

ZAKON O SPREMEMBAH ZAKONA O VISOKEM ŠOLSTVU

PREDLOG

EVA: 2026-3370-0004

I. UVOD

1. Ocena stanja in razlogi za sprejetje predloga zakona

Vlada Republike Slovenije je s sklepom št. 41003-6/2026/2 z dne 16. 7. 2026 vse predlagatelje finančnih načrtov, tako tudi Ministrstvo za izobraževanje, znanost in mladino (v nadaljnjem besedilu: ministrstvo), pozvala k posredovanju predlogov zakonov in drugih predpisov ter ukrepov, s katerimi se bodo znižale finančne posledice za proračun Republike Slovenije najmanj do obsega, ki je potreben za izvršitev finančnega načrta posameznega predlagatelja. Skladno z navedenim je ministrstvo pripravilo predlog Zakona o spremembah Zakona o visokem šolstvu (v nadaljnjem besedilu: predlog zakona), s katerim se posega v prehodne določbe 178. člena Zakona o visokem šolstvu (Uradni list RS, št. 56/25; v nadaljnjem besedilu: ZViS-1), ki ureja financiranje v prihodnjih proračunskih letih.

Predlagana dopolnitev 178. člena ZViS-1 določa posebno ureditev dinamike povečevanja letnih sredstev za študijsko dejavnost, in sicer skladno s spremembo bruto domačega proizvoda (v nadaljnjem besedilu: BDP). Za leti 2027 in 2028 se skladno s predlagano dopolnitvijo spreminja povečanje deleža sredstev za študijsko dejavnost znotraj BDP letno, in sicer iz 0,08 odstotne točke na 0,062 odstotne točke, pri čemer se za namen financiranja študijske dejavnosti iz 1. točke drugega odstavka 119. člena ZViS-1 nameni 0,035 odstotne točke BDP namesto 0,053 odstotne točke BDP. Hkrati se tudi za to obdobje ohranja določba, da navedeno povečanje vključuje tudi sredstva za pokrivanje izdatkov za plače, drugih izdatkov za zaposlene in prispevkov delodajalca za socialno varnost, ki izhajajo iz novih plačnih sporazumov in sprememb kolektivne pogodbe.

Predlagana dopolnitev je potrebna tudi zaradi zagotavljanja dolgoročne vzdržnosti javnih financ in usklajevanja izvajanja ZViS-1 z dejanskimi proračunskimi zmoglostmi Republike Slovenije v obdobju 2027–2028. Predlagana ureditev upošteva tudi ustavno določeno fiskalno pravilo iz 148. člena Ustave Republike Slovenije ter pravila ekonomskega upravljanja Evropske unije, ki od države zahtevajo srednjeročno vzdržnost javnofinančnih politik in omejevanje rasti javnih izdatkov v skladu z razpoložljivimi prihodki ter sprejetim fiskalnim okvirom.

Dopolnitev ne posega v temeljno ureditev financiranja visokega šolstva, temveč začasno prilagaja dinamiko povečevanja sredstev v prehodnem obdobju dveh let. Ob tem še vedno zagotavlja rast sredstev za študijsko dejavnost ter omogoča financiranje povečanih stroškov dela, ki izhajajo iz sistemskih sprememb na področju plač v javnem sektorju. S tem se javnim visokošolskim zavodom zagotavljajo pogoji za nemoteno izvajanje javne službe, hkrati pa se preprečuje nesorazmerna rast javnofinančnih obveznosti države.

2. CILJI, NAČELA IN POGLAVITNE REŠITVE PREDLOGA ZAKONA

2.1 Cilji

Cilj predloga zakona je uskladiti izvajanje zakonskih obveznosti na področju visokega šolstva z zahtevami odgovornega javnofinančnega upravljanja ter zagotoviti predvidljivo in finančno vzdržno izvajanje sistema financiranja visokega šolstva.

Predlagana dopolnitev 178. člena ZViS-1 določa posebno ureditev dinamike povečevanja letnih sredstev za študijsko dejavnost in sicer skladno s spremembo bruto domačega proizvoda (v nadaljnjem besedilu: BDP). Za leti 2027 in 2028 se skladno s predlagano dopolnitvijo spreminja povečanje deleža sredstev za študijsko dejavnost znotraj BDP letno in sicer iz 0,08 odstotne točke na 0,062 odstotne točke, pri čemer se za namen financiranja študijske dejavnosti iz 1. točke drugega odstavka 119. člena zakona nameni 0,035 odstotne točke bruto domačega proizvoda namesto 0,053 odstotne točke BDP. Hkrati se tudi za to obdobje ohranja določba, da navedeno povečanje vključuje tudi sredstva za pokrivanje izdatkov za plače, drugih izdatkov za zaposlene in prispevkov delodajalca za socialno varnost, ki izhajajo iz novih plačnih sporazumov in sprememb kolektivne pogodbe.

