

ANALIZA ZAPOSLENOSTI V IZOBRAŽEVANJU V SLOVENIJI Z VIDIKA IZDATKOV ZA IZOBRAŽEVANJE IN PRILAGAJANJA DEMOGRAFSKIM GIBANJEM

mag. Tanja Čelebič, Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj, Ljubljana
dr. Alenka Kajzer, Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj, Ljubljana
mag. Eva Helena Zver, Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj, Ljubljana
JEL: I210, I220, H520
UDK: 37(497.4)

Povzetek

Članek analizira gibanje zaposlenosti v izobraževanju, razmerje med številom otrok/šolcev in številom pedagoškega osebja ter izdatkov za izobraževanje v Sloveniji z vidika prilagajanja demografskim gibanjem in možnih rezerv za zmanjšanje izdatkov v izobraževanju v procesu javnofinančne konsolidacije, ki so po naši oceni možni predvsem v osnovnih šolah in na ravni terciarnega izobraževanja.

Ključne besede: izobraževanje, zaposleni, izdatki za izobraževanje

Abstract

This article presents an analysis of employment developments in the educational sector, class sizes and the ratio between the number of students and number of teachers in Slovenia. The employment developments are analysed through the prism of demographic developments, and indicate a fall in the number of pupils and students. The article makes reference to two fields of education (primary and tertiary education) where expenditure cuts could be made in the period of fiscal consolidation.

Key words: education, employment, public expenditure for education

Uvod

Vlaganje države v izobraževanje (javni izdatki za izobraževanje) je pomembno z vidika vključevanja in delovanja posameznika v družbi ter z vidika njegove zaposljivosti in produktivnosti. Čeprav so vlaganja v izobraževanje pomembna za izhod iz krize, je v obdobju javnofinančne konsolidacije še toliko pomembnejše, da je izobraževanje organizirano in izvajano racionalno. Ključni proizvodni dejavnik v izobraževanju so zaposleni, pri čemer je treba izpostaviti tako zadostno število kot tudi usposobljenost in motiviranost. Po letu 2009 so se plače v izobraževanju v številnih državah znižale, zaposlenost pa je kljub krizi naraščala, kar se ob padcu gospodarske aktivnosti kaže tudi v višjih javnih izdatkih za izobraževanje v primerjavi z BDP v večini držav EU. V Sloveniji je do realnega znižanja plač v izobraževanju prišlo v letu 2012, rast zaposlenosti se je ustavila šele leta 2013. Stroški dela so pomemben del izdatkov za izobraževanje.

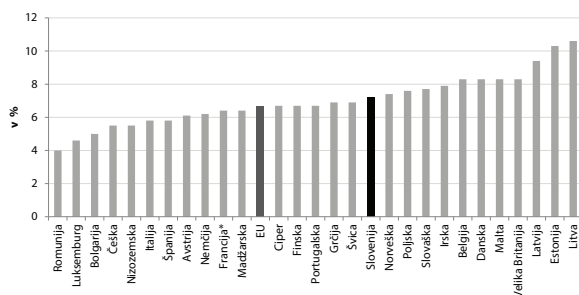
Razmerje med številom pedagoškega osebja in študentov oziroma velikost oddelka pomembno

določa obseg zaposlenosti in s tem tudi izdatkov za izobraževanje. Ker pogosto prevladuje mnenje, da manjši oddelki zagotavljajo boljšo kakovost učenja in poučevanja, je to pripeljalo do politike zmanjševanja oddelkov v številnih državah (Blanchford, 2009). Vendar študije tega učinka ne potrjujejo enoznačno. Blanchford (2009) navaja, da je longitudinalna študija CSPAR v Združenem kraljestvu pokazala, da ima velikost oddelka vpliv na dosežke otrok v prvih letih izobraževanja na področju bralne in matematične pismenosti. Omenjena študija pa ne dokazuje dolgoročnih učinkov manjših oddelkov. Študije sicer kažejo, da imajo lahko slabši učenci določene koristi, če so vključeni v manjše oddelke (Piketty and Valdenaire, 2006). Rezultati študije TALIS¹ tudi kažejo, da manjši razredi večinoma ne vplivajo na zadovoljstvo učiteljev z delom. Obstaja pa pozitiven vpliv manjših oddelkov na uporabo inovativnejših metod poučevanja (OECD, 2014, str. 442). Individualizacijo učenja kot najbolj nesporen učinek manjšega oddelka poudarja tudi Blanchford (2009).

¹ OECD Teaching and Learning International Survey iz leta 2013.

V Sloveniji za državami EU zaostajamo po deležu zaposlenih v dejavnostih javnih storitev, pri čemer Slovenija presega povprečje EU po deležu zaposlenih v izobraževanju, zaostaja pa po zaposlenosti v javni upravi ter v zdravstvu in socialnem varstvu. V izobraževanju presegamo povprečje EU po deležu zaposlenih v osehah za 0,5 odstotne točke, v delovnih urah pa za 1,1 o. t., kar je povezano s tem, da imamo bistveno manj zaposlitev za krajši delovni čas². Manjši delež zaposlenosti v zdravstvu in socialnem varstvu pa je zelo povezan s slabše razvitim zasebnim izvajanjem teh dejavnosti v Sloveniji, zlasti na področju dolgotrajne oskrbe. Izhajajoč iz mednarodne primerjave, ki kaže na nadpovprečen delež zaposlenih v izobraževanju v skupni zaposlenosti, smo pripravili podrobno analizo gibanja zaposlenosti na posamezni ravni izobraževanja in po vrstah osebja v Sloveniji, mednarodno primerjavo razmerja med številom pedagoškega osebja in študentov oziroma velikostjo oddelka in izdatkov za izobraževanje.

Slika 1: Delež zaposlenih (v osehah) v izobraževanju v državah EU v letu 2012, v %



Vir: Eurostat.

Opombe: Prikazani so deleži v celotni zaposlenosti po nacionalnih računih.

V prvem poglavju tako predstavljamo gibanje števila vpisanih, ki se zaradi demografskih razlogov zmanjšuje, in gibanje števila zaposlenih po posameznih ravneh izobraževanja. Gibanje števila zaposlenih po ravneh izobraževanja analiziramo v dveh obdobjih: v obdobju po letu 2000 in v obdobju krize po letu 2008, ko se je Slovenija soočala z gospodarsko krizo. V drugem poglavju podajamo pregled razmerij med številom pedagoškega osebja in številom dijakov/študentov oziroma pregled velikosti oddelkov po ravneh izobraževanja v Sloveniji v primerjavi z drugimi državami. V tretjem poglavju analiziramo javne izdatke za izobraževanje v Sloveniji, na katere pomembno vplivata obseg zaposlenosti in raven plač, v primerjavi z drugimi državami. V sklepnem poglavju pa povzemamo ključne ugotovitve in opozarjamo na rezerve za zmanjšanje izdatkov za izobraževanje v procesu javnofinančne konsolidacije.

² Slovenija ima v izobraževanju na vseh ravneh, razen terciarnega izobraževanja, manj zaposlitev za krajši delovni čas kot v povprečju EU (po metodologiji UOE – Unesco, OECD, Eurostat).

1. Gibanje števila vpisanih in zaposlenih v izobraževanju v Sloveniji

1.1. Vpisani v izobraževanje

Zaradi demografskih razlogov se je število vseh vpisanih (otrok in mladine) v izobraževanje v obdobju 2000–2014 zmanjšalo in je bilo leta 2014 za 6,9 % manjše kot leta 2000. Le število otrok, vključenih v vrtce, se je v tem obdobju povečalo za tretjino, na kar je vplivalo predvsem naraščanje števila rojstev po letu 2004 in politika povečevanja vključenosti otrok. Po večletnem predhodnem zmanjševanju se od šolskega leta 2011/2012 povečuje tudi število učencev v osnovnih šolah, a je še nekoliko nižje kot v šolskem letu 2000/2001. Drugače je na višjih ravneh izobraževanja (srednješolska, višješolska in visokošolska raven), kjer se število vpisanih že več let zmanjšuje (glej tabelo 1).

Število vseh vpisanih se je zmanjšalo tudi v obdobju 2008–2014 (za 4,3 %), ko se je Slovenija soočala z gospodarsko krizo in javno finančno konsolidacijo. Le število otrok, vključenih v vrtce se je precej povečalo, kar je posledica povečanja števila rojstev in uresničevanja cilja povečanja vključenosti otrok³. Zaradi povečanja generacij otrok (6–14 let) se je povečalo tudi število učencev v osnovni šoli za 3,3 %. Na drugi strani pa se je zaradi demografskih razlogov zmanjšalo število mladih, vpisanih v srednje šole, za 13,9 % in v terciarno izobraževanje za skupaj 26,8 %.

Na ravni osnovnošolskega izobraževanja podatki kažejo skrb vzbujajoče povečanje deleža učencev s posebnimi potrebami. Število učencev s posebnimi potrebami v osnovnih šolah se je v obdobju 2005–2013 povečalo za 88,5 %. Pri tem se je njihov delež v skupnem številu vpisanih skoraj podvojil. Približno polovica učencev s posebnimi potrebami ima primanjkljaje na posameznih področjih učenja. Delež učencev s posebnimi potrebami in njihovo število sta se povečala tudi v obdobju 2008–2013. Hitro naraščanje števila učencev s posebnimi potrebami v osnovnih šolah je pomenilo pritisk na povečanje števila zaposlenih, ki lahko predstavlja problem z vidika javnega financiranja.

