



SPRÁVA O VÝSLEDKU KONTROLY 2020

Rozšírenie kapacít predškolských zariadení

Najvyšší kontrolný úrad SR
Karol Mitrík, predseda

OBSAH

ZOZNAM SKRATIEK.....	3
ZOZNAM GRAFOV A OBRÁZKOV.....	3
VÝZNAMNÉ ZISTENIA A ODPORÚČANIA	4
KONTROLNÁ AKCIA	6
1. ÚČEL KONTROLNEJ AKCIE	6
2. RÁMEC KONTROLNEJ AKCIE.....	6
2.1. ZÁKLADNÁ CHARAKTERISTIKA	6
2.2. VÝKON KONTROLY	6
2.3. ŠPECIFICKÉ OBLASTI	7
3. VÝSLEDKY KONTROLNEJ AKCIE.....	7
3.1. ZISTENIA.....	7
3.1.1 NÍZKA ZAŠKOLENOSŤ V MATERSKÝCH ŠKOLÁCH.....	7
3.1.2 ROZTRIEŠTENOSŤ FINANCOVANIA NOVÝCH KAPACÍT V MATERSKÝCH ŠKOLÁCH	9
3.1.3 PROJEKTY NESLEDOVALI REÁLNU OBSADENOSŤ	10
4. REAKCIA KONTROLOVANÉHO SUBJEKTU	13
5. TÍM KONTROLÓROV	13
6. KONTAKT	13
7. PRÍLOHY	14
ZAŠKOLENOSŤ DETÍ V OKRESOCH KOŠICKÉHO KRAJA V ROKU 2019	14
OBSADENOSŤ MATERSKÝCH ŠKÔL PO REALIZÁCII PROJEKTU	14

ZOZNAM SKRATIEK

SKRATKA	VÝZNAM
miestna územná samospráva, samospráva	obce a mestá
ministerstvo školstva	Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR
ministerstvo vnútra	Ministerstvo vnútra SR
NFP	nenávratné finančné prostriedky
NKÚ SR	Najvyšší kontrolný úrad SR
SR	Slovenská republika
škôlka	materská škola

ZOZNAM GRAFOV A OBRÁZKOV

Graf č. 1: Vývoj podielu detí v predprimárnom vzdelávaní medzi 4 rokmi veku a začiatkom povinného vzdelávania vo vybraných štátoch EÚ.....	8
Graf č. 2 Preverované projekty z eurofondových výziev na rozširovanie materských škôl.....	10
Graf č. 3 Rozdelenie finančných prostriedkov na rozširovanie materských škôl z NFP.....	12
Graf č. 4 Rozdelenie finančných prostriedkov na rozširovanie materských škôl zo štátnej dotácie.....	12
Graf č. 5 Reálna obsadenosť v materských školách v obciach s realizovanými projektami rozširovania.....	14
Obrázok č. 1 Schéma žiadostí o finančné prostriedky.....	9
Tabuľka č. 1 Kontrolované subjekty.....	15

VÝZNAMNÉ ZISTENIA A ODPORÚČANIA

Riešenie otázok dostupnosti a zvyšovania kvality **predprimárneho vzdelávania** je dlhodobo diskutovanou spoločenskou aj odbornou témou. Zaoberá sa vzdelávaním, výživou, sociálnou ochranou a ochranou zdravia. Tvorí komplexný balík podpory a pomoci pre deti od ich narodenia až po nástup do základnej školy bez ohľadu na sociálnu situáciu, zdravotné znevýhodnenie či iné charakteristiky¹. Znižuje tiež riziko opakovania ročníka, riziko zaradenia dieťaťa do špeciálnej školy a zvyšuje šance na ukončenie strednej školy².

