

2017

Autorský kolektív : doc. RNDr. Peter Mederly, CSc.  
Mgr. Zdenko Krajčír  
Ing. Ladislav Adamovič  
Ing. Eva Bizoňová  
Ing. Jozef Majer  
Mgr. Alena Schimíková  
doc. JUDr. Jozef Sotolář, PhD.

## SÚČASNÉ PROBLÉMY V REGIONÁLNO ŠKOLSTVE A MOŽNOSTI ICH RIEŠENIA Z POHĽADU MIEST A OBCÍ



Tento projekt sa realizuje vďaka podpore z Európskeho sociálneho fondu  
v rámci Operačného programu Ľudské zdroje.

[www.esf.gov.sk](http://www.esf.gov.sk)[www.employment.gov.sk](http://www.employment.gov.sk)[www.ia.gov.sk](http://www.ia.gov.sk)

**2017**

Autorský kolektív : doc. RNDr. Peter Mederly, CSc.  
Mgr. Zdenko Krajčír  
Ing. Ladislav Adamovič  
Ing. Eva Bizoňová  
Ing. Jozef Majer  
Mgr. Alena Schimíková  
doc. JUDr. Jozef Sotoláš, PhD.

## **SÚČASNÉ PROBLÉMY V REGIONÁLNOM ŠKOLSTVE A MOŽNOSTI ICH RIEŠENIA Z POHĽADU MIEST A OBCÍ**

•••  
2

Tento projekt sa realizuje vďaka podpore z Európskeho sociálneho fondu  
v rámci Operačného programu Ľudské zdroje.

[www.esf.gov.sk](http://www.esf.gov.sk)[www.employment.gov.sk](http://www.employment.gov.sk)[www.ia.gov.sk](http://www.ia.gov.sk)

## NÁRODNÝ PROJEKT

# Centrum sociálneho dialógu II.

Typ projektu: Neinvestičný

Termín realizácie projektu: 06/2016 – 07/2021

ITMS projektu: 312031B970

Autorský kolektív : doc. RNDr. Peter Mederly, CSc.

Mgr. Zdenko Krajčír

Ing. Ladislav Adamovič

Ing. Eva Bizoňová

Ing. Jozef Majer

Mgr. Alena Schimíková

doc. JUDr. Jozef Sotoláš, PhD.

Odborný garant: Ing. Jozef Turčány

Autorské dielo bolo vypracované v rámci aktivity č. 1 Budovanie odborných kapacít sociálnych partnerov Národného projektu Centrum sociálneho dialógu II. expertným tímom sociálneho partnera Združenie miest a obcí Slovenska. Vyjadruje názory a postoje sociálneho partnera na predmetnú tému. Autorské dielo nevyjadruje názory ani postoje prijímateľa projektu a bolo schválené Riadiacim výborom Národného projektu Centrum sociálneho dialógu II.

## OBSAH

Súčasný problémy v regionálnom školstve a možnosti ich riešenia z pohľadu miest a obcí.....	2
Obsah.....	5
Zoznam tabuliek a grafov .....	13
Zoznam skratiek a značiek.....	17
Úvod .....	19
1. Postavenie a úlohy obcí v systéme regionálneho školstva .....	24
1.1. Celkový prehľad oblastí pôsobnosti obcí .....	25
1.2. Ústavnosť financovania prenesených úloh v miestnej samospráve v nadväznosti na kompetencie obcí a miest .....	29
1.3. Úlohy obcí v oblasti regionálneho školstva .....	38
1.3.1. Úlohy, ktoré obec plní bez ohľadu na to, či je zriaďovateľom školy alebo školského zariadenia .....	39
1.3.2. Úlohy, ktoré obec plní ak je zriaďovateľom školy alebo školského zariadenia .....	40
2. Popis a stručná analýza situácie vo vybraných oblastiach týkajúcich sa regionálneho školstva.....	46
2.1. Vývoj a aktuálny stav siete materských škôl, základných škôl a základných umeleckých škôl.....	46
2.1.1. Sieť materských škôl.....	49
2.1.2. Sieť základných škôl.....	62
2.1.3. Sieť základných umeleckých škôl .....	77
2.2. Počty a štruktúra pedagogických zamestnancov materských škôl, základných škôl a základných umeleckých škôl s osobitným dôrazom na učiteľov.....	87

2.3. Vývoj a súčasný stav systému metodického riadenia v regionálnom školstve.....	93
2.4. Vývoj a súčasný stav legislatívy upravujúcej štátnu správu v oblasti regionálneho školstva .....	98
2.4.1. Obdobie do roku 1990 .....	99
2.4.2. Obdobie od roku 1990 do roku 1996 .....	100
2.4.3. Obdobie od roku 1996 do roku 2003 .....	100
2.4.4. Obdobie od roku 2003 do roku 2012 .....	101
2.4.5. Obdobie od roku 2012 doteraz .....	102
2.4.6. Zhrnutie .....	102
2.5. Medzinárodné skúsenosti v oblasti transformácie školských systémov a ich reflexia v slovenských podmienkach.....	102
2.5.1. Bola zverejnená nejaká kritická správa, ktorá sa týka vzdelávania alebo vzdelávacieho systému?.....	103
2.5.2. Evidujeme na Slovensku sociálnu alebo ekonomickú krízu? .....	103
2.5.3. Objavila sa nová vedúca osobnosť, ktorá by mohla priniesť pozitívnu zmenu do systému výchovy a vzdelávania na Slovensku?.....	104
2.6. Vybrané základné údaje o štruktúre obyvateľov SR z hľadiska najvyššieho stupňa dosiahnutého vzdelania .....	107
2.6.1. Štruktúra obyvateľov podľa stupňa vzdelania .....	110
2.6.2. Vývoj priemernej mzdy podľa stupňa vzdelania .....	111
2.6.3. Vývoj počtu uchádzačov o zamestnanie podľa stupňa vzdelania.....	112
3. Analýza aktuálnych problémov v regionálnom školstve z pohľadu obcí .....	114
3.1. Analýza hlavných problémov v oblasti riadenia v regionálnom školstve .....	114

3.1.1. Popis problému Riad-01 - Nedostatky vo fungovaní metodického riadenia v regionálnom školstve.....	114
3.1.2. Popis problému Riad-02 - Chýbajúce jasné vymedzenie možností ovplyvňovania chodu školy zo strany samosprávy .....	117
3.1.3. Popis problému Riad-03- Práca riaditeľa a spôsob výberu riaditeľov, pri ktorom je riaditeľ závislý od svojich podriadených .....	120
3.2. Analýza hlavných problémov v oblasti siete škôl a školských zariadení .....	124
3.2.1. Popis problému Sieť-01 - Neexistuje ani návrh východísk na optimalizáciu siete základných škôl.....	124
3.2.2 Popis problému Sieť-02-Nie sú vytvorené dostatočné podmienky na skorší nástup všetkých skupín detí, ktoré by to potrebovali, do materskej školy .....	125
3.3. Analýza hlavných problémov v oblasti financovania v regionálnom školstve .....	126
3.3.1. Popis problému Fin-01 - Nedostatočné financovanie regionálneho školstva .....	126
3.3.2. Popis problému Fin-02 - Neexistuje spoločenská dohoda na indikátoroch efektívnosti využívania finančných prostriedkov v regionálnom školstve.....	127
3.3.3. Popis problému Fin-03 - Nežiaduce motivácie súčasného systému financovania a jeho nedostatočné prepojenie na kvalitu vzdelávania.....	127
3.3.4. Popis problému Fin-04 - Súčasný spôsob alokácie finančných prostriedkov zo štátneho rozpočtu nezohľadňuje potreby škôl .....	128
3.3.5. Popis problému Fin-05 - Zákon o financovaní neupravuje komplexne problematiku financovania regionálneho školstva .....	130
3.3.6. Popis problému Fin-06- Nepresná definícia havarijnej situácie v súčasnom znení zákona, chýbajúce pravidlá pri pridelovaní prostriedkov na riešenie havarijných situácií .....	130

3.3.7. Popis problému Fin-07 - Spôsob financovania cirkevných a súkromných škôl (s výnimkou škôl pripravujúcich na povolanie) a školských zariadení z vlastných prostriedkov obcí.....	132
3.3.8. Popis problému Fin-08- Spôsob financovania súkromných škôl pripravujúcich na povolanie .....	134
3.3.9. Popis problému Fin-09- Chýbajúce ustanovenia o podnikateľskej činnosti škôl v súčasnej legislatíve .....	136
3.3.10. Popis problému Fin-10- Vzdelávacie poukazy: zachovať alebo zrušiť ?.....	136
3.3.11. Popis problému Fin-11 - Súčasný spôsob financovania ŠKD .....	137
3.3.12. Popis problému Fin-12 - Spôsob financovania školských jedální.....	138
3.3.13. Popis problému Fin-13 - Spôsob financovania CVČ .....	138
3.3.14. Popis problému Fin-14- Neriešenie finančného krytia dopadov legislatívnych zmien na samosprávy .....	140
3.3.15. Popis problému Fin-15- Rozdelenie kompetencií v oblasti financovania regionálneho školstva medzi MŠVVaŠ SR a MV SR .....	140
3.4. Analýza hlavných problémov v oblasti zamestnancov v regionálnom školstve .....	142
3.4.1. Popis problému Zam-01 – Nedostatočné finančné ohodnotenie učiteľa .....	142
3.4.2. Popis problému Zam-02 - Nedostatočné finančné ohodnotenie nepedagogických zamestnancov, osobitne v školskom stravovaní .....	144
3.4.3. Popis problému Zam-03 - Nedostatočné personálne zabezpečenie výchovno-vzdelávacieho procesu po technickej stránke (správcovia sietí, technici) .....	145
3.4.4. Popis problému Zam-04 - Zosúladenie kvalifikačných požiadaviek pedagógov predprimárneho vzdelávania so stupňom vzdelania pedagógov primárneho a sekundárneho vzdelávania .....	146



3.5. Analýza ostatných hlavných problémov v regionálnom školstve .....	149
3.5.1. Popis problému Ost-01 - Neexistencia povinného predprimárneho vzdelávania od 5.roka života .....	149
3.5.2. Popis problému Ost-02 - Starostlivosť o deti nedosahujúce školskú zrelosť.....	150
3.5.3. Popis problému Ost-03 - Chýbajúci asistenti učiteľa a odborní zamestnanci - školskí psychológovia, logopédi a špeciálni pedagógovia .....	150
3.5.4. Popis problému Ost-04 - Spôsob posudzovania detí v rámci PPP na zaradovanie do špeciálnych škôl.....	151
3.5.5. Popis problému Ost-05 - Nereflektovanie dynamiky ekonomického vývoja v nastavení sekundárneho vzdelávania štátom.....	151
4. Návrh riešenia aktuálnych problémov v regionálnom školstve z pohľadu obcí .....	153
4.1. Návrh riešenia hlavných problémov v oblasti riadenia v regionálnom školstve.....	153
4.1.1. Návrh riešenia problému Riad-01 - Nedostatky vo fungovaní metodického riadenia v regionálnom školstve .....	153
4.1.2. Návrh riešenia problému Riad-02: Chýbajúce jasné vymedzenie možností ovplyvňovania chodu školy zo strany samosprávy .....	155
4.1.3. Návrh riešenia problému Riad-03 – Práca riaditeľa a spôsob výberu riaditeľov, pri ktorom je riaditeľ závislý od svojich podriadených.....	155
4.2. Návrh riešenia problémov v oblasti siete škôl a školských zariadení .....	157
4.2.1. Návrh riešenia problému Sieť-01 - Neexistuje ani návrh východísk pre optimalizáciu siete základných škôl .....	157
4.2.2. Návrh riešenia problému Sieť-02 – Nie sú vytvorené dostatočné podmienky na skorší nástup všetkých skupín detí, ktoré by to potrebovali, do materskej školy .....	160
4.3. Návrh riešenia problémov v oblasti financovania v regionálnom školstve .....	161

4.3.1. Návrh riešenia problému Fin-01 - Nedostatočné financovanie regionálneho školstva .....	161
4.3.2. Návrh riešenia problému Fin-02 - Neexistuje spoločenská dohoda na indikátoroch efektívnosti využívania finančných prostriedkov v regionálnom školstve.....	163
4.3.3. Návrh riešenia problému Fin-03 - Nežiaduce motivácie súčasného systému financovania a jeho nedostatočné prepojenie na kvalitu vzdelávania .....	165
4.3.4. Návrh riešenia problému Fin-04 - Súčasný spôsob alokácie finančných prostriedkov zo štátneho rozpočtu nezohľadňuje potreby škôl .....	167
4.3.5. Návrh riešenia problému Fin-05 - Zákon o financovaní neupravuje komplexne problematiku financovania regionálneho školstva .....	168
4.3.6. Návrh riešenia problému Fin-06 - Nepresná definícia havarijnej situácie v súčasnom znení zákona, chýbajúce pravidlá pri pridelovaní prostriedkov na riešenie havarijných situácií.....	169
4.3.7. Návrh riešenia problému Fin-07 - Spôsob financovania cirkevných a súkromných škôl (s výnimkou škôl pripravujúcich na povolanie) a školských zariadení z vlastných prostriedkov obcí.....	171
4.3.8. Návrh riešenia problému Fin-08 - Spôsob financovania súkromných škôl pripravujúcich na povolanie .....	172
4.3.9. Návrh riešenia problému Fin-09- Chýbajúce ustanovenia o podnikateľskej činnosti škôl v súčasnej legislatíve .....	174
4.3.10. Návrh riešenia problému Fin-10- Vzdelávacie poukazy: zachovať alebo zrušiť ?	174
4.3.11. Návrh riešenia problému Fin-11- Súčasný spôsob financovania ŠKD .....	174
4.3.12. Návrh riešenia problému Fin-12- Spôsob financovania školských jedální.....	175
4.3.13. Návrh riešenia problému Fin-13 - Spôsob financovania CVČ.....	175

4.3.14. Návrh riešenia problému Fin-14 - Neriešenie finančného krytia dopadov legislatívnych zmien na samosprávy .....	176
4.3.15. Návrh riešenia problému Fin-15 - Rozdelenie kompetencií v oblasti financovania medzi MŠVVaŠ SR a MV SR .....	176
4.4. Návrh riešenia problémov v oblasti zamestnancov v regionálnom školstve.....	177
4.4.1. Návrh riešenia problému Zam-01 - Nedostatočné finančné ohodnotenie učiteľa .....	177
4.4.2. Návrh riešenia problému Zam-02 - Nedostatočné finančné ohodnotenie nepedagogických zamestnancov, osobitne v školskom stravovaní.....	180
4.4.3. Návrh riešenia problému Zam-03 - Nedostatočné personálne zabezpečenie výchovno-vzdelávacieho procesu po technickej stránke (správcovia sietí, technici) ....	180
4.4.4. Návrh riešenia problému Zam-04 - Zosúladenie kvalifikačných požiadaviek pedagógov predprimárneho vzdelávania so stupňom vzdelania pedagógov primárneho a sekundárneho vzdelávania .....	181
4.5. Návrh riešenia ostatných problémov v regionálnom školstve.....	182
4.5.1. Návrh riešenia problému Ost-01 - Neexistencia povinného predprimárneho vzdelávania od 5. roku života .....	182
4.5.2. Návrh riešenia problému Ost-02 - Starostlivosť o deti nedosahujúce školskú zrelosť.....	182
4.5.3. Návrh riešenia problému Ost-03 - Chýbajúci asistenti učiteľa a odborní zamestnanci - školskí psychológovia, logopédi a špeciálni pedagógovia .....	183
4.5.4. Návrh riešenia problému Ost-04 - Spôsob posudzovania detí v rámci PPP na zaradovanie do špeciálnych škôl .....	183
4.5.5. Návrh riešenia problému Ost-05 - Nereflektovanie dynamiky ekonomického vývoja v nastavení sekundárneho vzdelávania štátom .....	184

5. Záver .....	186
„Chcem sa poďakovať všetkým členom autorského kolektívu za vypracovanie tohto materiálu s vierou, že jeho vysoká odborná úroveň zaujme všetkých, ktorým je téma regionálneho školstva blízka. Počas niekoľkých mesiacov bol tvorený v priateľskej atmosfére, atmosfére pretkanej zmysluplnou a odbornou diskusiou.“ .....	188
Zoznam bibliografických odkazov .....	189

## ZOZNAM TABULIEK A GRAFOV

Tabuľka 1: Prehľad o výške a základnej štruktúre vlastných príjmov a dotácií na prenesený výkon miest a obcí v rokoch 2008 až 2016 (v tis. €)

Tabuľka 2: Štruktúra výnosu DPFO podľa spôsobu rozpisu obciam v rokoch 2008 - 2016 (v tis. €)

Tabuľka 3: Základné charakteristiky siete materských škôl v školskom roku 2016/2017

Tabuľka 4: Základné charakteristiky siete základných škôl v školskom roku 2016/2017

Tabuľka 5: Základné charakteristiky siete základných umeleckých škôl v školskom roku 2016/2017

Tabuľka 6: Počet obyvateľov Slovenskej republiky vo veku 16 rokov a viac podľa dosiahnutého stupňa vzdelania podľa sčítania v roku 2011

Tabuľka 7: Počet obyvateľov Slovenskej republiky vo veku 16 rokov a viac podľa dosiahnutého stupňa vzdelania podľa sčítania v roku 2011

Graf 1: Počet obyvateľov podľa krajov v roku 2016

Graf 2: Vývoj počtu všetkých MŠ v rokoch 1990 - 2016

Graf 3: Vývoj počtu verejných MŠ v rokoch 1990 - 2016

Graf 4: Vývoj počtu cirkevných a súkromných MŠ v rokoch 1990 - 2016

Graf 5: Vývoj počtu detí vo všetkých MŠ v rokoch 1990 - 2016

Graf 6: Vývoj počtu detí vo verejných MŠ v rokoch 1990 - 2016

Graf 7: Vývoj počtu detí v cirkevných a súkromných MŠ v rokoch 1990 - 2016

Graf 8: Vývoj počtu učiteľov všetkých MŠ v rokoch 1990 - 2016

Graf 9: Vývoj počtu učiteľov verejných MŠ v rokoch 1990 - 2016

Graf 10: Vývoj počtu učiteľov cirkevných a súkromných MŠ v rokoch 1990 - 2016

Graf 11: Vývoj priemerného počtu detí v MŠ v rokoch 1990 - 2016

Graf 12: Vývoj priemerného počtu detí v triede MŠ v rokoch 1990 - 2016

Graf 13: Vývoj priemerného počtu detí na učiteľa MŠ v rokoch 1990 - 2016

Graf 14: Počty MŠ podľa krajov v roku 2016

Graf 15: Celkové počty detí v MŠ podľa krajov v roku 2016

Graf 16: Priemerné počty detí v MŠ podľa krajov v roku 2016

Graf 17: Počet MŠ na 100 000 obyvateľov podľa krajov v roku 2016

Graf 18: Počet detí v MŠ a počet žiadostí o MŠ na 1 000 obyv. podľa krajov v roku 2016

Graf 19: Vývoj počtu všetkých ZŠ v rokoch 1990 - 2016

Graf 20: Vývoj počtu verejných ZŠ v rokoch 1990 - 2016

Graf 21: Vývoj počtu cirkevných a súkromných ZŠ v rokoch 1990 - 2016

Graf 22: Vývoj počtu žiakov vo všetkých ZŠ v rokoch 1990 - 2016

Graf 23: Vývoj počtu žiakov vo verejných ZŠ v rokoch 1990 - 2016

Graf 24: Vývoj počtu žiakov v cirkevných ZŠ v rokoch 1990 - 2016

Graf 25: Vývoj počtu žiakov v súkromných ZŠ v rokoch 1990 - 2016

Graf 26: Vývoj počtu učiteľov všetkých ZŠ v rokoch 1990 - 2016

Graf 27: Vývoj počtu učiteľov verejných ZŠ v rokoch 1990 - 2016

Graf 28: Vývoj počtu žiakov v cirkevných a súkromných ZŠ v rokoch 1990 - 2016

Graf 29: Vývoj priemerného počtu žiakov v ZŠ v rokoch 1990 - 2016

Graf 30: Vývoj priemerného počtu žiakov v triede 1.-4. ZŠ v rokoch 1990 - 2016

Graf 31: Vývoj priemerného počtu žiakov v triede 5.-9. ZŠ v rokoch 1990 - 2016

Graf 32: Vývoj priemerného počtu žiakov na učiteľa v r. 1.-4. ZŠ v rokoch 1990 - 2016

Graf 33: Vývoj priemerného počtu žiakov na učiteľa v r. 5.-9. ZŠ v rokoch 1990 - 2016

Graf 34: Počty ZŠ podľa krajov v roku 2016

Graf 35: Celkové počty žiakov ZŠ podľa krajov v roku 2016

Graf 36: Priemerné počty žiakov v ZŠ podľa krajov v roku 2016

Graf 37: Počet ZŠ na 100 000 obyvateľov podľa krajov v roku 2016

Graf 38: Počet žiakov ZŠ na 1 000 obyvateľov podľa krajov v roku 2016

Graf č. 39: Vývoj počtu všetkých ZUŠ v rokoch 1990 - 2016

Graf č. 40: Vývoj počtu ZUŠ podľa zriaďovateľov v rokoch 1990 - 2016

Graf č. 41: Vývoj počtu všetkých žiakov ZUŠ v rokoch 1990 - 2016

Graf č. 42: Vývoj počtu žiakov ZUŠ podľa zriaďovateľov v rokoch 1990 - 2016

Graf č. 43: Vývoj počtu učiteľov všetkých ZUŠ v rokoch 1990 - 2016

Graf č. 44: Vývoj počtu učiteľov v ZUŠ v rokoch 1990 - 2016

Graf č. 45: Vývoj priemerného počtu žiakov v ZUŠ v rokoch 1990 - 2016

Graf č. 46: Vývoj priemerného počtu žiakov na učiteľa v ZUŠ v rokoch 1990 - 2016

Graf 47: Počty ZUŠ podľa krajov v roku 2016

Graf 48: Celkové počty žiakov ZUŠ podľa krajov v roku 2016

Graf 49: Priemerné počty žiakov v ZUŠ podľa krajov v roku 2016

Graf 50: Počet ZUŠ na 100 000 obyvateľov podľa krajov v roku 2016

Graf 51: Počet žiakov ZUŠ na 1 000 obyvateľov podľa krajov v roku 2016

Graf 52: Počty pedagogických zamestnancov podľa druhov škôl k 31.1.2014

Graf 53: Štruktúra pedagogických zamestnancov podľa kategórie a podľa druhu školy k 31.1.2014

Graf 54: Percentuálny podiel učiteľov - mužov podľa druhu školy k 31.1.2014

Graf 55: Priemerný vek učiteľov (roky) podľa druhu školy k 30.11.2009 a k 31.1.2014

Graf 56: Vekové zloženie učiteľov MŠ v % celkového počtu k 31.1.2014

Graf 57: Vekové zloženie učiteľov ZŠ v % celkového počtu k 31.1.2014

Graf 58: Vekové zloženie učiteľov ZUŠ v % celkového počtu k 31.1.2014

Graf 59: Štruktúra učiteľov podľa škôl a dĺžky praxe (%) k 31.1.2014

Graf 60: Vývoj priemernej mzdy podľa stupňa vzdelania (ZŠ, SŠ) v rokoch 2010 - 2015

Graf 61: Vývoj priemernej mzdy podľa stupňa vzdelania (VSO, VŠ) v rokoch 2010 - 2015

Graf 62: Počet uchádzačov o zamestnanie (v tis.) v rokoch 2010-2016

Graf 63: Podiel priemerných plátov pedagogických zamestnancov nižšieho sekundárneho vzdelávania na priemerných plátoch zamestnancov s VŠ vzdelaním (v roku 2014)



## ZOZNAM SKRATIEK A ZNAČIEK

CPPP – centrum pedagogicko-psychologického poradenstva

CŠPP – centrum špeciálno-pedagogického poradenstva

CVČ – centrum voľného času

CVTI – Centrum vedecko-technických informácií

DPFO – daň z príjmov fyzických osôb

EÚ – Európska Únia

ISCED – The International Standard Classification of Education (Medzinárodný štandard klasifikácie vzdelávania)

KŠÚ – krajský školský úrad

MŠ – materská škola

MŠVVaŠ SR – Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky

NR SR – Národná rada Slovenskej republiky

NV – nariadenie vlády

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (Organizácia pre ekonomickú spoluprácu a rozvoj)

PISA – Programme for International Student Assessment (medzinárodné testovanie vedomostí 15-ročných žiakov)

RŠ – regionálne školstvo

SNR – Slovenská národná rada

SPgŠ – Stredná pedagogická škola

SR – Slovenská republika

SZP – sociálne znevýhodnené prostredie

ŠaUO – študijné a učebné odbory

ŠKD – školský klub detí

ŠÚ SR – Štatistický úrad Slovenskej republiky

ŠVVP – špeciálne výchovno-vzdelávacie potreby

TALIS - Teaching And Learning International Survey (medzinárodný výskum o vyučovaní a učení sa)

ÚS – Ústavný súd

VSO – vyššie stredné odborné

VŠ – vysoká škola, vysokoškolské

VÚC – vyšší územný celok

ZMOS – Združenie miest a obcí Slovenska

ZŠ – základná škola

ZUŠ – základná umelecká škola

Z. z. – zbierka zákonov

V texte nahrádzame spojenie „mestá a obce“ slovom „obce“. Namiesto MŠVVaŠ SR používame aj spojenie „ministerstvo školstva“ alebo len slovo „ministerstvo“.

## Úvod

Vzdelanie jednotlivca, vrátane jeho hodnotového systému a emocionálnych vlastností (v ďalšom len „vzdelanie“), má kľúčový význam pre tohto jednotlivca, ako aj pre spoločnosť na všetkých úrovniach jej štruktúry. Toto tvrdenie zoberieme ako fakt, ktorý nie je potrebné podrobnejšie odôvodňovať.

Vzdelanie môžeme chápať ako súbor nástrojov, ktoré si človek osvojil a ktoré používa pri interakcii s okolitým svetom (a aj so sebou samým). V tomto zmysle má vzdelanie rozhodujúci vplyv na to, akým spôsobom človek vo svete existuje a prispieva k vývoju spoločnosti.

Vývoj spoločnosti sa čoraz viac zrýchľuje, a tým sa význam vzdelania výrazne zvyšuje. Zrýchľovanie vývoja zároveň mimoriadne sťažuje predpovede, akým smerom sa spoločnosť bude v nasledujúcom období uberať. Preto, spolu s potrebou špecializácie vyžadovanej v mnohých oblastiach trhu práce, musia byť jednotlivci, najmä súčasní mladí ľudia, pripravení aj na zásadné zmeny celkového prostredia a podmienok, ktoré sa počas ich života dajú očakávať. Tie si budú od nich vyžadovať zvládnutie riešenia podstatne všeobecnejších problémov v porovnaní s problémami v úzko špecializovanej oblasti.

Jednotlivci sa líšia v tom, aké majú vzdelanie, to znamená, aké nástroje na interakciu so svetom (a so sebou samým) si osvojili. Rozdiely vo vzdelaní sa pritom dotýkajú tak jeho rozsahu (šírky), ako aj hĺbky a kvality. Toto konštatovanie nás privádza k prvému zásadnému problému, ktorý vzhľadom na jeho závažnosť pokladáme za potrebné zdôrazniť už v tomto úvode k materiálu: **v diskusii o výchove a vzdelávaní (ako o procese, v ktorom sa vytvára vzdelanie) sa opakovane zdôrazňuje potreba kvality a požaduje sa prijímanie opatrení na jej zvýšenie.** Proti tejto požiadavke určite nie je možné mať žiadne námietky. Problém vzniká pri hľadaní praktických krokov na jej naplnenie. Praktické opatrenia si totiž vždy vyžadujú konkretizáciu, rozmenenie na drobné. Pritom sa ukazuje, že definovať kvalitu výchovy

a vzdelávania a merať ju je problém, ktorého nesprávne riešenie môže viesť aj k zhoršeniu situácie.

V súčasnosti sa na meranie kvality vzdelávania (a tým nepriamo aj na jej definíciu) používajú ukazovatele, ako sú napríklad výsledky testovania (PISA, monitor, výsledky v externej časti maturitnej skúšky) alebo (ne)zamestnanosť absolventov. Cítíme však, že uvedené merania neposkytujú komplexný obraz o tom, čo sa intuitívne chápe ako kvalita vzdelávania.

Človek sa vzdeláva (učí) a je vychovávaný po celý život, ale základ vzdelania sa u väčšiny ľudí tvorí v rámci systému tzv. formálnej výchovy a vzdelávania, ktorých prvými fázami sú predprimárne, primárne a sekundárne vzdelávanie. Táto časť formálneho vzdelávania sa realizuje v školách. Na Slovensku sa na označenie celého systému realizujúceho formálnu výchovu a vzdelávanie na predprimárnej, primárnej a sekundárnej úrovni zaužívalo označenie regionálne školstvo.

V regionálnom školstve máme v súčasnosti viac ako 6 500 škôl a viac ako 7 000 školských zariadení. Každá z týchto škôl a každé z týchto zariadení má svojho zriaďovateľa. Zriaďovateľ má vo vzťahu k zriadeným inštitúciám povinnosti, ktorých napĺňanie zásadne ovplyvňuje chod týchto škôl a školských zariadení. Nesie preto významný diel zodpovednosti (priamej aj nepriamej) za ich pôsobenie a výsledky. Tieto povinnosti však realizuje v rámci celého systému výchovy a vzdelávania (v širšom kontexte v rámci celého systému fungovania spoločnosti). Preto zriaďovatelia tvoria z hľadiska systému výchovy a vzdelávania jednu z najdôležitejších skupín zainteresovaných subjektov (tzv. stakeholderov).

Mestá a obce sú zriaďovateľmi prevažnej časti škôl a školských zariadení. Je preto prirodzené, že stav systému výchovy a vzdelávania sa miest a obcí každodenne a bezprostredne dotýka a ovplyvňuje ich činnosť. Sú teda hlboko zainteresované, ako z principiálneho, tak aj z pragmatického hľadiska na tom, aby systém fungoval dobre.

ZMOS je reprezentatívnym zástupcom miest a obcí, preto reprezentuje postoje miest a obcí aj v oblasti výchovy a vzdelávania. ZMOS hrá dlhodobu aktívnu úlohu pri vývoji systému výchovy a vzdelávania na Slovensku a v dôsledku týchto aktivít je rešpektovaným partnerom pre všetky subjekty dôležité pre vývoj v tejto oblasti.

Všeobecne sa už niekoľko rokov vníma situácia v slovenskom školstve ako krízová, resp. vyžadujúca si hlbšie zmeny.

Spoločenská zmena v roku 1989 sa zásadným spôsobom dotkla aj školstva na všetkých úrovniach. Systém výchovy a vzdelávania sa odvtedy v dôsledku realizovaných reforiem nepochybne priblížil k situácii v najrozvinutejších krajinách.

Ako základnú zmenu je potrebné uviesť prechod od podrobného centrálného riadenia, ktoré v súčasnom svete s prudko rastúcou zložitou nemá šancu úspešne fungovať, k riadeniu s významnými prvkami decentralizácie. Realizácia tejto zmeny je však mimoriadne náročný proces. Na Slovensku sa ho v zásade podarilo realizovať, je však sprevádzaný po celý čas výraznými problémami, ktoré si vyžadujú „korekcie dráhy“. Tie sa priebežne v rôznom stupni daria, resp. nedaria.

Súčasnú situáciu v školstve možno charakterizovať ako intenzívny a stupňujúci sa tlak na zmeny. Za začiatok aktuálne prebiehajúceho snaženia o zmeny v tejto oblasti možno pokladať koniec roku 2012, keď sa uskutočnil štrajk učiteľov za zlepšenie situácie v školstve. V dôsledku štrajku sa situáciou zaoberala aj NR SR, ktorá v decembri 2012 požiadala vládu SR, aby jej do konca marca 2013 predložila správu o stave školstva na Slovensku a o konkrétnych systémových krokoch na podporu jeho ďalšieho rozvoja[1]. Vláda poverila vypracovaním správy MŠVVaŠ SR. Ministerstvo správu vypracovalo a predložilo vláde SR, ktorá ju zobrala na vedomie a predložila NR SR. NR SR zobrala správu na svojom májovom zasadnutí na vedomie a Výbor NR SR pre vzdelávanie, vedu, mládež a šport odporučil ministrovi školstva, aby po ukončení verejnej diskusie predložil jej výsledky s návrhmi na ďalší postup do vlády SR do konca septembra 2013. Následne správa prešla intenzívnou

verejnou diskusiou, bola predložená na medzirezortné pripomienkové konanie a skončila „v šuflíku“ bez prerokovania vo vláde pre rozpor s Ministerstvom financií SR týkajúci sa konkrétnej požiadavky na zvyšovanie platov učiteľov, ktorú správa obsahovala.

Atmosféra tlaku na potrebné zmeny v školstve však pretrvala a prejavila sa tesne pred voľbami v roku 2016, keď medzi poslancami NR SR naprieč politickým spektrom prišlo k zhode o potrebe vypracovať dokument zameraný na to, čo ďalej so školstvom. Táto skutočnosť ovplyvnila situáciu aj po voľbách. Programové vyhlásenie vlády z roku 2016[2] bolo vypracované v spolupráci so školskou a akademickou komunitou, vrátane ZMOS, a začali sa práce na tvorbe návrhu Národného programu rozvoja výchovy a vzdelávania. Tieto práce, podľa verejne dostupných informácií, súv súčasnosti v záverečnej fáze.

ZMOS chce do procesu zmien v školstve prispieť nielen pripomienkovaním dokumentov, ktoré pripravia iní, ale sa rozhodol sformulovať svoje názory na súčasný stav a východiská na riešenie problémov v školstve aj v tomto osobitnom dokumente. Materiál nevzniká na zelenej lúke, snaží sa brať do úvahy všetko, čo sa v posledných rokoch v oblasti návrhov na zmeny v školstve urobilo.

ZMOS si uvedomuje, že pre mnohé zo súčasných problémov v školstve neexistujú riešenia, ktoré by popri pozitívach neprinášali aj riziká, prípadne negatíva. Pri navrhovaných riešeniach je rozhodujúce, aby pozitíva prevažovali. Je však dôležité súčasne s navrhovaným riešením uviesť aj jeho riziká a negatíva, pretože ich ignorovaním klesá pravdepodobnosť úspešného riešenia daného problému. V prípade návrhu konkrétnych riešení sa preto v tomto dokumente uvádzajú aj tieto jeho stránky.

Materiál je z hľadiska obsahového zamerania rozčlenený na úvod, 4 kapitoly a záver.

Prvá a druhá kapitola pripravuje prostredie pre tretiu a štvrtú kapitolu, ktoré predstavujú jadro materiálu.

V prvej kapitole rekapitulujeme postavenie a úlohy obcí v systéme regionálneho školstva, a to aj v kontexte ich celkovej pôsobnosti. Osobitnú pozornosť venujeme problematike financovania činností obcí. V tejto súvislosti sme zaradili aj právnu analýzu súčasného stavu v oblasti financovania preneseného výkonu štátnej správy, ktorá z tohto uhla pohľadu poukazuje na niektoré systémové nedostatky v súčasnej legislatíve aj praxi, ktoré sú nevyhnutným zdrojom problémov, s akými si obce stretávajú.

V druhej kapitole popisujeme situáciu vo vybraných oblastiach regionálneho školstva, s ktorými prichádzajú obce ako najväčší zriaďovatelia v regionálnom školstve pravidelne do kontaktu.

V tretej kapitole formulujeme a bližšie popisujeme súčasné problémy v regionálnom školstve, ktoré sa najviac dotýkajú miest a obcí ako najväčších zriaďovateľov škôl a školských zariadení. Vo štvrtej kapitole uvádzame možnosti ich riešenia z pohľadu miest a obcí. V závere sa snažíme stručne zrekapitulovať náš pohľad na súčasnú situáciu v slovenskom školstve a cieľ, ktorý sme sa snažili týmto materiálom dosiahnuť.

Technická poznámka: Podmienky projektu, v rámci ktorého tento dokument vznikol, vymedzili jeho očakávanú veľkosť. Preto sme sa sústredili najmä na problémy regionálneho školstva, ktoré sa bezprostredne týkajú obcí ako zriaďovateľov, a zo školských subjektov sa prednostne venujeme materským školám, základným školám a základným umeleckým školám, ktoré predstavujú rozhodujúcu časť aktivít v rámci zriaďovateľskej pôsobnosti. Očakávanému rozsahu sme prispôbili aj priestor vymedzený pre jednotlivé analýzy.

## 1. POSTAVENIE A ÚLOHY OBCÍ V SYSTÉME REGIONÁLNEHO ŠKOLSTVA

V tejto kapitole rekapitulujeme postavenie a úlohy miest a obcí (ďalej len „obce“) v systéme regionálneho školstva, a to aj v kontexte ich celkovej pôsobnosti. Vzhľadom na dôležitosť problematiky financovania činnosti obcí sme do kapitoly zaradili tiež právnu analýzu súčasného stavu v oblasti financovania preneseného výkonu štátnej správy.

Ako sme uviedli vyššie, obce sú zriaďovateľmi prevažnej časti škôl a školských zariadení v systéme regionálneho školstva. Z tejto skutočnosti pre obce ako zriaďovateľov vyplývajú špecifické práva a povinnosti ustanovené všeobecne záväznými predpismi.

Obce sú však aj základným článkom územnej samosprávy, ktorej poslaním je zabezpečovať služby a vytvárať čo najlepšie podmienky pre občanov na svojom území v rôznych oblastiach každodenného života. Veľkú časť úloh vykonáva územná samospráva v rámci tzv. samosprávnej pôsobnosti (nazývanej tiež originálnymi kompetenciami), čo z ekonomického hľadiska znamená, že ich plnenie samospráva financuje z vlastných príjmov. Okrem toho vo vybraných oblastiach bol do pôsobnosti samosprávy, v rámci tzv. preneseného výkonu štátnej správy (prenesených kompetencií), zverený aj výkon vybraných pôsobností štátu. V súlade s čl. 71 Ústavy SR na úhradu nákladov spojených s výkonom týchto pôsobností poskytuje štát samospráve účelové dotácie zo štátneho rozpočtu.

Pôsobenie obcí v oblasti školstva pozostáva tak z úloh vykonávaných v rámci samosprávnej pôsobnosti, teda originálnych kompetencií, ako aj z úloh plnených v rámci preneseného výkonu štátnej správy, teda prenesených kompetencií.

Z vyššie uvedeného vyplýva, že na finančné krytie nákladov, ktoré vznikajú obciam pri plnení úloh v rámci preneseného výkonu štátnej správy v školstve, je štát povinný poskytnúť samospráve účelové dotácie zo štátneho rozpočtu. Príčinou viacerých problémov, ktorými sa v tomto materiáli zaoberáme, je skutočnosť, že toto pravidlo sa v praxi z viacerých dôvodov



neuplatňuje v plnej miere. Podrobnejšej právnej analýze problému financovania úloh samosprávy vykonávaných v rámci prenesených kompetencií sa venujeme v časti 1.2.

Z uvedeného vyplýva, že školstvo je jednou z viacerých oblastí, v ktorých obce zabezpečujú plnenie úloh. Aj keď tento materiál je zameraný na problematiku školstva, na jej lepšie pochopenie pokladáme za užitočné uviesť niekoľko základných informácií o ostatných oblastiach pôsobnosti obcí.

### 1.1. CELKOVÝ PREHĽAD OBLASTÍ PÔSOBNOSTI OBCÍ

V tejto časti uvádzame stručné základné informácie o úlohách obcí, ktoré zabezpečujú vo všetkých oblastiach, a o ich financovaní.

V rámci originálnych kompetencií plnia obce úlohy v nasledujúcich oblastiach:

- a) vybrané úlohy v oblasti školstva,
- b) zariadenia sociálnych služieb,
- c) miestne komunikácie,
- d) verejné osvetlenie,
- e) verejná zeleň,
- f) odpadové hospodárstvo,
- g) správa cintorínov,
- h) občianska vybavenosť,
- i) verejný poriadok,
- j) správa majetku,
- k) dobrovoľný hasičský zbor,
- l) podpora športu, kultúry a voľnočasových aktivít obyvateľov,
- m) lokálne médiá,
- n) ďalšie sociálne služby (sociálny taxík, príprava a rozvoz stravy, ...),
- o) ďalšie špeciálne služby (prevádzka útulkov, deratizácia ... ),

- p) investície,
- q) mestská (obecná) polícia.

V rámci prenesených kompetencií zabezpečujú obce úlohy v nasledujúcich oblastiach:

- a) vybrané úlohy v oblasti školstva,
- b) vedenie matriky,
- c) vybrané úlohy v oblasti dopravy,
- d) územné plánovanie a pôsobnosť stavebného úradu, bývanie,
- e) vybrané úlohy v oblasti životného prostredia.

Financovanie plnenia uvedených úloh sa realizuje prostredníctvom rozpočtov obcí.

Príjmy rozpočtov obcí<sup>1</sup> pozostávajú z vlastných príjmov a ďalších príjmov s touto štruktúrou:

- a) vlastné príjmy
  - i) výnosy z miestnych daní a poplatkov,
  - ii) nedaňové príjmy z vlastníctva a z prevodu vlastníctva majetku obce a z činnosti obce a jej rozpočtových organizácií,
  - iii) úroky a iné príjmy z finančných prostriedkov obce,
  - iv) sankcie za porušenie finančnej disciplíny uložené obcou,
  - v) dary a výnosy dobrovoľných zbierok v prospech obce,
  - vi) podiely na daniach v správe štátu podľa osobitného predpisu; ide o tzv. podielové dane tvorené časťou výnosu z dane z príjmov fyzických osôb (DPFO)<sup>2</sup> pripadajúcou na obce, ktorá v roku 2016 predstavovala 70 % z tohto výnosu;
- b) ďalšie príjmy

<sup>1</sup> § 5 zákona č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

<sup>2</sup> Zákon č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení dane z príjmov územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

- i) dotácie zo štátneho rozpočtu na úhradu nákladov preneseného výkonu štátnej správy a dotácie zo štátnych fondov,
- ii) ďalšie dotácie zo štátneho rozpočtu v súlade so zákonom o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok,
- iii) účelové dotácie z rozpočtu vyššieho územného celku alebo z rozpočtu inej obce na realizáciu zmlúv podľa osobitných predpisov,
- iv) prostriedky z Európskej únie a iné prostriedky zo zahraničia poskytnuté na konkrétny účel,
- v) iné príjmy ustanovené osobitnými predpismi.

Obec môže na plnenie svojich úloh použiť aj

- a) prostriedky mimorozpočtových peňažných fondov,
- b) prostriedky získané z rozdielu medzi výnosmi a nákladmi z podnikateľskej činnosti po zdanení,
- c) návratné zdroje financovania,
- d) združené prostriedky.

Prehľad o výške a základnej štruktúre vlastných príjmov obcí a dotácií zo štátneho rozpočtu na prenesený výkon realizovaný obcami v rokoch 2008 až 2016 je uvedený v tabuľke 1.

Časť výnosu z DPFO rozdeľovaná medzi obce sa podľa nariadenia vlády SR<sup>3</sup> rozdelí obciam takto:

- a) 23 % podľa počtu obyvateľov obce s trvalým pobytom na území obce k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka, z toho 57 % prepočítaný koeficientom nadmorskej výšky obce uvedeným v prílohe č. 1 nariadenia vlády,

<sup>3</sup> NV SR č. 668/2004 Z. z. o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samospráve v znení neskorších predpisov.

- b) 32 % podľa počtu obyvateľov obce s trvalým pobytom na území obce k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka prepočítaného koeficientom v závislosti od zaradenia obce do veľkostnej kategórie (podľa prílohy č. 2 nariadenia vlády);
- c) 40 % podľa počtu žiakov (detí, poslucháčov) škôl a školských zariadení zisteného zberom údajov podľa osobitného predpisu prepočítaného príslušným koeficientom uvedeným v prílohe č. 3 nariadenia vlády,
- d) 5 % podľa počtu obyvateľov obce, ktorí dovърšili vek šesťdesiatdva rokov, s trvalým pobytom na území obce k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka.

*Tabuľka 1: Prehľad o výške a základnej štruktúre vlastných príjmov a dotácií na prenesený výkon miest a obcí v rokoch 2008 až 2016 (v tis. €)*

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Vlastné príjmy</b>									
Prevod výnosu DPFO mestám a obciam	1 280 973	1 307 010	1 067 663	1 180 226	1 197 831	1 227 831	1 305 445	1 467 812	1 669 165
Daňové príjmy okrem prevodu DPFO	393 209	413 470	426 697	439 882	477 306	494 975	497 121	506 065	522 675
Nedaňové príjmy	344 789	314 245	327 185	338 881	347 060	543 002	542 407	567 232	511 130
<b>Vlastné príjmy spolu</b>	<b>2 018 971</b>	<b>2 034 725</b>	<b>1 821 545</b>	<b>1 958 989</b>	<b>2 022 197</b>	<b>2 265 808</b>	<b>2 344 973</b>	<b>2 541 109</b>	<b>2 702 970</b>
<i>Podiel prenosu výnosu DPFO mestám a obciam na celkových vlastných príjmoch (%)</i>	63,4%	64,2%	58,6%	60,2%	59,2%	54,2%	55,7%	57,8%	61,8%
<b>Dotácie na prenesený výkon</b>									
Matričná činnosť	5 291	5 556	5 618	5 841	5 792	5 831	5 992	6 107	6 269
Hlásenie a evidencia pobytu občanov a register občanov	1 790	1 782	1 786	1 798	1 794	1 783	1 785	1 787	1 789
Regionálne školstvo	558 466	595 129	607 328	611 658	640 746	704 492	704 981	741 481	786 094
Starostlivosť o životné prostredie	695	760	601	602	672	554	498	497	497
Register adries	0	0	0	0	0	0	0	0	100
Doprava	260	268	1 289	285	285	286	234	234	234
Stavebný poriadok	5 609	5 794	2 818	6 206	6 218	6 182	6 189	6 196	6 202
<b>Dotácie na prenesený výkon spolu</b>	<b>572 111</b>	<b>609 289</b>	<b>619 440</b>	<b>626 390</b>	<b>655 507</b>	<b>719 128</b>	<b>719 679</b>	<b>756 302</b>	<b>801 185</b>
<i>Podiel dotácií na prenesený výkon v RŠ na celkových dotáciách na prenesený výkon (%)</i>	97,6%	97,7%	98,0%	97,6%	97,7%	98,0%	98,0%	98,0%	98,1%

Z postupu použitého na rozpis výnosu z DPFO pre jednotlivé obce vyplýva, že (konceptuálne) sa na výkon originálnych kompetencií v oblasti školstva rozpisuje 40 % výnosu z DPFO rozpisovaného obciam, na výkon originálnych kompetencií v oblasti sociálnych služieb 5 % a na výkon v ostatných oblastiach 55 %. Tento spôsob rozpisu však obce žiadnym spôsobom neviaže čo, sa týka použitia alokovaných zdrojov, ten je úplne v ich kompetencii. Prehľad o štruktúre výnosu z DPFO podľa spôsobu rozpisu obciam v rokoch 2008 – 2016 obsahuje tabuľka 2.

Tabuľka 2: Štruktúra výnosu DPFO podľa spôsobu rozpisu obciam v rokoch 2008 - 2016 (v tis. €)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
OK na úseku školstva 40%	512 389	522 804	427 065	472 090	479 132	491 132	522 178	587 125	667 666
OK na úseku sociálnych služieb 5%	64 049	65 351	53 383	59 011	59 892	61 392	65 272	73 391	83 458
OK ostatné 55%	704 535	718 856	587 215	649 124	658 807	675 307	717 995	807 297	918 041
<b>Výnos DPFO rozpisovaný obciam spolu</b>	<b>1 280 973</b>	<b>1 307 010</b>	<b>1 067 663</b>	<b>1 180 226</b>	<b>1 197 831</b>	<b>1 227 831</b>	<b>1 305 445</b>	<b>1 467 812</b>	<b>1 669 165</b>

Spôsob rozpisu čiastky alokovanej podľa výkonov obcí v oblasti školstva určený vzorcom uvedeným v NV č. 668/2004 Z. z. umožňuje vypočítať sumu pripadajúcu na jedno prepočítané dieťa, resp. žiaka a každá obec si môže na základe toho a koeficientov uvedených v príslušnej prílohe nariadenia vlády zistiť, akú čiastku v rámci podielových daní jej priniesli do rozpočtu školy a školské zariadenia na jej území, resp. deti a žiaci v nich. Napríklad v roku 2017 pripadne na jedno prepočítané dieťa, resp. prepočítaného žiaka suma 78,87 €, a teda materská škola s 50 deťmi jej priniesla do rozpočtu  $50 \times 27,3 \times 78,87 \text{ €} = 107\,657,55 \text{ €}$  (štandardný koeficient pre dieťa materskej školy je číslo 27,3).

## 1.2. ÚSTAVNOSŤ FINANCOVANIA PRENESENÝCH ÚLOH V MIESTNEJ SAMOSPRÁVE V NADVÄZNOSTI NA KOMPETENCIE OBCÍ A MIEST

Revitalizácia vo verejnej správe nadväzuje predovšetkým na štrukturálnu a obsahovú premenu vzťahov v štáte ako celku. Najviac sa to týka zmeny vzťahov medzi súkromným právom a verejným právom. V tomto zmysle a kontexte možno hovoriť a rozoznávať dve základné dimenzie administrácie: vládna správa (*administration of government*) a samosprávna správa (*administration of self-government*). Prvá dimenzia sa viaže na globálnu organizáciu štátu, zatiaľ čo druhá je prepojená s tzv. lokálnou (miestnou alebo regionálnou) autonómiou. Organizácia štátu má viacero nosných prvkov – medzi ne patrí centralizácia, resp. decentralizácia a tiež koncentrácia, resp. dekoncentrácia. Ide vlastne o dotváranie a dobudovanie systémov horizontálneho a vertikálneho spravovania a riadenia štátu, prostredníctvom ktorých sa musí zákonite lepšie vykonávať, dôkladnejšie zabezpečovať a objektívnejšie garantovať výkon činností a úloh štátu. V neposlednom rade ide o pregnantné

dopracovanie kontrolnej činnosti a perfekcionizmus v rámci súčinnosti a koordinácie jednotlivých „zložiek“ verejnej správy.

Moderná verejná správa vychádza z viacerých nosných a dominantných právnych predpokladov. Základným a určujúcim je to, že správu nevykonáva len štát, ale aj iné neštátne subjekty – ide o prvok, ktorým sa zabezpečuje podľa možnosti optimálna rovnováha medzi všeobecnými (štátnymi) a miestnymi (lokálnymi) záujmami. V podmienkach Slovenskej republiky je ním aj samospráva obcí a miest. Takto vymedzený záver umožňuje konštatovať, že **špecifický a osobitný obsah úloh štátnej správy a miestnej samosprávy sa navonok musí prejavíť v špecifických formách**. Verejná správa musí rešpektovať existujúce zložky v štáte a je bez akýchkoľvek pochybností viazaná ústavou a jej princípmi, ktorých zmenu ústava nepripúšťa, lebo majú konštitutívny význam pre demokratickú povahu Slovenskej republiky tak, ako je to deklarované v článku 1 Ústavy Slovenskej republiky. *„Vychádzajúc z ústavnej koncepcie, územnú samosprávu možno považovať za jednu zo základných demokratických hodnôt, ktorej ústavodarca garantuje privilegovanú (ústavnú) ochranu (čl. 127a ústavy). Ústavný súd v nadväznosti na uvedené pripomína aj svoju doterajšiu judikatúru, v rámci ktorej pri obsahovom vymedzovaní pojmu územná samospráva zdôraznil, že "ústavná definícia obsahu tohto pojmu nemôže byť závislá len od zákonnej úpravy, pretože v konečnom dôsledku by to mohlo viesť k ľubovôli zákonodarcu a k narušeniu samotnej podstaty princípu "územnej samosprávy", ktorý je jedným zo základných demokratických hodnôt "demokratického právneho štátu" a ktorý preto ako ústavný princíp musí požívať ústavnú ochranu nezávisle od zákonnej úpravy" (I. ÚS 55/00)<sup>4</sup>.*

Navonok správa vykonávaná obcou vystupuje jednotne - ako jednotný celok a útvar bez ohľadu na to, či vykonáva pôsobnosť originálnu alebo prenesenú. Hranice medzi týmito druhmi pôsobnosti nie sú nemenné a nezrušiteľné - práve naopak, predpokladá sa (a práve

<sup>4</sup>Nález Ústavného súdu SR, sp. zn. PL. ÚS 5/2012

úprava od roku 1990 je toho dôkazom), že aj **budúce právne úpravy budú meniť, a prípadne aj presúvať viaceré činnosti z prenesenej pôsobnosti do vlastnej a opačne**. Demokratický spôsob a základ existencie a činností obcí predpokladá skôr vývoj od prenesených k vlastným kompetenciám. Možno tak hovoriť o tzv. dynamickej koncepcii vlastnej pôsobnosti obce. Na doplnenie k tomu možno citovať: *„Zložitosť modernej spoločnosti robí čoraz ťažším oddeľovať od seba situácie, ktoré sú vnútorne spojené. Týka sa to aj mnohých základných práv, ktoré z takýchto situácií jednotlivcom vyplývajú, bez ohľadu na to, či patria medzi občianske a politické práva alebo hospodárske a sociálne práva“*.<sup>5</sup>

Rozdiel medzi plnením kompetencií a úloh v rámci preneseného výkonu štátnej správy a plnením úloh patriacich do samosprávnej pôsobnosti obce sa prejavuje zásadným spôsobom v mechanizmoch finančného krytia plnenia týchto úloh. Východiskom analýzy financovania prenesených úloh v miestnej samospráve – a to aj v oblasti školstva – v nadväznosti na kompetencie obcí a miest je čl. 71 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého *„na obec a vyšší územný celok možno zákonom preniesť výkon určených úloh miestnej štátnej správy. Náklady takto preneseného výkonu štátnej správy uhrádza štát“*. Rovnakým spôsobom je daný vzťah štátu a obce v § 5 ods. 1 zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov: *„Na obec možno zákonom preniesť niektoré úlohy štátnej správy, ak je ich plnenie týmto spôsobom racionálnejšie a efektívnejšie. S prenesením úloh na obec štát poskytne obci potrebné finančné a iné materiálne prostriedky“*.

Problémom sa stáva **určenie presnej deliacej hranice** medzi tzv. samosprávnou pôsobnosťou a tzv. prenesenou pôsobnosťou obce. Navonok daný „problém“ zákonodarca vyriešil v rámci novelizácie zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení pod č. 453/2001 (s účinnosťou od 1. 1. 2002) interpretačným pravidlom, podľa ktorého *„ak zákon pri úprave pôsobnosti obce neustanovuje, že ide o výkon prenesenej pôsobnosti štátnej správy, platí, že ide o výkon samosprávnej pôsobnosti obce.“* Odhliadnuc od toho, že toto ustanovenie neobsahuje žiadne

<sup>5</sup>Nález Ústavného súdu SR, sp. zn. I. ÚS 13/00

prechodné ustanovenie – a teda nerieši situácie a kompetencie pred týmto dátumom – ústavný súd v rámci svojej rozhodovacej činnosti judikoval opakovane, že aj keď je kompetencia zakotvená v ustanovení § 4 zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, tak to ešte samo osebe neznamena, že ide o originálnu kompetenciu. Zložitost' posúdenia výkonu kompetencie (buď ako samosprávnej alebo prenesenej) je potom viazaná na konkrétne analýzu právnych vzťahov v danej oblasti, a to pri zohľadnení judikatórnej činnosti Ústavného súdu SR a tiež Najvyššieho súdu SR.

Rovnako tak Súdny dvor Európskej únie judikoval vo viacerých oblastiach – napríklad v oblasti tzv. správneho trestania (správne delikty a priestupky aj na úseku základného školstva), že v konaní o správnom delikte rovnako ako pri prejednávaní priestupku vystupuje obec v úlohe správneho orgánu (nie samosprávneho orgánu), tzn. že **v takomto konaní má postavenie správneho orgánu pri prenesenom výkone štátnej správy**, a to bez ohľadu na dikciu zákonov Slovenskej republiky. Z právnych názorov vyslovených v odôvodneniach rozhodnutí Európskeho súdu pre ľudské práva ako aj Ústavného súdu Slovenskej republiky vyplýva, že je v záujme štátu a jeho orgánov postihovať protiprávne konanie, ktoré je priestupkom alebo správnym deliktom. Orgány štátu, ktoré sú príslušné na konanie v týchto veciach, vždy vykonávajú štátnu správu.

Uvedené právne závery sa v plnom rozsahu vzťahujú aj na oblasť kompetencií v oblasti školstva na území Slovenskej republiky, kde hranice nie sú ponímané rovnako a zjavne sú „potláčané“ do úzadia s poukazom na to, že všetky náklady takehoto výkonu sú zohľadnené v rámci tzv. dotačných mechanizmov vo vzťahu k jednotlivým obciam a mestám. Takáto právna konštrukcia je dôsledkom dvojkoľajnosti miestnej verejnej správy na území Slovenska, v rámci ktorej vystupujú obce a mestá v dvojjedinom postavení, a to ako samosprávne celky a správne celky.



