

VÝVOJ VEŘEJNÝCH VÝDAJŮ NA ŠKOLSTVÍ

THE DEVELOPMENT OF PUBLIC EXPENSES ON EDUCATION

Hana Fachinelli

Anotace

Příspěvek je zaměřen na vývoj objemu a struktury veřejných výdajů na školství v České republice po roce 2000. Změny relace veřejných výdajů na školství k HDP, státnímu rozpočtu, k počtu obyvatel a další souvislosti ovlivňující velikost a strukturu veřejných výdajů na formální vzdělávání a jejich průmět do jednotlivých úrovní vzdělávání jsou sledovány v kontextu změn probíhajících v organizaci, správě a financování vzdělávacího systému. V této souvislosti se autorka také zamýšlí nad vazbou mezi veřejným a soukromým sektorem v českém školství a to z pohledu aktuální situace v České republice a trendů ve vyspělých zemích.

Klíčová slova

veřejné výdaje, zdroje financování, úrovně vzdělávání, jednotkové výdaje, regionální školství, vysoké školy, zřizovatel.

Annotation

The paper is focused on the development of the extent and the structure of public expenses in the Czech Republic after 2000. The changes of relation of public expenses on education to GDP, the state budget, number of inhabitants and next connections influencing the structure of public expenses on education and its projection to individual levels of education are monitored in the connection of changes in the organization, the administration and financing of educational system. The author thinks about the connection between public and private segment in Czech education and considers the present situation in the Czech Republic and trends in other countries.

Key words

public expenses, sources of financing, levels of education, unit expenses, regional education, universities, flunder.

ÚVOD

Úroveň vzdělání populace je v popředí zájmu vyspělých zemí světa. Váha vzdělání se zvyšuje s narůstajícím požadavkem na globální konkurenceschopnost; zvyšují se nároky na dostupnost vzdělání a jeho kvalitu. Vzdělávací instituce musí obstát nejen na národních trzích vzdělávání a práce ale i na trhu mezinárodním. Nejen povinné základní vzdělávání ale i střední (sekundární) vzdělávání se stává běžným a obecně požadovaným standardem; v ekonomické rovině je považováno za veřejný statek. V posledních letech se rychlým tempem mění přístup i k terciárnímu vzdělávání; z původně elitního se stává stále masovějším. Vzdělávání přestalo být výsadní aktivitou jen určité věkové skupiny, ale stává se relativně dostupným napříč věkovými kategoriemi. Úměrně tomu rostou i výdaje na vzdělávání, zejména na vzdělávání formální.

VÝDAJE NA VZDĚLÁVACÍ INSTITUCE V ZEMÍCH OECD

Podle poslední zprávy OECD¹ země v roce 2004 vydávaly na vzdělávací instituce v průměru 6,2% z hrubých národních produktů. Česká republika výdaji na úrovni 4,4% z HDP nedosáhla ani ¾ průměrné relace 30 členských zemí OECD.

Vzdělávací instituce jsou ve všech zemích financovány vždy jak z veřejných tak soukromých zdrojů, avšak v rozdílném poměru. Proporcí veřejného a soukromého financování je Česká republika na srovnatelné úrovni s průměrem sledovaných zemí.

Česká republika však patří k zemím, které z celkových veřejných výdajů vynakládají na vzdělávací instituce 10% a méně, zatímco průměrná relace v zemích OECD je 13,4%. Podle zprávy OECD ve všech sledovaných zemích, pro které jsou k dispozici srovnatelné údaje, vzrostlo veřejné financování ve všech úrovních vzdělávání. Ve ¾ zemí však soukromé financování rostlo rychlejším tempem.

VÝDAJE NA ŠKOLSTVÍ V ČESKÉ REPUBLICE

Veřejné výdaje na školství se v České republice stále zvyšují (tab.1a3). V roce 2006 dosáhly částky 142 834,1 mld. Kč, což je objem o 45% větší než v roce 2001; ve stálých cenách roku 2001 to znamená nárůst zhruba o třetinu. (Objem veřejných výdajů na školství je ve skutečnosti ještě vyšší o výdaje plynoucí z resortu Ministerstva vnitra a Ministerstva spravedlnosti; údaje resortů nejsou ve veřejné statistické databázi k dispozici.) Soukromé výdaje na školství (výdaje podniků, výdaje domácností) nejsou v České republice statisticky sledovány.

