

Prehľad OECD o politikách pre zvýšenie efektivity využívania zdrojov v školstve

PODKLADOVÁ SPRÁVA O SLOVENSKEJ REPUBLIKE

Zhrnutie

Túto správu pripravil Inštitút vzdelávacej politiky Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky ako podklad pre Prehľad OECD o politikách pre zvýšenie efektivity využívania zdrojov v školstve. Organizáciu účasti Slovenskej republiky v projekte podporila Európska komisia (EK) v kontexte partnerstva medzi OECD a EK. V rámci partnerstva pokryla EK časť nákladov krajín, ktoré sú súčasťou programu Erasmus+. Tento dokument bol vypracovaný v súlade so smernicami, ktoré OECD poskytlo každej zo zúčastnených krajín. Viac informácií o Prehlade OECD je dostupných na stránke www.oecd.org/edu/school/schoolresourcesreview.htm.



Prehľad OECD o politikách pre zvýšenie efektivity využívania zdrojov v školstve
Podkladová správa o Slovenskej republike

Matej Šiškovič, Ján Toman¹

Január 2015

Túto správu pripravil Inštitút vzdelávacej politiky Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR ako podklad pre *Prehľad OECD o politikách pre zvýšenie efektivity využívania zdrojov v školstve*.² Organizáciu účasti Slovenskej republiky v projekte podporila Európska komisia (EK) v kontexte partnerstva medzi OECD a EK. V rámci partnerstva pokryla EK časť nákladov krajín, ktoré sú súčasťou programu Erasmus+. Tento dokument bol vypracovaný v súlade so smernicami, ktoré OECD poskytlo každej zo zúčastnených krajín.³ Materiál nereprezentuje oficiálne názory OECD ani Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR. Viac informácií o *Prehlade OECD* je dostupných na stránke <http://www.oecd.org/education/schoolresourcesreview>.

Abstrakt

Podkladová správa o Slovensku bola pripravená ako integrálna súčasť medzinárodného projektu *Prehľad OECD o politikách pre zvýšenie efektivity využívania zdrojov v školstve (Prehľad OECD)*.

Správa popisuje kľúčové politiky, procesy a faktory súvisiace s riadením a využívaním zdrojov na úrovni predškolského, základného a stredného školstva na Slovensku. Prvá kapitola stručne načrtáva kľúčové ekonomické, sociálne, demografické, politické a kultúrne charakteristiky, ktoré ovplyvňujú školský systém na Slovensku. Ďalšia kapitola opisuje niektoré kľúčové charakteristiky školstva, najmä čo sa týka jeho organizácie, riadenia a výsledkov. Tretia kapitola poskytuje pohľad na celkový objem finančných zdrojov v školstve. Štvrtá kapitola sa zaoberá distribúciou finančných, ľudských a materiálnych zdrojov z centrálnej a regionálnej úrovne na miestnu úroveň. Piata kapitola sa zaoberá využívaním zdrojov v súvislosti so žiakmi so špeciálnymi výchovno-vzdelávacími potrebami, ďalej kariérnym a profesijným rozvojom učiteľov a riaditeľov škôl, ako aj systémom hodnotenia. Záverečná kapitola sa zameriava na riadenie zdrojov na všetkých úrovniach školského systému, transparentnosťou a monitorovaním využívania zdrojov.

Kľúčové slová: vzdelávací systém, efektivita a distribúcia zdrojov, riadenie

¹ Kontakt: matej.siskovic@minedu.sk, jan.toman@minedu.sk

Autori by radi vyslovili poďakovanie Daniele Zápražnej (Inštitút vzdelávacej politiky) za technickú pomoc, ako aj pomoc pri zbere a analýze dát. Autori sa chcú špeciálne poďakovať Paolovi Santiagovi, koordinátorovi projektu, za excelentnú spoluprácu a koordináciu všetkých potrebných aktivít. Autori taktiež ďakujú celému hodnotiacemu tímu OECD za podporu a spoluprácu, ako aj užitočné postrehy a podnety. V neposlednom rade by autori radi poďakovali Rastislavovi Molnárovi (stážista) za jeho príspevok a kolegom z ministerstva za spoluprácu. Za všetky chyby nesú zodpovednosť výhradne autori.

