

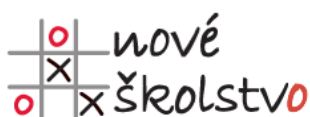
Regulácia, riadenie a (samo)správa vzdelávacieho systému

Náčrt východísk a otvorených otázok o manažmente
slovenského vzdelávacieho systému

POZIČNÝ DOKUMENT K 4. OKRÚHLEMU STOLU ZÁSTUPCOV A ZÁSTUPKÝŇ POLITICKÝCH
STRÁN A ODBORNÍKOV A ODBORNÍČOK V OBLASTI VZDELÁVANIA A SAMOSPRÁVY

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

KAMPAŇ REALIZUJE



KAMPAŇ NA JESEŇ 2016 PODPORUJE

Nadácia
Orange





Základný rámec

Téma regulácie, riadenia a spravovania vzdelávacieho systému je komplexná. Cieľom okrúhleho stola nie je iba pomenovať súčasný stav, ale ani identifikovať „hotové“ riešenia. Chceme načrtnúť východiská, základné princípy a parametre riadenia funkčného, kvalitného a efektívneho vzdelávacieho systému.

Riešenie jednoduchého problému je ako varenie, potrebujeme poznať recept. Dodržanie postupu prináša očakávaný výsledok, pričom skúsenosť síce môže pomôcť, no nie je nevyhnutná. Výsledkom je štandardný produkt, ktorý možno pri dostupnosti surovín a zachovaní rovnakých podmienok donekonečna v rovnakej kvalite replikovať.

Riešenie komplikovaného problému je ako vyslanie rakety na Mesiac. Na zostrojenie raketoplánu je nevyhnutná mnohoraká

expertíza a skombinovanie presných algoritmov pri jeho konštrukcii. Zostrojenie prvej rakety zvyšuje šance na úspešnú výrobu ďalších. Ak je každá ďalšia raketa v kľúčových parametroch podobná, zopakovanie úspechu je vysoko pravdepodobné.

Riešenie komplexného problému je ako výchova dieťaťa, pri ktorej majú recepty a algoritmy len veľmi obmedzenú platnosť. Výchova prvého dieťaťa prináša cennú skúsenosť, no negarantuje úspech pri každom ďalšom pokuse. Expertíza môže prospieť, no nie je nevyhnutnou ani dostatočnou podmienkou. Keďže každé dieťa a každý rodič sú jedineční, výsledok je zakaždým neistý.¹

Problém riadenia procesu vzdelávania spočíva v tom, že sa pri ňom pričasto ponúkajú jednoduché recepty či komplikované algoritmy, i keď sa jedná o komplexný proces.





Teória systémov namiesto obligátnej kritiky Márie Terézie

Vznik systému je charakterizovaný spojením individuálnych aktérov, ktorí sa v nejakej podobe zorganizujú a vytvoria medzi sebou vzťahy. Tie sa formujú na základe interakcií a spätnej väzby a sú charakteristické vysokou mierou náhodnosti. Vďaka mnohorakým interakciám medzi rôznymi aktérmi vznikajú pravidlá, štruktúry a vzorce správania, ktoré robia systém komplexným.²

Komplexný systém charakterizuje to, že:

- jeho správanie nemožno vysvetliť povahou jednotlivých článkov, ale iba ich vzájomnými interakciami;
- je nelineárny a na jeho pochopenie i ovplyvňovanie je nevyhnutná spätná väzba;
- pôsobí simultánne na mnohých úrovniach.³

Z toho vyplýva, že každý pokus o spravovanie systému vzdelávania neuspeje, resp. neprinesie žiaduce výsledky, ak regulácia:

- zasiahne iba jednotlivé články (normatívy, kompetencie, platy) bez preskúmania väzieb medzi nimi;
- nevezme do úvahy aplikáciu pravidiel a štruktúr v praxi jednotlivých aktérov (žiacov, učiteľov, rodičov, vedenia škôl, zriaďovateľov, odborníkov);

- opomenie parametre systému na všetkých úrovniach a ich vzájomné vzťahy na vertikálnej (napr. od ministerstva po školu) aj horizontálnej úrovni (napr. medzi aktérmi školskej správy a samosprávy).

Intervencie do komplexného systému nefungujú na jednoduchom princípe akcie a reakcie. A ani sofistikované algoritmy nemusia spôsobiť významné zmeny, ak sa nezamerajú na to, čo bolo na začiatku vzniku systému – vzťahy založené na spätnej väzbe a z nich vzniknuté neformálne štruktúry a vzorce správania. Inými slovami, administratívna či technokratická intervencia nezmení podstatu systému, jeho procesy ani výsledky, ak sa do úvahy nevezmú interakcie medzi jednotlivými aktérmi.

Ak sa akákoľvek zamýšľaná zmena v spravovaní systému a pri nastavovaní pravidiel neriadi spätnou väzbou z „terénu“ a proces implementácie nie je kontinuálne vyhodnocovaný, zmeny neprinesú želané výsledky. A ani pri komplexnej zmene postavenej na takýchto poznatkoch nemusí byť výsledok, rovnako ako pri výchove dieťaťa, istý.



Nové ciele vzdelávacej politiky (?)

Ministerstvo školstva zverejnilo tézu Národného programu rozvoja výchovy a vzdelávania (NPRVV) pod názvom Učiaci sa Slovensko.⁴ Pomenúva v nich princípy a ciele, ktorými by sa mala v najbližších desiatich rokoch riadiť zásadná premena vzdelávacieho systému na Slovensku. Okrem orientácie na učiacich sa a ich vzdelávacie potreby, individualizácie procesu výchovy a vzdelávania a zabezpečenia kvalitných podporných služieb má vzdelávací systém budúcnosti zabezpečiť kvalitné a dostupné vzdelanie všetkým deťom.⁵

V otázkach riadenia a regulácie sa tézy NPRVV riadia princípom efektívnosti, ktorý je vymedzený ako „napĺňanie vytýčených cieľov pri účelnom vynakladaní nevyhnutného objemu financií.“⁶ Ak teda budú ciele NPRVV po konzultačnom procese prijaté a rozpracované do konkrétnych opatrení, riadenie a financovanie, ako aj štruktúra samotného systému, má napomôcť ich napĺňaniu. Keďže nová koncepcia má ambíciu zmeniť samotnú podstatu vzdelávania na Slovensku, naplnenie jej cieľov nebude možné pri nezmenenom riadení a financovaní, ani pri súčasnej štruktúre systému.

