

Metodika pre určovanie investičných priorít MŠVVaŠ SR

Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu
Slovenskej republiky

jún 2021

Vypracoval: Inštitút vzdelávacej politiky

Ing. Patrik Štúr – patrik.stur@minedu.sk

Ing. Richard Varga – richard.varga@minedu.sk

Tento projekt je podporený z Európskeho sociálneho fondu



Európska únia
Európsky sociálny fond

I. Úvod

Účelom analyticky podloženej metodiky¹ je určenie investičných priorít MŠVVaŠ SR hradených zo Štátneho rozpočtu SR, ale aj z iných zdrojov financovania², s cieľom zostavenia zoznamu investičných projektov na aktuálny kalendárny rok a v súlade s ním príprava na nadväzujúce prioritizované investičné plány na obdobie rokov 2021 - 2026.

Na tvorbe metodiky sa podieľal Inštitút vzdelávacej politiky (ďalej len „IVP“), ako analytická jednotka Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR (ďalej len „MŠVVaŠ SR“), Sekcia rozpočtu MŠVVaŠ SR a v spolupráci s Ministerstvom financií SR (ďalej len „MF SR“)³.

II. Metodika pre určovanie investičných priorít MŠVVaŠ SR

Príprava úplného zoznamu kapitálových výdavkov na MŠVVaŠ SR vyžaduje zo strany vecných sekcií a podriadených rozpočtových organizácií (PRO) MŠVVaŠ SR poskytnutie komplexných informácií (prostredníctvom vyplnenia šablóny). V prípade, ak hodnota samostatného investičného projektu presiahne úroveň 1 mil. eur, vyžaduje sa poskytnutie detailných informácií samostatne za daný projekt, aj keď je súčasťou väčšieho kapitálového výdavku (napr. rekonštrukcia internátov – celkový objem kapitálového výdavku je 7,9 mil., ale rekonštrukcia jedného internátu činí 1,1 mil. eur – v takomto prípade sa vyžaduje doloženie samostatnej dokumentácie⁴ k tomuto investičnému projektu, ale aj celkovo k agregátnemu investičnému projektu).

Kritériá prioritizácie, t. z. posudzovania, ktorý investičný projekt, resp. kapitálový výdavok zaujme ktorú pozíciu v zozname, musia spĺňať podmienku objektívnosti. Ide o napĺňanie podmienok, ktoré vychádzajú z rôznych dokumentov SR⁵ a EÚ⁶ďalej sú to kritériá ako naliehavosť, zazmluvnenosť investičného projektu a preukázanie priameho vplyvu na kľúčový ukazovateľ MŠVVaŠ SR. IVP priradí určitý počet bodov pre každý projekt (0 až 5 pridelených bodov alebo 0 až 3 pridelených bodov v každom z vyššie uvedených kritérií okrem zazmluvnenosti). Následne, body v každej kategórii sa pre násobia fixne stanoveným koeficientom. Takýmto spôsobom získame súčty bodov v každej z kategórií dimenzii (okrem zazmluvnenosti), ktoré po sčítaní určia celkový súčet bodov. Na základe celkového súčtu bodov pre každý investičný projekt sa kapitálové výdavky zoradia od najvyššieho po najnižší, čo určí priority investícií rezortu školstva.

¹ Úloha vyplýva z [Uznesenia vlády SR č. 649 zo 14. októbra 2020](#) k návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2021 až 2023: C.2. v spolupráci s Ministerstvom financií SR pripraviť a zverejniť analyticky podloženú metodiku pre určovanie investičných priorít kapitoly, rozpočtových a príspevkových organizácií kapitoly a ostatných subjektov verejnej správy v riadiacej pôsobnosti kapitoly a zoznam investícií, projektov investičného charakteru a koncesií zoradených podľa poradia priority. Termín splnenia je do 28. februára 2021.

² Spolufinancovanie z EŠIF, Plánu obnovy a odolnosti, zdrojov súkromného sektora, vlastných zdrojov a iných zdrojov.

³ Úloha vyplýva tiež z [PVV 2020 - 2024](#) z apríla 2020.

