko			Fakulteta za uporabne družbene študije v Novi Gorici

¹⁵ Uradni list RS, št. 94/06.

¹⁶ Uradni list RS, št. 61/06.

¹⁷ Vir: spletna stran ministrstva z dne 21. 7. 2008. Podatek se nanaša na število akreditiranih visokošolskih zavodov, vendar vsi na ta dan še niso izvajali študijskih programov.

Univerza v Ljubljani	Univerza v Mariboru	Univerza na Primorskem	Univerza v Novi Gorici	Samostojni visokošolski zavodi
Fakulteta za elektrotehniko	Fakulteta za naravoslovje in matematiko			Gea College – Visoka šola za podjetništvo
Fakulteta za farmacijo	Fakulteta za organizacijske vede			IEDC – Poslovna šola Bled, Fakulteta za podiplomski študij managementa
Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo	Fakulteta za strojništvo			ISH – Fakulteta za podiplomski humanistični študij, Ljubljana
Fakulteta za kemijo in kemijsko tehnologijo	Fakulteta za varnostne vede			Mednarodna fakulteta za družbene in poslovne študije
Fakulteta za matematiko in fiziko	Fakulteta za zdravstvene vede			Mednarodna podiplomska šola Jožefa Stefana
Fakulteta za pomorstvo in promet	Filozofska fakulteta			Šola za risanje in slikanje
Fakulteta za računalništvo in informatiko	Medicinska fakulteta			Visoka gospodarska šola
Fakulteta za socialno delo	Pedagoška fakulteta			Visoka komercialna šola Celje
Fakulteta za strojništvo	Pravna fakulteta			Visoka poslovna šola Doba Maribor
Fakulteta za šport				Visoka šola za dizajn v Ljubljani
Fakulteta za upravo				Visoka šola za računovodstvo
Filozofska fakulteta				Visoka šola za storitve
Medicinska fakulteta				Visoka šola za tehnologije in sisteme
Naravoslovnotehniška fakulteta				Visoka šola za tehnologijo polimerov
Pedagoška fakulteta				Visoka šola za upravljanje in poslovanje Novo mesto
Pravna fakulteta				Visoka šola za varstvo okolja
Teološka fakulteta				Visoka šola za zdravstveno nego Jesenice
Veterinarska fakulteta				Visoka šola za zdravstvo Novo mesto
Visoka šola za zdravstvo				

Vir: spletna stran ministrstva z dne 21. 7. 2008.

Na dodiplomskem študiju je bilo v posameznih študijskih letih od 2002/2003 do 2006/2007 vpisanih od 70.774 do 73.967 študentov in od 14.712 do 18.560 absolventov. V šolskem letu 2005/2006 je bilo od 73.967 študentov v prvi letnik vpisanih 28.456 študentov, v drugi 18.657, v tretji 16.967, v četrti 8.650, v peti 1.042 in v šesti letnik 195 študentov. Na enega visokošolskega učitelja¹⁸ je bilo v šolskem letu 2002/2003 vpisanih 17,8 študenta. V naslednjih študijskih letih se je razmerje izboljševalo in doseglo 12,6 študenta na enega visokošolskega učitelja v študijskem letu 2006/2007.

Tabela 3: Število vpisanih študentov, absolventov in visokošolskih učiteljev – dodiplomski študij

Študijsko leto	Študenti	Absolventi	Učitelji	Študentov na učitelja
2002/2003	72.344	14.712	4.059	17,8
2003/2004	70.774	16.431	5.135	13,8
2004/2005	73.341	17.888	6.137	12,0
2005/2006	73.967	18.237	5.509	13,4
2006/2007	72.866	18.560	5.784	12,6

Vir: Slovenija v številkah 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, Statistični urad Republike Slovenije.

V letih od 2003 do 2008 je na dodiplomskem študiju diplomiralo 70.805 študentov, na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani je diplomiralo 1.934 študentov, na Pravni fakulteti Univerze v Mariboru 1.347 in na Evropski pravni fakulteti v Novi Gorici 14.

Tabela 4: Diplomanti visokošolskih in univerzitetnih študijskih programov – dodiplomski študij

Leto	Skupaj	Visokošolski	Univerzitetni	Bolonjski	Pravo	PFULj	PFUMb	EPFN ¹⁹
2003	11.232	5.575	5.657	-	551	354	197	-
2004	11.608	5.703	5.905	-	490	291	199	-
2005	11.942	5.745	6.191	6	551	310	241	-
2006	12.392	5.775	6.290	327	545	315	230	-
2007	11.895	5.548	6.078	269	548	314	234	-
2008	11.736	5.132	6.024	580	596	350	246	14
Skupaj	70.805	33.478	36.145	1.182	3.281	1.934	1.347	14

Vir: Slovenija v številkah 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, Statistični urad Republike Slovenije.

¹⁸ Število visokošolskih učiteljev je preračunano na osnovi ekvivalenta polnega delovnega časa.

¹⁹ Evropska pravna fakulteta v Novi Gorici je univerzitetni študijski program prve stopnje Pravo in magistrski študijski program druge stopnje Pravo prvič razpisala v študijskem letu 2006/2007. Študijska programa Pravo sta koncesijo prejela s študijskim letom 2007/2008. Prvi diplomanti, ki obiskujejo študijski program s koncesijo, bodo diplomirali v letu 2010.

Z novelama ZViS-D²⁰ in ZViS-E²¹ je bila uvedena nova študijska struktura:

- na prvi dodiplomski stopnji se ohranja binarni sistem, dva tipa študijskih programov: univerzitetni in visokošolski strokovni;
- druga podiplomska stopnja ima dva tipa študijskih programov: magistrske študijske programe in enovite magistrske programe;
- tretja podiplomska stopnja je doktorat znanosti.

Vlada RS vsako leto na predlog ministrstva sprejme sklep o številu vpisnih mest za redni in izredni študij na univerzah in samostojnih visokošolskih zavodih. Ministrstvo je svoj predlog o številu vpisnih mest v šolskem letu 2007/2008 utemeljevalo z željo po večji konkurenčnosti in regionalizaciji ter s podatki o dejanskem vpisu v prejšnjem študijskem letu.

Tabela 5: Vpisna mesta po vrsti študijskih programov in načinu študija za študijska leta od 2003 do 2008

Leto	Redni študij					Izredni študij					Skupaj				
	03/04	04/05	05/06	06/07	07/08	03/04	04/05	05/06	06/07	07/08	03/04	04/05	05/06	06/07	07/08
RS	15342	16046	16385	17037	17614	7515	7559	8409	7979	7315	22857	23605	24794	25016	24929
Uni	9177	9875	10198	10575	10934	1900	2054	2637	2419	2440	11077	11929	12835	12994	13374
Vsš	6165	6171	6187	6462	6680	5615	5505	5772	5560	4875	11780	11676	11959	12022	11555
ULj	10239	10561	10562	10861	10903	3763	3294	3852	3634	3382	14002	13855	14414	14495	14285
Uni	6694	7140	7210	7354	7308	1318	1389	1697	1574	1427	8012	8529	8907	8928	8735
Vsš	3545	3421	3352	3507	3595	2445	1905	2155	2060	1955	5990	5326	5507	5567	5550
UMb	4247	4540	4748	4946	5021	2533	2970	3187	3225	2623	6780	7510	7935	8171	7644
Uni	2262	2425	2538	2681	2816	523	575	720	845	793	2785	3000	3258	3526	3609
Vsš	1985	2115	2210	2265	2205	2010	2395	2467	2380	1830	3995	4510	4677	4645	4035
UPr	545	635	735	890	1040	750	805	880	650	630	1295	1440	1615	1540	1670
Uni	180	270	370	460	520	60	90	220	-	-	240	360	590	460	520
Vsš	365	365	365	430	520	690	715	660	650	630	1055	1080	1025	1080	1150
UNG	-	-	-	-	180	-	-	-	-	60	-	-	-	-	240
Uni	-	-	-	-	80	-	-	-	-	-	-	-	-	-	80
Vsš	-	-	-	-	100	-	-	-	-	60	-	-	-	-	160
SVŠZ	310	310	340	340	470	470	490	490	470	620	780	800	830	810	1090
Uni	40	40	80	80	210	-	-	-	-	220	40	40	80	80	430
Vsš	270	270	260	260	260	470	490	490	470	400	740	760	750	730	660

Legenda kratic: Uni – univerzitetni programi, Vsš – visokošolski strokovni programi, RS – Republika Slovenija, ULj – Univerza v Ljubljani, UMb – Univerza v Mariboru, UPr – Univerza na Primorskem, UNG – Univerza v Novi Gorici, SVŠZ – samostojni visokošolski zavodi.

Vir: analiza prijave in vpisa 2007/2008.

²⁰ Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o visokem šolstvu, Uradni list RS, št. 63/04.

²¹ Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o visokem šolstvu, Uradni list RS, št. 94/06.

Razlika med številom prijav in razpisanih študijskih mest se v zadnjih petih letih zmanjšuje zaradi zmanjševanja števila prijav in povečevanja števila razpisanih študijskih mest. V študijskem letu 2007/2008 je bilo 2841 manj prijav in 2072 več razpisanih študijskih mest kot v študijskem letu 2003/2004.

Tabela 6: Razpisana mesta in prijave za študijska leta od 2003 do 2008

Študijsko leto (1)	Prijave (2)	Razpis (3)	Razlika (4) = (2)-(3)
2003/04	28068	22857	5211
2004/05	27476	23605	3871
2005/06	26922	24794	2128
2006/07	26007	25016	991
2007/08	25227	24929	298

Vir: analiza prijave in vpisa 2007/2008.

1.6.4 Poraba sredstev za izvajanje študijskih programov

Za izvajanje terciarnega izobraževanja je v letu 2006 ministrstvo porabilo 219.239.488 evrov proračunskih sredstev. V letu 2007 je bilo v finančnem načrtu ministrstva za ta namen predvidenih 236.583.722 evrov, kar je 7,9 odstotka (za 9.446.583 evrov) več sredstev kot leto prej.

Tabela 7: Sredstva proračuna za izvajanje terciarnega izobraževanja v letih 2006 in 2007

	Leto 2007	Delež 2007	Leto 2006	Delež 2006	Indeks 07/06
	v evrih	v odstotku	v evrih	v odstotku	
Terciarno izobraževanje	236.583.722	100,00	219.239.488	100,00	108
Dejavnost	206.117.961	87,1	196.671.378	89,7	105
Investicije	18.519.946	7,8	11.597.847	5,3	160
Nacionalni projekti	279.929	0,1	193.816	0,1	144
Kakovost	361.793	0,2	107.979	0,1	335
Podiplomsko izobraževanje	3.797.446	1,6	4.060.537	1,8	94
Drugo ²²	7.506.647	3,2	6.607.933	3,0	114

Vira: Obrazložitev posebnega dela zaključnega računa proračuna za leto 2006, Spremembe proračuna Republike Slovenije za leto 2007²³.

²² Visokošolske knjižnice, Narodna in univerzitetna knjižnica, mednarodna dejavnost, interesna dejavnost študentov, prestrukturiranje visokega šolstva, razvoj izobraževanja v visokem šolstvu.

²³ Uradni list RS, št. 126/06.

1.6.5 Razpis za podelitev koncesij v visokem šolstvu

Vlada RS je v letih 2006 in 2007 objavila tri javne razpise za dodelitev koncesij v visokem šolstvu za izvajanje študijskih programov prve stopnje²⁴ in enega za izvajanje študijskih programov druge stopnje²⁵. Razpisane so bile koncesije za izvajanje določenih študijskih programov v določenih regijah Slovenije. Za izbiro med prevelikim številom prijav so bila postavljena posebna merila²⁶.

Vlada RS je pri razpisih za dodelitev koncesij za izvajanje študijskih programov prve stopnje spodbujala izvajalce z Goriške, Gorenjske, Savinjske, Dolenjske, Koroške in Jugovzhodne Slovenije. Za izvajanje študijskih programov humanistika, proizvodne tehnologije, poslovne in upravne vede ter umetnost so se lahko prijavili izvajalci iz vse Slovenije. Na javni razpis za dodelitev koncesij za izvajanje študijskih programov druge stopnje so se lahko prijavili izvajalci študijskih programov iz Goriške, Gorenjske, Dolenjske in Savinjske regije, ne glede na vrsto programa.

Vlada RS je v razpisih omejila dodeljene koncesije na določeno število študijskih mest²⁷, financiranih po uredbi o javnem financiranju, ter pri razpisu za dodelitev koncesij za izvajanje študijskih programov druge stopnje tudi po Uredbi o spremembah in dopolnitvah uredbe o javnem financiranju²⁸. Koncesije je dodelila najmanj za čas trajanja študija ene vpisne generacije od študijskega leta 2007/2008, pri razpisu, objavljenem 30. 11. 2007²⁹, od študijskega leta 2008/2009.

²⁴ Razpis za podelitev koncesij v visokem šolstvu (Uradni list RS, št. 122/06), Razpis za podelitev koncesij v visokem šolstvu (Uradni list RS, št. 4/07), Javni razpis za dodelitev koncesij v visokem šolstvu za izvajanje študijskih programov prve stopnje (Uradni list RS, št. 109/07).

