

Revízia výdavkov na vzdelávanie

Priebežná správa

máj 2017

Tento projekt je podporený z Európskeho sociálneho fondu



Priebežná správa revízie verejných výdavkov pre oblasť regionálneho a vysokého školstva vznikla za spolupráce Ministerstva financií SR a Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR ako súčasť projektu Hodnoty za peniaze.

Za vypracovanie priebežnej správy zodpovedali Útvar hodnoty za peniaze (ÚHP) MF SR a Inštitút vzdelávacej politiky (IVP) MŠVVaŠ SR. Na ÚHP tím viedol Štefan Kišš, na príprave sa podieľali Martina Erdélyiová, Martin Kmeťko, Matej Kurian, Samuel Škoda, Miroslav Škriečka a Zuzana Laffersová (Inštitút finančnej politiky MF SR). Na IVP pod vedením Mateja Šiškoviča správu pripravili Ján Toman a Michal Rehúš. Analytické výpočty realizovala Daniela Zápražná. Odborné vstupy poskytli aj Pavol Galáš, Dávid Martinák a Samo Varsik. Hodnotné návrhy a pripomienky počas prípravy priebežnej správy poskytli Sekcia regionálneho školstva, Sekcia vysokých škôl, Sekcia vedy a techniky, Sekcia štrukturálnych fondov EÚ, Sekcia financovania a rozpočtu, Sekcia informatiky, Osobný úrad a Kancelária ministra MŠVVaŠ SR a Centrum vedecko-technických informácií SR.

Svojimi cennými pripomienkami prispeli experti Peter Drál', Renáta Králiková, Martina Kubánová, Juraj Vantuch a Emil Višňovský

Obsah

Úvod a zhrnutie	6
1 Výdavky a výsledky	9
1.1 Výdavky na vzdelávanie.....	9
1.2 Výsledky a výstupy.....	16
2 Regionálne školstvo.....	24
2.1 Platy učiteľov a systém odmeňovania.....	24
2.2 Systém financovania základných a stredných škôl	28
2.3 Racionalizácia siete základných škôl	32
3 Vysoké školy a vysokoškolská veda	41
3.1 Veda a výskum na vysokých školách.....	43
5 Výdavky organizácií MŠVVŠ SR	47
5.1 Bežné výdavky.....	47
5.2 Kapitálové výdavky	54
5.3 Výdavky a investície na IT	56
6 Bibliografia	60
7 Zoznam skratiek	61

Zoznam grafov

Graf 1: Verejné výdavky na vzdelávanie (2006 – 2016 a prognóza do roku 2020, v % HDP, metodika COFOG) 10	10
Graf 2: Verejné výdavky na vzdelávanie v % z celkových verejných výdavkov (COFOG)	10
Graf 3: Ročné výdavky na študenta (v USD, PPP prepočítané, 2013).....	13
Graf 4: Pomer verejných a súkromných zdrojov na vzdelávaní (2013)	14
Graf 5: Rozdelenie výdavkov na vzdelávanie (z verejných aj súkromných zdrojov, 2014).....	14
Graf 6: Výdavky na vývoj a výskum na VŠ, 2014 (v % HDP)	15
Graf 7: Výdavky na vzdelávanie a priemer bodov v PISA (2015).....	16
Graf 8: Priemerné výsledky žiakov v testovaní PISA 2015.....	17
Graf 9: Podiel žiakov v jednotlivých výkonnostných kategóriách (2015)	18
Graf 10: Mládež (20 – 24 rokov) s ukončeným stredoškolským vzdelaním (2016)	19
Graf 11: Podiel študentov (18 – 24 rokov), ktorí ukončili školskú dochádzku predčasne	19
Graf 12: Nezamestnanosť podľa dosiahnutého vzdelania. Populácia 25 – 64 rokov (2015).....	21
Graf 13: Absolventská nezamestnanosť podľa VŠ (2015)	22
Graf 14: Podiel populácie 25 – 34 podľa najvyššieho dosiahnutého vysokoškolského vzdelania (2015).....	22
Graf 15: Podiel populácie 30 – 34 s VŠ vzdelaním (2005 a 2016)	23
Graf 16: Očakávaný podiel VŠ vzdelaných zo súčasných mladých (2014)	23
Graf 17: Podiel učiteľov, ktorí rozhodne nesúhlasia s tvrdením, že ich práca je v spoločnosti ocenená (%)	25
Graf 18: Relatívne skóre učiteľov v porovnaní s VŠ zamestnanými rovesníkmi.....	25
Graf 19: Podiel priemerných reálnych plátov pedagogických zamestnancov nižšieho sekundárneho vzdelávania na platoch zamestnancov s VŠ vzdelaním (% , 2014)	26
Graf 20: Pomer plátov pedagogických zamestnancov a zamestnancov s vysokoškolským vzdelaním podľa veku (% , 2014).....	26
Graf 21: Tarifné platy – ukážka platovej triedy 10 a vplyv na zvýšenie tarifného platu.....	26
Graf 22: Pedagogickí zamestnanci na jednotlivých kariérnych stupňoch (% , 2016)	28
Graf 23: Podiel pedagogických zamestnancov poberaajúcich kreditové príplatky (% , 2016).....	28
Graf 24: Početnosť škôl podľa priemernej praxe pedagógov	30
Graf 25: Výška normatífov a objem normatívnych peňazí podľa kategórií SOŠ (2016)	31
Graf 26: Distribúcia základných škôl a žiakov podľa veľkosti škôl (2000 – 2016).....	34
Graf 27: Podiel tried s počtom žiakov pod aktuálne stanoveným minimálnym limitom (v %)	36

Graf 28: Priame dotácie VVŠ podľa jednotlivých oblastí (v mil. eur) a podiel na HDP (pravá os)	41
Graf 29: Štruktúra financovania vysokoškolskej vedy, 2017 (mil. eur)	44
Graf 30: Podiel jednotlivých typov vedeckých výstupov podľa VŠ	45
Graf 31: Podiel jednotlivých typov vedeckých výstupov na dotačnom financovaní VaV na VŠ ¹⁰⁸ 2016	45
Graf 32: Výška dotácií za publikácie 2017 podľa typov vedeckých výstupov (mil. eur) a výška dotácie na výskumníka (tis. eur)	46
Graf 33: Hlavné kategórie bežných výdavkov (%), 2010 – 2016	47
Graf 34: Štruktúra bežných výdavkov kapitoly bez transferov (v mil. eur), 2010 – 2016	47
Graf 35: Štruktúra bežných výdavkov kapitoly bez transferov (2010 – 2016), %	48
Graf 36: Personálne výdavky kapitoly – vybrané indikátory (2010 – 2016), %	48
Graf 37: Výdavky kapitoly na IT služby – vybrané indikátory (2017 – 2019)	48
Graf 38: Rozdelenie výdavkov MŠVVŠ SR (2013 – 2019)	55
Graf 39: Investičné náklady MŠVVŠ SR podľa zdrojov financovania (2013 – 2019)	55
Graf 40: Výdavky kapitoly MŠ na IT 2010 – 2019 (mil. eur), podiel EÚ zdrojov (% , pravá os)	57
Graf 41: Výška rozpočtu CVTI na IT výdavky (mil. eur)	59

Zoznam tabuliek

Tabuľka 1: Verejné výdavky na vzdelávanie, vedu a šport, v mil. eur	11
Tabuľka 2: Medzinárodné zaužívané názvy stupňov vzdelávania	11
Tabuľka 3: Porovnanie rozpočtov	12
Tabuľka 4: Rozdelenie výdavkov na vzdelávanie, vedu a výskum podľa zdroja (2007 – 2016, % alebo mil. eur)	13
Tabuľka 5: Výdavky a indikátory	17
Tabuľka 6: Rozdiely vo vykazovaní výdavkov na vzdelávanie	23
Tabuľka 7: Odhad finančného vplyvu zmeny zohľadňovania praxe (mil. EUR)	27
Tabuľka 8: Základné parametre normatívneho financovania	29
Tabuľka 9: Počet učiteľov potrebných na zabezpečenie výučby bez potreby delenia triedy na skupiny na ZŠ	31
Tabuľka 10: Základné ukazovatele siete základných škôl (2000, 2016)	33
Tabuľka 11: Základné ukazovatele siete stredných škôl (2000, 2016)	33
Tabuľka 12: Priemerná veľkosť tried a počet žiakov na učiteľa – medzinárodné porovnanie (2014)	33
Tabuľka 13: Distribúcia škôl primárneho a nižšieho sekundárneho vzdelania podľa počtu žiakov	34
Tabuľka 14: Analýza dopadov kompenzačného mechanizmu definovaného podľa územia obce (2016)	35
Tabuľka 15: Ukazovatele hodnoty za peniaze	39
Tabuľka 16: Výdavky úradu s výrazne vyšším podielom na prevádzkových výdavkoch (2010 – 2016)	48
Tabuľka 17: Zoznam podriadených PRO v rezorte školstva	49
Tabuľka 18: Výdavky podriadených PRO za roky 2013 – 2016, priemerne ročne	50
Tabuľka 19: Vývoj personálnych nákladov organizácii rezortu školstva (2012 – 2016)	51
Tabuľka 20: Vývoj personálnych nákladov organizácii rezortu školstva, financovaných zo ŠR (2012 – 2016)	52
Tabuľka 21: Vývoj počtu zamestnancov organizácii rezortu školstva (2012 – 2016)	52
Tabuľka 22: Vývoj priemerných miezd organizácii rezortu školstva (2012 – 2016)	53
Tabuľka 23: Výdavky na tovary a služby, všetky zdroje	53
Tabuľka 24: Výdavky na tovary a služby, financovanie zo štátneho rozpočtu	54
Tabuľka 25: Najväčšie investičné akcie rezortu školstva, mil. eur (2013 – 2019)	55
Tabuľka 26: Výdavky na IT organizácií MŠ (mil. eur)	57
Tabuľka 27: Najväčšie nákladové položky (mil. eur)	57

Zoznam boxov

Box 1: Medzinárodné zaužívané názvy stupňov vzdelávania	11
Box 2: Metodika výpočtu ZS na rok 2017 až 2019	12
Box 3: Viac peňazí, lepšie výsledky?	16
Box 4: Oplatí sa študovať?	21
Box 5: Medzinárodné vykazovanie výdavkov na vzdelávanie	23
Box 6: Alternatívy zvyšovania plátov pedagogických a odborných zamestnancov na začiatku kariéry.....	26
Box 7: Priemerná veľkosť tried a počet žiakov na učiteľa v medzinárodnom porovnaní	33
Box 8: Bezplatná autobusová doprava pre žiakov regionálneho školstva	37
Box 9: Prípadová štúdia zavádzania školských autobusov	38
Box 10: Zásady systémov financovania vo svete	39
Box 11: Proces výberu a hodnotenia investícií	56

Úvod a zhrnutie

Revízia výdavkov je súčasťou vládneho projektu Hodnota za peniaze, v rámci ktorého reformuje pravidlá, nastavuje procesy a posilňuje inštitúcie, ktoré podporia prijímanie dobrých rozhodnutí vo verejnom záujme a významne zvýšia hodnotu za peniaze v slovenskom verejnom sektore.

V druhom roku revízie výdavkov sú hodnotené výdavky na vzdelávanie, politiky trhu práce a sociálne politiky a životné prostredie, spolu tvoria 7,2 % HDP. Priebežná správa identifikuje oblasti, kde existuje najväčší priestor na zlepšenie efektívnosti. Finálna správa následne do 30. júna rozpracuje načrtnuté otázky. Jej súčasťou budú opatrenia s akčným plánom ich plnenia. Vláda schválí revíziu spolu s rozpočtom verejnej správy do 15. októbra.

Revízia výdavkov prehodnotí väčšinu verejných výdavkov počas volebného obdobia. Zhodnotí účinnosť a efektívnosť výdavkov a identifikuje opatrenia, ktoré zvýšia hodnotu za peniaze z verejných financií, čím umožní fiškálnu úsporu, lepšie verejné služby pre občanov (výsledky) a/alebo presun financií na priority vlády. Navrhuje opatrenia dlhodobo udržateľným spôsobom.

Vo vyspelých krajinách je revízia výdavkov štandardný nástroj, pomáhajúci vládam hľadať priestor vo verejných politikách na efektívnejšie využívanie verejných prostriedkov, ako aj úspory nevyhnutné na splnenie národných aj európskych fiškálnych záväzkov.

Revízia výdavkov na vzdelávanie posudzuje výdavky v ročnom objeme 3 % HDP. Nadväzuje na pripravovaný Národný program rozvoja výchovy a vzdelávania s cieľom efektívne alokovať dodatočné zdroje plynúce do školstva pri zachovaní úrovne výdavkov podľa Programu stability na roky 2017 až 2020. V regionálnom školstve sa revízia zameriava najmä na optimalizáciu siete škôl (nadväzuje pritom na pilotné hodnotenie siete základných škôl), zvýšenie atraktivity povolania učiteľa vrátane systému odmeňovania. Vo vysokom školstve prehodnocuje proces akreditácie a spôsob financovania a hodnotenia výsledkov vysokoškolskej vedy. Revízia prehodnotí súlad aktivít programovania štrukturálnych fondov s identifikovanými prioritami rezortu.

Výdavky a výsledky

- Slovensko dáva na vzdelávanie 4 % HDP¹ (3,4 mld. eur, približne 10 % celkových verejných výdavkov) v roku 2017. Je to približne o 1 % HDP menej v porovnaní s priemerom EÚ. V uplynulých rokoch sa rozdiel zmenšoval. Rozpočet verejnej správy na roky 2017 až 2019 predpokladá, že Slovensko dosiahne priemer EÚ vo výške verejných výdavkov v pomere k celkovým verejným výdavkom, pri nezmenenom trende v EÚ.
- Dodatočné výdavky budú primárne alokované na opatrenia identifikované v Národnom programe reforiem SR a Záverečnej správe revízie výdavkov.
- Výsledky 15-ročných žiakov sú v medzinárodnom porovnaní relatívne nízke. Medzinárodné testovanie PISA ukazuje podpriemerné a zhoršujúce sa výsledky slovenských žiakov a silný vplyv socioekonomického zázemia.
- Kvalitu vysokých škôl je náročné merať, zástupné ukazovatele ale naznačujú medzinárodne podpriemerný výsledok.
- Slovensko dlhodobo zaznamenáva vysoký podiel stredoškolsky vzdelanej mládeže. Podiel vysokoškolsky vzdelanej populácie je stále relatívne nižší v porovnaní s EÚ, rozdiel sa však v skupine mladých dospelých znižuje.
- Štruktúra absolventov je v porovnaní s EÚ výrazne odlišná, s vysokým počtom absolventov druhého stupňa VŠ vzdelávania a nízkym počtom bakalárov.

¹ Podľa metodiky COFOG, ktorá každý verejný výdavok klasifikuje podľa účelu využitia

Regionálne školstvo

- Z celkových výdavkov tvorí regionálne školstvo 1,5 mld. eur ročne (1,8 % HDP). Najvýznamnejším výdavkom sú mzdové náklady učiteľov, tvoria viac ako 50 % celkových výdavkov.
- Výzvou sú znižujúce sa výsledky 15-ročných študentov v medzinárodnom porovnaní a nízka atraktivita učiteľskej profesie.
- Atraktivitu negatívne ovplyvňujú nízke mzdy, pri mladých učiteľoch zaostávajú viac. Navyšovanie plátov podľa programového vyhlásenia vlády by ich malo zvýšiť zo 63 % na 67 % príjmu vysokoškolsky vzdelaných zamestnancov, priemer OECD je 85 %.
- Systém odmeňovania má nedostatočnú väzbu na kvalitu výučby. Kreditový príplatok ani kariérne stupne neodmeňujú praktické využívanie profesijných zručností. Chýbajú jasné kritériá hodnotiace úroveň profesijných kompetencií učiteľov.
- Systém financovania škôl nezohľadňuje dostatočne presne personálnu a ekonomickú náročnosť chodu škôl (napr. nezohľadňuje dĺžku pedagogickej praxe učiteľov, od ktorej do značnej miery závisí ich plat).
- Je priestor na účelnejšie vynakladanie zdrojov (napr. striktnější pravidlá pri financovaní havarijných situácií, silnejší legislatívny rámec pre poskytovanie prostriedkov na výstavbu škôl).
- Existuje priestor pre racionalizáciu siete základných škôl. Štát finančne podporuje malé školy, ako aj školy viacerých zriaďovateľov v jednej obci či meste. Minimálny limit na veľkosť základnej školy pri zaraďovaní do siete je formálny a minimálne limity na veľkosť triedy sa zatiaľ výraznejšie neprejavili.
- Kľúčové je v prípade racionalizácie neobmedziť prístup ku vzdelaniu a brať do úvahy aj potenciálne vplyvy na kvalitu a inklúziu.

Vysoké školy a vysokoškolská veda

- Kombinované verejné a súkromné výdavky na vysoké školstvo a vysokoškolskú vedu tvoria 1,1 % HDP, približne jedna štvrtina pochádza zo súkromných zdrojov. Mzdové náklady učiteľov tvoria viac ako 60 % výdavkov.
- Slovenská veda, vrátane vysokoškolskej, zaostáva v porovnaní za inými vyspelými krajinami, aj v odboroch so silným zastúpením výskumníkov. V nekvalitných, predátorských časopisoch, má druhý najvyšší podiel výstupov z krajín OECD.
- Posúdenie kvality je kľúčové pre financovanie vysokých škôl. Akreditačná komisia ako jeho centrálny prvok nespĺňa medzinárodné štandardy transparentnosti hodnotiacich procesov a kritérií. Výzvou je aj absencia vnútorných aj vonkajších kontrolných mechanizmov.
- Mechanizmus dotácií pre vysoké školy nedokáže dostatočne rozlíšiť kvalitu výučby, motivuje ich k súťaži navyšovaním výkonov bez ohľadu na kvalitu.
- Kvalitu výstupov slabo rozlišujú aj kritériá výkonového financovania vedy. Kritéria oceňovania publikácií pri prerozdelení dotácií nie sú zdôvodnené. Hodnotenie vedy v rámci komplexnej akreditácie nezahŕňa prvok expertného posúdenia v súlade s medzinárodnými štandardmi.

Výdavky organizácií MŠVVŠ SR

- Bežné výdavky (bez transferov) MŠVVaŠ boli v rokoch 2010 – 2016 priemerne 201 mil. eur ročne. Bez krajských školských úradov, ktoré boli delimitované do kapitoly ministerstva vnútra SR v roku 2013, tvoria priemerne 161 mil. eur ročne.
- Personálne náklady rezortu školstva rástli od roku 2012 priemerným tempom asi 4 % ročne. Ich dekompozícia ukazuje priemerný pokles zamestnanosti o 1 % ročne spolu s nárastom miezd o 5 % ročne.
- Výdavky viacerých organizácií MŠVVŠ SR boli výrazne ovplyvnené čerpaním fondov EÚ. Medzi rokmi 2012 a 2014 preto narástli personálne výdavky aj výdavky na tovary a služby na približne dvojnásobok, následne v roku 2016 klesli takmer na pôvodnú úroveň.
- Investície v rezorte školstva tvoria okolo 10 % rozpočtu kapitoly (v priemere 150 mil. eur ročne).

- Takmer všetky minulé aj budúce investície v kapitole ministerstva školstva sa realizujú cez operačné programy Výskum a vývoj, resp. Výskum a inovácie.

1 Výdavky a výsledky

- Revízia výdavkov na regionálne a vysoké školstvo posudzuje výdavky v ročnom objeme 3 % HDP. Cieľom revízie je identifikovať opatrenia na efektívnu alokáciu dodatočných zdrojov, plynúcich do školstva.
- Slovensko dáva na vzdelávanie 4 % HDP² (3,4 mld. eur, približne 10 % celkových verejných výdavkov) v roku. Je to približne o 1 % HDP menej v porovnaní s priemerom EÚ. V uplynulých rokoch sa rozdiel zmenšoval. Rozpočet verejnej správy na roky 2017 až 2019 predpokladá, že Slovensko dosiahne priemer EÚ vo výške verejných výdavkov v pomere k celkovým verejným výdavkom, pri nezmenenom trende v EÚ.
- Slovensko dáva na vzdelávanie 4 % HDP³ verejných výdavkov v roku 2017, čo je približne o 1 % HDP menej v porovnaní s priemerom EÚ. V uplynulých rokoch sa rozdiel zmenšoval. Podiel súkromných zdrojov je podobný priemeru OECD.
- Dodatočné výdavky budú primárne alokované na oblasti identifikované v Národnom programe reforiem SR a Záverečnej správe revízie výdavkov.
- Výsledky 15-ročných žiakov sú v medzinárodnom porovnaní relatívne nízke. Medzinárodné testovanie PISA ukazuje podpriemerné a zhoršujúce sa výsledky slovenských žiakov a silný vplyv socioekonomického zázemia.
- Kvalitu vysokých škôl je náročné merať, zástupné ukazovatele naznačujú medzinárodne podpriemerný výsledok.
- Slovensko dlhodobo zaznamenáva vysoký podiel stredoškolsky vzdelanej mládeže. Podiel vysokoškolsky vzdelanej populácie je stále relatívne nižší v porovnaní s EÚ, rozdiel sa však v skupine mladých dospelých znižuje.
- Štruktúra absolventov je v porovnaní s OECD výrazne odlišná, s vysokým počtom absolventov druhého stupňa VŠ vzdelávania a nízkym počtom bakalárov.

Slovenské školstvo vzdeláva a vychováva takmer milión žiakov a študentov, ktorých učí takmer 90 tisíc učiteľov. Výdavky na vzdelávanie tvorili v roku 2016 približne 3,2 mld. eur, verejné financie⁴ prispievajú 2,9 mld. eur. Z toho štát z rozpočtu vynakladá približne 2,2 miliardy, ďalších vyše 700 miliónov prispievajú zo svojich rozpočtov⁵ obce a VÚC. Tristo miliónov eur príde do školstva z iných zdrojov – od rodičov a žiakov za školné, stravné, rôzne poplatky a podobne⁶.

1.1 Výdavky na vzdelávanie

Slovensko dáva na vzdelávanie 4 % HDP⁷ verejných výdavkov v roku 2017, čo je približne o 1 % HDP menej v porovnaní s priemerom EÚ. V uplynulých rokoch sa rozdiel zmenšoval, medzi rokmi 2016 a 2020 sa predpokladá rast z 3,9 % HDP na 4,3 % HDP.

Slovensko dosiahne vyššie výdavky na vzdelávanie ako podiel celkových verejných výdavkov v porovnaní s priemerom EÚ do konca rozpočtovaného obdobia, za predpokladu doterajšieho trendu v krajinách EÚ. Rozdiel vo verejných výdavkoch na vzdelávanie v pomere k celkovým verejným výdavkom (9,8 % v roku 2017), je výrazne menší, vzhľadom na menšie celkové verejné výdavky na Slovensku v porovnaní s priemerom EÚ. Podiel verejných výdavkov na vzdelávanie na celkových verejných výdavkoch sa v uplynulých desiatich rokoch pohybuje

² Podľa metodiky COFOG, ktorá každý verejný výdavok klasifikuje podľa účelu využitia.

³ Podľa metodiky COFOG, ktorá každý verejný výdavok klasifikuje podľa účelu využitia.

⁴ Zahŕňajú výdavky zo štátneho rozpočtu, rozpočtov obcí a VÚC, vrátane zdrojov z fondov EÚ.

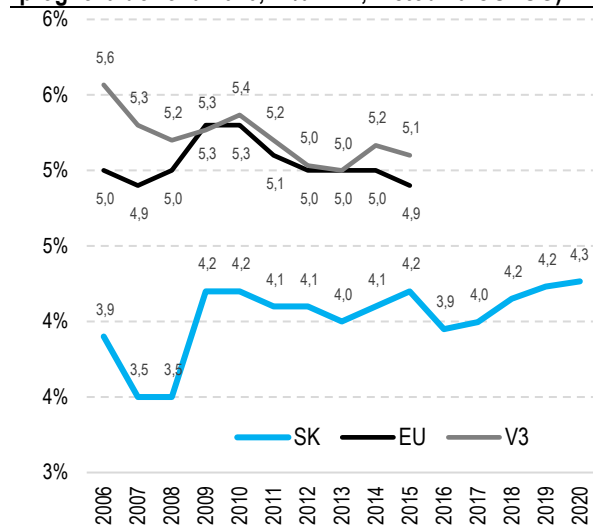
⁵ V rámci tzv. originálnych kompetencií či dofinancovaním prenesených kompetencií na školách, ktoré zriaďujú.

⁶ Nezahŕňa súkromné výdavky na školné či stravné na súkromných MŠ, VŠ, ZUŠ.

⁷ Podľa metodiky COFOG, ktorá každý verejný výdavok klasifikuje podľa účelu využitia.

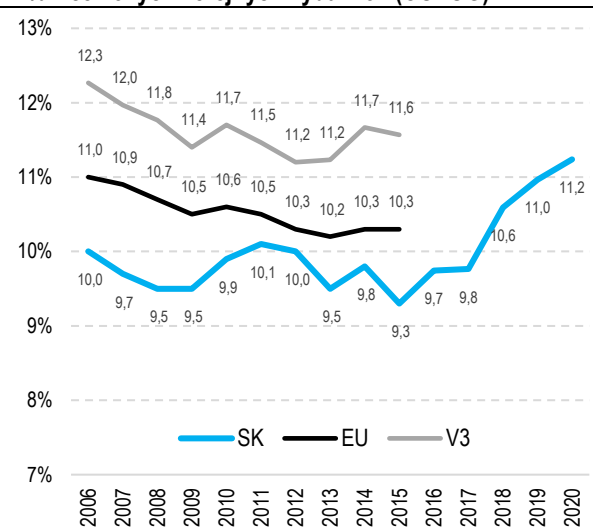
okolo hranice 10,0 %, kým priemer EÚ klesol v roku 2015 na 10,3 % a priemer V3 na 11,6 %. Do konca rozpočtovaného obdobia by mali verejné výdavky narásť na 11,2 % v roku 2020.

Graf 1: Verejné výdavky na vzdelávanie (2006 – 2016 a prognóza do roku 2020, v % HDP, metodika COFOG)



Zdroj: Eurostat, RIS

Graf 2: Verejné výdavky na vzdelávanie v % z celkových verejných výdavkov (COFOG)



Zdroj: Eurostat, RIS

Dodatočné výdavky budú primárne alokované na oblasti identifikované v Národnom programe reforiem SR a Záverečnej správe revízie výdavkov, s primárnym cieľom zlepšovania výsledkov vzdelávacieho systému.

Okrem toho existuje viacero ďalších reformných opatrení, ktoré nemusia mať výrazný priamy rozpočtový vplyv, ale ktoré je potrebné uskutočniť, aby vzdelávací systém fungoval lepšie (viď. napr. OECD, 2016). V prípade Slovenska sú najdôležitejšie z nich pomenované v Národnom programe reforiem. Reformné opatrenia na dlhší časový horizont budú zamerané v pripravovanom Národnom programe rozvoja výchovy a vzdelávania SR.

Základný scenár verejných výdavkov na vzdelávanie, vedu a šport (ZS, Tabuľka 1) predpokladá celkový rast z 4,1 % HDP (3 354 mil. eur) v roku 2016 na 4,4 % HDP v roku 2020 pri zachovaní úrovne výdavkov podľa Programu stability na roky 2017 až 2020. Výdavky zahrnuté v mandáte revízie (regionálne a vysoké školy a vysokoškolská veda, vrátane fondov EÚ) porastú z 2,7 % HDP v roku 2016 na 2,9 % HD v roku 2020.

Viac ako polovica verejných prostriedkov vo vzdelávaní smeruje do regionálneho školstva (predprimárne, primárne a sekundárne školstvo vrátane transferov súkromným a cirkevným školám, viď Box 1). V roku 2016 sa na verejných výdavkoch na vzdelávanie podieľalo asi 56 % (1,9 mld. eur). Podiel štátneho rozpočtu na financovaní regionálneho školstva bol 1,5 mld. eur, ďalších približne 400 miliónov (11 % celkovo) prispeli samosprávy v rámci originálnych kompetencií.⁸ Vysokoškolské vzdelávanie sa na celkových výdavkoch na vzdelávanie podieľalo približne 700 mil. eur (21 %), podiel štátneho rozpočtu bol 500 mil. eur. Ostatné výdavky tvoriace približne 23 % pozostávajú z kategórii neprekračujúcich 7 %.

⁸ V rámci tzv. prenesených kompetencií vykonávajú VÚC, mestá a obce štátom zverené úlohy, ktoré sú financované zo štátneho rozpočtu. V oblasti školstva ide o zriaďovanie základných a stredných škôl. Štát okrem toho financuje súkromné a cirkevné školy a špeciálne školy. Regionálna a miestna samospráva disponuje aj tzv. originálnymi kompetenciami, ktoré financujú z vlastných zdrojov. V oblasti školstva ide najmä o zriaďovanie materských škôl, základných umeleckých škôl, jazykových škôl pri základných školách, školské kluby detí, centrá voľného času, internáty, zariadenia školského stravovania a školy v prírode.

Tabuľka 1: Verejné výdavky na vzdelávanie, vedu a šport, v mil. eur

Typ Vecné oblasti	ZS				
	2016S	2017ZS	2018ZS	2019ZS	2020ZS
Predprimárne vzdelávanie	314	336	348	362	378
z toho v mandáte revízie	6	7	8	8	9
z toho orig. komp.	309	329	341	354	369
Primárne vzdelávanie	434	464	502	544	590
z toho v mandáte revízie	417	444	482	524	569
z toho orig. komp.	16	20	20	21	21
Sekundárne vzdelávanie	980	1 038	1 120	1 212	1 312
z toho v mandáte revízie	930	985	1067	1158	1257
z toho orig. komp.	50	53	54	54	55
Transfer cirkev. školám	83	85	88	92	96
Transfer súkr. školám	67	68	71	74	78
Vedľajšie služby v školstve mimo VS	252	332	317	325	339
z toho v mandáte revízie	70	145	125	125	132
z toho orig. komp.	182	186	192	200	207
Vzdelávanie nedefin. úroveň	195	199	206	214	223
z toho v mandáte revízie	10	10	11	11	12
z toho orig. komp.	186	189	195	203	212
Vysokoškolské vzdelávanie	703	734	757	783	812
z toho v mandáte revízie	508	545	574	607	644
Veda a výskum mimo VVŠ	180	184	190	198	206
Výdavky na šport	48	95	124	70	96
Výdavky na administráciu	25	25	26	27	28
Ostatné	51	51	53	54	55
Fondy EÚ	23	136	209	196	NA
Spolu mandát revízie (ŠR)	2 188	2 502	2 713	2 876	2 880*
% HDP	2,7%	3,0%	3,0%	3,0%	2,9%*
Spolu	3 354	3 747	4 011	4 151	4 214*
% HDP	4,1%	4,4%	4,5%	4,4%	4,2%*

*bez EÚ fondov v 2020

Zdroj: RIS, prepočet ÚHP

Box 1: Medzinárodné zaužívané názvy stupňov vzdelávania

UOE definuje pre účely medzinárodného porovnávania aj stupne vzdelávania ISCED (*International Standard Classification of Education*). Stupne sú koncipované na základe spoločných charakteristík (preberané učivo, rozsah výučby, vek žiakov, organizácia vyučovania,...). V jednotlivých krajinách môžu trvať rôzny počet rokov.

Tabuľka 2: Medzinárodné zaužívané názvy stupňov vzdelávania

	Zaužívaný názov stupňa vzdelávania	Na Slovensku mu zodpovedá
ISCED 0	Predprimárne	Materská škola
ISCED 1	Primárne	1. stupeň základnej školy
ISCED 2	Nižšie sekundárne	2. stupeň základnej školy a ročníky 1 – 4 osemročných gymnázií
ISCED 3	Vyššie sekundárne	Stredné školy s maturitou a ročníky 5 – 8 osemročných gymnázií
ISCED 4	Post-sekundárne, neterciárne	Pomaturitné kvalifikačné vzdelávanie
ISCED 5	Krátke terciárne programy	Vyššie odborné vzdelanie
ISCED 6	Terciárne bakalárske alebo ekvivalentné	Bakalárske štúdium
ISCED 7	Terciárne magisterské alebo ekvivalentné	Magisterské, inžinierske, doktorské štúdium
ISCED 8	Druhý stupeň terciárneho vzdelania	Doktorandské štúdium

Zdroj: Národná klasifikácia vzdelania

Box 2: Metodika výpočtu ZS na rok 2017 až 2019

Základný scenár predstavuje analytický nástroj pre vyčíslenie výdavkovej obálky, voči ktorej budú kvantifikované opatrenia v záverečnej správe revízie výdavkov.

Bázou pre ZS na roky 2017 až 2019 je skutočnosť roku 2016, zdroje ŠR resp. vlastné zdroje samospráv. Zdroje výdavkov predstavujú rozpočtové prostriedky kapitol MV a MŠVVaŠ a verejných a rezortných vysokých škôl. Úroveň výdavkov v základnom scenári ovplyvňuje makroekonomický vývoj a už komunikované diskrečné opatrenia.

