

Chceme
vedieť
viac

o budúcnosti
vzdelávania
na Slovensku

Riadenie a financovanie škôl a regionálneho školstva

Správa z diskusií zástupcov a zástupkyň politických strán s odborníkmi a odborničkami
z oblasti vzdelávacej politiky a územnej samosprávy

Okrúhle stoly sa konali 6. a 22. novembra 2019 v Bratislave

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

ORGANIZÁTOR



NAŠI PARTNERI V REFORME VZDELÁVANIA



V súčasnosti už málokto pochybuje o tom, že v slovenskom regionálnom školstve je potrebné prijať viaceré systémové zmeny, aby mali všetky deti prístup ku kvalitnému vzdelaniu a dosahovali lepšie výsledky. V odbornej aj verejnej diskusii sa potreba zmien najčastejšie spája s obsahom vzdelávania či s prípravou, ďalším vzdelávaním a hodnotením práce učiteľov. Menej pozornosti sa venuje tomu, akými aktérmi a ako kvalitne sú dnes školy a školstvo riadené. V otázkach financovania je častou témou celkový objem verejných zdrojov vynakladaných na vzdelávanie či téma učiteľských plátov, menej pozornosti sa už venuje nástrojom a mechanizmom financovania školstva.

Diskusie za okrúhlym stolom sa zamerali na riadenie a financovanie škôl a regionálneho školstva na všetkých jeho úrovniach. Ich cieľom bolo prezentovať predstavy i konkrétne návrhy relevantných politických strán kandidujúcich v parlamentných voľbách v roku 2020, hľadať medzi nimi prieniky a identifikovať alternatívne riešenia i sporné otázky s ohľadom na dostupné dáta a analýzy.

Účastníci a účastníčky okrúhlych stolov

Kandidáti a kandidátky v parlamentných voľbách 2020



Branislav Gröhling
Sloboda a solidarita



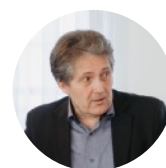
Juraj Hipš
Spolu – občianska demokracia



Michal Kovács
Za ľudí



Peter Krajňák
Most-Híd



Lubomír Petrák
Smer – sociálna demokracia



Martin Poliačik
Progresívne Slovensko



Miroslav Sopko
Obyčajní ľudia a nezávislé osobnosti



Zuzana Zimenová
Sloboda a solidarita

Expertí a expertky



Zuzana Baranovičová
Implementačná jednotka,
Úrad vlády SR



Peter Drál
Nové školstvo



Martina Erdélyiová
Útvar hodnoty za peniaze,
Ministerstvo financií SR



Ľuba Habodászová
Inštitút finančnej politiky,
Ministerstvo financií SR



Michal Habrman
Inštitút finančnej politiky,
Ministerstvo financií SR



Zdenko Krajčír
Združenie miest a obcí Slovenska



Peter Mederly



Viktor Nižňanský
Komunálne výskumné a
poradenské centrum



Michal Rehús
Inštitút vzdelávacej politiky,
Ministerstvo školstva, vedy, výchovy
a športu SR



Jana Sládečková



Dušan Sloboda
Konzervatívny inštitút
M. R. Štefánika



Ján Toman
Inštitút vzdelávacej politiky,
Ministerstvo školstva, vedy,
výchovy a športu SR



Matej Tunega
Inštitút pre ekonomické a sociálne
reformy

Úvod

O tom, že slovenské školstvo neprekvitá, už netreba nikoho presviedčať. Diskusie o systémových zmenách sa často sústreďujú na to, čo a ako sa v školách učí, na obsah a metódy vzdelávania. Pozornosť sa venuje aj príprave učiteľov a možnostiam ich ďalšieho rozvoja. V otázkach financovania sa hovorí najmä o platoch. A v prípade žiakov sa často poukazuje na ich zhoršujúce sa výsledky, ktoré potvrdzujú plošné národné testovania i výberové medzinárodné merania.

V diskusiách o potrebných zmenách v školstve je problematika riadenia škôl často v úzadí a ak sa o nej diskutuje, problém sa často zužuje na tému financií. No aj keď je kvalita riadenia školstva úzko prepojená s jeho financovaním, zďaleka nie všetky problémy možno vyriešiť iba peniazmi.

Autonómne školy bez lídrov

Primárnymi aktérmi pri riadení škôl sú ich riaditelia. Podľa platnej právnej úpravy a aj v medzinárodnom porovnaní majú slovenskí riaditelia pomerne široké právomoci. Pri ich výkone narážajú na viacero prekážok: rozsiahle, komplikované a nedostatočne prepojené právne normy, rôzne režimy riadenia v systéme originálnych a prenesených kompetencií, nedostatok časových a personálnych kapacít i finančných zdrojov, ako aj nedostatočne rozvinuté riadiace zručnosti a líderské schopnosti.

„Miera školskej autonómie sa nastavila ešte v roku 1990. Keď si zoberiete terajší paragraf 5 platného zákona č. 596 [zákon č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve], tak je v podstate prepísaný. Tieto kompetencie boli dané riaditeľom na základe požiadavky verejnosti. V roku 1990 zo zákona dostali právnu subjektivitu najrov stredné školy a automaticky museli začať vykonávať všetky z toho vyplývajúce kompetencie. A postupne k nim pribudli špeciálne školy, plnoorganizované základné školy. V roku 2008 sa to v podstate len premietlo do nového zákona.“

Zdenko Krajčír

„Medzinárodné porovnania naozaj ukazujú, že autonómnosť škôl a kompetencie riaditeľov sú na Slovensku v porovnaní s inými krajinami pomerne veľké. Ale samotná autonómia nie je jediným dôležitým faktorom, ktorý treba sledovať. Ďalšia vec je otázka pripravenosti na riadenie, ako máme vybudovanú kariérnu štruktúru, akú má mať kvalifikáciu a podobne. Už na systéme odmeňovania vidíme, že riaditelia sú u nás dnes vlastne učiteľia s príplatkom za riadenie. Pritom existujú rôzne modely, ktorými sa môže vymedziť špecifická kariérna dráha, keď sa niekto v istom bode rozhodne školu riadiť.“

Michal Rehúš

Veľké kompetencie riaditeľov a relatívne široká autonómia škôl nemusia byť sami osebe problematické. Ako kľúčové sa skôr ukazujú schopnosti, capacity i odvaha vedúcich zamestnancov svoje právomoci uchopiť a efektívne vykonávať. Avšak množstvo prevádzkovej a administratívnej agendy, za ktorú zodpovedajú, limituje ich možnosti na kvalitné riadenie pedagogického procesu, budovanie tímu a strategický rozvoj školy. Povinné vzdelávanie riadiacich pracovníkov často nekorešponduje s ich potrebami a pomáha len časti z nich.

„Riaditeľ školy sa v priemere len 4 % svojho času venuje kvalite výchovy a vzdelávaniu, a to kvôli mnohým iným povinnostiam. Na otázku, kto sa tej kvalite venuje, riaditelia odpovedali, že zástupcovia. Ale keď sa opýtali zástupcov, tak tiež to vyšlo len na 4 % času. Momentálne je teda problém aj v mikroriadení škôl. Nefunguje systém kontroly, hospitácie, to sa nedeje. Často preto, že riaditelia nemajú v sebe to líderstvo, často nemajú zručnosti alebo odvahu kontrolovať výkon zamestnanca, alebo realizovať svoje vlastné plány.“

Zdenko Krajčír

S diagnostikou nepriaznivých podmienok na riadenie škôl sa do veľkej miery stotožňujú aj politici a analytici. Viacerí zároveň poukazujú na nevyjasnenosť pozície riaditeľov.