²⁵ Razpis za podelitev koncesij v visokem šolstvu za izvajanje študijskih programov druge stopnje, Uradni list RS, št. 36/07.

²⁶ Npr. boljše materialne in kadrovske razmere, več neproračunskih virov financiranja za izvajanje študijskega programa, že pridobljene koncesije.

²⁷ Za vsak razpis je bilo število študijskih mest za posamezen program določeno posebej, za najmanj 40 in največ 100 razpisanih študijskih mest v prvem letniku.

²⁸ Uradni list RS, št. 132/06.

²⁹ Uradni list RS, št. 109/07.

2. USPEŠNOST DOSEGANJA CILJEV NACIONALNEGA PROGRAMA S PODELJEVANJEM KONCESIJ

Uspešnost podeljevanja koncesij za izvajanje študijskih programov smo ocenjevali s proučitvijo pravne ureditve področja podeljevanja koncesij, z analizo ciljev, ki jih želi Vlada RS doseči s podeljevanjem koncesij in uresničevanjem teh ciljev z razpisi za podelitev koncesij, z analizo doseganja ciljev nacionalnega programa, in sicer glede določitve kriterijev, za katere programe bodo razpisane koncesije, števila vpisnih mest, načrta regionalizacije, upoštevanja prostih zmogljivosti zavodov ter potreb gospodarstva in trga dela pri določanju števila študijskih mest. Uspešnost smo ocenjevali tudi z ugotavljanjem vpliva zunanjih evalvacij o kakovosti izvajanja študijskih programov, enotnostjo pravil za spremljanje kakovosti posameznih izvajalcev študijskih programov, zagotavljanjem informiranosti o storitvah študija in ustreznostjo zavarovanja javnega interesa.

2.1 Pravna ureditev področja podeljevanja koncesij

47. člen ZViS določa, da se koncesija za opravljanje javne službe v visokem šolstvu dodeli z odločbo Vlade RS na podlagi javnega razpisa. V javnem razpisu se navedejo zlasti predmet koncesije, pogoji za opravljanje javne službe, čas, za katerega se dodeljuje koncesija, rok, do katerega se sprejemajo prijave, ter rok, v katerem bodo prijavljeni obveščeni o izbiri.

V razpisu za podelitev koncesij je bilo treba v prijavnih obrazcih navesti določene podatke o prostorskih pogojih in opremljenosti visokošolskega zavoda (število študentov na kvadratni meter predavalnic in na računalnik, število zaposlenih na kvadratni meter predavalnic in na računalnik) ter o kadrovskih razmerah na visokošolskem zavodu (število zaposlenih po vrsti zaposlitve).

Razmerja med koncedentom in koncesionarjem so urejena s pogodbo o koncesiji.

Vlada RS je v obdobju, na katerega se nanaša revizija, na podlagi javnih razpisov dodelila 22 koncesij za izvajanje študijskih programov prve stopnje in devet za izvajanje študijskih programov druge stopnje.

Tabela 8: Dodeljene koncesije po vrstah študijskih programov in regijah v letih 2006 in 2007

Program	Regija	Goriška	Jugovzhodna Slovenija	Savinjska	Osrednja Slovenija	Gorenjska	Koroška
Vinogradništvo in vinarstvo		X					
Zdravstvena nega			X			X	
Pravo		X xx					
Uporabne družbene študije		X					
Ekonomija v sodobni družbi				X			
Slovenistika		X xx					
Gospodarski inženiring		X xx					
Upravljanje in poslovanje			X				
Podjetništvo					X		
Javna uprava						X xx	
Inženirska fizika		X					
Kulturna zgodovina		X					
Okolje		X					
Informatika v sodobni družbi		XX xx					
Tehnologija in sistemi			X				
Informatika v upravljanju in poslovanju			X				
Tehnologija polimerov							X
Dizajn					X		
Varstvo okolja in ekotehnologija				X			
Poslovanje v sodobni družbi				X			
Pravo in management nepremičnin		xx					
Mednarodne in diplomatske študije						xx	
Medkulturni menedžment		xx					
Management znanja				xx			

Legenda: X – študijski program prve stopnje; XX – študijski program prve stopnje in visokošolski programi;
xx – študijski program druge stopnje.

Viri: javni razpisi za dodelitev koncesij ministrstva.

Največ koncesij je bilo dodeljenih izvajalcem v Goriški regiji, deset za izvajanje visokošolskih programov prve stopnje in šest za izvajanje visokošolskih programov druge stopnje.

Prejemniki koncesij za izvajanje visokošolskih študijskih programov so Univerza v Novi Gorici in zasebni visokošolski zavodi.

Tabela 9: Dodeljene koncesije po regijah, izvajalcih in vrstah študijskih programov v letih 2006 in 2007

Regija	Izvajalec	Program prve stopnje	Program druge stopnje
Goriška	Univerza v Novi Gorici	Vinogradništvo in vinarstvo, Slovenistika, Gospodarski inženiring, Inženirska fizika, Kulturna zgodovina, Okolje	Slovenistika, Gospodarski inženiring
	Evropska pravna fakulteta Nova Gorica	Pravo	Pravo, Pravo in management nepremičnin
	Fakulteta za uporabne družbene študije v Novi Gorici	Uporabne družbene študije, Informatika v sodobni družbi (VS)	Informatika v sodobni družbi, Medkulturni menedžment
		Informatika v sodobni družbi (UN)	
Gorenjska	Visoka šola za zdravstveno nego Jesenice	Zdravstvena nega	
	Fakulteta za državne in evropske študije, Kranj	Javna uprava	Javna uprava, Mednarodne in diplomatske študije
Savinjska	Mednarodna fakulteta za družbene in poslovne študije	Ekonomija v sodobni družbi, Poslovanje v sodobni družbi	Management znanja
	Visoka šola za varstvo okolja	Varstvo okolja in ekotehnologija	
Jugovzhodna Slovenija	Visoka šola za upravljanje in poslovanje Novo mesto	Upravljanje in poslovanje, Informatika v upravljanju in poslovanju	
	Visoka šola za tehnologijo in sisteme, Novo mesto	Tehnologija in sistemi	
	Visoka šola za zdravstvo, Novo mesto	Zdravstvena nega	
Koroška	Visoka šola za tehnologijo polimerov, Slovenj Gradec	Tehnologija polimerov	
Osrednja Slovenija	Gea College, Visoka šola za podjetništvo, Piran	Podjetništvo	
	Visoka šola za dizajn v Ljubljani	Dizajn	

Legenda: UN – univerzitetni študijski program, VS – visokošolski študijski program.

Viri: javni razpisi za dodelitev koncesij ministrstva.

Dejavnost zasebnih visokošolskih zavodov financira Republika Slovenija na osnovi dodeljenih koncesij za študijsko in obštudijsko dejavnost.

2.1.1 Cilji, ki jih želi doseči Vlada RS s podeljevanjem koncesij

V strateških in drugih dokumentih so zapisani cilji, ki jih želi doseči Republika Slovenija s podeljevanjem koncesij za izvajanje visokošolskih programov.

Strategija razvoja Slovenije (2005)³⁰ med drugim določa, da je treba povečati vpis na naravoslovne tehniške smeri, decentralizirati terciarno izobraževanje, zlasti v segmentu višjih in visokih strokovnih šol, v povezavi s potrebami regionalnega razvoja. Glede vseživljenjskega učenja je cilj spodbuditi nastanek visoko kakovostnih naravoslovno-tehniških univerz, ki bodo izvajale tudi programe za visokošolsko podjetništvo. Med cilji sta tudi iskanje sistemske rešitve za postopno odpravo razlik med rednim in izrednim študijem ter uvajanje javno-zasebnega partnerstva pri izvajanju javnih služb in naložb v infrastrukturo.

NPVS določa, da je treba ob univerzitetnih središčih tudi v prihodnje ohraniti in okrepiti mrežo višješolskih in visokošolskih središč. Ustanovitev oziroma razvoj teh središč v regijah naj bi ob vložku lokalnih skupnosti oziroma gospodarstva podprla tudi država. Samostojni visokošolski zavodi so v naših razmerah realna oblika, ki omogoča ustanovitev zasebnih visokošolskih zavodov in s tem razširitev ponudbe. Z ustanovitvijo in delovanjem več javnih visokošolskih zavodov na posameznem študijskem področju oziroma s podeljevanjem koncesij Republika Slovenija zagotavlja optimalno dostopnost do študija, odprtost visokošolskih zavodov in njihovo sodelovanje v domačem in mednarodnem okolju ter njihovo pozitivno tekmovalnost in dopolnjevanje. Da bi bila razpoložljiva sredstva čim bolj učinkovito porazdeljena in da bi se omogočila pridobitev visoke izobrazbe kar največjemu številu kandidatov, imajo pri financiranju prednost krajši študijski programi (triletni strokovni in štiriletni univerzitetni) ali tisti, ki so povezani pri izvajanju (npr. v kreditnem sistemu), oziroma visokošolski zavodi, ki ob zagotovljeni kakovosti ponujajo tudi materialno bolj racionalno izvedbo programa (tudi zasebni visokošolski zavodi na podlagi pogodbe o koncesiji).

V nacionalnem programu so določeni naslednji cilji:

- povečati število visokošolskih zavodov v Sloveniji in doseči boljšo regionalno pokritost s posameznimi oddelki ali programi v vseh slovenskih regijah (cilj: sedem do deset univerz oziroma visokošolskih in inovacijskih središč v Sloveniji);
- spodbujati razvoj komercialno manj zanimivih študijskih področij in raziskav (cilj: ustrezna prilagoditev meril financiranja javnih visokošolskih zavodov in koncesijsko financiranje zasebnih visokošolskih zavodov, ki izvajajo takšne programe);
- izboljšati razmere za študij, možnosti za študij študentov s posebnimi potrebami in povečati število diplomantov glede na število vpisanih študentov (cilj: povečati delež prebivalstva, starega 15 let ali več, vključenega v visokošolsko izobraževanje, s sedanjih 15 odstotkov na 25 odstotkov ter doseči razmerje od sedanjih 57 na vsaj 75 odstotkov diplomantov glede na prvi vpis študentov v prvi letnik).

³⁰ Sprejela Vlada RS na 30. redni seji 23. 6. 2005, besedilo je objavljeno na spletni strani Urada RS za makroekonomske analize in razvoj.

V Programu reform za izvajanje lizbonske strategije v Sloveniji je med prednostnimi ukrepi predvidena celovita prenova visokega šolstva s povečanjem števila ponudnikov, večjo prilagodljivostjo potrebam gospodarstva, večjo kakovostjo in konkurenco. Ena od različnih oblik javno-zasebnega partnerstva je tudi koncesija.

Z razpisi za vpis je Vlada RS želela doseči naslednje ključne cilje:

- spodbujanje študija naravoslovja in tehnike,
- regionalizacijo na osi Maribor, Ljubljana, Koper,
- zmanjševanje izrednega študija.

2.1.2 Uresničevanje ciljev z razpisi za podelitev koncesij

Vlada RS naj bi z razpisno in vpisno politiko upoštevala cilje iz strateških in drugih dokumentov. Z vpisno politiko je najprej povečala število vpisnih mest *v celotnem terciarnem izobraževanju* in dosegla povečanje deleža prebivalstva z visokošolsko izobrazbo, ki se izobražuje. V letu 2007 je upoštevala cilj zagotoviti boljšo regionalno pokritost v visokem šolstvu. Zagotovila je dodatna oziroma nova vpisna mesta za redni način študija na zasebnih visokošolskih zavodih s podelitvijo koncesij v različnih regijah po Sloveniji. Za dosego boljše dostopnosti visokega šolstva je povečala število vpisnih mest za dodiplomski redni študij in zmanjšala mesta za izredni študij, in sicer:

- v študijskem letu 2006/2007 za 652 (za izredni študij 430 manj vpisnih mest),
- v študijskem letu 2007/2008 za 577 (za izredni študij 664 manj vpisnih mest),
- v študijskem letu 2008/2009 za 1200 (za izredni študij 607 manj vpisnih mest).

Skupaj v treh letih se je povečalo število vpisnih mest za 2.429 za redni študij in zmanjšalo število vpisnih mest za izredni študij za 1.701. S tem se je izboljšalo razmerje med razpisanimi mesti za redni in izredni študij v prid rednega študija, in sicer:

- v študijskem letu 2006/2007: 68,1 odstotka redni študij in 31,9 odstotka izredni študij,
- v študijskem letu 2007/2008: 70,7 odstotka redni študij in 29,3 odstotka izredni študij,
- v študijskem letu 2008/2009: 73,7 odstotka redni študij in 26,3 odstotka izredni študij.

Iz Informacije Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo o pripravah na razpis za vpis v visoko šolstvo v študijskem letu 2007/2008 s predlogom števila vpisnih mest je razvidno, da so se izboljšala razmerja po študijskih področjih. Med prvič vpisanimi v prvi letnik, v študijskem letu 2006/2007, so deleži vpisanih študentov po študijskih področjih zelo ugodni, zlasti pri rednem študiju. Na doslej najmočnejšem, družboslovnem, področju je vpisanih za 2,5 odstotne točke manj kandidatov, kot je bilo razpisanih mest, ker se je v celoti zmanjšal vpis v izredni študij. Za redni študij naravoslovja in računalništva so zasedena vsa razpisana mesta, na tehniškem področju pa skoraj vsa. Vpis se je povečal na večini tehniških področij. Še vedno je premalo kandidatov za študij tekstilstva, metalurgije, rudarstva in strojništva.

