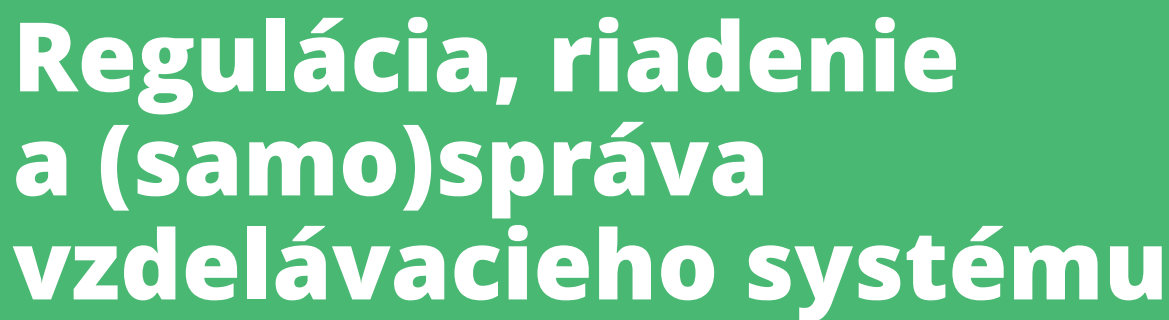




Editor: Peter Drál | noveskolstvo.sk & chcemevedietviac.sk

	o		nové
	x		
o		x	školsťvo

Nadácia
Orange



Účastníci a účastníčky diskusie

(v abecednom poradí)



Ondrej Dostál (poslanec NR SR za OKS v klube SaS; poslanec Bratislavského samosprávneho kraja, mestského zastupiteľstva Bratislavy a miestneho zastupiteľstva Bratislava – Staré Mesto)



Peter Halák (riadiť o. z. Indícia; manažér školy a člen mestskej školskej rady v Bratislave)



Anna Chlupíková (riaditeľka Základnej školy v Novákoch)



Ivan Juráš (zriaďovateľ Súkromnej základnej školy s materskou školou Marie Montessori; externý poradca ministra školstva)



Eva Klikáčová (špecialistka pre vzdelávanie a projekty Odborového zväzu pracovníkov školstva a vedy na Slovensku)



Katarína Macháčková (poslankyňa NR SR; poslankyňa Trenčianskeho samosprávneho kraja a primátorka Prievidze)



Ján Marušinec (riadiť MESA 10 a poradca primátora Bratislavy)



Viktor Nižňanský (riadiť Komunálneho výskumného a poradenského centra)



Pavel Ondek (predseda Odborového zväzu pracovníkov školstva a vedy na Slovensku)



Ľubomír Petrák (poslanec NR SR za SMER-SD; starosta obce Hurbanova Ves)



Martin Poliačik (poslanec NR SR za SaS)



Saskia Repčíková (prezidentka Asociácie súkromných škôl a školských zariadení SR)



Dušan Sloboda (analytik Konzervatívneho inštitútu M. R. Štefánika)



Eva Smolíková (poslankyňa NR SR za SNS)



Matej Šiškovíč (riadiť Inštitútu vzdelávacej politiky)

Za kampaň Chceme vedieť viac



Fedor Blaščák



Peter Drál



Elena Gallová Kriglerová



Zuzana Zimenová

Účastníci a účastníčky štvrtého okrúhleho stola prezentovali svoje predstavy, návrhy riešenia na základe vlastných poznatkov a skúseností a v reakcii na [pozičný dokument](http://atlas.chcemevedietviac.sk).

**Atlas predstáv
o budúcnosti vzdelávania
na Slovensku**

<http://atlas.chcemevedietviac.sk>





Problém s vymedzením problému

„Je súčasný systém riadenia školstva zlý? Nie je zlý, akurát nie je dostatočne efektívny. Treba len opraviť to, čo spôsobil projekt ESO a taktiež to, čo spôsobilo rozdelenie na originálne a prenesené kompetencie. Slovensko je taká malá krajina, že stačí, aby to riadil jeden aktér.“

Pavel Ondek

„Potrebujeme úplne nový model alebo len zlepšenie starého? Čo nám dnes zásadne chýba, je metodika riadenia v oblasti školstva. Ak by sme mali dobrú metodiku a dobré riadenie systému, tak vieme vyriešiť aj otázky menšieho rozsahu – finančných zdrojov a ich efektívneho prerozdelenia.“

Lubomír Petrák

„Nemôžeme pokračovať vo vylepšovaní súčasného stavu, lebo to je cesta do pekla. Nech sa vytvoria tímy, ktoré budú mať rovnaké zadanie a nech zástancovia centralizácie pripravujú centralizovaný model, zástancovia samosprávy samosprávny a zástancovia školskej autonómie apolitický model školstva. Nech to urobia so všetkým, čo k tomu patrí v otázkach riadenia aj financovania. Potom budeme môcť tie modely porovnať a vybrať si.“

Viktor Nižňanský

Účastníci a účastníčky diskusie sa snažili zodpovedať komplexnú otázku, aký model riadenia a regulácie vzdelávacieho systému dokáže v slovenských podmienkach čo najefektívnejšie poskytnúť kvalitnú a dostupnú vzdelávaciu službu všetkým deťom. Problém pri hľadaní riešení na pozitívnu zmenu spôsobuje nielen rôzna miera nespokojnosti so súčasným stavom a odlišné pohľady na žiaducu podobu regulácie a riadenia v školstve, ale aj to, že nemáme široko akceptovanú predstavu o tom, čo vo vzdelávaní predstavuje a prináša kvalitu.