Európska únia radí predprimárne vzdelávanie medzi svoje priority. Do roku 2020 sa na ňom malo podľa Agendy 2020 v priemere zúčastňovať 95 percent všetkých detí od štyroch rokov po povinný nástup do školy. Slovensko sa pridalo k napĺňaniu týchto cieľov a zapracovalo ich do strategických dokumentov. NKÚ SR identifikoval **výrazné zaostávanie Slovenskej republiky za cieľmi Európskej únie, aj keď sa k nim aktívne hlási**. Kým zaškolenosť v 28 krajinách Európskej únie bola v roku 2018 na úrovni 95,3 percenta, na Slovensku to bolo len 82,2 percent. **Slovensko malo tretí najnižší podiel detí** v materských školách od štyroch rokov po povinný nástup do školy zo všetkých členských krajín únie. Predbehli nás aj susedné krajiny ako Česko, Maďarsko a Poľsko. Nízky podiel zaškolenosti sa týkal hlavne detí zo sociálne znevýhodneného prostredia, marginalizovaných skupín a detí so zdravotným znevýhodnením.

Nevyužitie príležitostí na rozvoj ľudského potenciálu predstavuje okrem sociálnej výzvy aj významné ekonomické dopady. Podľa odhadov OECD priblíženie zamestnanosti a produktivity práce marginalizovanej rómskej komunity k priemeru Slovenska by zvýšilo hrubý domáci produkt o viac ako 12 percent a príjmy štátneho rozpočtu o päť percent hrubého domáceho produktu³.

Kontrolnú akciu „**Rozšírenie kapacít predškolských zariadení**“ realizoval NKÚ SR v **Košickom kraji**, pretože ten so 70-percentným podielom päťročných detí v predškolských zariadeniach bol **v roku 2019 na poslednom mieste spomedzi všetkých ôsmich krajov na Slovensku**. Veľké rozdiely v zaškolenosti detí identifikovala kontrola aj v samotnom kraji.

Materské školy financuje na Slovensku miestna územná samospráva. Zdroje získava z podielových daní z príjmov fyzických osôb. Ak sa obce rozhodli vytvoriť predškolské zariadenia, mohli využiť štyri zdroje – vlastné finančné prostriedky, úverový rámec, štátnu dotáciu a eurofondy. NKÚ SR preveril čerpanie prostriedkov od štátu a z európskych zdrojov poskytované tromi ministerstvami. Kontrola poukazuje na **roztrieštenosť financovania nových kapacít materských škôl, čo malo vplyv aj na rozdielne nastavenie podmienok uchádzania sa o finančný príspevok** ako výška dotácie na jedno vytvorené miesto, maximálna výška podpory, dĺžka udržateľnosti projektov. Taktiež bola zistená **nízka miera čerpania zazmluvnených prostriedkov pri europrojektoch pohybujúca sa v priemere na úrovni 52 percent**. Zmluvné podmienky čerpania a zúčtovania finančných prostriedkov boli jednoduchšie a zrozumiteľnejšie pri štátnych dotáciách. Pri europrojektoch však bolo možné získať výrazne vyššiu čiastku finančných prostriedkov.

Kontrolóri preverili 12 projektov rozširovania kapacít predškolských zariadení v rôznych častiach kraja za obdobie rokov 2015 až 2019. Polovica projektov bola realizovaná z európskych finančných prostriedkov za vyše 2,8 milióna eur, polovica projektov zo štátneho rozpočtu za takmer pol milióna eur. Pri kontrole bol dôraz kladený nielen na realizáciu projektov, ale najmä na ich udržateľnosť. Pochybenia boli zistené v stanovení a vyhodnocovaní **merateľných ukazovateľov projektov z dôvodu formálneho prístupu samospráv**. Taktiež bola odkontrolovaná **reálna obsadenosť materských škôl**. Kým kapacitu v preverených materských školách obce zvýšili z pôvodných 463 miest na 911, ich reálna obsadenosť dosiahla v priemere 76 percent, aj keď v žiadostiach o projekty mestá a obce poukazovali na vysoký počet nevybavených žiadostí o prijatie detí do materskej školy. Tento nedostatok sa najvypuklejšie prejavil v obci Drahňov, kde materskú školu rozšírili skoro šesťnásobne z pôvodných 24 miest na 140. Reálna obsadenosť však dosiahla len 22 percent.

