

AKO NASTAVIŤ STREDNÚ ÚROVEŇ RIADENIA ŠKOLSTVA TAK, ABY EFEKTÍVNE A ÚČINNE POMÁHALA ŠKOLÁM A ZRIAĐOVATEĽOM?

Správa z odborného workshopu opisuje aktuálny stav riadenia školstva na strednej úrovni v Českej republike a na Slovensku. Z viacerých analýz sa ukazuje, že roztrieštenosť, nejasnosť a neprepojenosť kompetencií, ako aj nedostatok kapacít a know-how na úrovni zriaďovateľov i miestnej štátnej správy v školstve spôsobuje, že školy nedostávajú dostatočnú organizačnú a metodickú podporu. Štát ako garant dostupného a kvalitného vzdelávania pre všetky deti nie je schopný realizovať vzdelávaciu politiku až po úroveň škôl a prispievať tak k zlepšovaniu vzdelávacích výsledkov a znižovaniu nerovností.

Jedným z nástrojov na riešenie problémov pri riadení školstva je vytvorenie funkčného stredného článku, ktorý prepojí vzdelávaciu politiku štátu so školami. O tom, čím všetkým stredná úroveň riadenia môže byť, čo má alebo nemá poskytovať a ako ju možno vhodne nastaviť, aby školám i zriaďovateľom účinne pomáhala, sme diskutovali so slovenskými odborníkmi a odborníčkami a s českým expertom na riadenie škôl, Miroslavom Hřebeckým. V Českej republike sú v súčasnosti pilotne realizované hneď tri modely, ktoré môžu byť inšpiráciou aj pre slovenský vzdelávací systém. Správa však poukazuje aj na to, že efektívne riadenie školstva sa nezaobíde bez reformy verejnej správy ako celku.

Workshopu, ktorý sa konal 19. novembra 2021 v Bratislave, sa zúčastnili:

Zuzana Bošellová, Nadácia Milana Šimečku

Stanislav Daniel, Porticus

Peter Drál', Nové školstvo

Miroslav Hřebecký, EDUin

Zdenko Krajčír

Mária Pappová, Metodicko-pedagogické centrum Nitra

Jana Sládečková, Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR

Juraj Vantuch, Eduvan

Zuzana Zimenová, Miestny úrad Bratislava – Staré Mesto

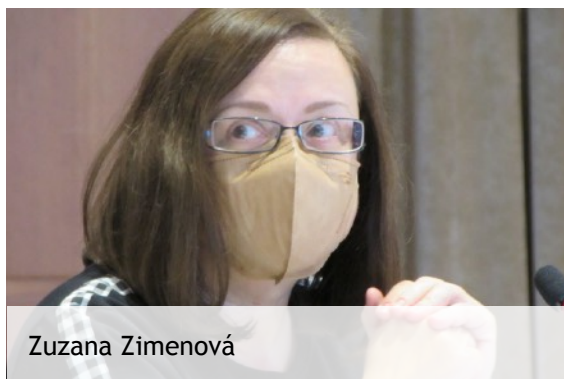
ORGANIZÁTOR:



o budúcnosti
vzdelávania
na Slovensku



„Nepýtame sa, ako to na konci dňa pomôže deťom. Zmeny robíme len v rámci toho, čo už je vytvorené, teda v štýle ‘škatule, hýbte sa’.“
- Zuzana Zimenová



„Poslanie stredného článku riadenia - poskytovať podporu školám a zriaďovateľom - nás v prebiehajúcich procesoch prestalo zaujímať. Robíme reformu pre reformu a klameme sa, ak tvrdíme, že to nebude mať dopad na verejné financie. Nosná myšlienka, o čom by stredný článok riadenia mal byť, išla bokom.“

- Zdenko Krajčír

Nestabilita strednej úrovne riadenia školstva na Slovensku

Školstvo je riadené na viacerých úrovniach. Na centrálnej úrovni o jeho základnom nastavení rozhoduje zákonodarná a výkonná moc (parlament, vláda, ministerstvo školstva, donedávna aj ministerstvo vnútra). Na strednej úrovni školy a zriaďovateľov usmerňuje miestna štátna správa v školstve (regionálne úrady školskej správy, donedávna odbory školstva okresných úradov v sídlach krajov). Na strednej úrovni ďalej pôsobia odbory školstva a školské úrady miestnych a regionálnych samospráv (krajov, miest, obcí a mestských častí), ktoré sú zároveň zriaďovateľmi väčšiny materských, základných a stredných škôl. Podporné služby na strednej a najnižšej úrovni poskytujú priamo riadené organizácie rezortu školstva a kontrolu kvality zabezpečuje samostatne pôsobiaca štátna školská inšpekcia. Na najnižšej úrovni za chod škôl a kvalitu výchovno-vzdelávacieho procesu zodpovedajú riaditelia s rôznymi internými poradnými orgánmi. Samostatnou samosprávnou jednotkou je rada školy s kompetenciami najmä pri výbere riaditeľa školy.¹

Pri viacúrovňovom riadení akéhokoľvek systému je kľúčové, aby jednotlivé stupne mali jasne vymedzenú zodpovednosť a kompetencie, ktorých výkon bude vzájomne prepojený. Vzhľadom na meniace sa podmienky a potreby škôl je pri riadení potrebná flexibilita, no dôležitá je aj stabilita štruktúr a predvídateľnosť ich rozhodnutí. Na Slovensku vzhľadom na početnosť zásahov do jednotlivých úrovní riadenia, osobitne do stredného článku, tieto parametre dlhodobo neboli naplnené a spôsobovali mnohé komplikácie pri efektívnom riadení, financovaní i poskytovaní podpory školám. Početné a často nekoncepčné zmeny v štruktúre stredného článku riadenia školstva už boli podrobne analyzované² a v zásade opisovali opakované vytváranie a rušenie integrovanej alebo špecializovanej správy školstva v gescii jedného alebo dvoch rezortov a v meniacom sa územnosprávnom členení i zriaďovateľskej pôsobnosti voči školám. Sprievodným javom týchto inštitucionálnych zmien bolo kontinuálne znižovanie personálnych a odborných kapacít štátnej správy v školstve, dôsledkom čoho nebola schopná poskytovať najmä metodickú pomoc školám a zriaďovateľom.

Jasné legislatívne, organizačné a kompetenčné nastavenie riadenia školstva na strednej úrovni je mimoriadne dôležité, avšak je to až otázka druhého radu. Pre jeho optimálne vymedzenie a pre dostatočné personálne a odborné pokrytie služieb školám je v prvom rade dôležité ujasniť si, čím presne stredný článok má byť a aké úlohy má plniť - na jednej strane vo vzťahu k zriaďovateľom a školám a na druhej vo vzťahu k centrálnej úrovni. Javí sa, že na Slovensku aktuálne dochádza k reorganizácii strednej úrovne riadenia a k vytváraniu systému podpory pre školy bez jasného koncepcného uchopenia a potrebnej prepojenosti inštitúcií a procesov, kvôli čomu sa pri riešení „technických“ otázok zo zreteľa vytráva hlavný zmysel a primárny cieľ uskutočňovaných zmien.

¹ Kompetencie jednotlivých aktérov pri riadení školstva sú vymedzené najmä v zákone č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve. Dostupné [tu](#).

² Mederly, P. a kol. (2017). Súčasné problémy v regionálnom školstve a možnosti ich riešenia z pohľadu miest a obcí. Bratislava: Združenie miest a obcí Slovenska, s. 98-102. Únia miest Slovenska (2020). Dozrel čas na zmeny - pokračovanie reformy verejnej správy z pohľadu ÚMS. Bratislava: ÚMS.



Zdenko Krajčír



EDUWORLD.SK
Miroslav Hřebecký: Českí ředitelé škol nie sú pedagogickí lídri, ale dobrí administrátori a správcovia budov



Čo všetko môže byť stredným článkom riadenia školstva

Otázke, akú podobu má mať stredný článok riadenia a aké úlohy má plniť, sa v novej štúdii³ venuje Arnošt Veselý z Centra pro sociální a ekonomické strategie Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy. Štúdia pripomína, že jedným z hlavných problémov je nejasnosť a neukotvenosť pojmu a odlišné až protichodné očakávania, ktoré od neho rôzni aktéri majú. Zároveň je potrebné reflektovať, že jeho zriadenie v akejkoľvek podobe má celý rad rizík a úskalí. Platí však, že bez ohľadu na konkrétnu podobu, je vybudovanie stredného článku v rôznych krajinách motivované snahou nájsť čo najefektívnejší spôsob riadenia školstva pre 21. storočie.

Kontext, v ktorom sa vzdelávacia politika tvorí, sa podľa Veselého v posledných desaťročiach radikálne zmenil - rastie počet aktérov, ktorí sa na rozhodovaní podieľajú alebo chcú podieľať. Rastú aj očakávania so vzdelávaním spojené, zvyšuje sa množstvo dát a poznatkov o vzdelávacích výsledkoch a procesoch. To všetko vedie k tomu, že vzdelávacie systémy sú čoraz komplexnejšie a zložitejšie na riadenie. Zároveň sa ukazuje, že neexistuje univerzálne funkčné nastavenie alebo dokonca návod na efektívne riadenie vzdelávacej politiky. Rôzne štruktúry môžu byť za určitých podmienok úspešné aj neúspešné a platí to o decentralizovaných aj centralizovaných systémoch.

Za zvýšeným záujmom o stredný článok je podľa autora reakcia na neúspechy dvoch protichodných prístupov k riadeniu - zhora nadol a zdola nahor.⁴ Stratégie uskutočňované zhora nie sú efektívne pre dobu charakteristickú neustálymi inováciami a potrebou reflektovať rozmanitosť žiakov. Naproti tomu stratégie realizované zdola a postavené na princípoch decentralizácie a autonómie škôl spravidla nevedú k zlepšovaniu výsledkov v širšom meradle, pretože se nenaplnia predstava, že školy budú spontánne zdieľať príklady dobrej praxe.

V štúdii sú identifikované štyri odlišné poňatia stredného článku:

1. voľná sieť miestnych aktérov (pôsobiacich medzi školami a centrálnou úrovňou a poskytujúcich podporu a líderstvo na menšom území);
2. koordinovaný a interagujúci systém aktérov (široké poňatie školského obvodu, formálne a neformálne siete, ktorých hlavnou úlohou je podpora alebo riadenie viacerých škôl);
3. miestne organizované zoskupenie niekoľkých kľúčových organizácií (užšie poňatie školského obvodu, samostatne vytvorená organizácia alebo konzorcium na podporu alebo riadenie viacerých škôl);
4. dekoncentrovaná inštitúcia verejnej správy (s úlohou podporovať alebo riadiť viacero škôl na danom území).

³ Zhrnutie štúdie spracované na základe Veselý, Arnošt (2021). 'Střední článek ve vzdělávání: vymezení pojmu, přístupy a implikace pro vzdělávací politiku.' In *ORBIS SCHOLAE*, 15(1), s. 37-55 a týždenného spravodaja spoločnosti EDUin - *bEDUin* 38/2021 z 22. 11. 2021.

⁴ Viac o modeloch riadenia školstva „zhora nadol“ a „zdola nahor“ Arnošt Veselý prednášal na 6. zasadnutí Verejnej komisie pre reformu vzdelávacej politiky, ktorú OZ Nové školstvo zorganizovalo v roku 2018. Správa z odborného workshopu je dostupná [tu](#). Audiovizuálne záznamy a prezentácie sú zverejnené [tu](#) a [tu](#). Prístup troch modelov riadenia je zhrnutý aj v článku Veselý, A. (2018). 'Tři způsoby řízení školství: inženýrství, podnikání, nebo zahrádnictví?' In *Řízení školy* (1). Dostupné [tu](#).