Bez ohľadu na tieto odlišnosti je regulácia, riadenie a verejná správa v školstve v súčasnosti charakterizovaná nejasnými vzťahmi medzi jednotlivými zložkami systému, veľkým podielom delených právomocí a odlišnými očakávaniami o rolách rôznych aktérov vo vzdelávaní. Všeobecný nedostatok financií vo vzdelávaní a ich komplikované prerozdelenie spôsobuje, že návrhy riešení nahromadených problémov nezriedka vedú ku konfliktom medzi rôznymi záujmovými skupinami.

V zhrnutí ponúkame zachytené názory a návrhy z diskusie, ktoré sa rôznym spôsobom zameriavajú na dlhodobé systémové riešenia aj krátkodobé korekčné opatrenia v regulácii a riadení systému, ako aj rôznorodé predstavy o funkčnom modeli riadenia a financovania na jednotlivých úrovniach. Tie v závere zasadzujeme do kontextu medzičasom zverejnených výsledkov medzinárodného zisťovania PISA 2015, ktoré majú implikácie aj pre reguláciu a riadenie vzdelávacieho systému. Aj s ohľadom na zhoršujúce sa výsledky slovenských žiakov je totiž čoraz zjavnejšie, že problém nie je len v kvalite učenia a vyučovania, ale aj v spôsobe, akým je slovenský vzdelávací systém riadený a financovaný. Bez zmeny v tejto oblasti preto možno len ťažko očakávať, že sa zlepšia aj vzdelávacie výsledky.



Veľké vs. malé zmeny

„Teraz som dostala email z ministerstva, potom mi ho poslal okresný úrad v sídle kraja, potom obvodný školský úrad. Dostala som teda tri emaily o tom istom, a pritom som to vedela ako prvá z internetu. To je len malý príklad vyhodnených peňazí a neefektívneho riadenia.“

Anna Chlupíková

Zhoda rôznych aktérov v slovenskom školstve sa začína a zároveň končí na tom, že súčasný systém riadenia a financovania vzdelávania nefunguje dobre a neprináša želané výsledky. Jednotliví aktéri majú však odlišné predstavy o povahe aj hĺbke potrebných zmien, ako aj o ich realizovateľnosti.

Z množstva problémov, ktoré vznikajú kvôli nedokončenej decentralizácii verejnej správy, veľkému podielu delených kompetencií a nejasných rol a zodpovedností aktérov v školstve, sa spomínajú najmä tieto: nedostatočná optimalizácia siete škôl, neprehľadné nastavenie kompetencií centrálnej vlády, štátnej správy a samosprávy na regionálnej a lokálnej úrovni, komplikované finančné toky, rozdielne mechanizmy odmeňovania rôznych zamestnancov, sporné nastavenie originálnych a prenesených kompetencií, možnosti realokácie finančných zdrojov zriaďovateľmi, konflikty záujmov pri regulácii stredných škôl samosprávnymi krajinami, sporný mechanizmus voľby riaditeľa školy, nedostatočné kompetencie školských rád, nedostatočné kapacity školských úradov, nekompetentnosť v metodickom riadení škôl zo strany zriaďovateľov, a viaceré ďalšie.

„Pri diskusiách sa často objavujú dva protichodné extrémny, jedna skupina hovorí o spätnej centralizácii, ďalší naopak o dôslednej decentralizácii riadenia a financií v prospech väčšej slobody škôl. Táto diskusia je dôležitá, ale v krátkodobom horizonte je možné mnohé nedostatky súčasného nastavenia odstrániť a zlepšiť existujúci systém aj bez zásadnej reformy, či už jedným alebo druhým smerom.“

Matej Šiškovič

„Keď povieme, že je zlé financovanie, hľadáme systém, ako financovanie zlepšiť. Keď povieme, že je zlý učiteľ, tak povedzme, že je potrebné zmeniť systém vzdelávania budúcich učiteľov na vysokých školách. Keď povieme, že je zlý zriaďovateľ alebo riaditeľ, tak tiež povedzme prečo. Problémy potrebujeme konkretizovať a navrhovať na ne konkrétne riešenia.“

Pavel Ondek

Je otvorenou otázkou, či je pri riešení týchto otázok vhodnejšie postupovať prijímaním čiastkových zmien, alebo je potrebné zmeniť systém komplexne. Situáciu komplikuje aj to, že na Slovensku nikdy nebol urobený taký komplexný audit verejnej správy, ktorý by jasne vyčíslil, aký objem financií je potrebný na jej fungovanie. Rovnako nebolo nikdy vyčíslené, koľko peňazí je potrebných v systéme vzdelávania, aby plnil svoje funkcie, prinášal želané výsledky a aspoň sčasti kompenzoval deformácie, ktoré dnes aj kvôli nedofinancovaniu vznikajú.