Pri jedenástich projektoch boli zistené **pochybenia dodržiavania zmluvných podmienok a platnej legislatívy**. **Najviac nedostatkov bolo identifikovaných pri kontrole verejného obstarávania. Ich počet a administratívna**

¹ Dôležitosť vzdelávania v ranom detstve, To dá rozum, 2019, <https://analiza.todarozum.sk/docs/19071913120001sgp1>

² BARNETT, W. S. Long-Term Effects of Early Childhood Programs on Cognitive and School Outcomes. In The Future of Children. Long-term Outcomes of Early Childhood Programs. 1995, Vol 5, No 3, s. 25-50

³ Revízia výdavkov na skupiny ohrozené chudobou alebo sociálnym vylúčením, Priebežná správa, MF SR, január 2019, s. 6

náročnosť ohrozovali splnenie časových harmonogramov. Ďalej sa vyskytli nedostatky pri dodržiavaní zákona o účtovníctve, finančnej kontrole či zákona o slobodnom prístupe k informáciám. Zriaďovacie listiny škôl neobsahovali povinné náležitosti. Mesto Gelnica dalo zrekonštruovanú škôlku do užívania bez platného rozhodnutia regionálneho úradu verejného zdravotníctva. Projektom mesto rozšírilo svoje kapacity len o desať miest, čo bolo minimum pri uchádzaní sa o príspevok. Finančné prostriedky boli prevažne využité na riešenie energetickej náročnosti budovy. V obci Seňa si miestna územná samospráva neuplatňovala sankčné mechanizmy zo zmluvy o poskytovaní služieb externého manažmentu, pri kolaudácii nebol vypracovaný energetický certifikát, pretože nešlo o významnú obnovu budovy, pričom to bolo jednou z podmienkou čerpania prostriedkov. Vážnym zistením bolo **nastavenie kontrolných mechanizmov** v obciach a mestách, kde po ukončení projektov hlavní kontrolóri nevykonali ani jednu kontrolu zameranú na efektívnosť a účinnosť čerpania verejných zdrojov a ani plnenia merateľných ukazovateľov.

Novelou školského zákona sa od tohto roka stalo predprimárne vzdelávanie pre päťročné deti povinné. Jedným z nevyhnutných predpokladov úspešnej implementácie opatrenia sú dostatočné kapacity materských škôl⁴. **Tie pribúdajú, ale nie dostatočne rýchlo. Naďalej pretrvávajú regionálne rozdiely, na elimináciu ktorých je potrebná výraznejšia účasť štátu.** Investície do vzdelávania v ranom veku majú vyššiu návratnosť ako investície uskutočnené v neskorších fázach života.

Projekty rozširovania materských škôl z európskych a štátnych finančných zdrojov v obciach a mestách kontrola považuje za dobrú prax. Pomoc bola adresná, bez nej by samosprávy investície vo väčšine prípadov nedokázali realizovať z vlastných zdrojov. Tento problém sa ešte prehĺbi v nasledujúcom období z dôvodu poklesu príjmov do ich rozpočtov pre šírenie pandémie Covid-19.

Optimalizácia materských škôl by však mala cielene počítať s predpokladaným vývojom počtu detí a nemala by prejsť k nadbytočnej predimenzovanosti siete predškolských zariadení. Kontrola takúto prax v jednom prípade preukázala. Je dôležité brať do úvahy regionálne rozdiely a deformáciu systému vyplývajúcu zo zaškolenosti detí z marginalizovaných skupín.

Na základe zistených nedostatkov NKÚ SR odporúča zastrešiť finančné schémy na rozširovanie materských škôl na jedno miesto, zefektívniť kontrolné mechanizmy a zjednodušiť náročnosť projektov. Za kľúčové považuje zrealizovať merateľné ukazovatele, sledovať skutočnú obsadenosť vytvorených kapacít materských škôl a prijať opatrenia na maximálne využitie alokovaných finančných prostriedkov z európskych fondov. Ich implementácia prispeje k zlepšeniu nastaveného systému rozširovania materských škôl na Slovensku.

