

Analýza výdavkov na vzdelávanie v SR

Materiál vznikol z iniciatívy politickej strany Sloboda a Solidarita.

Róbert Chovanculiak

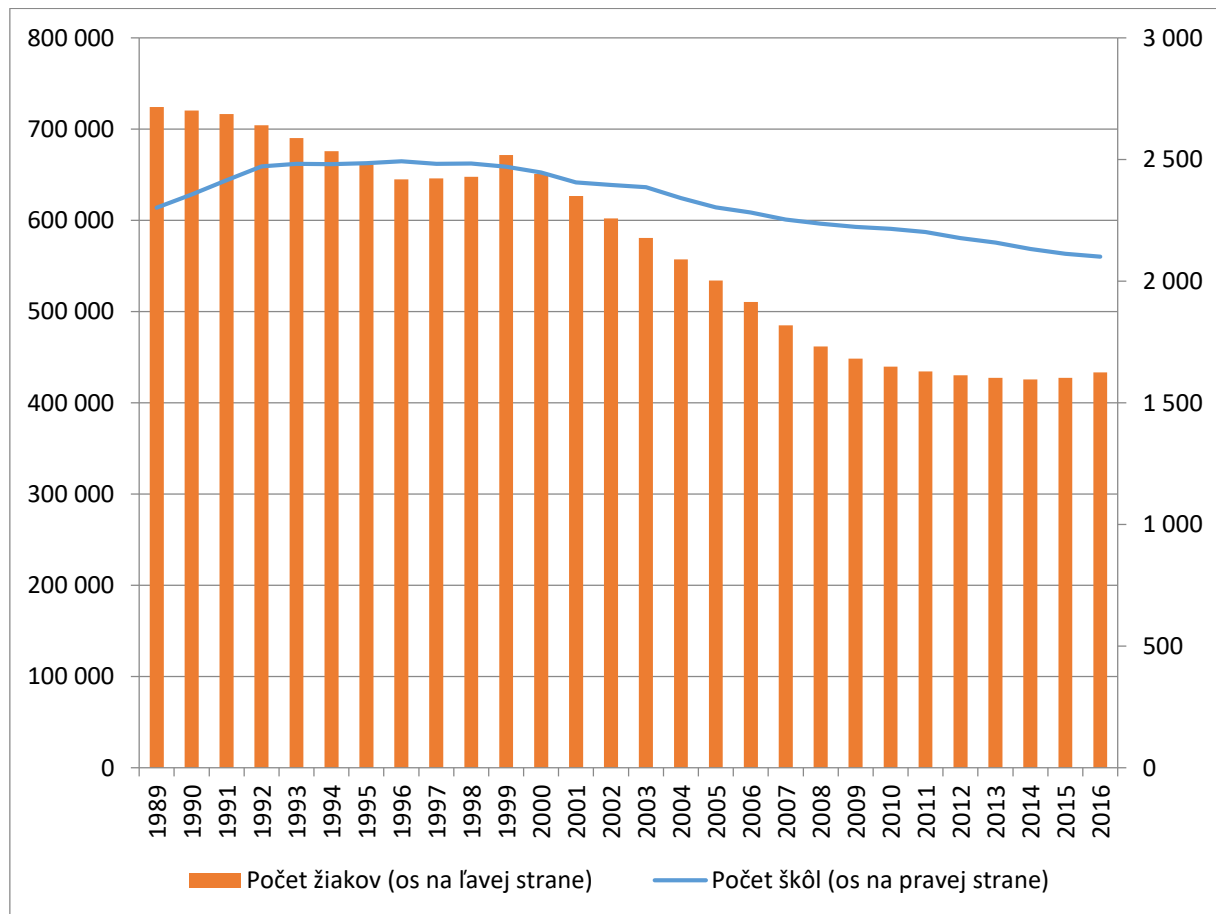
August 2017

Priestor na efektívnejšie využitie finančných zdrojov v regionálnom školstve

Verejný vzdelávací systém ako každá iná súčasť verejného sektora má problém s dostatočne flexibilným prispôsobovaním sa meniacim sa podmienkam. To otvára priestor pre neefektívnosti v systéme, ktoré ak sa akumulujú v čase, môžu vytvoriť priestor na šetrenie verejných zdrojov.

V základnom školstve je to predovšetkým nedostatočná prispôsobivosť siete základných škôl na zmenu počtu žiakov. Počet žiakov v SR dlhodobo klesá a za posledné tri dekády poklesol o 40,1 %. Tomu sa však neprispôbili počty škôl a učiteľov, ktoré sa zmenili len nepatrne. Počet škôl poklesol v tomto období o 8,7 % a počet tried o 15 %.