„Či majú riaditelia veľké kompetencie? Ten, kto riadi, by mal mať aj kompetencie, inak je zbytočný. Kvalita riaditeľov súvisí s veľkosťou škôl. Priemerná veľkosť školy je 200 žiakov, čo znamená 20-30 učiteľov. Tento počet ľudí zväčša nedokáže vygenerovať prirodzených lídrov, ktorí by boli odborne aj manažérsky zdatní.“

Lubomír Petrák

„Chceme, aby bol riaditeľ viac manažérom alebo pedagógom? Čo má vlastne riadiť? Lebo dnes robí všetko.“

Zuzana Zimenová

„Otázka je, či má riaditeľ pôsobiť ako dnes, keď potrebuje podporný personál, lebo nie vo všetkom sa vyzná, alebo má byť manažér, čo by si vyžiadalo zmenu kvalifikačných predpokladov a tiež vytvorenie pedagogickej rady, ak by sám riaditeľ nebol pedagogicky zdatný.“

Branislav Gröhling

„Je veľká ilúzia myslieť si, že keď sa riaditeľmi škôl stanú manažéri, všetko bude úžasné. Riaditeľ školy by mal byť dobrý pedagóg so základnými manažérskymi zručnosťami. Zborovne sú vysoko špecifická vec a je dobré, ak je riaditeľ zo školského prostredia, pretože by mal v prvom rade rozumieť vzdelávaniu.“

Juraj Hipš



Koniec „hlavných školníkov“

Administratívne kapacity sú v mnohých školách nedostatočné na plnenie rozsiahlej ekonomickej, personálnej a prevádzkovej agendy. Keďže za chod škôl zodpovedajú riaditelia, veľkú časť tejto agendy musia často riešiť sami. To im uberá energiu a čas na riadenie školy ako vzdelávacej inštitúcie a namiesto pedagogických lídrov sa dostávajú do pozície „hlavných školníkov“.

Na to, aby sa kvalita riadenia škôl zlepšila, je podľa niektorých analytikov potrebné riaditeľom dať nielen právomoci, ale aj nástroje a podporu na ich reálny výkon a zároveň podporiť delegovanie úloh a tímovú spoluprácu.

„Aj teraz legislatíva riaditeľovi umožňuje zbaviť sa časti úloh, ktoré má. Môže to zaňho prebrať zriaďovateľ – ekonomiku, civilnú ochranu atď. Koľko škôl to naozaj robí? Delegovanie kompetencií sa nevyužíva.“
Zdenko Krajčír

„Jednou z dôležitých kompetencií riaditeľov je aj odmeňovanie učiteľov. Z našej analýzy vyplýva, že táto kompetencia tam síce je, ale na tvrdých dátach vidno, že na veľkej časti škôl žiadne odmeny a osobné príplatky dlhodobo nemajú. Na tomto kontraste sa teda dá ilustrovať, že autonómia môže byť pomerne široká, ale akonáhle neexistujú zdroje, nástroje a podpora na výkon kompetencií, tak to v konečnom dôsledku nezaručuje až tak veľa.“
Michal Rehúš

Aj podľa politikov sa kompetencie riaditeľov nemusia nevyhnutne zužovať, žiaduce je skôr pomáhať im pri výkone ich funkcie odbremením od niektorých činností, kvalitným ďalším vzdelávaním, podporou tímovej spolupráce a zdieľania zodpovednosti pri rozvoji školy.

„Keď hovoríme o riaditeľoch, či sú naozaj lídrami, tak za tým je aj to, či vedú komunikovať so svojím tímom a či vedú svoj tím viesť. V tom máme na Slovensku deficity nielen vo firmách, ale o to viac v školách. Problém je v zborovniach. Riaditelia často nevedia pracovať s tímom učiteľov, často v školách vládne nevraživosť, nespupráca.“
Zuzana Zimenová

„Keď dokážeme systém plošne napraviť, tak riaditelia sa budú môcť viac venovať pedagogickej činnosti a stratégii rozvoja školy. Nevyhnutne by to nemuselo znamenať, že im niektoré rozhodovacie právomoci okrešeme, ale niektoré činnosti by za nich vykonával niekto iný.“
Martin Poliačik

„Nechceme uberať kompetencie riaditeľom. Tie pozitívne veci, ktoré v slovenskom školstve sú, sú tam práve preto, že niektorí riaditelia sú veľmi dobrí, vedú s kompetenciami narábať a ich školy fungujú. Okliešťovaním kompetencií riaditeľov by sme urobili viac zla ako dobra. No to, že riaditelia nemajú podporu, to je fakt. Treba ju sústrediť okolo štyroch oblastí: administratívna, pedagogická a kurikulárna oblasť (tvorba školského vzdelávacieho programu, vedenie učiteľov a mentorstvo) a manažérske riadenie (personálny manažment, riadenie zmeny a rozvoj tímov). Ak pomôžeme kritickej mase riaditeľov, budú svoju funkciu oveľa lepšie zvládať. A aj v súčasnom systéme máme možnosti, ako sa riaditeľ môže odbremeniť od administratívnych povinností a zameriavať sa na iné veci.“
Michal Kovács

„Riaditeľom treba dať kvalitné vzdelávanie, pričom súčasné funkčné vzdelávanie je čisté zúfalstvo. Potrebujeme úplne iný model funkčného vzdelávania. A ak niekto ide na post riaditeľa školy, má už mať za sebou vzdelávanie, vedieť, ako to má robiť a nemá sa to učiť metódou pokusov a omylov, až keď v tej funkcii reálne je.“
Juraj Hipš

„V oblasti funkčného vzdelávania by sa riaditelia mali učiť to, čo reálne potrebujú. Komunikáciu so školami je zároveň potrebné naplniť zmysluplným obsahom. Z ministerstva musí vyjsť jasný signál, že mu nejde iba o kontrolu dodržiavania pravidiel, ale o podporu škôl, prinášanie nových vízií, nových spôsobov, ale systémovo.“
Martin Poliačik



Nefunkčné samosprávne orgány školy

Viacerí politici sa kriticky stavajú k tomu, akým spôsobom dnes fungujú školské samosprávne orgány, predovšetkým rada školy. To súvisí nielen so spôsobom jej obsadzovania a pochybnostiach o kompetentnosti niektorých jej členov, ale aj s relatívne slabými kompetenciami, ktoré rada školy má. Rady škôl v súčasnosti tvoria zástupcovia pedagogických a nepedagogických zamestnancov, rodičov a zástupcov zriaďovateľa. Strategické dokumenty o rozvoji školy či o jej hospodárení rada prerokúva a „iba“ berie na vedomie. Jedinou významnou kompetenciou rady je organizovať výberové konanie na riaditeľa školy a spomedzi posudzovaných uchádzačov navrhnuť kandidáta na túto funkciu zriaďovateľovi školy.

„Rada školy sa dnes stretne trikrát do roka, kde jej členovia zdvihnú ruku, ani v podstate nevedia za čo. Najdôležitejšie je to, keď sa volí riaditeľ a vtedy všetci prídu a presadzujú sa tam veci a určité záujmy, ktoré

nemusia byť v záujme školy. Rada školy by mala byť iným spôsobom zostavená a mala by niesť aj zodpovednosť za svoje rozhodnutia a ich realizáciu v praxi.“

Branislav Gröhling

„Rada školy v takej podobe, ako existuje dnes, je v podstate zbytočný orgán. Môžeme sa baviť o tom, akým spôsobom sa majú posilniť jej kompetencie. Ale v školách, ktoré majú 50, 100 či 200 žiakov, pre ktoré často nevieme zabezpečiť kvalitný pedagogický zbor schopný vygenerovať dobrého manažéra, nie je pravdepodobne schopný vygenerovať si ani dobrý samosprávny orgán, ktorý zabezpečí kvalitu. Aj v prípade rady škôl budeme zrejme musieť ísť na nejaké väčšie územné celky, kde by mohla rada školy pôsobiť pre viacero škôl a bola zložená z odborníkov. A potom jej tam môžeme posunúť aj kompetencie. Ale v tej podobe, ako je to dnes, je to úplne mimo.“

Lubomír Petrák

Chýbajúca podpora samosprávnych zriaďovateľov

Rozdelenie kompetencií medzi riaditeľmi a zriaďovateľmi škôl nie je v praxi ujasnené a ani dostatočne metodicky podporované. To vedie k rôznorodému prístupu k riadeniu rôznorodej školskej agendy. Iba časť zriaďovateľov disponuje potrebnou odbornosťou a kapacitami, aby pri riadení škôl ich vedeniu pomáhali. Väčšina samosprávnych zriaďovateľov považuje za svoju primárnu úlohu zabezpečiť infraštruktúrne a materiálno-technické vybavenie škôl. Niektorí zriaďovatelia požadujú silnejšie kompetencie, ktoré považujú za nevyhnutné, ak majú zodpovedať aj za kvalitu škôl, ktoré zriaďujú.