„Tak reforma verejnej správy, ako aj reforma vzdelávania, sú dve komplexné témy. Ich spoločnou črtou je to, že riešenie ani jednej z nich nemôže byť úspešné bez podpory širokého politického spektra. Takáto dohoda je nevyhnutná, aby sme sa pohli ďalej v oboch oblastiach.“

Dušan Sloboda



Nová koncepcia vzdelávania

„Po decentralizácii verejnej správy zostali mnohé veci nedotiahnuté, mnohé politicky nepriechnuté a mnohé nedofinancované. Pripomína to proces, ktorý v školstve začína aj teraz a plynie z toho jedno ponaučenie: Ak neurobíme reformu tak, že okrem vízie a cieľov bude aj jasné časovanie, špecifikácia krokov a cesty k dosiahnutiu cieľov, tak sa dostaneme do rovnakého problému, v akom je dnes samospráva verzus štátna správa na Slovensku.“

Lubomír Petrák

Pripravovaný Národný program rozvoja výchovy a vzdelávania (NPRVV) má ambíciu zásadne zmeniť vzdelávací systém na Slovensku. V oblasti riadenia a financovania predpokladá zjednodušenie súčasnej regulácie a jasné rozdelenie kompetencií, aby bolo možné ciele NPRVV naplňať. Koncepcia predpokladá, že sa zjednoduší školská legislatíva, všetky kompetencie štátnej správy v oblasti riadenia a financovania regionálneho školstva budú vrátené ministerstvu školstva, predefinuje sa právna identity školy, zmení sa postavenie zriaďovateľov tak, aby nezasahovali do každodenného riadenia školy, ale len vytvárali podmienky na výchovu a vzdelávanie, vznikne systém odborného a metodického poradenstva pre územnú samosprávu pri prenesenom výkone štátnej správy a prepojí sa systém školských úradov so spoločnými obecnými úradovňami v kontexte pokračujúcej reformy verejnej správy.¹

„Oblasť riadenia a financovania rozpracovali autori v tézach národného programu oproti iným témam všeobecnejšie. Pravdepodobne to súvisí aj s tým, že je to politicky citlivá oblasť, kde nie je jednoduché nájsť konsenzus a presadiť zásadnú zmenu.“

Matej Šiškovič

„Prečo vlastne vzdelávací systém máme a akú úlohu v tom majú plniť jednotliví aktéri? V NPRVV je napísané, že všetkým aktérom sú jasné ich pozície, zodpovednosti, kompetencie, vzťahy a pravidlá, podľa ktorých fungujú. Z hľadiska manažmentu sa základné otázky týkajú aktérov v školstve a ich rolí. Kým nemáme vyriešené tieto otázky, zbytočne sa budeme rozprávať o jednotlivostiach.“

Ivan Juráš

V prebiehajúcom procese rozpracovania téz NPRVV vyvstáva otázka, aký systém riadenia a financovania je vhodný na to, aby bolo ciele novej koncepcie možné plniť v prípade, že sa prijmú.

„Ciele, ktoré sú v NPRVV, sú dobre napísané. Ak má však parlament za toto zahlasovať, potrebuje štúdiu realizovateľnosti. Tá však nebude hotová v období, keď tento program príde na stôl. Musíme to poňať ako bianco šek s výhradou. V prípade, že sa dohodneme na cieľoch, musíme zároveň zadať, aby niekto nezávislý urobil štúdiu realizovateľnosti. A to nám povie, čo je realizovateľné a čo nie je, v akom rozsahu, časovom horizonte a za koľko.“

Lubomír Petrák



Tri alternatívy (?)

“

„Aký systém si zvolíme, vyplýva z toho, aký štát tu chceme mať. Je to o spoločenskej dohode.“

Viktor Nižňanský

Vo svete neexistuje „hotový“ model riadenia školstva, ktorý by sa dal jednoducho preniesť do slovenského kontextu. Pri unitárnom štáte je rozumné ponechať niektoré kompetencie v školstve na centrálnej úrovni (nastavenie základných pravidiel, zabezpečenie dostupnosti a rovného prístupu ku kvalitnému vzdelávaniu, vymedzenie rámcového obsahu, nastavenie štandardov kvality, a pod.). Všetko ostatné, vrátane riadenia výchovno-vzdelávacieho procesu a prevádzky škôl potom možno usporiadať podľa viacerých modelov. Tie však nie sú detailne rozpracované ani na expertnej úrovni.

“

„Model riadenia v školstve závisí primárne od nastavenia systému verejnej správy. Samozrejme, že by bolo dobré, keby sa diskutovalo o možnostiach, ako zlepšiť súčasný systém. Ide však o diskusiu, ktorá nezávisí len od rezortu školstva, keďže školstvo je len jednou z oblastí, kde zdieľajú kompetencie centrálna vláda a samospráva.“

Matej Šiškovič

Slovenský vzdelávací systém je v oblasti riadenia stále výrazne centralizovaný. Okrem niektorých kompetencií v zriaďovateľskej pôsobnosti obcí a samosprávnych krajov je všetko podstatné v rukách centrálnej vlády. Rovnako aj pri originálnej pôsobnosti samospráv nie je ich rozhodovanie autonómne v otázkach financovania, ktoré určuje centrálna úroveň.

Od prenosu časti kompetencií na samosprávy a zavedenia systému normatívneho financovania zrealizovanú počas Dzurindových vlád významnú

zmenu v systéme priniesol najmä projekt Efektívna, spoľahlivá a otvorená verejná správa (ESO), v rámci ktorého sa za druhej Ficovej vlády veľká časť špecializovanej štátnej správy, vrátane školskej správy v území, integrovala do okresných úradov v sídlach krajov.² Odvtedy sa realizovali iba menšie korekcie systému, napríklad pri zmene pravidiel financovania centier voľného času či pri posilnení právomocí zriaďovateľov škôl pri voľbe riaditeľov.