Vývoj počtu škôl a žiakov na ZŠ

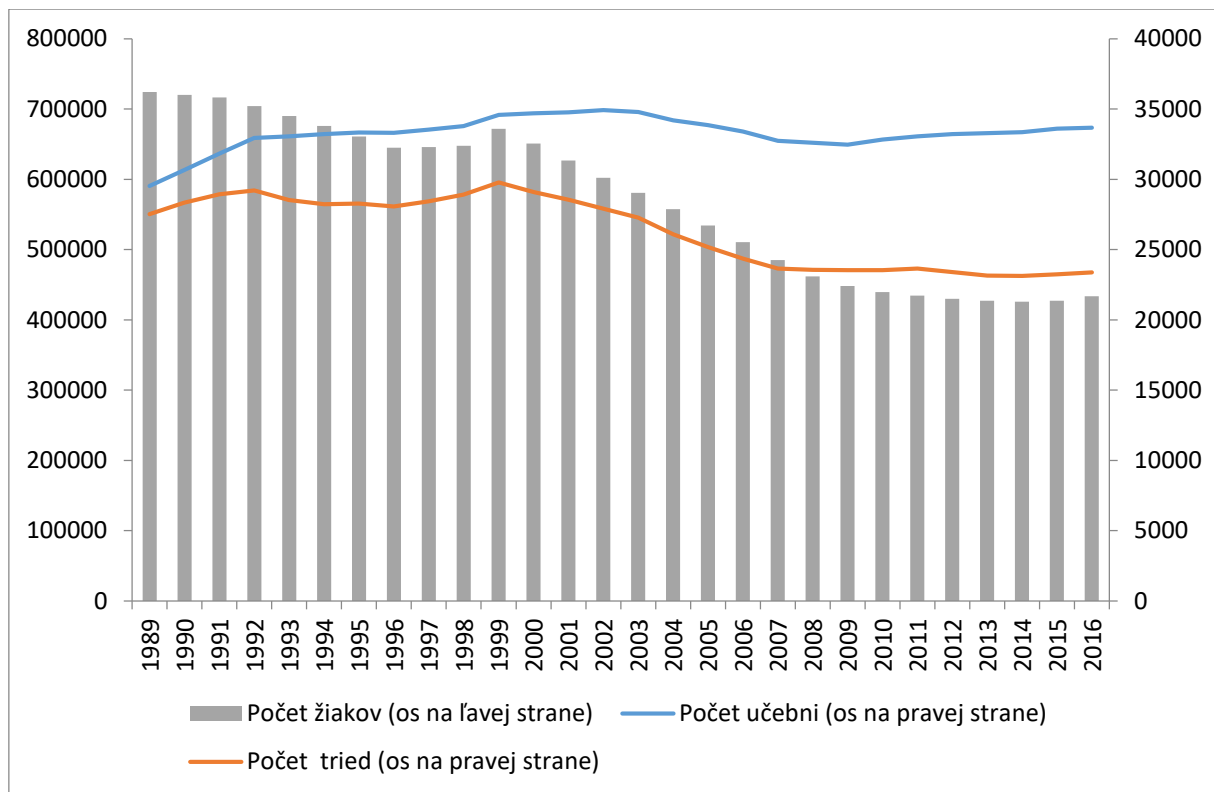


Zdroj: CENTRUM VEDECKO-TECHNICKÝCH INFORMÁCIÍ SR

Táto neschopnosť systému reagovať na zmenu žiakov viedla následne k tomu, že v SR poklesol medzičasom počet žiakov na jednu triedu (z 26,3 na 18,5) a počet učební dokonca

narástol aj v absolútnych číslach (29,5 tisíc na 33,6 tisíc). Malé triedy máme aj v medzinárodnom porovnaní. V roku 2014 bol priemer OECD na úrovni 21 žiakov na jednu triedu, pričom v SR to bolo 18.

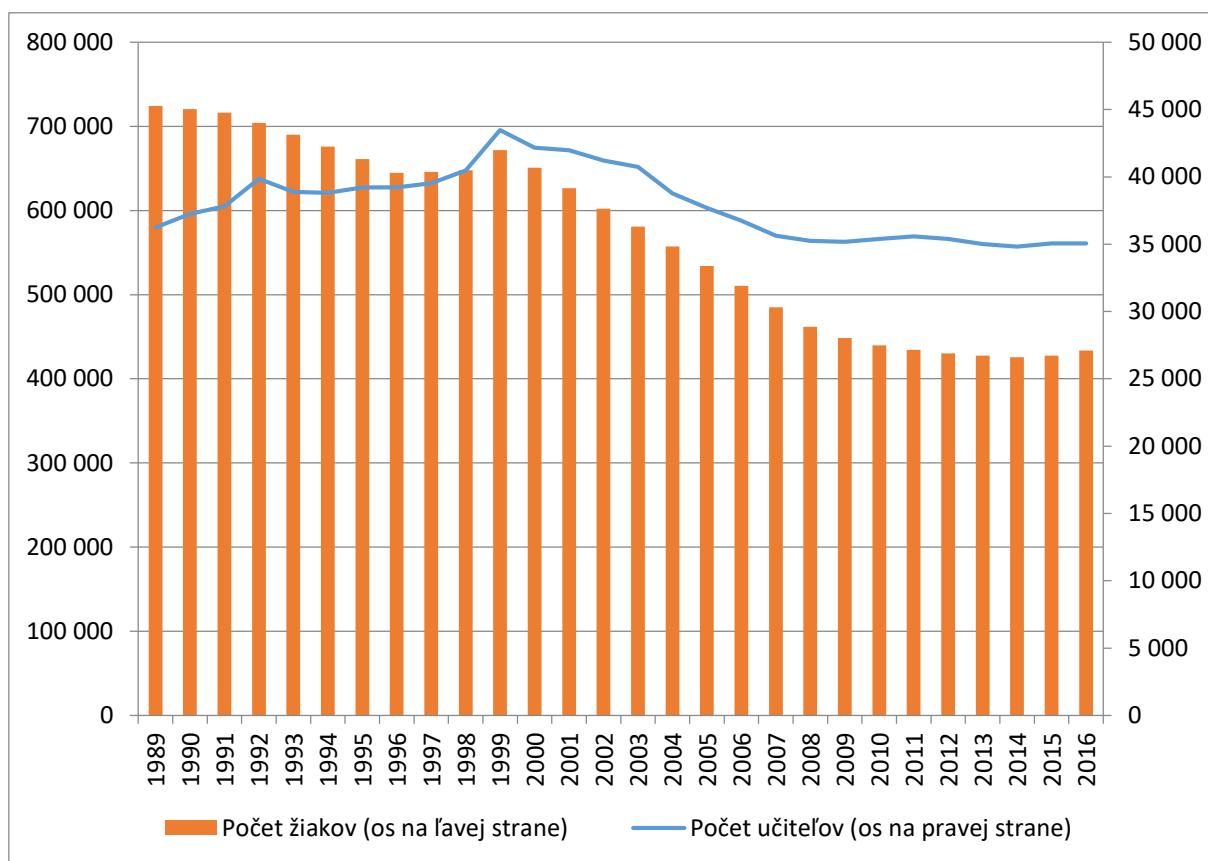
Vývoj počtu žiakov, tried, a učebni na ZŠ



Zdroj: CENTRUM VEDECKO-TECHNICKÝCH INFORMÁCIÍ SR

Obdobne sa v čase neprispôboval aj počet učiteľov, ktorý poklesol len o 3,3 %. Tento ukazovateľ je však v slovenských štatistikách skreslený počtom učiteľov, ktorý nepracujú na plný úväzok, ale len čiastočný. Porovnania OECD udávajú, že v SR je na jedného učiteľa 17 žiakov na primárnom stupni. Pričom v štatistikách CVTI je tento podiel v rámci ZŠ (teda primárny a nižší sekundárny stupeň) za rok 2014 len 12 žiakov na jedného učiteľa. Tento rozdiel je daný tým, že v metodike OECD je podiel prepočítaný na učiteľov s plným úväzkom.