Ob naraščanju števila rojstev se je v obdobju 2008–2013 povečal delež vključenih otrok v predšolsko izobraževanje, ki je pri nas nad povprečjem EU⁴. Černoša (2012, str. 22) ugotavlja, da je v obdobju 2000–2010 zaznati precejšnje spremembe v predšolski vzgoji, ki se kažejo v uvajanju novega kurikulumu in povečevanju števila vključevanja otrok v program predšolske vzgoje, saj je bilo to področje prepoznano kot prednostno. Vključenost mladih (15–19 let) v srednješolsko

³ Cilj EU do leta 2020 je povečanje vključenosti otrok v starosti od četrtega leta do vstopa v obvezno šolanje, v predšolsko vzgojo, na 95 %.

⁴ V šolskem letu 2014/2015 je v starostni skupini 1–2 leti znašala 56,1 %, v starostni skupini 3–5 let pa je znašala 88,0 % in je bila v letu 2012 višja od povprečja EU (Slovenija: 88,8 %; EU: 83,2 %).

Tabela 1: Število vpisanih v izobraževanje, po ravneh izobraževanja, 2000/2001 – 2014/2015

| | Število | Rast števila, v % | | | | Struktura vpisanih, v % | | | | |
|--|----------------|-------------------|-------------|-------------|-------------|-------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | 2014 | 2014 | 2000–2014 | 2005–2014 | 2008–2014 | 2000 | 2005 | 2008 | 2013 | 2014 |
| Skupaj | 412.884 | -0,8 | -6,9 | -6,5 | -4,3 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Vrtci | 84.750 | 1,3 | 33,8 | 48,3 | 28,5 | 14,3 | 12,9 | 15,3 | 20,1 | 20,5 |
| Osnovne šole ¹ | 167.249 | 2,5 | -7,8 | -0,4 | 3,3 | 40,9 | 38,0 | 37,5 | 39,2 | 40,5 |
| Osnovne šole s prilagojenim programom ¹ | 1.852 | 2,5 | -26,1 | 8,4 | 17,9 | 0,6 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 |
| Srednje šole ¹ | 75.334 | -1,8 | -28,1 | -24,6 | -13,9 | 23,6 | 22,6 | 20,3 | 18,4 | 18,2 |
| Višje strokovno izobraževanje | 11.485 | -13,3 | 141,3 | -19,4 | -29,4 | 1,1 | 3,2 | 3,8 | 3,2 | 2,8 |
| Visokošolski študij | 72.214 | -6,7 | -16,7 | -28,2 | -26,4 | 19,6 | 22,8 | 22,8 | 18,6 | 17,5 |

Vir: SURS, SI – Stat podatkovni portal – Demografsko in socialno področje – Izobraževanje, 2015.

Opomba: ¹ Zajete so osnovne in srednje šole za mladino.

izobraževanje je bila v šolskem letu 2012/2013 višja kot v letu 2008/2009 in je precej presežala povprečje EU. Rakar (2009) ugotavlja, da je Slovenija zagotovila razmere, v katerih skoraj celotna generacija po obvezni osnovni šoli nadaljuje izobraževanje na srednji šoli. Visoka je tudi vključenost mladih (20–24 let) v terciarno izobraževanje, ki se v obdobju krize ni bistveno spremenila in je v letu 2012 pri nas znašala 48,3 % (EU: 31,5 %). Rakar (2009) pravi, da lahko govorimo o procesu »masivizacije« glede na veliko povečanje števila vpisanih na terciarno izobraževanje. Visoka vključenost mladih v terciarno izobraževanje pri nas je povezana z brezplačnim študijem, velikim številom vpisnih mest in možnostjo pridobitve državne štipendije. Visoka vključenost vpliva tudi na gibanje števila zaposlenih, ki ga podrobno analiziramo v nadaljevanju.

1. 2. Zaposleni v izobraževanju

Število zaposlenih v izobraževanju se je v obdobju krize (2008–2013) povečalo kljub zmanjšanju števila vpisanih, kar je z javnofinančnega vidika problematično. Naša analiza števila zaposlenih v izobraževanju temelji na podatkih Statističnega urada Republike Slovenije o

delovno aktivnih (v osebah) po vrstah osebja. Znotraj dejavnosti izobraževanja se je število zaposlenih najbolj povečalo v vrtcih in visokošolskem izobraževanju (glej tabelo 2). V vrtcih se je število zaposlenih povečalo manj kot število vpisanih. Na področju visokošolskega izobraževanja pa se je število zaposlenih povečalo kljub zmanjšanju števila vpisanih za skoraj četrtino.

Kot je razvidno iz tabele 2, največ zaposlenih v izobraževanju dela v osnovnih šolah, katerih delež se je v obdobju 2008–2013 zmanjšal na 37,7 % vseh zaposlenih v izobraževanju, znižal se je tudi delež zaposlenih v srednjih šolah. Na drugi strani pa se je delež zaposlenih povečal v vrtcih (na 23,3 %) in v terciarnem izobraževanju (na 23,2 %). V nadaljevanju podrobneje analiziramo gibanja števila zaposlenih po ravneh izobraževanja in vrstah zaposlenih.

1.2.1. Zaposleni v vrtcih

Število zaposlenih v vrtcih se je v obdobju 2000–2014 povečevalo hitreje kot število otrok v vrtcih. V obdobju 2000–2014 se je povečalo za 49,8 %, pri čemer izstopa povečanje števila drugih strokovnih delavcev, ki se

Tabela 2: Zaposleni v izobraževanju, po ravneh izobraževanja, 2008/2009 – 2013/2014

| | Število | Rast števila, v % | | Struktura zaposlenih, v % | | |
|--|---------------|-------------------|------------|---------------------------|--------------|--------------|
| | 2013 | 2013 | 2008–2013 | 2008 | 2012 | 2013 |
| Skupaj | 62.694 | -0,1 | 6,4 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Vrtci | 14.607 | 1,2 | 22,2 | 20,3 | 23,0 | 23,3 |
| Osnovne šole ¹ | 23.632 | -0,5 | 0,5 | 39,9 | 37,8 | 37,7 |
| Osnovne šole s prilagojenim programom ¹ | 1.357 | 3,9 | 12,5 | 2,0 | 2,1 | 2,2 |
| Srednje šole ¹ | 8.577 | -1,8 | -9,0 | 16,0 | 13,9 | 13,7 |
| Višje strokovno izobraževanje | 1.916 | -4,1 | -6,8 | 3,5 | 3,2 | 3,1 |
| Visokošolski študij | 12.605 | 0,6 | 17,2 | 18,2 | 20,0 | 20,1 |

Vir: SURS, SI – Stat podatkovni portal – Demografsko in socialno področje – Izobraževanje, 2015.

Opomba: ¹ Zajete so osnovne in srednje šole za mladino.

Tabela 3: Zaposleni v vrtcih, skupaj in po vrsti osebja, 2000–2014

| | Število | Rast števila, v % | | | | Struktura, v % | | | | |
|---|---------------|-------------------|-------------|-------------|-------------|----------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | 2014 | 2013–2014 | 2000–2014 | 2005–2014 | 2008–2014 | 2000 | 2005 | 2008 | 2013 | 2014 |
| SKUPAJ | 15.011 | 2,8 | 49,8 | 44,7 | 25,5 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Vzgojitelji in pomočniki vzgojitelja | 10.782 | 2,1 | 50,5 | 51,5 | 31,1 | 71,5 | 68,6 | 68,8 | 72,3 | 71,8 |
| Vzgojitelji | 5.140 | 1,6 | 34,1 | 46,6 | 28,7 | 38,2 | 33,8 | 33,4 | 34,6 | 34,2 |
| Pomočniki vzgojitelja | 5.642 | 2,6 | 69,4 | 56,4 | 33,4 | 33,2 | 34,8 | 35,4 | 37,7 | 37,6 |
| Drugi zaposleni | 4.229 | 4,4 | 47,9 | 29,7 | 13,2 | 28,5 | 31,4 | 31,2 | 27,7 | 28,2 |
| Vodstv., svetov. in drugi strok. delavci | 876 | 6,7 | 284,2 | 62,5 | 51,3 | 2,3 | 5,2 | 4,8 | 5,6 | 5,8 |
| – Vodstveno osebje | 404 | 8,0 | 186,5 | 39,8 | 41,8 | 1,4 | 2,8 | 2,4 | 2,6 | 2,7 |
| – Svetovalni delavci | 141 | –1,4 | 200,0 | 33,0 | 21,6 | 0,5 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 0,9 |
| – Drugi strokovni delavci | 331 | 8,9 | 727,5 | 129,9 | 86,0 | 0,4 | 1,4 | 1,5 | 2,1 | 2,2 |
| Administr., tehnično in drugo osebje ¹ | 3.353 | 3,9 | 27,4 | 23,2 | 6,2 | 26,3 | 26,2 | 26,4 | 22,1 | 22,3 |

Vir: SURS, SI – Stat podatkovni portal – Demografsko in socialno področje – Izobraževanje, 2015; Statistične informacije: Osnovnošolsko izobraževanje mladine in odraslih v Sloveniji, različne številke (2004–2008); interni podatki SURS.