Tézy NPRVV menujú mnohých aktérov, ktorí sa na vzdelávaní podieľajú. Neopomína sa ani lokálny kontext poskytovania vzdelávacej služby, v ktorom sú okrem detí, rodičov a učiteľov kľúčovými aktérmi aj zriaďovatelia, obce a mestá, regionálne samosprávy i územná štátna správa v školstve. Dokument konštatuje, že pre efektívne fungovanie regionálneho školstva je nevyhnutné, aby mali všetci „jasne definovanú svoju pozíciu“ a „musia im byť zrozumiteľné vzťahy, v ktorých majú pôsobiť, ich úlohy, zodpovednosti a práva s nimi spojené.“ Vzťahy sa majú riadiť

princípmi partnerstva, participácie, kooperácie a otvorenej komunikácie.⁷ Odhliadnuc od rôznej miery konkrétnosti spracovania jednotlivých kapitol NPRVV, ciele dokumentu spĺňajú kritériá Bena Levina, spoluiniciátora úspešnej reformy vzdelávania v kanadskom Ontáriu, tým, že sú počtom limitované, ambiciózne, no dosiahnuteľné, dobre odôvodnené a verejne deklarované.⁸ Vzhľadom na ambicióznosť niektorých cieľov by sa ich dosiahnuteľnosť zvýšila, ak by boli menej početné (alebo strategicky viac rozložené v čase), podrobnejšie odôvodnené a intenzívnejšie komunikované aspoň tie z nich, ktoré naštartujú najskoršie zmeny.

Úspešná implementácia potrebných zmien, ktorú zďaleka nemožno zúžiť len na prijatie potrebného legislatívneho rámca, má viaceré riziká:

- riadenie komplexného systému si vyžaduje dlhodobú stratégiu, ktorej zavedenie do praxe je limitované volebnými cyklami a mnohokrát záujmami a preferenciami rôznych aktérov;
- žiaduci stav nemá byť iba nápravou existujúcich deformácií, ale má zmeniť podstatu systému;
- zmeny sa však majú udiť v rámci súčasného systému, ktorý je v mnohých ohľadoch preregulovaný a komplikovane riadený,⁹ nevyužíva zdroje efektívne¹⁰ a neprináša želané výsledky.¹¹

Keďže sa deklarované ciele NPRVV nemajú napĺňať v laboratórnych podmienkach, je namieste bližšie sa pozrieť na parametre existujúceho prostredia aj z hľadiska regulácie a riadenia. Ak sa totiž hlavné tézy majú brať vážne, nie každý spôsob regulácie či model riadenia je na ich naplnenie vhodný a niektoré môžu pôsobiť aj kontraproduktívne.



Komplexnosť po slovensky

Učiaci sa v centre pozornosti vstupuje do vzdelávacieho systému poznačeného komplikovanou spleťou pravidiel, viacúrovňovej pôsobnosti, delených kompetencií a neprehľadných finančných tokov.

Systém regionálneho školstva je v súčasnosti riadený na troch úrovniach. Z centrálnej úrovne ho reguluje ministerstvo školstva, ktoré vypracúva koncepcie, vydáva záväzné predpisy, koncipuje štátne vzdelávacie programy, spravuje sieť škôl a školských zariadení, zabezpečuje financovanie stredných škôl a prostredníctvom ministerstva vnútra aj základných a špeciálnych škôl.¹²

Na strednej úrovni vykonávajú riadiace funkcie odbory školstva obvodných úradov v sídle kraja, obce, vyššie územné celky a zriaďovatelia. Na najnižšej úrovni, teda na úrovni školy, vykonáva riadiacu funkciu riaditeľ. Okrem neho sa ešte na riadení školy podieľajú aj školské samosprávne orgány (rada školy, žiacka školská rada v prípade stredných škôl) a poradné orgány riaditeľa (napr. pedagogická rada, metodické združenie, predmetová komisia).¹³

V systéme riadenia regionálneho školstva dochádzalo od roku 1990 k častým zmenám aj v rámci jednotlivých úrovní. Okrem meniacej sa pôsobnosti sa menila štruktúra najmä na

strednej úrovni riadenia štátnej správy, ktorá sa opakovane menila z integrovanej na špecializovanú. V roku 2013, po deviatich rokoch pôsobenia špecializovaných krajských školských úradov, sa vrátil model integrovanej štátnej správy s obvodnými úradmi v sídle kraja, ktoré riadi ministerstvo vnútra.¹⁴

V rôznych etapách a intenzite prebiehala aj decentralizácia celej verejnej správy, ktorá priniesla významný presun kompetencií zo štátnej správy na územnú samosprávu.¹⁵ Riadenie na strednej úrovni preto okrem obvodných úradov vykonávajú aj školské úrady, ktorými sú obce, vyššie územné celky a ďalší zriaďovatelia.¹⁶

Decentralizácia priniesla aj zmeny na úrovni škôl, ktoré získali právnu subjektivitu a relatívnu autonómiu v riadení vnútorných procesov. Riaditelia získali kompetencie aj pri profilácii školy. Školy sú autonómnejšie aj v personálnej a ekonomickej oblasti a sú zamestnávateľmi pedagogických, odborných a nepedagogických zamestnancov.

Regulácia a riadenie systému sa v súčasnosti realizuje v podmienkach nedokončenej decentralizácie verejnej správy, ktorá potvrdila dvojúrovňový model riadenia prostredníctvom štátnej správy a územnej samosprávy a vytvorila dve úrovne samosprávy (vyšších územných celkov a obcí).



Dôsledky neukončenej decentralizácie

Aj keď je reforma verejnej správy nevyhnutne dlhodobým procesom, súčasný stav prerozdelenia verejnej moci má nielen kvôli historickým, geografickým a sociokultúrnym danostiam Slovenska, ale najmä pre chýbajúce politické líderstvo mnohé nedostatky. Decentralizácia totiž zastala na polceste.

Bilancia „nekonečného príbehu decentralizácie,“ ktorá pokrýva jeho prvé dve fázy, konštatuje praktickú nemožnosť návratu k vysoko centralizovanému štátu, ktorým bolo Slovensko do roku 1999, no reálne až do roku 2005, kedy sa dokončil presun vyše 400 kompetencií na samosprávnú úroveň, delimitácia majetku, fiškálna decentralizácia i reorganizácia miestnej štátnej správy.¹⁷

V bilancii sa konštatuje významná miera naplnenia takmer všetkých princípov reformy verejnej správy (podpora občianskej spoločnosti, subsidiarita, efektívnosť, transparentnosť, flexibilita) a taktiež cieľov a princípov decentralizácie (politická a fiškálna ekvivalencia, nedelená zodpovednosť a kompenzácia externalít).