NKÚ SR upozorňuje, že v prípade neodstránenia zistených nedostatkov bude pretrvávajúť problém nedostatočných kapacít pre dosiahnutie plnej zaškolenosti päťročných detí a následne umiestňovania aj mladších detí do materských škôl, čo bude Slovensko naďalej radieť medzi zaostávajúce krajiny v rámci EÚ. Popri budovaní kapacít predprimárneho vzdelávania sa do popredia dostáva aj otázka finančnej podpory materských škôl zo strany štátu. **Považovať tému predprimárneho vzdelávania iba za záležitosť obce je nedostatočné a širšia participácia štátu na tom, aby materské školy plnili celospoločenské úlohy je nevyhnutná.**

Vzhľadom k vyššie uvedeným zisteniam, ktorých riešenie by malo prispieť k efektívnejšiemu riadeniu verejných zdrojov **NKÚ SR navrhuje, aby výbor NR SR pre vzdelávanie, vedu, mládež a šport:**

- odporučil ministerstvu školstva komplexne analyzovať kapacity materských škôl a ich reálne využívanie a následne prijať nástroje na zníženie regionálnych rozdielov v zaškolenosti detí v materských školách,
- odporučil ministerstvu školstva v spolupráci s Ministerstvom investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR vytvoriť finančnú schému s cieľom zabezpečenia stabilizácie siete materských škôl

⁴ Držim ti miesto, Analýza kapacít materských škôl pre päťročné deti, Inštitút vzdelávacej politiky, ministerstvo školstva, október 2019, s. 1

KONTROLNÁ AKCIA

1. ÚČEL KONTROLNEJ AKCIE

Investície do predprimárneho vzdelávania, aj formou rozširovania kapacít materských škôl, majú vysokú návratnosť v podobe lepších vzdelávacích výsledkov detí. Nezanedbateľným prínosom je sociálna adaptácia detí. **Účelom kontrolnej akcie** bolo poskytnúť informáciu o participácii detí na predprimárnom vzdelávaní v kontexte budovania infraštruktúry materských škôl. Zároveň poukázať na stav plnenia vytýčených cieľov preverovaných projektov a dotácií.

Účel kontrolnej akcie bol splnený. NKÚ SR preveril rozširovanie kapacít materských škôl z prostriedkov Európskej únie a štátnych zdrojov, ktoré viedlo k zvyšovaniu zaškolenosti detí v predprimárnom vzdelávaní, ale nie v dostatočnej miere. Medzi jednotlivými oblasťami Slovenska existujú naďalej výrazné regionálne rozdiely v zaškolenosti detí.

Predmetom kontroly na úrovni prijímateľov finančného príspevku, resp. dotácií (mestá a obce) bolo:

- analyzovať opatrenia mesta/obce týkajúce sa rozširovania kapacít materských škôl,
- skontrolovať dodržiavanie všeobecne záväzných právnych predpisov a zmluvných podmienok,
- vyhodnotiť plnenie cieľa a merateľných ukazovateľov projektu.

2. RÁMEC KONTROLNEJ AKCIE

2.1. ZÁKLADNÁ CHARAKTERISTIKA

Kontrolná akcia bola realizovaná v súlade so zákonom o NKÚ SR a so štandardami, ktoré vychádzajú zo základných princípov medzinárodných štandardov najvyšších kontrolných inštitúcií ISSAI.

Oblasť predprimárneho vzdelávania je obsiahnutá v Programovom vyhlásení vlády SR na obdobie rokov 2020 -2024 a súvisiacich programových dokumentoch. Poukazuje na to, že problematika školstva bola dlhodobo zanedbávaná. Podpora predprimárneho vzdelávania je kľúčovým faktorom naštartovania životnej dráhy každého jednotlivca v spoločnosti. Je potreba zabezpečiť širokú **prístupnosť k ranej starostlivosti a predprimárnemu vzdelávaniu podľa potrieb detí, rodičov a komunit, v ktorých žijú.**

Kontrolou bolo preverených 12 projektov týkajúcich sa rozširovania kapacít materských škôl v Košickom kraji, pretože práve tento vykazoval najnižšie percento zaškolenosti detí v predprimárnom vzdelávaní. Pri výbere vzorky bolo zohľadnených viacero kritérií ako dátum ukončenia projektu, výška a čerpanie finančnej pomoci, kapacita podporenej infraštruktúry, zdroj financovania.