Univerza v Novi Gorici in samostojni visokošolski zavodi so v študijskem letu 2007/2008 razpisali 1.330 študijskih mest, kar je 520 oziroma 60,9 odstotka več kot v študijskem letu 2006/2007, od tega za redni študij 650 študijskih mest, kar je za 310 mest oziroma 52,3 odstotka več kot v predhodnem študijskem letu, za izredni študij pa 680 študijskih mest, kar je za 210 mest oziroma 69,1 odstotka več kot v študijskem letu 2006/2007.

V študijskem letu 2008/2009 so Univerza v Novi Gorici in zasebni visokošolski zavodi razpisali 2.120 študijskih mest, 1.330 za redni študij in 790 za izredni. To je v primerjavi s študijskim letom 2007/2008 za 62,7 odstotka, oziroma 790 več razpisanih študijskih mest, za redni študij za 48,9 odstotka, oziroma 680 mest več, za izredni študij pa 86,1 odstotka, oziroma 110 mest več.

Razmerja med razpisanimi mesti za redni in izredni študij so se v študijskem letu 2008/2009 izboljšala v korist rednega študija, medtem ko so bila v študijskih letih 2006/2007 in 2007/2008 v korist izrednega študija, in so bila naslednja:

- v študijskem letu 2006/2007: 42 odstotkov redni študij in 58 odstotkov izredni študij,
- v študijskem letu 2007/2008: 48,9 odstotka redni študij in 51,1 odstotka izredni študij,
- v študijskem letu 2008/2009: 62,7 odstotka redni študij in 37,3 odstotka izredni študij.

V vseh treh študijskih letih je bilo več razpisanih mest za visokošolske strokovne programe in manj za univerzitetne in, razen v študijskem letu 2008/2009, več za izredni študij kot redni. Tudi prvič vpisanih v 1. letnik je bilo v vseh treh študijskih letih precej manj, kot je bilo razpisanih študijskih mest, predvsem to velja za izredni študij na visokošolskih strokovnih programih.

Z razpisi za podelitev koncesij za izvajanje študijskih programov je Vlada RS odobrila več študijskih mest za redni študij, zagotavljala širšo regijsko pokritost izvajanja visokošolskega izobraževanja oziroma spodbujala regionalizacijo visokega šolstva, omogočila enakopravnejši oziroma lažji dostop do visokega šolstva študentom iz regij, kjer ni univerzitetnih središč (npr. nižji stroški prevoza in nastanitve), spodbujala pozitivno tekmovalnost visokošolskih zavodov in vertikalno širitev storitev visokega šolstva. Koncesije za študijsko leto 2008/2009 je dodelila komercialno manj zanimivim študijskim programom. S podeljevanjem koncesij je upoštevala cilje glede javno-zasebnega partnerstva iz Programa reform za izvajanje lizbonske strategije v Sloveniji, saj visokošolskim zavodom s koncesijo ne financira investicij in investicijskega vzdrževanja.

2.2 Analiza doseganja ciljev nacionalnega programa

Ugotavljali smo, *ali je ministrstvo o pogojih za sodelovanje na javnih razpisih za podelitev koncesij za izvajanje visokošolskih študijskih programov opravilo analize obstoječega stanja v visokem šolstvu v zvezi s cilji nacionalnega programa*, preden je Vlada RS sprejela odločitev za razpis koncesij.

Ministrstvo je izvedlo analizo prijave in vpisa, ni pa opravilo analize obstoječega stanja v visokem šolstvu v zvezi s cilji nacionalnega programa. To pomeni, da je odločitev o pogojih za sodelovanje na javnih razpisih za podelitev koncesij v visokem šolstvu temeljila zgolj na analizi prijave in vpisa študentov. Navedeno analizo je ministrstvo izvedlo tako, da je primerjalo podatke o številu prvič vpisanih študentov v 1. letnik s številom razpisanih mest za vse javne visokošolske zavode in visokošolske zavode s koncesijo. Ugotovitve v obliki informacije je posredovalo tudi Vladi RS. Ministrstvo ugotavlja tudi razmerja študijskih programov po študijskih področjih.

Odločitev za podelitev koncesij ni temeljila na analizah obstoječega stanja glede pogojev, ki so bili določeni v javnem razpisu za podelitev koncesij (prijavili so se lahko izvajalci za izvajanje določenih vrst študijskih programov, za določeno število vpisnih mest, iz določenih regij). Prav tako ni razvidno, da bi se pri določanju števila študijskih mest upoštevale proste zmogljivosti javnih visokošolskih zavodov (prostorske in kadrovske kapacitete) ter potrebe gospodarstva in trga dela.

2.2.1 Določitev kriterijev, za katere programe bodo razpisane koncesije

Ugotavljali smo, ali je ministrstvo pri pripravi razpisov za podeljevanje koncesij za izvajanje visokošolskih študijskih programov, predhodno izdelalo kriterije za odločitev, za katere programe bo razpisalo koncesije.

Boljše materialne in kadrovske razmere ter več neproračunskih virov financiranja za delovanje zavoda navajata razpisa z dne 24. 11. 2006 in 20. 4. 2007, za zadnjega je bilo treba izkazati še znanstveno-raziskovalne reference za samostojne visokošolske zavode – visoke strokovne šole.

Ugotovili smo, da ministrstvo za odločitev o tem, za katere programe bo izveden razpis, ni izdelalo kriterijev. Pri izbiri izvajalcev na podlagi razpisa za podelitev koncesij za izvajanje študijskih programov pa je upoštevalo merila, navedena v javnih razpisih, ki upoštevajo strateške dokumente.

Pojasnilo ministrstva

Pri razpisu so bili upoštevana merila, navedena v javnih razpisih, ki upoštevajo strateške dokumente, dodatni kriteriji pa niso bili izdelani. Z razpisom za podelitev koncesij v visokem šolstvu³¹ je bila koncesija namenjena visokošolskim zavodom, ki so že imeli koncesijo, za študijske programe, sprejete pred 11. 6. 2004, in so jih morali v skladu s spremembo ZViS-D iz leta 2004 nadomestiti z novimi študijskimi programi.

Z razpisom z dne 30. 11. 2007 za dodelitev koncesij v visokem šolstvu za izvajanje študijskih programov prve stopnje od študijskega leta 2008/2009 naprej je ministrstvo pri izboru koncesionarja upoštevalo še druga merila za presojo kakovosti zavoda oziroma študijskega programa³². Ta merila so bila izbrana, ker nakazujejo značilnosti delovanja zavoda, tako trenutno kot tudi v preteklosti:

- povezanost programov na I. in II. stopnji – to merilo je pomembno z vidika možnosti nadaljevanja študija oziroma pridobitve višje ravni izobrazbe;
- že pridobljene koncesije za izvajanje programov na I. in II. stopnji – to merilo je pomembno za presojanje kakovosti dela zavoda; če je namreč visokošolski zavod že na prejšnjih razpisih pridobil koncesijo, to dokazuje, da je v skladu s takratnimi razpisi že izkazoval izpolnjevanje pogojev za dodelitev koncesije, zaradi česar obstaja velika verjetnost, da je tudi aktualna vloga pripravljena tako kakovostno oziroma vsebuje utemeljena dokazila za dodelitev koncesije; merilo ni povezano s pravico oziroma možnostjo prijave na razpis – zavodi so se namreč na razpis lahko prijavili ne glede na že pridobljene koncesije in bili tudi izbrani;
- izkazovanje boljših materialnih in kadrovskih razmer – to merilo je podlaga za presojanje razmer na zavodu (opremljenost, razpoložljivost prostorov, število in sestava zaposlenih oziroma sodelujočih v programu ipd.), ki so osnovni pogoj za kakovostno izvajanje študijskega programa;
- več neproračunskih virov financiranja za redni način izvajanja študijskega programa – s tem merilom je bilo ocenjeno, koliko možnosti si je pridobil zavod, da z več finančnimi viri zagotovi boljšo kakovost svojega dela, pa tudi večjo neodvisnost od proračunske (koncesijske) pridobljenih sredstev;

³¹ Uradni list RS, št. 4/07.

³² Merila so navedena v javnem razpisu. Razlogi za izbiro dodatnih meril uporabljenih v javnem razpisu za dodelitev koncesij v visokem šolstvu za izvajanje študijskih programov prve stopnje so razvidni iz Predloga odgovora Vlade RS na tožbo v upravnem sporu zaradi nedodelitve koncesije za študijski program 1. stopnje (št. 430-72/2007/83 z dne 5. 3. 2008) Visoki komercialni šoli Celje.

- študijski programi s področij umetnosti, humanistike, družbenih ved, poslovnih in upravnih ved, fizikalnih in kemijskih ved, tehnike, proizvodne tehnologije, zdravstva in varstva okolja.

2.2.2 Izdelava kriterijev za določitev števila vpisnih mest v razpisu za podelitev koncesij v visokem šolstvu

Primerjali smo pogoje in merila iz razpisov s cilji nacionalnega programa.

Iz Informacije Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo o pripravah na razpis za vpis v visoko šolstvo v študijskem letu 2007/2008 s predlogom števila vpisnih mest, posredovane Generalnemu sekretariatu Vlade RS, je razvidno, da je ministrstvo pri sestavljanju predloga o skupnem številu vpisnih mest, upoštevalo naslednja merila:

- skupno število vpisnih mest za študijske programe s področja družbenih in poslovnih ved ter prava se je v primerjavi s študijskim letom 2006/2007 še zmanjšalo, in sicer za 10 odstotkov;
- zmanjšanje števila vpisnih mest ni bilo povsem linearno, ampak se je pri tem upošteval dosedANJI interes za študij na posameznih visokošolskih zavodih: kjer je bilo kandidatov za študij bistveno več kot vpisnih mest in je bilo treba po merilih iz študijskega programa izbrati najboljše, druge pa odkloniti, je bilo predlagano manj kot 10-odstotno zmanjšanje, drugače pa do 20-odstotno zmanjšanje in zastopanost študijskega področja v posameznih regijah; pri tem se je upoštevalo tudi dejansko število prvič vpisanih študentov v 1. letnik;
- za uveljavitev regionalizacije visokega šolstva je bila predlagana podelitev koncesije za pet visokošolskih zavodov v Goriški, Gorenjski in Savinjski regiji;
- za študijske programe, ki so bili v študijskem letu 2007/2008 prvič razpisani, se je predvideno število ujemalo s številom, vpisanim v elaboratu, ki je bil obravnavan v akreditacijskem postopku in dobil soglasje Sveta Republike Slovenije za visoko šolstvo;
- pri nadomeščanju dosedanjih programov z novimi se število vpisnih mest ni povečalo, ne glede na to, ali je bil en dosedANJI program nadomeščen z enim novim ali več, saj se novi programi praviloma izvajajo z enakim številom učiteljev ter drugega strokovnega osebja v istih prostorih.

Pojasnilo ministrstva

V skladu s 40. členom ZViS daje Vlada RS soglasje k vsebini razpisa (ime visokošolskega zavoda in njegov naslov, naziv študijskega programa, kraj izvajanja študijskega programa, trajanje študija, pogoji za vpis, predvideno število prostih vpisnih mest, postopki in roki za prijavo na razpis in za izvedbo vpisa). V skladu s 46. členom ZViS pa Vlada RS odloči o razmestitvi študijskih programov, s katerimi uresničuje nacionalni program visokega šolstva. Pri tem upošteva Pravilnik o razpisu za vpis in izvedbi vpisa v visokem šolstvu³³, predloge visokošolskih zavodov in merila, ki so navedena v vladnih gradivih.

Ministrstvo za podelitev koncesij ni pripravilo analize stanja, na kateri bi temeljil dolgoročni načrt določanja števila študijskih mest za doseganje ciljev nacionalnega programa (spremljanje stanja ter prilagajanje načrta učinkom preteklih ukrepov).

³³ Uradni list RS, št. 117/02, 1/04, 2/05, 34/05, 4/06, 76/06.

2.2.3 Načrt mreže visokošolskih zavodov za doseganje cilja regionalizacije

Ena od glavnih usmeritev nacionalnega programa je povečati število visokošolskih zavodov v Sloveniji in doseči boljšo regionalno pokritost s posameznimi oddelki in/ali programi v vseh slovenskih regijah³⁴. V Sloveniji naj bi delovalo sedem do deset univerz oziroma visokošolskih in inovacijskih središč.

Načrt regionalne pokritosti Slovenije z visokošolskimi zavodi in programi, ki bi bil ciljno in časovno usklajen z usmeritvami in cilji nacionalnega programa, ne obstaja. Ministrstvo je imelo v letih 2006 in 2007 seznam vseh javnoveljavnih študijskih programov po izvajalcih in seznam vseh dislociranih enot vseh visokošolskih zavodov. Informacije o študijskih programih, razvrščenih po ISCED klasifikaciji³⁵, pridobiva iz publikacij, ki jih pripravlja Statistični urad Republike Slovenije. Ministrstvo vodi razvid visokošolskih zavodov, v katerega se vpisujejo podatki, ki jih določa Pravilnik o razvidu visokošolskih zavodov³⁶. Ministrstvo ne vodi posebnih razvrstitev študijskih programov po regijah, pripravlja pa grafične prikaze krajev, v katerih visokošolski zavodi razpisujejo študijske programe po posameznih študijskih letih.

