

1. október 2012

Slovenské škôlky: málo kapacít a nižšia účasť sociálne slabších rodín

Matej Šiškovič

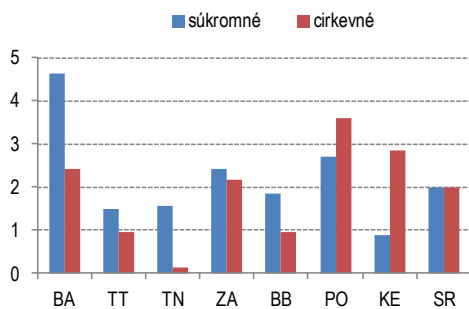
Predškolské vzdelávanie, ako doplnok k úlohe rodiny, má dôležitý vplyv na vývoj dieťaťa aj v neskoršom období. Nedostatočné kapacity materských škôl sú bariérou pre zamestnanosť matiek detí v predškolskom veku. Nízka participácia detí z nepriaznivého socioekonomického prostredia môže limitovať ich ďalšie vzdelávanie ako aj osobný rozvoj. Riešením by mohla byť zákonná garancia samospráv zabezpečiť predškolské vzdelávanie detí od troch rokov, ak o to rodič požiada.

Predškolské vzdelávanie, ako doplnok k úlohe rodiny, má dôležitý vplyv na ďalší rozvoj dieťaťa (viď príloha č. 1). Na Slovensku sa predškolské vzdelávanie a výchova realizuje v materských školách, ktoré sú súčasťou siete škôl. Prijímajú spravidla deti od troch do šiestich rokov veku.¹

Stabilný počet „škôlkarov“

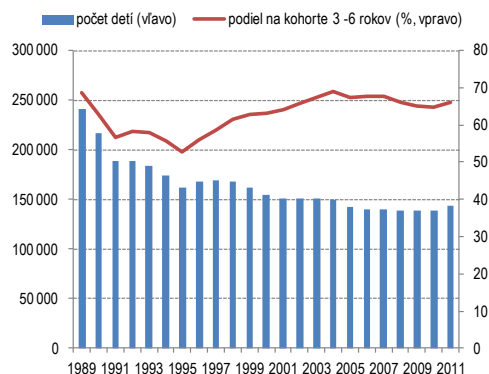
V roku 2011 navštevovalo materské školy celkovo 144 tisíc detí. Z toho takmer 3 tisíc detí (2 percentá škôlkarov) navštevovalo súkromné a približne rovnaký počet detí cirkevné materské školy (MŠ). V posledných 10 rokoch je účasť na predškolskom vzdelávaní a výchove na Slovensku stabilná. Počet detí v MŠ na Slovensku po roku 1989 klesol, ale od roku 2000 sa výrazne nemení. Relatívny počet vyjadrený ako podiel „škôlkarov“ na príslušnej vekovej kohorte (3 - 6 rokov) sa už v roku 2003 dostal takmer na úroveň roku 1989 a odvtedy sa pohybuje mierne pod 70 %.

Deti v súkromných a cirkevných zariadeniach (%)



Zdroj: ÚIPS

Vývoj participácia detí v materských školách v SR



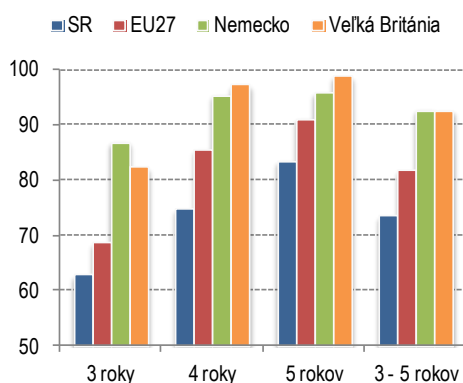
Zdroj: Zdroj: ÚIPS, ŠÚ SR, IFP

Podiel „škôlkarov“ je medzinárodne nižší

V medzinárodnom porovnaní máme nižšiu účasť na predškolskej výchove než je priemer krajín EÚ. V porovnaní napríklad s Nemeckom či Veľkou Britániou zaostávame relatívne ešte viac. V súčasnosti navyše vzniká tlak na kapacity materských škôl, keďže od roku 2008 rastie počet detí vo veku 3-6 rokov. Podľa demografickej prognózy Európskej komisie (EK) bude ich počet v nasledujúcich rokoch naďalej rásť. Kulminovať bude v roku 2016, kedy bude v porovnaní s rokom 2011v príslušnej vekovej kohorte o 12 percent detí viac. Následne EK odhaduje postupný pokles počtu detí.