Opomba: ¹Zajeti so administrativni in računovodski delavci ter tehnično-vzdrževalno osebje.

je povečalo za več kot 7-krat (glej tabelo 3). Število zaposlenih se je povečalo veliko bolj kot število otrok, vključenih v vrte, ki je bilo leta 2014 za okoli tretjino višje kot v letu 2000. Poleg visoke rasti števila vzgojiteljev in njihovih pomočnikov se je precej povečalo tudi število vodstvenih, svetovalnih in strokovnih delavcev.

Hitra rast zaposlenosti v vrtcih se je nadaljevala tudi v obdobju 2008–2014, vendar je zaostajala za povečanjem števila otrok, vključenih v vrte. Število zaposlenih v vrtcih se je v obdobju 2008–2014 povečalo za 25,5 %, vendar se je povečalo tudi število vključenih otrok, ki je bilo večje za 28,5 %. Ob povečanju števila vključenih otrok in ugodnem razmerju med številom otrok, vključenih v vrte, in številom učnega osebja, se je precej povečalo število vzgojiteljev in pomočnikov vzgojiteljev. Za blažitev prostorske stiske v vrtcih je lahko število otrok v oddelku večje od normativa⁵ in s tem manjša notranja igralna površina na otroka⁶. Kot je razvidno iz tabele 3, se je še bolj kot število vzgojiteljev in pomočnikov vzgojiteljev povečalo število vodstvenih, svetovalnih in drugih strokovnih delavcev.

1.2.2. Zaposleni v osnovnih šolah

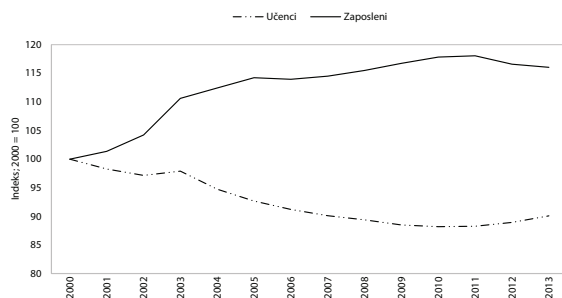
V letu 2013 je bilo za 16 % več zaposlenih v osnovnih šolah (v nadaljevanju: OŠ) kot leta 2000, čeprav se je število učencev zmanjšalo za 7,8 % (Slika 2). Tudi Černoša (2012)

⁵ Po Zakonu o spremembah in dopolnitvah zakona o vrtcih (2003) lahko pristojni organ lokalne skupnosti ustanoviteljice vrtca glede na razmere in položaj dejavnosti predšolske vzgoje v lokalni skupnosti odloči, da število otrok v oddelku presega normativ za največ dva otroka v oddelku.

⁶ Pravilnik o normativih in minimalnih tehničnih pogojih za prostor in opremo vrtca (2000) ter spremembe in dopolnitve pravilnika (2005, 2008, 2010 in 2013).

opozarja na zmanjševanje števila učencev v OŠ. Kot je razvidno iz tabele 4, je na povečanje števila zaposlenih vplivalo močno povečanje števila drugega osebja. Zaradi povečanega povpraševanja staršev po podaljšanem bivanju otrok v OŠ se je precej povečalo število učiteljev v podaljšanem bivanju, zaradi povečanja števila učencev s posebnimi potrebami pa število svetovalnih delavcev. Ob uvajanju devetletne osnovne šole se je v obdobju 2000/2001–2003/2004 precej povečalo število učiteljev v I., II. in III. triadi. Nato se je rast umirila, njihovo število se od šolskega leta 2003/2004 giblje na ravni dobrih 13 tisoč. Visok delež zaposlenih odpade na zaposlene, ki niso učitelji v I., II. ali III. triadi, (2013: 44,1 %), kar je največ med vsemi ravnmi izobraževanja, in se je v obdobju 2000–2013 precej povečal.

Slika 2: Gibanje števila učencev in zaposlenih v osnovnih šolah, indeks 2000 = 100



Vir: SURS, SI – Stat podatkovni portal – Demografsko in socialno področje – Izobraževanje, 2015; Osnovnošolsko izobraževanje mladine in odraslih v Sloveniji, različne številke (2004–2008); interni podatki SURS.

Opomba: Po podatkih za konec šolskega leta.

Kljub zmanjšanju v zadnjih dveh letih je bilo število zaposlenih v osnovnih šolah v letu 2013 za 0,5 % večje kot v letu 2008, pri čemer se je zmanjšalo zgolj število

Tabela 4: Zaposleni v osnovnih šolah v obdobju 2000–2013

| | Število | Rast števila, v % | | | | Struktura, v % | | | | |
|--|---------------|-------------------|-------------|-------------|------------|----------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | 2013 | 2012–2013 | 2000–2013 | 2005–2013 | 2008–2013 | 2000 | 2005 | 2008 | 2012 | 2013 |
| SKUPAJ | 23.632 | -0,5 | 16,0 | 1,6 | 0,5 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Učitelji v I., II. in III. Triadi | 13.216 | 0,2 | 9,9 | -0,1 | 0,7 | 59,0 | 56,9 | 55,8 | 55,5 | 55,9 |
| Učitelji v I. in II. triadi | 6.359 | 2,3 | 29,0 | 7,4 | 6,1 | 24,2 | 25,5 | 25,5 | 26,2 | 26,9 |
| Učitelji v III. triadi | 6.857 | -1,6 | -3,3 | -6,1 | -3,8 | 34,8 | 31,4 | 30,3 | 29,4 | 29,0 |
| Drugi zaposleni | 10.416 | -1,4 | 24,8 | 3,8 | 0,2 | 41,0 | 43,1 | 44,2 | 44,5 | 44,1 |
| Učitelji v oddelkih podaljšanega bivanja | 2.109 | -5,5 | 54,6 | 2,9 | -5,4 | 6,7 | 8,8 | 9,5 | 9,4 | 8,9 |
| Vodstv., svetov. in drugi strok. delavci | 2.479 | -2,1 | 24,1 | 1,6 | 1,3 | 9,8 | 10,5 | 10,4 | 10,7 | 10,5 |
| – Vodstveni delavci | 807 | -1,3 | 6,6 | 1,1 | -1,8 | 3,7 | 3,4 | 3,5 | 3,4 | 3,4 |
| – Svetovalni delavci | 867 | -2,6 | 31,2 | 1,8 | 5,0 | 3,2 | 3,7 | 3,5 | 3,7 | 3,7 |
| – Drugi strokovni delavci | 805 | -2,4 | 39,0 | 2,0 | 0,8 | 2,8 | 3,4 | 3,4 | 3,5 | 3,4 |
| Administr., tehnično in drugo osebje | 5.828 | 0,6 | 16,9 | 5,0 | 1,9 | 24,5 | 23,9 | 24,3 | 24,4 | 24,7 |

Vir: SURS, SI – Stat podatkovni portal – Demografsko in socialno področje – Izobraževanje, 2015; Osnovnošolsko izobraževanje mladine in odraslih v Sloveniji, različne številke (2004–2008); interni podatki SURS.

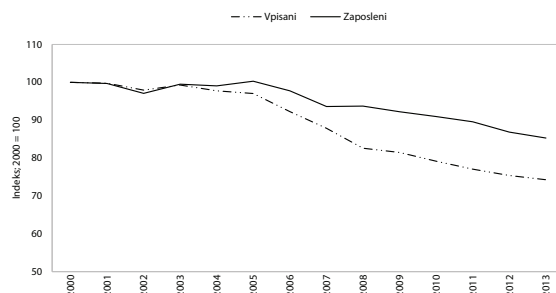
Opomba: Po podatkih za konec šolskega leta.

učiteljev v tretji triadi, število vseh drugih vrst zaposlenih pa se je povečalo (tabela 4). Število zaposlenih se zaradi omejevanja zaposlovanja v javnem sektorju od šolskega leta 2012/2013 zmanjšuje, čeprav se število učencev povečuje. To kaže na obstoj in izkoriščanje notranjih rezerv v osnovnošolskem izobraževanju. Še vedno pa je bilo v šolskem letu 2013/2014 večje kot ob začetku krize (šolsko leto 2008/2009). Na povečanje števila zaposlenih v obdobju 2008–2013 je najbolj vplivalo povečanje števila učiteljev v I. in II. triadi osnovne šole zaradi povečanja števila otrok. Povečalo se je tudi število svetovalnih delavcev, in sicer zaradi povečanja števila učencev s posebnimi potrebami. Po drugi strani so osnovne šole poiskale notranje rezerve pri učiteljih v tretji triadi in pri učiteljih podaljšanega bivanja, njihovo število se je namreč zmanjšalo. Pritisk na zaposlovanje novih kadrov je zmanjšal zamik uvajanja prvega tujega jezika v nižje razrede⁷ in zmanjšanje števila ur izbirnih predmetov.⁸

1.2.3. Zaposleni v srednjih šolah

Za razliko od predšolske in osnovnošolske ravni izobraževanja se je zaposlenost v srednjih šolah v obdobju 2000–2013 zmanjšala za 14,7 % ob zmanjševanju števila vpisanih zaradi demografskih razlogov. Kot je razvidno iz slike 3, se je po letu 2004 število vpisanih začelo zmanjševati hitreje kot število zaposlenih. Pri tem se je število učiteljev zmanjševalo, število drugih zaposlenih pa povečevalo.

