

---

Autori: Ing. Martina Kubánová, RNDr. Karol Korintuš, Ing. Jana Sládečková,  
Ing. Margita Zátorská

---

# Financovanie regionálneho škoolstva v SR: analýza stavu a návrhy možných zmien

*Štúdia realizovaná v rámci programu OSF  
Podpora reformy vzdelávania*



SGI  
Bajkalská 25  
Bratislava  
827 18  
02/ 53411 020  
[www.governance.sk](http://www.governance.sk)

 **SGI**  
SLOVAK GOVERNANCE INSTITUTE  
INŠTITÚT PRE DOBRE SPRÁVOVANÚ SPOLOČNOSŤ



## **Abstrakt**

Financovanie primárneho a sekundárneho vzdelávania je častou témou diskusií, ktorá v tranzitívnych krajinách silnie najmä v súvislosti s prebiehajúcou decentralizáciou, významnými demografickými vplyvmi a rozvojom v oblasti monitorovania vzdelávacích výsledkov.

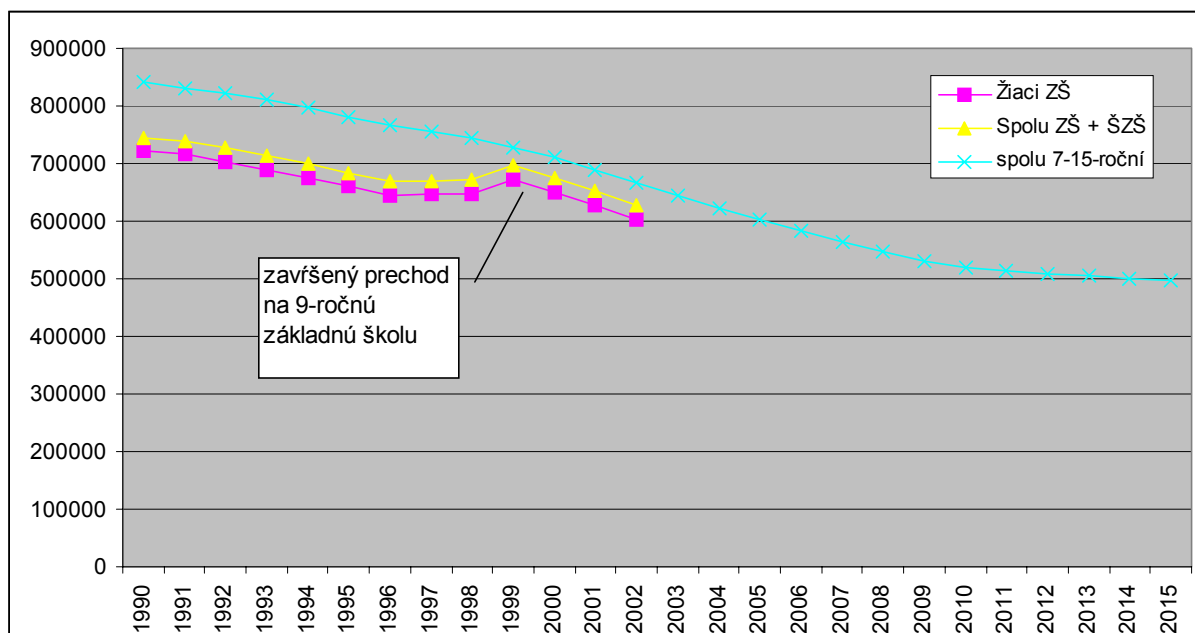
Prečo je dôležitá zmena financovania regionálneho školstva? Aké možnosti má štát k dispozícii? Aká je prax v okolitých štátoch, čo k nej viedlo a aké sú jej hlavné dôsledky? Toto sú len niektoré z otázok, na ktoré sa snaží dať odpoveď táto analýza.

## A. Financovanie regionálneho školstva: súčasný stav

Slovenské školstvo bolo významnú dobu financované na základe historického rozpočtovania: zdroje na ďalší rok boli odvodené od roku predchádzajúceho. Takáto, relatívne predvídateľná tvorba rozpočtu však odrádzala od zmien v školskej sieti, ktorá len málo reagovala na zmeny v počte študujúcich, na úspešnosť absolventov na trhu práce a na nákladovosť prevádzky rôznych typov škôl. Podobu regionálneho školstva ovplyvnili o.i. nasledujúce faktory:

- 90-te roky umožnili vznik cirkevných a súkromných škôl, ktoré dnes navštevuje asi 4,3% žiakov ZŠ a 8,3% študentov SŠ. Vzrástol celkový počet škôl a učiteľov v nich zamestnaných, tendencia poklesu počtu študentov na učiteľa a priemernej veľkosti tried a škôl pokračovala.
- Demografická krivka začína silnejšie vplyvať na základné a čiastočne i stredné školy: ak porovnáme počet detí vo vekových skupinách 6-9 a 10-14 rokov, pokles ich počtu dosiahne medzi rokmi 1990 – 2010 (prognóza) takmer 50%.
- V roku 1994 došlo k najvýraznejšiemu škrtnu v rozpočte na vzdelávanie, ktorý však neviedol k racionalizácii škôl – išlo o takmer tretinový pokles voči roku 1991 (v stálych cenách r. 1995).
- Špecializovaná štátna správa (školské správy) bola nahradená v roku 1996 integrovanou štátnou správou. Nejasné finančné pravidlá a mechanizmy zodpovednosti a zúčtovateľnosti (MŠ SR nemalo priamy vplyv na financovanie škôl, ktoré sa dialo cez kapitoly krajských a okresných úradov personálne podriadených MV SR) prispeli k tomu, že v novom inštitucionálnom usporiadaní sa rozpočtové obmedzenie škôl stalo ešte viac mäkkým. Vzniknuté dlhy škôl štát uhrádzal a tým ďalej živil pôdu pre ich vznik v ďalšom roku.
- Racionalizácia škôl prostredníctvom komisií zriaďovaných ministerstvom, či zriaďovateľmi, ktoré vznikali najmä v druhej polovici 90-tych rokov, nepriniesla významnejší efekt, s výnimkou čiastočne pri stredných školách v dôsledku vzniku združených SŠ.

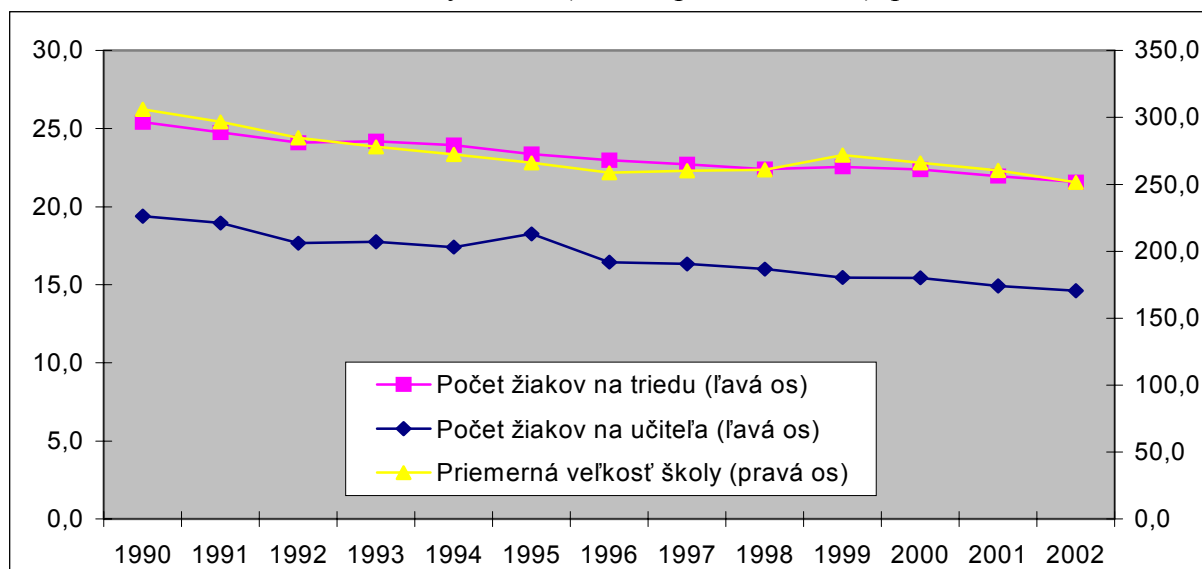
**Graf 1: Demografia a počty žiakov základných škôl**



Pozn.: Od r. 2000 prognóza demografického vývoja vek. skupiny 7-15-ročných.

Zdroj: Štatistický úrad SR, Ústav informácií a prognóz školstva a vlastné výpočty

Graf 2: Priemerná veľkosť základných škôl (meraná počtom žiakov), počet žiakov ZŠ na učiteľa



Zdroj: Ústav informácií a prognóz školstva a vlastné výpočty

Tab. 1: Verejné výdavky na regionálne školstvo podľa zdrojov (v mld. Sk)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ústredná št. správa (MŠ SR)	11,45	14,57	16,35	16,12	16,14	21,70	21,49	25,33	26,10	28,17	29,393
Ústredná št. správa (okrem MŠ SR) <sup>a)</sup>	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	0,93	0,87	0,81	0,88	0,65
Obce (v tis. Sk) <sup>b)</sup>	n/a	n/a	n/a	68100	93400	86000	131500	118400	66700	53394	50000
Mimorozpočtové príjmy (v tis. Sk) <sup>c)</sup>	0	0	0	0	118331	75104	95694	74469	108328	108004	558940
Celkom za SR	11,45	14,57	16,35	16,19	16,36	21,86	22,65	26,39	27,09	29,21	30,65
Iné <sup>d)</sup>	1,13	1,08	1,33	1,57	1,57	0,62	0,49	0,50	0,40	0,42	0,30
Čisté verejné výdavky na malé školstvo (Celkom za SR – Iné)	10,31	13,48	15,02	14,62	14,79	21,24	22,16	25,88	26,69	28,79	30,35
HDP v bežných cenách (v mld. SK)	257,70	319,70	332,30	406,56	486,06	568,92	628,59	708,62	775	835,72	908,8
Čisté verejné výdavky na reg. školstvo ako podiel HDP v %	4,00%	4,22%	4,52%	3,60%	3,04%	3,73%	3,53%	3,65%	3,44%	3,44%	3,34%
CPI	39,83	64,20	70,62	82,41	93,44	102,67	108,62	115,35	123,06	136,05	152,44
Čisté verejné výdavky na reg. šk. v stálych cen. (1995=100)	25,89	21,00	21,27	17,74	15,83	20,69	20,40	22,44	21,69	21,16	19,91

Zdroj: Ústav informácií a prognóz školstva, ŠÚ SR, vlastné výpočty

Financovanie iniciačného vzdelávania prebiehalo na Slovensku až do účinnosti zákona NR SR č. 506/2001 Z.z. podľa nerovnakých pravidiel. Väčšina výdavkov sa pridelovala spôsobom “ad hoc“ (pre KÚ bolo záväzné len ekonomické členenie rozpočtu<sup>1</sup>, nie členenie podľa funkčnej klasifikácie, tj. jednotlivých typov škôl<sup>2</sup>) a školy a školské zariadenia nemohli bez súhlasu orgánu

<sup>1</sup> Ekonomické členenie na: bežné výdavky (600), mzdy a platy (610), poistné (620), tovary a služby (630), bežné transfery (640), kapitálové výdavky (700). Pre príspevkové organizácie sa položky mierne líšia.

<sup>2</sup> Rozpočtové paragrafy v rámci oddielu 40 – Školstvo – sú nasledujúce: materské školy, ZŠ, gymnáziá, SOŠ, SOU, športové školy, špeciálne školy, školské stravovanie, zariadenia náhradnej výchovy, domovy mládeže, školy a zariadenia pre záujmové vzdelávanie, centrá voľného času, školy v prírode, strediská služieb škole, zariadenia výchovného poradenstva, zariadenia pre

štátnej správy resp. svojho zriaďovateľa reagovať na zmenené podmienky. Financovanie ZŠ, SŠ a školských zariadení (až na výnimky určené zákonom) bolo zabezpečené až do 30.6.2002 cez kapitoly krajských úradov, ktoré pri rozpise finančných prostriedkov zo štátneho rozpočtu uplatňovali nerovnaké hľadiská. Podľa informácií krajských úradov boli priemerné výdavky na žiaka rozkolísané a z celoštátneho hľadiska neporovnateľné vo všetkých ekonomických kategóriách. Tento stav sa premietol aj do financovania neštátnych škôl, ktoré dostávali zo štátneho rozpočtu finančné prostriedky vo všetkých krajoch iným spôsobom<sup>3</sup>.

Financovanie základných a stredných škôl a školských zariadení v čase prípravy tejto štúdie upravoval zákon č. 506/2001 Z.z. (vo väzbe na výnos č. 293/2002-9 MŠ SR zo dňa 6. marca 2002, zákon o verejnej službe, zákon o rozpočtových pravidlách, daňové zákony a i.). Tento zákon naviazal niektoré skupiny výdavkov na normatívy (napr. platy zamestnancov, normatív vychádza v zásade z počtu žiakov, tried alebo skupín, vyučovacích hodín a miery vyučovacej povinnosti s prihliadnutím na niektoré iné faktory<sup>4</sup>, resp. z druhu, typu a technického vybavenia inštitúcie), niektoré základné výdavky hradí na základe potrieb (fixné výdavky štátnym RO), a ostatné výdavky hradí podľa možností štátneho rozpočtu.

