



REPUBLIKA SLOVENIJA  
DRŽAVNI SVET

*Komisija za kulturo, znanost, šolstvo in šport*

Številka: 060-08-7/2018/7  
Ljubljana, 20.12. 2018

Predlog

**ZAPISNIK**

7. seje Komisije Državnega sveta za kulturo, znanost, šolstvo in šport, ki je bila 7. 12. 2018 v sejni sobi 209/II, Šubičeva 4, Ljubljana.

Seja se je pričela ob 10.00 in končala ob 12.10.

Prisotni:

- predsednik: Branimir Štrukelj
- podpredsednik: Bojan Režun
- člani: Dejan Crnek, Rajko Fajt, dr. Matjaž Gams, Tone Hrovat, Janoš Kern, dr. Branka Kalenić Ramšak, mag. Miroslav Ribič in Matjaž Švagan.

Ostali prisotni: dr. Jernej Pikalo, dr. Tomaž Boh, mag. Katja Dovžak in Tina Hrastnik (MIZŠ), dr. Danilo Zavrtanik (UNG), dr. Damijan Guštin (KoSRIS/INZ), dr. Stane Pejovnik (IAK), mag. Peter Beltram in mag. Andrej Sotošek (ACS) ter dr. Igor Emri (SAZU).

Predlagan je bil naslednji dnevni red:

1. Potrditev zapisnika 6. seje komisije
2. Problematika financiranja znanstveno-raziskovalne dejavnosti
3. Analiza uresničevanja Resolucije o nacionalnem programu izobraževanja odraslih v Republiki Sloveniji 2013–2020 za obdobje 2014–2016, EPA 22-VIII

Dnevni red je bil potrjen.

**AD 1)**

Zapisnik 6. seje komisije je bil potrjen.

**AD 2)**

Komisija je na pobudo člana komisije in predstavnika raziskovalne dejavnosti v Državnem svetu dr. Matjaža Gamsa obravnavala problematiko financiranja znanstveno-raziskovalne dejavnosti.

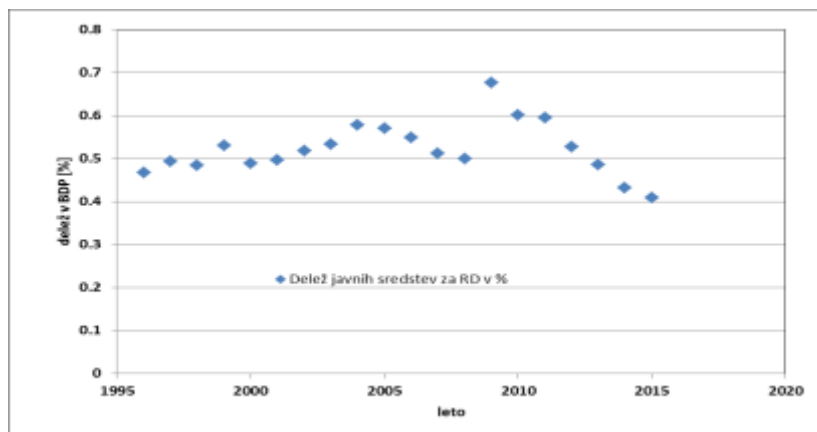
Dr. Gams je predstavil financiranje raziskovalne dejavnosti in plače raziskovalcev v Sloveniji. Kot izhodišče je navedel indeks blagostanja po The Legatum Prosperity

Index 2018, kjer je Slovenija od leta 2017 napredovala le za eno mesto na 18. (od 2007 pa do danes je napredovala le za eno mesto, vmes je bila tudi že 21.). Najbolje se je uvrstila v kategoriji naravno okolje, na 1. mesto, izobraževanje (na 7.), najslabše pa v kategorijah poslovnega okolja, zdravstva in upravljanja z državo. Glede poslovnega okolja smo slabši celo od Kostarike, Romunije, Makedonije, Ruande itd. Podatki kažejo na velik prepad med izobraževalnim sistemom in pridobljenim znanjem ter njegovo uporabnostjo in učinkovitostjo v gospodarstvu oz. poslovnem okolju. Dr. Gams je pri tem izpostavil dva ključna problema: sistemska birokracija in uravnalovka v javnem sektorju ter podfinanciranje znanstveno-raziskovalne dejavnosti.