Kontrolovanými subjektami bolo **šesť miest, resp. obcí, ktoré získali finančné prostriedky z európskych zdrojov prostredníctvom** Integrovaného regionálneho operačného programu a Operačného programu Ľudské zdroje. Išlo o mestá Košice, Kráľovský Chlmec, Gelnica a obce Seňa, Draňov, Zemplínska Teplica, ktorým bola poskytnutá suma spolu 2,84 mil. eur. Ďalej bolo preverených **šesť projektov financovaných zo štátnej dotácie** prostredníctvom ministerstva školstva vo výške celkom 483 tis. eur a to pre obce Bracovce, Olšovany, Moravany, Zemplínska Široká, Malá Trňa a Čierne Pole.

Kontrolná akcia bola vykonaná ako kontrola súladu a posudzovala obdobie rokov 2015 -2019. Dôraz bol kladený nielen na fázu realizácie, ale najmä na udržateľnosť projektov a plnenie merateľných ukazovateľov.

Bol uplatnený prístup detailného preverenia dokladov. Kontrolóri v rámci kontroly využili techniky ako preskúmanie relevantných dokladov, pozorovanie, analýza, riadené rozhovory, písomné stanoviská k predmetu kontroly.

Hodnotiacimi kritériami boli všeobecne záväzné právne predpisy v oblasti rozpočtových pravidiel, verejného obstarávania, účtovníctva, majetku obcí, finančnej kontroly a auditu, zverejňovania informácií ako aj dohodnuté zmluvné podmienky.

2.2. VÝKON KONTROLY

Výsledky kontroly preukázali značné rezervy v participácii detí na predprimárnom vzdelávaní. Kontrolná akcia potvrdila všetky riziká, ktoré boli identifikované v rámci prípravy:

- nenaplnenie strategického cieľa 95 % zaškolenosti detí v materských školách,
- roztrieštenosť financovania rozširovania kapacít materských škôl,
- nedodržanie všeobecne záväzných právnych predpisov pri použití verejných zdrojov,
- nedodržanie dohodnutých zmluvných podmienok.

Kontrola NKÚ SR identifikovala spolu 64 nedostatkov, či už v podobe porušenia platnej legislatívy alebo zmluvných podmienok, ku ktorým naformulovala odporúčania. Tieto majú prispieť k odstráneniu zistených nedostatkov, skvalitneniu nastavenia riadiaceho a kontrolného systému u prijímateľov pomoci.

2.3. ŠPECIFICKÉ OBLASTI

Pred Slovenskom stojí úloha zvládnuť implementáciu povinného predprimárneho vzdelávania detí od piatich rokov počnúc školským rokom 2021/2022 a následne prijať do materských škôl čo najviac mladších detí. Uvedené si vyžaduje v prvom rade vybudovanie dostatočných kapacít a súbežne aplikovanie ďalších opatrení ako posilnenie pomocných tímov (asistenti, pomocní vychovávateľa). Podpora rannej starostlivosti patrí k najúčinnjším spôsobom zabezpečenia inklúzie pre deti zo sociálne znevýhodneného prostredia.

Poskytnutie finančnej podpory zo štátnych a európskych prostriedkov na rozšírenie kapacít materských škôl hodnotí NKÚ SR ako príklad dobrej praxe i keď ide o originálnu kompetenciu miest a obcí.

Kontrola potvrdila problém v zápise a následne v dochádzke detí z marginalizovaných komún v rámci predprimárneho vzdelávania aj napriek tomu, že obce mali vytvorené dostatočné kapacity a opakovane uskutočňovali poradenskú a osvetovú činnosť medzi rodičmi detí.

3. VÝSLEDKY KONTROLNEJ AKCIE

3.1. ZISTENIA

3.1.1 NÍZKA ZAŠKOLENOSŤ V MATERSKÝCH ŠKOLÁCH

V systéme výchovy a vzdelávania detí v predškolskom veku majú materské školy nezastupiteľné miesto v každom štáte. Predprimárne vzdelávanie znižuje riziko opakovania ročníka, zvyšuje šance na ukončenie strednej školy ako aj na uplatnenie na trhu práce.