**Tab. 2: Spôsob financovania jednotlivých kategórií výdavkov štátom**

Typ školy, zariadenia	610 a 620 osobné výdavky	630 výdavky na prevádzku	700 kapitálové výdavky
štátne (RO) rozpočtové	normatívne	fixné výdavky (energie, nájomné, voda) podľa potrieb, variabilné výd. podľa možností štátneho rozpočtu	<i>de facto</i> podľa možností štátneho rozpočtu
štátne (PO) príspevkové	normatívne	podľa možností štátneho rozpočtu	podľa možností štátneho rozpočtu
cirkevné	v rámci príspevku na žiaka podľa daných podmienok	v rámci príspevku na žiaka podľa daných podmienok	štát nefinancuje
súkromné	v rámci príspevku na žiaka podľa daných podmienok	v rámci príspevku na žiaka podľa daných podmienok	štát nefinancuje

Neštátnym školám (cirkevným a súkromným), sa príspevky poskytujú na žiaka, pričom základná výška príspevku na žiaka je 100 % bežných výdavkov na žiaka v porovnateľnom druhu a type štátnej školy alebo verejného školského zariadenia, ak príslušný orgán štátnej správy, príslušná obec alebo príslušný vyšší územný celok nerozhodne o znížení príspevku. Príspevok sa znižuje o 30 % v prípade vyberania školného, o 10 % v prípade nedodržania učebných plánov, učebných osnov, ktoré sú uplatňované v porovnateľnom druhu a type školy alebo verejného školského zariadenia na základe zistenia Štátnej školskej inšpekcie. Výšku príspevku každoročne zverejňuje ministerstvo. Štát neposkytuje príspevok na zaobstaranie kapitálových aktív pre neštátne školy a školské zariadenia.

---

d'alšie vzdelávanie, stredné odborné školy umeleckého zamerania, vysoké školy, bohoslovecké fakulty, semináre a internáty, starostlivosť o zahraničných študentov, školenia zamestnancov, podnikateľské subjekty, cirkevné školy, súkromné školy, zariadenia výchovnej prevencie, cirkevné školské zariadenia, súkromné školské zariadenia, obecné školské zariadenia, ostatná činnosť v školstve.

<sup>3</sup> Pre číselné údaje pozri Beblavý, M. – Kubánová, M.: Národná správa o vzdelávacej politike, SGI, INEKO, Bratislava 2001, str. 72-73.

<sup>4</sup> Zohľadňuje sa najmä zabezpečenie: vzdelávania v materinskom jazyku v školách a školských zariadeniach s vyučovacím jazykom iným, ako je štátny jazyk, vzdelávania žiakov so špeciálnymi výchovno-vzdelávacími potrebami, vzdelávania pre mimoriadne nadaných a talentovaných žiakov, vyučovania náboženstva, vyučovania detí zo sociálne znevýhodneného prostredia, vyučovania v málotriednych školách, výchovy v materských školách, bilingválneho vzdelávania, vyučovanie cudzích jazykov a športovej prípravy.

Situáciu, v ktorej sa nachádza ministerstvo školstva v roku 2003 vzhľadom na systém financovania regionálneho školstva, možno opísať nasledovne:

- Ministerstvo je prevádzkuje **časovo a technicky náročný systém** normatívneho financovania podľa zákona č. 506/2001 Z.z. a k nemu sa viažúcemu výnosu MŠ SR č. 293/2002-9.
- Systém kladie značné nároky na vykazovanie údajov a komunikáciu viacerých zložiek verejnej správy. Problémy tu znásobuje **roztrieštená inštitucionálna štruktúra**. V kapitolách krajských úradov (KÚ) sú prostriedky na mzdy zamestnancov všetkých škôl a školských zariadení, ako aj prevádzku škôl a šk. zariadení v zriaďovateľskej pôsobnosti KÚ a OÚ. Na druhej strane v kapitole súhrnný finančný vzťah k obciam a VÚC sú prostriedky na prevádzku škôl a šk. zariadení v zriaďovateľskej pôsobnosti obcí a VÚC a výdavky pre cirkevné a súkromné školy.
- Začiatkom roka 2003, keďže nebol urobený nápočet rozpočtu na rok 2003, poskytlo MF SR jednotlivým zriaďovateľom preddavky vo výške oddelimitovaných prostriedkov na 2. polrok 2002. Po ukončení nápočtov sa zistili rôzne nezrovnalosti: v niektorých školách chýbali žiaci, inde neboli doplnené údaje o energiách z východiskového roku 2001, atď. Z týchto dôvodov prebehli v mesiaci apríl tzv. dohodovacie konania s jednotlivými obcami prostredníctvom okresných úradov, s VÚC a KÚ. Ich cieľom bola kontrola vstupov a odstránenie chýb. Väčšina zriaďovateľov pristúpila k dohodovacím konaniam zodpovedne (vďaka čomu sa dodatočne opravili nezrovnalosti vo vstupných podkladoch), niektoré obce sa sústredili len na predloženie svojich požiadaviek a niektoré obce spolu s OÚ celú záležitosť ignorovali (a zaktivizovali sa až po obdržaní konečného celoročného rozpočtu). Problémom v komunikácii so starostami je aj to, že niektorí nemajú zavedený internet alebo nevedia s ním pracovať.

**Tab. 3: Toky vo financovaní regionálneho školstva**

rozp. kapitola MŠ SR	rozp. kapitoly krajských úradov	rozp. kapitola Súhrnný finančný vzťah k obciam a VÚC
financujú sa: šk. zariadenia zriadené ministerstvom, vydávanie učebníc, metodických pomôcok a pedagogickej tlače, záväzky z medzinár. zmlúv, rozvojové programy pre ZŠ, SŠ a šk. zariadenia	<b>krajské úrady</b> (pedagog.-psychologické poradne pre SŠ, špeciálne školy: ŠMŠ, ŠZŠ, ŠSSŠ, praktické školy, odborné učilištia, špec. výchovné zariadenia, zar. špeciálno-pedagogického poradenstva, šk. jedálne a šk. kuchyne v uvedených zariadeniach)	<b>VÚC</b> (SŠ, učilištia, SPV, ZUŠ, záujmovo-vzdelávacie zar. okrem jaz. škôl pri ZŠ, domovy mládeže, zar. šk. stravovania, zar. praktického vyučovania, strediská služieb škole, školy v prírode)
	- mzdy a odvody pre všetky štátne školy a školské zariadenia v kraji <b>(celkom 27 401 748 tis. Sk)</b> - financie na prevádzku škôl a šk. zariadení v pôsobnosti KÚ a OÚ <b>(celkom 464 399 tis. Sk)</b>	- financie pre cirkevné a súkromné školy - financie na prevádzku škôl a šk. zariadení v pôsobnosti VÚC <b>(celkom 2 293 779 tis. Sk)</b>
	<b>okresné úrady</b> (pedagog.-psychologické poradne pre ZŠ)	<b>obce</b> (ZŠ, ZUŠ, MŠ, školské kluby detí, školské strediská záujmovej činnosti, centrá voľného času, školské kuchyne a školské jedálne, jazykové školy pri ZŠ)
		- financie pre cirkevné a súkromné školy, financie na prevádzku škôl a šk. zariadení v pôsobnosti obcí <b>(celkom 3 045 351 tis. Sk)</b>

Zdroj: Ministerstvo školstva SR, údaje k júnu 2003

Medzi niektoré zdroje rizík a problémov dnešného systému patria:

**netransparentnosť, inštitucionálna kapacita:**

- v systéme komunikuje príliš veľa zložiek (KÚ, OÚ, obce, školy a šk. zariadenia, VÚC, MŠ SR, MF SR), čo zvyšuje pravdepodobnosť chýb, a zároveň finančné toky sú rozdrobené
- okresné úrady majú byť zrušené od januára 2004 (počty ich zamestnancov na odboroch školstva na viacerých miestach preto už od začiatku roka 2003 klesajú), pre záležitosti rezortu školstva ich nahrádza špecializovaná štátna správa – krajské školské úrady (podľa návrhov zákonov ČPT 361 a 362, schválených parlamentom v čase finalizácie štúdie). Mnohé kompetencie dnes vykonávajú už samosprávy, avšak združovanie obcí zd'aleka neprebíha podľa očakávaní a MŠ SR má obavu z možných problémov pri priamej komunikácii s množstvom obcí a pri výkone niektorých kompetencií najmä u malých obcí – skúsenosť z prvej vlny decentralizácie ukazuje, že v mnohých obciach nepoznajú svoje kompetencie a právne predpisy, nedostatky sú aj v informovanosti škôl o otázkach hospodárenia s finančnými prostriedkami, chýba kontrola zo strany obcí.

**neefektívnosť a nefunkčnosť fiškálneho limitu:**

- systém financovania regionálneho školstva je komplikovaný, nie je motivujúci, keďže namiesto na počet žiakov sa pozerá na počet tried (ak napr. škola vytvorí väčšie triedy, ušetrené peniaze v ďalšom roku v rozpočte stratí) a nemotivuje ani k prispôsobeniu siete škôl záujmu študentov a situácii na trhu práce (okrem toho dochádza k problémom korektne normovať prevádzkové výdavky, ktoré vykazujú veľmi veľkú variabilitu medzi regiónmi i vo vnútri nich, legislatívna brzda maximálnej zmeny +/- 5% oproti minulému roku pri nápočte prostriedkov spôsobuje, že systém nie je dostatočne flexibilný na zmeny, atď.)
- ministerstvo školstva, hoci drží v rukách rozhodovanie o školskej sieti, nedokáže efektívne obmedziť jej fiškálnu náročnosť: novovznikajúce školy vytvárajú dodatočné náklady, keďže neexistuje skutočná väzba na počet žiakov, čo sa týka celkových financií plynúcich do vzdelávania, a na druhej strane existujúce školy sú motivované vytvárať špecializované triedy (spojené s vyššou dotáciou), či prechádzať na iné nákladnejšie formy (napr. premena gymnázií na športové, ktoré majú vyššiu dotáciu) zväčša bez väzby na vyššiu kvalitu vzdelávania.

**nesúlads ostatnými reformami (najmä decentralizáciou):**

- ministerstvo financií odložilo zavedenie fiškálnej decentralizácie až na rok 2005 – tá by mala vyjasniť spôsob financovania obcí a VÚC a nahradiť súčasný systém decentralizačnej dotácie poskytovanej ministerstvom financií,

Financovanie regionálneho školstva je dnes charakteristické vyššie uvedenými problémami. **V súčasnosti je jasné, že existujúci systém financovania nemotivuje jasne k ekonomicky racionálnemu správaniu, je veľmi komplikovaný, náročný na produkciu a kontrolu vstupných údajov, a jeho výsledkom sú nakoniec v praxi neudržateľné rozpočty** – dokazujú to výrazné úpravy rozpočtov škôl a školských zariadení v dohodovacom konaní v roku 2003<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Pred dohodovacím konaním bolo rozdelených 99 % rozpočtu. Keďže požiadavky na zmeny boli oveľa väčšie ako zdroje, muselo MŠ SR požiadať MF SR o preklasifikáciu kapitálových prostriedkov určených pre obce vo výške 50 mil. Sk na bežné výdavky. Z týchto finančných prostriedkov sa vykryli len chyby vo vstupných údajoch. Vôbec nebolo možné zohľadniť opodstatnené požiadavky na :

- energie z dôvodu vyšších cien ako sa predpokladali pri nápočtoch
- energie pre novoovorené kapacity odovzdané do užívania po východiskovom roku 2001
- plyn tam, kde po roku 2001 bola zmena vykurovania z pevného paliva na plyn
- výdavky, ktoré v roku 2001 hradili školám obce a neboli zahrnuté v účtovníctve škôl (napr. vodné, stočné, ...)



## B. Zmena systému financovania - východiská a ciele

Vláda SR sa v programovom vyhlásení zaviazala, že v regionálnom školstve o.i.:

- *podporí viaczdrojové financovanie školstva a jeho vyššiu efektivitu prostredníctvom normatívneho financovania na žiaka,*
- *právne postavenie školy sa legislatívne zmení smerom k verejnoprávnej a samosprávnej inštitúcii, čím sa posilní autonómne postavenie školy a vytvoria sa podmienky na efektívnu spoluprácu medzi školou, rodinou, obcou a podnikmi v regióne,*
- *vláda bude podporovať rovnosť všetkých zriaďovateľov škôl – štátnych, samosprávnych, cirkevných i súkromných,*
- *vláda vytvorí podmienky na efektívnejšie využívanie existujúcich kapacít na stredných školách tak, aby v zásade každý mohol študovať po splnení predpísaných kritérií na takom type školy, o ktorý má prioritne záujem,*
- *vláda zákonom stanoví transparentný, normatívny a motivačný systém viaczdrojového financovania škôl a školských zariadení na všetkých úrovniach regionálneho školstva, vrátane záujmového vzdelávania, voľnočasových aktivít, podpory mládeže a športu, bez zbytočných medzičlánkov prerozdelenia a s ťažiskom smerom k vzdelávacím poukazom*
- *vláda bude finančne podporovať výchovu a vzdelávanie talentovaných žiakov, ako aj výchovu a vzdelávanie znevýhodnených skupín detí, pričom hlavný dôraz bude klásť na integráciu týchto skupín do spoločnosti. Vytvorí priestor pre obecné a regionálne samosprávy na obnovu školskej infraštruktúry a na realizáciu regionálneho rozvoja školstva, vrátane národnostného, podľa špecifických podmienok a priorit regiónu s dôrazom na efektívne využívanie štátnych prostriedkov,*
- *vláda presunie školám kompetencie aj v oblasti podporných školských služieb - metodologickej a poradenskej činnosti a pri výbere učebníc a odbornej a záujmovej literatúry,*
- *vláda bude zvyšovať prostriedky na vzdelávanie, aby sa postupne priblížili priemernej hodnote podielu z HDP v krajinách EÚ.*

Tak ako v každej inej oblasti, rozsah zdrojov je obmedzený a je potrebné rozhodovať sa medzi viacerými alternatívami. Túto voľbu nedokáže vo všetkých prípadoch efektívne vykonávať štát (resp. ministerstvo školstva), čo sa ukazuje napríklad v neschopnosti viditeľne reagovať na klesajúcu demografickú krivku, v neefektívnom (nedostatočnom) využívaní škôl a školských zariadení, či v udržiavaní študijných a učebných odborov, o ktoré je nízky záujem a ktorých absolventi majú problém s uplatnením sa na trhu práce.