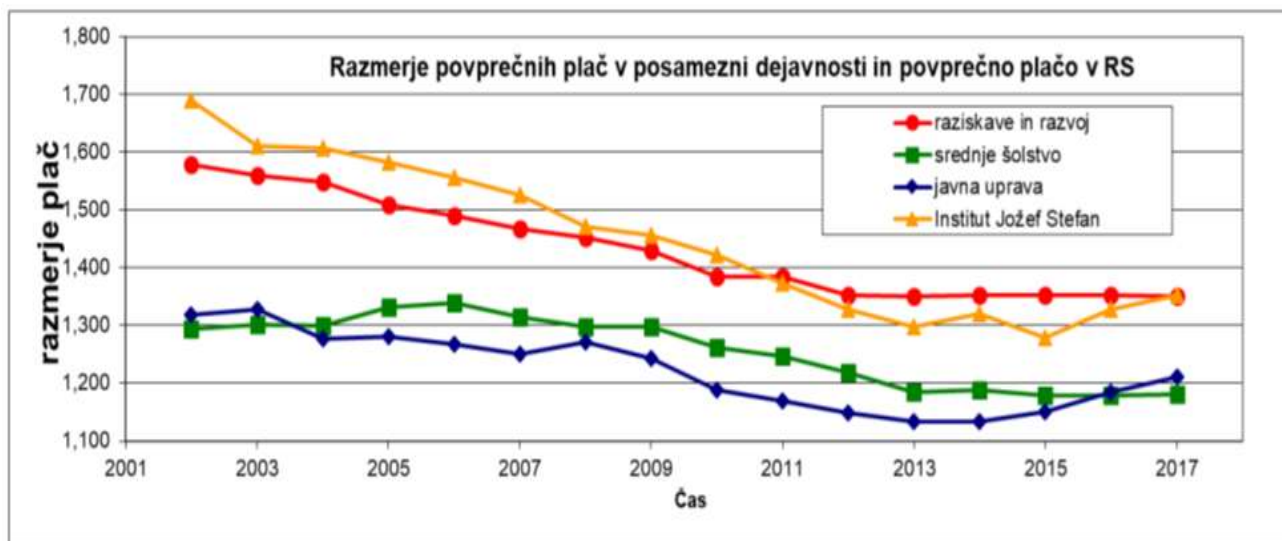
Posebej je izpostavil status in vlogo javnega uslužbenca, ki je »podrejen« sistemski prenormiranosti in preobremenjen z birokratskimi opravili. Podvržen je okolju, ki ne dovoljuje kreativnega in optimalnega dela. Glede na tehnološke dosežke, torej dobo informatike, bi veljalo spremeniti uslužbenski sistem tako, da bi slonel na kakovostnem in odgovornem javnem uslužbencu, ki bi si, opremljen z ustreznimi veščinami, pri svojem delu pomagal z napredno tehnološko asistenco. Sistem bi moral nagradjevati oz. stimulirati posameznike (npr. vodje skupin) v javnem sektorju, ki bi za projekte iskali širšo podporo in se povezovali z gospodarskimi subjekti pri prenosu znanja in razvijanju raziskovalnih dosežkov v nov produkt. Namesto tega plačna uravnalovka v javnem sektorju, ki se financira iz proračunski sredstev, ne omogoča stimulacije – nov plačni dogovor pa je povzročil celo 10 % manjšo razliko med najnižjo in najvišjo plačo. Nujne so spremembe pristopa k vrednotenju oz. ocenjevanju dela, redefinicija kakovostnega in nekakovostnega dela glede na rezultate ter uvedba primerljivih sankcij tako za uradnike kot za njihove nadrejene v smislu vodenja in prevzemanja odgovornosti.