“

„Existujú tri možnosti, ako sa k tomu dá postaviť. Prvý smeruje k centralizovanému riadeniu a bol by krokom späť oproti tomu, čo sa začalo diať po roku 2002, keď sa začali prerozdeľovať kompetencie a vytvorila sa druhá úroveň samosprávy. Druhý model znamená pokračovať v procese decentralizácie, teda zvýšiť kompetencie miestnej a regionálnej samosprávy, ale aj škôl. Napokon v treťom modeli, ktorý vo svete tiež existuje, má školstvo väčšiu nezávislosť. Tam sa školská samospráva volí a dostáva od štátnej správy aj samosprávy peniaze, za ktoré si svoje školy riadi.“

Viktor Nižňanský

Efektívny môže byť teoreticky každý z troch modelov. Jeho presadenie v čistej podobe však takmer určite narazí na odpor zo strany časti aktérov, ktorí podporujú iný model. Naproti tomu kombinácia modelov prináša riziko obdobnej neprehľadnosti a neefektívnosti, ktorá v konečnom dôsledku znižuje kvalitu vzdelávania aj jeho výsledky, ako je to dnes. Z diskusie vyplynuli tri prístupy, ktoré ich podporovatelia považujú za riešenie súčasného stavu: 1. opätovné zjednotenie systému riadenia a financovania, 2. dokončenie decentralizácie systému riadenia a financovania a 3. zvýšenie autonómie škôl. Každý má svojich zástancov a odporcov, a každý môže priniesť pozitíva aj riziká.



1. Opätovné zjednotenie systému

„Štát by sa mal postarať o svojich zamestnancov na všetkých typoch škôl a zriaďovateľ nech sa postará o budovy a priestory, v ktorých sa vyučuje. Ministerstvo školstva musí byť garantom všetkých typov škôl a školských zariadení pri financovaní aj odmeňovaní zamestnancov.“

Pavel Ondek

Školské odbory vo svojej petícii³ žiadajú: 1. presun kompetencií v oblasti financovania a riadenia časti škôl a školských zariadení z ministerstva vnútra späť pod rezort školstva a 2. zmenu financovania originálnych kompetencií v školstve z podielových daní, ktorými disponujú obce a VÚC, na financovanie škôl a školských zariadení priamo z kapitoly ministerstva školstva.

Odborárom prekáža, že v existujúcom systéme sú školy a školské zariadenia riadené vo dvoch režimoch – v rámci originálnych kompetencií samospráv a v prenesenej pôsobnosti štátnej správy. To vedie k rozdielom v podmienkach riadenia aj vo výške financovania, keďže výkon originálnych kompetencií je predmetom rozhodovania na úrovni samospráv a výška alokovaných prostriedkov pri celkovom nedofinancovaní školstva závisí aj od ekonomickej sily miest a obcí. To spôsobuje nespokojnosť v radoch zamestnancov, ktorí pod rôzne režimy regulácie a riadenia spadajú.

„Keď môžete dať učiteľovi nejakú stovku, ktorú vám pošle ministerstvo, ale už vychovávateľke ju dať nemôžete, lebo patrí pod nejaký iný rezort, vyvoláva to neuveriteľné napätie. A to isté spôsobuje, ak sa pedagóg neodmeňuje podľa kvality práce. Vôbec to neprispieva k zlepšovaniu vzťahov.“

Anna Chlupíková

„Materské školy plniace rovnaký štátny vzdelávací program v Medzilaborciach a v Bratislave majú veľmi odlišný príspevok. Pri existujúcich rozdieloch nemožno zabezpečiť ani vyžadovať rovnakú kvalitu vzdelávania. Pokiaľ štát vyžaduje plnenie rovnakých povinností, mal by materské školy financovať normatívom priamo.“

Saskia Repčíková

„Každý normálny riaditeľ si to predstavuje tak, aby boli prenesené kompetencie na všetkých zamestnancov a nepôsobili v originálnych kompetenciách. Aby všetci zamestnanci patrili pod ministerstvo školstva. A aby školy mohli uplatňovať svoju právnu subjektivitu a autonómiu, pretože sú v nich riaditelia, ktorí majú mať rozhodovaciu právomoc.“

Eva Smolíková

Školské odbory chcú, aby bolo ministerstvo zamestnávateľom všetkých pedagogických, odborných a nepedagogických zamestnancov a aby centrálna vláda garantovala ich odmeňovanie v prenesenom výkone. Riziko, ktoré zjednotenie riadenia a financovania pod jeden rezort prináša, spočíva v kumulovaní kompetencií na centrálnej úrovni a oklieštení právomocí riaditeľov a školskej samosprávy. Zároveň zjednotenie riadenia automaticky nemusí znamenať aj lepšiu dostupnosť a skvalitnenie metodologickej podpory pre školy oproti súčasnemu stavu.

„Myšlienka vrátiť rezortu školstva rozhodovacie právomoci o systéme škôl je v poriadku do momentu, kým to znamená, že sa veľa kompetencií neprenesie naspäť na ministerstvo, ale že ono zabezpečí presun týchto kompetencií na samotné školy. A že budeme mať oveľa samostatnejšie školské rady.“

Martin Poliačik

„Mnohým vyhovuje, aby sa prešlo späť na prenesený výkon štátnej správy, lebo pri originálnom majú zodpovednosť, musia rozhodovať o peniazoch. Pri prenesenom výkone to niekto urobí za nich a sú iba prekladačmi papierov a vyplňачmi tabuliek. O ničom nerozhodujú, ani za to nenesú zodpovednosť.“

Peter Halák

„My nechceme, aby škola patrila štátu. To nie je systém znárodnenia alebo zobratia nejakých kompetencií. Tie isté peniaze by mestám a obciam zostali rovnako ako v rámci originálnych kompetencií. Len by museli hospodáriť tak, ako s financiami v systéme prenesených kompetencií pri základných školách.“