**Obec je teda povinná zabezpečovať výkon prenesených úloh zo štátu na obec len a výlučne v prípade súčasného naplnenia piatich kumulatívne stanovených ústavných a tiež aj zákonných podmienok:**

1. konkrétna kompetencia - úloha štátnej správy bola na obec prenesená zákonom,
2. konkrétna kompetencia je vymedzená – buď ako originálna alebo prenesená – rozhodovacou činnosťou Ústavného súdu SR,
3. zaradenie konkrétnej kompetencie je závislé pred rokom 2002 od konkrétnej situácie a právneho posúdenia (ak už nerozhodoval v tejto veci iný orgán -ústavný súd alebo najvyšší súd),
4. nejde o prípad, na ktorý možno aplikovať európsku legislatívu a rozhodovaciu činnosť európskych súdov (z dôvodu prednosti pred slovenským právom),
5. štát uhrádza náklady preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy (všetky náklady preneseného výkonu štátnej správy a to vrátane iných materiálnych prostriedkov potrebných na výkon danej kompetencie).

Fakultatívnosť a relatívna univerzálnosť úloh a činností obce v praktickej podobe neznamená, že obec môže zabezpečovať a realizovať všetky úlohy a činnosti, ktoré sa obyvateľom obce alebo iným subjektom javia ako potrebné, resp. ako žiaduce vzhľadom na konkrétnu situáciu v tej – ktorej obci. V týchto prípadoch totiž **možno totiž hovoriť o tzv. suplovaní, resp. nahrádzaní činnosti iných orgánov štátu alebo o absencii aktivity obyvateľov.**<sup>6</sup> Rovnako tak

<sup>6</sup>**Nález Ústavného súdu SR, sp. zn. I. ÚS 402/08:** Trestné právo (trestný čin) s trestnoprávnou kvalifikáciou určitého konania, ktoré má súkromnoprávny základ, je potrebné považovať za „ultima ratio“, teda za krajný právny prostriedok, ktorý má význam predovšetkým celospoločenský, t.j. z hľadiska ochrany základných spoločenských hodnôt. V zásade však nemôže slúžiť ako prostriedok nahradzujúci ochranu práv a právnych záujmov jednotlivca v oblasti súkromnoprávných vzťahov, kde závisí predovšetkým na individuálnej aktivite jednotlivca, aby strážil svoje práva (vigilantibus iura), ktorým má súdna moc poskytovať ochranu. Je však neprijateľné, aby túto ochranu aktívne preberali orgány činné v trestnom konaní, ktorých úlohou je ochrana predovšetkým celospoločenských hodnôt, nie priamo konkrétnych subjektívnych práv jednotlivca, ktoré svojou povahou spočívajú v súkromnoprávnej sfére. ... Ústavný súd k uvedenému dodáva, že v právnom štáte je neprípustné, aby prostriedky trestnej represie slúžili k uspokojovaniu subjektívnych práv súkromnoprávnej povahy, ak nie sú okrem toho splnené všetky predpoklady vzniku trestnoprávnej zodpovednosti, resp. ak nie sú tieto predpoklady nespochybniteľne zistené“.

to platí aj vo vzťahu k podnikateľským subjektom vykonávajúcim vlastnú činnosť na území obce a nadväzujúcim obchodné styky a spoluprácu s obcou.<sup>7</sup>Tendencie tzv. „všeobjímajúcej obce“ sa objavujú v podmienkach Slovenska relatívne často a spočívajú v nedostatočnej znalosti a ovládaní konkrétnych kompetencií obce. Nedostatok vedomostí a znalostí je potom dôvodom, že sa porušujú právne predpisy. Rozpor s platnou právnou úpravou je daný buď konkrétne vymedzenou právnou normou v osobitnom právnom predpise, alebo minimálne v rozpore so základnými kritériami nakladania s majetkom a finančnými prostriedkami obce – hospodárnosťou, efektívnosťou, účinnosťou a účelnosťou (zákony o finančnej kontrole a tzv. rozpočtové zákony).

V kontexte týchto podmienok možno konštruovať nasledovné právne závery a východiská pre právne dovolené vynaloženie a vynakladanie finančných zdrojov obcí a miest (opierajúc sa o judikatúru):

- „Podľa čl. 1 ods. 1 Ústavy SR Slovenská republika je právnym štátom. Neoddeliteľným atribútom právneho štátu je právna istota a spravodlivosť. Podľa čl. 2 ods. 2 Ústavy SR štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobilom, ktorý ustanoví zákon.

*Z citovaných ustanovení ústavy vyplýva, že v právnom štáte sa orgánu verejnej moci neponecháva na úvahu, či uplatní kompetenciu, ktorú mu priznáva ústava*

---

**Rozsudok Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 5 Sžo/254/2010:** ... práva patria tým, ktorí sa aktívne zaujímajú o ochranu a výkon svojich práv a ktorí svoje procesné oprávnenia uplatňujú včas a s dostatočnou starostlivosťou a predvídavosťou. V slobodnej spoločnosti je totiž vecou nositeľov práv, aby svoje práva bránili a starali sa o ne, inak ich podcenením, či zanedbaním môžu strácať svoje práva majetkové, osobné, satisfakčné a pod.

**Rozsudok Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 5Sžf/47/2010:** V tejto súvislosti najvyšší súd poukazuje aj klasické rímskoprávne pravidlo „vigilantibus iuris scripta sunt“ (zákony sú písané pre tých, ktorí sa starajú o svoje práva), podľa ktorého sa ochrana poskytuje len tým subjektívnym právam, ktorých držiteľia o ne dbajú a aktívne ich vykonávajú a prípade porušenia vymáhajú. Táto zásada zdôrazňuje aj vlastné pričinenie o ochranu svojich práv vyžadujúc, aby aj účastník sledoval svoje subjektívne práva a robil také kroky, v dôsledku ktorých by nedochádzalo k ich ohrozeniu a poškodzovaniu a predpokladá, že účastník musí využiť prostriedky, ktoré mu poskytuje zákon a následne vykonať prípadné potrebné opatrenia, aby nedošlo k porušeniu jeho práv.

<sup>7</sup>**Rozsudok Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 5 Sžf/7/2012:** Podnikateľ, nadväzujúci vzťah s orgánom verejnej správy, si musí byť vedomý toho, že jeho partner nie je porovnateľným súkromným subjektom, ale, že jeho verejnoprávne postavenie mu v mnohom jeho možnosti vopred obmedzuje, alebo definuje.

alebo zákon. Preto je povinnosťou každého orgánu verejnej moci konať, uplatniť svoju kompetenciu vždy, v celom rozsahu a včas“. (**Nález Ústavného súdu SR, sp. zn. PL. ÚS 18/06**)

- „Štátnym orgánom Slovenskej republiky (a teda v tomto kontexte aj obciam) zákony upravujúce ich postavenie a právomoci neumožňujú, aby samostatne rozhodovali v konaní nad rámec zákona, t. j. mimo rozsah zákonom ustanovených právomocí. Orgán štátu, ktorého postavenie a právomoci zákon upravuje, nie je preto oprávnený z vlastného rozhodnutia podľa vlastnej úvahy konať nad rozsah svojich zákonných právomocí, keďže takéto konanie príslušný právny predpis neupravuje.“ (**Rozsudok Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 1 Sž-o-NS 134/2004**)
- „Vychádzajúc z princípu právneho štátu, podľa ktorého panstvo zákona platí pre všetky subjekty, ktoré svoje práva a povinnosti v rámci štátu vykonávajú, nie je možné, aby verejná moc samosprávnych subjektov (teda aj obce, mestskej časti, mesta, príp. ich orgánov) si vytvárala akési, od štátnej moci nezávislé “právo”. Išlo by o také pravidlá správania sa, hoci vydané v rámci samosprávnej činnosti obce, mestskej časti, mesta (§ 4 zákona č. 369/1990 Zb.), ktoré by odporovali právnym predpisom vydaným štátom“. (**Nález Ústavného súdu SR, sp. zn. PI ÚS 24/1998**)
- „ ... svojvoľné rozširovanie právomoci mestským zastupiteľstvom na otázky , ktoré mu zákon nezveruje, ale aj opačne svojvoľné rozširovanie právomoci primátora mesta sú v rozpore s čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky“. (**Uznesenie Najvyššieho súdu SR, sp. zn.: 8 Sžo 215/2009**)
- „Zákaz zneužívania výkonu práva je však jedným z ústavných princípov právneho štátu, ktoré ústava implicitne obsahuje v čl. 1 ods. 1. Ústavné princípy predstavujú hodnotovú časť (background – pozadie) formálnej aplikácie práva, aj v prípadoch, keď zákon sa o tom osobitne nezmieňuje“. (**Rozsudok Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 3 Sži/4/2014**)

Podľa judikatúry Ústavného súdu SR *"Rešpektovanie princípu právneho štátu predpokladá, že všetky subjekty v štáte, t. j. orgány územnej samosprávy ... sa budú správať zákonom predpokladaným spôsobom, resp. zosúladiť svoje správanie s platným právnym poriadkom. Vzhľadom na túto skutočnosť priamo Ústava v záujme ochrany princípu právneho štátu vo svojom čl. 67 ods. 3 (obdobne aj čl. 8 ods. 1 charty) dáva priestor na dozor štátu, resp. ingerenciu štátu do vecí územnej samosprávy, ktorý je však striktno obmedzený požiadavkou vykonania takeého zásahu iba spôsobom ustanoveným zákonom, t. j. vykonania zásahu do vecí územnej samosprávy len zákonne súladným spôsobom".*<sup>8</sup>

*„Prekročením právomoci verejného činiteľa je aj konanie, ktorým verejný činiteľ vykonáva činnosť patriacu do právomoci iného verejného činiteľa alebo iného orgánu“.*<sup>9</sup> Štát priznáva obci osobitné postavenie (privilegovaná právnická osoba). Ak štát priznáva obci toto relatívne samostatné samosprávne postavenie vo vnútri štátu (štátneho zriadenia) - musí vytvoriť adekvátne a právne relevantné mechanizmy regulácie tých okruhov spoločenských vzťahov, ktoré historicky, sociálne, kultúrne, ale aj politicky patria do sféry tzv. „miestnych záležitostí“. V tomto zmysle obci „prisľúcha právny nárok na výkon miestnej samosprávy“.

**Miestnu samosprávu môžeme chápať ako ústavne zaručené právo územného samosprávneho celku (ako územného spoločenstva občanov) rozhodovať samostatne v rámci autonómnych priestorov vymedzených ústavou a zákonmi o svojich záležitostiach. Pritom autonómnosť priestorov je daná konkrétnymi kompetenciami.** Pre miestnu samosprávu pojem „relatívnej“ nezávislosti a samostatnosti na strane jednej a štátneho dohľadu na strane druhej znamená, že vzniká a uskutočňuje sa na základe práva (zákona) a pod štátnym dohľadom ústavnosti - zákonnosti („právnosti“) jej rozhodnutí a postupov. Pritom nie je štátnym orgánom (predovšetkým orgánom štátnej správy) podriadená - pôsobí

<sup>8</sup> Rozhodnutie Ústavného súdu SR pod sp. zn.: IV. ÚS 156/2010, obdobne i rozhodnutie Ústavného súdu SR, sp. zn. II. ÚS 119/2010, a tiež rozhodnutie Ústavného súdu SR, sp. zn. I. ÚS 107/2010.

<sup>9</sup> Podľa uznesenia Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 5 Tdo 3/2013: Prekročením právomoci verejného činiteľa je aj konanie, ktorým verejný činiteľ vykonáva činnosť patriacu do právomoci iného verejného činiteľa alebo iného orgánu.

v právne vymedzenom rámci samostatne. **Obec je teda samosprávny celok vykonávajúci časť verejnej moci.**

Tento zásadný záver podporený dlhodobou rozhodovacou činnosťou súdov znamená, že síce na jednej strane obec vystupuje ako univerzálny správca územia, **ale nie je oprávnený regulovať všetky úlohy na danom území, ale len tie, kde je obec „nadelená“ konkrétnou kompetenciou.** Rešpektovanie územnej samosprávy je, rovnako ako zachovávanie základných práv a slobôd, nevyhnutným komponentom právneho štátu.

Jednotky územnej samosprávy však napriek tomu musia akceptovať všeobecnú právnú úpravu v tých veciach, ktoré podľa Ústavy Slovenskej republiky a zákonov nepatria do jej pôsobnosti.<sup>10</sup> **Samozrejme, to ale platí aj opačne – to znamená, že štát si bude plniť svoje ústavné povinnosti vyplývajúce z jednotlivých ustanovení zákonov.** Pokiaľ ide o oblasť výkonu samosprávy a štátnej správy v oblasti predškolskej a školskej činnosti, možno skonštatovať, že zhora uvedené hranice a štandardy **nie sú dlhodobo rešpektované, ba dokonca o nich ani neprebíha zásadná odborná diskusia:**

- **jednak zo strany štátu,** ktorý nešpecifikoval (nie je ochotný špecifikovať), čo predstavujú skutočné náklady preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy (všetky náklady preneseného výkonu štátnej správy a to vrátane iných materiálnych prostriedkov potrebných na výkon danej kompetencie pre jednotlivú obec v eurách a tiež v hodnote poskytnutých iných materiálnych prostriedkov – napr. počítač, iný technický prostriedok a pod.),
- **a tiež zo strany obcí a miest,** ktoré financujú oblasť školstva nad rámec poskytnutých finančných prostriedkov zo strany štátu, čím zjavne prekračujú svoje kompetencie (*odhliadame pritom od právneho posúdenia takéhoto financovania – pozri k tomu zhora citované rozhodnutia súdov a tiež právnú úpravu na úseku finančnej kontroly*).

<sup>10</sup>Uznesenie Ústavného súdu SR, sp. zn. PL. ÚS 5/97.

### 1.3. ÚLOHY OBCÍ V OBLASTI REGIONÁLNEHO ŠKOLSTVA

Úlohy obcí v oblasti regionálneho školstva sú obsiahnuté vo viacerých zákonoch. Základný rámec pôsobenia obcí v regionálnom školstve vymedzuje zákon č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve. Úlohy obcí pri financovaní sú určené v zákone č. 597/2003 Z. z. o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení. Financovania sa týka aj zákon č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samospráve. Úlohy obcí ako zamestnávateľov vo vzťahu k riaditeľom nimi zriadených školských subjektov patria do pôsobnosti zákona č. 552/2003 Z. z. o výkone práce vo verejnom záujme a zákona č. 553/2003 Z. z. o odmeňovaní niektorých zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme. Povinnosti zriaďovateľov vrátane obcí k pedagogickým a odborným zamestnancom obsahuje zákon č. 317/2009 Z. z. o pedagogických zamestnancoch a odborných zamestnancoch. Povinnosti všetkých zriaďovateľov, a teda aj obcí vo vzťahu ku školám a školským zariadeniam, najmä z pohľadu výchovno-vzdelávacieho procesu, vymedzuje zákon č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní (školský zákon).

Na všeobecnej úrovni zákon č. 596/2003 Z. z. uvádza, že obec vytvára podmienky na

- a) výchovu a vzdelávanie detí a žiakov najmä tým, že zriaďuje školy a školské zariadenia,
- b) plnenie povinnej školskej dochádzky v základných školách, ktorých je zriaďovateľom,
- c) zabezpečenie výchovy a vzdelávania detí a žiakov so špeciálnymi výchovno-vzdelávacími potrebami v školách a v školských zariadeniach, ktorých je zriaďovateľom,
- d) zabezpečenie výchovy a vzdelávania detí a žiakov s mimoriadnym nadaním a talentom v školách a v školských zariadeniach, ktorých je zriaďovateľom.

Kľúčovou kompetenciou obce v oblasti regionálneho školstva je plniť úlohu zriaďovateľa.

Obec má za podmienok stanovených zákonom právo

- a) v rámci prenesených kompetencií zriaďovať a zrušovať základné školy,
- b) v rámci originálnych kompetencií zriaďovať a zrušovať

- i) základné umelecké školy,
- ii) materské školy,
- iii) školské kluby detí,
- iv) centrá voľného času,
- v) zariadenia školského stravovania pre žiakov základných škôl a pre deti materských škôl,
- vi) jazykové školy pri základných školách,
- vii) strediská služieb škole,
- viii) školské internáty.

Úlohy obcí v oblasti regionálneho školstva možno rozdeliť na dve základné skupiny, a to na

- a) úlohy, ktoré obec plní bez ohľadu na to, či je zriaďovateľom školy alebo školského zariadenia,
- b) úlohy, ktoré obec plní v prípade, že je zriaďovateľom školy a/alebo školského zariadenia.

### **1.3.1. Úlohy, ktoré obec plní bez ohľadu na to, či je zriaďovateľom školy alebo školského zariadenia**

Bez ohľadu na to, či obec je alebo nie je zriaďovateľom školy alebo školského zariadenia, je povinná zabezpečovať v oblasti regionálneho školstva nasledujúce úlohy:

- a) vedenie evidencie detí a žiakov vo veku plnenia povinnej školskej dochádzky, ktorí majú v obci trvalé bydlisko, a vedenie evidencie, v ktorých školách ju plnia,<sup>11</sup>
- b) výkon štátnej správy v prvom stupni vo veciach ohrozovania výchovy a vzdelávania maloletého alebo zanedbávania starostlivosti o povinnú školskú dochádzku žiaka,
- c) prejednávanie priestupkov a správnych deliktov zákonných zástupcov dieťaťa vo veci zanedbávania povinnej školskej dochádzky,

<sup>11</sup> v súvislosti s touto povinnosťou existuje v súčasnosti nasledujúci problém: vzhľadom na to, že povinná školská dochádzka je 10-ročná a plní sa do 16. roku veku, teda v značnej miere sa končí v prvých ročníkoch stredných škôl, a keďže riaditelia stredných škôl nemajú obdobnú ohlasovaciu povinnosť ako riaditelia základných škôl, obce majú problém pri zisťovaní, kde dieťa plní posledný rok povinnej školskej dochádzky.

- d) poskytovanie finančných prostriedkov na činnosť cirkevných a súkromných škôl a školských zariadení na jej území, ktorých činnosť je zohľadnená pri rozpise finančných prostriedkov z výnosu z DPFO, na základe žiadostí ich zriaďovateľov; zákon určuje, že výška finančného príspevku pripadajúca na dieťa, resp. žiaka má byť najmenej 88 % z výšky finančného príspevku na dieťa, resp. žiaka v rovnakej škole alebo školskom zariadení zriadenom obcou, nerieši však situáciu, ak obec takúto školu alebo zariadenie nezriadila,
- e) poskytovanie finančných prostriedkov na záujmové vzdelávanie detí s trvalým pobytom na území obce v centrách voľného času; v cirkevných centrách voľného času a v súkromných centrách voľného času len na deti do dovŕšenia 15 rokov veku, výšku poskytovaných prostriedkov zákon neurčuje,
- f) vydávanie súhlasu pre cirkevného alebo súkromného zriaďovateľa, ak žiada zaradiť do siete školu alebo školské zariadenie, ktoré má byť zriadené na území obce,
- g) výkon finančnej kontroly na úseku hospodárenia s finančnými prostriedkami pridelenými podľa písmena d) a kontrola efektívnosti a účelnosti ich využitia.

### 1.3.2. Úlohy, ktoré obec plní ak je zriaďovateľom školy alebo školského zariadenia

Úlohy, ktoré obec plní, ak je zriaďovateľom školy alebo školského zariadenia, možno rozdeliť na také, ktorými realizuje svoj zriaďovateľský vzťah k danému školskému subjektu, a na všeobecno-organizačné úlohy v oblasti regionálneho školstva.

Kľúčovými ustanoveniami týkajúcimi sa povinností obce ako zriaďovateľa vo vzťahu k chodu ňou zriaďovaných škôl a školských zariadení sú ustanovenia zákona č. 596/2003 Z. z. určujúce, čo vo vzťahu k výchovno-vzdelávaciemu procesu zabezpečuje a z akých zdrojov.

Podľa tohto zákona obec vykonáva správu škôl a školských zariadení, ktorých je zriaďovateľom (nie je celkom jasné, čo sa pod tým konkrétne myslí), a na uskutočňovanie výchovno-vzdelávacieho procesu zabezpečuje



- a) priestory a materiálno-technické zabezpečenie,
- b) didaktickú techniku používanú vo výchovno-vzdelávacom procese,
- c) finančné prostriedky na osobné náklady, na prevádzku a údržbu a na investície,
- d) investičné prostriedky zo štátneho rozpočtu a z vlastných zdrojov.

Zákon ďalej špecifikuje, že zriaďovateľskou pôsobnosťou obce v prenesenom výkone štátnej správy vo vzťahu k základným školám sa rozumie finančné, materiálno-technické a priestorové zabezpečenie výchovno-vzdelávacieho procesu, prevádzky a riešenia havarijných situácií týchto škôl. V prípade škôl bez právnej subjektivity k tomu ešte pribúda aj povinnosť personálneho zabezpečenia. V rovnakom paragrafe zákon uvádza, že starostlivosť o budovy, v ktorých základná škola sídli, je predmetom samosprávnej pôsobnosti obce. Zákon bližšie nerieši, ako vymedziť hranicu medzi priestorovým zabezpečením (hradeným z prostriedkov na prenesený výkon) a starostlivosťou o budovy, v ktorých škola sídli (hradenej z prostriedkov určených na originálne kompetencie).

Vo vzťahu ku konkrétnej škole alebo školskému zariadeniu, ktoré obec zriadila, plní nasledovné úlohy:

- a) vykonáva hodnotenie riaditeľa školy alebo riaditeľa školského zariadenia,
- b) zodpovedá sa ustanovenie rady školy a školského zariadenia,
- c) určuje počet a zloženie členov rady školy a školského zariadenia, ak má nižší počet zamestnancov ako 25,
- d) prerokúva s radou školy a s riaditeľom školy alebo školského zariadenia najmä
  - i) koncepciu rozvoja školy alebo školského zariadenia,
  - ii) návrh rozpisu finančných prostriedkov pridelených obvodným úradom v sídle kraja na školy a školské zariadenia, ktorých je zriaďovateľom, a materiálno-technické podmienky na činnosť škôl a školských zariadení, ktorých je zriaďovateľom,
  - iii) personálne, materiálne a sociálne podmienky zamestnancov školy alebo školského zariadenia,

- iv) požiadavky obce na skvalitnenie starostlivosti o deti a žiakov a výchovno-vzdelávacích služieb poskytovaných v škole alebo v školskom zariadení a spôsob úhrady nákladov zvýšených z tohto dôvodu,
- v) správu o výsledkoch výchovno-vzdelávacej činnosti a podmienkach v škole alebo v školskom zariadení.

V oblasti financovania regionálneho školstva plní obec, okrem vyššie uvedeného poskytovania prostriedkov pre cirkevné a súkromné školy a školské zariadenia a na deti v centrách voľného času, nasledujúce úlohy:

- a) zostavuje plán investícií,
- b) rozpisuje finančné prostriedky pridelené MŠVVaŠ SR (ďalej tiež „ministerstvo školstva“ alebo „ministerstvo“) a poskytnutých MV SR (ďalej tiež „ministerstvo vnútra“) prostredníctvom obvodných úradov v sídle kraja pre školy, ktorých je zriaďovateľom,
- c) rozpisuje finančné prostriedky z podielových daní pre materské školy, základné umelecké školy a školské zariadenia vo svojej zriaďovateľskej pôsobnosti; podrobnosti tohto rozpisu určí všeobecne záväzným nariadením.

V oblasti kontrolnej činnosti obec

- a) kontroluje dodržiavanie všeobecne záväzných právnych predpisov oblasti výchovy a vzdelávania s výnimkou kontroly v kompetencií školskej inšpekcie a v oblasti školského stravovania,
- b) vykonáva následnú finančnú kontrolu hospodárenia s finančnými prostriedkami,
- c) vykonáva kontrolu údajov poskytnutých základnými umeleckými školami, jazykovými školami, materskými školami a školskými zariadeniami vo svojej zriaďovateľskej pôsobnosti, podľa ktorých postupuje pri ich financovaní.

Zákon vo viacerých ustanoveniach vymedzuje povinnosti obce vo vzťahu k zabezpečeniu školského stravovania. V tejto oblasti obec

- a) zabezpečuje podmienky na stravovanie detí a žiakov vo všetkých školách a školských zariadeniach, ktorých je zriaďovateľom, a to formou zriaďovania zariadení školského stravovania,
- b) kontroluje kvalitu podávaných jedál v školských jedálňach,
- c) poskytuje finančné prostriedky na stravovanie žiakov
  - i) škôl vo svojej zriaďovateľskej pôsobnosti,
  - ii) do dovŕšenia 15 rokov veku zo škôl v zriaďovateľskej pôsobnosti štátom uznanej cirkvi alebo náboženskej spoločnosti alebo inej právnickej osoby alebo fyzickej osoby,
  - iii) základných škôl a základných škôl pre žiakov so špeciálnymi výchovno-vzdelávacími potrebami v zriaďovateľskej pôsobnosti obvodných úradov v sídle kraja, ak sa stravujú v zariadeniach školského stravovania v zriaďovateľskej pôsobnosti obce, štátom uznanej cirkvi alebo náboženskej spoločnosti alebo inej právnickej osoby alebo fyzickej osoby.

V rámci ostatných povinností v oblasti regionálneho školstva obec

- a) určuje školský obvod základnej školy, ktorej je zriaďovateľom,
- b) ako zriaďovateľ je účastníkom správneho konania vo veci zaradenia školy alebo školského zariadenia do siete, resp. ich vyradenia zo siete,
- c) ak má postavenie školského úradu,
  - i. kontroluje dodržiavanie všeobecne záväzných právnych predpisov v oblasti výchovy a vzdelávania, okrem vecí, ktoré sú výhradne v pôsobnosti štátnej školskej inšpekcie,
  - ii. vykonáva štátnu správu v druhom stupni vo veciach, v ktorých v prvom stupni rozhodol riaditeľ základnej školy, ktorej je príslušná obec zriaďovateľom,
  - iii. vydáva organizačné pokyny pre riaditeľov, najmä organizačné pokyny na príslušný školský rok,
  - iv. poskytuje odbornú a poradenskú činnosť školám a školským zariadeniam,

- d) poskytuje právne poradenstvo riaditeľom škôl a školských zariadení, ktorých je zriaďovateľom,
- e) môže na základe dohody vykonávať administratívno-technické práce na mzdovom úseku a pracovnoprávnom úseku pre školy a školské zariadenia, ktorých je zriaďovateľom,
- f) vedie personálnu agendu riaditeľov, ktorých je zriaďovateľom,
- g) predkladá obecnej školskej rade na vyjadrenie zákonom vymedzené dokumenty týkajúce sa škôl a školských zariadení, ktorých je zriaďovateľom,
- h) prerokuje školský vzdelávací program a výchovný program škôl a školských zariadení, ktorých je zriaďovateľom,
- i) schvaľuje návrh zmluvy o nájme a prenájme školských budov a miestností a o nájme a prenájme príslušných priestorov školy a školského zariadenia, ktorých je zriaďovateľom; obec môže poveriť schvaľovaním riaditeľa školy,
- j) vybavuje sťažnosti a petície občanov a zákonných zástupcov detí a žiakov škôl a školských zariadení, ktorých je zriaďovateľom okrem tých, ktorých vybavenie prináleží Štátnej školskej inšpekcii; v prípade potreby požiada o pomoc pri prešetrovaní sťažností a petícií Štátnu školskú inšpekciu alebo obvodný úrad v sídle kraja,
- k) ak je sídlom spoločného obecného úradu, oznámi obvodnému úradu v sídle kraja jeho zriadenie, ako aj zoznam obcí, pre ktoré spoločný obecný úrad zabezpečuje činnosti a plní úlohy v oblasti školstva, mládeže a telesnej kultúry,
- l) ako zriaďovateľ určí výšku príspevku za pobyt dieťaťa v materskej škole, výšku príspevku v základnej umeleckej škole, výšku úhrady nákladov na štúdium v jazykovej škole a výšku mesačného príspevku na čiastočnú úhradu nákladov na činnosť školského klubu detí, internátu alebo centra voľného času.

Zákon zároveň ukladá obci spolupracovať s inými obcami, orgánmi školskej samosprávy, príslušným obvodným úradom v sídle kraja a inými štátnymi orgánmi, s fyzickými osobami a inými právnickými osobami, s riaditeľmi pri zabezpečení personálneho obsadenia škôl a

školských zariadení pedagogickými zamestnancami a nepedagogickými zamestnancami, s príslušným samosprávnym krajom pri zabezpečení ubytovania zahraničných lektorov pôsobiacich v školách a v školských zariadeniach a s občianskymi združeniami a inými právnickými osobami zaoberajúcimi sa záujmovou činnosťou detí a mládeže a športom a pri zabezpečovaní predmetových olympiád a súťaží detí a žiakov škôl a školských zariadení.

## 2. POPIS A STRUČNÁ ANALÝZA SITUÁCIE VO VYBRANÝCH OBLASTIACH TÝKAJÚCICH SA REGIONÁLNEHO ŠKOLSTVA

V tejto kapitole popíšeme situáciu vo vybraných oblastiach regionálneho školstva, s ktorými prichádzajú obce ako najväčší zriaďovatelia v regionálnom školstve pravidelne do kontaktu. S týmito oblasťami súvisia aj viaceré problémy, ktorými sa budeme zaoberať v tretej a štvrtej kapitole, pri ich charakterizovaní využijeme aj poznatky uvedené v tejto kapitole.

### 2.1. VÝVOJ A AKTUÁLNY STAV SIETE MATERSKÝCH ŠKÔL, ZÁKLADNÝCH ŠKÔL A ZÁKLADNÝCH UMELECKÝCH ŠKÔL

Sieť škôl a školských zariadení by sa dala pokladať za prvok školského systému, s ktorým sú zriaďovatelia veľmi úzko prepojení. Navyše téma optimalizácie siete je frekventovanou témou diskusií na rôznych úrovniach. Predstavuje aj jeden z najväznejších problémov, ktorému sa venujeme na viacerých miestach v tomto texte. Preto sme základnú charakteristiku vývoja a aktuálneho stavu siete materských škôl, základných škôl a základných umeleckých škôl zaradili ako prvú tému v tejto kapitole.

V tejto časti popíšeme vývoj a súčasný stav siete materských škôl, základných škôl a základných umeleckých škôl.

Materské školy a základné školy možno z hľadiska ich počtu, z hľadiska počtu detí, resp. žiakov, ktorí ich navštevujú, ako aj z hľadiska ich významu vo výchovno-vzdelávacom systéme pokladať za najdôležitejšie školské subjekty v zriaďovateľskej pôsobnosti obcí. Počet základných umeleckých škôl je síce takmer o jeden rád nižší ako počet materských škôl a základných škôl, do tohto popisu sme ich však zaradili z dôvodu, že ich navštevuje významná časť žiakov a ich vývoj z hľadiska počtu subjektov, ako aj žiakov, ktorí ich navštevujú, neustále rastie.

Podobný počet žiakov ako v prípade základných umeleckých škôl navštevuje aj centrá voľného času. Tieto prešli v posledných 15 rokoch veľmi zložitým vývojom sprevádzaným

vážnym problémom pri ich financovaní. Ich analýze sa venujeme v súvislosti s týmto problémom v tretej kapitole .

Informácie a výsledky analýz z tejto časti využijeme aj pri popise niektorých identifikovaných problémov a návrhu ich riešení v tretej a štvrtej kapitole. .

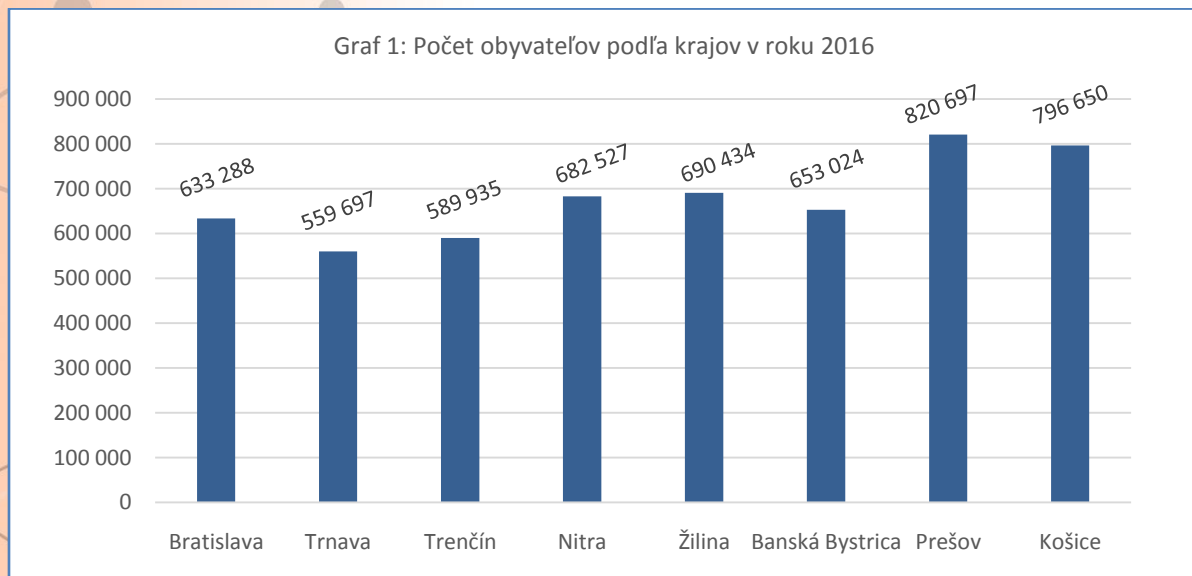
Pri popise vývoja a súčasného stavu siete vyššie uvedených škôl vychádzame z oficiálnych štatistických údajov zverejňovaných CVTI [10]. Aby sme získali širšiu časovú perspektívu, zahŕňa náš popis vývoja siete obdobie od roku 1990. Umožní nám to sledovať prakticky od začiatku aj vývoj neštátneho, resp. neverejného sektora v školstve, teda školských subjektov cirkevných a súkromných zriaďovateľov. Situáciu v tomto období charakterizujeme na údajoch z rokov 1990, 1994, 2001, 2005, 2009, 2013, 2015 a 2016. Podľa metodiky používanej pri zbere štatistických údajov, ktoré využívame, sa údaje v citovaných rokoch vzťahujú na školský rok, ktorý v danom roku začína. To napríklad znamená, že údaje roku 2016 sa týkajú školského roku 2016/2017.

Údaje o počtoch obyvateľov sme čerpali zo zverejnených informácií Štatistického úradu Slovenskej republiky.

Pre každý z analyzovaných školských subjektov uvádzame základné ukazovatele charakterizujúce sieť daného subjektu. Ukazovatele sú rozdelené na veľkostné a pomerové. Veľkostné ukazovatele charakterizujú počet príslušných školských subjektov, počet detí, resp. žiakov, ktorí ich navštevujú a počet učiteľov, ktorí v nich pôsobia. Pomerové ukazovatele charakterizujú priemernú veľkosť príslušného školského subjektu, prípadne priemernú veľkosť jeho súčastí (tried) a priemerný počet detí, resp. žiakov pripadajúcich na jedného učiteľa. Tieto skupiny ukazovateľov prezentujeme v časovom vývoji.

Okrem toho v každom druhu analyzovaného školského subjektu uvádzame v osobitnej časti textu niektoré veľkostné a pomerové ukazovatele charakterizujúce regionálne rozdelenie príslušnej siete podľa krajov v školskom roku 2016/2017. Konkrétne ide o počty príslušných

školských subjektov v jednotlivých krajoch, celkové počty detí, resp. žiakov, ktorí ich navštevujú, priemerné veľkosti subjektov, hustotu subjektov v danom kraji vyjadrenú ich priemerným počtom na 100 000 obyvateľov a intenzitu ich využívania vyjadrenú priemerným počtom detí, resp. žiakov, ktorí ich navštevujú, na 1 000 obyvateľov. Počty obyvateľov podľa krajov znázorňuje nasledujúci graf 1.



Zdroj: ŠÚ SR

Údaje prezentujeme kombinovanou formou, a to časť slovne, časť tabuľkovo a časť graficky. Charakterizujeme aj maximálne a minimálne hodnoty a trendy, ktoré z údajov vyplývajú.

Pri grafickom znázornení používame stabilné farebné označovanie podľa zriaďovateľov. Grafické údaje týkajúce sa verejných subjektov znázorňujeme modrou farbou, pri cirkevných subjektoch používame škoricový odtieň a pre súkromné subjekty sme vyhradili zelenú farbu. V prípade, že sa údaje dotýkajú všetkých subjektov bez rozdielu zriaďovateľa, používame odtieň sivej farby.

Pomerové ukazovatele znázornené v grafoch obvykle zaokrúhľujeme na celé čísla. Výnimku tvoria len ukazovatele, z ktorých aspoň niektoré nadobúdajú hodnoty nižšie ako 10.



V takomto prípade všetky hodnoty ukazovateľa daného druhu zaokrúhľujeme na 1 desatinné miesto.

Terminologická poznámka: Obce získali zriaďovateľské kompetencie ku školským subjektom, ktoré popisujeme, v roku 2002. Predtým túto úlohu plnil štát. Zmenou zriaďovateľských kompetencií sa z dovtedy štátnych škôl a štátnych školských zariadení stali verejné školy a verejné školské zariadenia (štátnymi zostali len niektoré školské subjekty, prevažne ide o špeciálne školy a špeciálne školské zariadenia, ktorými sa v tomto materiáli nezaobráame). Napriek uvedenej zmene sa v štatistikách CVTI [10] označujú školské subjekty zriaďované v súčasnosti obcami stále ako štátne. My ich v našom popise budeme prezentovať ako verejné a na zjednodušenie vyjadrovania budeme toto označenie používať aj v súvislosti s príslušnými štátnymi školskými subjektmi z obdobia pred rokom 2002.

### 2.1.1. Sieť materských škôl

V školskom roku 2016/2017 bolo v sieti zaradených celkovo 2 959 materských škôl, ktoré navštevovalo 158 081 detí. Základné charakteristiky siete materských škôl v školskom roku 2016/2017 obsahuje tabuľka 3.

Percentá uvádzané v tabuľke sa vzťahujú k základu tvorenému všetkými materskými školami. Napríklad číslo 106,8 uvádzané pri cirkevných školách ako % priemerného počtu detí na materskú školu znamená, že priemerný počet detí v cirkevných materských školách je o 6,8 % vyšší, ako je priemerný počet detí vo všetkých materských školách (všetkých zriaďovateľov).

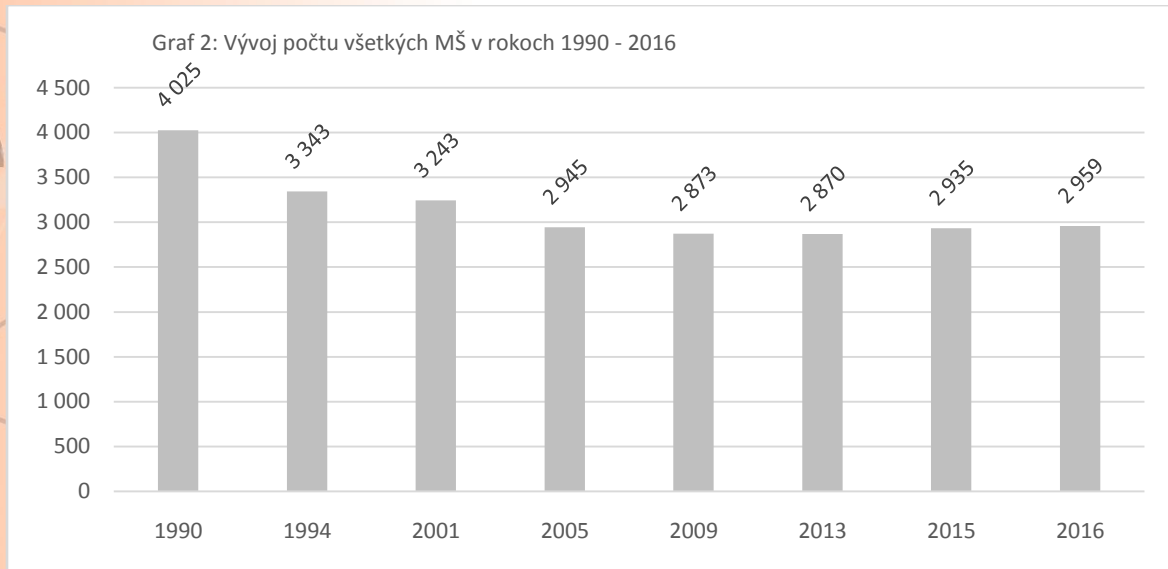
Tabuľka 3: Základné charakteristiky siete materských škôl v školskom roku 2016/2017

Parameter / zriaďovateľ	verejné	cirkevné	súkromné	spolu	% verejné	% cirkevné	% súkromné
počet materských škôl	2 744	78	137	<b>2 959</b>	92,7%	2,6%	4,6%
počet detí	148 971	4 478	5 632	<b>159 081</b>	93,6%	2,8%	3,5%
počet tried	7 465	215	362	<b>8 042</b>	92,8%	2,7%	4,5%
počet učiteľov	14 777	404	671	<b>15 852</b>	93,2%	2,5%	4,2%
priemerný počet detí na školu	54,3	57,4	41,1	<b>53,8</b>	101,0%	106,8%	76,5%
priemerný počet detí na triedu	20,0	20,9	15,6	<b>19,8</b>	100,9%	105,5%	78,6%
priemerný počet detí na učiteľa	10,1	11,1	8,4	<b>10,0</b>	100,5%	110,5%	83,6%

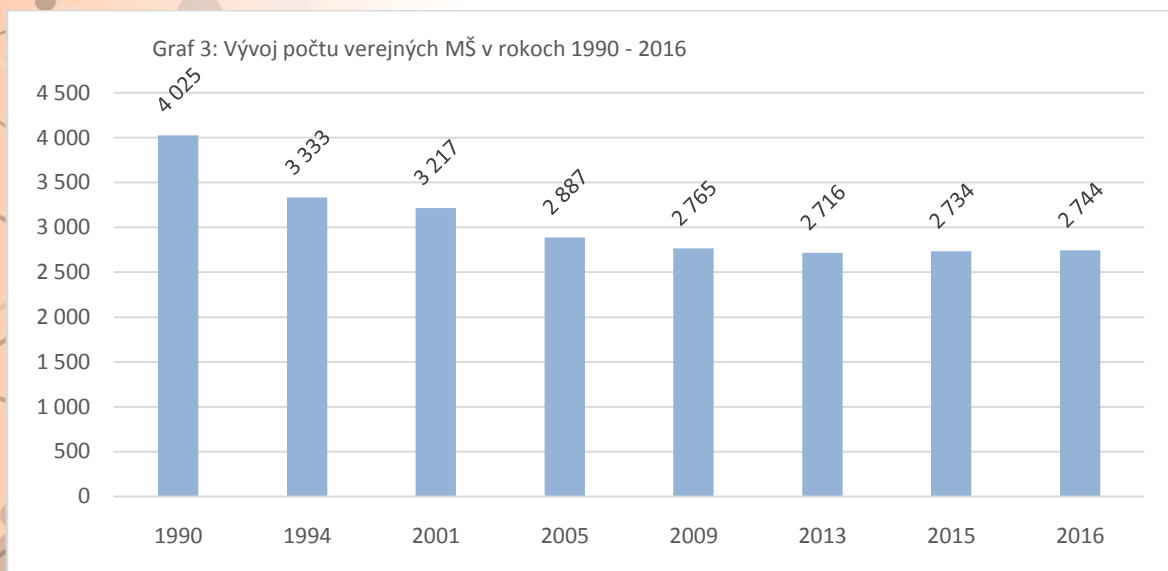
Zdroj: Autori na základe CVTI

### 2.1.1.1. Vývoj veľkostných ukazovateľov siete materských škôl v rokoch 1990 – 2016

Grafy 2 až 4 obsahujú informácie o vývoji počtu materských škôl v sledovanom období, a to tak celkovo, ako aj podľa zriaďovateľov. Vyplýva z nich, že celkový počet materských škôl klesol v roku 2016 na 73,5 % počtu z roku 1990. Pokles verejných materských škôl je ešte väčší, predstavuje 68,2 % stavu z roku 1990. Pribudli však cirkevné a súkromné materské školy, ktoré v roku 1990 ešte neexistovali. V prvých rokoch po vzniku cirkevných a súkromných materských škôl prevažovali cirkevné, od roku 2009 však čoraz viac prevažujú súkromné materské školy.

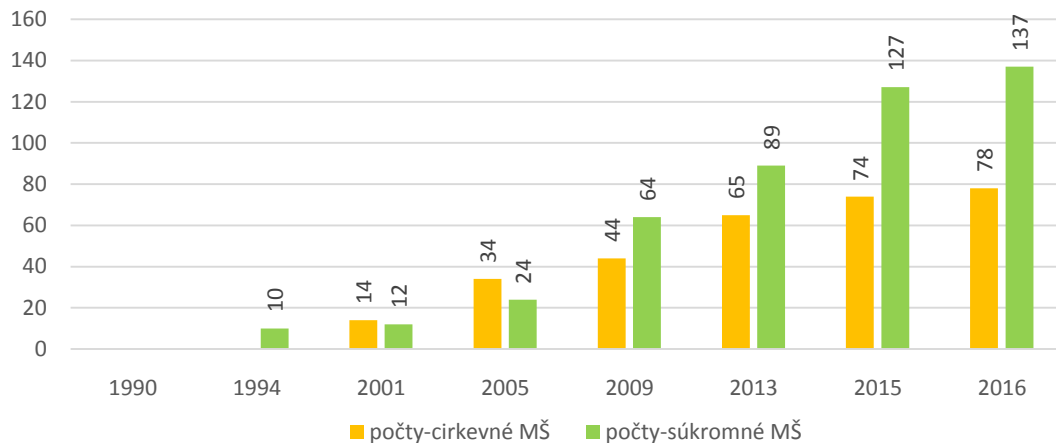


Zdroj: CVTI



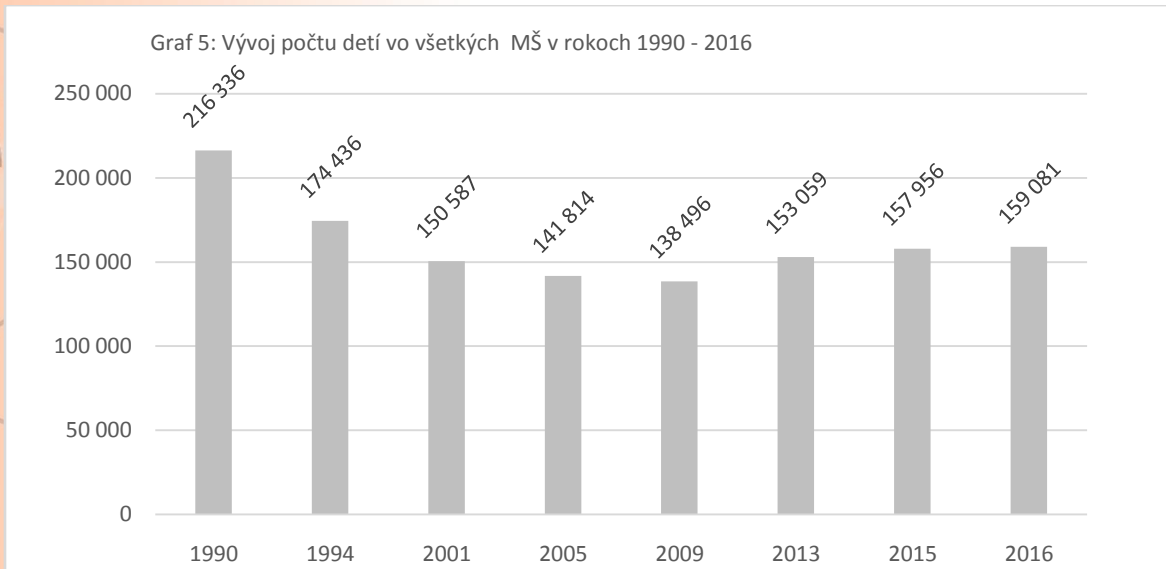
Zdroj: CVTI

Graf 4: Vývoj počtu cirkevných a súkromných MŠ v rokoch 1990 - 2016

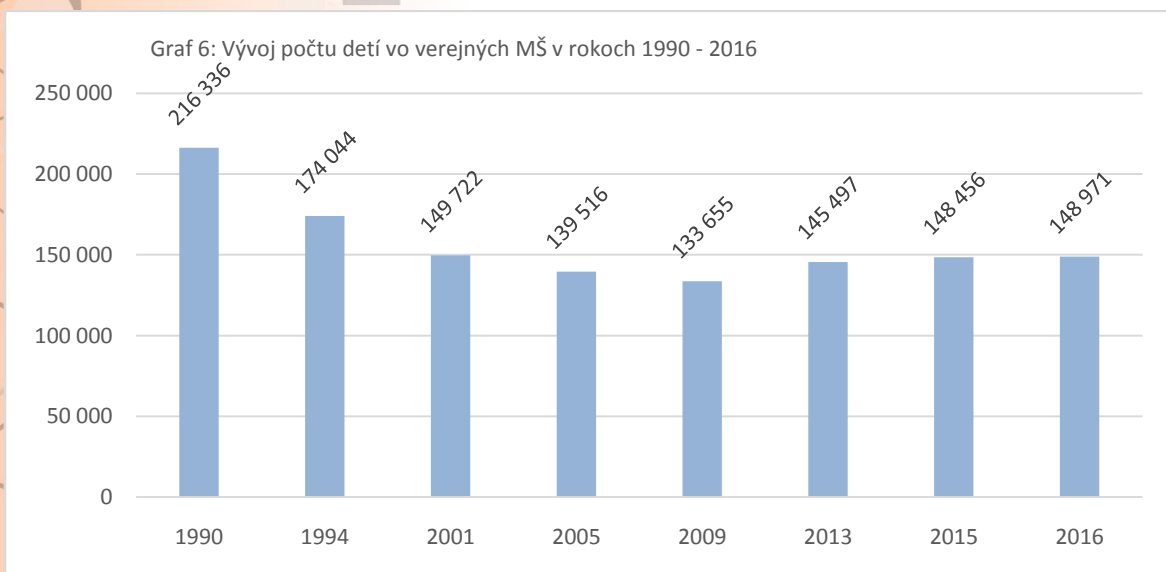


Zdroj: CVTI

Grafy 5 až 7 dokumentujú vývoj počtu detí v materských školách. Je zaujímavé, že celkový počet detí klesol oproti roku 1990 presne o rovnaké percento, teda na hodnotu 73,5 % ako celkový počet materských škôl. Približne sa to týka aj poklesu detí vo verejných materských školách, ktorý poklesol na hodnotu 68,9 % stavu z roku 1990. Počty detí v súkromných materských školách od roku 2009 prevýšili počty detí v cirkevných materských školách, rozdiel v počte detí však nie je taký markantný ako rozdiel v počte materských škôl.

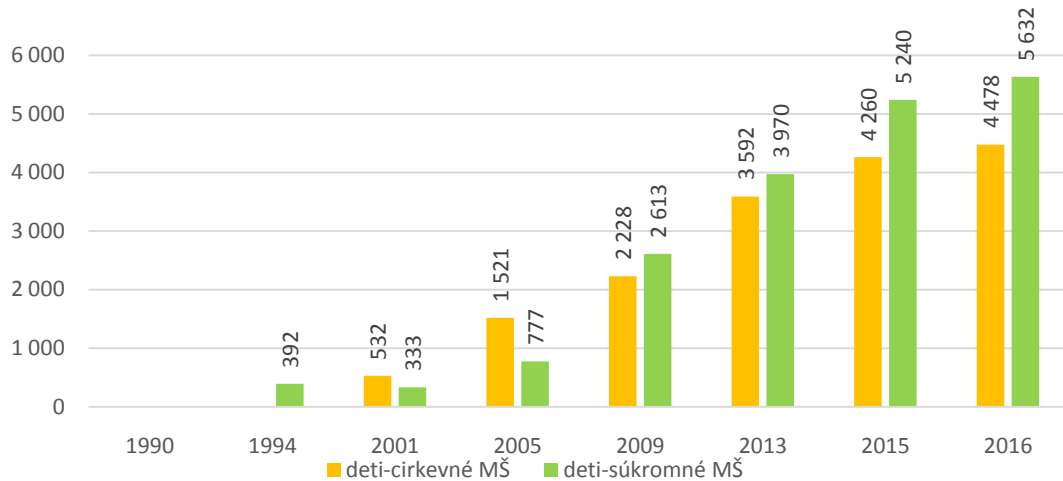


Zdroj: CVTI



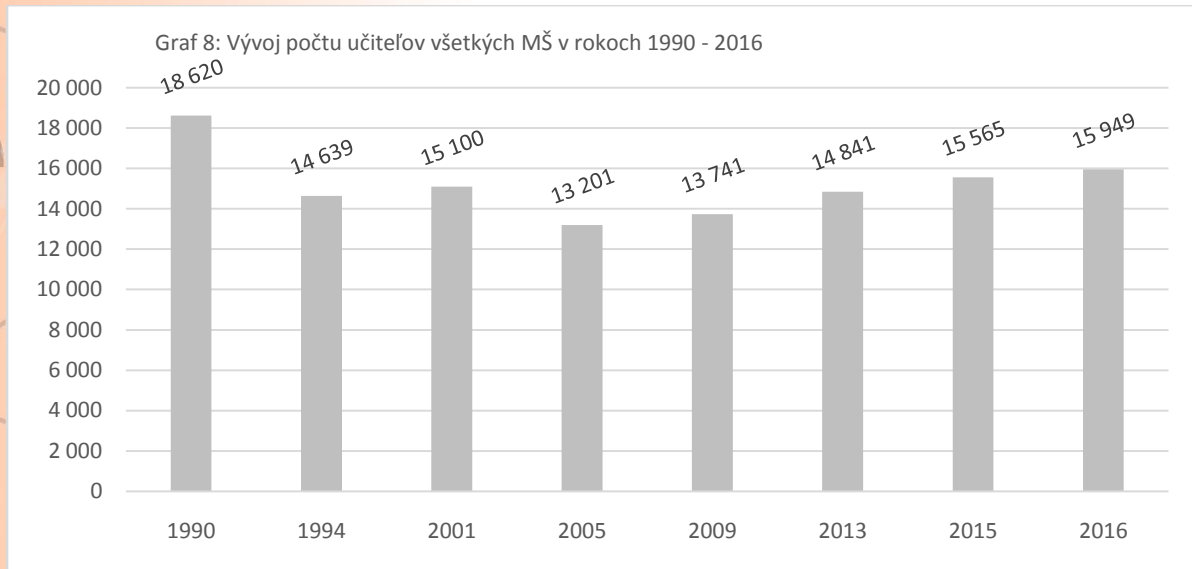
Zdroj: CVTI

Graf 7: Vývoj počtu detí v cirkevných a súkromných MŠ v rokoch 1990 - 2016

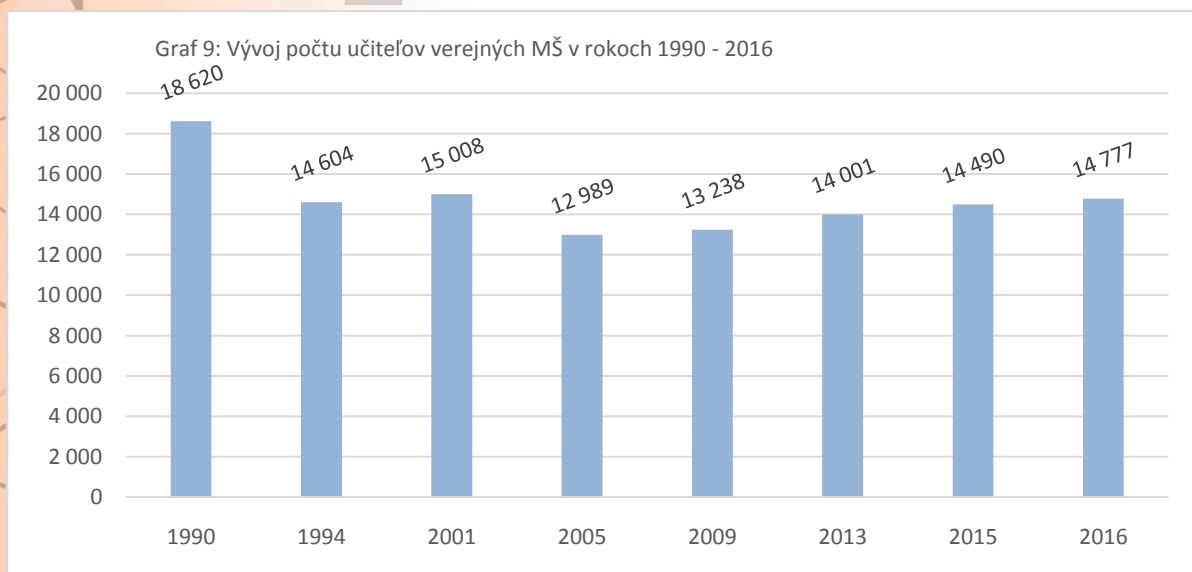


Zdroj: CVTI

Grafy 8 až 10 znázorňujú vývoj počtu učiteľov (z formálnych dôvodov hovoríme o učiteľoch aj keď si uvedomujeme, že túto úlohu v materských školách zastávajú prakticky výlučne ženy) materských škôl. Celkový počet učiteľov v roku 2016 predstavuje 85,7 % stavu v roku 1990, ich pokles je teda menší ako pokles počtu detí. Počet učiteľov verejných materských škôl klesol na 79,4 % stavu z roku 1990 (pri poklese detí na 68,9 %). Počet učiteľov súkromných materských škôl presahuje počet učiteľov v cirkevných materských školách podstatne výraznejšie v porovnaní s pomerom počtu detí.