Oblasť regionálneho školstva je však pri viacerých princípoch uvádzaná ako príklad ich nedostatočného naplnenia:¹⁸

- veľká časť presunutých kompetencií v školstve sa naďalej delí medzi štátnu správu a samosprávu, čo o. i. znamená, že orgány územnej samosprávy nie sú vo svojom rozhodovaní autonómne a riadenie je do veľkej miery duplicitné;
- rozhodnutia o verejných výdavkoch sa v prípade regionálneho školstva

neuskutočňujú na úrovni, ktorá je za zabezpečovanie úlohy zodpovedná (napr. v prípade platov iba čiastočne) a externality (napr. zvyšovanie platov na základe kolektívneho vyjednávania) nie sú vždy a v plnej miere kompenzované;

- normatívne financovanie je podrobne rozpracované¹⁹ a do veľkej miery spravodlivé, no neflexibilné pri meniacich sa podmienkach (napr. počtoch žiakov) v priebehu školského roka;
- dohodovacie konania s orgánmi štátnej správy, ktoré sú dôsledkom nepružnosti normatívneho financovania, nie sú transparentné.

Chod škôl je financovaný z kapitol viacerých ministerstiev, z vlastných príjmov samospráv a ďalších zriaďovateľov a z výnosu podielových daní. Finančné toky prechádzajú viacerými stupňami, sú neprehľadné a v celkovom objeme podkapitalizované.

Prerozdelenie kompetencií problémy s riadením vzdelávacieho systému nevyriešili a viaceré nové priniesli. **Časté sťažnosti na veľkú mieru byrokracie v školách aj u zriaďovateľov sú zapríčinené aj delením kompetencií medzi veľké množstvo aktérov.** Zámer priniesť pestrejšiu, kvalitnejšiu a dostupnejšiu verejnú službu bližšie k občanom doposiaľ v oblasti vzdelávania nebol naplnený.



Centrálna úroveň nemá dostatočné páky na to, aby garantovala kvalitné a dostupné vzdelanie pre všetkých. Opakované zlyhania nastávajú aj v oblastiach, ktorých regulácia alebo konečné rozhodovanie zostalo v rukách štátu: neefektívne riadenie siete škôl a školských zariadení, predimenzovanosť kurikula, nedostupnosť učebníc, nefunkčnosť informačného systému, nedostatok financií na podporný a odborný personál v školách, nekvalita programov kontinuálneho vzdelávania, diskontinuita i sporná kvalita viacerých národných projektov financovaných z eurofondov.

Mnohé podmienky, činnosti a služby, ktoré sú potrebné na zabezpečenie kvalitného vzdelávania, nie sú z centrálnej úrovne naplnené a z pozície poskytovateľov i príjemcov vzdelávania nie sú nárokovateľné ani napriek ústavne garantovanému právu občanov na kvalitné vzdelanie.²⁰

Štátna správa v regiónoch má v oblasti školstva pomerne silné postavenie, no do veľkej miery funguje len ako „prietokový ohrievač“ finančných tokov, „zberač dát“ a vykonávateľ požiadaviek z centrálnej úrovne, a to prinajmenšom z dvoch rôznych rezortov. Je predĺženou rukou hlavného regulátora s prevahou administratívnych a kontrolných funkcií. Riadiaca štruktúra je od centrálnej po obvodnú úroveň v značnom rozpore s „novou kultúrou“ riadenia, v ktorej *„prevažuje dôvera nad podozrievaním, podpora nad kontrolou, diskusia nad nariadeniami, expertnosť nad úradníckym duchom, ústretovosť nad odmietaním, otvorenosť inováciám a ochota skúšať nové veci nad opatrnosťou a strnulosťou, neformálny prístup nad byrokratickými postupmi.“*²¹

Je otvorenou otázkou, či by terajšie kompetencie územnej štátnej správy a potenciálne aj ďalšie funkcie mohla

vykonávať územná samospráva, resp. či je súčasné rozdelenie kompetencií medzi nimi optimálne na naplnenie cieľov národného programu.

Problematický je aj na samosprávy prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy, v ktorom štát nie zakaždým presúva úlohy zákonom, ale podzákonnými normami a na niektoré zverené úlohy príslušné štátne orgány nie vždy presúvajú potrebné financie,²² čo je v rozpore s Európskou chartou miestnej samosprávy.²³

Na regionálnej a lokálnej úrovni absentuje, resp. je nedostatočne rozvinutá odborná a metodická podpora učiteľov a pomoc učiacim sa, vrátane terénnych služieb priamo v školách. Obce a mestá nemajú kapacity, odborné schopnosti ani dostatočné zdroje na skvalitňovanie podmienok výchovy a vzdelávania v metodickej a obsahovej rovine a podpora štátu cez jeho priamo riadené organizácie v tomto ohľade zostáva nedostatočná. Obce a mestá nemajú nástroje na hodnotenie kvality vzdelávania v školách, ktoré zriaďujú, a tým ani kvalifikované informácie, ktoré by mohli napomôcť pri ich zlepšovaní.

Mnohé obce a mestá prebrali školy do svojej zriaďovateľskej pôsobnosti s nevysporiadanými záväzkami a značným modernizačným dlhom. Bez dotácií z európskych fondov a investovania z vlastných zdrojov do školských budov a materiálneho vybavenia by boli mnohé školy na Slovensku v havarijnom stave.²⁴ Napriek postupnému skvalitňovaniu školskej infraštruktúry sa však celková úroveň vzdelávania meraná výsledkami žiakov prepadáva a jednou zo základných príčin môže byť aj neoptimálne riadenie a financovanie školstva štátnou správou a samosprávami na rôznych úrovniach.



Narastajúce rozdiely

Vzdelávací systém na Slovensku sa čoraz viac sociálne stratifikuje, prehlbujú sa rozdiely vo vzdelávacích výsledkoch a znižuje sa tlak na skvalitňovanie systému ako celku.

Vzdelávacie výsledky slovenských žiakov sú vo všeobecnosti priemerné alebo podpriemerné oproti ich rovesníkom vo vyspelých krajinách, vrátane okolitých, no rozdiely narastajú aj medzi školami na Slovensku. Okrem preukázaného vplyvu socioekonomického statusu na výsledky žiakov, ktoré slovenský vzdelávací systém nedokáže kompenzovať,²⁵ sa vďaka rozdrobenej sídelnej štruktúre a odlišnej miere ekonomickej aktivity prejavujú rozdiely vo vzdelávacích výsledkoch aj na regionálnej úrovni.²⁶ Tento trend je v priamom rozpore so zámerom poskytnúť kvalitné a dostupné vzdelávanie všetkým deťom bez rozdielu.