Základný scenár bude pre rozpočet verejnej správy na roky 2018 až 2020 aktualizovaný o makroekonomickú prognózu a z nej vyplývajúce vplyvy v scenári nezmenených politík resp. v opatreniach zahrnutých v základnom scenári. Revízia prinesie návrhy opatrení, ktoré by mohli uvoľniť zdroje na financovanie

Základný scenár zohľadňuje nasledujúce opatrenia:

- výstavbu Národného futbalového štadióna;
- efekt zvýšenia plátov pedagogických pracovníkov v roku 2016.

Základný scenár pre školstvo:

Transfery zo ŠR na zabezpečenie prevádzky školstva do vybraných oblastí (predprimárne, primárne, sekundárne vzdelávanie), ako aj transfer pre cirkevné a súkromné školy, boli indexované kombináciou rastu miezd v súkromnom sektore a infláciou (CPI) – 80 % váhy indexu prislúchal rastu miezd a 20 % inflácii (podľa pomeru nákladov škôl na osobné a prevádzkové výdavky). V prípade klasifikácie COFOG za vzdelávanie, kde boli známe výdavky do príslušných ekonomických kategórií, boli osobné výdavky indexované tempom rastu miezd v súkromnom sektore a tovary a služby indexované prognózovanou mierou inflácie.

Transfer z MV SR na obce v oblasti vzdelávania na prenesený výkon štátnej správy (COFOG skupina 098) bol rozdelený nasledovane: 4/9 transferu pripočítané na primárne vzdelávanie a 5/9 na sekundárne vzdelávanie. Kapitálové výdavky sú prognózované na základe priemeru za posledných 5 rokov. Ostatné výdavky sú indexované kombináciou rastu miezd v súkromnom sektore a infláciou (CPI), výdavky na vzdelávanie inde neklasifikované, vzdelávanie na nedefinovanej úrovni, administratívu a šport 1/2 váhy podľa rastu miezd a 1/2 podľa inflácie, ostatné vzdelávanie 20 % podľa rastu miezd a 80 % podľa CPI. Na položkách, kde je dopredu známy legislatívny vývoj a komunikované opatrenia, sa ZS rovná rozpočtovaným hodnotám z RVS 2017 – 2019 a priemeru týchto rokov na rok 2020.

V prípade rozpočtovaných výdavkov samospráv je potrebné brať do úvahy výrazný nesúlad medzi modulom pre rozpočty samospráv a modulom pre rozpočet verejnej správy v rozpočtovom informačnom systéme. Rozpočet samospráv (RISSAM) sa v roku 2017 výrazne odlišuje od rozpočtu z modulu RIS BI, v ktorom je uvedený odhad MF SR pre samosprávy.

Tabuľka 3: Porovnanie rozpočtov

Typ rozpočtu, mil. eur	RISSAM 2017	RIS BI 2017
Primárne a predprimárne vzdelávanie	337	422
Sekundárne vzdelávanie	33	84
Vedľajšie služby v školstve	163	184
Vzdelávanie – nedefinovaná úroveň	186	201

Zdroj: RIS

Približne 6,5 % výdavkov na vzdelávanie pochádzalo v období 2007 – 2016 zo štrukturálnych fondov EÚ a spolufinancovania, väčšinový podiel financovania tvorili v niektorých príspevkových a rozpočtových organizáciách rezortu školstva. V programovom období 2007 – 2013 išlo najmä o Operačný program (OP) Vzdelávanie a OP Výskum a vývoj, z ktorých sa na vzdelávanie v rokoch 2007 – 2016 vyčerpala približne miliarda eur. Necelá polovica týchto prostriedkov išla na regionálne a vysoké školstvo, zvyšok na iné vzdelávacie aktivity. Ďalších vyše 250 mil. eur sa vyčerpalo na vedu a výskum.

Tabuľka 4: Rozdelenie výdavkov na vzdelávanie, vedu a výskum podľa zdroja (2007 – 2016, % alebo mil. eur)

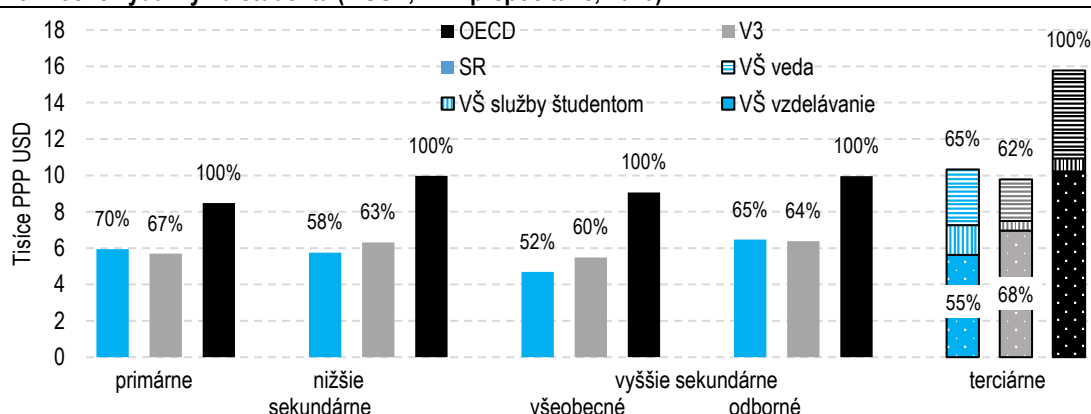
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Spolu
EU + spolufinancovanie	1%	2%	5%	7%	5%	5%	9%	11%	13%	1%	6%
ŠR	99%	98%	95%	93%	95%	95%	91%	89%	87%	99%	94%
Spolu	1 585	1 698	1 892	1 942	1 878	1 937	2 068	2 180	2 335	2 152	100,0%

Zdroj: RIS

Približne tretina zdrojov z EÚ a spolufinancovania sa v rokoch 2007 – 2016 použila na kapitálové výdavky, 66 % z nich smerovalo do vysokých škôl a 25 % na výskum. Prostriedky sa dočerpávali ešte do roku 2016, fondy EÚ a spolufinancovanie tvorili v rokoch 2007 – 2016 takmer 60 % zo všetkých kapitálových výdavkov na vzdelávanie.

Výdavky na žiaka kvôli poklesu školskej populácie mierne stúpajú, sú však nižšie ako priemer OECD a porovnateľné s priemerom V3. Slovensko vynakladá na jedného žiaka⁹ menej ako je priemer krajín OECD, a to na všetkých stupňoch vzdelávania, pričom najväčší rozdiel je vo financovaní druhého stupňa ZŠ a na gymnáziách. Pri porovnaní financovania na samotné vzdelávanie bez služieb pre študentov a výskumu zaostávajú za V3 aj vysoké školy.

Graf 3: Ročné výdavky na študenta (v USD, PPP prepočítané, 2013)



*Percento udáva podiel financií v porovnaní s OECD.

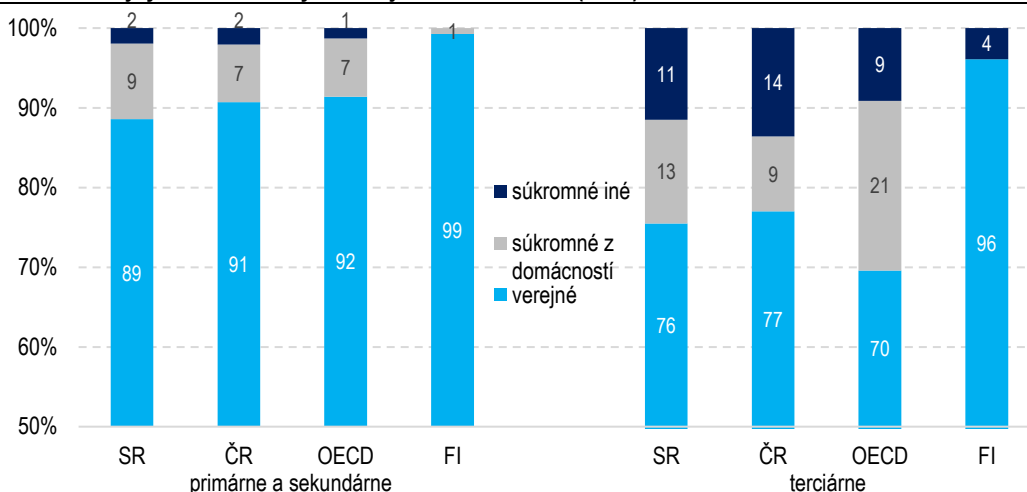
Zdroj: Education at a Glance, OECD, 2016

V pomere verejných a súkromných zdrojov sa Slovensko výrazne nelíši od krajín OECD. Verejné zdroje tvoria približne 85 % všetkých výdavkov na vzdelávanie. V prípade primárneho a sekundárneho vzdelávania je podiel takmer rovnaký v porovnaní s ČR aj OECD. V terciárnom vzdelávaní je podiel súkromných zdrojov mierne nižší v porovnaní s OECD a takmer rovnaký s ČR.

Porovnanie s krajinami OECD ukazuje relatívne vyššie výdavky Slovenska na prevádzku škôl, materiál a služby pre študentov a nižšie výdavky na mzdy a odvody učiteľov a iných pracovníkov. Až 97 % všetkých výdavkov v regionálnom školstve tvoria bežné výdavky, z nich 52 % tvoria mzdy a odvody učiteľov.

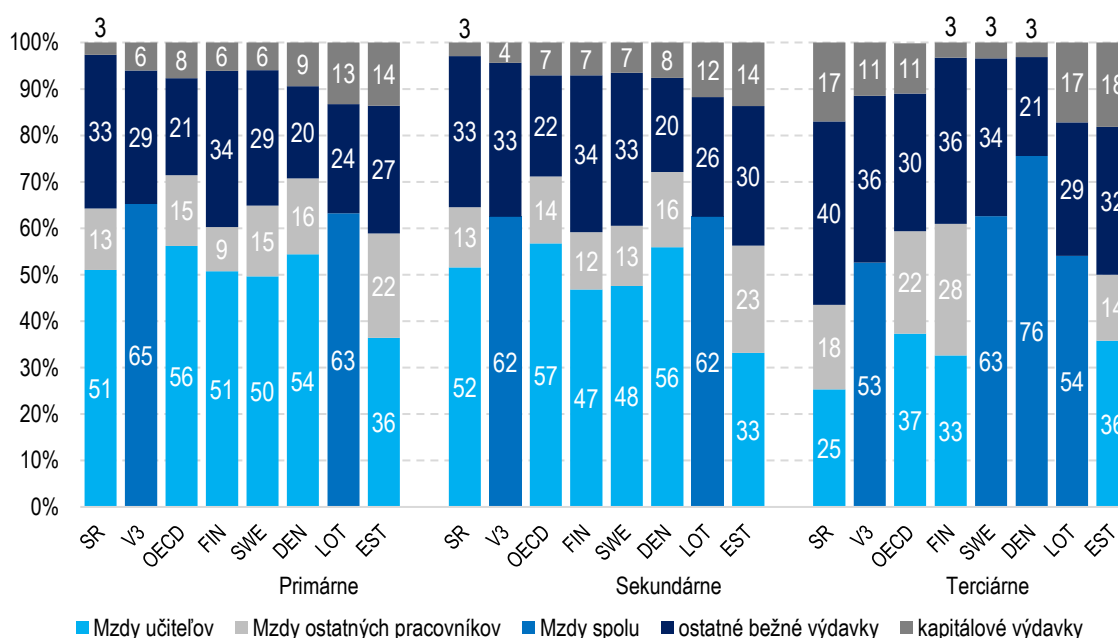
⁹ Po zohľadnení rozdielnych cenových hladín v jednotlivých krajinách.

Graf 4: Pomer verejných a súkromných zdrojov na vzdelávaní (2013)



Zdroj: Education at a Glance 2016, OECD

Graf 5: Rozdelenie výdavkov na vzdelávanie (z verejných aj súkromných zdrojov, 2014)



Zdroj: Education at a Glance, OECD, 2016

Kombinované súkromné a verejné výdavky na terciárne vzdelávanie v roku 2013 dosahovali 1,1 % HDP, čo je menej ako priemer OECD (1,6 %). Slovensko sa tak radí skôr na chvost OECD, za susedné Česko alebo Maďarsko (obe 1,3 %). Výdavky na terciárne vzdelávanie predstavujú 29 % všetkých výdavkov na vzdelávanie, čo je porovnateľné s väčšinou podobných krajín¹⁰.

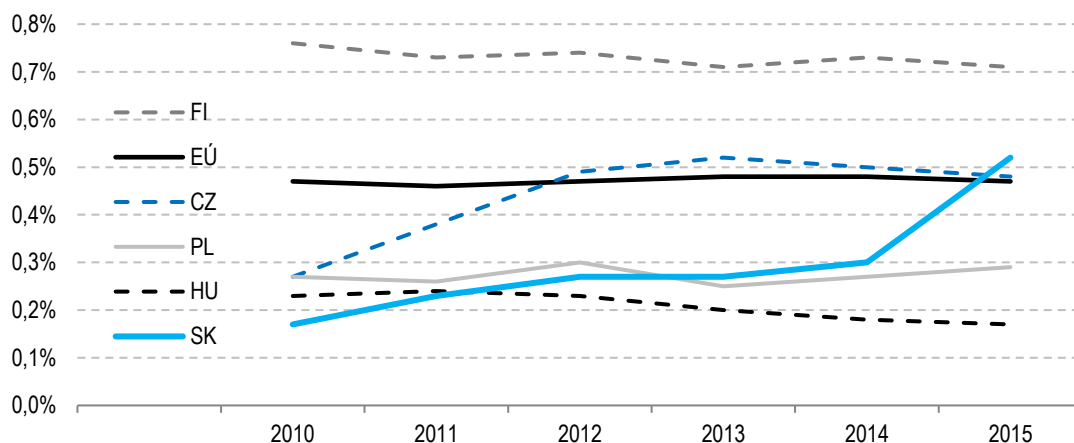
Priemerné výdavky na vysokoškolského študenta na Slovensku dosahujú približne dve tretiny priemeru OECD. V pomere k HDP na obyvateľa mali výdavky na študenta do roku 2008 dlhodobú klesajúcu tendenciu a prepadli sa výrazne pod priemer OECD. Pokles počtu študentov od roku 2008 tento vývoj zvrátil a výdavky na študenta v pomere k HDP sú už podobné krajinám V3 aj priemeru OECD. V roku 2013 tvorili verejné výdavky Slovenska na vysokoškolské vzdelávacie inštitúcie 0,8 % HDP, menej ako priemer OECD (1,1 %) aj V3 (1 %).

¹⁰ OECD, Education at a Glance 2016

Štátne dotácie sú hlavný zdroj prostriedkov pre 20 slovenských verejných vysokých škôl (VVŠ)¹¹, no význam súkromných zdrojov narastá (tvoria približne pätinu celkových výdavkov). Verejné zdroje spolu s prostriedkami zo štrukturálnych fondov predstavujú 77 % príjmov VVŠ¹², čo je podiel blízky iným krajinám s podobným modelom financovania¹³.

Výdavky na výskum a vývoj na vysokých školách do roku 2014 tvorili približne 0,3 % HDP. V roku 2015 sa najmä vďaka výraznejšiemu dočerpávaniu peňazí z fondov EÚ dostali na úroveň 0,5 % HDP, čo je približne priemer krajín EÚ. V počte výskumníkov na počet obyvateľov sa Slovensko nachádza blízko priemernej hodnoty za všetky krajiny OECD. Grantové financovanie tvorí len 20 % celkového financovania.

Graf 6: Výdavky na vývoj a výskum na VŠ, 2014 (v % HDP)



Zdroj: Eurostat

¹¹ V roku 2002 sa väčšina štátnych vysokých škôl transformovala na verejné vysoké školy (VVŠ). Okrem VVŠ fungujú na Slovensku v akademickom roku 2016/2017 aj tri štátne a 12 súkromných vysokých škôl, ktorými sa tento komentár nezaobrá.

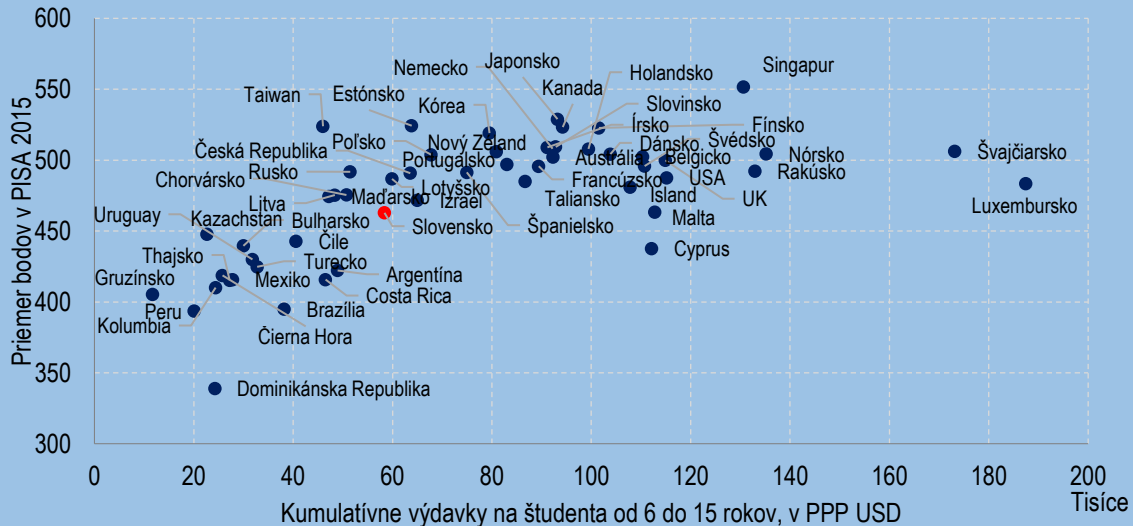
¹² Výročná správa o stave vysokého školstva za rok 2015, dostupné online na <https://www.minedu.sk/vyrocnne-spravy-o-stave-vysokeho-skolstva/>

¹³ OECD, Education at Glance 2016, Tab. B2.3, dostupné online na <http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/education-at-a-glance-2016-indicators.htm>; MSVVS SR 2015: Kvalita a zodpovednosť, str. 243, 246, dostupné online na https://vysokoskolacidopraxe.cvtisr.sk/files/zbornik_2015-kvalita-zodpovednost.pdf

Box 3: Viac peňazí, lepšie výsledky?

Názor na vzťah medzi výdavkami na vzdelávanie a výsledkami žiakov nie je medzi ekonómami jednoznačný. Meta-analýzy, ktoré skúmajú vzťah medzi školskými zdrojmi (pomer žiakov na učiteľa, výdavky na študenta a i.) a výsledkami žiakov naznačujú len zanedbateľný vplyv (Hanushek, 1997). Na druhej strane, vyššie výdavky môžu vplývať napríklad na skupiny žiakov, ktorí z dodatočných zdrojov prosperovali najviac (Burtless, 1996). Konsenzom však zostáva, že spôsob prerozdelenia dodatočných výdavkov je nad istú minimálnu úroveň celkových zdrojov aspoň taký dôležitý, ako samotný celkový objem financií v školstve (OECD, 2012)¹⁴.

Graf 7: Výdavky na vzdelávanie a priemer bodov v PISA (2015)



Zdroj: PISA Vol 1, OECD a prepočty ÚHP

Medzi rokmi 2005 a 2013 sa na Slovensku zvýšili výdavky na študenta o takmer 2 500 USD¹⁵, výsledky žiakov sa pritom zhoršili. Jedným z vysvetlení je fakt, že reformy vo vzdelávacích systémoch sú často komplexné a ich vplyvy sa prejavujú až po niekoľkých rokoch. Väčšinou sa výsledky žiakov nedajú zmerať bezprostredne pred a po zmenách v legislatíve, učebných osnovách alebo iných aspektoch vyučovania. Ako naznačujú príklady z Argentíny (Galiani et al., 2002) či ďalších krajín (Gillies, 2010), zmeny vo vzdelávacích systémoch sa často prejavujú až na neskorších kohortách žiakov.

1.2 Výsledky a výstupy

Výsledky žiakov základných škôl (nižšieho sekundárneho vzdelania) ponúka v medzinárodnom porovnaní testovanie 15-ročných žiakov PISA. Medzinárodné testovanie vzdelanosti stredoškôlkov neexistuje, národné merania neumožňujú sledovať trendy. Výstupy v regionálnom školstve meriame podielom žiakov, ktorí úspešne ukončia vyššie sekundárne vzdelávanie, ale aj podielom žiakov, ktorí ukončia svoje vzdelávanie predčasne.

Vo vysokom školstve dobrý výsledkový ukazovateľ kvality neexistuje¹⁶. Kvalitu VŠ približujú zástupné ukazovatele ako kvalita ich vedeckého výstupu, meraného rôznymi citačnými indexmi. Nepriamym meraním kvality vzdelávania je uplatnenie absolventov, merané mierou zamestnanosti, výškou príjmu alebo sledovaním nesúladu medzi vzdelaním a zamestnaním absolventov. Výstupovým ukazovateľom je podiel populácie s jednotlivými stupňami VŠ vzdelania.

¹⁴ Porovnanie výsledkov a výdavkov má svoje metodologické obmedzenia a slúži skôr ako ilustrácia. Započítané sú aj výdavky, ktoré nemajú priamy vplyv na vzdelávanie (v prípade Slovenska aj stravovanie, administratívne náklady na chod Ministerstva školstva a pod.).

¹⁵ Prepočítané pomocou parity kúpnej sily

¹⁶ OECD pilotne testovalo projekt AHELO (*Assessment of Higher Learning Outcomes – Hodnotenie kvality vyššieho vzdelávania*), ktorý by mohol takéto hodnotenie priniesť, ale jeho pokračovanie je nejasné. K dispozícii sú takisto prvé dáta z testovania kompetencií dospelých PIAAC, avšak čerství absolventi VŠ v ňom tvoria iba malú časť vzorky.

Tabuľka 5: Výdavky a indikátory

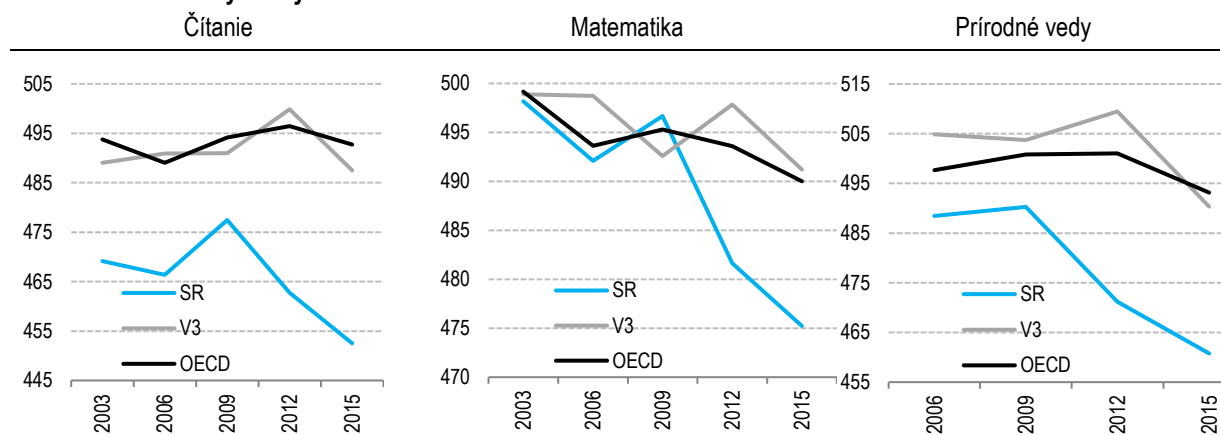
Druh indikátora		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Cieľ 2020	
Regionálne školstvo										
Výsledok	PISA	SK	488		472			463	505	
	(priemer dosiahnutých bodov)	OECD	497		497			492	-	
Výstup	Stredoškolsky vzdelaná populácia	SK		93	93	93	91	91	91	
	(% vo vekovej skupine 20 – 24 rokov)	EÚ		79	80	80	81	82	83	
Výstup	Predčasné ukončenie školskej dochádzky	SK	4,9	4,7	5,1	5,3	6,4	6,7	6,9	6
	(% vo vekovej skupine 18 – 24 rokov)	EÚ	14,2	13,9	13,4	12,7	11,9	11,2	11	10
Vysoké školstvo a veda										
Výsledok	PIAAC skóre	SK				278,5				
	(priemer dosiahnutých bodov, v skupine 25 - 34)	OECD				276,5				
Výsledok	Citácie	SK	35	34	35	45	47	44	50	70
	(%, 100 = priemer EÚ)	EU	-	-	-	-	-	-	-	-
Výsledok	Úspešnosť VŠ v získavaní výskumných zahraničných grantov (v mil. eur)	SK	6	6,2	6,1	5	5,9	5,7	6,5	
Výstup	Miera vysokoškolsky vzdelanej populácie	SK	17,6	22,1	23,2	23,7	26,9	27	28,4	40
	(% vo vekovej skupine 30 – 34 rokov)	EÚ	32,3	33,8	34,8	36	37,1	37,9	38,7	40

Zdroj: MF SR, MŠVVŠ SR, OECD

Regionálne školstvo

Medzinárodné testovanie 15-ročných žiakov PISA z roku 2015 ukazuje podpriemerné a zhoršujúce sa výsledky slovenských žiakov a silný vplyv socioekonomického zázemia. Priemerné výsledky slovenských žiakov (463 bodov) sú výrazne pod priemerom OECD (492 bodov), od roku 2009 sa výrazne zhoršili vo všetkých meraných oblastiach¹⁷. V čítaní sa žiaci od roku 2009 prepadli z 25. – 29. miesta na 32. – 33. miesto medzi 35 krajinami OECD, v matematike z 13. – 22. miesta na 28. – 30. miesto a v prírodných vedách z 23. – 29. miesta na 30. – 32. miesto.

Graf 8: Priemerné výsledky žiakov v testovaní PISA 2015



Poznámka: Výsledky v PISA testoch sú škálované tak, že priemer krajín OECD v prvom teste bol nastavený na 500 bodov a štandardná odchýlka na 100 bodov. Skóre v nasledujúcich testoch je prepočítané tak, aby sa dalo sledovať aj porovnanie v čase.

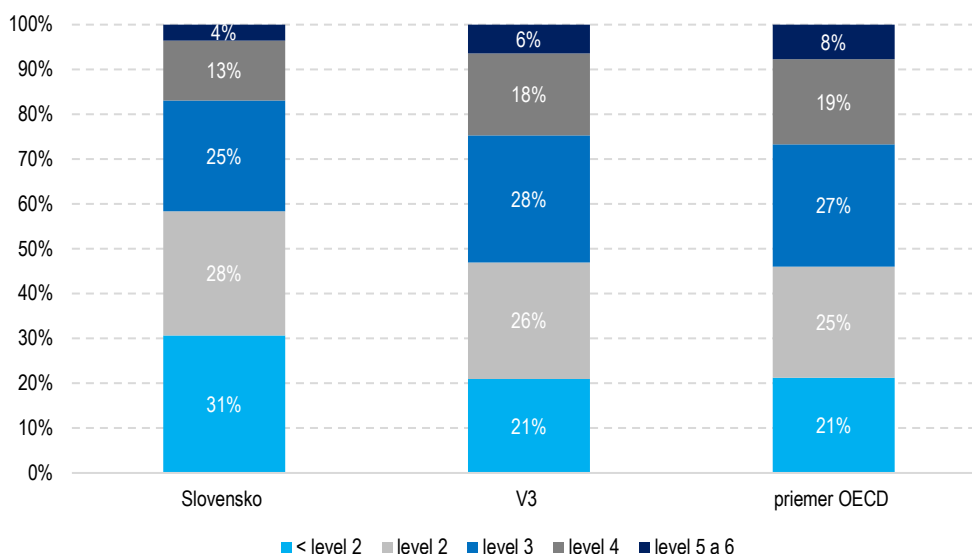
Zdroj: PISA, OECD

Klesol podiel žiakov s vynikajúcimi výsledkami a podiel žiakov so slabými výsledkami je vysoký a rastie. V prírodných vedách narástol podiel žiakov s najnižším výkonom z 26,9 % v roku 2012 na 30,7 % v roku 2015, v matematike a čítaní obdobne. Naopak, excelentných žiakov je čoraz menej, v prírodných vedách klesol ich podiel

¹⁷ Výsledky PISA 2009 a PISA 2015, dostupné online na http://www.oecd-ilibrary.org/education/pisa_19963777.

z 4,9 % v roku 2012 na 3,6 % v roku 2015. Celkovo tvorí podiel najslabších žiakov na Slovensku viac ako 31 %, čo je o 10 percentuálnych bodov viac ako v krajinách V3 a OECD. Naopak najlepších žiakov sú iba 4 %, v krajinách V3 je to 6 % a v OECD 8 %.

Graf 9: Podiel žiakov v jednotlivých výkonnostných kategóriách (2015)



Zdroj: OECD PISA 2015

Štvrtáci základných škôl zaostávajú v matematike, v prírodných vedách a čítaní dosahujú medzinárodné porovnateľné výsledky. V testovaní čitateľskej gramotnosti PIRLS¹⁸ v roku 2011 dosiahli slovenskí štvrtáci porovnateľné výsledky s priemerom zúčastnených krajín EÚ a OECD, výkon medzi rokmi 2007 a 2011 sa významne nezmenil. V priebehu desiatich rokov sa Slovensko na škále PIRLS posunulo o 17 bodov. V testovaní kompetencií TIMMS v roku 2015 dosiahli štvrtáci v matematike významne horší výsledok ako priemer zúčastnených krajín. V prírodných vedách dosiahli porovnateľný výsledok so žiakmi EÚ, ale významne horší oproti OECD. V oboch oblastiach nastal oproti roku 2011 pokles počtu bodov, v matematike o 9 a v prírodných vedách o 12.

Na výsledky žiakov viac než v priemere OECD vplýva socioekonomická situácia žiakov. Každý druhý žiak z najnižšieho socioekonomického kvartilú má slabé výsledky, žiaci s excelentnými výsledkami medzi nimi prakticky neexistujú. Medzi žiakmi z najnižšieho socioekonomického decilu mali tí slovenskí najnižšie skóre zo všetkých krajín OECD vo všetkých testovaných oblastiach. Slovensko patrí medzi najhoršie krajiny OECD aj v kategórii takzvaných odolných¹⁹ študentov. Kým priemer OECD je 29 % odolných študentov zo všetkých z najnižšieho kvartilú, a napríklad Fínsko má takých viac ako 40 %, na Slovensku je odolných iba 17 % znevýhodnených študentov. Vzdelávaniu znevýhodnených skupín ako prierezovej téme sa bude venovať samostatná revízia výdavkov.

Národné merania neumožňujú sledovať trendy kvality, každoročné testovania žiakov 5. a 9. ročníka a písomná časť maturitnej skúšky sú koncipované ako rozlišovacie testy. Ich cieľom je zoradiť študentov podľa výkonu, neumožňujú ucelené porovnanie medzi rokmi alebo kvality škôl²⁰.

V zahraničí je často využívaným nástrojom kvantitatívnej evaluácie vzdelávacích inštitúcií a pedagogických pracovníkov meranie tzv. pridanej hodnoty vo vzdelávaní. Ide o prírastok v poznatkoch, spôsobilostiach,

¹⁸ PIRLS a TIMMS na stránke NÚCEM, dostupné online na http://www.nucem.sk/sk/medzinarodne_merania/project/7.

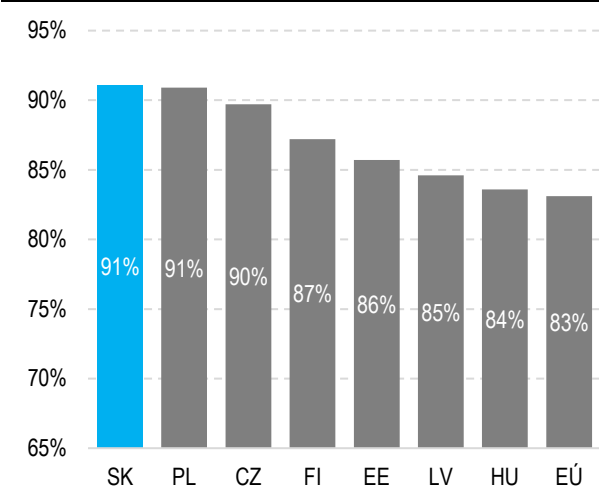
¹⁹ Resilient, <https://www.oecd.org/pisa/>, je to žiak z najnižšieho sociálneho kvartilú, ktorý skončí celosvetovo v najlepšej skupine po zohľadnení socioekonomických faktorov.

²⁰ Keďže NÚCEM každoročne zverejňuje všetky testové otázky, nemôže ich použiť opakovane, a na ich základe preškálovať hodnotenie testov tak, aby bolo medzioročne porovnateľné. Viac o testoch na <http://www.ucn.sk/skoly/subjektivne-alebo-objektivne-o-narodnych-testovaniach/>.

zručnostiach a ďalších vlastnostiach, ktorý nastal u žiakov v dôsledku pôsobenia vzdelávacieho systému. Od júna 2015 majú výsledky získané meraním pridanej hodnoty k dispozícii aj riaditelia stredných škôl na Slovensku²¹. Má však viacero obmedzení – iba jeden testovaný predmet, nezahrnutie všetkých žiakov, a najmä nemožnosť oddeliť vplyv školy na výsledky žiaka od ostatných – sociálnych či ekonomických – vplyvov²².