Jednou zo základných tém aktuálnej diskusie v ČR je hľadanie odpovede na otázku, či má stredný článok školy skôr riadiť alebo ich „len“ podporovať. Na jednej strane názorového spektra prevláda predstava, že stredný článok by mal v podstate znamenať návrat k zrušeným štátnym školským úradom, na druhej strane sú názory, že

by mal v prvom rade fungovať na princípe školskej autonómie. Kvôli nevyjasnenej predstave o strednom článku a žiaducej miery jeho zasahovania do riadenia škôl môže podľa Veselého dochádzať k nedorozumeniam aj ťažkostiam pri implementácii.

Na základe prezentovaných modelov stredného článku možno v systéme riadenia slovenského školstva identifikovať prvky všetkých štyroch Veselým identifikovaných poňatí stredného článku.

1. Voľné siete miestnych aktérov vznikajú napríklad v prostredí súkromných a cirkevných škôl a tiež pôsobením niektorých mimovládnych organizácií (napr. Živica / Komenského inštitút, Indícia, Profesia / Akadémia pre riaditeľov a ďalších), ktoré na istom území, pre istý typ škôl alebo aj s celoslovenským pôsobením podporujú sieťovanie a zdieľanie príkladov dobrej praxe. V týchto prípadoch ide o neformálne siete, a nie o „systém“ podpory alebo vedenia na strednej úrovni s nejakou ústrednou organizáciou. Pri tomto modeli zároveň platí, že prenos know-how a inovácií je limitovaný.
2. Blízky druhému modelu stredného článku (široké poňatie školského obvodu) je v slovenskom kontexte nedávno zákonne ukotvený inštitút klastrov na zdieľanie niektorých činností, služieb či zamestnancov pri zachovaní právnej subjektivity škôl rôznych zriaďovateľov.⁵ Nejde teda o školské obvody v striktnom slova zmysle, ale o združenie na podporu riaditeľov, učiteľov, úradníkov samospráv, metodikov, podporného personálu a pod. Stredný článok v tomto prípade netvorí iba formálne vytvorená inštitúcia, ale spolupracujúce siete rôznych aktérov na danom území. V praxi však takáto možnosť spolupráce zatiaľ nie je etablovaná.
3. Tretí model (užšie poňatie školského obvodu), kde pôsobí samostatne vytvorená organizácia alebo konzorcium na podporu či riadenie škôl, je prehlbením druhého modelu. V slovenskom kontexte je mu blízka možnosť vytvárať spoločné školské úrady pre školy zriaďované rôznymi samosprávami na vykonávanie preneseného výkonu štátnej správy a ďalších administratívnych činností. Tomuto modelu sú blízke aj strediská služieb, ktoré si vytvorili niektoré mestá zriaďujúce väčší počet škôl (napr. Stredisko služieb škole Košice, donedávna aj Stredisko služieb školám a školským zariadeniam v bratislavskej Petržalke).
4. Štvrtý model, teda dekoncentrovanú inštitúciu verejnej správy, na Slovensku tvoria novo vytvorené regionálne úrady školskej správy (RÚŠS) spadajúce pod ministerstvo školstva (do konca roka 2021 fungujúce ako odbory školstva okresných úradov v sídlach krajov pod ministerstvom vnútra).

Možno teda skonštatovať, že v slovenskom školstve sú v nejakej podobe prítomné prvky všetkých štyroch modelov, no tie nie sú kompetenčne a inštitucionálne prepojené a svojou pôsobnosťou (s výnimkou RÚŠS) nepokrývajú celé územie krajiny. Náplň ich podpornej alebo riadiacej činnosti je veľmi rôznorodá z hľadiska

⁵ Zákon č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve, § 20a a § 21, ods. 9. Dostupné [tu](#).

„Zriaďovateľom sa v Českej republike doposiaľ nikto veľmi nevenoval. Stredný článok by mal byť nápomocný práve zriaďovateľom a riaditeľom škôl.“

- Miroslav Hřebecký



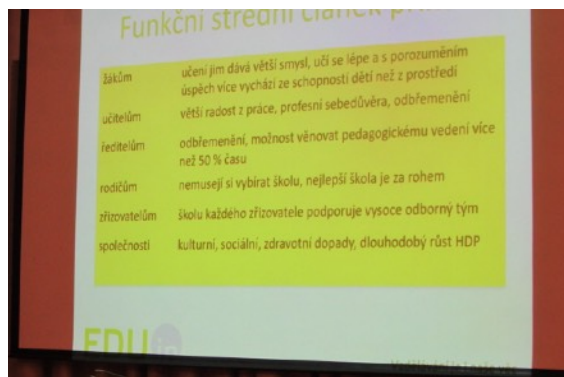
Miroslav Hřebecký

rozsahu i kvality. V krajine, kde veľkú väčšinu škôl zriaďujú regionálne a miestne samosprávy rôznej veľkosti, konkrétne školy nemusia dostávať takú podporu, akú potrebujú. Najmä v prípade malých obcí, ktoré zriaďujú väčšinu samosprávnych škôl, nemožno očakávať vytváranie špecializovaných podporných kapacít.

Podobnosti a rozdiely z dvoch strán rieky Moravy

Český a slovenský vzdelávací systém sú si z historických dôvodov v mnohom podobné, i keď po rozdelení federácie sa v niektorých aspektoch, vrátane riadenia, vyvíjali odlišne. Napriek inému územnosprávnemu členeniu a prerozdeleniu kompetencií v školstve má však pri diskusiách o strednom článku zmysel pozrieť sa do Českej republiky, keďže aj tam je podobne roztrieštená samospráva - veľký počet malých obcí, z ktorých väčšina zriaďuje aj školy. Obdobne je aj podpora zriaďovateľov pri riadení škôl v ich zriaďovateľskej a územnej pôsobnosti v oboch krajinách dlhodobo nedostatočná.

V medzinárodnom porovnaní je český i slovenský vzdelávací systém decentralizovaný - Česká republika má podľa údajov OECD dokonca druhý najdecentralizovanejší systém a Slovensko sa nachádza mierne nad úrovňou priemeru.⁶ Dáta vyjadrujú podiel prijímaných rozhodnutí v rôznych oblastiach a na rôznych úrovniach (škola, miestna alebo regionálna a centrálna úroveň), pričom v ČR aj na Slovensku je významný podiel rozhodnutí prijímaný na úrovni školy a zriaďovateľov.⁷



České zkušenosti se zaváděním středního článku

Miroslav Hřebecký
EDUin, o.p.s.
zasadnutí Verejné komisie pre
reformu vzdelávacej politiky
Bratislava, 18. 11. 2021



Vzdělávání je i naše věc

Miroslav Hřebecký - Prednáška

České zkušenosti se zaváděním středního článku

Miroslav Hřebecký
EDUin, o.p.s.
workshop Verejné komisie pre
reformu vzdelávacej politiky
Bratislava, 19. 11. 2021



Vzdělávání je i naše věc

Miroslav Hřebecký - Workshop

Ako nastaviť strednú úroveň riadenia školstva tak, aby efektívne a účinne pomáhala školám a ich zriaďovateľom

Odborný workshop VKB

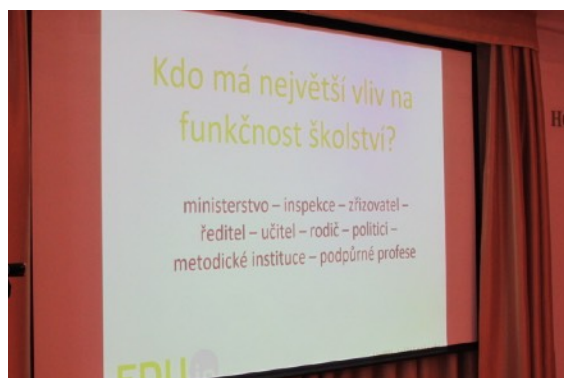
Jana Sládečková - Workshop

⁶ OECD (2018), 'How decentralised are education systems, and what does it mean for schools?', In *Education Indicators in Focus*, No. 64, OECD Publishing, Paris. Dostupné [tu](#).

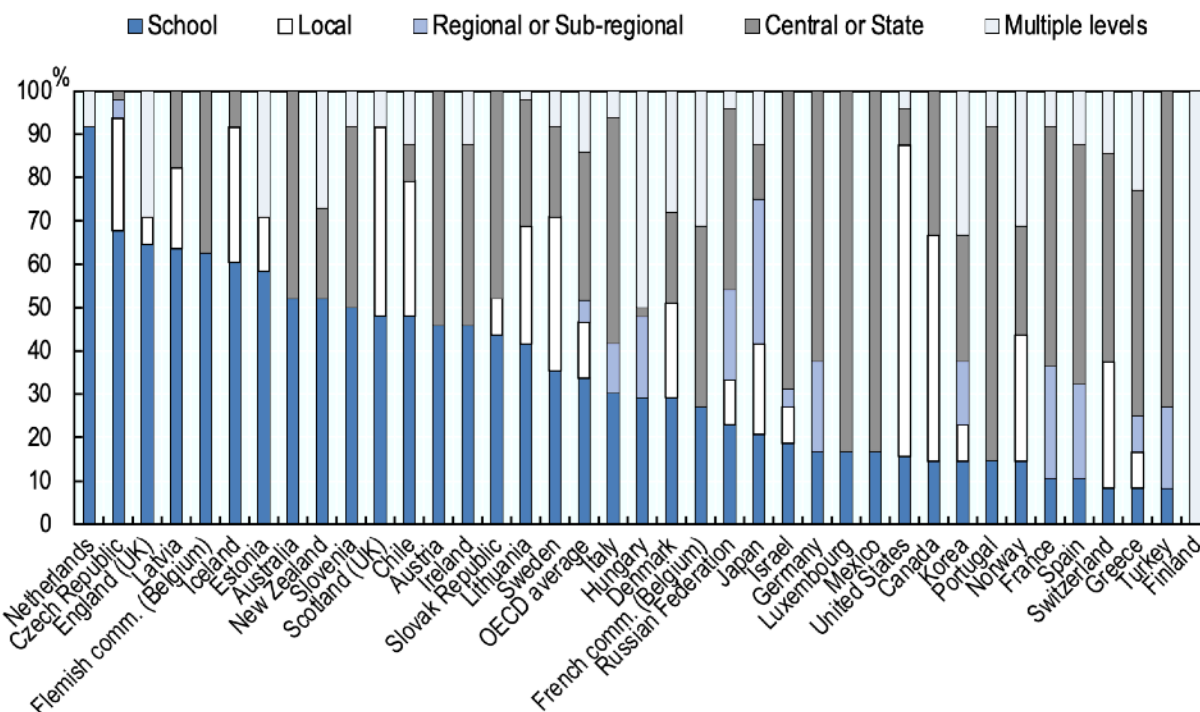
⁷ Dáta boli spracované na základe individuálnych odpovedí panelu odborníkov z troch relevantných úrovní, ktoré boli následne konsenzuálne zjednotené. Posudzovaných bolo spolu 46 položiek v 4 základných doménach rozhodovania: organizácia vyučovania, personálny manažment, plánovanie a štruktúra, alokácia a využitie zdrojov. Pri každej položke bol indikovaný spôsob prijímania rozhodnutia - s plnou autonómiou, po konzultácii alebo odporúčaní z inej úrovne riadenia, nezávisle, no v rámci stanovenom vyššou inštanciou, v inom nastavení. Metodológia zberu a analýzy dát je podrobne opísaná v OECD (2018), 'Sources, Methods and Technical Notes', In *Education at a Glance 2018: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, s. 314-317. Dostupné [tu](#).