2.2 Načela

Temeljni cilji predloga zakona bodo uresničeni z upoštevanjem naslednjih načel:

- načelo finančne stabilnosti

- načelo zakonitosti
- načelo sorazmernosti
- načelo predvidljivosti

2.3 Poglavitne rešitve

Poglavitne rešitve predloga zakona so zagotavljanje dolgoročne vzdržnosti javnih financ in usklajevanja izvajanja ZViS-1 z dejanskimi proračunskimi zmožnostmi Republike Slovenije v obdobju 2027–2028.

3. Ocena finančnih posledic predloga zakona za državni proračun in druga javna finančna sredstva

Predpis ima posledice za državni proračun in druga javnofinančna sredstva.

- **Predpis ima posledice za blagajne javnega financiranja (državni proračun, občinski proračuni ter pokojninska in zdravstvena blagajna).**
- Predpis ima na blagajne javnega financiranja učinek v vrednosti nad 40.000 eur.

Predpis ima posledice za državni proračun in nima posledic na druga javnofinančna sredstva. Predlagana dopolnitev 178. člena ZViS-1 določa posebno ureditev dinamike povečevanja sredstev za študijsko dejavnost v letih 2027 in 2028. Za navedeni leti se določa povečanje v višini 0,062 odstotne točke bruto domačega proizvoda letno, pri čemer se za namen financiranja študijske dejavnosti iz 1. točke drugega odstavka 119. člena zakona nameni 0,035 odstotne točke bruto domačega proizvoda.

Višina sredstev za leto 2026 upošteva veljavni proračun.

Višina sredstev za leti 2027 in 2028 je izračunana ob upoštevanju Pomladanske napovedi gospodarskih gibanj 2026 (Umar, marec 2026), ki predvideva, da bodo BDP 2026 74,168 mrd EUR, BDP 2027 77,695 mrd EUR in BDP 2028 81,272 mrd EUR, kot sledi:

- delež PP Ž231772 v BDP 2026 = 0,63053 %
- potrebna sredstva za leto 2027 = $BDP\ 2027 * (0,63053\ \% + 0,00035) = 517.083.534\ EUR$ (prihranki glede na sprejeti proračun 2027 so 21.616.745 EUR)
- potrebna sredstva za leto 2028 = $BDP\ 2028 * (0,66553\ \% + 0,00035) = 569.334.742\ EUR$ (predvideni prihranki glede ne predvideno financiranje po veljavnem ZViS-1 37.474.258 EUR).

- **Predpis ima pozitiven učinek na potrebna dodatna sredstva ali zmanjšanje teh sredstev, na stroške dela (dodatne zaposlitve ali zmanjšanje), druge operativne stroške (nakup pisarniške opreme, stroški prevoza, (najem/nakup) stroške nepremičnin, na uvajanje novih digitalnih storitev (stroški nakupa/najema strojne opreme, stroški vzpostavitve/nadgradnje informacijskih sistemov in vzpostavitve poveztljivosti evidenc vključevanja zunanjih izvajalcev oziroma storitev, itd..**

Predlog predpisa ima pozitiven vpliv na zmanjšanje proračunskih sredstev.

4. Navedba, da so sredstva za izvajanje zakona v državnem proračunu zagotovljena, če predlog zakona predvideva porabo proračunskih sredstev v obdobju, za katero je bil državni proračun že sprejet

Za leto 2026 so sredstva zagotovljena v prejetem proračunu na proračunski postavki Ž231772 Dejavnost visokega šolstva.

Za leto 2027 so sredstva načrtovana v predlogu spremembe proračuna RS, ki je v postopku sprejemanja.

S tem predlogom zakona se usklajuje Zakon o visokem šolstvu (ZViS-1) s predlaganimi sredstvi za študijsko dejavnost za leti 2027 in 2028.

5. Prikaz ureditve v drugih pravnih sistemih in prilagojenosti predlagane ureditve pravu Evropske unije

5.1 Prikaz ureditve v drugih pravnih sistemih

/

5.2 Prikaz ureditve v pravnem redu Evropske unije

Predlog ni predmet usklajevanja s pravnim redom EU.