„Na školských úradoch samospráv máme 221 odborných zamestnancov a za posledné štyri roky nebolo pre nich uskutočnené ani jedno jediné vzdelávanie, iba také čo si robili samotné samosprávy. Potom sa na ministerstve

školsťva rozčuľujú, že im tam vyvolávajú riaditelia a zamestnanci samospráv, pretože sa nemajú koho iného opýtať. Lenže ani na tom ministerstve to mnohokrát nikto nevie.“

Zdenko Krajčír

Odborníci upozorňujú na dlhodobú absenciu kvalitného vzdelávania a metodického riadenia samosprávnych zriaďovateľov. To je potrebné jednak s ohľadom na časté obmieňanie volených zástupcov ako aj fluktuáciu zamestnancov samosprávnych úradov. Obsahovo by sa mala zamerať najmä na výkon originálnych kompetencií, a to najmä vo vzťahu k materským školám, a na výkon prenesených kompetencií štátnej správy vo vzťahu k základným a stredným školám. Obce, mestá a vyššie územné celky zriaďujú približne 95 % škôl a školských zariadení na Slovensku.



Nefunkčná stredná úroveň riadenia a nedokončená decentralizácia

Na Slovensku máme za posledných dvadsať rokov skúsenosť s viacerými zmenami organizácie verejnej správy. V štátnej správe v školstve sa opakovane udiali inštitucionálne presuny medzi špecializovanou a integrovanou štátnou správou. Zároveň bola realizovaná čiastočná decentralizácia verejnej správy, v rámci ktorej sa zriaďovateľská pôsobnosť k školám a z toho plynúce významné kompetencie presunuli z centrálnej úrovne na miestne a regionálne samosprávy. Tie dnes vo vzťahu k školám fungujú v dvoch režimoch – vo výkone originálnych kompetencií samospráv a vo výkone prenesených kompetencií štátnej správy.

„Školstvo je prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy, ktorý riadi a organizuje vláda. Ak tá vláda zaviedla v systéme takéto pravidlá, tak asi to neurobila celkom dobre. Mohla spraviť množstvo ďalších zmien, napríklad, že treba organizovať regionálne školstvo vo väčších územných celkoch, či už to nazveme školský obvod alebo región. Viem si predstaviť, že sa dá odbremeniť riaditeľ, aby bol viac orientovaný na kvalitu výučby a nie na manažment toho celého. Viem si predstaviť, že sieť, ktorá je dnes centrálna, nemá byť centrálna, pretože na regionálne diferencovanom Slovensku nevyrieši všetky tie problémy, ktoré vidíme. Ale to je vlastne všetko dôsledok toho, že v školstve nedošlo k decentralizácii.“

Viktor Nižňanský

Strednú úroveň riadenia štátnej správy v školstve dnes zabezpečujú odbory školstva okresných úradov v sídlach krajov, ktoré vznikli po realizácii programu ESO (Efektívna, spoľahlivá a otvorená verejná správa). Odbory školstva nemajú právnu subjektivitu a organizačne podliehajú ministerstvu vnútra, čo spomaľuje a komplikuje procesy rozhodovania medzi rezortmi školstva a vnútra. Zároveň sú v nich nedostatočné personálne a odborné kapacity na metodickú podporu škôl a zriaďovateľov.

„Kedy štátna správa v školstve dobre fungovala a kedy nie? Ktokoľvek, kto zažil školské správy, to bude hodnotiť ako najlepšie obdobie riadenia školstva. Dnes už nie je možné vrátiť sa k identickému modelu. No v súvislosti s reformou ESO sme sa školstva zbavili a dali sme ho ministerstvu vnútra. Ostatné rezorty, napríklad ministerstvá zdravotníctva a práce, si svoje regionálne štruktúry uchovali, len školstvo ich odovzdalo pod všeobecnú štátnu správu. Keď sa pozriete na to, čo všetko ľudia na finančných odboroch musia pre dva rezorty zabezpečiť, tak by ste to takto naozaj robili“

nechceli. Keď sa dá niečo spraviť ľahko, prečo si to takto komplikujeme?“

Jana Sládečková

Nedokončená decentralizácia a časté zmeny štátnej správy v školstve spôsobujú mnohé komplikácie pri riadení škôl. Názory politikov sa však líšia v tom, akú hlbokú zmenu je potrebné uskutočniť na efektívnejšie riadenie školstva a do akej miery sa má v tejto súvislosti posilniť decentralizovaný alebo centralizovanejší spôsob riadenia.

„Myšlienka reformy ESO bola určite dobrá, no nebolo to dotiahnuté. Buď sa to nejakým spôsobom dotiahne alebo treba vrátiť financovanie na školstvo. Tu je len jedna alebo druhá alternatíva a teraz sme niekde na polceste, čo spôsobuje problémy a jednoznačne to nie je ideálny stav. Napriek tomu, že to sú principiálne otázky, s ktorými sa bude boriť každá vláda, je tu aj rad parciálnych otázok týkajúcich sa financovania, o ktorých môžeme pokojne diskutovať.“

Lubomír Petrák

„Ak sa odborom školstva na okresných úradoch dá viac kompetencií, nič sa nezmení. Treba im dať právnu subjektivitu, aby mali nejakú váhu. Tým sa ale rozbije ESO, hrozí tu riziko, že ak sa zasiahne do školstva, bude sa musieť zasahovať do ďalších oblastí.“

Branislav Gröhling

„Špecializovaná školská samospráva by určite mala pôsobiť vo väčšom celku ako len na úrovni jednej obce, mala by zahŕňať väčšie územie. Zároveň s tým sa však musíme rozprávať aj o školských obvodoch a to je veľký problém, pretože tam by sme museli obmedziť rozhodovaciu právomoc samosprávam pri vymedzovaní školských obvodov.“

Zuzana Zimenová

„Mnoho ľudí v školstve s nostalgiou spomína na to, ako krajské školské úrady kedysi fungovali. Bol to orgán, na ktorom zdvihli telefón a vedeli odpovedať na otázky, čo teraz nie je. Riešenie však nevidím v zrušení kompetencií na okresných úradoch a opätovnom vytvorení krajských školských úradov. Skôr by súčasné úrady mali získať kapacity, aby vedeli riaditeľom poradiť a ich viesť.“

Michal Kovács



„Okresný úrad v sídle kraja sa stal akýmsi prietokovým ohrievačom, ktorý distribuuje finančné prostriedky zriaďovateľom a školám. Tieto úrady treba posilniť aj v otázkach riadenia pedagogického procesu.“

Peter Krajňák

„Ísť do veľkých reforiem riadenia a financovania školstva môže byť veľký problém. Keď učitelia počujú slovo reforma, je im zle. Takéto snahy by som brzdil, pretože prichádzame do situácie, kedy treba ukázať, že aspoň niečo sa podarí, pričom sa to nemusí dať za štyri roky. Ak chceme meniť normatívy, riadenie, kurikulum, prípravu učiteľov, všetko, učitelia nie sú na našej strane. Realita je iná, veľká časť učiteľov to nechce a my ich pritom na zmeny potrebujeme. Ktokoľvek bude mať tú možnosť, mal by si stanoviť, čo je skutočná priorita a zmeny robiť radšej pomalšie. Radšej to dvakrát merajme a raz strihajme, akoby sme to celé dostrihali a potom uvažovali, čo s tým.“

Juraj Hipš

„Keď navrhujeme reformu stredného riadenia školstva, vychádzame z dvoch princípov: adaptabilita a podpora. Vzdelávací systém má byť schopný reagovať na rýchlo sa meniace podmienky a požiadavky a vytvoriť podporný aparát, ktorý školy nebude zaťažovať, ale im bude pomáhať. Systém sa dá zmeniť aj vo veľkom za predpokladu, že to učiteľom nenaložíme na plecía. Keď budú cítiť, že im zmeny pomáhajú, tak sa tomu nebudú brániť a nevznikne veľký odpor v školách.“

Martin Poliačik

Časť odborníkov sa vyjadruje v prospech dokončenia decentralizácie s dvoma alternatívami – dokončením presunu kompetencií a zdrojov v školstve na miestne a regionálne samosprávy alebo odčlenením riadenia škôl od existujúceho územnosprávneho členenia a vytvorením novej štruktúry riadenia školstva.