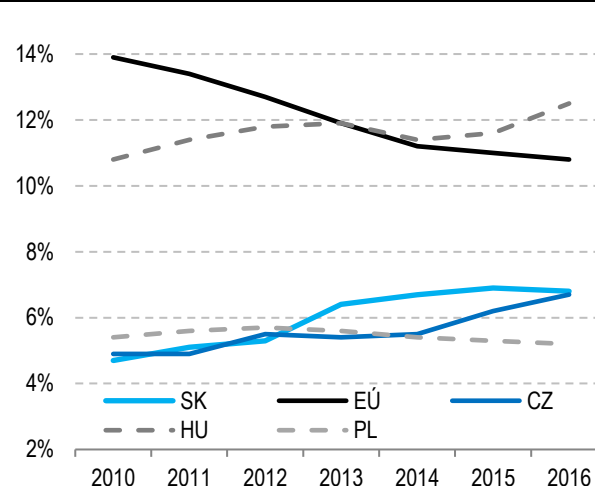
Slovensko má medzinárodne vysoký podiel stredoškolsky vzdelanej populácie. Veľká časť z nich – až dve tretiny – študuje v odbornom vzdelávaní, priemer EÚ je približne polovica²³.

Graf 10: Mládež (20 – 24 rokov) s ukončeným stredoškolským vzdelaním (2016)



Zdroj: Eurostat

Graf 11: Podiel študentov (18 – 24 rokov), ktorí ukončili školskú dochádzku predčasne²⁴



Zdroj: Eurostat

Podiel žiakov s predčasne ukončenou školskou dochádzkou je v medzinárodnom porovnaní nízky, avšak v ostatných rokoch rastie a je geograficky koncentrovaný²⁵. Absolventi stredných škôl, ktorí nepokračujú v štúdiu, majú vyššiu nezamestnanosť²⁶ ako priemer krajín EÚ. Zamestnaní absolventi majú jednu z najnižších mier nesúladu medzi vzdelaním a uplatnením²⁷.

Vysoké školy a VŠ veda a výskum

Vo vysokoškolskom vzdelávaní neexistuje štandardizované medzinárodné meranie kvality.²⁸ Relatívne nižšiu kvalitu vysokoškolského vzdelávania spoločne naznačuje niekoľko zástupných indikátorov.

V medzinárodnom testovaní kompetencií dospelých PIAAC síce mladí Slováci vo veku 24 – 35 rokov dosiahli podobný výsledok ako priemer krajín OECD, len podpriemerný podiel z nich (10 %, priemer OECD je 16 %) však dosiahol v čitateľskej gramotnosti zručnosti v najvyššej kategórii²⁹.

²¹ Ako vstupné meranie slúžili výsledky Testovania 9, ako výstupné meranie výsledky externej časti maturitnej skúšky.

²² Dostupné online na <https://www.minedu.sk/data/att/8594.pdf>.

²³ Dostupné online na http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/educ_uae_enrs04.

²⁴ Mladí vo veku 18-24, rokov ktorí nedosiahli vyššie sekundárne vzdelanie a už vo vzdelávaní nepokračujú.

²⁵ Viď štatistiky o odchode žiakov zo ZŠ a o opakovaní ročníkov na http://www.cvtisr.sk/cvti-sr-vedecka-kniznica/informacie-o-skolstve/statistiky/statisticka-rocenka-publikacia/statisticka-rocenka-zakladne-skoly.html?page_id=9601.

²⁶ Výsledky nezamestnanosti absolventov slovenských stredných škôl podľa škôl i odborov pripravuje dvakrát ročne Centrum vedeckotechnických informácií (CVTI) v spolupráci s Ústredím práce, sociálnych vecí a rodiny (ÚPSVaR)²⁶. Vieme teda povedať, koľko percent absolventov tej ktorej školy či odboru je nezamestnaných, nevieme však, koľko ich je zamestnaných a za aké mzdy.

²⁷ Prieskum kompetencií dospelých PIAAC.

²⁸ Zástupným indikátorom môžu byť aj rebríčky vysokých škôl. Ich výpovedná hodnota je limitovaná. Viď

<https://www.minedu.sk/data/att/7887.pdf>.

²⁹ Výsledky PIAAC na stránke OECD: http://www.oecd-ilibrary.org/education/skills-matter/chapter-2-tables-adults-proficiency-in-key-information-processing-skills_9789264258051-table76-en.

Výkon slovenskej vedy (vrátane SAV) výrazne zaostáva v porovnaní s inými vyspelými krajinami³⁰. Zaostávanie v počte publikácií na počet obyvateľov sa týka takmer všetkých vedných oborov, vrátane tých so silným zastúpením v počte výskumníkov. Rozdiel sa ďalej prehĺbuje, ak sú posudzované len publikácie v špičkových časopisoch. Naopak, v nekvalitných, predátorských časopisoch má slovenská veda druhý najvyšší podiel výstupov v z krajin OECD³¹.

Indikátorom nízko rozvinutej excelentnosti v slovenskej vede je slabé využívanie grantov ERC. Medzi viac ako 7 000 financovanými projektmi jednej z najprestížnejších grantových schém na svete ERC bol od roku 2007 len jeden slovenský projekt (konkrétne z Chemického ústavu SAV)³². Za rovnaké obdobie ERC financovalo 25 projektov z ČR, 54 projektov z Maďarska alebo 638 projektov z Holandska.

Nepriamym indikátorom kvality vysokých škôl je aj voľba štúdia v zahraničí. Vysokú školu v zahraničí si v roku 2014 vybral každý siedmy vysokoškolák (14,2 %). Ide o druhý najvyšší podiel medzi krajinami OECD po špecifickom Luxembursku, až 77 % z nich študovalo v roku 2014 v ČR. Dôvody môžu byť rôzne, v prieskume agentúry SCIO³³ vo vybraných školách študenti uvádzali najmä vyššiu kvalitu vzdelávania. Hoci ide iba o vnímanú a nie objektivne meranú kvalitu, so štúdiom v Česku sú vysokoškoláci následne aj spokojnejší. Podľa prieskumu REFLEX 2013 by si 67 % z nich opäť zvolilo to isté štúdium. Podľa iného prieskumu Absolvent 2014 by tak na Slovensku urobilo iba 45 % absolventov³⁴.

Časť vysokoškolsky vzdelaných ľudí trpí kvalifikačným nesúlalom, čo prináša spoločenské a individuálne náklady, napríklad v podobe utopených nákladov na vzdelávanie. Viac ako pätina ľudí s VŠ vzdelaním pracuje na pozíciách nevyžadujúcich vysokoškolskú kvalifikáciu. Situácia je ale rozdielna z pohľadu jednotlivých stupňov vzdelania. Kým v prípade zamestnancov s druhým stupňom vysokoškolského vzdelania je prekvalifikovaných 16 % z nich, v prípade zamestnancov s len bakalárskym vzdelaním je z nich prekvalifikovaných až 50 %. Zamestnanci len s bakalárskym vzdelaním často pracujú na miestach, kde je vysokoškolské vzdelanie nepotrebné.

Napriek otáznej kvalite sa vysokoškolské štúdium oplatí. Absolventi vysokých škôl sú menej nezamestnaní a zarábajú viac, aj keď pracujú na miestach, kde často nevyužívajú svoje vzdelanie. Miera nezamestnanosti je medzi absolventmi VŠ polovičná oproti priemernej populácii a vysokoškoláci zarábajú až o 70 – 77 % viac ako ľudia s vyšším sekundárnym vzdelaním. Bonus za diplom tak patrí medzi najvyššie v OECD (viď Box 4).

³⁰ IDEA Štúdia 12/2016 – Medzinárodné porovnanie kvality publikačného výkonu vedných odborov na Slovensku, dostupné online na https://idea.cerge-ei.cz/files/IDEA_Studie_12_2016_Publikacny_vykon_Slovenska/mobile/index.html#p=1. Porovnanie je založené na WoS citačných indexoch Science a Social Science. Pokrýva významnú časť vedeckej produkcie, nie celú produkciu, ani nerozlišuje medzi vysokoškolskou vedou a SAV.

³¹ IDEA Štúdia 16/2016 – Predátorské časopisy v Scopuse (podľa Beallovho zoznamu). Dostupné online na https://idea.cerge-ei.cz/files/IDEA_Studie_16_2016_Predatorske_casopisy_ve_Scopusu/mobile/index.html#p=2

³² Dostupné online na <https://erc.europa.eu/projects-figures/erc-funded-projects/>

³³ Slováci v ČR, prieskum SCIO. Dostupné online na https://www.scio.cz/download/KOMPLETNI_ZPRAVA_slovaci_v_CR.pdf

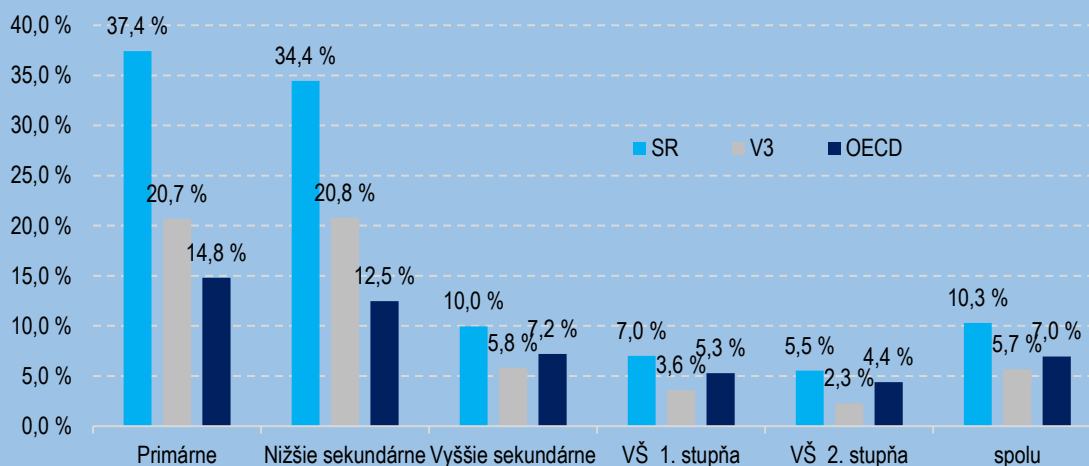
³⁴ Prieskumy REFLEX 2013 a Absolvent 2014 https://vysokoskolaciodopraxe.cvtisr.sk/files/zbomik_2015-kvalita-zodpovednost.pdf str. 137

Box 4: Oplatí sa študovať?

Vyššie vzdelanie sa premieta do nižšej nezamestnanosti a vyšších miezd. Človek s nedokončeným základným vzdelaním má v krajinách OECD zhruba dvojnásobnú šancu oproti priemeru byť nezamestnaný, na Slovensku je tento pomer až 3,6. Najvýznamnejší krok pre šancu zamestnať sa na Slovensku je ukončenie vyššieho sekundárneho vzdelania, dokončenie základnej školy má len minimálny vplyv.

Dokončenie vysokoškolského vzdelania má veľký vplyv nielen na šancu nájsť si prácu, ale aj na výšku mzdy. Slovensko patrí medzi krajiny s najväčšími rozdielmi medzi príjmami osôb s VŠ vzdelaním a vyšším sekundárnym vzdelaním (rozdiel až 70 %, u magistrov až 77 %), rozdiel medzi príjmami osôb s vyšším sekundárnym vzdelaním oproti nižšiemu vzdelaným osobám je tiež nadpriemerný (vyšší o 35 %, priemer OECD o 23 %) ³⁵.

Graf 12: Nezamestnanosť podľa dosiahnutého vzdelania. Populácia 25 – 64 rokov (2015)



Zdroj: Education at a Glance 2016, OECD

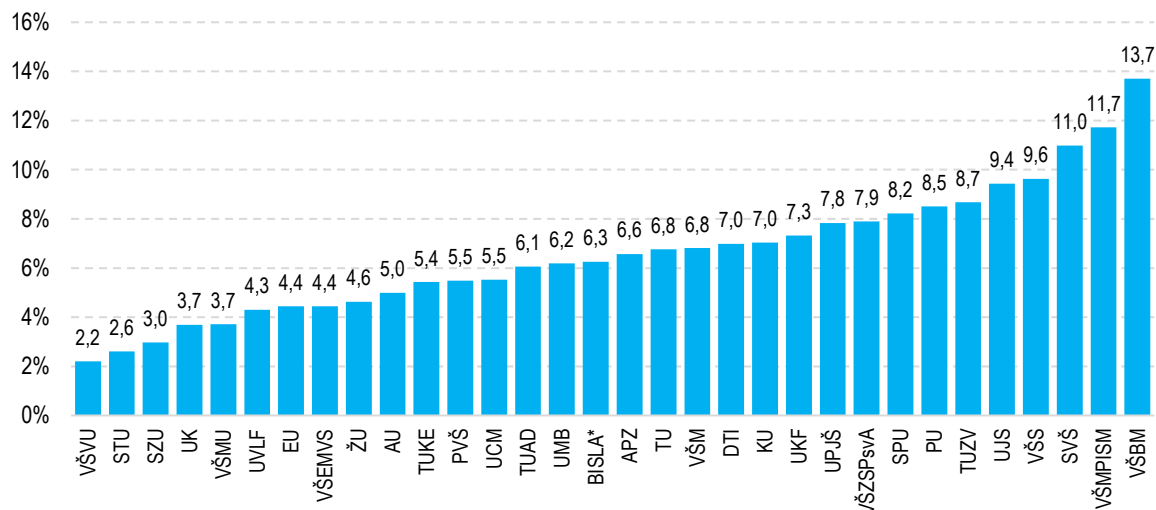
Nie všetky školy a odbory sú však rovnako úspešné. Na konci roka 2015 bolo najmenej nezamestnaných absolventov druhého stupňa VŠ v zdravotníckych a technických odboroch, najviac medzi absolventmi bezpečnostných a poľnohospodárskych odborov ³⁶. Nezamestnanosť absolventov jednotlivých vysokých škôl sa tiež líšila, od nízkych 2 – 4 % pre absolventov umeleckých či technických VŠ po viac ako 10 % u absolventov niektorých súkromných VŠ. Hoci to môže byť spôsobené lokálnymi vplyvmi, špecifickým odborom štúdia, alebo osobnými preferenciami študentov, takáto vysoká miera nezamestnanosti môže naznačovať tiež problém s kvalitou daných škôl.

³⁵ Tabuľka A6.1 z OECD Education at a Glance 2016

³⁶ UPSVaR definuje absolventskú mieru nezamestnanosti ako podiel z absolventov za posledné 2 roky, ktorí sú evidovaní na úrade práce, majú menej ako 26 rokov a pred zaradením nemali stálu prácu. Zahŕňa absolventov všetkých 3 stupňov štúdia, avšak iba denných a nie externých. Štatistika je počítaná ku 31.12. Materiál CVTI:

http://www.cvtisr.sk/buxus/docs/VS/nezamestnanost/2015_abs_VS_nezam_web.pdf

Graf 13: Absolventská nezamestnanosť podľa VŠ (2015)



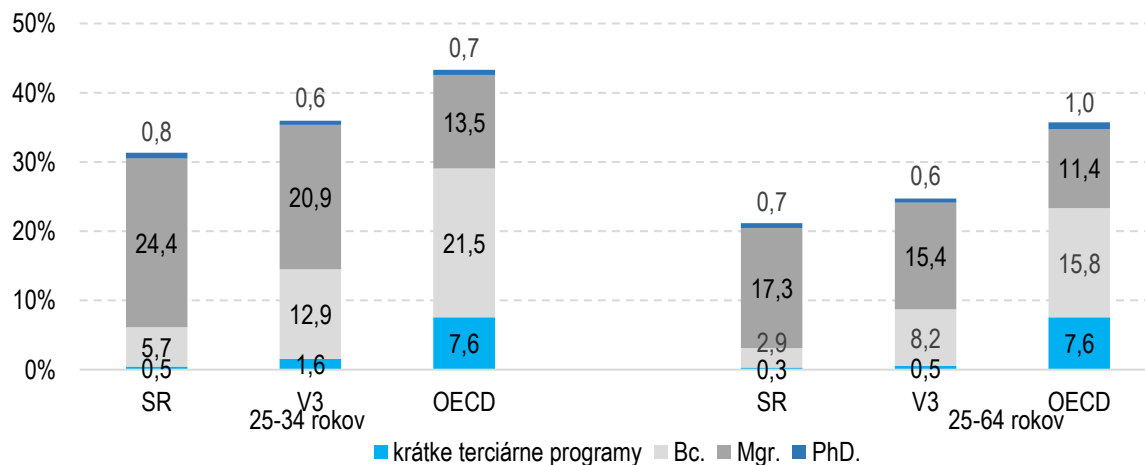
* môže byť skreslené nízkym počtom absolventov

Zdroj: CVTI

Podiel vysokoškolsky vzdelaného obyvateľstva na Slovensku je oproti krajinám OECD stále nízky, medzi 30 – 34 ročnými sa však za posledných 10 rokov zdvojnásobil. V roku 2014 už podiel mladých, u ktorých sa očakáva ukončenie VŠ vzdelania, prekročil 40 % cieľ Stratégie EU 2020 (Graf 16).

V porovnaní s inými krajinami OECD má Slovensko nízky podiel mladých dospelých, končiacich vzdelanie s titulom bakalára, veľký podiel študentov pokračuje v štúdiu na druhom stupni. Krátke terciárne programy, ktoré v krajinách OECD vyštuduje okolo 8 % mladých ľudí, na Slovensku absolvuje iba pol percenta mladej populácie³⁷. Keby na druhom stupni študoval podobný podiel študentov ako v krajinách OECD, uvoľnila by sa približne štvrtina prostriedkov, ktoré štát poskytuje vysokým školám na vzdelávanie.

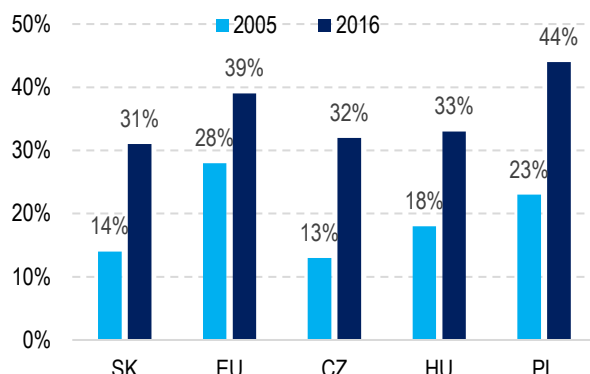
Graf 14: Podiel populácie 25 – 34 podľa najvyššieho dosiahnutého vysokoškolského vzdelania (2015)



Zdroj: Education at a Glance 2016, OECD

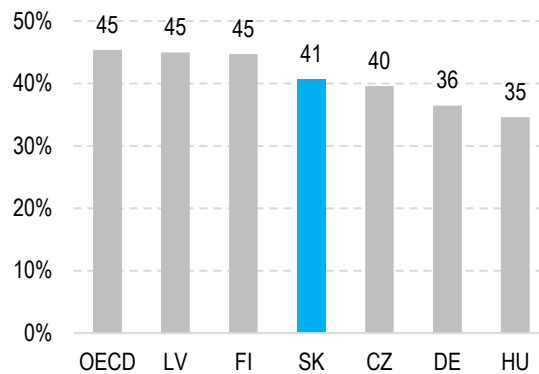
³⁷ OECD Education at a Glance 2016, Tabuľka A1.2.

Graf 15: Podiel populácie 30 – 34 s VŠ vzdelaním (2005 a 2016)



Zdroj: Eurostat

Graf 16: Očakávaný podiel VŠ vzdelaných zo súčasných mladých (2014)



Zdroj: Education at a Glance 2016, OECD

Box 5: Medzinárodné vykazovanie výdavkov na vzdelávanie

Výdavky na vzdelávanie sa vo svete vykazujú prevažne dvomi spôsobmi. Jeden z nich je klasifikácia výdavkov verejnej správy COFOG (Classification of the Functions of Government – funkčná klasifikácia výdavkov). Každý výdavok verejnej správy je v nej zaradený podľa svojej funkcie do oddielu (napr. *zdravníctvo* či *vzdelávanie*) a ďalej podrobnejšie do skupiny (*sekundárne, terciárne vzdelávanie*) a triedy (*prvý stupeň, druhý stupeň terciárneho vzdelávania*).

Organizácie UNESCO, OECD a Eurostat majú vlastnú metodiku, nazývanú podľa ich názvov UOE. Na rozdiel od klasifikácie COFOG pokrývajú iba vzdelávanie vo formálnych vzdelávacích inštitúciách, ktoré trvá najmenej jeden semester či polrok, nezahŕňajú praktické vzdelávanie na pracovisku s veľmi malým podielom teoretickej výučby. Klasifikácia UOE pokrýva čiastočne aj súkromné výdavky, kým COFOG iba výdavky verejnej správy. Veľký rozdiel je vo vykazovaní výdavkov na výskumné aktivity v rámci terciárneho vzdelávania, ktoré v sú v klasifikácii COFOG zaradené do skúmanej oblasti (napríklad výskum a vývoj v oblasti zdravotníctva je výdavok zdravotníctva), v metodike UOE sú výdavky terciárneho vzdelávania na výskum a vývoj zahrnuté do vzdelávania.

Tabuľka 6: Rozdiely vo vykazovaní výdavkov na vzdelávanie

Dimenzia	COFOG	UOE
Inštitúcie	Len výdavky verejnej správy	Verejné aj súkromné inštitúcie
Zdroj	Nerozlišuje výdavky podľa zdroja	Rozlišuje výdavky podľa zdroja
Formálne/Neformálne	Len vzdelávacie inštitúcie	Aj iné vzdelávanie
Transfery domácnostiam	Transfery domácnostiam sú klasifikované ako sociálne dávky	Zahŕňa niektoré transfery domácnostiam pod výdavky na vzdelávanie
Výskum	Podľa oblasti výskumu	Výskum na VŠ zahŕňa pod vzdelávanie

Podrobnosti uvádzajú metodika UOE³⁸ a príloha³⁹ Správy o stave školstva na Slovensku.

³⁸ Dostupné online na [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/UNESCO_OECD_Eurostat_\(UOE\)_joint_data_collection_%E2%80%93_methodology#Introduction](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/UNESCO_OECD_Eurostat_(UOE)_joint_data_collection_%E2%80%93_methodology#Introduction).

³⁹ Príloha k Správe o stave školstva na Slovensku, <https://www.minedu.sk/data/att/5254.pdf>.

2 Regionálne školstvo

- **Platy slovenských učiteľov sa zvyšujú, v medzinárodnom porovnaní sú ale stále nízke. Zvýšenie miezd podľa programového vyhlásenia vlády by malo zvýšiť ich podiel z 63 % na 67 % príjmu vysokoškolsky vzdelaných zamestnancov. Priemer OECD je 85 %.**
- **Najviac zaostávajú platy mladých učiteľov, čo negatívne ovplyvňuje atraktivitu učiteľskej profesie.**
- **Systém odmeňovania má nedostatočnú väzbu na kvalitu – kreditový príplatok ani kariérne stupne neodmeňujú praktické využívanie profesijných zručností. Chýbajú jasné kritériá hodnotiace úroveň profesijných kompetencií učiteľov.**
- **Systém financovania škôl nezohľadňuje dostatočne presne personálnu a ekonomickú náročnosť chodu škôl (napr. nezohľadňuje dĺžku pedagogickej praxe učiteľov, od ktorej do značnej miery závisí ich plat).**
- **Je priestor na účelnejšie vynakladanie zdrojov (napr. striktnejšie pravidlá pri financovaní havarijných situácií, silnejší legislatívny rámec pre poskytovanie prostriedkov na výstavbu škôl).**
- **Existuje priestor pre racionalizáciu siete základných škôl. Štát finančne podporuje malé školy, ako aj školy viacerých zriaďovateľov v jednej obci či meste. Minimálny limit na veľkosť základnej školy pri zaradovaní do siete je formálny a minimálne limity na veľkosť triedy sa zatiaľ výraznejšie neprejavili.**
- **Kľúčové je brať do úvahy aj potenciálne vplyvy na prístup ku vzdelaniu, kvalitu a inklúziu. Racionalizáciu je možné podporiť preplácaním autobusovej dopravy, či zabezpečením školských autobusov.**

Hlavným cieľom politik v regionálnom školstve je prostredníctvom výchovy a vzdelávania umožniť deťom a žiakom bez ohľadu na ich sociálnu situáciu získať vzdelanie, kompetencie a zručnosti, naučiť ich rozvíjať a kultivovať svoju osobnosť a získať a posilňovať úctu k ľudským právam a základným slobodám. Jeho hlavnou úlohou je umožniť získanie nižších stupňov vzdelania, ktorými rozumieme všetky stupne vzdelania okrem vysokoškolského. Ide konkrétne o predprimárny stupeň vzdelania, primárny stupeň vzdelania a niekoľko druhov nižšieho stredného (sekundárneho) a vyššieho stredného (sekundárneho) stupňa vzdelania.

Regionálne školstvo, ako systém, má viacero zložiek. Revízia sa primárne venuje zabezpečeniu vzdelávania v základných a stredných školách. Hlbšie sa zaoberá nasledujúcimi tromi oblasťami. Prvou témou sú platy pedagógov a vzťah medzi platmi a kvalitou učiteľov. Druhou problematikou je systém financovania základných a stredných škôl. Treťou oblasťou je preskúmanie možností racionalizácie siete škôl v nadväznosti na pilotnú štúdiu z roku 2016, zaoberajúcu sa touto problematikou. Všetky tri oblasti súvisia s výdavkami, resp. úprava systému vo všetkých troch oblastiach nesie so sebou potenciál rozpočtových vplyvov, tak pozitívnych ako aj negatívnych. Navyše, všetky tri oblasti vplývajú aj na výsledky systému. Obzvlášť odmeňovanie učiteľov a dostupná a kvalitná sieť škôl majú väzbu na kvalitu učiteľov a vzdelávacie výsledky žiakov. Samozrejme, pre zlepšenie výsledkov vzdelávania sú dôležité aj ďalšie politiky, ako sú napríklad obsah vzdelávania, systém riadenia, či ďalšie aspekty týkajúce sa prípravy, vzdelávania a podpory učiteľov.

2.1 Platy učiteľov a systém odmeňovania

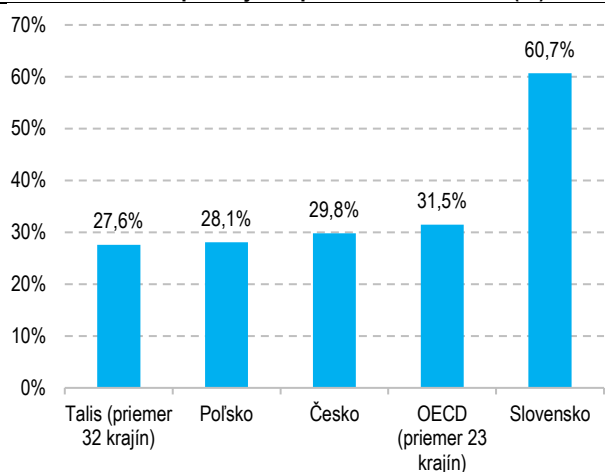
Kvalita učiteľov patrí medzi kľúčové faktory podmieňujúce kvalitu vzdelávania. Zabezpečenie kvalitných učiteľov sa však nezaobíde bez dobrého systému odmeňovania, ktorý dokáže adekvátne oceňovať prácu učiteľov pôsobiacich v školstve, ako aj zvyšovať atraktivnosť učiteľského povolania. Platy pedagogických a odborných zamestnancov v roku 2016 tvorili viac ako 50 % výdavkov štátneho rozpočtu na regionálne školstvo.

Učiteľské povolanie na Slovensku je neatraktívne. Na dôležitosť atraktivity učiteľskej profesie na Slovensku poukazujú medzinárodné štúdie. Podľa prieskumu OECD TALIS⁴⁰ sa 60 % slovenských učiteľov domnieva, že ich profesia nie je spoločensky dostatočne docenená, čo je druhý najvyšší podiel spomedzi všetkých zúčastnených

⁴⁰ Medzinárodná štúdia OECD TALIS sa uskutočnila v roku 2013. Finálnu vzorku pre SR tvorilo 195 škôl s 3548 učiteľmi vyučujúcimi na druhom stupni základných škôl a nižšom stupni osemročných gymnázií.

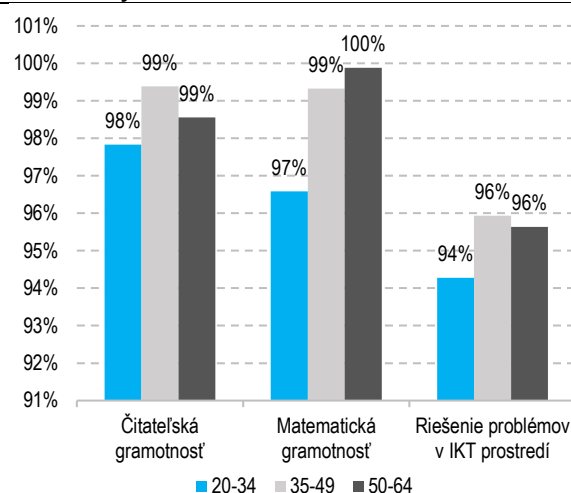
krajín (priemer 23 krajín OECD bol približne 31 %). Možné dôsledky nedocenenia učiteľského povolania prejavujúce sa napríklad nezaujmom kvalitnejších uchádzačov môže napokon indikovať skutočnosť, že podľa prieskumu OECD PIAAC⁴¹ dosahujú mladí učitelia v čitateľskej gramotnosti, matematickej gramotnosti a v riešení problémov horšie výsledky ako ich vysokoškolsky vzdelaní rovesníci. Tento stav je neuspokojivý aj z hľadiska medzinárodného porovnania⁴².

Graf 17: Podiel učiteľov, ktorí rozhodne nesúhlasia s tvrdením, že ich práca je v spoločnosti ocenená (%)



Zdroj: OECD TALIS

Graf 18: Relatívne skóre učiteľov v porovnaní s VŠ zamestnanými rovesníkmi



Zdroj: IVP na základe PIAAC

Platy slovenských učiteľov sa v ostatných rokoch zvyšujú, stále však v medzinárodnom porovnaní zaostávajú. Relatívnu výšku plátov učiteľov v zmysle najlepšej medzinárodnej praxe je objektívne vyjadriť vo vzťahu k platom zamestnancov s podobnou kvalifikáciou s vysokoškolským vzdelaním v hospodárstve. Pedagogickí zamestnanci pôsobiaci na úrovni nižšieho sekundárneho vzdelávania zarábali na Slovensku v roku 2014 aj so všetkými príplatkami 61 % priemerného platu zamestnancov s vysokoškolským vzdelaním druhého stupňa.⁴³ Priemer krajín OECD s dostupnými údajmi je 85 %. Menší podiel zarábali len pedagógovia v Česku, naopak väčší v Poľsku a Maďarsku.

Plánované zvyšovanie plátov by malo postavenie slovenských učiteľov postupne zlepšovať. V prípade zvýšenia miezd pedagógov v súlade s programovým vyhlásením vlády (tj. v roku 2016⁴⁴, a v rokoch 2018 až 2020 každoročne o 6 %) sa zvýši do roku 2020 podiel zárobku učiteľov platených zo štátneho rozpočtu (prenesené kompetencie⁴⁵) z 63 % na 67 % zárobku vysokoškolsky vzdelaných ľudí. V celom regionálnom školstve (vrátane originálnych kompetencií) z 58 % na 62 %. Zvyšovanie predstavuje dodatočné kumulatívne výdavky verejnej správy v rokoch 2016 až 2020 vo výške približne 925 miliónov eur, v porovnaní s rozpočtom na rok 2016 (700 miliónov zo štátneho rozpočtu na zamestnancov v rámci prenesených kompetencií a 225 miliónov z rozpočtov miest a obcí na zamestnancov v rámci originálnych kompetencií) a tvoria významný príspevok k celkovému zvyšovaniu výdavkov na vzdelávanie, ku ktorému sa vláda SR zaviazala. Záverečná správa vyhodnotí scenáre navýšenia plátov zamestnancov regionálneho školstva z pohľadu PVV.

⁴¹ Zber dát prebiehal v rokoch 2011 – 2012. Testovaní boli dospelí občania vo veku od 16 do 65 rokov. Veľkosť výberového súboru bola 9 280 osôb.

⁴² Napríklad v čitateľskej gramotnosti je lepší pomer medzi výsledkami najmladších učiteľov a ich vysokoškolsky vzdelaných rovesníkov ako na Slovensku v krajinách ako Belgicko, Holandsko, Rusko, Španielsko, Francúzsko, Japonsko, Nórsko, Spojené kráľovstvo, Južná Kórea a Česká republika.