Kvalitné vybavenie škôl, kvalifikovaný personál a dostupné odborné služby nie sú všeobecne poskytovaným štandardom. Kvalita vybavenia je do veľkej miery podmienená úspešnosťou v zapájaní sa škôl do projektov financovaných prevažne z eurofondov, z ktorých sú niektoré vylúčené (čo napr. čiastočne platí pre Bratislavský kraj) alebo sú pre ne administratívne náročné. Rozdiely v životných nákladoch v rôznych regiónoch Slovenska nie sú zohľadňované v odmeňovaní pedagogických zamestnancov, čo okrem znižovania atraktivity učiteľského povolania vplýva aj na kvalifikovanosť výučby.²⁷ Centrálna ani regionálna úroveň verejnej správy materiálne i výkonné rozdiely medzi školami doteraz nedokázala účinne zmierňovať.

Diskusie o racionalizácii školskej siete sa zameriavajú najmä na efektívnosť vynakladaných prostriedkov pri poskytovaní vzdelávania a zo zreteľa často vypadáva otázka

dostupnosti aj dosahovaných výsledkov.²⁸ Udržateľnosť a kvalitu škôl v mnohých oblastiach výrazne komplikuje nepriaznivý demografický vývoj (nízka pôrodnosť, zvýšená mobilita)²⁹, ako aj uplatňovanie práva rodičov na výber školy. Reálna i domnelá nekvalita vzdelávania motivuje rodičov k výberu „lepších“ škôl nielen vo väčších mestách, ale aj v priľahlých vidieckych oblastiach, čo vedie k zatváraní obecných škôl.³⁰ Napriek nepopulárnosti takéhoto opatrenia mestá a obce k optimalizácii tlačia vysoké prevádzkové náklady a snaha o hospodárne vynakladanie verejných zdrojov. Dôležitou výnimkou sú v tomto ohľade tzv. málotriedne školy.³¹

Racionalizácia siete základných škôl na úrovni miest a obcí napreduje rýchlejšie ako racionalizácia stredných škôl v regiónoch. V oboch prípadoch prináša vysoké politické náklady, no regionálne samosprávy majú väčšiu flexibilitu aj iné nástroje, ako zatváranie škôl predišt. Regulujú počty tried prvých ročníkov, pričom sú v konflikte záujmov, pretože rozhodujú o školách, ktoré zriaďujú, aj o školách iných zriaďovateľov. Najmä odborné školy v snahe prilákať viac žiakov rozširujú svoju profiláciu a pod jednou strechou ponúkajú viacero vzdelávacích programov. Deje sa to však v prostredí poznačenom výrazným modernizačným dlhom, čo znamená, že školy často nemajú adekvátne vybavenie ani personálne kapacity, aby poskytovali kvalitnú výučbu prepojenú s praxou.³²

Absencia nástrojov na prognózovanie potrieb trhu práce a nedostatočné kariérové poradenstvo motivuje študentov na výber všeobecného prúdu vzdelávania a regionálnym samosprávam neumožňuje rozhodovať o sieti škôl na základe poznatkov o uplatnení absolventov.³³



Ani decentralizácia nemusí byť všeliek

Prehodnotenie rozsahu regulácie, delenia kompetencií a viacúrovňového riadenia je nevyhnutné na zabezpečenie kvality a dostupnosti vzdelávania pre všetkých.

Ak sú ciele vzdelávacej politiky zadefinované s ohľadom na učiacich sa, ich potreby a výsledky, všetky ostatné parametre systému, vrátane kompetenčného a finančného rámca by mali byť od týchto cieľov odvodené. Napriek rozmanitým predstavám a požiadavkám rôznych aktérov by zrejme žiaden nechcel, aby bolo vo vzdelávaní všetko riadené iba centrálne, iba regionálne alebo iba lokálne.

V pluralitnej spoločnosti a výrazne regionálne diferencovanom štáte by spätná centralizácia školstva potenciálne mohla zvýšiť prehľadnosť pôsobnosti a vzťahov, no automaticky by nezlepšila kvalitu ani dostupnosť vzdelávacej služby. S ohľadom na súčasnú mieru decentralizácie by navyše jej praktická realizácia bola príliš nákladná a politicky nepriechodná.

Vzdelávanie je jednou z oblastí, v ktorých má centrálna vláda dobrý dôvod dohliadať na poskytnutie vzdelávacieho štandardu v požadovanej kvalite. **Štát** môže legislatívne, obsahovo i výkonovo zadefinovať požiadavky a očakávania pri poskytovaní vzdelávacích služieb a zároveň vytvoriť podmienky na diferenciáciu v ich ponuke od rôznych poskytovateľov. Nemá však kapacitu zabezpečiť celú správu systému, aby zároveň zohľadňoval lokálne špecifiká a prinášal dobré výsledky. Protirečilo by to aj filozofii moderného občianstva, v ktorom sa čoraz viac autonómie a zodpovednosti prenáša na úroveň jednotlivca a komunity.

Regionálna úroveň s adekvátnou kompetenčnou a finančnou podporou môže prispieť k spoluvytváraní pravidiel, flexibilnejšiemu poskytovaniu metodickéj a odbornej podpory v „teréne“, zvyšovaniu

kvalifikovanosti regionálnej pracovnej sily aj jej mobility na pracovnom trhu. Môže podporovať diferencovanosť vzdelávacej ponuky, aby reagovala na regionálne špecifiká a potreby, a tým školy motivovať k tomu, aby tvorili inovatívne vzdelávacie programy.

Lokálna úroveň môže najlepšie poznať potreby poskytovateľov i príjemcov vzdelávania, nároky na infraštruktúru a materiálne vybavenie aj riadenie ľudských zdrojov a ich odmeňovanie. Zároveň má najväčšiu možnosť zahrnúť silnejúcich aktérov (rodičov, žiakov, súkromných poskytovateľov) do samosprávneho riadenia škôl prostredníctvom reprezentatívne vytváraných orgánov školskej samosprávy.³⁴ Tým môže pomôcť účinne prekonať eróziu legitimacy a efektívnej reprezentácie záujmov na centrálnej úrovni, ktorá je poznačená netransparentnosťou a mocenskými rozhodnutiami ústiacimi do rezignácie a pasivity najdôležitejších aktérov vo vzdelávaní – detí, rodičov a učiteľov.