Pavel Ondek



2. Pokračovanie v decentralizácii systému

„V demokratickom svete neexistuje príklad krajiny, ktorá by žila ekonomicky úspešný príbeh bez toho, aby bola skutočne decentralizovaná. Aj toľko vo vzdelávaní vyzdvihoval Fínsko je krajinou decentralizovanou, v ktorej prebehla municipalizácia aj konsenzuálna reforma vzdelávania. Na Slovensku sme dnes na križovatke a riešime, či sa bude pokračovať v decentralizácii alebo dôjde k recentralizácii.“

Dušan Sloboda

alebo župa a čo má robiť centrálna vláda. Prenesený výkon je presne o tom, že jeden si nechá jedny nástroje a druhý druhé. Ak dnes v školstve nie sú peniaze, za to zodpovedá ministerstvo a vláda, ktorá je podľa Ústavy zodpovedná za prenesený výkon. Tak buď to chceme mať úplne centrálné, a nech za to všetko centrálna vláda aj zodpovedá, alebo pokračujeme v posilnení samosprávnosti v školstve.“

Viktor Nižňanský

„V decentralizácii by bolo vhodné pokračovať a nejakým spôsobom ju završiť. Zasekla sa na tom, že najnižšia správna jednotka, teda úroveň obce, je na Slovensku veľmi fragmentovaná. Keď totiž máme 2200 základných škôl a 2900 obcí, ktoré ich riadia, tak to nemôže fungovať. Základná správna jednotka by mala mať na starosti viac než jednu školu. Až vtedy sa tam dajú dať aj kvalitatívne kritériá a systém financovania nastaviť tak, aby boli dosiahnuteľné.“

Ján Marušinec

Nejasnosť v kompetenciách a nedofinancovanie školstva spôsobuje, že samosprávy sú ako zriaďovatelia škôl kritizované za zhoršujúcu sa kvalitu vzdelávania. Samosprávy oponujú, že iba vďaka nim sa podarilo zmazať aspoň časť modernizačného dlhu, s ktorým školy preberali, mnohé školy sa im podarilo zmodernizovať a regionálne školstvo z vlastných prostriedkov dotujú. Ak pritom dofinancovávajú prenesený výkon, konajú protiústavne, pretože môžu zveľaďovať len to, čo je v ich právomoci a nie to, čo je v právomoci štátu.

Projektom ESO sa Slovensko vrátilo k silnej štátnej správe v území a na druhej strane je tu roztrieštená územná samospráva vyplývajúca zo sídelnej štruktúry. Zatiaľ čo zástancovia zjednoteného riadenia v školstve požadujú presunutie časti kompetencií na centrálnu úroveň a financovanie škôl v prenesenom výkone, **zástancovia decentralizácie hovoria o komunálnej reforme, ktorá by viedla k spájaniu obcí do väčších celkov**, čo by umožnilo aj väčší presun kompetencií. Bez toho sa podľa nich nepodari skvalitniť a zefektívniť nielen školstvo, ale celý systém verejných služieb, a nepodari sa ani výraznejšie znižovať regionálne rozdiely.

„V pozadí toho, prečo petíciu odborárov podpísalo tak veľa ľudí, je to, že samosprávy sú vinené za niečo, za čo nemôžu. Ony nemôžu za súčasný stav školstva na Slovensku, nikdy nedostali dost zdrojov na to, aby nielen s touto, ale aj s inými kompetenciami pohlili a dokázali zmazať modernizačný dlh zdedený z komunizmu. Napriek všetkým chybám, ktoré robia, dokážu správu školstva robiť efektívnejšie ako centrálna vláda.“

Dušan Sloboda

„Pri prenose kompetencií na obce a mestá sa povedalo, že keď sa štát nevie vysporiadať s obrovskými rozdielmi, ktoré boli v tom čase vo financovaní základných škôl medzi východom a západom, tak že regionálna samospráva, princíp subsidiarity a normatívne financovanie aj s kompenzáciami to v zásade vyrovná. Dnes vidíme, že ani to nefunguje.“

Lubomír Petrák

Zriaďovatelia verejných základných a stredných škôl si strážia svoje právomoci v oblasti riadenia, financovania a materiálneho zabezpečenia, no právomoci v oblasti metodického riadenia, odbornej podpory či zvyšovania kvality vzdelávacieho procesu a jeho výsledkov nepožadujú a túto kompetenciu radi ponechávajú na centrálnej úrovni. Pri nedostatočnej podpore, ktorá sa školám v týchto oblastiach poskytuje, sa tak samospráva mnohým javí ako zbytočný medzičlánok, ktorý nie je kompetentný, kapacitne disponovaný a ani motivovaný pomáhať školám v tom, v čom pomoc najviac potrebujú.