Navýšení veřejných výdajů na školství se projevuje i v přepočtu na jednoho obyvatele (tab.1). Veřejné výdaje na jednoho obyvatele se mezi lety 2001 až 2006 zvýšily v běžných cenách téměř o 2/3, ve stálých cenách o 42%. V přepočtu na jednoho ekonomicky aktivního obyvatele je nárůst ještě markantnější (o 62% v běžných cenách, 41% ve stálých cenách roku 2001).

Objem prostředků vynakládaných z veřejných rozpočtů na školství v relaci k velikosti hrubého domácího produktu je však od roku 2002 v podstatě konstantní a udržuje se na úrovni 4,4 až 4,5%.

Tab. 1 Výdaje na školství^{/x} v letech 2001 až 2006

Výdaje na školství	2001	2002	2003	2004	2005	2006
na jednoho obyvatele (stálé ceny 2001)	9 149	9 981	10 644	10 989	11 390	12 191
na jednoho ekonomicky aktivního obyvatele (stálé ceny 2001)	18 177	19 812	21 156	21 853	22 528	24 014
Veřejné výdaje na školství v % z HDP (běžné ceny)	4,2%	4,4%	4,5%	4,4%	4,4%	4,5%

^{/x} nezahrnuje výdaje Ministerstva vnitra a Ministerstva spravedlnosti

Zdroj: ÚIV

¹ Education at a Glance, 2007.

Jaký je reálný stav v českém školství po roce 2000?

V České republice klesl počet škol i celkový počet žáků/studentů. Od roku 2001/2002 do roku 2006/2007 zaznamenáváme úhrnný úbytek o zhruba 76 tisíc žáků. Snížení počtu žáků/studentů je však důsledkem pouze poklesu populace ve věku povinné školní docházky, který se projevil ve snížení počtu žáků základních škol; ve sledovaném období o 15%, tj. o 151 tisíc. Nejdynamičtěji se rozvíjejícím sektorem školství jsou naopak vysoké školy. Počet přijatých studentů na vysoké školy se oproti roku 2001/2002 více než zdvojnásobil. Podle statistické databáze Ústavu pro informace ve vzdělávání v roce 2006/2007 studovalo na veřejných a soukromých vysokých školách 324 tis. studentů (4,3 tis. na státních vysokých školách).

Tab. 2 Struktura žáků/studentů na jednotlivých druzích škol^{/x} v letech 2001/2002 až 2006/2007

Žáci/studenti	v %					
	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007
Celkem	100	100	100	100	100	100
Mateřské školy	12,7	12,8	13,0	13,0	13,2	13,6
Základní školy	47,4	45,9	44,2	42,7	43,0	41,9
Střední školy ^{/xx}	25,1	25,5	25,8	26,1	27,3	27,7
Spec. školy, školy při VÚ	3,2	3,2	3,1	3,1	-	-
Vyšší odborné školy	1,2	1,3	1,4	1,4	1,4	1,3
Vysoké školy	10,3	11,3	12,5	13,7	15,1	15,5

^{/x} od roku 2005/2006 bez škol při zdravotnických zařízeních

^{/xx} včetně konzervatoří

Zdroj: Ústav pro informace ve vzdělávání

Jak vyplývá z údajů uvedených v tab.3, největší nárůst veřejných výdajů (ve stálých cenách roku 2001) byl ve vysokém školství (o 61%), kde byl také ve sledovaném období zaznamenán nejdynamičtější nárůst počtu studentů (o 45%). Naopak nejméně, o ¼, vzrostly veřejné výdaje určené na státní správu ve školství (MŠMT a Česká školní inspekce); v oblasti stravování žáků v regionálním školství byl dokonce zaznamenán pokles veřejných výdajů o 44%.