Dr. Gams je podrobno navedel nekaj dejstev podfinanciranja znanosti, kot je velik upad javnih sredstev v zadnjih letih (približno 160 milijonov evrov 2015, na ARRS za 30 %, kar Slovenijo uvršča na 3. najslabše v Evropi; nerealno prikazovanje sredstev – npr. pametna specializacija, sredstva iz gospodarstva, plačna uravnalovka, sodelovanje z gospodarstvom je degradirano; mladi odhajajo (8.000 pri populaciji 21.000 otrok pomeni približno milijarda izgube letno; neverjetna birokracija (npr. 20 % ur iz gospodarstva pomeni maksimalno nekaj % posamezniku; 20 % nižje plače raziskovalcem v najvišjih nazivih od tistih v visokem šolstvu. Zastavlja se vprašanje, zakaj je Vlada v imenu varčevanja najbolj zarezala v znanost (-15 %), le nekaj manj pa v visoko šolstvo (-8 %)?

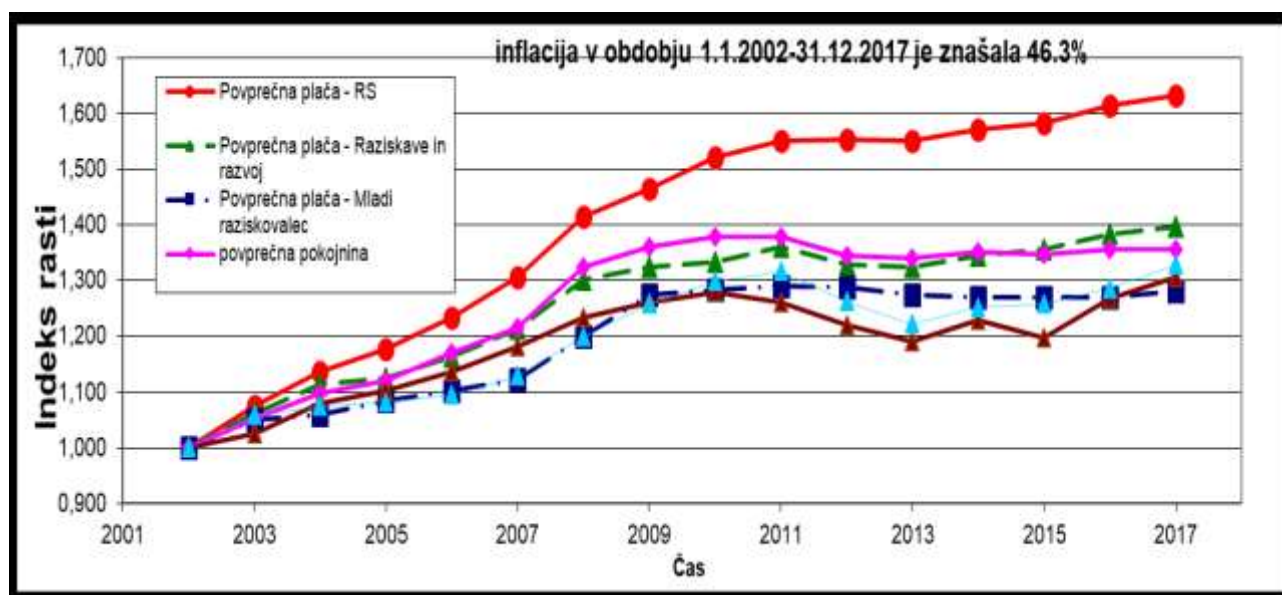
Delež javnih sredstev v odstotkih:



Plače raziskovalcev v primerjavi s sorodnim poklicem, ki so upadle za 10 %, medtem ko so v znanosti in razvoju za 20–30 %.



