



Masarykova cesta 16, 1000 Ljubljana

T: 01 400 52 00

F: 01 400 53 21

Republika Slovenija
Državni svet
g. Mitja Bervar, predsednik
gp@ds-rs.si

DRŽAVNI SVET REPUBLIKE SLOVENIJE

Prejeto:	04-03-2014
Šifra:	602-01/13-26/4
Povezava:	020-10/13-66
EPA:	EU:
Sign. zn.:	
Kratika:	

Zveza: 002-6/2013/3

Datum: 28.2.2014

Zadeva: Pobuda državnega svetnika dr. Janvita Goloba
Zveza: Vaš dopis št. 602-01/13-26/3

Predlog novega zakona o visokem šolstvu (ZViS-1) izhaja iz smernic zastavljenih že pri Nacionalnem programu slovenskega visokega šolstva (NPVŠ)¹ slednji pa iz ciljev bolonjskega procesa. S predlogom sledimo glavnemu cilju (povečanje kakovosti ter učinkovitosti slovenskega visokošolskega prostora) tudi z uskladitvijo skupnih evropskih ciljev, kjer države vodi zavezanost k ohranjanju javne odgovornosti za visoko šolstvo. Predlog sledi tako odločbi Ustavnega sodišča RS glede financiranja visokega šolstva s pomočjo stabilnejšega financiranja z uvedbo štirih stebrov financiranja (temeljni, enotni, znanstveno-raziskovalni in dopolnilni steber financiranja). Sistem financiranja visokošolskih zavodov naj bi spodbujal predvsem razvoj visokošolskih zavodov, kot tudi upošteval elemente kakovosti in sodelovanja z okoljem. Poleg tega predlog z jasnejšo določitvijo javne službe glede njenih kriterijev sledi tudi povečanju kakovosti v visokem šolstvu.

V členih predloga ZViS-1, ki zadevajo kvaliteto visokega šolstva in s tem tudi NAKVIS, s(m)o pripravljavci predloga sledili standardom ESG² in dosedanjih izkušnjam NAKVIS, kot je nujnost povečanja standardov kakovosti, zvišanje pogojev za ustanavljanje visokošolskih zavodov, prehod na institucionalno akreditacijo ipd.

Državni svetnik predlaga uporabo švicarskih akreditacijskih meril pri določanju števila visokošolskega kadra. Po 3. členu omenjenih meril se univerza lahko akreditira kot univerza, če ima ustrezen spekter znanstvenih področij, ki omogočajo interdisciplinarnost in zaposluje najmanj ekvivalent 100 mestih s polnim delovnim časom, od katerih je vsaj ena tretjina profesorjev zaposlenih za

¹ NPVŠ (2011-2020).

² Standardi in smernice za zagotavljanje kakovosti v evropskem visokošolskem prostoru.

nedoločen čas (drugi visokošolski zavodi, ki izvajajo programe 1. stopnje morajo imeti najmanj 2 učitelja zaposlena za nedoločen čas na študijski program), učitelji morajo najmanj 30% svojega časa nameniti raziskovanju (tako na univerzi kot na drugih visokošolskih zavodih), zavod pa mora imeti najmanj 20% svojega proračuna za raziskave.³

Pri vsakokratnem normiranju je ključen dejavnik dejansko stanje razvoja na določenem področju in v določeni družbi; to posredno izhaja že iz NPVŠ, kjer naj bi se zastavljeni cilji uresničevali tekom 10- letnega obdobja. Po podatkih MIZŠ je bilo na dan 31. 12. 2012 ne glede na vir financiranja na slovenskih univerzah zaposlenih 4081 oseb v plačni skupini D (UL – 2773, UM – 871, UP – 319 in UNG – 118), v povprečju torej 1020 oseb. NPVŠ je v okviru normativov in standardov določil (tč. 3), da morajo 'univerze obsegati vsaj štiri znanstvena področja oziroma discipline (FRASCATI) in vsaj pet izobraževalnih področij (ISCED) [ter morajo] univerze vsaj 50 % kadra zaposlovati v oblikah rednega delovnega razmerja za večinski delež'. Če bi takšen cilj prenesli na raven visokošolskih zavodov, bi bile posledice verjetno nezanemarljive.

Neposredna aplikacija švicarskih pravil v naš visokošolski prostor je otežena zaradi različnosti razvoja in strukture sistema visokega šolstva ter samih zakonodajnih, ne-nazadnje tudi *velikih družbenih razlik*.⁴ Kljub temu predlagani členu ZViS-1 s področja zagotavljanja kakovosti v precejšnji meri tako vsebinsko kot po kriterijih sledijo tudi tem merilom predvsem na nivoju Univerz (določeni so novi pogoji za ustanavljanje javnih in zasebnih visokošolskih zavodov; 81 polnih FTE z najmanj tretjino zaposlenih visokošolskih učiteljev, znanstvenih delavcev in visokošolskih sodelavcev za poln delovni čas oziroma v ekvivalentu polnega delovnega časa, ter količinski in raziskovalni element s programom raziskovalnega dela). Predlog določa, da mora imeti na samostojnih (javnih in zasebnih) visokošolskih zavodih najmanj tretjina visokošolskih učiteljev, znanstvenih delavcev in visokošolskih sodelavcev sklenjeno pogodbo o zaposlitvi za poln delovni čas oziroma enako število FTE na tem zavodu, pri čemer obseg zaposlitev oziroma FTE sorazmerno narašča skladno z razpisanimi letniki (pogoj mora biti izkazan npr. ob vpisu v tretji letnik študija na prvi stopnji, če gre za triletni študij); tudi tu mora biti predložen program raziskovalnega dela in poročilo o temeljnem ali aplikativnem znanstveno-raziskovalnem oziroma umetniškem delu predvidenih nosilcev in izvajalcev predmetov v zadnjih petih letih na področjih, za katere se visokošolski zavod ustanavlja in s katerih so