„Decentralizácia sama osebe pre školstvo nie je problém, ak si to štát dokáže zaplatiť, pretože to nie je lacné. Ľudia na tejto úrovni riadenia by nemali byť preťažení, ako aktuálne sú. Za predpokladu, že na decentralizovaných postoch bude dostatok odborníkov, ktorí majú nástroje a vlastné know-how, aby to riadili žiaducim smerom, to môže fungovať.“

- Miroslav Hřebecký



Graf 1: Kto rozhoduje? Prijímanie rozhodnutí v nižšom sekundárnom vzdelávaní na rôznych úrovniach riadenia



Zdroj: OECD (2018). Pozn.: Nižšie sekundárne vzdelávanie je v slovenskom kontexte 2. stupeň základnej školy

Analýza OECD upozorňuje, že aj keď je trend zvyšovania autonómie škôl v posledných desaťročiach populárny v nádeji, že prispeje k vyššej efektívnosti a lepšiemu prispôbovaniu sa lokálnym potrebám, môže byť aj problematický kvôli nedostatku kapacít, know-how, zdrojov či externej podpory. Autonómia pri rozhodovaní v decentralizovaných systémoch totiž musí ísť ruka v ruku so silným celoštátnym rámcom vzdelávacej politiky s jasnou strategickou víziou, kvalitnými vzdelávacími programami pre riaditeľov aj učiteľov, mechanizmami zodpovedania sa za vzdelávacie výsledky a vytváraním prostredia podporujúceho spoluprácu medzi školami aj v ich vnútri.⁸

⁸ OECD (2018), 'How decentralised are education systems, and what does it mean for schools?', In *Education Indicators in Focus*, No. 64, OECD Publishing, Paris, s. 6. Dostupné [tu](#).



Juraj Vantuch

Pri reforme verejnej správy v Českej republike v roku 2000 sa štátna správa na úrovni okresov presunula na samosprávnú úroveň krajov. V rámci toho sa zrušili aj okresné školské úrady, ktoré vznikli po roku 1990. To znamenalo koniec podpory školám prostredníctvom okresných metodických združení a pedagogických centier. V súčasnosti diskusia o strednej úrovni riadenia školstva nenavrhuje znovuvytvorenie školských úradov v ich pôvodnej podobe, avšak podľa mnohých riaditeľov a zriaďovateľov je žiaduce, aby sa obnovili niektoré ich funkcie, najmä pri odbremeňovaní riaditeľov od administratívnych povinností a pri poskytovaní metodickej podpory učiteľom.

Analogická situácia, aj keď v inom období a bez presunu kompetencií zo štátnej správy na samosprávu, nastala aj na Slovensku v roku 2013. V rámci reformy ESO (Efektívna, spoľahlivá a otvorená verejná správa)⁹, vznikla integrovaná štátna správa, pod ktorú bola zahrnutá aj agenda školstva v rámci jedného z odborov obvodných, neskôr okresných úradov v sídlach krajov. To spôsobilo viaceré komplikácie pri riadení a financovaní škôl a školských zariadení a taktiež viedlo k nárastu administratívnych činností pre riadiacich pracovníkov škôl.¹⁰

Dôsledky zmien inštitucionálnej štruktúry školskej správy sa v oboch krajinách odrazili vo výkone kompetencií riaditeľmi a zriaďovateľmi škôl, v kontrole kvality výchovy a vzdelávania a nepriamo tiež ovplyvnili vzdelávacie výsledky žiakov. Po dvadsaťročnej existencii decentralizovaného modelu školstva v ČR možno podľa Miroslava Hřebeckého identifikovať viaceré nedostatky:

- nejasné vymedzenie kompetencií a zodpovednosti jednotlivých aktérov, ktorých je veľký počet;
- odborný deficit zriaďovateľov v oblasti riadenia školstva (predovšetkým v pedagogickej oblasti), ktorý nemá kto a ako suplovať;
- riaditelia škôl reálne neplnia funkciu pedagogických lídrov a riadenie pedagogického procesu často delegujú, výsledky vzdelávania a dopady na učenie žiakov systematicky nevyhodnocujú;
- veľký nárast administratívnej agendy spojený s povinnou právnou subjektivitou škôl, duplicity v reportovaní a výkazníctve pre rôzne rezorty, chýbajúci jednotný informačný systém;
- školy sa často nemôžu oprieť o odbornú podporu zriaďovateľa nielen v pedagogickej, ale často ani v administratívnej, legislatívnej alebo technickej oblasti, mnoho činností a služieb sú nútené zabezpečovať si samy, čo je neefektívne z hľadiska kapacít, kvality i finančných nákladov;
- ďalšie vzdelávanie pedagogických pracovníkov nie je koordinované a metodicky vyhodnocované, školám sa nedostáva podpory vo forme mentoringu, koučingu a supervízie.¹¹

Z uvedeného zoznamu deficitov pri podpore škôl v ČR len máločo neplatí v rovnakej alebo ešte väčšej miere aj na Slovensku. Aj pri snahách o nápravu sa často realizujú len čiastkové kroky, prípadne sa zmeny obmedzujú len na prijatie novej legislatívy, pričom podpora pri ich zavádzaní do praxe a vyhodnocovanie

⁹ Zhrnutie reformy ESO dostupné [tu](#).

¹⁰ Viac v podkapitole tejto správy „Staronová miestna štátna správa v školstve“.

¹¹ Hřebecký, M. (2021). 'Odkud a proč se vzala myšlenka středního článku.' In *Řízení školy*, 18(4), s. 12–14. Dostupné [tu](#). Hřebecký, M. (2021). 'Školy a ministerstvo potřebují provázat. Pomoci může nová úroveň vzdělávacího systému.' In *Audit vzdělávacího systému 2020*. Praha: EDUin. Dostupné [tu](#).





Zdenko Krajčír

„Riaditelia momentálne iba minimum svojho času venujú riadeniu pedagogického procesu alebo kontrole kvality a venujú sa najmä iným administratívnym činnostiam.“

- Zdenko Krajčír



dopadov sú často nedostatočné alebo úplne absentujú. V oboch krajinách sa pri prijímaní zmien mnoho pozornosti venuje technickým záležitostiam, pričom sa málokedy hneď na začiatku vyjasňujú základné otázky o účele zmeny, jej cieľoch, a o tom, aký bude mať dopad na zlepšenie učenia sa a výsledkov detí. Avšak bez zodpovedania si týchto základných otázok je každá organizačná zmena odsúdená na neúspech, obchádzanie pravidiel a paradoxne na zníženie dostupnosti potrebných služieb.

Absencia funkčnej, stabilnej a zároveň flexibilnej strednej úrovne riadenia a podpory má viacero dôsledkov na fungovanie jednotlivých škôl a školstva ako celku.

Dôsledok 1: Zahľtený a mikromanažujúci riaditeľ

Pri hodnotení toho, kto má najväčší vplyv na funkčnosť školstva, či ministerstvo, inšpekcia, zriaďovateľ, riaditeľ, učiteľ alebo rodič, väčšina účastníkov a účastníčok odborného workshopu označila riaditeľa a menšia časť učiteľa. Kľúčová je samozrejme definícia „funkčnosti“ a tiež vyjasnenie si otázky, vo vzťahu ku komu má byť zabezpečená. Ak je hlavným cieľom zlepšovanie podmienok pre učenie sa detí a ich vzdelávacích výsledkov, priamy vplyv na to má najmä učiteľ. Vplyv na učiteľov má alebo by mal mať svojimi rozhodnutiami a spôsobom riadenia školy riaditeľ, ktorý sa zas zodpovedá zriaďovateľovi.

V konečnom dôsledku je každý z uvedených aktérov pre fungovanie školstva dôležitý, no mal by mať jasne určenú rolu a dostatočný vplyv na to, aby si ju obhájil. Zároveň je potrebné rozlišovať legislatívne vymedzenie kompetencií a reálne možnosti na ich výkon. Neexistuje jediný, ľahko replikovateľný model funkčného riadenia školy, a preto možno s istým zveličením povedať, že pri tisíckach škôl na Slovensku i v Českej republike sa uplatňujú tisíce nuansovaných spôsobov ich riadenia.

Riaditelia sú v sieti aktérov kľúčoví prostredníci medzi učiteľmi a rodičmi na jednej strane a zriaďovateľmi a štátnou správou na strane druhej. Tomu zodpovedá aj rozsah ich kompetencií dovnútra školy a rozsah povinností voči iným inštitúciám. Ako ukázal prieskum To dá rozum¹², kompetencie riaditeľov škôl sú v medzinárodnom porovnaní v ČR aj SR rozsiahle, čo im zároveň prináša veľké množstvo agendy, za ktorú nesú zodpovednosť. Pri výkone niektorých kompetencií však narážajú na mnohé prekážky, medzi ktoré patrí najmä komplexnosť, neprehľadnosť a časté zmeny právnych noriem, nedostatočné časové, personálne a finančné kapacity na riadenie ľudských zdrojov a skvalitňovanie vzdelávacieho procesu a taktiež rozhodovanie ďalších aktérov v školstve.

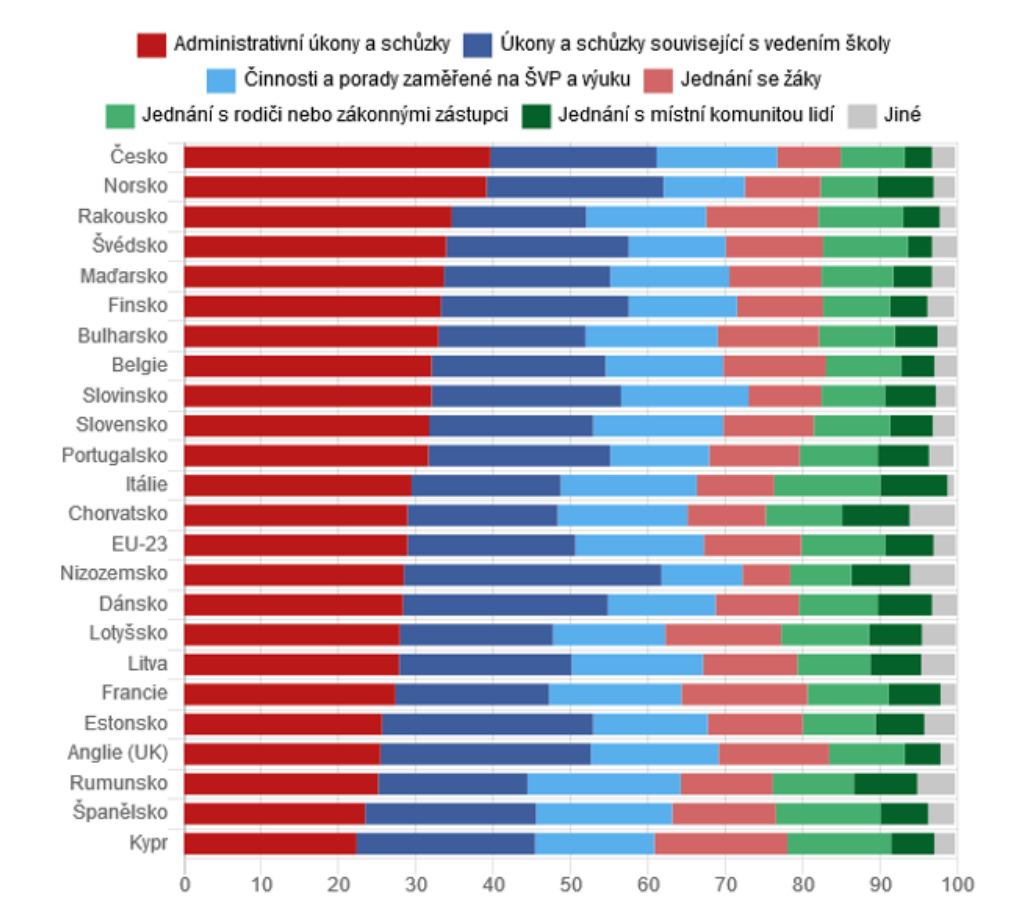
Mnohí riaditelia poukazujú na veľký rozsah agendy spojenej s prevádzkou školy, ktorou sa musia zaoberať, čo im uberať kapacity na strategický rozvoj a pedagogické riadenie. Vo všeobecnosti možno konštatovať, že riadiaci zamestnanci školy sa venujú najmä jej organizačnému a materiálnemu zabezpečeniu, pri pedagogických záležitostiach rozhodovanie vo veľkej miere delegujú na poradné orgány a samotných učiteľov.