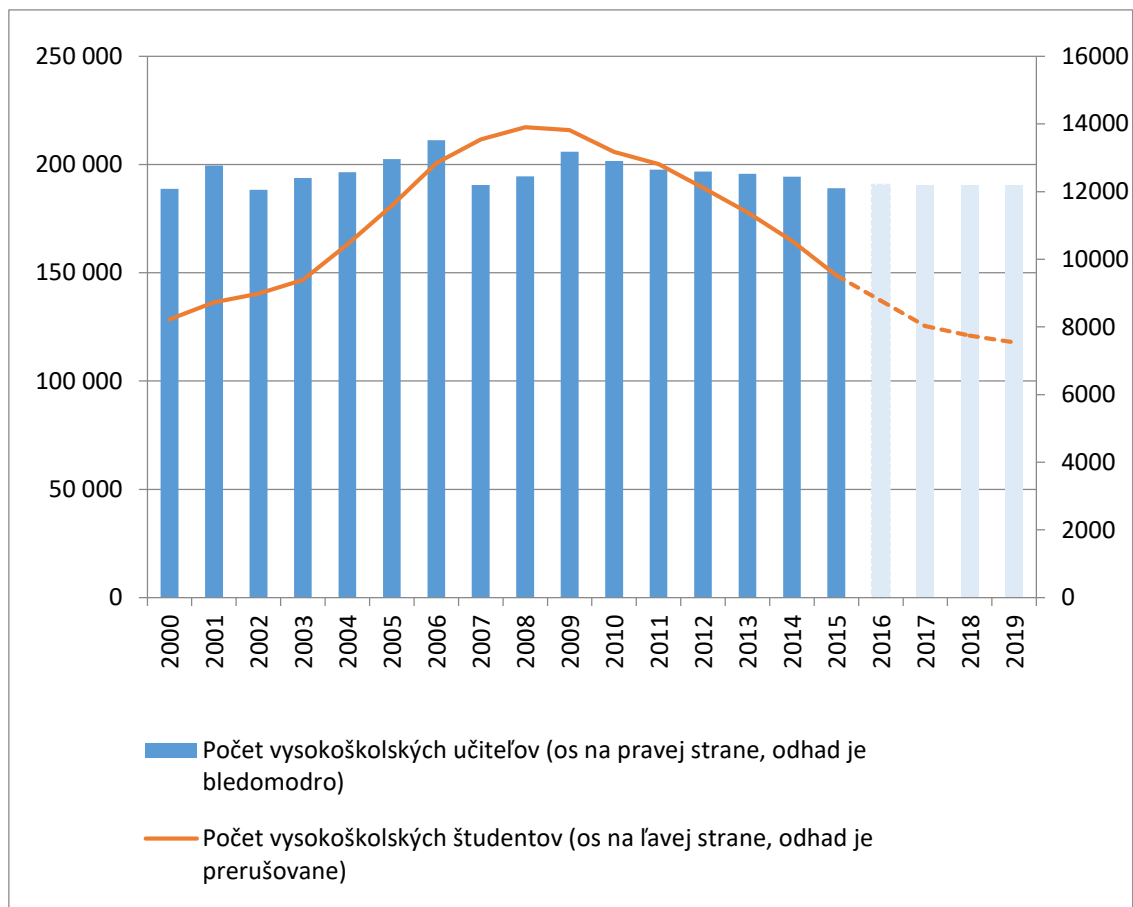
Vývoj počtu učiteľov a žiakov na ZŠ



Zdroj: CENTRUM VEDECKO-TECHNICKÝCH INFORMÁCIÍ SR

Ešte viac vypuklá situácia vo vývoji počtu učiteľov a študentov je vo vysokom školstve. Počet učiteľov ostáva stabilný počas dvoch dekád, pričom odhadovaný počet študentov poklesne medzi 2008 a 2019 o viac ako 46 %. (z 217 tis. na 117 tis.).

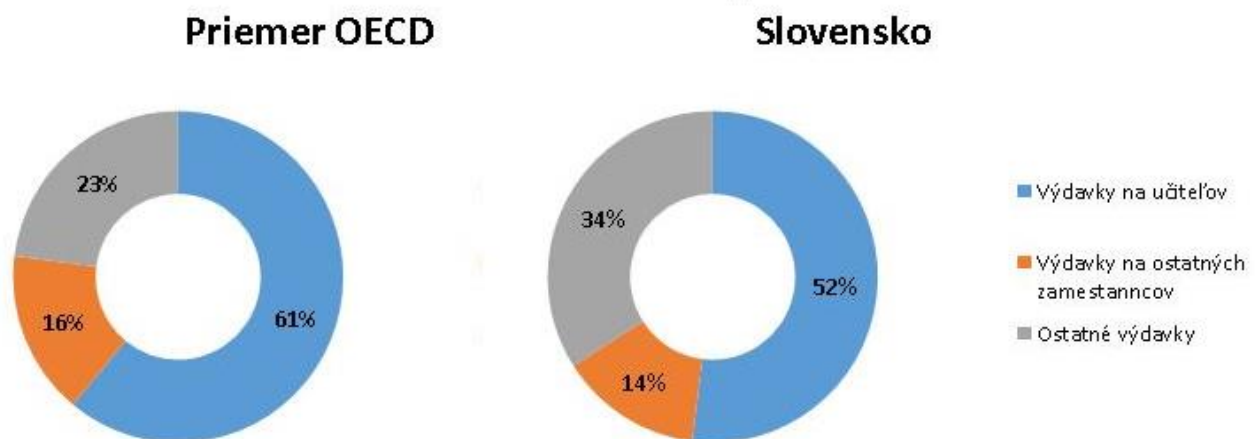
Vývoj počtu vysokoškolských študentov a pedagógov



Zdroj: Návrh rozpočtu verejnej správy 2013-2019 a CENTRUM VEDECKO-TECHNICKÝCH INFORMÁCIÍ SR

Takýto vývoj naprieč celým školstvom vedie k tomu, že na klesajúci počet žiakov je potrebné udržiavať rovnako veľkú sieť škôl a prevádzkových nákladov. Túto interpretáciu potvrdzujú aj štatistiky z OECD v publikácii Education at a Glance 2016 v ich porovnaní distribúcie výdavkov na učiteľov, ostatných zamestnancov a ostatné výdavky na základné školstvo (2013). Slovenská republika v primárnom a sekundárnom vzdelávaní dáva len 66 % celkových bežných výdavkov na mzdy zamestnancov v školstve, pričom priemer OECD je na úrovni 77 %.

Porovnanie distribúcie výdavkov v primárnom vzdelávaní



Zdroj: OECD, Education at Glance 2016

Zníženie vplyvu regionálnych politikov na financovanie školstva

Myšlienkou normatívneho financovania bolo motivovať školy k poskytovaniu kvalitného vzdelávania, kde o výške finančných zdrojov rozhodne ich schopnosť prilákať študentov a nie ochota politikov financovať jednotlivé školy.