⁴ Znalecký posudok, cenové ponuky, projektová dokumentácia, stavebný zámer, faktúry za predchádzajúce roky na obdobné projekty, predobjednávka, kalkulácia nákladov na základe cien materiálov a služieb, kvantifikácia nákladov a prínosov (vypočítaná prostredníctvom metód CBA, CEA alebo MCA), štúdiá uskutočniteľnosti a pod.

⁵ Napr.: PVV 2020 – 2024, právne predpisy, koncepcie, akčné plány, stratégie,.

⁶ Napr.: smernice EÚ, stratégie EÚ, Plán obnovy a odolnosti, koncepcie EÚ, akčné plány EÚ a pod.

Tabuľka 1: Výpočet maximálneho počtu bodov podľa kritérií

	Zazmluvnenosť	Obligatórnosť	Naliehavosť	KPI
Koeficient	-	5	5	1
Prípustný počet bodov	-	17	3	3
Max. počet bodov	áno / nie	85	15	3

Do zoznamu priorít možno zaradiť aj osobitný investičný projekt, ktorý nie je pripravený v plnom rozsahu, ale zo svojej podstaty je nevyhnutný alebo špecifický (napr. úzko súvisí s prioritami iných rezortov), a preto sa zaradi medzi vyššie priority v rámci zoznamu.

Vzhľadom na obmedzenosť finančných zdrojov môže nastať špecifická situácia, keď investičný projekt vyjde ako vysoko prioritný, ale je zároveň aj finančne náročný (napr. niekoľkonásobok objemu celého zoznamu investičných projektov), v dôsledku čoho by sa obmedzila realizácia ostatných investičných aktivít – v takom prípade bude takýto investičný projekt preradený v rámci zoznamu.

V prípade nedoloženia všetkých potrebných podkladov na posúdenie, nebudú investičné projekty posúdené a automaticky budú zaradené na koniec zverejneného zoznamu.

Kritériá určenia priorít:

1. Zazmluvnenosť investičných projektov (úroveň kritéria: veľmi vysoká – kritérium bez koeficientu)

V prípade, ak investičný projekt už má uzatvorenú zmluvu, je najvyššou prioritou MŠVVaŠ SR a preto bude zaradený na prvé miesta zoznamu. Ak na investičný projekt ešte nie je uzatvorená zmluva, poradie investičných priorít určujú získané body v ostatných kritériách. Keďže zazmluvnenosť je považovaná za najvyššiu prioritu a rozdeľuje zoznam na zazmluvnené a nezazmluvnené projekty, neuvádza sa pre ňu koeficient.

2. Obligatórnosť (úroveň kritéria: vysoká – koeficient 5)

Investičný projekt na základe obligatórnosti môže získať body v jednotlivých podkategóriách. V prípade, že pôjde o kombináciu dvoch a viacerých súladov vymenovaných nižšie (napr. investičný projekt slúži na naplnenie nelegislatívnej úlohy plnenia PVV 2020-2024, zároveň vychádza zo stratégie alebo akčného plánu a plnenie zároveň vyplýva z legislatívy SR) – v takom prípade sa body za každý jeden súlad sčítavajú.

2.1. Investičný projekt vyplývajúci zo zákona alebo schválenej úlohy uznesenia vlády SR

Kritériom je zakotvenie v legislatíve, ktorej realizácia priamo vyplýva z niektorého z právnych predpisov slovenskej legislatívy. Ďalším kritériom je, ak realizáciu investičného projektu priamo ukladá schválená úloha uznesenia vlády SR.

V prípade, že investičný projekt vyplýva z právneho predpisu, bude mu pridelených 5 bodov. V prípade, že investičný projekt vyplýva priamo z úlohy uznesenia vlády SR, získa 3 body.

2.2. Súlad s Programovým vyhlásením vlády SR

Ďalším kritériom určovania priorít rozpočtu MŠVVaŠ SR je zmienka investície/výdavku v aktuálne platnom PVV. Ide o najvyššiu úroveň kritéria, prostredníctvom ktorého MŠVVaŠ SR plní ciele vlády SR.

Investičný projekt v súlade s PVV získa 3 body, ak sa realizáciou investičného projektu splní konkrétna úloha, vyplývajúca z PVV.