„Keď dám niekomu zodpovednosť, tak mu musím dať aj všetky nástroje, rozhodovacie aj finančné. A nie podobné hybridy ako prenesený výkon. Treba jasne povedať, čo má mať lokálna úroveň, a koľko toho má mať, ak nie je ochotná sa zlučovať, čo má robiť kraj

„Zriaďovatelia sa zaujímajú akurát tak o rozpočet, niektoré samosprávy ho kontrolujú viac, iné menej, ale kvalitu vzdelávania si už všímajú málokto. Prečo vlastne

školy chcú? Naozaj im ide iba o peniaze, alebo aj o kvalitu vzdelávania? Keď dám správu o výchovno-vzdelávacej činnosti za školský rok, tak si ju poslanci len prelistujú a odložia, lebo ich to vlastne nezaujíma.“

Anna Chlupíková

“*„Čo majú obce a mestá ako zriaďovatelia robiť so správami o činnosti škôl okrem ich prečítania? Oni nemajú žiadnu kompetenciu ani motiváciu vyjadrovať sa k obsahu alebo kvalite vzdelávania, ani do toho nemôžu zasahovať. Čo mohli obce reálne urobiť s prepadom úrovne vzdelávania?“*

Ondrej Dostál

“*„Každý starosta sa snaží udržať školu v obci, pretože pre niektoré samosprávy je 80%-ným zdrojom príjmov. A snažia sa ju udržať aj spôsobom, že*

realokáciou zdrojov radšej sanujú školu, ktorá je nekvalitná alebo nemá dostatok žiakov, lebo jej zánikom by prišli ešte o viac peňazí.“

Saskia Repčíková

Rizikom nedôslednej decentralizácie je nedostatočné poskytovanie metodickéj a odbornej podpory školám, ak by táto kompetencia naďalej zostala na centrálnej úrovni a zároveň by sa na regionálnej úrovni nevytvorila sieť podporných inštitúcií. Ďalším rizikom je aj nedostatok kapacít a nefunkčnosť nástrojov na kontrolu kvality vzdelávacieho procesu a jeho výsledkov. Zároveň môže decentralizácia na nižšie správne jednotky viesť k presunutiu takeého bremena na samotné školy, ktoré pri chýbajúcej metodike riadenia nebudú schopné uniesť.



3. Zvýšenie autonómie škôl

„Spoločnosť definuje svoje očakávania. Centrálna vláda má počúvať to, čo hovorí spoločnosť a manažérsky zabezpečiť, aby sa to realizovalo. Potom máme zriaďovateľa, právnickú či fyzickú entitu, ktorá sa rozhodne, že bude v reálnom živote vykonávať to, čo si spoločnosť zažiadala a na čo centrálna vláda vytvorila systémové podmienky. A potom je samotný poskytovateľ vzdelávania, ktorému môžeme pracovne hovoriť škola. V nej sa celý proces odohráva. Isto ste si všimli, že v linii spoločnosť – centrálna vláda – zriaďovateľ – poskytovateľ nefiguruje žiadna územná samospráva. Ak má do vzdelávania vstupovať, musí mať jasne definované, z akého titulu a za akým účelom.“

Ivan Juráš

Zástancovia väčšej autonómie škôl požadujú menšie zasahovanie centrálnej vlády do regulácie a riadenia škôl, v čom sa zhodujú so zástancami decentralizácie. Zároveň však nevidia žiadnu rolu vo vzdelávaní pre samosprávy, v čom sa približujú postoju školských odborov, ktoré by radi videli samosprávy iba ako prevádzkovateľov škôl a vykonávateľov preneseného výkonu štátnej správy. Riešenie však podľa zástancov väčšej autonómie spočíva v zrušení všetkých prenesených kompetencií a v posilnení originálnych, no nie na úrovni samospráv, ale škôl, rodičov a študentov.

„Myšlienka decentralizácie v školstve nikdy nebola dovedená do konca. Hovorí totiž o tom, že rozhodovanie má byť čo najbližšie ku koncovému užívateľovi, čo je v tomto prípade rodič a žiak, a potom učiteľ, ktorý verejnú službu sprostredkúva spolu s aparátom, ktorý školu drží na nohách. Decentralizácia dotiahnutá do konca znamená, že zásadné rozhodovanie o tom, ako sa učí a ako škola dosahuje ciele, je na škole samotnej, ideálne ako novej formy právnickej osoby.“

Martin Poliačik

Mnohí súkromní a cirkevní zriaďovatelia požadujú, aby mali pri riadení a skvalitňovaní výchovno-vzdelávacieho procesu väčšiu autonómiu. Svoje školy zriadili, aby výchovu a vzdelávanie realizovali podľa princípov, postupov a metód, ktoré vyznávajú a pre ktoré rodičia svoje deti do týchto škôl aj prihlásili. Na ich naplnenie preto potrebujú väčšiu flexibilitu, než im umožňujú súčasná regulácia.

„Ak je tu komunita rodičov, ktorá vyžaduje úplne iné školy, tak také školy by mali byť legitímnu súčasťou školského systému. A ak plnia národné štandardy, mali by byť aj rovnako financované.“

Saskia Repčíková

Jasný však nie je žiaduci rozsah školskej autonómie, mechanizmus, ktorým by sa mala posilniť, ani voči komu a akým spôsobom by sa škola zodpovedala za plnenie cieľov a dosahovanie výsledkov. Rovnako nie je zrejmé, do akej miery by bola škola viazaná princípmi a pravidlami vzdelávacieho systému a aké právomoci by voči nej mala centrálna úroveň.