5.3 Prikaz ureditve v posameznih državah članicah Evropske unije

Avstrija

Avstrijski zakon financiranje popisuje kar na 15 straneh (zvezno financiranje univerz, določanje splošnih proračunov univerz, avstrijski NRP za javne univerze, pogodba o izvajanju, arbitražni odbor, razvojni načrt, kakovost), dodatno pa še finančno upravljanje in računovodstvo. Zelo natančno in obsežno definira sestavine razvojnega načrta in pogodbe o financiranju, vključno z indikatorji in sicer za: poučevanje, raziskovanje ter spodbujanje in vrednotenje umetnosti, infrastrukturo in strateški razvoj.

Univerze lahko poleg javnega financiranja pridobivajo tudi dodatna sredstva, s katerimi razpolagajo same. Pri opravljanju zakonsko določenih nalog so univerze upravičene do vseh oprostitev davkov in dajatev, ki jih zvezni vladi priznava zvezna zakonodaja.

Finska

Finski zakon zadeva le univerze, ima 93 členov in obsega naslednja poglavja: Splošne določbe, Raziskovanje in poučevanje, Organizacija, Študenti, Financiranje univerz, Univerzitetne finance, Pritožbe, Druge določbe. Je primer kratkega zakona, ki zaradi izkazane visoke stopnje avtonomije na lestvici EUA veliko odločitev prepušča visokošolskim institucijam samim. Zakon natančneje določa le pristojnosti in sestavo organov, materialno odgovornost rektorja in članov upravnega odbora, organizacijo delovanja in upravljanja univerze pa prepušča notranjim predpisom univerze. Na področju upravljanja zakon na primer definira le tri organe upravljanja (upravni odbor, rektor in senat), odločitev o ostalih pa prepušča univerzam. Finski zakon se na področju financiranja osredotoča predvsem na postopke financiranja. Poudarjeno je računovodstvo in ne toliko same vsebine. Tako le na splošno določi, da ministrstvo in univerza skleneta časovno omejene sporazume o kvantitativnih in kvalitativnih ciljih, ki so ključnega pomena za politiko izobraževanja in znanosti, ter o spremljanju in vrednotenju njihovega izvajanja. O merilih za dodelitev sredstev pa določa le, da se pri financiranju univerze upošteva obseg, kakovost in učinkovitost poslovanja ter drugih ciljev izobraževalne in znanstvene politike.

Za izvajanje nalog iz javne službe sredstva zagotavlja država. Dodatna sredstva, ki jih pridobi univerza (možnost tudi donacij in daril), upravlja sama, vendar mora za ta del financ voditi ločene račune. Za poslovanje iz javnih sredstev so univerze v celoti odgovorne ministrstvu.

Hrvaška

Hrvaški Zakon o visokem šolstvu in znanstveni dejavnosti (Zakon o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti; NN 119/22) v poglavju o financiranju javnih visokošolskih zavodov določa, da javni visokošolski zavod samostojno razpolaga z lastnimi prihodki v skladu s finančnim načrtom ter merili in načinom uporabe lastnih prihodkov. Merila in način uporabe lastnih dohodkov določi minister s pravilnikom. Način razpolaganja z lastnimi prihodki uredi javni visokošolski zavod s splošnim aktom.

6. Zunanji strokovnjak oziroma pravna oseba, ki je sodelovala pri pripravi predloga zakona

Pri pripravi predpisa ni sodeloval zunanji strokovnjak oziroma pravna oseba.

7. Navedba, kateri predstavniki predlagatelja bodo sodelovali pri delu državnega zbora in delovnih teles

- dr. Borut Rončević, minister za izobraževanje, znanost in mladino
- dr. Rok Strašek, državni sekretar na ministrstvu za izobraževanje, znanost in mladino

II. BESEDILO ČLENOV

Zakon o spremembah Zakona o visokem šolstvu

1. člen

V Zakonu o visokem šolstvu (Uradni list RS, št. 56/25) se v 178. členu peti odstavek spremeni tako, da se glasi:

»(5) Ne glede na prvi odstavek 119. člena tega zakona se delež BDP od 1. januarja 2026 povečuje za 0,08 odstotne točke letno, od tega za 0,053 odstotne točke za namen iz 1. točke drugega odstavka 119. člena tega zakona, dokler ne doseže 1 % BDP, ter za 0,027 odstotne točke letno za namene iz 2., 3., 4., 5. in 6. točke drugega odstavka 119. člena tega zakona, dokler ne doseže 0,5 % BDP. V letih 2027 in 2028 se ne glede na prejšnji stavek delež BDP povečuje za 0,062 odstotne točke letno, od tega za 0,035 odstotne točke za namen iz 1. točke drugega odstavka 119. člena tega zakona. Letna rast sredstev za namen iz 1. točke drugega odstavka 119. člena tega zakona (0,053 in 0,035 odstotne točke) vključuje tudi izdatke za plače in druge izdatke za zaposlene ter prispevke delodajalca za socialno varnost, ki izhajajo iz novih plačnih sporazumov in sprememb kolektivne pogodbe.«.