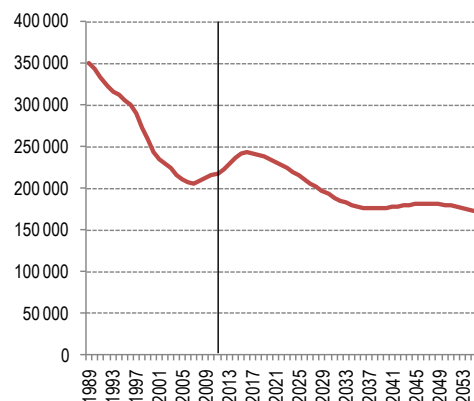
¹ Do materskej školy možno výnimočne prijať dieťa od dvoch rokov veku. Prednostne sa prijíma dieťa, ktoré dovŕšilo piaty rok veku, dieťa s odloženým začiatkom plnenia povinnej školskej dochádzky a dieťa s dodatočne odloženým začiatkom plnenia povinnej školskej dochádzky. Mladšie deti do dvoch, resp. troch rokov môžu navštevovať jasle, ktoré ale nie sú tak rozšírené ako materské školy.

Participácia detí v materských školách (2008, %)



Zdroj: OECD

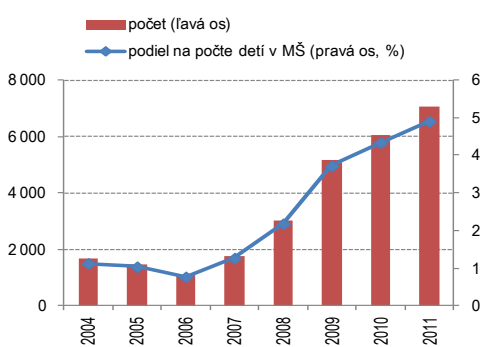
Vývoj a prognóza počtu detí v kohorte 3-6 ročných



Zdroj: EK

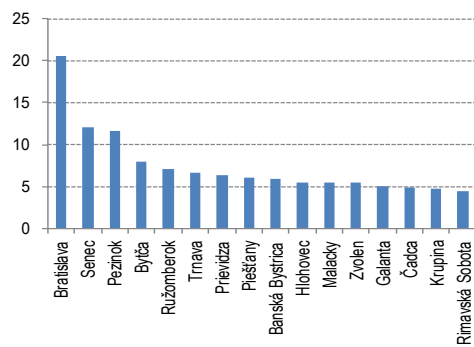
Pravdepodobne v dôsledku rastu počtu detí rastie aj počet neuspokojených žiadostí o prijatie do materskej školy. V roku 2011 išlo o približne 7 000 detí, čo predstavuje 5 percent z celkového počtu detí v materských školách. Z hľadiska regiónov je nedostatok voľných miest najvýraznejší v Bratislave a jej okolí. Nasledujú okresy Bytča, Ružomberok, Trnava a Prievidza.

Vývoj neuspokojených žiadostí o prijatie do MŠ²



Zdroj: ÚIPS, ŠÚ SR, výpočet IFP

Okresy s najvyššou mierou neuspokojených žiadostí o prijatie na počte detí v materských školách (%)



Zdroj: ÚIPS, ŠÚ SR, výpočet IFP, BA a KE všetky okresy spolu

Participácia rómskych detí je výrazne nižšia

Miera participácie rómskych detí na predškolskom vzdelávaní je v porovnaní nerómskou populáciou v danej lokalite výrazne nižšia. Aj keď sa miera participácie vzhľadom na príjem domácností takmer nelíši³, participácia rómskych detí zo separovaných a segregovaných osád, ktoré nepokrývajú bežné štatistické zisťovania, je výrazne nižšia. To môže spôsobovať reprodukciu chudoby a vytvárať vyššie individuálne aj spoločenské náklady v budúcnosti. Podľa správy UNDP⁴, navštevovalo pred vstupom do školského systému materskú školu aspoň v nejakom minimálnom režime spolu 53,1 percent. Takáto úroveň zaškolenosti značne zaostáva za žiakmi a študentmi z geograficky blízkej všeobecnej populácie, z ktorých malo skúsenosť s predškolskými zariadeniami vyše 88 percent.