„V zahraničí existujú aj modely, kde sú verejné školy čiastočne odtrhnuté od samospráv. Potrebne je ale takúto alternatívu dobre v detailoch premyslieť. Napríklad, či by to znamenalo aj „odobratie“ majetku obciam a ich presunutie pod novovytvorené nezávislé územné školské rady? Odhliadnuc od politickej priechodnosti, takýto model zatiaľ nebol na Slovensku podrobne diskutovaný, preto je otáznosť, či je možné implementovať ho v krátkodobom horizonte.“

Matej Šiškovič

„Čím väčšia je väzba škôl na štát a ním určený obsah a štandardy vzdelávania, tým väčšia je aj miera ich financovania. Autonómia by mala byť o tom, že systém umožňuje, aby školy boli aj úplne nezávislé, ponúkali vlastné vzdelávacie programy, boli akreditované a vydávali vysvedčenia. Štát by nemal trvať na tom, aby boli všetky školy financované plne závislé na štáte.“

Saskia Repčíková

Riziká väčšej autonómie škôl súvisia najmä so zabezpečením základného vzdelávacieho štandardu a rovnosti v prístupe k vzdelávaniu v autonómnych školách pre žiakov zo všetkých socioekonomických skupín. Výzvou je aj nastavenie funkčných mechanizmov kontroly a monitorovania výsledkov škôl v oblastiach, ktoré budú systémovo vymedzené ako kľúčové či záväzné.

„Nie som stotožnený s tým, že samospráva má byť mimo tohto procesu a že má byť len jedna linka medzi štátnou politikou na jednom a rodičom, žiakom na druhom konci. Ak 10 % rodičov vytvára tlak na zvyšovanie kvality vzdelávacieho systému a 50 % ho nikdy nevytváralo a nevytvára, tak to je číslo, ktoré naháňa zimomriavky, ak by sa rodičom dalo do rúk rozhodovanie o tom, ako má vyzeráť školský systém.“

Lubomír Petrák



Sprievodné javy a dôsledky

Neuspokojujúci stav v oblasti riadenia a správy vzdelávacieho systému, ako aj nezhoda relevantných aktérov na jeho žiaducej podobe a vhodnej stratégii na jeho dosiahnutie spôsobuje, že sa viacero ďalších problémov nerieši alebo prehľbuje. Viaceré z nich boli v diskusii spomenuté. Neustále zaoberanie sa prevádzkovými problémami, ktoré súvisia s podfinancovanosťou školstva, sa deje na úkor stanovovania vyšších cieľov a nastavovania kvalitatívnych štandardov pre celú školskú sieť aj požiadaviek na jednotlivé školy.

- neoptimalizovaná sieť

„Pokiaľ základná škola má 250 a menej žiakov, začína byť insolventná. Má sa to riešiť na úrovni samospráv alebo ministerstva?“

Pavel Ondek

„Chce štát všetky školy zachovať tak, ako sú teraz a vybaviť ich na úrovni? Na to peniaze jednoducho nemáme a zachovať všetky školy v súčasnom stave je nemysliteľné. Školy do 250 žiakov majú dodnes zvýšený normatív, ktorý je voči väčším školám nespravodlivý.“

Anna Chlupíková

„Proces rušenia školy je veľmi náročný a naša legislatíva namiesto toho, aby ho zjednodušila, tak na to vyžaduje trojpäťtinový súhlas poslancov. To je takmer nereálne dosiahnuť a je okolo toho veľa kriku a bojov. A ak to aj presadíte, minister môže vaše rozhodnutie zrušiť a školu zachovať. Takéto prípady potom ukazujú aj ostatným, že si to stačí vylobovať a škola sa nezruší.“

Katarína Macháčková

„Školstvo nie je správne riadené ako sieť, od ktorej by sa dalo očakávať plnenie nejakých kritérií. Riešenie spočíva v hľadaní optimálnej správnej jednotky, ktorá by mala byť väčšia ako jedna škola.“

Ján Marušinec

„Ako chcete zvyšovať kvalitu škôl alebo optimalizovať sieť pri súčasnom nastavení? Zákon dnes stanovuje maximálne a minimálne počty žiakov. Tie minimálne sú také nízke, že škola nedokáže finančne vyjsť. Ak sa majú nejaké zmeny udiť, tak treba riešiť málotriedky a malé školy. Bez legislatívnych zmien a prerozdelenia kompetencií sa žiadne zmeny neudejú.“

Katarína Macháčková

- nezadefinovaná kvalita

„Ak nevieme, čo je kvalitou, ktorú chceme dosahovať, tak sa nevieme pohnúť z miesta, ako by sme to mali robiť. Nemôžeme mať efektívne školstvo, ak ho budeme merať na metre štvorcové plochy, odsvietené hodiny alebo podiel učiteľov na deti.“

Martin Poliačik

„Nie je jasné, či chceme mať vzdelávanie také, ako je uvedené v tézach NPRVV, alebo orientované na výkon. Napríklad zástupcovia zamestnávateľských zväzov chcú, aby zo školstva vychádzala špecializovaná pracovná sila, ktorá bude v súlade s potrebami trhu práce. Táto požiadavka si podľa nich vyžaduje, aby sa školstvo recentralizovalo nielen na úrovni stredných, ale aj základných škôl. Podľa zamestnávateľov to takto môže nastaviť iba štát.“

Zuzana Zimenová

„Zamestnávateľom treba vysvetliť, že nedostatok pracovnej sily sa nemá riešiť tlakom na to, aby školy iba dodávali čerstvý materiál, ktorý bude u nich pracovať za minimálnu mzdu namiesto toho, aby si ju sami vzdelali a adekvátne zaplatili. Buď si sem dovezú lacnú pracovnú silu zo zahraničia alebo budú musieť rešpektovať fakt, že za tie peniaze k nim vzdelaný odborník pracovať nepôjde.“

Saskia Repčíková

- absentujúce mechanizmy hodnotenia

„Od toho, ako nastavíme ciele a výstupy vzdelávania, závisí aj model hodnotenia. A ten má minimálne dve alternatívy. Prvá podporuje zlepšovanie škôl, druhá je reštriktívna a nekvalitu zo systému vyraduje. Ak majú byť ciele vzdelávania nastavené širšie než len na aktuálne potreby trhu práce, tak to nie je v súlade so súčasným systémom, ktorý stavia na výkone.“