„Centralizácia robí z ľudí pohodlných a hlúpych a tlačí krajinu do nezmyselnosti. Je úspešná 15-20 rokov a potom dôjde na hranicu a skončí, lebo nie je schopná reagovať na zmenu rámcových podmienok, ktoré sa menia rýchle. Ak si povieme, že vzdelanie je naozaj to dôležité, tak je otázka, či musí byť súčasťou územnosprávneho členenia. Či to nemôže byť ako v niektorých krajinách – v Kanade, vo Švajčiarsku, v severných štátoch organizovaná vo forme „účelových

obcí“ alebo školských obvodov. Je to adresnejšie, rýchlejšie, obmedzili sa tam politické motívy lokálnych vlád a vytvorená bola skutočná školská samospráva v nejakom obvode, o ktorého veľkosti môžeme diskutovať. Vtedy je tam lokálna politika menej zastúpená a ak vláda jasne povie, že školstvo je priorita, tak treba vymyslieť čo najefektívnejší systém, ktorý sa bude čo najjednoduchšie riadiť. Tam sú dve možnosti: buď sa vrátiť k pôvodným myšlienkam decentralizácie alebo to školstvo posunúť čo najviac mimo politiky.“

Viktor Nižňanský

Prvý aj druhý variant zmeny strednej úrovne riadenia školstva by si zrejme vyžiadali významný zásah do zriaďovateľskej pôsobnosti samospráv (jej rozšírenie alebo naopak odňatie) a zároveň by zmenil mechanizmy financovania regionálneho školstva. Oba varianty by však mohli byť úspešné len pri zabezpečení potrebných personálnych a odborných kapacít na príslušných úrovniach riadenia a taktiež kvalitnej metodologickej podpory zriaďovateľom i samotným školám.

„V čase, keď existovali školské správy, v štruktúrach riadenia regionálneho školstva pracovalo vyše 2 tisíc ľudí. Keď vznikli krajské školské úrady, prešlo na ne len niečo vyše 700 zamestnancov. Keď sa aj tie zrušili, menej ako polovica personálu prešla na odbory školstva okresných úradov a ďalšia časť na školské úrady samospráv. Pri okresných úradoch bola dohoda medzi rezortmi, že vnútro sa nebude dotýkať počtu zamestnancov odborov školstva a keby aj chcelo, bude s tým musieť ministerstvo školstva súhlasiť. A čo sa stalo tento rok? Škrtnalo sa. Kde? Na školstve. A ministerstvo s tým súhlasilo. Chceme, aby sa riadenie zabezpečilo bez ľudí. Ale bez ľudí to jednoducho nepôjde.“

Jana Sládečková

„Školský systém nie je z centra vôbec riadený. To, že riaditeľ školy sa v mnohom nemá na koho obrátiť, je chyba nielen toho, že na školských úradoch sú odborní zamestnanci, ktorí by mali byť riadení a usmerňovaní okresnými úradmi v sídle kraja, ale to centrum neriadi ani jedných ani druhých. Ešte z roku 2005 existuje uznesenie vlády, ktoré každý rezort zaviazalo, aby vytvoril systém vzdelávania s konkrétnym obsahom a osobitnými kvalifikačnými predpokladmi. Dodnes takýto systém v školstve neexistuje.“

Zdenko Krajčír



Neoptimalizovaná školská sieť

Sieť škôl na Slovensku nie je optimalizovaná. V mnohých lokalitách chýbajú miesta v materských školách, v sieti je zaradený pomerne veľký počet malých základných škôl a kapacity mnohých základných a stredných škôl nie sú naplnené. Zámery na racionalizáciu siete v praxi narážajú na vysoké politické náklady a odpor verejnosti. To vedie k predraženosti systému, a zníženej kvalite vzdelávania ako dôsledku nižšej kvalifikovanosti učiteľov a odbornosti výučby. Ministerstvo školstva v súčasnosti má viaceré nástroje na reguláciu školskej siete.

„Racionalizácia je ťažká téma, pretože je síce výhodná pre štát, ktorý tým niečo ušetrí, ale sú tam vysoké politické náklady a straty na strane samospráv na lokálnej úrovni. Štát má zodpovednosť nastaviť pravidlá a tých možností je viacero, napríklad finančné, keď prestaneme zvýhodňovať niektoré typy škôl s menším počtom žiakov, a potom regulácie ohľadom minimálneho počtu žiakov v triede a podobne. To však musí byť robené s veľkou citlivosťou a musia byť do toho zapojení aj lokálni aktéri, bez ktorých to nepôjde.“

Michal Rehuš

„V roku 2011 sa začalo pracovať na optimalizácii siete základných škôl. Náš výskum ukázal, že je naivné čakať, že sa tá optimalizácia uskutoční zdola. Neuskutoční. Štát v prvom rade musí vedieť, čo chce. Zriaďovatelia tu nie sú na to, aby nastavovali školský systém, to má robiť štát.“

Zdenko Krajčír

Téma racionalizácie školskej siete nie je len otázkou úspory financií vďaka spájaniu a rušeniu škôl. Je to aj otázka dostupnosti kvalitného vzdelávania pre všetky deti. Ako ukazuje analýza Inštitútu vzdelávacej politiky (IVP) úspora by pri viacerých variantoch racionalizácie ani nebola vysoká.

„Keby sme prestali zvýhodňovať školy do 250 žiakov a zabezpečili ich prepravu do škôl autobusmi, ušetríme približne 14 miliónov eur. Ak by sme zrušili školy do 50 žiakov a vozili ich do najbližších škôl, tak ušetríme 13 miliónov eur. To nie sú veľké čiastky, ale tá téma by nemala byť len o peniazoch. Racionalizácia škôl by mohla prispieť aj k zvyšovaniu kvality, pretože zisťujeme, že na menších školách je problém s úväzkami a kvalifikovanosťou učiteľov.“

Michal Rehuš

Štát má na reguláciu školskej siete viaceré nástrojov, napríklad nastavovať minimálne a maximálne počty žiakov v triede, ako aj kombinovať financovanie škôl na žiaka a na triedu.

„Školy sa prirodzene snažia maximalizovať objem zdrojov podľa tých parametrov, cez ktoré dostávajú peniaze. Ak sú to počty žiakov, tak chcú viac žiakov. Ak by to boli skutočné triedy, tak chcú viac tried. Financovanie na triedu môže mať prínosy, no prináša aj riziko, že školy pôjdu na dolnú hranicu počtu žiakov v triedach aby vytvorili viac tried.“

Ján Toman

Riziko zámerného znižovania počtu žiakov v triedach by sa dalo eliminovať tým, že by sa nefinancoval skutočný, ale prepočítaný počet tried na celkový počet žiakov v škole. Iným nástrojom regulácie by mohlo byť prehodnotenie dodatočného príspevku malým školám. V súčasnosti totiž školy s menej ako 250 žiakmi dostávajú viac financií „na hlavu“.

„Ďalšia možnosť je zmena kompenzačného príspevku na ochranu malých škôl, ktorý by sa aplikoval iba na žiakov prvého stupňa. Dnes sa totiž vzťahuje na prvý aj na druhý stupeň základnej školy. Zmena by potom korešpondovala so zámerom nechať prvý stupeň čo najdostupnejší, čo najbližšie k trvalému bydlisku žiaka, pričom na druhom stupni by sa to už mohlo racionalizovať. Z hľadiska lepšieho zohľadnenia nákladovosti prvého stupňa a druhého stupňa je zároveň možné rozdeliť v súčasnosti spoločný normatív na celú základnú školu podľa vzdelávacích stupňov. To je technické riešenie, ktoré je schodné a realizovateľné bez toho, aby sme do vzorca pridávali ďalšie parametre, napríklad počty žiakov na triedu.“

Ján Toman

Pri výpočte normatívo by sa taktiež nemusel zohľadňovať počet žiakov podľa zriaďovateľa školy. V takom prípade by sa bral do úvahy iba počet žiakov v celej obci. To by podľa prepočtov IVP najviac ovplyvnilo rozpočty súkromných a cirkevných škôl a až následne verejných škôl. Dôsledkom by potom v niektorých lokalitách mohlo byť menej možností na výber školy podľa typu zriaďovateľa.