Konkrétna podoba prerozdelenia kompetencií, aby každá z troch úrovní v súlade s princípom subsidiarity prispievala k skvalitňovaniu vzdelávacieho systému, však zostáva otvorenou otázkou. Pri hľadaní optimálneho riešenia by sa mali zohľadniť aj požadované výkony a diferencované kapacity územnej samosprávy pri výkone tzv. originálnych aj prenesených kompetencií.³⁵

Kvôli pretrvávajúcej rozdrobenosti sídelnej štruktúry a veľkým rozdielom v ekonomickej sile jednotlivých obcí aj celých regiónov je však väčšie prerozdelenie aj doladenie právomocí a ich priblíženie sa k potrebám občanov len ťažko uskutočniteľné. Vyžadovalo by si pokračovanie v prerušenej reforme verejnej správy, vrátane úpravy fiškálneho vyrovnávania a prehodnotenia prerozdelenia zdrojov medzi centrálnu vládu a samosprávy.³⁶



Nové trendy v spravovaní vzdelávacích systémov

Základným účelom existencie siete škôl a školských zariadení je naplnenie základného práva na vzdelanie poskytnutím dostupných a kvalitných vzdelávacích a odborných služieb. Inštitucionálna štruktúra i prerozdelenie kompetencií sa má touto cieľu podriaďovať.

Zjednodušenie súčasnej regulácie a jasné rozdelenie kompetencií je nielen možné, ale aj nevyhnutné, aby bolo možné navrhnuté ciele NPRVV naozaj naplňať. Koncepcia predpokladá, že:

- bude komplexne prehodnotená, zjednodušená a zredukovaná školská legislatíva;
- všetky kompetencie štátnej správy v oblasti riadenia a financovania regionálneho školstva budú opäť sústredené pod jedno ministerstvo, a to ministerstvo školstva;
- bude predefinovaný obsah právnej identity školy s jej ukotvením naprieč legislatívou;
- postavenie zriaďovateľov bude vymedzené tak, že nebudú zasahovať do každodenného riadenia školy, ale „len“ vytvárať podmienky na výchovu a vzdelávanie, rozhodovať o základných nastaveniach a kontrolovať výsledky;
- vznikne systém odborného a metodického poradenstva pre územnú samosprávu v oblasti riadenia preneseného výkonu štátnej správy v školstve, vrátane systematického vzdelávania zamestnancov samosprávy;
- prepojí systém školských úradov so spoločnými obecnými úradovňami v kontexte očakávanej ďalšej etapy reformy verejnej správy.³⁷

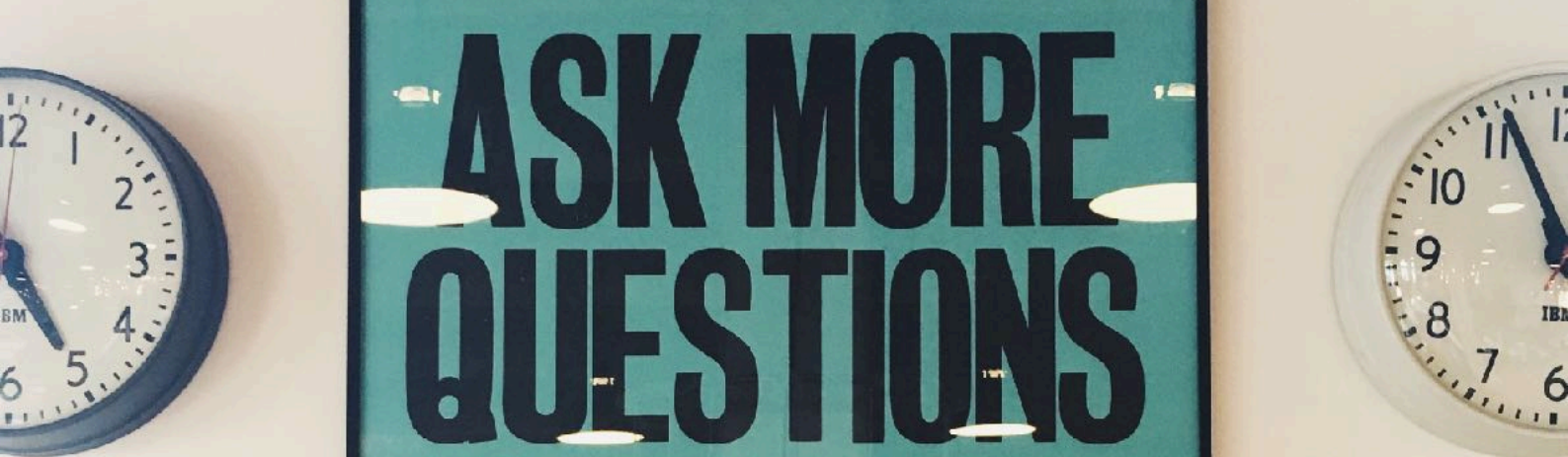
Príklady krajín, ktorých vzdelávacie systémy dosahujú nadpriemerné výsledky, ukazujú, že

sú v nich systémy riadenia budované tak, aby nielen pomáhali naplňať stanovené ciele vzdelávania, ale aby správa i samospráva jednotlivých častí systému bola integrovaná s ostatnými službami regulovanými verejnou mocou a poskytovanými verejnými i súkromnými subjektmi.³⁸ Aj na Slovensku potrebujeme komplexnú sieť vzdelávacích, podporných a kontrolných služieb, ktorých regulácia a riadenie bude vzájomne prepojené.

Funkčnosť riadenia, efektívnosť financovania a kvalita poskytovania nie je znakom konkrétneho zahraničného modelu, ktorý by bolo možné prebrať ako hotový recept či sofistikovaný algoritmus. Aj na Slovensku sa však môžeme o regulácii a riadení vzdelávania začať rozprávať s využitím konceptov a myšlienok, ktoré pomenúvajú výzvy komplexných systémov a umožňujú pre ne hľadať aj riešenia.

Funkčné vzdelávacie systémy sa zaoberajú prepojením horizontálnej a vertikálnej úrovne riadenia³⁹, do praxe vnášajú koncept zdieľanej zodpovednosti,⁴⁰ využívajú funkčné mechanizmy externej evaluácie a autoevaluácie⁴¹ a sú postavené na bazálnej dôvere.⁴²

To všetko zriaďovateľom, školám aj individuálnym učiacim sa umožňuje stanovovať si „malé“ ciele a naplňať ich vlastným spôsobom a tempom, a zároveň pri tom preukázateľne prispievať k naplňaniu „veľkých“ cieľov vymedzených na centrálnej a spoluvytváraných na regionálnej úrovni.



Ak štát nezačne garantovať rovnaký štandard vo všetkých školách a výučba sa nezmení tak, aby rozvíjala potenciál každého žiaka, nedôjde k zlepšeniu výsledkov ani optimalizácii nákladov, ale k prehĺbeniu nerovností, sťaženiu dostupnosti a mrhaniu ľudskými aj materiálnymi zdrojmi.

Otázky do diskusie

Aký model riadenia a regulácie vzdelávacieho systému dokáže najefektívnejšie poskytnúť kvalitnú a dostupnú vzdelávaciu službu všetkým deťom?