Plače raziskovalcev



Dr. Gams je opozoril še na hkratno kronično pomanjkanje investicij v raziskovanje, v infrastrukturo in opremo, kar še dodatno otežuje razvoj znanosti v Sloveniji. Opozoril je tudi na velik zaostanek oblikovanja novega predloga zakona o raziskovalni in razvojni dejavnosti, ki nastaja že več kot dva vladna mandata. Izpostavil je nepovezanost posameznih resorjev in nesodelovanje z raziskovalnimi institucijami, društvi, akademijami.

Minister za izobraževanje, znanost in šport dr. Jernej Pikalo je ugotovil poenotena stališča tako ministrstva kot Državnega sveta, da so sredstva za znanost sramotno nizka (najslabše leto 2015) in kljub temu, da so se od leta 2016 začela povečevati tako proračunska kot iz zasebnih virov, je cilj - 1 % BDP proračunskih sredstev in 2 % BPD od zasebnih vlagateljev - še zelo oddaljen. Poudaril je, da evropska sredstva ne morejo zamenjati nacionalnih sredstev, ki so temeljna sredstva za bazične raziskave in za vzdrževanje nacionalnega raziskovalno-inovacijskega ekosistema, ki je pogoj za prijavo na evropska sredstva. Zato si bo ministrtvo prizadevalo za povečanje

proračunskih sredstev na 1 % BDP, ki bodo namenjena za vzpostavitev stabilne raziskovalne infrastrukture, kadre in investicije – Slovenija ima primanjkljaj na vseh treh področjih. Slovenija ni več vlagala v raziskovalno opremo vse od zaključka vzpostavitve centrov odličnosti leta 2014. 3 milijone sredstev Javne agencije za raziskovalno dejavnost RS je odločno premalo za vzdrževanje sistema. Trenutno sta objavljena dva razpisa, in sicer 20 milijonski visoko zmogljiv računalnik za IZUM in še nekatere institucije v vzhodni regiji ter 17 milijonov za opremo sheme ESFRI.

Opaziti je trend, da ob obstoječih raziskovalnih skupinah ni novega kadra, ki bi nadaljeval z raziskovanjem in inovacijami – od leta 2011 nastaja kadrovska manjka raziskovalnega potenciala, ki ga bo mogoče ob precej drugačni raziskovalni politiki zapolniti šele čez desetletja. To je posledica velikega finančnega primanjkljaja in posledica uzakonjenih varčevalnih ukrepov iz Zakona o uravnoteženju javnih financ iz leta 2012, izvem redne delovne uspešnosti in uspešnost iz sredstev na trgu ter posledično padca plač.

Problem je odliv mladih raziskovalcev v tujino, kjer imajo boljše pogoje za nadaljnje izobraževanje in raziskovalno delo, Slovenija pa bi jim morala s pozitivnimi mehanizmi omogočiti reintegracijo v slovenski raziskovalni in visokošolski sistem.

Minister je še pojasnil, da je predlog novega zakona o raziskovalni in razvojni dejavnosti v pripravi, da je bila vsebina predloga usklajevana z GZS in nekaterimi raziskovalnimi inštituti. Naslednji korak je dogovor z Ministrstvom za gospodarstvo in tehnologijo glede poglavja o inovacijah, ki jih predlog ne vsebuje, zato se postavlja vprašanje o posebnem zakonu o inovacijski dejavnosti.