Aj keď existuje viacero nástrojov na reguláciu školskej siete, doposiaľ bolo hlavné bremeno spájania a rušenia škôl na ich zriaďovateľoch, teda predovšetkým obciach, mestách a krajoch. Ucelená stratégia racionalizácie siete škôl doposiaľ nebola z centrálnej úrovne pripravená ani realizovaná.



„Keď sa na to pozrieme spätne, tak IVP vypracovalo analýzu racionalizácie už v roku 2016, revízia výdavkov na vzdelávanie prišla v roku 2017, kde bolo jasne pomenované, aké máme problémy v zákone a čo treba zmeniť, aby sa racionalizácia nebrzdila. V pláne legislatívnych úloh vlády na rok 2019 malo ministerstvo školstva do apríla predložiť nový zákon. Realita je taká, že sa nič nepredložilo. Bude rok 2020, všetci už päť rokov vieme, aké sú problémy, no odpoveď z ministerstva bola, že to si vyžaduje široký konsenzus.“

Zuzana Baranovičová

Viacerí politici sa prihovárajú za uvážенú reguláciu siete škôl podľa vopred zadaných kritérií a alokovaných zdrojov.

„Ak máme robiť optimalizáciu siete škôl, tak na základe kvality. Pomôžeme malým školám, aby boli kvalitnejšie a potom ich spájame na základe toho, aby dieťa dostalo lepšie a kvalitnejšie vzdelanie. Prosím, avšak až na druhom stupni. Konečným beneficiantom akejkoľvek optimalizácie má byť dieťa a jeho kvalitnejšie vzdelávanie. V súčasnosti samotné obce nie sú schopné školskú sieť racionalizovať.“

Michal Kovács

„Racionalizácia siete škôl je citlivá téma. My dlhodobo hovoríme o tom, aby prvý stupeň základných škôl, vrátane málotriedok, nebol rušený, aby deti mali dostupné kvalitné vzdelávanie v mieste svojho bydliska. Ale zároveň druhý stupeň základných škôl by mal byť racionalizovaný aj vďaka normatívu, ktorý bude jasný,

transparentný a nebude tam veľa výnimiek. Ak máme dve školy po 70 žiakoch v dvoch dedinách vedľa seba, tak je mýtus si myslieť, že čím menej žiakov v škole, tým kvalitnejšie vzdelávanie. Snahou teda je, aby sme aj vďaka jasne stanovenému normatívu mali radšej väčšie a kvalitnejšie školy, ale potom pre deti naozaj potrebujeme zabezpečiť dopravu pomocou školských autobusov.“

Juraj Hipš

„Isto je priestor na ďalšiu racionalizáciu škôl, ale nástroj na to tu už je – časť prostriedkov môžete presúvať medzi školami. To by sme mali nechať na samosprávy. Ak si svoje školy vedia utiahnuť, je to ich slobodné rozhodnutie.“

Peter Krajňák

„Čo bude tvoriť nosnú kostru vzdelávacieho systému? Zo zákona je vzdelanie povinná zabezpečiť samospráva. Ak povieme, že optimálna základná sieť bude postavená na územnej samospráve, ostatné samosprávne školy nad rámec siete, cirkevné a súkromné školy a domáce vzdelávanie sú navyše. Vo chvíli, keď ktorýkoľvek z týchto doplnkových prvkov zanikne, musíte mať vytvorené kapacity v samospráve, aby zabezpečila vzdelávanie pre deti. Z čoho však budeme tieto kapacity platiť? Na tom sme sa nikdy neboli schopní dohodnúť. Ak povieme, že z medzročných nárastov, ktoré idú do školstva, niečo odstrihneme, aby sme si vybudovali túto kostru, tak všetci aktéri sa postaví proti a budú požadovať prerozdelenie podľa platného kľúča.“

Lubomír Petrák



Nedostatočné a komplikované financovanie školstva

„Sú všeobecné, medzinárodne uznávané princípy, podľa ktorých by mal dobrý systém financovania školstva fungovať. Napríklad by mal prerozdeľovať primeraný objem zdrojov, a to transparentne a spravodlivo. Mal by taktiež podporovať kvalitu vzdelávania a efektivitu. Tie princípy sú navzájom previazané, preto sa na financovanie treba pozerať komplexne a nevyberať iba jeden princíp, ktorým sa budeme riadiť.“

Ján Toman

V otázkach financovania školstva sa najväčšia pozornosť zväčša sústreďuje na celkový objem zdrojov, ktoré štát do vzdelávania investuje. Ten sa môže určovať podľa rôznej metodiky, napríklad ako podiel na hrubom domácom produkte, na celkových verejných výdavkoch či vo výdavkoch v prepočte na žiaka. Slovensko zaostáva za priemerom krajín EÚ aj V3 v podiele na HDP, aj na verejných výdavkoch. S ohľadom na rozdielnu dĺžku štúdiá v jednotlivých krajinách však z týchto porovnaní nie je jednoduché určiť, na ktorých vzdelávacích stupňoch investujeme menej zdrojov. Adekvátnejšie je posúdenie výdavkov na žiaka, kde v porovnaní s krajinami EÚ a OECD najviac zaostávame na vyššom všeobecnom (gymnaziálnom) a nižšom sekundárnom vzdelávaní (druhý stupeň základnej školy a prvé ročníky osemročných gymnázií). Relatívne najmenšie zaostávanie je na primárnom stupni.*

V súčasnosti je dominantným zdrojom financií pre školy tzv. normatívne financovanie, ktoré sa na jednotlivých vzdelávacích stupňoch odvíja od počtu žiakov a taktiež od ďalších parametrov, napríklad personálnych nákladov či teplotného pásma. Normatív sa člení na mzdový a prevádzkový. Nastavenie jeho vzorca je vo viacerých ohľadoch predmetom kritiky a návrhov na zmeny. Potreba aktualizácie vzorca súvisí aj s kontextom, v ktorom bol vytvorený a zmenenými podmienkami, ktoré od jeho zavedenia nastali.

„Aktuálny systém financovania vznikol v zrýchlenom režime v roku 2003. Keď v normálnych podmienkach vyvíjate nejaký systém, tak by ste si mali stanoviť cieľ, ktorý má dosiahnuť, prijať stratégiu, ako sa to má dosiahnuť a vyvinúť nástroje, ktorými to možno dosiahnuť. Systém riadenia ani financovania regionálneho školstva na Slovensku takto nevznikol. Zhodou okolností sa tri roky predtým urobila strategická štúdia a na jej základe sa vytvoril systém financovania pre vysoké školy, ktorý sa tak síce nevolá, ale je de facto normatívny. Keď sme sa v roku 2003 v prípade regionálneho školstva ocitli vo veľkej časovej tiesni, a keď zlyhali všetky iné pokusy urobiť ucelený systém financovania, princíp financovania vzdelávania na vysokých školách sa jednoducho preklopil do regionálneho školstva. (...) Prax ukázala, že to nebol zlý krok. Problémy, ktoré teraz z toho systému vyskakujú, sa dopredu neriešili. A preto sa neriešili ani nástroje, ktorými by sa dali dané problémy eliminovať, ak nastanú.“

Peter Mederly

„Prečo sa išlo do financovania v súčasnej podobe? Dôvod bol v zásade jednoduchý – medzi školami boli extrémne rozdiely v materiálno-technickom vybavení. Keďže štát na to nemal dostatok finančných prostriedkov, sponoval tým neochotu uvoľňovať vlastné zdroje a presunul to na samosprávy s tým, že sú bližšie k občanom a niektoré veci vedia urobiť rýchlejšie, ľahšie a lacnejšie. Kvalita materiálno-technického vybavenia potom za posledných 20 rokov išla rapídne hore. Tento prínos zmeny je úplne evidentný.“

Lubomír Petrák

*Za odborný podklad k porovnaniu výdavkov na vzdelávanie ďakujeme Martine Erdélyiovej.