Obmedzené reálne schopnosti štátu reagovať na konkrétne problémy v konkrétnych školách, či regiónoch, by preto mal štát nahrádzať kombináciou prenesenia tejto úlohy na nižšie úrovne (čo sa udialo presunom väčšiny škôl a školských zariadení pod samosprávy, pričom tento proces

---

- revízie, údržba, opravy budov

- vyššie variabilné výdavky...

Veľké nezrovnalosti boli v rozpočtoch pre neštátne školy. Okresné úrady viacmenej neodkontrolovali s jednotlivými obcami nápočty pre tieto školy a tak sa stalo, že v niektorých obciach, kde majú cirkevnú školu, škola uvedená nebola, inde zase mala nesprávny počet žiakov. Tieto chyby boli zapríčinené tým, že v roku 2002 vstupy pripravovali jednotlivé školy, zberali ich OÚ a KÚ, niektoré sa nahrávali a spracovávali na ŠVS, ďalšie výpočty sa robili na MŠ SR. Každý článok vstupujúci do tohto kolotoča mohol urobiť chybu.

Vzhľadom k množstvu požiadaviek vyplývajúcich z dohodovacích konaní a z množstva listov, ktorými jednotliví zriaďovatelia uplatňovali ďalšie nároky na štátny rozpočet, spracovali pracovníci MŠ SR materiál na rokovanie vlády SR: Riziká ŠR na rok 2003, v ktorom vyčíslili potrebu na navýšenie rozpočtu školstva, ktorá zohľadňovala zrealnenie nárastov cien energií, požiadavky na energie pre novootvorené kapacity po roku 2001, požiadavky na zvýšené energie tam, kde boli plynofikované objekty škôl. Na základe tohto materiálu vláda svojím uznesením č.662 zo dňa 16. júla 2003 schválila návrh na dofinancovanie prevádzkových nákladov regionálneho školstva v celkovej výške 756 mil. Sk. Pracovníci MŠ SR opäť začali posudzovať a objektivizovať jednotlivé požiadavky. Po rozpise finančných prostriedkov, z ktorých sa časť rozdelila na základe počtu žiakov, sa opätovne spustila vlna nespokojných zriaďovateľov, tvrdiacich, že uvedené navýšenie im nedokáže vykryť prevádzkové potreby do konca kalendárneho roka.

bude podľa vládou schváleného návrhu projektu decentralizácie<sup>6</sup> pokračovať presunutím ostávajúcich škôl a školských zariadení spod okresných a krajských úradov na VÚC, resp. krajské školské úrady) a vytvorením regulačného rámca, ktorý jednotlivým aktérom poskytne v čo najväčšej miere želané motivácie. Táto úloha, v podobe vytvorenia motivačného mechanizmu financovania škôl v decentralizovanom (i fiškálne) systéme, ešte len ministerstvo školstva čaká.

V nasledujúcej tabuľke sa snažíme ešte raz podrobnejšie definovať hlavné ciele reformy financovania školstva vzhľadom na kvalitu vzdelávania, rovnosť prístupu k vzdelávaniu, flexibilitu siete škôl, zefektívnenie poskytovania služieb výchovy a vzdelávania a realizáciu národných priorít vo vzdelávaní. Východiskom pre ich definíciu je pre nás do istej miery aj programové vyhlásenie vlády, hlavným sú však názory a skúsenosti autorov analýzy.

**Tab. 4: Ciele reformy financovania školstva a s nimi súvisiace otázky**

Všeobecný cieľ	Konkrétne ciele a súvisiace otázky
zvýšenie kvality škôl v rámci poskytovaného (a štátom garantovaného) „štandardného“ vzdelávania a zvýšenie rovnosti prístupu k vzdelávaniu	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>zväčšovanie vzdelávacej ponuky</b> pre žiakov, čiastočne aj znižovanie počtu nekvalifikovane odučených hodín (finančný systém musí motivovať k spájaniu škôl a poskytnúť väčší manévrovací priestor školám aj zriaďovateľom – priestor pre to musí vytvoriť aj pripravovaný zákon o štátnej správe v školstve a školskej samospráve), protichodne však môže pôsobiť to, ak systém financovania výrazne zníži možnosť škôl napr. delenia tried pri výuke cudzích jazykov, IT, a pod.</li> <li>- <b>pre zvýšenie rovnosti prístupu k vzdelaniu</b> pre žiakov z malých obcí v riedko obývaných oblastiach<sup>7</sup> vytvoriť kompenzačný systém; pri zabezpečení mimoškolských aktivít všeobecne systém otvorí, aby ho využilo viac žiakov vo viacerých možných inštitúciách vrátane škôl<sup>8</sup>; pre podporu žiakov so špeciálnymi vých.-vzdel. potrebami a ich integráciu do bežných škôl poskytovať školám vyššiu kompenzáciu na žiaka</li> <li>- <b>monitoring výstupov vzdelávania</b> (aké zručnosti a vedomosti si žiaci osvojili, aké je uplatnenie na trhu práce, ai.) je dôležitý pre zabezpečenie kvality vzdelávania tým, že poskytuje spätnú väzbu školám, rodičom a žiakom, MŠ SR aj inštitúciám pripravujúcich pedagógov (nejde tu však o zverejňovanie rebríčkov škôl, ktoré nevypovedajú o ich kvalite), v tejto oblasti pôsobia dlhšie obdobie Št. školská inšpekcia a Št. ped. ústav</li> <li>- dobrý výber môžu rodičia/žiaci robiť len na základe informácií: je preto potrebné, <b>aby zriaďovatelia/školy pripravovali strategické plány a informovali o svojich plánoch a výsledkoch</b> (rozvojový plán školstva v obci/VÚC, decentralizované informovanie škôl o výsledkoch vzdelávacieho procesu a o svojej vzdelávacej ponuke, centralizované (tj. zabezpečené MŠ SR) informovanie o úspešnosti absolventov škôl pri vstupe na trh práce a uchádzanie sa o štúdium na VŠ)</li> </ul>
zvýšenie schopnosti siete škôl a	- poskytnúť <b>nástroje na reguláciu siete škôl</b> a školských zariadení tým

<sup>6</sup> Uznesenie vlády SR 370/2003 zo 14. mája 2003.

<sup>7</sup> Najmenšie školy v riedko obývaných oblastiach majú malú šancu vytvoriť spájaním školu efektívnej veľkosti - systém financovania by to mal do istej miery zohľadniť (kompenzáciou malotriednych škôl). Zvážiť možno tiež systém kompenzácie cestovných nákladov formou dopravného príspevku na dochádzajúceho žiaka – náklady na tento systém musia byť však nižšie ako úspory zo spájania škôl.

<sup>8</sup> V súčasnosti financujeme CVC, ZUŠ, do ktorých majú reálnu šancu chodiť len žiaci z väčších miest, kde sú zriadené. Zavedením príspevku na mimoškolské aktivity na žiaka (vo forme „poukážky“) sa takáto šanca poskytne aj žiakom z malých miest a otvorí sa príležitosť poskytovať viac takýchto aktivít aj priamo na školách.

<sup>9</sup> **Rozšíriť možnosť zlučovania škôl a školských zariadení aj na spájanie rôznych typov a stupňov škôl** – napr. materské školy a základné školy, gymnáziá a stredné odborné školy, voľnočasové inštitúcie a školy, atď. Okrem istých úspor

školských zariadení reagovať na potreby regiónu počnúc jeho demografickým vývojom, cez záujem o školy v kombinácii s podmienkami na trhu práce	<p>úrovniam, ktoré rozhodujú o použití dostupných finančných zdrojov za predpokladu realizovanej fiškálnej decentralizácie</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- potrebná je <b>kombinácia nástrojov</b>: informovanie rodičov, oveľa otvorenejšia legislatíva pre spájanie, vznik a zánik škôl<sup>9</sup> a voľnejšie narábanie s majetkom samosprávami, naviazanie financovania na žiaka (čo bude tvoriť jasný rozpočtový limit a bude potom možné rozhodovanie o školskej sieti decentralizovať)</li> </ul>
zabezpečenie priorít vo vzdelávaní na národnej úrovni (môže ísť napríklad o podporu vzdelávania menšín v materinskom jazyku, zvýšenie úrovne vzdelanosti Rómov a pod.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- tieto <b>priority možno podporiť dvoma spôsobmi</b> (alebo ich kombináciou): buď priamo zabudovaním do systému financovania (napr. že financie na žiaka so špeciálnymi potrebami navštevujúceho bežnú ZŠ budú vyššie ako bežného žiaka) alebo vyčlenením istej sumy na tzv. financovanie programov, čo je dôležité najmä na podporu pedagogických inovácií a zvýšenie dôrazu na kvalitu a nielen na kvantitu (koľko je žiakov, učiteľov...) – inšpiráciu možno nájsť v Česku i Maďarsku, v krátkom období na začiatku 90-tych rokov aj na Slovensku</li> <li>- konkrétne definovanie priorít je politickou otázkou</li> </ul>
zefektívnenie poskytovania výchovy a vzdelávania	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>presun dôrazu z financovania konkrétnych inštitúcií na financovanie výkonov vo výchove a vzdelávaní</b> (silnejším naviazaním rozdeľovania zdrojov na žiaka)</li> <li>- <b>vytvoriť systém s jasným fiškálnym limitom</b> – celkový objem zdrojov regionálneho školstva by mal mať jasný limit určený počtom žiakov, čím možno zabrániť neželanej nadmernej motivácii škôl/zriaďovateľov orientovať sa na finančne náročné odbory s vyššou štátnou dotáciou, ktoré však nie nevyhnutne znamenajú aj vyššiu kvalitu vzdelávania. Vytvorenie jasného fiškálneho limitu musí sprevádzať aj záruka, že ušetrené peniaze sa zo školstva „nestratia“.</li> <li>- <b>kombinácia istej autonómie školy a manévrovacieho priestoru pre zriaďovateľa</b>: tvorba rozpočtu konkrétnej školy, či školského zariadenia na úrovni samosprávy v rámci istých limitov (aby mal riaditeľ školy zaručenú istú autonómiu a mohol dlhodobejšie plánovať, od zriaďovateľa by mal automaticky získať väčšinu rozpočtu školy napočítanú na počet žiakov školy) – prítomný tu však ostane problém so zaručením centrálnej platovej tabuľky.</li> <li>- postupný <b>presun dôrazu na využívanie existujúcich kapacít škôl</b> na úkor rozsiahlej a menej efektívnej siete podporných voľnočasových zariadení (otvorenie systému, aby žiaci mali možnosť vyberať si – napr. prostredníctvom poukážky na mimoškolské vzdelávanie platnej v rôznych organizáciách)</li> <li>- zníženie angažovanosti štátu vo vzdelávacích službách štátnych zariadení, ktoré majú charakter komerčných, či kvázi-komerčných kurzov<sup>10</sup></li> </ul>

a efektívnejšieho využitie škôl, poskytuje takéto riešenie aj väčšiu možnosť voľby pre žiakov. S týmto súvisí aj postupný presun dôrazu na využívanie existujúcich kapacít škôl na úkor menej efektívnej rozsiahlej siete podporných voľnočasových zariadení. V tejto oblasti musí vychádzať iniciatíva predovšetkým od samotných riaditeľov škôl a samozrejme od ich zriaďovateľov. **Zo strany Ministerstva školstva SR treba vytvoriť legislatívu pre takéto typy škôl a zariadení. Súčasný postup pri zriaďovaní združených škôl je nepostačujúci** (napr. obmedzuje vznik združenej školy na združenie rozpočtovej a príspevkovej organizácie, aj keď z nášho ponímania ide o združenie študijných a učebných odborov). Legislatíva pritom musí byť jasná a jednoduchá, aby neodrádzala vopred každého, kto má o zlučovanie záujem. Výhody takýchto typov škôl sú jednoznačné: využijú sa voľné kapacity a prevádzkové výdavky na jednotku výkonu sa znížia, odstráni sa tzv. „hluché vykurovanie“, žiaci sa nemusia presúvať z jedných priestorov do iných pri realizácii voľnočasových aktivít.

<sup>10</sup> Okrem nadstavbového, pomaturitného či ďalšieho vzdelávania poskytujú niektoré štátne inštitúcie (napr. jazykové školy, štátne jazykové školy, Štátny stenografický ústav, Academia Istropolitana, ai.) i platené kurzy, ktoré sú bežne poskytované aj súkromnou sférou (jazykové, počítačové, sekretárske kurzy a pod.). Priame financovanie týchto inštitúcií štátom by malo zmysel vtedy, ak by sme chceli podporiť isté unikátne vzdelávanie, ktoré nikto iný neposkytuje alebo ak by sme chceli plošne dotovať vzdelávanie sa ľudí v konkrétnych oblastiach, povedzme v cudzích jazykoch (i keď efektívnejšie je aj v tomto prípade nedotovať inštitúcie, ale vzdelávajúci sa ľudí). Nejde však ani o jednu z takýchto situácií. Naopak, priame dotovanie inštitúcií môže

K naplneniu týchto cieľov prispeje aj vytvorenie systému dvojstupňového financovania na žiaka. S podobným charakterom financovania primárneho a sekundárneho vzdelávania sa stretávame aj v iných krajinách (pozri záver tejto časti a časť D). Možno povedať, že hlavným princípom takéhoto normatívneho financovania na žiaka je, že financie na školstvo sú z „centrálneho balíka“ rozdeľované na nižšie celky najmä podľa počtu žiakov (a ich váhy v určených kategóriách, resp. aj klimatických podmienok regiónu). Nižšie celky (zväčša regióny a obce) určujú (v rámci určitých limitov<sup>11</sup>) konkrétnu podobu rozpočtu každej školy na základe vlastných kritérií, príp. vzorcov a v súlade s vlastnými plánmi rozvoja, resp. útlmu škôl.