Akú úlohu v tom môžu zohrávať samosprávy ako zriaďovatelia škôl? V čom je výhoda samosprávnosti a v čom slabosť oproti centrálnemu riadeniu?

Akým spôsobom by sa mali upraviť kompetencie na jednotlivých úrovniach riadenia? Aký by to malo dopad na financovanie?

Akými spôsobmi či inštitútmi možno pri regulácii vzdelávacieho systému zosúlaďovať požiadavky rôznych aktérov?



Zoznam použitých zdrojov, referencie a poznámky

¹ Upravené podľa Snyder, S. (2013) "The simple, the complicated, and the complex: Educational reform through the lens of complexity theory." In OECD Education Working Papers, No. 96. Paris: OECD. Dostupné [tu](#).

² Burns, T. a Köster, F. (eds.) (2016) *Governing Education in a Complex World*. Paris: OECD Publishing, s. 21. Dostupné [tu](#).

³ Tamtiež.

⁴ *Návrh cieľov Národného programu rozvoja výchovy a vzdelávania: Učiace sa Slovensko*. (2016) Bratislava: MŠVVŠ SR. Dostupné [tu](#).

⁵ Tamtiež, s. 2 – 3.

⁶ Tamtiež, s. 19.

⁷ Tamtiež.

⁸ *Stanovenie cieľov podľa uvedených parametrov uvádza Levin ako prvú podmienku na prijatie účinnej stratégie zmeny vzdelávacieho systému*. Pozri Levin, B. (2014) *Celoplošné zlepšenie vzdelávacieho systému*. Praha: Fakulta sociálnych vied Univerzity Karlovy, s. 9. Dostupné [tu](#), pôvodná anglická verzia dostupná [tu](#).

⁹ Podrobnú diagnostiku problémov vzdelávacieho systému, vrátane jeho riadenia na všetkých úrovniach, priniesla už Správa o stave školstva na Slovensku a o systémových krokoch na podporu jeho ďalšieho rozvoja. Príloha č. 1: Popis vývoja a analýza hlavných problémov regionálneho školstva. (2013) Bratislava: MŠVVŠ SR, s. 6-7. Dostupné [tu](#). Na komplikovaný systém financovania poukázal aj Najvyšší kontrolný úrad SR, podľa ktorého mnohé porušenia všeobecne záväzných predpisov v školách aj samosprávach boli spôsobené množstvom administratívy, nedostatočnými personálnymi kapacitami aj častou zmenou právnych predpisov. Súhrnná správa o výsledku kontrolnej akcie financovania regionálneho školstva. (2015) Bratislava: NKÚ SR, s. 28-29.

¹⁰ Analýza efektivity využívania zdrojov v školstve, ktorú spracoval Inštitút vzdelávacej politiky (IVP), sa venovala aj oblasti riadenia a financovania školského systému. Analýza poukazuje na poddimenzované kapacity materských a v niektorých regiónoch aj základných škôl, nadbytočné kapacity stredných škôl, nemotivačné mechanizmy na optimalizáciu školskej siete i na celkovo nízky objem financií alokovaných do školstva a neefektívne využívanie štrukturálnych fondov. Analýza dokumentuje aj odlišné predstavy rôznych aktérov na otázky riadenia, autonómie škôl či kompetencií zriaďovateľov. Pozri Šiškovič, M. a Toman, J. (2015) *OECD Review of Policies to Improve the Effectiveness of Resource Use in Schools*. Country Background Report for the Slovak Republic. Bratislava: IVP. Celá analýza je dostupná [tu](#), jej zhrnutie [tu](#). Spoločná správa OECD a ministerstva školstva konštatuje, že o potrebe zvýšenia kvality a efektivity v školstve na Slovensku existuje konsenzus, no ich dosiahnutie sťažuje nastavenie riadenia celého systému. Administratívne kapacity väčšiny samospráv sú podľa správy nedostatočné a mnohé z nich potrebujú aktívnu podporu štátnych inštitúcií pri prijímaní a realizácii rozhodnutí. Stimuly na spoluprácu a zdieľanie zdrojov medzi obcami i školami sú slabé a nedostatky v efektivite súvisia aj s relatívnou izolovanosťou jednotlivých úrovní vzdelávania. Systém preto efektívne nereaguje na nové potreby ani demografické zmeny. Pozri Santiago, P. et al. (2016) *Prehľad OECD o zdrojoch v školstve: Slovenská republika*. (2015). Paríž: OECD, s. 7. Zhrnutie v slovenčine dostupné [tu](#), celá správa v angličtine [tu](#).

¹¹ Ukazujú to medzinárodné aj národné zisťovania. Pozri napr. PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do: Student Performance in Mathematics, Reading and Science. Volume I (2014). Paris: OECD, s. 5, 13, 17 a 28. Dostupné [tu](#). Taktiež PISA 2012 Results: Ready to Learn: Students' Engagement, Drive and Self-beliefs, Volume III (2013). Paris: OECD, s. 14, 32 a 78. Dostupné [tu](#). Testovanie T9-2014 – priebeh, výsledky, analýzy. (2014) Bratislava: NÚCEM. Dostupné [tu](#).

¹² § 14 zákona č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve. Dostupné [tu](#).

¹³ Okrem zákona o štátnej správe v školstve a školskej samospráve sú pôsobnosti a kompetencie upravené aj v zákone č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní (školský zákon), zákone č. 317/2009 Z. z. o pedagogických zamestnancoch a odborných zamestnancoch, zákone č. 597/2003 Z. z. o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení a v zákone č. 61/2015 Z. z. o odbornom vzdelávaní a príprave. Všetky sú dostupné [tu](#).

¹⁴ Správa o stave školstva. Príloha č. 1, s. 7-8.

¹⁵ Nižňanský, V. (ed.) (2005) *Decentralizácia na Slovensku. Bilancia nekonečného príbehu 1995 – 2005*. Bratislava: Úrad vlády SR. Dostupné [tu](#).

¹⁶ Zriaďovateľom školy môže byť podľa zákona č. 596/2003 Z. z. obec, samosprávny kraj, obvodný úrad v sídle kraja, štátom uznaná cirkev alebo náboženská spoločnosť a iná právnická alebo fyzická osoba.

¹⁷ Nižňanský, s. 328.

¹⁸ Tamtiež, s. 409-416.

¹⁹ Normatívne financovanie upravuje Nariadenie vlády SR č. 630/2008 Z. z. ktorým sa ustanovujú podrobnosti rozpisu finančných prostriedkov zo štátneho rozpočtu pre školy a školské zariadenia. Dostupné [tu](#).

²⁰ Ústava SR. Čl. 42. Dostupné [tu](#).

²¹ Návrh cieľov NPRVV, s. 20.