2.3. Úlohy v súlade so štatútom MŠVVaŠ SR⁷

Jednotlivé investičné projekty/výdavky sa posudzujú z pohľadu úloh v rámci pôsobnosti MŠVVaŠ SR vychádzajúce z jeho štatútu. Ide o primárne úlohy, ktoré sú v gescii ministerstva, preto ide o vysokú dôležitosť.

V prípade, že investičný projekt priamo plní úlohu, ktorá vyplýva z pôsobnosti MŠVVaŠ SR, budú jej pridelené 2 body.

2.4. Súlad so stratégiami/právne záväznými aktmi Európskej únie a/alebo strategickými dokumentami SR

Ďalším kritériom je verifikácia, či dôležitosť investičných projektov vyplýva z právne záväzných aktov EÚ (napr. nariadení, ktoré sú záväzné hneď po nadobudnutí ich účinnosti alebo smerníc, ktoré zaväzujú členské štáty ku konkrétnym povinnostiam v určenej lehote). Súčasťou hodnotenia je aj posúdenie súladu predmetnej investície so zadefinovanými strategickými prioritami EÚ a zároveň súladu so strategickými dokumentami na národnej a medzirezortnej úrovni na Slovensku (napr. akčné plány, stratégie, koncepcie a pod.).

Investičný projekt môže maximálne získať 4 body, a to 2 body za súlad so stratégiami, právne záväznými aktmi, koncepciami EÚ a ďalšie 2 body v prípade, že investičný projekt plní ciele strategických dokumentov SR (napr. Stratégia informatizácie a digitalizácie školstva do roku 2030 a iné).

3. Naliehavosť investičného projektu (úroveň kritéria: vysoká – koeficient 5)

Naliehavosťou investičného projektu sa rozumie jeho nevyhnutnosť realizácie, ktorou by mohlo dôjsť k neodvratiteľným spoločenským, ekonomickým a iným škodám.

Kapitálovým výdavkom, ktorým sa eliminuje ohrozenie zdravia a životov žiakov a zamestnancov škôl, škoda na majetku školských zariadení a iných organizácií v pôsobnosti MŠVVaŠ SR a kapitálovým výdavkom predstavujúcim odstránenie havarijných stavov budú pridelené 3 body. 2 body budú pridelené, ak ide o investičný projekt s nižšou naliehavosťou, avšak kapitálový výdavok slúži na rekonštrukciu budov – odkladaním by mohol vzniknúť havarijný stav, ktorý by zvýšil hodnotu pôvodne plánovaného investičného projektu, alebo kapitálový výdavok slúži na dobudovanie kapacít. Ohodnotený 1 bodom budú investičné projekty, ktoré sa vynaložia na zlepšenie materiálno-technického vybavenia.

⁷ [Štatút MŠVVaŠ SR](#)

4. Kľúčový ukazovateľ výkonnosti (KPI) investičného projektu (úroveň kritéria: nízka – koeficient 1)

K investičným projektom, ku ktorým je možné priradiť jeden alebo viacero KPI, budú priradené body nasledovne, podľa umiestnenia SR v medzinárodnom/národnom porovnaní.

V prípade, že k investičnému projektu možno priradiť medzinárodne porovnateľný ukazovateľ, v ktorom SR výrazne zaostáva za priemerom v medzinárodnom porovnaní (v závislosti od zdroja údajov, buď pre krajiny OECD alebo EU27) budú mu pridelené 3 body, ak má realizácia investičného projektu potenciál zlepšiť postavenie SR v medzinárodnom porovnaní⁸. Ak v porovnaní s už spomínaným priemerom hodnota ukazovateľa dosahuje priemernú hodnotu získa 2 body. V prípade, že SR sa nachádza nad priemerom v rámci medzinárodne porovnateľného ukazovateľa, investičný projekt získa 1 bod. Ak neexistuje relevantný medzinárodný ukazovateľ, po dohode s IVP si môže predkladateľ dohodnúť domáci ukazovateľ výkonnosti a investičnému projektu sa prideli 1 bod.

Kritériá priorit, ktoré nevstupujú do celkového hodnotenia:

Škálovateľnosť⁹ investičného projektu

Toto doplňujúce kritérium slúži na rozlíšenie investičných projektov na 2 skupiny. Prvou skupinou sú investičné projekty deliteľné z pohľadu možnosti zníženia objemu investície a/alebo zníženia počtu prijímajúcich subjektov. Druhú skupinu predstavujú investičné projekty, ktoré nie je možné z podstaty charakteru investície deliť (napr. výstavba jedného futbalového štadióna v stanovenej výške).