Tab. 3 Veřejné výdaje na školství^{/x} v letech 2001 až 2006 (ve stálých cenách roku 2001)

	v mil.Kč					
	2001	2002	2003 ^{/xx}	2004 ^{/xx}	2005 ^{/xx}	2006 ^{/xx}
Výdaje na školství celkem	97 935,5	106 613,7	113 696,4	117 406,1	122 136,0	130 561,3
Předškolní vzdělávání ^{/xxx}	8 433,1	9 344,7	9 582,3	9 818,7	10 341,5	10 946,0
Základní vzdělávání ^{/xxx}	33 675,1	36 540,0	41 921,0	42 815,5	41 214,0	44 011,8
Základní umělecké školy	2 034,0	2 226,7	2 433,6	2 656,6	2 847,0	2 875,7
Střední vzdělávání a VOŠ ^{/xxx}	21 513,2	24 223,7	26 041,9	26 696,3	27 507,8	28 789,3
Stravování žáků MŠ,ZŠ,SŠ	5 527,1	5 146,7	2 025,7	1 973,4	3 204,9	3 116,4
Ubytovací zařízení	2 814,6	2 966,4	3 215,2	3 653,4	3 800,5	3 841,0

Vysoké školy vč.kolejí a menz	16 456,2	18 251,0	20 123,9	21 799,1	24 782,1	26 516,6
Státní správa	515,5	557,6	630,5	671,9	620,5	648,3
Ostatní výdaje	6 966,8	7 356,9	7 722,1	7 321,2	7 817,9	9 816,1

^{/x} bez údajů Ministerstva vnitra a Ministerstva spravedlnosti

^{/xx} bez škol pro žáky se spec.vzdělávacími potřebami (viz zákon 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání)

^{/xxx} z důvodu konsolidace nejsou zahrnuty z daných tříd položky 5321, 5323, 5329, 5344, 5345, 5349, 5366, 5641, 5642, 5649, 6341, 6342, 6349, 6441, 6442, 6449

Zdroj: Státní závěrečný účet ČR – kap.333 MŠMT, 700-Obce a DSO, 380 OkÚ, ZÚ ostatních resortů; Český statistický úřad; dle databáze Ústavu pro informace ve vzdělávání

Největší část veřejných výdajů směřuje do regionálního školství, což je dáno počtem škol/zařízení a jejich žáků/studentů. Absolutně i relativně největší objem veřejných výdajů je určen na základní školství a střední školství, v tom zejména na střední a vyšší odborné školy a učňovské školství (střední odborná učiliště, učiliště, střediska praktického vyučování).

Ve struktuře veřejných výdajů podle druhu škol/zařízení k zásadním změnám nedošlo, i když podíl veřejných výdajů na vysoké školy na celkovém objemu veřejných výdajů nepatrně posílil. Zatímco v roce 2001 představovaly veřejné výdaje směřující do vysokého školství cca 17% z celkového objemu veřejných výdajů, v roce 2006 se vysoké školy podílely na veřejných výdajích určených pro školství již 20%.

Porovnáme-li za sledované období vývoj jednotkových výdajů na žáka/studenta, rovněž ve stálých cenách roku 2001, logicky nejvyšší jsou po celé sledované období u vysokých škol (tab.4). Databáze Ústavu pro informace ve vzdělávání neuvádí jednotkový výdaj na studenta vysoké školy v roce 2006 z důvodu meziroční neporovnatelnosti dat v důsledku změn v metodice vykazování; v roce 2005 se však jednalo o částku 82 770 Kč. Jednotkové výdaje na žáka/studenta se v případě ostatních druhů/typů škol pohybovaly v roce 2006 pouze od 33 672 Kč (mateřské školy) do 53 792 Kč (učňovské školství).