²² Nižňanský, V. a Pilát, J. (2009) *Princípy delenia kompetencií a možnosti ich presunu na územnú samosprávu*. Bratislava: M.E.S.A. 10, s. 11. Dostupné [tu](#).

²³ Európska charta miestnej samosprávy. Dostupné [tu](#).

²⁴ Združenie miest a obcí Slovenska (ZMOS) opakovane poukazuje na nejasné rozdelenie kompetencií a zodpovednosti medzi jednotlivými orgánmi, nesamosprávny výkon ich originálnych kompetencií v školstve, veľké množstvo prenesených povinností, nedoriešené mechanizmy kontroly a prevádzky škôl, nedostatky normatívneho financovania i pravidiel odmeňovania zamestnancov. Viac pozri [tu](#).

²⁵ Pozri Šiškovič, M. a Toman, J. (2014) *PISA: 2012. Výsledky Slovenska v kocke*. Bratislava: IVP. Dostupné [tu](#). Oproti roku 2003 sa zhoršili výsledky a znížila rovnosť vo vzdelávaní. Pozri *PISA 2012 Volume I* (2014), s. 15. Dostupné [tu](#).

²⁶ Výsledky deviatok z matematiky aj slovenského jazyka boli v roku 2014 vo všetkých krajoch na úrovni národného priemeru, no rozdiely sa potvrdili na nižšej regionálnej úrovni. Medzi najúspešnejšími boli žiaci z menej aj najviac rozvinutých okresov (napr. Kysucké Nové Mesto, Medzilaborce, Bratislava I). Výsledky významne horšie ako národný priemer boli iba v menej rozvinutých okresoch. Pozri *Testovanie 9-2014 – priebeh, výsledky, analýzy*. (2014) Bratislava: NÚCEM, s. 4. Dostupné [tu](#). Regionálne rozdiely sa prejavujú aj pri testovaní piatok. Z matematiky dosiahli lepšie výsledky ako národný priemer žiaci z Bratislavského, Trenčianskeho a Žilinského kraja, v slovenčine iba z Bratislavského kraja. Žiaci zo sociálne znevýhodneného prostredia dosiahli v oboch predmetoch o 35 % horšie výsledky ako ich rovesníci bez znevýhodnenia. Pozri *Testovanie 5-2015 – priebeh, výsledky a analýzy*. (2016) Bratislava: NÚCEM, s. 4-5. Dostupné [tu](#). V niektorých lokalitách na rozdielne vzdelávacie výsledky medzi školami vplyva aj vymedzovanie školských obvodov, ktoré do rôznych škôl koncentruje deti s podobným socioekonomickým statusom.

²⁷ Aj keď je kvalifikovanosť učiteľov na Slovensku vysoká a na všetkých úrovniach presahuje 94 %, automaticky to neznamená aj kvalifikované vyučovanie na všetkých školách. V 14 okresoch podiel neodborného vyučovania presahuje 20 %. Pozri *Výsledky zisťovania kvalifikovanosti* (2014) Bratislava: CVTI, s. 27 a 204. Dostupné [tu](#).

²⁸ Jednou z mála výnimiek je štúdia o racionalizácii siete základných škôl, ktorá berie do úvahy aj kvalitu poskytovaného vzdelávania meranú napríklad odbornosťou výučby, a taktiež dopad na výsledky žiakov zo sociálne znevýhodneného prostredia. Pri porovnaní veľkých a malých škôl sú však závery o výsledkoch žiakov nekonkluzívne. Pozri Šiškovič, N., Toman, J. a Záprážná, D. (2016) *Možnosti racionalizácie siete základných škôl. Diskusná štúdia*. Bratislava: IVP, s. 24-28. Dostupné [tu](#).

²⁹ Pozitívna nie je ani prognóza demografického vývoja. Pozri Bleha, B., Šprocha, B. a Vaňo, B. (2013) *Prognóza populačného vývoja Slovenskej republiky do roku 2060*. Bratislava: Infostat. Dostupné [tu](#).

³⁰ Na neefektívne vymedzenie kompetencií a nedostatočné prepojenie jednotlivých úrovní riadenia poukazuje aj to, že zrušenie verejnej školy často motivuje na vznik súkromnej školy v tej istej lokalite.

³¹ Zachovanie tzv. málotriedok aj plnoorganizovaných škôl na národnostne zmiešaných územiach nie je len otázkou efektivity, ale súvisí aj s ochranou a podporou kultúrneho dedičstva. Takéto argumenty sa použili aj pri poslednej novele školského zákona ([tu](#)), ktorá zrušila minimálne limity na počty žiakov v triedach primárneho vzdelávania, i keď napokon celoplošne. Rôzne názory na zachovanie málotriedok pozri [tu](#).

³² Na problémy slovenského odborného vzdelávania a prípravy, vrátane nízkeho podielu žiakov vzdelávaných v pracovnom prostredí, absencie údajov o profesijnom uplatnení absolventov, nedostatočných možností vzdelávania pre učiteľov odborných predmetov a majstrov odborného výcviku a nerozvinutého vyššieho odborného vzdelávania, upozorňuje prehľad OECD. Pozri Fazekas, M. a Mýtna Kureková, L. (2016) *OECD Reviews of Vocational Education and Training: A Skills beyond School Review of the Slovak Republic*. Paris: OECD. Celá štúdia v angličtine je dostupná [tu](#), zhrnutie a odporúčania v slovenčine [tu](#).

³³ K dispozícii sú len údaje o absolventskej nezamestnanosti a o nedostatkových a nadbytočných počtoch študentov vo vybraných odboroch. Kontinuálne sa nesleduje uplatnenie v odbore a ani zručnosti, ktoré pomohli absolventom uplatniť sa. VÚC tak majú odhadovať potreby trhu práce a tomu prispôbovať štruktúru študijných odborov, no nemajú na to dostatočné nástroje ani údaje. K nezamestnanosti absolventov stredných škôl pozri Herich, J. (2015) *Uplatnenie absolventov stredných škôl v praxi*. Bratislava: CVTI SR. Dostupné [tu](#). Zoznam študijných a učebných odborov s nedostatočným počtom absolventov pre potreby trhu práce [tu](#) a Zoznam študijných a učebných odborov, ktoré sú nad rozsah potrieb trhu práce [tu](#).