V razpravi so predstavniki raziskovalne in visokošolske dejavnosti izpostavili, da se problematika stanja in razvoja znanstveno-raziskovalne dejavnosti obravnava in ne rešuje že več desetletij, da je 0,35 % BDP za znanost sredi 80-tih let prejšnjega sistema primerljiv z današnjim odstotkom BDP - takrat je tako stanje spodbudilo nove projekte (vzpostavitev računalniškega sistema, nabava literature, obnova infrastrukture itd.) in programe kot npr. program mladih raziskovalcev, ki pa ni napredoval in se prilagodil na nove globalne izzive, ki zahtevajo izmenjavo znanj oz. strokovnjakov; da je Zakon o zavodih zastarel in onemogoča upravljanje raziskovalnih inštitutov in uresničitev kakršnikoli sprememb raziskovalnega sistema. Posebno pozornost je treba nameniti vključevanju mladih raziskovalcev v sistem in vsem raziskovalcem ter visokošolskim učiteljem omogočiti stabilne pogoje za zaposlitev oz. treba je izpostaviti vprašanje ustreznosti sistema prekarnega zaposlovanja. Opozorili so na vprašanje smiselnosti zakonske ureditve raziskovalne in razvojni dejavnosti ne da bi bile vključene tudi inovacije. Celovit pristop je nujen za uresničevanje političnih prioritet. Zelo tehten je zato razmislek o skupni zakonski ureditvi raziskovalne, visokošolske in inovacijske dejavnosti v enem zakonu (npr. visokošolski učitelji so tudi raziskovalci, univerze pa največje raziskovalne institucije), o ustanovitvi skupnega ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo ter povezovanju z gospodarskim ministrstvom - sistemska podlaga za povezovanje znanosti in gospodarstva. Vendar bi morala najprej država opredeliti prioritete na področju raziskovanja in inovacij ter selektivno z investicijami podpreti tista področja raziskovalne in inovacijske dejavnosti oz. večletne projekte, ki imajo z domačim znanjem in strokovnjaki v tako majhnem sistemu realno možnost za doseganje zastavljenih ciljev. Prizadevati bi si bilo treba za kakovostno znanje, tudi neformalno, na vseh nivojih. Znanja in nenehno usposabljanje za različne veščine, ki bi jih veljalo vključiti v kurikulum, bi omogočila hitrejši in učinkovit premik do tehnološkega preboja. Smiselno bi se bilo posvetiti tehnološkemu potencialom in opredeliti raziskovalne projekte, ki bi učinkovali z dodano vrednostjo. Pri tem je vlaganje v infrastrukturo nujno, zlasti na raziskovalnih področjih, kjer so manjše možnosti pri

vključevanju v mednarodna povezovanja in projekte. Smiselno bi bilo tudi, da se sredstva iz davčnih olajšav iz industrijskih vlaganj nameni za sklad rizičnega kapitala, ki ga Slovenija nima; SID banka tega sklada ne podpira, Slovenija pa potrebuje sklad, ki bi podpiral rizična vlaganja.

Državni zbor je leta 2011 sprejel strateška dokumenta Nacionalni program visokega šolstva 2011–2020 in Raziskovalna in inovacijska strategija Slovenije 2011–2020 (DRZNA Slovenija - DRužba ZNAnja), ki ponujata vrsto sistemskih sprememb, ki bi Sloveniji omogočile, da ostane na zemljevidu držav, ki gojijo odlično znanost in kjer je znanje vrednota in osnova zdravega družbenega in ekonomskega razvoja. Vendar ju država v svojih politikah ne uresničuje. Zaznati je sicer trend povečevanja proračuna za znanost in raziskovalno dejavnost, vendar ne sledi dvigu BDP, ravno obratno, saj sredstva za znanost ne sledijo rasti BDP.

Komisija ugotavlja, da je sistem ureditve raziskovalne in znanstvene dejavnosti povsem zastarel, začenši s statusom raziskovalnih zavodov, ki delujejo po 27 let starem zakonu. Sistem financiranja ni samo finančno podhranjen, ampak tudi neustrezen, saj bi bilo treba preiti k bolj stabilnemu in institucionalnemu financiranju vsaj v delu vzdrževanja infrastrukture oz. pogojev za raziskovalno delo in upravljanja raziskovalnih inštitutov, kot je k temu zavezan ustanovitelj – država. Program mladih raziskovalcev je še vedno pomembno izhodišče za znanstveno kariero, vendar so mladi raziskovalci odvisni od razmer v raziskovalnih oz. programskih skupnih - problem je v pomanjkanju mest v ustreznih raziskovalnih oz. programskih skupinah, mladi raziskovalci se zato težko zaposlijo kot raziskovalci, veliko pa je spet odvisno od propozitivnosti njihovega znanstvenega področja in priložnosti vključevanja v mednarodne raziskovalne centre.