Avšak ministerstvo školstva podľa § 4 ods. 15 zákona č. 597/2003 Z. z. o financovaní regionálneho školstva určuje každý rok hodnoty percentuálnych podielov zodpovedajúcich osobným nákladom a prevádzkovým nákladom, ktorý je zriaďovateľ povinný prideliť škole. Pričom žiadny rok nie je tento podiel 100 %. Teda vzniká priestor na presúvanie zdrojov medzi školami na základe politického rozhodnutia.

V roku 2017 sú hodnoty nastavené nasledovne:

- 90 % normatívu na osobné náklady je zriaďovateľ povinný prideliť škole
- 80 % normatívu na prevádzkové náklady je zriaďovateľ povinný prideliť škole

Celkovo ide na normatívne financovanie regionálneho školstva v roku 2017 1,46 mld. eur. Z toho však len 1,29 mld. eur musia zriaďovatelia rozdeliť podľa pevného kľúča medzi jednotlivé školy. Zvyšných 153 mil. môžu miestni politici prerozdeliť medzi jednotlivé školy v ich zriaďovateľskej pôsobnosti. V SR máme 3 160 zriaďovateľov v regionálnom školstve a z toho menej ako polovica – 1 417 zriaďuje len jednu školu. Títo zriaďovatelia s jednou

škoolou preto nemôžu politicky rozhodovať o prerozdelení financií a tieto automaticky plynú v 100% výške ich jedinej škole. Ide však často o relatívne malé školy s malým počtom žiakov, keďže celkové financie, ktoré týchto 45% malých zriaďovateľov dostane, tvorí len 27 % z celkového balíka pre regionálne školstvo.

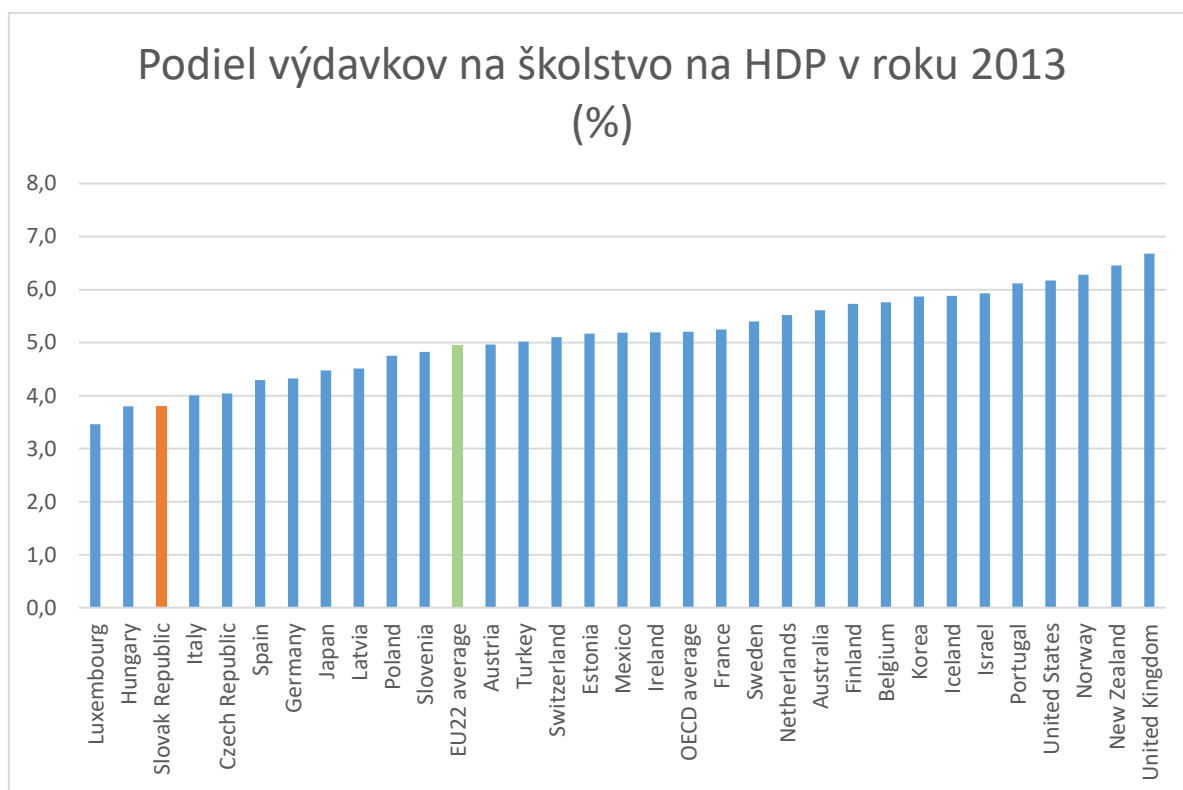
Ak sa pozrieme na zriaďovateľov, ktorí majú dve a viac škôl, môžu títo zriaďovatelia prerozdeliť medzi školy podľa vlastného rozhodnutia 121 mil. eur. Teda 8,4 % financií v regionálnom školstve nie je prerozdeľovaných na základe rozhodnutia žiakov (resp. spokojnosti ich rodičov), ale na základe politického rozhodnutia na úrovni miestnej a regionálnej samosprávy.

Vplyv (miestnych) politikov na financovanie stredných škôl je ešte silnejší. Majú totižto možnosť určovať množstvo otvorených prvých ročníkov v jednotlivých stredných školách v ich regióne (a to dokonca aj v prípade ich konkurencie v podobe súkromných a cirkevných zriaďovateľov).

V budúcom školskom roku 2017/2018 osem vyšších územných celkov umožnilo otvoriť z 2419 prvých tried 2032. Teda 16 % prvých tried sa na základe rozhodnutia politikov vo VÚC neotvorí. Najvypuklejší bol prípad BBSK, kde politici v minulosti neotvorili žiadne prvé triedy na viacerých súkromných a cirkevných gymnáziách. Problém politického zvýhodňovania vybraných škôl však nemôžeme vylúčiť v prípade žiadneho VÚC.