Správa ďalej uvádza, že zo žiakov a študentov z rómskych domácností žijúcich rozptýlene navštevovalo škôlku pred vstupom na základnú školu takmer 61 percent detí. Spomedzi detí a mládeže zo segregovaných osád to bolo len 45 percent, pričom väčšina z toho chodila do predškolského zariadenia maximálne jeden rok. Ak sa pozrieme na situáciu za deti, ktoré boli v čase výskumu v predškolskom veku a mali 3-6 rokov, materskú školu v čase zisťovania navštevovala viac ako polovica

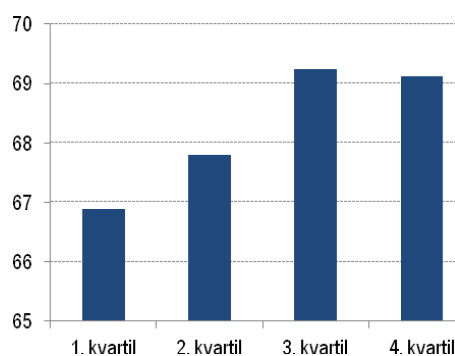
² V tomto indikátore nemusia byť zarátané deti, ktorých rodičia ani nepodajú žiadosť o prijatie, lebo sú vopred odradení.

³ Prvý kvartil predstavuje deti v 25 % najchudobnejších domácnostiach, štvrtý kvartil v 25 % najbohatších domácnostiach na grafe nižšie.

⁴ United Nations Development Programme (2012), Report on the Living Conditions of Roma Households in Slovakia 2010, UNDP Regional Bureau for Europe and the Commonwealth of Independent States, Bratislava. Správa bola pripravená na základe dát z rozsiahleho dotazníkového zisťovania životných podmienok rómskych domácností na Slovensku sponedzi rómskych detí a mladých ľudí, ktorí boli v čase výskumu žiakmi základnej školy alebo študentmi strednej či vysokej školy.

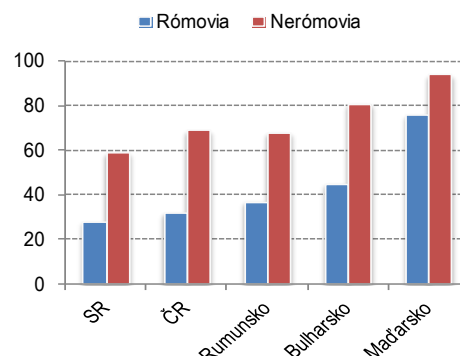
týchto detí všeobecnej (teda nerómskej) populácie (55,9 percent). Z rovnako starých rómskych detí to bola iba jedna pätina (19,2 percent). Rómski rodičia uvádzajú ako najčastejšie dôvody nenavštevovania materskej školy nedostatočné financie, presvedčenie o nezrelosti dieťaťa pre škôlku, ale aj – najmä v segregovanom prostredí – absenciu takýchto zariadení v okolí a neochotu dávať dieťa do predškolského zariadenia.

Podiel škôlkarov na počte detí v kohorte 3-6 rokov podľa príjmových kvartilov domácností (%)



Zdroj: EU- SILC 2010, IFP

Miera participácie v materskej škole (% , 3 – 6 rokov, rovnaká lokalita)



Zdroj: UNDP/World Bank/EC regional Roma survey (2011)

Navyše, v porovnaní⁵ so situáciou v ČR, Rumunsku, Bulharsku a Maďarsku je relatívna zaškolenosť Rómov na Slovensku nízka. Dokonca rómske deti v Maďarsku majú vyššiu mieru participácie ako nerómske deti v tých lokalitách, kde žijú na Slovensku Rómovia.

Výzvou sú nedostatočné kapacity...