V porovnaní s dnešným systémom relatívne podrobných normatífov by bol takýto systém zdanlivo „slepý“ voči konkrétnej finančnej situácii konkrétnej školy – v realite by však úlohu reagovať na konkrétne špecifiká mali samosprávy. Okrem toho by sa znížil tlak školských aktérov na ministerstvo školstva spočívajúci v snahe neustále „doladovať“ systém normatífov, aby vykazoval priaznivejšie výsledky pre „ten ich“ typ škôl. Tento spôsob uvažovania vychádza z doterajších skúseností, že snaha určiť kompletný rozpočet každej školy na základe centrálne stanovenej technickej normy je zväčša kontraproduktívna: vedie k tlaku na ďalšie výnimky a nové normatívy a je nedostatočne citlivá voči špecifikám regiónov a typov škôl a tlačí na ich „spriemerovanie“.

Ministerstvo školstva by pritom malo rozhodovať (minimálne v prvom období) o tom, aká časť zdrojov sa poskytne na kapitálové výdavky, a to z dôvodu zabezpečenia „neprejedenia“ prívelkej časti zdrojov na prevádzku vzdelávacích zariadení. Investície by pritom mali tvoriť relatívne ustálené percento celkových výdavkov na regionálne školstvo (ak by celý systém využíval akruálne účtovníctvo, túto úlohu by plnili odpisy<sup>12</sup>).

Normatívne financovanie odvíjajúce sa predovšetkým od počtu žiakov je spojené s rizikom, že niekde sa nemusia pokryť tabuľkové platy zamestnancov vo verejnej službe priamo zo štátnej dotácie. Dochádza tu totižto k istému rozporu: na jednej strane presúvame na samosprávy zodpovednosť, školy a školské zariadenia a financie na ich chod, a na druhej strane samosprávy výrazne regulujeme tým, že im priamo stanovujeme, aké platy majú určovať pri súčasne napätom rozpočte a nezavršenom procese fiškálnej decentralizácie. Okrem toho znevýhodňujeme tie subjekty, ktoré by chceli využívať prácu externých zamestnancov (platených z kategórie výdavkov 630 – tovary a služby) namiesto interných (kategórie 610, 620). Súčasne však v našom

---

spôsobovať viaceré negatíva: nízku kvalitu, nekalú konkurenciu, nízku efektívnosť. Veľmi podobné uvažovanie možno uplatniť aj v súvislosti so zmenou systému ďalšieho vzdelávania pedagógov – tj. presmerovať časť financií určeným priamoriadeným inštitúciám (metodické centrá, ai.) na systém nazvájom si konkurujúcich poskytovateľov ďalšieho (akreditovaného) vzdelávania pedagógov, kde účelovými zdrojmi na ďalšie vzdelávanie by disponovali školy a o ich použití na konkrétnu akreditovanú vzdelávaciu aktivitu by rozhodovali vlastným výberom samotní pedagógovia. Takéto financie by museli byť účelovo viazané na vzdelávanie pedagógov.

<sup>11</sup> Napríklad, že časť rozpočtu školy napočítaná na počet jej žiakov by bola škole automaticky zaručená a časť by zriaďovateľ mohol prerozdeľovať medzi „svojimi“ školami a školskými zariadeniami. Takéto obmedzenie by poskytovalo určitú istotu a autonómiu školám.

<sup>12</sup> V realite odpisy v terajšom systéme len zvyšujú schodok hospodárenia, fondy sú vytvárané iba účtovne bez finančného krytia. Zavedením evidenčných odpisov v rozpočtových organizáciách sa aspoň zrealní hodnota vykazovaného majetku, ktorá figurovala v účtovníctve stále v obstarávacej cene.

regióny existuje tradícia statusu verejných zamestnancov s fixnými platmi. Platí to pritom nielen v oblasti školstva, ale aj zdravotníctva, verejnej správy.<sup>13</sup>

Viacere systémy financovania iniciačného vzdelávania vychádzajú z 2-stupňovej tvorby rozpočtu konkrétnej školy (1. stupeň: rozdelenie financií z centra na základe všeobecného vzorca na nižšie celky, 2. stupeň: nižšie celky rozhodujú (niekedy v rámci istých limitov) o konkrétnych rozpočtoch jednotlivých škôl a školských zariadení). **Jednotlivé systémy financovania sa v rôznych krajinách líšia na viacerých miestach, napríklad:**

- Aké sú tie „nižšie celky“? (priamo samosprávy, regionálne školské rady, okresy, kraje...)
- Sú zdroje, ktoré nižšie celky dostanú, viazané na školstvo celé, ich časť alebo vôbec? (napr. v Maďarsku nie sú dotácie samosprávam na výkon ich kompetencií účelovo viazané, podobne v Poľsku)
- Ako postupujú nižšie celky pri určovaní konkrétnych rozpočtov škôl - je dohodovanie ponechané úplne na nich (Maďarsko), alebo majú určené isté limity, napr. časť rozpočtu napočítaná na žiaka je priamo alokovaná na konkrétne školy, čím sa im zaručuje istá autonómia (Česko)?
- Ako je systém financovania školstva zasadený do fiškálnej decentralizácie – inými slovami, očakáva sa, že časť výdavkov na školstvo pokryjú samosprávy z daní? (Česko – najmä prevádzkové výdavky, Maďarsko – cca 30-50% výdavkov, Poľsko – časť výdavkov)
- Prispievajú na financovanie (odborných) škôl aj podniky?
- Čo všetko sa zohľadňuje pri nápočte financií na nižšie celky – aké kategórie žiakov podľa typu a stupňa vzdelávania, príp. veľkosti škôl, klimatické pásma, či hustota obyvateľstva?
- Aký je spôsob regulácie siete škôl?
- Existuje centrálna platová schéma zamestnancov v školstve?
- Sú financie na školstvo čiastočne indexované (napr. v Litve čiastočne na vývoj minimálnej mzdy, v Poľsku istá záruka pre samosprávy, že konkrétne % štátneho rozpočtu pôjde ich prostredníctvom do školstva) alebo ich plne ovplyvňuje parlament schválením zákona o štátnom rozpočte a výška príjmov samospráv (Česko, Maďarsko)

Na základe zahraničných skúseností možno vymedziť tri kľúčové oblasti, resp. riziká, spojené s prechodom na systém financovania na žiaka:

- **politická podpora, nájdenie rovnováhy medzi tlakom na racionalizáciu a udržateľnosťou reformy.** Presadenie a udržanie takéhoto systému financovania si vyžaduje veľmi silnú politickú podporu – ako ukázala skúsenosť v Česku, keď sa politická podpora stratila, relatívne jednoduchý systém zrazu nabral veľké množstvo výnimiek a špecifik. Treba očakávať neustály tlak na jeho doladovanie v prospech najsilnejších školských lobistov. Rizikom pritom je, že za určitým stupňom „zmäkčenia“ a „doladenia“ systém financovania stráca zmysel – stáva sa len (zväčša technicky a na zber údajov náročnou) rovnicou na rozdelenie financií, ktorá len kopíruje stav pred reformou. Viaceré krajiny zabezpečovali politickú podporu a priechodnosť reformy rôznymi prechodnými ustanoveniami: garancia istej úrovne rozpočtu samospráv počas

---

<sup>13</sup> Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny preto ohlásilo svoj zámer odklonu od systému záväzných tabuliek vo verejnej službe k systému vyjednávania o mzdách. Takéto opatrenie, v prípade jeho zavedenia, zrejme v školstve nepovedie (aspoň v prvom období nie) k výraznej diferenciacii platov vo vnútri školy, či školského zariadenia, ako skôr k regionálnej diferenciacii.

určitého obdobia, postupné uplatnenie niektorých prvkov v systéme financovania na žiaka, poskytnutie istého času školám a zriaďovateľom na prispôsobenie sa, a pod.

- **(ne)dostatok informácií a transparentnosti.** Pri prechode na takýto systém financovania sa veľa očakávaní vkladá do toho, že ak sa rodičia, zriaďovatelia, školy budú správať „racionálne“, pomôže to školskému systému – presadia sa kvalitnejšie a efektívnejšie školy. Rodičia však dnes majú málo informácií o kvalite škôl (niektoré z nich by pritom mohol poskytovať centrálny štát – už dnes sa to deje pri informáciách o kritériách prijímacích skúšok na stredné školy, naopak informácie o miere nezamestnanosti absolventov konkrétnych škôl sú verejnosti zväčša nedostupné) a mnohé by mali poskytovať samotné školy. Okrem toho, systém musí od začiatku dbať na transparentnosť rozdeľovania financií na nižších úrovniach – príkladom môže byť v Česku povinné stretnutie zriaďovateľa so „svojimi“ školami a vysvetlenie princípu, na základe ktorého sa rozdelila ostávajúca<sup>14</sup> časť financií školám a tiež povinnosť zverejniť rozpočty škôl.
- **kvantita na úkor kvality.** Úspešný systém financovania musí byť jasný, relatívne jednoduchý a poskytujúci správne motivácie. Prvé dve podmienky spĺňa systém, ktorý viaže financie na žiaka s malým a odôvodneným počtom ďalších faktorov a poskytuje dostatočný manévrovací priestor zriaďovateľovi na „doladenie“ financií svojim školám. Školy však motivuje k prvoradej orientácii na kvantitu – mať dosť žiakov. Nevyhnutnou podmienkou je preto spoľahlivý štatistický systém o školách. Okrem toho, tento systém financovania by mal byť doplnený aj systémom malých grantov podporujúcich inovácie na školách, zvyšovanie kvality (pozri tabuľku č. 4).

---

<sup>14</sup> Ostávajúce financie sú tie, ktoré má zriaďovateľ k dispozícii pre školy po odrátaní peňazí nanormovaných priamo na konkrétne školy podľa ich počtov žiakov a ďalších charakteristík.

## C. Návrh nového zákona o financovaní ZŠ, SŠ a školských zariadení (zákon o financovaní škôl)

Vláda SR schválila 21. augusta 2003 návrh nového zákona o financovaní škôl, predloženého MŠ SR<sup>15</sup>, 6. novembra 2003 ho schválil parlament. V nasledujúcej tabuľke porovnávame hlavné oblasti úpravy novonavrhovaného zákona so zákonom v súčasnosti platným:

**Tab. 5: Porovnanie doterajšieho a novoschváleného systému financovania**

oblasť úpravy	súčasný zákon 506/2001 Z.z.	nový návrh zákona (ČPT 362, verzia po schválení v 3. čítaní)
štátom financované aktivity	<b>plne financované:</b> podľa normatívu - mzdy a platy št. org., podľa histor. výdavkov - fixné výdavky št. org. rozpočtových <b>prispieva na:</b> ostatné tovary a služby, variabilné výdavky, fixné výdavky št. org. príspevkových, kapitálové výdavky, <b>fixný príspevok na žiaka:</b> neštátne školy a zariadenia	<b>plne financované:</b> podľa normatívu na žiaka - výchovno-vzdel. proces a prevádzka <b>prispieva na:</b> financovanie rozvoja, ZUŠ a školské zariadenia, ad hoc nástroj MŠ SR - riešenie havárií <b>fixný príspevok na žiaka:</b> záujmové vzdelávanie (vzdelávací poukaz)
rámčové faktory zohľadňované pri financovaní	<b>mzdové prostriedky:</b> počty žiakov, tried, skupín, platové tabuľky, miera vyučovacej povinnosti, druh, typ a technické vybavenie školy <b>prevádzkové výdavky:</b> historické náklady na prevádzku <b>všeobecne:</b> vzdelávanie v inom ako slovenskom jazyku, vzdelávanie žiakov so špec. potrebami, mimoriadne nadaných žiakov, žiakov zo soc. znevýhodneného prostredia, vyučovanie v málotriednych školách, vyučovanie náboženstva, cudzích jazykov, športovej prípravy, bilingválne vz.	<b>pri mzdovom normatíve:</b> počty žiakov, druh, typ školy, personálna náročnosť odboru, forma štúdia, vyučovací jazyk, u ZŠ možno zohľadniť aj veľkosť školy (max. do výšky 2-násobku normatívu) <b>pri prevádzkovom normatíve:</b> počty žiakov, druh, typ školy, ekonomická náročnosť odboru, forma štúdia, vyučovací jazyk, teplotné podmienky, u ZŠ možno zohľadniť aj veľkosť školy (max. do výšky 2-násobku normatívu)
postavenie neštátnych škôl	príspevky sa poskytujú na žiaka – max. je 100% bežných výdavkov na žiaka v porovnateľnom druhu a type št. školy, táto suma sa znižuje o 30% ak neštátna škola vyberá poplatky, o 10% ak neštátna škola nedodržiava štátne učebné plány a osnovy, kapitálové výdavky sa nefinancujú	príspevky sa poskytujú na žiaka, rovnakým spôsobom a v rovnakej výške ako štátnym školám a školským zariadeniam, okrem toho im možno prideliť aj kapitálové prostriedky, avšak výlučne na hnuťelný majetok
priestor pre manévrowanie s financiami na úrovni MŠ SR	počas 5-ročného prechodného obdobia MŠ SR vyčleňuje rezervu 3% (v r. 2002 5%) prostriedkov na bežné výdavky škôl „určenú na vyrovnávanie rozdielov“, okrem toho MŠ disponuje prostriedkami na rozvojové programy škôl, rekonštrukciu objektov, zavádzanie IT, inovačné pedagogické programy, vydávanie učebníc	počas 3-ročného prechodného obdobia sa vyčleňuje rezerva, z ktorej môže MŠ SR žiadajúcim zriaďovateľom upraviť v rámci dohodovacieho konania rozpočet, okrem toho ministerstvo disponuje max. 6% bežných výdavkov rozpočtu na financie pre: „špecifiká“ škôl, mimoriadne výsledky žiakov škôl, riešenie havarijných situácií (najviac 10% z kapitálových výdavkov), rozvojové projekty škôl
priestor pre manévrowanie s	na základe žiadosti možnosť upravovať rozpisované prostriedky štátnym i neštátnym	vykonávací predpis určí koľko % z normatívu dostane priamo škola/zariadenie,