Komisija še opozarja, da je zmanjševanje mladega raziskovalnega kadra rezultat visokošolskega in raziskovalnega sistema, ki ne sledi razvoju. Sistem je preveč zaprt in zbirokratiziran, mladi diplomiranci, doktoranti in raziskovalci odhajajo na tuje univerze in inštitute, kjer imajo boljše pogoje za svoj profesionalni razvoj, domov pa se ne vračajo zaradi vrste razlogov; poleg pomanjkanja sredstev za materialno osnovo in primerljive plače s tistimi v tujini, je tu še zaprtost raziskovalnih skupin ter administrativne ovire za njihovo vrnitev v domače raziskovalno okolje.

Komisija ugotavlja, da je plačni sistem tako na področju raziskovalne dejavnosti kot visokega šolstva tako tog, da latentno spodbuja izstop, vendar ne toliko zaradi višine plač kot zlasti zaradi pogojev za raziskovalno in visokošolsko delo in sodelovanja z zunanjimi (tujimi) sodelavci. Komisija se je seznanila z opozorili, da bo najnovejši plačni sporazum zelo prizadel raziskovalne inštitute in visokošolske zavode. Povečanje integralnih sredstev mora biti takojšnji, povečanje plač pa ne sme poseči v že tako podvrednoteno raziskovalno oz. pedagoško uro. Sporazum obenem vodi v nestimulativno plačno uravnilovko, obenem pa je komisija izpostavila, da so kljub enakemu izhodišču v plačnem sistemu plače raziskovalcev v najvišjih znanstvenih nazivih v povprečju za 20 % nižje od visokošolskih učiteljev.

Komisija je opozorila, da je odnos države oz. Vlade do znanosti ključen in da neimplementacija obeh nacionalnih programov poudarja njen podcenjujoč odnos, ki se kaže tudi pri vsakršnem sestavljanju koalicije in politični moči resornih ministrov, ki pokrivajo področje znanosti in visokega šolstva. Znanost ni ena od vodilnih tem predvolilnih kampanj in ob le načelni omembi ni resno vključena v programe političnih strank. Protesti zaposlenih v znanosti in visokem šolstvu so simptom te politike, ki ustvarja razmere za marginalizacijo znanosti v družbi.

Komisija je sprejela **s k l e p**:

1. Komisija je na podlagi razprave pozvala Vlado, da takoj zagotovi povečanje proračunskih sredstev za raziskovalno dejavnost in pri tem ločeno upošteva dvig stroškov plač za leto 2019.

ZA je glasovalo 10 članov, PROTI ni bil nihče.

### **AD 3)**

Komisija je obravnavala Analizo uresničevanja Resolucije o nacionalnem programu izobraževanja odraslih v Republiki Sloveniji 2013–2020 za obdobje 2014–2016, ki jo je v obravnavo Državnemu zboru predložila Vlada Republike Slovenije.

Analiza pomeni implementacijo obveze iz Resolucije o nacionalnem programu izobraževanja odraslih v Republiki Sloveniji 2013–2020, ki jo je Državni zbor sprejel leta 2013. Vlada mora vsaki dve leti predstaviti podrobnejšo analizo izvajanja programov in dejavnosti izobraževanja odraslih iz nacionalnega programa. Analiza temelji na poročilu o uresničevanju Letnih programov izobraževanja odraslih, uradnih bazah podatkov (SURSTAT, CEUVIZ, EUROSTAT, ZRSZ) in podatkih Andragoškega centra Slovenije. V obdobju veljavnosti nacionalnega programa so bile sprejete dopolnitve Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (2016), ki so opredelile javno mrežo tudi za izobraževanje odraslih. Letos je bil sprejet tudi Zakon o izobraževanju odraslih, na podlagi katerega bodo pripravljene podzakonski akti za uvedbo javne službe za svetovanje in izobraževanje odraslih.