Z uvedených skutočností vyplývajú dve výzvy pre verejnú politiku. Prvou sú **nedostatočné kapacity materských škôl** v niektorých regiónoch (najmä v Bratislave), predstavujúce bariéru pre ženy, ktoré by chceli pracovať.⁶ Možných riešení je viacero⁷. Napríklad uloženie zákonnej povinnosti obciam zabezpečiť starostlivosť o dieťa od troch rokov, ak o to rodič dieťaťa požiada. Obce totiž dostávajú časť podielových daní aj na základe počtu detí v materských školách, pričom časť dane získaná na jedného škôlkaru je dostatočná na pokrytie jeho bežných výdavkov. Znamenalo by to však, že niektoré obce, resp. mestské časti by museli časť svojich zdrojov presunúť z iných projektov na financovanie materských škôl. Pre ilustráciu, zvýšenie kapacít materských škôl o 7000 detí by stálo približne 9 – 11 miliónov eur ročne na bežných výdavkoch. Otázkou sú kapitálové výdavky na zabezpečenie dodatočných priestorov. Možnosťou je aj, aby štát zdieľal časť dodatočných nákladov obcí na rozšírenie kapacít (napríklad subvencie na kapitálové výdavky). Alternatívou taktiež je, aby výraznejšiu časť nákladov na materské školy financoval štát priamo cez viazané dotácie, pričom by zároveň došlo k zníženiu váhy žiaka v materskej škole vo vzorci pre prerozdeľovanie dane z príjmu fyzických osôb.

.. a nižšia zaškolenosť detí zo sociálne slabších rodín.

Druhou výzvou je **nižšia účasť sociálne slabších rodín**. Predškolské vzdelávanie môže mať najmä v prípade detí zo slabšieho socioekonomického prostredia výrazne pozitívny vplyv, ktorý je ťažké dosiahnuť opatreniami v neskoršom veku (viac v Prílohe 1). Na podporu zvýšenia participácie detí v materských školách zo sociálne slabšieho prostredia boli v posledných rokoch realizované viaceré opatrenia,⁸ ktorých efekt sa javí byť nedostatočný. Otázkou je, či ide o problém zle, prípadne nedostatočne nastavených podporných finančných nástrojov, alebo je potrebné širšie spektrum nástrojov v oblasti sociálnej politiky. Jednou z možností zvýšenia participácie rómskych detí zo segregovaných a separovaných lokalít by mohlo byť napríklad intenzívnejšie využívanie alternatívnych

⁵ Viac v štúdiu: World Bank (2012), "Policy Advice on the Integration of Roma in the Slovak Republic, Overview of Main Findings", World Bank, Washington, DC.

⁶ Viac v komentári IFP 2011/13: [Ženy by mohli pomôcť zvýšiť HDP o 1,6%](#)

⁷ Pri odporúčaní pokladáme za korektné zdôrazniť, že náš komentár prezentuje názory autora a Inštitútu finančnej politiky (IFP), ktoré nemusia nevyhnutne odzrkadľovať oficiálne názory Ministerstva financií SR. Cieľom publikovania analýz IFP je podnecovať a zlepšovať odbornú a verejnú diskusiu na aktuálne ekonomické témy. Citácie textu by preto mali odkazovať na IFP (a nie MF SR) ako autora týchto názorov.

⁸ Napríklad za deti, ktoré majú jeden rok pred plnením povinnej školskej dochádzky alebo pochádzajú z rodiny poberajúcej na dávky v hmotnej núdzi a príspevkov k dávke v hmotnej núdzi, nemusia rodičia platiť príspevok na čiastočnú úhradu výdavkov.

foriem predškolského vzdelávania a starostlivosti (napr. prípravu detí v domácom prostredí, resp. integračné predškolské kluby).⁹

Príloha 1: Predškolské vzdelávanie detí s nízkym socioekonomickým statusom

Deti z rodín s nízkym socioekonomickým statusom (SES) štatisticky menej pravdepodobne dosiahnu takú istú úroveň zručností a intelektuálneho kapitálu ako deti s vysokým SES. Feinstein (2003) uvádza, že už vo veku 22 mesiacov existuje 13-percentný rozdiel vo vývoji kognitívnych funkcií medzi deťmi s vysokým a nízkym SES. Vo veku 10 rokov zaznamenáva 28-percentný priemerný rozdiel v kognitívnom vývoji. Carneiro a Heckman (2003) ukázali, že kognitívne schopnosti sú pomerne dobre determinované a stabilné už vo veku 8 rokov tom zmysle, že IQ v neskoršom veku je vysoko korelované s IQ v tomto veku. Inak povedané, už vo veku 2-3 rokov existujú značné rozdiely v kognitívnom, sociálnom a emocionálnom rozvoji detí pochádzajúcich z bohatých a chudobných rodín. Ak sa tomuto problému nevenuje dostatočná pozornosť, medzera má tendenciu sa zväčšiť a približne od veku 8 rokov pretrváva.