Na základe diskusie o nedostatkoch súčasného systému financovania školstva možno vytvoriť typológiu problematických aspektov:

- > **dátové** – chýbajúce, nehodnoverné alebo neaktuálne vstupné dáta, nevyčíslené alebo neobjektivizované reálne náklady;
- > **rozpočtové** – nedostatočné objemy financií na jednotlivé výdavky, (ne)valorizované výdavky, neidentifikované skryté rezervy, neefektívne a netransparentné čerpanie zdrojov;
- > **princiipiálne** – nevyriešená otázka normatívneho financovania na žiaka, triedu, resp. ich kombinácia, účel nenormatívneho financovania, mechanizmy financovania neštátnych škôl, protiústavné dofinancovanie škôl samosprávami v rámci preneseného výkonu štátnej správy;
- > **parametrické** – nastavenie vzorcov a kompenzačných mechanizmov, problematické prepojenie prevádzkových a mzdových nákladov, neadekvátny podiel tarifných a pohyblivých zložiek miezd, nedostatočné nástroje na odmeňovanie kvality, nejasné kritériá dohodovacích konaní;
- > **politické** – neefektívny spôsob riadenia a netransparentné rozhodovanie, stanovovanie pravidiel aktérmi, ktorí nenesú zodpovednosť za ich plnenie (odmeňovanie, regulácia siete), pribúdajúce originálne a prenesené kompetencie samospráv bez dostatočného finančného krytia, udržiavanie neefektívnej školskej siete;
- > **implementačné** – gescia dvoch rezortov, odlišné mechanizmy financovania rôznych typov škôl a ich organizačných jednotiek, komplikované finančné toky, administratívna záťaž;
- > **pretrvávajúce mýty** – 40 % výnosu dane z príjmov fyzických osôb „určených“ na školstvo.

Nasledujúce vyjadrenia ilustrujú niektoré z vyššie uvedených problematických aspektov.

> dátové obmedzenia

„Musíme byť veľmi opatrní v porovnávaní výdavkov na školstvo na HDP, pretože máme inú štruktúru. Podiel výdavkov na vzdelávanie z celkových výdavkov verejnej správy je iné číslo, kde dosahujeme takmer priemer EÚ. Porovnávajme veci, ktoré sú porovnateľné.“

Branislav Gröhling

> rozpočtové obmedzenia

„Na diskusiu o financovaní školstva je teraz ideálna príležitosť. 1,6 miliardy eur určite nie je dosť, ten celkový objem je potrebné postupne zvyšovať. V rámci financovania regionálneho školstva sú dôležité tri okruhy tém: 1. normatívne financovanie, resp. alternatíva financovania školstva na triedu, 2. originálne kompetencie, po navýšení plátov a miezd peniaze v systéme chýbajú a mnohé samosprávy sú konfrontované s úpravou svojich rozpočtov, do toho prídete zvyšovanie plátov od januára 2020, 3. otázka malých škôl, pri ktorých sa objavuje debata, aká je ich kvalita.“

Peter Krajňák

„Objem financií, ktorý išiel do školstva v posledných ôsmich rokoch, je ďaleko nad tým, čo sme si dokázali predstaviť. S istotou sa zrejme zhodneme na tom, že objem finančných prostriedkov do školstva je potrebné naďalej navyšovať. Treba sa však rozprávať o tom, na základe akých kritérií.“

Lubomír Petrák

„Čo všetko sa v škole má robiť a na čo škola dostáva aj dosť zdrojov? Z toho sa odvíja, čo možno od nej očakávať a chcieť. Normatívne financovanie mnohí vnímajú analogicky ako demokraciu. Jedno aj druhé má veľa chýb, ale nikto ešte nevymyslel nič lepšie. Podme tie chyby riešiť, inak postaviť vzorec a hlavne dajme do normatívu viac peňazí. Nehovorme však, že musíme demontovať normatívne financovanie ako také a že to je základný problém školstva. To je cesta do pekla.“

Zuzana Zimenová

„Keď hovoríme o tom, že treba naliať peniaze do školstva, tak sa treba pozrieť na to, ako sa tie peniaze reálne miňajú. Máme 69 % základných škôl, ktoré majú menej ako 250 žiakov, potrebujú zvýšený normatív od 1 do 1,49, čo je 70 miliónov eur, ktoré takto míňame. Potom sú priamo riadené organizácie, ktoré stoja približne 50 miliónov eur. Ak sa neustále peniaze do školstva len nalievajú a nerobia sa potrebné zmeny, tak tie financie sa roztrúsia, ak nie sú viazané.“

Branislav Gröhling



„Krajiny, ktoré to myslia so školstvom vážne, doňho začali viac investovať. Napríklad naši susedia, ktorí si uvedomujú, že od úrovne školstva bude závisieť ich budúcnosť. Keď si porovnáte priemerné výdavky krajín Európskej únie na vzdelávanie, tak to vychádza na zhruba 4,5 % HDP. U nás sme dlhodobo na úrovni 3,8 – 4 %, okolité krajiny okolo 5 %. Za posledných desať rokov dávame ročne v priemere okolo 700 miliónov eur menej, ako by sme vzhľadom na naše HDP voči priemeru EÚ mali a vytvorili sme tak sekeru asi 7 miliárd eur.“

Michal Kovács

„Požiadavka na navýšenie financií na prevádzku škôl je dnes 50 miliónov eur. Základný problém je v tom, že každý si nadcení svoje požiadavky, a potom sa z toho buď odstrihne, alebo sa odstrihne všetko. V tomto rezort školstva nekoná úplne racionálne. Potrebujeme objektivizovať požiadavky.“

Lubomír Petrák

„Školy majú v súčasnosti naozaj problém s prevádzkovým normatívom. Dochádza dokonca k protiústavnému využívaniu finančných prostriedkov. Objem zdrojov na mzdy narastá, ale objem na prevádzku stagnuje alebo školy majú dokonca menej prostriedkov. Dochádza k presúvaniu peňazí a to je veľký problém.“

Peter Krajňák

„Je pravda, že celkový objem na výkon originálnych kompetencií nepostačuje. Ale ak v roku 2009 bol celkový výnos z podielových daní okolo 980 miliónov eur, dnes sme na úrovni vyše 2 miliárd. Za desať rokov sa to teda zdvojnásobilo. A teraz hovoríme o tom, či je aj nárast štátneho rozpočtu dvojnásobný. Nikde nie je napísané, že samospráva môže alebo musí použiť len 40 % na školstvo. Treba si to spočítať a nastaviť vzorce nanovo.“

Lubomír Petrák

„Je pravda, že s financiami na školstvo sme v medzinárodnom porovnaní pomerne nízko. Keď sa však napočítajú všetky požiadavky z programov politických strán, tak to vyjde na stá milióny, možno až na miliardu eur. No tú môžete získať len tromi nepopulárnymi spôsobmi – buď zvýšime dane alebo sa viac zadĺžime alebo škrtneme výdavky nejakému inému ministerstvu. Na eurofondy sa veľmi spoliehať nemôžeme, takže ešte zostáva možnosť ušetriť alebo zohnať peniaze v rámci systému. Na Slovensku napríklad vzdelávanie v škole

bežne trvá trinásť rokov, pričom vo väčšine európskych krajín dvanásť. Takže otázka znie, či deti v škole potrebujeme držať tak dlho? Taktiež máme prísne regulácie na veľkosti tried a veľa príliš malých tried, ktoré učiteľov nezaplátia. Ak znižujúci sa počet žiakov v triedach nevedol k lepším výsledkom, tak drobné navýšenie ich počtov nikomu neublíži. Škôlky sú u nás taktiež preregulované, na ich zamestnancov kladieme vysoké kvalifikačné požiadavky a potom sa do materských škôl aj ťažšie zháňajú. Alebo napríklad zatepľovanie – ak ním ušetríme štvrtinu peňazí na vykurovanie, tak to vyjde približne na 700 eur na učiteľa ročne, čo môže byť veľmi slušná odmena. A takýchto vecí je viac. Vnútorne rezervy v systéme nikto nehľadá, i keď sú relatívne veľké.“