Tab. 4 Jednotkové výdaje na žáka/studenta v letech 2001 až 2006 podle druhu/typu škol (ve stálých cenách roku 2001)

Druh/typ školy	v Kč					
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Mateřské školy	27 846	30 750	31 460	31 502	32 974	33 672
Základní školy, vč. škol. družin, klubů	25 491	28 427	34 893	36 619	38 083	40 886
Gymnázia, vč. sportovních škol	28 148	31 548	34 853	35 806	37 420	39 545
Střední odb.školy, vč.VOŠ	34 594	37 235	39 326	39 104	40 315	42 939
Střední odb.učiliště, učiliště, SPV	39 044	43 546	51 243	50 931	53 489	53 792
Vysoké školy, vč. kolejí a menz	72 543	78 273	76 539	78 202	82 770	.

Zdroj: Ústav pro informace ve vzdělávání

Ve všech případech jednotkové náklady na žáka/studenta ve sledovaném období rostly, i když různým tempem. Nejvíce vzrostly jednotkové náklady u základních škol, včetně školních družin a klubů (o 60%). Nepřímo lze usuzovat, že jednotkové náklady u vysokých škol vzrostly nejméně, protože do roku 2005 (za který je poslední údaj) činil nárůst jednotkových nákladů pouhých 14%, což je nejmenší nárůst z uvedených druhů/typů škol ve srovnatelném období.

Přes růst výdajů plynoucích do školství se však ukazuje, že ve srovnání s vyspělými zeměmi světa je to stále ještě málo.

Terciární vzdělávání je nejnákladnější, zejména realizované na vysokých školách. Současně, jak vyplývá z výše uvedených údajů, se dynamicky zvyšuje počet studentů vysokých škol. Je to důsledek především extenzivního rozvoje sítě vysokých škol. Nárůst kapacit vysokého školství je způsoben několika faktory. Počet soukromých vysokých škol vzrostl více než třikrát; na soukromých vysokých školách studovalo v roce 2006/2007 již 10% studentů z celkového počtu studentů veřejných a soukromých vysokých škol. Veřejné vysoké školy rozšířily počet fakult nebo jejich poboček - detašovaných pracovišť. K rostoucím počtu studentů přispělo i zavedení dvoustupňového studia, jehož forma umožňuje zrychlení „obratu“ studujících na vysokých školách. V letech 2001/2002 až 2006/2007 se rovněž zvýšila úspěšnost přijetí na vysokou školu; na veřejných vysokých školách z 56,2% na 66,4%, na soukromých vysokých školách z 93,8% na 94,5%².

Financování terciárního vzdělávání na vysokých školách je do velké míry závislé na financování z veřejných rozpočtů. Podle zdrojů OECD soukromé prostředky na terciární instituce představují v ČR zhruba 16,7% výdajů (v zemích OECD v průměru 23,6%).

Zatímco fungování veřejných vysokých škol závisí v převažující míře na poskytnutých dotacích a (od roku 2006) příspěvcích, soukromé vysoké školy jsou v tomto smyslu soběstačnější, s ohledem na školné a případné další soukromé zdroje, avšak finanční prostředky také získávají z veřejných zdrojů.

Z celkového objemu dotací a příspěvků poskytnutých v roce 2006 veřejným vysokým školám (29 845 748,5 tis.Kč³) činily neinvestiční dotace a příspěvky rozhodující část, tj. 84%. Menší část byla dotace kapitálová. Finanční prostředky určené pro neinvestiční účely byly poskytnuty ze dvou třetin (16 639 567,5 tis. Kč) ve formě příspěvku poskytnutého MŠMT na uskutečňování akreditovaných studijních programů a programů celoživotního vzdělávání a s nimi spojenou vědeckou, výzkumnou, vývojovou, uměleckou nebo další tvůrčí činnost, z jedné třetiny ve formě dotace (na rozvoj vysoké školy a na ubytování a stravování studentů). Na výši dotace se ze 78% (6 645 464, 4 Kč) podílely kapitoly státního rozpočtu, převážně kapitola MŠMT, 12% se podílely grantové agentury, 5% činily dotace ze zahraničí a dary, 4% dotace z fondů Evropské unie. Relativně malá částka z celkového objemu dotací (0,5%, tj. 40 034,2 tis. Kč) byla veřejným vysokým školám poskytnuta územními samosprávnými celky.