Viac peňazí neznamená automaticky viac muziky

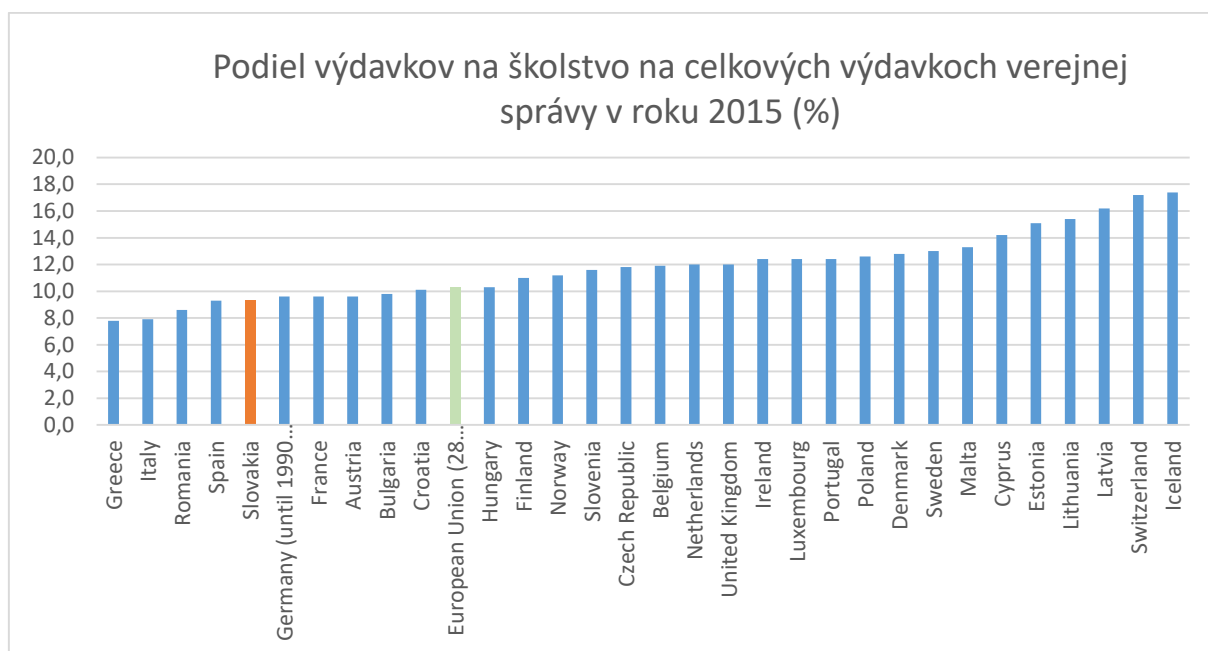
Na Slovensku je populárne porovnávať výdavky na školstvo na HDP s ostatnými krajinami. Z tohto porovnania často vychádza, že školstvo je v SR hlboko podfinancované. Napr. posledné OECD dáta z Education at a Glance 2016 ukazujú, že SR dávala na školstvo 3,8 % HPD, pričom priemer EÚ bol 5,0 % a priemer krajín OECD dokonca 5,2 % HPD.



Zdroj: Education at a Glance 2016

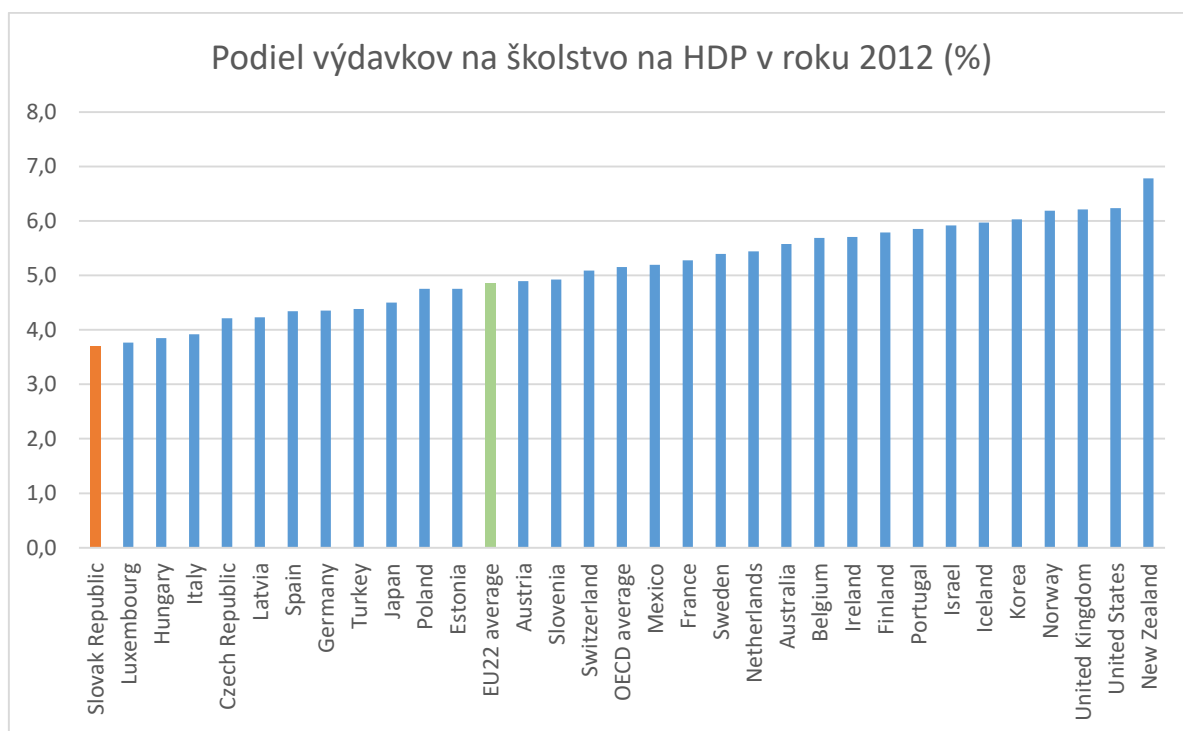
Tu je však potrebné pripomenúť, že toto porovnanie je skreslené celkovým podielom verejných príjmov a výdavkov na HDP, ktoré sú oproti priemeru EÚ na Slovensku nižšie. Slovenské HDP má špecifickú štruktúru. Jeho veľkú časť tvorí vývoz (ktorý je skoro vo výške celého HDP) a produkt zahraničného kapitálu, menšiu časť tvoria mzdy a domáca spotreba, ktoré vlády zdaňujú a sú z toho platené verejné služby. Podiel miezd na HDP v SR je len 38 %, pričom napr. v Anglicku je 50 % a v Nemecku 51 %. Zmyslupnejšie je preto pozrieť sa na to, akú časť dostupných verejných zdrojov (schopnosť vyberať dane zásadne ovplyvňuje štruktúra ekonomiky) štát do tejto oblasti presúva. Inak povedané, akou prioritou je vzdelávanie vo výdavkoch štátu. Toto porovnanie so zahraničím ukazuje trochu iný obrázok.