² Zámerom *Prehľadu OECD* je poskytnúť odporúčania na zvýšenie efektivity a kvality školského systému na základe jednotného komparatívneho rámca projektu pri zohľadnení špecifik jednotlivých krajín.

³ Smernice boli pripravené v súlade s analytickým rámcom a kľúčovými bodmi navrhnutými v dokumente “[Plán dizajnu a implementácie Prehľadu OECD](#)”.

Zhrnutie

Národný kontext

V roku 2012 dosiahol slovenský HDP na obyvateľa 68 % priemeru krajín OECD. Slovenská ekonomika čelí vysokej miere nezamestnanosti a väčšina nezamestnaných ostáva mimo trhu práce viac než jeden rok. Integrácia rómskej menšiny a starnutie obyvateľstva sú ďalšími rovnako naliehavými ekonomickými a sociálnymi výzvami, ktorým slovenská spoločnosť čelí. Väčšina rómskej populácie žije v segregovaných lokalitách, bez reálnej šance zamestnať sa. Predpokladá sa, že nízka pôrodnosť a zvyšujúca sa miera dožitia spôsobia v nadchádzajúcich rokoch pokles populácie.

Na Slovensku žije viac než 5,4 milióna obyvateľov. Približne 80 % populácie sa hlási k slovenskej národnosti. Najväčšími národnostnými menšinami sú maďarská (8,5 %) a rómska (2,0 %). Približne tri štvrtiny obyvateľstva sú registrované ako členovia niektorej z cirkví. Väčšina populácie sa hlási k rímskokatolíckemu vierovyznaniu (62 %).

Školský systém

Systém regionálneho školstva pozostáva z materských škôl (predprimárne vzdelanie), základných škôl (primárne a nižšie sekundárne vzdelanie) a stredných škôl (nižšie sekundárne, sekundárne, vyššie sekundárne, postsekundárne a terciárne vzdelanie). Podľa zamerania sa stredné školy delia na gymnázium, strednú odbornú školu a konzervatórium. Osobitný druh škôl tvoria školy pre deti a žiakov so špeciálnymi výchovno-vzdelávacími potrebami. Výchovu a vzdelávanie poskytujú aj vybrané školské zariadenia, a to školské výchovno-vzdelávacie zariadenia a špeciálne výchovné zariadenia. Podporné a servisné činnosti pre výchovu a vzdelávanie zabezpečujú školské zariadenia výchovného poradenstva a školské účelové zariadenia.

V školskom systéme sú zavedené viaceré trhové princípy. Najdôležitejším trhovým princípom je systém financovania, kde sú finančné zdroje pridelované na žiaka. Žiaci základných a stredných súkromných a cirkevných škôl sú vo všeobecnosti financovaní rovnako ako žiaci štátnych škôl. Rodič má právo vybrať si ktorúkoľvek základnú školu pre svoje dieťa. Dostupnosť informácií o školách, najmä o ich kvalite, vytvára dôležitý predpoklad trhovej súťaže.

10 ročná povinná školská dochádzka zaručuje prístup k primárnemu a sekundárnemu vzdelávaniu. Takmer všetky deti s povinnosťou vzdelávať sa školy skutočne navštevujú. Pretrvávajú však problémy sociálne znevýhodnených študentov týkajúce sa záškoláctva, opakovania ročníkov a predčasného ukončenia školskej dochádzky. V roku 2012 opakovalo ročník viac ako 14 % sociálne znevýhodnených žiakov. Spomedzi ostatných žiakov to bolo len o čosi menej než 1 %. Povinnú školskú dochádzku pred ukončením deviateho ročníka ukončilo až 34 % sociálne znevýhodnených žiakov, čo bolo desaťkrát viac než v prípade ostatných študentov.