³ *Guidelines of the Swiss University Conference for Academic Accreditation in Switzerland*, dostopno na: http://www.oaq.ch/pub/en/documents/Akkr-07-RL-eng_VO.pdf. Slovenski predlog določa tretjino polno (tako za določen ali za nedoločen čas) zaposlenih učiteljev ali temu ustrezen ekvivalent FTE, kar je po mnenju predlagatelja ustrezna zahteva za povečanje kvalitete visokošolskih zavodov in primerljiva npr. z 2 profesorjema, ki bi bila zaposlena za nedoločen čas.

⁴ Npr. po globalnem indeksu konkurenčnosti (http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf) je Švica v celoti na 1. mestu, Slovenija pa na 62. mestu; po kriteriju kakovosti institucij je Švica na 7., RS pa na 68. mestu (!); po kriteriju visokega šolstva je Švica na 4., RS pa na 25. mestu, v okviru inovacij je Švica na 2., RS pa na 40. mestu; po indeksu korupcije, ki ga meri *Transparency International* je Švica na 7. mestu, Slovenija pa na 43. mestu (<http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/>), po indeksu človeškega razvoja (value) je Švica na 9., RS na 21. mestu (<https://data.undp.org/dataset/Human-Development-Index-HDI-value/8ruz-shxu>) itd.

predlogi študijskih programov. Ob upoštevanju razlik med sistemom visokega šolstva in drugimi družbenimi razlikami med Švico in Slovenijo (kjer je do sedaj veljalo prav obratno: v Sloveniji sedaj ni potrebno, da bi imel visokošolski zavod niti enega zaposlenega, v Švici pa je ta zahteva torej višja, ne glede na višjo stopnjo vsesplošnega razvoja te države, gl. op. 4) je po mnenju predlagatelja ustrezna zahteva za povečanje kvalitete visokošolskih zavodov in — glede na trenutno stanje Slovenije — primerljiva z 2 profesorjema, ki bi bila zaposlena za nedoločen čas.

Predlagatelj se strinja, da je z vidika »matematičnega računanja« zahteva po 2 učiteljih zaposlenih za nedoločen čas na študijski program preprosta, a vendar tudi 1/3 glede na vse učitelje, ki sodelujejo pri izvedbi študijskega programa, ni zapletena. Naj navedeno še nekaj števil glede števila zaposlenih:

Na Švedskem so imeli leta 2012 zaposlenih skupno 27852 učiteljev in raziskovalcev na 37 univerzah in visokih šolah (university college) (povprečje 752 oseb); najmanjša univerza (z izjemo umetniških) šteje **116** učiteljev in raziskovalcev.⁵ Nizozemska na 13 (raziskovalnih) univerzah šteje skupaj 11728 oseb, ki bi jih lahko pri nas uvrstili v plačno skupino D (Professor, Associate Professor, Assistant Professor, Other teaching staff), v povprečju torej 902 osebi na univerzo.⁶ Na Finskem je bilo v letu 2009 približno 15.300 učiteljev (dodatno je še 7300 oseb, financiranih prek tržnih sredstev) na 19 visokošolskih ustanovah (povprečno število učiteljev na institucijo je **805**); skupno število študentov je bilo cca. 152.500 (kar je povprečna velikost nekaj več kot 8000 dijakov). Na Finskem ni predpisov povezanih s številom učiteljev.⁷ V Estoniji se je število visokošolskih institucij od leta 2001 do danes zmanjšalo iz 49 na 29 (med njimi je bilo 16 univerz, sedaj jih je le 6 javnih, ena pa zasebna [Estonian Business School]). Na 6 univerzah deluje 3852 učiteljev (povprečje 642), od katerih je 3089 s polnim ekvivalentom zaposlitve FTE (80,19% vseh učiteljev je polno zaposlenih oz. v povprečju *514 na univerzo* – najmanjša (umetniška s 110) naravoslovna s **363**, do največje s 1306 učitelji).⁸ Na Poljskem lahko izraz "univerza" uporablja VŠ institucija, ko njene akademske enote oziroma organi podeljujejo stopnjo "doktor" v *najmanj desetih disciplinah, vključno z najmanj dvema področjema znanosti iz vsake od naslednjih skupin*: 1) humanistične vede, pravo, ekonomija in teologija; 2) matematične vede, vede o neživi naravi, geologija in tehnološke vede; 3) biološke, medicinske, kemijske, farmacevtske, kmetijske ali veterinarske vede.⁹ Minister, pristojen za visoko šolstvo, s predpisom določi med drugim tudi zahteve, ki jih morajo izpolnjevati akademske enote, za zagotovitev stopenjskih programov na določenem področju in na ravni študija, *zlasti število akademskega osebja*, ki ima akademski naziv oziroma diplomo ali osebe s stopnjo, ekvivalentno "doktor habilitowany" (tretji odstavek 9. člena). Na Danskem deluje 8 univerz, med katerimi ima največja 38.867 študentov in 9.272 zaposlenih (Copenhagen University), najmanjša (IT University) pa ima 2.246 študentov in **492 zaposlenih**. Povprečje fakultet (34) na teh univerzah $\bar{x} = 4,8$; povprečje vseh zaposlenih (36.822) $\bar{x} = 4.603$ in povprečje vseh študentov (154.721) je $\bar{x} = 19.340$.