Výše neinvestiční dotace poskytnutá soukromým vysokým školám ze státního rozpočtu (kapitola MŠMT) představovala v roce 2006 36 848 tis. Kč⁴, přičemž zhruba polovinu činila dotace na činnost školy a handicapované studenty. Tato částka však směřovala pouze ke třem soukromým vysokým školám, tj. Vysoké škole v Plzni, o.p.s., Vysoké škole veřejné správy a mezinárodních vztahů v Praze, o.p.s. a Vysoké škole zdravotnické, o.p.s. V souladu

² Východiska pro zpracování Aktualizace Dlouhodobého záměru vzdělávací, výzkumné, vývojové, umělecké a další tvůrčí činnosti pro oblast vysokých škol pro rok 2008. Příloha č. 3 Aktualizace Dlouhodobého záměru vzdělávací, výzkumné, vývojové, umělecké a další tvůrčí činnosti pro oblast vysokých škol pro rok 2008.

³ MÚZO Praha s.r.o. (Výkaz zisků a ztráty Úč ÚÚPO 4-02) dle ÚIV(úhrn spotřebovaných finančních prostředků, tj. dotace zmenšené o vratky); dle ÚIV

⁴ MŠMT, dle ÚIV

se zákonem⁵ obdržely dotaci určenou na uskutečňování akreditovaných studijních programů a programů celoživotního vzdělávání a s nimi spojenou vědeckou, výzkumnou, vývojovou, uměleckou nebo další tvůrčí činnost pouze soukromé vysoké školy, které mají právní formu obecně prospěšné společnosti. Druhá polovina dotace byla poskytnuta všem soukromým vysokým školám na sociální stipendia a ubytovací stipendia (v poměru z celkové stipendijní dotace 12%:88%).

O celkovém objemu finančních prostředků, které soukromé vysoké školy na svoji činnost získaly, nejsou komplexní údaje k dispozici. Podstatným zdrojem financování soukromých vysokých škol je na rozdíl od veřejných vysokých škol školné.

Srovnáme-li roční výdaje na terciární vzdělávací instituce v přepočtu na studenta⁶, s průměrnou hodnotou ukazatele dosaženého v roce 2004 v zemích OECD (7664 USD), zjišťujeme, že v České republice připadlo na studenta zhruba o 1/3 méně. Jsme na tom sice lépe než například Maďarsko, Polsko a Slovenská republika, ale hůře než například Řecko, Portugalsko či Korea. (Austrálie, Rakousko, Dánsko, Norsko, Švýcarsko a USA vykázaly 9000 USD a více.)

V roce 2007 navíc poklesla reálná dotace na jednoho studenta a oproti roku 2006 lze očekávat pokles výdajů na vysoké školství z HDP z 0,97% na 0,9%.⁷

ZÁVĚR

Česká republika stojí v oblasti financování školství před základním problémem. Jak ekonomicky zabezpečit rostoucí poptávku po vzdělání a to na úrovni srovnatelné s vyspělými zeměmi. Výdaje na školství stále rostou, ale přesto nestačí pokrýt stávající potřeby, ani se vyrovnat průměrným relacím v zemích OECD. Tlak na veřejné rozpočty ze strany i dalších odvětví (zdravotnictví, důchodový systém, sociální služby aj.) signalizuje, že veřejné rozpočty naráží na své limity, nehledě na to, že veřejné financování vzdělávání – školství ztrácí již u části populace, vlivem prohlubující se diverzifikace společnosti, veřejnou podporu.