Jedným z ukazovateľov vývoja predprimárneho vzdelávania je miera zaškolenosti detí v škôlkach. S počtom nevybavených žiadostí o prijatie dieťaťa dáva obraz o záujme rodičov o prijatie detí do predškolského zariadenia. Spolu s perspektívnym vývojom počtu obyvateľov vo veku zodpovedajúcom predprimárnemu vzdelávaniu umožní odhadnúť potrebu zvýšenia kapacít v škôlkach na dosiahnutie stanovenej miery zaškolenosti⁵.

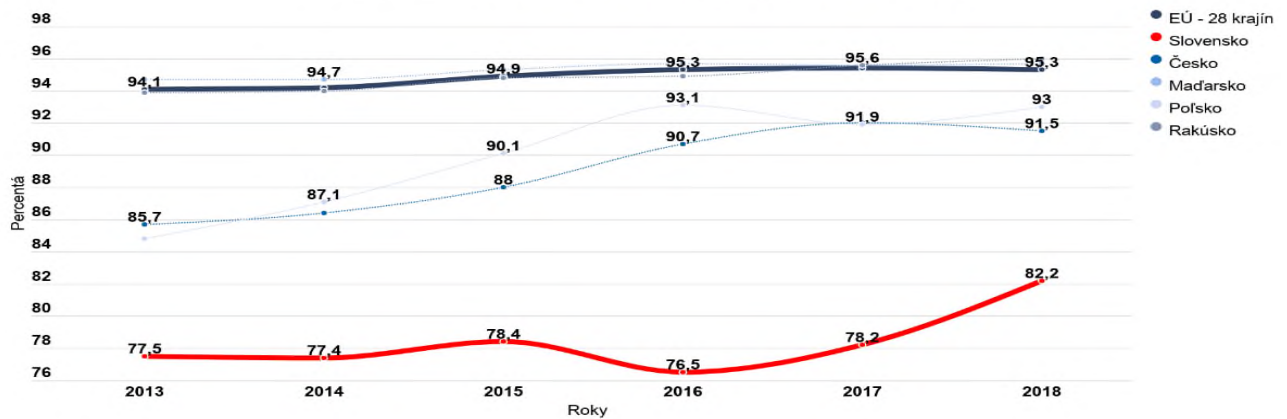
➤ Slovensko neplní európske záväzky

Slovenská republika sa prihlásila k dosiahnutiu 95 % zaškolenosti detí od štyroch rokov po povinný nástup do školy do roku 2020 v súlade s cieľom v strategickom dokumente Európa 2020 pre oblasť vzdelávania. **Slovensko stanovený cieľ nenaplnilo.** Kým priemer krajín v Európskej únii bol v roku 2018 vyšší ako 95%, **Slovensko dosiahlo úroveň len 82,2 %.** **Malo tretí najnižší podiel zo všetkých 28 členských krajín.** Štát výrazne zaostával aj za susednými krajinami ako Česko, Maďarsko a Poľsko. Porovnanie ukazuje graf. č.1

Každá krajina si predprimárne vzdelávanie upravuje vo svojej legislatíve samostatne. Napríklad v školskom roku 2016/2017 malo povinné predškolské vzdelávanie 12 štátov Európskej únie, medzi ktorými bolo Rakúsko, Poľsko i Maďarsko. Česká republika poskytovala od piatich rokov veku dieťaťa všeobecný právny nárok na predprimárne vzdelávanie.

⁵ Analýza zaškolenosti detí v materských školách – aktualizované, schválené pod číslom 2017/99:3-10A0, ministerstvo školstva, september 2017, s.1

Graf č. 1: Vývoj podielu detí v predprimárnom vzdelávaní medzi 4 rokmi veku a začiatkom povinného vzdelávania vo vybraných štátoch EÚ (v %)



Zdroj: Eurostat

Slovensko má rozdelený systém ranného vzdelávania a starostlivosti. Pre deti do troch rokov sa odohráva v domácom prostredí alebo detských jasliach. Následne je starostlivosť inštitucionalizovaná v materských školách. V roku 2019 chodilo do škôlky na Slovensku takmer **166 tisíc detí v 3 022 materských školách. Zriaďovateľmi absolútnej väčšiny boli mestá a obce.** Navštevovalo ich vyše 92% z celkového počtu detí. Tento typ dlhodobo prevažuje nad ostatnými, aj keď pomaly rastie podiel cirkevných a súkromných predškolských zariadení.