<sup>15</sup> Dostupné na: <http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/D233853D241D3F19C1256D8600357C9A?OpenDocument>  
Parlamentom schválený materiál dostupný na <http://www.nrsr.sk>

financiami na úrovni zriaďovateľov	školám, či zariadeniam po dohodovacom (rozporovom) konaní (bez určenia limitu)	zvyšné prostriedky rozdeľuje zriaďovateľ podľa svojho rozhodnutia
fiškálne obmedzenie celkových výdavkov	neexistuje, závisí od ad hoc rozhodnutia pri každoročnej tvorbe štátneho rozpočtu	priemerný ročný náklad na žiaka z predchádzajúceho roka sa zvyšuje minimálne o mieru inflácie a násobí sa počtom všetkých žiakov v príslušnom roku
vykonávajúci predpis	vo forme výnosu vydávaného MŠ SR (výnos č. 293/2002-9) – po vyhodnotení pripomienkového konania a prerokovaní v Legislatívnej rade vlády SR ho ministerstvo priamo vyhlasuje v zbierke zákonov	vo forme nariadenia vlády SR - po vyhodnotení pripomienkového konania rokuje o nariadení Legislatívna rada vlády SR a vláda SR, po schválení vládou SR je nariadenie vyhlásené v zbierke zákonov
hlavné inštitúcie	MŠ SR, krajské úrady, okresné úrady, obce, VÚC, školy a školské zariadenia	MŠ SR, krajské školské úrady, obce, VÚC, školy a školské zariadenia

Skutočnú podobu systému financovania regionálneho školstva bude možné posúdiť až po schválení „technického“ nariadenia vlády, ktoré určí presné číselné princípy rozdelenia financií. Za prínosy novonavrhovaného zákona možno označiť :

- snaha zosúladiť financovanie regionálneho školstva s prebiehajúcou decentralizáciou (financovanie originálnych (neúčelovo, v kapitole súhrnný finančný vzťah) a prenesených kompetencií (účelovo, v kapitole MŠ SR))
- obmedzenie počtu faktorov zohľadňovaných pri financovaní vzdelávania (bonifikácia škôl podľa veľkosti je aj číselne limitovaná)
- fiškálne obmedzenie ad hoc vplyvu MŠ SR na rozdeľovanie zdrojov (najviac 6% bežných výdavkov plus rezerva vo výške 3% počas prechodného obdobia)

Hlavným prínosom zmeny by však malo byť zvýšenie efektívnosti financovania prostredníctvom prechodu na financovanie na žiaka - ten však bude možné vyhodnotiť až po schválení vykonávacieho predpisu vládou SR.

Diskutovanou témou ostáva pozícia neštátnych škôl (tj. cirkevných a súkromných škôl), ktorých financovanie štátom sa dostáva *de iure* na rovnakú výšku ako financovanie škôl štátnych, či verejných a ostáva im i možnosť vyberať školné. Na jednej strane je pozitívne, že rodičia dostanú na svoje dieťa príspevok z daní v zásade rovnaký bez ohľadu na to, či si zvolia štátnu alebo neštátnu školu. Na druhej strane vzniká riziko, že tlak na istú optimalizáciu siete škôl a školských zariadení, ktorý by zákon mal vyvolať, bude neutralizovaný novými neštátnymi školami vznikajúcimi na mieste zlúčených, či zrušených škôl, ktoré odčerpajú rovnaké množstvo zdrojov.

Podobnou témou je aj inštitucionálne zabezpečenie: navrhovaný vznik krajských školských úradov je kritizovaný ako zbytočný medzičlánok, keďže originálne či prenesené kompetencie drvivej väčšiny škôl a školských zariadení už vykonávajú obce a samosprávne kraje.



## D. Problémové okruhy a zahraničné skúsenosti s ich riešením

Bližšie sa pozrieme najmä na nasledovné problémové okruhy:

- prechodné obdobie pri zavádzaní nového systému
- spôsob a rozsah kompenzácie „zraniteľných“ žiakov, škôl či regiónov
- väzba financovania na sieť škôl

### ***prechodné obdobie pri zavádzaní nového systému***

V prípade v súčasnosti účinného (506/2001 Z.z.) aj novoschváleného zákona o financovaní škôl sa predpokladá isté prechodné obdobie. Podľa nového návrhu by malo trvať 3 roky a počas nich bude uplatňovaný princíp tzv. **garantovaného minima**, známeho z reformy vysokého školstva. Garantované minimum zaručuje zriaďovateľom štátnych škôl, školských zariadení a verejných školských zariadení úroveň bežných výdavkov na žiaka v nasledujúcom roku minimálne vo výške 95% roku predchádzajúceho. Garantované minimum sa neuplatňuje pri neštátnych školách a školských zariadeniach.

Okrem toho, počas prechodného obdobia bude zväčšená manévrovacía pozícia samotného ministerstva školstva, ktoré bude môcť narábať s rezervou v rámci rozpočtu kapitoly ministerstva (v nešpecifikovanej výške), z ktorej môže MŠ SR žiadajúcim zriaďovateľom upraviť v rámci dohodovacieho konania rozpočet. Okrem toho ministerstvo disponuje počas prechodného obdobia a aj po jeho skončení s max. 6% bežných výdavkov rozpočtu na financie pre: „špecifiká“ škôl, mimoriadne výsledky žiakov škôl, riešenie havarijných situácií (najviac 10% z kapitálových výdavkov), rozvojové projekty škôl. Presnejšie podmienky majú byť definované v nariadení vlády SR k zákonu. V praxi môžu byť tiež použité na zvýšenú podporu tých zriaďovateľov, či priamo škôl, ktoré by novým spôsobom financovania na žiaka dostávali menej zdrojov.

### **Poľsko<sup>16</sup>**

Primárne vzdelávanie: Na to, aby reformátori dosiahli decentralizáciu škôl pod samosprávy, museli sa nielen zaviazat', že štát plne uhradí prevádzkové a mzdové náklady škôl pod obcami (*gmina*), ale na začiatku sa vyhli aj explicitnému určeniu normatívnych veľkostí tried, či podielu žiakov na učiteľa, ktoré hrozili rizikom prepúšťania učiteľov, či zatvárania škôl. Rovnica financovania škôl preto na začiatku čo najviac kopírovala historické rozpočty škôl. V rokoch 1994-1999 sa v tejto rovnici postupne vždy objavovali faktory zohľadňujúce počty žiakov, učiteľov, ich veku (resp. výšky platov) a náklady v minulých obdobiach, ktoré v zásade udržiavali status quo. Okrem toho, vykonávací predpis k zákonu o financovaní stanovil, že žiaden zriaďovateľ – obec nesmie dostať rozpočet na školstvo nižší ako 100% a ani vyšší ako 110% rozpočtu predošlého roka upraveného o infláciu. Veľká väčšina zriaďovateľov teda nebola ovplyvnená financovaním podľa vzorca, ale dostávala financie podľa historického princípu. Ani tieto faktory však nedokázali na dlhšie obdobie zaručiť, že všetky nároky (vrátane mzdových) budú pokryté, keďže poľská vláda zvýšila učiteľom platy. Viaceré samosprávy na školstvo preto prispievali z vlastných zdrojov, a to najmä samosprávy s malými školami a naopak aj veľké a bohatšie samosprávy, ktoré museli do školstva a učiteľov investovať viac, aby ich udržali v sektore.

<sup>16</sup> Davey, K. (ed.): Balancing National and Local Responsibilities. Education Management and Finance in Four Central European Countries. OSI/LGI, Budapest 2002.

Sekundárne vzdelávanie: Decentralizácia týchto škôl a školských zariadení bola časovo posunutá oproti primárnemu školstvu. Kým v roku 1996 98% základných škôl bolo pod samosprávami, u stredných škôl sa porovnateľný podiel dosiahol až v roku 1999. Ministerstvo tu zvolilo podobný prístup ako pri základných školách – snažilo sa o včlenenie financovania na študenta do systému, ale súčasne chcelo zaručiť, aby zriaďovatelia dostali rozpočet nie príliš odlišný od minulosti. Znamenalo to, že najdrahšie odborné školy a učilištia dostávali v zásade rovnaké dotácie ako v minulosti, nedokázali však dostatočne zareagovať na potreby trhu práce.

Až v roku 2000, po mnohých diskusiách a prepočtoch, presadilo poľské ministerstvo školstva v celom regionálnom školstve skutočné financovanie na žiaka. Garantovaný rozpočet sa zmenil z garantovaného % z minuloročného rozpočtu na garantované % z minuloročného príspevku na študenta (tj. na rovnaký systém, ako je navrhovaný v prechodnom období v novom zákone u nás). Rozpočet tým reagoval na zmenu počtu žiakov a umožnil väčšie rozpätie vo výške pridelených financií.

### **Maďarsko<sup>17</sup>**

Určitá forma garantovaného minima existuje na celoštátnej úrovni: vláda sa zaviazala, že financie samosprávam na školstvo neklesnú pod 90% výdavkov na školstvo počas dvoch predchádzajúcich rokov (okrem kapitálových výdavkov). Keďže však významnú časť výdavkov (asi 30-50%) na regionálne školstvo hradia samosprávy z vlastných príjmov, existujú tu podľa domácich analytikov výrazné rozdiely medzi jednotlivými regiónmi, pretože ich daňová báza sa veľmi líši (neexistujú však údaje o rozpočtoch konkrétnych škôl, ktoré by ju kvantifikovali). Samosprávni zriaďovatelia dostávajú prostriedky od štátu v podobe blokových grantov na žiaka, rozpočet konkrétnej školy sa však tvorí výhradne na základe vyjednávania so samosprávou (používanie jednotného algoritmu financovania je na tejto úrovni skôr výnimkou), čo často funguje ako istý prostriedok udržiavania status quo, ak je ho samospráva ochotná financovať.

### **Dánsko<sup>18</sup>**

Kľúčová reforma financovania v Dánsku prebiehla v r. 1970-1975 a keďže regionálne školy tam už dlhú dobu boli v kompetencii samosprávy, obsahom reformy bola hlavne iná podoba financovania samospráv vo fiskálne decentralizovanom systéme (prechod na blokové granty). Vyrovnanie rozdielov medzi regiónmi realizoval štát tým, že preplácal isté % definovaných nákladov samospráv. S nárastom kompetencií samospráv v 20. storočí sa však ukázal ako veľmi neefektívny, nemotivujúci k ekonomickému správaniu. Prejavom bol veľký počet malých škôl, ich malá priemerná veľkosť, relatívne vysoký počet učiteľov vzhľadom na počet žiakov. Akékoľvek zmeny v tejto oblasti boli komplikované aj tým, že v dánskom systéme sa na správe školských záležitostí na lokálnej úrovni podieľali predovšetkým samotní učители. Najprv boli zavedené granty na počet obyvateľov samospráv s viacerými kompenzačnými klauzulami (pomoc malým a chudobným regiónom, atď.) Ešte väčší vyrovnávací efekt medzi samosprávami malo zavedenie transferov medzi samosprávami s vyššou ako priemernou daňovou bázou samosprávam pod priemerom. V roku 1971 bol zavedený blokový grant samosprávam, ktorý bral do úvahy: celkový počet obyvateľov, počet detí vo veku 0-6, 7-16, počet ľudí nad 65 rokov, dĺžku cestnej siete, rozlohu. V roku 1975 bolo definitívne zrušené preplácanie časti mzdových

---

<sup>17</sup> Davey, K. (ed.): Balancing National and Local Responsibilities. Education Management and Finance in Four Central European Countries. OSI/LGI, Budapest 2002.

<sup>18</sup> Allocation and Management of School Resources in Denmark. Interný dokument dánskeho ministerstva školstva.

nákladov samospráv na školstvo zo strany štátu (v predchádzajúcom období bolo najprv znížené o 25 perc. bodov) a v blokovom grante samosprávam sa vyššia váha pridela počtu školopovinných detí.

### **spôsob a rozsah kompenzácie „zraniteľných“ žiakov, škôl či regiónov**

Významnú kompenzáciu predstavuje zavedenie prechodného obdobia s poskytnutím záruky ohľadom minimálnej úrovne rozpočtu. Okrem toho si však mnohé krajiny ponechávajú istý systém kompenzácie zraniteľných žiakov, škôl, či regiónov. Pri nápočte zdrojov samosprávam sa používajú napr. nasledovné kritériá: počet zapísaných žiakov, upravený váhami podľa:

- typu školy (ekonomická náročnosť),
- lokality (hustota obyvateľov na počet škôl, vzdialenosti medzi nimi, doba vykurovania),
- typu žiaka (vyžadujúci špeciálnu starostlivosť, dochádzajúci žiak, žiak s iným materinským jazykom).