Opakovateľnosť investičného projektu

Opakovateľnosťou sa chápe kritérium, ktoré rozlíši investičné projekty na jednorazové a každoročne sa opakujúce. Pri opakujúcich investičných projektoch môžu byť dôvodom právne predpisy, napĺňanie cieľov stratégií, koncepcií a iných zaväzujúcich dokumentov na národnej a medzinárodnej úrovni.

III. Určenie investičných priorit

MŠVVaŠ SR v spolupráci s MF SR vytvorí na základe vypracovanej metodiky zoznam investičných projektov zoradený podľa bodového hodnotenia, ktoré určí poradie investičného projektu v súlade s metodikou posudzovania investičných projektov. MŠVVaŠ SR môže určiť investičné priority podľa typov¹⁰ investičných projektov, a to najmä v prípadoch, keď nie je možné ich vzájomné porovnanie.

⁸ Zároveň pri medzinárodnom ukazovateli sa bude sledovať v budúcnosti, ako prispeje daný investičný projekt k zlepšeniu hodnoty daného indikátora v čase.

⁹ Pojmom škálovateľnosť sa rozumie možnosť rozdelenia investície na menšie, samostatne realizovateľné zložky alebo časti investičného projektu.

¹⁰ Napr. samostatné určenie priorit pre IT oblasť, zvlášť rekonštrukcie budov, zvlášť havarijných stavov, zvlášť športové aktivity a zvlášť obmeny vozového parku a pod.

Jednotlivé vecné sekcie a podriadené rozpočtové organizácie MŠVVaŠ SR predložia potrebné informácie vo forme šablóny¹¹ každoročne do 31.1. Sekcie a podriadené rozpočtové organizácie MŠVVaŠ SR vyplňajú informácie ohľadne investičných projektov priamo do šablóny¹², ktorá je súčasťou Metodiky. Na základe vyplnenej šablóny IVP priradí podľa Metodiky k investičným projektom body. Následne IVP vytvorí a aktualizuje Zásobník investičných projektov MŠVVaŠ SR, ktorý predloží sekcii rozpočtu MŠVVaŠ SR.

Priorizovaný zoznam investičných projektov zverejní MŠVVaŠ SR (sekcia rozpočtu) každoročne do 28.2.¹³. V aktualizovanej verzii zoznamu investičných projektov môže MŠVVaŠ SR upraviť poradie investícií v závislosti od aktuálnych potrieb rezortu¹⁴. V prípade potreby je možné po dohode s MF SR aktualizovať zoznam investičných projektov MŠVVaŠ SR aj počas kalendárneho roka.

¹¹ Šablóna je zverejnená spolu s Metodikou prioritizácie investičných projektov MŠVVaŠ SR.

¹² Údaje, ktoré sekcie vyplňajú sú vyznačené v šablóne žltou farbou.

¹³ Výnimka: v roku 2021 bude zoznam investičných projektov zverejnený spolu s plánom investičných priorit do 31.3.2021.

¹⁴ V prípade nepredvídateľných udalostí, napr. pandémie Covid-19.

IV. Prílohy

BOX 1: Príklad pridelenia bodov na základe kritérií z Metodiky pre určovanie investičných priorit MŠVvaŠ SR (hypotetický príklad)

MŠVvaŠ SR na základe požiadavky sekcie predprimárneho vzdelávania predložilo investičný projekt, ktorého cieľom je podporiť výstavbu materských škôlok v hodnote 900 000 €. IVP dostal šablónu s podrobnými informáciami o charaktere investície.

Názov investičného projektu je Výstavba materských škôlok na podporu predprimárneho vzdelávania. V definícii požiadavky je zámer finančne podporiť výstavbu aspoň 10 nových škôlok (minimálne však aspoň jednu v každom kraji v SR). Očakávaným prínosom investičného projektu je zvýšenie podielu zaškolených detí od 3 rokov v materských škôlkach. Sekcia predprimárneho vzdelávania definovala, že investícia sa bude realizovať v roku 2023, a tak požadujú:

- ❖ na rok 2021 výšku kapitálových výdavkov 0 €
- ❖ na rok 2022 výšku kapitálových výdavkov 0 €
- ❖ na rok 2023 výšku kapitálových výdavkov 900 000 €.