V šestem odstavku se besedilo »prve alineje« nadomesti z besedilom »1. točke«.

KONČNA DOLOČBA

2. člen (začetek veljavnosti)

Ta zakon začne veljati naslednji dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

III. OBRAZLOŽITEV

K 1. členu:

Predlagana sprememba 178. člena ZViS-1 določa posebno ureditev povečevanja letnih sredstev za študijsko dejavnost, in sicer v skladu s spremembo bruto domačega proizvoda (v nadaljnjem besedilu: BDP). Za leti 2027 in 2028 se po predlagani dopolnitvi spreminja vrednost povečanja deleža sredstev za študijsko dejavnost v BDP letno, in sicer z 0,08 odstotne točke na 0,062 odstotne točke, pri čemer se za namen financiranja študijske dejavnosti iz 1. točke drugega odstavka 119. člena zakona nameni 0,035 odstotne točke BDP namesto 0,053 odstotne točke BDP. Hkrati se tudi za to obdobje ohranja določba, da navedeno povečanje vključuje tudi sredstva za pokrivanje izdatkov za plače, drugih izdatkov za zaposlene in prispevkov delodajalca za socialno varnost, ki izhajajo iz novih plačnih sporazumov in sprememb kolektivne pogodbe.

Navedeno pomeni, da se za leti 2027 in 2028 za namene iz 2., 3., 4., 5. in 6. točke drugega odstavka 119. člena ZViS-1 letna rast ne spreminja, saj je razlika med 0,062 odstotne točke in 0,035 odstotne točke enaka 0,027 odstotne točke, kakor je že določeno v petem odstavku 178. člena.

Predlagana sprememba je potrebna zaradi zagotavljanja dolgoročne vzdržnosti javnih financ in usklajevanja izvajanja ZViS-1 z dejanskimi proračunskimi zmoglostmi Republike Slovenije v letih 2027 in 2028. Predlagana ureditev upošteva tudi ustavno določeno fiskalno pravilo iz 148. člena Ustave Republike Slovenije ter pravila ekonomskega upravljanja Evropske unije, ki od države zahtevajo srednjeročno vzdržnost javnofinančnih politik in omejevanje rasti javnih izdatkov v skladu z razpoložljivimi prihodki ter sprejetim fiskalnim okvirom.

Predlagana rešitev je tako sorazmeren in časovno omejen ukrep, katerega cilj je uskladiti izvajanje zakonskih obveznosti na področju visokega šolstva z zahtevami odgovornega javnofinančnega upravljanja ter zagotoviti predvidljivo in finančno vzdržno izvajanje sistema financiranja visokega šolstva.

Pri tem je treba poudariti, da predlagana sprememba ne posega v temeljno ureditev financiranja visokega šolstva, temveč začasno prilagaja časovni načrt povečevanja sredstev v dvoletnem prehodnem obdobju. Ob tem še vedno zagotavlja rast sredstev za študijsko dejavnost in omogoča financiranje povečanih stroškov dela, ki izhajajo iz sistemskih sprememb na področju plač v javnem sektorju. S tem se javnim visokošolskim zavodom zagotavljajo možnosti za nemoteno izvajanje javne službe, hkrati pa se preprečuje nesorazmerna rast javnofinančnih obveznosti države.

V spremembi šestega odstavka 178. člena ZViS-1 se redakcijsko popravi napačen zapis sklica na 1. točko drugega odstavka 119. člena ZViS-1, in sicer se besedilo »prve alineje« nadomesti z besedilom »1. točko«.

K 2. členu:

Z namenom čimprejšnje uveljavitve predlaganega zakona ta začne veljati naslednji dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

IV. BESEDILO ČLENOV, KI SE SPREMINJAJO

Zakon o visokem šolstvu

(Uradni list RS, št. 56/25)

178. člen

(financiranje)

(1) Določbe 121., 123., 124., 125. (razen drugega odstavka, ki se začne uporabljati z uveljavitvijo tega zakona), 126., 127., 128., 129., 130., 131., 132. in 133. člena tega zakona se začnejo uporabljati za prvo šestletno pogodbeno obdobje po tem zakonu, od 1. januarja 2029.

