

VYŠŠIE VÝDAVKY VZDELÁVANIE NEZACHRÁNIA



ROBERT CHOVANCULIAK

robert.chovanculiak@iness.sk

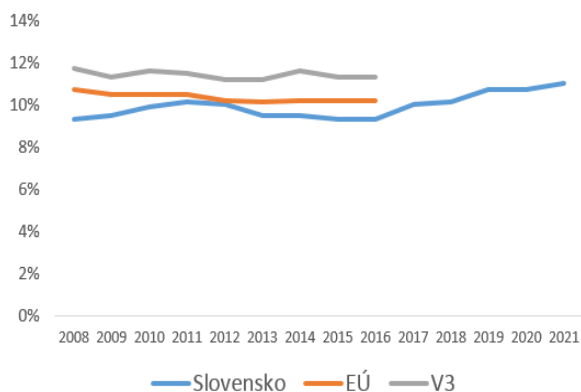
Populista je niekto, kto hovorí ľuďom, čo chcú počuť. Bez ohľadu na to, aké sú fakty. V demokratickej súťaži krásy to spravidla znamená hovoriť to, čo chce počuť väčšina. To niekedy u menšiny vyvolá dojem, že ich predstavy a názory sú a priori nepopulistické. Len preto, že sú mimo ich kruhov u širokej verejnosti nepopulárne.

Na Slovensku si väčšina ľudí nemyslí, že vzdelávanie potrebuje razantné navýšenie zdrojov. Uši mediánového Slováka skôr reagujú na témy ako dôchodky a sociálne balíčky. Politici to vedia a podľa toho upravujú svoju rétoriku a politiku. Toto však nesmierne vyrušuje angažovanú menšinu. Tá s obavami sleduje slabú kvalitu nášho vzdelávania a stále hlasnejšie poukazuje na nasledovnú logickú reťaz: na Slovensku máme značne podfinancované školstvo, preto nutne potrebuje veľkú finančnú injekciu, ktorá prinesie kvalitné vzdelávanie a zvýši ľudský kapitál Slovákov. Táto logická reťaz má však mnoho slabých ohniviek.

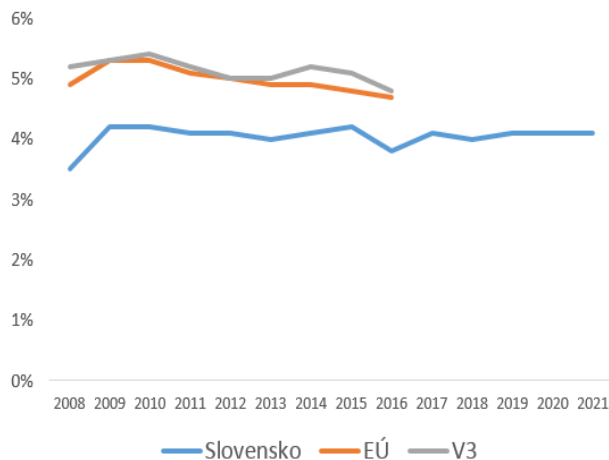
Slovenské vzdelávanie nie je výrazne podfinancované v porovnaní s ostatnými krajinami. Ľudia tvrdiaci opak vyťahujú porovnanie podielu výdavkov na vzdelávanie na HDP krajiny. V tomto porovnaní sa môže naozaj zdať, že na Slovensku ide do vzdelávania (cca 4% HDP) menej zdrojov ako inde vo svete (EÚ a OECD priemer cca 5%). HDP však nie je tým najlepším menovateľom, keď chcete porovnať, koľko verejný sektor dáva na vzdelávanie. Jeho štruktúra je v každej krajine špecifická. U nás tvoria relatívne veľkú časť HDP investície a pridaná hodnota zahraničných investorov a už menšiu časť mzdy, ktoré vlády tak rady a ľahko zdaňujú a sú

z toho platené verejné služby. Oveľa výpovednejšie je preto pozrieť sa na to, akú časť verejných zdrojov politici presúvajú do vzdelávania. Inak povedané, akou prioritou je vzdelávanie vo výdavkoch štátu. Takéto porovnanie so zahraničím ukazuje trochu iný obrázok. Slovenský podiel výdavkov na vzdelávanie na celkových výdavkoch verejnej správy je približne na úrovni priemeru ostatných krajín alebo mierne pod (cca 10%). V najbližších rokoch by sa mal dokonca priblížiť k 11 %, a tak sa dostať potenciálne nad priemer EÚ.