V iných prípadoch sa pridávajú i koeficienty prerozdeľujúce zdroje medzi regiónmi podľa priemerného veku učiteľov, veľkosti a veku škôl.<sup>19</sup>

### **Quebec<sup>20</sup>**

Existuje tu tiež 2-stupňový systém rozdeľovania financií: medzi štátom a verejnými školami sa nachádzajú tzv. školské rady (decentralizované právnické osoby s právom vyberať dane, riadené volenými zástupcami), ktoré riadia verejné školy. Výber týchto daní je limitovaný vzorcom v školskom zákone, štát poskytuje školským radám grant na bežné výdavky (najmä podľa počtu žiakov a koeficientu školskej rady - odráža požiadavky na údržbu majetku (podľa veku budov a ich plochy), vzdialenosť a hustotu umiestnenia škôl, čím pomáha najmä vidieckym školám) a v 3 formách na kapitálové výdavky.<sup>21</sup> V rokoch 1998-99 spravovalo 72 školských rád 2781 verejných škôl (222 škôl poskytujúcich primárne i sekundárne vzdelanie, 1868 škôl len primárne, 691 len sekundárne), okrem toho existovalo 275 súkromných škôl.

### **Dánsko**

Tzv. Folkeskole (porovnateľné s našim regionálnym školstvom) financuje vo fiskálne decentralizovanom systéme, kde financovanie je kombináciou miestnych daní a blokových grantov od štátu (do r. 1975 bola kompenzovaná časť nákladov samospráv). Nápočet grantu pre samosprávu je do veľkej miery viazaný na počet žiakov, rozhodnutie o rozpočte konkrétnej školy je na obci, resp. župe (špeciálnym školám sa vypláca štátom určený minimálny príspevok).<sup>22</sup>

### **Poľsko**

Financuje svoje školy vo fiskálne decentralizovanom systéme, ktorý sa len postupne vyvíjal do súčasnej podoby. Do roku 2000 okrem vlastných zdrojov samospráv plynuli zdroje na školstvo

<sup>19</sup> Ak menšie školy dostávajú výrazne väčšie zdroje len vďaka svojej veľkosti, môže to viesť k nežiadúcim javom: rozdeľovanie existujúcich škôl, odmietanie škôl prijať dodatočných žiakov, ktorí by posunuli školu do vyššej veľkostnej kategórie, a pod.

<sup>20</sup> Carrier R.: Pre-school, Elementary and Secondary Education Sector in Quebec. In: OECD: Decentralisation and the Financing of Educational Facilities. Paris 2002.

<sup>21</sup> Tri formy kapitálových výdavkov: bežná (prepočítaná len na študenta a štátom stanovené % obnovy), dodatočná (pre študentov špec. škôl, internátne školy, ...), špecifická (závisí od možností rozpočtu a rozhodnutia štátu, je účelovo viazaná: nová výstavba, nákup školských autobusov, podiel na nákupe IT techniky, podiel na výstavbe SOU, ...).

<sup>22</sup> Príklad výpočtu grantu pre neštátne školy: štátom určené % výdavkov Folkeskole na žiaka počas 3 posledných rokov, počet žiakov školy, faktor veľkosti školy (menšie školy - väčší faktor), skladba študentov (ekonomická náročnosť odborov), faktor plátov učiteľov (čím starší učelia, tým vyššie platy a príslušný faktor), technický upravujúci faktor (približne rovný 1). Okrem toho špeciálne granty na menšinové školy, špeciálne školy.

od štátu napr. na základe 27 rozličných normatífov pre stredné školy odzrkadľujúce ich nákladovosť, špeciálne koeficienty boli pre základné školy (výrazne upravené o naplnenosť ich tried), ktoré viedli *de facto* k tomu, že takto „nanormovaný“ rozpočet bol veľmi podobný historickým rozpočtom z minulosti a nevedol k racionalizácii v počtoch škôl ani učiteľov. V roku 2000 prijali v celom regionálnom školstve skutočné financovanie na žiaka. Napríklad 27 rozličných normatífov pre stredné školy bolo nahradených dvoma koeficientami: 1 pre lýceá (gymnázia) a 1,15 pre všetky stredné odborné školy a učilištia. Podporné školské zariadenia prešli tiež na financovanie na žiaka – samosprávy dostali možnosť rozhodovať o objeme a kvalite týchto služieb. V prípade základných škôl ostalo zvýhodnenie pre malé vidiecke školy a školy v malých mestách, okrem toho však pribudla kompenzácia samosprávam na vidieku, ktoré zabezpečovali dopravu svojim žiakom.

### **Maďarsko**

Samosprávy dostávajú prostriedky od štátu v podobe blokových grantov na žiaka, rozpočet konkrétnej školy sa však tvorí výhradne na základe vyjednávania so samosprávou. Používanie jednotného algoritmu financovania, resp. financovania na základe počtu žiakov, či charaktere vzdelávacích programov škôl je na tejto úrovni skôr výnimkou. V praxi sa preto rozpočty konkrétnych škôl skôr približujú ich historickým rozpočtom, ako ich protívaha tu však existuje fiškálny limit blokového grantu a vlastných zdrojov samosprávy.

### **väzba financovania na sieť škôl**

#### **Dánsko**

O sieti samosprávnych škôl rozhodujú samotné samosprávy. Neštátne školy môžu vznikáť voľne, na základe registrácie<sup>23</sup> ministerstvom školstva. Grant neštátnym školám poskytuje priamo štát, samosprávy sú však povinné prispievať na svojich žiakov, ktorí navštevujú neštátne školy na území samosprávy vo výške 85% štátneho príspevku. Tento povinný príspevok zaručuje, že sa samosprávy nebudú snažiť preniesť celé bremeno financovania škôl na štát tým, že by zavreli obecnú školu a umožnili by len vznik neštátnej namiesto nej. V niektorých prípadoch samozrejme došlo k zániku obecných škôl a vzniku neštátnych priamo v ich priestoroch, nie je to však vo veľkom rozsahu, ktorý by naznačoval, že dochádza k špekuláciám zo strany samospráv.

#### **Maďarsko**

O sieti samosprávnych škôl rozhodujú samotné samosprávy. V snahe zefektívniť vynakladanie financií v regionálnom školstve podniklo ministerstvo školstva nasledovné kroky: financovanie škôl založilo na kombinácii vlastných príjmov samosprávy a blokových grantov odvíjajúcich sa najmä od počtu žiakov, regionálne školstvo sa stalo plne samosprávnou kompetenciou, pričom samosprávy sú povinné zabezpečiť vzdelávanie svojej školop povinnej mládeže<sup>24</sup> - ministerstvo finančne motivovalo samosprávy k združovaniu v tejto oblasti. Tieto kroky však nevedli k racionalizácii. Ministerstvo preto začalo finančne podporovať tie samosprávy s malými školami, ktoré si ponechali len 1-4. ročník, pričom druhý stupeň bol pre viacero obcí spoločný. Toto

<sup>23</sup> Potrebné sú: vhodné priestory, štatút školy, správna rada školy, ktorá schválila audítora a splnenie niektorých ďalších zákonných požiadaviek. Príjmy neštátnej školy môžu byť použité len v súlade s jej štatútom – výlučne na vzdelávací proces. Ak ministerstvo preukáže, že škola nespĺňa niektoré z týchto podmienok, stráca nárok na štátnu dotáciu. Prísnejšie pravidlá boli v Dánsku prijaté po afére siete škôl Tvind, ktoré cez spriaznenú nadáciu prelievali príjmy škôl na nevzdelávacie účely.

<sup>24</sup> Neznamená to, že každá obec musí mať základnú školu. Toto ustanovenie spĺňa aj dohodnutá spolupráca niekoľkých samospráv, ich združovanie, či kontrahovanie poskytovania vzdelávania na iného zriaďovateľa.

opatrenie sa ukázalo ako účinnejšie.<sup>25</sup> Problém malých škôl v Maďarsku však nespočíva len v ich ekonomickej nevýhodnosti, ale aj často diskutovanej kvalite. Riešenie tohto problému však naráža na problém rovnosti prístupu k vzdelaniu, keďže tieto školy navštevuje vysoké percento detí z chudobných komunít a Rómov.

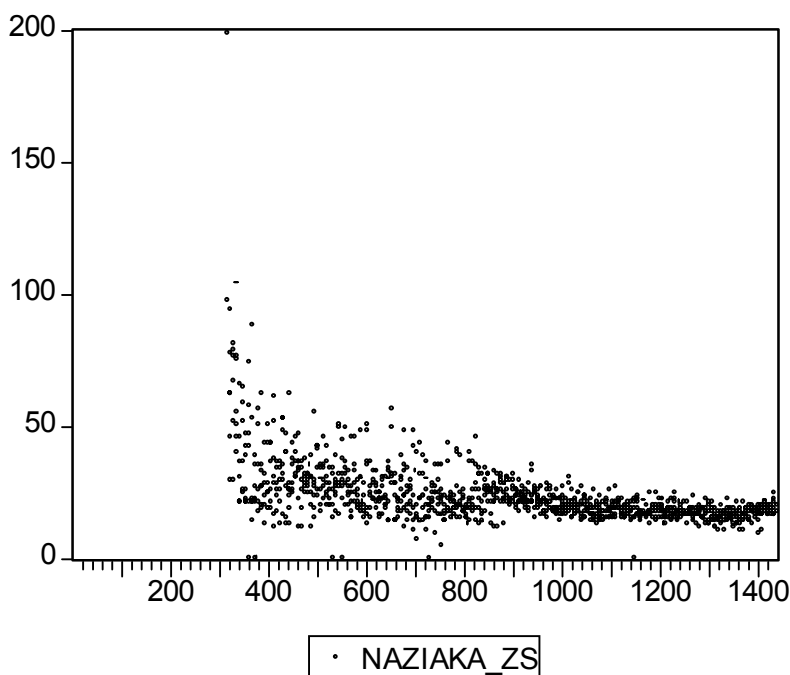
---

<sup>25</sup> Efektívnosť vynakladaných zdrojov je v maďarskom regionálnom školstve komplikované merať, keďže od roku 1997 nie sú dostupné údaje o financovaní na úrovni škôl a údaje za samosprávy nie je možné korektne priradiť k jednotlivým úrovniam vzdelávania.

## Príloha<sup>26</sup>

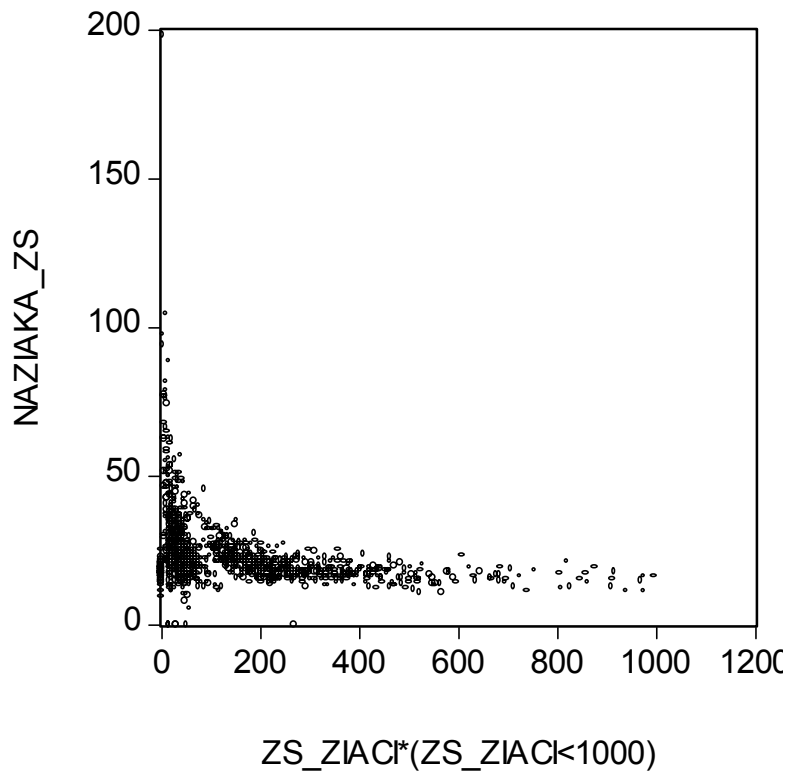
V prílohe uvádzame niektoré základné grafické údaje, ktoré poskytujú podrobnejší obraz o financovaní regionálneho školstva v SR a o možnostiach jeho transformácie na normatívne financovanie na žiaka. Dokumentujú hlavné diskutované otázky pri konkrétnom návrhu určovania finančných noratívov a kompenzácií pre osobitné skupiny žiakov, či škôl. Takýmito otázkami sú napr.: malotriedne školy, malé obce vs. väčšie mestá, kategorizácia stredných škôl pri určovaní finančných noratívov, určenie priestoru pre zriaďovateľa na doladovanie rozpočtov svojich škôl a zariadení vs. istota a autonómnosť škôl pri zvažovaní príjemcu finančných noratívov, ai.