Aj keď má intervencia v predškolskom veku len obmedzené účinky na kognitívne schopnosti detí, zlepšuje predovšetkým nekognitívne zručnosti, čo má výrazne pozitívne dôsledky na ďalšie vzdelávanie a výsledky na trhu práce, (Carneiro a Heckman, 2003). Predškolské vzdelávanie je preto prospešné najmä pre sociálne znevýhodnené deti (Barnett, 2004; Bennett, 2008). Prerátané na peniaze, návratnosť investícií do vzdelávania v ranom detstve je najvyššia a to najmä v prípade ľudí, ktorí pochádzajú zo znevýhodneného prostredia (Cunha et al., 2006). Ekonomický výskum preukazuje, že vysoko kvalitné vzdelávanie a starostlivosť v ranom detstve môžu zlepšiť pomer nákladov a prínosu. Inými slovami, vyššie investície v ranom detstve môžu ušetriť peniaze neskôr (Lamb, 2008). Bez ohľadu na sociálne skupiny môže predškolské vzdelávanie trvalejším a z hľadiska nákladov úspornejším spôsobom pomôcť pri riešení viacerých problémov vzdelávania než neskoršie opatrenia (Barnett, 2010). Napríklad podľa OECD (2010) účasť na kvalitnom predškolskom vzdelávaní a príprave vedie k významne lepším výsledkom (zodpovedajúcim pokroku za jeden až dva roky školskej dochádzky) v medzinárodných testoch základných schopností PISA.

S. W. Barnett (2004), „Maximising returns from prekindergarten education“

S.W. Barnett (2010), „Benefits and costs of quality per-school education: evidence based-policy to improve returns“

J. Bennett (2008), „Benchmarks for early childhood services in OECD countries“, *Innocenti Working Paper*

Carneiro, P. and J. Heckman (2003), „Human Capital Policy“, in J. Heckman and A. Krueger, *Inequality in America: What Role for Human Capital Policy?*, MIT Press

Cunha, F., J. Heckman, L. Lochner and D.V. Masterov (2006), „Interpreting the Evidence of Life-Cycle Skill Formation“, *Handbook of the Economics of Education*

Feinstein, L. (2003), „Inequality in the Early Cognitive Development of British Children in the 1970 cohort“, *Economica*

M. E. Lamb, „Nonparental child care: context, quality, correlates and consequences“, *uverejnené v W. Damon et al, Handbook of Child Psychology (1998).*

OECD (2010), *PISA 2009 Results: Overcoming Social Background – volume II*

Príloha 2: Systém financovania materských škôl v SR

Vzdelávanie v materských školách sa uskutočňuje za čiastočnú úhradu, s výnimkou materských škôl pri zdravotníckych zariadeniach. Materské školy zriadené obcami a mestami môžu od rodiča či iného zákonného zástupcu dieťaťa vyberať mesačne príspevok na čiastočnú úhradu výdavkov, ktorého presnú výšku určuje zriaďovateľ všeobecne záväzným nariadením. Tento príspevok sa nemusí platiť za deti:

- a) ktoré majú jeden rok pred plnením povinnej školskej dochádzky,
- b) ak pochádzajú z rodiny poberajúcej dávku v hmotnej núdzi a príspevkov k dávke v hmotnej núdzi,
- c) ktoré sú umiestnené v škole na základe rozhodnutia súdu.

Z rozpočtovej kapitoly MŠVVaŠ SR sú financované materské školy pre deti so špeciálnymi výchovno-vzdelávacími potrebami v zriaďovateľskej pôsobnosti KŠÚ. Z podielových daní obcí a VÚC sú financované materské školy v zriaďovateľskej pôsobnosti obcí a VÚC ako aj materské školy v zriaďovateľskej pôsobnosti cirkevných a súkromných zriaďovateľov.