Vývoj podielu výdavkov na vzdelávanie na celkových výdavkoch verejnej správy
Zdroj: Eurostat, RIS, Návrh rozpočtu 2019-2021



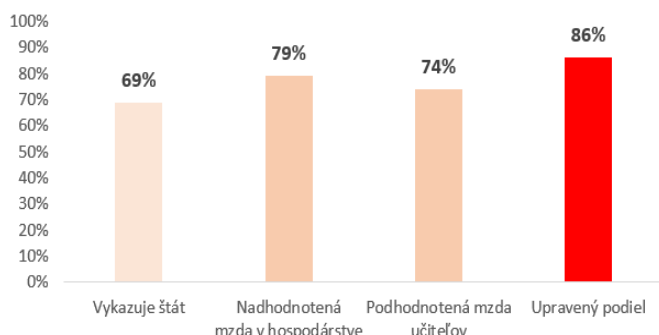
Vývoj podielu výdavkov na vzdelávanie na HDP
Zdroj: Eurostat, RIS, Návrh rozpočtu 2019-2021



Podobne s plynúcim časom bledne aj argument, ktorý poukazuje na nízky podiel miezd učiteľov na priemere miezd vysokoškolsky vzdelaných zamestnancov v SR. Je pravdou, že na začiatku tisícročia dosahoval tento podiel niečo viac ako 50%, čo bolo v porovnaní s ostatnými krajinami OECD nízke číslo. Minulý rok bol však tento podiel už na úrovni 69 % a budúci rok sa podľa odhadov očakáva 74 %. To znamená, že skoro v priebehu dvoch dekád narástol podiel o 20 percentuálnych bodov. A to v tomto odhade ešte nie je započítané plánované zvyšovanie platov mladých učiteľov, ku ktorému by malo dôjsť v septembri budúceho roka. Ak je zvyšovanie miezd učiteľov kľúčová podmienka zlepšovania kvality v školstve, mali by sme už dnes pozorovať citelné zlepšenie.

Navyše samotná štatistika je založená na pomerne hraničných predpokladoch. Napríklad za rok 2017 sa ako priemerná mzda vysokoškolsky vzdelaného človeka berie mzda 1563 eur, ktorú uvádza Štatistický úrad vo svojej podrobnej štatistike miezd. Problém však je, že v tejto štatistike chýbajú malí zamestnávateľia, a to skresľuje ukazovateľ smerom hore. Len pre porovnanie, priemerná mzda v tejto metodike v SR za rok 2017 bola 1101 eur, pričom priemerná mzda, kde sú zahrnutí všetci zamestnanci, bola 954 eur. Ak by sme upravili priemernú mzdu vysokoškolsky vzdelaného človeka podľa rozdielu medzi dvoma metodikami, dosiahne táto mzda 1354 eur (portál Profesia.sk dokonca odhaduje priemernú mzdu vysokoškolských vzdelaných ľudí na 1248 eur). Ak by sme brali takto upravenú mzdu, podiel miezd učiteľov by nebol v roku 2017 spomínaných 69 %, ale 79 %.

Aký je skutočný podiel mzdy učiteľa na priemernej mzde
Zdroj: vlastné spracovanie