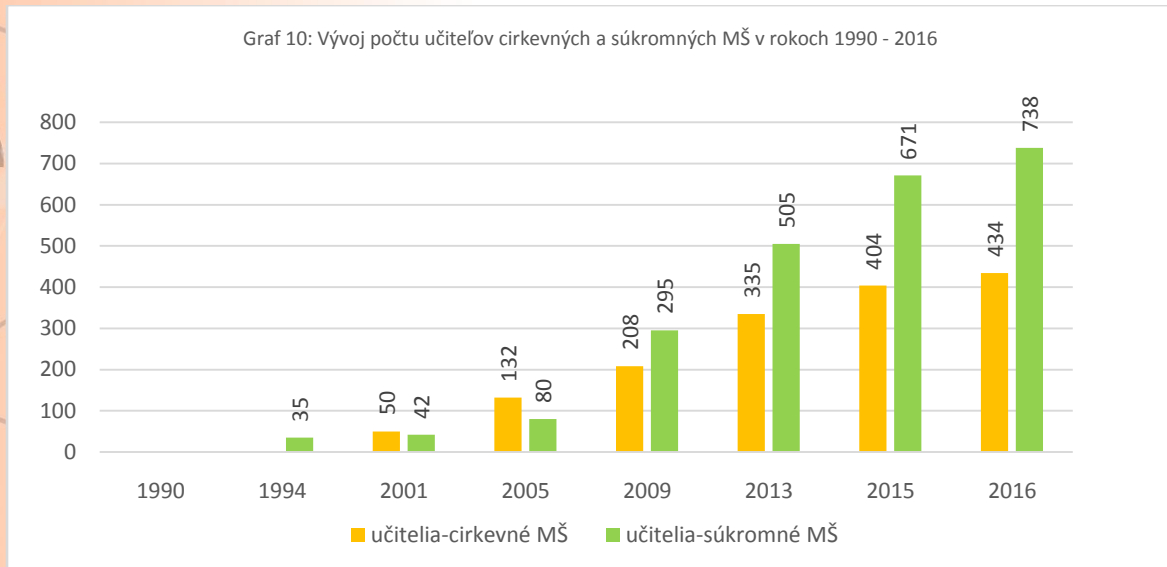


Zdroj: CVTI



Zdroj: CVTI

Graf 10: Vývoj počtu učiteľov cirkevných a súkromných MŠ v rokoch 1990 - 2016



Zdroj: CVTI

### 2.1.1.2. Vývoj pomerových ukazovateľov siete materských škôl v rokoch 1990 - 2016

Grafy 11 až 13 zachytávajú vývoj pomerových ukazovateľov siete materských škôl. Ide o priemernú veľkosť materskej školy a priemernú veľkosť triedy materskej školy z hľadiska počtu detí a priemerný počet detí pripadajúci na učiteľa materskej školy. Pomerové ukazovatele uvádzame podľa zriaďovateľov.

Pomerové ukazovatele explicitnejšie vyjadrujú aj niektoré trendy, na ktoré sme upozornili v časti o veľkostných ukazovateľoch.

Pokiaľ ide o priemernú veľkosť materskej školy, vo verejných materských školách sa v posledných rokoch situácia vrátila presne do roku 1990, na úroveň 54 detí. Cirkevné materské školy majú priemernú veľkosť zhruba o 5 % vyššiu, súkromné však o takmer 25 % nižšiu.

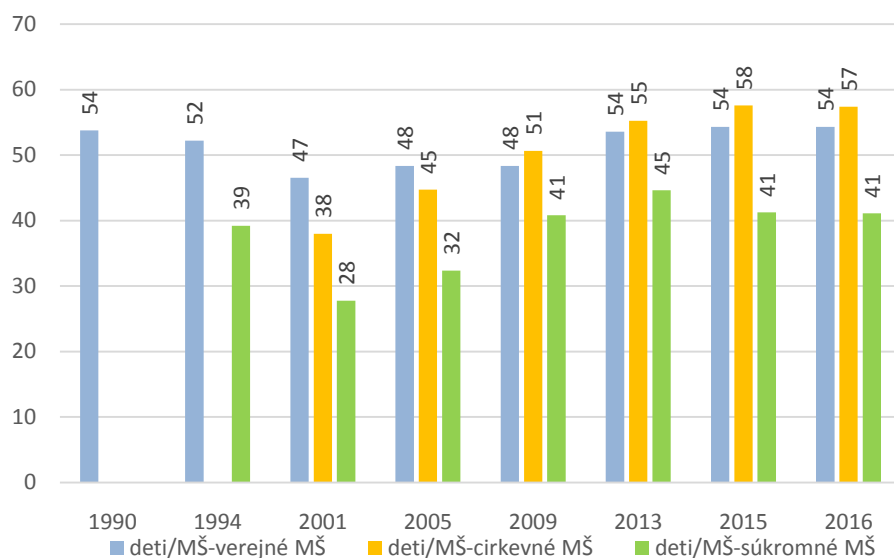
Situácia je čiastočne odlišná pokiaľ ide o priemernú veľkosť tried – tu prišlo vo verejných materských školách oproti roku 1990 k poklesu z 23 detí na 20 detí. Aj v tomto prípade majú



cirkevné materské školy priemernú veľkosť vyššiu ako verejné materské školy, ale len o 1 dieťa. Priemerná veľkosť triedy v súkromných materských školách je v súčasnosti na úrovni 16 detí.

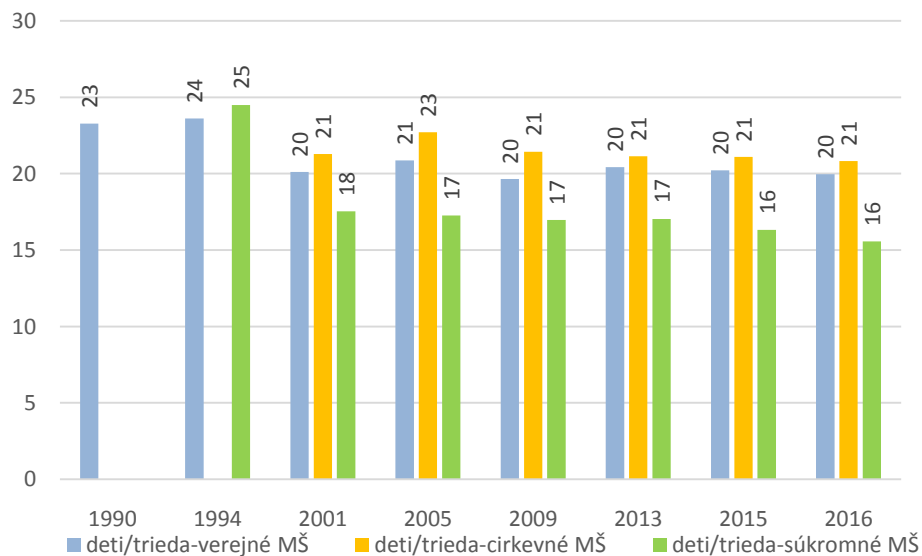
Ukazovateľ priemerný počet detí na učiteľa v prípade materských škôl prakticky zodpovedá polovici priemernej veľkosti triedy, čo zrejme odráža skutočnosť, že v každej triede pôsobia 2 učiteľky.

Graf 11: Vývoj priemerného počtu detí v MŠ v rokoch 1990 - 2016



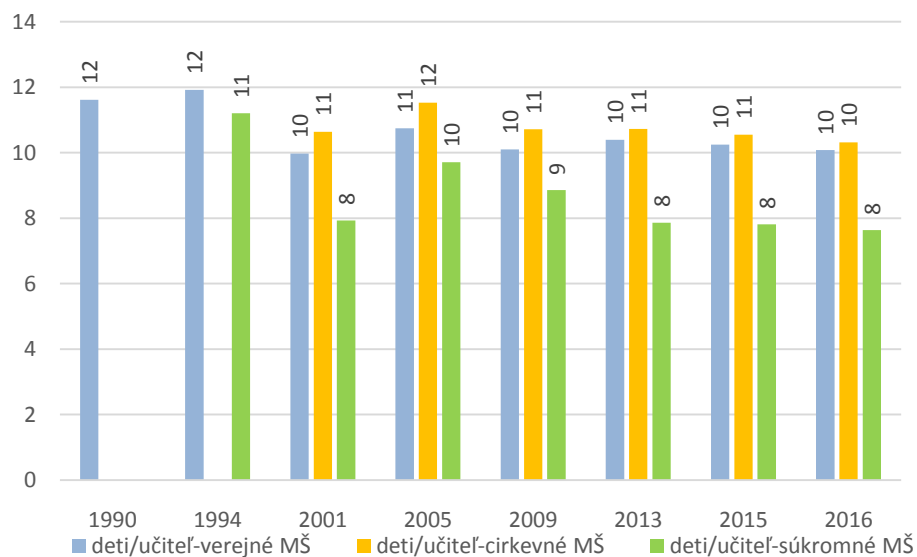
Zdroj: CVTI

Graf 12: Vývoj priemerného počtu detí v triede MŠ v rokoch 1990 - 2016



Zdroj: CVTI

Graf 13: Vývoj priemerného počtu detí na učiteľa MŠ v rokoch 1990 - 2016



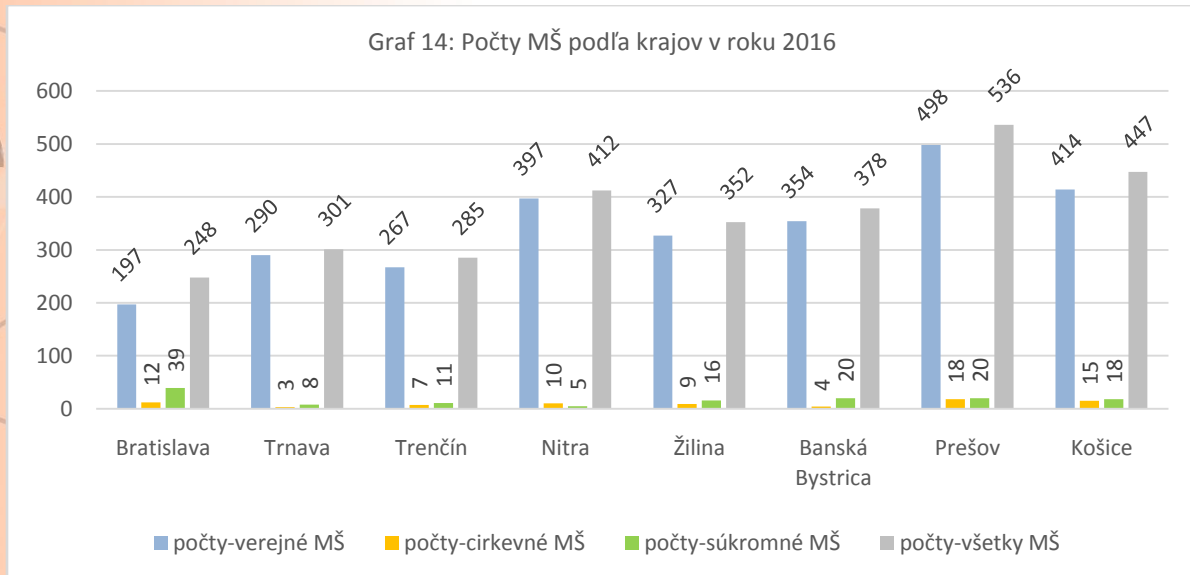
Zdroj: CVTI

### 2.1.1.3. Ukazovatele siete materských škôl podľa krajov v roku 2016

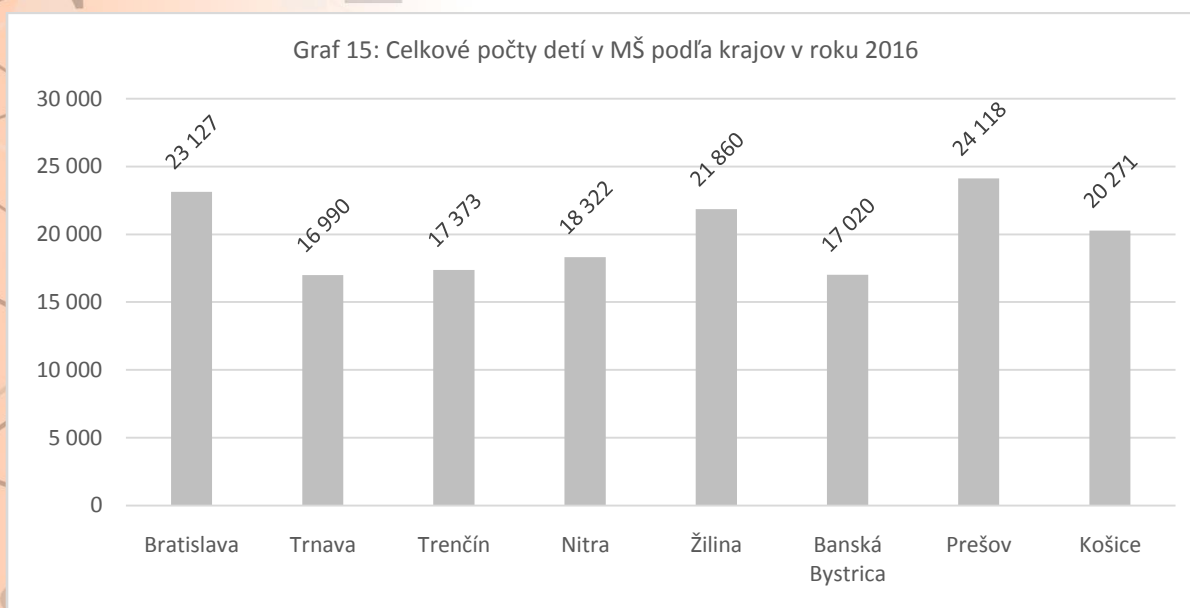
Grafy 14 až 18 znázorňujú vybrané veľkostné a pomerové ukazovatele siete materských škôl podľa krajov. Ukazovatele sa viažu na školský rok 2016/2017.

Najväčší počet materských škôl sa nachádza v Prešovskom kraji (536) a najmenší v Bratislavskom kraji (248). Prešovský kraj je na prvom mieste aj z hľadiska počtu detí, ktoré navštevujú materské školy (24 118). Z tohto hľadiska je na poslednom mieste Trnavský kraj (16 990). Napriek tomu, že Bratislavský kraj má najmenší počet materských škôl, je na druhom mieste z hľadiska počtu detí, ktoré materské školy navštevujú (23 127). Dané je to tým, že priemerná veľkosť materskej školy v Bratislavskom kraji (93 detí) je s veľkým odstupom na prvom mieste medzi kraji z hľadiska tohto kritéria. V priemere najmenšie materské školy má Nitriansky kraj (44 detí). Celoslovenský priemer je 54 detí.

Pomerové ukazovatele zohľadňujúce počet obyvateľov poskytujú nasledujúci pohľad: najväčší počet materských škôl na 100 000 obyvateľov má Prešovský kraj (65) a najmenší Bratislavský kraj (39). Celoslovenský priemer je 55. Bratislavský kraj je však s odstupom na prvom mieste z hľadiska počtu detí na 1 000 obyvateľov umiestnených v materských školách (37). Najmenej detí na 1 000 obyvateľov je v materských školách umiestnených v Nitrianskom kraji (27). Celoslovenský priemer tohto ukazovateľa je 29. Štatistiky ukazujú, že napriek tomu, že v Bratislavskom kraji pripadá na 1 000 obyvateľov najviac detí umiestnených v materských školách, je v tomto kraji aj najviac nevybavených žiadostí o umiestnenie v materských školách (7,4 na 1 000 obyvateľov). Najmenej nevybavených žiadostí (0,8 na 1 000 obyvateľov) majú v Nitrianskom kraji. Celoslovenský priemer je 2,3. Poznávame, že extrémnu hodnotu v Bratislavskom kraji môže ovplyvniť aj skutočnosť, že štatistika zrejme opakovane započítava žiadosť na umiestnenie dieťaťa podanú do viacerých materských škôl.

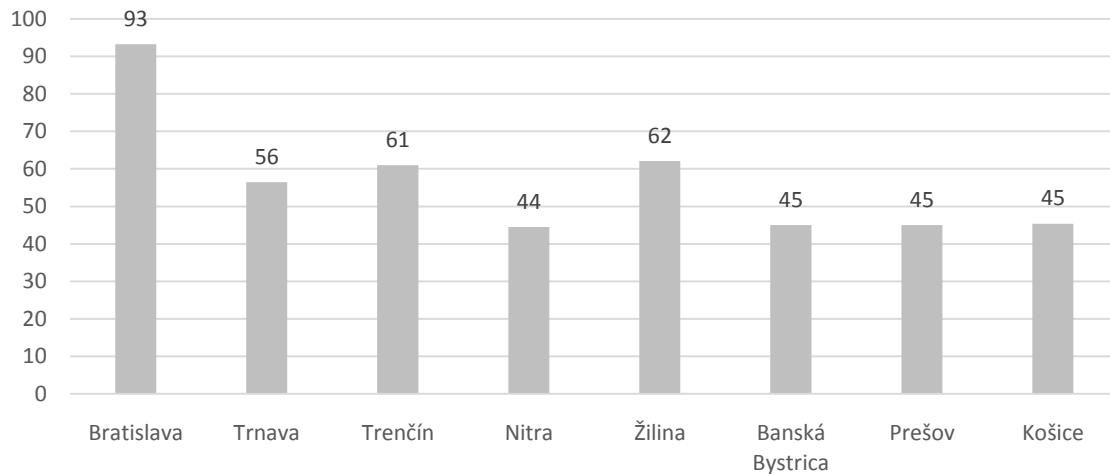


Zdroj: CVTI



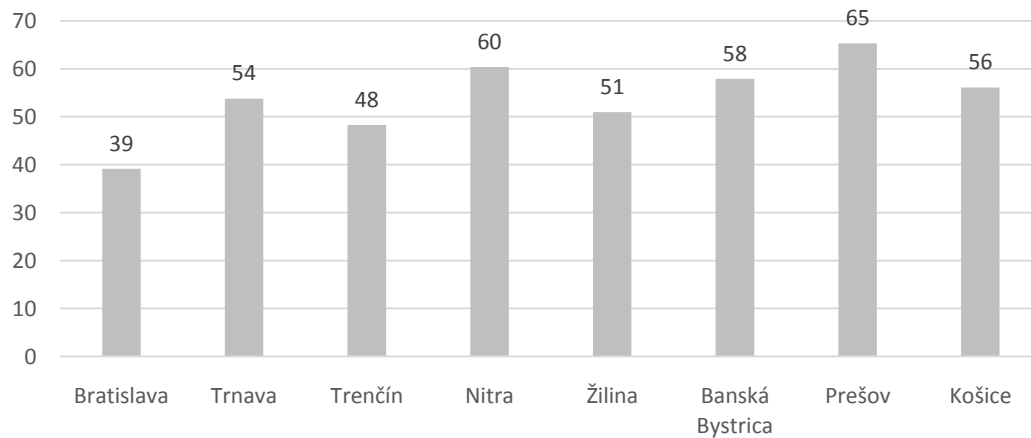
Zdroj: CVTI

Graf 16: Priemerné počty detí v MŠ podľa krajov v roku 2016

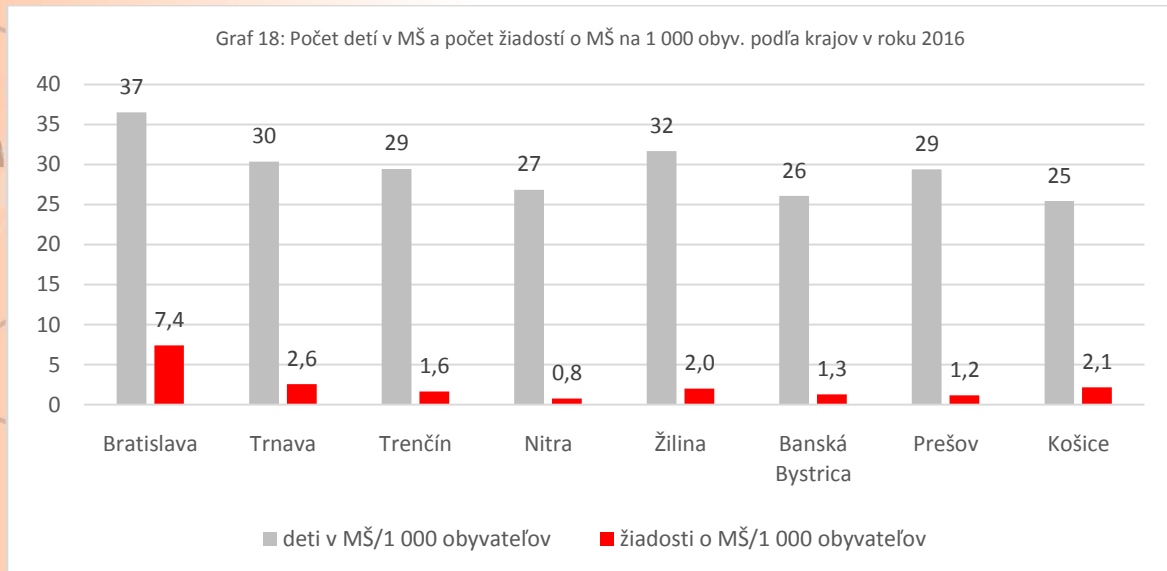


Zdroj: CVTI

Graf 17: Počet MŠ na 100 000 obyvateľov podľa krajov v roku 2016



Zdroj: CVTI



Zdroj: CVTI

### 2.1.2. Sieť základných škôl

V školskom roku 2016/2017 bolo v sieti zaradených celkovo 2 101 základných škôl, ktoré navštevovalo 433 465 detí. Základné charakteristiky siete materských škôl v školskom roku 2016/2017 obsahuje nasledujúca tabuľka 4.

Percentá uvádzané v tabuľke sa vzťahujú k základu tvorenému všetkými základnými školami. Napríklad číslo 101,5 uvádzané pri cirkevných školách ako % priemerného počtu detí na základnú školu znamená, že priemerný počet detí v cirkevných základných školách je o 1,5 % vyšší, ako je priemerný počet detí vo všetkých základných školách (všetkých zriaďovateľov).

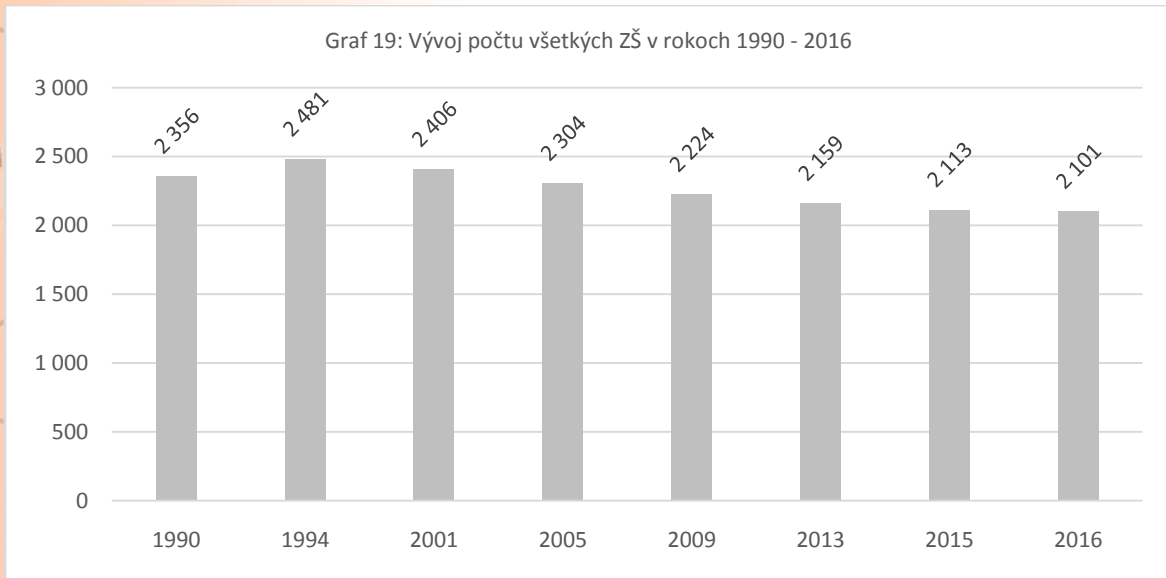
Tabuľka 4: Základné charakteristiky siete základných škôl v školskom roku 2016/2017

Parameter / zriaďovateľ	verejné	cirkevné	súkromné	spolu	% verejné	% cirkevné	% súkromné
počet základných škôl	1 927	117	57	<b>2 101</b>	91,7%	5,6%	2,7%
počet detí	401 528	24 503	7 434	<b>433 465</b>	92,6%	5,7%	1,7%
počet tried	21 552	1 333	484	<b>23 369</b>	92,2%	5,7%	2,1%
počet učiteľov	32 026	2 172	869	<b>35 067</b>	91,3%	6,2%	2,5%
priemerný počet žiakov na školu	208	209	130	<b>206</b>	101,0%	101,5%	63,2%
priemerný počet žiakov na triedu	18,6	18,4	15,4	<b>18,5</b>	100,4%	99,1%	82,8%
priemerný počet žiakov na učiteľa	12,5	11,3	8,6	<b>12,4</b>	101,4%	91,3%	69,2%

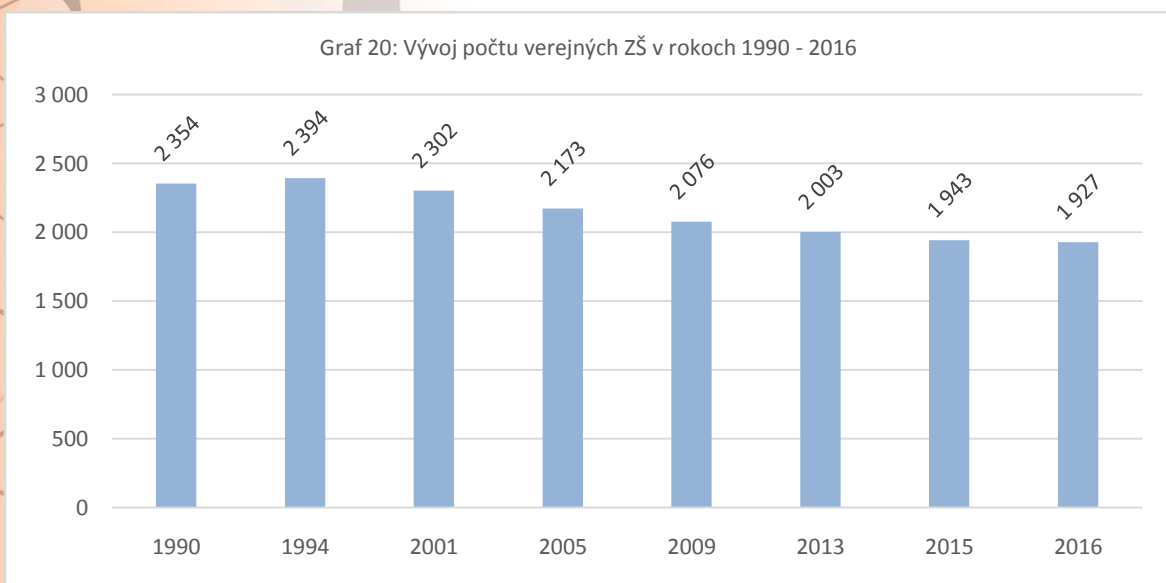
Zdroj: Autori na základe CVTI

### 2.1.2.1. Vývoj veľkostných ukazovateľov siete základných škôl v rokoch 1990 - 2016

Grafy 19 až 21 obsahujú informácie o vývoji počtu základných škôl v sledovanom období, a to tak celkovo, ako aj podľa zriaďovateľov. Vyplýva z nich, že celkový počet základných škôl klesol v roku 2016 na 89,2% počtu z roku 1990. Počet verejných základných škôl klesol na 81,9% stavu z roku 1990. Do systému pribudli cirkevné a súkromné základné školy (v roku 1990 neexistovali žiadne súkromné základné školy a iba 2 cirkevné základné školy). Na rozdiel od neverejných materských škôl, kde v posledných rokoch výrazne prevažujú súkromné nad cirkevnými, v základných školách od začiatku výrazne dominujú z hľadiska počtu cirkevné základné školy. Ako vyplýva z grafu 21 je však dynamika rastu počtu súkromných základných škôl v posledných 10 rokoch výrazne vyššia ako pri cirkevných základných školách, ktorých počet sa prakticky nemení.

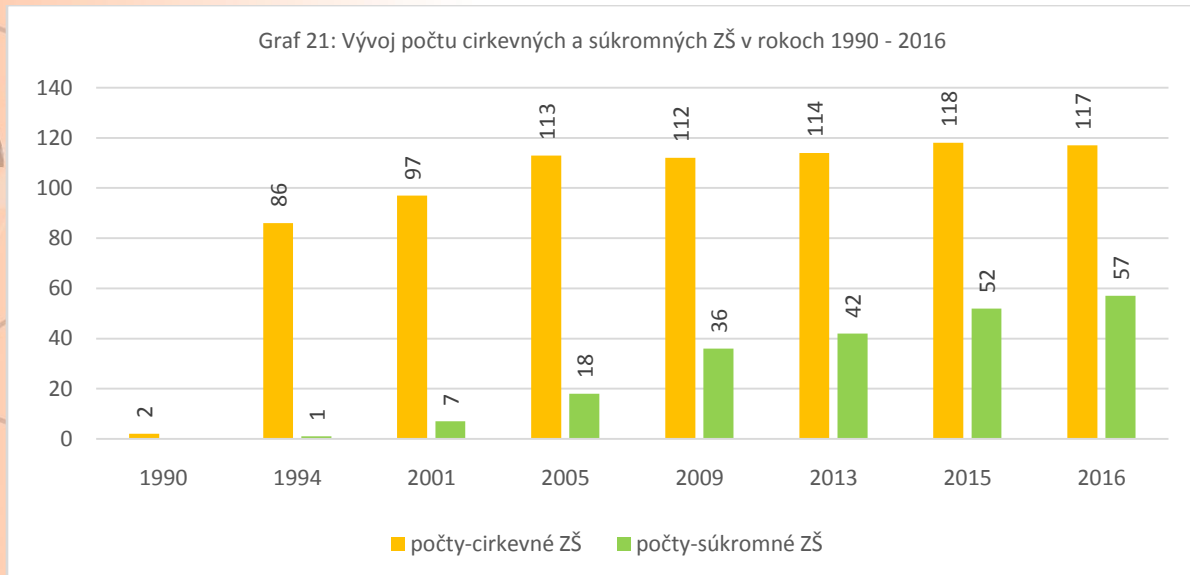


Zdroj: CVTI



Zdroj: CVTI



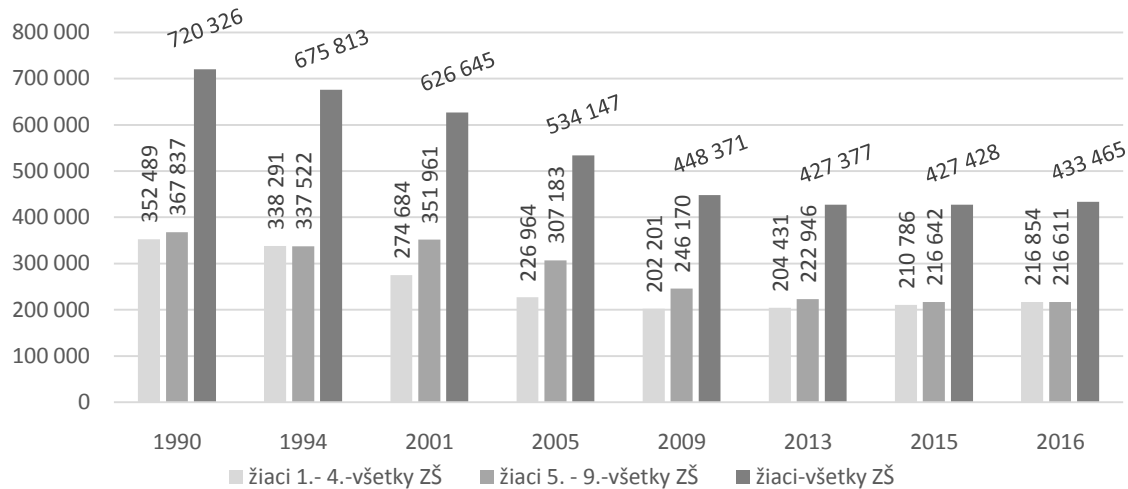


Zdroj: CVTI

Grafy 22 až 25 dokumentujú vývoj počtu žiakov v základných školách, a to tak celkovo, ako aj osobitne na prvom stupni a na druhom stupni. Počet žiakov klesol v roku 2016 na hodnotu 60,2 % roku 1990, vo verejných základných školách až na hodnotu 55,8%. Ako uvádzame na iných miestach tejto časti, je dynamika poklesu počtu verejných základných škôl a učiteľov v nich podstatne nižšia ako dynamika poklesu žiakov, čo sa jasne odráža na poklese všetkých pomerových ukazovateľov, ktoré uvádzame nižšie.

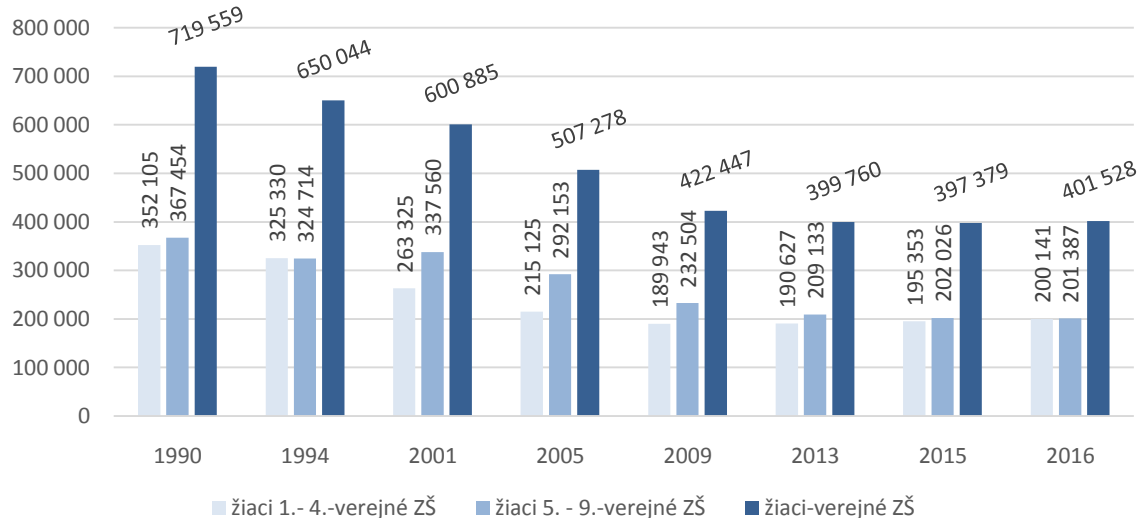
V neverejnom sektore základných škôl dominujú cirkevné základné školy nad súkromnými nielen z pohľadu počtu základných škôl, ale ešte výraznejšie z pohľadu počtu žiakov. Podiel žiakov cirkevných základných škôl na celkovom počte žiakov základných škôl v roku 2016 bol 5,7% a súkromných 1,7%.

Graf 22: Vývoj počtu žiakov vo všetkých ZŠ v rokoch 1990 - 2016



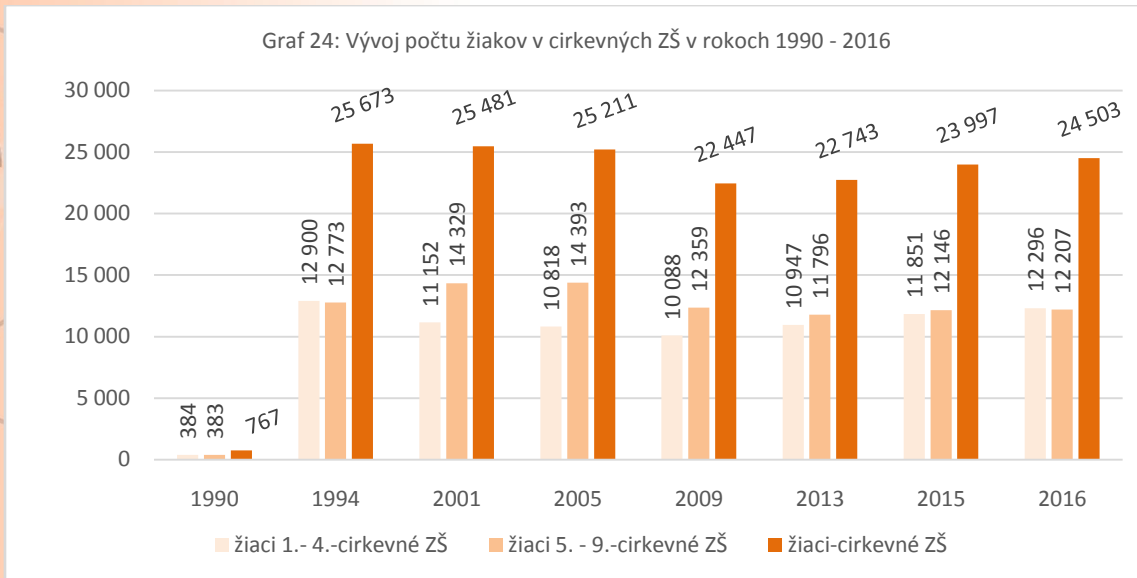
Zdroj: CVTI

Graf 23: Vývoj počtu žiakov vo verejných ZŠ v rokoch 1990 - 2016



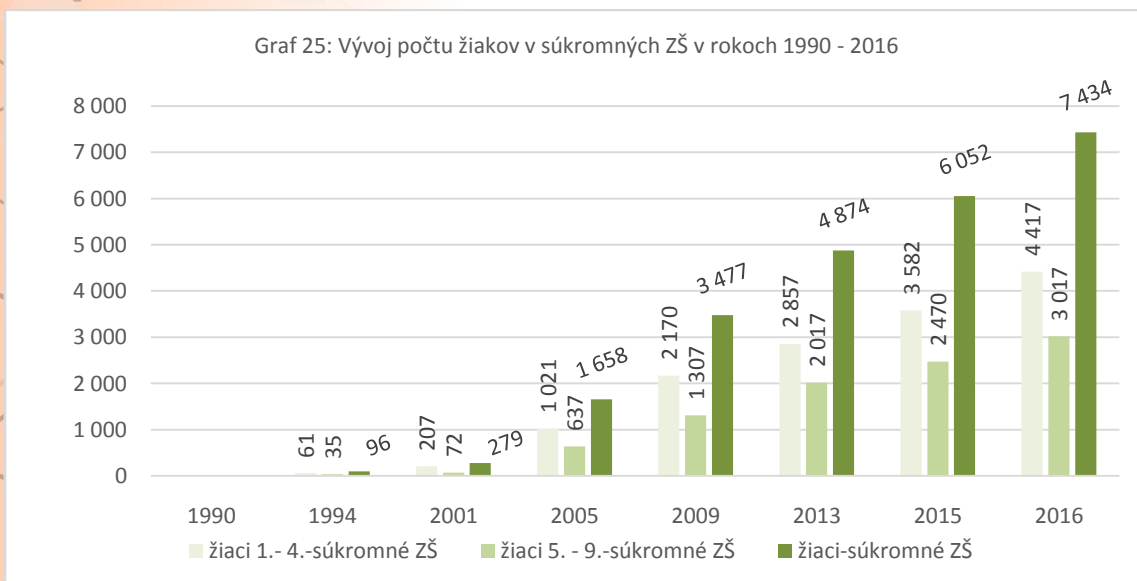
Zdroj: CVTI

Graf 24: Vývoj počtu žiakov v cirkevných ZŠ v rokoch 1990 - 2016



Zdroj: CVTI

Graf 25: Vývoj počtu žiakov v súkromných ZŠ v rokoch 1990 - 2016

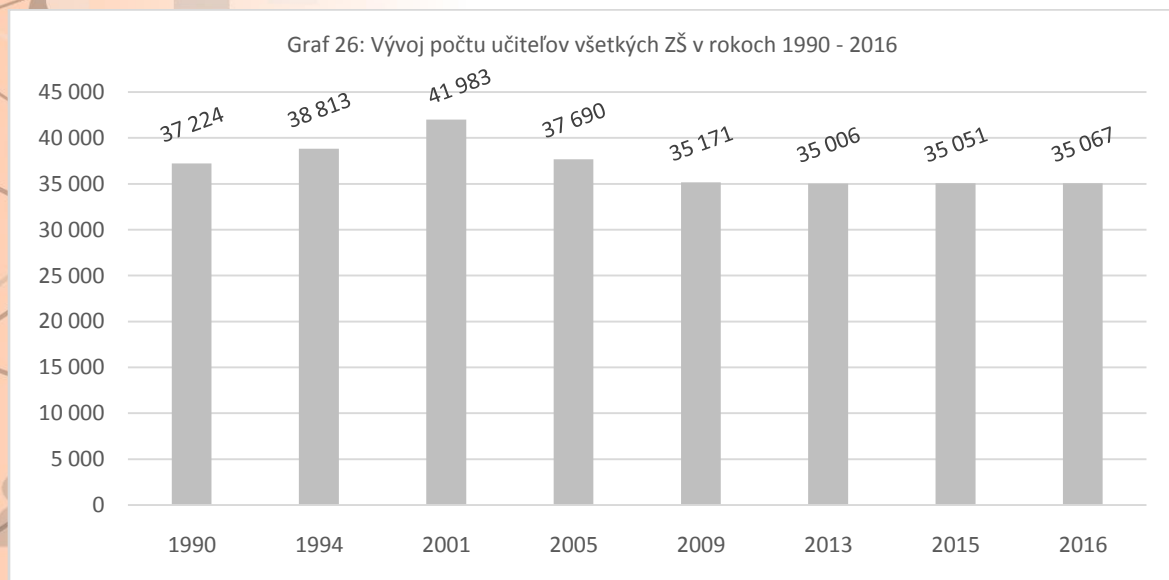


Zdroj: CVTI

Poslednú časť analýzy veľkostných ukazovateľov siete základných škôl venujeme ukazovateľu počet učiteľov. Jeho vývoj celkovo, podľa zriaďovateľov aj podľa stupňov základnej školy zachytávajú grafy 26 až 28.

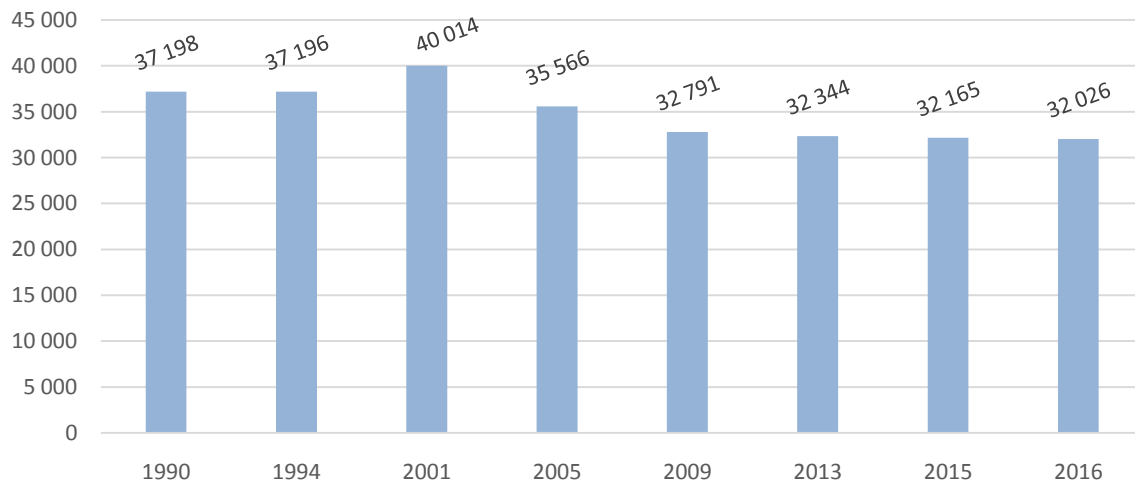
Celkový počet učiteľov v roku 2016 predstavuje 94,2% stavu v roku 1990. Pokles počtu učiteľov o 5,8% je teda podstatne nižší ako pokles počtu žiakov, ktorý, ako sme uviedli vyššie, predstavuje 39,8%. Ak sa obmedzíme len na verejné základné školy, počet učiteľov poklesol na hodnotu 86,1% stavu v roku 1990, teda o 15,9%, pričom počet žiakov týchto škôl poklesol o 44,2%. Pri podrobnejšom pohľade na graf 26 pritom zistíme, že v období od roku 1990 do roku 2001, napriek stálemu poklesu počtu žiakov vo verejných základných školách, počet učiteľov v nich ešte stúpil. Zastavenie otvárania nožníc medzi počtom učiteľov a počtom žiakov vo verejných základných školách sa podarilo dosiahnuť až zavedením normatívneho systému financovania v roku 2004.

Neverejný sektor prechádzal v sledovanom období opačným vývojom, pretože tak cirkevné, ako aj súkromné základné školy rástli z hľadiska počtu škôl, počtu študentov i učiteľov.



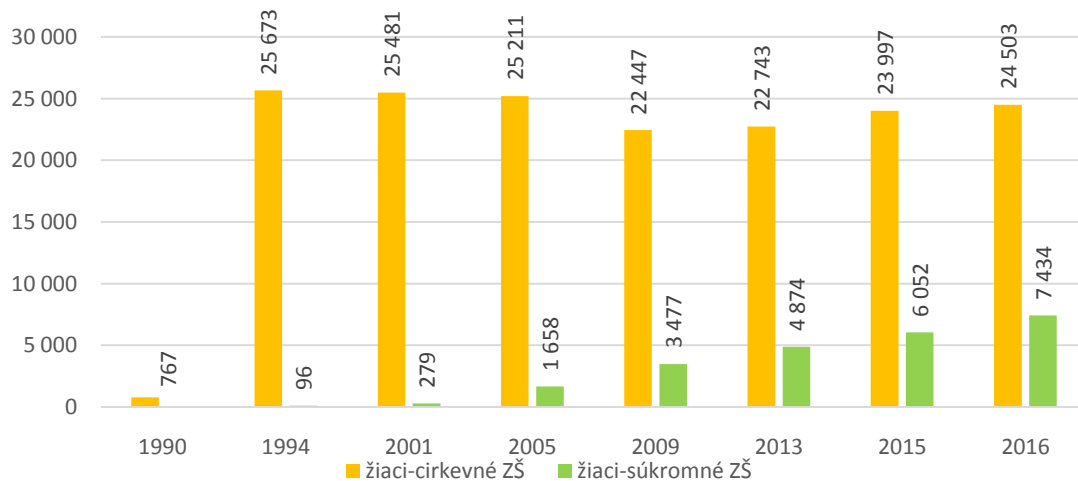
Zdroj: CVTI

Graf 27: Vývoj počtu učiteľov verejných ZŠ v rokoch 1990 - 2016



Zdroj: CVTI

Graf 28: Vývoj počtu žiakov v cirkevných a súkromných ZŠ v rokoch 1990 - 2016



Zdroj: CVTI

### 2.1.2.2. Vývoj pomerových ukazovateľov siete základných škôl v rokoch 1990 - 2016

Grafy 29 až 33 sú venované pomerovým ukazovateľom siete základných škôl. Ukazujú vývoj priemernej veľkosti základnej školy a priemernej veľkosti triedy na jej prvom stupni a druhom stupni, ako i vývoj priemerného počtu žiakov pripadajúci na učiteľa. Pomerové ukazovatele uvádzame podľa zriaďovateľov.

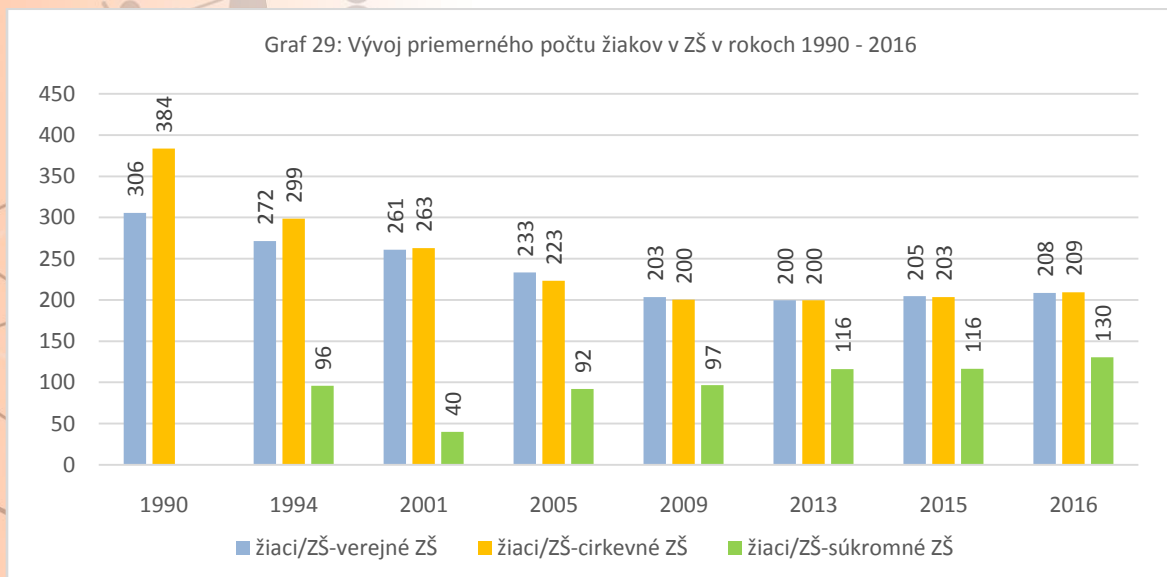
V pomerových ukazovateľoch sa kvantitatívne odrážajú trendy vývoja veľkostných ukazovateľov, z ktorých väčšinu sme kvalitatívne charakterizovali vyššie. Napríklad nižší percentuálny pokles počtu základných škôl v porovnaní s percentuálnym poklesom žiakov vedie zákonite k poklesu ukazovateľa priemernej veľkosti základnej školy.

Priemerná veľkosť verejnej základnej školy klesla v sledovanom období z 306 žiakov v roku 1990 na 208 žiakov v roku 2016, teda na 68,2%. Od roku 2009 sa však tento ukazovateľ stabilizoval tesne nad hodnotou 200 žiakov. Vývoj priemernej veľkosti cirkevných základných škôl (s výnimkou roku 1990, keď existovali len 2 cirkevné základné školy, ktoré boli podstatne väčšie ako priemerná verejná základná škola) prakticky kopíruje vývoj priemernej veľkosti verejných základných škôl. Priemerná veľkosť súkromnej základnej školy stabilne rastie (s výnimkou singulárneho prípadu v roku 1994, keď existovala len 1 súkromná základná škola), pohybuje sa však stále hlboko pod priemernou veľkosťou verejných a cirkevných základných škôl.

Trend vývoja priemernej veľkosti tried verejných a cirkevných základných škôl je prakticky rovnaký ako trend vývoja priemernej veľkosti škôl. Priemerné veľkosti tried sú v posledných rokoch stabilizované u všetkých zriaďovateľov s tým, že v súkromných základných školách dosahujú najmenej o 10% nižšie úrovne ako vo verejných a cirkevných školách.

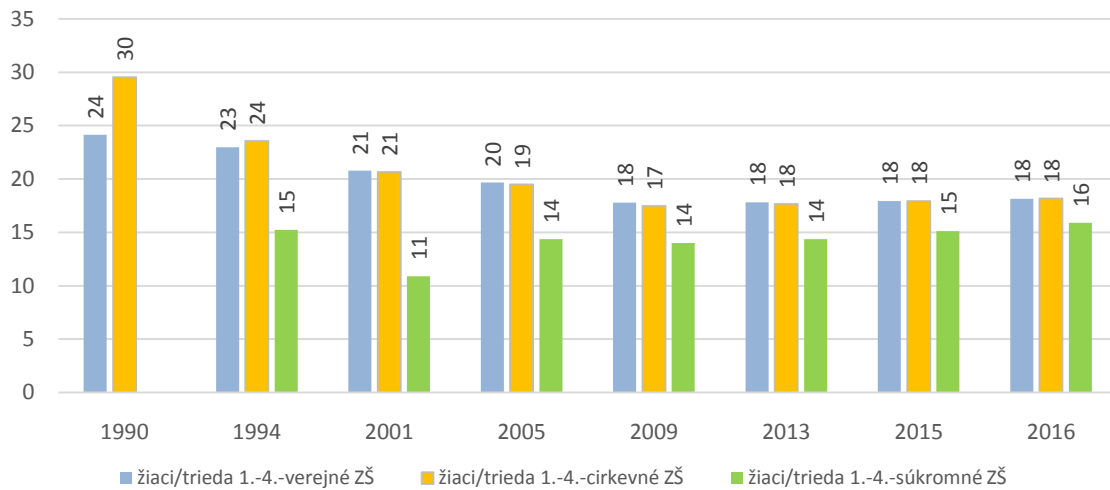
Na doplnenie uvádzame medzinárodné porovnanie: priemerný počet žiakov v triedach prvého stupňa základných škôl v krajinách OECD je 21 a priemerný počet žiakov v triedach druhého stupňa základných škôl v krajinách OECD je 23; takýto stav sme na Slovensku evidovali okolo roku 2000.

Posledným sledovaným pomerovým ukazovateľom je priemerný počet žiakov na učiteľa. V tomto ukazovateli sa najvýraznejšie prejavuje rozdiel medzi verejnými a cirkevnými školami na jednej strane a súkromnými školami na strane druhej. V praxi to znamená, že súkromné školy zamestnávajú na daný počet žiakov vyšší počet učiteľov ako verejné a cirkevné školy. Vzhľadom na to, že dotácie školám zo štátneho rozpočtu sa odvíjajú od počtu žiakov, sa táto skutočnosť dá pokladať za jeden z dôvodov, prečo podľa štatistických výkazov priemerné platy učiteľov súkromných škôl, v ktorých žiaci platia školné, nie sú významne vyššie ako v prípade verejných základných škôl, ktoré školné nevyberajú.