**Graf P.1: Priemerné výdavky obcí na žiaka ZŠ v tis. Sk** (tj. priemer na obec-zriaďovateľa, pričom horizontálna os je poradové číslo zriaďovateľa, ktorí sú zoradení vzostupne podľa počtu žiakov)



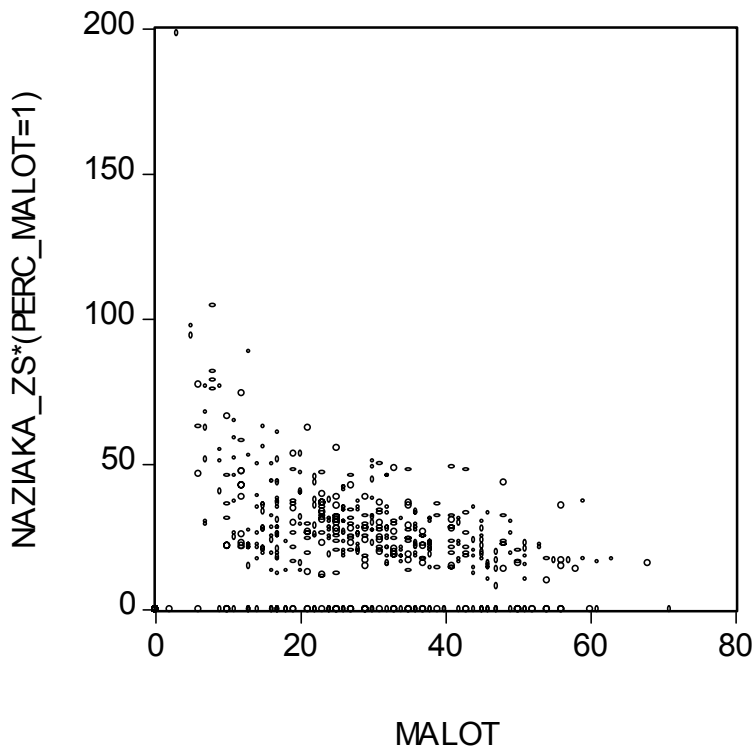
Vidíme, že máme skupinu väčších zriaďovateľov od por. č. 900 do 1439, kde sa priemerné výdavky zriaďovateľa na žiaka ZŠ pohybujú v užšom pásme. Priemerné náklady na žiaka u zriaďovateľov s malým počtom žiakov do por. č. 900 výrazne kolíšu. V navrhovanom modeli financovania sa preto pri nich počíta s istou formou kompenzácie (pre malotriedne školy alebo pre zriaďovateľov s počtom žiakov nižším ako istá hranica, ako aj na vykurovanie škôl v klimaticky náročnejších oblastiach). Vo vzorke máme asi 300 zriaďovateľov, ktorí nemajú žiadnu ZŠ, ale len materskú škôlku.

<sup>26</sup> Uvedené údaje sú vybrané z interných materiálov, ktoré boli spracované pre MŠ SR na základe vzorky 1439 obcí zo 6 krajov Slovenska za rok 2002, resp. v prípade stredných škôl za všetky kraje okrem Prešovského, upravený rozpočet k 30. júnu 2002, do vzorky bolo zaradených cca 80% všetkých zariadení pod VÚC a cca 50% zariadení pod KÚ.



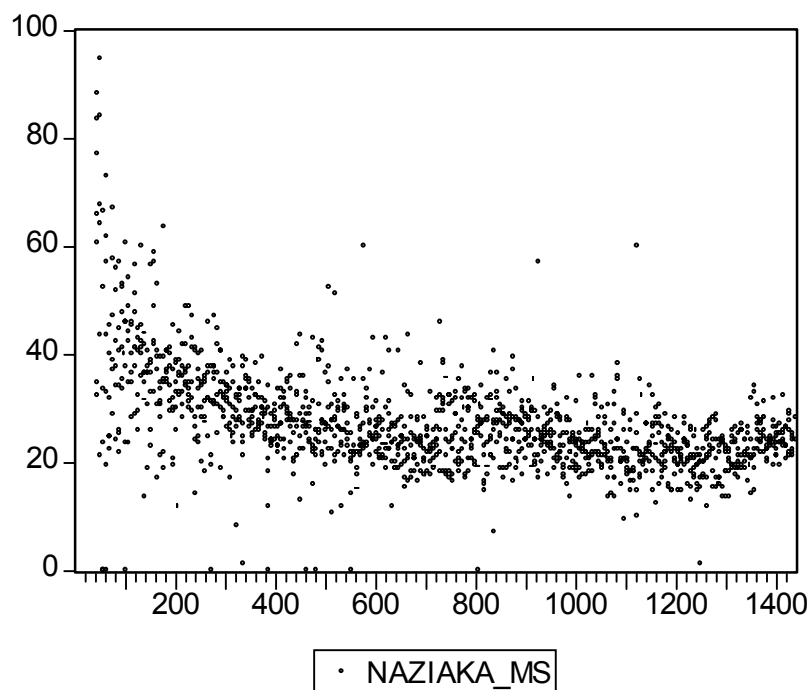
**Graf P.2: Priemerné výdavky na žiaka v tis. Sk vzhľadom na počet ZŠ žiakov zriaďovateľa – radené vzostupne, zriaďovatelia sú tu veľkostne obmedzení do 1000 žiakov ZŠ.**

Extrém predstavuje obec Jurová so 198-tis. Sk na žiaka, 3 žiaci v malotriednej škole. Vidíme tiež, že zriaďovatelia do cca 75 žiakov extrémne kolíšu v ukazovateli výdavkov na žiaka ZŠ. Zriaďovatelia od cca 100-150 žiakov sa nachádzajú v bližšom pásme výdavkov na žiaka.



**Graf P.3: Priemerné výdavky zriaďovateľa na malotriedneho žiaka v tis. Sk**

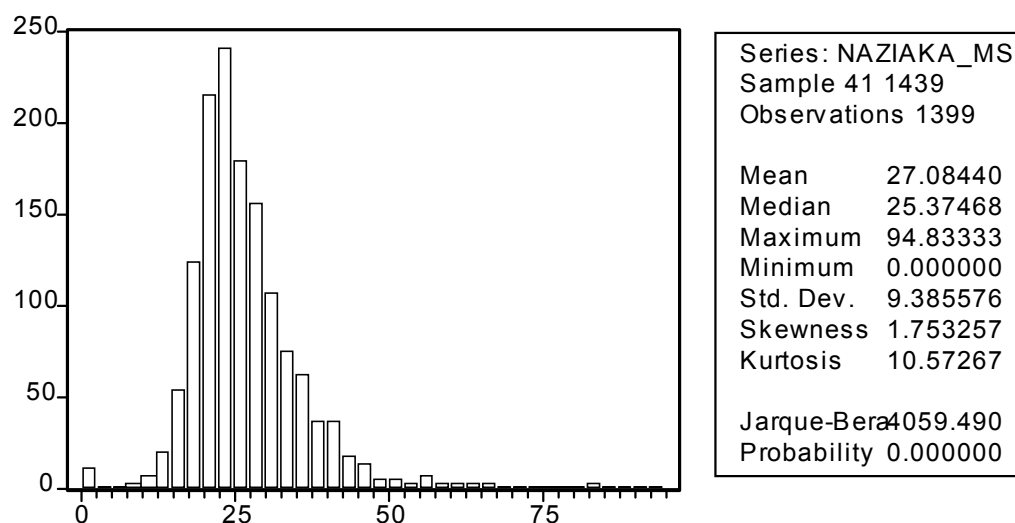
V tomto grafe uvádzame len zriaďovateľov, ktorých všetci žiaci sú malotriedni (zriaďovatelia, ktorí majú okrem malotriednej aj plnoorganizovanú školu, či školy, sa nachádzajú na horizontálnej osi s hodnotou 0). Priemerné výdavky na malotriedneho žiaka sú prevažne v pásme 25-50-tisíc Sk.



**Graf P.4: Priemerné výdavky obcí na žiaka MŠ v tis. Sk** (priemer obce, horizontálna os je poradové číslo zriaďovateľa - zoradení vzostupne podľa počtu MŠ žiakov)

Najväčší počet obcí je v pásme 20-40-tisíc Sk na žiaka MŠ. Na začiatku vidíme extrémny – škôlky so 6-7 žiakmi, ktorých výdavky na žiaka prevyšujú 80-tis. Sk (Stará Baňa, Slaská, Hrubá Borša, Šípkové). Pri škôlkach s vyšším počtom žiakov sú extrémami okolo 60-tisíc Sk na žiaka Janíky (21 ž.), Orechová Potôň (36 ž.), Žitavany (48 ž.).

**Graf P.5: Pomôckou pre kategorizáciu materských škôl je histogram s početnosťami zriaďovateľov v jednotlivých kategóriách podľa priemerných nákladov na žiaka v tis. Sk.** Priemer predstavuje 27-tisíc Sk, väčšina zriaďovateľov sa pohybuje v pásme 20-30-tisíc Sk na žiaka.





**Tab. P.1:** Stredné školy 2002 - osobné náklady (mzdy+odvody) v prepočte na denných študentov v štátnych školách (v tis. Sk) (vyznačené sú druhy škôl, kde priem. náklady výrazne kolíšu)

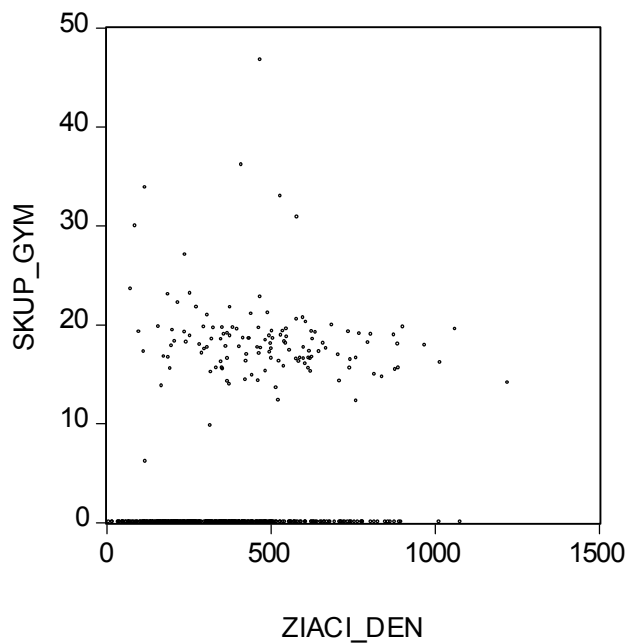
DRUHSK		Priemer	Štd. odch.	Počet
311	Stredné odborné učilište (úplné)	29.990	16.2	130
315	Stredisko praktického vyučovania	10.049	13.8	16
321	Gymnázium (4-5-ročné)	17.812	3.2	125
322	Športové gymnázium	30.965	10.5	6
331	Stredná odborná škola /so zmiešaným zameraním/	9.542	3.1	2
334	Združená stredná škola	15.125	12.1	23
341	Stredná priemyselná škola	23.233	5.0	65
351	Obchodná akadémia	18.714	3.1	58
352	Hotelová akadémia	18.777	3.3	8
353	Sociálno-právna akadémia	23.667	NA	1
361	Stredná poľnohospodárska škola	28.719	4.4	19
362	Stredná lesnícka škola	25.551	1.4	2
364	Stredná záhradnícka škola	29.922	0.5	2
371	Konzervatórium	72.095	11.2	5
372	Tanečné konzervatórium	74.487	NA	1
373	Škola užitkového výtvarníctva	43.714	4.4	4
381	Škola knižníckych a informačných štúdií	18.869	NA	1
382	Stredná pedagogická škola	22.716	2.4	5
383	Dievčenská odborná škola	23.617	11.9	26
Spolu		23.728	9.5	483

**Tab. P.2:** Stredné školy 2002 - prevádzkové náklady v prepočte na denných študentov v štátnych školách (v tis. Sk) (vyznačené sú druhy škôl, kde priem. náklady výrazne kolíšu)

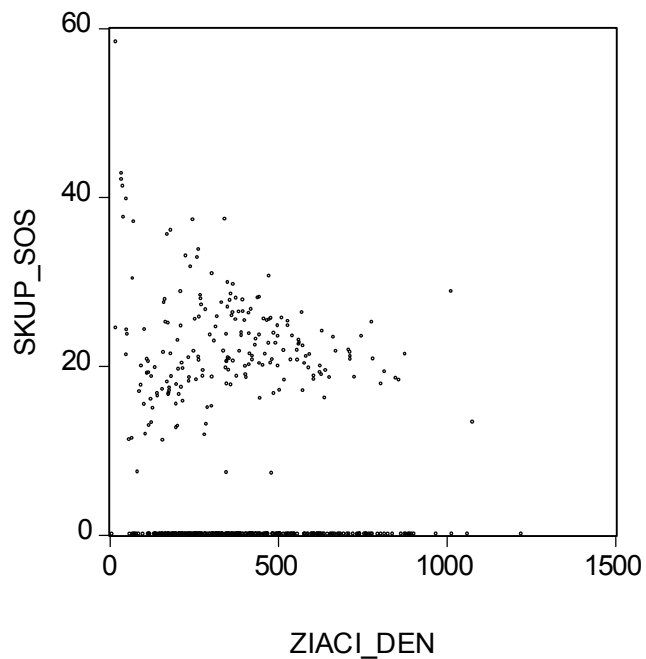
DRUHSK		Priemer	Štd. odch.	Počet
311	Stredné odborné učilište (úplné)	3.935756	7.097329	130
321	Gymnázium (4-5-ročné)	3.147523	1.688638	125
322	Športové gymnázium	6.439984	1.911253	6
331	Stredná odborná škola /so zmiešaným zameraním/	1.401553	1.100292	2
334	Združená stredná škola	2.679440	2.390281	23
341	Stredná priemyselná škola	5.219404	2.441573	65
351	Obchodná akadémia	3.003698	1.600354	58
352	Hotelová akadémia	3.918824	3.011127	8
353	Sociálno-právna akadémia	4.037037	NA	1
361	Stredná poľnohospodárska škola	7.949150	7.194780	19
362	Stredná lesnícka škola	5.050418	0.869864	2
364	Stredná záhradnícka škola	8.694301	3.300587	2
371	Konzervatórium	10.68860	3.303280	5
372	Tanečné konzervatórium	12.07143	NA	1
373	Škola užitkového výtvarníctva	13.14857	4.121914	4
381	Škola knižníckych a informačných štúdií	4.233990	NA	1
382	Stredná pedagogická škola	3.268324	0.616815	5
383	Dievčenská odborná škola	11.51009	21.93422	26
Spolu		4.499983	5.248513	483

V nasledujúcich grafoch P.6 – P.9 uvádzame priemerné osobné náklady vybraných skupín štátnych škôl v prepočte na denného študenta.