Priemerne jednu škôlku navštevovalo necelých 55 detí, pričom ukazovateľ mal v posledných rokoch mierne stúpajúci charakter. Z geografického hľadiska boli podľa tohto ukazovateľa najpočetnejšie škôlky v Bratislavskom kraji. Rovnako stúpajúci charakter mal za ostatných desať rokov aj celkový počet detí v materských školách a vzhľadom na prognózovaný vývoj počtu 3 až 5 ročných detí sa dá očakávať, že nárast potrvá aj v tomto roku. Celková miera v zaškolenosti detí vo veku 3 až 5 rokov v školskom roku 2018/2019 dosahovala 75%. V domácnostiach, ktorým sa poskytovala pomoc v hmotnej núdzi to však bolo 41% a v prostredí marginalizovaných rómskych komunít iba 32%⁶. Viac ako polovica detí zo sociálne znevýhodneného prostredia sa nezúčastňovala predprimárneho vzdelávania, čo spôsobilo neskoršie problémy v ich adaptácii na nároky škôl.

Obce s vysokým podielom detí marginalizovaných rómskych komunít patrili medzi obce s najväčším nedostatkom kapacít v materských školách. Tie mohli byť pre obyvateľov segregovaných osídlení mimo obce ťažko prístupné aj v prípade, že ich obec mala. Podpora na zlepšenie dostupnosti škôlok v inej podobe ako budovaním novej infraštruktúry neexistuje, keďže v sociálne znevýhodnených oblastiach chýba kapacita pre viac ako 600 detí. Tejto problematike sa bude venovať NKÚ SR v rámci samostatnej kontrolnej akcie.

Od roku 2021 je na Slovensku predprimárne vzdelávanie povinné pre päťročných detí. To zvýši tlak na existujúce kapacity, ktoré pribúdajú ale nie dostatočne rýchlo. Ani pri aktuálnom tempe výstavby nových materských škôl podľa Inštitútu vzdelávacej politiky nebudú v septembri tohto roka dostatočné kapacity na plnú zaškolenosť predškôlok. **NKÚ SR v rámci kontrolnej akcie na vybratej vzorke zistil, že využívanie nových miest v materských školách od podpisu zmluvy až po schválenie kapacity úradom verejného zdravotníctva v priemere trvalo 14,5 mesiaca pri projektoch financovaných zo štátnej dotácie. Pri projektoch z európskych zdrojov dokonca až 20,3 mesiaca.**

➤ Košický kraj za Slovenskom výrazne zaostáva

Medzi jednotlivými krajinami existujú **výrazné regionálne rozdiely.** Dokumentuje to stav zaškolenosti **päťročných detí.** Najvyššia zaškolenosť týchto detí bola v Trenčianskom kraji 94 %. Naopak najnižšia v Košickom kraji pohybuje sa na úrovni 70 %. Nízky podiel päťročných detí v materských školách v okresoch na južnom a východnom Slovensku možno pravdepodobne pripísať nízkej miere zaškolenosti marginalizovaných rómskych komunít.

Veľké **rozdiely** v zaškolenosti detí identifikovala kontrola aj v **samotnom Košickom kraji.** Počet detí v materských školách kraja v posledných desiatich rokoch rástol. Za obdobie rokov 2010 až 2019 stúpol z takmer 19 tisíc na viac ako 21 tisíc. Najvýraznejší nárast počtu detí v predškolských zariadeniach zaznamenali okresy mesta Košice a okres Košice

⁶ Revízia výdavkov na skupiny ohrozené chudobou alebo sociálnym vylúčením, Záverečná správa projektu Hodnota za peniaze, MF SR, marec 2020, s.57

okolie. Naopak najmenší rast bol v okresoch Trebišov a Rožňava. **V blízkosti väčších miest je potrebné počítať s migráciou škôlkarov z okolitých obcí.**

V roku 2019 jedno predškolské zariadenie v Košickom kraji navštevovalo v priemere 46 detí. Škôlky s relatívne vyšším počtom detí boli v okresoch v rámci mesta Košice, z ktorých najvyššiu hodnotu mal okres Košice II – v priemere 91 detí. Násobne nižšie počty mali všetky ostatné okresy. Najnižší počet detí mal sobranceký okres v priemere 26 detí.