Slika 3: Spremembe števila dijakov in zaposlenih v srednjih šolah, 2000 = 100



Vir: SURS, SI – Stat podatkovni portal – Demografsko in socialno področje – Izobraževanje, 2015; Statistične informacije: Srednje izobraževanje, različne številke (2004–2007); interni podatki SURS.

Opomba: Po podatkih za konec šolskega leta.

V obdobju 2008–2013 se je število zaposlenih zmanjšalo manj kot število vpisanih v srednje šole, kar kaže na nezadostno prilaganje demografskim gibanjem. Ob zmanjšanju števila dijakov za 13,9 % se je v obdobju 2008–2013 za slabo desetino zmanjšalo tudi število zaposlenih. Njihovo število bi se verjetno zmanjšalo še bolj, če ne bi bili v letu 2010 zrahljani normativi za oblikovanje oddelkov⁹ in če ne bi bili v šolskem letu 2010/2011 uvedeni organizatorji šolske prehrane¹⁰. Delež učiteljev v skupnem številu zaposlenih v srednjih

⁹ V letu 2010 je bil sprejet Pravilnik o normativih in standardih za izvajanje izobraževalnih programov in vzgojnega programa na področju srednjega šolstva.

¹⁰ Po Pravilniku o normativih in standardih za izvajanje izobraževalnih programov in vzgojnega programa na področju srednjega šolstva (2010) se lahko učitelju, ki opravlja v šoli naloge organizatorja šolske prehrane, tedensko število ur pouka zmanjša, in sicer v odvisnosti od števila dijakov.

⁷ Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o osnovni šoli (2010) ter Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o osnovni šoli (2011).

⁸ Zakon za uravnoteženje javnih financ (ZUJF), 2012.

Tabela 5: Zaposleni v srednjih šolah za mladino, 2000–2013

| | Število | Rast števila, v % | | | | | Struktura, v % | | | | |
|---|--------------|-------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|----------------|--------------|--------------|--------------|------|
| | | 2013 | 2012–2013 | 2000–2013 | 2005–2013 | 2008–2013 | 2000 | 2005 | 2008 | 2012 | 2013 |
| SKUPAJ | 8.577 | -1,8 | -14,7 | -14,9 | -9,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | |
| Učitelji | 6.220 | -2,7 | -20,6 | -19,3 | -11,4 | 77,9 | 76,4 | 74,5 | 73,2 | 72,5 | |
| Drugi zaposleni | 2.357 | 0,6 | 5,9 | -0,8 | -1,8 | 22,1 | 23,6 | 25,5 | 26,8 | 27,5 | |
| Vodstv., svetoval. in drugi strok. delavci | 905 | 0,3 | -3,0 | -5,1 | -1,8 | 9,3 | 9,5 | 9,8 | 10,3 | 10,6 | |
| Vodstveni delavci | 261 | -0,4 | -17,9 | -9,7 | -3,3 | 3,2 | 2,9 | 2,9 | 3,0 | 3,0 | |
| Svetovalni delavci | 195 | -3,5 | -3,9 | -0,5 | 2,1 | 2,0 | 1,9 | 2,0 | 2,3 | 2,3 | |
| Drugi strokovni delavci | 449 | 2,5 | 9,0 | -4,3 | -2,6 | 4,1 | 4,7 | 4,9 | 5,0 | 5,2 | |
| Administrativno in tehnično osebje ¹ | 1.452 | 0,8 | 12,4 | 2,1 | -1,7 | 12,8 | 14,1 | 15,7 | 16,5 | 16,9 | |

Vir: SURS, SI – Stat podatkovni portal – Demografsko in socialno področje – Izobraževanje, 2015; Statistične informacije: Srednje izobraževanje, različne številke (2004–2007); interni podatki SURS.

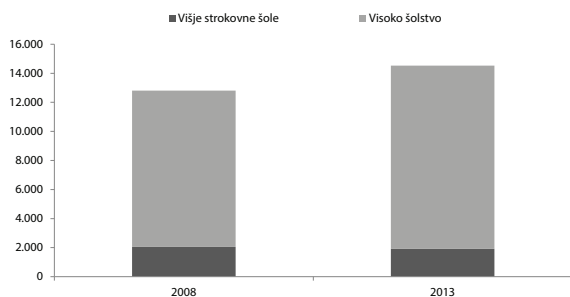
Opombi: Po podatkih za konec šolskega leta. ¹Administrativni in računovodski delavci ter tehnični delavci.

šolah se je tako zmanjšal na 72,5 %, kar je 2,0 o. t. manj kot v letu 2008.

1.2.4. Zaposleni v terciarnem izobraževanju

Število zaposlenih v terciarnem izobraževanju, ki ga sestavlja višje strokovno in visokošolsko izobraževanje, se je v obdobju 2000–2013 povečalo, čeprav se je število vpisanih precej zmanjšalo. Število zaposlenih v terciarnem izobraževanju se torej ni prilagajalo demografskih gibanjem. Tako na višjem strokovnem kot na visokošolskem izobraževanju se je v obdobju 2008–2013 precej povečalo število drugega osebja (vodstvenih, administrativnih in drugih strokovnih sodelavcev). Na visokošolskem izobraževanju pa se je povečalo tudi število pedagoškega osebja, kar je vplivalo na izboljšanje razmerja med številom študentov in pedagoškega osebja (več glej v poglavju 2).

Slika 4: Število zaposlenih v terciarnem izobraževanju po vrstah izobraževanja



Vir: SURS.

Število zaposlenih v višjem strokovnem izobraževanju, ki je leta 2013 zaposlovalo 13,1 % vseh zaposlenih v terciarnem izobraževanju, se je v obdobju 2008–

2013 zmanjšalo za 6,8 %, kar je precej manj, kot se je zmanjšalo število vpisanih (za 29,4 %). V obdobju 2008–2013 se je zmanjšalo predvsem število pedagoškega osebja, ki pa ga je bilo v letu 2013 skoraj 3,5-krat več kot leta 2000. Močna rast po letu 2000 je bila povezana tudi z uvajanjem in širjenjem programov višješolskega strokovnega izobraževanja,¹¹ kar je sicer povečalo dostopnost, vendar je verjetno zmanjšalo kakovost. Po večletnem povečevanju števila pedagoškega osebja se to od šolskega leta 2011/2012 zmanjšuje, na kar je vplivalo zmanjšanje števila vpisanih, v zadnjih letih pa tudi omejevanje zaposlovanja v javnem sektorju.

1.2.4.1 Zaposleni v visokem šolstvu

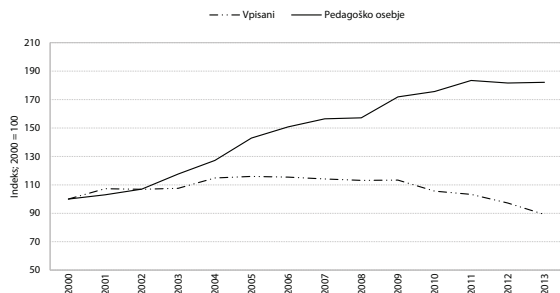
Število pedagoškega osebja v visokem šolstvu se je v obdobju 2003–2013¹² povečalo za dobro polovico, čeprav se je število vpisanih zmanjšalo za 17,1 % (slika 5). Med pedagoškim osebjem se je število visokošolskih učiteljev povečalo precej bolj kot število visokošolskih sodelavcev, najbolj pa se je povečalo število znanstvenih delavcev (tabela 6).

V obdobju 2008–2013 se je število zaposlenih povečalo za 17,2 % kljub močnemu zmanjšanju števila vpisanih na visokošolski študij (za 21,2 %). Še posebej močno se je povečalo število upravnih in administrativnih delavcev ter tehničnega in vzdrževalnega osebja, povečalo pa

¹¹ Podlago za razvoj programov višjega strokovnega izobraževanja sta dala Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI) ter Zakon o poklicnem in strokovnem izobraževanju (ZPSI), oba iz leta 1996.

¹² Do šolskega leta 2002/2003 je bilo zajeto le osebje, ki poučuje na rednem dodiplomskem študiju, od šolskega leta 2003/2004 pa tudi osebje, ki poučuje na izrednem in podiplomskem študiju. Tako s podatkom o številu vseh pedagoških delavcev razpolagamo šele od leta 2003 naprej.