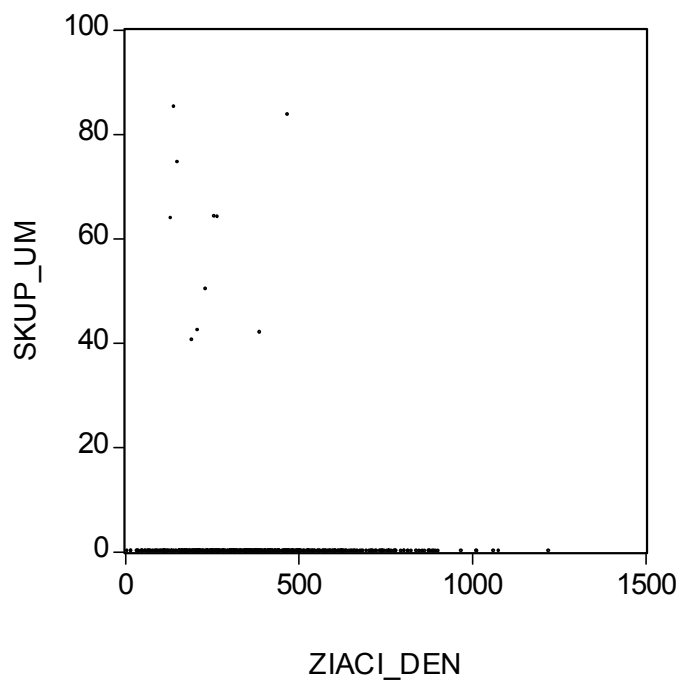
**Graf P.6: Gymnázium (vrátane športových)**



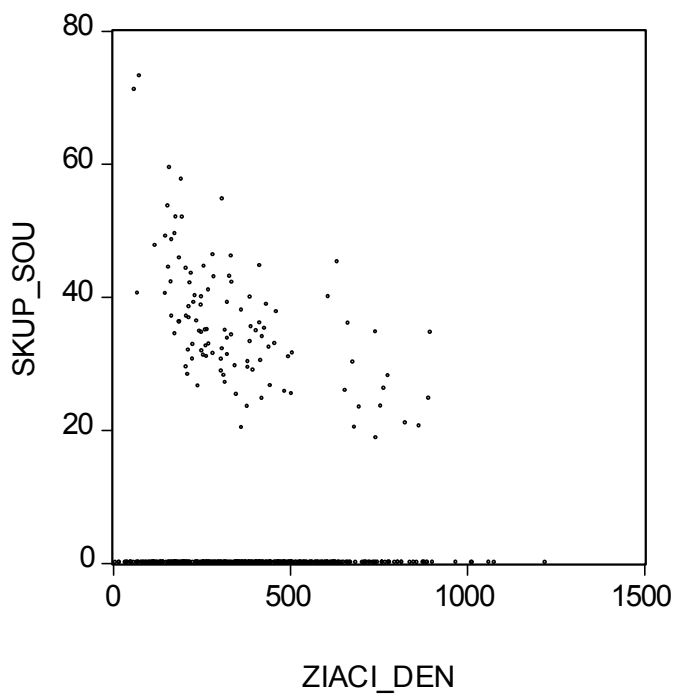
**Graf P.7: Stredné odborné školy (vrátane združených stredných škôl)**



**Graf P.8: SOŠ umeleckého zamerania, konzervatórium**



**Graf P.9: Stredné odborné učilištia**



**Tab. P.3: Výdavky na vzdelávanie zo štátneho rozpočtu a rozpočtu obcí (v mil. Sk, v %)**

	1997	1998	1999	2000	2001	1997	1998	1999	2000	2001
<b>Spolu</b>	30 490	31 602	33 669	34 796	36 435	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Výdavky zo štátneho rozpočtu</b>	30 372	31 535	33 616	34 746	36 352	99,61	99,79	99,84	99,86	99,77
materské školy	2 904	3 050	3 383	3 426	3 554	9,52	9,65	10,05	9,85	9,75
základné školy	9 055	9 319	10 299	10 569	10 851	29,70	29,49	30,59	30,37	29,78
gymnázia	1 209	1 224	1 236	1 325	1 453	3,97	3,87	3,67	3,81	3,99
stredné odborné školy	2 068	2 314	2 072	2 682	3 139	6,78	7,32	6,15	7,71	8,62
stredné odborné učilištia	3 564	3 732	3 697	4 129	3 753	11,69	11,81	10,98	11,87	10,30
športové školy	64	68	72	74	78	0,21	0,22	0,21	0,21	0,21
špeciálne školy 1)	983	1 039	1 072	1 156	1 263	3,22	3,29	3,18	3,32	3,47
školské stravovanie	1 267	1 353	1 439	1 441	1 468	4,16	4,28	4,27	4,14	4,03
zariadenia náhradnej výchovy	462	466	498	523	557	1,52	1,47	1,48	1,50	1,53
školy a zariadenia pre záujmové vzdelávanie	575	612	649	693	752	1,89	1,94	1,93	1,99	2,06
vysoké školy	4 096	4 288	4 303	5 357	5 907	13,43	13,57	12,78	15,40	16,21
cirkevné školy 1)	597	627	631	721	720	1,96	1,98	1,87	2,07	1,98
súkromné školy 1)	95	86	116	87	130	0,31	0,27	0,34	0,25	0,36
ostatné 2)	3 433	3 357	4 149	2 563	2 727	11,26	10,62	12,32	7,37	7,48
<b>Výdavky z rozpočtu obcí</b>	118	67	53	50	83	0,39	0,21	0,16	0,14	0,23

1) všetky úrovne vzdelávania

2) rozdiel medzi celkovými výdavkami a výdavkami v jednotlivých kategóriách

Zdroj: 1997 - 2001 Štatistická ročenka

## Ilustratívna dopadová štúdia zavedenia normatívneho financovania na žiaka v ZŠ<sup>27</sup>

Skutočné dopady zavedenia normatívneho financovania na žiaka na zriaďovateľov bude možné vyhodnotiť až po schválení definitívnej podoby nariadenia vlády SR k zákonu o financovaní škôl. Uvedené údaje sú ilustratívne, pretože:

- sú založené na údajoch zo schválených rozpočtov roku 2002
- opierajú sa len o odhadovaný spôsob a mieru kompenzácie „zraniteľných“ typov žiakov a škôl
- nevypovedajú o skutočnej finančnej pozícii zriaďovateľov – obcí, ale len o ich pozícii vzhľadom na financovanie ZŠ v dvoch oddelených skupinách (osobné a prevádzkové náklady), neberú do úvahy takisto plánované použitie garantovaného minima, podľa ktorého nesmú klesnúť bežné výdavky na žiaka počas 3 rokov pod 95% predošlého obdobia)

### ZŠ: mzdový normatív na žiakov v daných kategóriách v tis. Sk (podľa schváleného rozpočtu 2002)

Vychádzame z nasledovných základných vzťahov medzi mzdovými normatívmi na žiakov 4 kategórií (vzťahy získané metódou najmenších štvorcov, vzhľadom na schválený rozpočet 2002)

žiak v malotriednej škole	23.99819
žiak 1 st. bežný	14.08124
žiak 2. st. bežný	17.83234
žiak so špec. potrebami	52.34409

#### Mzdový normatív pre ZŠ založíme na týchto predpokladaných vzťahoch:

žiak 1. stupňa = 80% nákladov na žiaka 2. stupňa = 14.000 Sk,

malotriedny žiak = 175% žiaka 1. stupňa,

žiak s iným ako SJ vyučovacím jazykom = náklady +5% vo všetkých kategóriách okrem špec. žiakov,

žiak so špeciálnymi vých.-vzdelávacími potrebami = 300% nákladov žiaka 1. stupňa

Výpočtom sme získali mzdové normatívy na jednotlivé kategórie žiakov, vzťahujúce sa na pôvodný schválený rozpočet 2002.

Mzdový normatív pre ZŠ (v tis. Sk)	
žiak v malotriednej škole SJ	23.970
žiak v malotriednej škole nie-SJ	25.170
žiak 1 st. SJ bežný	13.850
žiak 1 st. nie-SJ bežný	14.540
žiak 2. st. SJ bežný	17.310
žiak 2. st. nie-SJ bežný	18.180
žiak so špec. potrebami SJ aj nie-SJ spolu	41.550

#### Dopady tejto alternatívy na zriaďovateľov podľa veľkosti (počet ZŠ žiakov v obci):

	priemerný rozpočet	priemerná štđ. odchýlka	priemerná štđ. odchýlka ako % rozpočtu	koľko zriaďovat. klesne	
				pod 90%	pod 80%
do 25	484,55	207,76	0,43	0,53	0,40
26-50	831,75	344,09	0,41	0,33	0,20
51-75	1152,13	468,54	0,41	0,65	0,50
76-150	2528,32	741,55	0,29	0,73	0,56
151-300	3692,71	700,02	0,19	0,37	0,14
301-500	6030,89	972,48	0,16	0,11	0,01
501 a viac	29524,44	5709,15	0,19	0,07	0,01

<sup>27</sup> Založená na údajoch zo vzorky 1439 obcí zo 6 krajov Slovenska za rok 2002, schválený rozpočet.

**Dopady tejto alternatívy podľa veľkosti zriaďovateľov a percenta inojazyčných žiakov v nich**

počet ZŠ žiakov	neklesnú pod 90%	percento zriaďovateľov, kt. klesnú pod 90% podľa % inojazyčných žiakov v nich				
		100-75%	74-50%	49-25%	24-0.1%	0%
do 25	0,453	0,128	0,000	0,006	0,000	0,397
26-50	0,658	0,083	0,009	0,000	0,004	0,237
51-75	0,333	0,060	0,000	0,024	0,000	0,571
76-150	0,270	0,079	0,040	0,008	0,000	0,603
151-300	0,631	0,060	0,004	0,008	0,004	0,289
301-500	0,889	0,008	0,032	0,024	0,000	0,048
501 a viac	0,929	0,000	0,016	0,000	0,008	0,048

**Komentár:**

- najväčší tlak na racionalizáciu bude v našom ilustratívnom príklade vo veľkostnej skupine zriaďovateľov so 76-150 žiakmi ZŠ (oproti menším kategóriám sú tu už aj nemalotriedne školy), pritom percentuálne o niečo väčší v školách so SJ-vyučovacím jazykom ako ostatnými
- kompenzácia jednotlivých kategórií žiakov je transparentná, pričom s výnimkou vyššieho normatívu pre malotriedne školy nekompensujeme školy na základe ich veľkosti

**ZŠ: prevádzkový normatív na žiaka podľa vykurovacích oblastí z výnosu 293/2002-9 s kompenzáciou pre malotriednych žiakov 150%** (v tis. Sk, podľa schváleného rozpočtu 2002)

Vykurovacie oblasti na základe pôvodného výnosu podľa krajov:

BA + TT + NR = 1 (vykurovacie obdobie 6 mesiacov)

TN + BB + KE = 7/6 \* (BA + TT + NR) (vykurovacie obdobie 7 mesiacov)

ZA + PO = 8/6 \* (BA + TT + NR) (vykurovacie obdobie 8 mesiacov)

Kompenzácia malotriednych žiakov vo forme:

prevádzkový normatív na žiaka malotriedky je **150%** normatívu bežného žiaka

Prevádzkové normatívy na žiaka ZŠ:

	bežný žiak	žiak malotriednej školy
BA + TT + NR	2,019 tis. Sk	3,028 tis. Sk
TN + BB + KE	2,355 tis. Sk	3,533 tis. Sk
ZA + PO	2,692 tis. Sk	4,038 tis. Sk

**Dopady tejto alternatívy na zriaďovateľov podľa veľkosti (počet ZŠ žiakov v obci)**

	priemerný rozpočet	priemerná štđ. odchýlka	priemerná štđ. odchýlka ako % rozpočtu	koľko zriaďovat. klesne	
				pod 90%	pod 80%
do 25	74,46	58,82	0,79	0,46	0,37
26-50	116,11	71,33	0,61	0,32	0,23
51-75	147,09	83,65	0,57	0,30	0,19
76-150	331,00	180,04	0,54	0,40	0,32
151-300	513,52	365,45	0,71	0,32	0,21
301-500	779,43	343,33	0,44	0,17	0,11
501 a viac	4600,63	1961,18	0,43	0,27	0,14

**Komentár:**

- jednoduché rozdelenie krajov do vykurovacích oblastí, ktoré je už zaužívané
- rozpočet na prevádzku sme nenapočítavali v členení na teplo (zohľadňoval by sa nielen počet žiakov, ale aj vykurovacie pásmo), ostatnú prevádzku a na vzdelávací proces, resp. na variabilné náklady, ktoré by – podobne ako výdavky na ostatnú prevádzku – záviseli len od počtu žiakov. Tento postup však predpokladá použiť MŠ SR.