¹² Drál, P. (2019). 'Výber, kompetencie, rozvoj a výkon funkcie riaditeľa.' In Hall a kol. *Analýza zistení o stave školstva na Slovensku: To dá rozum*, Bratislava, MESA10, s. 885-895. Dostupné [tu](#).



Na základe prieskumu OECD TALIS 2018 sa potvrdilo, že riaditelia škôl v ČR aj SR sú výrazne zaťažení administratívnymi činnosťami. Prieskum bol postavený na vyjadrení ich samotných, čiže nemusí úplne sedieť s realitou, avšak administratívna náročnosť práce riaditeľov je aj na základe minulých výskumov a na to reagujúcich iniciatív debyrokratizácie nespochybniteľná.

Graf 2: Štruktúra činností riaditeľov škôl



S

Zdroj: OECD (2018)

„Funkčné vzdelávanie riadiacich pracovníkov škôl začína tým, že cieľom by mal byť spokojný žiak, ktorý dostáva kvalitné vzdelávanie. Od toho by sa mali odvíjať aj všetky vytvárajúce sa podporné mechanizmy a inštitúcie.“

- **Mária Pappová**

„Metodické riadenie školstva je rozbité. Tento problém sa veľmi rýchlo ukáže ako vypuklý, pretože neexistuje štruktúra, ktorá by sa starala o profesijný rozvoj.“

- **Juraj Vantuch**

„Ak si ako zriaďovateľ do funkcie riaditeľa školy vyberiete človeka so silnou víziou a tú víziu aj naplňa, pokojne mu funkčné obdobie ešte raz predĺžte. Pretože po prvých šiestich rokoch síce môže naštartovať procesy, ale škola ešte nie je úplne premenená. Avšak po dvanástich rokoch sa konkurz vyhlásiť oplatí, pričom aktuálny riaditeľ sa doň môže pokojne prihlásiť. A potom buď sa nájde niekto sviežejší, alebo to aspoň bude pre aktuálneho riaditeľa určitý budičiek.“

- **Miroslav Hřebecký**



Mária Pappová

Na kvalitnejšie riadenie škôl riaditeľia potrebujú jednak odbremeneniť od administratívnych povinností a zároveň mať dostupné kvalitné vzdelávanie, ktoré flexibilne reaguje na ich očakávania a potreby. V nemálo prípadoch totiž u riaditeľov absentujú manažérske zručnosti, ktoré povinné funkčné vzdelávanie dostatočne nerozvíja. Predovšetkým začínajúci riaditeľia od neho očakávajú, že im poskytne praktické rady na riadenie bežnej prevádzky. Očakávania skúsených riaditeľov sú odlišné a spravidla oceňujú, ak im vzdelávanie poskytne vhlad do strategického rozvoja a nastavenia procesov riadenia. To si vyžaduje odborne zdatných školiteľov, ktorých ani dominantný poskytovateľ funkčného vzdelávania - Metodicko-pedagogické centrum - nie je vždy schopný poskytnúť.

Vzhľadom na dôležitosť riaditeľov pri riadení škôl je kľúčový aj ich výber, ktorý je v SR a ČR odlišný. Na Slovensku sa voľba koná automaticky pred uplynutím päťročného funkčného obdobia aktuálneho riaditeľa, pričom do výberového konania sa môže aktuálny riaditeľ opakovane prihlásiť. Rada školy následne vyberá spomedzi kandidátov a jedného zriaďovateľovi odporučí na vymenovanie. Ten ho môže s odôvodnením odmietnuť a voľba sa opakuje, no v praxi sa to deje zriedkavo.¹³ V ČR zriaďovateľ konkurz na riaditeľa po uplynutí prvého šesťročného obdobia vyhlásiť nemusí, pričom aktuálny riaditeľ automaticky zostane v tejto pozícii ďalšie obdobie. Ak sa konkurz koná a z posudzovaných kandidátov radou školy vyjde určité poradie, pre zriaďovateľa má len odporúčací charakter a vymenovať môže uchádzača z ktoréhokolvek miesta.

Pri posudzovaní uchádzačov na pozíciu riaditeľa školy na Slovensku vzniká viacero problémov, keďže nie sú presne stanovené pravidlá, podľa ktorých sa má realizovať. Jasne určené nie sú ani kritériá na zhodnotenie spôsobilosti uchádzačov a kvality predložených koncepcií rozvoja školy. To môže viesť k nekvalifikovanému rozhodovaniu a zároveň zvyhodňovaniu či znevýhodňovaniu jednotlivých uchádzačov.¹⁴

Riaditeľom škôl na Slovensku pri riadení najviac pomáha kvalitný pedagogický tím, podpora zriaďovateľa školy a rozdelenie zodpovednosti vo vedení školy. Ako nevyhnutné pre dobré riadenie považujú mnohí riaditeľia delegovanie právomocí. No keďže pedagogický tím riaditeľa po nástupe do funkcie „dedia,” kvalitná spolupráca a podpora od zriaďovateľa a ani kvalita profesijného rozvoja nie je samozrejmosťou a delegovaniu právomocí sa môžu riaditeľia brániť kvôli veľkej zodpovednosti, kľúčové podmienky pre kvalitné riadenie v mnohých školách nemusia byť naplnené. Navyše, v niektorých zásadných otázkach, napríklad pri odmeňovaní alebo prepúšťaní zamestnancov, investíciách či pri určovaní počtu prijímaných žiakov sú riaditeľia obmedzovaní právnou reguláciou alebo rozhodnutiami iných orgánov. Mnohí konštatujú, že pri riadení sú pre nich právne predpisy často skôr prekážkou a viaceré kompetencie kvôli nim nemôžu vykonávať.¹⁵

Mnoho záležitostí a procesov súvisiacich s chodom školy riaditeľia za jedno funkčné obdobie dokážu ovplyvniť len do určitej miery. Zároveň je však dlhoročné pôsobenie v riadiacej pozícii mnohými vnímané

¹³ Zákon č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve, § 3 a § 4. Dostupné [tu](#).

¹⁴ Drál, P. (2019), 886.

¹⁵ Tamtiež, s. 888-890.

„Nie sme taká veľká ani bohatá krajina, aby sme si mohli dovoliť posielat' riaditeľov do funkčného dôchodku. Nemá však zmysel držať ich na tom istom mieste viac ako dve-tri funkčné obdobia, lebo tam už nič nové nevymyslia, neposunú sa a iba čakajú na dôchodok. Jedným z riešení by mohlo byť rotovanie skúsených riaditeľov medzi rôznymi školami.“

- Miroslav Hřebecký

„Ak sa v niečom reforma verejnej správy nepodarila, tak je to práve pri zriaďovateľoch škôl. S decentralizáciou totiž neboli prevedené len majetky a budovy, ale prišlo aj množstvo povinností, o ktorých oni vôbec netušili a nie sú schopní ich riešiť, kapacitne ani z hľadiska know-how. Potom to musia riešiť samotní riaditelia, bez usmerňovania zriaďovateľom. Časť z nich to pochopiteľne vyhovuje, najmä vo väčších školách, pretože im do ich práce nikto veľmi nehovorí, ale pri menších školách to je naozaj problém aj s ohľadom na rozsah vyučovacej povinnosti. Učiť a robiť popri tom úradníkov jednoducho nestíhajú.“

- Miroslav Hřebecký



Miroslav Hřebecký

ako problém kvôli rutinizácii a stagnácii, ktorá rozvoju školy neprospieva.¹⁶ Možným riešením medzi týmito dvoma pólmi je využitie skúsených riaditeľov a ich know-how na riadiacich pozíciách v iných blízkych školách alebo v rámci stredného článku riadenia.

Dôsledok 2: Zaneprázdnený a nezorientovaný zriaďovateľ

Zriaďovateľ je popri miestnej štátnej správe jedným z prostredníkov medzi štátom a školou. Pôsobenie zriaďovateľov je však veľmi rôznorodé. Ako ukázal prieskum To dá rozum¹⁷, zriaďovatelia škôl na Slovensku majú pomerne široké právomoci, no pri ich výkone sa sústreďujú predovšetkým na oblasti financovania, hospodárenia, kontroly a správy školskej infraštruktúry. Ich zapojenie do pedagogického riadenia je výrazne nižšie, mnohé samosprávy nemajú záujem ani kapacity doň aktívnejšie vstupovať.

Riešením prevádzkových otázok niektorí zriaďovatelia školy aspoň čiastočne odbremeňujú, čím vedúcim pracovníkom škôl vytvárajú priestor, aby sa mohli viac venovať pedagogickému riadeniu a rozvoju školy. Avšak z vyjadrení nemalej časti riaditeľov vyplýva, že sa nemôžu spoľahnúť na pomoc zriaďovateľa pri riešení personálnej a ekonomickej agendy či pri organizácii verejných obstarávaní. Mnohí zriaďovatelia plnia iba základné funkcie, ktoré im vyplývajú zo zákona.¹⁸ Časť z nich pri riadení škôl nepomáha aj z dôvodu nezáujmu alebo nekompetentnosti.

Ako nedostatočná sa javí ponuka programov ďalšieho vzdelávania zamestnancov samospráv v rôznych aspektoch riadenia škôl. Problémom je aj personálna poddimenzovanosť školských úradov s nedostatočným financovaním výkonu prenesených kompetencií, na ktoré opakovane upozorňuje aj Združenie miest a obcí Slovenska (ZMOS).¹⁹ Keďže zriaďovatelia zväčša nemajú vytvorené podmienky na poskytovanie kvalifikovanej podpory školám, časť širokej agendy zostáva na vedení škôl. Posilnenie odbornosti pracovníkov odborov školstva samotnými samosprávami je skôr ojedinelé a štát v tomto ohľade nesplnil svoj dávny záväzok.

¹⁶ Pozri napríklad Balberčáková, M. (2021). Riaditelia: Dvakrát a dost? Analýza vplyvu dĺžky praxe riaditeľov na spokojnosť učiteľov. Bratislava: Inštitút vzdelávacej politiky. Dostupné [tu](#).

¹⁷ Drál, P. (2019). 'Výkon kompetencií zriaďovateľmi a samosprávnymi orgánmi škôl.' In Hall, R. a kol. *Analýza zistení o stave školstva na Slovensku: To dá rozum*, Bratislava, MESA10, s. 896-903. Dostupné [tu](#).

¹⁸ Predovšetkým zo Zákona č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve, § 5. Dostupné [tu](#).

¹⁹ Mederly, P. a kol. (2019). *Výkon a financovanie prenesených kompetencií*. Bratislava: Združenie miest a obcí Slovenska. Dostupné [tu](#).