Zdroj: CVTI

Graf 30: Vývoj priemerného počtu žiakov v triede 1.-4. ZŠ v rokoch 1990 - 2016



Zdroj: CVTI

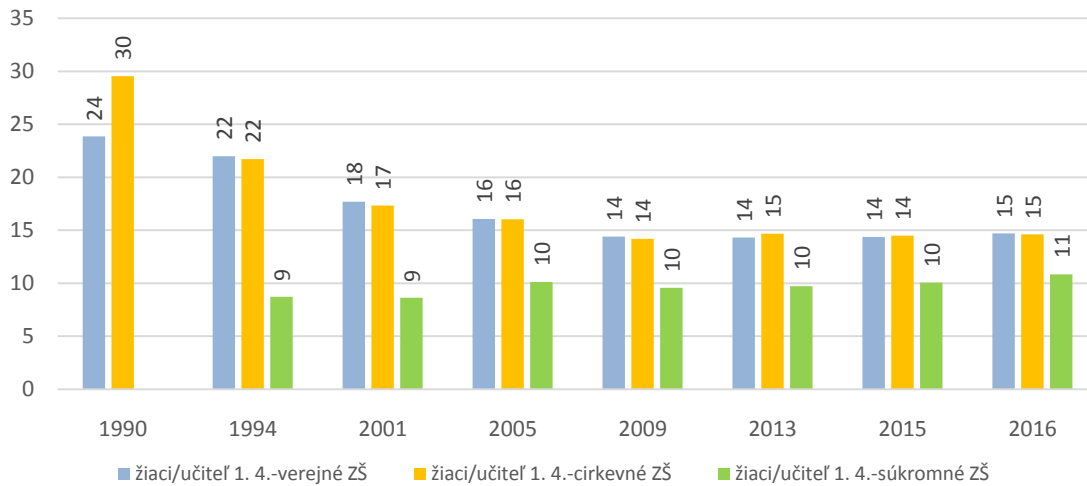
Graf 31: Vývoj priemerného počtu žiakov v triede 5.-9. ZŠ v rokoch 1990 - 2016



Zdroj: CVTI

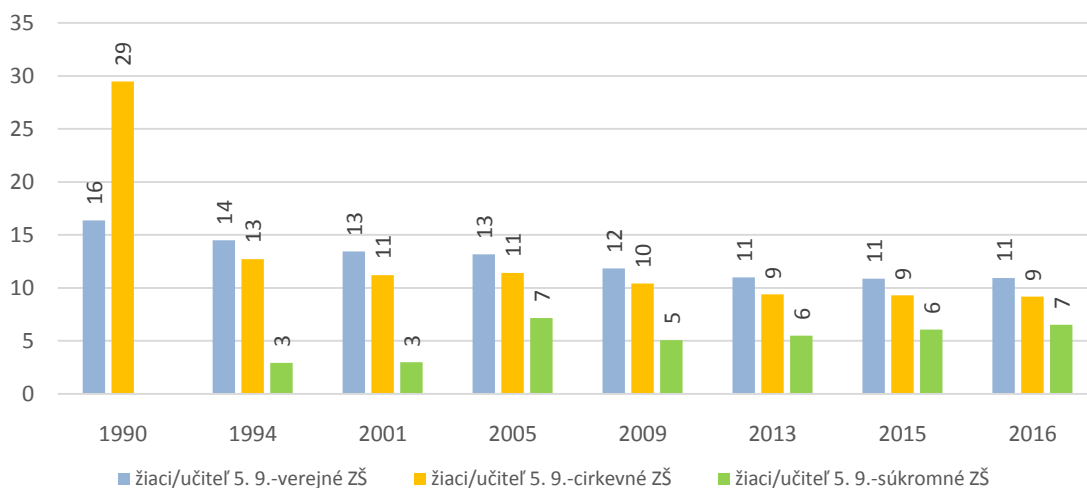


Graf 32: Vývoj priemerného počtu žiakov na učiteľa v r. 1.-4. ZŠ v rokoch 1990 - 2016



Zdroj: CVTI

Graf 33: Vývoj priemerného počtu žiakov na učiteľa v r. 5.-9. ZŠ v rokoch 1990 - 2016



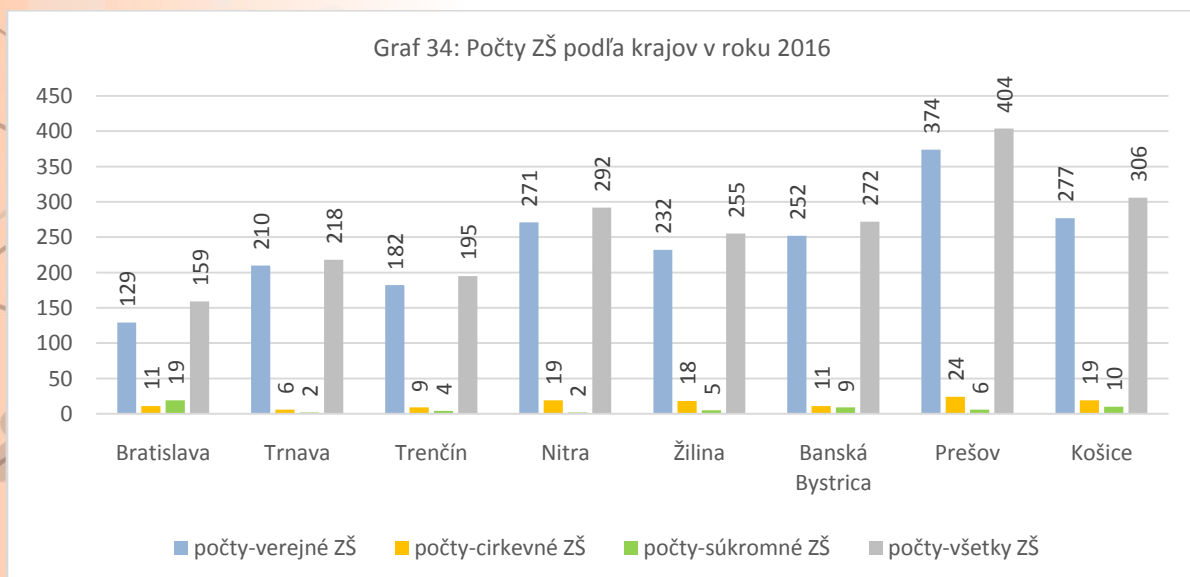
Zdroj: CVTI

### 2.1.2.3. Ukazovatele siete základných škôl podľa krajov v roku 2016

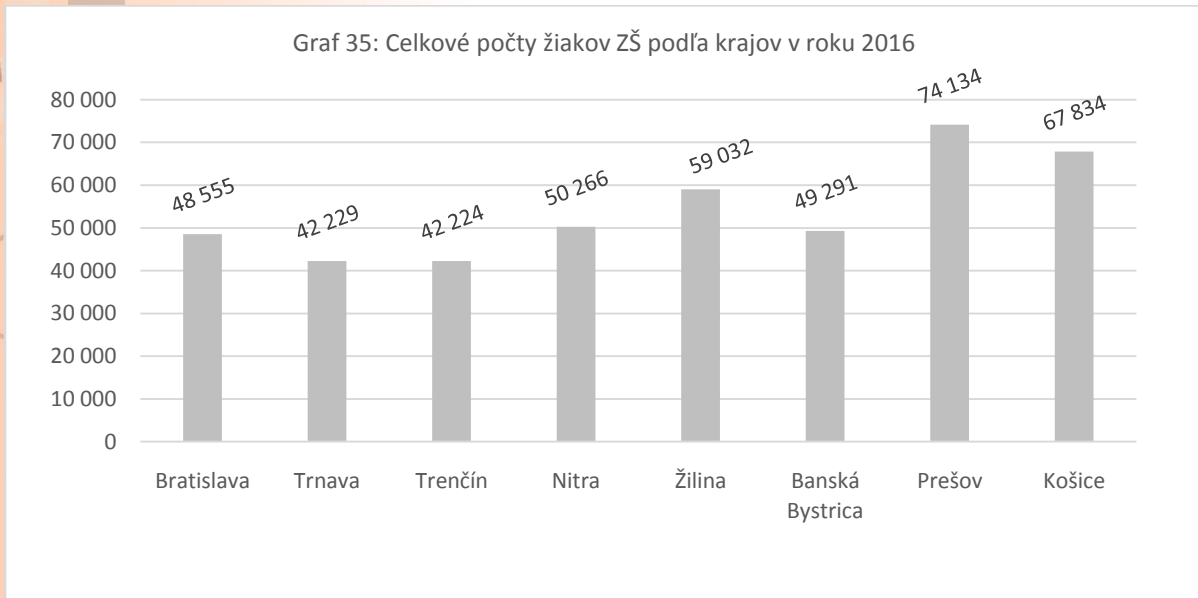
Grafy 34 až 38 zachytávajú vybrané veľkostné a pomerové ukazovatele siete základných škôl podľa krajov. Ukazovatele sa viažu na školský rok 2016/2017.

Najväčší počet základných škôl sa nachádza v Prešovskom kraji (404) a najmenší v Bratislavskom kraji (129). Prešovský kraj je na prvom mieste aj z hľadiska počtu žiakov, ktorí navštevujú základné školy (74 134). Z tohto hľadiska je na poslednom mieste Trenčiansky kraj (42 224). Priemerná veľkosť základnej školy je najväčšia v Bratislavskom kraji (305 žiakov) a najmenšia v Nitrianskom kraji (172 žiakov). Celoslovenský priemer je 206 žiakov.

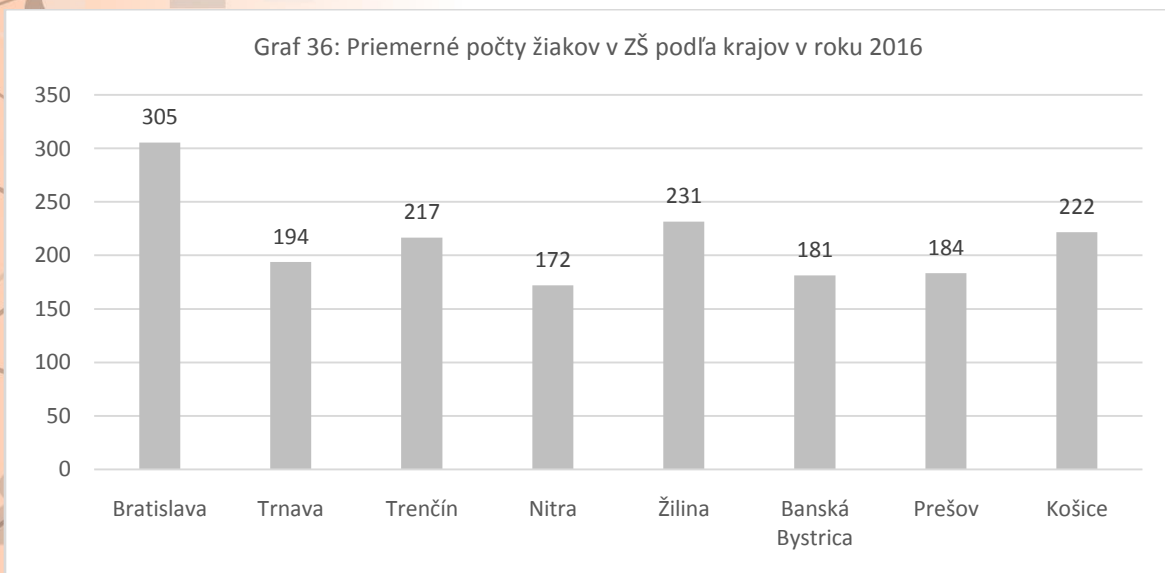
Pomerové ukazovatele zohľadňujúce počet obyvateľov poskytujú nasledujúci pohľad: najväčší počet základných škôl na 100 000 obyvateľov má Prešovský kraj (49) a najmenší Bratislavský kraj (25). Celoslovenský priemer je 39. Počet žiakov základných škôl na 1 000 obyvateľov je najvyšší v Prešovskom kraji (90) a najnižší v Trenčianskom kraji (72). Celoslovenský priemer tohto ukazovateľa je 80, čo inými slovami znamená, že 8,0 % občanom SR chodilo v školskom roku 2016/2017 do základnej školy.



Zdroj: CVTI

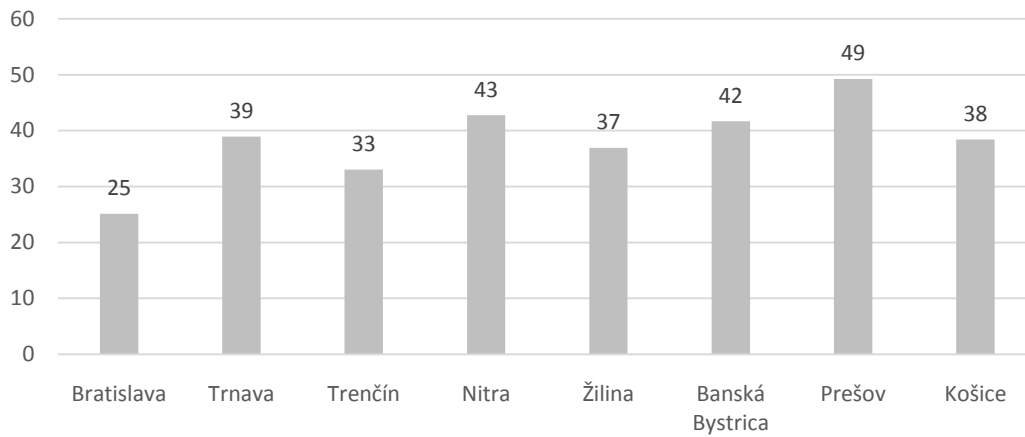


Zdroj: CVTI



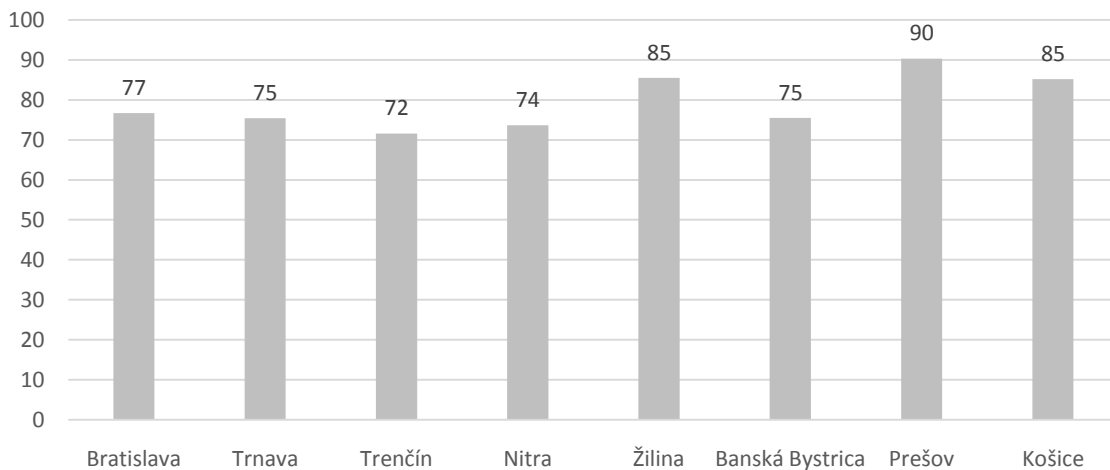
Zdroj: CVTI

Graf 37: Počet ZŠ na 100 000 obyvateľov podľa krajov v roku 2016



Zdroj: CVTI

Graf 38: Počet žiakov ZŠ na 1 000 obyvateľov podľa krajov v roku 2016



Zdroj: CVTI

### 2.1.3. Sieť základných umeleckých škôl

V školskom roku 2016/2017 bolo v sieti zaradených celkovo 360 základných umeleckých škôl, ktoré navštevovalo 166 507 žiakov. Základné charakteristiky siete základných umeleckých škôl v školskom roku 2016/2017 obsahuje nasledujúca tabuľka.

Tabuľka 5: Základné charakteristiky siete základných umeleckých škôl v školskom roku 2016/2017

Parameter / zriaďovateľ	verejné	cirkevné	súkromné	spolu	% verejné	% cirkevné	% súkromné
počet základných umeleckých škôl	200	11	149	<b>360</b>	55,6%	3,1%	41,4%
počet žiakov	107 569	5 533	53 405	<b>166 507</b>	64,6%	3,3%	32,1%
počet učiteľov	5 036	270	1 908	<b>7 214</b>	69,8%	3,7%	26,4%
priemerný počet žiakov na základnú umeleckú školu	537,8	503,0	358,4	<b>462,5</b>	116,3%	108,8%	77,5%
priemerný počet žiakov na učiteľa	21,4	20,5	28,0	<b>23,1</b>	92,6%	88,7%	121,2%

Zdroj: Autori na základe CVTI

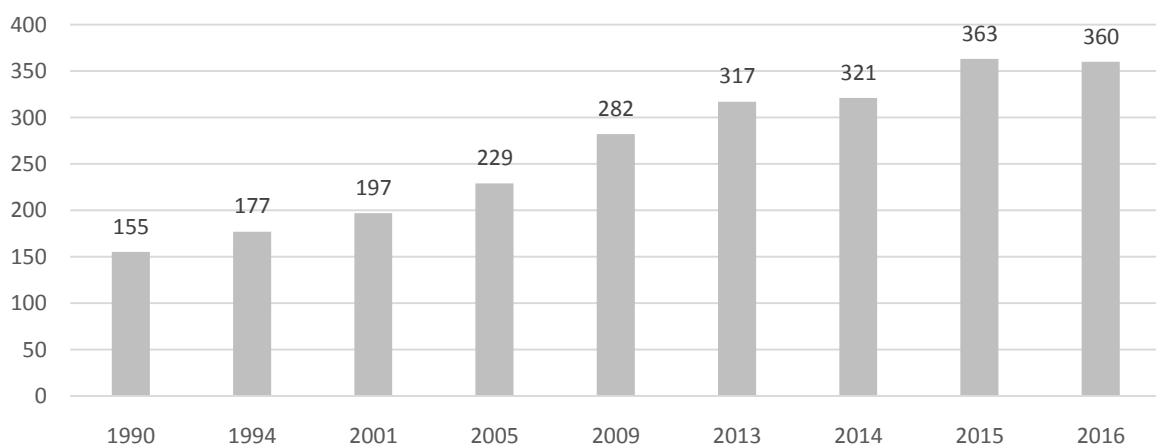
Percentá uvádzané v tabuľke sa vzťahujú k základu tvorenému všetkými základnými umeleckými školami. Napríklad číslo 108,8 uvádzané pri cirkevných školách ako % priemerného počtu žiakov na základnú umeleckú školu znamená, že priemerný počet žiakov v cirkevných základných umeleckých školách je o 8,8% vyšší ako je priemerný počet žiakov vo všetkých základných umeleckých školách (všetkých zriaďovateľov).

#### 2.1.3.1. Vývoj veľkostných ukazovateľov siete základných umeleckých škôl v rokoch 1990 - 2016

Grafy 39 a 40 obsahujú informácie o vývoji počtu základných umeleckých škôl v sledovanom období, a to tak celkovo, ako aj podľa zriaďovateľov. Vyplýva z nich, že na rozdiel od

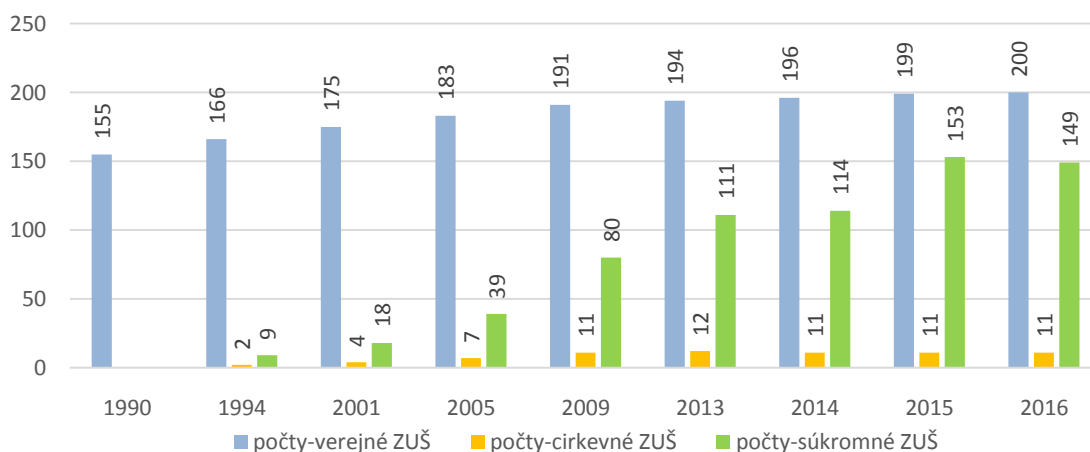
materských škôl a základných škôl, ktorých počet v sledovanom období klesal, počet základných umeleckých škôl počas celého obdobia sústavne stúpал a v roku 2016 dosiahol hodnotu 232,3% stavu v roku 1990. Na náraste o 132,3% sa podieľali aj verejné základné umelecké školy, ale len hodnotou 29,0%. **Prakticky celý zvyšný nárast spôsobil vznik nových súkromných základných umeleckých škôl, ktorých vzniklo 149.** Cirkevných základných umeleckých škôl vzniklo len 11.

Graf č. 39: Vývoj počtu všetkých ZUŠ v rokoch 1990 - 2016



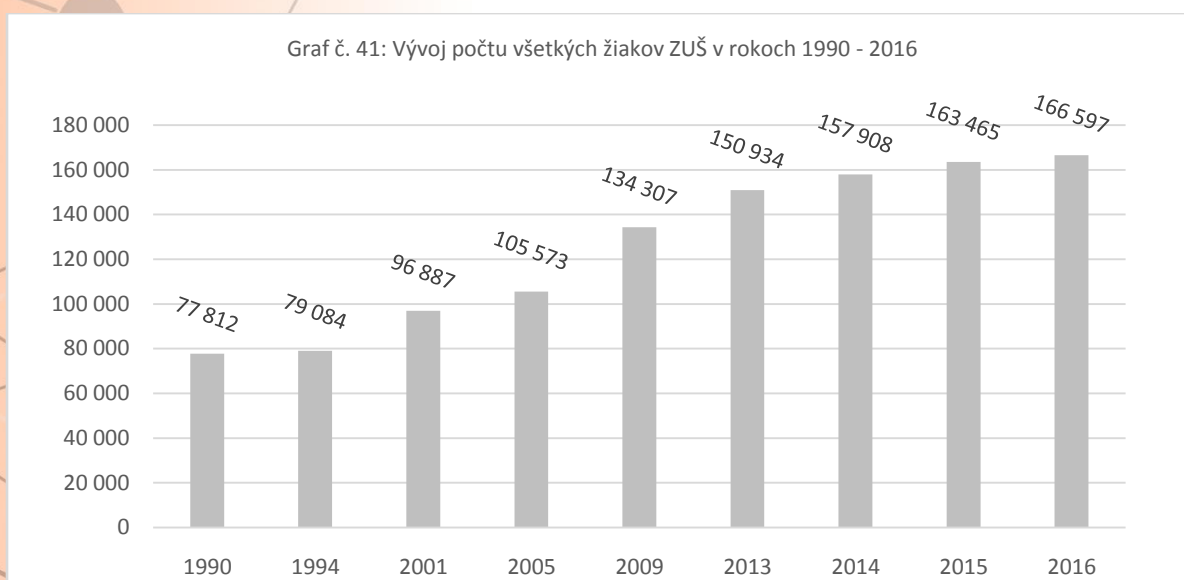
Zdroj: CVTI

Graf č. 40: Vývoj počtu ZUŠ podľa zriaďovateľov v rokoch 1990 - 2016

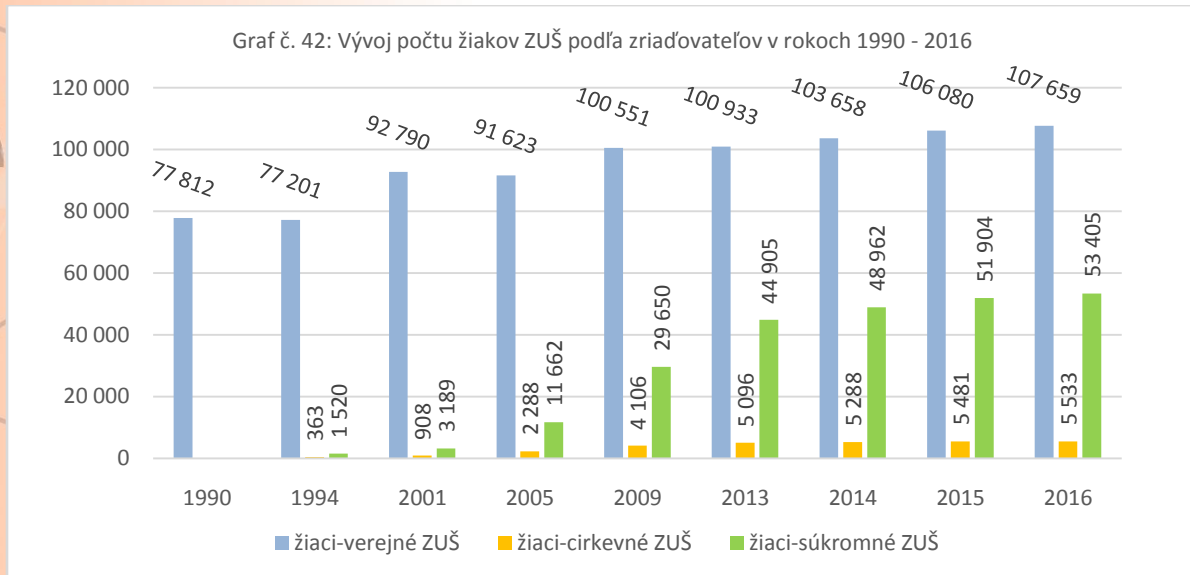


Zdroj: CVTI

Grafy 41 a 42 dokumentujú vývoj počtu žiakov v základných umeleckých školách. Aj v tomto prípade ide o stály nárast počas celého sledovaného obdobia. **Stav žiakov v roku 2016 predstavuje 214,1% stavu žiakov v roku 1990.** Na 114,1% náraste sa verejné základné umelecké školy podieľali čiastkou 38,4%. Zhruba 9/10 zo zvyšného nárastu zabezpečili súkromné základné umelecké školy a zvyšok cirkevné základné umelecké školy. Podstatné zrýchlenia nárastu počtu žiakov v súkromných základných umeleckých školách nastalo v roku 2004, keď začal fungovať v regionálnom školstve nový systém financovania.



Zdroj: CVTI



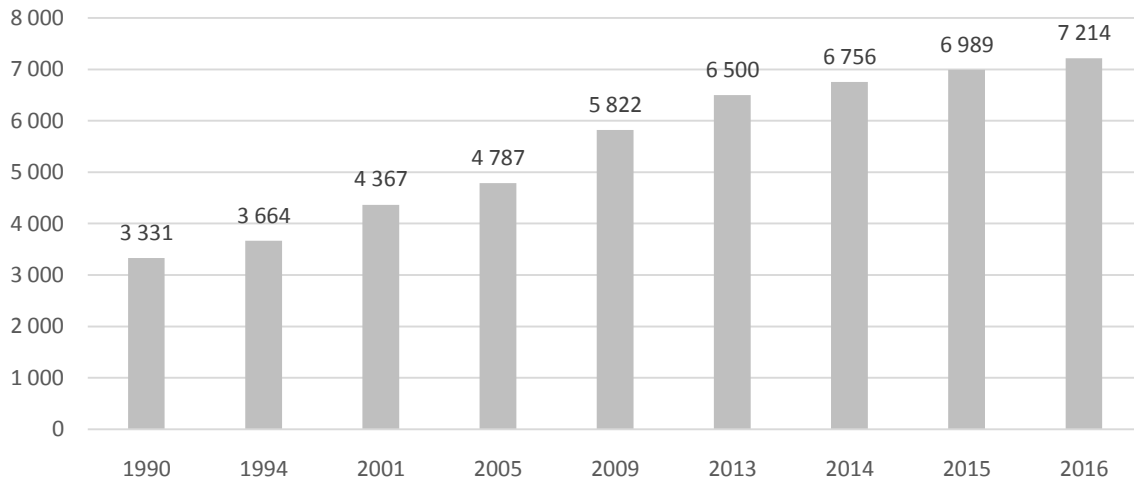
Zdroj: CVTI

Grafy 43 a 44 znázorňujú vývoj počtu učiteľov. Celkový počet učiteľov v roku 2016 predstavuje 216,6% stavu v roku 1990. Na náraste o 116,6% sa verejné základné umelecké školy podieľajú čiastkou 51,2%, teda o niečo menej ako polovicou. Približne 7/8 druhej polovice nárastu predstavujú učitelia súkromných základných umeleckých škôl a zvyšok učitelia cirkevných základných umeleckých škôl.

Poznámka: Uvádzané údaje o počtoch učiteľov v prípade základných umeleckých škôl majú nižšiu výpovednú hodnotu ako v prípade učiteľov materských škôl a základných škôl, pretože sú súčtom počtu interných učiteľov, ktorými sa chápu zamestnanci na plný úväzok, a externých učiteľov, ktorí sú zamestnaní na kratší pracovný čas, pričom štatistické podklady neumožňujú zistiť rozsah úväzku externých učiteľov. V praxi to znamená, že keby boli údaje o počtoch učiteľov uvádzané v prepočte na plný úväzok, vykazované nárasty ich počtu by boli nižšie. Nalepší odhad situácie uvádzame, že z celkového počtu učiteľov verejných základných umeleckých škôl v roku 2016 je na plný úväzok 62,4%, pri cirkevných je to 50,7% a pri súkromných 41,0%.

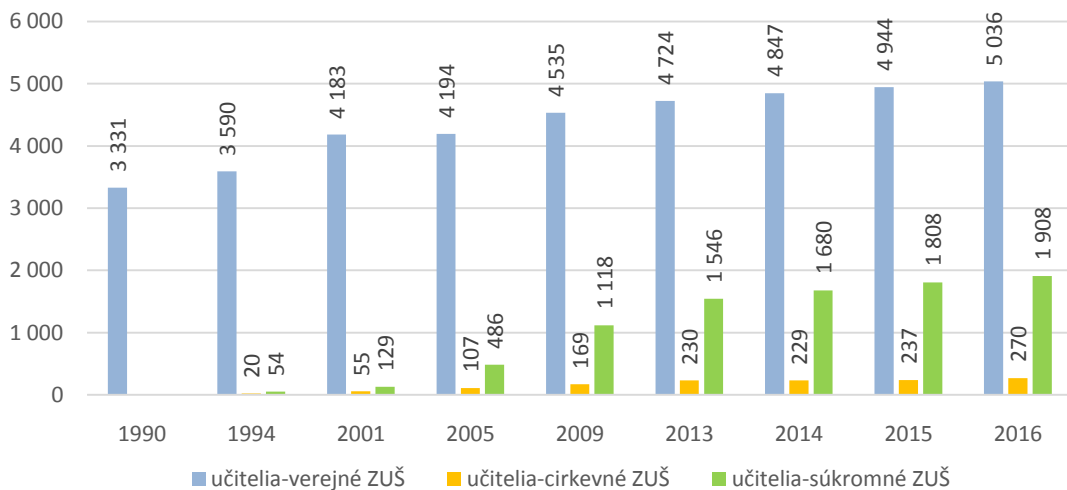


Graf č. 43: Vývoj počtu učiteľov všetkých ZUŠ v rokoch 1990 - 2016



Zdroj: CVTI

Graf č. 44: Vývoj počtu učiteľov v ZUŠ v rokoch 1990 - 2016



Zdroj: CVTI

### 2.1.3.2. Vývoj pomerových ukazovateľov siete základných umeleckých škôl v rokoch 1990 - 2016

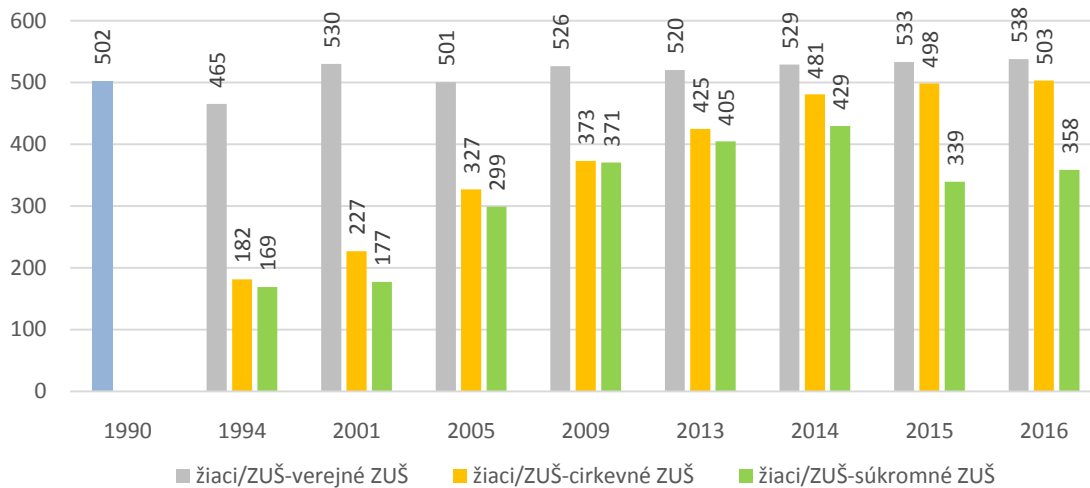
Grafy 45 a 46 zachytávajú vývoj pomerových ukazovateľov siete základných umeleckých škôl. Ide o priemernú veľkosť základnej umeleckej školy a priemerný počet detí pripadajúci na učiteľa základnej umeleckej školy. Pomerové ukazovatele uvádzame podľa zriaďovateľov.

Priemerná veľkosť základnej umeleckej školy sa pri verejných základných umeleckých školách počas celého sledovaného obdobia menila len minimálne – z 502 žiakov v roku 1990 stúpila na 538 žiakov v roku 2016. Priemerná veľkosť cirkevných ZUŠ postupne rástla a v súčasnosti je len o málo menšia ako priemerná veľkosť verejných ZUŠ. V súkromných ZUŠ sa v posledných dvoch rokoch priemerná veľkosť znížila, tento trend však zrejme súvisí s podstatným nárastom ich počtu v rovnakom období.

Ukazovateľ priemerný počet detí na učiteľa sa počas väčšiny sledovaného obdobia príliš nemenil a pri verejných a cirkevných základných umeleckých školách dosahuje veľmi blízke hodnoty (v intervale do 10%). V súkromných základných umeleckých školách pripadá v posledných rokoch na učiteľa o 30% - 40% viac žiakov ako vo verejných a cirkevných základných umeleckých školách, čo však môže byť objektívne spôsobené väčším podielom žiakov v skupinovom vyučovaní v súkromných základných umeleckých školách. **Napríklad v roku 2016 bol podiel žiakov tanečného odboru v súkromných základných umeleckých školách 40%, kým vo verejných základných umeleckých školách predstavoval len 16,1% a v cirkevných len 11,6%.**

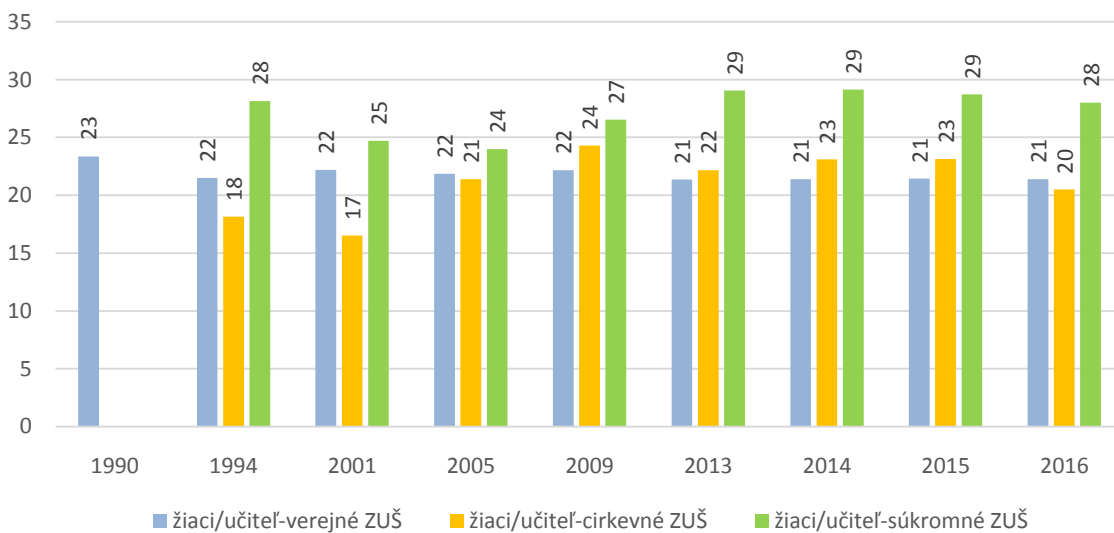
Aj na základe uvedeného príkladu je potrebné zdôrazniť, že všetky uvádzané čísla o priemernom počte žiakov na učiteľa je potrebné chápať len orientačne, pretože sú jednak ovplyvnené použitím fyzických počtov učiteľov, a nie prepočítaným, a jednak percentuálne zastúpenie žiakov v jednotlivých odboroch základných umeleckých škôl (z ktorých každý má inú personálnu náročnosť) sa v rôznych školách líši.

Graf č. 45: Vývoj priemerného počtu žiakov v ZUŠ v rokoch 1990 - 2016



Zdroj: CVTI

Graf č. 46: Vývoj priemerného počtu žiakov na učiteľa v ZUŠ v rokoch 1990 - 2016



Zdroj: CVTI

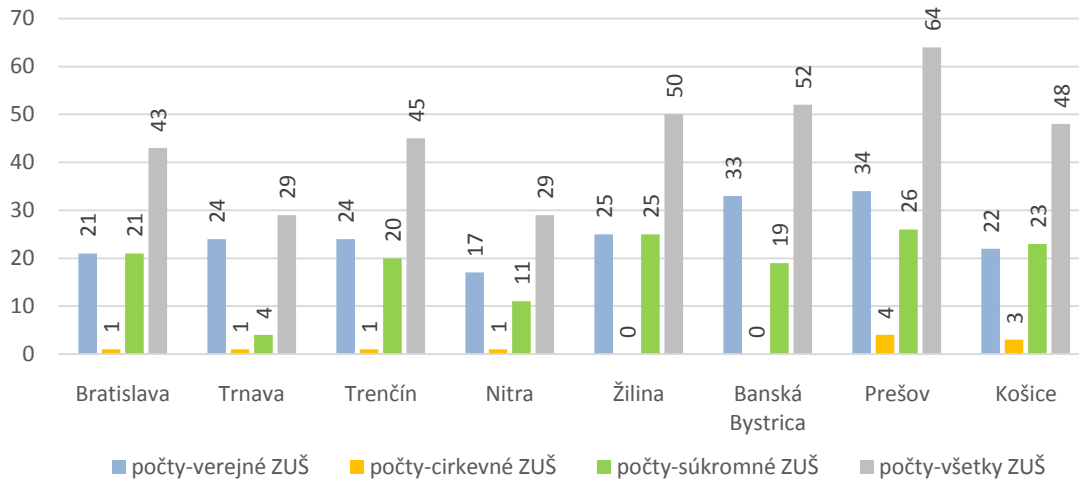
### 2.1.3.3. Ukazovatele siete základných umeleckých škôl podľa krajov v roku 2016

Grafy 47 až 50 zachytávajú vybrané veľkostné a pomerové ukazovatele siete základných umeleckých škôl podľa krajov. Ukazovatele sa viažu na školský rok 2016/2017.

Najväčší počet základných umeleckých škôl sa nachádza v Prešovskom kraji (64) a najmenší v Trnavskom a Nitrianskom kraji (po 29). Prešovský kraj je na prvom mieste aj z hľadiska počtu žiakov, ktorí navštevujú základné umelecké školy (30 000). Z tohto hľadiska je na poslednom mieste Nitriansky kraj (13 700). Priemerná veľkosť základnej umeleckej školy je najväčšia v Žilinskom kraji (589 žiakov) a najmenšia v Banskobystrickom kraji (352 žiakov). Celoslovenský priemer je 463 žiakov.

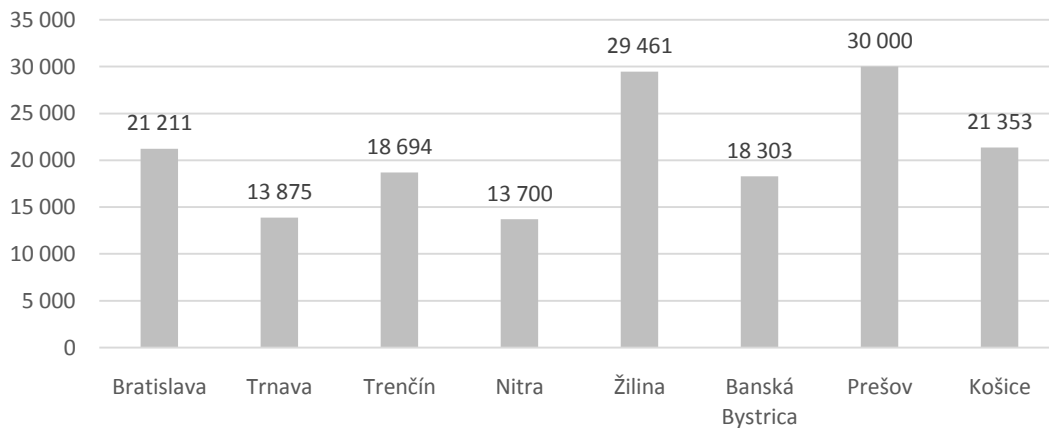
Pomerové ukazovatele zohľadňujúce počet obyvateľov poskytujú nasledujúci pohľad: najväčší počet základných umeleckých škôl na 100 000 obyvateľov má Banskobystrický kraj (8,0) a najmenší Nitriansky kraj (4,2). Celoslovenský priemer je 6,6. Počet žiakov základných umeleckých škôl na 1 000 obyvateľov je najvyšší v Žilinskom kraji (43) a najnižší v Nitrianskom kraji (20). Celoslovenský priemer tohto ukazovateľa je 33. Poznamenávame, že pokiaľ žiak navštevuje viac odborov základnej umeleckej školy alebo chodí do viacerých základných umeleckých škôl, započítava sa do štatistiky viacnásobne, takže skutočné počty fyzických osôb navštevujúcich základné umelecké školy bude o niečo nižší, ako sú uvedené ukazovatele.

Graf 47: Počty ZUŠ podľa krajov v roku 2016



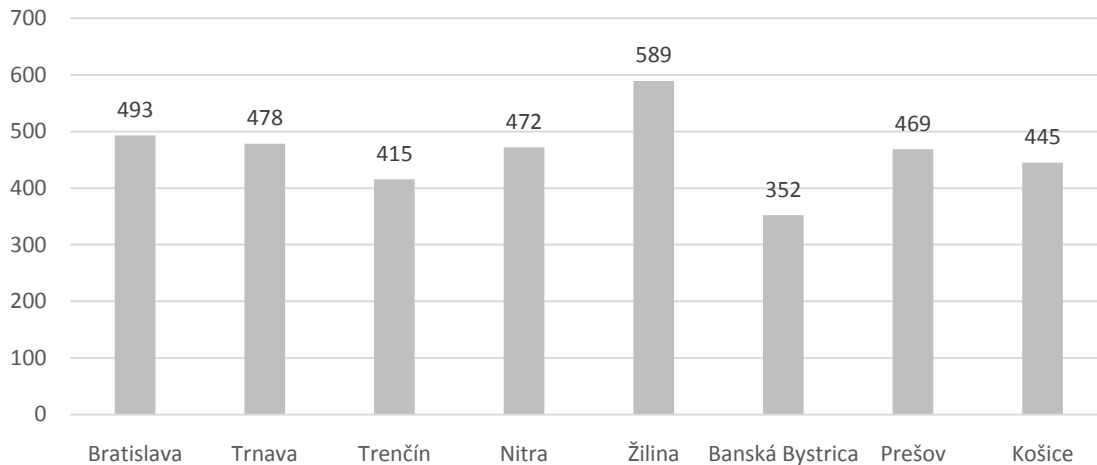
Zdroj: CVTI

Graf 48: Celkové počty žiakov ZUŠ podľa krajov v roku 2016



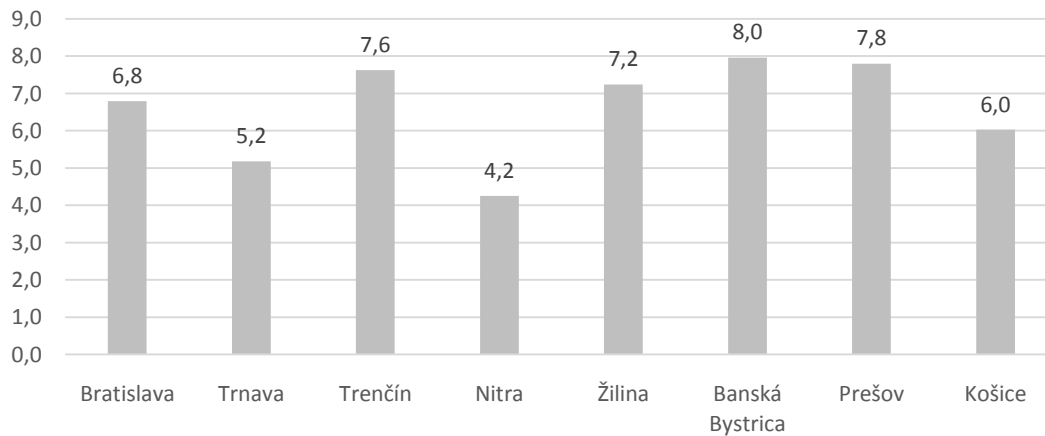
Zdroj: CVTI

Graf 49: Priemerné počty žiakov v ZUŠ podľa krajov v roku 2016

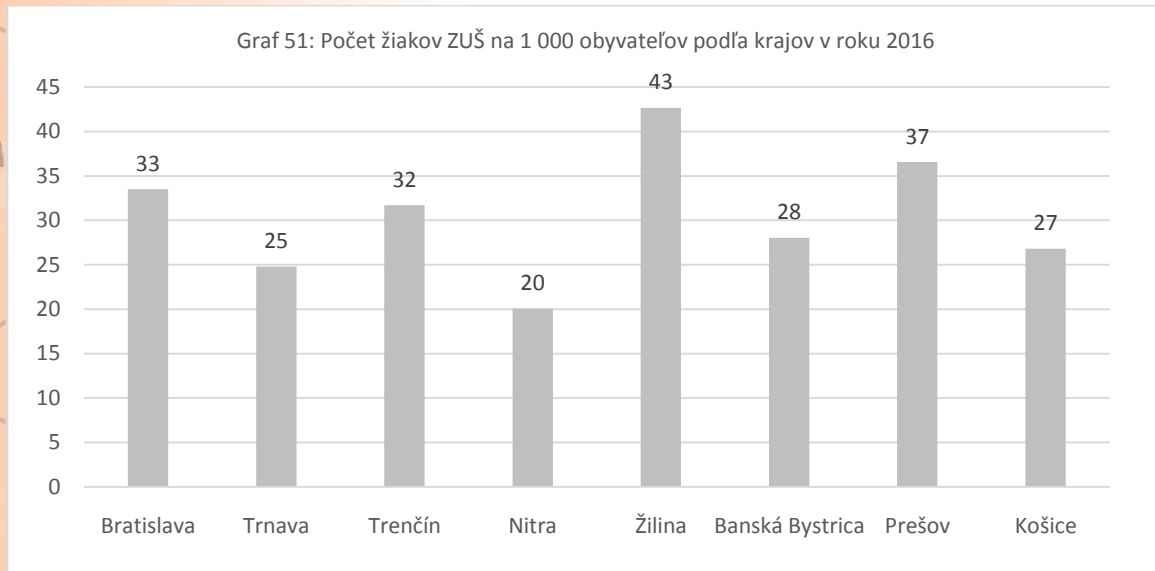


Zdroj: CVTI

Graf 50: Počet ZUŠ na 100 000 obyvateľov podľa krajov v roku 2016



Zdroj: CVTI



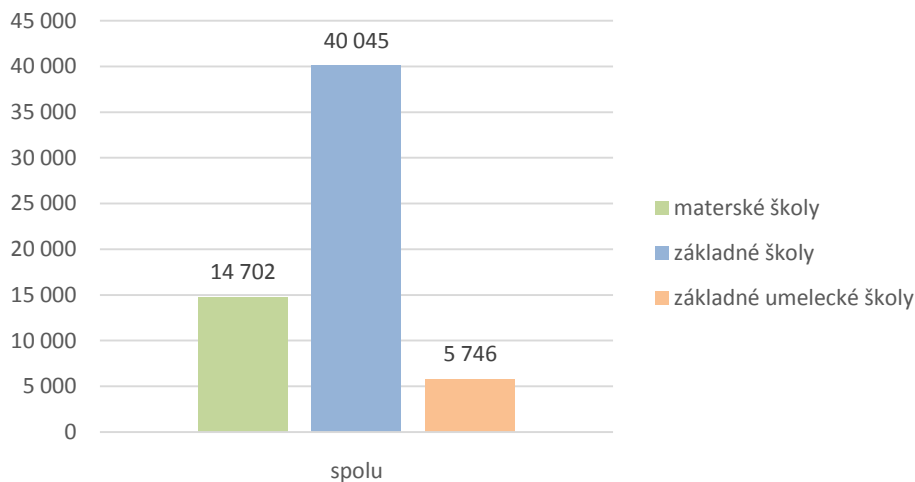
Zdroj: CVTI

## 2.2. POČTY A ŠTRUKTÚRA PEDAGOGICKÝCH ZAMESTNANCOV MATERSKÝCH ŠKÔL, ZÁKLADNÝCH ŠKÔL A ZÁKLADNÝCH UMELECKÝCH ŠKÔL S OSOBNÝM DÔRAZOM NA UČITEĽOV

Obciam ako zriaďovateľom vyplývajú zo zákona aj povinnosti súvisiace so zabezpečovaním personálneho obsadenia škôl a školských zariadení. V tejto časti si preto všimneme niektoré základné charakteristiky súčasného stavu pedagogických zamestnancov materských škôl, základných škôl a základných umeleckých škôl. Osobitnú pozornosť budeme pritom venovať učiteľom.

Nasledujúce informácie vychádzajú z údajov CVTI a týkajú sa stavu k 31.1.2014. Graf 52 obsahuje informácie o počte pedagogických zamestnancov materských škôl, základných škôl a základných umeleckých škôl.

Graf 52: Počty pedagogických zamestnancov podľa druhov škôl k 31.1.2014



Zdroj: CVTI

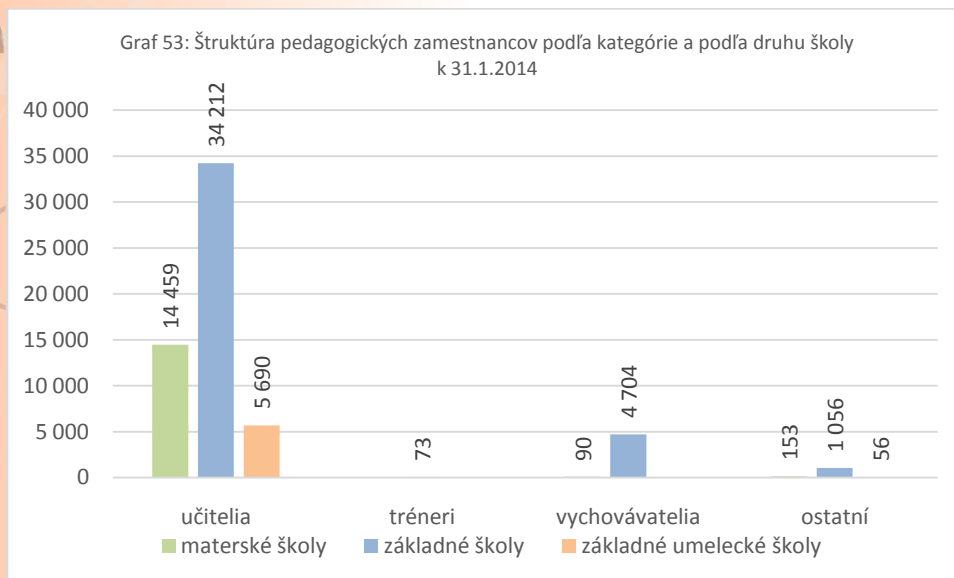
V diskusiách sa často stáva, že sa stotožňuje pojem „pedagogický zamestnanec“ a „učiteľ“ V regionálnom školstve však učitelia tvoria len jednu zo 7 kategórií pedagogických zamestnancov. Podľa § 12 zákona 317/2009 Z. z. o pedagogických zamestnancoch a odborných zamestnancoch sa pedagogickí zamestnanci členia na nasledujúce kategórie:

- učiteľ,
- majster odbornej výchovy,
- vychovávateľ,
- pedagogický asistent,
- zahraničný lektor,
- tréner športovej školy a tréner športovej triedy,
- korepetítor.

Najpočetnejšou kategóriou pedagogických zamestnancov sú učitelia a v tejto časti budeme ďalej venovať pozornosť len im. Pre úplnosť však na nasledujúcom grafe 53 uvádzame štruktúru a počty všetkých pedagogických zamestnancov podľa sledovaných druhov škôl.

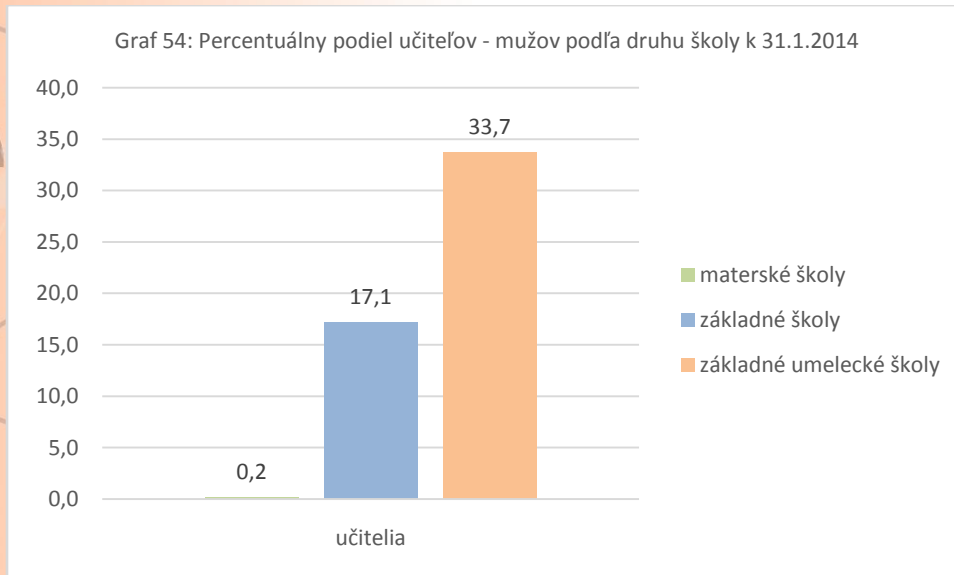


Technická poznámka: Vzhľadom na nízke hodnoty počtov niektorých kategórií pedagogických zamestnancov sa na grafe zobrazuje len ich číselná hodnota a nevidno jej grafické vyjadrenie. Z kontextu by však mal byť jasný jej význam.



Zdroj: CVTI

V ďalšom sa budeme už venovať len učiteľom. Graf 54 znázorňuje percento učiteľov – mužov v jednotlivých druhoch škôl. Zatiaľ čo 26 mužov z celkového počtu 14 459 učiteľov v materských školách, ktorí predstavujú 0,2%, možno pokladať za prirodzený jav, 17,1% učiteľov – mužov v základných školách (11,2% na 1. stupni a 21,7% na druhom stupni) pokladáme za nedostatok školského systému (označovaný ako prefeminizovanosť). Za hlavný dôvod sa dá pokladať nízke platové ohodnotenie (pozri aj problém Zam-01), z čoho vyplýva aj cesta, ako ho odstrániť.



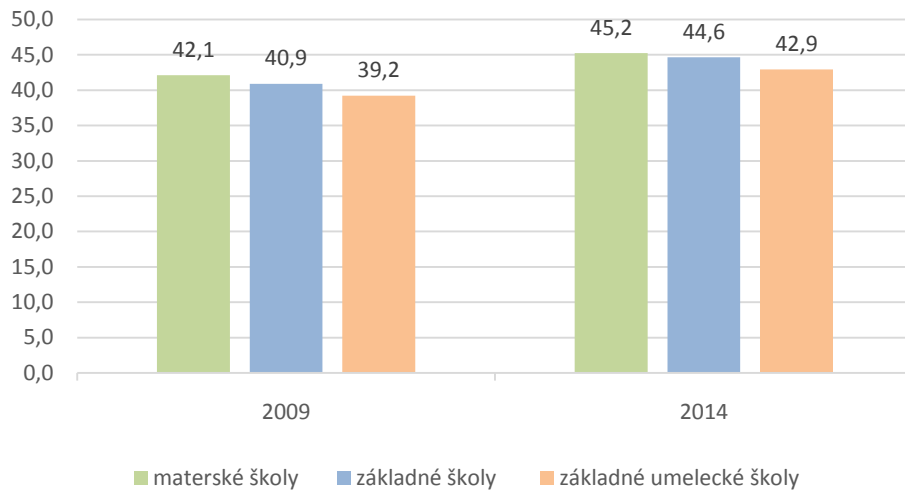
Zdroj: CVTI

Graf 55 obsahuje údaje o priemernom veku učiteľov v materských školách, základných školách a základných umeleckých školách (k údajom ku dňu 31.1.2014, ktorý používame ako referenčný vo všetkých grafoch tejto časti, sú v tomto grafe pridané aj údaje ku dňu 30.11.2009) a grafy 56 až 58 obsahujú vekovú štruktúru učiteľov v týchto školách podľa 5-ročných intervalov v percentuálnom vyjadrení.

Z hľadiska veku je mimoriadne kritická situácia tak v materských, ako aj v základných školách, pretože v oboch prípadoch vstupuje do systému podstatne menej mladých učiteľov, ako z neho odchádza, resp. bude odchádzať. Graf 55 prezentáciou zvýšenia priemerného veku učiteľov medzi rokmi 2009 a 2014 zároveň priamo potvrdzuje ich starnutie.

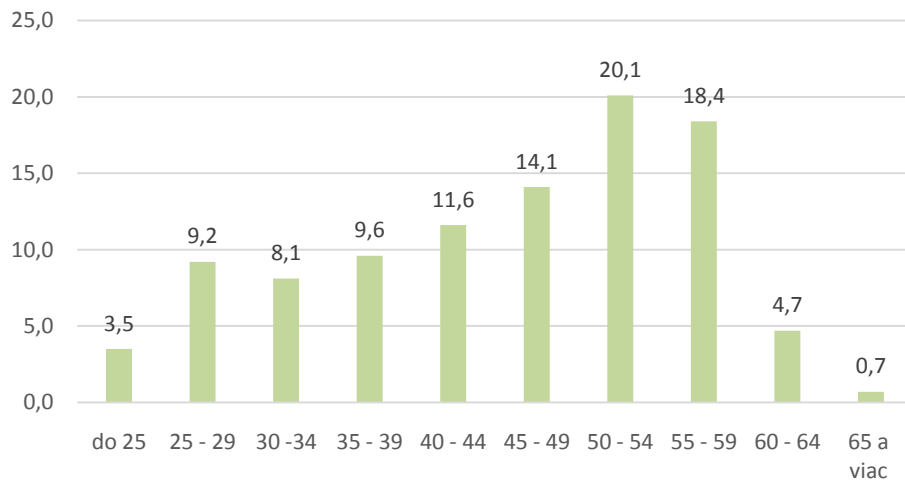
Z tohto hľadiska najmenej problémová vyzerá situácia v základných umeleckých školách.