Medzinárodné prieskumy indikujú priemernú až podpriemernú kvalitu vzdelávania. V roku 2011 dosiahli žiaci štvrtých ročníkov ZŠ v testovaní čitateľskej gramotnosti PIRLS podobné výsledky priemeru krajín OECD, ktoré sa zúčastnili testovania. V testovaní matematických kompetencií TIMMS si počínali slovenskí žiaci výrazne horšie než bol priemer žiakov z krajín OECD, ktoré boli súčasťou testovania. Naopak, v oblasti prírodných vied dosiahli slovenskí žiaci výrazne lepšie výsledky.

V medzinárodnom meraní PISA 2012 dosiahli slovenskí žiaci vo všetkých troch oblastiach gramotnosti (matematickej, čitateľskej a prírodovednej) výrazne horšie výsledky než bol priemer krajín OECD. Zároveň tiež platí, že najhorší slovenskí žiaci dosiahli relatívne horšie výsledky, než najhorší žiaci z krajín OECD. Naopak, najlepší slovenskí žiaci dosiahli výsledky, ktoré sú porovnateľné s výsledkami žiakov v OECD. Nepriaznivé sociálne zázemie žiakov sa na Slovensku najnegatívnejšie premieta do výsledkov žiakov spomedzi krajín OECD. Relatívne veľká je tiež riziková skupina žiakov dosahujúcich najnižšie výsledky.

Uplatiteľnosť absolventov na pracovnom trhu poskytuje dodatočné informácie o kvalite a efektívite vzdelávania. Nezamestnanosť postihuje najmä absolventov stredných odborných škôl, v období po

vypuknutí ekonomickej krízy ešte výraznejšie. Napríklad v školskom roku 2012/2013 bolo približne 24 % absolventov študijných odborov s maturitou nezamestnaných. V prípade absolventov stredných odborných škôl je navyše problémom aj relatívne vysoká miera dlhodobej nezamestnanosti. Z tohto dôvodu ministerstvo školstva v spolupráci so zamestnávateľmi pripravilo nový zákon o odbornom vzdelávaní a príprave. Zamestnávateľia, ktorí budú súčasťou duálneho systému vzdelávania, poskytnú zdroje na zabezpečenie praktickej časti vzdelávania na základe zmlúv uzavretých so strednými odbornými školami a študentmi. Aby štát zamestnávateľov k účasti v duálnom systéme motivoval, poskytne im na oplátku daňové úľavy.

Riadenie využívania zdrojov na školách

V roku 2011 predstavovali celkové zdroje vzdelávacích inštitúcií vrátane vysokého školstva 4,37 % HDP, čo je menej ako v ktorejkoľvek inej krajine OECD. Veľká väčšina financií je zabezpečovaná z verejných zdrojov, ktoré v roku 2011 tvorili 88 % zdrojov.

Celkový počet žiakov, ktorý je kľúčový pri plánovaní a riadení finančných a ľudských zdrojov, klesá. V období 2003-2013 klesol celkový počet žiakov základných a stredných škôl o 27 %. Sieť škôl zareagovala na tento vývoj len čiastočne, keď sa počet škôl znížil o 11 % a počet učební klesol o 15 %. Počet učiteľov sa úbytku žiakov prispôbil o niečo úmernejšie, keď klesol o 20 %.

Na druhej strane spôsobuje zvýšená pôrodnosť za posledné roky tlak na kapacity materských škôl. Od roku 2002 sa každoročne zvyšuje počet narodených detí. Od roku 2006 počet 3 až 5 ročných detí stúpil z 154 tisíc na 168 tisíc v roku 2012, čo sa prejavilo aj na nedostatočných kapacitách materských škôl. Medzi rokmi 2007 až 2013 sa počet nevybavených žiadostí o prijatie do materských škôl zvýšil z 1 760 na 9 600. Narastajúci dopyt po miestach v materských školách možno predpokladať až do roku 2017.