Michal Habrman

> principiálne otázky

Prvotná otázka, od ktorej sa odvíja všetko ostatné, stojí tak, či sa chceme odvíjať od systému financovania, ako je dnes nastavený, to znamená, že časť peňazí ide cez ministerstvo školstva a časť cez ministerstvo vnútra, alebo je všeobecná vôľa vyňať odbory školstva z okresných úradov, dať im právnu subjektivitu a vrátiť financovanie pod ministerstvo školstva. Dlhodobो hovoríme, že financovanie by malo ísť naspäť pod jednu strechu, pod ministerstvo školstva. (...) Treba sa rozhodnúť, či chceme reformu ESO narúšať alebo nie. Mať celú štátnu správu pod jednou strechou samo osebe nie je zlá myšlienka. Tie finančné toky sú ale prekomplikované a ich kontrola nie je jednoduchá, pričom časť peňazí sa môže kvôli tomu aj niekde strácať.“

Branislav Gröhling

„Systém je spravodlivý v rámci kritérií, ktoré sme boli schopní zdefinovať a zohľadniť. Vôbec si však nekladie otázku, koľko peňazí v školstve potrebujeme. Do roku 2003 školstvo fungovalo s nejakým objemom financií. V roku 2004 sa to prebralo nie preto, že by bol napočítaný reálny objem nákladov, ale nejaký objem bol jednoducho k dispozícii a prerozdelený podľa nových kritérií. Preto sa nemôžeme hrať na to, že štát prenesený výkon zaplatí, lebo je to ústavne garantované. Štát totiž nevie, koľko systém reálne stojí a tú otázku si ani vôbec nekladie.“

Peter Mederly



„Nástrojom na zvyšovanie efektivity rezortov je programové rozpočtovanie, ktoré dnes neexistuje. Programové rozpočty majú momentálne len samosprávy. Ministerstvo si pri ňom musí povedať, čo sú priority, čo chce dosiahnuť, na základe zdrojov, ktoré má alebo by potenciálne mohlo mať, stanoví si dokedy sa to spraví a čo bude výstupom. Inak nemáte šancu vedieť, kam vám peniaze tečú. Zoberiete si zdroje, ktoré máte k dispozícii, pri jednotlivých programoch a podprogramoch rozpočtu máte zadefinované úlohy, vypočítate si, koľko by vás to stálo a určíte si priority. Napríklad si poviete, aký objem vzdelávania má Metodicko-pedagogické centrum poskytovať učiteľom a z toho si vypočítate jeho náklady. A potom si môžete každý rok sledovať, či sú tie hodnoty naplnené alebo nie. Takto môžete mať pod kontrolou, ktoré úlohy sa plnia, koľko čo stojí a koľko a ako sa na stanovený účel míňa.“

Zuzana Baranovičová

> parametrické nastavenia

„Normatívny systém sa snaží vytvoriť matematický model reality. Vieme, že žiadny model neurobíte tak, aby realitu presne odrážal, môžete sa akurát snažiť, aby sa jej čo najviac priblížil. Každý z nástrojov normatívneho financovania, vrátane dohodovacieho konania, má v modeli svoj zmysel. Jeho základom je vzorec, ktorý v excelovskej tabuľke rozpisuje náklady. Je úplne jasné, že takto nemôžete zachytiť všetky detaily. Takže systém musí mať aj akési korekčné mechanizmy.“

Peter Mederly

„Normatív nebol nastavený najlepšie. Prelína sa tam financovanie na žiaka s financovaním škôl a školských zariadení. Treba iné mechanizmy, ale to je súčasť celkovej zmeny financovania celej verejnej správy. Lebo aj celkový systém finančného vyrovnávania cez prerozdelenie dane z príjmu nie je úplne najšťastnejší.“

Viktor Nižňanský

„Zhodu nájdeme v tom, že nič lepšie ako normatívne financovanie v tejto chvíli asi nenájdeme. Otázka znie, aké majú byť parametre, ktoré budú vstupovať do prerozdelenia financií. Diskutujeme, či majú byť bežné výdavky naviazané na mzdové výdavky – ja tvrdím, že nie, lebo to sú dnes dve úplne oddelené kategórie. Pri tom, že musíme masívne zvyšovať financie na platy učiteľov, lebo stále sú nedostatočné, tak si nemyslím, že rovnakým

tempom by mali rásť bežné výdavky, lebo tam sú objektívne potreby a dajú sa jasne vyčíslieť. A dnes sme to vďaka informačným systémom schopní aj v reálnom čase robiť.“

Lubomír Petrák

„Ako je možné, že sa do škôl málo investuje? Problém je, že sa odmontovala previazanosť v normatíve medzi osobnými výdavkami a výdavkami na prevádzku. Navyšujú sa platy učiteľov, i keď nedostatočne, ale na druhej strane nám peniaze na prevádzku klesajú. Keď do reálnych výdavkov zahrnieme infláciu, tak na chod škôl je menej peňazí ako v roku 2004. Keď v tom roku normatívne financovanie začínalo, tak pomer výdavkov bol 82 % na platy a zvyšok na chod škôl. Dnes je to vyše 87 % na platy, a tie sa ďalej zvyšujú, a zvyšok na prevádzku je o to menší.“

Zuzana Zimenová

„Otázka je, či by prevádzka mala byť naozaj naviazaná na platy – asi nie. V každom prípade treba prepočítať, čo spôsobuje inflácia. Tie reálne peniaze sú teraz na úrovni roku 2004. Na tento rok (2019) bola inflácia odhadnutá na 2,5 %, ale prevádzkový normatív sa zvýšil len o 0,4 %. Peniaze na prevádzku teda dlhodobo nekopírujú infláciu. A keďže prevádzkové náklady nie sú dostatočne kryté, normatívne financovanie pokrýva prenesený výkon štátnej správy len na 95 %. A tých 5 % dopláca niekto iný. Nám vyšlo, že v priemere 9 miliónov eur ročne na školstvo dopláca samospráva, a to v rozpore s Ústavou, čo napadol aj Najvyšší kontrolný úrad v roku 2015. Keď vláda podľa článku 71 Ústavy prenesie svoj výkon na samosprávu, tak je povinná všetky náklady spojené s tým výkonom štátnej správy aj hradiť.“

Zdenko Krajčír

„Kompenzačné príspevky sú pod 250 žiakov, medzi počtom 250 a 150 žiakov sa zvyšuje normatív na 1,5-násobok. Priemerná veľkosť školy je dnes zhruba 200 žiakov. Prax si teda nastavila počty žiakov tak, aby sa normatív, ktorý potrebuje, dostal na 1,25-násobku základného normatívu. Nič nám nebráni, aby sa štandardný normatív zvýšil na 1,25-násobok súčasného stavu. Kompenzačné príspevky budú mať aj naďalej v niektorých regiónoch opodstatnenie, ale budú povedzme od 150 po 50 alebo 30 žiakov, lebo to je minimálny počet, ktorý potrebujete na otvorenie školy. A potom nebude musieť byť žiadne dohodovacie konanie.“

Lubomír Petrák



„Štát musí niektoré veci čiastočne riadiť, napríklad plán výkonov alebo počet otváraných odborov a tried. Ale keď ministerstvo zadá nejaký rámec, má byť potom možnosť sa dohadovať o kritériách a ich váhach pre konkrétne kraje. Tie vzorce a mechanizmy dnes nefungujú pre celé Slovensko, kraje si to musia prispôbovať. Nevieme to naliňkovať pre všetky kraje rovnako. Niekde sa napríklad z vlastných zdrojov dofinancováva mimovyučovacia činnosť, čím sa dofinancovávajú platy na zabezpečenie istej životnej úrovne učiteľov. Inde táto otázka nie je až taká dôležitá, pretože platy v zásade stačia.“

Branislav Gröhling

„Prečo nejdeme odmeňovať učiteľov aj na základe kvality a výsledkov ich práce? Jedna vec je mať normatívy, ktoré by mali plošne a čo najspravodlivejšie alokovať financie, no nájsť zdroje a vymyslieť mechanizmus potrebujeme aj na odmeny dobrým učiteľom. Podiel netarifnej zložky platu je totiž dnes nízky. Ak chceme, aby kvalitní učitelia v školstve zostali, mali by sme mať kritériá na odmeňovanie výsledkov. Otázka teda znie, aká je optimálna mzdová štruktúra pre učiteľov?“