Graf 55: Priemerný vek učiteľov (roky) podľa druhu školy k 30.11.2009 a k 31.1.2014



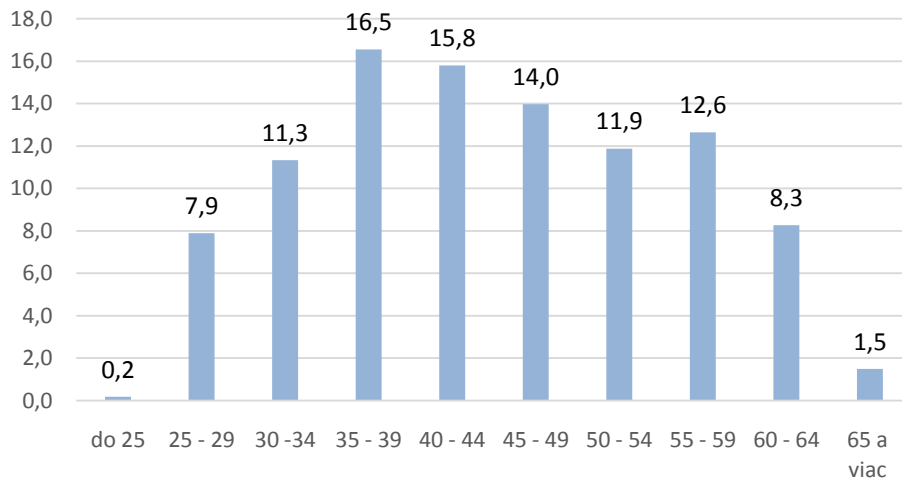
Zdroj: CVTI

Graf 56: Vekové zloženie učiteľov MŠ v % celkového počtu k 31.1.2014



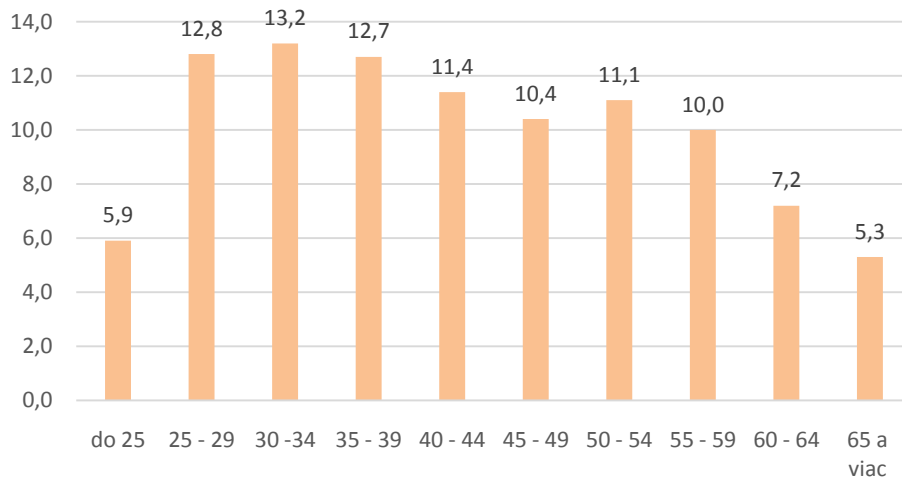
Zdroj: CVTI

Graf 57: Vekové zloženie učiteľov ZŠ v % celkového počtu k 31.1.2014



Zdroj: CVTI

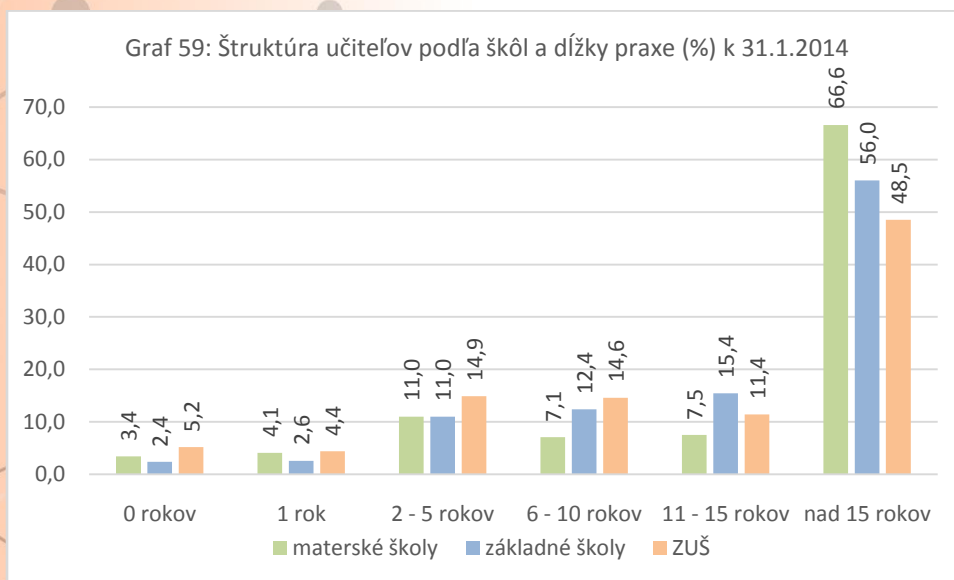
Graf 58: Vekové zloženie učiteľov ZUŠ v % celkového počtu k 31.1.2014



Zdroj: CVTI

Graf 59 znázorňuje štruktúru učiteľov podľa škôl a dĺžky praxe v %. Podľa očakávania sa v údajoch odráža vekové zloženie učiteľov. Najviac učiteľov s praxou nad 15 rokov je

v materských školách, kde prevažujú aj vekovo starší učitelia, najmenej v základných umeleckých školách, kde majú prevahu vekovo mladší učitelia. Situácia v základných školách je z hľadiska zastúpenia učiteľov s praxou nad 15 rokov zhruba v strede medzi materskými školami<sup>12</sup> a základnými umeleckými školami. Základné školy sú však na tom najhoršie v počte učiteľov s praxou 0 a 1 rok, čo tiež koreluje s vekovým zložením.



Zdroj: CVTI

### 2.3. VÝVOJ A SÚČASNÝ STAV SYSTÉMU METODICKÉHO RIADENIA V REGIONÁLNOM ŠKOLSTVE

Metodickým riadením rozumieme v tomto dokumente zjednocovanie spôsobu naplňania koncepcií v oblasti školstva a dodržiavania/používania predpisov vypracovaných ministerstvom školstva. Za systém metodického riadenia je podľa § 14 zákona č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve zodpovedané ministerstvo školstva. Ministerstvo si zároveň na plnenie svojich úloh vrátane zabezpečovania systému metodického riadenia zriaďuje tzv. priamo riadené organizácie.

<sup>12</sup> Poznámka: Túto skutočnosť ovplyvňuje aj fakt, že vo väčšine prax učiteľky materskej školy začína skončením strednej školy (dnes v 19 rokoch) zatiaľ čo od učiteľa ZUŠ sa vyžaduje najmenej skončenie konzervatória (dnes v 21 rokoch) a od učiteľa základnej školy sa vyžaduje skončenie magisterského štúdia /dnes v 24 rokoch).

Pretože obcí sa ako významných aktérov v oblasti školstva koncepcie a predpisy v tejto oblasti bezprostredne dotýkajú, je pre nich veľmi dôležité dobré fungovanie systému metodického riadenia.

V tejto časti sme spracovali prehľad vývoja systému metodického riadenia a popis jeho súčasného stavu.

Názory niektorých riaditeľov škôl, ale dokonca aj učiteľov alebo vychovávateľov na súčasný systém a fungovanie metodického riadenia regionálneho školstva sú také, že situácia je oveľa horšia, ako bola pred rokom 1990, keď fungoval systém národných výborov, alebo pred rokom 1996, keď existovali školské správy.

Do roku 1990 túto problematiku upravoval zákon SNR č. 79/1978 Zb. o štátnej správe v školstve (zákon bol v roku 1990 zrušený zákonom SNR č. 542/1990 Zb. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve). Odborno-metodické riadenie regionálneho školstva bolo zabezpečované v dvoch líniách.

Prvú líniu tvorili tzv. metodici, ktorí pracovali na národných výboroch (mestské, okresné, krajské) a zabezpečovali jednu z dôležitých úloh, ktorú mali národné výbory zakomponované priamo v ustanovení § 6 ods. 5 zákona č. 79/1978 Zb., a to zabezpečovanie odborného vedenia škôl a školských zariadení, ktoré mali vo svojej zriaďovateľskej pôsobnosti. Súčasťou odborného vedenia bol aj odborný rast pedagogických zamestnancov škôl a školských zariadení (za pedagogické a odborné vzdelávanie pedagogických zamestnancov zodpovedal podľa § 4 aj riaditeľ školy). Metodici národných výborov sa priamo zúčastňovali výkonu školských inšpektorov. Výsledok školskej inšpekcie analyzovali a na základe záverov navrhovali postup na odstraňovanie zistených nedostatkov a vzdelávanie pedagogických zamestnancov.

Druhú líniu tvoril systém pedagogických stredísk (predchodca dnešného metodicko-pedagogického centra). Sieť pedagogických stredísk bola tvorená tak, aby bola dostupná čo

najširšiemu počtu pedagogických zamestnancov a kopírovala v podstate vysokú koncentráciu v mestách (mestské pedagogické stredisko - MPS), v rámci okresov (okresné pedagogické stredisko - OPS), v rámci krajov (krajský pedagogický ústav – KPÚ). Tieto zariadenia na ďalšie vzdelávanie pedagogických pracovníkov boli definované v ustanoveniach § 37, 37a, 38 zákona SNR č. 78/1978 Zb. o školských zariadeniach (zrušený zákonom č. 279/1993 Z. z. o školských zariadeniach). Zariadenia boli hierarchicky usporiadané a ich činnosti na seba vzájomne nadväzovali. Systematicky tak vedeli zabezpečovať vzdelávanie vedúcich pedagogických zamestnancov, ako aj ostatných pedagogických zamestnancov.

Metodikum riadenia škôl a školských zariadení a ďalšie vzdelávanie pedagogických pracovníkov centrálnie riadilo ministerstvo školstva.

Zákomom SNR č. 542/1990 Zb. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve bol s účinnosťou od 1.1.1991 zrušený systém riadenia regionálneho školstva prostredníctvom národných výborov a vznikol systém riadenia prostredníctvom školských správ. Vznikli tzv. „malé“ školské správy, ktoré mali v podstate vtedajšiu okresnú pôsobnosť a štyri tzv. „veľké“ školské správy, ktoré mali pôsobnosť vtedajších krajov a mesta Bratislavy.

Úmyslom zákonodarcu bolo pravdepodobne odčlenenie metodického riadenia výkonu štátnej správy v školstve a metodického riadenia pedagogického procesu.

V tomto období môžeme zaznamenať prvé náznaky oslabovania metodických úloh smerom ku školám a školským zariadeniam zo strany štátu (prostredníctvom školských správ) a posilňuje sa v tejto veci postavenie riaditeľa školy alebo školského zariadenia, čo priamo súvisí s tlakom na právne posilnenie postavenia škôl a školských zariadení (vznik škôl a školských zariadení ako samostatných právnych subjektov).

Školské správy boli viac orientované na finančné a materiálne zabezpečovanie škôl a školských zariadení. Úlohy, ale aj počty metodikov na školských správach sa znížili. Oddelením školskej inšpekcie priamo pod ministerstvo školstva (vznik ústredného

inšpekčného centra a inšpekčných centier - § 6 ods. 2 písm. b) zákona č. 542/1990 Zb.) prišlo k odtrhnutiu metodikov školských správ od výkonu školskej inšpekcie, metodici už neboli prizývaní k výkonu školskej inšpekcie, čím sa stratila ich priama prepojenosť s praxou a ich pôvodným poslaním, ktoré mali v ére národných výborov. Určitú kvalitu si udržovali metodici, ktorí kontinuálne prešli z národných výborov do školských správ.. Nové „kádre“ však už nemali kompetencie, ktoré mohli nadobudnúť praxou v národných výboroch.

Možno cieľom skvalitnenia odborného a metodického riadenia škôl a školských zariadení bol vznik systému metodických centier (ústredné metodické centrum a metodické centrá - § 6 ods. 2 písm. c) zákona č. 542/1990 Zb.). Sieť sa však výrazne zredukovala, znížila sa dostupnosť (zväčšili sa vzdialenosti), ale znížili sa aj počty zamestnancov. Systém metodických centier spadal priamo pod ministerstvo školstva a až do roku 1993, keď vznikol nový zákon č. 279/1993 Z. z. o školských zariadeniach, existoval určitý právny chaos, keď do roku 1993 platný starý zákon o školských zariadeniach hovoril, že ďalšie vzdelávanie pedagogických pracovníkov zabezpečuje systém pedagogických stredísk a pedagogických ústavov, ale zákon č. 542/1990 Zb. už hovoril o metodických centrách.

Ako ďalšiu komplikáciu možno chápať situáciu, ktorú v roku 1996 priniesol zákon č. 222/1996 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Týmto zákonom bol zrušený systém školských správ a vznikol systém okresných a krajských úradov, a to vo väzbe na nové územno-správne členenie. Zanikla tak špecializovaná štátna správa v školstve a postupne sa znižoval počet zamestnancov, ktorí zabezpečovali špecializovanú štátnu správu v školstve (v roku 1996 prechádzalo zo školských správ na okresné a krajské úrady asi 2 300 zamestnancov).

Po zániku okresných a krajských úradov k 31.12.2003 už bolo týchto zamestnancov len 712 a na vzniknutých 8 krajských školských úradoch na základe zákona č. 596/2006 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve prešlo len približne 355 zamestnancov. Ostatní mali prejsť na školské úrady vo forme úradov samosprávnych krajov alebo na mestá a obce



s postavením školských úradov. V roku 2016 však evidujeme len 226 odborných zamestnancov školských úradov, ktorí majú odborne zabezpečovať prenesený výkon štátnej správy v školstve.

Ďalšia komplikácia v oblasti metodiky nastáva po roku 2013, keď sa riadenie regionálneho školstva rozštiepilo pod dve ministerstvá. Zrušili sa krajské školské úrady ako orgány systému špecializovanej štátnej správy v školstve a vzniká integrovaná štátna správa prostredníctvom okresných úradov v sídle kraja.

Systém kontinuálneho vzdelávania pedagogických zamestnancov mal ambíciu zlepšiť zákon č. 317/2009 Z. z. o pedagogických zamestnancoch a odborných zamestnancoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Bohužiaľ, s nedostatočným objemom finančných prostriedkov na odmeňovanie pedagogických a odborných zamestnancov v prepojení na nedostatočnú náročnosť akreditačnej komisie pre akreditáciu programov kontinuálneho vzdelávania a nedostatočnú kontrolnú činnosť a kompetencie sa proces kontinuálneho vzdelávania stal hlavne prostriedkom na „zbieranie kreditov“ a následné možné zvyšovanie plátov, čo však nie je prepojené na kvalitu procesov.

O systéme kontinuálneho vzdelávania, ako o jednom z metodických vstupov do kvality výchovno-vzdelávacieho procesu nám môže veľa prezradiť aj medzinárodná štúdia OECD TALIS [5], ktorej sme sa zúčastnili v rokoch 2008 a 2013. Táto štúdia nám hovorí, že naši učitelia sa vzdelávania zúčastňujú v cca 73% zastúpení, čo je o 15% menej, ako je priemer zúčastnených krajín. Horšie sú na tom len vzdelávacie systémy v krajinách ako Chile. Až 82% učiteľov pociťuje nedostatky v zabezpečovaní výchovno-vzdelávacieho procesu v oblasti učebných materiálov, materiálov v knižniciach a pod. V krajinách zúčastnených v TALIS je takýchto učiteľov len 26-38%.

Štúdia McKinsey, 2010 odporúča v rámci zlepšenia metodiky výchovno-vzdelávacieho postupu najmä zlepšenie spolupráce medzi samotnými učiteľmi a medzi školami (výmena skúseností z dobrej praxe). Aj v súčasnosti existuje možnosť práce metodických združení,

predmetových komisií a pod. Otázka je, ako fungujú. To boli činnosti, ktoré vedel pomerne dobre zabezpečiť systém pred rokom 1990.

Podľa TALIS 2013 až 82% našich riaditeľov tvrdí, že podporuje spoluprácu medzi učiteľmi (priemer zúčastnených krajín je 64%) a 70 až 77% riaditeľov spolupracuje so svojimi učiteľmi pri výbere učebných materiálov, obsahu predmetov a vyučovacích predmetov. To sú čísla, ktoré by mali byť podporené aj kvalitnými výsledkami. Medzinárodné merania, najmä OECD PISA, však hovoria o neustálom poklese kvality výstupov.

Metodicko-pedagogické centrum, ako priamo riadená organizácia ministerstva školstva, by malo byť priamym pokračovateľom druhej línie metodického riadenia, teda metodického riadenia výchovno-vzdelávacieho procesu. Hlavným poslaním, ktoré má zadefinované aj vo svojom organizačnom poriadku, je výkon metodickej činnosti a ďalšie vzdelávanie pedagogických a nepedagogických zamestnancov (Čl. II Organizačný poriadok Metodicko-pedagogické centrum, generálne riaditeľstvo Bratislava). Výročná správa MPC za rok 2016 však uvádza, že MPC sa sústreďovalo hlavne na kontinuálne vzdelávanie a poskytovanie metodickej pomoci sa v podstate zúžilo na vydávanie niekoľko málo publikácií (Pedagogické rozhľady 4-krát za rok).

S celkovým počtom 185 zamestnancov vrátane nepedagogických zamestnancov má MPC zabezpečovať komplexné služby pre celú školskú sústavu (cca 6 000 škôl a školských zariadení) vrátane cca 70 000 pedagogických zamestnancov. Zároveň boli na pleciah MPC prenesené úlohy spojené so zabezpečovaním rôznych projektov (národných, dopytovo orientovaných a podobne). Zo správy môžeme ešte vyčítať aj snahy o výskumnú činnosť.

#### **2.4. VÝVOJ A SÚČASNÝ STAV LEGISLATÍVY UPRAVUJÚCEJ ŠTÁTNU SPRÁVU V OBLASTI REGIONÁLNEHO ŠKOLSTVA**

Jedným zo zdrojov viacerých problémov, o ktorých hovoríme v tomto materiáli, sú časté zmeny legislatívy upravujúcej štátnu správu v oblasti regionálneho školstva. V tejto časti sme preto spracovali stručný prehľad vývoja v tejto oblasti.

Systém riadenia regionálneho školstva môžeme vývojovo popísať v rámci niekoľkých období, ktoré do určitej miery kopírujú politickú situáciu v spoločnosti. Týmito základnými obdobiami sú obdobie do roku 1990, obdobie od roku 1990 do roku 1996, obdobie od roku 1996 do roku 2003, obdobie od roku 2003 do roku 2013 a obdobie po roku 2013.

Jednotlivé obdobia sú veľmi dobre charakterizované príslušným legislatívnym prostredím.

#### 2.4.1. Obdobie do roku 1990

Charakterizuje ho zákon č. 78/1978 Zb. o štátnej správe v školstve. Podľa neho:

- miestne národné výbory mohli so súhlasom okresného národného výboru zriaďovať jasle, materskú školu, detský útulok, školskú jedáleň a miestny dom pionierov a mládeže – dnešné CVČ. Stredisková obec mohla so súhlasom okresného národného výboru zriaďovať aj základnú školu,
- mestské národné výbory okrem pôsobností miestnych národných výborov v strediskových obciach mohli rozhodovať aj o odložení začiatku plnenia povinnej školskej dochádzky, mohli zriaďovať ľudové školy umenia (dnešné ZUŠ) a ľudové školy jazykov (dnešné JŠ), so súhlasom krajského národného výboru mohli zriaďovať ZŠ pri zdravotníckom zariadení, školu v prírode a detský domov). Mestské národné výbory prvej kategórie mohli zriaďovať mestské pedagogické stredisko (vzdelávanie učiteľov), mestskú pedagogickú poradňu (dnešné centrum pedagogicko-psychologického poradenstva a prevencie),
- okresné národné výbory, ktorých bolo 46, mohli zriaďovať základné školy, osobitné školy a osobitné materské školy – dnešné špeciálne ZŠ a špeciálne MŠ, ľudovú školu umenia a ľudovú školu jazykov, okresné pedagogické strediská, okresné pedagogicko-psychologické poradne, okresný dom pionierov a mládeže a so súhlasom KNV základné školy pri zdravotníckych zariadeniach, školy v prírode alebo detské domovy. Dávali tiež súhlas obciam a mestám na zriadenie ZŠ, MŠ, ľudovej školy umenia alebo ľudovej školy jazykov. Určovali školské obvody a vykonávali školskú inšpekciu na svojej úrovni,

- krajské národné výbory, ktorých počet bol 3+1,<sup>13</sup> mohli zriaďovať všetky ostatné školy a školské zariadenia, ktoré neboli v pôsobnosti obcí, miest alebo okresných národných výborov, krajský pedagogický ústav, krajskú pedagogicko-psychologickú poradňu a výchovné ústavy. Vykonávali školskú inšpekciu na svojej úrovni.

#### 2.4.2. Obdobie od roku 1990 do roku 1996

Rozhodujúcu úlohu v tomto období hral zákon SNR č. 542/1990 Zb. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve. Tento zákon:

- zrušil zákon č. 78/1978 Zb. o štátnej správe v školstve,
- zrušil pôsobnosť miest a obcí, okresných národných výborov voči školám a školským zariadeniam a tieto kompetencie začalo vykonávať 46 tzv. malých školských správ,
- zrušil pôsobnosť krajských národných výborov voči školám a školským zariadeniam a tieto kompetencie začali vykonávať 4 tzv. veľké školské správy,
- od roku 1993 mohli obce zriaďovať školské zariadenia podľa zákona č. 279/1993 Z. z. o školských zariadeniach.

#### 2.4.3. Obdobie od roku 1996 do roku 2003

Zákon NR SR č. 222/1996 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov:

- zrušil 46 malých školských správ a 4 veľké školské správy a ich pôsobnosť presunul na 79 okresných úradov a 8 krajských úradov,
- z rezortu školstva odišli detské domovy do pôsobnosti rezortu práce, sociálnych vecí a rodiny.

Základnou legislatívou, ktorou sa v podstate legislatívne naštartovala decentralizácia, sa stal zákon č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky. V nasledujúcich obdobiach bol 12-krát novelizovaný. Zmeny boli

<sup>13</sup> KNV západoslovenského, stredoslovenského a východoslovenského kraja a KNV Bratislava

vykonané zákonmi č. 567/2001 Z. z., 184/2002 Z. z. 543/2002 Z. z., 103/2003 Z. z., 596/2003 Z. z., 666/2004 Z. z., 538/2005 Z. z., 245/2008 Z. z., 448/2008 Z. z., 206/2009 Z. z., 513/2009 Z. z., 56/2012 Z. z.

Základné zmeny by sme mohli zhrnúť nasledovne:

- decentralizácia výkonu štátnej správy,
- definovanie kompetencií územnej samosprávy ako prenesený výkon štátnej správy a výkon samosprávy,
- právny základ na zriaďovanie škôl a školských zariadení územnou samosprávou v rámci preneseného výkonu štátnej správy (základné a stredné školy) alebo v rámci svojich originálnych kompetencií (materské školy, základné umelecké školy, centrá voľného času, jazykové školy, školské internáty, školské kluby detí a zariadenia školského stravovania).

#### 2.4.4. Obdobie od roku 2003 do roku 2012

Toto obdobie je charakterizované prijatím zákona č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Tento zákon bol doteraz novelizovaný už 23-krát, a to zákonmi č. 365/2004 Z. z., 564/2004 Z. z., 5/2005 Z. z., 475/2005 Z. z., 279/2006 Z. z., 689/2006 Z. z., 245/2008 Z. z., 462/2008 Z. z., 214/2009 Z. z., 179/2009 Z. z., 184/2009 Z. z., 179/2009 Z. z., 38/2011 Z. z., 325/2012 Z. z., 345/2012 Z. z., 312/2013 Z. z., 464/2013 Z. z., 61/2015 Z. z., 188/2015 Z. z., 422/2015 Z. z. 91/2016 Z. z., 177/2017 Z. z. a 182/2017 Z. z.

Hlavné zmeny, ktoré zákon priniesol:

- zo 79 okresných a 8 krajských úradov prechádzajú kompetencie na 8 krajských školských úradov a na územnú samosprávu,
- vymedzenie kompetencií orgánov štátnej správy a samosprávy. Podrobnosti o kompetenciách obcí vyplývajúce z tohto zákona sú uvedené v časti 1.3.

#### 2.4.5. Obdobie od roku 2012 doteraz

Situácia v štátnej správe v školstve sa opäť zmenila, a to schválením zákona č. 345/2012 Z. z. o niektorých opatreniach v miestnej štátnej správe a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Tento zákon:

- ruší krajské školské úrady a ich kompetencie prechádzajú na obvodné úrady v sídle krajov neskôr okresné úrady v sídle kraja,
- financovanie regionálneho školstva v zriaďovateľskej pôsobnosti obcí sa z kapitoly ministerstva školstva presúva do kapitoly ministerstva vnútra.

#### 2.4.6. Zhrnutie

**Od roku 1990 evidujeme päť zásadných zmien riadenia regionálneho školstva.**

Obdobie každého nového riadenia je kratšie, ako je jeden vzdelávací cyklus základnej školy od 1. do 9. ročníka.

Najlepšia odozva odbornej verejnosti je na obdobia, keď bolo regionálne školstvo riadené prostredníctvom špecializovanej štátnej správy v školstve 1990-1996 (školské správy), 2003-2012 (krajské školské úrady).

### 2.5. MEDZINÁRODNÉ SKÚSENOSTI V OBLASTI TRANSFORMÁCIE ŠKOLSKÝCH SYSTÉMOV A ICH REFLEXIA V SLOVENSKÝCH PODMIENKACH

Úlohy obcí v oblasti regionálneho školstva sú úzko spojené s aktuálnou legislatívou v oblasti školstva a s celkovým fungovaním školského systému. Preto je v ich bezprostrednom záujme, aby tento systém fungoval čo najlepšie. Ako spomíname na viacerých miestach v tomto dokumente, súčasný školský systém na Slovensku si vyžaduje systémové zmeny. Ich návrh a následná implementácia je zložitá úloha, ktorú rieši veľa krajín sveta.

Z uvedených dôvodov sme do tejto kapitoly zaradili aj výsledky výskumu týkajúceho sa transformácie školských systémov, ktorý realizovala v tejto oblasti renomovaná firma McKinsey & Company.

Medzinárodný výskum spoločnosti McKinsey & Company [11] zameraný na transformáciu školských systémov identifikoval tri hlavné katalyzátory úspešnej reformy:

- nová vedúca osobnosť,
- zverejnenie kritickej správy,
- sociálna alebo ekonomická kríza.

Skúsme si položiť otázku, či sa uvedené katalyzátory vyskytli v podmienkach Slovenska a aký bol ich vplyv.

### 2.5.1. Bola zverejnená nejaká kritická správa, ktorá sa týka vzdelávania alebo vzdelávacieho systému?

Na túto otázku možno odpovedať jednoznačne kladne, pretože, ako sme prezentovali už v úvode, v roku 2013 bol vypracovaný rozsiahly analytický dokument *Správa o stave školstva a o systémových krokoch na podporu jeho ďalšieho rozvoja*[1]. Tento dokument je kritickej správou, keďže podrobne analyzuje situáciu v slovenskom školstve a pomenúva jeho problémy. Charakter kritickej správy má aj ostatná správa hlavnej školskej inšpektorky *Správa o stave a úrovni výchovy a vzdelávania v školách a v školských zariadeniach v Slovenskej republike v školskom roku 2015/2016*[7]. Kritický charakter vo vzťahu k slovenskému školstvu majú tiež správy OECD Education at a Glance za posledných niekoľko rokov, správy vychádzajúce z prieskumov OECD PISA a niektoré ďalšie.

### 2.5.2. Evidujeme na Slovensku sociálnu alebo ekonomickú krízu?

Všeobecne sa akceptuje názor, že Slovensku (ako celku) sa v súčasnosti ekonomicky darí. Takže o ekonomickej kríze na Slovensku ako celku sa v súčasnosti hovoriť nedá. V rámci Slovenska však existujú značné regionálne rozdiely týkajúce sa ekonomickej a nadväzne aj sociálnej situácie. Situácia v niektorých regiónoch by sa dala chápať ako krízová (vysoká nezamestnanosť, existencia marginalizovaných komunít a z toho vyplývajúca podpora extrémizmu).

Okrem toho, paralelne s ekonomickým rastom a klesajúcou celkovou nezamestnanosťou, sa v čoraz väčšej miere prejavuje nedostatok kvalifikovanej pracovnej sily.

Slovensko tiež nedostatočne reaguje na zistenia z prieskumu OECD PISA, že sa neustále, už od roku 2006, zvyšuje počet 15-ročných, ktorých môžeme považovať za čitateľsky alebo matematicky negramotných. Alarmujúcim je fakt, že tento počet prekročil jednu štvrtinu a už sa približuje k jednej tretine z celkového počtu testovaných žiakov. Túto skupinu môžeme považovať za najohrozenejšiu pri uplatňovaní sa na trhu práce a taktiež ako ohrozených z pohľadu príjmov, teda aj z pohľadu sociálneho.

### **2.5.3. Objavila sa nová vedúca osobnosť, ktorá by mohla priniesť pozitívnu zmenu do systému výchovy a vzdelávania na Slovensku?**

Tu je pravdepodobne kardinálny problém Slovenska pri uskutočňovaní školských reforiem. Podľa skúseností z ostatných krajín, v ktorých sa podarilo reformu v školstve úspešne uskutočniť, takouto osobnosťou by mal byť človek, ktorý je ako osobnosť vnímaný nielen odbornou a laickou verejnosťou, ale aj politikmi, a to naprieč politickým spektrom. Z dnešného uhla pohľadu najnádejnejšie pre slovenské školstvo vyzeralo obdobie rokov 2000 – 2006, keď boli pod vedením vtedajších ministrov školstva vypracované strategické dokumenty v oblasti regionálneho školstva (Národný program výchovy a vzdelávania na Slovensku na najbližších 15 až 20 rokov“ - „Milénium“) a vysokého školstva (Konceptia ďalšieho rozvoja slovenského vysokého školstva pre 21. storočie) a začala sa ich implementácia do praxe formou nových reformných zákonov. Uvedené strategické dokumenty schválila vláda SR, v prípade Milénia aj NR SR. V období rokov 2006 až 2010 boli prijaté tri dôležité zákony (2008 školský zákon, 2009 zákon o odbornom vzdelávaní a príprave a zákon o pedagogických zamestnancoch a odborných zamestnancoch) bohužiaľ, ich aplikácia v praxi nemala dostatočnú prípravu nadväzujúcich krokov. V ďalších rokoch sa však už nenašli osobnosti a politická vôľa na dôsledné uplatňovanie princípov zakotvených v uvedených strategických dokumentoch, ako ani na potrebné úpravy zamerané na



odstránenie nedostatkov, ktoré sa pri implementácii takých rozsiahlych zmien, aké tieto dokumenty a na ne nadväzujúca legislatíva priniesli, zákonite vyskytovali.

Tvrdenie o potrebe vedúcej osobnosti identifikovanej v citovanej správe spoločnosti McKinsey&Company ako jedného z katalyzátorov zmeny možno zovšeobecniť a chápať na nasledujúcich troch úrovniach:

1. Úroveň celého vzdelávacieho systému, t. j. musí existovať osobnosť, ktorá je schopná prevziať na seba úlohu lídra zmeny. Táto osobnosť musí presvedčiť politikov o potrebe kontinuálneho (nepretržitého procesu), o potrebe prijatia nepopulárnych opatrení v oblasti personálnych zmien, pracovného nasadenia a v ďalších oblastiach.
2. Úroveň školy alebo školského zariadenia, t. j. v škole, resp. v školskom zariadení musí byť osobnosť, ktorá je stotožnená s ideou zmeny vzdelávacieho systému a zároveň je schopná realizovať potrebné zmeny v praxi. Touto osobnosťou by mal byť riaditeľ školy alebo školského zariadenia. Táto osobnosť by mala byť schopná vytvoriť víziu – kam treba dostať školu alebo školské zariadenie, identifikovať personálne potreby a zhromaždiť okolo seba spolupracovníkov, ktorí sú schopní identifikovať sa so zmenou a podriaďiť sa požiadavkám.
3. Úroveň výchovno-vzdelávacieho procesu, t. j. učitelia musia byť osobnosťami, ktoré sú schopné viesť výchovno-vzdelávací proces tak, aby jeho výsledkom bolo naplnenie požiadaviek kvalitného vzdelania.

V nadväznosti na kľúčovú úlohu osobnosti na úrovni výchovno-vzdelávacieho procesu prirodzene vzniká otázka, či pripravujeme našich učiteľov tak, aby boli vedúcimi osobnosťami v tomto procese.

Ak porovnáme prípravu budúcich učiteľov v krajinách, ktorých výsledky vzdelávacieho systému sa dlhodobo považujú za úspešné, a prípravu budúcich učiteľov na našich „učiteľských fakultách“, tak môžeme konštatovať niekoľko rozdielov.

V úspešných krajinách sa **na štúdium učiteľstva robí výber uchádzačov**. Napríklad Fínsko sa pýši tým, že na toto štúdium vyberajú uchádzačov z najlepších študentov stredných škôl. Učiteľské štúdium na Slovensku sa v podstate stretáva s podobnými problémami ako iné študijné odbory (s výnimkou niektorých) a to, že sa nerealizuje výber, ale prijímajú sa prakticky všetci uchádzači.

V úspešných krajinách považujú pedagogickú prax v rámci štúdia za rovnako dôležitú, ako je teoretická príprava. **Počet hodín praktickej prípravy** sa v týchto krajinách pohybuje medzi **30-50% časovej dotácie z dotácie na celé štúdium**. V slovenských učiteľských študijných programoch sa toto percento pohybuje priemerne pod 10%. Kosová, Tomengová a kol. [12] uvádzajú, že *vzhľadom na prevahu fakúlt s nižším podielom praxe projektov á skupina odhadla jej priemerný podiel na Slovensku 5 – 8 % z celkového času štúdia*.

Už dávno zlyhala dobrá prax tzv. fakultných škôl a školských zariadení. Lepšie sú stále na tom pedagogické a sociálne akadémie (stredné odborné školy) ako vysoké školy. Zákon č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách rieši prípravu budúcich pedagógov v cvičných školách alebo v cvičných školských zariadeniach. Keďže do dnešného dňa sa nepodarilo vypracovať vykonávací predpis k tomuto ustanoveniu, prax je nejednotná a hlavne vysokým školám chýbajú finančné prostriedky na realizáciu.

Okrem identifikácie vyššie uvedených troch katalyzátorov úspešných reforiem prináša správa McKinsey and Company porovnanie 20 školských systémov, ktoré sa dlhodobo zlepšili a naďalej sa zlepšujú. Získané poznatky odporúčame brať do úvahy aj pri snahách o zlepšenie výchovno-vzdelávacieho systému na Slovensku:

1. **Lepší vzdelávací systém je ten, ktorý je menej riadený z centra.**
2. Významnejšie zlepšenia je možné dosiahnuť aj v pomerne krátkej dobe, za ktorú možno považovať šesť rokov.
3. **Zlepšenie nie je nevyhnutne viazané na výšku HDP krajiny alebo na zvýšenie finančných prostriedkov vynaložených na vzdelávanie.**

4. Systém sa môže začať zlepšovať z akéhokoľvek východzieho bodu.
5. Úspešné systémy sa vyznačujú výberom konzistentných opatrení a vytrvalým uplatňovaním navrhnutých krokov a taktiež priebežným sledovaním dosahovania vytýčených cieľov (Poznámka: toto chýbalo pri plnení Milénia).
6. Každé štádium zlepšenia sa vyznačuje súborom intervenčných krokov, teda je to záležitosť systémová, a nie ojedinelý krok.
7. Všetky kroky môžu byť aplikované v rôznych variáciách podľa osobitých podmienok krajiny.
8. Existuje silná korelácie medzi dosiahnutou úrovňou a prísnosťou centrálného riadenia a kontrolou – čím vyššia úroveň systému, tým väčšia sloboda pedagógov a škôl.
9. Väčšina intervenčných krokov je zameraná na procesy.

## 2.6. VYBRANÉ ZÁKLADNÉ ÚDAJE O ŠTRUKTÚRE OBYVATEĽOV SR Z HĽADISKA NAJvyššieho stupňa DOSIAHNUTÉHO VZDELANIA

Aj keď problematika stupňov vzdelania nesúvisí bezprostredne s úlohami obcí v regionálnom školstve, je hierarchia stupňov vzdelania dôležitým údajom pre základné pochopenia štruktúry vzdelávacieho systému, a preto ju na tomto mieste uvádzame. Zároveň na základe dostupných štatistických údajov ilustrujeme rozvrstvenie obyvateľstva SR podľa najvyššieho stupňa dosiahnutého vzdelania z pohľadu počtu obyvateľov, ich priemerných miezd a počtov uchádzačov o prácu. Poznamenávame že každá z uvádzaných štatistík používa mierne odlišnú klasifikáciu stupňov vzdelania, ale jej základná schéma je vo všetkých prípadoch zhodná.

V súčasnosti platná klasifikácia stupňov vzdelania v SR vychádza z Medzinárodného štandardu klasifikácie vzdelávania ISCED. Nasledujúca tabuľka obsahuje označenia stupňov vzdelania zavedené týmto štandardom a zodpovedajúce možnosti ich dosiahnutia v školskom systéme SR.

Národná klasifikácia vzdelania\_verzia zo 14. 08. 2017

MŠVVaŠ SR

Tab. 1 - Stupeň dosiahnutého vzdelania ŠaUO - ISCED

Stupeň dosiahnutého vzdelania		5. pozícia v kóde odboru		ISCED9 7	ISCED2011
predprimárne vzdelanie	<b>predprimárne vzdelanie</b> bez vzdelania, materská škola, špeciálna materská škola, 0-tý ročník na ZŠ, nedokončený 1. stupeň ZŠ; prípravný ročník na ZŠ a ŠZŠ	-	A	0	020 030
	<b>primárne vzdelanie</b> vzdelanie na 1. stupni ZŠ a ŠZŠ; žiaci s MP variant C	-	B	1	100
základné vzdelanie	<b>nižšie stredné vzdelanie</b> vzdelanie na 2. stupni základnej školy; 1. - 4. ročník 8-ročných stredných škôl; žiaci s MP variant B po ukončení 2. stupňa ZŠ	-	D	2A, 2B	244 242
	<b>nižšie stredné odborné vzdelanie</b> absolventi praktických škôl; žiaci odborných učilišť s mentálnym postihom (zaškolení, zaučení)	0, 1	E	2C	253 252
stredné vzdelanie	<b>nižšie stredné odborné vzdelanie</b> nižšie stredné odborné vzdelanie dosiahnuté absolvovaním 2 ročných vzdelávacích programov stredných odborných škôl (bývalé učilištia, odbory so zvlášť upravenými učebnými plánmi)	0, 1	F	2C	253
	<b>nižšie stredné odborné vzdelanie s výučným listom</b> žiaci odborných učilišť s mentálnym postihom, ktorí získali odborné vzdelanie s výučným listom	2	G	3C	352
	<b>stredné odborné vzdelanie s výučným listom</b> stredné odborné vzdelanie dosiahnuté absolvovaním stredoškolských nematuritných vzdelávacích programov, pri ktorých žiaci získajú výučný list	2	H	3C	353
	<b>stredné odborné vzdelanie bez maturity a výučného listu</b> stredné odborné vzdelanie dosiahnuté absolvovaním stredoškolských nematuritných vzdelávacích programov neposkytujúcich výučný list	3	I	3C	353
úplné stredné vzdelanie	<b>úplné stredné všeobecné vzdelanie s maturitou</b> úplné stredné všeobecné vzdelanie na gymnáziách	5	J	3A	344
	<b>úplné stredné odborné vzdelanie s maturitou a výučným listom</b> úplné stredné odborné vzdelanie dosiahnuté absolvovaním vzdelávacích programov ukončených maturitou, pri ktorých žiaci získajú aj výučný list	4	K	3A	354

v rámci Operačného programu Ľudské zdroje.

[www.esf.gov.skwww.employment.gov.skwww.ia.gov.sk](http://www.esf.gov.skwww.employment.gov.skwww.ia.gov.sk)

Národná klasifikácia vzdelania\_verzia zo 14. 08. 2017

MŠVVaŠ SR

úplné stredné vzdelanie	úplné stredné odborné vzdelanie s maturitou bez výučného listu úplné stredné odborné vzdelanie dosiahnuté absolvovaním vzdelávacích programov ukončených maturitou pre absolventov učebných odborov v nadstavbovom štúdiu	4	L	3A	454
	úplné stredné odborné vzdelanie s maturitou bez výučného listu úplné stredné odborné vzdelanie dosiahnuté absolvovaním vzdelávacích programov ukončených maturitou s výnimkou programov uvedených v bode K	6	M	3A	354
postsekundárne vzdelanie	postsekundárne vzdelanie pomaturitné kvalifikačné štúdium a pomaturitné inovačné štúdium, pomaturitné zdokonaľovacie štúdium	6	N	4A	454
vyššie odborné vzdelanie	vyššie odborné vzdelanie (absolventská skúška, absolventský diplom) vyššie odborné vzdelanie dosiahnuté absolvovaním vzdelávacích programov vyšších odborných škôl, konzervatórií a tanečných konzervatórií; pomaturitné štúdium špecializačné	7	Q	5B	554
vysokoškolské bakalárske	vysokoškolské vzdelanie I. stupeň - bakalárske vysokoškolské vzdelanie dosiahnuté absolvovaním profesijne orientovaných bakalárskych študijných programov vysokých škôl	7	P	5A	655
	vysokoškolské vzdelanie I. stupeň - bakalárske vysokoškolské vzdelanie dosiahnuté absolvovaním akademicky orientovaných bakalárskych študijných programov vysokých škôl; absolvovanie bakalárskych študijných programov s nešpecifikovanou orientáciou	7	R	5A	645 665
vysokoškolské magisterské	vysokoškolské vzdelanie II. stupeň súvislé vysokoškolské vzdelanie absolvovaním magisterských, inžinierskych a doktorských študijných programov vysokých škôl	8	S	5A	766
	vysokoškolské vzdelanie II. stupeň vysokoškolské vzdelanie pokračujúce po dosiahnutí bakalárskeho vzdelania absolvovaním magisterských, inžinierskych a doktorských študijných programov vysokých škôl	8	T	5A	767
	vysokoškolské vzdelanie II. stupeň vysokoškolské vzdelanie II. stupňa s vykonaním rigoróznejskej skúšky	8	U	5A	768

Národná klasifikácia vzdelania\_verzia zo 14. 08. 2017

MŠVVaŠ SR

vysokoškolské doktorandské	vysokoškolské vzdelanie III. stupeň - doktorandské vysokoškolské doktorandské vzdelanie dosiahnuté absolvovaním štúdia v doktorandských študijných programoch, postgraduálne štúdiám a vedecká výchova	9	V	6	864
----------------------------	---	---	---	---	-----

Zdroj: MŠVVaŠ SR

### 2.6.1. Štruktúra obyvateľov podľa stupňa vzdelania

Štruktúru obyvateľov podľa stupňa vzdelania ilustrujeme na výsledkoch získaných počas posledného sčítania obyvateľstva v roku 2011.

Podľa Štatistického úradu Slovenskej republiky mala Slovenská republika ku dňu sčítania v roku 2011 celkom 5 399 333 obyvateľov. Z tohto počtu bolo 840 440 obyvateľov mladších ako 16 rokov. Počty obyvateľov vo veku 16 rokov a viac podľa najvyššieho stupňa dosiahnutého vzdelania sú uvedené v nasledujúcej tabuľke.

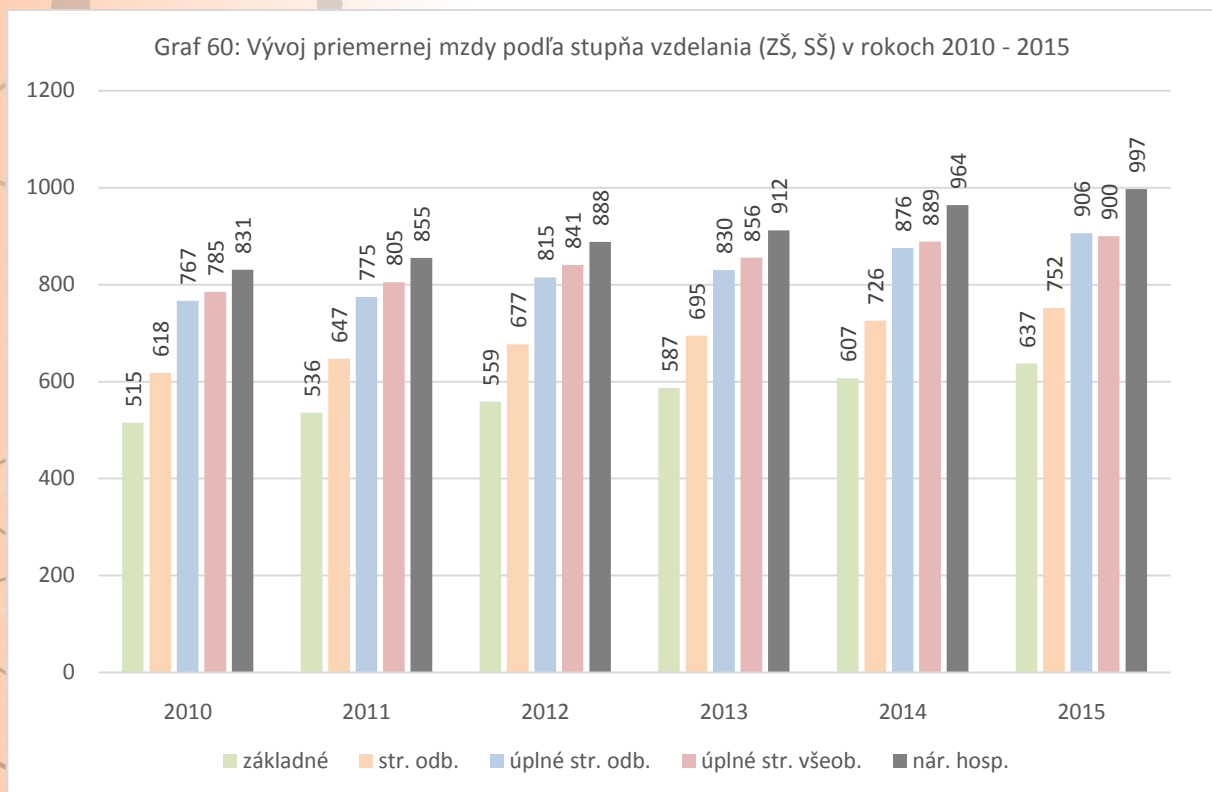
Tabuľka 6: Počet obyvateľov Slovenskej republiky vo veku 16 rokov a viac podľa dosiahnutého stupňa vzdelania podľa sčítania v roku 2011

Najvyšší stupeň dosiahnutého vzdelania	Počet obyvateľov vo veku 16 rokov a viac
nedosiahlo žiadne formálne vzdelanie	6 085
základné vzdelanie	808 571
učňovské alebo stredné odborné vzdelanie bez maturity	1 244 164
úplné stredné vzdelanie s maturitou	1 516 168
vyššie stredné vzdelanie	80 637
vysokoškolské vzdelanie 1. alebo 2. stupňa	707 522
vysokoškolské vzdelanie 3. stupňa	40 653
nezistené vzdelanie	155 093

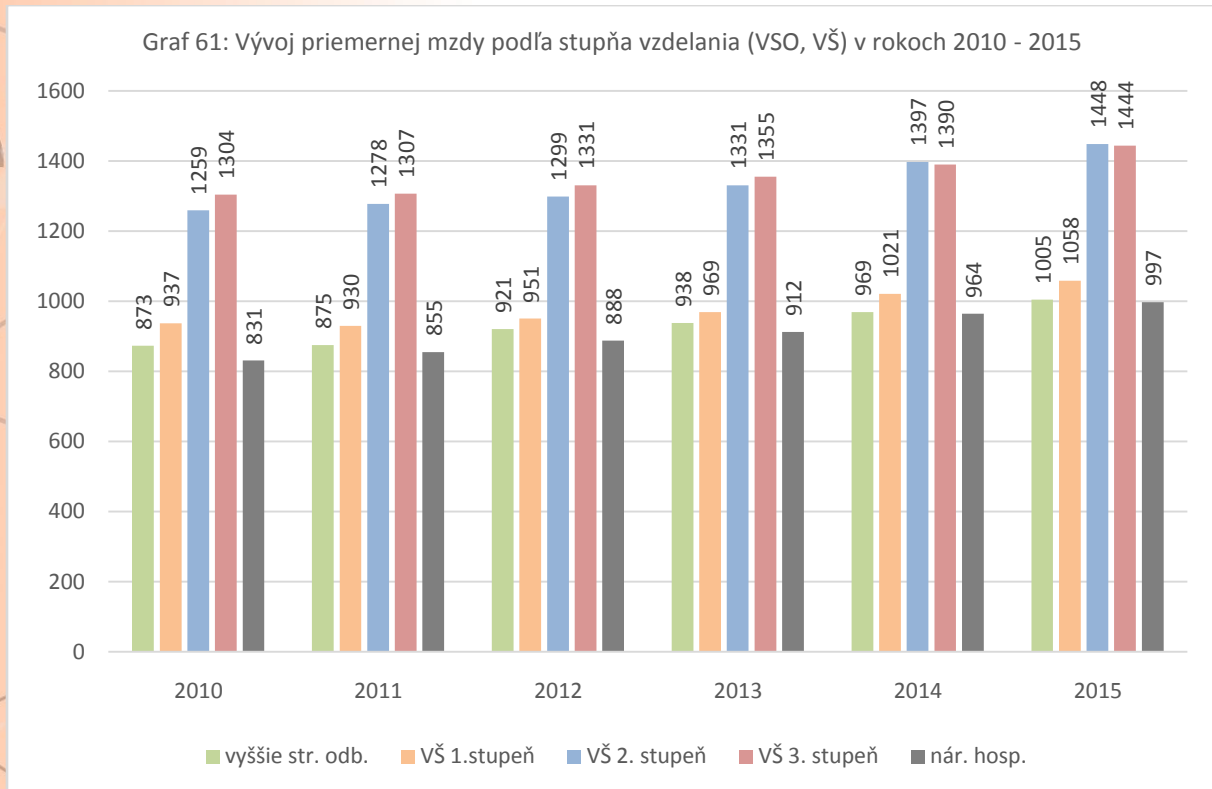
Zdroj: ŠU SR

## 2.6.2. Vývoj priemernej mzdy podľa stupňa vzdelania

Na grafoch 60 a 61 je znázornený vývoj priemernej hrubej mzdy obyvateľov podľa dosiahnutého stupňa vzdelania v rokoch 2010 až 2015. Z grafov jednoznačne vyplýva, že vyšší stupeň vzdelania prináša jeho absolventom vyšší príjem. Osobitne veľký vplyv na príjem má vysokoškolské vzdelanie, najmä druhého a tretieho stupňa.



Zdroj: ŠU SR



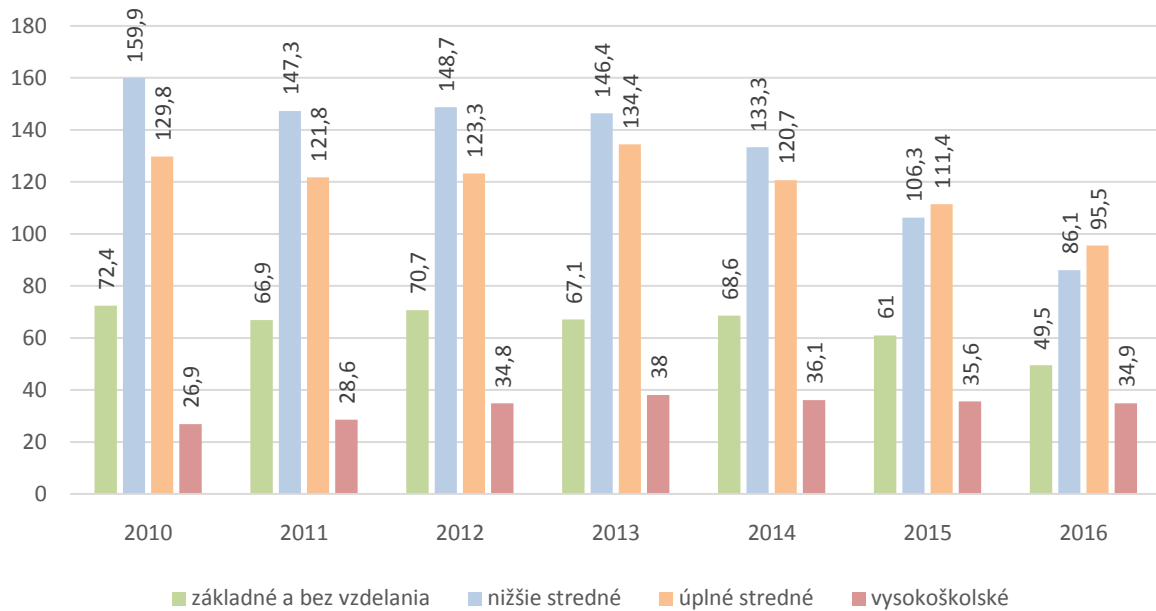
Zdroj: ŠU SR

### 2.6.3. Vývoj počtu uchádzačov o zamestnanie podľa stupňa vzdelania

Graf 62 zachytáva vývoj počtu uchádzačov o zamestnanie podľa dosiahnutého stupňa vzdelania v rokoch 2010 – 2016. Číselné hodnoty vyjadrujú absolútne počty uchádzačov, neumožňujú teda posúdiť, aké percento zo všetkých občanov s daným stupňom vzdelania je nezamestnaných.



Graf xx: Počet uchádzačov o zamestnanie (v tis.) v rokoch 2010-2016



Zdroj: ŠU SR

### 3. ANALÝZA AKTUÁLNYCH PROBLÉMOV V REGIONÁLNOM ŠKOLSTVE Z POHĽADU OBCÍ

V tejto kapitole formulujeme a bližšie popisujeme súčasné problémy v regionálnom školstve, najmä tie, ktoré sa najviac dotýkajú miest a obcí ako najväčších zriaďovateľov škôl a školských zariadení.

Na účely popisu a analýzy hlavných problémov v oblasti regionálneho školstva z pohľadu obcí rozdelíme túto oblasť na nasledovné podoblasti:

- a) Riadenie v regionálnom školstve
- b) Sieť škôl a školských zariadení
- c) Financovanie v regionálnom školstve
- d) Zamestnanci v regionálnom školstve
- e) Ostatné

V jednotlivých oblastiach sme celkovo identifikovali 29 hlavných problémov z pohľadu obcí. V tejto kapitole uvedieme podrobnejší popis, resp. analýzu týchto problémov a v štvrtej kapitole návrh ich riešenia, resp. smer, ktorým by sa riešenie malo uberať.

Na uľahčenie komunikácie a diskusie o jednotlivých problémoch sme ku každému z nich priradili kód pozostávajúci z označenie podoblasti, do ktorej patrí, a z poradového čísla problému v tejto podoblasti. Príklad: kód Fin-02 označuje druhý problém v poradí v podoblasti Financovanie v regionálnom školstve

#### 3.1. ANALÝZA HLAVNÝCH PROBLÉMOV V OBLASTI RIADENIA V REGIONÁLNOM ŠKOLSTVE

##### 3.1.1. Popis problému Riad-01 - Nedostatky vo fungovaní metodického riadenia v regionálnom školstve

Ako sme uviedli v časti 2.3, metodickým riadením (v školstve) rozumieme zjednocovanie spôsobu napĺňania koncepcií v oblasti školstva a dodržiavania, resp. používania predpisov vypracovaných ministerstvom školstva. Na najvyššej úrovni je za systém metodického

riadenia zodpovedné ministerstvo školstva a jeho priamo riadené organizácie, ktoré si zriaďuje na pomoc pri plnení svojich úloh.

Súčasný systém metodického riadenia v školstve vykazuje nedostatky, ktoré sa výrazne negatívne dotýkajú aj života obcí. Na základe analýzy vývoja systému metodického riadenia uvedenej v časti 2.3 možno sformulovať nasledovné zhrnutie, z ktorého vyplývajú aj príčiny súčasných problémov v oblasti metodického riadenia:

- od roku 1990 sa odčlenilo metodické riadenie výkonu štátnej správy od metodického riadenia výchovno-vzdelávacieho procesu,
- neustále klesajú kompetencie štátu v oblasti metodického riadenia výkonu štátnej správy v školstve,
- od roku 2004 neexistuje zo strany ministerstva školstva systematické metodické riadenie a vzdelávanie odborných zamestnancov miest a obcí, ktorí odborne zabezpečujú prenesený výkon štátnej správy v školstve,
- od roku 1996 evidujeme neustály pokles zamestnancov – metodikov, ktorí majú zabezpečovať metodické riadenie výkonu štátnej správy v školstve,
- od roku 1990 nastáva zhoršovanie systému metodického riadenia výchovno-vzdelávacieho procesu a systému ďalšieho vzdelávania pedagogických zamestnancov,
- priamo riadená organizácia ministerstva školstva metodicko-pedagogické centrum neplní svoje základné poslanie, t.j. poskytovanie metodickej podpory priamo školám alebo pedagogickým zamestnancom.