Pojasnilo ministrstva

Vlada RS nima vpliva na regijsko razporejenost novoustanovljenih visokošolskih zavodov, ker ne sodeluje v postopkih ustanovitve in akreditacije, ki potekajo prek Sveta Republike Slovenije za visoko šolstvo, ki je neodvisen organ. Tako lahko pripravi le načrt mreže visokošolskih zavodov in visokošolskih zavodov s koncesijo, ki se financirajo iz javnih sredstev. Tudi z vpisom v razvid visokošolskih zavodov se ne da regulirati mreže visokošolskih zavodov. Leta 2008 je bil zaključen v letu 2006 razpisan ciljni raziskovalni projekt: abstraktna struktura kot idealni oziroma optimalni model mreže visokega šolstva (v nadaljevanju: projekt). Študija vsebuje primerjavo razvitosti posameznih statističnih regij Republike Slovenije, analizo obstoječe mreže institucij in oblik terciarnega izobraževanja, mednarodno primerjavo visokošolskih sistemov ter formalne matematično-logične modele, ki predstavljajo osnovo za oblikovanje različnih predlogov mrež slovenskih visokošolskih zavodov.

V navedenem projektu so avtorji poleg analize obstoječe mreže institucij in oblik terciarnega izobraževanja predstavili nekatere kazalnike, ki bi jih bilo po njihovem mnenju treba upoštevati pri snovanju predlogov mreže slovenskega visokošolskega prostora. Avtorji projekta ugotavljajo, da bi bilo treba pri oblikovanju optimalne mreže visokošolskega prostora, pri uporabi v projektu predstavljenega modela za evalvacijo visokošolskega sistema, ustrezne kazalnike najprej identificirati, nato proučiti njihovo morebitno medsebojno povezanost in jih ustrezno kvantificirati. Kot težavo pri vzpostavitvi modela vrednotenja visokošolskih sistemov so v projektu navedli problem objektivne opredelitve pojma kvalitete visokošolskega sistema, njegovih komponent in podsistemov ter vloge ustrezno strokovno usposobljenih ocenjevalcev³⁷. Ostalo je tudi vprašanje oblikovanja in opredelitve osrednjih kriterijev in kazalcev, ki naj bi

³⁴ Regije so opredeljene kot statistične in ne upravno organizirane enote, iz razvida visokošolskih zavodov pa je viden podatek kraja sedeža visokošolskega zavoda in njegovih dislociranih enot.

³⁵ ISCED klasifikacija – International Standard Classification of Education je svetovno priznana in uporabljena klasifikacija, ki jo je razvil Unesco. Od 1. 1. 2007 se uporablja Klasifikacijski sistem izobraževanja in usposabljanja (v nadaljevanju: KLASIUS) kot obvezen nacionalni standard pri evidentiranju, zbiranju, obdelovanju, analiziranju, posredovanju in izkazovanju statistično – analitičnih podatkov, pomembnih za spremljanje stanj in gibanj na socialno-ekonomskem in demografskem področju v Republiki Sloveniji – Uredba o uvedbi in uporabi klasifikacijskega sistema izobraževanja in usposabljanja, Uradni list RS, št. 46/06.

³⁶ Uradni list RS, št. 46/05.

³⁷ Imenuje jih tudi evalvatorji.

kvantitativno opredeljevali kakovost posameznega modela³⁸. Šele na osnovi izbranega nabora kriterijev bo mogoče določiti optimalno postavitev mreže slovenskega visokošolskega sistema z v projektu razvitimi formalnimi modeli. Določitev popolnega nabora kriterijev optimalnosti postavitve mreže pa je domena ustreznega evalvacijskega telesa.

V projektu podani predlog modela slovenskega visokošolskega sistema ni izvedbene narave, ampak le priporoča, kaj bi bilo treba upoštevati pri določitvi posameznih elementov modela.

2.2.4 Upoštevanje prostih zmogljivosti javnih visokošolskih zavodov pri določanju števila študijskih mest

Ugotavljali smo razlike med odobrenimi študijskimi mesti in zmogljivostmi izvajalcev.

Pri določitvi števila razpisanih mest v razpisu za podelitev koncesij so bili upoštevani predvsem podatki iz akreditiranih študijskih programov, v katerih je izvajalec študijskega programa določil okvirno število mest, ki jih lahko razpiše, in smiselno tudi normativi in standardi, ki se jih pri določitvi velikosti pri izvajanju vaj in predavanj še vedno uporablja.

Pojasnilo ministrstva

Kadrovski in prostorski pogoji se preverjajo v postopku akreditacije visokošolskega zavoda in študijskega programa, za kar je pristojen Svet Republike Slovenije za visoko šolstvo. Ministrstvo teh pogojev ni dodatno preverjalo, saj je upoštevalo sklepe oziroma mnenja Sveta Republike Slovenije za visoko šolstvo.

Ob izdajanju soglasja k razpisu za vpis ministrstvo preverja, ali obstajajo razlogi za odstopanje predloga števila razpisanih mest visokošolskega programa od tistega, ki je bilo potrjeno v postopku akreditacije. Zavodi se za povečanje ali zmanjšanje števila mest (ki pa navadno ni bistveno drugačno od preteklih let) odločajo na podlagi lastne presoje interesov posameznikov in kapacitet (navadno upoštevajo prostorske in kadrovske zmogljivosti).

Ministrstvo predlog o številu študijskih mest za posamezne fakultete in programe usklajuje z izvajalci in utemeljuje s podatki o dejanskem vpisu v preteklem študijskem letu in z željo po večji konkurenčnosti in regionalizaciji.

2.2.5 Upoštevanje potreb gospodarstva in trga dela pri financiranju koncesij

Ugotavljali smo, *ali so podatki o deficitarnih poklicih vplivali na določitev števila razpisanih mest in ali so bile potrebe gospodarstva in trga dela upoštevane pri izbiri pogojev za udeležbo na razpisu.*

Na podlagi podatkov Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve so med najbolj iskanimi poklici (t.i. deficitarni poklici), ki jih 80-odstotno ali več ni mogoče zagotoviti s prijavljenimi brezposelnimi osebami ustrezne smeri in stopnje izobrazbe, naslednji (našteti so prvih dvajset):

- inženir/inženirka strojništva,
- inženir/inženirka računalništva,

³⁸ Strokovna presoja kakovosti posameznega modela naj bi bila mogoča šele po sprejetju ustreznih standardov kakovosti.

- inženir/inženirka gradbeništva,
- diplomirani inženir/diplomirana inženirka strojništva,
- diplomirani inženir/diplomirana inženirka elektrotehnike,
- diplomirani inženir/diplomirana inženirka računalništva,
- diplomirani inženir/diplomirana inženirka računalništva in informatike,
- diplomirani inženir/diplomirana inženirka geodezije,
- diplomirani inženir/diplomirana inženirka gradbeništva,
- diplomirani vzgojitelj/diplomirana vzgojiteljica predšolskih otrok,
- diplomirana medicinska sestra/diplomirani zdravstvenik,
- diplomirana babica/diplomirani babičar,
- diplomirani fizioterapevt/diplomirana fizioterapevtka,
- univerzitetni diplomirani inženir/univerzitetna diplomirana inženirka strojništva,
- univerzitetni diplomirani inženir/univerzitetna diplomirana inženirka elektrotehnike,
- univerzitetni diplomirani inženir/univerzitetna diplomirana inženirka računalništva in informatike,
- univerzitetni diplomirani biokemik/univerzitetna diplomirana biokemičarka,
- univerzitetni diplomirani kemik/univerzitetna diplomirana kemičarka,
- univerzitetni diplomirani inženir/univerzitetna diplomirana inženirka gradbeništva,
- univerzitetni diplomirani inženir/univerzitetna diplomirana inženirka geodezije.

Ministrstvo je posredovalo podatke Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje za leto 2005 o najbolj iskanih strokovnjakih z visokošolsko ali univerzitetno izobrazbo, o študentih študijskih programov prve in druge stopnje, ki so si lahko pridobili višjo štipendijo, in o številu brezposelnih po izobrazbi. Po podatkih Letnega poročila Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje (2005) so bili med najbolj iskanimi naslednji strokovnjaki z visokošolsko strokovno ali univerzitetno izobrazbo: univerzitetni diplomirani inženir strojništva, diplomirani inženir strojništva, univerzitetni diplomirani inženir elektrotehnike, diplomirani inženir elektrotehnike, univerzitetni diplomirani inženir računalništva in informatike, magister farmacije (dodiplomski), univerzitetni diplomirani inženir gradbeništva, profesor razrednega pouka, profesor defektologije za duševno motene, profesor slovenščine, profesor angleščine, profesor matematike, akademski glasbenik, doktor medicine, diplomirana medicinska sestra in diplomirani fizioterapevt.

Po podatkih ministrstva so si višjo štipendijo lahko pridobili študenti študijskih programov prve in druge stopnje na področjih biologija in lesarstvo, elektrotehnika, računalništvo, informatika, telekomunikacije, farmacija, laboratorijska biomedicina, gradbeništvo, geodezija, rudarstvo, geotehnologija, kemija in biokemija, matematika in fizika, strojništvo, medicina, dentalna medicina, zdravstvena nega, babištvo, delovna terapija, fizioterapija, radiologija, bibliotekarstvo, družbena informatika in pedagoški študijski programi: razredni pouk, matematika in fizika, matematika in tehnična vzgoja oziroma proizvodnja tehnična vzgoja, matematika in računalništvo, angleški in nemški jezik, specialna in rehabilitacijska pedagogika (defektologija), glasbena pedagogika in instrumenti.

V obdobju od 21. 12. 2002 do 31. 12. 2005 je bilo največ brezposelnih po izobrazbi (naštetih je le prvih deset, število se nanaša na dan 31. 12. 2005):

- diplomirani ekonomist – 528,
- univerzitetni diplomirani ekonomist – 429,
- univerzitetni diplomirani pravnik – 335,
- diplomirani upravni organizator – 248,
- diplomirani socialni delavec – 107,

- diplomirani organizator – menedžer – 100,
- univerzitetni diplomirani inženir arhitekture – 100,
- univerzitetni diplomirani politolog – 95,
- univerzitetni diplomirani organizator – 87,
- univerzitetni diplomirani sociolog – 73.

Vlada RS ni zahtevala analize, v kolikšni meri so bile potrebe gospodarstva in trga dela upoštevane pri izbiri pogojev za udeležbo na razpisu, in ne analize stanja in bodočih potreb gospodarstva ter trga dela. Največ koncesij je Vlada RS v letih 2006 in 2007 podelila na družboslovnem področju, torej tam, kjer želi relativno zmanjšati število študijskih mest glede na druga študijska področja. Na tem področju je tudi največ brezposelnih.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo je pri predlogu Vladi RS za odločitev o razmestitvi študijskih programov, s katerimi uresničuje nacionalni program visokega šolstva, in pri dajanju soglasja k vsebini razpisa upoštevalo tudi razpoložljive podatke o deficitarnih poklicih in o najbolj iskanih poklicih. Te podatke je upoštevala tako, da se na teh področjih ni zmanjševalo oziroma omejevalo razpisanih mest, in s povečevanjem mest za redni študij, ki se jih je s podelitvijo koncesij izven univerzitetnih središč bolj približalo prebivalcem. Težava je predvsem, da so razpisana mesta na področjih, na katerih je identificiran deficit, prazna oziroma niso zasedena še na javnih visokošolskih zavodih, ker med študenti zanje ni dovolj zanimanja. Ministrstvo je podatke o deficitarnih poklicih upoštevalo predvsem s predstavljanjem študijske ponudbe dijakom srednjih šol, bodočim študentom.

2.3 Vpliv zunanje evalvacije o kakovosti izvajanja študijskih programov

Ocenjevanje kakovosti je od sprejema novele ZViS-D opredeljeno kot samoevalvacija visokošolskih zavodov in zunanja evalvacija, ki naj bi jo izvajal Svet za evalvacijo visokega šolstva kot organ javne agencije za visoko šolstvo. Ta agencija ni bila ustanovljena in je njene naloge do septembra 2007 opravljala Nacionalna komisija za kvaliteto visokega šolstva. Z novelo ZViS-E je bilo določeno, da Nacionalna komisija za kvaliteto visokega šolstva naloge preda senatu za evalvacije, ki deluje v okviru Sveta Republike Slovenije za visoko šolstvo³⁹. Ugotovitve se upoštevajo le ob ponovni akreditaciji visokošolskih zavodov in njihovih študijskih programov.