„Zriaďovateľ školu zriaďuje, takže by sa mal zodpovedať voličom, aká tá škola ako verejná služba bude. Na druhej strane, v školskom zákone je explicitne uvedené, že za kvalitu vzdelávania zodpovedá riaditeľ školy.“

- Miroslav Hřebecký

„Krajskí zriaďovatelia stredných škôl fungujú aspoň v organizačných otázkach. Pri malých obciach zriaďujúcich materské a základné školy často ani to. Tam naopak riaditeľ školy mnohokrát radí starostovi, čo má vo vzťahu ku škole robiť.“

- Miroslav Hřebecký

„Dodnes nebolo zrušené uznesenie vlády²⁰, ktoré v rámci decentralizácie verejnej správy zaviazalo ministerstvá, aby vzdelávali ľudí, vrátane zamestnancov miest a obcí, ktorí majú stredný článok riadenia v školstve vykonávať. Ministerstvo by malo nastaviť, aké by to vzdelávanie malo byť a kto by ho mal poskytovať.“

- Zdenko Krajčír



To, že finančné a ekonomické riadenie škôl je dominantnou činnosťou väčšiny samosprávnych zriaďovateľov, korešponduje aj s analýzou ZMOS. V nej sa konštatuje, že *„pôsobenie obce ako zriaďovateľa smerom ku skvalitňovaniu výchovno-vzdelávacieho procesu je len v oblasti vytvárania finančných a materiálno-technických podmienok.“*²¹ ZMOS preto deklaruje, že postavenie zriaďovateľov by sa malo posilniť v zmysle zásady „kto zodpovedá, ten musí aj riadiť“. A aj z tohto dôvodu sa zasadzuje za to, aby mal zriaďovateľ právo stanoviť základné zameranie školy, jej víziu a mal aj nástroje umožňujúce kontrolovať jej napĺňanie, čo sú práve oblasti, ktoré riaditelia pri výkone kompetencií zriaďovateľmi uvádzali v podstatne menšej miere.

Pri súčasnom nastavení kompetencií v školstve v ČR aj na Slovensku nie je dostatočne vyjasnené rozdelenie zodpovednosti za činnosť a výsledky škôl medzi zriaďovateľmi a riaditeľmi. Zriaďovateľ je vlastníkom budov, financuje prevádzkový rozpočet a menuje riaditeľa školy, no nie je jeho zamestnávateľom, aj keď rozhoduje o jeho odmeňovaní nad rámec tarifného platu. Riaditeľ zodpovedá za kvalitu pedagogického procesu a výsledky školy, no často na jej rozvoj nemá kapacity a nedostáva potrebnú podporu.

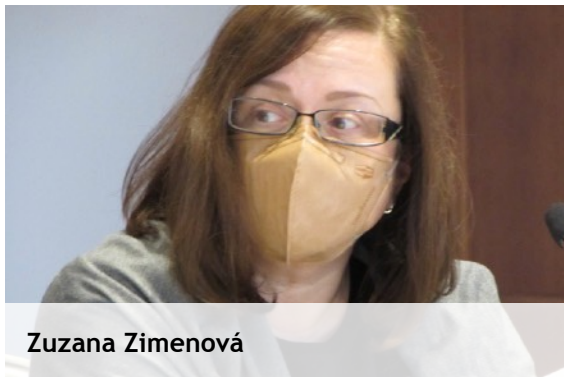
Ako bolo prezentované na workshope, v ČR pri 2560 zriaďovateľoch na jedného pripadá 1,6 školy, pričom 72 % zriaďovateľov sú obce do 2 tisíc obyvateľov a 28 % škôl má menej ako 50 žiakov. Obdobne vysoký počet zriaďovateľov aj škôl je aj na Slovensku.²² Predovšetkým malé školy a malí obecní zriaďovatelia sa pri snahe o kvalitné riadenie škôl bez funkčného stredného článku podpory nezaobídu.

²⁰ Uznesenie vlády SR č. 9/2005 uložilo ministrovi školstva premietnuť do všeobecne záväzných právnych predpisov požiadavku splňania osobitného kvalifikačného predpokladu zamestnancov územnej samosprávy na úseku škôl a školských zariadení. Uznesenie zároveň uložilo ministrovi každoročne vyčleniť finančné prostriedky na vzdelávanie týchto zamestnancov. Dostupné [tu](#).

²¹ Mederly, P. a kol. (2017), s. 119.

²² Šiškovíč, M., Toman, J. a Zápražná, D. (2016). Možnosti racionalizácie siete základných škôl. Bratislava: Inštitút vzdelávacej politiky. Dostupné [tu](#).





Zuzana Zimenová

„Sú oblasti, ktoré nemožno delegovať na strednú úroveň riadenia. Štát má primárnu zodpovednosť za to, kde sú deti a čo sa s nimi deje. To musí garantovať, vyplýva to aj z medzinárodných záväzkov. A preto treba rozlišovať medzi systémom kontroly fungujúcej školy, ktorá sa snaží o nápravu a systém kontroly školy, ktorá sa o to nesnaží, len aby naďalej mohla porušovať pravidlá a finančne z toho benefitovať. V tomto ohľade musí byť stredná a centrálna úroveň riadenia oddelená.“
- Zuzana Zimenová



Dôsledok 3: Poddimenzovaná a v mnohom bezmocná inšpekcia

V ČR aj na Slovensku je zavedený systém hodnotenia kvality výchovno-vzdelávacieho procesu, ktorý je inštitucionálne oddelený od ministerstva vo forme nezávislej inšpekcie. Aj keď majú česká a slovenská inšpekcia celoštátnu pôsobnosť, reálna inšpekčná činnosť prebieha z regionálnej úrovne. Až na základe vážnych podnetov z porušenia zákonov alebo nenapravenia nedostatkov má hlavný školský inšpektor na centrálnej úrovni právomoc navrhnúť aj odvolanie riaditeľa školy (v ČR nariadiť konkurzné konanie) alebo navrhnúť ministerstvu vyradenie školy zo siete.

Podstatný rozdiel medzi inšpekciami v oboch krajinách je v tom, že v ČR má inšpekcia právomoc aj na kontrolu finančného hospodárenia. Slovenská inšpekcia tiež nemá kompetenciu ukotvenú vo vzdelávacích systémoch iných krajín, kde pri závažnom či opakovanom porušení predpisov nielen podáva návrh na vyradenie školy zo siete, ale sama má autoritu na vykonanie takéhoto rozhodnutia voči škole i zriaďovateľovi. Na Slovensku inšpekcia nemôže samosprávnemu zriaďovateľovi nariadiť prakticky nič. Problematický pri kontrole podmienok vzdelávania je aj inšpekčný cyklus, ktorý je príliš dlhý (spravidla 5 rokov), a to z dôvodu veľkého počtu škôl a nedostatočných inšpekčných kapacít.

Dôsledok 4: Zhoršujúce sa výsledky žiakov a prehlbujúce sa nerovnosti

Jedným z nepriamych dôsledkov nedostatočného riadenia školstva na strednej úrovni sú stagnujúce, prípadne zhoršujúce sa výsledky žiakov a prehĺbovanie nerovného prístupu ku kvalitnému vzdelávaniu. Ak totiž vedenie školy musí veľkú časť energie venovať prevádzke a administratívnym záležitostiam, nemá dost kapacít aj na skvalitňovanie pedagogického procesu. A ak im zároveň nie sú poskytované podporné služby pri riadení, zameranie na zlepšovanie výsledkov žiakov ide zákonite do úzadia.

V ČR aj na Slovensku je zároveň súvislosť medzi socioekonomickým zázemím žiakov a ich vzdelávacími výsledkami veľmi silná²³, pričom pandémie, zatváranie škôl a dištančné vzdelávanie, ktoré nebolo dostupné pre všetkých žiakov a na ktoré školy neboli pripravené, to ešte umocnilo.²⁴

Na to, aby stredná úroveň riadenia školám a zriaďovateľom účinne pomáhala a poskytovaná podpora bola kvalifikovaná, dostupná a efektívna, je potrebné prijať viaceré systémové opatrenia, pričom sa možno inšpirovať aj postupmi a skúsenosťami z Českej republiky.

²³ Meraniu vzdelávacích výsledkov žiakov a vplyvu socioekonomického zázemia na ne sa venovala správa zo 7. zasadnutia Verejnej komisie pre reformu vzdelávacej politiky, ktorú OZ Nové školstvo zorganizovalo v roku 2019. Audiovizuálne záznamy a prezentácie sú dostupné [tu](#) a [tu](#).

²⁴ Pozri Ostertágová, A. a Čokyna, J. (2020). Hlavné zistenia z dotazníkového prieskumu v základných a stredných školách o priebehu dištančnej výučby v školskom roku 2019/2020. Bratislava: Inštitút vzdelávacej politiky. Dostupné [tu](#). Ostertágová, A. a Rehúš, M. (2021). Správa z reprezentatívneho prieskumu o priebehu a dopade dištančnej výučby v školskom roku 2020/2021. Bratislava: Centrum vzdelávacích analýz. Dostupné [tu](#). Štátna školská inšpekcia (2021). Zistenia z dotazníkového prieskumu v základných školách pre žiakov so zdravotným znevýhodnením o priebehu vzdelávania v školskom roku 2020/2021. Bratislava: ŠŠI. Dostupné [tu](#).



Inšpirácia 1: Prijatie strednodobej stratégie rozvoja vzdelávania

Na jeseň 2020 česká vláda schválila Strategii vzdělávací politiky České republiky do roku 2030+. Tento rámcový dokument pripravovaný dva roky určuje priority, ciele a nástroje v oblasti vzdelávania v desaťročnom horizonte. Podkladom pre stratégiu bol participatívne tvorený východiskový dokument Hlavní směry vzdělávací politiky ČR 2030+, ktorého vypracovanie Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy ČR (MŠMT) zadalo skupine odborníkov a do jeho pripomienkovania sa zapojil široký okruh aktérov vo vzdelávaní.

Dva hlavné ciele stratégie sú: 1. Zameriť vzdelávanie viac na získavanie kompetencií potrebných pre aktívny občiansky, profesijný a osobný život a 2. Znížiť nerovnosti v prístupe ku kvalitnému vzdelávaniu a umožniť maximálny rozvoj potenciálu detí, žiakov a študentov. Dokument ďalej špecifikuje päť strategických línií, v ktorých sa majú uvedené ciele dosiahnuť v oblastiach obsahu, spôsoboch a hodnotení vzdelávania, rovnosti prístupu ku kvalitnému vzdelávaniu, podpory pedagogických pracovníkov, zvyšovania odborných kapacít a financovania.

Štvrtá strategická línia sa okrem zvýšenia odbornosti pri riadení škôl na všetkých úrovniach cez zadefinovanie štandardov a vytvorenie modulového vzdelávania zaoberá aj vybudovaním stredného článku. Ten nemá mať priamu rozhodovaciu právomoc, ale plniť podporné a koordinačné úlohy:

- priamo poskytovať metodickú podporu školám na danom území;
- podporovať kooperáciu škôl, ich vzájomnú komunikáciu a zdieľanie skúseností;
- poskytovať školám aktuálne informácie a výklady relevantné pre dané územie;
- monitorovať a vyhodnocovať kvalitu vzdelávania v danom území ako celku;
- pomôcť koordinovať zámery a aktivity jednotlivých škôl;
- poskytovať aktuálne informácie zo škôl priamo MŠMT a dávať mu tak priamu spätnú väzbu;
- poskytovať právne poradenstvo v školstve;
- poskytovať pomoc s implementáciou kľúčových opatrení Stratégie 2030+ a ďalších koncepčných dokumentov MŠMT;
- podporovať pozitívne inovácie v školách, pomáhať s ich vyhodnocovaním a rozširovaním;
- poskytovať metodickú podporu pre vznik tzv. zväzkových škôl;
- poskytovať priamu metodickú podporu pre prechod z právnej formy príspevkovej organizácie do právnej formy školskej právnickej osoby.²⁵

Na rozdiel od ČR, Slovensko nemá ucelenú, všeobecne akceptovanú a participatívne vytvorenú strešnú stratégiu pre rozvoj školstva v strednodobom horizonte, z ktorej by vychádzali všetky prijímané čiastkové opatrenia. V minulosti vzniklo množstvo koncepčných materiálov rôzneho zamerania a kvality, ktorých napĺňanie však narážalo na diskontinuitu pri každej zmene vlády a taktiež na absenciu podporných mechanizmov pri implementácii jednotlivých opatrení do praxe.

²⁵ Krátené z dokumentu MŠMT (2020). Strategie vzdělávací politiky České republiky do roku 2030+, s. 59.