Slika 5: Rast števila vpisanih in pedagoškega osebja v visokošolskem izobraževanju, 2000 = 100



Vir: SURS, SI – Stat podatkovni portal – Demografsko in socialno področje – Izobraževanje, 2015; Statistične informacije: Pedagoško in strokovno osebje na visokošolskih zavodih in višjih strokovnih šolah, različne številke (2004–2006); interni podatki SURS.

se je tudi število pedagoškega osebja. To je povezano s povečevanjem števila visokošolskih zavodov in širjenjem študijske dejavnosti. Pričakovano nadaljnje zmanjšanje števila vpisanih na visokošolski študij zaradi demografskih razlogov v prihodnjih letih postavlja pod vprašaj veliko število študijskih programov in visokošolskih zavodov.

Kot smo prikazali do zdaj, se število zaposlenih na posameznih ravneh izobraževanja večinoma ni prilagajalo demografskim gibanjem oziroma zmanjševanju števila vpisanih. To se je odrazilo v razmerju med številom učencev/ dijakov/ študentov in številom pedagoškega osebja in višini izdatkov, ki ju analiziramo v naslednjih dveh poglavjih.

2. Razmerje med številom učencev in številom pedagoškega osebja

Čprav se pogosto trdi, da manjši oddelki zagotavljajo boljše rezultate učencev, študije tega ne potrjujejo enoznačno. Te sicer kažejo, da imajo lahko slabši učenci nekatere koristi, če so vključeni v manjše oddelke (Piketty in Valdenaire, 2006). Vendar pa študije tudi ugotavljajo, da je vpliv velikosti oddelka na dosežke učencev relativno skromen. Nedvomno pa obstaja pozitiven vpliv manjših oddelkov na uporabo inovativnejših metod poučevanja (OECD, 2014, str. 442).

Razmerje med številom otrok in številom vzgojnega

Tabela 6: Zaposleni v visokem šolstvu, 2003¹–2013

| | Število | Rast števila, v % | | | | Struktura, v % | | |
|---------------------------------------|---------------|-------------------|--------------|--------------|-------------|----------------|--------------|--------------|
| | | 2013 | 2012–2013 | 2003–2013 | 2005–2013 | 2008–2013 | 2008 | 2012 |
| SKUPAJ | 12.605 | 0,6 | n. p. | n. p. | 17,2 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Pedagoško osebje | 8.788 | 0,3 | 54,9 | 27,4 | 15,9 | 70,5 | 69,9 | 69,7 |
| Visokošolski učitelji | 5.634 | 0,7 | 75,1 | 41,9 | 19,4 | 43,9 | 44,7 | 44,7 |
| - Redni profesorji | 1.610 | -0,8 | 78,3 | 37,4 | 16,3 | 12,9 | 13,0 | 12,8 |
| - Izredni profesorji | 1.154 | -1,1 | 46,1 | 20,3 | 9,8 | 9,8 | 9,3 | 9,2 |
| - Docenti | 1.754 | 2,9 | 91,9 | 52,1 | 21,2 | 13,5 | 13,6 | 13,9 |
| - Višji predavatelji | 389 | -1,3 | 39,4 | 27,5 | 15,4 | 3,1 | 3,1 | 3,1 |
| - Predavatelji | 571 | 5,5 | 197,4 | 128,4 | 62,2 | 3,3 | 4,3 | 4,5 |
| - Lektorji | 156 | -6,6 | 11,4 | 18,2 | 6,1 | 1,4 | 1,3 | 1,2 |
| Visokošolski sodelavci | 3.032 | -0,6 | 24,8 | 6,3 | 8,2 | 26,1 | 24,3 | 24,1 |
| - Asistenti | 2.467 | -0,2 | 28,3 | 13,9 | 7,0 | 21,4 | 19,7 | 19,6 |
| - Učitelji veččin | 128 | 2,4 | -30,1 | -29,3 | -31,9 | 1,7 | 1,0 | 1,0 |
| - Strok. sodelavci s posebnim nazivom | 414 | 0,5 | 44,3 | -3,3 | 60,5 | 2,4 | 3,3 | 3,3 |
| - Bibliotekarji | 23 | -43,9 | -36,1 | -70,5 | -54,9 | 0,5 | 0,3 | 0,2 |
| Znanstveni delavci | 122 | 4,3 | 369,2 | 69,4 | 103,3 | 0,6 | 0,9 | 1,0 |
| - Znanstveni svetniki | 40 | 2,6 | 566,7 | 566,7 | 166,7 | 0,1 | 0,3 | 0,3 |
| - Višji znanstveni sodelavci | 21 | 0,0 | 600,0 | 133,3 | 50,0 | 0,1 | 0,2 | 0,2 |
| - Znanstveni sodelavci | 61 | 7,0 | 258,8 | 7,0 | 96,8 | 0,3 | 0,5 | 0,5 |
| Drugi zaposleni¹ | 3.817 | 1,4 | n.p. | n.p. | 20,4 | 29,5 | 30,1 | 30,3 |
| Vodstveni delavci | 361 | 11,1 | n.p. | n.p. | 23,6 | 2,7 | 2,6 | 2,9 |
| Upravni in administrativni delavci | 1.451 | 7,9 | n.p. | n.p. | 28,2 | 10,5 | 10,7 | 11,5 |
| Knjižničarji | 199 | 4,7 | n.p. | n.p. | 8,2 | 1,7 | 1,5 | 1,6 |
| Drugi strokovni delavci | 1.414 | -7,0 | n.p. | n.p. | 12,3 | 11,7 | 12,1 | 11,2 |
| Tehnično in vzdrževalno osebje | 392 | 1,8 | n.p. | n.p. | 28,9 | 2,8 | 3,1 | 3,1 |

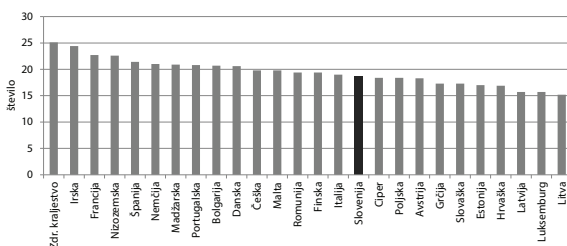
Vir: SURS, SI – Stat podatkovni portal – Demografsko in socialno področje – Izobraževanje, 2015; Statistične informacije: Pedagoško in strokovno osebje na visokošolskih zavodih in višjih strokovnih šolah, različne številke (2004–2006); interni podatki SURS.

Opomba: ¹Do študijskega leta 2002/03 je SURS spremljal zaposlene, ki poučujejo samo na rednem dodiplomskem študiju, v študijskem letu 2003/04 pa je v raziskovanje vključil tudi osebje, ki poučuje na izrednem in podiplomskem študiju.

osebja v vrtcih (vzgojitelji in pomočniki vzgojiteljev) je v Sloveniji ugodno in se je v obdobju 2008–2013 v prvi (1–2 leti) in drugi starostni skupini (3 leta do vstopa v osnovno šolo) ohranilo na približno enaki ravni. Razmerje je v Sloveniji v primerjavi z drugimi državami pri nas ugodno. V drugi starostni skupini je bilo v letu 2012 precej nižje od povprečja enaindvajsetih držav EU, ki so članice OECD (Slovenija: 9,3; EU-21: 11,2).

Tudi na osnovnošolski ravni izobraževanja je razmerje med številom učencev in številom učnega osebja razmeroma ugodno. Na Isced 1 ravni izobraževanja, ki v Sloveniji vključuje prvi dve triadi osnovnošolskega izobraževanja, je nekoliko višje od povprečja EU. Na Isced 2 ravni izobraževanja, ki vključuje zadnjo triado osnovnošolskega izobraževanja pa je precej nižje, kar je verjetno povezano z izbirnimi predmeti in poučevanjem v učnih skupinah, kjer je normativ nižji. Ugodno (nizko) je tudi povprečno število učencev v oddelku, ki je pod povprečjem OECD (OECD; 2014, str. 444). Povprečno število učencev v oddelku¹³ je na ravneh Isced 1 in Isced 2 med nižjimi med državami EU¹⁴ (slika 6), čeprav je najvišje dovoljeno število otrok v oddelku 28 eno višjih.¹⁵ Razlogi za to so podružnične šole, kombinirani oddelki in nekateri drugi primeri (vključevanje otrok s posebnimi potrebami, Romi, območja s posebnimi razvojnimi problemi), kjer so normativi nižji. Na osnovnošolski ravni izobraževanja na število zaposlenih vpliva tudi izvajanje razširjenega programa osnovne šole. Nizek delež mater, zaposlenih za skrajšani delovni čas, povečuje potrebo po podaljšanem bivanju otrok. Visoka vključenost otrok¹⁶ v podaljšano bivanje prispeva k usklajevanju delovnega in družinskega življenja družin. Z vidika javnega financiranja in zagotavljanja dodatnih virov ocenjujemo, da bi bilo smiselno razmisliti o sofinanciranju podaljšanega bivanja s strani staršev.

Slika 6: Povprečno število učencev v oddelku na primarni ravni izobraževanja (v Sloveniji prvi dve triadi osnovne šole), EU, v letu 2012



Vir: Eurostat.

¹³ Države s podobnim razmerjem med številom učencev in številom učnega osebja imajo lahko različno povprečno število učencev v oddelku (Education at a Glance 2014, 2014).