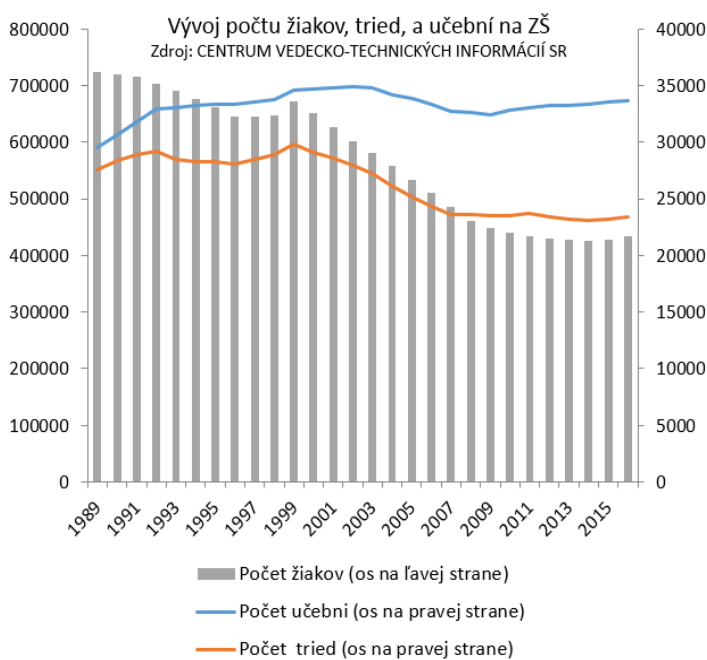


Nejednoznačný predpoklad však nie je len v menovateľi, ale aj v čitateli. Nie je jasné, čo je „priemerná mzda učiteľov“. Pôvodný prepočet sa pozerá na mzdu, ktorú poberajú všetci učitelia vo všetkých školách a školských zariadeniach v SR. Teda aj napr. v materských školách, školských kluboch alebo centrách voľného času. Takáto priemerná mzda je 1074 eur. Keby sme sa pozreli len na učiteľov v rámci základných a stredných škôl, tak je priemerná mzda učiteľov za rok 2017 1161 eur. V takom prípade by ukazovateľ podielu dosiahol 74 %. Ak by sme aplikovali obidva tu opísané predpoklady, tak by platy učiteľov dnes dosahovali 85,7 % priemerného platu vysokoškolsky vzdelaného zamestnanca.

Vyššie opísané štatistiky však ešte neznamenajú, že v školstve nechýbajú zdroje. Tento „paradox“, (že na školstvo dávame porovnateľné zdroje, a zároveň tam chýbajú) môže mať na svedomí plytvanie a neefektivita. Na Slovensku sa znížil počet žiakov za posledných 30 rokov skoro o polovicu, ale počet škôl poklesol len mierne a počet učebni stagnuje.

Dve tretiny všetkých základných škôl na Slovensku

Podiel miezd učiteľov na priemernej mzde vysokoškolsky vzdelaného zamestnanca v SR
Zdroj: MŠ SR, SÚ SR (Trend)



dnes poberajú špeciálne dotácie pre školy s nízkym počtom žiakov.

Dokonca 27 % základných škôl má menej ako 50 žiakov. Kúriť, svietiť, zatepľovať a upratovať sa v nich však musí ako v ostatných školách. O racionalizácii siete škôl sa hovorí už dlhé roky a mala byť súčasťou aj „najväčšej reformy školstva“, ktorá mala prísť toto volebné obdobie. Zároveň je toto opatrenie aj súčasťou odporúčaní Útvaru hodnoty za peniaze. Ministerstvo školstva však pri tejto téme mlčí a samosprávy nemajú žiadnu motiváciu racionalizovať sieť škôl, keďže dostávajú zvýšený normatív na menšie školy. Takto nám utekajú desiatky miliónov euro ročne, ktoré mohli byť použité na iné priority vo vzdelávaní.

Priestor na lepšie využívanie peňazí je nielen na úrovni samospráv, ale aj na samotnom ministerstve. To si plánovalo spraviť poriadok v priamo riadených organizáciách už pred mnohými rokmi. Dodnes však ich rozpočty len narastajú a rozširuje sa ich agenda. Sem môžeme započítať aj výdavky na centrálnu obstarávanie internetu, učebníc alebo elektronického obsahu. Tu visia vo vzduchu ďalšie desiatky miliónov eur. Otázna je taktiež prioritou Ministerstva školstva v podobe zvyšovania výdavkov na šport, ktoré rástli v posledných rokoch výrazným tempom. Do roku 2016 sa pohybovali výdavky na šport okolo 30-50 mil. eur. V rokoch 2017-2018 boli viac ako 100 mil. eur a budúci rok sa rozpočtujú výdavky na šport vo výške 92 mil. eur.