(2) Za leto 2029 se v skladu z drugim odstavkom 124. člena tega zakona kot sredstva zadnjega leta predhodnega šestletnega pogodbenega obdobja upoštevajo sredstva TSF iz leta 2028, upoštevajoč Strategijo o zagotavljanju dodatnih finančnih sredstev zaradi povečanja vpisnih mest v dodiplomskih in enovitih magistrskih študijskih programih z dne 18. avgusta 2021 s pripadajočimi spremembami. Obseg povečanja sredstev iz prejšnjega stavka s sklepom določi minister.

(3) Do 31. decembra 2028 se za financiranje visokošolskih zavodov uporabljajo določbe drugega odstavka 72.a člena, 72.b, 72.c, 72.č, 72.d, 72.e, 72.f, 72.g, 72.h, 72.i., 72.j., 72.k in 72.m člena Zakona o visokem šolstvu (Uradni list RS, št. 32/12 – uradno prečiščeno besedilo, 40/12 – ZUJF, 57/12 – ZPCP-2D, 109/12, 85/14, 75/16, 61/17 – ZUPŠ, 65/17, 175/20 – ZIUOPDVE, 57/21 – odl. US, 54/22 – ZUPŠ-1, 100/22 – ZSZUN in 102/23) in na njegovi podlagi sprejetih predpisov.

(4) Financiranje drugih nacionalno pomembnih nalog na podlagi sprejetih strateških dokumentov in na njihovi podlagi sklenjenih pogodb iz četrte alineje prvega odstavka 72.l člena Zakona o visokem šolstvu (Uradni list RS, št. 32/12 – uradno prečiščeno besedilo, 40/12 – ZUJF, 57/12 – ZPCP-2D, 109/12, 85/14, 75/16, 61/17 – ZUPŠ, 65/17, 175/20 – ZIUOPDVE, 57/21 – odl. US, 54/22 – ZUPŠ-1, 100/22 – ZSZUN in 102/23) se izvaja do njihovega izteka.

(5) Ne glede na prvi odstavek 119. člena tega zakona se delež BDP od 1. januarja 2026 dalje povečuje za 0,08 odstotne točke letno, od tega za 0,053 odstotne točke za namen iz 1. točke drugega odstavka 119. člena tega zakona, dokler ne doseže 1 % BDP, ter za 0,027 odstotne točke letno za namene iz 2., 3., 4., 5. in 6. točke drugega odstavka 119. člena tega zakona, dokler ne doseže 0,5 % BDP. Letna rast sredstev za namen iz 1. točke drugega odstavka 119. člena tega zakona (0,053 %) vključuje tudi izdatke za plače in druge izdatke za zaposlene ter prispevke delodajalca za socialno varnost, ki so posledica novih plačnih sporazumov in sprememb kolektivne pogodbe.

(6) Če letna rast sredstev iz prejšnjega odstavka tega člena za namen iz prve alineje drugega odstavka 119. člena tega zakona ne zadostuje za kritje izdatkov za plače in druge izdatke za zaposlene ter prispevke delodajalca za socialno varnost, ki so posledica novih plačnih sporazumov in sprememb kolektivne pogodbe, se razlika financira iz rasti sredstev za namene iz 2., 3., 4. in 5. točke drugega odstavka 119. člena tega zakona, pri čemer se rast sredstev iz 2., 3., 4. in 5. točke drugega odstavka 119. člena tega zakona ustrezno zmanjša.

V. PREDLOG ZA OBRAVNAVO PREDLOGA ZAKONA PO NUJNEM ALI SKRAJŠANEM POSTOPKU

V skladu s prvim odstavkom 143. člena Poslovnika Državnega zbora Republike Slovenije (PoDZ-1) (Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10, 80/13, 38/17, 46/20, 105/21 – odl. US, 111/21, 58/23 in 35/24) se predlaga sprejetje predloga zakona po nujnem postopku. Sprejetje predloga zakona je nujno, saj je zaradi zaostrenih javnofinančnih razmer treba preprečiti nastanek težko popravljivih posledic za delovanje države. S predlogom zakona se namreč zagotavlja dolgoročna vzdržnost javnih financ in usklajevanje izvajanja ZViS-1 z dejanskimi proračunskimi zmožnostmi Republike Slovenije v obdobju 2027–2028. Predlog zakona pri tem upošteva tudi ustavno določeno fiskalno pravilo iz 148. člena Ustave Republike Slovenije ter pravila ekonomskega upravljanja Evropske unije, ki od države zahtevajo srednjeročno vzdržnost javnofinančnih politik in omejevanje rasti javnih izdatkov v skladu z razpoložljivimi prihodki ter sprejetim fiskalnim okvirom.

VI. PRILOGE

Priloge niso priložene.