Ako dokumentuje analýza uvedená v časti 2.3, je slovenská školská legislatíva značne nestabilná a zložitá. Už samotný tento fakt zákonite podnecuje vznik problémov v metodickom riadení. K nemu sa pridávajú chyby v organizácii metodického riadenia na úrovni ministerstva a jeho priamo riadených organizácií, v prvom rade metodicko-pedagogického centra. Riešenie národných projektov hradených z fondov EÚ touto a ďalšími priamo riadenými organizáciami síce prinieslo do systému významný objem finančných prostriedkov a následne aj personálnych kapacít v podobe stoviek nových pracovníkov

zamestnaných v týchto organizáciách na dobu riešenia projektov a financovaných z prostriedkov projektov, ale na druhej strane zaťažilo aj časť kmeňových zamestnancov priamo riadených organizácií, ktorí sa z kapacitných dôvodov nemohli naplno venovať činnostiam, na ktoré bola organizácia zriadená. Navyše organizácie riešiace národné projekty sú viazané aj povinnosťou zabezpečiť udržateľnosť skončených projektov, ktorá im spôsobuje mimoriadne vážne problémy, pretože sa k nej v dobe zadávania a riešenia projektov pristupovalo tak zo strany organizácií, ale najmä zo strany ministerstva úplne formálne. Jedným z priamych dôsledkov tejto situácie sú vážne ekonomické ťažkosti organizácií po skončení riešenia projektov predchádzajúceho programového obdobia, ktoré sa napríklad v metodicko-pedagogickom centre prejavili v roku 2016 vyčerpaním celého schváleného rozpočtu, teda v istom zmysle ekonomický kolaps organizácie, už po necelých 8 mesiacoch. Tento prípad sa stal všeobecne známym po jeho publikovaní v médiách.

Ako uvádzame v časti 2.3, od roku 2013 prešla v rámci reformy verejnej správy (ESO) časť kompetencií v oblasti školstva pod rezort ministerstva vnútra. Táto zmena sa bezprostredne dotkla aj systému metodického riadenia, ktorý podľa nášho názoru ňou významne utrpel.

V rámci tejto reformy sa od roku 2013 krajské školské úrady pretransformovali na odbory školstva okresných úradov v sídle kraja. Táto transformácia mala viacero praktických dôsledkov a výrazne ovplyvnila tak systém financovania (pozri problém Fin-15 v časti 3.3.15), ako aj systém metodického riadenia škôl a školských zariadení. Okrem toho, v dôsledku tejto transformácie, prešla pod ministerstvo vnútra aj zriaďovateľská pôsobnosť vo vzťahu k viac ako 300 školám a školským zariadeniam. Ministerstvo školstva transformáciou stratilo priamy vplyv na výkon významnej časti systému metodického riadenia v oblasti školstva.

Poznamenávame, že z hľadiska deklarovaného kľúčového cieľa reformy verejnej správy, ktorým bolo zefektívnenie fungovania a zabezpečenie kvalitnej, transparentnej a dostupnej štátnej správy pre občana, nebol dôvod natakúto transformáciu, pretože krajské školské úrady mali kompetencie hlavne v oblasti riadenia a financovania regionálneho školstva, teda

vo vzťahu k inštitúciám (k zriaďovateľom a k vlastným školám a školským zariadeniam), a len výnimočne priamo vo vzťahu k občanom.

Na druhej strane fungovanie odborov školstva v rámci okresných úradov skomplikovalo a predĺžilo procesy, ktoré majú odbory školstva zabezpečovať. Tieto odbory sú prakticky riadené z dvoch ministerstiev, so všetkými negatívnymi dôsledkami, ktoré takáto schéma prináša (zvýšená administratíva, kolízie termínov, sťaženie komunikácie a ďalšie).

Okrem toho sa zaradenie odborov školstva do organizačnej štruktúry ministerstva vnútra prejavilo aj na strate kompetencií ministerstva školstva k zamestnancom, ktorí majú plniť jeho úlohy. To má ďalšie negatívne dôsledky (viacstupňové riadenie, strata vplyvu na odmeňovanie a materiálno-technické vybavenie).

Vedúci odborov školstva stratili v porovnaní s prednostami krajských školských úradov časť kompetencií vo vzťahu k svojim podriadeným, ako i vo vzťahu k školskej agende, napríklad pri vyvodzovaní zodpovednosti voči riaditeľom škôl v ich zriaďovateľskej pôsobnosti.

Zrušením webových sídiel bývalých krajských školských úradov sa zhoršila informovanosť škôl.

Všetky tieto nedostatky sa premietli aj do tézy programového vyhlásenia súčasnej vlády [2], kde sa vláda zaväzuje, že uskutoční v priebehu roku 2016 diskusiu o prehodnotení presunu časti kompetencií štátnej správy v oblasti riadenia a financovania regionálneho školstva z MŠVVaŠ SR na MV SR uskutočneného v roku 2013.

### **3.1.2. Popis problému Riad-02 - Chýbajúce jasné vymedzenie možností ovplyvňovania chodu školy zo strany samosprávy**

V optimálnom systéme riadenia by mali byť určené pravidlá, kedy a ako je možné fungovanie konkrétnej školy zo strany samosprávy ako zriaďovateľa ovplyvňovať a zároveň by systém mal mať aj mechanizmus, ktorý zabráni v prípade zlyhávania samosprávy narušiť fungovanie príslušnej školy, respektíve školského zariadenia.

Základné povinnosti mesta a obce ako zriaďovateľa, ale nielen tieto, sú ustanovené zákonom.<sup>14)</sup>

Samospráva má možnosť rozhodnúť sa, či bude zriaďovateľom školy alebo školského zariadenia. Na zriadenie alebo zrušenie školy alebo školského zariadenia obec potrebuje, aby zastupiteľstvo schválilo všeobecne záväzné nariadenie, ktoré sa prijíma 3/5 väčšinou všetkých prítomných poslancov zastupiteľstva.<sup>15)</sup> Zastupiteľstvo je uznášaniaschopné, ak je prítomná nadpolovičná väčšina všetkých poslancov zastupiteľstva.

Zákon rozlišuje, či ide obec s postavením školského úradu, teda činnosti v oblasti školstva zabezpečuje zamestnanec, ktorý spĺňa zákonom stanovené kvalifikačné predpoklady, t. j. že je odborníkom na školskú problematiku, alebo ide o obec, ktorá nezamestnáva takéhoto odborníka. Kompetencie obce s postavením školského úradu sú ďaleko širšie – zabezpečujú prenesený výkon štátnej správy v školstve. Sú však kompetencie, ktoré sú pre všetky obce, ktorú sú zriaďovateľmi škôl alebo školských zariadení, rovnaké. Tie kompetencie majú viacmenej charakter povinností, ako napríklad vytváranie podmienok na samotný výchovno-vzdelávací proces, poskytovanie právneho poradenstva riaditeľom „svojich škôl a školských zariadení“, predkladanie rôznych materiálov obecnej školskej rade, spolupráca s inými obcami a orgánmi štátnej správy a pod.

Obec ako zriaďovateľ však nemôže zasahovať do výchovno-vzdelávacieho procesu, po novelách školského zákona už stratila aj postavenie „objednávateľa“. Pôvodne si mohol zriaďovateľ vyžiadať školský vzdelávací program na schválenie, ale túto kompetenciu už stratil. Tento program môže len prerokovať.

Obec má v zriaďovateľskej oblasti menšie kompetencie ako cirkev alebo náboženská spoločnosť, alebo iná právnická osoba alebo fyzická osoba, a to najmä pri základných školách. Obec je povinná vytvárať podmienky na plnenie povinnej školskej dochádzky a ak by

<sup>14)</sup> Zákon č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve,

<sup>15)</sup> § 12 ods. 7 zákona č. 369/1990 Zb. O obecnom zriadení

chcela základnú školu zrušiť, musí jej to ministerstvo dovoliť. Dovoľenie spočíva v tom, že školu možno zrušiť až po jej vyradení zo siete škôl a školských zariadení a o tom rozhoduje ministerstvo. To platí pri všetkých školách a školských zariadeniach. K tomu sa pripája vyjadrenie školskej samosprávy, ktoré ministerstvo taktiež berie do úvahy.

Súčasná situácia je v podstate taká, že pôsobenie obce ako zriaďovateľa smerom ku skvalitňovaniu výchovno-vzdelávacieho procesu je len v oblasti vytvárania finančných a materiálno-technických podmienok.

ZMOS vydal Strategický dokument k regionálnemu školstvu[13], v ktorom vyjadril podporu a snahu o posilnenie postavenia zriaďovateľov v školských zákonoch v zmysle zásady, kto zodpovedá, ten musí aj riadiť.

Zriaďovateľ musí mať právo stanoviť základné zameranie školy, jej víziu a mať v rukách nástroje umožňujúce kontrolovať, či vynútiť jej napĺňanie. Obzvlášť silným argumentom je určiť napríklad možnosť vymedziť rôzne špecializácie pri viacerých základných školách v jeho zriaďovateľskej pôsobnosti. Žiadané je tiež jednoznačné definovanie kompetencií v oblasti školstva medzi samosprávou, štátnou správou a priamo riadenými inštitúciami rezortu školstva.

Obce ako zriaďovatelia nesú zodpovednosť nielen za vymenovanie riaditeľa školy a školského zariadenia, ale aj za samotnú kvalitu výchovy a vzdelávania a chod školy alebo školského zariadenia voči svojim obyvateľom. K tomu by mali získať možnosti, či tomu zodpovedajúce nástroje na riadenie a regulovanie prevádzky, mzdového vývoja, ale aj modernizácie škôl a školských zariadení. Mali by mať možnosť zabezpečiť odstraňovanie rozporov a zosúladenie kolektívnych zmlúv s finančnými možnosťami zriaďovateľa, podmienky práce nadčas, prípadnej práce na doma a pod. Musia mať zároveň nástroje na to, aby mohli motivovať a regulovať školský systém v prípadoch, keď škola ako rozpočtová organizácia obce neplní všetky svoje funkcie. Bez týchto kompetencií, resp. „nástrojov riadenia“ zostane zriaďovateľská funkcia obcí v podstate len formálna.

Z pohľadu obcí taktiež vnímame, že legislatívne zásahy do financovania originálnych kompetencií v školstve sa dostávajú do rozporu s tým, čo samospráva riadi, o čom rozhoduje a za čo zodpovedá. Súčasnú situáciu obce vnímajú tak, že legislatíva im „nadiktuje“, ako sa má obec rozhodnúť.

Optimálny systém riadenia by však mal zdefinovať aj stav, kedy je možné fungovanie konkrétnej školy zo strany samosprávy pozitívne ovplyvniť a zároveň zafixovať „autopilota,“ ktorý zabráni v prípade zlyhávania samosprávy nabúrať fungovanie príslušnej školy, resp. zariadenia. Z minulosti sú známe prípady obcí a miest, kde prichádzalo vplyvom nefungujúceho riadenia na úrovni samosprávy k obmedzovaniu, ba dokonca ohrozovaniu činnosti škôl. Bez ohľadu na to, či sa jedná o kompetencie zastupiteľstva alebo starostu, oblasť riadenia alebo financovania, považujeme tiež za potrebné vyriešiť práve mechanizmus suplovania pri výkone ohrozených kompetencií.

**Žiaden zriaďovateľ, teda ani obec si však nesmie uzurpovať právo zasahovať do konkrétnych spôsobov, metód a postupov, ktorými budú po odbornej stránke riaditeľa, učiteľa, či odborní zamestnanci škôl a školských zariadení stanovenú víziu naplňovať.** Práve toto je opačný extrém, žiaľ, dnes tiež mimoriadne aktuálny, charakteristický snahou neprimerane zasahovať do chodu škôl a školských zariadení. Nemusí ísť nevyhnutne o zástupcov zriaďovateľa, často sú to rodičia, tretí sektor, či rôzne záujmové združenia. Našou snahou by preto malo byť jasné vymedzenie kompetencií, zodpovednosti a nástrojov zakotvených v legislatíve.

### 3.1.3. Popis problému Riad-03- Práca riaditeľa a spôsob výberu riaditeľov, pri ktorom je riaditeľ závislý od svojich podriadených

Riaditeľ školy figuruje ako základný riadiaci článok v rámci regionálneho školstva a na ňom, aj v zmysle legislatívy<sup>16)</sup>, závisí úroveň výchovy a vzdelávania v škole alebo v školskom

<sup>16)</sup> § 5 ods. 2 písm. f) zákona č. 596/2003 Z. z.



zariadení, ktoré riadi. Riaditelia škôl, v ktorých sa vykonáva štátna správa v školstve, po roku 1990 dostali zákonom<sup>17)</sup> postavenie orgánu štátnej správy v školstve.

Názormi riaditeľov škôl sa zaoberala aj štúdia OECD TALIS 2013 [6] a priniesla niekoľko zaujímavých postrehov. Slovenskí riaditelia uvádzajú, že sa často alebo veľmi často venujú informovaniu zákonných zástupcov (66,9%), čo je zhruba priemer TALIS, kontrole administrácie (48,4%), pričom priemer TALIS je 60,9% a riaditelia v Českej republike túto činnosť uviedli až v 94,1%, riešili problémy s rozvrhmi (24,5%), priemer TALIS je 46,9%. Riaditelia škôl na Slovensku uvádzajú veľmi častú spoluprácu s riaditeľmi iných škôl. Až 58,6% uviedlo túto spoluprácu, priemer krajín TALIS je 62,1%.

Odborná aj laická verejnosť je momentálne rozdelená v názoroch na spôsob výberu riaditeľov škôl a školských zariadení. Názorová rozpoltenosť sa zvýraznila po účinnosti novely zákona č. 596/2003 Z. z., v ktorej sa umožňuje zriaďovateľovi odmietnuť návrh rady školy na vymenovanie kandidáta na vymenovanie za riaditeľa.

Silné a v podstate absolútne postavenie rady školy pri výbere a menovaní riaditeľa školy a školského zariadenia bolo legislatívne zakotvené v deväťdesiatych rokoch minulého storočia. Po decentralizácii – prechode zriaďovateľskej funkcie zo štátu na samosprávu nastáva boj o „legitímnosť“ postavenia dvoch volených subjektov, a to zastupiteľstva obce alebo samosprávneho kraja a rady školy. Zastupiteľstvo je zložené len z poslancov, ktorí vzišli z priamych demokratických volieb a rada školy je zložená z volených a delegovaných členov. Medzi radou školy, ktorá kandidáta na riaditeľa školy vyberá (jej návrh bol do roku 2015 záväzný pre zriaďovateľa, ktorým je samospráva), neexistuje žiadny právny vzťah. Naopak, pracovnoprávny vzťah za zamestnávateľa uzatvára štatutár zriaďovateľa a nositeľom zodpovednosti zriaďovateľ ako taký.

<sup>17)</sup> Zákon č. 542/1990 Zb. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve, zákon č. 596/2003 Z. z.

Riaditeľ školy alebo školského zariadenia ako štatutárny zástupca zodpovedá nielen za výchovno-vzdelávací proces, ale aj za majetok a finančné prostriedky, s ktorými nakladá. Majetok vrátane finančných prostriedkov (okrem finančných prostriedkov zo štátneho rozpočtu určených na financovanie výchovy a vzdelávania v základných školách) je majetkom zriaďovateľa.

Súčasná právna úprava odstrániť absolútne postavenie rady školy pri výbere kandidáta na riaditeľa a umožnila štatutárovi zriaďovateľa (samosprávy) vrátiť rade školy návrh kandidáta na vymenovanie riaditeľa. Ak zriaďovateľ ani druhýkrát nesúhlasí s návrhom rady školy, vstupuje do procesu zastupiteľstvo, ktoré môže potvrdiť návrh rady školy a štatutár musí takéhoto kandidáta vymenovať do funkcie riaditeľa, alebo môže potvrdiť nesúhlas štatutára. V takomto prípade sa uskutoční tretie výberové konanie, ktoré však neuskutočňuje rada školy, ale výberová komisia vymenovaná podľa zákona č. 552/2003 Z. z. o výkone práce vo verejnom záujme.

Rôzne stavovské organizácie považujú za chybu ostatnú legislatívnu zmenu, ktorú označili za „právo veta zriaďovateľa“ a považujú ju za zníženie kompetencií rady školy. Parlamentný inštitút Kancelárie Národnej rady Slovenskej republiky uskutočnil prieskum [14] v 19 krajinách v oblasti voľby riaditeľa a postavenia školskej samosprávy v tomto procese.

Vo väčšine krajín prieskumu je za odvolávanie a vymenovanie do funkcie riaditeľa školy zodpovedný zriaďovateľ – samospráva a v niektorých prípadoch ministerstvo. Návrh na odvolanie riaditeľa môže podať školská rada, ale konečné stanovisko je na zriaďovateľovi školy.

Krajiny, v ktorých je za vymenovanie riaditeľa a za jeho odvolanie zodpovedný zriaďovateľ – samospráva sú: Česká republika, Dánsko, Estónsko, Fínsko, Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Poľsko, Rakúsko, Rumunsko, Švédsko a Veľká Británia.

V Dánsku, Fínsku, Poľsku a Rumunsku existuje školský orgán –(školská rada, rodičovská rada), ktorý má iba poradný hlas, nemá rozhodovaciu právomoc, teda nemôže ani rozhodnúť o odvolaní alebo menovaní riaditeľa do funkcie.

V Chorvátsku, Portugalsku, Slovinsku a Španielsku má školská rada rozhodovaciu právomoc - môže odvolať riaditeľa, rovnako môže riaditeľa menovať do funkcie.

V rôznych krajinách majú zavedené určité kontrolné mechanizmy kvality výkonu činnosti riaditeľa. Napríklad **v Litve** sú riaditelia pravidelne (aspoň raz za 5 rokov) testovaní odbornou komisiou v súlade s vyhláškou Ministra školstva a vedy. **Školská rada môže upozorniť na nevhodné správanie riaditeľa, alebo poukázať na nekompetentnosť riaditeľa** školy. Takéto informácie môžu viesť k disciplinárnemu konaniu alebo mimoriadnemu preskúšaní spôsobilosti riaditeľa. V oboch prípadoch môže dôjsť k odvolaniu riaditeľa.

**V Poľsku** existuje niekoľko poradných orgánov: rodičovská rada, učiteľská rada alebo školská rada. Predstavitelia týchto orgánov sú členmi hodnotiaceho výboru. **Rodičovská rada** reprezentuje všetkých rodičov žiakov jednej školy. **Môže podávať podnety** vo vzťahu k školským záležitostiam riaditeľovi školy a ďalším školským orgánom spravujúcim školu alebo orgánu zodpovednému za pedagogický dozor. Rodičovská rada **môže požiadať o hodnotenie** riaditeľa školy, **ale nemá žiadne právo podávať návrhy na odvolanie** riaditeľa školy.

**V Portugalsku** každá škola stanovuje počet členov školskej rady. Počet členov školskej rady má byť nepárne číslo a nesmie presiahnuť počet 21 členov. **Má kompetenciu menovať alebo odvolať riaditeľa.**

**V Španielsku** môže dať **rada školy návrh na odvolanie riaditeľa** školy na základe súhlasu 2/3 väčšinou.

**Vo Francúzsku** vo verejnom školstve rozhoduje Národná disciplinárna komisia – nie je zložená z rodičov, nakoľko z právneho hľadiska by mohlo existovať riziko "ovplyvňovania

rodičov“. **Združenie rodičov má iba poradný charakter.** Disciplinárna komisia postupuje na základe informácií od rodičov, sťažovateľov, atď.

V Nemecku vo väčšine spolkových krajín prepustenie riaditeľa školy vyžaduje disciplinárne konanie pred správnym súdom. V dôsledku toho vo väčšine spolkových krajín môže byť riaditeľ školy odvolaný iba na základe rozsudku správneho súdu.

V Dánsku je školská rada len informovaná, nemá rozhodovacie kompetencie.

### 3.2. ANALÝZA HLAVNÝCH PROBLÉMOV V OBLASTI SIETE ŠKÔL A ŠKOLSKÝCH ZARIADENÍ

#### 3.2.1. Popis problému Sieť-01 - Neexistuje ani návrh východísk na optimalizáciu siete základných škôl

Súčasná sieť základných škôl sa pokladá v odbornej aj laickej verejnosti za neefektívnu.<sup>18</sup> Myslí sa tým prevažne to, že sa v nej nachádza veľa základných škôl s malým počtom žiakov a keby prišlo k jej optimalizácii, čím sa myslí zníženie počtu malých základných škôl a sústredenie žiakov, ktorí do nich dnes chodia, do väčších základných škôl, bolo by možné, aj pri rovnakej úrovni financovania ako je dnes, lepšie zaplatiť učiteľov, lebo by ich bolo potrebných menej.

Proti takto vedenej úvahe sa na všeobecnej úrovni nedá namietajú. Tendenciu znižovania priemernej veľkosti základných škôl a klesajúceho počtu žiakov v priebehu posledných 25 rokov sme ilustrovali aj v našej analýze v časti 2.1. Zatiaľ neprekonateľné ťažkosti začínajú vznikať pri snahe nájsť spôsob, ako sa z dnešného stavu siete základných škôl dopracovať k tomu efektívnejšiemu, teda s menším počtom škôl s dostatočnou kapacitou pre všetkých existujúcich žiakov.

Obťažnosť stanovenia kritérií na optimalizáciu spočíva v tom, že okrem ekonomických je potrebné brať do úvahy aj iné aspekty. Napríklad pri najmenších žiakoch hrá významnú

<sup>18</sup> Toto tvrdenie sa vzťahuje aj na sieť stredných škôl, vzhľadom na zameranie tohto materiálu sa však sústredíme len na základné školy.

úlohu aj fyzická blízkosť školy. Ak by sa v rámci optimalizácie zvolilo riešenie, ktoré by viedlo k tomu, že malého žiaka musí rodič každodenne odprevádzať do vzdialeného miesta do väčšej školy, spochybnilo by to aj ekonomickú efektívnosť takéhoto riešenia. Ďalším argumentom, ktorý sa proti zjednodušenému ekonomickému pohľadu v diskusiách uvádza, je, že škola predstavuje pre obec aj kultúrnu ustanovizeň a jej zrušenie v malej obci má z tohto hľadiska tiež svoju cenu. Na druhej strane je zrejmé, že podporovať extrémny prípad školy s 1 alebo 2 žiakmi sa nedá odôvodniť ani vyššie uvedenými argumentmi. Takže jedna zo vznikajúcich otázok je, aká je hranica počtu žiakov, pod ktorou je ekonomická neefektívnosť školy taká veľká, že ostatné argumenty ju nemôžu vyvážiť.

Uvedené úvahy mali za cieľ upozorniť na to, že opatrenia na optimalizáciu siete základných škôl musia vychádzať z viacerých kritérií, vonkoncom nie je prípustné redukovat' ich len na snahu iným spôsobom prerozdeliť finančné prostriedky. **Na dokreslenie súčasného obrazu v tejto oblasti ešte uvádzame, že na pôde miest a niekoľkých pragmaticky konajúcich obcí už racionalizácia prebehla. Ďalší konsenzus na úrovni obcí – zriaďovateľov, resp. na úrovni mikroregiónov je v otázke dobrovoľného vyradovania škôl zo siete krajne nepravdepodobný. Prevládajú skôr opačné, navyše mimoriadne silné, snahy brániť sieť škôl v aktuálnom rozsahu.**

### 3.2.2 Popis problému Sieť-02-Nie sú vytvorené dostatočné podmienky na skorší nástup všetkých skupín detí, ktoré by to potrebovali, do materskej školy

Problém nedostatočného počtu miest v materských školách súvisí s nedostatočnou súčasnou kapacitou v materských školách.

Z dokumentu Analýza situácie – kapacity materských škôl[15] vypracovaného ministerstvom školstva vyplýva, že **kapacity materských škôl sú nedostatočné**. Jedným z dôvodov je **narastajúci počet detí vo veku 3 – 5 rokov**, ktorých rodičia majú eminentný záujem o ich prijatie do materskej školy. Druhým dôvodom je aj **vysoký počet detí s odloženým začiatkom plnenia povinnej školskej dochádzky**, ktoré opakovane absolvujú predprimárne

vzdelávanie v materských školách. Súčasne naďalej existuje takmer 10 % rodičov, ktorí z rôznych dôvodov o prijatie svojich detí do materskej školy vôbec nepožiadali.

**Vychádzajúc z dokumentu Analýza situácie – kapacity materských škôl až 37,5 % nevybavených žiadostí je v Bratislavskom kraji.** V ostatných krajoch sa pohybuje od 4 % (Nitriansky kraj) po 14 % (Košícký kraj). Najhoršia situácia je v okresoch Bratislava V, Bratislava II, Senec, Bratislava III, Trnava, Bratislava IV, Žilina, Banská Bystrica, Košice IV a Dunajská Streda, v ktorých je počet evidovaných nevybavených žiadostí vyšší ako 350. **Počet nevybavených žiadostí neposkytuje úplný obraz o chýbajúcich kapacitách materských škôl.** Dôvodom je, že na jedno dieťa mohlo pripadať niekoľko žiadostí v rôznych materských školách.

Zároveň prognózy demografického vývoja obyvateľstva v Slovenskej republike naznačujú nepriaznivý vývoj v procese pôrodnosti (živorodenosti) a úmrtnosti, a teda aj v prirodzenom prírastku obyvateľstva, ktorý by sa mal od roku 2022 zmeniť na prirodzený úbytok obyvateľstva a postupne klesať [16].

Nedostatočnú kapacitu v materských školách môžeme na základe vyššie uvedených údajov hodnotiť ako prechodný stav, ktorý sa v nasledujúcich rokoch bude meniť. Podľa dokumentu Analýza situácie – kapacity materských škôl bude klesať počet detí vo veku 3 až 5 rokov, z takmer 180 000 v roku 2015 na takmer 150 000 v roku 2030.

### 3.3. ANALÝZA HLAVNÝCH PROBLÉMOV V OBLASTI FINANCOVANIA V REGIONÁLNOM ŠKOLSTVE

#### 3.3.1. Popis problému Fin-01 - Nedostatočné financovanie regionálneho školstva

Otázka nedostatočného financovania školstva na Slovensku, a to osobitne regionálneho, sa vo všeobecnosti berie ako fakt. Ako dôkaz tohto faktu sa uvádzajú medzinárodné porovnania, a to tak porovnania v oblasti ekonomických ukazovateľov, ako aj porovnania v oblasti výsledkov školstva.

Existuje medzinárodná zhoda na tom, že školstvo je jednou z najdôležitejších oblastí pre úspešný vývoj spoločnosti. Táto medzinárodná zhoda sa v praxi prejavuje aj tým spôsobom, že sa krajiny dohodli na organizovaní medzinárodne vyhodnocovaných testovaní zabezpečovaných nadnárodnými organizáciami, v prvom rade OECD. Výsledky jednotlivých krajín v týchto testovaniach sa potom považujú za jeden z indikátorov úspešnosti školského systému príslušnej krajiny. Slovensko v týchto testovaniach dosahuje podpriemerné výsledky, ktoré sa postupom času ešte zhoršujú.

Medzinárodné porovnanie sa organizujú aj priamo v oblasti výdavkov a iných ekonomických ukazovateľov (napríklad plátov učiteľov) týkajúcich sa školstva. Z týchto porovnaní jednoznačne vyplýva, že **Slovensko vo financovaní školstva podstatne zaostáva**. Najvypuklejšie sa to prejavuje na platoch učiteľov, ktorých priemer sa na Slovensku pohybuje okolo 60 % priemerného platu ostatných zamestnancov s rovnakým stupňom vzdelania, pričom priemer v krajinách OECD presahuje 80 % (pozri časť 3.4.1). Táto skutočnosť má evidentne negatívny dopad na atraktivnosť učiteľského povolania a tým aj na kvalitu školstva.

### 3.3.2. Popis problému Fin-02 - Neexistuje spoločenská dohoda na indikátoroch efektívnosti využívania finančných prostriedkov v regionálnom školstve

V súvislosti s financovaním regionálneho školstva sa často používajú tvrdenia o jeho efektívnosti, resp. neefektívnosti a diskutuje sa o problémoch v tejto oblasti. Závery z takýchto diskusií končia často vo všeobecnej rovine a neumožňujú prijatie konkrétnych opatrení, a to z dôvodu, že diskutujúci nemajú jasné, alebo sa navzájom nerozumejú v otázke, čo chápať pod efektívnosťou regionálneho školstva, resp. efektívnosťou využívania finančných prostriedkov v regionálnom školstve.

### 3.3.3. Popis problému Fin-03 - Nežiaduce motivácie súčasného systému financovania a jeho nedostatočné prepojenie na kvalitu vzdelávania

Súčasný systém financovania funguje od roku 2004. Financovanie základných škôl a stredných škôl je v jeho rámci postavené na normatívnom princípe, ktorého aplikovaním sa

podarilo vyriešiť viacero problémov predchádzajúceho systému. V prvom rade sa zastavil trend nárastu počtu učiteľov pri klesajúcom počte žiakov. Zastavilo sa tiež pravidelné každoročné zadlžovanie sa škôl.

Okrem pozitív priniesol nový systém so sebou aj niektoré nové problémy. Z hľadiska kvality poskytovaného vzdelávania sa ako najväčší problém javí, že systém motivuje školy súťažiť o čo najvyšší počet žiakov, pričom však neobsahuje účinné nástroje proti zneužitiu tejto súťaže. Prejavuje sa to najmä pri stredných školách, ktoré si, na rozdiel od (väčšiny) základných škôl, môžu stanovovať výberové kritéria.

Súťaž samotná problémom nie je, problémom sa stáva, keď nadobudne charakter „súťaže smerom nadol“, teda keď sa súťaží o to, kto priláka viac žiakov znížením nárokov na ich výkon. To má za následok znižovanie kvality vzdelávania.

V súvislosti so súťažou o žiakov spomeňme aj problém, ktorý sa dotýka základných škôl, najmä v mestách. Ide o existenciu tzv. „elitných základných škôl“, ktoré výberom kvalitných žiakov (podobne ako osemročné gymnáziá) „vysávajú“ týchto žiakov z okolitých základných škôl. Netvrdíme, že tu ide o súťaž smerom nadol, domnievame sa však, že z hľadiska rozsahu neregulovaný odliv najkvalitnejších žiakov z „bežných“ základných škôl má objektívne negatívny vplyv na ich kvalitu.

Ako nedostatok súčasného systému sa často uvádza, že nie je prepojený na kvalitu vzdelávania.

### **3.3.4. Popis problému Fin-04 - Súčasný spôsob alokácie finančných prostriedkov zo štátneho rozpočtu nezohľadňuje potreby škôl**

Súčasný systém alokácie finančných prostriedkov zo štátneho rozpočtu školám financovaným v rámci prenesených kompetencií vychádza z princípu relatívneho zohľadňovania finančnej náročnosti výchovno-vzdelávacieho procesu. Slovo „relatívny“ v tomto kontexte v princípe znamená, že ak na základe stanovených kritérií, medzi ktorými hrá najvýznamnejšiu úlohu



tzv. personálna náročnosť vyjadrená počtom žiakov pripadajúcich na jedného učiteľa, je výchovno-vzdelávací proces v istom druhu školy napríklad 1,5-krát finančne náročnejší ako v inom druhu školy, dostane škola prvého druhu na žiaka 1,5-krát viac finančných prostriedkov (normatív) ako škola druhého druhu. Pokiaľ kritériá, podľa ktorých sa posudzuje finančná náročnosť systému, sú stanovené adekvátne, tento systém v princípe zaručuje spravodlivé alokovanie prostriedkov. **V rámci systému sa však žiadnym spôsobom nevyhodnocuje, či alokované prostriedky postačujú na fungovanie škôl.**

Skutočnosť, že takýto systém v praxi funguje (pre väčšinu škôl) aj bez toho, aby si kládol uvedenú otázku o dostatočnosti pokrývania potrieb škôl, je daná tým, že celková suma na financovanie sa odvíja od súm z minulých rokov (keď sa v praxi ukázalo, že systém z vyčlenenej sumy prežil) zvyšovaných medziročne najmä o financie potrebné na nárasty platových taríf.

Normatívny systém zavedený od roku 2004 bol prínosom oproti predchádzajúcemu historickému systému najmä preto, že do alokácie zaviedol uvedený princíp spravodlivosti a spolu s ním motiváciu na zefektívnenie chodu škôl. Túto motiváciu možno z ekonomického hľadiska pokladať za účinnú – školy aj vďaka nej prestali vytvárať dlhy (**k zastaveniu vytvárania dlhov prispela aj zmena zriaďovateľskej pôsobnosti zo štátu na obce**), ktoré boli v predchádzajúcich rokoch opakovaným problémom, a zastavilo sa otváranie nožníc medzi poklesom počtu žiakov a narastajúcim, resp. neklesajúcim počtom učiteľov.

Súčasný systém uspokojivo funguje v prostredí väčších škôl (odhliadame teraz od problému negatívnych motivácií prijímať čo najväčší počet žiakov s cieľom získať čo najviac financií cez normatívy, a to aj za cenu znižovania kvality – tomuto problému sa venujeme na inom mieste). Problém predstavujú malé školy, ktoré si vzhľadom na malé počty žiakov cez normatívy nedokážu „zarobiť“ dosť finančných prostriedkov na svoj chod. V súčasnosti sa tento problém (čiastočne) rieši zvýhodňovaním malých škôl zvýšeným normatívom a dohodovacím konaním.

Ďalším problémom súčasného systému, ktorý sa výraznejšie prejavuje v malých školách, je skutočnosť, že zatiaľ čo školský zákon predpisuje maximálne počty žiakov v triedach, systém financovania túto skutočnosť nezohľadňuje. V praxi sa potom môže stať, že príchodom jedného žiaka musí škola otvoriť ďalšiu triedu, pričom finančné prostriedky, ktoré dostane na svoj chod, sa jej zvýšia len o sumu normatívu na tohto žiaka. **Financovanie novootvorenej triedy je teda možné zabezpečiť len znížením financovania na chod ostatných tried.**

Vychádzajúc z uvedeného sa pri úvahách o úprave systému financovania a osobitne v súvislosti s riešením problému optimalizácie siete škôl ukazuje, že najmä pokiaľ ide o menšie základné školy, mohlo by pomôcť zahrnutie zohľadnenia nevyhnutných finančných prostriedkov v absolútnom vyjadrení medzi kritériá systému.

### 3.3.5. Popis problému Fin-05 - Zákon o financovaní neupravuje komplexne problematiku financovania regionálneho školstva

Zákon č. 597/2003 Z. z. prešiel od svojho vzniku v roku 2003 viac ako 20 novelizáciami a rozrástol sa z pôvodných 8 strán na 26 strán. Boli do neho doplnené viaceré časti, z ktorých niektoré boli pôvodne v podzákonných normách. Napriek svojmu podstatnému rozšíreniu sa zákon aj v súčasnosti venuje najmä financovaniu škôl a školských zariadení zo štátneho rozpočtu a iba čiastočne a neúplne sa venuje financovaniu škôl a školských zariadení z vlastných zdrojov obcí a VÚC. Zákon vykazuje tiež viacero technických nedostatkov (napr. nepresné formulácie). Na niektoré z nich sme upozornili v iných častiach tohto materiálu.

### 3.3.6. Popis problému Fin-06- Nepresná definícia havarijnej situácie v súčasnom znení zákona, chýbajúce pravidlá pri pridelovaní prostriedkov na riešenie havarijných situácií

Podstatná časť z prostriedkov štátneho rozpočtu určených na financovanie regionálneho školstva sa rozdeľuje transparentne, podľa presne určených pravidiel. Výnimku z tohto transparentného spôsobu rozdeľovania prostriedkov tvorili v posledných rokoch prostriedky na riešenie havarijných situácií. Na túto situáciu upozornilo aj samotné ministerstvo školstva pri príprave programového vyhlásenia vlády [2] a pri stanovovaní úloh na jeho plnenie, keď v úlohe RŠ-2016-02 [17] uviedlo: *obmedziť poskytovanie prostriedkov na odstraňovanie*

havarijných situácií len na prípady, keď ide o skutočnú havarijnú situáciu v zmysle zákona a nie o nahrádzanie povinností zriaďovateľa starať sa riadne o objekty škôl v jeho zriaďovateľskej pôsobnosti. Toto znenie úlohy vyplynulo zo skutočnosti, že postupom rokov sa ustálila prax, keď zriaďovatelia s odvolaním sa na odstraňovanie havarijných stavov žiadali finančné prostriedky na opravy budov, ktoré majú zabezpečovať z titulu svojej zriaďovateľskej pôsobnosti. V takejto situácii pri stovkách žiadostí bolo prakticky nemožné zachovať transparentnosť procesu poskytovania finančných prostriedkov na uvedený účel. Situáciu umožnila aj definícia havarijnej situácie obsiahnutá v súčasnom znení zákona o financovaní regionálneho školstva, ktorá je nepresná a nekonzistentná. Najnovšou novelou prijatou v roku 2017 sa radikálne sprísnila podmienka pridelovania prostriedkov na odstraňovanie havarijných situácií, ale nekonzistentnosti v ich definícii (vrátane samotného názvu § 4c, ktorý znie „Financovanie havarijných situácií“ namiesto logického „Financovanie odstraňovania havarijných situácií“) zostali.

Sprísnenie podmienok v novele sa na jednej strane (správne) snaží odstrániť stav, keď sa ako riešenia havarijnej situácie prezentuje štandardná oprava, údržba alebo modernizácia budovy, ako je napríklad výmena opotrebovaných okien. Novelizované znenie však zavedením extrémne zdĺhavého a neflexibilného postupu pri podávaní a následnom schvaľovaní žiadosti o potrebné finančné prostriedky prakticky znemožňuje pružné riešenie skutočných havarijných situácií, teda krajne nepriaznivých stavov, pri ktorých sú vážne ohrozené životy a zdravie osôb alebo ohrozená prevádzka školy a ktoré si vyžadujú rýchlu nápravu. Taktiež sa nevyjadruje k tomu, či nárok na prostriedky zo štátneho rozpočtu na odstránenie havarijnej situácie vzniká pre zriaďovateľa vždy alebo len v prípade, ak nie je schopný riešiť túto situáciu z vlastných prostriedkov.

### 3.3.7. Popis problému Fin-07 - Spôsob financovania cirkevných a súkromných škôl (s výnimkou škôl pripravujúcich na povolanie) a školských zariadení z vlastných prostriedkov obcí

Cirkevné a súkromné školy (s výnimkou škôl pripravujúcich na povolanie) a cirkevné a súkromné školské zariadenia sú v súčasnosti financované z vlastných prostriedkov obcí. V prvých rokoch po prechode na fiškálnu decentralizáciu, až do roku 2007, boli tieto subjekty financované zo štátneho rozpočtu. Zmena nastala zákonom č. 689/2006 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 597/2003 Z. z. o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení zákona č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve.

V dôvodovej správe k zákonu [32] jeho predkladateľ, teda ministerstvo školstva, uviedlo:

*Navrhovanú zmenu vo financovaní neštátnych základných umeleckých škôl a neštátnych školských zariadení si vyžadujú skutočnosti spôsobené rozdielnym financovaním základných umeleckých škôl a školských zariadení v zriaďovateľskej pôsobnosti obcí a vyšších územných celkov a neštátnych základných umeleckých škôl a neštátnych školských zariadení od roku 2005.*

*Už v prvom roku fiškálnej decentralizácie boli evidentné snahy viacerých obcí a vyšších územných celkov zbaviť sa zriaďovateľskej pôsobnosti vyradením vlastnej základnej umeleckej školy alebo školského zariadenia zo siete škôl a školských zariadení v prospech neštátneho zriaďovateľa. Základné umelecké školy a školské zariadenia v zriaďovateľskej pôsobnosti neštátneho zriaďovateľa sú financované z kapitoly Ministerstva školstva SR. Narastajúci počet neštátnych základných umeleckých škôl a neštátnych školských zariadení spôsobuje negatívny dopad na rozpočet Ministerstva školstva SR, to znamená, že z rozpočtu ministerstva sa každoročne vyčleňuje väčší objem finančných prostriedkov na financovanie neštátnych základných umeleckých škôl a školských zariadení. Následne sa zvyhodňujú obce tým, že v základných umeleckých školách a v školských zariadeniach, ktorých sú zriaďovateľmi, sa znižuje celkový prepočítaný počet žiakov (detí) a zvyšuje sa hodnota*

*koeficientu pre zostávajúce základné umelecké školy a školské zariadenia v obciach v rámci Slovenskej republiky.*

Dôvodová správa nepodložila tvrdenia o zbavovaní sa zriaďovateľskej pôsobnosti obcí v prospech neštátnych zriaďovateľov konkrétnymi údajmi a pri pohľade do štatistík z toho obdobia nie sú takéto tendencie jednoznačne pozorovateľné. Tým nechceme tvrdiť, že v jednotlivých prípadoch nemohlo prísť k zmene zriaďovateľa z obce na súkromný subjekt. Tiež je akceptovateľný argument, že systém pred rokom 2007 obsahoval ekonomickú motiváciu na takéto zneužívanie, pričom neobsahoval opatrenia na zabránenie jeho vzniku.

Na druhej strane je však nepochybné, že zvolené riešenie, ktorého súčasťou je vznik účelového určenia časti prostriedkov z vlastných príjmov obcí, konkrétne tých, ktoré obce musia v dôsledku tejto transformácie poskytnúť cirkevným a súkromným zriaďovateľom, ide proti princípu zvrchovanej kompetencie obcí narábať so svojimi príjmami. Pritom argumentácii v dôvodovej správe sa úplne vymyká skutočnosť, že obciam v rámci tejto zmeny pripadla aj povinnosť financovať neštátne centrá pedagogicko-psychologického poradenstva (CPPP) a špeciálno-pedagogického poradenstva (ČŠPP) a špeciálne výchovné zariadenia, pretože tieto druhy zariadení nemajú obce kompetenciu zriaďovať (a v súvislosti s nimi teda nemohli ani presúvať zriaďovateľskú pôsobnosť).

Okrem porušenia vyššie uvedeného princípu mala zmena aj postupne sa zvyšujúce negatívne finančné dôsledky na rozpočty obcí. K 15.9.2016 evidovali neštátne ČŠPP 38 665 klientov, čo pri koeficiente 2 znamená 77 330 prepočítaných klientov a neštátne CPPP 6 458 klientov, čo pri koeficiente 0,2 predstavuje 1 292 prepočítaných klientov [33]. Spolu to pri sume 79 eur na prepočítaného klienta znamená, že samosprávy musia na tieto zariadenia vynaložiť v roku 2017 viac ako 6 mil. eur. Financovanie ostatných neštátnych školských subjektov z rozpočtu obcí prekročí v roku 2017 sumu 70 mil. eur.

### 3.3.8. Popis problému Fin-08- Spôsob financovania súkromných škôl pripravujúcich na povolanie

Podľa legislatívy platnej v súčasnosti majú súkromné školy pripravujúce na povolanie právo na rovnaké financovanie zo štátneho rozpočtu ako verejné školy. Súkromné školy, na rozdiel od verejných škôl, môžu od svojich žiakov vyberať aj školné. To znamená, že súkromné školy majú možnosť získať na svoju činnosť viac finančných prostriedkov ako verejné školy, čo objektívne vnáša do systému istú nerovnosť, pretože okrem lepšieho materiálne-technického vybavenia môžu súkromné školy aj lepšie zaplatiť svojich učiteľov.

Tento problém nie je typický len pre Slovensko. Systém financovania súkromných škôl musia riešiť všetky krajiny, kde takéto školy existujú. Spôsoby riešenia sú pritom v rôznych krajinách rôzne.

Zástancovia rovnakého financovania súkromných a verejných škôl zo štátneho rozpočtu používajú argument, že všetci rodičia musia platiť dane, a preto majú nárok na to, aby na ich dieťa prispieval štát rovnako, či chodí do súkromnej školy alebo do verejnej školy. Proti tomuto argumentu možno uviesť ako protiargument to, že vo viacerých oblastiach služieb existujú popri verejných poskytovateľoch platených zo štátneho rozpočtu aj súkromní poskytovatelia, ktorí zo štátneho rozpočtu nedostávajú žiadne príspevky. V školstve takýto príklad predstavujú vysoké školy – na činnosť súkromných vysokých škôl na Slovensku štát neprispieva.

Proti nároku na rovnaké financovania verejných a súkromných škôl možno argumentovať aj tým, že Ústava SR ukladá štátu povinnosť zabezpečiť bezplatný prístup k základnému vzdelávaniu a strednému vzdelávaniu a štát preniesol túto úlohu na územnú samosprávu. U nej si teda objednal túto službu, za ktorú jej aj v plnom rozsahu platí, a zároveň samosprávu zákonom zaviazal, že je povinná vytvárať podmienky na toto vzdelávanie. Štát si takúto službu neobjednal u zriaďovateľov súkromných škôl. V školskom zákone len povedal, že vzdelanie získané v súkromných školách je rovnocenné so vzdelaním získaným v štátnych

(a verejných) školách. Pre občana to znamená slobodu výberu: môžem sa vzdelávať v štátnej škole bezplatne, alebo ak nie som spokojný so štátnou ponukou, môžem si vybrať súkromnú školu, kde ale musím rátať s tým, že za vzdelávanie budem musieť platiť.

Súkromné školy môžu vyberať školné, ale podľa § 2 ods. 5 zákona č. 597/2003 Z. z. môžu využiť takto získané zdroje len na krytie nákladov výchovno-vzdelávacieho procesu. Inými slovami, zákon predpokladá, že **súkromné školy musia mať neziskový charakter**, to znamená že prípadný kladný výsledok hospodárenia si vlastníci súkromných škôl nemôžu vybrať vo forme dividend, ale môže byť použitý len na činnosť školy. V praxi sú však známe prípady obchádzania tohto ustanovenia zákona napríklad cez platenie neúmerne vysokého nájomného súkromným vlastníkom za prenájom priestorov, v ktorých škola pôsobí. Zákon o financovaní v § 7 ods. 2 písm. b) paradoxne podporuje zníženie transparentnosti používania finančných prostriedkov súkromných škôl tým, že od nich vyžaduje v rámci správy o hospodárení len údaje o stave a pohybe majetku získaného zo štátneho rozpočtu.

Okrem tohto nedostatku súčasnej legislatívy v oblasti financovania je potrebné upozorniť aj na ďalší paradox, ktorý spočíva v tom, že aplikácia zvýhodneného normatívu aj na malé súkromné školy vedie k situáciám, keď verejné školy v obci, ktoré v súčte žiakov prekračujú hranicu 250, dostávajú od štátu podstatne nižší normatív ako menšie súkromné školy v danej obci, ktoré spravidla majú rôznych zriaďovateľov, a teda sa na ne neuplatňuje sčítovanie žiakov pri stanovovaní hranice na priznanie zvýhodneného normatívu.

Na tomto mieste pokladáme za potrebné sa vyjadriť aj k dôvodom, prečo štáty umožňujú existenciu súkromných škôl a aké sú riziká spojené s ich existenciou.

Už sme konštatovali, že vzhľadom na možnosť vyberania školného a zákonom predpokladaný neziskový charakter majú súkromné školy na svoju činnosť a rozvoj viac prostriedkov ako verejné školy. To znamená, že pri efektívnom využívaní týchto prostriedkov majú lepšie podmienky na poskytovanie kvalitného vzdelávania ako verejné školy. Pokiaľ takéto kvalitné vzdelávanie svojim žiakom poskytujú, predstavujú z tohto pohľadu pre školský systém prínos.

Súkromná škola sa však v oblasti kvality vzdelávania môže stať aj rizikovým prvkom, pokiaľ školné chápe platbu, na základe ktorej „predáva“ žiakovi dobré vysvedčenie bez ohľadu na to, aké sú jeho výsledky.

Uvedené argumenty a protiargumenty tu uvádzame preto, aby sme ukázali, že jednoduchou argumentáciou sa nedá dopracovať k jednoznačnému výsledku ohľadne stupňa financovania súkromných škôl. Potvrďuje to aj pohľad na riešenie tohto problému v zahraničí – žiadne jednoznačné riešenie neexistuje.

### 3.3.9. Popis problému Fin-09- Chýbajúce ustanovenia o podnikateľskej činnosti škôl v súčasnej legislatíve

Podľa § 151 ods. 1 zákona č. 245/2008 Z. z. môžu školy a školské zariadenia vykonávať podnikateľskú činnosť. Táto činnosť však nie je v súčasnej legislatíve týkajúcej sa regionálneho školstva žiadnym spôsobom bližšie upravená (na rozdiel od vysokého školstva).

### 3.3.10. Popis problému Fin-10- Vzdelávacie poukazy: zachovať alebo zrušiť ?

Podľa materiálu ministerstva [18] bolo cieľom zavedenia vzdelávacích poukazov (v roku 2004), *aby sa rodičia – žiaci stali skutočne tými, ktorí priamo rozhodujú o použití štátnych finančných prostriedkov.*

Zároveň sa očakávalo, že novým systémom štátnej podpory záujmového vzdelávania práve prostredníctvom kupónového systému sa v konečnom dôsledku podarí zvýšiť počet žiakov navštevujúcich mimoškolské záujmové vzdelávanie z vtedajších približne 400-tisíc na dvojnásobok.

Skúsenosti s využívaním vzdelávacích poukazov v praxi sú takéto:

1. Prijímateľom vzdelávacích poukazov sú aj CVČ. Zrušenie vzdelávacích poukazov, resp. zrušenie možnosti CVČ prijímať vzdelávacie poukazy by mohlo mať, najmä po zmene systému ich financovania v roku 2013, za následok ohrozenie existencie CVČ:



- vzdelávací poukaz je pre CVČ istým príjmom do rozpočtu, ktorý je garantovaný štátom,
  - vzdelávací poukaz je pre viacerých členov záujmového vzdelávania v CVČ jedinou možnosťou ako uhradiť náklady spojené s činnosťou záujmového vzdelávania (ak žiak odovzdá v CVČ vzdelávací poukaz, nemusí platiť už žiadne poplatky – tzv. „školné“). Záujmové vzdelávanie tak môžu navštevovať aj žiaci zo sociálne znevýhodneného prostredia.
2. Vzdelávací poukaz môže žiak odovzdať v základnej škole, ktorá žiakom ponúka mimoškolskú záujmovú činnosť v priestoroch ZŠ v popoludňajšom čase. Výhodou je, že žiak nemusí odchádzať mimo ZŠ, zmysluplne využíva voľný čas, nemusí uhrádzať iné poplatky za danú záujmovú činnosť (krúžok).
  3. Nevýhodou je, že so vzdelávacími poukazmi sú spojené aj určité administratívne úkony, ktoré prispievajú k celkovej administratívnej náročnosti v školstve.

### 3.3.11. Popis problému Fin-11 - Súčasný spôsob financovania ŠKD

Väčšina ŠKD bola vždy súčasťou základnej školy. Ostatná novela zákona č. 597/2003 Z. z. ustanovila, že od 1.1.2018 školské kluby detí môžu existovať len ako súčasť základných škôl. ŠKD sú však financované v rámci originálnych kompetencií, teda z vlastných zdrojov obcí, zatiaľ čo hlavná činnosť základnej školy je financovaná zo štátneho rozpočtu v rámci preneseného výkonu. Tento systém spôsobuje v praxi viaceré komplikácie, a to tak technického charakteru, ako aj z hľadiska pravidiel pridelovania finančných prostriedkov. Osobitne citlivý je problém rôznych zdrojov financovania v súvislosti s osobnými nákladmi pedagogických a odborných zamestnancov základných škôl a školských klubov detí, pretože pri zvyšovaní tarifných platov sa príslušná legislatíva vzťahuje na všetkých pedagogických a odborných zamestnancov, ale štát zabezpečuje prostriedky zo štátneho rozpočtu na zvyšovanie platov len pre pedagogických zamestnancov financovaných v rámci prenesených kompetencií, teda v tomto prípade pre pedagogických a odborných zamestnancov

základných škôl, ale už nie pre tých, ktorí pôsobia v ŠKD, hoci je tento súčasťou základnej školy.

S myšlienkou prechodu ŠKD do režimu prenesených kompetencií prišlo z uvedených dôvodov ministerstvo školstva v minulých rokoch pri príprave nového zákona o financovaní regionálneho školstva (ktorý sa zatiaľ nepodarilo realizovať). Na túto tému sa uskutočnili rokovania so zástupcami ZMOS). Z vecného hľadiska ZMOS súhlasil, že problém, ktorý je potrebné v tejto súvislosti vyriešiť, je otázka finančného krytia takejto transformácie. Ak vychádzame z údajov platných na rok 2017, keď sa prostriedky z DPFO na činnosť ŠKD prerozdeľujú podľa počtu žiakov základných škôl v školskom roku 2016/2017, ktorých bolo celkovo 433 465 (štatistika CVTI[10]), s použitím prepočítavacieho koeficientu koeficientom 1,6 pri sume na jedného prepočítaného žiaka rovnej 79 eur sa jedná o sumu 54,8 mil. eur.

### 3.3.12. Popis problému Fin-12 - Spôsob financovania školských jedální

V súčasnosti sa podiel z DPFO na stravovanie žiakov odvodzuje od počtu tzv. potenciálnych stravníkov, za ktorých sa považujú všetci žiaci základných škôl. Ide síce o jednoduchý systém, ktorý má však negatívne ekonomické motivácie na zabezpečovanie školského stravovania, pretože znevýhodňuje obce, kde sa stravuje vyššie percento žiakov. Obec má na „školské stravovanie“ zabezpečené finančné prostriedky aj v prípade, keď žiadne zariadenie školského stravovania nezriadila. A ak ho zriadila, ekonomicky ich motivuje školské stravovanie nepodporovať (aj v tomto prípade má obec peniaze zabezpečené bez ohľadu na jej aktivity v školskom stravovaní).

### 3.3.13. Popis problému Fin-13 - Spôsob financovania CVČ

Financovanie CVČ sa do konca roka 2012 realizovalo rovnakým spôsobom ako u iných školských subjektov patriacich do originálnych kompetencií. To znamená, že existencia centra voľného času v danej obci mala vplyv na výšku finančných prostriedkov, ktoré obec dostala z podielových daní. Táto výška závisela od počtu členov, ktorí boli evidovaní v CVČ.

Z dôvodov zneužívania systému niektorými zariadeniami a neschopnosti ministerstva školstva tomuto zneužívaniu zabrániť sa systém od 1.1.2013 zmenil tak, že existencia CVČ sa pri rozpise podielových daní do úvahy neberie a v súlade s § 7a ods. 9 zákona č. 587/2003 Z. z. dostane každá obec „pre centrá voľného času“ (formuláciu uvádzame v úvodzovkách, pretože je nelogická – tieto prostriedky dostávajú aj obce, ktoré žiadne centrum voľného času nemajú) finančné prostriedky podľa počtu obyvateľov obce od päť rokov veku do dovŕšenia 15 rokov veku s trvalým pobytom na území obce podľa stavu k 1. januáru kalendárneho roka, v ktorom sa zisťovanie uskutočňuje. Toto ustanovenie nie je v súlade so zásadami, na ktorých je rozpis podielových daní v oblasti školstva vybudovaný. Vnieslo do systému ekonomické motivácie pôsobiace proti podpore činnosti CVČ, pretože obce majú v rámci toho systému peniaze „isté“ bez ohľadu na to, či nejaké CVČ majú alebo nie. Zároveň vznikol potenciálny problém príspevkov na činnosť CVČ za deti, ktoré nie sú z obce, ktorá je zriaďovateľom daného CVČ, pretože tieto deti nemá zriaďovateľská obec vo svojom príspevku z podielových daní zohľadnené. Zákon síce predpokladá, že „materská“ obec poskytne za svoje deti navštevujúce CVČ v inej obci tejto obci príspevok, ale žiadnym spôsobom nevymedzuje jeho výšku. Nemáme k dispozícii presné štatistiky, ale na základe čiastkových informácií sa dá usudzovať, že existujú obce (aj keď sú pravdepodobne v menšine), ktoré za „svoje“ deti navštevujúce centrum voľného času v inej obci uhrádzajú tejto obci plnú sumu, ktorú obec na dieťa v CVČ vynakladá. Ďalšia skupina obcí uhrádza iba časť takejto sumy a nakoniec posledná skupina obcí neuhrádza za svoje deti nič.

Celú situáciu by bolo možné charakterizovať aj tak, že pri súčasnom riešení sa uplatnilo pravidlo, pri ktorom na nečestnosť niektorých zneužívateľov systému doplácajú všetci čestní zriaďovatelia, čo by malo byť neprijateľné.

Za pozitívnu vlastnosť súčasného riešenia možno považovať skutočnosť, že odstránilo predchádzajúce možnosti zneužívania systému, ale za cenu ohrozenia ďalšej existencie CVČ ako inštitúcií.

### 3.3.14. Popis problému Fin-14- Neriešenie finančného krytia dopadov legislatívnych zmien na samosprávy

Fiškálna decentralizácia priniesla so sebou viacero pozitívnych prvkov. V rámci nej sa o použití veľkej časti verejných zdrojov nerozhoduje na úrovni centra (ministerstva), ale na úrovni samospráv, ktoré sú v podstatne užšom kontakte s každodennou realitou života, a preto sú schopné adekvátnejšie reagovať na problémy, ktoré život prináša.

Je samozrejmé, že fiškálna decentralizácia sa netýka všetkých verejných prostriedkov, pretože existujú oblasti, ktoré je potrebné z hľadiska fungovania spoločnosti nechať pod kontrolou centra.