Jediným opatrením z desiatich naplánovaných úloh, ktoré ministerstvo splnilo, je plošné zvyšovanie platov učiteľov. Budúci rok o 10% a v roku 2020 pravdepodobne o ďalších 10%. Plus zvyšovanie platov začínajúcich učiteľov. Spolu sa odhaduje, že tieto opatrenia budú stáť dodatočných 140 mil. eur v roku 2019 a ďalších 150 mil. v roku 2020. Celkové ročné výdavky rozpočtu na mzdy učiteľov vzrastú z 1,2 mld. eur na 1,49 mld. eur v priebehu dvoch rokov. Napriek tomu, že ide o vysoké

sumy, bez komplexnej reformy školstva nemôžeme očakávať žiadny výrazný pozitívny vplyv na kvalitu vzdelávania. Skúsenosti s tým, že oblievanie peniazmi školstvu nestačí má už mnoho inštitúcií - verejných ale aj súkromných.

Naposledy sa o tom presvedčil Bill Gates, keď jeho nadácia použila na veľkú reformu amerických škôl v troch oblastiach skoro 600 mil. dolárov. Súčasťou reformy neboli len peniaze, ale aj implementovanie nového hodnotenia učiteľov, pozorovania tried, merania výkonu žiakov, či individualizovaného rozvoja učiteľov a novej personálnej politiky. Tá pozostávala z vyhadzovania zlých učiteľov a prijímania dobrých, ktorí dostávali rôzne bonusy, ak podávali kvalitný výkon. Prestížne výskumné centrum RAND nedávno zverejnilo výsledky štúdie a jej záver je, že intervencie nevedli k očakávaným zlepšeniam výsledkov žiakov - a to ani u tých najslabších a ohrozených skupín, na ktoré sa intervencia zameriavala¹.

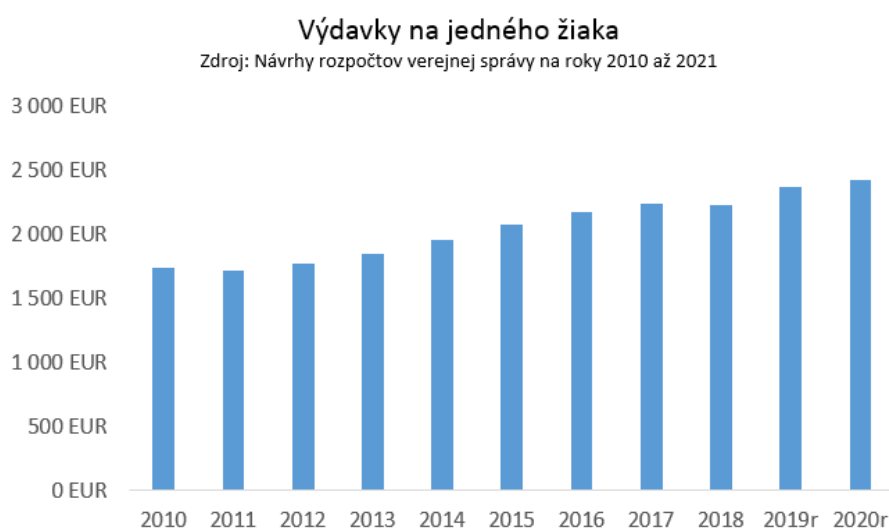
Tabuľka: Správa implementačnej jednotky
Zdroj: Návrh rozpočtu verejnej správy na rok 2019 až 2021