„Odbremenenie riaditeľov nemá byť cieľom, ale iba prostriedkom na zlepšenie vzdelávania detí a ich výsledkov.“

- Miroslav Hřebecký

„Už tridsať rokov u nás politické strany niečo iba na základe pocitov „namalujú“ a keď sa dostanú do vlády, presadia si to do programového vyhlásenia. Potom to premietnu do legislatívy, celoplošne zavedú a až potom zisťujú, či to funguje alebo nefunguje. Už tridsať rokov tu takto robíme pokusy na deťoch.“

- Zdenko Krajčír

Prijatie českej stratégie okrem prioritizácie jednotlivých krokov naštartovalo aj užitočnú odbornú diskusiu o žiaducej podobe stredného článku, ktorý by zmenšil priepasť medzi štátom a školami. Hlavnou otázkou je, aké funkcie by tento článok mal plniť, a teda stredným článkom „čoho“ by mal byť.

Inšpirácia 2: Posilnenie personálnych a odborných kapacít

Strategické dokumenty určujúce základné smerovanie vzdelávacej politiky na dlhšie obdobie sú veľmi potrebné, avšak vzhľadom na množstvo neriešených problémov v školstve je dôležité stanoviť si v konkrétnom časovom rámci jasné a vzájomne prepojené priority. Jednou z nich by malo byť výrazné odbremenenie riaditeľov škôl, aby sa nemuseli venovať primárne ich prevádzke a mohli svoje kapacity vo väčšej miere venovať pedagogickému riadeniu a rozvoju ľudských zdrojov.

Aj keď množstvo vykonávaných administratívnych úloh bude perspektívne možné automatizovať, na zabezpečenie mnohých z nich je stále potrebné posilniť personálne kapacity v školstve. Keďže plošné zvýšenie počtu administratívnych pracovníkov vo veľkom počte škôl nie je optimálne, vhodným riešením sa javí byť ich posilnenie práve na strednej úrovni alebo v spolupráci medzi viacerými školami.

Na workshope spomenuté možnosti odbremenenia riaditeľov v českom kontexte sú aplikovateľné aj v slovenskom prostredí:

1. **navýšenie kapacít** administratívnych pracovníkov a zefektívnenie procesov na úrovni školy;
2. **poskytovanie zdieľaných služieb** na úrovni zriaďovateľa, zväzku škôl, obcí z rozšírenou pôsobnosťou alebo klastrov či okresu vedúce k vyššej kvalite alebo nižšej cene, prípadne dosahujúcej oboje;
3. **digitalizácia školskej správy**, vytvorenie centrálného informačného systému;
4. **prebratie časti agendy** a povinností riaditeľov stredným článkom.

Inšpirácia 3: Pilotné overenie rôznych modelov stredného článku pred jeho plošným zavedením

V ČR prebiehajú hneď tri iniciatívy, ktorých spoločným cieľom je testovanie vhodného modelu stredného článku. To, že nová úroveň podpory nebola českým MŠMT zavedená plošne a bez odskúšania, možno pripísať najmä prístupu bývalého ministra Roberta Plagu (nom. ANO), ktorý si participatívnym prístupom získal podporu akadémie, neziskového sektora aj škôl. To len podčiarkuje potrebu líderstva pri presadzovaní zásadnejších zmien aj na najvyššej exekutívnej pozícii v školstve. Zároveň je mimoriadne sľubné a aj vzácne, že po posledných parlamentných voľbách v ČR v roku 2021 sa nová koalíčná vláda v oblasti školstva prihlásila ku kontinuite, a to koncepcne aj personálne.



Tri modely stredného článku²⁶ v Českej republike

1. Pilotáž stredného článku MŠMT

Po schválení Stratégie 2030+ sa vybudovanie stredného článku stalo jednou z priorit MŠMT na nasledujúce roky. Dvojročná pilotáž prebieha v okrese Semily v Libereckom kraji a v okrese Svítavy v Pardubickom kraji. Jej cieľom je zistiť, akú podobu by mal mať stredný článok školského systému, a teda netestuje konkrétne, vopred určené riešenie. Do daných okresov ministerstvo vyslalo metodikov, z ktorých každý má svoju skupinu škôl, ktorú pravidelne navštevuje. „Bude im poskytovať podporu podľa ich potrieb. Starat' sa bude tiež o zriaďovateľov, to je druhá línia. Cieľom je priama, individualizovaná podpora. Máme vytipované návrhy činností, ale nie je to zoznam, ktorý by sme predložili a povedali ‚vyberte si‘. Nechceme, aby to bolo dopredu ničím zatiaľčené,“ vysvetľovala Martina Běťáková z MŠMT. Pilotáž sa odvoláva na stratégiu, v ktorej sa konštatuje: „Riešením slabých miest nie je návrat k centralizovanému riadeniu a odoberanie kompetencií školám a zriaďovateľom, ale skôr podpora a pomoc.“ V tomto duchu sa teda má zachovať autonómia škôl aj rola zriaďovateľov, posilňovať sa majú princípy subsidiarity a participácie v území, podporovať pestrosť a rozmanitosť s cieľom, aby každé dieťa dostalo kvalitné vzdelanie v mieste, kde žije. Školy sa majú podporovať tak, aby mali rozviazané ruky a

dostatok času a energie venovať sa kvalitnej pedagogickej práci adaptovanej na miestne podmienky. Limitom pilotáže môže byť dôraz kladený najmä na odbreňovanie než na priamu podporu vo vyučovaní.

2. Pracovná skupina pre stredný článok Partnerství pro vzdělávání 2030+

Na vízii stredného článku pracuje od septembra 2020 aj tím učiteľov, riaditeľov a odborníkov zo siedmich českých platforiem vo vzdelávaní. Zatiaľ čo ministerská pilotáž a aktivity Eduzměny (predstavené nižšie) sa sústreďujú na konkrétne aktivity v školách, pracovná skupina Partnerstva im chce poskytnúť teoretickú podporu a skúsenosti z implementácie miestnych akčných plánov (MAP). „Hlavný účel stredného článku je zlepšovať vzdelávacie výsledky, wellbeing a rovné šance žiakov na úrovni okresu. Potrebujeme iba taký stredný článok, ktorý dokáže preukázateľne zvyšovať kvalitu učenia detí. To by podľa nás malo byť aj hlavným kritériom pre vyhodnocovanie pilotáže,“ zdôraznil koordinátor skupiny Vladimír Srb. Základná stratégia reformy má byť podľa nej založená na koncepte „vedenia zo stredu,“²⁷ ktorý buduje kapacity a vnútornú súdržnosť strednej (územnej) úrovne riadenia tak, aby sa stávala efektívnejším partnerom vo vzťahu „nahor“ k štátu aj „nadol“ k svojim školám a komunitám. Stredný

²⁶ Zhrnutia spracované na základe prezentácie Miroslava Hřebeckého, týždenného spravodaja spoločnosti EDUin - bEDUin 17/2021 z 3. 5. 2021 a informácií z webových stránok iniciatív.

²⁷ Viac o koncepte vedenia zo stredu: Fullan, M. (2015). 'Leadership from the middle: A system strategy.' In *Education Canada*, 55(4), s. 22–26. Dostupné [tu](#). Hargreaves, A. a Ainscow, M. (2020). *Vedení ze středu (Leading from the Middle)*. Praha: Stálá konference asociací ve vzdělávání. Dostupné [tu](#). Hargreaves, A. a Shirley, D. (2020). 'Leading from the middle: Its nature, origins and importance.' In *Journal of Professional Capital and Community*, 5(1), s. 92–114.

„Z troch prezentovaných modelov pilotovania stredného článku sú dva nešťátne. To poukazuje na silu občianskeho sektora a neziskových organizácií. Pritom na Slovensku ešte na rozdiel od nás máte aj asignáciu dane z príjmu, do neziskoviek sa u vás investuje viac. Čiže potenciál tam určite je a vzbudzuje to nádej. Dôležité však je, aby akákoľvek zmena bola robená participatívne.“

- Miroslav Hřebecký



článok tu neplní iba rolu prostredníkov zavádzajúcich reformy, ktoré navrhol niekto iný. Samotné školské obvody sú hybnou silou zmien, pričom reagujú na miestne potreby a preberajú zodpovednosť za zlepšovanie výsledkov všetkých žiakov.²⁸ Dlhodobou víziou Partnerstva (do roku 2027) je vytvorenie tzv. školského okresu ako efektívneho systému vedenia a podpory škôl, ktorý bude mať zodpovednosť za kvalitu vzdelávania na svojom území a každoročne skladať účty za zlepšovanie vzdelávacích výsledkov a wellbeingu žiakov a za znižovanie nerovností. Prechodným stupňom (v rokoch 2021 - 2026) má byť formovanie okresných partnerstiev, teda platforiem regionálnych aktérov na spoluprácu so stredným článkom vytvoreným MŠMT. Partnerstvo vymedzilo hlavné činnosti školského okresu, medzi ktoré patrí odborné vedenie a podpora spoločného učenia sa škôl, odbremeňovanie riaditeľov od nepedagogickej agendy či koordinácia vzdelávacej, zdravotnej a sociálnej podpory pre ohrozené deti. Partnerstvo tiež opisuje rámcové indikátory, podľa ktorých bude možné preukázať, že stredný článok v takejto podobe funguje. Limitom Partnerstva je, že je teoretickým modelom a nezávislým projektom, do ktorého sú síce prizvaní aj zástupcovia štátnej správy, no uplatnenie výsledkov bude závisieť na postoji MŠMT.

3. Eduzměna

Iniciatíva šiestich neziskových organizácií podporená z donorských zdrojov sa na Kutnohorsku počas piatich rokov snaží vybudovať centrum regionálnej podpory nezávislé od štátu. Podpora je

realizovaná na pôdoryse tzv. obcí s rozšírenou pôsobnosťou (ORP), ktoré vykonávajú časť správnej agendy, vrátane školskej, aj za iné obce vo svojom okolí. „V tomto menšom územnom celku chceme taktiež ponúknuť odbremenenie, a to nielen od administratívy. Reálne sprostredkujeme služby, ktoré školy potrebujú - napríklad IT, pomoc so spracovaním projektov alebo koordináciu sociálnych a zdravotných služieb. Zároveň im poskytujeme externých pracovníkov, ktorí už teraz podporujú pedagogické činnosti,“ vysvetľuje riaditeľ Eduzměny Zdeněk Slejška. Súčasťou pilotného projektu sú všetky materské, základné a stredné školy v rámci vymedzeného územia a všetci relevantní aktéri: učitelia, riaditelia, deti, rodičia, zriaďovatelia, podnikatelia a zástupcovia verejnej správy. Konzultanti zo zriadeného Centra regionálnej podpory vzdelávania školy sprevádzajú spracovaním vlastného rozvojového plánu a koordinujú činnosti na úrovni regiónu, jednotlivých škôl aj menších skupín. Zo zmapovaných potrieb vyplynuli viaceré spoločné pedagogické témy, napríklad ako viesť žiakov k reflexii či ako pracovať s chybou. Eduzměna zároveň spolupracuje s ďalšími piatimi regiónmi, kde sa má postupne zaviesť to, čo sa osvedčilo na Kutnohorsku. Po vyhodnotení pilotného projektu sa má model rozšíriť tak, aby sa v roku 2030 uplatňoval na školách v 20 % regiónov ČR. Súčasťou iniciatívy je aj spracovanie analýzy nákladov, dopadovej štúdie a odporúčaní pre vzdelávací systém ako celok.²⁹ Limitom iniciatívy je fakt, že sa jedná o súkromnú iniciatívu, ktorú štát nemusí prevziať a plošne aplikovať.

²⁸ Veselý, A. (2021)., s. 47-48.

²⁹ Už spracované analýzy Eduzměny venované výzvam vo vzdelávaní a postupom pri presadzovaní systémových zmien pre relevantných aktérov v českém školstve sú dostupné [tu](#).