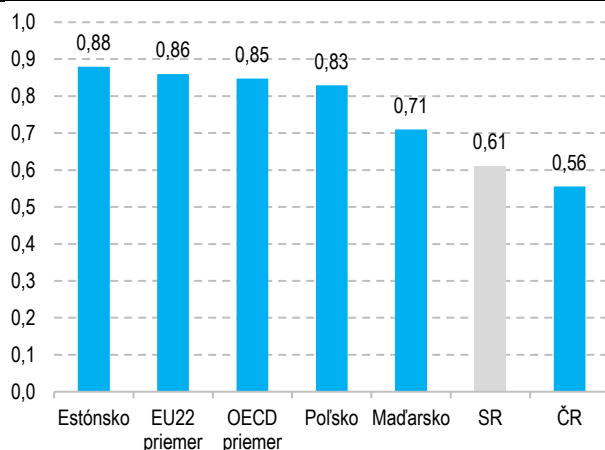
⁴³ Údaj 61 % za Slovensko, ktorý udáva OECD, zahŕňa v prípade SR aj asistentov učiteľa a príplatky riaditeľov a zástupcov škôl, čo úplne presne nezodpovedá UOE metodike. Ide iba o mzdu zamestnancov, ktorí pracovali celý rok a na plný úväzok.

⁴⁴ Od septembra.

⁴⁵ V rámci prenesených kompetencií sú platení najmä pedagogickí a odborní zamestnanci základných a stredných škôl a špeciálnych škôl. V rámci originálnych kompetencií sú platení najmä pedagogickí a odborní zamestnanci materských škôl, základných umeleckých škôl, jazykových škôl z vlastných rozpočtov samospráv.

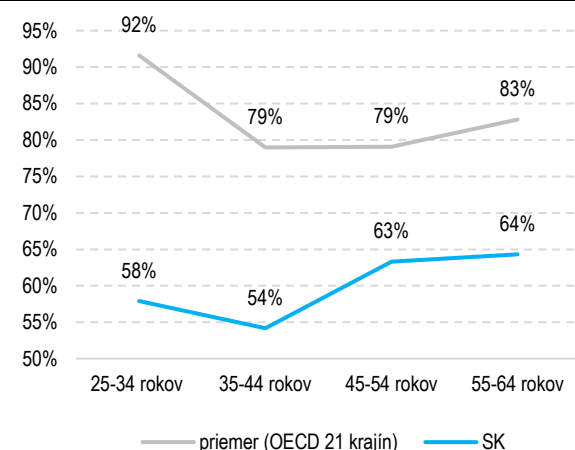
Platy pedagógov na začiatku kariéry zaostávajú za platmi VŠ vzdelaných na Slovensku relatívne viac. V nevýhodnejšej situácii sú pedagógovia pôsobiaci na úrovni nižšieho sekundárneho vzdelávania vo veku 25 – 34 rokov, ktorí zaostávajú v relatívnych platoch v porovnaní s rovesníkmi v 21 krajinách OECD o 34 p. b. Učitelia vo veku 45 – 54 rokov v relatívnych platoch zaostávajú o 16 p. b.

Graf 19: Podiel priemerných reálnych plátov pedagogických zamestnancov nižšieho sekundárneho vzdelávania na platoch zamestnancov s VŠ vzdelaním (% , 2014)



Zdroj: OECD EAG

Graf 20: Pomer plátov pedagogických zamestnancov a zamestnancov s vysokoškolským vzdelaním podľa veku (% , 2014)



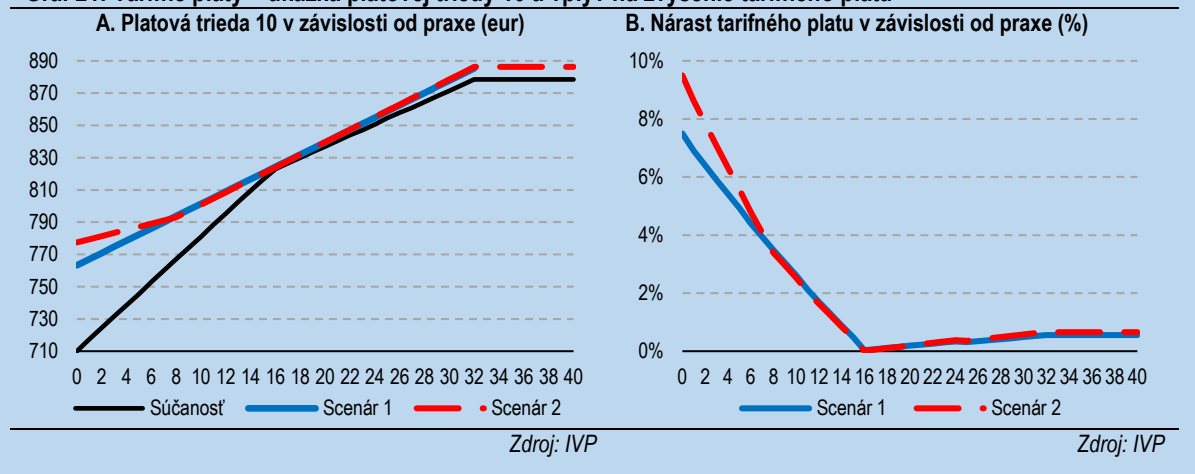
Zdroj: OECD EAG, Trexima

Box 6: Alternatívy zvyšovania plátov pedagogických a odborných zamestnancov na začiatku kariéry

V súčasnosti rastie platová tarifa počas 32 rokov praxe celkovo o 24 %, pričom prvých 16 rokov rastie rýchlejšie, potom pomalšie⁴⁶. V dvoch alternatívnych scenároch odhadujeme vplyv úpravy nárastu platovej tarify v závislosti od započítanej praxe tak, aby bol výraznejšie vyšší tarifný plat v prvých 16 rokoch započítanej praxe, pričom po dosiahnutí 16 rokov započítanej praxe by bola úroveň platovej tarify zachovaná na úrovni ako v súčasnosti. Žiadnemu pedagogickému odbornému zamestnancovi by sa tarifný plat neznížil.

- **Scenár 1:** Jednorazové zvýšenie platovej tarify o 7,5 %, následné zvyšovanie o 0,5 % pre každý rok započítanej praxe.
- **Scenár 2:** Zvýšenie platovej tarify o 9,5 %, následné zvyšovanie o 0,25 % pre 1 až 8 rokov započítanej praxe, od 9 roku zvýšenie o 0,5 %.

Graf 21: Tarifné platy – ukážka platovej triedy 10 a vplyv na zvýšenie tarifného platu



Zdroj: IVP

Zdroj: IVP

⁴⁶ Platová tarifa sa zvyšuje o 1 % za každý celý rok započítanej praxe až do 16 rokov. Za každý celý rok započítanej praxe od 17 rokov až do 32 rokov sa platová tarifa zvyšuje o 0,5 %. Za 32 rokov započítanej praxe stúpe tarifný plat o 24 %.

Takáto technická zmena, ktorá by pedagógom bez praxe pridala 7,5 %, by stála celkovo 23,2 mil. eur, z toho zo štátneho rozpočtu za prenesený výkon 17,6 mil. eur (scenár 1) a v prípade až 9,5 % zvýšenia by bolo potrebných 26,6 mil. eur, z toho zo štátneho rozpočtu 20,2 mil. eur (scenár 2).

Tabuľka 7: Odhad finančného vplyvu zmeny zohľadňovania praxe (mil. EUR)

	Len tarifa (bez príplatkov)			Vrátane príplatkov		
	ŠR	OK ⁴⁷	spolu	ŠR	OK	spolu
Scenár 1	16,2	5,1	21,3	17,6	5,6	23,2
Scenár 2	18,5	5,9	24,4	20,2	6,4	26,6

Zdroj: IVP

Zvyšovanie plátov by mali sprevádzať aj ďalšie opatrenia, zamerané na zvýšenie kvality pedagógov. Predovšetkým je nutné skvalitniť prípravu budúcich učiteľov, ako aj ich profesijný rozvoj. Taktiež je potrebné posúdiť, či sa finančné prostriedky vynakladané na platy učiteľov využívajú účelne (nastavenie štruktúry platového systému), či aká je ich výška vzhľadom na reálne potreby (nastavenie výšky plátov). Z tohto hľadiska možno za hlavné výzvy okrem celkovej nízkej úrovne plátov, najmä v prípade mladých učiteľov, považovať aj nedostatočné zohľadňovanie výkonu a kvality pri odmeňovaní.

Systém nárokového odmeňovania má nedostatočnú väzbu na kvalitu. Kvalitu práce by mal súčasný systém odmeňovania zohľadňovať prostredníctvom osobných príplatkov, odmien, a predovšetkým prostredníctvom zohľadňovania kariérne stupňov pri zaraďovaní do platových tried. Na zabezpečenie profesijného rozvoja učiteľov a zvýšenie ich kvality sa zaviedol kreditový príplatok. Osobné príplatky a odmeny reprezentujú konvenčné finančné nástroje riaditeľov škôl, ktoré nie sú nárokovateľné, zatiaľ čo kreditový a kariérny systém podliehajú centrálnym stanoveným pravidlám. Tarifný plat predstavuje v priemere 76 % celkového plátu, príplatky (vrátane nadčasov) a odmeny 24 %. Z toho kreditový príplatok tvorí v priemere 4 % celkového plátu, osobný príplatok a odmeny 12 %. Zvyšných 8 % tvoria iné nárokovateľné zložky (napr. príplatok za riadenie).

Kariérne stupne rozlišujú pedagógov podľa úrovne ich profesijných kompetencií. V súčasnosti jestvujú štyri kariérne stupne⁴⁸. Nadobudnutie vyššieho kariérneho stupňa znamená postup do vyššej platovej triedy⁴⁹. Najvyššie zastúpenie pedagógov je na druhom kariérnom stupni (takmer polovica všetkých pedagógov), nasleduje tretí kariérny stupeň (približne tretina pedagógov). Najvyšší kariérny stupeň dosiahla približne desatina pedagógov.

V súčasnosti chýbajú jasné indikátory, na základe ktorých by bolo možné spoľahlivo posúdiť úroveň profesijných kompetencií učiteľov. Tieto indikátory by mali byť súčasťou profesijných štandardov, tie však ministerstvo školstva dosiaľ neschválilo. Ďalším problémom je skutočnosť, že súčasný spôsob vykonávania atestácií je príliš formálny a nedokáže dostatočne posúdiť úroveň profesijných kompetencií pedagógov. Potvrdzujú to aj výsledky kvalitatívneho výskumu⁵⁰, v ktorom sa všetci účastníci zhodli, že kariérny postup učiteľa nekoreluje so zvyšujúcou sa kvalitou výučby učiteľa v triede (Liška, 2015). Významným problémom je aj nedostatočne zabezpečená kvalita inštitúcií poskytujúcich atestácie. Vysoké školy s právom realizovať atestácie majú rozdielnu úroveň⁵¹, v prípade Metodicko-pedagogického centra dokonca ani nejestvuje žiaden proces zabezpečenia a hodnotenia kvality jeho činnosti, príp. akreditácia.

Druhým nástrojom systému odmeňovania pedagógov s cieľom zlepšenia ich kvality je kreditový príplatok. Učители môžu získať kreditový príplatok vo výške 6 % z platovej tarify za každých 30 kreditov, najviac však za 60 kreditov. Kredity sa dajú získať za absolvovanie akreditovaných programov kontinuálneho vzdelávania⁵², vykonanie rigoróznej alebo štátnej jazykovej skúšky z cudzieho jazyka, vzdelávanie v zahraničí a autorstvo alebo

⁴⁷ Originálne kompetencie.

⁴⁸ Druhý kariérny stupeň vyžaduje úspešné ukončenie adaptačného vzdelávania, tretí a štvrtý stupeň vykonanie atestácií.

⁴⁹ Postup na druhý stupeň zvyšuje tarifu o približne 9 %. Reálne sa však plat zvýši len o 3 %, pretože začínajúci pedagogický zamestnanec má príplatok vo výške 6 % z platovej tarify, do ktorej je zaradený. V prípade postupu na tretí a štvrtý stupeň je zvýšenie približne 12 %.

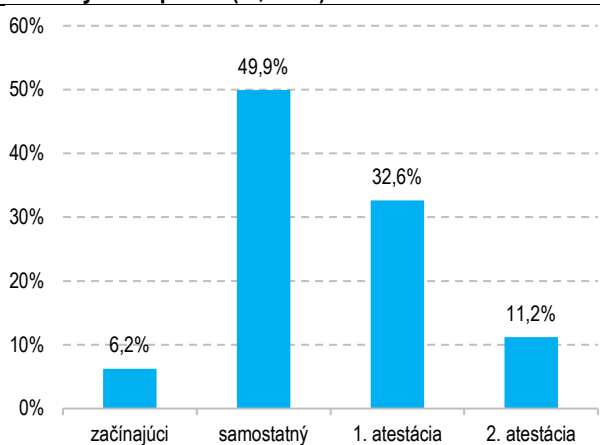
⁵⁰ Uskutočnil sa prostredníctvom pološtruktúrovaných individuálnych rozhovorov s desiatimi riaditeľmi škôl.

⁵¹ Svedčia napríklad hodnotenia Akreditačnej komisie, či Akademickej rankingovej a ratingovej agentúry.

⁵² Aktualizačné vzdelávanie, inovačné vzdelávanie a špecializačné vzdelávanie.

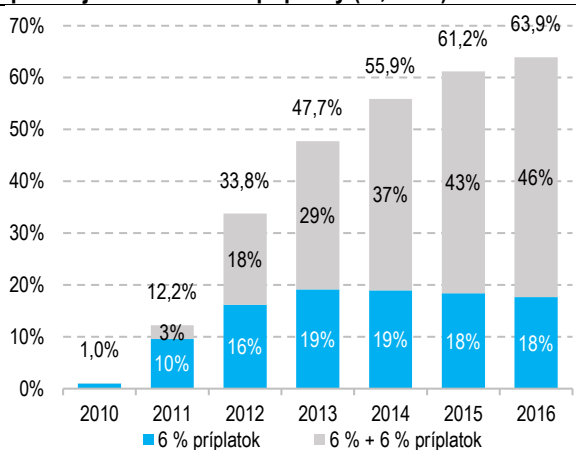
spoluautorstvo schválených alebo odporúčaných učebníc a pracovných zošitov. Kredity majú platnosť sedem rokov. V roku 2016 poberalo tento príplatok 63,9 % pedagogických zamestnancov, pričom nižší kreditový príplatok poberala približne tretina a vyšší približne dve tretiny zamestnancov z celkového počtu pedagógov pobierajúcich kredity. Náklady na kreditové príplatky pre pedagogických zamestnancov v školách a školských zariadeniach tvorili 33,8 miliónov eur.

Graf 22: Pedagogickí zamestnanci na jednotlivých kariérnych stupňoch (% , 2016)



Zdroj: RIS

Graf 23: Podiel pedagogických zamestnancov pobierajúcich kreditové príplatky (% , 2016)



Zdroj: Eduzber

Kreditový príplatok sa viaže na samotné absolvovanie vzdelávacích programov, pričom sa neposudzuje, ako tieto programy prispeli k skvalitneniu práce pedagóga. To spôsobuje, že dominantnou motiváciou pre absolvovanie vzdelávania nie je potreba skvalitňovať svoju pedagogickú činnosť, ale zisk kreditov pre vyplácanie kreditového príplatku. To potvrdzujú aj výsledky prieskumu Slovenskej komory učiteľov, podľa ktorých najväčšia časť respondentov (71,3 %) označila za hlavnú motiváciu účasti na školeniach práve potrebu získať kredity (SKU 2014).

Osobný príplatok a odmena nie sú nárokovateľné a neudelujú sa na základe transparentných kritérií. Ďalšími nástrojmi, ktoré sa v systéme odmeňovania viažu na kvalitu, sú osobný príplatok a odmena. O oboch rozhoduje zamestnávateľ na návrh vedúceho zamestnanca a nemožno ich nárokovať. Osobný príplatok môže dosahovať 1,24-násobok platovej tarify, výška odmeny je neohraničená. Podkladom na tieto typy odmeňovania je aj hodnotenie riaditeľa školy. Zákon totiž stanovuje, že riaditeľ školy jedenkrát ročne hodnotí výsledky, kvalitu a náročnosť výkonu pedagogickej činnosti a mieru osvojenia si a využívania profesijných kompetencií pedagogických zamestnancov. Náklady na osobný príplatok pre pedagogických zamestnancov v školách a školských zariadeniach tvorili 37,3 miliónov eur a na odmeny 62,2 miliónov eur.

Dodatočné finančné prostriedky nie sú nárokovateľné a teda na ne ani nie sú vyčlenené špecifické finančné prostriedky. To spôsobuje značnú variabilitu vo vyplácaní osobného príplatku a odmien medzi jednotlivými školami. Napríklad v roku 2016 13,8 % základných škôl neudelilo žiaden osobný príplatok, v prípade gymnázií to bolo 5,3 % a v prípade stredných odborných škôl 2,6 %. Žiadne odmeny sa neudelili v 5,3 % základných škôl a gymnázií, v prípade stredných odborných škôl to bolo 4,3 %. Ďalším problémom je fakt, že vyplácanie týchto finančných prostriedkov nie je založené na jasne definovaných a transparentných kritériách.

2.2 Systém financovania základných a stredných škôl

Revízia výdavkov sa venuje systému financovania základných a stredných škôl, vrátane špeciálnych škôl. Takmer 96 % ich zdrojov pochádza zo štátneho rozpočtu (1,47 mld. eur v roku 2015). Zároveň až 91 % zdrojov im bolo pridelených prostredníctvom normatívneho princípu, tzv. alokačného vzorca (1,38 mld. eur v roku 2015). Táto metóda sa snaží určiť potreby každej školy čo najpresnejšie a prideliť jej prostriedky na základe jasných,

objektívnych a konzistentne uplatňovaných pravidiel a kritérií. Cieľom revízie je preskúmať, ako sa dá zabezpečiť efektívnejšie prerozdelenie zdrojov medzi školy podľa medzinárodne akceptovaných zásad a vytvoriť tak lepšie predpoklady na kvalitné vzdelávanie.

Systém financovania je dvojúrovňový a zohľadňuje charakteristiky škôl a žiakov. Financovanie regionálnych škôl je dvojúrovňové. Na centrálnej úrovni Ministerstvo školstva „vypočíta“ výšku prostriedkov na pokrytie osobných a prevádzkových nákladov pre každú školu podľa počtu žiakov a príslušného normatívu⁵³. Zriaďovateľ školy má následne určitú mieru flexibility – 10 % balíka na osobné náklady a 20 % na prevádzkové náklady môže podľa aktuálnej potreby prerozdeliť medzi svoje školy⁵⁴. Centrálné napočítaný balík zdrojov je účelovo viazaný na pokrytie osobných a prevádzkových nákladov. Objem prostriedkov na jednotlivé nákladové položky (napr. mzdy, odmeny, kúrenie a pod.) však centrálné stanovený nie je. Rozpočet školy navrhuje riaditeľ školy a schvaľuje zriaďovateľ.

Objem zdrojov pre každú školu je vypočítaný ako súčin jednotlivých normatívov a počtu žiakov školy. Výška normatívov je počítaná spôsobom „zhora nadol“. Centrálné stanovený balík peňazí sa rozpočíta na jedného žiaka podľa koeficientov reflektujúcich personálnu a ekonomickú náročnosť chodu škôl. Okrem toho zachytávajú normatívy rôznu nákladovosť výučby podľa viacerých charakteristík žiakov a veľkosti školy.

Tabuľka 8: Základné parametre normatívneho financovania

Štruktúra normatívu	Zohľadňovanie personálnej a ekonomickej náročnosti školy	Zohľadňovanie charakteristík žiakov	Podiel (2015)
Mzdový	24 kategórií, podľa koeficientov personálnej a kvalifikačnej štruktúry škôl ⁵⁵ , veľkosť ZŠ	nultý ročník ZŠ, vyučovací jazyk, bilingválne štúdium, zdravotné znevýhodnenie a nadanie atď.	84,6 %
Prevádzkový teplo	8 kategórií podľa koeficientov tepelnej náročnosti ⁵⁶ , veľkosť ZŠ	zdravotné znevýhodnenie a nadanie atď.	15,4 % 7,7 %
výchovno-vzdelávací proces	24 kategórií podľa koeficientu ekonomickej náročnosti škôl ⁵⁷ , veľkosť ZŠ	vyučovací jazyk, bilingválne štúdium, zdravotné znevýhodnenie a nadanie atď.	2,3 %
prevádzka okrem tepla	6 kategórií podľa koeficientov prevádzkovej náročnosti, veľkosť ZŠ	zdravotné znevýhodnenie a nadanie atď.	4,1 %
ďalšie vzdelávanie učiteľov	24 kategórií ako 1,5 % zo mzdového normatívu	-	1,3 %

Zdroj: SOH 2015

Financovanie je z medzinárodného pohľadu štandardné a vychádza zo všeobecne akceptovaných zásad.

Dobre nastavené systémy financovania by mali zohľadňovať viacero medzinárodne uznávaných zásad. Na týchto zásadách bol postavený aj systém financovania na Slovensku. Napríklad financovanie na žiaka vo všeobecnosti vytvára predpoklady pre efektívne vynakladanie prostriedkov a vytváraním súťažného prostredia aj pre kvalitné vzdelávanie. Koeficienty zohľadňujúce rôzne potreby žiakov a štruktúrne rozdiely v nákladovosti zase spravodlivé pridelovanie prostriedkov. Okrem toho by mal byť systém transparentný a pridelovať školám primerané zdroje (bližšie v prílohe).

Medzinárodné skúsenosti potvrdzujú, že okrem celkového balíka zdrojov je vo vzťahu ku kvalite dôležitý aj spôsob ich prerozdelenia medzi školy (Hanushek, 2006; Wößmann, 2016). Ide najmä o prípady, kedy je

⁵³ Normatív je objem finančných prostriedkov, ktorý poskytne štát na jedného žiaka.

⁵⁴ Zriaďovateľ, resp. škola sa však musí riadiť záväznými právnymi predpismi. Napríklad potrebný objem miezd učiteľov je do značnej miery determinovaný centrálnymi predpismi, ktoré regulujú spôsob odmeňovania učiteľov. Tieto prostriedky musia byť učiteľom vyplatené.

⁵⁵ Koeficient personálnej náročnosti vychádza z celoslovenského priemeru počtu žiakov na pedagóga a z celoslovenského priemeru počtu nepedagógov na pedagóga pre danú kategóriu škôl. Taktiež sa zohľadňuje pomer priemerných plátov pedagógov a nepedagógov. Zohľadňuje taktiež 6 kategórií zaradenia žiaka podľa zdravotného znevýhodnenia alebo všeobecného intelektového nadania. Pri stredných školách sa rozlišujú tri kategórie. Koeficient kvalifikačnej štruktúry reflektuje tabuľkový plat bez rokov dosiahnutej praxe a kreditový príplatok.

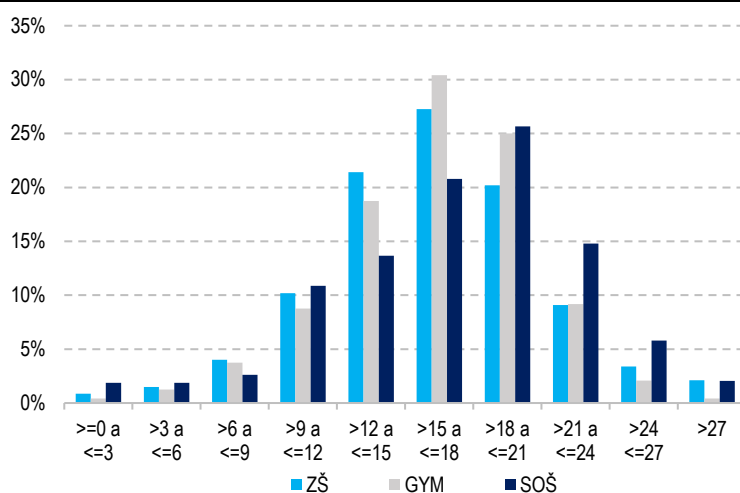
⁵⁶ Vychádzajú z teplotného pásma v mieste školy.

⁵⁷ Sú odvodené od koeficientov personálnej náročnosti.

v systéme minimálna kritická suma financií a tieto zároveň rastú (OECD, 2012a). Ide aj o prípad Slovenska, napriek tomu, že celkový objem výdavkov za vyspelými krajinami u nás zaostáva.

Súčasný systém dostatočne presne nezohľadňuje personálnu a ekonomickú náročnosť škôl. Nezohľadňuje dĺžku praxe pedagógov, ktorá výrazne vplýva na výšku mzdy. Školám s učiteľmi s dlhšou praxou je dnes rozpočtovaných relatívne menej zdrojov ako školám s učiteľmi s kratšou praxou v porovnaní so skutočnými mzdovými nákladmi. Tieto rozdiely môžu byť aj výrazné, nakoľko priemerná prax na školách je pomerne variabilná. Krajným prípadom je situácia, kedy má pedagóg po 32 rokoch pedagogickej praxe o 24 % vyšší tarifný plat ako pedagóg s tou istou kvalifikáciou s nulovou praxou. Systém zohľadňuje iba kvalifikáciu (platovú tarifu a pracovnú triedu, v ktorej je pedagóg zaradený) a kreditový príplatok za absolvovanie programov kontinuálneho vzdelávania. Dôvodom je absencia jednotkových údajov o každom pedagógovi.

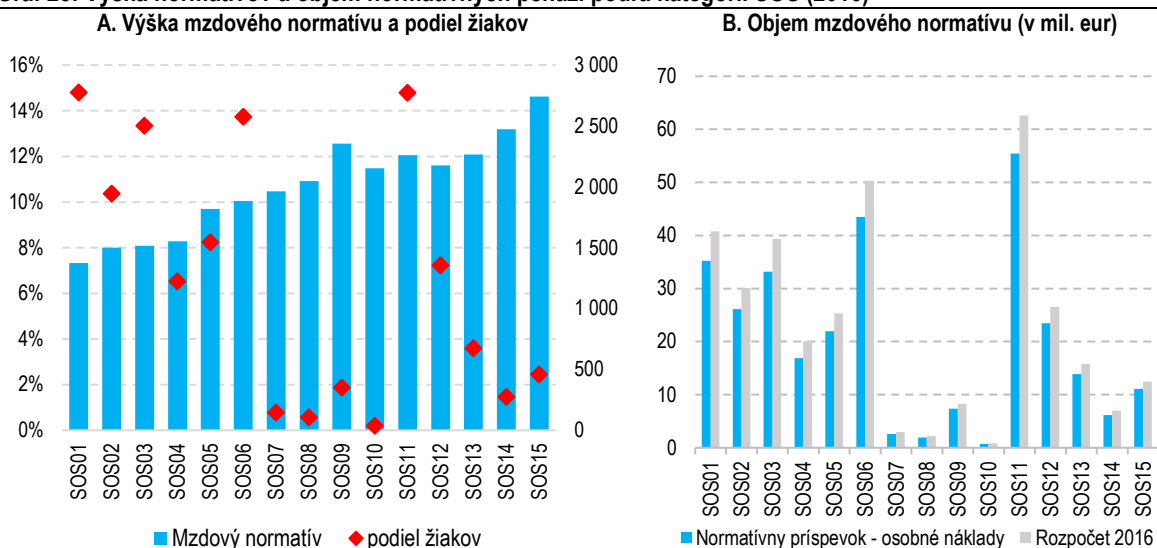
Graf 24: Početnosť škôl podľa priemernej praxe pedagógov



Zdroj: RIS, prepočty IVP

Počet normatívo SOŠ je príliš vysoký vzhľadom na potrebu diferencovať ich odlišnú nákladovosť. V súčasnosti sa zohľadňuje rôzna personálna a ekonomická náročnosť 15 kategórii stredných odborných škôl. Rozdiely v normatívoch sú pri niektorých kategóriách zanedbateľné a navštevuje ich iba malý podiel žiakov. Zároveň sa prideluje týmto kategóriám SOŠ cez normatívy iba malý objem celkových zdrojov. Systém je tak zbytočne komplikovaný. Napríklad stredné odborné školy v kategórii 7 a 8 navštevuje iba niečo menej ako 1 % žiakov a rozdiel v normatívoch je minimálny. V konečnom dôsledku sa z celkového objemu normatívneho objemu na mzdové náklady 300 mil. eur prideluje na uvedené dve kategórie škôl iba 5 mil. eur (3 mil. eur a 2 mil. eur.).

Graf 25: Výška normatívo a objem normatívnych peňazí podľa kategórií SOŠ (2016)



Zdroj: Eduzber, prepočty IVP

V niektorých prípadoch je možné normatívy spresniť⁵⁸. Skúsenosti z praxe napríklad indikujú, že mnohé odbory stredných odborných škôl sú finančne nadhodnotené (napr. zdravotnícke odbory) a niektoré zasa podhodnotené (napr. poľnohospodárske školy a pod.). Nadhodnotené sa javia aj normatívy stredných umeleckých škôl, naopak podhodnotené sa javia normatívy v prípade gymnázií. Systém taktiež nezohľadňuje odlišnú nákladovosť vzdelávania na prvom a druhom stupni základných škôl. Personálna náročnosť výučby na druhom stupni základných škôl je vyššia kvôli väčšiemu rozsahu výučby štátneho kurikula. Pre ilustráciu uvádzame príklad triedy, ktorá sa nemusí deliť na skupiny⁵⁹. Základné školy s relatívne väčším počtom žiakov na druhom stupni tak nemusia dostávať primerané zdroje a školy s väčším prvým stupňom môžu mať zdrojov nadbytok.

Tabuľka 9: Počet učiteľov potrebných na zabezpečenie výučby bez potreby delenia triedy na skupiny na ZŠ

Stupeň štúdia	Základný úväzok učiteľa hodiny/týždeň	Vyučovaci jazyk	Rozsah výučby	Počet učiteľov
1. stupeň ZŠ (ISCED 1)	22,75	SJ	96	4,2
		Menšiny	102	4,5
2. stupeň ZŠ (ISCED 2)	23	SJ	146	6,3
		Menšiny	158	6,8

Zdroj: Štátny pedagogický ústav 2015

Plné krátenie normatívo stredným odborným školám v systéme duálneho vzdelávania spôsobuje problémy s krytím ich mzdových nákladov. Strednej odbornej škole sa v súčasnosti znižuje normatívny objem finančných prostriedkov na žiaka v systéme duálneho vzdelávania o sumu zodpovedajúcu mzdovému normatívu na praktické vyučovanie. Prax indikuje, že najmä na školách, kde sú v jednej triede spoločne organizovaní žiaci zo štandardného a duálneho modelu, nastáva problém s mzdovým zabezpečením vyučujúceho (majstra odbornej výchovy). Školám tiež vznikajú aj ďalšie dodatočné náklady, napr. na zmeny v plánovaní a organizácii, zosúladienie kurikúl oboch prúdov a dohľad nad žiakmi vzdelávajúcimi sa v praxi, ktoré systém financovania duálneho systému

⁵⁸ V odbornej diskusii sa začalo hovoriť o doplnení systému financovania o nový prvok, počet tried. Predpokladá sa, že zohľadnenie tried by lepšie odzrkadľovalo náklady, ktoré sa na ňu do značnej miery viažu. V extrémnom prípade dnes musí škola pri príchode nového žiaka rozdeliť jednu triedu na dve, pričom dostane iba normatív na žiaka čo nemusí pokryť dodatočné marginálne náklady. To ju môže zároveň znevýhodňovať oproti škole, ktorá vzdeláva práve o jedného žiaka menej. Marginálne náklady môžu zohrávať dôležitú úlohu hlavne pri malých základných školách, kde predstavujú relatívne významnejší dodatočný nárok na rozpočet školy.

⁵⁹ V prípade, že sa trieda musí deliť na skupiny je rozsah výučba na druhom stupni taktiež vyšší ako na prvom stupni a celkovo je vyšší ako keď sa trieda na skupiny deliť nemusí.

momentálne nezohľadňuje. Táto skutočnosť môže byť aj jedným z dôvodov, ktorý znižuje motiváciu strednej odbornej školy zapojiť sa do systému duálneho vzdelávania.

Existuje priestor pre účelnejšie vynakladanie finančných prostriedkov. Napríklad, prepojenie rezortného informačného systému s tzv. Eduzber-om (zber údajov pre účely financovania) môže pomôcť odhaliť prípadné duplicity financovania. Ďalším príkladom je financovanie žiakov, ktorí žijú v zahraničí a ktorí si plnia povinnú dochádzku na Slovensku. V súčasnosti sa na nich poskytuje 10 % normatív. Okrem toho je samostatnou problematikou financovanie havarijných situácií, na ktoré môže zriaďovateľ požiadať ministerstvo o účelovo viazané prostriedky. Súčasný právny rámec dostatočne nešpecifikuje, kedy má zriaďovateľ právo žiadať o finančné prostriedky, najmä vzhľadom na jeho povinnosť starať sa o stav budov. Ďalším príkladom je poskytovanie prostriedkov na výstavbu, rozšírenie a rekonštrukciu škôl (kapitálové investície), ktoré sa pridelujú na základe memoranda medzi Ministerstvom školstva a poberateľom finančných prostriedkov. Takýto spôsob nevytvára dostatočne silný legislatívny rámec, ktorý by zaručoval dôsledné plnenie povinností a záväzkov poberateľa finančných prostriedkov na stanovený účel a možnosti kontroly.