V zákone č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve sú uvedené kompetencie a úlohy pre obce (§ 6 ods. 12) a pre VÚC (§ 9 ods. 12) v oblasti financovania školstva. Tu je uvedená aj povinnosť samosprávy prijať VZN, v ktorom určia výšku dotácie na prevádzku a mzdy na žiaka ZUŠ, JŠ, dieťa MŠ a dieťa školského zariadenia.

⁹ Martina Kubánová: „Zlepšilo sa zaškolenie detí zo znevýhodneného prostredia v materských školách po zavedení bezplatného predškolského ročníka?“, SGI

Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR s cieľom podporiť zaškolenosť detí v materských školách uhrádza za rodiča alebo iného zákonného zástupcu mesačný príspevok na čiastočnú úhradu nákladov spojených s pobytom dieťaťa v poslednom ročníku materskej školy pred nástupom do základnej školy. Príspevok sa uhrádza automaticky vo výške maximálnej sumy, ktorú umožňuje zákon o výchove a vzdelávaní. Suma príspevku na výchovu a vzdelávanie na rok 2012 sa každému zriaďovateľovi určila ako súčin počtu detí MŠ, ktoré majú jeden rok pred plnením povinnej školskej dochádzky k 15.9.2011 a 15% sumy životného minima pre jedno nezaopatrené dieťa na obdobie január až december 2012. Pre výpočet sa použila suma životného minima platná k 1.1.2012 vo výške 86,65 EUR mesačne. Krajský školský úrad poskytne materským školám príspevok na výchovu a vzdelávanie prostredníctvom ich zriaďovateľov. V roku 2012 to je 7,8 mil. eur na 50 158 detí, ktoré majú 1 rok pred plnením povinnej školskej dochádzky.

Dotácie MPSVaR pre deti ohrozené sociálnym vylúčením

Dotácia na podporu výchovy k stravovacím návykom dieťaťa ohrozeného sociálnym vylúčením

Nárok na dotáciu má dieťa navštevujúce predškolské zariadenie, ktoré žije v:

- rodine, ktorej sa poskytujú dávky v hmotnej núdzi a príspevky k nim
- rodine, ktorej priemerný mesačný príjem za posledných šesť po sebe nasledujúcich mesiacov je najviac vo výške životného minima. Príspevok dostanú všetky deti, ak je na príslušnej škole minimálne 50 percent žiakov z rodín odkázaných na dávky v hmotnej núdzi a príspevky k nim.

Na každé hlavné jedlo prispieva štát sumou najviac 1 euro na jeden stravovací deň. Ak je cena obeda po zaplatení príspevku rodičom nižšia ako 1 euro, môže škola zvyšnú sumu použiť na iné jedlo (desiata alebo olovrant), najviac však do výšky 35 centov. Dotácia sa poskytuje konkrétnemu žiakovi alebo celej škole aj počas celého školského polroka, v ktorom dôjde k zvýšeniu príjmov rodiny nad hranicu životného minima alebo sa v škole zníži percento detí z rodín poberajúcich dávky v hmotnej núdzi a príspevky k nim pod hranicu 50 percent.

Dotácia na podporu výchovy k plneniu školských povinností dieťaťa ohrozeného sociálnym vylúčením

Nárok na dotáciu má dieťa navštevujúce v predškolskom zariadení prípravnú triedu pred nástupom do ZŠ, a ktoré žije v

- rodine, ktorej sa poskytujú dávky v hmotnej núdzi a príspevky k nim
- rodine, ktorej priemerný mesačný príjem za posledných šesť po sebe nasledujúcich mesiacov je najviac vo výške životného minima. Príspevok dostanú všetky deti, ak je na príslušnej škole minimálne 50 percent žiakov z rodín odkázaných na dávky v hmotnej núdzi a príspevky k nim.

Dotáciu možno poskytnúť najviac vo výške 33,20 eura ročne na dieťa. Poskytuje sa preddavkovo, a to do 25. septembra a do 25. februára. Za školské potreby sa na účely dotácie na školské potreby považujú najmä zošity, písacie potreby, učebnice, nevyhnutné individuálne pomôcky, ktoré priamo súvisia s vyučovacím procesom alebo s predškolskou výchovou a vzdelávaním dieťaťa v prípravnej triede predškolského zariadenia.