Opatrenie	Zodpovednosť	Termín plnenia	1Q 2018	2Q 2018	3Q 2018	4Q 2018
1 Prijatá opatrenia na podporu racionalizácie siete základných škôl	MŠVVaŠ SR	2018-2020				
2 Zrušiť možnosť získať kredity na kreditový príplatok	MŠVVaŠ SR	06/2018				
3 Výraznejšie zvýšiť platy pedagogických a odborných zamestnancov na začiatku kariéry úpravou zohľadňovania dĺžky praxe	MŠVVaŠ SR	01/2018				
4 Zvyšovať priemerné platy pedagogických a odborných zamestnancov, resp. vysokoškolských učiteľov ²⁷	MŠVVŠ SR	01/2021				
5 Úpravou atestačného konania zlepšiť väzbu medzi odmeňovaním a kvalitou pedagogických a odborných zamestnancov	MŠVVaŠ SR	06/2018				
6 Zvýšiť podiel odmien a osobného príplatku na celkovom plati pedagogických zamestnancov	MŠVVaŠ SR	06/2018				
7 Prijatá opatrenia na zvýšenie podielu praxe pri príprave budúcich pedagogických zamestnancov	MŠVVaŠ SR	01/2019				
8 Zvýšiť relevantnosť a objektivnosť externých testovani a prostredníctvom testovani na vzorkách hodnotiť vzdelávací systém	MŠVVaŠ SR, NÚCEM	01/2019				
9 Posilniť a skvalitniť ponuku vzdelávacích aktivít pre pedagogických zamestnancov	MŠVVaŠ SR, MPC	01/2019				
10 Zreálniť personálnu a prevádzkovú náročnosť jednotlivých typov škôl	MŠVVaŠ SR, ŠIOV	12/2018				
11 Pri alokácii zdrojov školám zohľadňovať dĺžku praxe pedagogických zamestnancov	MŠVVaŠ SR	12/2019				

Toto však nie je ojedinelý prípad. Barack Obama medzi rokmi 2010 a 2015 minul 3 miliardy dolárov na špeciálny grant na zlepšenie škôl. Tesne pred skončením jeho funkčného obdobia vydalo ministerstvo školstva USA štúdiu², v ktorej vyhodnotili vplyv a dopad týchto peňazí na výsledky žiakov. Výsledok bol znova minimálny. Žiaci, ktorých školy dostali peniaze, sa nezlepšili v anglickom jazyku ani matematike. Nezlepšila sa miera úspešného dokončenia školy a ani miera ďalšieho pokračovania v štúdiu. Navyše ani rôzne druhy programov a modelov v rámci grantu nepriniesli rozdielne výsledky. Všetky zlyhali.

Podobne dopadol aj jeden veľký experiment s radikálnym zvyšovaním platov už vyučujúcich učiteľov v Indonézii. V tejto krajine prebehla v zásade podobná debata ako prebieha u nás – učitelia majú nízke platy, a preto máme zlé školstvo. Túto interpretáciu posvätila aj Svetová banka a UNESCO. V roku 2009 sa tak rozhodli zdvojnásobiť platy učiteľom. Aký bol dopad na úspechy žiakov po troch rokoch? Znova prakticky žiadny. Všetci študenti bez ohľadu na to, či ich učili učitelia so starými platmi alebo s dvojnásobnými, získali v priemere rovnaké výsledky v testoch z jazyka, matematiky a odborných predmetov³.

To všetko neznamena, že viac peňazí nikdy nijakému vzdelávaciemu systému nepomohlo. Ak však nedokázali nalievaním zdrojov zlepšiť výsledky Barack Obama, Bill Gates, ani dvojnásobné platy učiteľov, mali by sme spozornieť. Zlepšiť školstvo cez finančnú injekciu nebude také ľahké. Koniec koncov prvé náznaky toho vidíme aj u nás. **Medzi rokmi 2010 a 2020 vzrastú normatívne výdavky na jedného žiaka v regionálnom školstve z 1732 eur na 2417 eur očistené o infláciu. V (takmer) rovnakom čase poklesli výsledky PISA žiakov z matematiky zo 497 bodov na 475. Vo vysokom školstve bol tento nárast ešte rýchlejší. Z 2 791 eur v roku 2009 na 4 503 eur v roku 2018.** Dokonca aj v medzinárodnom porovnaní rástli výdavky na vzdelávanie v SR jedným z najrýchlejších temp v krajinách OECD.