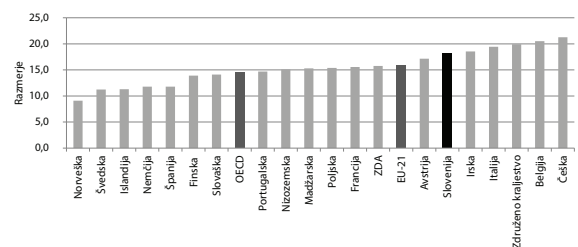
¹⁴ V letu 2012 (šolsko leto 2011/2012) je znašalo na Isced 1 ravni izobraževanja 18,7, na Isced 2 ravni izobraževanja pa 19,6.

¹⁵ Najvišji normativ ima Združeno kraljestvo (Škotska), kjer znaša za Isced 1 in Isced 2 33 učencev. Najnižji normativ na ravni Isced 1 ima Bolgarija (22), na ravni Isced 2 pa Estonija (24) in Belgija (francoska skupnost) (Key data on education in Europe, 2012).

¹⁶ V letu 2015 je bilo po podatkih MIZŠ v podaljšano bivanje od prvega do petega razreda programa osnovne šole vključenih 83,1 % otrok.

Razmerje med številom vpisanih in številom pedagoškega osebja v srednjih šolah Slovenijo uvršča med države, ki imajo število dijakov na učitelja večje od povprečja EU¹⁷. To razmerje se je v obdobju 2008–2013 poslabšalo. Na to vpliva izredno visoka vključenost mladih (15–19 let) v srednješolsko izobraževanje v Sloveniji, ki precej presega povprečje EU. V terciarnem izobraževanju je razmerje med številom študentov in številom pedagoškega osebja prav tako višje od povprečja enaindvajsetih držav EU, ki so članice OECD¹⁸ (slika 7), čeprav se je v krizi izboljšalo. Na veliko število študentov na pedagoga v Sloveniji pomembno vpliva tudi precejšnje število navideznih vpisov.

Slika 7: Razmerje med številom študentov in pedagoškega osebja v državah OECD v letu 2012



Vir: OECD.

Število zaposlenih, višina njihovih plač in razmerje med številom učencev in pedagoškega osebja pomembno vplivajo na višino izdatkov za izobraževanje. Čeprav vlaganja v izobraževanje pozitivno vplivajo na razvoj družbe, se izdatki za izobraževanje med državami močno razlikujejo. Kot bomo prikazali v nadaljevanju, Slovenija za področje izobraževanja namenja v primerjavi z drugimi precej denarja.

3. Javni izdatki za izobraževanje v Sloveniji in EU

Celotni javni izdatki za izobraževanje so bili v letu 2012 realno za 7,5 % nižji kot v letu 2008. Znižali so se na vseh ravneh izobraževanja, razen na predšolski, kjer so se povečali za dobro petino. Taka gibanja so povezana s povečanjem števila otrok, vpisanih v vrtce, in s tem povečevanja števila vrtcev, oddelkov v vrtcih ter dodatnim zaposlovanjem, kar smo podrobno obravnavali v prejšnjem poglavju. Javni izdatki so se realno najbolj zmanjšali na srednješolski ravni izobraževanja. Razlogi za to so zmanjšanje števila vpisanih in zaposlenih ter zmanjšanje transferov šolajočim se oziroma gospodinjstvom zaradi uveljavitve nove socialne zakonodaje v letu 2012. Na terciarni ravni izobraževanja je bilo znižanje javnih izdatkov povezano predvsem s krčenjem transferov šolajočim se oziroma gospodinjstvom, medtem ko se izdatki neposredno

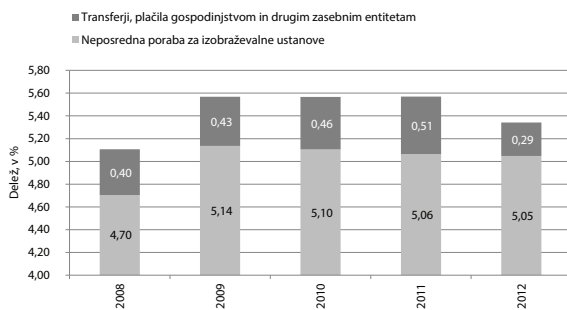
¹⁷ V letu 2012 je pri nas znašalo 14,1 (EU: 12,8).

¹⁸ V letu 2012 je pri nas znašalo 18,2 (EU-21: 15,8).

za izobraževalne ustanove niso bistveno zmanjšali. Ob zmanjšanju izdatkov za izobraževalne ustanove so se znižali tudi javni izdatki za osnovnošolsko raven izobraževanja.

Zaradi velikega padca gospodarske aktivnosti so se izdatki v primerjavi z BDP v obdobju 2008–2012 povečali. V letu 2012 so javni izdatki za izobraževanje¹⁹ znašali 5,34 % BDP, pri čemer je za izobraževalne ustanove odpadlo 5,05 % BDP in za transfere šolajočim se oziroma gospodinjstvom 0,29 % BDP (slika 8). Po naraščanju so se v letu 2012 zmanjšali zaradi uveljavitve nove socialne zakonodaje (Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev) in zaradi varčevalnih ukrepov, uveljavljenih z Zakonom za uravnoteženje javnih financ (ZUJF). Posledično so se precej zmanjšali predvsem izdatki za transfere šolajočim se oziroma gospodinjstvom (slika 11).²⁰ Po hitri rasti povprečne plače v izobraževanju v letih 2008 in 2009 je v letih 2012 in 2013 prišlo do zmanjšanja povprečne plače, kar je skupaj z umiritvijo rasti zaposlenosti vplivalo na znižanje izdatkov.

Slika 8: Javni izdatki za izobraževanje v primerjavi z BDP v Sloveniji, 2008–2012, v % BDP¹



Vir: SURS, preračuni UMAR.

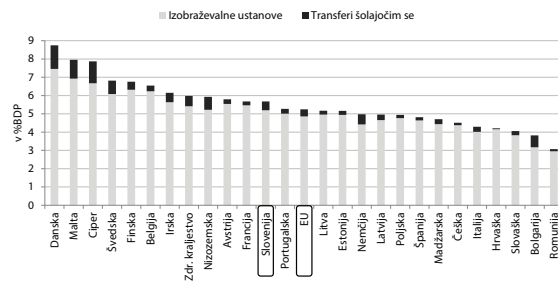
Opomba: ¹Delež javnih izdatkov za izobraževanje v primerjavi z BDP je preračunan glede na objavo BDP avgusta 2014 po metodologiji ESSR 2010.

Javni izdatki za izobraževanje so v letu 2011 v Sloveniji znašali 5,68 % BDP, kar je več kot v povprečju EU (5,25 % BDP). Višji kot v povprečju EU so izdatki za transfere in tudi izdatki za izobraževalne ustanove. Da Slovenija za vzgojo in izobraževanje v primerjavi z drugimi državami namenja precej sredstev, ugotavlja tudi Rakar (2009). Relativno visoki izdatki pri nas so predvsem povezani z visoko vključenostjo mladih v srednješolsko in terciarno izobraževanje.

¹⁹ Celotni javni izdatki za izobraževanje zajemajo vse proračunske izdatke za formalno-stopenjsko izobraževanje mladine in odraslih na ravni države in občin. Zajeti so javni izdatki neposredno za izobraževalne ustanove in transfere gospodinjstvom (štipendije, subvencije za prehrano, vozovnice, bivanje, učbeniki ipd.). Finančni podatki za Slovenijo so zbrani po mednarodno primerljivi metodologiji z vprašalnikom UOE (skupni vprašalnik Unesco, OECD, Eurostat). Prikazani so javni izdatki po mednarodni standardni klasifikaciji izobraževanja ISCED 97, po kateri so zajeti izdatki za vse ravni izobraževanja razen za drugo starostno obdobje.

²⁰ Delež javnih izdatkov za izobraževanje, izražen v deležu BDP, se je zmanjšal za 0,23 o. t., od tega neposredno za izobraževalne ustanove za 0,02 o. t. in za transfere šolajočim se oziroma gospodinjstvom za 0,21 o. t.

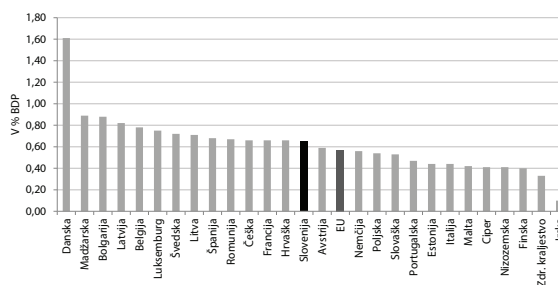
Slika 9: Javni izdatki za vse ravni izobraževanja v primerjavi z BDP, v državah EU, 2011



Vir: Eurostat, preračuni UMAR.