2.3.1 Enotnost pravil za spremljanje kakovosti posameznih izvajalcev študijskih programov

Nacionalna komisija za kvaliteto visokega šolstva je leta 2004 sprejela Merila za spremljanje, ugotavljanje in zagotavljanje kakovosti visokošolskih zavodov, študijskih programov ter znanstvenoraziskovalnega, umetniškega in strokovnega dela⁴⁰ (v nadaljevanju: merila), ki predstavljajo glavni standard kakovosti za visoko šolstvo in določajo področja, merila in postopek za zunanjo evalvacijo. Ta merila naj bi smiselno uporabljali vsi visokošolski zavodi pri izvajanju samoevalvacij. Koncesionarji so po pogodbi o koncesiji dolžni izdelovati in objavljati samoevalvacijska poročila.

³⁹ Imenovan je bil na seji Vlade RS 17. 2. 2005.

⁴⁰ Uradni list RS, št. 124/04.

Od leta 2000 se vsako leto na vseh članicah *Univerze v Ljubljani* pripravljajo samoevalvacijska poročila o kakovosti poučevanja, študija in raziskovanja ter strokovnih služb. Podatki, ki se zbirajo vsako leto, omogočajo vpogled v posamezne dejavnosti ter spremljanje sprememb in uresničevanje ukrepov za izboljšave. Začeli so uporabljati okrog 50 kazalcev na univerzitetni ravni in na ravni članic, na podlagi katerih naj bi se vsako leto zbirali podatki.

Samoevalvacije članic *Univerze v Mariboru* za študijsko leto 2006/2007 so opravile njihove komisije za kakovost. V samoevalvacijskih poročilih so ocenile predvsem pedagoško in raziskovalno dejavnost in podporne procese. Najpogostejše so bili ocenjeni študijski programi, študenti, raziskovalni projekti, visokošolski učitelji in sodelavci, prostorski in materialni pogoji, pridobivanje finančnih sredstev, organiziranost ter skrb za kakovost.

Na podlagi Pravilnika o postopku samoevalvacije in evalvacije univerze in njenih članic ter o sestavi in številu članov komisije za ocenjevanje kakovosti univerze⁴¹ članice Univerze v Mariboru izdelajo samoevalvacijska poročila, ki so primerljiva s poročili nekaterih drugih članic te univerze, nikakor pa ne z večino od njih ali celo z vsemi, razlikujejo se tudi po obsegu. Zaradi vključenih kazalnikov s področja študijske in knjižnične dejavnosti za študijsko leto 2006/2007 so veliko bolj primerljiva kot pretekla leta.

Na *Univerzi na Primorskem* so za področje kakovosti zadolžene komisije za kakovost, ki delujejo na ravni članic in na univerzitetni ravni. Na ravni univerze sta komisija za študijske zadeve in komisija za znanstvenoraziskovalno in razvojno delo v letu 2005 oblikovali kazalnike za področje izobraževanja in raziskovanja ter študentske domove. Pri pripravi kazalnikov sta komisiji upoštevali merila, vključena v skupni obrazec za pripravo samoevalvacijskih poročil članic. Iz poročil je razvidno, da članice zlasti z anketiranjem redno pridobivajo mnenja pomembnih ciljnih skupin (študentov, diplomantov, zaposlenih, delodajalcev) o kakovosti svojih programov ter na podlagi prejetih ocen uvajajo izboljšave.

Po enotni metodologiji *Univerze v Novi Gorici* so bila za šolsko leto 2006/2007 pripravljena razširjena samoevalvacijska poročila za vse fakultete in šolo⁴² ter skupno poročilo za celotno univerzo. Vsaka fakulteta je spremljala kvaliteto izvajanja svojih študijskih programov s pomočjo statističnih kazalcev: informiranost kandidatov pred vpisom, vpis v prvi letnik, prehodnost med letniki in število diplomantov, uspeh po predmetih, opravljanje delovne prakse po podjetjih, povprečna doba študija do diplome. Poleg tega je potekalo redno spremljanje strukture akademskega in administrativnega osebja. Na visokih strokovnih študijskih programih je posebna skrb namenjena spremljanju kakovosti praktičnega usposabljanja študentov v podjetjih in izboljšanju povezanosti med mentorjem na šoli, študentom in mentorjem v podjetju v času prakse.

Samostojni visokošolski zavodi so ocenjevali predvsem študijsko dejavnost z uporabo anketnih vprašalnikov. Nekateri še niso izvedli samoevalvacije.

Ministrstvo ni spremljalo, ali visokošolski zavodi na osnovi pogodbe o koncesiji izvajajo samoevalvacije in objavljajo poročila na svojih spletnih straneh. Nekateri izvajalci nimajo pravil za spremljanje in ocenjevanje kakovosti študijskega in raziskovalnega dela in niso izvedli še nobene samoevalvacije. Kriteriji iz pravil za ocenjevanje in merjenje kakovosti posameznih visokošolskih zavodov niso enotni.

⁴¹ Sprejel ga je Senat Univerze v Mariboru 24. 1. 2006.

⁴² Visoka šola za vinogradništvo in vinarstvo.

2.4 Zagotavljanje informiranosti o storitvah študija

Najmanj šest mesecev pred začetkom novega študijskega leta ministrstvo objavi skupni razpis za vpis v študijske programe, ki jih financira, izvajajo pa jih javni in koncesionirani visokošolski zavodi. Ministrstvo izda razpis tudi v brezplačni publikaciji, ki jo pošlje dijakom zaključnih letnikov vseh srednjih šol, zavodom za zaposlovanje, visokošolskim zavodom, splošnim knjižnicam in vsem drugim, ki zanje zaprosijo. Visokošolski zavodi organizirajo informativne dneve. V letih 2006, 2007 in 2008 je ministrstvo, v sodelovanju z Ministrstvom za delo, družino in socialne zadeve ter Ministrstvom za šolstvo in šport, v februarju organiziralo predstavitve na srednjih šolah. Predstavljali so ponudbo študijskih programov, potrebe trga dela, možnosti vpisa. Dijake neposredno informirajo o vpisu in poklicnih možnostih zaposleni v šolskih svetovalnih službah. Posamezne fakultete same pripravijo informativne razgovore z dijaki na njihovih šolah še pred uradnimi informativnimi dnevi.

Informacije za odločitev o študiju uporabnikom niso dostopne na enem mestu. So obširne, vendar razpršene v razpisu za vpis, na spletnih straneh ministrstva, posameznih visokošolskih zavodov, v različnih objavah na spletu ali v drugih medijih ter dane na informativnih dnevih in razgovorih.

Na spletni strani ministrstva⁴³ so skupaj zbrane le povezave do spletnih strani posameznih visokošolskih zavodov, ki izvajajo nekoncesionirane javno veljavne študijske programe, in javne objave razpisa za vpis v študijske programe javnih visokošolskih zavodov in v koncesionirane študijske programe.

Pojasnilo ministrstva

Do novele ZViS-G v letu 2009⁴⁴ ni bilo pravne podlage, da bi v skupni publikaciji objavili vse akreditirane oziroma razpisane javno veljavne študijske programe, ampak le tiste, ki jih izvajajo javni in koncesionirani visokošolski zavodi, ker je ZViS določal, da se mora na podlagi javnega razpisa opraviti vpis v študijske programe, ki jih izvajajo javni in koncesionirani visokošolski zavodi.

2.5 Ustreznost zavarovanja javnega interesa

Ministrstvo je z Evropsko pravno fakulteto v Novi Gorici sklenilo Pogodbo o koncesiji⁴⁵ (v nadaljevanju: pogodba), v kateri so opredeljene medsebojne pravice in obveznosti v zvezi z uresničevanjem dodeljenih koncesij za opravljanje javne službe – izvajanja rednega študija v okviru treh študijskih programov:

- dodiplomskega univerzitetnega študijskega programa prve stopnje *pravo*,
- podiplomskega magistrskega študijskega programa druge stopnje *pravo*,
- podiplomskega magistrskega študijskega programa druge stopnje *pravo in management nepremičnin*.

Vrednost pogodbe je bila 43.647,57 evra za leto 2007 in 568.633,86 evra za leto 2008. Do 30. 6. 2008 sta ministrstvo in Evropska pravna fakulteta v Novi Gorici sklenila tri anekse k pogodbi, v katerih urejata, spreminjata in dopolnjujeta določila o znesku, času in načinu financiranja študijske in obštudijske dejavnosti (univerzitetni šport, s študijem povezane interesne dejavnosti študentov).

⁴³ Z dne 11. 5. 2009.

⁴⁴ Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o visokem šolstvu, Uradni list RS, št. 86/09.

⁴⁵ Z dne 28. 9. 2007.

Evropska pravna fakulteta v Novi Gorici se je v pogodbi zavezala, da bo nakazana sredstva porabila namensko, poslovala racionalno in naloge izvedla s skrbnostjo dobrega strokovnjaka ter v skladu z akreditiranim študijskim programom. V pogodbi so dolžnosti koncesionarja podrobneje navedene.

V pogodbi je določeno, da je ministrstvo kot neposredni uporabnik proračunskih sredstev dolžno kontrolirati namenskost porabe danih sredstev. Zato lahko kadar koli zahteva vpogled v poslovanje in dokumentacijo v zvezi z izpolnjevanjem določil pogodbe. V pogodbi so navedene različne možnosti opravljanja nadzora nad poslovanjem koncesionarja:

- s finančnim nadzorom nad porabo sredstev, nakazanih po pogodbi, na podlagi letnih poročil o porabi sredstev po posameznih namenih: za plače in druge izdatke zaposlenim, prispevke delodajalca za socialno varnost, izdatke za blago in storitve,
- s kontrolo elementov za izračun letnih sredstev,
- s pregledom letnega poročila koncesionarja,
- s pregledom izvajanja koncesioniranega študijskega programa,
- z drugimi načini preverjanja namenske porabe sredstev.

Ministrstvo je v pogodbi določilo ravnanje, če bi koncesionar kršil predpise. Če bi ugotovilo:

- da je koncesionar zaračunaval šolnino ali prispevke v nasprotju z določili pogodbe, bi zadržalo izplačila za izvajanje študijske in interesne dejavnosti, dokler koncesionar zaračunane šolnine ne bi vrnil študentom;
- da sredstva, nakazana na osnovi pogodbe, niso bila porabljena namensko ali v skladu s predpisi, bi od koncesionarja zahtevalo vračilo sredstev v skladu s posebnim sklepom ministrstva;
- da je koncesionar dvakrat zapored sporočil napačne podatke o številu študentov, bi sredstva v naslednjem letu poračunalo;
- da koncesionar po roku za odpravo nepravilnosti še vedno ne izvaja javno veljavnega študijskega programa, zasedba delovnih mest ni v skladu z notranjo organizacijo in sistemizacijo delovnih mest, zaračunava šolnine v neskladju s Pravilnikom o šolninah in drugih prispevkih v visokem šolstvu⁴⁶ (v nadaljevanju: pravilnik o šolninah), bi zmanjšalo mesečno nakazilo letnih sredstev za študijsko dejavnost za 0,5 odstotka do izpolnitve obveznosti;
- da koncesionar ne izpolnjuje obveznosti, določenih v pogodbi, lahko zadrži nakazilo sredstev do izpolnitve obveznosti.

Pogodba predvideva možnost odvzema koncesije v roku, ki ne sme biti krajši od roka, potrebnega za dokončanje študija, podaljšanega za dve leti, z odločbo o odvzemu koncesije, če:

- je vpis v prvi letnik manjši od 20 študentov;
- koncesionar ne izpolnjuje več pogojev za opravljanje dejavnosti, za katero je bil ustanovljen, na osnovi sklepa Sveta Republike Slovenije za visoko šolstvo;
- je z zunanjo evalvacijo dvakrat zaporedoma negativno ocenjena kakovost visokošolskega zavoda oziroma študijskega programa.

Pogodba natančno določa dolžnosti koncesionarja, nadzor in sankcije. Ocenjujemo, da na izvedbeni ravni kontrole niso zastavljene tako, da bi lahko ocenili, da je javni interes v celoti ustrezno varovan. To velja

⁴⁶ Pravilnik o šolninah in drugih prispevkih v visokem šolstvu, Uradni list RS, št. 40/94, 45/98.

predvsem za odgovornost koncesionarja za izvajanje študijskega programa do končanja študija vpisanih generacij študentov, ki je varovana le na podlagi določbe 66. člena ZViS o pravici do izobraževanja in dokončanja študija pod pogoji, ki so veljali ob vpisu. Visokošolski zavod ni dolžan pošiljati podatkov o izvajalcih študijskega programa na podlagi pogodb civilnega prava. O formalnih kontrolah porabe dodeljenih sredstev zaenkrat še ni poročil.

Kvaliteta izvajanja študijskih programov je v pogodbi opredeljena z dolžnostjo objavljanja samoevalvacijskih poročil ob koncu študijskega leta, na spletnih straneh visokošolskega zavoda in možnostjo odvzema koncesije, če je z zunanjo evalvacijo dvakrat zaporedoma negativno ocenjena kakovost visokošolskega zavoda oziroma študijskega programa.

Pojasnilo ministrstva

Samoevalvacijska poročila naj bi bila predvsem namenjena visokošolskemu zavodu. Ministrstvo v ugotovitve in morebitne ukrepe ne posega in ni predvidelo nobenega ukrepa, če koncesionar poročila ne objavi.