Najkontroverznejšou otázkou je posledné ohnivko v argumentačnej reťazi. Nejak všetci automaticky predpokladáme, že kvalitné vzdelávanie je naozaj kľúčom k úspešnej budúcnosti Slovenska. Nemusí to byť však také jednoduché. Nedávno vyšla veľká obžaloba vyššieho vzdelávania z pera Bryana Caplana. V knihe *The Case against Education* prichádza s presvedčivými dôkazmi, že univerzitné vzdelávanie je do veľkej miery len signalizačná hra bez skutočnej pridanej hodnoty. Keby ste si mohli vybrať, chceli by ste titul z Oxfordu alebo Oxfordské vzdelanie? To druhé máte v konečnom dôsledku na dosah už dnes – internet je plný bezplatných prednášok, materiálov, učebníc. To, čo v skutočnosti ponúka titul z Oxfordu je pečiatka na čelo, že ste lepší, šikovnejší ako vaši rovesníci. Veľká časť univerzít tak v skutočnosti nezvyšuje ľudský kapitál ich študentov, len im pomáha signalizovať ich schopnosti. Z pohľadu jednotlivca môže ísť o užitočnú službu, ale z pohľadu spoločnosti ide o čisté plytvanie – predovšetkým keď to štáty výrazne dotujú z verejných rozpočtov.

Nedostatok financií sa pravidelne umiestňuje na prvom mieste v prehľadoch problémov školstva. V skutočnosti je však pomerne ťažké povedať, aké je to správne množstvo zdrojov v tomto odvetví. Vnútorne nutkanie požadovať viac zdrojov do niečoho, čo znie „dobré“ ako vzdelávanie, môže skresľovať debatu. Ak tak v budúcnosti niektorí politici vypočujú hlasnú menšinu, môže sa jednoducho stať, že peniaze sa preinvestujú, učitelia vymenia, pomôcky nakúpia, hodnotenia zavedú, ale výsledky študentov ostávajú rovnaké. Školstvo je oveľa zotrvačnejší systém, ako si mnoho ľudí pripúšťam, a často môžu byť jeho výsledky skôr podmienené kultúrou v širokom zmysle slova, ako množstvom financií, ktoré tam politici nasmerujú.

Poznámky

¹ https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2242.html

² <https://ies.ed.gov/ncee/pubs/20174013/pdf/20174013.pdf>

³ <http://www.nber.org/papers/w21806>



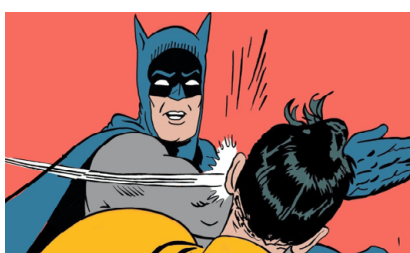
Ing. Róbert Chovanculiak, Ph.D. Do INESS nastúpil po predchádzajúcej spolupráci v roku 2015. Absolvent Ekonomickej fakulty Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici, kde absolvoval aj postgraduálne štúdium na katedre Verejnej ekonomiky a regionálneho rozvoja. Vo svojom výskume sa venuje fungovaniu verejného sektora, internetovým technológiám a školstvu.

Aktuálne publikácie



AKO ŤAŽKÉ JE ZAMESTNAŤ CUDZINCA

Zamestnávateľia majú problém s nedostatkom pracovnej sily a verejná pokladnica už čoskoro pocíti dopady starnutia. V publikácii **Ako ťažké je zamestnať cudzinca** popisujeme ekonomické dopady zamestnávania občanov z krajín mimo EÚ ako aj byrokratickú záťaž s tým spojenú.



DVE TVÁRE A JEDNA FACKA

Ministerstvo práce zvoláva pravidelne tlačovky, aby sa pochválilo klesajúcou nezamestnanosťou. Tá skutočne klesla na rekordné minimá. Je to však zásluha vlády? Ako sme na tom v porovnaní s inými krajinami? Viac o nezamestnanosti v INESS na tému **Dve tváre a jedna facka trhu práce**.



ELEKTRICKÁ DAŇ VZRÁSTLA

V roku 2015 pripravil INESS publikáciu „Elektrická daň“. V nej sme vypočítali fiktívnu daň, ktorú platia spotrebitelia z každej MWh elektrickej energie. V novom vydaní INESS na tému: **Elektrická daň vzrástla** sme tieto čísla spočítali opäť, tento krát pre rok 2018.