Visoka vključenost otrok v starosti 3–5 let v predšolsko vzgojo in ugodno razmerje med številom otrok in vzgojnega osebja se odraža tudi v relativno visokih izdatkih za predšolsko raven izobraževanja, ki so v letu 2011 (zadnji razpoložljivi mednarodni podatki) v Sloveniji znašali 0,65 % BDP in presegali povprečje EU (0,57 % BDP). Javni izdatki za predšolsko raven izobraževanja v primerjavi z BDP so leta 2011 presegali raven izdatkov v EU za 14 %, največ pa za to raven izobraževanja namenja Danska (1,61 % BDP).

Slika 10: Javni izdatki za predšolsko vzgojo v letu 2011, v % BDP



Vir: Eurostat.

Kljub realnemu zmanjšanju izdatkov za osnovnošolsko izobraževanje v obdobju 2008–2013 so se v primerjavi z BDP povečali in so v primerjavi z drugimi državami relativno visoki. Leta 2012 so znašali 2,42 %, kar je za 0,13 o. t. več kot leta 2008. Izdatki za osnovnošolsko izobraževanje v prvi in drugi triadi, ki so v Sloveniji leta 2011 znašali 1,6 % BDP, so precej višji kot v povprečju EU (1,19 % BDP)²¹. Omenjeni izdatki za izobraževanje v Sloveniji presegajo izdatke v povprečju EU za 34 %, kar je po razpoložljivih podatkih najbolj izmed vseh ravni. Po naši oceni na relativno visoke izdatke za prvi dve triadi osnovnošolskega izobraževanja vpliva izvajanje obseženega razširjenega programa (npr. podaljšano bivanje ipd.).

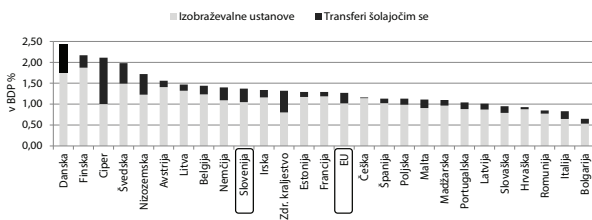
Izdatki za srednješolsko izobraževanje so se v obdobju 2008–2012 zmanjšali. V letu 2012 so znašali 1,05 % BDP,

²¹ Mednarodno primerjava izdatkov za osnovne šole je mogoča samo za prvi dve triadi osnovne šole.

kar je za 0,08 o. t. manj kot v letu 2008. Zmanjšanje je v skladu z zmanjšanjem števila vpisanih in zaposlenih v srednjih šolah v obravnavanem obdobju. V zadnjih letih je učinkovitost javnih izdatkov za srednješolsko izobraževanje povečala uvedba financiranja srednjih šol na udeleženca izobraževanja.

Javni izdatki za terciarno izobraževanje presegajo povprečje EU in so se v obdobju krize povečali. V letu 2011 so znašali 1,37 % BDP (EU: 1,27 % BDP). Na preseganje vpliva nadpovprečno visoka vključenost mladih v terciarno izobraževanje²², kar vpliva tudi na to, da se po izdatkih na udeleženca Slovenija uvršča med države z relativno nizkimi izdatki na udeleženca. V letu 2012 je v Sloveniji prišlo do precejšnjega zmanjšanja izdatkov zaradi zmanjšanja transferov šolajočim se oziroma gospodinjstvom. Kljub zmanjšanju transferov šolajočim se na terciarni ravni deleži transferov v Sloveniji precej presegajo povprečje EU. Naraščanje izdatkov je problematično, saj se število vpisanih močno zmanjšuje.

Slika 11: Javni izdatki za terciarno izobraževanje v primerjavi z BDP, države EU, 2011



Vir: Eurostat, preračuni UMAR.

4. Sklepne misli z ugotovitvami in predlogi

Slovenija presega povprečje EU po deležu zaposlenih v izobraževanju, zaostaja pa po zaposlenosti v javni upravi ter v zdravstvu in socialnem varstvu. V izobraževanju presegamo povprečje EU po deležu zaposlenih v osebah za 0,5 o. t. Povprečje presega še bolj, če zaposlenost v izobraževanju merimo v opravljenih delovnih urah. Manjši pa je delež zaposlenih v zdravstvu, kjer za povprečjem EU zaostajamo za 1,3 o. t., in socialnem varstvu, kjer zaostajamo za 2,4 o. t., kar je v veliki meri povezano s slabše razvitim zasebnim izvajanjem teh dejavnosti v Sloveniji, zlasti na področju dolgotrajne oskrbe.

Skupno število zaposlenih v izobraževanju v Sloveniji je v zadnjih desetih letih naraščalo hitreje kot v EU. Na predšolski ravni se je v obdobju 2008–2013 nadaljevala hitra rast zaposlenih, ki pa je zaostajala za povečanjem števila otrok v vrtcih. Še posebej izstopa

²² V letu 2012 je vključenost mladih (20–24 let) v terciarno izobraževanje v Sloveniji znašala 48,3 % (EU: 31,5 %).

veliko povečanje števila vodstvenih, svetovalnih in drugih strokovnih delavcev, kar je lahko problematično z javnofinančnega vidika in verjetno skriva priložnosti za racionalizacijo. V obdobju 2000–2013 se je v osnovnih šolah (OŠ) število zaposlenih precej povečalo, čeprav se je število vpisanih močno zmanjšalo. Naraščanje števila zaposlenih v OŠ se je nadaljevalo tudi v obdobju krize, vendar se je rast upočasnila. V obdobju krize se je v osnovnih šolah povečalo predvsem število svetovalnega in administrativno-tehničnega osebja. Na ravni osnovnošolskega izobraževanja vzbuja skrb veliko povečanje deleža učencev s posebnimi potrebami, med katerimi je okoli polovica učencev s primanjkljaji na posameznih področjih učenja. Hitro naraščanje števila učencev s posebnimi potrebami v osnovnih šolah pomeni pritisk na povečanje zaposlenih, ki je lahko problematično z vidika javnega financiranja. S tega vidika je tudi smiselno proučiti upravičenost tako velikega deleža učencev s primanjkljaji na posameznih področjih učenja in omejiti pravice, ki iz tega statusa izhajajo in povzročajo stroške.

V srednjih šolah se je v obdobju 2008–2013 število zaposlenih sicer zmanjšalo, vendar je bilo zmanjšanje manjše kot upad števila vpisanih, kar je predvsem posledica povečanja števila administrativnega in tehničnega osebja. Združevanje in racionalizacija administrativno-tehničnih služb v srednjih šolah bi bilo tako lahko področje za možne prihranke. Na ravni terciarnega izobraževanja se soočamo s problemom naraščanja števila zaposlenih kljub velikemu zmanjšanju števila vpisanih. Čeprav visoka vključenost mladih v terciarno izobraževanje zagotavlja dostopnost, je vprašljiva z vidika učinkovitosti, saj ima Slovenija največjo stopnjo vključenosti mladih v terciarno izobraževanje v EU in relativno nizko učinkovitost študija. Ob pričakovanem nadaljnjem zmanjšanju števila vpisanih na visokošolski študij zaradi demografskih razlogov pa je problematično tudi veliko število študijskih programov in visokošolskih zavodov. Ob slabi zaposljivosti diplomantov nekaterih programov je smiselno razmisliti o spremembi financiranja, ki bi kot merilo za dodeljevanje sredstev pogojevala tudi z zaposljivostjo diplomantov in učinkovitostjo njihovega študija. S tega vidika je smiselno nadaljevati tudi aktivnosti za zmanjšanje navideznih vpisov. Prav tako pa je z vidika demografskih gibanj in učinkovitosti terciarnega izobraževanja smiseln premislek o (ne) racionalnosti mreže visokošolskih zavodov in o (pre) velikem številu študijskih programov.

Z javnofinančnega vidika je najbolj problematična rast zaposlenosti v osnovnih šolah. V osnovnih šolah dela več kot polovica zaposlenih v izobraževanju, njihove plače pa se skoraj v celoti financirajo iz državnega proračuna. S tega vidika je predvsem osnovno šolstvo področje, kjer bi v naslednjih letih morali omejiti nadaljnje zaposlovanje, in to ne glede na dejstvo, da se bodo generacije otrok, ki vstopajo v osnovno

šolo v naslednjih letih, nekoliko povečale. Glede na visoko rast zaposlenosti v preteklem desetletju, ko so generacije otrok v osnovnih šolah še upadale, bi moralo biti v osnovnih šolah še dovolj rezerve, da se rast zaposlenosti omeji z ustreznimi prerazporeditvami. Visoka vključenost otrok²³ v podaljšano bivanje, ki ga zagotavljajo osnovne šole, prispeva k usklajevanju delovnega in družinskega življenja družin. Vendar bi bilo z vidika javnega financiranja in zagotavljanja dodatnih virov smiselno razmisliti o sofinanciranju tega bivanja s strani staršev.

Razmerje med številom pedagoškega osebja in številom otrok je ugodno na ravni predšolskega in osnovnošolskega izobraževanja. V vrtcih je omenjeno razmerje pri nas precej pod povprečjem držav EU, ki so članice OECD (Slovenija: 9,3; EU-21: 11,2). Prav tako je povprečno število otrok v oddelku med najnižjimi med državami EU v prvih dveh triadah osnovne šole. Povečanje velikosti oddelkov tako pomeni enega izmed možnih ukrepov za omejevanje rasti zaposlovanja in izdatkov na predšolski in osnovnošolski ravni izobraževanja.