Podľa vyplnenej šablóny predloženej IVP nie je investičný projekt zazmluvnený. Dôvodom obligatórnosti je fakt, že k podpore výstavby materských škôlok sa prihlásila aj vláda SR v PVV. Ďalej pre SR vyplýva dobudovať dodatočné kapacity materských škôlok aj z odporúčaní Európskeho semestra pre SR¹⁵ ako aj Národného programu rozvoja výchovy a vzdelávania¹⁶ v rámci SR. Zároveň, táto úloha bola stanovená aj uznesením vlády SR č. 99999/2021 s naplnením termínu do konca roka 2023. Ako kľúčový ukazovateľ výkonnosti (KPI) určila sekcia predprimárneho vzdelávania: Podiel detí v predprimárnom vzdelávaní vo veku 3 rokov do začatia PŠD (v %), v ktorom sa nachádza SR pod priemerom oproti EÚ-27. V kritérii naliehavosť sa nejedná o havarijný stav ani rekonštrukciu budovy – investičný projekt slúži na dobudovanie kapacít.

Na základe dostupných informácií IVP posúdilo, že projekt nespĺňa kritérium opakovateľnosti (nakolko sa realizuje len v jednom z rokov). V kritériu škálovateľnosť IVP uviedlo, že projekt je škálovateľný (pri zvýšení objemu finančných prostriedkov vieme postaviť aj 20 škôlok, rovnako pri znížení vieme postaviť škôlok aspoň 8).

Tabuľka 2: Vyhodnocovacia tabuľka podľa Metodiky prioritizácie investičných projektov MŠVvaŠ SR

KRITÉRIA						Celkové vyhodnotenie
	Zazmluvnenosť	Obligatórnosť		Naliehavosť	KPI	
Koeficient	áno / nie	5		5	1	
		Zákon	0			
		Uznesenie vlády	3			
		PVV	3			
		Štatút MŠVvaŠ SR	0			
		Právne záväzné akty EÚ	2			
		Strategické dokumenty SR	2			
Hodnotenie	nie	Obligatórnosť spolu		10	2	3
Koeficient x Hodnotenie	nie		50	10	3	63

¹⁵ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-timeline/spring-package_sk

¹⁶ <https://www.minedu.sk/17786-sk/narodny-program-rozvoja-vychovy-a-vzdelavania/>

V prípade, že by bol investičný projekt zazmluvnený, znamenal by, že ide o najvyššiu prioritu a bol by automaticky zaradený na prvé miesta zoznamu. V našom prípade investičný projekt nie je zazmluvnený, a preto sa mu priradí iba hodnotenie „nie“ a jeho poradie určujú získané body v ostatných kritériách. V hodnotení obligatórnosti boli investičnému projektu na základe Metodiky pre určovanie investičných priorít MŠVVaŠ SR pridelené 3 body za súlad s PVV, ďalšie 3 body za úlohu vyplývajúcu z uznesenia vlády SR, ďalšie 2 body za úlohu vyplývajúcu zo smernice EÚ a 2 body za súlad s opatrením akčného plánu. Celkovo v kritérii obligatórnosť získa investičný projekt 10 bodov, ktoré po prenásobení koeficientom 5 znamenajú 50 bodov do celkového vyhodnotenia. Na základe kritéria naliehavosti ide o dobudovanie nových kapacít a preto projekt získa 2 body. Po prenásobení koeficientom 5, investičný projekt získa do celkového hodnotenia 5 bodov. Za KPI získa investičný projekt 3 body, nakoľko v tomto meradle sa SR nachádza pod priemerom EÚ a uvedená investícia môže napomôcť k zlepšeniu v medzinárodnom porovnaní. Po prenásobení koeficientom 1, získa investičný projekt celkovo 3 body v tomto kritériu. V celkovom vyhodnotení získal investičný projekt 63 bodov, na základe ktorých bude zaradený do poradia medzi ostatné investičné projekty v závislosti od výšky bodov.