2.3 Racionalizácia siete základných škôl

Racionalizácia siete základných a stredných škôl je dôležitá téma z pohľadu nákladovosti vzdelávacieho systému. Obzvlášť v prípade menších základných škôl, ktoré sú podporované prostredníctvom vyššieho normatívu na žiaka vo výške 66 miliónov eur ročne, čo tvorí 8,7 % z rozpočtu základných škôl⁶⁰. Cieľom tejto podpory je zabezpečiť čo najlepší prístup ku vzdelaniu pre všetkých žiakov. Revízia výdavkov skúma, ako zefektívniť sieť malých základných škôl s rovnakým alebo lepším prístupom k vzdelaniu. Menšie stredné školy síce nie sú podporované vyšším normatívom, ale v prípade prázdnejších tried je potrebné uhradiť nevyhnutné mzdové a prevádzkové náklady a relatívne menej zdrojov zostáva škole na rozvoj, resp. dochádza k presunu zdrojov na úrovni zriaďovateľa.

Je nevyhnutné zohľadniť aj potenciálne vplyvy na prístup ku vzdelaniu, kvalitu a inklúziu. Primárnym cieľom by nemali byť len finančné úspory a ani uprednostňovanie blízkosti školy pred kvalitou výučby, ale to, čo je v danej situácii v najlepšom záujme žiakov.

V dôsledku negatívneho demografického vývoja je sieť základných škôl menej efektívna ako v minulosti. Od roku 2000 klesol celkový počet žiakov základných škôl o 33 %, z takmer 651 tisíc na 433 tisíc. Sieť základných škôl sa demografickému vývoju prispôbila len čiastočne. Celkový počet škôl sa znížil o 14 % a počet tried o takmer 20 %. Dôležitejším indikátorom z hľadiska nákladov je počet učiteľov, ktorý sa znížil o takmer 23 %. Keďže pokles počtu škôl, tried a učiteľov bol relatívne nižší ako pokles počtu žiakov, poklesla v konečnom dôsledku aj priemerná veľkosť školy (21 %) a triedy (17 %), ako aj počet žiakov na učiteľa (14 %). V blízkej budúcnosti sa vďaka pozitívnemu demografickému vývoju očakáva nárast pomerových ukazovateľov⁶¹.

Vo všeobecnosti sa dá očakávať, že pri poklese počtu žiakov bude priemerná veľkosť škôl, tried a počet žiakov na učiteľa klesať pomalšie ako počet žiakov. Až pri väčšom poklese je možné znížiť počet tried a učiteľov, prípadne zrušiť celú školu. Na tento vzťah majú vplyv aj iné faktory, ako je napríklad zníženie maximálneho limitu na počet žiakov v triede.

⁶⁰ Aj v prípade menších stredných škôl je vzdelávanie drahšie. Systém financovania však menšie stredné školy nedotuje.

⁶¹ Podľa prognózy ŠÚ SR bude populácia žiakov vo veku 6 až 14 rokov v nasledujúcich rokoch mierne rásť. S miernym oneskorením sa pridá aj populácia žiakov vo veku 15 až 18 rokov. Tento pozitívny demografický vývoj sa už prejavil na prvom stupni základných škôl a do roku 2023 by sa priemerná veľkosť základných škôl mala zvýšiť zo súčasných 211 na 222 žiakov. Priemerná veľkosť triedy na základných školách by mala do roku 2023 vzrásť z 18,5 na 19,4 žiakov a počet žiakov na učiteľa z 13,9 na 14,5.

Tabuľka 10: Základné ukazovatele siete základných škôl (2000, 2016)

Rok	Žiaci	Školy	Učitelia	Triedy	Veľkosť školy	Veľkosť triedy	Žiaci na učiteľa
2000	650 966	2 447	40 352	29 093	267	22,4	16,1
2016	433 465	2 101	31 200	23 369	211	18,5	13,9
rozdiel	-217 501	-346	-9 152	-5 724	-56,5	-3,8	-2,2
	-33,4%	-14,1%	-22,7%	-19,7%	-21,1%	-17,1%	-13,9%

Zdroj: CVTI (2000, 2016), prepočty IVP

Sieť stredných škôl sa poklesu počtu žiakov prispôbila lepšie. Na stredných odborných školách klesol počet žiakov o 33 % z 202 tisíc na 134 tisíc. Počet škôl klesol o takmer 40 %, počet učiteľov o viac ako 34 % a počet tried o takmer 26 %. V dôsledku konsolidácie je v súčasnosti priemerná veľkosť stredných odborných škôl o 9 % väčšia ako v roku 2000 a počet žiakov na učiteľa sa mierne zvýšil o takmer 1 %. Naopak priemerná veľkosť triedy sa znížila o 10 %.

Na gymnáziách klesol počet žiakov o 10 % z 80 tisíc na 72 tisíc. Počet gymnázií narástol o viac ako 12 %, počet učiteľov klesol o viac ako 11 % a počet tried narástol o takmer 9 %. Priemerná veľkosť gymnázia klesla o 20 %, priemerná veľkosť triedy klesla o 17 % a počet žiakov na učiteľa mierne stúpol, o viac ako 1 %.

Tabuľka 11: Základné ukazovatele siete stredných škôl (2000, 2016)

	Počet žiakov		Počet učiteľov		Počet škôl		Veľkosť školy		Veľkosť triedy		Žiaci na učiteľa	
	GYM	SOŠ	GYM	SOŠ	GYM	SOŠ	GYM	SOŠ	GYM	SOŠ	GYM	SOŠ
2000	80 615	202 612	6 509	17 137	212	731	380	277	29,4	25,2	12,4	11,8
2016	72 287	134 154	5 761	11 246	239	443	302	302	24,2	22,4	12,6	11,9
rozdiel	-10,3%	-33,8%	-11,5%	-34,4%	12,7%	-39,4%	-20,5%	9,0%	-17,7%	-11,1%	1,6%	0,8%

Zdroj: CVTI (2000, 2016), prepočty IVP

Box 7: Priemerná veľkosť tried a počet žiakov na učiteľa v medzinárodnom porovnaní

V medzinárodnom porovnaní máme v priemere menej početné triedy a naopak skôr nadpriemerný počet žiakov na učiteľa. Na primárnom stupni bolo v roku 2014 v priemernej triede na Slovensku 17,9 žiakov, zatiaľ čo v OECD to bolo 21,1 žiakov. Na nižšom sekundárnom stupni to bolo na Slovensku 19,3 žiakov, zatiaľ čo v OECD 23,1 žiakov. Väčšie triedy majú aj v okolitých krajinách, pričom ich veľkosť je mierne pod, resp. na priemere OECD. Naopak, v prípade počtu žiakov na jedného učiteľa je Slovensko skôr nadpriemerné.⁶² Konkrétne, na primárnom stupni bolo v roku 2014 na Slovensku v priemere 17,2 žiakov na učiteľa, zatiaľ čo v priemere OECD to bolo o málo viac ako 15 žiakov. Na nižšom sekundárnom stupni bolo na Slovensku v priemere 12,5 žiakov na učiteľa, zatiaľ čo v priemere OECD to bolo 13 žiakov.

Ak by sa Slovensko dostalo na priemer OECD v oboch ukazovateľoch súčasne, tzn. aj v počte žiakov na učiteľa, ako aj vo veľkosti triedy, že by to znamenalo odhadovanú celkovú úsporu vo výške 12,3 milióna eur a to vďaka nárastu veľkosti tried z hľadiska počtu žiakov a úspore prevádzkových nákladov. Na prevádzkových nákladoch by sa ušetrilo 4,9 mil. eur a na učiteľoch 7,5 mil. eur.

Tabuľka 12: Priemerná veľkosť tried a počet žiakov na učiteľa – medzinárodné porovnanie (2014)

Stupeň vzdelania	Počet žiakov na učiteľa		Veľkosť triedy	
	primárne	nižšie sekundárne	primárne	nižšie sekundárne
Slovensko	17,2	12,5	17,9	19,3
OECD	15,1	13,0	21,1	23,1
EU21	13,9	11,1	19,8	20,7
Česká republika	18,7	11,9	20,6	21,5
Maďarsko	11,5	10,9	21,2	20,9
Poľsko	11,0	10,4	18,5	22,3

Zdroj: OECD EAG

⁶² Uvedené porovnanie môže byť do určitej miery skreslené. Na Slovensku sa nevykazujú údaje presne podľa medzinárodnej metodiky OECD a metodiku prepočtov CVTI nezverejňuje. Medzi učiteľmi majú byť započítaní učители s manažérskymi kompetenciami, u ktorých je učenie a manažérska funkcia rovnako dôležitá. Na Slovensku sa počet zástupcov a riaditeľov spolu s ich úväzkami na základných školách vykazujú iba raz za štyri roky. Na stredných školách sa vykazujú počet riaditeľov a zástupcov každoročne, ale bez ich úväzku. Rovnako môže byť problém pri spojených školách pridelit' riaditeľa ku konkrétnemu stupňu ISCED.

Existuje priestor pre efektívnejšiu sieť základných škôl

Na Slovensku nemáme viac menších základných škôl ako vo väčšine krajín s porovnateľnými údajmi. Na základe údajov z prieskumu PISA 2015 sa výskyt malých základných škôl na Slovensku nejaví významne problematicky. Výsledky hovoria len o krajinách, kde základné školy navštevujú 15-roční žiaci sústavne od prvého ročníka, čiže v prípade Slovenska sú to len základné školy s druhým stupňom⁶³. Konkrétne, 10 % najmenších základných škôl na Slovensku má menej ako 97 žiakov, podobne ako vo Fínsku. Vo Švédsku a Dánsku je to menej ako 86 žiakov, v Estónsku a Lotyšsku menej ako 60 žiakov. Naopak, v ČR je hranica prvého decilu veľkosti škôl až 135 žiakov. Ostatné krajiny však majú relatívne viac žiakov vo väčších školách.

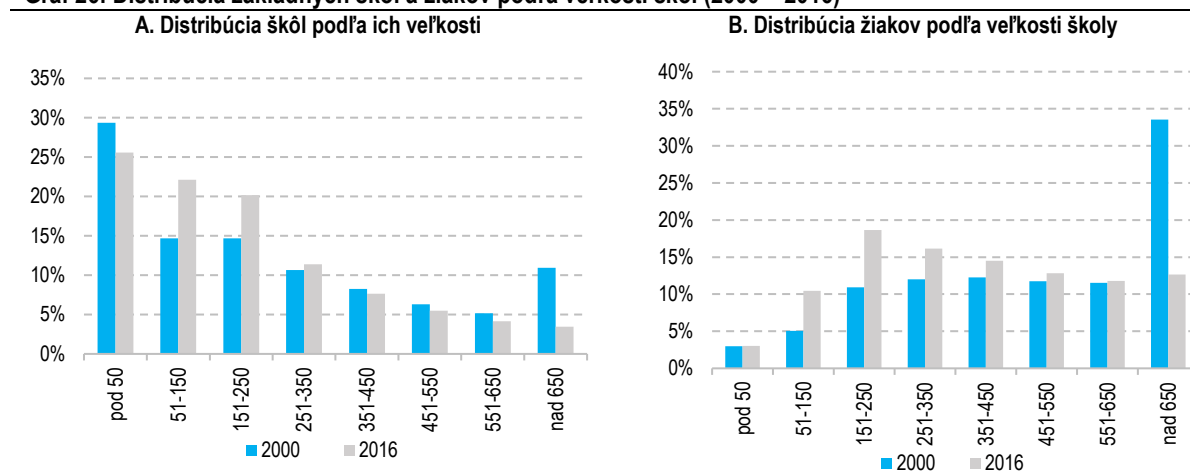
Tabuľka 13: Distribúcia škôl primárneho a nižšieho sekundárneho vzdelania podľa počtu žiakov

	1. decil	2. decil	3. decil	4. decil	5. decil	6. decil	7. decil	8. decil	9. decil
Česko	135	182	223	271	307	403	458	501	635
Slovensko	97	144	183	202	236	278	343	412	530
Fínsko	97	117	168	231	292	344	402	504	642
Švédsko	86	165	189	226	269	309	358	435	565
Dánsko	80	127	212	319	413	487	582	676	814
Lotyšsko	51	85	105	132	191	262	353	480	665
Estónsko	50	69	95	130	180	227	414	628	802

Zdroj: OECD PISA 2015, prepočty IVP

Podľa národných údajov najmenšie základné školy v sieti prevažujú, avšak celkovo ich navštevuje relatívne malý podiel žiakov. Konkrétne, základných škôl s menej ako 50 žiakmi je 25 %, pričom takéto školy navštevuje iba 3 % zo všetkých žiakov. Až 68 % škôl má menej ako 250 žiakov, ale navštevuje ich iba 32 % zo všetkých žiakov. Základných škôl s viac ako 250 žiakmi je len 32 %, ale navštevuje ich až 68 % všetkých žiakov.

Graf 26: Distribúcia základných škôl a žiakov podľa veľkosti škôl (2000 – 2016)



Zdroj: CVTI, prepočty IVP

Zdroj: CVTI, prepočty IVP

Systém ochrany menších základných škôl má aj slabšie miesta

Štát zohľadňuje vyššiu nákladovosť výučby v základných školách prostredníctvom vyššieho normatívu na žiaka – tzv. kompenzačného príspevku. Zohľadňuje sa pritom počet žiakov študujúcich v dennej forme štúdia, v rovnakom vyučovacom jazyku u jedného zriaďovateľa na území danej obce. Štát takto vytvára podmienky pre blízkosť škôl k bydlisku žiakov, a tým aj čo najlepší možný prístup ku vzdelávaniu všetkých žiakov v ich

⁶³ Krajiny, v ktorých nebolo možné rozlíšiť inštitúcie nižšieho (ISCED 2) a vyššieho sekundárneho vzdelania (ISCED 3) boli z výberu vyradené. Vybrané boli školy v ČR (140), Dánsku (263), Estónsku (190), Fínsku (160), Lotyšsku (226), SR (173) a Švédsku (183). Výber vzorky škôl je reprezentatívny na úrovni jednotlivých krajín, čo umožňuje aplikovať tieto údaje po zohľadnení príslušných váh pre celú krajinu.

materinskom jazyku. Zároveň sa podporuje diverzita ponuky vzdelávania prostredníctvom podpory rôznych zriaďovateľov.

Systém rovnako podporuje aj menšie plno organizované⁶⁴ základné školy, ktoré majú nižší počet žiakov v triede a nižšiu odbornosť výučby na druhom stupni. Kompenzačný príspevok podporuje rovnakou mierou prístup ku vzdelaniu žiakov prvého aj druhého stupňa, aj keď dostupnosť vzdelávania v podobe blízkosti fyzickej infraštruktúry zohráva dôležitejšiu úlohu v prípade mladších žiakov. Navyše, menšie plno organizované školy majú relatívne menšie triedy a menej žiakov na učiteľa, lebo na druhom stupni nie je možnosť spájať žiakov viacerých ročníkov do jednej triedy. Okrem toho klesá na 2. stupni základných škôl odbornosť výučby s veľkosťou školy. Kým na plno organizovaných školách s viac ako 250 žiakmi je 88 % odbornosť výučby, pri školách s menej ako 50 žiakmi je to len 64 %, lebo na druhom stupni sa učitelia predmetovo špecializujú, a preto môžu mať menšie školy problém zamestnať kvalifikovaného učiteľa na nízky počet hodín úväzku. Naopak, na prvom stupni je vo všeobecnosti odbornosť výučby vyššia ako 90 %, pretože jeden učiteľ učí väčšinu predmetov a aj na menších školách tak nie je problém naplniť jeho celý úväzok. Taktiež deviataci v školách, kde bolo v 9. ročníku menej ako 15 žiakov, dosiahli v roku 2016 štatisticky slabšie výsledky od národného priemeru⁶⁵. Samozrejme, toto porovnanie berie do úvahy iba hrubé výsledky žiakov a nezohľadňuje iné faktory, ktoré majú na výsledky žiakov významný vplyv (napr. ich socioekonomické zázemie). Ak by kompenzačný príspevok chránil iba žiakov prvého stupňa základnej školy, celková úspora by už po zohľadnení zvýšených výdavkov na dopravné bola 15 mil. eur⁶⁶.

Kompenzačný príspevok podporuje aj dve malé základné školy v jednej obci, ak ide o školy rôznych zriaďovateľov. Napríklad, ak sa v obci nachádza obecná aj cirkevná škola, resp. súkromná škola s rovnakým vyučovacím jazykom slovenským a dokopy majú menej ako 250 žiakov, obe dostanú zvýšený normatív na žiaka⁶⁷. Ak by kompenzačný príspevok zohľadňoval celkový počet žiakov podľa vyučovacieho jazyka na všetkých základných školách v danej obci bez ohľadu na zriaďovateľa, dosiahla by sa celková úspora približne na úrovni 6,7 milióna eur. V absolútnom vyjadrení by k úspore najviac prispeli školy cirkevných zriaďovateľov a to približne sumou 3,7 mil. eur. Relatívne by sa zmena najviac dotkla súkromných škôl, ktoré by prišli o 21 % rozpočtu⁶⁸.

Tabuľka 14: Analýza dopadov kompenzačného mechanizmu definovaného podľa územia obce (2016)

Zriaďovateľ	Pôvodný rozpočet	Nový rozpočet (v mil. eur)	Úspora	Úspora (v %)
Cirkev	41,9	38,2	3,7	8,7%
Okresný úrad v sídle kraja	0,8	0,7	0,1	11,4%
Obec	704,5	704,3	0,3	0,0%
Súkromník	12,1	9,5	2,6	21,3%
Samosprávny kraj	1,5	1,3	0,1	9,6%
SPOLU	760,7	754,0	6,7	0,9%

Zdroj: Eduzber, prepočty IVP

Okrem systému financovania sú dôležité aj efektívne regulačné nástroje

Pri zaraďovaní nových škôl do siete sa posudzuje tzv. minimálny limit na veľkosť základnej školy, táto regulácia je len formálna. Do siete škôl by mali byť podľa školského zákona zaraďované iba školy, u ktorých je predpoklad, že ich bude navštevovať najmenej 30 žiakov (neplno organizované školy), alebo najmenej 150 žiakov (plno organizované školy)⁶⁹. Prakticky ide o ex-ante podmienku, ktorá by mala minimalizovať riziko, že školy zaradené do siete bude v budúcnosti navštevovať nízky počet žiakov. V praxi sú do siete zaraďované aj školy

⁶⁴ Plno organizovaná základná škola poskytuje vzdelávanie vo všetkých ročníkoch 1 – 9. Neplno organizovaná je škola, ktorá nemá všetky ročníky.

⁶⁵ Mierne horšiu úspešnosť ako národný priemer dosiahli v matematike (47,2 % vs. 52,8 %), slovenskom jazyku a literatúre (58,1 % vs. 62,6 %), ako aj v maďarskom jazyku a literatúre (61,0 % vs. 64,6 %).

⁶⁶ Odhadujeme, že na dopravnom by sa vyplatilo 7,04 mil. eur. Odhad úspory nezohľadňuje demografický vývoj, ani že najbližšia veľká ZŠ sa môže nachádzať príliš ďaleko, alebo že nemusí mať dostatočnú kapacitu.

⁶⁷ Napríklad v Bratislave, kde by nemal byť výraznejší problém s dostupnosťou, poberajú kompenzačný príspevok 1 ZŠ zriadená mestskou časťou Jarovce, 1 ZŠ zriadená okresným úradom, 14 súkromných ZŠ a 3 cirkevné ZŠ.

⁶⁸ Limitom uvedeného odhadu je, že v prípade zlučovania škôl v obci neberie do úvahy prípadné kapacitné obmedzenia.

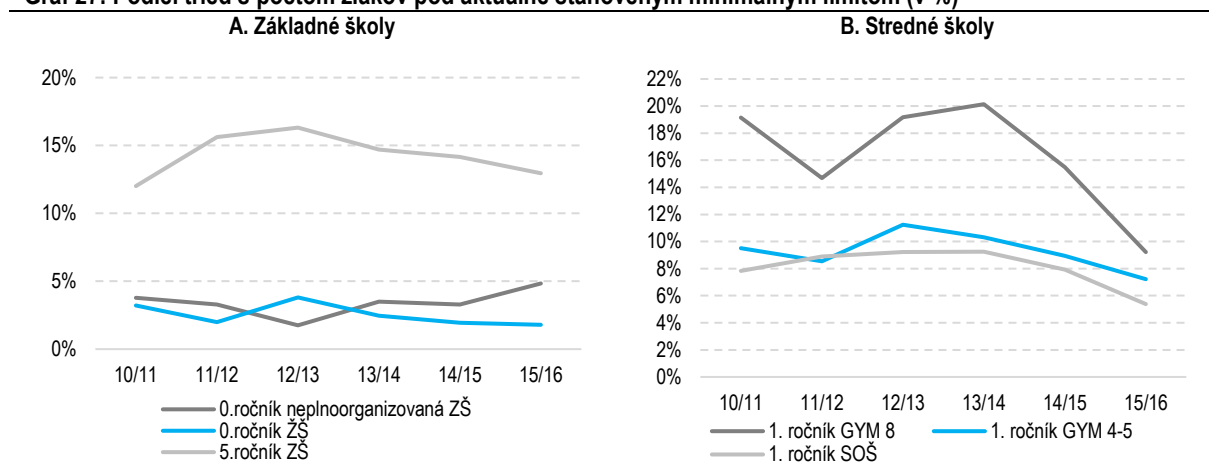
⁶⁹ Ak je najbližšia základná škola ťažko dostupná, môže zriaďovateľ základnú školu zriadiť aj pri nižšom počte žiakov.

s menším počtom žiakov ako upravuje legislatíva, a existujú aj novo zaradené školy, ktoré minimálnu naplnenosť nedosahujú ani po niekoľkých rokoch⁷⁰. Akokoľvek, problém veľkosti škôl v sieti môže čiastočne riešiť minimálny limit na počet žiakov v triedach, ktorý implicitne stanovuje aj minimálnu veľkosť školy pri danom počte tried od začiatku po celú dobu jej existencie.

Minimálne limity na počty žiakov v triede sa v prvom roku účinnosti výraznejšie neprejavili. Na Slovensku sa minimálne limity zaviedli pre triedy vybraných ročníkov základných a stredných škôl od školského roka 2015/2016. Obdobná regulácia minimálnej veľkosti tried sa uplatňuje vo viacerých európskych krajinách⁷¹. Podľa našich odhadov⁷² v prvom roku nenastal výraznejší pokles počtu tried pod limitom. Školy o ich zavádzaní vedeli od roku 2013, a tak sa na novú reguláciu mohli pripraviť alebo dokonca reagovať už skôr. Na základných školách nedošlo k výraznejším zmenám. Pre porovnanie, na osemročných gymnáziách klesol podiel tried pod limitom za posledné dva roky z 20 % na 9 %. Rovnaký vývoj, avšak v oveľa menšom rozsahu, nastal na stredných odborných školách.

Dôvodom nižšej účinnosti je pravdepodobne voľný systém výnimiek a absentujúca kontrola a sankcie. V súčasnosti existuje voľný systém výnimiek, pri ktorom môže zriaďovateľ minimálny limit znížiť. Taktiež nie sú stanovené dôsledky, vyplývajúce z porušenia zákona a chýbajú kontrolné mechanizmy. Je potrebné preskúmať, či by sa centrálny zásah do autonómie v riadení škôl nemal realizovať len v prípadoch, kedy štát poskytuje menším školám vyšší normatív na žiaka. Rovnako by malo byť posúdené stanovenie limitu ako priemer za školu⁷³. Navyše, od školského roka 2016/2017 sa limity v základných školách uplatňujú len v prípade, že ide o plno organizované školy s vyučovacím jazykom slovenským. Cieľom je predchádzať možnému zníženiu dostupnosti primárneho vzdelávania a v prípade národnostných menšín aj zníženiu prístupu k vzdelaniu v materinskom jazyku.

Graf 27: Podiel tried s počtom žiakov pod aktuálne stanoveným minimálnym limitom (v %)



Zdroj: CVTI (2010 – 2015), prepočty IVP

Zdroj: CVTI (2010 – 2015), prepočty IVP

Centrálné regulačné a finančné opatrenia nemusia byť dostatočné

Kým benefity z racionalizácie čerpá primárne štát v podobe nižších výdavkov, obciam, ktoré zodpovedajú za zariadenie a rušenie škôl, vznikajú politické náklady. Na jednej strane, úspora vo výdavkoch z racionalizácie

⁷⁰ Z 30 základných škôl, ktoré vznikli v posledných siedmich rokoch, mali všetky v čase otvorenia počet žiakov pod minimálnym limitom. Minimálny počet žiakov dosiahol 9 škôl a to po dvoch až troch rokoch existencie a jedna škola bola zrušená. Ostatné školy limit dodnes neprekročili, avšak všetky boli zriadené až v školskom roku 2012/2013 a neskôr. Keďže ide o školy so štyrmi až deviatimi ročníkmi, môžu v nasledujúcich rokoch získať viac žiakov.

⁷¹ Podľa posledných dostupných údajov zo školského roka 2010/2011 bola minimálna veľkosť tried regulovaná v dvanástich európskych krajinách. Pohybujú sa v rozpätí od 10 žiakov (napr. v Rakúsku pre primárne vzdelávanie) po 24 v Portugalsku (primárne až vyššie sekundárne vzdelávanie).

⁷² Ide o odhad počtu tried pod minimálnym limitom, ktorý vychádza z rovnomerného rozdelenia žiakov do tried v danom ročníku. Zjednodušene povedané tak ide o priemernú (a nie skutočnú) veľkosť triedy v ročníku.

⁷³ V Nemecku sa minimálny limit viaže na priemerný počet žiakov v triedach, čo necháva riaditeľovi väčší priestor na rozhodovanie. (Eurydice, 2012)

škôl má minimálny vplyv na zlepšenie rozpočtu samosprávnej jednotky, keďže vzdelávanie sa do veľkej miery hradí zo štátneho rozpočtu. Na druhej strane, proti rušeniu škôl sa stavajú rodičia, riaditelia škôl, ako aj učitelia a zriaďovatelia. Rodičia sa napríklad môžu obávať časovej náročnosti dochádzania žiakov do novej školy. Riaditelia škôl sa racionalizácie obávajú vzhľadom k subjektívne oceňovanej nezávislosti vlastných škôl, ktorú nechcú obetovať. Zlučovanie škôl so sebou môže prinášať aj prepúšťanie, čo vyvoláva odpor medzi učiteľmi a ostatnými zamestnancami škôl. Preto využívať na racionalizáciu len „tvrdé“ finančné a regulačné nástroje z centrálnej úrovne nemusí byť dostatočné, potrebná je aktívna komunikácia s partnermi⁷⁴, resp. aspoň čiastočné zníženie ich politických nákladov (napr. podporou efektívnej dopravy žiakov).

Existujú alternatívne spôsoby zabezpečovania prístupu ku vzdelaniu, ktoré sa dostatočne nepodporujú

Jedným z hlavných cieľov vzdelávacieho systému je zabezpečiť dobrú dostupnosť vzdelávania pre všetkých žiakov, bez ohľadu na to, kde žijú. Okrem fyzickej infraštruktúry siete škôl je pritom dôležitá aj dostupnosť iných spôsobov zabezpečovania prístupu ku vzdelaniu. Ide napríklad o preplácanie dopravného žiakom do škôl alebo využívanie prenajímaných či zakúpených školských autobusov. Neefektívne nastavenie týchto nástrojov môže predlžovať cestu žiakov do škôl a umocňovať tak dôležitosť fyzickej blízkosti školy k bydlisku žiakov. Viac času potrebného na cestovanie alebo nedostatok vhodných prepravných možností môžu znižovať pozornosť žiakov v triede, negatívne ovplyvňovať ich život mimo školy (Bard et al., 2006; Howley, Howley and Shamblen, 2001).

Štát v súčasnosti prepláca zákonným zástupcom žiakov dopravné, nezohľadňuje však napríklad vyučovací jazyk. Štát dnes prepláca dopravné, ak žiak nemôže dochádzať do základnej školy v obci s trvalým pobytom. Za rok 2015 bolo 59 209 žiakov za dopravu vyplatených 7 059 562 eur, pričom základné školy navštevovalo spolu 427 418 žiakov. Príspevok na dopravu sa poskytuje žiakom základných škôl z obcí, v ktorých nie je zriadená základná škola alebo jej časť, dochádzajúcim do susednej obce. Podmienkou pridelenia finančných prostriedkov je uzatvorenie školského obvodu⁷⁵ medzi obcou, v ktorej má žiak trvalý pobyt, a obcou, v ktorej navštevuje základnú školu.

Štát dnes prepláca dopravné žiakom, ak nemôžu dochádzať do základnej školy v obci s trvalým bydliskom, z dôvodu jej nezriadenia. Peniaze nedostávajú žiaci z obcí, v ktorých je napr. zriadená základná škola s vyučovacím jazykom slovenským pričom oni sa majú záujem vzdelávať v jazyku národnostnej menšiny a aj naopak. Dopravné sa neposkytuje žiakom súkromných základných škôl a taktiež žiakom cestujúcim v rámci jedného mesta, či väčšej obce. Okrem toho je systém pre školy administratívne náročný. Aby došlo k zjednodušeniu systému a stavu kedy nikto nebude znevýhodnený, je možné preplácať autobusovú dopravu všetkým žiakom, ktorí dochádzajú do školy.

Box 8: Bezplatná autobusová doprava pre žiakov regionálneho školstva

Predpokladaný vplyv zavedenia bezplatných prímestských autobusov pre žiakov regionálneho školstva na rozpočet verejnej správy je 15 – 22 mil. eur ročne. Pri zavedení bezplatnej mestskej hromadnej dopravy odhadujeme vplyv na 9 – 16 mil. eur ročne. Priamy dopad je vyčíslený ako výpadok tržieb dotovanej prímestskej a mestskej autobusovej dopravy za žiacke cestovné lístky, so zohľadnením podielu žiakov základných a stredných škôl na celkovom množstve prepravených osôb na žiacke lístky. Počet osôb prepravených na žiacke lístky zahŕňa aj študentov vysokých škôl, v niektorých prípadoch aj ZŤP a i., preto je vykonaná analýza citlivosti na podiel žiakov regionálnych škôl na celkovom množstve prepravených osôb na žiacke lístky. Podiel žiakov na osobách prepravených na žiacke lístky

⁷⁴ V niektorých krajinách (Anglicko, Quebec v Kanade, Škótsko) sa preto pri racionalizácii siete škôl uplatňuje konzultatívny prístup s miestnymi aktérmi. Rozhodovanie sa tak môže stať pomalšie a komplikovanejšie, avšak vedie ku vyváženějšímu výsledku, ktorý zohľadňuje ekonomické a sociálne vplyvy (Ares Abalde, 2014).

⁷⁵ Školský obvod základnej školy tvorí územie obce alebo jej časť. Ak je obec zriaďovateľom viacerých základných škôl, obec určí školské obvody pre jednotlivé základné školy. Ak obec nezriadi základnú školu, môže sa dohodnúť so susednými obcami na spoločnom školskom obvode základnej školy. Ak sa takáto dohoda neuzatvorí a bude ohrozené plnenie povinnej školskej dochádzky žiakov, rozhodne o spoločnom školskom obvode základnej školy okresný úrad v sídle kraja.

odhadujeme pri prímestskej doprave v rozpätí 50 – 75 %, v prípade mestskej dopravy na 40 – 75 %. Predpokladáme, že žiacky lístok a iný zľavnený lístok stojí 60 % plného lístku⁷⁶.

Zrušením príspevku na dopravu žiakov ZŠ vznikne úspora vo výške maximálne 7 mil. eur. Dopravné sa v súčasnosti prepláca aj žiakom, ktorých zdravotný stav im nedovoľuje prepravu do školy prostredníctvom hromadnej dopravy. Predpokladáme, že aj po zavedení dotovanej prímestskej autobusovej dopravy sa im bude dopravné preplácať aj naďalej. Preto by úspora zrušením príspevku na dopravu pre žiakov ZŠ mala byť nižšia ako 7 mil. eur.

Neočakávame zvýšenú potrebu výkonov v autobusovej preprave v dôsledku zavedenia bezplatnej dopravy pre žiakov. Navýšenie počtu žiakov v autobusoch môže teoreticky viesť k **zvýšenej potrebe výkonov v autobusovej preprave**, hlavne v dopravnej špičke. Tento scenár považujeme za málo pravdepodobný. Medzi rokmi 2006 až 2015 totiž klesol počet vozidlových km dotovaných prímestských autobusov iba o 3 %, zatiaľ čo počet prepravených osôb klesol o 40 %⁷⁷. Prakticky identická ponuka autobusov bola teda v minulosti schopná prepraviť takmer dvojnásobné množstvo cestujúcich. Navyše, priemerná obsadenosť autobusu je podľa prieskumu⁷⁸ z roku 2015 aj v ranej špičke iba 25 cestujúcich. Z rovnakých dôvodov nepredpokladáme ani úbytok ostatných platiacich cestujúcich ako reakciu na vyššie množstvo žiakov v autobusoch, napriek tomu, že v železničnej doprave po zavedení zliav v roku 2014 tento efekt vznikol.