V roku 2015 išlo na školstvo z verejného rozpočtu 9,3 %. Priemer EÚ bol 10,3 %. Teda nemôžeme hovoriť o drastickom zaostávaní. Podobné percento z výdavkov verejnej správy dáva na školstvo napr. Francúzsko (9,6 %), Rakúsko (9,6 %), či Nemecko (9,6 %).



Zdroj: Eurostat

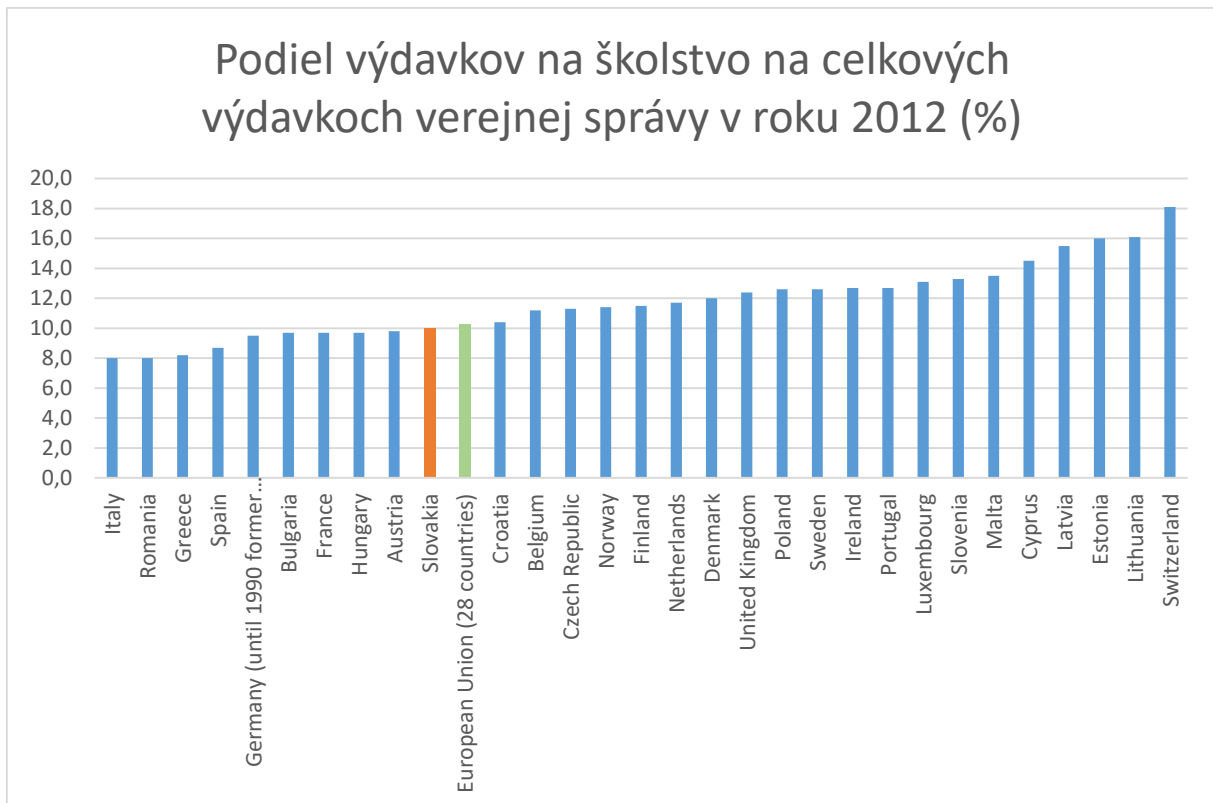
Navyše rok 2015 bol z pohľadu slovenských verejných financií skreslený kvôli vysokému čerpaniu eurofondov v ekonomike, ktoré nafúkli výdavky verejnej správy a zmenšili tak podiel výdavkov na školstvo. Napr. v roku 2012 dosahovali výdavky na školstvo ako podiel na celkových verejných výdavkoch 10,0 %, pričom priemer EÚ bol 10,3 %. V tomto ukazovateli sme tak boli pred krajinami vypísanými v predchádzajúcom odstavci. Dáta za rok 2016 ešte nie sú k dispozícii, ale môžeme očakávať, že oproti roku 2015 budeme bližšie k priemeru EÚ.



Zdroj: Eurostat

Len pre porovnanie, ak sa pozrieme na rok 2012 v často spomínanom ukazovateli podielu výdavkov na školstvo na HDP, Slovensko bolo posledné medzi krajinami OECD s podielom výdavkov na školstvo 3,7 % HDP. Priemer EÚ bol 4,9 % a krajín OECD 5,2 %.

Keď sa však pozrieme na ten istý rok 2012 a porovnanie toho, koľko zdrojov išlo na vzdelávanie ako podiel na verejných výdavkoch, tak zistíme, že sme dosiahli približne úroveň priemeru krajín EÚ.



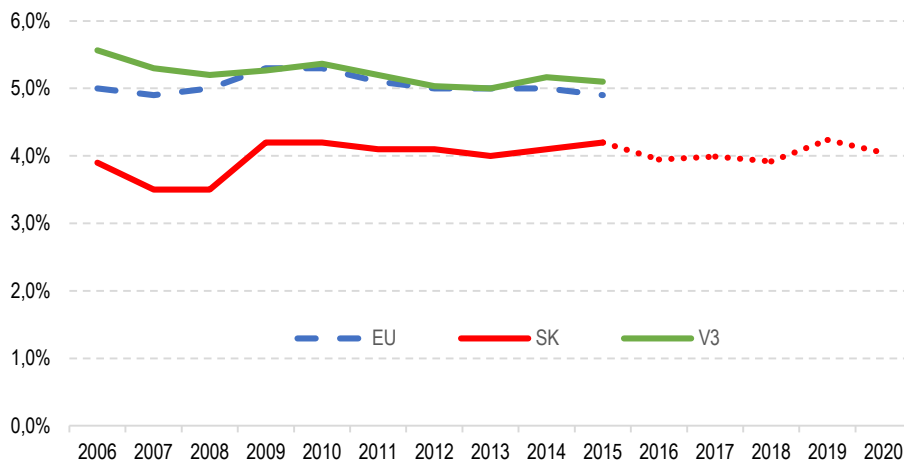
Zdroj: OECD, Education at a Glance

Tento rozdiel medzi porovnávaním výdavkov na vzdelávanie ako podielu na HDP a na celkových výdavkoch verejnej správy je najlepšie vidieť na nasledujúcich dvoch grafoch.