Posledica visoke vključenosti mladih v izobraževanja in ugodnih standardov so relativno visoki javni izdatki za izobraževanje. V letu 2012 so javni izdatki za izobraževanje znašali 5,34 % BDP, kar je več kot v povprečju EU. Ugodno razmerje med številom otrok in številom vzgojiteljev v vrtcih se kaže v nadpovprečnih javnih izdatkih za predšolsko raven izobraževanja, ki povprečno raven izdatkov v primerjavi z BDP presegajo za 14 %. Najbolj pa povprečje EU presegajo izdatki za prvo in drugo triado osnovnošolskega izobraževanja, za katero je Slovenija v letu 2011 namenjala 1,6 % BDP (EU: 1,19 % BDP). Možnost zmanjšanja teh izdatkov izhaja iz že prej omenjenega povečanja velikosti oddelkov. Tudi javni izdatki za terciarno raven so v letu 2011 presegali povprečje EU, na kar je vplivala predvsem nadpovprečna vključenost mladih v terciarno izobraževanje in nadpovprečno veliki transferi šolajočim se. Kljub zmanjšanju v letu 2012 so transferi šolajočim se, ki zajemajo štipendije, subvencije za prehrano, prevoz in bivanje ipd., področje, kjer so možni prihranki. Ob relativno visokih javnih izdatkih za terciarno izobraževanje so zasebni izdatki za terciarno izobraževanje relativno nizki. Možnost za povečanje izdatkov na udeleženca na terciarni ravni je tako uvedba šolnin, ki bi lahko prispevala tudi k večji učinkovitosti študija. Morebitno uvedbo šolnin pa bi morala spremljati vzpostavitev sistema študijskih pomoči (štipendije, dolgoročna študentska posojila), ki ga poznajo številne druge države (UMAR, 2014, str. 39).

Literatura in viri

Blatchford, P. (2009). *Class size v Anderman, Eric (ur.). Psychology of Classroom Learning: An Encyclopedia*, Detroit: Macmillan Reference USA/Gale Cengage Learning.

Černoša, S. (2012). *Razvoj sistema izobraževanja v Sloveniji v luči uresničevanja skupnih evropskih ciljev, analiza uresničevanja ciljev izobraževanje in usposabljanje 2010: 2000–2010. Dosegljivo julija 2015 na: http://www.pei.si/UserFilesUpload/file/zalozba/ZnanstvenaPorocila/01_12_cernosa_razvoj_sistema.pdf.*

Eurostat Portal Page - Economy and Finance - National accounts (including GDP)- Employment. Luxembourg: Eurostat. Pridobljeno na: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

Eurostat Portal Page Population and Social Condition – Education and Training. Luxembourg: Eurostat. Pridobljeno na: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

Eurostat Portal Page Population and Social Condition – Population. Luxembourg: Eurostat. Pridobljeno na: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

Interni podatki SURS-a o številu zaposlenih v izobraževanju po statistiki izobraževanja. (2015). Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.

OECD (2014). *Education at glance 2014*. Paris: OECD.

Piketty, T., in Valdenaire, M. (2006). *L'impact de la taille des classes sur la réussite scolaire dans les écoles, collèges et lycées français – Estimations à partir du panel primaire 1997 et du panel secondaire 1995*, Paris: Ministère de l'éducation nationale.

Podatki Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport o vključenosti otrok v osnovni šoli v podaljšano bivanje. (2015). Ljubljana: Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport.

Pravilnik o normativih in standardih za izvajanje izobraževalnih programov in vzgojnega programa na področju srednjega šolstva. Uradni list RS, št. 62/2010.

Pravilnik o normativih in minimalnih tehničnih pogojih za prostor in opremo vrtca. Uradni list RS, št. 73/2000.

Pravilnik o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o normativih in minimalnih tehničnih pogojih za prostor in opremo vrtca. Uradni list RS, št. 75/2005.

Pravilnik o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o normativih in minimalnih tehničnih pogojih za prostor in opremo vrtca. Uradni list RS, št. 33/2008.

²³ V letu 2015 je bilo po podatkih MIZŠ v podaljšano bivanje od prvega do petega razreda programa osnovne šole vključenih 83,1 % otrok.

Pravilnik o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o normativih in minimalnih tehničnih pogojih za prostor in opremo vrtca. Uradni list RS, št. 47/2010.

Pravilnik o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o normativih in minimalnih tehničnih pogojih za prostor in opremo vrtca. Uradni list RS, št. 47/2013.

Rakar, T. (2009). Izobraževanje in izobraženost mladih. V Rakar, T., in Boljka, U. (ur.): Med otroštvom in odraslostjo – Analiza položaja mladih v Sloveniji 2009. Dosegljivo julija 2015 na: http://www.ursm.gov.si/fileadmin/ursm.gov.si/pageuploads/pdf/PDF_verzija_Med-otrostvom-in-odraslostjo.pdf.

SI-STAT podatkovni portal – Demografsko in socialno področje – Izobraževanje. (2015). Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.

SI-STAT podatkovni portal – Ekonomsko področje – Nacionalni računi. (2015). Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.

SI-STAT podatkovni portal – Demografsko in socialno področje – Prebivalstvo. (2015). Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.

Statistične informacije: Osnovne šole v Sloveniji ob koncu šolskega leta 2001/2002 in na začetku šolskega leta 2002/2003. (2004). Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.

Statistične informacije: Osnovne šole v Sloveniji ob koncu šolskega leta 2001/2002 in na začetku šolskega leta 2002/2003. (2004). Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.

Statistične informacije: Osnovne šole v Sloveniji ob koncu šolskega leta 2002/2003 in na začetku šolskega leta 2003/2004. (2004). Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.

Statistične informacije: Osnovnošolsko izobraževanje odraslih v Sloveniji ob koncu šolskega leta 2002/2003. (2005). Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.

Statistične informacije: Osnovnošolsko izobraževanje mladine in odraslih v Sloveniji ob koncu šolskega leta 2003/2004 in na začetku šolskega leta 2004/2005. (2006). Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.

Statistične informacije: Osnovnošolsko izobraževanje mladine in odraslih v Sloveniji ob koncu šolskega leta 2004/2005 in na začetku šolskega leta 2005/2006. (2006). Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.

Statistične informacije: Osnovnošolsko izobraževanje mladine in odraslih v Sloveniji ob koncu šolskega leta

2005/2006 in na začetku šolskega leta 2006/2007. (2007). Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.

Statistične informacije: Osnovnošolsko izobraževanje mladine in odraslih v Sloveniji ob koncu šolskega leta 2006/2007 in na začetku šolskega leta 2007/2008. (2008). Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.

Statistične informacije: Pedagoško in strokovno osebje na visokošolskih zavodih in višjih strokovnih šolah, 2003. (2004). Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.

Statistične informacije: Pedagoško in strokovno osebje na visokošolskih zavodih in višjih strokovnih šolah, 2004. (2005). Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.

Statistične informacije: Pedagoško in strokovno osebje na visokošolskih zavodih in višjih strokovnih šolah, 2005. (2006). Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.

Pedagoško osebje na visokošolskih zavodih in višjih strokovnih šolah, Slovenija, 2005. (2006). Prva objava, 14. 8. 2006. Ljubljana: SURS.

Statistične informacije: Srednje izobraževanje, Slovenija, konec šolskega leta 2000/2001 in začetek šolskega leta 2001/2002 ter konec šolskega leta 2001/2002 in začetek šolskega leta 2002/2003. (2004). Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.

Statistične informacije: Srednješolsko izobraževanje, Slovenija, konec šolskega leta 2002/2003 in začetek šolskega leta 2003/2004 ter konec šolskega leta 2003/2004 in začetek šolskega leta 2004/2005. (2006). Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.

Statistične informacije: Srednješolsko izobraževanje, Slovenija, konec šolskega leta 2004/2005 in začetek šolskega leta 2005/2006. (2006). Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.

Statistične informacije: Statistične informacije: Srednješolsko izobraževanje, Slovenija, konec šolskega leta 2005/2006 in začetek šolskega leta 2006/2007. (2007). Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.

UMAR (2014). Poročilo o razvoju 2014. Ljubljana: Urad za makroekonomske analize in razvoj.

Uredba o javnem financiranju visokošolskih zavodov in drugih zavodov. Uradni list RS, št. 7/2011.

Zakon o poklicnem in strokovnem izobraževanju (ZPSI). Uradni list RS, št. 12/1996.

Zakon o spremembi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o osnovni šoli (ZOsn-G). Uradni list

RS, št. 107/2010.

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o osnovni šoli (ZOsn-H). Uradni list RS, št. 87/2011.

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o osnovni šoli (ZOsn-I). Uradni list RS, št. 63/2013.

Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o vrtcih (ZVrt-B). Uradni list RS, št. 78/2003.

Zakon za uravnoteženje javnih financ (ZUJF) iz leta 2012.
Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI-G). Uradni list RS, št. 36/2008.

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami (ZUOPP-A). Uradni list RS, št. 118/2006.

Zakon o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami (ZUOPP-1). Uradni list RS, št. 58/2011.