Na základných školách nadobúda problém s nedostatočnými kapacitami regionálny rozmer. Do roku 2020 by mal počet detí vo veku 6 až 9 rokov prevýšiť úroveň z roku 2013 o 10 %. V prípade detí vo veku 10 až 14 rokov by mal ich počet kulminovať v roku 2025, kedy by ich malo byť podľa prognóz o 13 % viac než v roku 2013. Aj keď tento celkový nárast nie je dramatický, nedostatok kapacít sa už dnes prejavuje v lokalitách na východnom Slovensku s vysokým zastúpením marginalizovaných rómskych komunít (MRK). Taktiež sa to týka niektorých obcí pri Bratislave, kde došlo k novej výstavbe a výraznému zvýšeniu počtu obyvateľov.

Rezort školstva sa v spolupráci s ostatnými vládnyimi a miestnymi orgánmi od roku 2012 snaží riešiť dlhodobý problém preplnených školských priestorov v obciach s vysokým zastúpením MRK výstavbou modulových škôl. Doteraz sa vybudovalo 6 modulových škôl v regiónoch Spiša a Šariša. V roku 2014 sa plánuje s výstavbou ďalších 15 takýchto škôl. V prípade predprimárneho vzdelávania dostali materské školy v 82 obciach, ktoré realizujú opatrenia na inkluzívne vzdelávanie detí z MRK, šancu rozšíriť svoje kapacity. Tieto budú podporené sumou 47 miliónov eur v rámci projektu Podpora infraštruktúry vzdelávania MRK.

Rozdelenie a distribúcia zdrojov

V roku 2011 predstavovali celkové zdroje vzdelávacích inštitúcií (bez vysokého školstva) 3,27 % HDP. Bežné výdavky tvorili viac ako 94 % z celkových výdavkov, zvyšok predstavovali kapitálové výdavky. Viac ako 64 % z bežných výdavkov plynulo na personálne výdavky.

Financovanie základných a stredných škôl zo štátneho rozpočtu je postavené na dvojúrovňovom modeli. Na centrálnej úrovni sa podľa váženého počtu žiakov v jednotlivých školách určí objem ich rozpočtu. Na druhej úrovni zriaďovatelia rozpisujú centrálné napočítané finančné prostriedky na jednotlivé školy vo svojej pôsobnosti, pričom istú časť môžu medzi školami presúvať.

Systém financovania adresne prideluje zdroje aj žiakom so špeciálnymi výchovno-vzdelávacími potrebami, najmä prostredníctvom upravených noratívov, rôznymi dotáciami, príspevkami a grantmi. Ďalšou formou podpory sú asistenti učiteľa. Pozitívom je, že od 1. septembra 2014 nastúpilo do škôl viac ako 890 nových asistentov učiteľa pre zdravotne postihnutých žiakov, čím sa pokryl dopyt po počte asistentov učiteľov, ktorých školy v tomto roku žiadali. Taktiež národné

projekty financované zo štrukturálnych fondov EÚ (OP Vzdelávanie) zohrávajú dôležitú rolu pri integrácii žiakov z MRK do spoločnosti.

Priemerná veľkosť tried v posledných rokoch poklesla na všetkých typoch škôl, okrem materských škôl. V porovnaní s rokom 2003 poklesla najviac na gymnáziách (-5 žiakov), nasledujú základné školy (-4 žiaci), stredné odborné školy (-3 žiaci) a konzervatóriá (-2 žiaci).

V roku 2014 ministerstvo školstva pripravovalo úpravu systému financovania základných a stredných škôl. Hlavným cieľom zmeny malo byť zvýšenie tlaku na optimalizáciu siete škôl prostredníctvom spoluzdieľania časti nákladov na prevádzku škôl ich zriaďovateľmi v prípade nižšej efektivity škôl. Ministerstvo plánovalo zohľadňovať pri financovaní aj potrebný počet tried, aby rozpočtované prostriedky lepšie zodpovedali skutočným potrebám škôl. Nakoniec konkrétny návrh nebol predstavený a príprava nového zákona bola odložená ku koncu roka 2015.