Tieto dva grafy zobrazujú vývoj výdavkov na vzdelávanie medzi rokmi 2006 a 2015 (v prípade SR až roku 2020) v EÚ, v krajinách V3 a v SR.

Na prvom grafe, ktorý porovnáva podiel výdavkov na vzdelávanie na HDP, je zrejmé, že SR nedosahuje podiely, ktoré dosahuje priemer EÚ a krajiny V3. SR sa pohybuje okolo 4 % a EÚ a V3 až okolo 5 %.

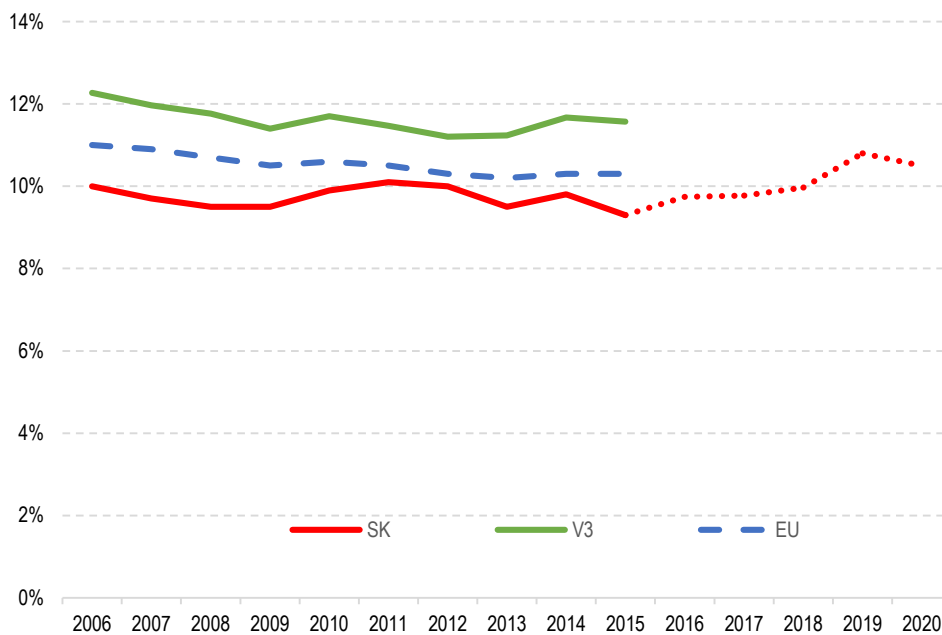
Vývoj výdavkov na vzdelávanie ako podielu na HDP v %



Zdroj: Eurostat, RIS, prognóza MF SR (prebraté z Návrhu rozpočtu verejnej správy 2018-2020)

Keď sa však porovnávajú výdavky na vzdelávanie ako podiel na celkových verejných výdavkoch, tak SR sa približuje priemeru EÚ a dokonca ho v nasledujúcich rokoch aj pravdepodobne prekoná.

Vývoj výdavkov na vzdelávanie ako podielu na celkových výdavkoch verejnej správy v %



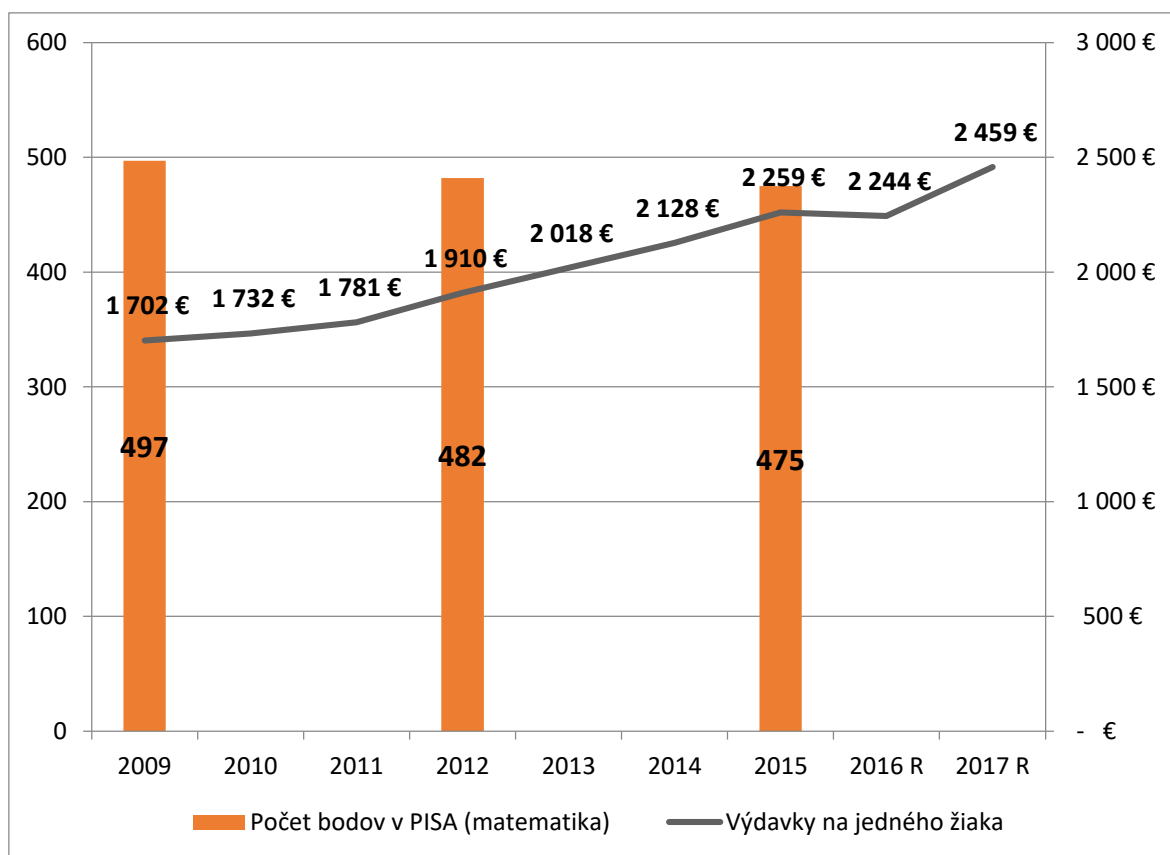
Zdroj: Eurostat, RIS, prognóza MF SR (prebraté z Návrhu rozpočtu verejnej správy 2018-2020)

Zároveň je potrebné upozorniť, že výdavky na školstvo v SR v posledných rokoch pomerne rýchlo rástli. A to predovšetkým ak sa pozrieme na výdavky na jedného žiaka, keďže počet žiakov dlhodobo klesá. Dokonca aj podľa štatistík OECD rástli výrazne výdavky na jedného žiaka v slovenskom regionálnom školstve (základné a stredné školstvo) medzi rokmi 2008-2013 o 32 %. Priemer EÚ bol 5 %.