Ďalším spôsobom dopravy sú školské autobusy. V niektorých krajinách je bežné zabezpečovanie dopravy žiakov do škôl prostredníctvom školských autobusov⁷⁹. Túto možnosť dnes obce na Slovensku využívajú iba zriedkavo⁸⁰. V súčasnosti prebieha pilotný projekt školských autobusov vo vybraných obciach⁸¹. Školské autobusy poskytujú žiakom väčšiu bezpečnosť a pohodlie a poskytujú spojenie aj na miestach, ktoré verejná doprava dostatočne nepokrýva. Na Slovensku pritom existuje relatívne dosť malých škôl v blízkosti iných škôl. V školskom roku 2014/2015 bolo až 415 z 528 základných škôl s menej ako 50 žiakmi takých, kde sa vo vzdialenosti menej ako 5 km nachádzala ďalšia základná škola v susediacej obci.

Prípadová štúdia na dvoch vybraných okresoch Zlaté Moravce a Senica ukazuje, že nie len v prípade preplácania lístkov ale aj v prípade prenájmu a nákupu autobusov, ide o lacnejší spôsob, ako zabezpečiť prístup žiakov ku vzdelaniu. Pri uvažovanej konzervatívnej priemernej úspore by na celom Slovensku zavedenie školských autobusov prinieslo približnú ročnú úsporu 12 mil. eur ročne. Celoplošnú úsporu na území Slovenska by bolo možné presnejšie kvantifikovať po analýze siete škôl v jednotlivých okresoch. Na druhej strane je dôležitá spoločenská zhoda, aby už 6 roční žiaci plošne cestovali do iných obcí. Blízkosť školy môže byť obzvlášť dôležitým faktorom pri dochádzke žiakov zo sociálne znevýhodneného prostredia.

Box 9: Prípadová štúdia zavádzania školských autobusov

Na dvoch vybraných okresoch – Zlaté Moravce a Senica – bola vykonaná podrobnejšia analýza, ktorá zohľadňuje viaceré faktory. Analýza kvantifikuje potenciálnu úsporu z rušenia malých základných škôl do 50 žiakov. Ide iba o školy štátnych zriaďovateľov s vyučovacím jazykom slovenským. Predpokladajú sa tri alternatívy efektívnejšieho zabezpečenia prístupu do škôl:

- Preplácanie lístkov pri využití súčasnej prímestskej dopravy;
- Prenájom autobusov od súkromného prevádzkovateľa a zavedenie školských autobusov;
- Nákup a prevádzka vlastných školských autobusov v rámci okresu.

⁷⁶ Pri hraničnom predpoklade nulových tržieb za iné zľavnené lístky, odhad tržieb za žiacke lístky by sa zvýšil o 2,2 mil. eur.

⁷⁷ Údaje neobsahujú Prešovský a Trnavský kraj.

⁷⁸ Prieskum autobusovej dopravy bol uskutočnený pre MDV SR zhotoviteľom KPM CONSULT a.s. v júni 2015 v rámci dodávky riešenia multimodálnych dopravných vzťahov v dopravných systémoch v podobe Dopravného modelu SR.

⁷⁹ Napríklad v Litve sa uskutočňuje program „žltých autobusov“. Je financovaný z národného investičného programu a ministerstvo školstva rozhoduje každoročne o počte a veľkosti zakúpených autobusov. Medzi rokmi 2000 až 2014 bolo takto zakúpených 700 autobusov (Shewbridge, C. et al. 2016).

⁸⁰ Na pokrytie nákladov na vlastný alebo prenajatý autobus môžu obce využiť prostriedky pridelené od štátu na dopravné žiakom.

⁸¹ Ide o pilotný projekt, ktorý realizujú v spolupráci Ministerstvo školstva, Ministerstvo vnútra a Ministerstvo dopravy.

Na základe analýzy siete škôl a cestnej siete sme odhadli, že v optimálnom prípade by bolo možné celkovo prepraviť 266 žiakov z 12 potenciálne zavretých škôl v okrese Senica a 159 žiakov zo 7 škôl v okrese Zlaté Moravce. Uvažovali sme, že žiakov je možné prepravovať do najbližšej väčšej školy v maximálnom čase 25 minút⁸².

Všetky analyzované varianty sú lepšie ako súčasný stav a ich realizácia by tak predstavovala efektívnejšie zabezpečenie prístupu ku vzdelaniu. Zrušením malých škôl sa dosiahne istá úspora na prevádzke, dodatočné náklady vznikajú realizáciou jednej z možných alternatív dopravy žiakov. Finančne najlacnejšia alternatíva je preplácanie lístkov v rámci súčasnej prímestskej dopravy. Počas 20 rokov by bola úspora v oboch okresoch spolu 6,9 mil. eur v súčasných cenách (345 tis. eur ročne). Podobne výhodný variant je prevádzka čisto školských autobusov súkromníkom, ktorá by ušetrila 6,2 mil. eur (310 tis. eur ročne). Nákup a prevádzka vlastných autobusov je najdrahšia možnosť, stále by sa však oproti súčasnému stavu ušetrilo v horizonte 20 rokov 1,2 milióna eur (62 tisíc eur ročne).

Tabuľka 15: Ukazovatele hodnoty za peniaze

	Senica		Zlaté Moravce	
Počet zavretých škôl	12		7	
Počet prepravených detí	266		159	
Kilometrov so zachádzkami	57 tis.		24 tis.	
Scenár	NPV	Diskontovaná úspora	NPV	Diskontovaná úspora
Nulový scenár	-146 279 247	0	-89 539 584	0
Preplácané lístky	-142 201 072	4 078 175	-86 731 466	2 808 118
Prenájom	-142 852 925	3 426 322	-86 770 482	2 769 102
Vlastné autobusy	-145 749 437	529 810	-88 824 012	715 572

Zdroj: Prepočty IVP

Celoplošnú úsporu na území Slovenska by bolo možné presnejšie kvantifikovať po analýze siete škôl v jednotlivých okresoch. Zavedenie školských autobusov prevádzkovaných súkromníkom a zavretie malých škôl do 50 žiakov v okrese Zlaté Moravce a Senica by podľa odhadu prinieslo úsporu v objeme 3,2 %, resp. 2,4 % na celkových nákladoch všetkých základných škôl v týchto dvoch okresoch. Pri uvažovanej konzervatívnej priemernej úspore 2 % by na celom Slovensku zavedenie školských autobusov prinieslo približnú ročnú úsporu 12 mil. eur ročne⁸³.

Box 10: Zásady systémov financovania vo svete

Nasledujúce kritéria sú tie, ktorým odborná verejnosť venuje najväčšiu pozornosť (Fazekas, M., 2012). Na základe týchto zásad sa tvoril aj súčasný normatívny systém financovania na Slovensku:

Zásada efektivity. Hovorí, či z daného množstva zdrojov získavame maximálnu možnú spoločenskú hodnotu výstupu. Systém, ktorý žiakov vzdeláva pri nižších jednotkových nákladoch, možno považovať za efektívnejší. Napríklad klesajúci počet zapísaných žiakov znamená pre školy menej finančných prostriedkov, čo motivuje samosprávu malé a drahé školy zatvárať a zlučovať⁸⁴. Dôležité je, či systém financovania motivuje samosprávu a školy k úsporám. V Slovenskom systéme nižšie prevádzkové náklady neznižia škole rozpočet, ale môžu usporené peniaze použiť na iný účel.

Zásada vertikálnej spravodlivosti. Znamená, že k žiakom s rozdielnymi charakteristikami a vzdelávacími potrebami by sa malo pristupovať rozdielne. Ak má niektorý žiak špecifické vzdelávacie potreby, systém financovania by to mal zohľadniť. V tomto prípade je potrebné identifikovať rozdiely vo „vzdelávacích potrebách“, čo sa v literatúre definuje ako rozsah vzdelávacích vstupov, potrebných na dosiahnutie určeného stupňa výkonnosti (Berne and Stiefel, 1999). Slovenský systém zohľadňuje viacero faktorov, napríklad zdravotné znevýhodnenie žiakov⁸⁵.

Zásada horizontálnej spravodlivosti. Berú sa do úvahy najmä štruktúrne rozdiely v nákladoch, ktoré zriaďovatelia a školy nemôžu kontrolovať, ako sú napr. malé školy a triedy kvôli nízkej hustote obyvateľstva, zlá dopravná komunikácia, rôzne

⁸² V uvedenom čase nie je započítaná doba potrebná na nástup a výstup žiakov.

⁸³ Analýza nezachytáva všetky náklady a prínosy. Napríklad nezohľadňuje nižšiu bezpečnosť pri preprave mladších žiakov bez dozoru, demografický vývoj v jednotlivých obciach, prínos zo zachovania malej školy v podobe sociálneho a kultúrneho významu pre obec, vplyvy na strane kapitálových výdavkov, či využitie zakúpených autobusov na iné účely. Zaniknuté školy môžu taktiež poskytovať služby ako napríklad školský klub detí a stravovanie, ktoré nemusia byť napríklad z kapacitných dôvodov v ostatných školách zabezpečené. Kvantifikácia nezohľadňuje ani nefinančné aspekty ako kvalita a inklúzia.

⁸⁴ Vo všetkých európskych krajinách je základným indikátorom financovania personálnych nákladov počet žiakov alebo počet zamestnancov.

⁸⁵ Vo viac ako polovici krajín vrátane Slovenska financovanie personálnych nákladov zohľadňuje dodatočné vzdelávacie potreby žiakov (socioekonomické zázemie, etnický pôvod, cudzí materinský jazyk, špeciálne vzdelávacie potreby). (Eurydice 2014)

teplotné pásma, či divergencie cien školských vstupov od celoštátneho priemeru (Berne and Steifel, 1984, 1994). Slovenský systém zohľadňuje napríklad 8 teplotných pásiem či veľkosť základnej školy⁸⁶.

Zásada kvality a zodpovednosti. Na kritérium kvality sa pozerá z dvoch hľadísk. Zahrnutie koeficientov, ktoré odzrkadľujú charakteristiku školy a žiaka, môže byť jedným z predpokladov pre zabezpečenie kvality. Druhým hľadiskom je zodpovednosť za výsledky žiakov (Kirst, 1990). Napríklad pokiaľ financovanie „nasleduje“ žiaka, predpokladá sa, že školy budú súťažiť medzi sebou tým, že budú zvyšovať celkovú kvalitu vzdelávania, ako jeden zo spôsobov, ako prilákať a udržať žiakov.

Zásada transparentnosti a administratívnej nenáročnosti. Systém má transparentne preukázať účel vynakladania peňazí. Súčasný systém normatívneho financovania má stanovené jasné a transparentné pravidlá. Proces je legislatívne ukotvený a informácie sa zverejňujú na internete. Aj keď je systém relatívne komplexný, je možné ho verejnosťou odkontrolovať a jednotlivé dáta sú dostupné.

Zásada primeranosti. Hovorí o tom, že systém by mal poskytovať financie na pokrytie dostatočných vstupov na dosiahnutie zadefinovaných výstupov (Berne and Stiefel, 1999).

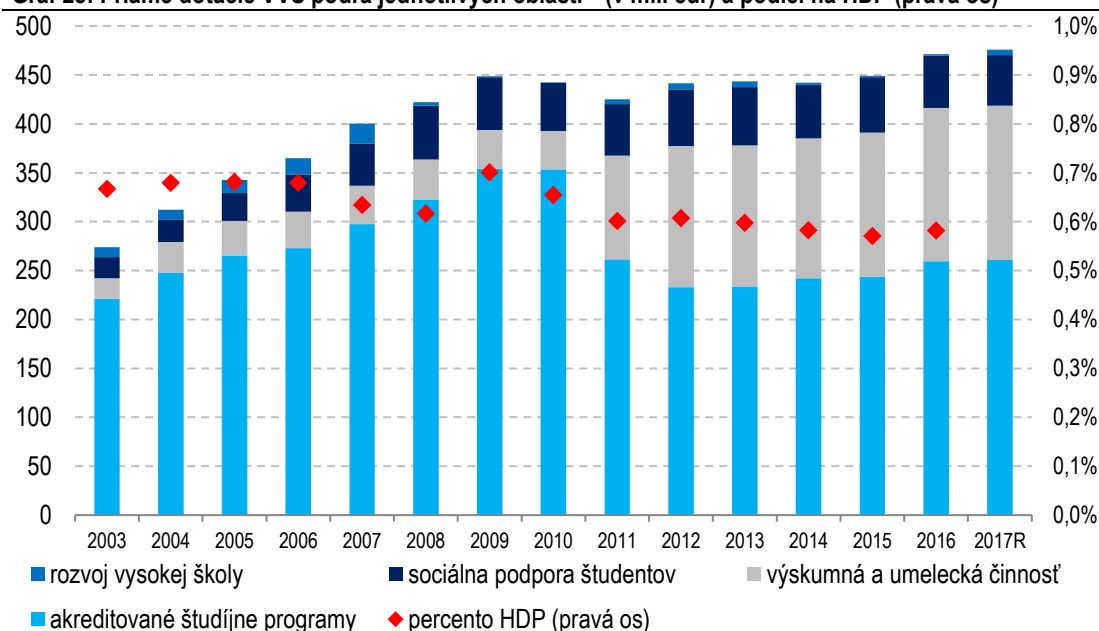
⁸⁶ Vo väčšine krajín prideluje systém menším školám vyšší normatív na žiaka. V niektorých krajinách sú malé školy vyňaté spod pôsobnosti systému financovania na žiaka (Arménsko) alebo boli v minulosti chránené prostredníctvom zohľadňovania počtu tried (Estónsko). (Alonso, Sánchez, 2011)

3 Vysoké školy a vysokoškolská veda

- Vysoké školy súťažia o prostriedky navyšovaním výkonov, nemajú dostatočný podnet strategicky sa profilovať vzhľadom na svoje silné stránky.
- Akreditácia a hodnotenie výskumu v rámci komplexnej akreditácie nespĺňajú medzinárodné štandardy. Problémom je inštitucionálne nastavenie Akreditačnej komisie a otázna garancia nezávislosti a transparentnosti hodnotiacich procesov. Proces hodnotenia výskumu neprebieha na základe skutočného expertného posúdenia kvality, ktoré využíva scientometrické údaje a iné kvantitatívne indikátory ako podklad (tzv. *informed peer review*) v súlade s najlepšou praxou.
- Výzvou pre systém financovania vedy sú v súčasnosti slabá väzba medzi odmeňovaním a kvalitou kvôli zle nastavenému hodnoteniu vedy a nízky podiel súťažných grantov s rigoróznym hodnotením.

Prevažná časť dotácií VVŠ je rozdelená mechanizmom, ktorý viac motivuje k súťaženiu navyšovaním výkonov než k súťaženiu kvalitou. Dotácie VVŠ sú poskytované na štyri základné oblasti⁸⁷. Rozdelenie väčšiny dotácií⁸⁸ na výučbu (uskutočňovanie akreditovaných študijných programov) a výskum (výskumná, vývojová a umeleckú činnosť) je založené na súťaži výkonom (jeho kvantitou aj kvalitou) vo výskume a vo výučbe.

Graf 28: Priame dotácie VVŠ podľa jednotlivých oblastí⁸⁹ (v mil. eur) a podiel na HDP (pravá os)



Zdroj: Výročné správy o stave vysokého školstva MŠVVŠ SR, RVS, IFP

⁸⁷ Dotácie sú poskytované formou blokového grantu, t.j. VVŠ sama rozhoduje o využití väčšiny finančných prostriedkov v rámci určených oblastí s výnimkou účelovo určených finančných prostriedkov. Okrem toho je stanovená len hranica, že osobné náklady nesmú presiahnuť 80 % finančných prostriedkov poskytnutých na bežné výdavky. Zdroj: <https://www.minedu.sk/rozpis-dotacii-zo-statneho-rozpocetu-verejnym-vysokym-skolam-na-rok-2017/>

⁸⁸ Ostatné časti na výučbu a VaV sú pridelované paušálne, alebo na základe špecifik vyučovania (špeciálne pracoviská, praktická výučba, študenti so špeciálnymi potrebami, mzda zahraničným lektorom), kapitálové výdavky sú pridelované aj na základe posúdenia potrieb škôl. O financie v grantových schémach VEGA (10,4 mil. eur) a KEGA (3 mil. eur) vysokoškolskí učители a výskumní pracovníci súťažia priamo na základe vedeckých projektov, preto nie sú pokladané za výkonovú časť. O grant VEGA sa môžu uchádzať výskumníci VVŠ a Slovenskej akadémie vied (avšak je financovaný z rozpočtu SAV). Pripravovaná novela zákona plánuje sprístupniť ostatným VŠ aj grantové schémy VEGA a KEGA.

⁸⁹ V rokoch 2006 – 2010 sa časť finančných prostriedkov (približne 30 %) v rámci dotácie na uskutočňovanie akreditovaných študijných programov rozdeľovala na základe rovnakých kritérií ako dotácia na výskumnú, vývojovú a umeleckú činnosť. V roku 2011 sa tieto finančné prostriedky presunuli do uvedenej dotácie, a v rámci dotácie na uskutočňovanie akreditovaných študijných programov sa zmenili pravidlá zohľadňovania publikačnej a umeleckej činnosti. (Správa o stave školstva na Slovensku, príloha č. 2)

Indikátory pre kvalitu výučby nedokážu školy dostatočne diferencovať, mechanizmus motivuje školy prispôbiť sa navyšovaniu výkonov ostatných, aby si zachovali podiel na dotácii. Napríklad, v rozpočtovo najvýznamnejšej časti – dotáciách na výučbu – je kvalita výučby meraná v parametri *pedagogická činnosť*. Dotácia sa tu prerozdeľuje nielen na základe prepočítaného počtu študentov, ale snaží sa zachytiť aj personálnu náročnosť výučby cez koeficient odboru, a kvalitu výučby cez uplatnenie absolventov podľa odboru a kvalifikačnú štruktúru učiteľov vysokej školy⁹⁰. Avšak kumulatívne nameraný rozdiel v kvalite výučby a kvalifikačnej štruktúre na úrovni vysokých škôl (koeficienty KKŠ a KAP) je minimálny a medzi školami takmer nerozlišuje (rozdiel medzi najnižším a najvyšším súčinom relevantných koeficientov je menej ako 10 %).

V systéme financovania chýba zložka motivujúca vysoké školy k diverzifikácii – školy sa snažia dosahovať viac-menej tie isté ciele, t.j. vzdelávať čo najvyšší počet študentov a zároveň produkovať vedu, aj kvôli jednotnej sade indikátorov a nízkemu vplyvu diferenciacie na dotácie. Zároveň sa tak dostatočne nevyužíva potenciál vysokých škôl napĺňať rôzne potreby štátu a spoločnosti. Podporovať pozitívne profilovanie vysokých škôl na úlohy, v ktorých vynikajú, je možné napríklad obohatením systému financovania o zložku výkonnostných zmlúv (*performance agreements*).

Systém financovania zohľadňuje ekonomickú náročnosť odborov, ale neslúži dostatočne na podporu vybraných odborov. Koeficient odboru⁹¹ sa spolu s dotáciami na špecifiká⁹² snaží zachytiť rôznu nákladovú náročnosť štúdia v rôznych odboroch. Koeficienty zohľadňujúce ekonomickú náročnosť si vyžadujú aktualizáciu. Pre spravodlivé a efektívne prerozdelenie prostriedkov je potrebná úprava koeficientov, ktorá bude vychádzať z nákladov vysokých škôl na jednotlivé študijné programy podľa porovnateľnej metodiky a s možnosťou podrobnej analýzy nákladov (napr. metodológia TRAC). Politickou otázkou ostáva, či koeficient odboru a dotácie na špecifiká majú iba verne kopírovať aktuálnu realitu nákladov na školách, alebo sa majú stať nástrojom, keď sa môže zvýšiť váha v prospech vybraných preferovaných odborov.

Zabezpečenie kvality

Zvolený súťažný model financovania VVŠ je mimoriadne citlivý na efektívne a nezávislé zabezpečenie kvality. Súčasný systém kladie dôraz najmä na externé mechanizmy zamerané na kontrolu výstupov, jeho centrálnym prvkom je poradný orgán vlády Akreditačná komisia⁹³. Komisia dáva na základe široko koncipovaných akreditačných procesov ministrom odporúčanie k priznávaniu práv na úrovni študijného programu⁹⁴. Komplexná akreditácia každých 6 rokov posudzuje práva vo všetkých oblastiach činnosti vysokej školy a má priamy vplyv na výkonnú časť dotácie. O akreditáciách rozhoduje v konečnom dôsledku minister školstva.

Akreditačná komisia a proces akreditácie nespĺňajú medzinárodné štandardy. Hodnotenia a odporúčania komisie, rovnako ako finálne rozhodnutia v rámci akreditačných procesov sú síce deklarované ako nezávislé, väčšina členov komisie pochádza a aktívne pôsobí v domácom vysokoškolskom prostredí, zo zahraničia má iba jedného člena⁹⁵. Nastavenie súčasnej komisie neobsahuje žiadne vnútorné či vonkajšie kontrolné a hodnotiace

⁹⁰ KKŠ - koeficient kvalifikačnej štruktúry vysokej školy – prevážený súčet priemerného evidenčného prepočítaného počtu učiteľov s rôznymi vedecko-pedagogickými a vedeckými titulmi/hodnosťami.

⁹¹ Koeficient odboru (KO) sa počíta na základe normatívneho počtu študentov a nepedagogických zamestnancov na jedného vysokoškolského učiteľa. Nadobúda hodnoty od 1,00 pre právo až po 6,99 pre veterínarne odbory.

⁹² Dotácie na špecifiká sa snažia reflektovať ekonomickú náročnosť odboru, obsahujú napr. dotácie na praktickú/laboratórnu výučbu v technických, prírodovedných a informačných odboroch. Kombinácia KO a dotácií na špecifiká nahradila v roku 2008 koeficient ekonomickú náročnosť a koeficient personálnej náročnosti.

⁹³ Akreditačná komisia v šesťročných intervaloch vykonáva komplexnú akreditáciu vysokých škôl, v období medzi komplexnými akreditáciami akredituje jednotlivé činnosti a oprávnenia vysokej školy: nové študijné programy a spôsobilosť uskutočňovať habilitačné konania a konania na vymenúvanie profesorov.

⁹⁴ Realizácia akreditovaných študijných programov, ale i práv na menovanie docentov a profesorov.

⁹⁵ 15 z 22 členov pochádza zo slovenských VŠ. Jeden člen AK pochádza z Českej republiky, kde aj pôsobí.

mechanizmy. Pre otázku garanciu nezávislosti a transparentnosti hodnotiacich procesov v roku 2012 stratila komisia plnohodnotné členstvo v európskom združení akreditačných komisií (ENQA)^{96,97}.

Akreditačný proces je administratívne náročný, čo zvyšuje riziko formalizmu pri hodnotení VŠ. Administratívna, časová a aj finančná zložitosť akreditačného procesu, v spojitosti s obmedzenými materiálno-technickým zázemím komisie, v konečnom dôsledku ústi v to, že celý proces stojí najmä na vyhodnocovaní formálnych kritérií, ktoré plne nepremietajú európske štandardy v tejto oblasti (ESG 2015)⁹⁸.

Kritéria komplexnej akreditácie len v malej miere zohľadňujú kvalitu vzdelávania. Hodnotenie vedy a výskumu má výrazný vplyv na celkový výsledok. Aj keď vynikajúci výskum môže byť zástupným indikátorom pre kvalitu výuky, nemal by byť rozhodujúci, keďže môže penalizovať kvalitné nevýskumné vysoké školy. Problematickým je aj samotný proces hodnotenia výskumu v rámci komplexnej akreditácie (viď nižšie).

3.1 Veda a výskum na vysokých školách

Výdavky na vývoj a výskum na vysokých školách do roku 2014 tvorili približne 0,3 % HDP⁹⁹. V roku 2015 sa najmä vďaka masívnejšiemu dočerpávaniu peňazí z fondov EÚ dostali na úroveň 0,5 % HDP, čo je približne priemer krajín EÚ¹⁰⁰. V počte výskumníkov sa Slovensko nachádza blízko priemernej hodnoty za všetky krajiny OECD¹⁰¹.

Výkon slovenskej vedy (vrátane SAV) výrazne zaostáva v porovnaní s inými vyspelými krajinami¹⁰². Zaostávanie v počte impaktových publikácií na počet obyvateľov sa týka takmer všetkých vedných odborov, vrátane tých so silným zastúpením v počte výskumníkov. Rozdiel sa ďalej prehĺbuje, ak sú posudzované len publikácie v špičkových časopisoch. Naopak v nekvalitných, predátorských časopisoch, má slovenská veda druhý najvyšší podiel výstupov v z krajín OECD¹⁰³.

Indikátorom nízko rozvinutej excelentnosti v slovenskej vede je slabé využívanie grantov ERC. Medzi viac ako 7 000 financovanými projektmi jednej z najprestížnejších grantových schém na svete ERC bol od roku 2007 len jeden slovenský projekt (konkrétne z Chemického ústavu SAV)¹⁰⁴. Za rovnaké obdobie ERC financovalo 25 projektov z ČR, 54 projektov z Maďarska alebo 638 projektov z Holandska.

Systém financovania vysokoškolskej vedy poznačuje slabá väzba na kvalitu výstupov a nízky podiel súťažných grantov. Oba faktory sú príznakom nízko rozvinutej koncepcie hodnotenia vedy. Hlavnými parametrami prerozdelenia prostriedkov na vedu sú výsledky komplexnej akreditácie (43 % v 2017, 143 mil. eur) a vedecké výsledky inštitúcii¹⁰⁵ za posledné tri roky (22,5 %, 29 mil. eur). Akreditačné prostriedky majú vnášať

⁹⁶ Európska asociácia na zabezpečovanie kvality v oblasti vysokoškolského vzdelávania (European Association for Quality Assurance in Higher Education). Zdroj: <http://www.akredkom.sk/index.pl?tmpl=externe>; <http://www.akredkom.sk/index.pl?tmpl=zahr1>

⁹⁷ Report of the Panel appointed to undertake a review of the Accreditation Commission of the Slovak Republic (ACSR) for the purposes of the granting of full membership of the European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA), s. 38-40

⁹⁸ European Commission/EACEA/Eurydice, 2015. The European Higher Education Area in 2015: Bologna Process Implementation Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

⁹⁹ Bez umeleckých vysokých škôl.

¹⁰⁰ Hrubé výdavky na vývoj a výskum ako percento HDP patria dlhodobo medzi najnižšie medzi krajinami OECD. V roku 2014 to bolo na Slovensku 0,9 % HDP, kým priemer OECD dosahoval 2,4 % HDP, viac ako 2,5-násobok Slovenska.

¹⁰¹ OECD (2017), Researchers (indicator). doi: 10.1787/20d4df0f-en

¹⁰² IDEA Štúdia 12/2016 - Medzinárodné porovnanie kvality publikačného výkonu vedných odborov na Slovensku, dostupné online na https://idea.cerge-ei.cz/files/IDEA_Studie_12_2016_Publikacny_vykon_Slovenska/mobile/index.html#p=1. Porovnanie je založené na WoS citačných indexoch Science a Social Science. Pokrýva významnú časť vedeckej produkcie, nie celú produkciu, ani nerozlišuje medzi vysokoškolskou vedou a SAV.

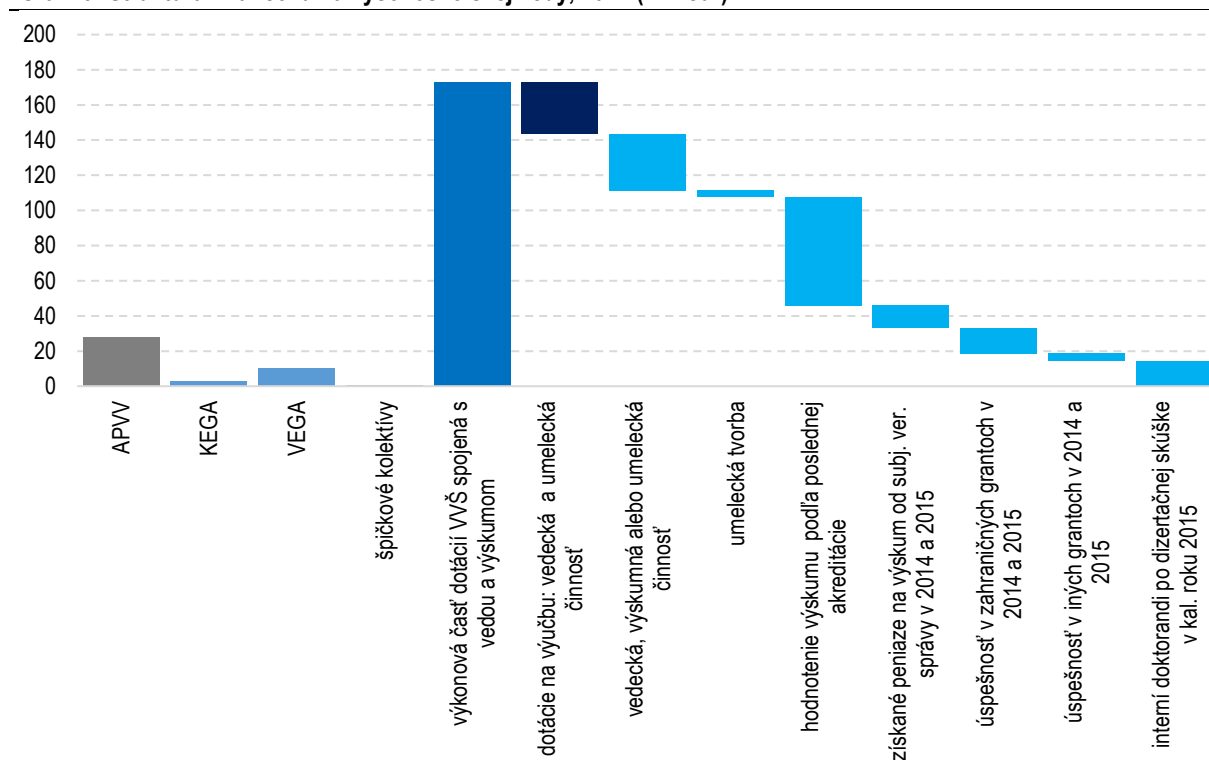
¹⁰³ IDEA Štúdia 16/2016 - Predátorské časopisy v Scopuse (podľa Beallovho zoznamu). Dostupné online na https://idea.cerge-ei.cz/files/IDEA_Studie_16_2016_Predatorske_casopisy_ve_Scopusu/mobile/index.html#p=2

¹⁰⁴ Zdroj: <https://erc.europa.eu/projects-figures/erc-funded-projects/>

¹⁰⁵ Vedecká, výskumná alebo umelecká činnosť. Každému publikačnému výstupu je v rokoch $n-2$ a $n-3$ na základe aktuálnej metodiky priradená konkrétna váha a publikačné body za roky sa jednoducho sčítajú. Priamy publikačný výkon navyše vstupuje aj do dotácií na uskutočňovanie akreditovaných študijných programov (22 mil. eur v roku 2017).

stabilitu a predvídateľnosť ("dlhé peniaze"), prostriedky za publikácie súťaživosť ("krátke peniaze"). Grantové financovanie (na Slovensku VEGA, KEGA a najmä APPV¹⁰⁶) tvorí len 20 % celkového financovania.

Graf 29: Štruktúra financovania vysokoškolskej vedy, 2017 (mil. eur)



Zdroj: MŠVVŠ SR, RVS

Kritériá výkonového financovania, rozdeľujúce väčšinu zdrojov, slabo rozlišujú kvalitu výstupov. Hodnotenie výsledkov prostredníctvom komplexnej akreditácie nezodpovedá medzinárodnej praxi, dotačné oceňovanie publikácií je mechanické bez rozlíšenia kvality.

Napriek inšpirácii britským systémom RAE/REF v praxi skutočné *peer review* hodnotenie výskumných pracovísk absentuje. Kostrou britského systému hodnotenia vedy je metóda informovaného *peer review* s jasne definovaným cieľom, a k nemu adekvátne a transparentne zvolené nástroje. V porovnaní s Veľkou Britániou chýba aj formálna decentralizácia, keďže v britskom systéme o rozdeľovaní dotácií na vedu rozhoduje samostatný odborný orgán (HEFCE) a nie ministerstvo.

Problematické sú explicitné usmernenia, ktorými sa odporúča zaraďovať publikácie do kvalitatívneho profilu podľa špecifikovaného *Impact Factoru*. Takáto prax nie je konzistentná so súčasnou najlepšou praxou využívania scientometrických indikátorov ako je *Impact Factor* pri kombinovaní s expertným hodnotením a nevedie k pozitívnym výsledkom, ktoré *peer review* metóda primárne predstavuje. Ostatné atribúty v hodnotení majú ad-hoc váhy, ktoré sa líšia medzi disciplínami.