Komisija ugotavlja, da analiza predstavlja vmesno doseženo stopnjo uresničevanja ciljev iz resolucije. Iz programskega načrtovanja izstopata dva kazalnika, in sicer je najbolj kritičen delež vključenih odraslih v vseživljenjsko izobraževanje oziroma učenje in pomeni negativno odstopanje Slovenije od povprečja EU. Le 11,6 % vključenost odraslih v izobraževanje, starih med 25 in 64 let, je problematična (cilj je 19 % do leta 2020), še posebej zato, ker se je Slovenija še leta 2010 z vrednostjo 16,4 % uvrščala visoko nad povprečje EU, ki je bilo 9,3 % - danes je povprečje EU 10,8 %. Omenjena slaba vključenost odraslih v izobraževanje je posledica razdrobljenosti modelov in ponudnikov vseživljenjskega izobraževanja. Stopnja izobraženosti odraslih je v skladu z načrtom in zelo visoka glede na povprečje EU, saj npr. delež odraslih z nedokončano osnovno šolo dosega 1,5 % in presega ciljno vrednost (cilj je 2,2 % do leta 2020). Delež s končano najmanj štiriletno srednjo šolo se povečuje in je 59,7 % (leta 2015 je bil 58,4 %, cilj leta 2020 je 64 %). Kazalnik o deležu odraslih s končano najmanj štiriletno srednjo šolo je pomemben z vidika, da je končana štiriletna srednješolska izobrazba tisti mejnik, nad katerim se zavedanje o nujnosti nadaljnjega izobraževanja in o danih možnostih ter poti za vključevanje v tovrstne aktivnosti tako povečajo, da zunanje spodbude niso več potrebne. Oblikovalci programov izobraževanja odraslih si prizadevajo, da bi bilo štiriletno srednje izobraževanje ponujena in tudi financirana kot druga priložnost izobraževanja odraslih.

Komisija ugotavlja, da je na področju usposabljanja za potrebe dela oz. vključevanje v aktivno politiko dela najbolj kritična vključenost odraslih nad 55 let z nižjo izobrazbo in tistih, ki so brezposelni. Ta skupina odraslih se je najmanj pripravljena vključevati v različne programe izobraževanja. Ena od večjih težav je tudi ne vključevanje pripadnikov ranljivih skupin, starejših, manj usposobljenih zaposlenih, Romov itd. Osnovni težavi sta v nemotiviranosti pripadnikov ranljivih skupin, da bi se vključili v kakšno obliko organiziranega izobraževanja ali učenja, in v nezavedanju, da bi bilo tako vključevanje koristno. Rezultati mednarodne raziskave o kompetencah odraslih

PIAAC so pokazali na izjemno nizko stopnjo nekaterih temeljnih spretnosti pri starejših nasploh, še posebej pri manj izobraženih. Prepad med nižje in višje izobraženimi je vse večji. V prihodnje bo treba več pozornosti nameniti oblikovanju novih programov, pristopov, modelov, predvsem pa izobraževalne programe približati njihovim delovnim in življenjskim okoljem ter več vložiti v svetovalne programe.

Komisija je ob seznanitvi z ugotovitvami analize opozorila še na neurejen status kadrov, ki učijo v programih izobraževanja odraslih. Problem je predvsem (ne)prehodnost med institucijami, ki izobražujejo odrasle, in vzgojnoizobraževalnimi zavodi – šolami, zlasti pa vprašanje plač in strokovnih nazivov. Učitelji, ki poučujejo v institucijah za izobraževanje odraslih, se zaradi neurejenega statusa glede strokovnih nazivov, ne morejo zaposliti v vzgojnoizobraževalnih zavodih z rednim izobraževanjem. Komisija je poudarila, da je treba ti dve komplementarni področji čim prej ustrezno urediti.

Komisija je ob te še izpostavila pomen sodelovanja Državnega sveta in njegove komisije s pristojnimi ministrstvi na omenjenih področjih, saj se lahko na tak način predstavniki ministrstva neposredno seznanijo s predstavniki interesnih skupin oz. civilne družbe.

Mag. Damijana Zelnik, l.r.  
sekretarka

Branimir Štrukelj, l.r.  
predsednik