Využívanie zdrojov

Každú školu vedie riaditeľ školy. Na riadení školy sa podieľajú aj samosprávne orgány (rada školy, žiacka školská rada) a poradné orgány riaditeľa školy (napr. pedagogická rada, metodické združenie, atď.). Externú pomoc poskytujú riaditeľom zriaďovatelia škôl. Administratívni pracovníci zodpovedajú za administratívny chod školy.

Obsah vzdelávania sa tvorí na štátnej a na školskej úrovni. Záväzným dokumentom, ktorý definuje obsah vzdelávania pre všetky stupne vzdelávania, je *štátny vzdelávací program (ŠVP)*. Druhú úroveň tvorby obsahu vzdelávania reprezentuje *školský vzdelávací program (ŠkVP)*, ktorý vypracúvajú samotné školy. ŠkVP odzrkadľuje špecifické potreby školy berúc do úvahy požiadavky rodičov, zamestnávateľov, detí a žiakov.

Štát kontroluje kvalitu vzdelávania prostredníctvom Štátnej školskej inšpekcie (ŠŠI). V školách sú za hodnotenie a kontrolu zodpovední ich riaditelia. Sebahodnotenie škôl nadobúda rôzne podoby. Vo všeobecnosti využívajú školy za týmto účelom nástroje ako triedne inšpekcie, dotazníky, atď.

Kvalita sa tiež vyhodnocuje prostredníctvom štandardizovaných celonárodných testovaní žiakov. Rok pred štúdiom na strednej škole sa žiaci deviatych ročníkov základných škôl povinne zúčastňujú Testovania 9. Podobne sa aj študenti stredných škôl povinne zúčastňujú celonárodných testov v rámci záverečnej maturitnej skúšky. V roku 2015 sa k testovaným pridávajú aj žiaci piatych ročníkov základných škôl.

Podľa názoru niektorých partnerov sa na Slovensku stále nepodarilo vytvoriť integrovaný model hodnotenia škôl založený na jasne definovaných kritériách a z nich odvodených indikátorov kvality. Vo všeobecnosti platí, že školy čerpajú informácie týkajúce sa ich vlastnej činnosti buď na základe štúdia odbornej literatúry alebo prostredníctvom ďalšieho vzdelávania.

Riadenie a manažment zdrojov

Za efektívne využívanie finančných prostriedkov na úrovni školy zodpovedá jej riaditeľ. Na získanie profesionálnych kompetencií, ktoré sú potrebné na výkon riadiacich činností vedúcich pedagogických a odborných zamestnancov, je zamerané funkčné vzdelávanie. Pri riadení zdrojov a riešení finančných otázok riaditeľ spolupracuje so zriaďovateľmi, štátnou školskou správou (okresné úrady v sídle kraja), či priamo s ministerstvom školstva.

Štát kontroluje financovanie základných a stredných škôl a školských zariadení prostredníctvom ministerstva a okresných úradov v sídle kraja. Najvyšší kontrolný úrad (NKÚ) vykonáva funkciu nezávislého kontrolného orgánu. NKÚ kontroluje efektívnosť využívania finančných prostriedkov, majetku štátu a fondov EÚ.

Problémy pri riadení zdrojov vznikajú najmä v súvislosti s neefektívnou alokáciou finančných prostriedkov EÚ. V rámci programového obdobia 2007-2013 sa k 6. novembru 2014 podarilo vyčerpať približne 54 % z celkovej alokácie v OP Vzdelávanie. Kritici vidia problém v sústredení sa na komplexné národné projekty. Ministerstvo, na druhej strane, vidí problém skôr v realizácii príliš mnohých malých verejných obstarávaní, ktoré sú často nekvalitné a obsahujú chyby.