Zdroj: OECD, Education at a Glance

Tento nárast sa však podľa výsledkov medzinárodného testovania PISA neodrkadlil v zvýšenej alebo aspoň udržanej kvalite výstupov základného školstva. Medzi rokmi 2009 a 2015 poklesli výsledky žiakov v testovaní PISA v matematike o 22 bodov (z 497 na 475), pričom výdavky regionálneho školstva na jedného žiaka vzrástli z 1708 eur na odhadovaných 2459 eur v roku 2017.



Zdroj: OECD testovania PISA a Návrh rozpočtu verejnej správy 2012-2019

Slovensko však nie je jediný prípad, kde zvyšovanie výdavkov nevedlo k následnému zvýšeniu kvality. Napr. v USA prezident Obama zvyšoval výdavky na podporu zaostávajúcich škôl, na ktoré poslal medzi rokmi 2010 až 2015 7 mld. dolárov. Pár dní pred koncom jeho funkčného obdobia vydalo ministerstvo školstva štúdiu,¹ v ktorej vyhodnotili vplyv a dopad týchto peňazí na výsledky žiakov. Záverom štúdie v skratke bolo, že žiaci, ktorých školy dostali peniaze, sa nezlepšili v anglickom jazyku ani matematike. Nezlepšila sa ani miera úspešného dokončenia školy a ani miera ďalšieho pokračovania v štúdiu. Navyše rôzne druhy programov a modelov v rámci nich nepriniesli rozdielne výsledky. Všetky zlyhali.

Koreláciu medzi množstvom finančných zdrojov a výsledkami študentov spochybňuje aj EU Policy Note vypracovaný pre Európsku komisiu. V nej autori uvádzajú, že v EÚ medzi rokmi 2006 a 2014 vzrástli priemerné výdavky na študentov základných škôl o 7 %, ale priemerné

¹ <https://ies.ed.gov/ncee/pubs/20174013/pdf/20174013.pdf>

výsledky v PISA v čitateľskej gramotnosti od roku 2000 stagnovali (a nepoklesol ani podiel žiakov pod základnou úrovňou).

Zároveň sa v práci píše, že „vo väčšine OECD krajín s priemernými alebo vysokými výdavkami na vzdelávanie neexistuje prakticky žiadny štatistický vzťah medzi výdavkami na študentov a výsledkami v PISA; výnimkou sú iba krajiny s nízkymi výdavkami, kde táto korelácia existuje“.² Ak by však aj SR spadalo medzi krajiny s nízkymi výdavkami na školstvo (čo sa však najbližších rokoch zmení a podľa návrhov rozpočtu verejnej správy na roky 2018-2020 vzrastie očakávaný podiel výdavkov na školstvo na celkových výdavkoch verejnej správy na alebo dokonca nad priemer EÚ), tak autori štúdie varujú, že aj keď sú financie nutnou podmienkou zabezpečenia kvalitného vzdelávania, zďaleka nejde o jediný faktor, ktorý garantuje kvalitné výkony.

K obdobným výsledkom prišla aj štúdia OECD, v ktorej autori uvádzajú, že „Od roku 2006 výsledky z testovania PISA v prírodovednej gramotnosti stagnovali, s menej ako štvrtinou krajín, kde došlo k zlepšeniu. A to je napriek tomu, že v rámci OECD krajín sa zvýšili výdavky na žiaka ZŠ o 20%“.³

Obdobné výsledky sa objavujú aj v prípade zvyšovania miezd učiteľov bez žiadnej hlbšej reformy v spôsobe odmeňovania a motivovania. Najnovšou a metodologicky robustnou je štúdia z Indonézie, kde nedávno jej autori vyhodnotili veľký trojročný ročný experiment, do ktorého sa zapojilo až tritisíc učiteľov a nepriamo 80-tisíc žiakov.⁴

Ešte pred realizáciou experimentu prebehla v Indonézii prakticky identická spoločenská debata ako dnes u nás: ich školstvo zaostávalo, výsledky sa zhoršovali a ich učitelia mali v porovnaní s okolitými krajinami nízke platy, kvôli čomu si často museli hľadať druhé zamestnanie a nemohli sa naplno venovať deťom.

Učiteľské odbory vtedy pretlačili dvojnásobné navýšenie platov s hlavným argumentom, že to zlepší výsledky indonézskeho školstva. K týmto argumentom sa prihlásila aj Svetová banka a UNESCO, ktorí rovnako videli riešenie problémov vo vyšších platoch.

² https://ec.europa.eu/education/news/20161206-pisa-2015-eu-policy-note_en

³ <http://www.oecd.org/pisa/launch-of-pisa-2015-results.htm>

⁴

<https://www.povertyactionlab.org/sites/default/files/publications/166%20Teacher%20Salary%20Increase%20Indonesia%20Jan2016.pdf>

Keďže však v indonézskom rozpočte nebol dostatok zdrojov, platy sa zvyšovali v tzv. certifikačnom procese. Plat sa na stálo zdvojnásobil učiteľovi, ktorý si v tomto procese zvýšil „kvalifikáciu“.

Práve toto využili vedci a náhodným výberom vybrali školy a učiteľov, ktorým zvýšili plat hneď a školy a učiteľov, ktorým pridali až v nasledujúcich rokoch. Následne ich výsledky porovnali.

Učiteľom s dvojnásobnými platmi sa zlepšila finančná situácia, títo učitelia boli spokojnejší v práci, vykazovali nižšiu mieru finančného stresu a znížila sa pravdepodobnosť, že si budú hľadať druhú prácu.

Nanešťastie sa však tieto pozitíva nepreniesli na ich schopnosti a vedomosti a čo je najdôležitejšie ani na schopnosti a vedomosti žiakov.

Výsledky štúdie neodhalili žiadny štatisticky významný vplyv zvýšenia platov na schopnosti učiteľov a na ich mieru účasti na hodinách, či počet odučených hodín.