³⁴ Školské rady ako samosprávne orgány v mnohých školách fungujú len formálne. Spory sa vedú aj o optimálne nastavenie kompetencií medzi miestnou a školskou samosprávou, napríklad v otázke voľby riaditeľa školy (pozri napríklad [tu](#)). Odborové združenie pracovníkov školstva a vedy na Slovensku (OZPŠaV) v júni 2016 odovzdalo vláde petíciu ([tu](#)), pod ktorú sa podpísalo vyše 78 tisíc ľudí. Žiadajú v nej prenesenie kompetencií v oblasti financovania a riadenia časti škôl a školských zariadení z ministerstva vnútra späť pod rezort školstva. Druhou požiadavkou je zmena financovania tzv. originálnych kompetencií v školstve, pri ktorých obce a VÚC disponujú prostriedkami z podielových daní, na financovanie škôl priamo z kapitoly ministerstva školstva. Prvú požiadavku podporujú predstavitelia samosprávnych krajov. Kritiku vyvoláva druhý bod, ktorý znamená otvorenie otázky prerozdelenia kompetencií medzi centrálnou vládou a samosprávami, a preto s ním nesúhlasia kraje, ani predstavitelia Združenia miest a obcí Slovenska (ZMOS). Rôzne názory pozri napríklad [tu](#).

³⁵ Zo súhrnného auditu výkonu kompetencií územnej samosprávy v obciach a samosprávnych krajoch z roku 2014 vyplynulo, že obce vykonávajú prenesené pôsobnosti na 14 úsekoch a plnia 198 úloh, samosprávne kraje na 5 úsekoch a plnia 96 úloh. Najväčšie počty výstupov na jedného zamestnanca v školstve zaznamenali obce s 501 - 1000 obyvateľmi, najväčšie počty výstupov na obec zasídla s vyše 5000 obyvateľmi. Najviac obcí združených do spoločného obecného úradu bolo práve na úseku školstva. Dostupné [tu](#), s. 6 – 9.

Ministerstvo školstva po audite požadovalo legislatívnu úpravu povinného vzdelávania starostov, primátorov a predsedov samosprávnych krajov, navrhlo zrušenie školských úradov a presun ich kompetencií na obvodné úrady v sídlach krajov, resp. ustanovenie školských úradov v spádových obciach a samosprávnych krajoch. Taktiež navrhovalo podmieniť platnosť rozhodnutí orgánov územnej samosprávy v školstve schválením príslušným orgánom miestnej štátnej správy. Pri výkone samosprávnych pôsobností ministerstvo tiež navrhlo zvýšiť kvalifikačné požiadavky na zamestnancov školských úradov na úroveň riaditeľov škôl. Tamtiež, s. 14. a 19.

³⁶ Nižňanský, V. (2005), s. 422 a 425. Presun ďalších kompetencií na samosprávnú úroveň je podmienený komunálnou reformou, ktorá by mala prekonať sídelnú roztrieštenosť a z nej vyplývajúcu neschopnosť poskytovať verejné služby najmä malými obcami. Jej súčasťou by mala byť aj municipalizácia, ktorá by vytvorila približne 250 územno-správnych jednotiek, ktoré by boli schopné efektívnejšie vykonávať originálne aj prenesené kompetencie, prípadne nadobudnúť pôsobnosť v ďalších oblastiach. Pozri Nižňanský, V. (2005), s. 426-427 a Nižňanský, V. a Pilát, J. (2009) s. 3. Napríklad v prípade kompetencií bývalého krajského školského úradu začleneného pod obvodné úrady v sídle kraja sa uvažuje o presune kompetencií na VÚC v režime samosprávnej pôsobnosti alebo preneseného výkonu štátnej správy. Tamtiež, s. 16.

³⁷ Návrh cieľov NPRVV, s. 21.

³⁸ Prípadové štúdie o reformách pri regulácii a riadení vzdelávacích systémov v Holandsku, Belgicku, Nemecku, Nórsku, Švédsku a Poľsku pozri v Burns, T., Köster, F. a Fuster, M. (2016) *Education Governance in Action: Lessons from Case Studies*. Paris: OECD. Dostupné [tu](#). Reforma vzdelávania v kanadskom Ontáriu, ktorá nebola založená na veľkých opatreniach, ale skôr na menších zmenách existujúceho systému, o. i. presunula podstatnú časť rozhodovania na školskú a municipálnu úroveň, čo prinieslo aj významné zlepšenie kvality a výsledkov. Pozri Veselý, A. (2013) "Vzdelávací reforma v Ontariu: kritické shrnutie a inspirácie pro vzdělávací politiku v ČR." In *Orbis Scholae*, 7 (1), s. 11-28. Dostupné [tu](#).

³⁹ Jeden z príkladov prepojenia horizontálneho a vertikálneho systému riadenia so zapojením aktérov na všetkých úrovniach ponúka koncept zladeného usporiadania („alignment“), podľa ktorého funkčný vzdelávací systém zosúladzuje vzdelávacie štandardy s obsahom vzdelávania a tiež s tým, čo sa vyhodnocuje a meria. Ak tieto zložky nie sú zladené, nevieme vyhodnotiť, prečo žiaci dosahujú výsledky, aké dosahujú, a tým ani vyvinúť účinné stratégie na ich zlepšovanie. Dôležitým aspektom zladovania je nielen technické nastavenie systému, ale aj aktívne zapojenie žiakov, učiteľov a rodičov na úrovni škôl. Viac pozri Looney, J. W. (2011) *Alignment in Complex Education Systems: Achieving Balance and Coherence*. OECD Education Working Paper No. 64. Paris: OECD. Dostupné [tu](#).

⁴⁰ K viacnásobnej, resp. zdieľanej zodpovednosti („multiple accountability“), ktorá prepája horizontálnu a vertikálnu úroveň riadenia pozri Hooge, E. et al. (2012), "Looking Beyond the Numbers: Stakeholders and Multiple School Accountability" OECD Education Working Papers, No. 85. Paris: OECD. Dostupné [tu](#).

⁴¹ K rôznym možnostiam monitoringu a vyhodnocovaniu výsledkov vzdelávania a spôsobov, ako ich možno včleniť do vzdelávacieho systému, aby sa zvýšila jeho kvalita, rovnosť a efektivita, pozri medzinárodnú komparatívnu analýzu *Synergies for Better Learning: An International Perspective on Evaluation and Assessment*. (2013) Paris: OECD. Zhrnutie dostupné [tu](#). Analýzu slovenského systému vyhodnocovania vo vzdelávaní ponúka Shewbridge, C. et al. (2014) *OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education: Slovak Republic 2014*. Paris: OECD. Dostupné [tu](#).

⁴² K dôležitosti budovania dôvery pri spravovaní vzdelávacieho systému, ktorá zvyšuje participáciu a flexibilitu rozhodovania a vedie k profesionalizácii aj inováciám pozri Burns, T. a Cerna, L. (2016) "Enhancing effective education governance" In Burns, T. a Köster, F. (eds.) (2016) *Governing Education in a Complex World*. Paris: OECD Publishing, s. 221-233. Dostupné [tu](#).