Zuzana Baranovičová

„Keby bol celý vzorec na výpočet normatívov jasne a transparentne vyskladaný, vedeli by sme, koľko bude treba na čo peňazí, a to aj o rok, o dva. Nebolo by to tak ako teraz, že príde nejaké číslo, všetci veria, že to niekde dobre vyrátali, ale vlastne nikto nevie, ako to vyrátali. Predišli by sme situáciám, kedy sa povie, že náklady na prevádzku sa zvýšia o 0,4 %, ale keďže je to zahrnuté v celkovom čísle, tak si málokto prepočíta, koľko to naozaj je. Alebo že sa zvýšia platy o 10 %, ale ten mzdový normatív o 10 % nestúpne.“

Martina Erdélyiová

> politické rozhodnutia

„Aj v Národnom programe rozvoja výchovy a vzdelávania bola pre rok 2019 daná úloha vypracovať nový systém financovania. Tento termín sa tam dal len tak? Nie je to jednoduchá téma, ale prešvihli sme štyri alebo päť rokov.“

Zuzana Baranovičová

„V súvislosti s prerozdeľovaním financií a nastavením normatívu nie je problém v odborných kapacitách, ale v rýchlosti, akou sa menia ministri. Kým pochopia, ako sa riadi rezort, tak už odchádzajú a prichádzajú noví, ktorí o tom ani netušia. Od roku 2014 je pripravený zákon so vzorcom, ktorý zohľadňuje vyše 20 kritérií, ktoré vstupovali do výpočtu normatívu. To bol významný odborný krok dopredu, ktorý si ale žiaden minister neosvojil ako svoju politickú agendu. Na mnohé zmeny sme viac pripravení, ako si časť verejnosti, aj tej odbornej, myslí.“

Lubomír Petrák

„V systéme financovania regionálneho školstva a aj územnej samosprávy ako celku je kľúčový problém v tom, že keď došlo k decentralizácii, zbral sa balík peňazí, ktorý bol vtedy k dispozícii a novými vzorcami sa prerozdělil. Nikdy nebolo povedané, že ten objem peňazí bol dostatočný na výkon pridelených kompetencií. Odvtedy uplynulo veľa času a bolo mnoho vyhlásení o tom, že treba urobiť audit, ktorý by pomenoval, koľko ktorá kompetencia stojí. To sa dodnes nestalo. V decembri 2019 je to osem rokov odvtedy, čo parlament prijal uznesenie a požiadal vládu, aby vytvorila a predložila komplexný audit verejnej správy. Žiadna vláda to dodnes nedotiahla do konca.“

Dušan Sloboda

„Počet kompetencií, ktoré samospráva vykonáva v oblasti školstva, je oproti roku 2004 vyšší. Financovanie bolo nastavené na nejaký objem kompetencií, ktoré má samospráva vykonávať, a samospráve sa neustále pridávali kompetencie, aj výrazné a finančne zaťažujúce, napríklad celé neštátne školstvo od roku 2007. Nám už dlhodobo vychádza, že objem finančných prostriedkov z podielových daní určených na regionálne školstvo, je zhruba od roku 2011 nepostačujúci. A miestne aj regionálne samosprávy tam dodávajú svoje vlastné peniaze. Ak sa teda má otvoriť vzorec, tak z toho dôvodu, že výnos už nestačí kryť tie kompetencie, ktoré má samospráva vykonávať.“

Zdenko Krajčír



> implementačné problémy

„Systém financovania dodnes nie je zavedený v takej podobe, ako bol pôvodne myslený, je deformovaný. Jednou z tých deformácií je dohodovacie konanie, ktoré kriví prirodzený jav racionalizácie školskej siete. Konečne by sme sa mali pozrieť na množstvo menších škôl, ktoré majú do sto žiakov a sú plnoorganizované. Teda nemám na mysli neploorganizované školy, tzv. málotriedky, kde ich existencia je odôvodnená najmä ochranou práv národnostných menšín. Pozrime sa na ich geografické umiestnenie a dopravnú dostupnosť a zistíme, že mnohé z nich systém v sieti umelo udržiava. Kým nebudeme mať jednoduchý a čistý spôsob financovania bez výnimiek, ktorý bude každý rešpektovať, tak sa nikam nedostaneme. Treba to rozťať čím skôr.“

Miroslav Sopko

„Tolko napádané a upodozrievané dohodovacie konanie predstavuje približne len 1,5 % objemu normatívnych financií. (...) Dohodovacie konanie sa nemôže úplne zrušiť, pretože pri financovaní máte aj také náklady, ktoré sú len na niektorých školách. Patria sem napríklad školské bazény, ktoré vytvárajú väčšie nároky na vodu, elektrinu, prevádzku. Sú poľnohospodárske školy, ktoré majú vykurované skleníky a s tým sú spojené vyššie náklady. Ďalšou vecou je, že niečo nové politici schvália,

naposledy napríklad rekreačné poukazy, a vy to musíte vo financovaní v priebehu roka zohľadniť. Potom nemáte žiadnu inú možnosť, ako to urobiť, než cez dohodovacie konanie.“

Jana Sládečková

„Často sa hovorí, že školy nedostávajú to, čo sa centrálné napočíta z ministerstva. Lenže každá škola je iná a ak zriaďovateľ zriaďuje viac škôl, tak má istý priestor na to, aby zdroje prerozdellil – momentálne do 10 % mzdových a do 20 % prevádzkových nákladov. Ak si povieme, že nástroje dávame do rúk ľuďom, ktorí s nimi nevedia robiť, tak potom im ich radšej nedávajme. Ale ak tam ten nástroj vôbec nebude, niektoré problémy sa jednoducho nevyriešia.“

Peter Mederly

> pretrvávajúce mýty

„To, že 40 % z podielových daní má slúžiť na školstvo, je často opakovaný mýtus. Nie je to tak. Tých kompetencií, ktoré územná samospráva má, je podstatne viac, než je počet indikátorov, ktoré sú použité na vypočítanie spôsobu prerozdelenia výnosu z podielových daní. Ten mýtus neustále neopakujeme, pretože je zavádzajúci.“

Dušan Sloboda

„Neopravujme hodiny sekerou“

Odporúčania analytikov pre tvorcov vzdelávacej politiky

„Ten, čo bude mať základné a stredné školstvo na starosti, musí mať aj právomoci aj zodpovednosť aj všetky nástroje v rukách na to, aby to mohol riadiť. Inak tu bude sedem hráčov, z ktorých každý si bude robiť svoje.“

Viktor Nižňanský

V diskusii politikov a političiek kandidujúcich v nadchádzajúcich parlamentných voľbách bola zhoda minimálne v dvoch kľúčových otázkach – potrebe naďalej zvyšovať objem verejných zdrojov na vzdelávanie a v potrebe zmeniť nastavenie vzorcov financovania. Zhoda nepanovala v tom, podľa akých parametrov by mali byť nové mechanizmy financovania nastavené, aby zvýšili efektivitu školskej siete aj kvalitu poskytovaného vzdelávania. Podobne sa potenciálni tvorcovia politiky nezhodli ani na hĺbke, s akou by zmeny v riadení a financovaní mali byť uskutočnené.

Otvorenou otázkou zostáva, či sa budú – aj vzhľadom na mandát od voličov – realizovať skôr čiastkové a postupné opravy súčasného systému, alebo sa pristúpi k zásadnejšej zmene inštitucionálnej štruktúry a s ňou previazaného systému financovania školstva. Pritom je zjavné, že oba typy prístupov majú svoje výhody aj riziká. V prípade jedných aj druhých však úspešne realizované zmeny budú do veľkej miery závisieť nielen od zamýšľaného zámeru a zvolených nástrojov, ale najmä od kvality ich implementácie do praxe a komunikácie potreby zmien smerom k verejnosti.

Ako úvodné kroky pre budúcich tvorcov politiky analytici v diskusii vyzdvihli: zabezpečenie politickej podpory pre zmeny, personálny audit v rezorte školstva, prijatie ucelenej stratégie na implementáciu zmien spolu s podrobnou kalkuláciou jej nákladov a špecifikovaním výstupov, identifikovanie vnútorných rezerv a zdrojov systému, efektívnu komunikáciu potrebných zmien ako vysokej priority a pripravenosť na to, že ich efekt sa nemusí dostaviť v horizonte jedného volebného obdobia.