Pod kontrolou centra sú aj najvyššie úrovne legislatívy, najmä tvorba zákonov. Implementácia novoprijatých zákonov si často vyžaduje zvýšené finančné prostriedky z verejných zdrojov. Ako sme uviedli v 1. kapitole, financovanie úloh plnených samosprávami sa uskutočňuje z dvoch hlavných zdrojov, a to z vlastných príjmov obcí, ktorých podstatnú časť tvorí podiel na DPFO, a zo zdrojov štátneho rozpočtu, ktoré štát obciam poskytuje ako dotáciu na výkon prenesených kompetencií. Zatiaľ čo prijatie zákona s finančnými dôsledkami na štátny rozpočet sa prejaví vo zvýšení zodpovedajúcich položiek štátneho rozpočtu, a teda aj dotácií pre obce, pokiaľ sa zákon týka činností, ktoré sú predmetom preneseného výkonu, v súčasnosti neexistuje žiadny osobitný mechanizmus na riešenie problémov, pokiaľ sa v dôsledku zákona zvýšia výdavky v oblastiach patriacich do samosprávnej pôsobnosti obcí. Typickým príkladom takejto situácie je zvyšovanie plátov pedagogických a odborných zamestnancov.

### 3.3.15. Popis problému Fin-15- Rozdelenie kompetencií v oblasti financovania regionálneho školstva medzi MŠVVaŠ SR a MV SR

V časti 2.3 sme uviedli, že od roku 2013 prešla v rámci reformy verejnej správy (ESO) časť kompetencií v oblasti školstva pod rezort ministerstva vnútra. V časti 3.1.1. sme popísali, ako sa táto zmena dotkla systému metodického riadenia v školstve. Na tomto mieste uvádzame konkrétne príklady problémov, ktoré uvedenou transformáciou vznikli v oblasti financovania.

1. Podstatne sa zvýšila náročnosť rozpočtového procesu na úrovni ministerstva školstva, ktoré spracováva návrhy rozpočtu pre oblasť regionálneho školstva tak pre kapitolu ministerstva školstva, ako aj pre kapitolu ministerstva vnútra.
2. Vzhľadom na skutočnosť, že rozpis rozpočtu na školy financované v rámci prenesených kompetencií sa v priebehu roka z rôznych dôvodov upravuje (napríklad začiatkom nového školského roku sa rozpočet všetkých škôl upravuje v súlade s aktuálnymi počtami žiakov), nie je možné pri tvorbe rozpočtu stanoviť presné rozdelenia financií medzi kapitoly ministerstva školstva a ministerstva vnútra, a preto v priebehu rozpočtového roka vzniká množstvo žiadostí zo strany oboch ministerstiev smerom k ministerstvu financií na vykonanie rozpočtových opatrení. Tento fakt podstatne zvyšuje administratívnu náročnosť spojenú s financovaním a spomaľuje príslušné finančné toky. Oneskorenie príchodu finančných prostriedkov na účty škôl sa osobitne negatívne prejavuje pri riešení situácií vyžadujúcich si pružný operatívny prístup, ako je napríklad odstraňovanie havárií alebo realizácia dohodovacieho konania.
3. Podstatne sa skomplikovali aj niektoré ďalšie finančné operácie, ako je napríklad preklasifikovanie bežných výdavkov na kapitálové alebo odsúhlasovanie upraveného rozpočtu vyžadovaného ministerstvom financií.
4. Okrem komplikácií, ktoré vznikli na základe toho, že do procesov, v ktorých predtým figurovalo na najvyššej úrovni len ministerstvo školstva, pribudlo po transformácii aj ministerstvo vnútra a ministerstvo financií, vznikli ďalšie komplikácie aj na úrovni organizácie financovania na úrovni ministerstva vnútra a okresných úradov, na ktoré pracovníci odborov školstva opakovane upozorňujú na pracovných stretnutiach s pracovníkmi ministerstva školstva.

Potreba riešiť uvedené problémy sa dostala aj do programového vyhlásenia súčasnej vlády SR [2].

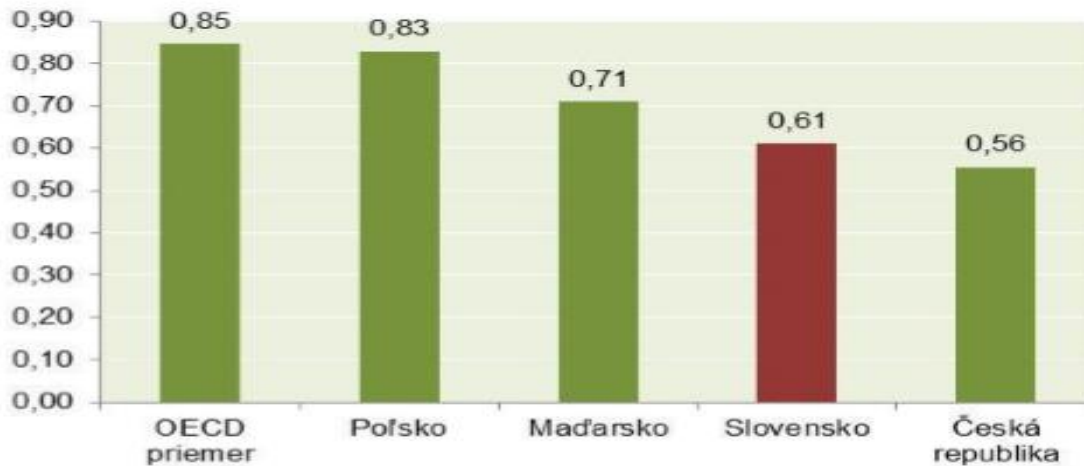
### 3.4. ANALÝZA HLAVNÝCH PROBLÉMOV V OBLASTI ZAMESTNANCOV V REGIONÁLNOM ŠKOLSTVE

#### 3.4.1. Popis problému Zam-01 – Nedostatočné finančné ohodnotenie učiteľa

Konštatovanie, že platy slovenských učiteľov sú vzhľadom na ich úlohu v spoločnosti nízke, sa v posledných rokoch pravidelne objavuje vo všetkých domácich aj zahraničných analýzach týkajúcich sa slovenského školstva. V posledných 5 rokoch sa uskutočnilo viacero protestných akcií vrátane štrajkov na podporu požiadavky na zvyšovanie plátov učiteľov. Do istej miery si potrebu zvyšovať platy učiteľov uvedomili aj politici a konkrétny záväzok na zvyšovanie plátov pedagogických a odborných zamestnancov v regionálnom školstve a vysokoškolských učiteľov sa stal aj súčasťou programového vyhlásenia vlády v roku 2016 [2] (treba však pripomenúť, že zvyšovania od 1.1.2018 a v ďalších rokoch sú v programovom vyhlásení uvedené s podmienkou *za predpokladu realizácie zásadných vnútorných zmien v systéme výchovy a vzdelávania*).

Argumentom, ktorý je podľa nášho názoru rozhodujúci na tvrdenie o nedostatočnom finančnom hodnotení slovenských učiteľov, je výsledok porovnania ich priemerných plátov s priemerným plátom zamestnancov s rovnakým stupňom vzdelania v národnom hospodárstve SR. Zatiaľ čo priemerná hodnota tohto ukazovateľa pre krajiny OECD presahuje 80 %, na Slovensku sa pohybuje okolo 60 %. Na grafe 63 uvádzame ako príklad hodnoty tohto parametra pre pedagogických zamestnancov v nižšom sekundárnom vzdelávaní zverejnené v publikácii OECD Education at Glance 2016 [3] (hodnoty sa dotýkajú roku 2014).

Graf 63: Podiel priemerných plátov pedagogických zamestnancov nižšieho sekundárneho vzdelávania na priemerných plátoch zamestnancov s VŠ vzdelaním (v roku 2014)



Zdroj: OECD Education at Glance 2016

Dôvodom, prečo prikladáme rozhodujúci význam práve tomuto parametru, je skutočnosť, že do určitej miery odráža atraktivnosť povolania učiteľa v danej krajine, a tým aj jednu z hlavných motivácií pre kvalitných mladých ľudí zamestnať sa v školstve. Pričom prijímame tvrdenie, že rozhodujúcim činiteľom kvality vzdelávania je učiteľ a z toho vyplýva, že bez kvalitných učiteľov nebudeme mať kvalitné školstvo.

Na doplnenie obrazu o tom, ako slovenskí učitelia vnímajú svoju situáciu, uvedieme niekoľko výsledkov OECD štúdie TALIS 2013. Prieskum OECD pod názvom TALIS (Teaching and Learning International Survey) sa konal v rokoch 2008 a 2013 a venuje sa zisťovaniu názorov učiteľov na otázky súvisiace s ich povoláním. V súčasnosti sa pripravuje TALIS 2018.

Podľa štúdie OECD TALIS 2013 až 94,8 % učiteľov základných škôl v Slovenskej republike uviedlo, že sú so svojím výkonom v škole spokojní, pričom priemer zúčastnených krajín je 92,6%. Na druhej strane finančné ocenenie ich práce pravdepodobne spôsobuje to, že len 4% učiteľov na Slovensku si myslí, že spoločnosť si povolanie učiteľa váži, pričom priemer zúčastnených krajín je 30,9%.

V spoločnosti sa objavujú aj názory, že učiteľom netreba zvyšovať platy, lebo majú veľa prázdnin, nízku mieru vyučovacej povinnosti, atď. Prieskum TALIS 2013 však zistil, že len 58% učiteľov na Slovensku si myslí, že výhody učiteľského povolania jednoznačne prevažujú nad jeho nevýhodami. Priemer zúčastnených krajín je až 77,4%. Na Slovensku až 13,8% učiteľov ľutuje svoje rozhodnutie stať sa učiteľom a 45,4% sa nad touto otázkou často zamýšľa. V rámci krajín TALIS ich je len 9,5% a nad takouto otázkou sa zamýšľa len 31,6%.

### **3.4.2. Popis problému Zam-02 - Nedostatočné finančné ohodnotenie nepedagogických zamestnancov, osobitne v školskom stravovaní**

Na rozdiel od pedagogických a odborných zamestnancov, ktorí majú na určovanie ich tarifných platov vyčlenenú v legislatíve osobitnú platovú tabuľku, sú platy nepedagogických zamestnancov regionálneho školstva určované podľa rovnakých platových tabuliek ako v zodpovedajúcich pracovných zaradeniach v iných oblastiach verejného sektora. Proti tomuto princípu nemožno mať zásadné námietky. Existujúci systém odmeňovania nepedagogických zamestnancov v školstve však spôsobuje viaceré problémy.

Prvým problémom, ktorý sa netýka len školstva, je skutočnosť, že pravidelné zvyšovanie minimálnej mzdy sa nepremieta do úpravy príslušných platových tabuliek, čo vedie k absurdným situáciám, keď štát na jednej strane stanoví istú úroveň minimálnej mzdy a na druhej strane ponechá v platnosti platové tabuľky, ktoré pre niektoré pracovné zaradenia určujú nižšie tarifné platy, ako je minimálna mzda. Zamestnávateľ síce musí zamestnancovi vyplatiť plat aspoň vo výške minimálnej mzdy (pokiaľ nezvolí „riešenie“ spočívajúce v znížení pracovného úväzku), ale musí ho finančne hrať na úkor iných položiek svojho rozpočtu.

Druhým problémom, ktorý sa najvýraznejšie prejavuje v prípade personálu školských jedální, je, že zamestnávateľom sa čoraz ťažšie darí získavať zamestnancov na tieto pracovné pozície. Aj keď zamestnávateľ kvôli vyššie uvedenému problému nesúladi platových tabuliek a stanovenej minimálnej mzdy dofinancuje kuchárke v školskej jedálni plat na úroveň minimálnej mzdy, je napríklad v roku 2017 jej hodinová mzda na úrovni 2,50 eur. Za tejto



situácie, ak aj niekto prejaví záujem o prácu v školskej jedálni, po krátkom čase (prevažne v čase skúšobnej doby) pracovný pomer ukončí, keď zistí, o akú fyzicky náročnú a zodpovednú prácu v školskom stravovaní ide. Očakávame, že problém sa bude ďalej stupňovať, pokiaľ sa neprijmú opatrenia na jeho riešenie.

Problém sa dotýka aj ostatných nepedagogických zamestnancov (upratovačiek, školníkov a pod.). Najvypuklejšie sa prejavuje v krajoch s najnižšou evidovanou mierou nezamestnanosti a najvyššími priemernými platmi. Tu je prakticky nemožné nahradiť zamestnancov odchádzajúcich do dôchodku alebo do iných zamestnaní. S pribúdajúcou ponukou voľných pracovných miest a rastom priemernej mzdy sa budú nožnice navyše naďalej roztvárať.

### **3.4.3. Popis problému Zam-03 - Nedostatočné personálne zabezpečenie výchovno-vzdelávacieho procesu po technickej stránke (správcovia sietí, technici)**

Intenzívne využívanie informačných a komunikačných technológií sa stalo nevyhnutnou súčasťou každodenného života aj na školách. Prinieslo so sebou potrebu kvalifikovaných pracovníkov na zabezpečovanie ich chodu, najmä správcov sietí, resp. technikov. Škola predstavuje z hľadiska využitia a nasadenia informačných a komunikačných technológií stredne veľkú až veľkú firmu. V takýchto organizáciách sú už obdobné pracovné pozície riešené internými, vysoko hodnotenými, stabilizovanými zamestnancami. Na školách však jednoznačne chýbajú. Ohrozená je tak nielen efektívnosť využívania prostriedkov a technológií, ale aj bezpečnosť celých systémov. Navyše, špecifické prostredie školy prináša špecifické problémy, napr. šikanovanie, bezpečnosť žiakov v budovách či bezprostrednom okolí, ktoré vyvolávajú tlak na nasadenie monitorovacích a kamerových systémov. Ich legálna prevádzka však vyžaduje zvládanie špecifických technických zručností a spôsobilostí predovšetkým v oblasti ochrany osobných údajov. Zamestnanci so zodpovedajúcou kvalifikáciou, skúsenosťami a zručnosťami dnes, žiaľ, chýbajú.

V súvislosti s technickým vybavením spomeňme aj nutnosť postupného dobudovania štandardného materiálo-technického vybavenia na školách a vyrovnanie rozdielov v ich vybavenosti modernými technológiami a didaktickými pomôckami, ktoré vznikli nerovnakým prístupom k čerpaniu pomoci z fondov EÚ.

#### **3.4.4. Popis problému Zam-04 - Zosúladenie kvalifikačných požiadaviek pedagógov predprimárneho vzdelávania so stupňom vzdelania pedagógov primárneho a sekundárneho vzdelávania**

Podľa súčasného platného právneho stavu je kvalifikovaným učiteľom pre predprimárne vzdelávanie (ďalej len „učiteľ materskej školy“) aj pedagóg so stredoškolským vzdelaním (absolvent pedagogickej a sociálnej akadémie).

V minulosti sa na stredné pedagogické školy, neskôr na stredné pedagogické a sociálne akadémie prijímali vynikajúci študenti po dôsledných talentových prijímacích skúškach, išlo teda o výberové školy. V súčasnosti o stredné odborné školy vo všeobecnosti nie je zo strany študentov veľký záujem. Z tohto dôvodu sa znížili aj požiadavky a kritériá prijatia na pedagogické a sociálne akadémie.

V praxi sa stretávame s učiteľmi materských škôl, ktorí sa v minulosti na pedagogickú akadémiu nedostali, vykonali maturitnú skúšku na rôznych iných stredných školách (väčšinou sú to absolventky gymnázií) a dnes pracujú ako učiteľky materských škôl s doplneným (dvojiročným) pedagogickým vzdelaním v rámci pomaturitného štúdia.

Neexistuje dôvod, prečo by mali byť kvalifikačné požiadavky pre učiteľov materskej školy iné ako pre pedagogických zamestnancov ostatných stupňov vzdelávania okrem toho, že takýchto učiteľov máme väčšinu, a teda je to dôvod pre zachovanie súčasného stavu. Potreba predefinovania požiadavky úrovne vzdelania pre učiteľov materských škôl je opakovane naznačovaná a prízvukovaná už mnoho rokov. Ak to myslíme s kvalitou výchovy a vzdelávania, počnúc materskými školami, naozaj vážne, je potrebné po mnohých rokoch zotrávania v rovine úvah v tejto oblasti postúpiť do roviny realizácie. Kvalitné predprimárne vzdelávanie sa nedá zabezpečiť bez kvalitných učiteľov [19].

Podhájecká[20] uvádza, že problematika vzdelávania predškolských pedagógov prešla v štátoch Európskej únie vývojom a podľa dostupných materiálov (Eurydice, European Communities, Kosová, Průcha) vykazuje koncom 20. storočia tieto tendencie:

- Fínsko, Švédsko, Grécko, Francúzsko, Španielsko, Spojené kráľovstvo, Taliansko, Rumunsko, Bulharsko, Maďarsko sa rozhodli pre univerzitný typ vzdelávania predškolských pedagógov. Dĺžka tohto štúdia je prevažne trojročná, vo Francúzku a Taliansku päťročná.
- Nórsko, Rakúsko, Island budúcich predškolských pedagógov pripravujú v neuniverzitných vysokoškolských inštitúciách alebo štúdiom špecializovaného smeru vyššieho sekundárneho vzdelávania. Dĺžka prípravy je rôzna – štvorsesemestrálne kurzy, ale tiež môže byť päťročná.
- Nemecko vzdelávanie a prípravu predškolských pedagógov realizuje zatiaľ len na vyššej sekundárnej úrovni.

Z uvedeného vyplýva, že ako minimálna kvalifikačná požiadavka v súčasnosti prevažuje bakalársky stupeň vysokoškolského vzdelania. Prejavuje sa tendencia riešiť vzdelávanie učiteľov materských škôl a učiteľov 1. stupňa základnej školy kompatibilne. Tak je tomu v Írsku, Poľsku a o nastúpení na takúto cestu sa diskutuje aj na Slovensku.

Podľa najnovších zdrojov z OECD [21] je minimálna kvalifikačná požiadavka vo vybraných štátoch na učiteľov materských škôl takáto:

Bakalársky stupeň vzdelania (ISCED 6): Austrália, Belgicko, Kanada, Čile, Česká republika, Dánsko, Estónsko, Fínsko, Grécko, Maďarsko, Izrael, Japonsko, Litva, Luxembursko, Mexiko, Holandsko, Nový Zéland, Nórsko, Slovinsko, Španielsko, Švédsko, Švajčiarsko, Turecko a USA.

Magisterský stupeň vzdelania (ISCED 7): Francúzsko, Island, Taliansko, Poľsko, Portugalsko, Anglicko.

Učiteľ predprimárneho vzdelávania zabezpečuje prostredníctvom svojho pôsobenia v materskej škole získanie prvého stupňa vzdelania dieťaťa - predprimárne vzdelanie. Len

kvalitný pedagóg vie zabezpečiť aj kvalitné predprimárne vzdelávanie. Adekvátne vysokoškolské vzdelanie budúcich učiteľov, v ktorom je zabezpečená kvalitná didaktická a metodická príprava vo všetkých požadovaných oblastiach, je zárukou požadovanej (primeranej) úrovne kľúčových kompetencií pedagóga predprimárneho vzdelávania vedúcej k zabezpečeniu dlhodobého rozvoja materských škôl v súlade s koncepciou modernej školy 21.storočia.

Je nevyhnutné zvyšovať odborné kompetencie učiteľa pre predprimárne vzdelávanie potrebné na úspešné zvládnutie nárokov súčasnej spoločnosti založenej na vedomostiach, digitálnej gramotnosti a špecializovaných oblastiach edukačného a riadiaceho procesu v materských školách. Sme svedkami závažných zmien v našej spoločnosti, ako aj závažných reforiem v školstve. Snaha pretransformovať sa na moderné a vyspelé slovenské školstvo kladie na pedagógov nové požiadavky. Naša spoločnosť snáď nikdy nepotrebovala vzdelaných pedagógov viac ako v dnešnej dobe. Učitelia materských škôl by v ňom nemali zaostávať.

Podľa Zelinu [22] *je tu nádej a presvedčenie podložené našou históriou, podložené poznaním mnohých učiteľov - inovátorov a tvorcov nových metód, spôsobov výchovy a vyučovania, že sa postupne podarí modernizovať školstvo a že naši žiaci, aj vysoké školy pripravujúce učiteľov dopadnú v medzinárodných porovnaníach lepšie ako doteraz.*

Príklad: Ak sa od lekára pre deti a dorast vyžaduje vysokoškolské vzdelanie a príslušné atestácie z daného odboru tak, ako od lekára pre dospelých alebo v odbore geriatrickej, jednoznačne nemá opodstatnenie nepožadovať od pedagóga predprimárneho vzdelávania (t.j. venujúceho sa deťom od 3 do 6 rokov) iné ako vysokoškolské vzdelanie tak, ako sa vyžaduje vysokoškolské vzdelanie od pedagóga primárneho a nižšieho stredného vzdelávania (t.j. venujúceho sa deťom od 7 do 15 rokov).

Koťátková [23] uvádza, že by SPgŠnemali deklarovať, že zaisťujú vo výstupe štúdia plnú kvalifikáciu napovolenie učiteľa v MŠ, pretože sa za rovnakú dĺžku stredoškolského štúdia napĺňa obsah predškolských disciplín iba z polovice oproti rozsahu z rokov pred rokom 1990.

Nemalo by sa prehliadať to, že spojenie s ďalšou kvalifikáciou (vychovávateľ, pedagóg voľného času a pod.) má za následok zásadné obmedzenie prípravy na profesiu učiteľa pre materské školy na SPgŠ a kvalifikácia takto získaná nezodpovedá súčasným požiadavkám na výchovno-vzdelávaciu prácu s deťmi na počiatku ich vzdelávacej cesty.

S vyššie uvedeným konštatovaním autorky Koťátkovej sa stotožňujeme, nakoľko rovnaký princíp vzdelávania na pedagogických a sociálnych akadémiách (stredných odborných školách) je aj na Slovensku.

### 3.5. ANALÝZA OSTATNÝCH HLAVNÝCH PROBLÉMOV V REGIONÁLNO M ŠKOLSTVE

#### 3.5.1. Popis problému Ost-01 - Neexistencia povinného predprimárneho vzdelávania od 5.roka života

Podľa Guziovej[24] má najvýraznejší výchovný efekt pravidelná dlhodobá dochádzka do materskej školy. Pravidelná dochádzka dieťaťa do materskej školy napomáha (alebo môže napomôcť) celej detskej populácii v nadobudnutí školskej zrelosti, najmä však deťom z nižšieho sociokultúrneho, príp. aj socioekonomického rodinného prostredia. Anglickí odborníci A. F. Osborn a J. E. Milbark (1987) uskutočnili longitudinálny výskum efektov predškolskej edukácie a publikovali ho v knihe *Efekty edukácie v ranom veku* (The Effects of Early Education). Cieľ svojho výskumu vymedzili ako „hľadanie odpovedí na často diskutovanú otázku, či vznikajú nejaké dlhodobé prospešné účinky u detí, ktoré prechádzajú materskou školou“. Výsledky tohto výskumu v zásade dokázali, že deti, ktoré absolvovali inštitucionálnu predškolskú výchovu, dosahovali v testoch merajúcich ich intelektový a rečový rozvoj vyššie výkony než deti, ktoré túto predškolskú výchovu nemali. Autori konštatujú: „Adekvátne predškolské edukácie môže zlepšovať kvalitu života detí, a to tým, že napomáha rozvíjaniu detskej osobnosti, ich vzdelávacieho potenciálu, a to s dlhodobými účinkami ich celkovej výkonnosti.“

Z dokumentu *Analýza zaškolenosti detí v materských školách*[25] vypracovaného MŠVVaŠ SR vyplýva, že hrubá zaškolenosť do materskej školy na Slovensku je dlhodobou relatívne nízka

a pohybuje sa okolo 87%, čo je v porovnaní s krajinami s vyspelým vzdelávacím systémom výrazne menej.

Dochádzka do materskej školy v súčasnosti nie je povinná. Podľa vyjadrení pedagógov primárneho vzdelávania deti prichádzajúce do základnej školy z rodinného prostredia dosahujú v školskej pripravenosti rozdielnu, a zväčša nižšiu úroveň, najmä v úrovni sociálnych (interpersonálnych) kompetencií, oproti deťom s dlhodobou pravidelnou dochádzkou do materskej školy.

### 3.5.2. Popis problému Ost-02 - Starostlivosť o deti nedosahujúce školskú zrelosť

V dokumente Rozvíjajúci program výchovy a vzdelávania detí s odloženou povinnou školskou dochádzkou v materských školách schválenom ministerstvom školstva [26] sa uvádza, že takmer vo všetkých materských školách sa každoročne nachádzajú deti s odloženou povinnou školskou dochádzkou. Ide o deti, ktoré zotrávajú v materských školách aj po dovŕšení 6. roku veku na základe rozhodnutia rodičov, alebo o deti, u ktorých bola diagnostikovaná školská nezrelosť. Na jednej strane sú to deti mierne zaostávajúce za vývinovou úrovňou iných detí v niektorej oblasti rozvoja. Na druhej strane sú to aj deti, ktoré v jednej oblasti rozvoja zaostávajú a v inej naopak vynikajú.

Podľa Leskovjanskej[27] práca odborníkov pôsobiacich priamo v školskom prostredí má výhody najmä v tom, že vplýva priamo tam, kde problémy vznikajú, a tak vzniká možnosť pracovať s celým týmto systémom, teda napríklad s kolektívami i s deťmi v kolektívoch bez zjavných problémov. Odborníci majú možnosť dlhodobej intervencie, a teda i príležitosť sledovať, do akej miery je ich vplyv na prostredie v triedach úspešný či neúspešný.

### 3.5.3. Popis problému Ost-03 - Chýbajúci asistenti učiteľa a odborní zamestnanci - školskí psychologovia, logopédi a špeciálni pedagógovia

Neoddeliteľnou a samozrejmovou súčasťou pracovných tímov v materských a základných školách by mali byť pedagogickí asistenti a ďalší odborní zamestnanci, napr. školský psychológ, školský logopéd, špeciálny pedagóg. Pedagogických asistentov by mala mať každá

materská a základná škola, v ktorej sa vzdelávajú deti so špeciálnymi výchovno-vzdelávacími potrebami.

### **3.5.4. Popis problému Ost-04 - Spôsob posudzovania detí v rámci PPP na zaraďovanie do špeciálnych škôl**

Samostatnou kapitolou je posudzovanie detí v rámci PPP a s tým súvisiace obchádzanie špeciálnych škôl najmä na prvom stupni. Toto vyvoláva ďalšie problémy pri zriaďovaní špeciálnych tried a nultých ročníkov. Demografický vývoj je exaktne zmapovaný, nekompromisne predpovedateľný, napriek tomu chýba vôľa prispôsobiť systém vzdelávania očakávaným potrebám. Nespochybňujeme fakt, že v niektorých prípadoch predovšetkým na východnom Slovensku prichádzalo vplyvom nesprávneho posudzovania detí k umiestňovaniu predovšetkým rómskych detí a detí zo sociálne znevýhodneného prostredia do špeciálnych škôl, pričom do špeciálnej základnej školy môže byť podľa platnej legislatívy zaradené/preradené len také dieťa, u ktorého bola stanovená diagnóza mentálnej retardácie[28]. Stanovenie úrovne mentálnej retardácie vykonáva psychológ pomocou psychodiagnostických intelektových testov. Posúdenie mentálnej úrovne a určenie diagnózy mentálnej retardácie pomocou testov intelektu však nie je jednoduchou, priamočiarou záležitosťou, ale v tomto procese existujú viaceré problematické faktory. Na druhej strane musíme konštatovať, že po veľmi širokej mediálnej prezentácii uvedených prípadov nastáva predovšetkým na západnom Slovensku paradox, kde prakticky ani deti s mentálnou retardáciou nekončia v špeciálnych školách, čím sa ohrozuje nielen dlhodobý zabehnutý systém špeciálneho školstva, ale aj samotných bežných škôl.

### **3.5.5. Popis problému Ost-05 - Nereflektovanie dynamiky ekonomického vývoja v nastavení sekundárneho vzdelávania štátom**

Problematika vysokého počtu gymnázií vyvoláva tlak na zavedenie pravidiel na obmedzenie počtu prijímania žiakov na gymnáziá s cieľom znížiť a regulovať ich počet. Alarmujúce sú počty žiakov gymnázií a osemročných gymnázií predovšetkým v Bratislavskom kraji. Nárast počtu žiakov na gymnáziách nezodpovedá kvalite, čo sa logicky premieta do horších

výsledkov žiakov pri testovaní vedomostí. Tiež je nutné rešpektovať fakt, že absolventi gymnázií sú dlhodobo najpočetnejšou skupinou absolventov. Ak má gymnázium pripraviť žiaka na univerzitné štúdium, musíme konštatovať, že tento podiel postupne z roka na rok klesá a nedosahuje už ani 70%[29]. Nevyhnutné bude podporiť existujúce stredné odborné školy. Dynamika ekonomického vývoja, ani požiadavka flexibilnej pracovnej sily sa automaticky neodráža v nastavení sekundárneho vzdelávania. Ak je Slovensko podľa štúdie OECD[30] skúmajúcej dopad automatizácie na pracovné miesta najrizikovejšiu krajinou, kde vyše 45 % pracovných miest bude veľmi pravdepodobne ohrozených v dôsledku automatizácie, musíme jednoznačne konštatovať, že štát na tieto hrozby reaguje s oneskorením pri nastavovaní obsahu, foriem a metód vzdelávania a podmienok organizácie, riadenia aj financovania stredných škôl. V oblasti odborného vzdelávania a prípravy nie je vzdelávanie finančne efektívne, technologicky a metodicky inovatívne a pre „klientov“ dostatočne atraktívne. Vízia gymnázií v dokumente Učiace sa Slovensko [8] definuje opatrenia na elimináciu nežiaducich vplyvov, vyvoláva však oprávnené polemiky o účinnosti pri efektívnej eliminácii aktuálnych problémov.



#### 4. NÁVRH RIEŠENIA AKTUÁLNYCH PROBLÉMOV V REGIONÁLNOM ŠKOLSTVE Z POHĽADU OBCÍ

Táto kapitola obsahuje návrhy riešení problémov, ktoré sme popísali a analyzovali v tretej kapitole, resp. smeru, ktorým by sa ich riešenie malo uberať. Návrhy sú zoradené po oblastiach tak, ako v predchádzajúcej kapitole.

##### 4.1. NÁVRH RIEŠENIA HLAVNÝCH PROBLÉMOV V OBLASTI RIADENIA V REGIONÁLNOM ŠKOLSTVE

###### 4.1.1. Návrh riešenia problému Riad-01 - Nedostatky vo fungovaní metodického riadenia v regionálnom školstve

Z analýzy nedostatkov vo fungovaní metodického riadenia, ktorú sme uviedli v druhej a tretej kapitole vyplýva, že majú viacero príčin. Pri riešení je teda potrebné postupovať vo viacerých smeroch, z ktorých niektoré majú viac koncepčný a iné viac technický charakter.

Základným koncepčným prístupom k riešeniu problému je odstránenie nízkej stability a vysokej zložitosti legislatívneho prostredia. Realizácia tohto prístupu je podmienená existenciou vízie slovenského školstva, o ktorej hovoríme na viacerých miestach tohto materiálu.

Z technických riešení navrhujeme ako prvé vrátenie všetkých kompetencií v oblasti školstva z ministerstva vnútra späť pod ministerstvo školstva. Uvedomujeme si isté politické náklady tohto kroku, ale jeho prínosy ich podľa nášho názoru vysoko prevyšujú.

Medzi technické úlohy možno zaradiť aj zhodnotenie a zlepšenie fungovania priamo riadených organizácií pôsobiacich v oblasti regionálneho školstva, v prvom rade metodicko-pedagogického centra, ale aj Štátneho pedagogického ústavu a Štátneho inštitútu odborného vzdelávania. Osobitnú pozornosť je potrebné venovať otázke, nakoľko ich poverenie riešením národných projektov financovaných z fondov EÚ podporuje, resp. narúša plnenie ich základných úloh.

Nevyhnutným všeobecným predpokladom dobrého fungovania systému metodického riadenia je eliminácia parciálnych politických vplyvov a záujmov na jeho činnosť.

Vyššie uvedené opatrenia si budú vyžadovať istý čas na ich realizáciu. Pri zlepšovaní výkonu metodického riadenia je však potrebné okamžite venovať pozornosť aj lepším výkonom fungovania existujúceho systému. Konkrétne podnety obsahuje napríklad *Správa o stave a úrovni výchovy a vzdelávania v školách a školských zariadeniach v Slovenskej republike v školskom roku 2015/2016*[7] vypracovaná Štátnou školskou inšpekciou. Správa obsahuje odporúčania týkajúce sa všetkých úrovní systému, od riaditeľov a zriaďovateľov škôl a školských zariadení, cez odbory školstva a priamo riadené organizácie až po samotné ministerstvo školstva.

Príklady konkrétnych aktivít, ktorým sa odporúčame neodkladne venovať:

- metodicky usmerňovať riaditeľov škôl v oblasti školskej integrácie a informovať ich o zmenách všeobecne záväzných právnych a rezortných predpisov, predovšetkým na úrovni školských úradov;
- priebežne vzdelávať pedagogických zamestnancov, odborných zamestnancov i asistentov učiteľov v súlade s aktuálnymi zmenami a inováciami vo výchove a vzdelávaní, akceptovať požiadavky a návrhy škôl na ich vzdelávanie;
- na úrovni Štátneho pedagogického ústavu prezentovať v súčinnosti s priamo riadenými organizáciami ministerstva školstva jednotné stanoviská k obsahu a tvorbe štátnych vzdelávacích programov a aktualizovať metodiky práce so žiakmi so špeciálnymi výchovno-vzdelávacími potrebami;
- na úrovni školských zariadení výchovného poradenstva a prevencie spolupracovať so školami, školskými špeciálnymi pedagógmi a odborne sa podieľať na vypracovávaní individuálnych výchovno-vzdelávacích programov a v správach z odborných vyšetrení uvádzať konkrétne odporúčania týkajúce sa úpravy učebných osnov;

- na vrcholnej úrovni riadenia ministerstva školstva vypracovať metodický materiál, ktorý by komplexným spôsobom spracoval problematiku školskej integrácie žiakov.

#### **4.1.2. Návrh riešenia problému Riad-02: Chýbajúce jasné vymedzenie možností ovplyvňovania chodu školy zo strany samosprávy**

Autori návrhu programu Učiace sa Slovensko [8] v opatrení 4-02.09 navrhujú jasne stanoviť funkcie zriaďovateľa, pričom určujú zriaďovateľovi aj príslušné kontrolné, motivačné i finančné funkcie. Z nášho pohľadu vidíme riešenie v:

1. Úprave legislatívnych predpisov v oblasti školstva, v ktorých bude mať samospráva jasne upravené kompetencie, rozsah práv a nástroje na ich dosiahnutie. Potrebná je zmena právnych noriem, v ktorých nebude mať samospráva štátom oklieštené, ale jasne definované práva pri výkone samosprávnych kompetencií.
2. Za kľúčové však považujeme vyriešenie otázky fungovania a právneho postavenia spoločných obecných úradov. V prípade zlyhávania konkrétnej samosprávy by kompetencie na nevyhnutnú dobu a v presne špecifikovanom rozsahu prevzal spoločný obecný úrad – školský úrad. Prichádzalo by tak okrem otvárania zákona o obecnom zriadení aj k úpravám školskej legislatívy, či zákona č. 523/2004 o rozpočtových pravidlách verejnej správy (súvisiaca téma - nízka stabilita a vysoká zložitost' legislatívneho prostredia).
3. Jasné zadefinovanie práv, povinností a postavenia „tretích strán“ v oblasti školstva. Ide predovšetkým o neziskové a mimovládne organizácie, záujmové a profesijné združenia, resp. takzvaných „kritických priateľov“. V tejto súvislosti bude rovnako dôležité jasne definovať aj primerané kontrolné mechanizmy.

#### **4.1.3. Návrh riešenia problému Riad-03 – Práca riaditeľa a spôsob výberu riaditeľov, pri ktorom je riaditeľ závislý od svojich podriadených**

Vzhľadom na neustály tlak na posilňovanie vplyvu pri riadení školstva či zo už strany zriaďovateľov, rodičov, či dokonca tretích strán, takzvaných „kritických priateľov,

neodporúčame zásadné zmeny v zložení nominantov rád škôl. Pôsobenie neziskových a mimovládnych organizácií v radoch škôl (Učiace sa Slovensko[8], opatrenie 4-03.09) pokladáme za rizikové, preto bude nutné v konkrétnom vykonávacom predpise špecifikovať rozsah a formy ich prípadnej participácie. Sme toho názoru, že v prípade mnohých rád škôl by prišlo k preskupeniu pomeru síl, čo by mohlo byť „trójskym koňom“ v rámci systému s priamym ohrozením pozície zriaďovateľa. Väčšinové zastúpenie pri plnej účasti nateraz dosiahnu zástupcovia zriaďovateľa spolu s nominantmi rodičov, takže v prípade účasti všetkých členov nebude voľba riaditeľa závislá od hlasov podriadených, resp. zamestnancov príslušného zariadenia. Problém skôr vidíme v nedostatku vhodných kandidátov spĺňajúcich kvalifikačné predpoklady a zvládajúcich manažérske zručnosti. Tu sa javí ako zásadné riešiť problémy zachytené v nižšie uvedených odrážkach.

- platové ohodnotenie a postavenie riaditeľa (učiteľa) v spoločnosti definované v dokumente Učiace sa Slovensko [8] v opatrení 4-02.13.;
- otázku vzdelávania, kde už na vysokých školách pedagogického smeru by mal byť celoplošne zavedený predmet "manažment školy", pričom následne by riaditelia mali byť cyklicky školení (napr. raz za 2 roky) z nových trendov manažovania školy (Učiace sa Slovensko [8], opatrenie 1-16.04). Úspešne absolvované preskúšanie (obdoba kvalifikačnej skúšky) by bolo podmienkou na ďalšie pokračovanie vo funkcii, resp. kandidatúru na miesto riaditeľa.
- alternatívu profesionálneho manažéra na poste riaditeľa školy, predovšetkým v najväčších (finančne najlepšie zabezpečených) školách a školských zariadeniach. Pedagogický proces by riadili zástupcovia riaditeľa, na ktorých by sa vzťahovali kvalifikačné predpoklady ako na riaditeľa školy. Práve táto možnosť by mala zostať otvorená pre slobodnú voľbu každého zriaďovateľa. Mala by vziať do úvahy rozpočtové možnosti každého konkrétneho školského zariadenia. Naším záujmom musia byť a aj sú v prvom rade zodpovedajúce podmienky na prácu učiteľa ako nositeľa kvality. Odborná stránka vedenia školy, resp. školského zariadenia nemusia

byť nevyhnutne naviazané na riaditeľa, pokiaľ existuje konkrétny garant spĺňajúci kvalifikačné kritéria kladené zákonom na riaditeľa. Pri takomto riešení však bude mimoriadne dôležité kompetenčne vymedzený model riadenia a najmä jeho zakotvenie v príslušnej legislatíve. Z praxe je zrejmé, že pokiaľ na tomto princípe dokážu (dobrým príkladom) fungovať zdravotnícke zariadenia, môže to byť cesta aj vo sfére školstva.

Len konkurenčné prostredie dokáže generovať najlepší výber. Pokiaľ sa o post riaditeľa budú uchádzať traja a viacerí kandidáti (spĺňajúci kritériá), je vysoký predpoklad, že aj pri aktuálne platnej úprave postupov výberového konania získa návrh na vymenovanie najkvalitnejší uchádzač. V prípade nevymenovania navrhnutého kandidáta, vzniká automaticky priestor na súťaž v novom výberovom konaní.

Alternatívne legislatívne úpravy smerujúce k posilneniu pozície zriaďovateľa v rade školy majú logické zdôvodnenie. Kto nesie zodpovednosť, musí mať dostatočné rozhodovacie právomoci, najmä ak pri súkromných či cirkevných školách majú zriaďovatelia voľné ruky vo výbere riaditeľa. Berúc do úvahy spomínané riziká prílišného otvárania rád škôl subjektom nenesúcim zodpovednosť, resp. prílišné posilňovanie vplyvu samosprávy považujeme platný model za najlepší z doteraz existujúcich. Toto konštatovanie však neznamená, že neexistuje potreba hľadať lepší model, práve naopak. Musíme však upozorniť, že samotné metódy ani postupy výberu riaditeľa nie sú garanciou získania najlepšieho kandidáta. To je a bude podmienené predovšetkým počtom a profilom uchádzačov. Všetko sa teda bude odvíjať od kvality prípravy budúcich učiteľov a manažérov pre oblasť vzdelávania.

## **4.2. NÁVRH RIEŠENIA PROBLÉMOV V OBLASTI SIETE ŠKÔL A ŠKOLSKÝCH ZARIADENÍ**

### **4.2.1. Návrh riešenia problému Sieť-01 - Neexistuje ani návrh východísk pre optimalizáciu siete základných škôl**

Ako sme uviedli k tomuto problému v tretej kapitole, podnet, aby sa veci ohľadne optimalizácie siete základných škôl pohli, musí prísť z centra, teda z ministerstva školstva.

Možnosti optimalizácie siete pri súčasnom nastavení financovania a ostatných pravidiel „samoreorganizáciou“ nevidíme ako reálne.

Riešenie musí mať podobu centrálne nastaveného systému optimalizácie vychádzajúceho z transparentných a precízne nastavených kritérií, dôkladného auditu zdrojov, výpočtu **lokálnych úspor** vyplývajúcich z realizácie konkrétnych zmien a návrhu alternatívnych modelov na riešenie rôznych situácií, ktoré sa v súčasnosti v sieti vyskytujú (spojenie „lokálne úspory“ zdôrazňujeme preto, lebo nepripúšťame, aby pri aktuálnomstave financovania školstva mala byť výsledkom optimalizácie globálna úspora prostriedkov v zmysle, že zo školstva odídu do inej oblasti).

Sme presvedčení, že ďalšie odkladanie, či zdĺhavé spúšťanie celého procesu je mimoriadne kontraproduktívne. Najväčší diel zodpovednosti zostáva na ministerstve školstva, ktoré by malo podľa návrhu národného programu Učiace sa Slovensko[8], opatrenie 4-04.01, pripraviť postup vrátane prognózy demografického vývoja v jednotlivých okresoch a ďalších aspektov racionalizácie a jednotných výstupov na posúdenie siete v mikroregiónoch. Okrem demografie však široko definovaný pojem „ďalších aspektov racionalizácie“ musí zdokumentovať aktuálny stav, infraštruktúru škôl a školských zariadení, dopravnú obsluhu územia, dosahované výsledky žiakov, personálne zloženie pedagogického zboru, regionálne, národnostné špecifiká, či počet žiakov zo SZP, resp. špeciálnymi výchovno-vzdelávacími potrebami.

V súvislosti s návrhom spôsobu riešenia procesu optimalizácie siete základných škôl je nevyhnutné si jasne uvedomiť, že bude potrebné rozhodnúť sa pre jeden z dvoch možných východiskových variantov ohľadne spôsobu financovania základných škôl.

Prvým variantom je **dôsledné** financovanie základných škôl v režime prenesených kompetencií. Dnešný stav by sa dal charakterizovať ako **nedôsledné** financovanie základných škôl v režime prenesených kompetencií. Ako uvádzame v právnej analýze v časti 1.2, aby sa dalo konštatovať, že nejaká činnosť je (dôsledne) financovaná v režime prenesených

kompetencií, muselo by byť jasné, aké náklady sú s ňou spojené, aby štát mohol na pokrytie týchto nákladov poskytnúť dostatočnú dotáciu. Naša analýza v súvislosti s problémom Fin-04 v časti 3.3.4. ukazuje, že súčasný systém alokácie finančných prostriedkov zo štátneho rozpočtu základným školám vychádza z princípu relatívneho zohľadňovania finančnej náročnosti výchovno-vzdelávacieho procesu. Inými slovami, systém je spravodlivý, ale vôbec si nekladie otázku, či pridelené prostriedky zo štátneho rozpočtu školám stačia. Viacerí zriaďovatelia verejne vyhlasujú, že musia prevádzku škôl dofinancovávať z vlastných zdrojov. Podľa našej právnej analýzy sa na tento postup dá pozeráť aj ako na porušenie zákona z hľadiska spôsobu použitia prostriedkov obce.

V prvom variante, pri striktnom financovaní základných škôl v režime prenesených kompetencií, má štát logicky právo definovať školy, pri ktorých financovanie pokladá za neefektívne. Tieto následne zruší, vyradí zo siete a definuje riešenia pre dotknutých žiakov.

Druhý variant vychádza z princípu, že každá základná škola má nárok na stanovený príspevok od štátu na žiaka. V prípade, že jej takto získané zdroje na plnohodnotné fungovanie nestačia, môže si ju konkrétny zriaďovateľ dofinancovať z vlastných zdrojov. Bremeno by sa prenášalo teda na konkrétnych zriaďovateľov. V tomto variante však o zachovaní, resp. zrušení školy nerozhoduje štát, ale zriaďovateľ. Nutnou podmienkou k realizácii takéhoto variantu z pohľadu obcí je garancia zo strany štátu, že príspevok na žiaka bude nastavený tak, aby za normálnych okolností stačil na pokrytie nákladov bežnej školy. Bude teda nevyhnutné definovať minimálne parametre bežnej školy, ktorá bude financovaná, aby sa eliminovalo riziko, že štát začne znižovať financovanie s tým, že samosprávy si chod škôl beztak doplatia.

Podotýkame však, že štátu v oboch variantoch zostane právo zrušiť školu, ktorá nespĺňa kvalitatívne kritéria.

Výberu jedného z vyššie popísaných variantov musí predchádzať diskusia v rámci najväčšej skupiny zriaďovateľov reprezentovanej ZMOS, pri ktorej bude k dispozícii podrobnejšie rozpracovanie oboch variantov (legislatívne návrhy, finančné dopady).

Okrem vyššie uvedených aktivít, ktoré by mali viesť k naštartovaniu systémového prístupu k riešeniu problému optimalizácie siete základných škôl, by na riešenie aktuálnych problémov financovania školstva a na podporu aspoň parciálnych úprav siete mal štát bezodkladne prijať tieto opatrenia:

- obmedziť financovanie druhého stupňa malých základných škôl nedosahujúcich minimálne počty žiakov v príslušnom ročníku,
- zastaviť vyplácanie zvýhodneného normatívu malým súkromným základným školám, ktoré vedie k absurdným situáciám na území miest s väčším počtom žiakov verejných základných škôl, keď normatív na žiaka súkromnej základnej školy v danom meste je podstatne vyšší ako normatív na žiaka verejnej školy,
- analyzovať situáciu v oblasti základných umeleckých škôl, pri ktorých prišlo v posledných 10 rokoch k podstatnému nárastu počtu žiakov, aby sa vylúčilo zneužívanie systému, aký nastal v minulých rokoch v centrách voľného času; indície takéhoto zneužívania sa už objavili.

#### 4.2.2. Návrh riešenia problému Sieť-02 – Nie sú vytvorené dostatočné podmienky na skorší nástup všetkých skupín detí, ktoré by to potrebovali, do materskej školy

Súčasný nedostatok miest v materských školách je možné riešiť **rozšírením kapacít existujúcich materských škôl**, t.j. zriadením tried v existujúcich budovách materských škôl, ak sú na to priestorové možnosti.

Vytvoriť **elokované pracoviská materských škôl v priestoroch základných škôl**, v ktorých je voľná kapacita (nevyužitý priestor z dôvodu zníženého počtu žiakov ZŠ).

**Zriaďovanie nových materských škôl** či už formou výstavby novej, aj keď napr. kontajnerovej/modulovej materskej školy, sa vzhľadom na prognózy vývoja počtu obyvateľstva, ktoré naznačujú postupné klesanie počtu obyvateľstva od roku 2022 (o 5 rokov), nejaví ako najvhodnejšie riešenie. Samozrejme, je potrebné prihliadať na lokality, respektíve regióny (osobitné postavenie má región Bratislavského kraja, v ktorom dochádza



podľa štatistického úradu k pozvoľnému oživovaniu pôrodnosti a sobášnosti. Taktiež je v rámci SR migračne výrazne najziskovejším regiónom).

Obozretné by mali byť samosprávy aj pri vydávaní súhlasov na **zaradenie súkromných a cirkevných materských škôl** do siete škôl a školských zariadení SR, ktorým by chceli riešiť aktuálne nedostatočnú kapacitu v materských školách. V prípade neskoršieho poklesu počtu detí v materských školách nemá samospráva možnosť obmedziť alebo regulovať počet detí v súkromných a cirkevných školách, prípadne vyradiť takúto školu zo siete škôl a školských zariadení SR.

Napríklad: Ak poklesne počet detí v obci, v ktorej sú zriadené obecné aj cirkevné alebo súkromné materské školy, je pravdepodobné, že obec bude musieť riešiť otázku rušenia nenaplnených obecných materských škôl, nakoľko na rušenie cirkevných alebo súkromných materských škôl nemá oprávnenie (nie je vo veci príslušná konať).

Naopak, znižovanie počtu obyvateľstva v SR, a teda aj počtu detí v nasledujúcich rokoch dáva priestor na zabezpečenie dostupnosti predprimárneho vzdelávania v materskej škole pre všetky vekové kategórie detí od 3-6 rokov, ktorých rodičia o to požiadajú.

#### 4.3. NÁVRH RIEŠENIA PROBLÉMOV V OBLASTI FINANCOVANIA V REGIONÁLNOM ŠKOLSTVE

##### 4.3.1. Návrh riešenia problému Fin-01 - Nedostatočné financovanie regionálneho školstva

Nedostatočné financovanie slovenského školstva je skutočnosťou, ktorá negatívne ovplyvňuje jeho kvalitu. Pretože podstatnú časť výdavkov v regionálnom školstve tvoria výdavky na krytie osobných nákladov, teda na platy a poistné, nedostatočné financovanie ovplyvňuje v prvom rade výšku plátov (podľa *Správy o hospodárení škôl, v ktorých sa vzdelávanie považuje za sústavnú prípravu na povolanie všetkých zriaďovateľov a materských škôl a školských zariadení v zriaďovateľskej pôsobnosti okresného úradu v sídle kraja za rok 2016* tvorili výdavky na platy a poistné 79,5 % zo všetkých sledovaných výdavkov, z čiastky na

normatívne financovanie to bolo dokonca 85,2 %). Na prevádzku týchto škôl tak zostáva len 14,8% z čiastky na normatívne financovanie!

Ak si uvedomíme skutočnosť, ktorá sa uvádza v *Správe o stave školstva*[1]: „*spomedzi všetkých faktorov ovplyvňujúcich fungovanie školstva má najväčší vplyv kvalita učiteľov, pretože nekvalitný učiteľ nedokáže zabezpečiť kvalitnú výchovu a vzdelávanie ani v situácii, keď sú zabezpečené všetky ostatné podmienky a naopak, kvalitný učiteľ dokáže kompenzovať aj prípadné horšie ostatné podmienky výchovného a vzdelávacieho procesu*“, vidíme hneď jeden z hlavných dôvodov nízkej kvality slovenského školstva.

To znamená, že ak chceme, aby sa kvalita regionálneho školstva zvýšila, musíme získať kvalitných učiteľov. Aby sme v systéme udržali kvalitných učiteľov a získavali nových kvalitných učiteľov, musíme zatriktívniť toto povolanie aj prostredníctvom zvýšenia ich odmeňovania. Potrebujeme teda zvýšiť financovanie regionálneho školstva z verejných zdrojov.

Potrebné je uvedomiť si, že samotné zvýšenie finančných prostriedkov do školstva nevyrieši automaticky všetky jeho problémy, ktoré spôsobujú jeho nedostatočnú kvalitu. Na vyriešenie týchto problémov sú v školstve nevyhnutnejšie systémové zmeny. A realizácia týchto zmien predstavuje odborný aj politický problém.

Odbornú stránku problému predstavuje hľadanie odpovedí na otázky, ako by mali tieto zmeny vyzerieť. Školstvo je jednou z oblastí, v ktorých okrem univerzálne platných princípov hrajú podstatnú úlohu aj špecifiká príslušných krajín. Neexistujú žiadne všeobecne platné podrobné návody na riešenie problémov školstva. Prejavuje sa to napríklad aj v tom, že fungovanie školstva nepatrí v EÚ medzi oblasti, ktoré sú riadené centrálnou legislatívou. Existujú len univerzálne princípy, ktorých implementáciu do svojho prostredia si musí vyriešiť každá krajina sama.

Politická stránka problému spočíva v skutočnosti, že vo väčšine prípadov zmeny spojené s potrebnými reformami, aspoň zo začiatku, „bolia“. Preto sa im tí, ktorých sa majú dotýkať, ako aj politici, ktorí ich majú presadzovať, bránia. Situáciu na Slovensku z nášho pohľadu veľmi výstižne formuloval minister financií Peter Kažimír v rozhovore pre Denník N uverejnenom v jeho internetovom vydaní 19. augusta 2017, keď povedal: **„A čo sa týka zmien potrebných v školstve, tie vieme pomenovať, ale krátkodobé politické náklady s nimi spojené niekoľkonásobne prevyšujú politické výhody a výnosy, ktoré z toho plynú. Aj preto je problém so školstvom pohnúť. Nenašli sme odvahu nájsť opozično-koaličný politický konsenzus na takých veľkých veciach.“**

Náš záver k tomuto problému: Sme presvedčení, že na zlepšenie stavu školstva na Slovensku, osobitne regionálneho, je potrebné zvýšiť podporu tejto oblasti z verejných zdrojov. Zvyšovanie podpory musí byť previazané s prijatím programu systémových zmien v školstve a jeho postupnou realizáciou. Týmto materiálom sa snažíme zapojiť do tohto úsilia a pomôcť pri hľadaní riešení.

#### **4.3.2. Návrh riešenia problému Fin-02 - Neexistuje spoločenská dohoda na indikátoroch efektívnosti využívania finančných prostriedkov v regionálnom školstve**

Efektívnosť použitia finančných prostriedkov sa v teórii definuje ako maximalizovanie výsledkov dosiahnutých z disponibilných zdrojov. Dodajme pre úplnosť a zníženie rizika nedorozumení, že hospodárnosťou sa chápe minimalizácia nákladov na dosiahnutie (konkrétne) stanoveného cieľa.

Je zrejmé, že pri materiálnej výrobe (napríklad pri výrobe áut) sa efektívnosť zisťuje podstatne jednoduchšie ako v školstve. Výsledok pri materiálnej výrobe (napríklad auto) je totiž podstatne ľahšie merateľný ako výsledok výchovno-vzdelávacieho procesu v školstve. Bez toho, aby sme sa na tomto mieste hlbšie ponorili do teoretických úvah, môžeme skonštatovať, že výsledok výchovno-vzdelávacieho procesu nevieme komplexne odmerať. Vieme zistiť len hodnoty nejakých zástupných ukazovateľov, tzv. proxy, na základe ktorých

usudzujeme, aký je výsledok. Vieme napríklad vyhodnotiť, ako žiak zvládol konkrétny test z matematiky.

Uvedené v žiadnom prípade neznamená, že by sme sa nemali pokúšať zisťovať výsledky výchovno-vzdelávacieho procesu, hoci aj len s využitím zástupných ukazovateľov. Žiadne meranie výsledkov je totiž vo väčšine prípadov horšia alternatíva. Výnimku tvoria len prípady zle navrhnutých meraní, ktoré môžu výchovno-vzdelávací proces ovplyvniť negatívnym spôsobom.

Neschopnosť komplexného odmerania výsledku výchovno-vzdelávacieho procesu nabáda však k opatrnosti pri formulovaní zjednodušených záverov pri stanovovaní efektívnosti využívania finančných prostriedkov v školstve. Typickým prípadom, pri ktorom prichádza k nežiaducim zjednodušeným záverom, je, keď sa pri úvahách o efektívnosti nezohľadňujú všetky podstatné aspekty posudzovanej situácie.

Uvádzame príklad: Za štandardný prejav neefektívnosti siete škôl na Slovensku sa pokladá existencia veľkého počtu malých základných škôl. Vo všeobecnosti možno s týmto tvrdením súhlasiť. Jednoznačný záver, že ich treba všetky zrušiť, však neberie do úvahy iné aspekty vplývajúce na výsledok výchovy a vzdelávania, ktoré môžu v niektorých konkrétnych prípadoch prevýšiť predpokladanú nevýhodnosť ponechania malej školy v danej obci. Takýto žiaduci komplexnejší prístup k problematike efektívnosti sa prejavil napríklad v téze Programového vyhlásenia vlády z roku 2016 [2], kde sa v súvislosti s potrebnou optimalizáciou siete základných škôl sústreďuje pozornosť najmä na ich druhý stupeň, pretože sa berie do úvahy, že u žiakov na prvom stupni môže (za súčasného stavu riešenia dopravy do školy) hrať pozitívnu úlohu aj fyzická blízkosť školy.

Uvedeným príkladom nechceme vo všeobecnosti vyhlásiť, že za každú cenu majú zostať existovať všetky málotriedky. Chceli sme len ilustrovať, že pri takom komplexnom jave, ako je výsledok procesu výchovy a vzdelávania, treba byť opatrní pri vyjadreniach týkajúcich sa jeho efektívnosti.

Z uvedených úvah vyplýva náš návrh riešenia sformulovaného problému: Program systémových zmien v školstve (potrebu jeho prijatia sme deklarovali pri návrhu riešenia problému Fin-01) musí obsahovať aj explicitne stanovené indikátory, ktoré sa budú brať do úvahy pri posudzovaní efektívnosti vynakladania finančných prostriedkov v regionálnom školstve.