„Na Slovensku kvôli roztrieštenému financovaniu a dofinancovávaniu škôl cez nenormatívne príspevky a eurofondy vlastne ani nevieme, aká je celková cena vzdelávania.“
- Miroslav Hřebecký

Jednou z otvorených otázok okrem rozsahu a obsahu poskytovania podporných služieb školám zostáva, aká územná jednotka (spádová oblasť, okres, región, kraj) je v Českej republike optimálna pre nastavenie funkčnej strednej úrovne. Tendenciou je posunúť takéto služby bližšie k „terénu,“ aby ich poskytovatelia mali reálny dosah na konkrétne školy. Pre okresnú štruktúru namiesto krajskej sa preto rozhodli české ministerstvo školstva vo svojej pilotáži i Partnerstvo 2030+. Projekt Eduzměna dokonca pôsobí na nižšej úrovni ORP. Problematické je však v takom prípade zabezpečiť dostatočne početný a kvalifikovaný personál na pomoc školám.

Na vybudovanie stredného článku v ČR by z nákladov na vzdelávanie (financií zo štátneho rozpočtu na zabezpečenie výučby, nie z rozpočtového určenia dane z príjmu na prevádzku škôl) podľa výpočtov Partnerstva bolo potrebné zhruba 1 % na odborné vedenie a 1-2 % na odbremeňovacie služby. Na Slovensku takýmto vyčíslením zatiaľ nedisponujeme vzhľadom na roztrieštené financovanie, kombinovanie normatívnych a nenormatívnych príspevkov a zdrojov zo štrukturálnych fondov, ktoré v mnohých prípadoch pokrývajú aj výdavky, ktoré by mali byť mandatorne hradené zo štátneho rozpočtu. Kvôli tomu teda nevieme, aké by mali byť náklady na vzdelávanie, aby z nich boli zároveň hradené aj služby pre školy a podporný personál.

Inšpirácie k zriadeniu stredného článku či zavedeniu podporných opatrení nie sú medzi krajinami automaticky prenositeľné. Arnošt Veselý vystríha pred nekritickým vyťahovaním poznatkov, skúseností a modelov zo zahraničia. Podľa neho nemá zmysel hovoriť o prenose modelov, ale iba o inšpirovaní sa pri zohľadnení vlastného politického, spoločenského a kultúrneho kontextu.³⁰ Aj podľa Miroslava Hřebeckého je dobré inšpirovať sa víziou a cieľmi z iných krajín, no treba byť pripravení na to, že zmenu možno dosiahnuť len systematickou prácou, ktorá presahuje viacero volebných období. To je zároveň významné riziko pre kontinuitu a úspešnosť reformného snaženia.

Aktuálne zmeny na strednej úrovni riadenia školstva na Slovensku

Na Slovensku v súčasnosti prebiehajú tri procesy, ktoré súvisia s nastavením stredného článku riadenia školstva, resp. s poskytovaním organizačnej a metodologickej podpory školám a zriaďovateľom:

1. (znovu)vytvorenie špecializovanej miestnej štátnej správy v školstve;
2. zlučovanie priamo riadených organizácií rezortu školstva;
3. zriaďovanie regionálnych centier podpory pre školy.

1. Staronová miestna štátna správa v školstve

Inštitucionálny vývoj štátnej správy v školstve bol od roku 1991 poznačený častými zmenami a nestabilitou. Štruktúra „školských“ úradov sa menila na celoštátnej aj regionálnej úrovni a opakovane prechádzala z režimu samostatnej a špecializovanej na integrovanú správu. V pamäti mnohých ľudí dlhoročne pôsobiach

³⁰ Veselý (2021), s. 51.





v školstve zostáva ako funkčné také usporiadanie špecializovanej školskej správy, ktoré pod jednou strechou poskytovalo rôzne podporné služby školám a zriaďovateľom - od personálnej, mzdovej, majetkovej a finančnej agendy cez metodickú pomoc až po kontrolu hospodárenia či kvality výchovno-vzdelávacieho procesu. Z tohto hľadiska boli ako najfunkčnejšie hodnotené modely špecializovanej štátnej správy v školstve v rokoch 1990-1996 (školské správy) a 2003-2012 (krajské školské úrady).³¹

Poslednou zásadnou zmenou v kompetenčno-inštitucionálnom nastavení správy školstva bola v roku 2013 reforma ESO, kedy bola stredná úroveň riadenia školstva začlenená pod všeobecnú verejnú správu vykonávanú obvodnými, neskôr okresnými úradmi v sídlach krajov a centrálne riadená ministerstvom vnútra. V prípade školstva sa tak udialo napriek tomu, že povedzme sociálna agenda zostala naďalej vykonávaná samostatnými, špecializovanými úradmi pod ministerstvom práce.

Dôsledkom uvedenej zmeny na centrálnej úrovni bolo rozdelenie školskej agendy medzi dva rezorty - školstva a vnútra - a na regionálnej úrovni spôsobilo, že časť škôl a školských zariadení bola zriaďovaná, riadená a financovaná cez okresné úrady a ich centrá podpory a druhá časť cez ministerstvo školstva. Tomu zodpovedalo aj členenie štátneho rozpočtu pre školstvo do dvoch rozpočtových kapitol.

V roku 2021 parlament na návrh vlády schválil presun odborov školstva na okresných úradoch v sídlach krajov z ministerstva vnútra späť na ministerstvo školstva. Naplnil sa tým záväzok z Programového vyhlásenia vlády SR na roky 2020-2024, ktorým je zjednotenie financovania škôl a školských zariadení a financovanie vzdelávania vo všetkých typoch a druhoch škôl bez ohľadu na zriaďovateľov priamym výkonom prenesených kompetencií.

Medzi cieľmi prijatých zmien v správe školstva boli uvedené:

- odstrániť aktuálne nesystémové prerozdelenie kompetencií, riadenie a financovanie škôl a školských zariadení;
- zjednotiť kompetencie pod rezort školstva s cieľom prispieť k efektívne fungujúcemu rezortu;
- dohliadnuť na efektívne fungovanie špeciálnych škôl určených pre žiakov so špeciálnymi výchovno-vzdelávacími potrebami, najmä s mentálnym znevýhodnením;
- eliminovať prípady chýbnej či cielenej segregácie žiakov zo sociálne znevýhodneného prostredia do špeciálnych škôl.³²

Podľa predkladateľov administratívne a riadiace činnosti, ako aj finančné toky v regionálnom školstve boli po roku 2013 neúmerne komplikované. Okrem neprehľadného financovania to znamenalo aj využívanie dvoch oddelených informačných systémov a postupov riadených odlišnou právnou úpravou. Hlavným zdôvodnením prinávratu školskej agendy pod jeden rezort bol fakt, že správna agenda v školstve je určená pre špecifický okruh adresátov - školy, samosprávy, zriaďovateľov, kontrolné a inšpekčné orgány,

³¹ Mederly, P. a kol. (2017), s. 102.

³² Zhrnutie zdôvodnenia k návrhu novely zákona č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve predloženého na rokovanie vlády SR 12. 4. 2021. Dostupné [tu](#).



Jana Sládečková

„Až keď sme to začali rozmieňať na drobné, tak vyvstalo veľké množstvo úloh, ktoré presun kompetencií obnáša. Jednoducho, problém na problém.“

- Jana Sládečková



a teda nie pre širokú verejnosť, ktorá môže pri iných službách benefitovať z integrovania všeobecnej štátnej správy pod jednu strechu okresných úradov a ich klientskych centier.

Model miestnej štátnej správy v školstve cez novo zriadené regionálne úrady školskej správy (RÚŠS) v pôsobnosti ministerstva školstva má od roku 2022 zabezpečiť:

- prevzatie súčasnej agendy odborov školstva okresných úradov v sídle kraja bez zmien v jej obsahu;
- prevzatie zriaďovateľských pôsobností pri niektorých druhoch škôl a školských zariadení (najmä vo vzťahu k deťom a žiakom so špeciálnymi výchovno-vzdelávacími potrebami);
- zjednotenie a sprehľadnenie financovania regionálneho školstva v jednej rozpočtovej kapitole;
- odstránenie doterajších obmedzení v praktickom výkone činnosti odborov školstva okresných úradov, spôsobených práve dvojkoľajným systémom riadenia.³³

Presun kompetencií a s tým súvisiaca inštitucionálna zmena je pomerne komplikovaný proces, keďže sa týka rôznej organizácie, majetkovej, právnej i personálnej agendy. Potrebné je aj integrovať dáta z rôznych informačných systémov. Očakáva sa, že po dokončení tejto transformácie sa výrazne zjednoduší rozpočtovanie na centrálnej úrovni, zrýchli a sprehľadní sa poskytovanie financií zriaďovateľom a školám a celkovo sa zníži administratívna záťaž.

RÚŠS sú orgány miestnej štátnej správy v školstve a rozpočtové organizácie ministerstva školstva, ktorých riaditeľov vymenúva minister na päťročné funkčné obdobie na základe výberového konania. Každý úrad sa vnútorne člení na odbor metodiky, odbor ekonomiky a osobný úrad. Na úradoch pribudnú aj nové funkčné miesta, ktoré sa týkajú napríklad personálnej, účtovnej a mzdovej agendy, právneho poradenstva, kontroly, štatistiky a správy informačných systémov. Metodici majú pôsobiť pre jednotlivé stupne a typy vzdelávania (materské a umelecké školy, základné, stredné a špeciálne školy, školské zariadenia) a pre ďalšie činnosti (šport, mládež, súťaže). Snahou je, aby odborní pracovníci RÚŠS mali na jednotlivých sekciách ministerstva svoju styčnú osobu, cez ktorú budú metodicky usmerňovaní.

Ako problematické pri transformácii stredného článku sa javí personálne obsadzovanie pozícií na RÚŠS kvalifikovanými odborníkmi, a to nielen pre relatívne nízke platové ohodnotenie. Zdedeným problémom nových školských úradov je totiž dlhodobá personálna poddimenzovanosť školskej správy, ktorá sprevádzala každú jej inštitucionálnu zmenu v minulosti. Pri transformáciách aj pri priebežnom redukovaní štátnozamestnaneckých miest dochádzalo k znižovaniu metodických i ekonomických pozícií na školských úradoch, resp. odboroch, čo niektoré ich činnosti sťažovalo až znemožňovalo.

Účastníci odborného workshopu sa zhodli, že bez zabezpečenia dostatočného počtu kvalifikovaných a primerane ohodnotených ľudí nemusí realizovaná inštitucionálna zmena naplniť deklarované očakávania. Zároveň je potrebné predefinovať účel a poslanie miestnej štátnej správy v školstve a prepojiť ho so vznikajúcimi podpornými štruktúrami v regiónoch (opísané nižšie). Bez sformulovania dlhodobej vízie školskej správy na strednej úrovni totiž hrozí, že zaoberanie sa technickými detailmi opäť raz prekryje zodpovedanie kľúčových koncepčných otázok pri riadení školstva i verejnej správy ako celku.

³³ Tamtiež.