Ďalší potenciál hodnotenia nie je plne využívaný. Systémy hodnotenia *peer review* napr. vo Veľkej Británii alebo v Holandsku plnia aj ďalšie dôležité funkcie, tým že vytvára informačnú základňu pre ďalšie rozhodnutia. Jedno z týchto pozitív je, že *peer review* hodnotenia pracovísk a ich výsledné hodnotiace správy sú schopné identifikovať špičkové pracoviská, vziať výsledky k posilovaniu pracovísk alebo vytvárať pravidelné benchmarky pre kvalitu výskumu. Tieto informácie predstavujú dôležitý vstup do rozhodnutí o riadení VŠ, výskumných pracovísk a sú užitočné aj pre formovanie výskumných a inovačných stratégií na národnej úrovni. Slovenský systém

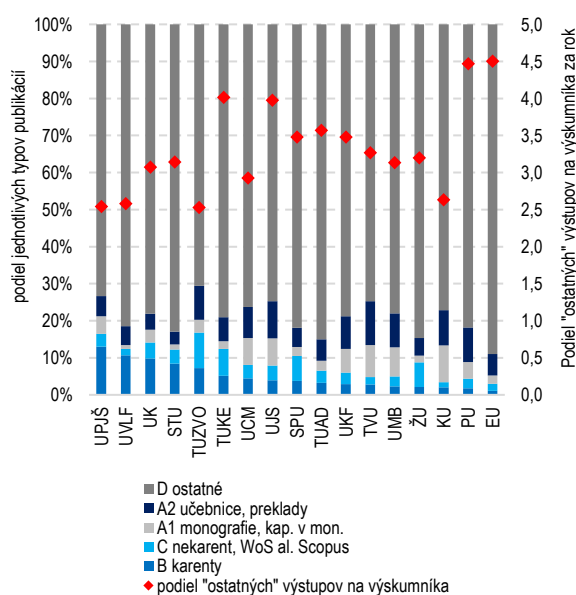
¹⁰⁶ Agentúra na podporu výskumu a vývoja MŠVVŠ SR mala v roku 2017 alokáciou 28 mil. eur, VEGA 10,4 mil. eur a KEGA 3 mil. eur.

komplexných akreditácií tieto informácie vytvára len v obmedzenej miere, predovšetkým kvôli chýbajúcim kapacitám.

Od roku 2017 sú publikácie pri rozpise dotácií oceňované podľa scientometrického indikátora, čo je krok správnym smerom. Naďalej nie sú zdôvodnené váhy pre jednotlivé typy publikácií (články, monografie, knihy, atď.). Mechanický spôsob priraďovania bodov tak motivuje tvoriť typy výstupov s vysokým bodovým ohodnotením, aj keď ich vedecký prínos môže byť niekedy otáznny.

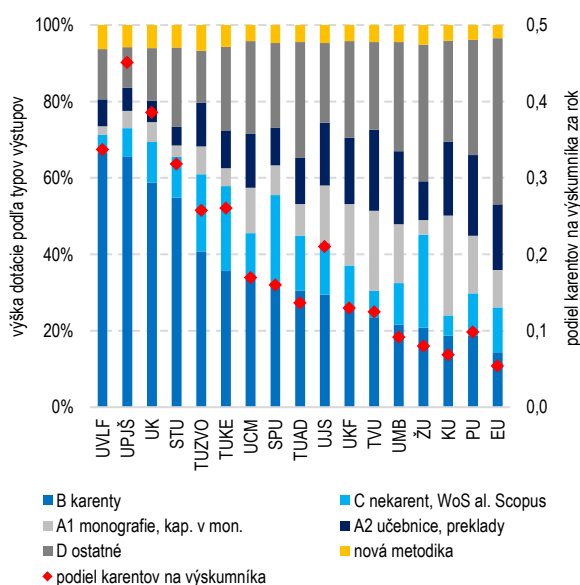
Príkladom je extrémne vysoký počet príspevkov v konferenčných zborníkoch v odboroch, kde je tento typ výstupov v iných krajinách marginálny¹⁰⁷. Školy produkujú 70 % a viac publikácií v kategórii „ostatné“, aj keď za ne dostávajú v porovnaní s inými výstupmi veľmi malé bodové ohodnotenie. Niektoré školy takto získavajú podstatnú časť svojich dotácií za publikácie. Aj z vyššie uvedených dôvodov sa v roku 2017 zaviedli niektoré zmeny v metodike hodnotenia publikácií, ktorých efekt nateraz nedokážeme posúdiť.

Graf 30: Podiel jednotlivých typov vedeckých výstupov podľa VŠ¹⁰⁸



Zdroj: Metodika rozpisu dotácií VVŠ 2017, Výročné správy o stave vysokého školstva 2014, 2015

Graf 31: Podiel jednotlivých typov vedeckých výstupov na dotačnom financovaní VaV na VŠ¹⁰⁸ 2016

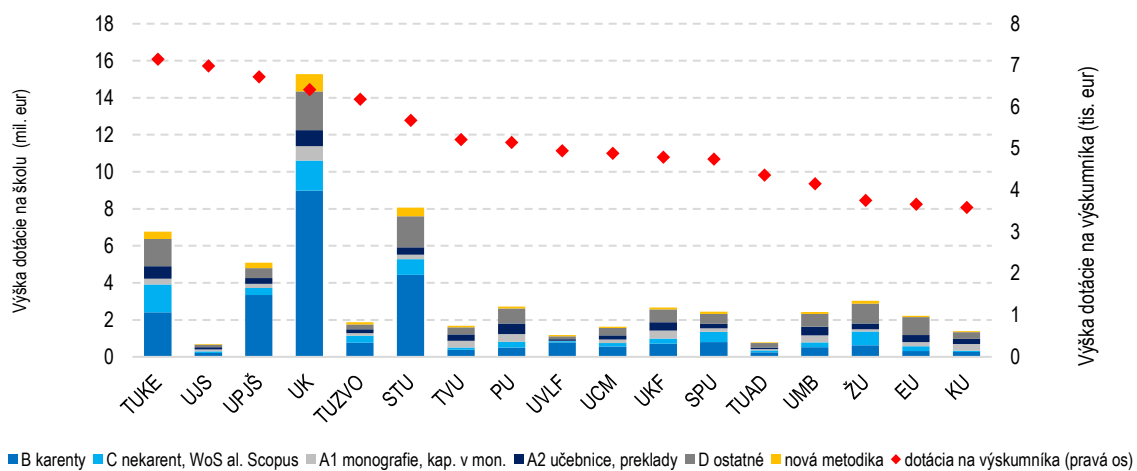


Zdroj: Metodika rozpisu dotácií VVŠ 2017, Výročné správy o stave vysokého školstva 2014, 2015

¹⁰⁷ Podľa databázy WoS dosahuje Slovensko v odboroch *Economics, Finance, Management, Business* 179 článkov v konferenčných zborníkoch na 1 milión obyvateľov, kým Poľsko len 10, Nemecko a USA 3.

¹⁰⁸ Vedecké výstupy za roky 2014 a 2015 (zdroj: Metodika rozpisu dotácií VVŠ 2017), výskumníci: priemerný prepočítaný počet vedeckých a výskumných pracovníkov, ktorí na škole pracovali v rokoch 2014 a 2015 (Zdroj: Výročné správy o stave vysokého školstva 2014 a 2015).

Graf 32: Výška dotácií za publikácie 2017 podľa typov vedeckých výstupov (mil. eur) a výška dotácie na výskumníka (tis. eur)



Zdroj: Metodika rozpisu dotácií VVŠ 2017, Výročné správy o stave vysokého školstva 2014, 2015

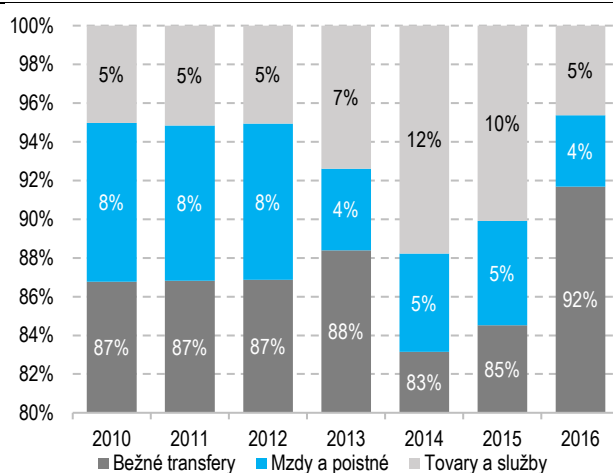
5 Výdavky organizácií MŠVVŠ SR

- Bežné výdavky (bez transferov) MŠVVaŠ boli v rokoch 2010 – 2016 priemerne 201 mil. eur ročne. Bez krajských školských úradov, ktoré boli delimitované do kapitoly ministerstva vnútra SR v roku 2013, tvoria priemerne 161 mil. eur ročne.
- Personálne náklady rezortu školstva rástli od roku 2012 priemerným tempom asi 4 % ročne. Ich dekompozícia ukazuje priemerný pokles zamestnanosti o 1 % ročne spolu s nárastom miezd o 5 % ročne.
- Výdavky viacerých organizácií MŠVVŠ SR boli výrazne ovplyvnené čerpaním fondov EÚ. Medzi rokmi 2012 a 2014 preto narástli personálne výdavky aj výdavky na tovary a služby na približne dvojnásobok, následne v roku 2016 klesli takmer na pôvodnú úroveň.
- Investície v rezorte školstva tvoria okolo 10 % rozpočtu kapitoly (v priemere 150 mil. eur ročne).
- Takmer všetky minulé aj budúce investície v kapitole ministerstva školstva sa realizujú cez operačné programy Výskum a vývoj, resp. Výskum a inovácie.

5.1 Bežné výdavky

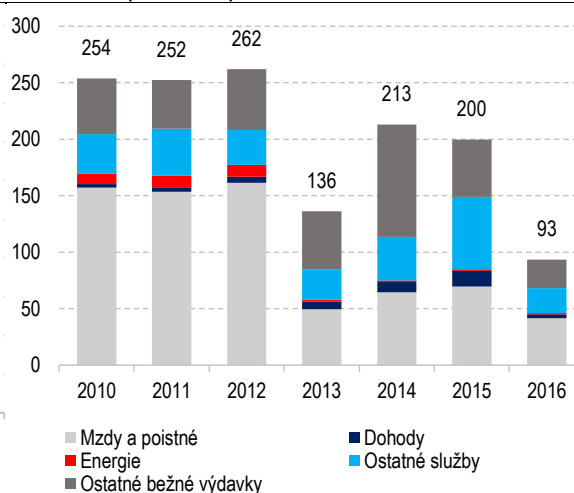
Výdavky na tovary a služby spolu s personálnymi výdavkami tvorili v rokoch 2010 – 2016 priemerne 13 % bežných výdavkov kapitoly MŠVVaŠ. Zvyšok bežných výdavkov, ktorých celý objem sa pohybuje v rozpätí 1,1 – 2,0 mld. eur., tvoria transfery, predovšetkým verejným vysokým školám a vyšším územným celkom.

Graf 33: Hlavné kategórie bežných výdavkov (%), 2010 – 2016



Zdroj: RIS, ÚHP

Graf 34: Štruktúra bežných výdavkov kapitoly bez transferov (v mil. eur), 2010 – 2016

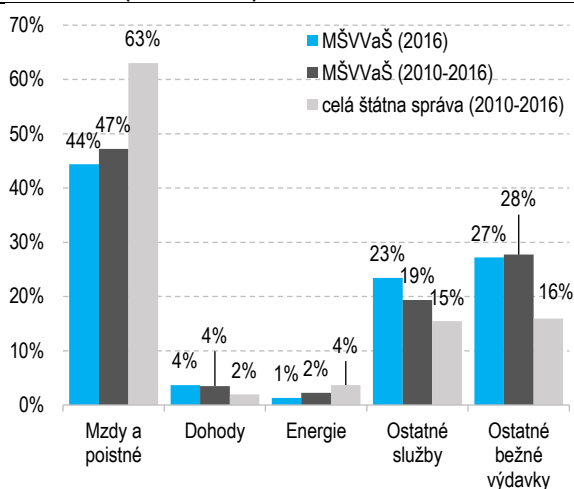


Zdroj: RIS, ÚHP

Bežné výdavky (bez transferov) MŠVVaŠ sa v rokoch 2010 – 2016 pohybujú v priemere na úrovni 201 mil. eur ročne, viac ako 80 % tvoria personálne výdavky a výdavky na služby. Výdavky výrazne poklesli v roku 2013 po delimitovaní krajských školských úradov do kapitoly ministerstva vnútra SR, na 161 mil. eur ročne.

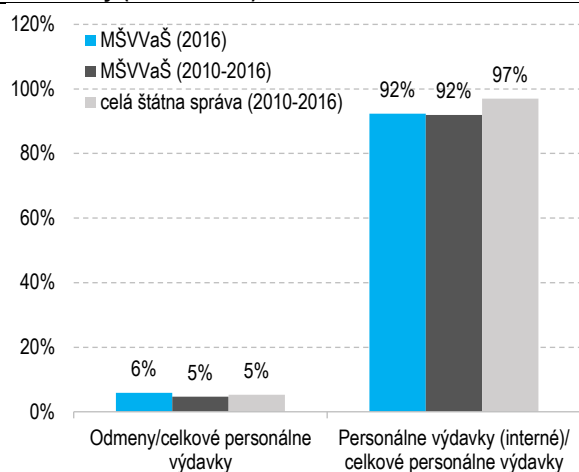
Pomer medzi personálnymi nákladmi a výdavkami na služby (Graf 35) je oproti priemeru štátnej správy naklonený v prospech služieb. Podobne je to aj vo výdavkoch na IT (Graf 37): na externé IT služby (dodávateľské zabezpečenie IT potrieb, ktoré rezort nemá interne) dáva rezort školstva deväťkrát viac svojich IT výdavkov, aj výdavkov na všetky služby, ako je priemer štátnej správy.

Graf 35: Štruktúra bežných výdavkov kapitoly bez transferov (2010 – 2016), %



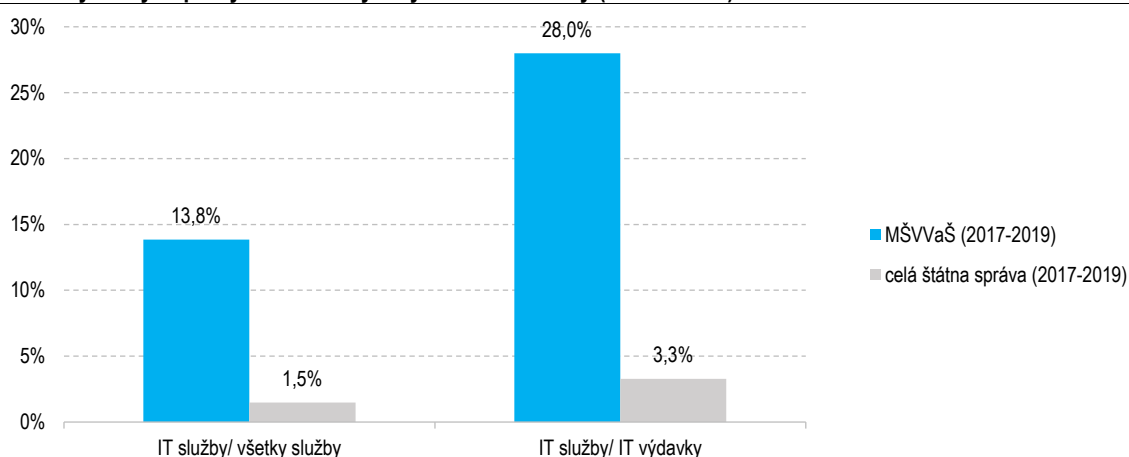
Zdroj: RIS, ÚHP

Graf 36: Personálne výdavky kapitoly – vybrané indikátory (2010 – 2016), %



Zdroj: RIS, ÚHP

Graf 37: Výdavky kapitoly na IT služby – vybrané indikátory (2017 – 2019)



Poznámka: Dáta sú priemerom 2017 – 2019 z dôvodu inej klasifikácie pred rokom 2017.

Zdroj: RIS, ÚHP

Úrad MŠVVaŠ vynakladá vyšší podiel ako priemer úradov na služby (v rámci nich výrazne viac na špeciálne služby a odmeny zamestnancov mimo pracovného pomeru), na materiál a na energie, vodu a komunikácie.

Tabuľka 16: Výdavky úradu s výrazne vyšším podielom na prevádzkových výdavkoch (2010 – 2016)

Výdavok	Úrad MŠVVaŠ mil. eur	Úrad MŠVVaŠ % prevádzkových výdavkov	Všetky úrady
Materiál	13,4	33 %	8 %
Služby	9,9	25 %	19 %
Špeciálne služby	5,1	13 %	8 %
Odmeny zamestnancov mimo pracovného pomeru	0,7	2 %	0,4 %
Energie, voda a komunikácie	3,0	7 %	5 %

Pozn.: Špeciálne služby sú podpoložkou ekonomickej klasifikácie 637004, definíciu stanovuje MF SR v metodickom usmernení č. MF/010175/2004-42

Zdroj: RIS, ÚHP

Príspevkové a rozpočtové organizácie

MŠVVŠ SR vykonáva svoju činnosť buď priamo vo svojom úrade, alebo prostredníctvom na to zriadených podriadených príspevkových a rozpočtových organizácií (PRO). V rezorte školstva je ich spolu s 17, pričom dve z nich sa venujú výlučne športu a nie sú tak predmetom revízie. Analyzované PRO sa medzi sebou výrazne líšia – Agentúra na podporu výskumu a vývoja (APVV) ročne rozdelí viac ako 25 miliónov eur na vedu a výskum, zatiaľ čo Slovenský historický ústav v Ríme má 2 zamestnancov. V závislosti na práci na projektoch EÚ zamestnávajú podriadené organizácie približne 1 200 až 2 500 pracovníkov, úrad ministerstva školstva ich má približne 540.

Tabuľka 17: Zoznam podriadených PRO v rezorte školstva

Skratka	Názov	Hlavná činnosť	Druh činnosti
APVV	Agentúra na podporu výskumu a vývoja	Podpora vedy a výskumu, granty	granty
CVTI	Centrum vedecko technických informácií SR	Knižničné služby, vedecké databázy, rezortná štatistika, popularizácia vedy a techniky, Múzeum školstva a pedagogiky	podpora
DSZSU	Domov Speváckeho zboru slovenských učiteľov	Zabezpečenie činnosti učiteľských umeleckých telies	kultúra
IUVENTA	IUVENTA	Práca s mládežou, granty pre mládežnícke organizácie, predmetové olympiády	granty
MLC	Medzinárodné laserové centrum	Vedecká inštitúcia	výskum
MPC	Metodicko pedagogické centrum	Metodická činnosť, vzdelávanie pedagogických a nepedagogických pracovníkov v školstve, atestácie	podpora
NÚCEM	Národný ústav certifikovaných meraní vzdelávania	Národné aj medzinárodné testovania (Testovanie 5,9, externá časť maturitnej skúšky, PISA, PIRLS, TIMMS)	kontrola
NÚCŽV	Národný ústav celoživotného vzdelávania	Tvorba komplexného systému celoživotného vzdelávania, tvorba a realizácia vzdelávacích programov, medzinárodné testovanie dospelých PIAAC	podpora
SHÚR	Slovenský historický ústav v Ríme	Výskum v historických archívoch	výskum
SPK	Slovenská pedagogická knižnica	Špecializovaná vedecká so zameraním na oblasť výchovy, vzdelávania, školstva a príbuzných vedných odborov, metodicky riadi školské knižnice.	podpora
ŠIOV	Štátny inštitút odborného vzdelávania	Odborné a metodické riadenie stredných škôl, zabezpečenie odborno-pedagogických a vzdelávacích činností stredoškolského odborného vzdelávania	podpora
ŠPÚ	Štátny pedagogický ústav	Tvorba štátnych vzdelávacích programov pre všeobecno-vzdelávacie predmety, overovanie, experimenty	podpora
ŠŠI	Štátna školská inšpekcia	Inšpekčná činnosť	kontrola
VA	Výskumná agentúra	Zabezpečenie procesu implementácie pomoci zo štrukturálnych fondov EÚ	podpora
VÚDPaP	Výskumný ústav detskej psychológie a patopsychológie	Výskum psychologických aspektov vývinu detí a mládeže	výskum

PRO sa venujú niekoľkým druhom činností – napríklad podpore učiteľov a škôl, rozdeľovaniu grantov alebo výskumu. Podporu školám zabezpečuje *Štátny pedagogický ústav (ŠPÚ), Štátny inštitút odborného vzdelávania (ŠIOV) a Metodicko-pedagogické centrum (MPC)*. Dve inštitúcie, *Štátna školská inšpekcia (ŠŠI) a Národný ústav certifikovaných meraní vzdelávania (NÚCEM)*, pomáhajú štátu kontrolovať kvalitu vzdelávania.

Štyri organizácie robia v prvom rade výskum (*Medzinárodné laserové centrum (MLC)*, *Výskumný ústav detskej psychológie a patopsychológie (VÚDPaP)*, *Slovenský historický ústav v Ríme (SHÚR)*). Pre dve je hlavnou agendou rozdeľovanie grantov, IUVENTA mládežníckym organizáciám a Agentúra na podporu výskumu a vývoja (APVV) rozdeľuje granty na výskum. Výskum a vývoj podporuje aj Výskumná agentúra (VA), ktorej agendou je zabezpečenie procesu implementácie pomoci zo štrukturálnych fondov EÚ.

Domov Speváckeho zboru slovenských učiteľov (DSZSU) je zabezpečuje činnosť učiteľských speváckych zborov a *Slovenská pedagogická knižnica (SPK)* spravuje historický knižný fond. Najväčšia organizácia *Centrum vedecko-technických informácií (CVTI)* sa venuje niekoľkým oblastiam zároveň, pre rezort spravuje štatistické dáta a registre, podporuje vedu a výskum a tiež spravuje vedeckú knižnicu a prístup do vedeckých databáz.

Vyššie 70 % výdavkov podriadených organizácií sa v rokoch 2013 – 2016 koncentrovalo v štyroch z nich, mnohé boli v posledných rokoch takmer úplne financované z fondov EÚ. 7 organizácií malo v rokoch 2013 – 2016 vyššie 70 % svojich výdavkov financovaných z európskych fondov (vrátane spolufinancovania), keď implementovali priamo pridelené veľké národné projekty.

Tabuľka 18: Výdavky podriadených PRO za roky 2013 – 2016, priemerne ročne

	Výdavky bez transferov	Transfery	Celkové výdavky	Podiel EÚ + spolufinancovanie*	Podiel kapitálových výdavkov	Počet zamestnancov	Podiel mzdových nákladov*
<i>tisíce eur</i>							
CVTI	34 035	3 607	37 642	75%	35%	434	23%
MPC	22 498	5 125	27 623	71%	0%	383	39%
APVV	1 614	25 675	27 289	0%	0%	48	59%
ŠIOV	24 221	39	24 261	92%	0%	219	22%
NÚCŽV	8 311	1 057	9 368	91%	0%	101	22%
NÚCEM	8 227	443	8 670	75%	1%	157	33%
IUVENTA	4 273	3 488	7 761	38%	1%	93	39%
VA	6 397	49	6 445	73%	0%	209	76%
ŠŠI	4 331	51	4 382	1%	2%	204	84%
VUDPaP	4 207	6	4 213	77%	0%	78	37%
ŠPÚ	3 188	52	3 240	27%	0%	57	36%
MLC	798	122	921	11%	22%	30	56%
DSZSU	380	6	386	0%	0%	22	57%
SPK	352	1	353	0%	2%	17	64%
SHÚR	60	0	61	0%	0%	1	45%
Spolu	122 893	39 720	162 614	71%	8%	2 052	33%

* počítané z výdavkov bez transferov

Zdroj: RIS

Spolu s klesajúcim trendom výdavkov podriadených organizácií, ktorý súvisí so zmenou zamerania fondov EÚ, vzniká otázka ďalšieho fungovania niektorých PRO. Revízia výdavkov bude podrobnejšie skúmať činnosti podriadených PRO s cieľom posúdiť ich pokračujúcu prevádzku oddelene od úradu ministerstva aj iných organizácií. Revízia posúdi efektívnosť zabezpečovania ich činností prostredníctvom kapitoly; ako alternatívy zväží prenesenie kompetencií, obstaranie externých dodávateľov, aj presunutie činností na súkromný (neziskový) sektor (s podporou štátu). Zohľadní pritom najmä nákladovú efektívnosť, agendu, ktorú vykonávajú, potrebu dostupnosti pre klientov, nezávislosť a verejný záujem.

Väčšinu výdavkov v podriadených rozpočtových a príspevkových organizáciách kapitoly predstavujú bežné výdavky, výdavky na mzdy a odvody tvorili približne tretinu výdavkov bez transferov. V roku 2014 stúpili tieto výdavky oproti roku 2013 o takmer 40 %, v roku 2016 klesli oproti roku 2015 na polovicu.

Personálne náklady rezortu školstva rástli od roku 2012 priemerným tempom asi 4 % ročne. Vývoj celkových nákladov bol výrazne ovplyvnený čerpaním fondov EÚ. Spolu so zamestnanosťou rástli do roku 2015, v roku 2016 sa vrátili na úroveň roku 2012. Z maxima v roku 2015 (82 mil. eur, 2 343 zamestnancov) klesla zamestnanosť v kapitole MŠVVaŠ SR na 1 246 zamestnancov (44 mil. eur).

Tabuľka 19: Vývoj personálnych nákladov organizácii rezortu školstva (2012 – 2016)

	Personálne náklady (tis. eur)					Zmena personálnych nákladov (2012 = 100 %)				Priemerný rast
	2012	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016	
APVV	1 290	1 254	921	964	1 258	97%	71%	75%	98%	-1%
CVTI+UIPŠ	3 964	7 437	12 002	14 188	4 832	188%	303%	358%	122%	5%
DSZSU	224	223	223	232	234	99%	99%	104%	104%	1%
IUVENTA	1 472	2 349	2 625	2 177	1 179	160%	178%	148%	80%	-5%
MLC	572	546	499	393	405	95%	87%	69%	71%	-8%
MPC	5 793	10 233	14 379	17 180	4 353	177%	248%	297%	75%	-7%
NÚCEM	1 254	2 335	4 895	4 067	1 019	186%	390%	324%	81%	-5%
NÚCŽV	255	2 532	2 646	2 797	571	994%	1039%	1098%	224%	22%
SHÚR	0	0	36	47	52		100%	132%	146%	
SPK	220	239	239	242	252	109%	109%	110%	114%	3%
ŠIOV	970	4 121	9 115	10 816	2 247	425%	940%	1115%	232%	23%
ŠPÚ	1 936	1 806	1 335	1 355	1 247	93%	69%	70%	64%	-10%
ŠŠI	3 547	3 448	3 557	3 630	4 156	97%	100%	102%	117%	4%
VA	4 636	5 067	4 816	5 108	4 652	109%	104%	110%	100%	0%
VÚDPaP	560	1 377	2 180	3 245	823	246%	390%	580%	147%	10%
Úrad MŠVVaŠ	10 867	12 220	13 058	15 537	16 828	112%	120%	143%	155%	12%
Spolu	37 559	55 186	72 527	81 979	44 108	147%	193%	218%	117%	4%

* CVTI sa zlúčil s UIPŠ od 1.1.2014

Zdroj: RIS

Náklady na ľudské zdroje, financované zo štátneho rozpočtu, narástli medzi rokmi 2012 – 2016 o 40 %, ročne to znamenalo priemerný rast približne 9 %. Personálne náklady zo zdrojov štátneho rozpočtu rástli rovnomerne z 24 mil. eur v roku 2012 na 33 mil. eur v roku 2016. Viac ako dvojnásobný rast celkových nákladov na ľudské zdroje (ako aj pokles na úroveň roku 2012) bol spôsobený ľudskými zdrojmi, hradenými z prostriedkov európskych fondov. Priemerná mzda počas trvania projektov vzrástla a po skončení projektov klesla. Počet zamestnancov zahŕňa aj pracovníkov, prijatých na dobu určitú (Tabuľka 22).

Tabuľka 20: Vývoj personálnych nákladov organizácii rezortu školstva, financovaných zo ŠR (2012 – 2016)

	Personálne náklady zo štátneho rozpočtu (tis. eur)					Zmena personálnych nákladov zo ŠR (2012 = 100 %)				Priemerný rast
	2012	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016	
APVV	1 290	1 254	921	964	1 258	97%	71%	75%	98%	-1%
CVTI+UIPŠ*	3 032	3 681	2 930	3 505	3 150	121%	97%	116%	104%	1%
DSZSU	204	198	192	202	211	97%	94%	99%	103%	1%
IUVENTA	750	761	721	742	734	101%	96%	99%	98%	-1%
MLC	314	312	322	306	310	99%	103%	97%	99%	0%
MPC	2 380	2 614	3 593	3 383	4 250	110%	151%	142%	179%	16%
NÚCEM	724	661	1 016	623	967	91%	140%	86%	134%	8%
NÚCŽV	211	170	166	171	288	81%	79%	81%	136%	8%
SHÚR	0	0	36	47	52		100%	131%	144%	
SPK	220	239	239	242	252	109%	109%	110%	115%	3%
ŠIOV	661	939	786	761	2 040	142%	119%	115%	309%	33%
ŠPÚ	1 041	1 076	1 172	986	1 238	103%	113%	95%	119%	4%
ŠŠI	3 502	3 360	3 557	3 630	4 156	96%	102%	104%	119%	4%
VA	559	402	356	1 805	907	72%	64%	323%	162%	13%
VÚDPaP	560	606	595	662	765	108%	106%	118%	137%	8%
Úrad MŠVVaŠ	8 425	9 715	9 768	12 124	12 859	115%	116%	144%	153%	11%
Spolu	23 873	25 988	26 370	30 153	33 437	109%	110%	126%	140%	9%

* CVTI sa zlúčil s UIPŠ od 1.1.2014

Zdroj: RIS

Najväčšie fluktuácie v počte zamestnancov boli v agentúrach, ktoré implementovali európske projekty, išlo o pracovníkov na dobu určitú. CVTI, MPC, NÚCEM, ale aj NÚCŽV a ŠIOV, všetky implementovali programy v OP Vzdelávanie a OP VaV. K najväčšiemu nárastu zamestnancov došlo v NÚCŽV a ŠIOV medzi rokmi 2012 – 2015 (až 1 000 % oproti 2012), ktorí boli zamestnaní na dobu určitú a v roku 2016 organizácie opustili. Organizácie, ktoré priamo európske projekty neimplementovali (napr. ŠPÚ, MLC alebo APVV), veľké zmeny v zamestnanosti nezaznamenali. Celková zamestnanosť rezortu poklesla medzi rokmi 2012 a 2016 priemerným tempom 1 % ročne.

Tabuľka 21: Vývoj počtu zamestnancov organizácii rezortu školstva (2012 – 2016)

	počet zamestnancov*					zmena počtu zamestnancov (2012 = 100%)				Priemerný rast
	2012	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016	
APVV	52	51	48	46	46	98%	92%	88%	88%	-3%
CVTI+UIPŠ	256	450	552	481	252	176%	216%	188%	98%	0%
DSZSU	21	21	23	20	24	101%	111%	94%	115%	3%
IUVENTA	71	101	112	99	61	142%	158%	139%	86%	-4%
MLC	33	34	28	32	27	105%	86%	98%	83%	-5%
MPC	292	377	480	489	185	129%	164%	167%	63%	-11%
NÚCEM	61	107	284	193	43	176%	465%	317%	70%	-8%
NÚCŽV	11	155	108	107	34	1424%	990%	983%	314%	33%
SHÚR	0	0	1	1	2		100%	118%	136%	
SPK	17	17	17	17	17	102%	103%	103%	103%	0%
ŠIOV	38	225	284	303	66	595%	751%	802%	174%	15%
ŠPÚ	80	75	58	48	47	94%	73%	60%	59%	-12%
ŠŠI	219	214	203	200	199	98%	93%	91%	91%	-2%
VA	217	220	219	211	185	101%	101%	97%	85%	-4%
VÚDPaP	48	69	87	96	59	143%	180%	199%	123%	5%
Úrad MŠVVaŠ	456	468	494	522	557	100%	106%	112%	119%	5%
Spolu	1 872	2 584	2 998	2 865	1 804	150%	177%	166%	88%	-1%

* prepočítaný počet zamestnancov, zaokrúhlené na celé osoby

** CVTI sa zlúčil s UIPŠ od 1.1.2014

Zdroj: RIS

Priemerné mzdy narástli od roku 2012 o 21 % (priemer 5 % ročne), najviac v roku 2015. Najvyššie platy sú v SHÚR (umiestnenie v Taliansku, len dvaja zamestnanci) a vo Výskumnej agentúre a na úrade ministerstva, najrýchlejšie rástli do roku 2016 v ŠIOV, MPC a NÚCEM.