Vše nasvědčuje tomu, že uzlovým bodem celého problému je terciární vzdělávání, tedy vysoké školství; nejvýznamnější, z hlediska váhy vzdělání, a současně za stávajících podmínek nejzranitelnější článek vzdělávací soustavy. Svědčí o tom nejen statistické údaje ale i výsledky různých mezinárodních výzkumů. Experti OECD ve svém hodnocení stavu terciárního vzdělávání v ČR⁸ upozorňují na řadu problémů; např. konstatují přílišnou homogenitu univerzitního sektoru, přílišnou závislost na veřejných zdrojích, malou transparentnost systému financování. Mezinárodní výzkumy OECD (např. PISA) nebo European Social Survey dospěly rovněž k názoru, že česká vzdělávací soustava je výrazně selektivní⁹.

⁵ Zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů

⁶ Měřeno ekvivalentem USD podle parity kupní síly

⁷ Aktualizace Dlouhodobého záměru vzdělávací, výzkumné, vývojové, umělecké a další tvůrčí činnosti pro oblast vysokých škol pro rok 2008

⁸ Projekt Thematic Review of Tertiary Education – Country Notes.

⁹ Výhodiska pro zpracování Aktualizace Dlouhodobého záměru vzdělávací, výzkumné, vývojové, umělecké a další tvůrčí činnosti pro oblast vysokých škol pro rok 2008. Příloha č. 3 Aktualizace Dlouhodobého záměru vzdělávací, výzkumné, vývojové, umělecké a další tvůrčí činnosti pro oblast vysokých škol pro rok 2008.

Riziko podfinancování terciárního vzdělávání a ohrožení dlouhodobé udržitelnosti veřejného financování vysokých škol vedou k potřebě nalezení nástrojů pro efektivnější přidělování finančních prostředků i hledání forem, vedoucích k posílení soukromých zdrojů financování. V této souvislosti se diskutuje mimo jiné i o otázce školného na veřejných vysokých školách. Jedná se o „horké železnice“ při hledání konsensu mezi zainteresovanými subjekty, jak dál financovat a ufinancovat vysoké školství. Na jedné straně ze zdrojů OECD¹⁰ vyplývá, že ¼ zemí (skandinávské země, Česká republika, Irsko, Polsko) z celkového počtu sledovaných zemí nemá na veřejných institucích zavedeno školné, na straně druhé v ¼ zemí roční školné překračuje 1,5 tis.USD, aniž by se (při paralelní existenci systému veřejných podpor) snížila dostupnost terciárního vzdělávání.

Občané v České republice mají garantováno právo na bezplatné vzdělání v základních a středních školách, podle schopností občana a možností společnosti též na vysokých školách¹¹. Z uvedeného vyplývá, že stát nemá povinnost zajistit na vysokých školách bezplatné vzdělání. Vzhledem k tomu, že vysokoškolské vzdělání není veřejný statek, přijetí či nepřijetí školného jako nástroje financování terciárního vzdělávání na vysokých školách je předmětem konsensu. Jinou záležitostí je, že školné ve výši reálné v našich podmínkách nevyřeší problém s financováním vysokých škol. Větší efekt by bezesporu vyvolal příliv finančních prostředků z podnikatelského sektoru, který především by měl být zainteresován na kvalitní produkci vysokých škol.

POUŽITÉ ZDROJE

1. Education at a Glance 2007: OECD Indicators. 2007. ISBN 9789264032880.
<http://www.oecd.org>
2. Listina základních práv a svobod.
3. Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy ČR. Aktualizace Dlouhodobého záměru vzdělávací, výzkumné, vývojové, umělecké a další tvůrčí činnosti pro rok 2008.
<http://msmt.cz>
4. Projekt Thematic Review of Tertiary Education – „Country Notes“.
<http://www.msmt.cz/vzdelavani/oecdu>
5. Statistická databáze Ústavu pro informace ve vzdělávání. <http://uiv.cz>
6. Zákon č.111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů

Kontakt

PhDr. Mgr. Hana Fachinelli, Ph.D.
Katedra veřejné ekonomiky
Ekonomická fakulta, VŠB-Technická univerzita Ostrava
Sokolská třída 33
701 21 Ostrava 1
hana.fachinelli@vsb.cz

¹⁰ Education at a Glance 2007

¹¹ Listina základních práv a svobod, hlava čtvrtá., čl.33