Zuzana Zimenová

„Zriaďovateľom by nemala byť samospráva, ale orgán, fyzická alebo právnická osoba, ktorá preberie zodpovednosť aj za kvalitu vzdelávacieho procesu, za víziu a smerovanie školy. A naše rady škôl sú v tomto ohľade nefunkčné.“

Anna Chlupíková

- **nedostatočná podpora škôl a učenia**

„Naše školstvo je stále príliš zamerané na transmisívne učenie. Učiteľ sa postaví pred tabuľu a odprednáša látku. Kľúčový problém je, že je tu málo diskusií o tom, ako metodicky a pedagogicky riadiť školy tak, aby sa podporovali také aktivity žiakov, ktoré budú rozvíjať ich kľúčové kompetencie. Ak to budeme vedieť nastaviť, tak od toho vieme odvinúť aj financovanie škôl a motivovať ich, aby to takto robili.“

Peter Halák

„Samosprávy nevedia riešiť kvalitu výchovno-vzdelávacieho procesu. Sú údržbármi škôl a správy o ich činnosti nečítajú, ani im nerozumejú. Údržbárske práce môže robiť hocikto, no metodické a pedagogické

riadenie len niekto, kto tomu rozumie a dokáže to aj riešiť. Ak to zostane tak, ako doteraz, nečakajme, že sa niečo vo výsledkoch zmení.“

Katarína Macháčková

„Keďže na zlepšovanie vzdelávacieho procesu nemá samospráva kompetenciu, dosah, ani motiváciu, systém by sa mal sprehľadniť a zjednodušiť. Na centrálnej úrovni by boli prijímané iba základné legislatívne rámce, pravidlá financovania a štátne vzdelávacie programy. Samosprávy by zostali vlastníckmi a prevádzkovateľmi škôl, o ktoré by sa starali. Novým prvkom by boli regionálne vzdelávacie rady, ktoré by sa stali zriaďovateľmi škôl, zamestnávateľmi učiteľov a metodickými centrami.“

Fedor Blaščák



Namiesto záveru

Nedávno zverejnené výsledky PISA 2015 potvrdili pokračujúce zhoršovanie vzdelávacích výsledkov slovenských žiakov v čitateľskej, matematickej aj prírodovednej gramotnosti. Najlepšie výsledky zo zapojených krajín však nedosiahli iba ázijské krajiny s výrazne odlišnou tradíciou aj systémom vzdelávania, ako sú Singapur, Japonsko, Taiwan či Čína, ale aj krajiny, ktoré sú Slovensku kultúrne aj svojimi vzdelávacími systémami bližšie – Estónsko, Slovinsko, Fínsko či Kanada. Lepšie ako Slovensko skončili aj všetky ostatné krajiny V4.

Analýza korelácií medzi výsledkami krajín v prírodovednej gramotnosti, na ktorú sa PISA 2015 primárne zameriavala, a rozdelením kompetencií medzi rôznymi úrovňami riadenia vzdelávacieho systému ukázala, že študenti dosahovali významne lepšie výsledky v systémoch, kde riaditelia a učitelia majú väčšiu kontrolu nad obsahom vzdelávania aj formami hodnotenia a riaditelia aj nad zdrojmi, ktorými disponujú.

Nižšia, no pozitívna korelácia bola zaznamenaná aj vo vzdelávacích systémoch, kde o zdrojoch, kurikule a prijímaní žiakov rozhodujú miestne alebo regionálne orgány. Pozitívna korelácia v prípade rozhodovacích právomocí školských rád bola zaznamenaná len v prípade ovplyvňovania obsahu vzdelávania, výrazne negatívne však pri kompetencii prijímať žiakov a aj pri alokácii zdrojov a spôsoboch hodnotenia.

Napokon výrazne negatívna korelácia bola vo všetkých sledovaných oblastiach zaznamenaná v systémoch, kde o zdrojoch, obsahu vzdelávania, hodnotení aj prijímaní žiakov dominantne rozhoduje centrálna úroveň.⁴ Pozitívna korelácia medzi vplyvom centrálnej vlády a výsledkami žiakov bola zaznamenaná, ak sa bral do úvahy socioekonomický status žiakov a zabezpečenie rovnosti vo vzdelávaní.

Vychádzajúc z týchto výsledkov, ako aj skorších štúdií⁵, ktoré potvrdili pozitívny vplyv decentralizácie a školskej autonómie (ako alternatív, nie ich kombinácie) na vzdelávacie výsledky žiakov, sa aj zmena systému regulácie a riadenia slovenského školstva ukazuje ako nevyhnutná a urgentná.

Zoznam použitých zdrojov, referencie a poznámky

¹ Návrh cieľov Národného programu rozvoja výchovy a vzdelávania: Učiace sa Slovensko. (2016) Bratislava: MŠVVŠ SR, s. 21. Dostupné [tu](#).

² Viac o projekte ESO pozri [tu](#).

³ Petičný hárok Odborového zväzu pracovníkov školstva a vedy na Slovensku je dostupný [tu](#).

⁴ PISA 2015 Results. Policies and Practices for Successful Schools. (2016) Paris: OECD, s. 120. Dostupné [tu](#).

⁵ Fiscal Federalism. Making Decentralisation Work. (2013) Paris: OECD, s. 69-74. Dostupné [tu](#).