Tabuľka 22: Vývoj priemerných miezd organizácii rezortu školstva (2012 – 2016)

	priemerná mesačná mzda					zmena priemernej mzdy (2012 = 100%)				Priemerný rast
	2012	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016	
APVV	1 087	1 055	1 140	1 135	1 302	97%	105%	104%	120%	5%
CVTI+UIPŠ	866	936	1 229	1 430	1 000	108%	142%	165%	115%	4%
DSZSU	576	578	552	670	540	100%	96%	116%	94%	-2%
IUVENTA	898	942	1 077	1 125	916	105%	120%	125%	102%	0%
MLC	977	975	1 063	738	916	100%	109%	76%	94%	-2%
MPC	1 025	1 136	1 193	1 356	1 326	111%	116%	132%	129%	7%
NÚCEM	927	1 036	927	1 104	1 200	112%	100%	119%	129%	7%
NÚCŽV	1 136	711	1 360	1 388	900	63%	120%	122%	79%	-6%
SHÚR			1 629	1 621	1 543		100%	100%	95%	
SPK	731	770	787	802	831	105%	108%	110%	114%	3%
ŠIOV	1 023	967	1 517	1 478	1 438	95%	148%	144%	141%	9%
ŠPÚ	1 137	1 119	1 101	1 163	1 269	98%	97%	102%	112%	3%
ŠŠI	1 002	986	1 071	1 104	1 269	98%	107%	110%	127%	6%
VA	1 273	1 399	1 362	1 478	1 517	110%	107%	116%	119%	4%
VÚDPaP	714	1 138	1 187	1 300	837	159%	166%	182%	117%	4%
Úrad MŠVVaŠ	1 389	1 474	1 472	1 619	1 680	106%	106%	117%	121%	5%
Spolu	1 100	1 109	1 245	1 374	1 342	101%	113%	125%	122%	5%

* CVTI sa zlúčil s UIPŠ od 1.1.2014

Zdroj: RIS

Tovary a služby

Väčšinu výdavkov na tovary a služby tvorili zdroje z európskych fondov (70 % v roku 2015, vrátane spolufinancovania), v roku 2016 boli nižšie ako v roku 2012. Výdavky na tovary a služby rástli najviac medzi rokmi 2013 a 2014 (takmer dvojnásobne), takmer všetok rast bol financovaný z európskych prostriedkov (výdavky zo zdrojov ŠR takmer nerástli). V roku 2016 po dokončení programového obdobia padli celkové výdavky na dve tretiny objemu z roku 2012.

Tabuľka 23: Výdavky na tovary a služby, všetky zdroje

	Výdavky na tovary a služby, všetky zdroje (tis. eur)					Zmena výdavkov na tovary a služby (2012 = 100 %)			
	2012	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016
APVV	438	416	376	469	664	95%	86%	107%	152%
CVTI+UIPŠ	16 802	14 047	20 284	17 808	5 075	84%	121%	106%	30%
DSZSU	147	148	154	148	159	100%	105%	100%	108%
IUVENTA	1 875	2 372	2 951	2 044	1 186	127%	157%	109%	63%
MLC	364	275	211	204	194	75%	58%	56%	53%
MPC	10 712	6 199	11 373	19 712	6 485	58%	106%	184%	61%
NÚCEM	1 004	2 889	12 877	2 734	1 679	288%	1283%	272%	167%
NÚCŽV	964	9 585	8 609	6 109	395	994%	893%	634%	41%
SHÚR	0	0	35	37	34		100%	104%	96%
SPK	92	93	107	108	104	101%	116%	117%	113%
ŠIOV	894	7 615	32 124	29 865	980	851%	3592%	3339%	110%
ŠPÚ	5 483	3 139	2 320	1 141	381	57%	42%	21%	7%
ŠŠI	644	581	506	526	547	90%	79%	82%	85%
VA	1 159	1 151	1 810	1 684	1 249	99%	156%	145%	108%
VÚDPaP	108	3 611	3 336	1 799	434	3329%	3075%	1659%	400%
Úrad MŠVVaŠ	21 221	27 621	41 561	30 630	27 664	130%	196%	144%	130%
Spolu	61 909	79 744	138 635	115 018	47 230	129%	224%	186%	76%

* CVTI sa zlúčil s UIPŠ od 1.1.2014

Zdroj: RIS

Výdavky, financované zo štátneho rozpočtu, medzi rokmi 2012 – 2015 mierne klesli. Po skončení programového obdobia v roku 2016 začali stúpať, vrátili sa na úroveň roku 2012.

Tabuľka 24: Výdavky na tovary a služby, financovanie zo štátneho rozpočtu

	Výdavky na tovary a služby, štátny rozpočet (tis. eur)					Zmena výdavkov na tovary a služby (2012 = 100 %)			
	2012	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016
APVV	438	416	376	469	664	95%	86%	107%	152%
CVTI+UIPŠ	11 160	7 479	7 049	1 949	2 970	67%	63%	17%	27%
DSZSU	107	109	117	106	97	101%	109%	99%	90%
IUVENTA	566	791	747	744	794	140%	132%	131%	140%
MLC	106	85	81	72	77	80%	77%	68%	72%
MPC	993	734	2 057	3 007	6 432	74%	207%	303%	648%
NÚCEM	789	931	1 028	1 120	1 603	118%	130%	142%	203%
NÚCŽV	872	306	121	116	135	35%	14%	13%	15%
SHÚR	0	0	35	37	34		100%	104%	96%
SPK	92	93	107	108	104	101%	116%	117%	113%
ŠIOV	578	583	1 031	610	980	101%	178%	106%	170%
ŠPÚ	3 644	1 195	2 189	845	375	33%	60%	23%	10%
ŠŠI	569	525	502	526	547	92%	88%	93%	96%
VA	848	776	1 096	898	531	92%	129%	106%	63%
VÚDPaP	104	122	97	104	250	117%	93%	100%	240%
Úrad MŠVVaŠ	21 097	27 548	26 299	26 427	24 839	131%	125%	125%	118%
Spolu	41 963	41 693	42 933	37 138	40 430	99%	102%	89%	96%

* CVTI sa zlúčil s UIPŠ od 1.1.2014

Zdroj: RIS

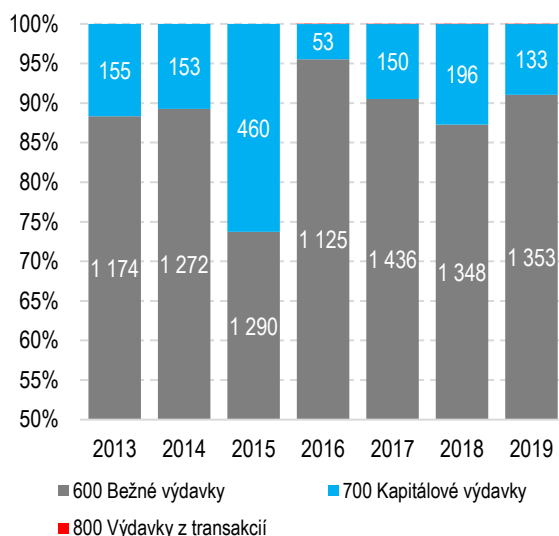
5.2 Kapitálové výdavky

Investície v rezorte školstva tvoria okolo 10 % rozpočtu kapitoly (priemerne okolo 150 mil. eur ročne).

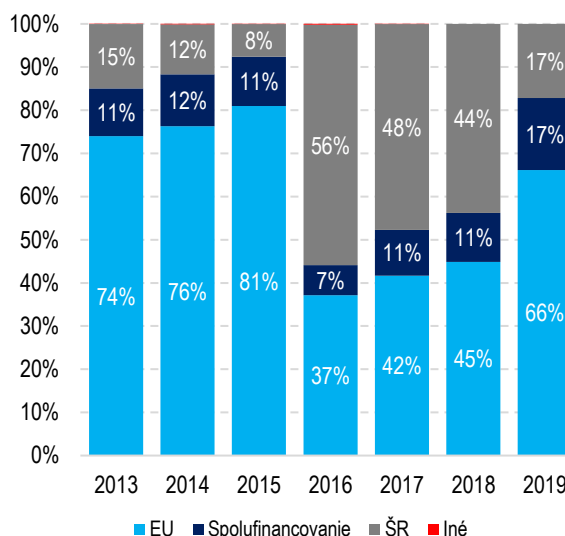
Investície boli do roku 2015 financované predovšetkým z európskych zdrojov (takmer 90 % vrátane spolufinancovania). V roku 2016 boli zdroje z európskych fondov a ŠR približne vyrovnané, celkový investičný rozpočet klesol na 53 mil. eur (4 % rozpočtu). Návrh rozpočtu na roky 2017 – 2019 počíta s návratom investičných nákladov na úroveň okolo 150 mil. eur ročne, s postupným nárastom čerpania prostriedkov z nového programového obdobia. V roku 2019 má podiel investícií, financovaných z EŠIF, dosiahnuť 80 %.

Výnimočný bol rok 2015, kde kvôli dočerpaniu prostriedkov programového obdobia stúpili investície na 460 mil. eur (413 mil. v OP VaV). Zrkadlovým bol rok 2016, kde podiel investícií, financovaných z EŠIF, klesol pod 40 % a celkový objem investícií klesol na 53 mil. eur.

Graf 38: Rozdelenie výdavkov MŠVVŠ SR (2013 – 2019)



Graf 39: Investičné náklady MŠVVŠ SR podľa zdrojov financovania (2013 – 2019)



Zdroj: RIS

Takmer všetky investície kapitoly ministerstva školstva sa realizujú cez operačné programy Výskum a vývoj, resp. Výskum a inovácie (90 % v roku 2015, očakávanie pre rok 2017 je 52 %, čo má stúpnuť na 83 % v roku 2019). Podrobnejšie informácie o investíciách v OP VaV/Val nie je z rozpočtových dát možné získať, všetky sú klasifikované vo všeobecných akciách ako „Kapitálové výdavky v rámci Operačného programu Výskum a vývoj“.

Na najbližšie roky je jedinou inou významnou investíciou výstavba Národného futbalového štadióna v Bratislave. MŠVVaŠ odhaduje celkové výdavky na 90,24, do investičnej akcie v tabuľke nižšie je zaradených iba 74 mil. eur zo štátneho rozpočtu¹⁰⁹.

Tabuľka 25: Najväčšie investičné akcie rezortu školstva, mil. eur (2013 – 2019)

Investície v programoch MŠVVaŠ SR	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
OP Výskum a vývoj	123,4	119,3	413,3	17,2			
Podpora výskumu a vývoja	64,5	60,8	233,8	6,2			
Infraštruktúra výskumu a vývoja	26,7	38,6	136,9	8,2			
Infraštruktúra vysokých škôl	32,2	19,9	39,3	2,8			
OP Výskum a inovácie				0,1	78,7	110,1	110,1
Národný program rozvoja športu v SR	5,6	5,5	5,7	5,3	48,5	68,4	5,4
Národný futbalový štadión					10,6	63,0	
Rekonštrukcie futbalových štadiónov	4,5	4,5	4,5	4,5	37,0	4,5	4,5
Vysokoškolské vzdelávanie a veda, sociálna podpora študentov vysokých škôl	14,6	9,2	3,3	7,8	8,1	8,1	8,1
Národný program výchovy, vzdelávania a mládeže	1,1	0,6	17,2	5,1	7,8	7,6	7,6
OP IS	8,4	15,7	11,6	6,0			
Celkový súčet	155,0	153,0	460,0	52,8	150,1	196,0	133,0

Zdroj: RIS

¹⁰⁹ Bez viazaných prostriedkov z predošlých rokov.

Box 11: Proces výberu a hodnotenia investícií

OP Výskum a Inovácie (EŠIF)

Projekty v OP Val sú podľa prioritných osí rozdelené medzi MŠVVaŠ SR, MH SR a Výskumnú agentúru. Proces výberu projektov v OP Val formálne prebieha rovnako ako pri iných operačných programoch. Finančnú analýzu je povinné robiť pri projektoch, ktoré generujú príjem, národné projekty nepodliehajú žiadnemu ekonomickému testovaniu.

1. *Stratégia a stanovenie cieľov*
 - a. Prioritné osi a ciele sú stanovené na úrovni operačného programu
 - b. Operačný program schvaľuje najprv vláda SR, potom Európska komisia
 - c. Sleduje sa súlad s Partnerskou dohodou a inými prioritami EK
 - d. Prioritné osi rozdelené medzi MŠVVaŠ SR, MH SR a Výskumnú agentúru.
2. *Výber projektových zámerov a výziev*
 - a. Z operačného programu OP Val vyplýva iba jeden veľký projekt, OP obsahuje aj niekoľko národných projektov pre propagáciu vedy a budovanie vedeckej infraštruktúry (projekty CVTI).
 - b. Všetky výzvy dopytových projektov schvaľuje CKO, sleduje sa súlad s cieľmi a investičnými prioritami OP.
 - c. Proces výberu národných projektov a výziev pre dopytové projekty na základe cieľov a investičných priorit nie je formalizovaný a známy.
 - d. Jediný „investičný plán“ je indikatívny harmonogram výziev a zoznam národných projektov pre CVTI.
3. *Výber alternatív a ekonomické hodnotenie*
 - a. Finančná analýza je povinná pre projekty, generujúce príjem. Ekonomická analýza v tomto procese neexistuje, nie je povinná pre žiadne projekty.
 - b. Výber alternatív formálne/metodicky neexistuje, štúdie uskutočniteľnosti sa nevypracúvajú.

Iné investície

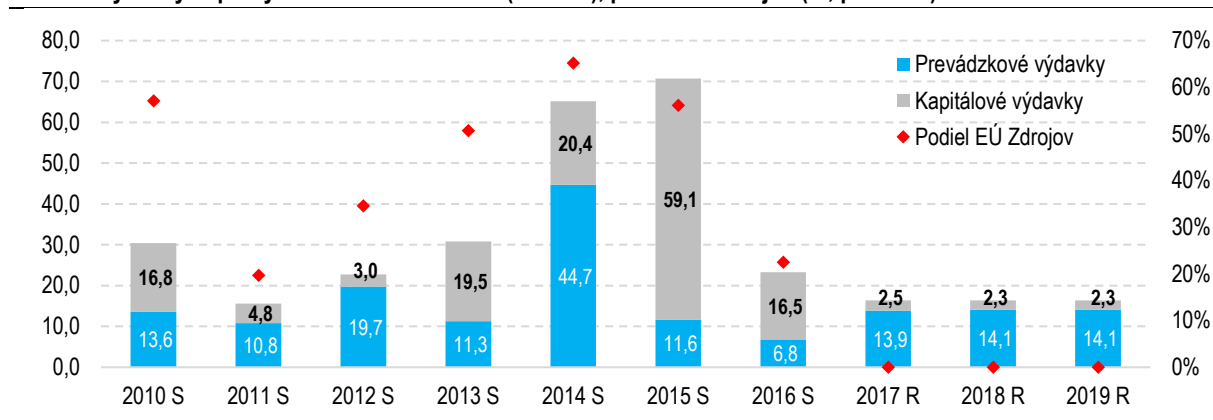
Na ekonomické hodnotenie investícií a opatrení (aké budú dopady na rozpočet, aké prínosy prinesú), ktoré vyplývajú z programových a strategických dokumentov, neexistuje v rezorte školstva metodika. Materiálom tiež chýba prioritizácia opatrení.

5.3 Výdavky a investície na IT

Výdavky kapitoly Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR (MŠVVaŠ SR) na IT¹¹⁰ dosahujú celkovú výšku 30 mil. eur, priemer na roky 2017 – 2019 je 16 mil. eur. S dlhodobým podielom IT výdavkov viac ako 2 % rozpočtu sa ministerstvo radí, najmä v období 2017 – 2019, medzi rezorty s najvyššími výdavkami na IT. Na financovaní sa významne, v priemere takmer polovičnou mierou podieľajú zdroje EÚ. Výdavky v rozpočte verejnej správy na roky 2017 – 19 sú výlučne zo štátneho rozpočtu. Výdavky nezahŕňajú plánované, doteraz neschválené investície zo štrukturálnych fondov.

¹¹⁰ Výdavky na hardvér, softvér, komunikačnú infraštruktúru a telekomunikačnú techniku. Definícia podľa záverečnej správy revízie výdavkov na informatizáciu, príloha č.1 <http://goo.gl/MplF12>

Graf 40: Výdavky kapitoly MŠ na IT 2010 – 2019 (mil. eur), podiel EÚ zdrojov (% , pravá os)



Zdroj: RIS

Výdavky na IT sú dlhodobo koncentrované v dvoch organizáciách, samotnom úrade ministerstva a Centre vedecko technických informácií SR (CVTI SR), priemerne dosahujú 75 % výdavkov kapitoly. V prípade úradu tvoria 1 % výdavkov, pri CVTI SR je to 30 % rozpočtu inštitúcie. Analýza sa ďalej venuje len výdavkom úradu ministerstva, výdavky CVTI SR sú analyzované samostatne.

Tabuľka 26: Výdavky na IT organizácií MŠ (mil. eur)

Organizácia	2010 S	2011 S	2012 S	2013 S	2014 S	2015 S	2016 S	2017 R	2018 R	2019 R
MŠ	2,7	1,8	3,6	14,5	40,3	35,7	16,3	14,8	14,8	14,8
CVTI	15,6	2,8	2,3	10,3	9,1	32,3	6,5	1,3	1,3	1,3
Ostatné	12,1	11,0	16,8	5,9	15,8	2,7	0,4	0,3	0,3	0,3
Spolu	30,4	15,6	22,7	30,8	65,2	70,7	23,3	16,4	16,4	16,4

Zdroj: RIS

Priemerné výdavky úradu ministerstva na IT v rokoch 2017 – 2019 tvoria 16 mil. eur. Veľká časť IT výdavkov rezortu školstva smeruje na priame poskytnutie služieb konektivity a licencií pre základné a stredné školy, nie na rozvoj informačných služieb úradu. Viac ako 80 % rozpočtu úradu majú v rokoch 2017 – 2019 tvoriť prevádzkové náklady, takmer 50 % schváleného rozpočtu v roku 2017 smeruje do 3 položiek – poskytovania dátových služieb pre školy (Infovek 2), poskytovanie licencií spoločnosti Microsoft pre základné a stredné a verejné vysoké školy a dotácie pre akademickú dátovú sieť SANET.

Tabuľka 27: Najväčšie nákladové položky (mil. eur)

Položka	Výdavky	Podiel na IT rozpočte 2017
Microsoft licencie	3,5	24%
SANET	1,8	12%
EDUNET	1,7	11%
Spolu	7,0	47%

Zdroj: Ministerstvo školstva

MŠVVaŠ SR spravuje viac ako 40 informačných systémov. Najväčšími sú Rezortný informačný systém, Sprístupňovanie digitálneho vzdelávacieho obsahu (CUDEO), informačný systém Elektronizácia vzdelávacieho systému rezortu školstva pre jednotný prístup k elektronickým službám pre predmetné agendy a projekt digitálne učivo na dosah.

Ministerstvo školstva ako jeden z mála rezortov využíva vládny cloud. Plán migrácie IT služieb do vládneho cloudu zatiaľ nemá k dispozícii, v súčasnosti ešte prebiehajú ukončovacie práce na dokumente. Ministerstvo nesleduje

nákladovosť a ani kľúčové výkonnostné ukazovatele,¹¹¹ ktoré by hodnotili realizáciu predpokladaných prínosov konkrétnych IS.

Investície

Strategický rámec IT investícií v rezorte definuje Konceptia informatizácie a digitalizácie školstva s výhľadom do roku 2020. Konceptia však nemá schválené akčné plány a nepopisuje metodiku výberu investícií. Metodika pre výber IT investícií neexistuje ani v inom rezortnom dokumente. Lepšie nastavenie procesov by malo umožniť pomenovať najlepšiu možnú alternatívu.

Medzi významné budúce investície ministerstva patrí projekt EDUNET_SK s predpokladanými nákladmi do 64 milióna eur s DPH. Cieľom projektu EDUNET_SK je poskytnutie telekomunikačných a dátových služieb pre školy v Slovenskej republike. K projektu je spracovaná interná štúdia realizovateľnosti. Dobrou praxou pri veľkých projektoch je mať takúto analýzu zverejnenú.

Medzi ďalšie investície patrí vybudovanie nového licenčného portálu na správu a distribúciu licenčných kľúčov spoločnosti Microsoft, budovanie rezortného dátového skladu (RDWH) za účelom skladovania historických dát RIS a jeho rozšírenie o dátové zdroje iných agend a projektov.

CVTI SR

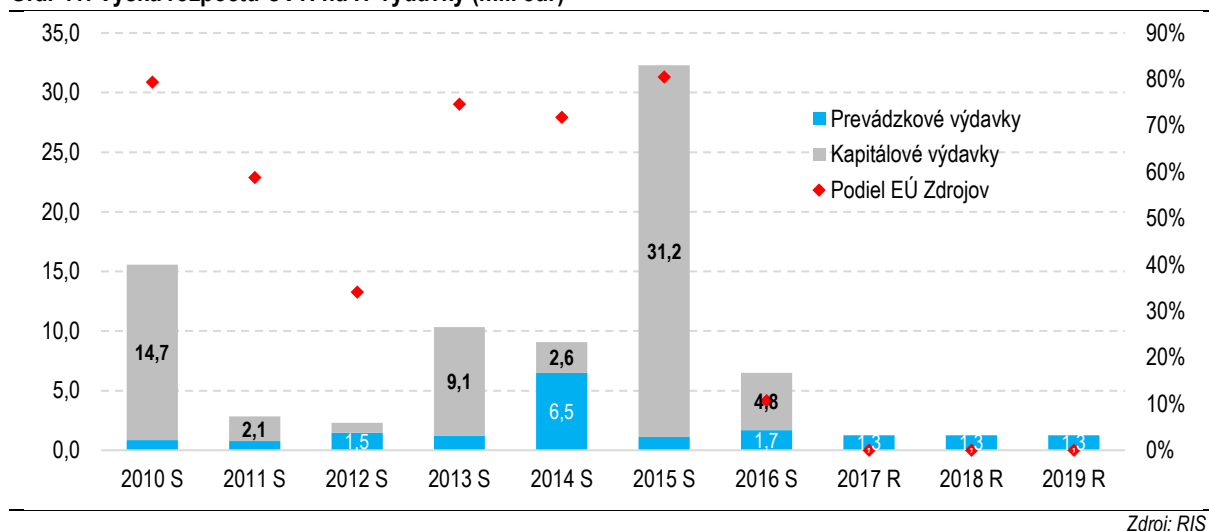
Z pohľadu výdavkov na IT je významnou organizáciou Centrum vedecko-technických informácií SR (CVTI SR). Ako priamo riadená organizácia MŠVV informačným centrom pre vedu, techniku, inovácie a vzdelávanie a vedeckou knižnicou. Radí sa medzi úrady s vysokým podielom IT výdavkov na celkovom rozpočte, dlhodobý priemer dosahuje 35 %, podiel financovania EÚ fondov 59 %. Medzi najväčšie IT projekty CVTI SR patrí vybudovanie a prevádzka dátového centra pre výskum a vývoj (DC VaV), ale i národnej teleprezentačnej infraštruktúry či posilnenie akademickej dátovej siete SANET. Infraštruktúra budovaná CVTI SR slúži vedeckej a akademickej komunite ako aj samotnému ministerstvu školstva.

IT výdavky CVTI SR dlhodobo výrazne kolíšu od 1 do 10 mil. eur, v závislosti od dostupnosti zdrojov predovšetkým zo štrukturálnych fondov EÚ. V roku 2015 došlo k výraznému nárastu na 30 mil. eur, najmä vďaka realizácii projektov vybudovania národnej teleprezentačnej infraštruktúry a posilnenia vysokorýchlostného pripojenia siete SANET.

Priemer na roky 2017 – 19 je 1 mil. eur, nezachytáva nateraz neschválené projekty a plánované investície financované zo zdrojov EÚ.

¹¹¹ Návrhy Akčných plánov obsahujú merateľné parametre, ich počiatočný a požadovaný stav kľúčových systémov.

Graf 41: Výška rozpočtu CVTI na IT výdavky (mil. eur)



Najväčšie nákladové položky a prevádzka

Preádzkové náklady za obdobie rokov 2010 – 2016 predstavujú približne 30 % celkových výdavkov na IT. Na roky 2017 – 19 je takmer 100 % plánovaných výdavkov prevádzkových, keďže v prehľade nie sú uvažované plánované investičné výdavky z pripravovaných národných projektov spolufinancovaných z európskych štrukturálnych a investičných fondov (EŠIF).

Najväčšou nákladovou položkou schváleného rozpočtu CVTI SR na IT na roky 2017 – 19 (neuvažujúc plánované investície v rámci projektov EŠIF) – je prevádzka dátového centra pre výskum a vývoj, ktorá je odhadovaná na úrovni cca. 500 tis. eur ročne.

CVTI SR pravidelne sleduje a vyhodnocuje prevádzkové metriky typické pre dátové centrá. Priemerné využitie CPU za posledný rok na úrovni dosahovalo 30 – 35 %. Dodatočná kapacita je alokovaná pre kampaňovité systémy (antiplagiátorský systém), ktoré nárazovo zvyšujú využívanú kapacitu na úroveň 75 – 85 %. Priemerné využitie RAM je na úrovni 80 – 90 %. Využívanie kapacity jednotlivých systémov sa líši, pričom alokované výpočtové kapacity a zdroje sú jednotlivými systémami navzájom zdieľané a prerozdeľované podľa aktuálnych potrieb.

Investície

CVTI SR v roku 2017 realizuje dobudovanie a rozšírenie dátového centra pre výskum a vývoj za približne 18 mil. eur. Architektúra vládneho cloudu nie je navrhnutá tak, aby sa v ňom dali spravovať systémy vyžadujúce nárazové spracovanie veľkého množstva dát v krátkom čase. Cieľom je sprístupniť akademickej obci dátové centrum, ktoré bude tieto požiadavky spĺňať.

Projekt má, v súlade s dobrou praxou, vypracovanú štúdiu uskutočniteľnosti vrátane ekonomickej analýzy. Napriek tomu, že ich riadiaca dokumentácia OP Val nepožaduje. CBA porovnávala len existujúci stav s variantom vybudovania vlastného dátového centra. Štúdia uskutočniteľnosti vylúčila, kvôli potrebe nárazového spracovania veľkého množstva dát, využitie vládneho alebo verejného cloudu (dátové centrá Amazon, Microsoft a Google) ako nevyhovujúce.

6 Bibliografia

- Ares Abalde, M. (2014), "School size policies: A literature review", OECD Education Working Papers, No. 106, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jxt472ddkjl-en>.
- Bard, J., Gardener, C. and Wieland, R. (2006), "Rural school consolidation: History, research summary, conclusions, and recommendations", *The Rural Educator*, pp. 40 – 48 .
- Berne, R. and L. Steifel (1999), "Concepts of School Finance Equity: 1970 to the Present", in Ladd, Helen F., Rosemary Chalk, and Janet S. Hansen (eds.), *Equity and Adequacy in Education Finance: Issues and Perspectives*, Committee on Education Finance, National Research Council, Washington, DC.
- Burtless (1996), *Does Money Matter? The Effect of School Resources on Student Achievement and Adult Success*, Brookings Institutions Press, Washington D. C.
- Eurydice (2012), *Key Data on Education in Europe 2012*, Education, Audiovisual and Culture Executive Agency, ISBN 978-92-9201-242-7
http://eacea.ec.europa.eu/education/Eurydice/documents/key_data_series/134EN.pdf
- Juan Diego Alonso and Alonso Sánchez, editors (2011), *Reforming Education Finance in Transition Countries Six Case Studies in Per Capita Financing Systems*, The World Bank Study
- Kirst, M. W. (1990). „Accountability: Implications for state and local policymakers.“ Washington DC: Office of Educational Research and Improvement, U.S. Department of Education
- European Commission/EACEA/Eurydice, 2014. *Financing Schools in Europe: Mechanisms, Methods and Criteria in Public Funding*. Eurydice Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Fazekas, M. (2012); "School Funding Formulas: Review of Main Characteristics and Impacts", OECD Education Working Paper No. 74
- Galiani et al (2002), *Evaluating the Impact of School Decentralization on Educational Quality*, *Economía* Vol. 2, No. 2 (Spring, 2002), pp. 275 – 314
- Gillies, (2010), *The power of persistence, Education System Reform and Aid Effectiveness, Case Studies in Long-Term Education Reform* http://www.equip123.net/docs/E2-Power_of_Persistence.pdf
- Hanushek (1997), *Assessing the Effects of School Resources on Student Performance: An Update*, *Educational Evaluation and Policy Analysis* , Vol. 19, No. 2, pp.141 – 164
- Howley, C. B., A.A. Howley and S. Shamblen (2001), "Riding the school bus: A comparison of the rural and suburban experience in five States", *Journal of Research in Rural Education*, Vol. 17/1, pp. 41 – 63.
- OECD (2012), *Does money buy strong performance in PISA?*, OECD publishing, <https://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/pisainfocus/49685503.pdf>
- Shewbridge, C. et al. (2016), *OECD Reviews of School Resources: Lithuania 2016*, OECD Reviews of School Resources, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252547-en>

7 Zoznam skratiek

AHELO	Hodnotenie kvality vyššieho vzdelávania
AK	Akreditačná komisia
APPV	Agentúra na podporu výskumu a vývoja Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky
CBA	Analýza nákladov a prínosov
COFOG	Funkčná klasifikácia výdavkov
CPU	Centrálne procesorová jednotka
CUDO	Informačný systém na prístupovanie digitálneho vzdelávacieho obsahu
CVTI	Centrum vedecko-technických informácií
ČR	Česká republika
DSZSU	Domov Speváckeho zboru slovenských učiteľov
EDUNET	Projekt na internetové pripojenie pre školy
ENQA	Európske združenie akreditačných komisií
ERC	Európska rada pre výskum
ESG	Normy a smernice na zabezpečovanie kvality v Európskom priestore vysokoškolského vzdelávania
EŠIF	Európske štrukturálne a investičné fondy
EÚ	Európska únia
Eurostat	Štatistický úrad Európskej únie
GYM	Gymnázium
HDP	Hrubý domáci produkt
IS EVSRŠ	Informačný systém Elektronické služby vzdelávacieho systému regionálneho školstva
ISCED	Medzinárodná štandardná klasifikácia vzdelávania
IT	Informačné technológie
IUVENTA	Slovenský inštitút mládeže
IVP	Inštitút vzdelávacej politiky
KEGA	Kultúrna a edukačná grantová agentúra Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky
KKŠ	Koeficient kvalifikačnej štruktúry vysokej školy
KO	Koeficient odboru
MF SR	Ministerstvo financií Slovenskej republiky
MLC	Medzinárodné laserové centrum
MPC	Metodicko-pedagogické centrum
MŠ	Materská škola
MŠVVaŠ SR	Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky
NPV	Čistá súčasná hodnota
NÚCEM	Národný ústav certifikovaných meraní vzdelávania
NÚCŽV	Národný ústav celoživotného vzdelávania
OECD	Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj
OP	Operačný program
OP IS	Operačný program Informačná spoločnosť
OP Val	Operačný program Výskum a inovácie
OP VaV	Operačný program Výskum a vývoj
OP Vzdelávanie	Operačný program Vzdelávanie
PIAAC	Program medzinárodného hodnotenia kompetencií dospelých
PIRLS	Hodnotenie – čítanie s porozumením (čitateľská gramotnosť žiakov 4. ročníka ZŠ)
PISA	Hodnotenie čitateľskej, matematickej a prírodovednej gramotnosti 15-ročných žiakov ZŠ a SŠ
PPP	Parita kúpnej sily

PRO	Priamo riadené organizácie ministerstva
RPO	Rozpočtové alebo príspevkové organizácie
RAE/REF	britský systém financovania výskumu
RDWH	Rezortný dátový sklad
RIS	Rozpočtový informačný systém
SANET	Akademická dátová sieť
SAV	Slovenská akadémia vied
SHÚR	Slovenský historický ústav v Ríme
SKU	Slovenská komora učiteľov
SOH	Správa o hodnotení
SOŠ	Stredná odborná škola
SPK	Slovenská pedagogická knižnica
SR	Slovenská republika
ŠIOV	Štátny inštitút odborného vzdelávania
ŠPÚ	Štátny pedagogický ústav
ŠŠI	Štátna školská inšpekcia
TIMMS	Hodnotenie - matematika a prírodné vedy (vedomosti a zručnosti žiakov 4. ročníka ZŠ)
TRAC	Metodológia analýzy nákladov
ÚHP	Útvar hodnoty za peniaze
UNESCO	Organizácia spojených národov pre vzdelávanie, vedu a kultúru
UOE	Spoločná metodika UNESCO/OECD/Eurostat pre klasifikáciu výdavkov
ÚPSVaR	Ústredie práce sociálnych vecí a rodiny
V3	Maďarsko, Poľsko, Česko
VA	Výskumná agentúra
VEGA	Vedecká grantová agentúra Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky a Slovenskej akadémie vied
VŠ	Vysoká škola
VUC	Vyšší územný celok
VÚDPaP	Výskumný ústav detskej psychológie a patopsychológie
VVŠ	Verejná vysoká škola
ZUŠ	Základná umelecká škola