#### **4.3.3. Návrh riešenia problému Fin-03 - Nežiaduce motivácie súčasného systému financovania a jeho nedostatočné prepojenie na kvalitu vzdelávania**

V analýze k tomuto problému sme identifikovali ako hlavnú nežiaducu motiváciu súčasného normatívneho systému súťaž o žiaka s charakteristikou „smerom nadol“, teda súťaž sprevádzaná poklesom požiadaviek na výkon žiakov v očakávaní, že tým sa škola pre viacerých z nich stane atraktívnejšia.

Pri návrhu, aké sú možnosti riešenia tohto problému, uveďme najprv nasledujúcu „netechnickú“ poznámku. Rozhodnutie úmyselne znižovať nároky, a tým ohrozovať výsledky procesu výchovy a vzdelávania, nie je v súlade s etikou, ktorá sa predpokladá u učiteľov. Ak pripustíme, že sa tento jav masovo vyskytuje, je to aj istý prejav morálneho stavu spoločnosti. Je všeobecne známa skutočnosť, že nie všetky problémy spoločnosti sa dajú vyriešiť prijatím dokonalých zákonov a predpisov. Spoločnosť nemusí dobre fungovať, ani keď všetci jej členovia dodržiavajú všetky zákony. Návrh, ako jestvujúcistav zmeniť, prekračuje možnosti tohto materiálu.

V ďalšom sa už sústredíme na technické opatrenia.

Napriek tomu, že normatívne financovanie, teda financovanie odvodzované od počtu žiakov ako základného pravidla, je vždy sprevádzané rizikom nežiaducich motivácií, je aj vo svete všeobecne používané, pričom uvedené riziko sa znižuje prijímaním rôznych dodatočných pravidiel. Je to tak preto, že alternatívne spôsoby financovania (napríklad tzv. historický) zvyknú vykazovať ešte väčšie nedostatky. Takže problémom súčasného systému nie je

samotný princíp, ale neschopnosť prijať opatrenia na elimináciu nedostatkov, ktoré sa prejavujú pri jeho implementácii.

Za základný nástroj na obmedzenie nežiaducich spôsobov náboru žiakov pokladáme existenciu fungujúceho systému zabezpečenia kvality a prísne reštrikcie pri jej nedodržiavaní. V tomto materiáli sa zaoberáme problémami školstva z pohľadu obcí, z hľadiska škôl pripravujúcich na povolanie, teda najmä problematikou základných škôl. Vzhľadom na to, že v prevažnej väčšine základných škôl nejde o výberové školy, je závažnosť problému s výskytom „súťaže smerom nadol“ z titulu snahy o získavanie žiakov podstatne nižšia ako na stredných a vysokých školách. Nižšie sú však aj možnosti postihu (zrušenie školy, resp. odobratie akreditácie) v porovnaní so strednými a vysokými školami.

V oblasti zabezpečenia kvality vysokého školstva sa v posledných 10 – 15 rokoch medzinárodne presadzuje trend, ktorý presúva hlavnú ťarchu povinností v oblasti kontroly kvality na samotné vysoké školy. Každá vysoká škola musí mať funkčný vnútorný systém zabezpečenia kvality a predmetom kontroly zo strany externých akreditačných inštitúcií je funkčnosť týchto vnútorných systémov. Súčasťou týchto systémov je aj zabezpečenie transparentnosti pri činnosti vysokých škôl, a tak umožnenie aj ich verejnej kontroly.

Budúcnosť pri zabezpečovaní kvality v regionálnom školstve vidíme v smerovaní založenom na rovnakom princípe. To znamená, že každá škola by mala byť zodpovedná za zabezpečenie a kontrolu kvality poskytovanej výchovy a vzdelávania. Na to by mala mať spracovaný a funkčný vlastný vnútorný systém zabezpečenia kvality (systém samohodnotenia), ktorého fungovanie by bolo predmetom externého hodnotenia štátnou školskou inšpekciou. V rámci tohto systému bude škola o sebe zverejňovať údaje, ktoré umožnia aj verejnú kontrolu jej činnosti.

V diskusiách o podpore kvality sa často vyskytuje požiadavka, aby ju systém financovania účinnejšie podporoval. Podľa nášho názoru by ponúkajúce sa jednoduché riešenie viazať výšku normatívu na kvalitu školy nebolo, aspoň v súčasnosti, dobrým riešením. Pri aktuálnej

úrovni normatífov by totiž ich ďalšie zníženie v menej kvalitných školách znížilo ich šancu na zlepšenie sa. Navyše kvalitu školy nevieme zatiaľ dobre merať.

Preto navrhujeme, aby systém financovania podporoval kvalitu inými spôsobmi. Ako príklad nástroja na podporu kvality, ktorý sa v systéme používa už dnes, možno uviesť poskytovanie dodatočných finančných prostriedkov za dobré výsledky žiakov v súťažiach. Ďalším prostriedkom na podporu kvalitných škôl by malo byť podstatné rozšírenie možností získania prostriedkov na rozvojové projekty zamerané na tvorivú činnosť s využitím princípov používaných v grantových agentúrach. Pri pridelovaní prostriedkov na riešenie takýchto projektov by sa mala zohľadňovať kvalita projektu vrátane kvality školy v zmysle predpokladov na úspešné riešenie predloženého projektu. Osobitným námetom použiteľnýmna rozvojové projekty aj pre školy, ktoré majú problémy, by mohla byť tvorba vnútorných systémov zabezpečovania kvality alebo iný námet zameraný na zvýšenie kvality školy.

#### **4.3.4. Návrh riešenia problému Fin-04 - Súčasný spôsob alokácie finančných prostriedkov zo štátneho rozpočtu nezohľadňuje potreby škôl**

Ako sme uviedli v analýze tohto problému, súčasný systém financovania nezohľadňuje potreby škôl z hľadiska konkrétnych súm finančných prostriedkov, ale len relatívne. Nedostatkom systému tiež je, že nezohľadňuje skokový nárast výdavkov v prípade nevyhnutnosti otvorenia ďalšej triedy. To spôsobuje problémy najmä u menších škôl a negatívne sa prejaví pri snahe o optimalizáciu siete. Potreba riešenia tohto problému sa dostala aj do programového vyhlásenia vlády z roku 2016 [2], kde sa uvádza, že vláda *zachová normatívny spôsob financovania škôl a na základe analýzy posúdi možnosť jeho doplnenia o nové prvky, ktoré zvýšia efektívnosť financovania škôl, ako sú napríklad zohľadnenie nevyhnutného počtu tried v škole, ich naplnenosť, dĺžka praxe pedagogických zamestnancov a odborných zamestnancov a pri určovaní normatívu prihládanie na reálne náklady na výchovno-vzdelávaciu činnosť.*

Riešenie vidíme v doplnení súčasného systému financovania, pri zachovaní jeho normatívneho charakteru, o nové prvky spomínané v programovom vyhlásení vlády (ktoré sa tam dostali na základe výsledkov prípravných prác na novom zákone o financovaní z roku 2014, spomínaných v návrhu riešenie problému Fin-05). Ide najmä o zohľadnenie nevyhnutného počtu tried a, v súvislosti s tým, pri určovaní normatívu o prihlíadanie na reálne náklady na výchovno-vzdelávaciu činnosť. Spôsob zavedenia týchto prvkov nie je jednoduchý a bude si vyžadovať pokračovanie v analýzach začatých v roku 2014 a testovanie návrhov riešení na modelových situáciách z reálneho prostredia.

#### **4.3.5. Návrh riešenia problému Fin-05 - Zákon o financovaní neupravuje komplexne problematiku financovania regionálneho školstva**

V priebehu roku 2014 boli na ministerstve pripravené a prediskutované s rozhodujúcimi partnermi vrátane ZMOS zásady nového zákona o financovaní škôl a školských zariadení [9]. Dvojnásobná výmena na poste ministra školstva v druhej polovici roku 2014 mala za následok zastavenie týchto prác.

Úlohu vypracovať nový zákon o financovaní škôl a školských zariadení explicitne obsahuje aj Programové vyhlásenie vlády SR z roku 2016 [2], v ktorom sa uvádza, že *na zlepšenie situácie v oblasti riadenia a efektívneho fungovania regionálneho školstva a jeho financovania vláda .... pripraví nový zákon o financovaní škôl a školských zariadení, ktorý bude riešiť komplexne problematiku financovania škôl a školských zariadení v oblasti prenesených kompetencií a originálnych kompetencií s cieľom zvýšiť jeho efektívnosť, rozšíriť transparentnosť na všetky poskytované finančné prostriedky, podporiť zvyšovanie kvality vzdelávania a umožniť grantovú podporu inovatívnych projektov škôl a pedagogických zamestnancov.*

Naplnením tohto záväzku by sa vyriešil aj uvedený problém.

Poznámka: Na vypracovaní vyššie uvedených zásad nového zákona o financovaní škôl a školských zariadení sa priamo podieľali aj 3 členovia autorského kolektívu tohto materiálu.



Viaceré myšlienky, ktoré zapracovali v roku 2014 do uvedených zásad a ktoré sa vzhľadom na zastavenie prác na zásadách neuplatnili, využili aj v tomto dokumente.

#### **4.3.6. Návrh riešenia problému Fin-06 - Nepresná definícia havarijnej situácie v súčasnom znení zákona, chýbajúce pravidlá pri pridelovaní prostriedkov na riešenie havarijných situácií**

Ako sme uviedli v analýze problému, novela zákona č. 597/2003 Z.z z roku 2017 vyriešila hlavný problém v oblasti pridelovania prostriedkov na riešenie havarijných situácií, ktorý spočíval v tom, že pod titulom odstraňovania havarijných situácií zriaďovatelia požadovali finančné prostriedky na opravy budov, ktoré majú zabezpečovať z titulu svojej zriaďovateľskej pôsobnosti. Dôsledkom tohto stavu bolo, že v takejto situácii, pri stovkách žiadostí, bolo prakticky nemožné zachovať transparentnosť procesu poskytovania finančných prostriedkov na uvedený účel.

Pokiaľ sa naplní cieľ novely, mal by počet žiadostí na riešenie havarijných situácií radikálne klesnúť (skutočných havárií, pri ktorých sú ohrozené životy alebo akútne vznikla na majetku škoda ohrozujúca prevádzky školy, sa ročne vyskytne len niekoľko). V takýchto prípadoch je však mimoriadne dôležité postupovať čo najrýchlejšie. Preto je potrebné stanoviť podstatne rýchlejší a pružnejší postup pri riešení havarijnej situácie, ako je to upravené najnovšou novelou.

Zákon č. 597/2003 Z. z. v § 4c ods. 1 uvádza, že ministerstvo môže prideliť zriaďovateľovi prostriedky na riešenie havarijnej situácie. Na tieto prostriedky teda zriaďovateľ nemá zo zákona nárok. V takomto prípade je však potrebné, aby sa zákon vyjadril aj ku kritériám, ktoré ministerstvo bude pri rozhodovaní sa o pridelení prostriedkov na riešenie havarijnej situácie uplatňovať. Vzhľadom na to, že pri odstraňovaní havarijných situácií ide prevažne o starostlivosť o budovy, ktorá je štandardne financovaná v rámci originálnych kompetencií, základným kritériom by malo byť, či je zriaďovateľ schopný zo svojich prostriedkov financovať odstránenie havarijného stavu. Povedané priamo: iné je, keď vietor odnesie strechu v malej obci s celkovým rozpočtom v ráde tisícov eur, ktorá nemá reálnu šancu

z tohto rozpočtu haváriu odstrániť a iné je, keď sa to stane v meste s rozpočtom v ráde miliónov eur. Je potrebné si totiž uvedomiť, že prostriedky na riešenie havarijných stavov nie sú financie, ktoré niekto ministerstvu dá navyše, ale ide o financie vyčlenené na regionálne školstvo, a teda ich pridelením jednému zo zriaďovateľov sa zároveň v niektorej položke znížia prostriedky na iné aktivity v regionálnom školstve. Alebo inak: na odstraňovanie havarijných stavov sa skladajú ostatní zriaďovatelia.

Jedno z možných flexibilných riešení financovania zameraného na odstraňovanie havarijných stavov by mohlo vyzeráť takto: Ministerstvo školstva poskytne a bude spravovať webovú aplikáciu, kde príslušný zriaďovateľ jednoduchým spôsobom pár krokmi nahlási haváriu bezprostredne po jej vzniku, prípadne nahrá fotografie, resp. iné relevantné prílohy. Obdobné aplikácie bežne v praxi fungujú napríklad pri uzatváraní zmlúv na zriadenie odberných miest energií a pod. Následne nebude nič brániť bezodkladnému spusteniu procesu posudzovania, ktoré je pri elektronickej komunikácii určite výrazne flexibilnejšie ako aktuálny stav dokladania dokumentácie na odboroch školstva okresných úradov v sídle kraja. Samotný interný mechanizmus posudzovania expertným tímom zostáva vo výlučnej kompetencii ministerstva. Pochybnosti v otázkach transparentnosti by mohli odstrániť tieto opatrenia:

- ministerstvom vyhlásené verejné obstarávanie na odstraňovanie havarijných stavov financovaných z dotácií poskytovaných zo štátneho rozpočtu, ktorým by sa vybrali dodávatelia s uzavretými rámcovými zmluvami. Môže ísť o viacero regionálnych dodávateľov podľa profesií s ročnými, resp. viacročnými rámcovými kontraktmi. Alternatívami sú povinné využitie EKS, ak je možné vzhľadom na charakter obstarávaných prác, alebo stanovenie maximálnej výšky poskytovanej dotácie na jednotku prác;
- dotácia bude určená výlučne na odstránenie havárie, pričom ak súčasťou odstránenia havárie bude aj modernizácia objektu, jej financovanie bude podliehať osobitným kritériám platným pre financovania modernizácií vypracovaných a zverejnených

ministerstvom (možnosť financovania modernizácií zaviedla novela zákona č. 597/2003 Z.z. z roku 2017);

- dotácia bude určená výlučne na odstránenie havárie v školách a školských zariadeniach posúdených na ponechanie v sieti škôl v rámci definovaného modelu optimalizácie.

Považujeme za potrebné poznamenať, že aktuálne programové obdobie ponúka napriek meškajúcemu čerpaniu i samotnej príprave výziev stále dostatok priestoru na investície do infraštruktúry škôl a školských zariadení, ako aj inovácií vzdelávacieho procesu. Je teda dostatok možností na pozitívne zmeny školskej klímy v súlade s cieľmi dokumentu Učiace sa Slovensko [8], cieľ 1-16, a predovšetkým prostredia (Učiace sa Slovensko [8], cieľ 1-17). Problémom sa javí absencia koncepčných a najmä vykonateľných riešení. Napríklad idea spolupracovať pri výstavbe a rekonštrukciách škôl s kvalitnými architektmi a dizajnérmi (Učiace sa Slovensko [8], opatrenie 1-17.09) je v ostrom rozpore s implementovanými výzvami, kde nová výstavba školských pavilónov bola prevažne modulová. Mnohé dobré riešenia architektov preto ani len neuzrú svetlo sveta. Rovnako prípadná otvorenosť modernej školy (Učiace sa Slovensko [8], opatrenie 1-17.08) narazí na byrokratické obmedzenia zakotvené v platnej legislatíve (súvisiaca téma Možnosti podnikateľskej činnosti škôl).

#### **4.3.7. Návrh riešenia problému Fin-07 - Spôsob financovania cirkevných a súkromných škôl (s výnimkou škôl pripravujúcich na povolanie) a školských zariadení z vlastných prostriedkov obcí**

Základným princípom fiškálnej decentralizácie bolo, že samospráva by mala financovať subjekty, respektíve činnosti, ktoré má vykonávať v rámci jej originálnych kompetencií. Z tohto dôvodu zastávame názor, že neexistujú žiadne argumenty na to, aby z rozpočtu obcí boli hradené neštátne CPPP, ČŠPP a špeciálne výchovné zariadenia. Financovanie týchto subjektov by sa malo neodkladne vrátiť do kapitoly ministerstva školstva a realizovať zo

štátneho rozpočtu. Riziko zneužívania uvedené v dôvodovej správe k zákonu č. 689/2006 tu totiž nehrozí.

Pokiaľ ide o financovanie cirkevných a súkromných škôl (v výnimkou škôl pripravujúcich na povolanie) a cirkevných a súkromných školských zariadení (okrem CPPP a ČŠPP), nevidíme ani tu systémový dôvod, aby bolo realizované z rozpočtu obcí. Navyše, ako sme uviedli v popise problému, súčasný stav narušuje právnym systémom SR garantovanú zvrchovanú kompetenciu obcí vo vzťahu k použitiu vlastných príjmov. Navrhujeme preto pripraviť v spolupráci s ministerstvom školstva návrh opatrení, ktorými by sa obmedzili možnosti zneužívania systému spôsobom uvedeným v dôvodovej správe k zákonu č. 689/2006 Z. z., a následne vrátiť financovanie týchto subjektov do kapitoly ministerstva školstva a realizovať zo štátneho rozpočtu ako pred rokom 2007. Výška financovania by sa mohla napríklad odvíjať od výšky financovania zodpovedajúcich verejných subjektov tak, ako bola nastavená poslednou novelou zákona č. 597/2003 Z. z. v roku 2017.

#### **4.3.8. Návrh riešenia problému Fin-08 - Spôsob financovania súkromných škôl pripravujúcich na povolanie**

V závere analýzy k tomuto problému sme dospeli k záveru, že jednoduchou argumentáciou sa nedá dospieť k jednoznačnému záveru, či súčasný základný princíp financovania súkromných škôl zaručujúci rovnaký príspevok štátu na žiaka súkromnej školy ako na žiaka verejnej školy je správny alebo nesprávny. Aj skúsenosti zo zahraničia potvrdzujú, že jednotný prístup neexistuje, a ide teda o politické rozhodnutie.

Napriek uvedenému na základe našej analýzy pokladáme za vecne odôvodnené navrhnuť niektoré zmeny v súčasnom systéme financovania súkromných škôl.

Idé o nasledujúce zmeny:

1. Súkromné školy predkladajú v správe o hospodárení údaje o stave a pohybe všetkého majetku, teda nielen o majetku získaného z prostriedkov zo štátneho rozpočtu.

2. Na súkromné školy sa nevzťahuje zvýhodnený normatív z titulu, že majú nižší počet žiakov.

3. Zavedenie prísnejších sankcií pre súkromné školy, ktoré porušujú platnú legislatívu, osobitne pre tie, ktoré obchádzajú pravidlo neziskovosti, a pre tie, ktoré neposkytujú dostatočne kvalitné vzdelávanie.

Čo sa týka základného princípu, teda či má mať súkromná škola rovnaký príspevok (normatív) na žiaka ako verejná škola (teraz hovoríme o základnom normatíve, nie o zvýhodnenom normatíve pre malé školy), alebo by mal byť normatív pre súkromnú školu nižší, vidíme vážne prekážky na zmenu súčasného stavu.

Prvou z nich je, že školné môžu vyberať aj cirkevné školy. To znamená, že prípadné zníženie normatívu z dôvodov, že škola môže vyberať školné, by sa malo týkať aj cirkevných škôl, kde to však naráža na existenciu Medzinárodnej zmluvy medzi SR a Svätou stolicou o katolíckej výchove a vzdelávaní a na Dohodu medzi SR a registrovanými cirkvami a náboženskými spoločnosťami o náboženskej výchove a vzdelávaní, podľa ktorých musia byť cirkevné školy financované rovnako ako štátne (verejné) školy.

Neodporúčame tiež uvažovať o riešení, aby sa pri prípadnom krátení príspevku zo štátneho rozpočtu prihliadalo na to, či škola vyberá alebo nevyberá školné. Dôvodom je, že na Slovensku máme bohaté dlhoročné skúsenosti (z externého vysokoškolského štúdia), akým spôsobom sa dá nevyberať a súčasne vyberať školné, a to napriek úpornej a opakovanej snahe riešiť tento problém v legislatíve.

Za najdôležitejší argument naponechanie status quo (s navrhovanými úpravami) však pokladáme prínos tých súkromných škôl, ktoré, ako sme sa zmienili v analýze, využívajú svoje lepšie ekonomické podmienky na poskytovanie kvalitného vzdelávania. Pri súčasnom nelichotivom stave slovenského školstva zapríčineného do značnej miery jeho nedostatočným financovaním, by zhoršenie podmienok načinnosť týchto škôl nebol krok správnym smerom.

#### 4.3.9. Návrh riešenia problému Fin-09- Chýbajúce ustanovenia o podnikateľskej činnosti škôl v súčasnej legislatíve

Navrhujeme doplniť do legislatívy pre regionálne školstvo ustanovenia upravujúce podnikateľskú činnosť škôl a školských zariadení. Vychádzajúc z úpravy platnej pre vysoké školy by obsah potrebných ustanovení mohol byť takýto: *Náklady na podnikateľskú činnosť školy a školského zariadenia musia byť kryté výnosmi z nej. Škola a školské zariadenie vedie vo svojom účtovníctve výnosy a náklady spojené s podnikateľskou činnosťou oddelene od výnosov a nákladov spojených s hlavnou činnosťou. Škola a školské zariadenie vedie príjmy a výdavky spojené s podnikateľskou činnosťou na samostatnom bežnom účte.*

#### 4.3.10 Návrh riešenia problému Fin-10- Vzdelávacie poukazy: zachovať alebo zrušiť ?

Až do vyriešenia otázky systému financovania centier voľného času (pozri časť 4.3.13) navrhujeme ponechať systém vzdelávacích poukazov. Umožňujú všetkým žiakom získať rovnakú šancu v prístupe k záujmovému vzdelávaniu a mimoškolským aktivitám. Zníženie administratívnej náročnosti by mal zabezpečiť funkčný RIS.

#### 4.3.11. Návrh riešenia problému Fin-11- Súčasný spôsob financovania ŠKD

Navrhujeme, aby sa financovanie ŠKD presunulo z originálnych kompetencií do prenesených kompetencií a uskutočňovalo sa na normatívnom princípe, teda podľa počtu žiakov, ktorí ŠKD navštevujú. Zároveň odporúčame, aby táto zmena nemala vplyv na výšku podielu z DPFO, ktorý sa obciam rozpisuje. Návrh nemeniť výšku podielu odôvodňujeme tým, že uvoľnené prostriedky z titulu prechodu financovania ŠKD do prenesených kompetencií by v rámci podielu z DPFO predstavovali kompenzáciu za zvyšovanie nákladov obcí v rámci originálnych kompetencií vyplývajúcu z prijatých legislatívnych zmien s finančným dopadom na obce (napríklad legislatívy týkajúcej sa zvyšovania platov pedagogických a odborných zamestnancov). Poznámka: Finančnými dopadmi legislatívnych zmien na samosprávy sa všeobecne zaoberáme v probléme Fin-15. Kompenzácia navrhovaná vyššie nepredstavuje systémové riešenie tohto problému, ale čiastočne by riešila aspoň dopady doteraz uskutočnených legislatívnych zmien.

#### 4.3.12. Návrh riešenia problému Fin-12- Spôsob financovania školských jedální

Navrhujeme, aby sa určovanie výšky finančných prostriedkov z DPFO na školské stravovanie neodvíjalo od počtu „potenciálnych stravníkov“, ako je to v súčasnosti, ale od priemerného denného počtu skutočných stravníkov – žiakov ZŠ za predchádzajúci školský rok. Tým by sa odstránili negatívne ekonomické motivácie súčasného systému, o ktorých hovoríme v analýze problému.

#### 4.3.13. Návrh riešenia problému Fin-13 - Spôsob financovania CVČ

Je zrejmé, že spôsob, ktorým deti a mládež využívajú svoj voľný čas, má mimoriadne významný vplyv na ich vývoj a rozvoj, a tým aj na rozvoj celej spoločnosti. Úlohou centier voľného času je podľa §116 ods. 2 zákona č. 245/2008 Z. z. aj formovanie návykov užitočného využívania voľného času, a preto majú v školskom systéme dôležitú úlohu.

Ako sme uviedli v analytickej časti k tomuto problému, zmena spôsobu financovania CVČ od roku 2013 vyvolaná zneužívaním dovtedajšieho systému financovania síce zamedzila pokračovaniu tohto zneužívania, ale vniesla do systému ekonomické motivácie pôsobiace, minimálne potenciálne, proti podpore činnosti CVČ.

Pretože CVČ sú naďalej súčasťou školského systému SR, je po 5 rokoch fungovania nového systému patričné vyhodnotiť jeho dopady na fungovanie CVČ a podľa výsledku analýzy sa buď vrátiť k predchádzajúcemu systému doplnenému o účinné nástroje na zabránenie jeho zneužívania, alebo ponechať nový systém. Ako súčasť analýzy by bolo vhodné vyhodnotiť (pokiaľ budú k dispozícii potrebné údaje), ako boli využité finančné prostriedky prerozdeľované podľa nového systému „pre centrú voľného času“ (citát z § 7a ods. 9 z aktuálneho znenia zákona č. 597/2003 Z. z.) v obciach, na ktorých území nie sú zriadené CVČ. V každom prípade pokladáme za potrebné zladit' znenie zákona s realitou – súčasné znenie § 7a ods. 9 túto vlastnosť nespĺňa.

#### 4.3.14. Návrh riešenia problému Fin-14 - Neriešenie finančného krytia dopadov legislatívnych zmien na samosprávy

V súčasnosti spočíva riešenie finančného krytia dopadov legislatívnych zmien, ktoré sa týkajú činností hradených z vlastných zdrojov samospráv, na samosprávach. Tie majú možnosť riešiť uvedené dopady buď zmenou štruktúry svojich výdavkov (teda niekde ušetriť), alebo zvýšením svojich príjmov. Na príjmy z DPFO priamy vplyv nemajú, zvyšovať príjmy môžu len z iných zdrojov (napríklad zvýšením miestnych daní, čo nesie so sebou politické riziká, najmä ak toto zvýšenie nie je možné odôvodniť prínosom pre tých, ktorí dane platia).

Uvedomujeme si, že vzhľadom na existujúci systém fiškálnej decentralizácie naviazaný na DPFO, nie je možné objektívne požadovať, aby každý finančný dopad legislatívnej zmeny na samosprávu jej štát kompenzoval. Platí totiž aj argument, že štát nekráti samosprávam podiely na DPFO, pokiaľ sa výber daní zvyšuje.

Za nevyhnutné minimum však pokladáme oficiálne pomenovať existenciu tohto problému a zaviesť pri prijímaní zákonov s finančným dopadom na samosprávy prax, že vláda sa oficiálne vyjadrí k spôsobu, akým sa podľa jej názoru môžu samosprávy s uvedeným finančným dopadom vyrovnávať.

#### 4.3.15. Návrh riešenia problému Fin-15 - Rozdelenie kompetencií v oblasti financovania medzi MŠVVaŠ SR a MV SR

Prax potvrdila, že presun časti kompetencií v oblasti školstva z MŠVVaŠ SR na MV SR znížil efektívnosť riadenia a financovania regionálneho školstva. Potrebné je preto vrátiť všetky presunuté kompetencie späť na ministerstvo školstva a obnoviť činnosť bývalých krajských školských úradov. Dá sa predpokladať, že opätovné vytvorenie KŠÚ ako právnych subjektov by mohlo predstavovať politický problém. Možné je uvažovať o riešení, pri ktorom by obnovené KŠÚ neboli právne subjekty, ale, podobne ako je to v prípade okresných úradov vo vzťahu k ministerstvu vnútra, boli by súčasťami ministerstva školstva bez právnej subjektivity.



#### 4.4. NÁVRH RIEŠENIA PROBLÉMOV V OBLASTI ZAMESTNANCOV V REGIONÁLNO M ŠKOLSTVE

##### 4.4.1. Návrh riešenia problému Zam-01 - Nedostatočné finančné ohodnotenie učiteľa

Pri spôsobe riešenia problému nedostatočného finančného ohodnotenia práce učiteľov si treba v prvom rade uvedomiť, že podstatné plošné zvýšenie platov v jednom kroku (napríklad na úroveň priemeru krajín OECD znázornenú v grafe 63) je nielen ekonomicky nereálne, ale bez nevyhnutných systémových zmien by ani nezabezpečilo zvýšenie kvality školského systému. Ak totiž vychádzame z hrubého odhadu, že nárast zo 61% na 85% priemeru vysokoškolsky vzdelaných zamestnancov by si vyžadoval zvýšenie platov učiteľov o približne 40%, bol by na to potrebný objem 400 - 500 mil. eur ročne. Na druhej strane je podľa nášho názoru rovnako nereálna aj predstava niektorých politikov, ktorí tvrdia (alebo v minulosti tvrdili), že nech sa najprv v školstve uskutočnia systémové zmeny vedúce k zlepšeniu jeho kvality, a potom bude možné uvažovať o zvyšovaní investícií do školstva.

**Takže základným princípom, z ktorého by malo riešenie problému nedostatočného finančného ohodnotenia učiteľov vychádzať, je postupné zvyšovanie platov za súčasného postupného uplatňovania systémových zmien.** Pri tvorbe programového vyhlásenia súčasnej vlády [2] ministerstvo školstva v spolupráci so zástupcami školskej a akademickej komunity z takéhoto princípu vychádzalo.

Predpokladom postupného uplatňovania systémových zmien je však mať predstavu, ako majú v konečnom dôsledku tieto zmeny vyzeráť. Bez takejto predstavy je z celého procesu možné uskutočniť nejaké parciálne zvýšenie platov, po ktorom sa proces zastaví, lebo nie je jasné, aké systémové zmeny sa majú uskutočniť. Programové vyhlásenie vlády z roku 2016 [2] predpokladalo, že prvé parciálne zvýšenie platov o 6% sa uskutoční ešte v priebehu roku 2016 (čo sa aj stalo) a že do konca roku 2016 vznikne strategický dokument - návrh národného programu rozvoja výchovy a vzdelávania, ktorý bude obsahovať systémové kroky, ktoré treba urobiť. Tie sa budú postupne realizovať (na základe akčných plánov) a súčasne

s tým sa budú postupne zvyšovať platy. Bolo zároveň stanovené, že zvyšovanie bude na každoročnej báze začínajúc rokom 2018, a bude vo výške 6%.

Podľa nášho názoru bola táto schéma v podstate navrhnutá dobre. Diskutovať možno o tom, prečo sa v programovom vyhlásení vlády zo zvyšovania vynechal rok 2017 (nakoniec sa ale v tomto roku predsa len ďalšie zvýšenie o 6% uskutočnilo), a tiež o predpokladanej výške zvyšovania, pretože za odôvodneného predpokladu, že rásť budú aj platy v národnom hospodárstve, štvornásobné zvýšenie plátov o 6 % v priebehu 4 rokov radikálne nezníži súčasný rozdiel medzi priemernými platmi učiteľov a ich rovnako vzdelaných spoluobčanov pracujúcich v iných oblastiach hospodárstva.

V realite sa však schéma predpokladaná v programovom vyhlásení vlády neplní, pretože vypracovanie národného programu mešká, a to bráni začatiu potrebných systémových zmien (lebo nie je jasné, aké majú byť).

Na tomto mieste vymenujeme hlavné systémové problémy, ktoré sa bezprostredne týkajú zvyšovania plátov a ktoré bude musieť podľa nášho názoru strategický dokument riešiť.

1. Okrem nízkeho celkového priemeru plátov učiteľov je závažným problémom nízky nástupný plat začínajúcich učiteľov. To znamená, že postupné zvyšovanie plátov by sa malo vo väčšej miere týkať plátov mladých učiteľov a bolo by ideálne, keby sa nástupný plat začínajúceho učiteľa priblížil k nástupnému platu ostatných začínajúcich zamestnancov s rovnakým požadovaným stupňom vzdelania. Tento fakt potvrdzujú aj skúsenosti zo vzdelávacích systémov v zahraničí, ktoré sa v kvalite stali skokanmi alebo sa dlhodobo držia na popredných umiestneniach v rôznych medzinárodných meraniach (Fínsko, Singapur, Južná Kórea...). Akým spôsobom naplniť túto požiadavku? Ako sa vysporiadať s politickými nákladmi takéhoto postupu, ak zoberieme do úvahy, že v súčasnom systéme prevažujú učitelia vo vyššom veku? Ak sa totiž má výraznejšie zvýšiť plat začínajúcim učiteľom, musí prísť k (podstatnej) zmene terajšieho vekového automatu a disponibilné prostriedky by zrejme výrazne obmedzili možnosti zvýšenia platu starších učiteľov.

2. Aký ma byť cieľový stav ohľadne pomeru tarifných a nadtarifných (teda nenárokových) zložiek platu učiteľa? Všeobecne sa požaduje viac viazať výšku odmeňovania na kvalitu práce. S týmto princípom možno iste súhlasiť, problém je v tom, ako v prípade učiteľov kvalitu práce merať. Produktom práce učiteľa totiž nie je výrobok (vec), ktorý spĺňa alebo nespĺňa predpísané fyzicky merateľné normy, ale vyvíjajúca sa ľudská osobnosť, ktorej kvalita (v danom momente) sa komplexne žiadnym priamym a jednoduchým spôsobom merať nedá. Merať sa dajú len niektoré parciálne skutočnosti, ako sú napríklad výsledky konkrétnych testovaní alebo zamestnanosť absolventov, o ktorých možno predpokladať, že súvisia s kvalitou vzdelávania. Aj pritom je však potrebná opatrnosť, pretože nevhodne navrhnuté merania môžu spôsobiť viac škody ako úžitku.

Strategický dokument sa musí s týmito problémami vyrovnávať. Musí stanoviť jasnú líniu v otázke, ako má vyzeráť zabezpečovanie (hodnotenie) kvality v školstve a z toho vyplývajúce hodnotenie práce učiteľa. Z toho, čo sme uviedli vyššie je zrejmé, že stanoviť sa dajú len základné rámce systému zabezpečovania a hodnotenia kvality. Jadrom tohto systému by podľa nášho názoru mali byť vnútorné systémy kvality jednotlivých škôl a prvoradou úlohou externej kontroly realizovanej Štátnou školskou inšpekciou by malo byť posudzovanie pravidiel a konkrétneho fungovania vnútorného systému kvality každej školy, resp. školského zariadenia. Rozhodujúcu úlohu pri posudzovaní kvality práce učiteľa by mal zohrávať riaditeľ školy, máme však obavu, či dnešný spôsob výberu a obsadzovania funkcie riaditeľa zabezpečí čo najobjektívnejšie plnenie tejto manažérskej úlohy zo strany riaditeľa (pozri problém Riad-03 v časti 3.1.3.).

3. V akom časovom horizonte majú priemerné platy učiteľov dosiahnuť priemerný plat ostatných zamestnancov s rovnakým požadovaným stupňom vzdelania?

#### **4.4.2. Návrh riešenia problému Zam-02 - Nedostatočné finančné ohodnotenie nepedagogických zamestnancov, osobitne v školskom stravovaní**

Prvým krokom pri riešení problémov finančného ohodnotenia nepedagogických zamestnancov by malo byť zosúladienie štátom určených platových tabuliek s úrovňou minimálnej mzdy tak, aby v každom pracovnom zaradení tarifný plat zamestnanca dosahoval aspoň úroveň minimálnej mzdy. Keď sa tak stane, pri doterajšej praxi by to znamenalo, že štát by mal z titulu zvýšenia platových tabuliek zvýšiť obciam dotácie na prenesený výkon. Finančným dopadom legislatívneho zosúladienia platových tabuliek a minimálnej mzdy na financovanie výkonov obcí v rámci originálnych kompetencií sa zaoberáme pri popise problému Fin-14 v časti 3.3.14.

Navrhovaná legislatívna úprava však len čiastočne zmierni, ale nevyrieši problém nedostatočného finančného ohodnotenia nepedagogických zamestnancov v školstve. Ako sme uviedli pri popise tohto problému v tretej kapitole, neočakávame, že pre nepedagogických zamestnancov v regionálnom školstve by mali existovať osobitné platové tabuľky. Pokiaľ by sa však vyriešil problém nedostatočného financovania regionálneho školstva (pozri problém Fin-01), umožnilo by to zamestnávateľom v školstve zohľadniť osobitnú náročnosť práce nepedagogických zamestnancov tam, kde to je odôvodnené, formou nadtarifných zložiek platu.

#### **4.4.3. Návrh riešenia problému Zam-03 - Nedostatočné personálne zabezpečenie výchovno-vzdelávacieho procesu po technickej stránke (správcovia sietí, technici)**

V rámci spôsobu určovania normatívu na mzdy treba počítať v závislosti od veľkosti školy aj s uvedenými pozíciami a v potrebnej miere zvýšiť celkový objem alokovaných finančných prostriedkov. V nadväznosti na optimalizáciu siete škôl vyčleniť prostriedky na postupné dobudovanie štandardu materiálno-technického vybavenia vo všetkých školách (toto je aj obsahom opatrenia 1-12.15 v návrhu dokumentu Učiace sa Slovensko [8]), čím sa vyrovnajú rozdiely vo vybavenosti škôl modernou technológiou a didaktickými pomôckami a bude dofinancovaný modernizačný dlh niektorých škôl vzniknutý nerovnakým prístupom k

čerpaniu pomoci z fondov EÚ. Odstránenie nerovností vo vybavenosti automaticky prinesie aj rovnaké nároky na kvalifikačnú štruktúru technických zamestnancov. V súvislosti s absentujúcim personálnym a technickým zabezpečením škôl a školských zariadení je nevyhnutné riešiť aj súvisiace prevádzkové, bezpečnostné projekty a podmienky použitia.

#### **4.4.4. Návrh riešenia problému Zam-04 - Zosúladenie kvalifikačných požiadaviek pedagógov predprimárneho vzdelávania so stupňom vzdelania pedagógov primárneho a sekundárneho vzdelávania**

Navrhujeme, aby základnou kvalifikačnou požiadavkou pedagógov predprimárneho vzdelávania bolo vysokoškolské vzdelanie. Predmetom diskusie by malo byť len to, či postačuje bakalársky stupeň, alebo sa má vyžadovať kompatibilita vzdelania s učiteľmi na 1. stupni základnej školy, čo by v našom prípade znamenalo vysokoškolské vzdelanie druhého stupňa.

Realizáciu zmeny bude potrebné uskutočniť postupným prechodom, aby sa vzdelávací systém mohol pripraviť (rozvoj vysokoškolského štúdia a postupný útlm stredoškolského štúdia).

Zmena si bude vyžadovať úpravy legislatívy. Tie by mali zahrňovať ustanovenie, že pedagógovia so stredoškolským vzdelaním s určitým počtom rokov pedagogickej praxe (napr. minimálne 10 alebo 15 rokov) prijatí na pracovné miesto do nadobudnutia účinnosti zmenenej legislatívy budú mať udelenú výnimku z plnenia kvalifikačného predpokladu vzdelania. Pedagógovia so stredoškolským vzdelaním a s kratšou praxou si budú musieť v určenej lehote vzdelanie doplniť. V legislatíve sa tiež stanoví termín, od ktorého bude možné na miesto pedagóga predprimárneho vzdelávania prijať len osobu s predpísaným stupňom vysokoškolského vzdelania.

#### 4.5. NÁVRH RIEŠENIA OSTATNÝCH PROBLÉMOV V REGIONÁLNO M ŠKOLSTVE

##### 4.5.1. Návrh riešenia problému Ost-01 - Neexistencia povinného predprimárneho vzdelávania od 5.roku života

Dieťa, ktoré dovŕši vek 5 rokov do 31.8. príslušného roka, nastúpi do materskej školy. Absolvuje vzdelávací program na úrovni predprimárneho vzdelávania v trvaní jedného roka pred nástupom do primárneho vzdelávania.

Zavedením povinnej školskej dochádzky v materskej škole sa predĺži povinné vzdelávanie zo súčasných 10 rokov na 11 rokov. Návrh na predĺženie povinného vzdelávania na 11 rokov je uvedený aj v návrhu Národného programu rozvoja výchovy a vzdelávania Učiace sa Slovensko [8] v opatrení 1-07.04.

Prekážkou zavedenia povinnej školskej dochádzky do materskej školy je v súčasnosti limitujúca kapacita materských škôl. V prípade, že by do materských škôl nastúpili všetky deti po dovŕšení 5. roku života, s najväčšou pravdepodobnosťou sa zníži šanca umiestniť do materskej školy niektoré mladšie deti.

##### 4.5.2. Návrh riešenia problému Ost-02 - Starostlivosť o deti nedosahujúce školskú zrelosť

V prípade, že dieťa po absolvovaní povinného predprimárneho vzdelávania nedosahuje školskú zrelosť, nastúpi do prípravného ročníka zriadeného v základnej škole. Prestane tak fungovať „inštitút“ odkladu plnenia povinnej školskej dochádzky. Prípravný ročník v základnej škole bude určený pre deti, ktoré nedosiahli školskú zrelosť. Takéto riešenie môže sčasti kompenzovať nedostatok voľných miest v materských školách. Deti, ktoré by dosahovali po absolvovaní povinného predprimárneho vzdelávania školskú zrelosť by nastupovali do prvého ročníka základnej školy.

Pedagóg v prípravnom ročníku, ktorý bude navštevovať dieťa, ktoré nedosiahlo školskú zrelosť, bude spolupracovať a využívať služby školského psychológa a špeciálneho pedagóga. K dispozícii mu môže byť asistent pedagóga.

Prípravné ročníky by mali nahradiť v súčasnosti existujúce nulté ročníky, ktoré sú postavené na pozitívnej diskriminácii detí zo sociálne znevýhodneného prostredia, nie sú určené pre všetky deti, ktoré by to potrebovali[31].

Obsah vzdelávania v prípravnom ročníku by bol kombináciou obsahu štátneho vzdelávacieho programu pre predprimárne vzdelávanie a obsahu štátneho vzdelávacieho programu pre 1.ročník základnej školy.

#### **4.5.3. Návrh riešenia problému Ost-03 - Chýbajúci asistenti učiteľa a odborní zamestnanci - školskí psychológovia, logopédi a špeciálni pedagógovia**

V návrhu strategického dokumentu Učiace sa Slovensko[8] je navrhnuté opatrenie 1-02.09 *Vytvoriť personálne, materiálne a finančné podmienky pre implementáciu inklúzie do vzdelávania*. V rámci jeho plnenia by mali vzniknúť primerané stabilné finančné mechanizmy počas celého roka navystavanie adekvátnych podporných štruktúr priamo v školách, najmä pedagogických asistentov a/alebo asistentov žiakov. Mali by byť vytvorené štandardné personálne schémy napokrývanie potrieb začleňovaných detí využívané flexibilne podľa konkrétnych potrieb konkrétneho prípadu. Pri vytváraní personálnych schém by sa mala zohľadňovať aj potreba prepojenia školského a mimoškolského vzdelávania a blízkeho vzťahu školy a rodiny. Naplnenie tohto cieľa musí mať zodpovedajúce finančné krytie v schválenom rozpočte, aby nezostal len deklarovným cieľom na papieri.

Nie je nevyhnutné, aby odborní zamestnanci pôsobili v každej MŠ a ZŠ. Odborné tímy môžu pracovať podľa miestnych potrieb vo viacerých školách, pokiaľ to miestne podmienky a aktuálne potreby umožňujú. Pribúdajúci počet detí so špeciálnymi výchovno-vzdelávacími potrebami v niektorých lokalitách naberá rozmery, ktoré je nevyhnutné riešiť.

#### **4.5.4. Návrh riešenia problému Ost-04 - Spôsob posudzovania detí v rámci PPP na zaraďovanie do špeciálnych škôl**

Jednoznačne bude potrebné vyžadovať exaktný záver s určením diagnózy mentálnej retardácie každého absolvovaného vyšetrenia a na jeho základe zaraďovať deti do

príslušných škôl. Inkluzívne vzdelávanie, ktoré sa snažia masívne presadzovať aj autori reformy Učiace sa Slovensko[8], naráža na nepripravenosť systému (pozri tiež problém Ost-10), preto sme skeptickí k jeho celoplošnému zavádzaniu. Domnievame sa, že úspech inkluzívneho prístupu je priamo podmienený znížením maximálneho počtu detí v triede, v ktorej by jeden žiak so ŠVVP alebo žiak zo SZP bol koeficientom prepočítaný za dvoch alebo viacerých bežných žiakov podľa stupňa postihnutia. Kompletne personálne zložené inkluzívne tímy pritom musia byť nárokovateľnou súčasťou každého jedného inkluzívneho projektu. Zaujímavou alternatívou sa javia internátne školy s celodenným výchovným a vyučovacím pôsobením pre žiakov s nedostatočnými vzdelávacími a výchovnými výsledkami zapríčinenými zlyhávajúcim až zlým rodinným prostredím.

#### 4.5.5. Návrh riešenia problému Ost-05 - Nereflektovanie dynamiky ekonomického vývoja v nastavení sekundárneho vzdelávania štátom

Návrh programu Učiace sa Slovensko[8], opatrenie 1-08.03, v tejto oblasti predpokladá redukciu počtu žiakov v 8-ročných gymnáziách. Táto redukcia však sama o sebe nestačí. Musí byť sprevádzaná navýšením počtu absolventov stredných odborných škôl, ktorých sieť musí spájať odborné vzdelávanie s praxou. Jednoznačne tiež musí vychádzať z dôkladných analýz a poznania rizík terajšej štruktúry, očakávaných zmien v dôsledku digitalizácie a robotizácie, či dopadov štvrtej priemyselnej revolúcie. Za kľúčové na zvyšovanie kvality stredných škôl a ich absolventov zhodne s autormi považujeme tieto tri požiadavky:

- skvalitniť vzdelávacie prostredie na stredných odborných školách, podporiť aj rozširovanie digitálnych učebných materiálov (Učiace sa Slovensko[8], opatrenie3-03.04);
- zabezpečiť, aby profesionalizácia učiteľov a najmä pracovníkov podieľajúcich sa na praktickom vyučovaní žiakov zodpovedala technologickému progresu v podnikovej sfére a reagovala na zmeny v požiadavkách trhu práce (Učiace sa Slovensko[8], opatrenie3-03.05);



- posilniť väzby medzi stredoškolským a vysokoškolským štúdiom previazaním výberu maturitných predmetov a zamerania vysokoškolského štúdia, o ktoré sa maturant uchádza (Učiace sa Slovensko[8], opatrenie3-03.08).

## 5. ZÁVER

S enormne sa zrýchľujúcim vývojom dotýkajúcim sa každého člena spoločnosti, ktorého sme v súčasnosti svedkami, narastá rozsah a hĺbka problémov, ktoré musí spoločnosť riešiť. Za najúčinnější nástroj pomáhajúci pri riešení problémov pokladá racionálne uvažujúca časť spoločnosti kvalitné vzdelanie, a teda kvalitné školstvo.

Na tomto konštatovaní sa zhodnú, minimálne na deklaratívnej úrovni, prakticky všetky vlády rozvinutých aj rozvojových krajín. Jednotlivé vlády sa však líšia v tom, ako sa snažia dosiahnuť, aby ich školstvo bolo schopné napĺňať svoju nezastupiteľnú úlohu v spoločnosti, akú skutočnú pozornosť venujú rozvoju školstva.

Všetky fakty vrátane medzinárodných porovnaní nasvedčujú tomu, že Slovensko dnes nepatrí medzi štáty, ktoré by sa dali pokladať za vzorové v starostlivosti o školstvo. Nie je to preto, že by na Slovensku neboli schopní a zaničení ľudia, ktorí by ho chceli zlepšiť. Problém je v tom, že školstvo nie je dostatočne vysokou prioritou pre rozhodujúce politické sily na Slovensku. Parafrázujúc mimoriadne výstižný výrok ministra financií, ktorý sme citovali v časti 4.3.1., politickým elitám nestojí za to urobiť nepopulárne opatrenia, ktoré slovenské školstvo nevyhnutne potrebuje, lebo sa obávajú o výsledky najbližších volieb.

Tento materiál sa snažil pozrieť na problémy školstva z pohľadu miest a obcí. Aj na ich úrovni prebiehajú pravidelne voľby, aj funkcionári samosprávy sa obvykle snažia o opätovné zvolenie. Ale sú v podstatne užšom kontakte s dennou realitou ako vrcholoví politici, a to sa väčšinou kladne prejavuje na ochote a odvahe riešiť spoločenské problémy, ktoré sa v komunite, ktorú spravujú, prejavujú, vrátane problémov školstva.

Aj keď priamy vplyv predstaviteľov samosprávy na celospoločenské systémové riešenia, aké potrebuje aj slovenské školstvo, je, samozrejme, menší ako u predstaviteľov vo vrcholovej politike, dá sa konštatovať, že ZMOS ako organizácia zastupujúca väčšinu miest a obcí Slovenska si vybudoval v priebehu času dôležité postavenie na slovenskej politickej scéne

a doteraz si žiadna vládna garnitúra nedovolila ignorovať jeho postoje. Preto ZMOS môže v podstatnej miere ovplyvniť a aj ovplyvňuje vývoj v slovenskom školstve.

Vychádzajúc z tejto skutočnosti sa ZMOS rozhodol prispieť do celospoločenskej diskusie o školstve podporou riešenia projektu, ktorého výsledkom je tento materiál.

*„Chcem sa poďakovať všetkým členom autorského kolektívu za vypracovanie tohto materiálu s vierou, že jeho vysoká odborná úroveň zaujme všetkých, ktorým je téma regionálneho školstva blízka. Počas niekoľkých mesiacov bol tvorený v priateľskej atmosfére, atmosfére pretkanej zmysluplnou a odbornou diskusiou.“*



Ing. Jozef Turčány  
výkonný podpredseda ZMOS

## ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV

- [1] Správa o stave školstva na Slovensku a o konkrétnych systémových krokoch na podporu jeho ďalšieho rozvoja <http://www.minedu.sk/sprava-o-stave-skolstva-na-slovensku/>
- [2] Programové vyhlásenie vlády SR 2016  
[http://www.vlada.gov.sk/data/files/6483\\_programove-vyhlasenie-vlady-slovenskej-republiky.pdf](http://www.vlada.gov.sk/data/files/6483_programove-vyhlasenie-vlady-slovenskej-republiky.pdf)
- [3] OECD Education at a Glance 2016 [http://download.ieu.org/Docs/WebDepot/EaG2016\\_EN.pdf](http://download.ieu.org/Docs/WebDepot/EaG2016_EN.pdf)
- [4] OECD PISA <http://www.oecd.org/pisa/>
- [5] OECD TALIS <http://www.iea.nl/oecd-talis>
- [6] OECD TALIS 2013 <http://www.mecd.gov.es/dctm/inee/internacional/talis2013/-talis-2014-eng--full-11-ebook.pdf?documentId=0901e72b819dbfd7>
- [7] Správa o stave a úrovni výchovy a vzdelávania v školách a v školských zariadeniach v Slovenskej republike v školskom roku 2015/2016 (<https://www.ssiba.sk/Default.aspx?text=g&id=2&lang=sk>)
- [8] Návrh programu Učiace sa Slovensko <http://www.minedu.sk/uciace-sa-slovensko/>
- [9] Návrh zásad zákona o financovaní škôl a školských zariadení – nezverejnený materiál, ktorý vznikol na ministerstve školstva v roku 2014 v rámci prípravných prác na novom zákone o financovaní škôl a školských zariadení a podieľali sa na ňom aj 3 členovia autorského kolektívu tohto dokumentu. Ministerstvo na jeseň roku 2014 práce zastavilo.
- [10] Informácie o školstve – Regionálne školstvo [http://www.cvtisr.sk/skolstvo/regionalne-skolstvo.html?page\\_id=10267](http://www.cvtisr.sk/skolstvo/regionalne-skolstvo.html?page_id=10267)

[11] Klesajúci výsledky českého základného a stredného školství: fakta a řešení, Společnost McKinsey and Company, Praha, september 2010.

[12] Kosová, B., Tomengová, A., a kol.: Profesijsná praktická príprava budúcich učiteľov, Belianum, Banská Bystrica, 2015, str. 41.

[13] [http://www.zmos.sk/strategicky-dokument-zmos-k-regionalnemu-skolstvu.phtml?id3=32192&module=action\\_72692\\_id\\_art=20497#m\\_72692](http://www.zmos.sk/strategicky-dokument-zmos-k-regionalnemu-skolstvu.phtml?id3=32192&module=action_72692_id_art=20497#m_72692),

[14] Voľba riaditeľov škôl a kompetencie školských rád, Kancelária NR SR – Parlamentný inštitút, č. 192/15 zo dňa 30.10.2015.

[15] <http://www.minedu.sk/analyza-situacie-%E2%80%93-kapacity-materskych-skol/>

[16] [https://slovak.statistics.sk/wps/wcm/connect/6fad4776-6fff-4d13-948e-b8e5310fa055/Vyvoj\\_obyvatelstva\\_v\\_Slovenskej\\_republike\\_a\\_krajoch\\_v\\_roku\\_2013.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=6fad4776-6fff-4d13-948e-b8e5310fa055](https://slovak.statistics.sk/wps/wcm/connect/6fad4776-6fff-4d13-948e-b8e5310fa055/Vyvoj_obyvatelstva_v_Slovenskej_republike_a_krajoch_v_roku_2013.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=6fad4776-6fff-4d13-948e-b8e5310fa055) s.126)

[17] <http://www.minedu.sk/ulohy-msvvas-sr-na-rok-2016/>

[18] [http://www.zask.sk/files/odbory/skolstvo/rok\\_2007/Aktuality\\_a\\_oznamy/Vzdelavacie\\_Poukazy\\_MSSR.pdf](http://www.zask.sk/files/odbory/skolstvo/rok_2007/Aktuality_a_oznamy/Vzdelavacie_Poukazy_MSSR.pdf)

[19] [http://files.spv-zv.sk/200000388-492ce4a268/Podnety%20k%20reforme%20Vargov%C3%A1%20\(2\).pdf](http://files.spv-zv.sk/200000388-492ce4a268/Podnety%20k%20reforme%20Vargov%C3%A1%20(2).pdf)

[20] <http://omep.sk/wp-content/uploads/2013/03/OMEP.pdf>

[21] [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/education/starting-strong-2017\\_9789264276116-en#.Wa\\_Dd7JJa9I](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/education/starting-strong-2017_9789264276116-en#.Wa_Dd7JJa9I) str. 43-44

[22] <http://www.rozhľady.pedagog.sk/cisla/pr3-2011.pdf>

- [23] <http://moodledata.pf.unipo.sk/zborniky/zbornik-priprava-ucitelov-v-procese-skolskych-reforiem.pdf> str. 123
- [24] [http://www.podhorod.sk/dokumenty/dokumenty/zakladna-skola/matrska-skola/program\\_vychovy\\_materske\\_skoly.pdf](http://www.podhorod.sk/dokumenty/dokumenty/zakladna-skola/matrska-skola/program_vychovy_materske_skoly.pdf)
- [25] <http://www.minedu.sk/analyza-zaskolenosti-deti-v-materskych-skolach/>
- [26] [http://www.statpedu.sk/files/articles/dokumenty/ucebnice-metodiky-publikacie/rosvijajuci\\_program.pdf](http://www.statpedu.sk/files/articles/dokumenty/ucebnice-metodiky-publikacie/rosvijajuci_program.pdf)
- [27] [https://www.google.sk/search?q=v%C3%BDznam+pred%C5%A1kolsk%C3%A9ho+vzdel%C3%A1vanie+pre+n%C3%A1stupom+do+z%C5%A1&rlz=1C1REZB\\_enSK701SK701&oq=v%C3%BDznam+pred%C5%A1kolsk%C3%A9ho+vzdel%C3%A1vanie+pre+n%C3%A1stupom+do+z%C5%A1&aqs=chrome..69i57j13564j0j8&sourceid=chrome&ie=UTF-8#q=leskovjansk%C3%A1+manu%C3%A1+pre+realiz%C3%A1ciu+depist%C3%A1%C5%BE%C3%AD+v+m%C5%A1](https://www.google.sk/search?q=v%C3%BDznam+pred%C5%A1kolsk%C3%A9ho+vzdel%C3%A1vanie+pre+n%C3%A1stupom+do+z%C5%A1&rlz=1C1REZB_enSK701SK701&oq=v%C3%BDznam+pred%C5%A1kolsk%C3%A9ho+vzdel%C3%A1vanie+pre+n%C3%A1stupom+do+z%C5%A1&aqs=chrome..69i57j13564j0j8&sourceid=chrome&ie=UTF-8#q=leskovjansk%C3%A1+manu%C3%A1+pre+realiz%C3%A1ciu+depist%C3%A1%C5%BE%C3%AD+v+m%C5%A1)
- [28] Šiňanská, K., Danková, M.: Význam inklúzie a integrácie rómskych detí v procese vzdelávania, Katedra pedagogiky FHPV PU
- [29] [http://www.upsvar.sk/buxus/docs//statistic/NP\\_prognozy/Nove/Komplexna\\_analyza\\_u\\_platnlosti\\_absolventov\\_na\\_trhu\\_prace\\_za\\_1\\_polrok\\_2015\\_v\\_SR\\_bez\\_BSK.pdf](http://www.upsvar.sk/buxus/docs//statistic/NP_prognozy/Nove/Komplexna_analyza_u_platnlosti_absolventov_na_trhu_prace_za_1_polrok_2015_v_SR_bez_BSK.pdf)
- [30] <http://dx.doi.org/10.1787/5j1z9h56dvq7-en>
- [31] <http://files.spv-zv.sk/200000400-4f87950811/Sprava%20z%20okruhleho%20stola%2027.4.2017.pdf> str.4
- [32] <http://www.nrsr.sk/web/Page.aspx?sid=zakony/zakon&ZakZborID=13&CisObdobia=4&CPT=88>
- [33] <http://www.minedu.sk/vykaz-skol-msvv%C5%A9A-sr-40-01/>