Pri izvedbi samoevalvacije obstaja tveganje, da bi se poudarjale prednosti izvajanja študijskih programov pred slabostmi. Zunanja evalvacija se izvaja razmeroma poredko ali sploh ne.

V pogodbi je dogovorjena obveznost objavljanja letnega samoevalvacijskega poročila, zato samo možnost odvzema koncesije, če je poročilo zunanje evalvacije, ki ni obvezna, dvakrat negativno, ni zadostno zagotovilo za kvalitetno izvajanje študijskega programa.

V pogodbi ni dogovorjeno, kakšna je odgovornost koncesionarja za izvajanje študijskega programa do končanja študija vpisanih generacij študentov. Študent ima že na podlagi določbe 66. člena ZViS, ob rednem napredovanju, pravico do izobraževanja in dokončanja študija pod pogoji, ki so veljali ob vpisu. Obveznost koncesionarja za izvedbo študija za vpisane generacije študentov pod vpisnimi pogoji bi morala biti v pogodbi opredeljena na način, ki bi študente neposredno zavaroval.

Koncesionar je dolžan ministrstvu pošiljati akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest, poimenski seznam razporeditve delavcev na delovna mesta ter njegove morebitne spremembe. Ni pa dolžan pošiljati podatkov o sklepanju in delu po pogodbah o delu in avtorskih pogodbah.

Ministrstvo dvakrat letno zbere podatke o številu zaposlenih po delovnih mestih oziroma po skupinah delovnih mest. V letu 2008 je zbiralo tudi podatke o skupnem številu pogodbenih izvajalcev in o vrednosti podjetniških in avtorskih pogodb.

Pojasnilo ministrstva

Z novelo ZViS-D se je na področju delovanja visokošolskih zavodov spremenila ureditev na področju kadrov in financiranja. Ker se je določilo financiranje letnega programa posameznega zavoda (ki vsebuje tudi podatke o kadrih, potrebnih za izvedbo študijske dejavnosti), se je pristojnost v zvezi s kadrovanjem v celoti prenesla na visokošolske zavode (že pred tem je bil to eden od pomembnih elementov avtonomije). Tako ministrstvo trenutno nima več zakonske podlage za zbiranje podrobnih kadrovskega podatkov, kar pomeni, da ni mogoče preverjati, v koliko javnih in koncesioniranih ali drugih visokošolskih zavodih posamezniki sodelujejo. Ker je to eden od pomembnih elementov zagotavljanja kakovosti, je ministrstvo v predlog proračuna za obdobje 2010–2011 že vključilo predlog projekta "eVŠ – vzpostavitev baze podatkov študentov, učiteljev oziroma kadrov in študijskih programov". Za uveljavitev tega projekta pa bo potrebna še sprememba visokošolske zakonodaje.

Ministrstvo je dolžno izvajati nadzor nad zakonitostjo dela in izpolnjevanjem pogojev za opravljanje visokošolske dejavnosti na osnovi določbe 79. člena ZViS in na podlagi 66. člena uredbe o javnem financiranju. Načini finančnega nadzora, določeni v pogodbi, so povzeti iz te uredbe. V 67. členu navedene uredbe so določene tudi sankcije⁴⁷, če pride do nenamenske porabe sredstev, napačnega sporočanja števila študentov, neizvajanja javno veljavnega študijskega programa, zasedbe delovnih mest v neskladju z notranjo organizacijo in sistemizacijo delovnih mest, zaračunavanjem šolnin v neskladju s pravilnikom ministra.

V pogodbi je navedena vrsta formalnih kontrol porabe dodeljenih sredstev. Ministrstvo naj bi nadzor nad določili pogodbe izvajalo na podlagi vzorčnih kontrol.

Pojasnilo ministrstva

Vzorčne kontrole visokošolskih zavodov bodo obsegale število vpisanih študentov in število diplomantov. Pregledovalo se bo vpisane v 1. letnik v tretjem roku prijavnno-sprejemnega postopka ter primerjalo podatke Statističnega urada Republike Slovenije s podatki ministrstva. Pri koncesionarjih so bila pregledana letna poročila za leto 2008, predvsem z vidika, v kakšni meri je bil dosežen finančni načrt, kakšen je poslovni rezultat in struktura porabe sredstev.

Za Evropsko pravno fakulteto v Novi Gorici je ministrstvo pripravilo analizo zaključnega računa za leto 2007. Za študijsko leto 2007/2008 je, ob izračunu sredstev za leto 2008, pregledalo skladnost predmetnika študijskega programa 1. stopnje *pravo* iz akreditiranega študijskega programa in predmetnika, objavljenega na spletnih straneh visokošolskega zavoda, ter število vpisanih študentov, na osnovi poimenskega seznama, s številom razpisanih študijskih mest, odobrenih z odločbo o koncesiji. Pri kontroli niso ugotovili odstopanj. V obdobju, na katerega se nanaša revizija, je ministrstvo na Gei College – Visoki šoli za podjetništvo, Piran, opravilo kontrolo posameznih elementov izračuna normativnih letnih sredstev. Na Univerzi v Novi Gorici je v letu 2007 izvedlo nadzor po prvi alineji drugega odstavka 67. člena uredbe o javnem financiranju za študijsko leto 2006/2007 (finančni nadzor nad namensko porabo sredstev).

2.6 Ocena uspešnosti Vlade RS pri doseganju načrtovanih ciljev podelitve koncesij

Vlada Republike Slovenije, razen strateških načrtov, nima posebnega načrta za ocenjevanje doseganja strateških ciljev s podeljevanjem koncesij.

Ministrstvo za podeljene koncesije ni naredilo načrta, ki bi vseboval merila in kriterije za merjenje uspešnosti in učinkovitosti doseganja ciljev razpisanih koncesij, določena tudi nista bila obdobje in način poročanja o doseganju zastavljenih ciljev.

V letnem delovnem načrtu ministrstva za leti 2006 in 2007 je v okviru cilja *dvig kakovosti in učinkovitosti visokošolskih in razvojno-raziskovalnih institucij* naveden podcilj *regionalizacija visokega šolstva in učinkovitost prenosa znanja v manj razvite regije*. Kot merilo doseganja cilja je v letu 2006 navedeno število študijskih programov v visokošolskih zavodih oziroma njihovih dislociranih enotah regionalne narave in v letu 2007 število študijskih programov v visokošolskih zavodih oziroma njihovih dislociranih enotah v manj razvitih regijah. Ministrstvo ni navedlo kriterijev za ocenjevanje doseganja cilja.

⁴⁷ Mesečno nakazilo letnih sredstev za študijsko dejavnost se zmanjša za 0,5 odstotka do odprave pomanjkljivosti.

Ministrstvo navaja, da spremlja ugotavljanje doseganja ciljev podelitev koncesij s spremljanjem podatkov o številu prvič vpisanih študentov v prvi letnik in njihovo primerjavo s številom razpisanih mest. Informacijo o ugotovitvah je poslalo Vladi RS. Ministrstvo spremlja tudi skupno število študentov in diplomantov po letih. Merila, ki jih spremlja ministrstvo, so navedena v programu dela in letnem poročilu ministrstva.

Pojasnilo ministrstva

Natančnejše ugotavljanje doseganja ciljev podeljevanja koncesij še ni bilo mogoče, ker je bila koncesija za izvajanje študijskih programov prvič dodeljena za študijsko leto 2007/2008, ki se je končalo 30. 9. 2008. Za študijske programe, ki jim je bila koncesija prvič dodeljena za študijsko leto 2008/2009, pa se je študijsko leto začelo 1. 10. 2008. Na ministrstvu načrtujejo, da bodo v letih 2009 in 2010 nabor meril, ki jih spremljajo, preverili in dopolnili, oziroma ustrezno spremenili v okviru ciljnega raziskovalnega programa Vzpostavitev sistemov merjenja učinkovitosti in uspešnosti javnega sektorja v Sloveniji na mikro in makro ravni.

Podeljevanje koncesij v prihodnjih študijskih letih bo odvisno od števila ustanovljenih zasebnih visokošolskih zavodov oziroma študijskih programov, ki jih izvajajo, krajev, kjer bodo izvajali študijske programe, vrste študijskih programov, števila potencialnih študentov (na nobenega od naštetih kriterijev ministrstvo nima vpliva), razpoložljivih finančnih sredstev, splošne gospodarske situacije, širjenja oziroma ustanavljanja javnih visokošolskih zavodov ali njihovih dislociranih enot ter od uspešnosti visokošolskih zavodov, ki jim je koncesija že bila dodeljena. Za študijsko leto 2009/2010 za študijske programe prve stopnje ni bila podeljena nobena nova koncesija, prav tako ni načrtovano podeljevanje koncesij za to leto za študijske programe druge stopnje.

3. UČINKOVITOST PORABE SREDSTEV ZA FINANCIRANJE IZVAJANJA ŠTUDIJSKEGA PROGRAMA *PRAVO*

Ocenjevanje učinkovitosti porabe sredstev se je nanašalo na financiranje izvajanja študijskega programa *pravo*. Merili smo jo z deležem proračunskih sredstev v celotnih odhodkih fakultet s primerjavo višine letnih stroškov na študenta rednega in izrednega študija, prehodnostjo študentov med letniki, s primerjavo stroškov na študenta za doseženo primerljivo raven izobrazbe, z vplivom podelitve koncesij na število študijskih mest ter porabo sredstev in s primerjavo višine načrtovanih sredstev s porabljenimi pri doseganju ciljev podelitve koncesij.

Univerzitetni študijski program *pravo* sta do leta 2007 izvajali Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani in Pravna fakulteta Univerze v Mariboru. Od leta 2007 je prosta študijska mesta za ta program razpisovala tudi Evropska pravna fakulteta v Novi Gorici⁴⁸.

3.1 Analiza strukture pokrivanja stroškov financiranja študijskega programa

Ministrstvo ne pripravlja analize stroškov posameznih študijskih programov, ker stroški na visokošolskih zavodih niso nujno vodeni na enak način oziroma niso vodeni po študijskih programih.

Visokošolski zavodi (univerze in visokošolski zavodi s koncesijo) v skladu z navodili ministrstva pripravljajo letna poročila, ki so sestavljena iz poročila o delu in računovodskega poročila.

Iz letnih poročil je razvidno, da Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani in Pravna fakulteta Univerze v Mariboru v letih 2006 in 2007 izkazujeta presežek prihodkov, Evropska pravna fakulteta v Novi Gorici pa v letu 2007 izkazuje presežek odhodkov. Razlog za negativni rezultat na tej fakulteti je povečano število rednih – koncesioniranih študentov, ki so obiskovali redne študijske programe. Študijski programi so se izvajali v celotnem obsegu, sredstva zanje pa je fakulteta pridobila v poslovnem letu 2008.

Sredstva za študijsko dejavnost vseh treh fakultet v letih 2006 in 2007 predstavljajo pretežni del proračunskih sredstev. Fakultete jih v največjem obsegu porabijo za stroške dela ter stroške blaga in

⁴⁸ Evropska pravna fakulteta v Novi Gorici je univerzitetni študijski program prve stopnje *pravo* in magistrski študijski program druge stopnje *pravo* prvič razpisala v študijskem letu 2006/2007. Študijska programa *pravo* sta koncesijo prejela s študijskim letom 2007/2008.

storitev. Evropska pravna fakulteta v Novi Gorici je šele začela z izvajanjem študijskih programov na podlagi dodeljene koncesije v študijskem letu 2007/2008, zato za leto 2006 ni podatkov. Iz v tabeli 10 navedenih podatkov in poročil o porabi proračunskih sredstev vseh treh fakultet lahko ugotovimo, da prihodki iz proračuna ne pokrivajo porabe rednega študija.

Tabela 10: Delež proračunskih sredstev v celotnih odhodkih v letih 2006 in 2007 v evrih

Odhodki	PFULj		PFUMb		EPFNG	
	Leto 2006	Leto 2007	Leto 2006	Leto 2007	Leto 2006	Leto 2007
Odhodki						
Študijska dejavnost	2.771.799	2.826.498	1.576.940	1.619.583	-	43.648
Obštudijska dejavnost	1.552	1.638	918	861	-	-
Investicije in investicijsko vzdrževanje	10.194	10.438	5.696	5.834	-	-
Razvojne naloge	23.014	36.477	-	-	-	28.890
Raziskovalna in razvojna dejavnost	343.641	369.202	149.896	242.655	-	-
Skupaj	3.150.200	3.244.253	1.733.450	1.868.933	-	72.538
Celotni odhodki	4.226.210	4.615.830	3.392.969	3.524.495	-	1.097.764
Delež proračunskih sredstev v celotnih odhodkih v odstotkih	74,5	70,3	51,1	53,0	-	6,6

Legenda: PFULj – Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, PFUMb – Pravna fakulteta Univerze v Mariboru, EPFNG – Evropska pravna fakulteta v Novi Gorici.

Opomba: Poročilo o porabi proračunskih sredstev je pripravljeno po denarnem toku. Izkaz prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov in Izkaz prihodkov in odhodkov se pripravljajo po obračunskem toku. Podatki za Evropsko pravno fakulteto v Novi Gorici v poročilu o porabi proračunskih sredstev so za dva meseca prvega letnika, podatki v Izkazu prihodkov in odhodkov pa za 12 mesecev, saj so študijski program izvajali že v letu 2006/2007. Treba je upoštevati, da so proračunski viri namenjeni le za dva meseca.