Da bi visokošolski zavod lahko uspešno odigral vlogo kakovostnega izvajanja študijskih programov, mora nenehno spremljati dogajanja v gospodarstvu in negospodarstvu in po potrebi sproti ukrepati glede vsebine ali izvajanja študijskih programov. Za uspešno izvajanje te funkcije ne zadostuje zgolj spremljanje

⁵ Högskoleverket 2012. Swedish Universities & University Colleges. Short Version of Annual Report 2012, str. 50.

⁶ E-pošta od ge. Marle Roel iz Nizozemskega zunanjega ministrstva (Ministerie van Buitenlandse Zaken).

⁷ E-pošta od g. Ville Korhonen-a, Finsko predstavništvo v EU.

⁸ E-pošta od Heline Karner, Estonsko predstavništvo v EU.

⁹ Člen 3 Law on Higher Education (Prawo o szkolnictwie wyższym, Dz.U.05.164.1365).

rezultatov in učinkov svobodnega delovanja visokošolskih zavodov; za uspešno delovanje mora biti v stalni povezavi z dejanskimi razmerami v prostoru in času. Za opravljanje teh funkcij in nalog je potreben trajni značaj, za objektivnost dela visokošolskega zavoda pa možnost spremljanja na eni strani tako pedagoškega kot nepedagoškega osebja, kot samih študentov. Ob tem ne gre tudi spregledati, da je Republika Slovenija poleg (ali zaradi) prevelikega števila VŠ zavodov v razmerju učitelj – študent (19,2) *pod povprečjem* držav članic OECD (15,6) in EU21 (15,9),¹⁰ kar pomeni, da moramo biti previdni tudi pri postavljanju minimalnega števila učiteljev, ki bi zadostovali pogojem za ustanavljanje novih univerz in visokih šol.

Zgolj sodelovanje v okviru pogodb civilnega prava, kjer so osebe (učitelji) z ustreznimi habilitacijskimi nazivi delujejo (so dejansko zaposleni) drugod, dotičnemu visokošolskemu zavodu ne omogoča potrebnega razvoja na pedagoškem in raziskovalnem področju, posledično pa študentje ne dobijo dovolj velike kvalitete oz. vsebine pri izvajanju študijskih programov. Določitev 1/3 polno zaposlenih (kar pomeni polni delovni čas, ni pa nujno, da gre za nedoločen čas) oz. enakovreden ekvivalent FTE, je po mnenju predlagatelja primeren in nujen ukrep, s katerim bi dosegli ustavno dopusten cilj, to je učinkovito izvrševanje zakonskih nalog na področju visokega šolstva (kakovostno in razvojno naravnano izvajanje študijskih programov). Preostalih 70% tako še vedno omogoča dovolj veliko fleksibilnost (sodelovanje ljudi »iz prakse«, tj. gospodarstva in drugih področij) pri izvajanju študijskih programov.

Cilji novele ZViS-a so tako tudi na tem področju zasledovani posredno tudi na gospodarskem, socialnem in regionalnem področju; poudarek je dan tudi socialni razsežnosti visokošolskega izobraževanja v smislu odpravljanja socialne in ekonomske neenakosti pri dostopu do visokošolskega izobraževanja z zavezanostjo ohranjanja javne odgovornosti za visoko šolstvo. Glavni namen novele ZViS-1 je predvsem kako na učinkovit način povečati kakovost visokošolskega prostora tako v javnem kot zasebnem šolstvu, izboljšati položaj študentov in zaposlenih v visokem šolstvu omogočiti splošno dostopnost do visokošolskega prostora vsem družbenim skupinam, ki prvič vstopajo v terciarno izobraževanje.

Državnemu svetniku dr. Golobu se ob tej priliki zahvaljujemo za izraženo skrb in zanimanje za čim boljše normativno ureditev visokega šolstva.

Z odličnim spoštovanjem,

dr. Jernej Pikalo
MINISTER

¹⁰ OECD. 2013. *Education at a Glance 2013: OECD Indicators*. OECD Publishing, str. 375.