„Počas ôsmich rokov sa redukovali počty zamestnancov na odboroch školstva, pričom nebolo určené, ktorých pozícií by sa to malo týkať. To medzi rôznymi krajinami spôsobilo veľké rozdiely. Niekde sa to dotklo metodikov, inde ekonómov.“

- Jana Sládečková

„Ak by sme sa pozreli na to, aké úlohy má stredný článok riadenia podľa zákona zabezpečovať,³⁴ napríklad, že má poskytovať odbornú pomoc všetkým zriaďovateľom vo svojej územnej pôsobnosti, pri danom počte škôl a zriaďovateľov a danom počte ľudí na úradoch je zabezpečovanie takejto podpory nemožné.“

- Zdenko Krajčír

„Do budúcnosti by sa malo uvažovať nad úpravou činnosti regionálnych úradov školskej správy. Je žiaduce prepojiť ich s novo vznikajúcou priamo riadenou organizáciou, ktorá vznikne zlúčením štyroch doterajších, keďže niektoré majú svoje pobočky v regiónoch. Zatiaľ sme len pri prvom, základnom kroku, na ktorom bude možné stavať v budúcnosti.“

- Jana Sládečková

2. Transformácia priamo riadených organizácií ministerstva školstva³⁵

Od júla 2022 má na Slovensku vzniknúť nová priamo riadená organizácia (PRO) ministerstva školstva, ktorá vznikne zlúčením a transformáciou štyroch doterajších - Štátneho pedagogického ústavu (ŠPÚ), Metodicko-pedagogického centra (MPC), Iuventy - Slovenského inštitútu mládeže a Slovenskej pedagogickej knižnice. Táto nová PRO má mať zastúpenie aj v regiónoch využívajúc štruktúry doterajších detašovaných pracovísk MPC v ôsmich krajských mestách a v Komárne. Transformácia PRO je zároveň prepojená s plnením misionárskych a cieľov v oblasti vzdelávania v súvislosti s kurikulárnou reformou a nastavovaním systému nárokovateľných podporných opatrení v školstve, ktoré sú ukotvené v Pláne obnovy a odolnosti SR³⁶ a z ktorého majú byť tieto zmeny aj primárne financované.

Na účely kurikulárnej reformy už boli zriadené tímy expertov podľa vzdelávacích oblastí a hlavná koordinačná skupina. Pri podporných nástrojoch sa ráta s prípravou **metodických materiálov zameraných** na organizáciu vyučovania pre jednotlivé vzdelávacie oblasti a predmety, ako aj zriadenie tzv. stredného článku metodického usmerňovania a podpory škôl na každom z 8 krajských pracovísk transformovaných metodicko-pedagogických centier a na pracovisku v Komárne zastrešujúcom národnostné školstvo. Pracoviská majú byť personálne posilnené a zameriavať sa na vzdelávanie učiteľov aj celých školských kolektívov pri implementácii nového kurikula do praxe.

Slovenské ministerstvo školstva zatiaľ nepredstavilo zameranie, ciele a štruktúru transformovanej PRO. Inšpirovať by sa pritom mohlo transformáciou podporných inštitúcií v ČR, z ktorej vzišiel Národný pedagogický inštitút ČR ako vzdelávacie, metodické, kurikulárne, výskumné, odborné a poradenské zariadenie pre predškolské, základné, stredné aj vyššie odborné vzdelávanie. Záber jeho činnosti zároveň zasahuje aj do umeleckého, jazykového, neformálneho, záujmového a ďalšieho vzdelávania.³⁷

³⁴ Zákon č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve, § 9a - § 12. Dostupné [tu](#).

³⁵ Informácie zhrnuté z Plánu obnovy a odolnosti SR a z portálu ku kurikulárnej reforme <https://vzdelavanie21.sk/>.

³⁶ MF SR (2021). Plán obnovy a odolnosti SR. Komponent 7: Vzdelávanie pre 21. storočie, Reforma 1: Reforma obsahu a formy vzdelávania - kurikulárna a učebnicová reforma. Dostupné [tu](#).

³⁷ Zriaďovacia listina NPI ČR je dostupná [tu](#).





„Komunálna reforma je nepochybne nevyhnutným predpokladom pre zmeny v školstve. Je nemysliteľné, aby to bolo takto fragmentované.“

- Juraj Vantuch

„Keď sme sa dávnejšie zaoberali tým, ako vytvoriť špecializovanú školskú správu, teda strednú úroveň metodickéj podpory, tak sme zakaždým skončili pri niečom podobnom, ako je model v Ontáriu. Tam špecializovaná školská správa nie je ani štátna, ani samosprávna, ale jednoducho oddelená. Na základe skúseností z jej fungovania by sme potom snád' raz mohli nastaviť aj celú komunálnu reformu, ktorá tu dlhodobo chýba.“

- Zuzana Zimenová

3. Učiteľia pre 21. storočie³⁸

Poslednou oblasťou poskytovania podpory v školstve má byť vybudovanie siete podporných centier pre školy a učiteľov na úrovni okresov. V rámci projektu Učiteľia pre 21. storočie má byť do školského roku 2024/2025 vytvorených spolu 40 takýchto centier so 400 mentormi z radov skúsených učiteľov, riaditeľov, odborníkov v oblasti vzdelávania a z tretieho sektora i z fakúlt pripravujúcich učiteľov v danom regióne. V aktuálnom školskom roku 2021/2022 sú pilotne realizované dve takéto centrá (pre okres Rožňava a okresy Martin a Turčianske Teplice). Nové centrá majú mať podľa veľkosti regiónu 5-15 mentorov a každé z nich má v priemere pokrývať dva okresy.

Zriaďovateľmi centier, ktoré na svoju činnosť dostanú dotáciu, budú môcť byť obce alebo organizácie zriadené obcami, školy alebo školské zariadenia, vysoké školy aj neziskové organizácie, občianske združenia či nadácie. V centrách podpory majú pracovať pedagógovia, ktorí v danom regióne pôsobia a vo svojich školách riešia obdobné problémy ako mentorovaní učiteľia. Majú pomáhať pri zavádzaní zmien a štandardov v obsahu vzdelávania a pri transformácii vyučovacieho procesu.

Hlavné ciele pôsobenia centier sú: 1. zlepšovanie vzdelávacích výsledkov, 2. zvyšovanie well-beingu žiakov aj pedagógov a 3. znižovanie nerovností v príležitostiach na kvalitné vzdelávanie. Modulárne vzdelávanie učiteľov má byť poskytované v piatich oblastiach: 1. Vzdelávacie programy, 2. Hodnotenie vzdelávacích výsledkov žiakov, 3. Vzdelávací proces a štýl vyučovania, 4. Personalizácia vyučovania a inkluzívne vzdelávanie a 5. Digitalizácia vyučovania. Súčasťou činnosti centier má byť individuálny aj skupinový mentoring a monitoring regionálnych potrieb škôl, pedagógov a odborných zamestnancov.

Budovanie podporných štruktúr v školstve je organizačne komplikované a ovplyvňuje ho aj územnosprávne členenie krajiny a celková štruktúra verejnej moci. Správu školstva od tohto širšieho usporiadania nemožno izolovať, o čom svedčí územné nastavenie novej miestnej štátnej správy v školstve, pracovísk reorganizovanej priamo riadenej organizácie aj podporných centier pre školy a učiteľov. Vzhľadom na nedokončenú reformu verejnej správy a neuskutočnenú komunálnu reformu na Slovensku bude snaha o efektívne nastavenie správy školstva aj naďalej sťažená. Ako zdôrazňuje Arnošt Veselý, stredný článok riadenia školstva totiž nie je izolovaný, ale zasadený do politického a administratívneho systému každej krajiny a úzko súvisí s celkovým nastavením vládnutia.³⁹

³⁸ MŠVVŠ SR (2021). Učiteľia pre 21. storočie. Dostupné [tu](#).

³⁹ Veselý (2021), s. 42.



Záver

Úlohou štátu je garantovať, aby bolo kvalitné vzdelávanie ako verejná služba poskytované každému dieťaťu. Na tento účel tvorí právne normy, stanovuje rámcový vzdelávací obsah, kontroluje kvalitu a efektivitu, vyhodnocuje výsledky a financuje celý vzdelávací a podporný systém. Na to, aby boli tieto funkcie štátu naplnené, potrebuje kvalitné dáta a funkčnú správu, ktorá ho prepojí so školami a ich zriaďovateľmi. Takáto štátna správa v školstve má byť inštitucionálne stabilná, primerane personálne, odborne a finančne zabezpečená, kapacitne dostupná a zároveň flexibilná pri poskytovaní podporných služieb. Aby to všetko dokázala realizovať, potrebuje mať jasne stanovenú víziu aj ukotvenú pôsobnosť.

Zatiaľ čo v ČR sa posilnenie strednej úrovne riadenia dostalo ako jedna z priorít do základného strategického dokumentu rozvoja školstva, na Slovensku takýto koncepčný rámec absentuje. V ČR sú v súčasnosti pilotne realizované hneď tri modely, z ktorých má vzniknúť optimálne nastavenie stredného článku, na Slovensku prebiehajú viaceré procesy budovania kapacít, ktoré však nie sú ujasnené vo svojom poslaní a cieľoch a zatiaľ nie sú ani dostatočne vzájomne prepojené. V ČR existuje kritická reflexia dostatočne neujasneného poňatia stredného článku, na Slovensku sa primárny dôraz kladie na organizačno-technické zabezpečenie nových štruktúr. Kľúčová otázka diskutovaná v ČR, či má byť stredný článok primárne o riadení alebo o podpore poskytovanej školám, je na Slovensku zatiaľ druhoradou témou.

Na to, aby sa pri riadení školstva uplatňoval optimálny výkon kompetencií, je kľúčová organizačná, odborná a metodická podpora, ktorá prekračuje múry škôl. V tomto ohľade zohráva kľúčovú úlohu nielen centrálna exekutíva ako primárny tvorca noriem, ale najmä stredný článok, ktorý má mať dosah a poskytovať podporu najnižšej úrovni. Ak stredný článok nie je vhodne koncepčne nastavený, organizačne a personálne zabezpečený, zriaďovatelia a riaditelia zostávajú bez potrebnej podpory pri rozvoji škôl a naplňaní práva detí na kvalitné vzdelanie.

VEREJNÁ KOMISIA PRE REFORMU VZDELÁVACEJ POLITIKY

Verejná komisia pre reformu vzdelávacej politiky

Dobrý vzdelávací systém nie je dôsledkom reformy, ktorá sa niekedy v minulosti stala, ale je výsledkom debát a zmien, ktoré sa nepretržite dejú.

Verejná komisia na Slovensko pozýva medzinárodných expertov na vzdelávanie, ktorí okrem verejnej prednášky a diskusie konzultujú postupy pri tvorbe vzdelávacej politiky aj so slovenskými expertmi. Prednášky sú verejne dostupné na základe registrácie, účasť na expertných workshopoch je na pozvánku organizátora.

Videozáznam z prednášky a expertného workshopu, ako i ďalšie súvisiace výstupy zo zasadnutí Verejnej komisie pre reformu vzdelávacej politiky, nájdete na webstránke noveskolstvo.sk.

Ďakujeme za podporu



Podujatie sa konalo v rámci projektu Školy pre všetkých, ktorý realizuje občianske združenie Nové školstvo. Projekt počas roka 2021 podporovali Nadačný fond Telekom pri Nadácii Pontis, Nadácia Orange a Porticus.



Súvisiace informácie a zdroje

18. november 2021 | Prednáška | Miroslav Hřebecký: Ako možno pomáhať školám na strednej úrovni riadenia?

19. november 2021 | Prezentácie z odborného workshopu: Ako nastaviť strednú úroveň riadenia školstva tak, aby efektívne a účinne pomáhala školám a zriaďovateľom?

Miroslav Hřebecký je programovým riaditeľom českej spoločnosti EDUin - Informačného centra o vzdelávaní. Absolvoval štúdium na Pedagogickej fakulte a v Centre školského managementu Univerzity Karlovej v Prahe. Pôsobil ako riaditeľ gymnázia aj základnej školy. Od roku 2003 je lektorom vzdelávania učiteľov a riaditeľov, jeho kurzy absolvovalo už viac ako päť tisíc pracovníkov v školstve. Venuje sa vzdelávacej politike a podpore zriaďovateľom škôl. Je zakladateľom českej celoštátnej súťaže školských webov sCOOL web, ceny za inovácie vo vzdelávaní Eduína, Klubu zriaďovateľov a spoluautorom nástroja Co umím na podporu pozitívnej motivácie detí.