Pojasnilo: Podatki v poročilu o porabi proračunskih sredstev za Pravno fakulteto Univerze v Ljubljani so bili za leto 2006 prikazani v tolarjih, v tej tabeli pa so preračunani v evre (po tečaju en evro je 239,64 tolarja).

Viri: Izkaza prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov za leti 2006 in 2007 za Pravno fakulteto Univerze v Ljubljani in Pravno fakulteto Univerze v Mariboru ter Podatki iz izkaza prihodkov in odhodkov za leto 2007 za Evropsko pravno fakulteto v Novi Gorici; poročila o porabi proračunskih sredstev vseh treh fakultet.

3.2 Analiza stroškov rednega in izrednega študija

Ugotavljali smo *višino letnih stroškov na študenta rednega in izrednega študija programa pravo in jih primerjali med fakultetami.*

Ministrstvo ne zbira podatkov o stroških visokošolskih zavodov po študijskih programih, ampak po virih in po posameznih projektih. Podatki, ki jih zbira, predstavljajo vse stroške visokošolskega zavoda. Ministrstvo meni, da se študijski programi tako razlikujejo, da primerjavi med njimi ni ustrežna.

Pojasnilo ministrstva

Študijski programi vseh treh fakultet so uvrščeni v isto ISCED študijsko področje 38 pravne vede, ne glede na to pa se razlikujejo glede zgradbe študijskega programa, načina izvedbe študijskega programa, deleža kontaktnih ur (predavanja, vaje, seminarji), vštevanja izdelave diplomskega dela v čas študija. Glede na Uredbo o uvedbi in uporabi klasifikacijskega sistema izobraževanja in usposabljanja se razlikujejo glede ravni, na podlagi ZViS pa glede stopenj. Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani in Pravna fakulteta Univerze v Mariboru izvajata star štiriletni univerzitetni študijski program in študijske programe za pridobitev magisterija znanosti in doktorata znanosti. Evropska pravna fakulteta v Novi Gorici pa izvaja (bolonjski) univerzitetni študijski program prve stopnje in (bolonjske) študijske programe druge stopnje.

Stroški rednega in izrednega študenta prava so med fakultetami v obdobju, na katerega se nanaša revizija, zelo različni. Ministrstvo zbira podatke o stroških na študenta, ne ugotavlja pa razlogov za odstopanja med fakultetami. Ocenjujemo, da zgolj financiranje novih programov ne bo znižalo stroškov na študenta zaradi večje konkurenčnosti med visokošolskimi zavodi.

3.3 Zagotavljanje kakovosti in učinkovitosti porabe sredstev

Merila za merjenje kakovosti si visokošolski zavodi določijo z internimi pravilniki. Smiselno naj bi uporabljali merila, ki za ocenjevanje izobraževanja, to je študijske dejavnosti, navajajo tudi spremljanje učnih dosežkov, prehodnosti in dejanskega trajanja študija študentov. V točki 2.3.1 je navedena ugotovitev, da visokošolski zavodi nimajo enotnih pravil za ocenjevanje kakovosti in da objavljajo poročila o samoevalvaciji na ravni visokošolskega zavoda kot celote. Podatke za primerjave smo pridobivali iz letnih poročil posameznih visokošolskih zavodov. Ugotovili smo, da vrste podatkov v letnih poročilih niso enotne ne po letih v okviru enega visokošolskega zavoda in ne med zavodi. Tako smo pridobili podatke za vse tri fakultete, ki izvajajo študijski program *pravo*, za študijski leti 2007/2008 in 2008/2009 le za prehodnost študentov iz prvega v drugi letnik.

Tabela 11: Prehodnost študentov iz prvega v drugi letnik študijskega programa *pravo*

Študijski program	v odstotkih											
	EPFNG				PFULj				PFUMb			
	2007		2008		2007		2008		2007		2008	
	R	I	R	I	R	I	R	I	R	I	R	I
sprejet pred 11. 6. 2004 – dodiplomski univerzitetni					64,8*	52,6	34,9	91,4	80,5	46,9	79,4	46,8
sprejet po 11. 6. 2004 – prva stopnja dodiplomski	86	57	96	55								
sprejet po 11. 6. 2004 – podiplomski strokovni magisterij	-	97	-	-								

* Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani ima v Poslovnem poročilu za leto 2007 dva različna podatka, in sicer 64,8 in 53,5.

Pojasnila: Enaka raven izobrazbe je dosežena po končanem dodiplomskem univerzitetnem študijskem programu, sprejetem pred 11. 6. 2004, in strokovnem magisteriju, sprejetem po 11. 6. 2004. Evropska pravna fakulteta v Novi Gorici v letnih poročilih za leti 2007 in 2008 nima popolnih podatkov o prehodnosti na podiplomskem študiju.

Legenda: R – redni študij, I – izredni študij, PFULj – Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, PFUMb – Pravna fakulteta Univerze v Mariboru, EPFNG – Evropska pravna fakulteta v Novi Gorici.

Viri: poslovna in letna poročila posameznih fakultet za leti 2007 in 2008.

Podatki v tabeli 11 kažejo, da je prehodnost rednih študentov med prvim in drugim letnikom v obeh primerjanih študijskih letih najnižja na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani in najvišja na Evropski pravni fakulteti v Novi Gorici. Razlog za boljšo prehodnost med 1. in 2. letnikom je lahko tudi v različnih pogojih, ki jih mora študent izpolniti, da se lahko vpiše v 2. letnik, in v načinu dela s študenti. Pogoji za vpis in način dela so določeni s študijskim programom.

Zaradi nepopolnosti podatkov ostale primerjave, kot npr. povprečno število študentov na visokošolskega učitelja in čas dejanskega trajanja študija, niso možne.

3.4 Primerljivost stroškov na študenta med fakultetami

Ugotavljali smo razlike v stroških na študenta med posameznimi izvajalkami študijskega programa *pravo* ter poskušali poiskati razloge zanje.

Ministrstvo nima podatkov o stroških študijske dejavnosti za posamezen študijski program, ampak le na ravni visokošolskih zavodov. Primerjavo stroškov in šolnin smo izvedli na podlagi podatkov, ki jih je posredovalo ministrstvo.

Pravna fakulteta Univerze v Mariboru je šolnino v študijskem letu 2007/2008 povečala za 8 odstotkov in izkazala za 4 odstotke nižje stroške za leto 2008 glede na preteklo leto. Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani je šolnino v študijskem letu 2007/2008 obdržala na isti ravni, stroške za leto 2008 pa izkazala za 52 odstotkov nižje kot v letu 2007. Evropska pravna fakulteta v Novi Gorici je šolnino zvišala za 5 odstotkov in izkazala za 68 odstotkov nižje stroške. Pravna fakulteta Univerze v Mariboru je za leto 2007 izkazala več kot pol nižje stroške študijske dejavnosti kot ostali dve pravni fakulteti, ki sta za leto 2008 izkazali pomembno nižje stroške kot za leto prej, medtem ko jih je Pravna fakulteta Univerze v Mariboru za leto 2008 izkazala na podobni ravni.

Tabela 12: Šolnine za izvajanje študijskega programa *pravo* v študijskem letu 2006/2007, za doseženo primerljivo raven izobrazbe, in stroški za poslovno leto 2006

v evrih								
VŠU		1. letnik	2. letnik	3. letnik	4. letnik	Bol. 2 / 1. letnik	Bol. 2 / 2. letnik	Skupaj
PFULj	šolnina	1.878	1.878	1.878	1.878			7.512
	stroški	4.184	4.184	4.184	4.184			16.736
PFUMb	šolnina	1.648	1.648	1.648	2.066			7.010
	stroški	1.750	1.750	1.750	1.750			7.000
EPFNG	šolnina	1.732	1.732	1.732		2.086	2.086 + 626	9.994
	stroški	4.440	4.440	4.440		1.968	1.968	17.256

Legenda: PFULj – Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, PFUMb – Pravna fakulteta Univerze v Mariboru, EPFNG – Evropska pravna fakulteta v Novi Gorici.

Pojasnilo: Podatki o šolninah so za študijsko leto. V stroške so vključeni stroški izvajanja študijske dejavnosti – plače in materialni stroški, in se nanašajo na poslovno leto.

Viri: šolnine na podlagi podatkov ministrstva, za Evropsko pravno fakulteto v Novi Gorici smo podatek pridobili na spletni strani fakultete (28. 5. 2009); stroški na študenta za redni študij za leto 2006 v letnih poročilih visokošolskih zavodov, prijavi Evropske pravne fakultete v Novi Gorici na javna razpisa za izbor koncesionarja za izvedbo študijskih programov prve in druge stopnje⁴⁹.

⁴⁹ Informacija o stroških študija na Evropski pravni fakulteti v Novi Gorici je izračunana na osnovi podatkov, priloženih k prijavi na javna razpisa za izbor koncesionarja za izvedbo študijskih programov prve in druge stopnje, objavljenih v Uradnih listih RS, št. 122/06, 36/07.

Tabela 13: Šolnine za izvajanje študijskega programa *pravo* v študijskem letu 2007/2008, za doseženo primerljivo raven izobrazbe, in stroški za poslovno leto 2007

v evrih

VŠU		1. letnik	2. letnik	3. letnik	4. letnik	Bol. 2 / 1. letnik	Bol. 2 / 2. letnik	Skupaj
PFULj	šolnina	1.878	1.878	1.878	1.878			7.512
	stroški	2.004	2.004	2.004	2.004			8.016
PFUMb	šolnina	1.800	1.800	1.800	2.200			7.600
	stroški	1.682	1.682	1.682	1.682			6.728
EPFNG	šolnina	1.850	1.850	1.850		2.450	2.450	10.450
	stroški	1.419	1.419	1.419		656	656	5.569

Legenda: PFULj – Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, PFUMb – Pravna fakulteta Univerze v Mariboru, EPFNG – Evropska pravna fakulteta v Novi Gorici.

Viri: šolnine na podlagi podatkov ministrstva, stroški na študenta za redni študij za leto 2007 v letnih poročilih visokošolskih zavodov.

V študijskem letu 2007/2008 je zaračunala najvišjo šolnino in za leto 2007 izkazala najvišje stroške Evropska pravna fakulteta v Novi Gorici, Pravna fakulteta Univerze Mariboru pa za enako obdobje zaračunala najnižjo šolnino in izkazala najnižje stroške.

V študijskem letu 2007/2008 so se, v primerjavi s študijskim letom 2006/2007, znižali stroški izvajanja študijskega programa *pravo*, šolnine pa ne; na Pravni fakulteti Univerze v Mariboru in na Evropski pravni fakulteti v Novi Gorici so se celo zvišale. Znižanje stroškov bi lahko pripisali konkurenci zaradi financiranja zasebnih zavodov.

Podatki o stroških in šolninah po letih in med fakultetami zelo nihajo, zato obstaja tveganje glede pravilnosti izkazovanja podatkov v letnih poročilih in pravilnost izračuna šolnin.

Pojasnilo ministrstva

Stroški izvajanja so običajno nižji na visokošolskih zavodih, ki nimajo redno zaposlenih visokošolskih učiteljev, ker imajo majhno administracijo in nimajo lastnih prostorov. Hkrati pa so prvih nekaj let delovanja zavoda stroški na študenta višji kot kasneje, ker še ne izvaja vseh letnikov študijskega programa, bremenijo pa ga vsi fiksni stroški (dekan, administracija, prostori, tudi za administracijo). Do nekaterih razlik med stroški in šolninami bi lahko prišlo tudi zaradi različnega časovnega obdobja. Stroški se prikazujejo od januarja do decembra in se preračunajo na število študentov, šolnine pa zajemajo stroške tekočega študijskega leta od oktobra do septembra.

Pričakovali bi, da bodo šolnine nižje, kot so izkazani stroški, saj se pri izračunu šolnin ne upoštevajo stroški, za katere se sredstva zagotavljajo iz javnih oziroma drugih namenskih virov (drugi odstavek 5. člena pravilnika o šolninah). Šolnina se v skladu z drugim odstavkom 6. člena navedenega pravilnika določi tako, da se dejanski stroški za posamezen študijski program (prvi odstavek 5. člena) delijo s številom študentov, vpisanih v posamezen študijski program, in ustrezno zmanjšajo glede na odstotek dejanske izvedbe tega študijskega programa.

Pojasnilo ministrstva

Šolnine za izredni študij se določijo na podlagi pravilnika o šolninah. Zaradi različnih študijskih programov (različne oblike izvajanja predmetov določajo različne stroške študijskih programov), različne kadrovske strukture, ki predstavlja največji delež stroškov, in različnih načinov spremljanja stroškov po visokošolskih zavodih primerjave ni mogoče izvesti samo s primerjanjem cene v ceniku. S sprejetjem novele ZVzS-D se je spremenil način financiranja tega področja, predvsem pa se je približal modelu financiranja v državah, ki so primer dobre prakse (nordijske države, Velika Britanija, Nizozemska). Javna sredstva za študijsko dejavnost se določijo kot skupna sredstva za univerzo ali samostojni oziroma koncesionirani visokošolski zavod – sistem t.i. »integralnega financiranja«. Sistem je podrobneje določen z uredbo o spremembah uredbe o javnem financiranju⁵⁰, ki je bila podaljšana še za leto 2009.

Ministrstvo ne spremlja stroškov izvajanja študijske dejavnosti po posameznih študijskih programih in ne ugotavlja razlogov za razlike v stroških in ceni izvajanja enakih programov na različnih fakultetah. To bi moral biti osnovni pogoj za ugotavljanje stroškovne učinkovitosti izvajanja enakih ali podobnih študijskih programov med različnimi izvajalci.

3.5 Vpliv podelitve koncesij na število študijskih mest ter porabo sredstev

Ugotavljali smo, ali se je s podelitvijo koncesije relativno zmanjšalo število študijskih mest na tej študijski smeri v skladu z načrtom izvedbe nacionalnega programa, ter ali so se sorazmerno zmanjšala tudi sredstva za izvajanje teh programov (npr. zaradi konkurenčnosti in zmanjšanja števila študijskih mest).

⁵⁰ Uredba o spremembah in dopolnitvah uredbe o javnem financiranju visokošolskih in drugih zavodov, članic univerz, od leta 2004 do leta 2008, Uradni list RS, št. 99/08.

Tabela 14: Razpisana mesta in prijave za univerzitetni študijski program pravo

	Leto	Skupaj			Redni			Izredni		
		Razpis	Prijave	Sprejeti	Razpis	Prijave	Sprejeti	Razpis	Prijave	Sprejeti
PFULj	2008	580	505	-	380	486	-	200	19	-
	2007	580	567	491	380	502	380	200	65	111
	2006	600	635	522	400	570	402	200	65	120
	2005	600	616	532	400	517	405	200	99	127
	2004	650	727	652	450	594	450	200	133	202
PFUMb	2008	250	230	-	150	219	-	100	11	-
	2007	300	311	198	150	277	156	150	34	42
	2006	340	288	218	170	240	174	170	48	44
	2005	340	256	228	170	192	172	170	64	56
	2004	340	363	311	170	274	183	170	89	128
EPFNG	2008	120	77	-	70	68	-	50	9	-
	2007	170	121	92	70	93	71	100	28	21

Legenda: PFULj – Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, PFUMb – Pravna fakulteta Univerze v Mariboru, EPFNG – Evropska pravna fakulteta v Novi Gorici.

Pojasnilo: Podatki v tabeli vsebujejo število razpisanih študijskih mest v prvem roku, število sprejetih in prijav v prvem in drugem roku.

Vir: Objava podatkov o prijavo sprejemnem postopku na spletni strani Univerze v Ljubljani z dne 16. 7. 2008.

Število prijav za študijski program *pravo* za redni študij⁵¹ je vsa primerjana leta večje, kot je število razpisanih študijskih mest. Za izredni študij je zanimanje mnogo manjše, kot je število razpisanih prostih študijskih mest.

S podelitvijo koncesije Evropski pravni fakulteti v Novi Gorici v letu 2007 se je skupno število razpisanih študijskih mest na vseh treh fakultetah, v primerjavi z letom 2006, povečalo za 110 mest, in sicer z 940 na 1050 mest, v letu 2008 pa znova zmanjšalo na 950 mest. Povečanje v letu 2007 je posledica na novo razpisanih študijskih mest na Evropski pravni fakulteti v Novi Gorici, ki je v tem letu razpisala 170 študijskih mest, od tega za redni študij 70 študijskih mest, za izredni pa 100, ter zmanjšanja števila razpisanih študijskih mest za redni študij za 20 na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani in prav tako za 20 na Pravni fakulteti Univerze v Mariboru. Na tej fakulteti se je za 20 študijskih mest zmanjšalo tudi število razpisanih študijskih mest na izrednem študiju. V letu 2008 se je skupno število študijskih mest

⁵¹ Redni študij je financiran posredno prek proračuna, izredni študij pa neposredno od uporabnika storitve s plačilom šolnine.

zmanjšalo za 100, in sicer zaradi zmanjšanja števila razpisanih študijskih mest za izredni študij, na Pravni fakulteti Univerze v Mariboru za 50 in prav tako za 50 na Evropski pravni fakulteti v Novi Gorici.

S podelitvijo koncesije za izvajanje študijskega programa pravo se je povečalo število študijskih mest na študijskem področju, kjer naj bi se v skladu z usmeritvijo nacionalnega programa, zmanjšalo. Zato se tudi sredstva za izvajanje teh programov niso zmanjšala, saj so ta v največji meri odvisna od števila študentov.

3.6 Učinkovitost porabe sredstev za financiranje izvajanja študijskega programa *pravo*

Ugotavljali smo, *kako učinkovito so bili doseženi načrtovani cilji podelitev koncesij (s kolikšnimi sredstvi v primerjavi s predvidenimi)*. Primerjali smo stroške izvedbe programa med posameznimi izvajalkami revidiranega študijskega programa.

Ugotovili smo, da ministrstvo ne ugotavlja razlik med dejansko porabo sredstev za posamezen razpis za podelitev koncesij v visokem šolstvu in načrtovano porabo sredstev v ta namen, ker nima načrta porabe sredstev v dobi izvajanja koncesij. Posledica je lahko, da financira predrage programe.

Pojasnilo ministrstva

Ocene potrebnih sredstev za izvajanje študijskih programov na osnovi koncesij na ministrstvu niso pripravili, ker so menili, da jo lahko pripravijo le na podlagi podatkov o že izvedenem vpisu v študijske programe na osnovi koncesij.

Ministrstvo spremlja porabo sredstev na podlagi letnih poročil fakultet, s pripravo analiz in z obdelavo podatkov iz posebnega dela poročila o porabi proračunskih sredstev. Ne zbira pa podatkov o stroških po študijskih programih.

Pojasnilo ministrstva

Če bi želeli zbirati več, drugače in na enotnejši način oblikovane podatke in informacije, kot jih visokošolski zavodi pošiljajo sedaj, bi posegli v avtonomijo visokošolskih zavodov.

Ministrstvo zbira podatke o stroških na študenta, ne ugotavlja pa razlogov za odstopanja med fakultetami. Ministrstvo tudi ni izdelalo drugih kazalnikov za ugotavljanje učinkovitosti podeljenih koncesij.

Ocenjujemo, da bi ministrstvo moralo za podeljene koncesije narediti načrt, ki bi vseboval merila in kriterije za merjenje uspešnosti in učinkovitosti doseganja ciljev razpisanih koncesij, določena tudi nista bila obdobje in način poročanja o doseganju zastavljenih ciljev.

4. MNENJE

Glede *uspešnosti doseganja ciljev nacionalnega programa s podeljevanjem koncesij za izvajanje študijskih programov v letih 2006 in 2007* smo ugotovili, da razen strateških načrtov ni bilo posebnega načrta za ocenjevanje doseganja strateških ciljev s podeljevanjem koncesij.

Za podeljene koncesije ni bil narejen načrt, ki bi vseboval merila in kriterije za merjenje uspešnosti in učinkovitosti doseganja ciljev razpisanih koncesij, določena tudi nista bila obdobje in način poročanja o doseganju zastavljenih ciljev.

Načrt regionalne pokritosti Slovenije z visokošolskimi zavodi in programi, ciljno in časovno usklajen z usmeritvami in cilji nacionalnega programa, ne obstaja. Odločitev za podelitev koncesij v določenih regijah, za določene programe in število študijskih mest ni temeljila na analizah obstoječega stanja doseganja ciljev nacionalnega programa ter potreb gospodarstva in trga dela. Dodatni kriteriji za odločitev za razpis določenih študijskih programov niso bili določeni. Pri izbiri izvajalcev študijskih programov so bila upoštevana merila, navedena v javnih razpisih, ki izhajajo iz strateških dokumentov.

Ne spremlja se, ali visokošolski zavodi na osnovi pogodbe o koncesiji izvajajo samoevalvacije in objavljajo poročila na svojih spletnih straneh. Kriteriji iz pravil za ocenjevanje in merjenje kakovosti posameznih visokošolskih zavodov niso enotni.

Ni vzpostavljeno informacijsko mesto, kjer bi bile skupaj pravočasno dostopne vse informacije in podatki v zvezi z možnostmi študija, vrstami študijskih programov, izvajalci in javno veljavnostjo študijskih programov, ki bi bile v pomoč bodočim študentom pri izbiri ustreznega študija.

V pogodbi o koncesiji so bile formalno natančno določene dolžnosti koncesionarja, nadzor in sankcije. Na izvedbeni ravni kontrole niso v celoti zastavljene tako, da bi lahko ocenili, da je javni interes ustrezno varovan. To velja predvsem za odgovornost koncesionarja za izvajanje študijskega programa do končanja študija vpisanih generacij študentov, kontrolo kadrovske zasedbe, kadar visokošolski zavod izvaja študijski program z izvajalci, zaposlenimi na osnovi pogodb civilnega prava, ter glede izvajanja formalnih kontrol porabe dodeljenih sredstev.

Glede *učinkovitosti porabe sredstev za financiranje izvajanja študijskega programa pravo* smo ugotovili, da se ne spremlja stroškov izvajanja študijske dejavnosti po posameznih študijskih programih in ne ugotavlja razlogov za razlike v stroških izvajanja enakih programov na različnih fakultetah, kar naj bi bil osnovni predpogoj za ugotavljanje stroškovne učinkovitosti izvajanja enakih ali podobnih študijskih programov med različnimi izvajalci.

Kakovost izvajanja študijskih programov se ne ugotavlja. Ne zagotavljajo se enotni in primerljivi podatki, da bi bilo to mogoče storiti. Opravili smo lahko le primerjavo prehodnosti študentov med prvim in drugim letnikom v obeh primerjanih študijskih letih. Ocenjujemo, da financiranje novih programov sicer poveča kakovost in konkurenčnost med visokošolskimi zavodi, vendar pa v celoti gledano podraži izvajanje študijskih programov.

S podelitvijo koncesije za izvajanje študijskega programa pravo se je povečalo število študijskih mest na študijskem področju, kjer naj bi se v skladu z usmeritvijo nacionalnega programa, zmanjšalo.

Ne ugotavljajo se razlike med dejansko porabo sredstev za posamezen razpis za podelitev koncesij v visokem šolstvu in načrtovano porabo sredstev v ta namen, ker ni načrta porabe sredstev v dobi izvajanja koncesij. Posledica je lahko, da se financira predrage programe.

5. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo mora v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

1. navedbo revizije, na katero se nanaša,
2. kratek opis nesmotrnosti v poslovanju, ki so bile razkrite z revizijo, in
3. izkaz popravljalnih ukrepov.

Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo mora v odzivnem poročilu izkazati, da je opravilo:

- analizo stanja regionalizacije oziroma mreže visokošolskih zavodov in programov.

Po drugem odstavku 29. člena ZRacS-1 je odzivno poročilo uradna listina, ki jo potrdi odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev s svojim podpisom in pečatom.

Računsko sodišče bo ocenilo verodostojnost odzivnega poročila, to je resničnost navedb o popravljalnih ukrepih, in po potrebi opravilo revizijo odzivnega poročila na podlagi četrtega odstavka 29. člena ZRacS-1. Prav tako bo ocenilo zadovoljivost sprejetih popravljalnih ukrepov.

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v tem revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1. Če uporabnik javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja⁵². Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo krši obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

⁵² 3. točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije.

6. PRIPOROČILA

Ministrstvu za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo priporočamo, naj:

- pred izvedbo razpisov za podelitev koncesij v visokem šolstvu analizira obstoječe stanje pri izvajanju ciljev nacionalnega programa in naredi načrt za spremljanje doseganja ciljev;
- v pogodbo o koncesiji vključi obveznost koncesionarja, da izvede študij za vpisane generacije študentov pod vpisnimi pogoji;
- vzpostavi portal, na katerem bodo dostopne informacije in podatki, ki jih potrebujejo bodoči študenti za odločitev o študiju;
- pripravi podlago za prikazovanje stroškov po študijskih programih na enoten način in zagotovi primerljivost stroškov izvajalcev študijskih programov.

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena ZRacS-1 ni dopustno izpodbijati pred sodišči ali drugimi državnimi organi.

Številka: 1211-4/2008/29

Ljubljana, 10. marca 2010

Dr. Igor Šoltes,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Vladi Republike Slovenije, priporočeno;
2. Ministrstvu za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, priporočeno s povratnico;
3. Janezu Janši, priporočeno;
4. dr. Juriju Janezu Zupanu, priporočeno;
5. Mojci Kucler Dolinar, priporočeno;
6. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
7. arhivu, tu.

Bedimo nad potmi javnega denarja

Računsko sodišče Republike Slovenije / The Court of Audit of the Republic of Slovenia

Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija • tel.: +386 (0) 1 478 58 00 • fax: +386 (0) 1 478 58 91
sloaud@rs-rs.si • www.rs-rs.si

Enota Maribor / Maribor Office

Ulica heroja Bračiča 6, 2000 Maribor, Slovenija • tel.: +386 (0) 2 250 58 80 • fax: +386 (0) 2 250 58 96