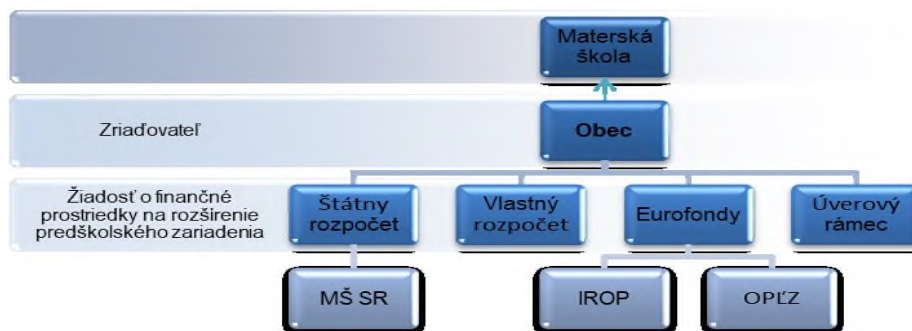
Podobne ako na celom Slovensku vidieť v období posledných desiatich rokov značný nárast počtu nevybavených žiadostí o prijatie do predškolských zariadení aj v Košickom kraji. Najvyššie hodnoty počtu nevybavených žiadostí v prepočte na 1 000 detí mali okresy mesta Košice. Tieto hodnoty napriek výraznému postaveniu v rámci Košického kraja boli stále približne len polovicou hodnoty za Bratislavským krajom. Najnižšie počty nevybavených žiadostí mali okresy Gelnica, Michalovce a Sobrance – menej ako päť.

Najvyšší počet miest, ktoré je potrebné vybudovať na plnú zaškolenosť päťročných detí po zohľadnení voľných kapacít materských škôl a vybudovaní všetkých zazmluvnených kapacít z eurofondov sa očakáva v okresoch Michalovce, Trebišov a Košice okolie v priemere 324 miest.⁷

3.1.2 ROZTRIEŠTENOSŤ FINANCOVANIA NOVÝCH KAPACÍT V MATERSKÝCH ŠKOLÁCH

Poskytovanie predprimárneho vzdelávania je priamo viazané na finančné zdroje poukázané samosprávam z podielových daní. Obce ako nositelia tejto originálnej pôsobnosti mali zabezpečiť dostatočné prostriedky financovania tak, aby služba bola poskytovaná v požadovanom rozsahu a kvalite. Mohli na to využiť zdroje vo vlastnom rozpočte, úverové zdroje, uchádzať sa o získanie štátnej dotácie alebo podať žiadosť o poskytnutie prostriedkov z európskych fondov (pozri obrázok č. 1).

Obrázok č. 1 Schéma žiadosti o finančné prostriedky



Slovensko vyčlenilo v kontrolovanom období viac ako 100 mil. eur na zvýšenie zaškolenosti detí v materských školách prostredníctvom výstavby a rekonštrukcie infraštruktúry budov s cieľom postupne do roku 2020 dosiahnuť 95% účasť detí vo veku 4 až 5 rokov na predprimárnom vzdelávaní. Išlo o finančné zdroje zo štátneho rozpočtu a európskych fondov.

V roku 2015 na tento účel samosprávy čerpali štátne dotácie prostredníctvom kapitoly ministerstva školstva vo výške 15 mil. eur v rámci dvoch výziev. Každý projekt mohol získať podporu maximálne do výšky 100 tis. eur. Od roku 2016 bolo možné využiť už len európske prostriedky z dvoch operačných programov – Operačný program Ľudské zdroje (sprostredkovateľský orgán ministerstvo vnútra) a Integrovaný regionálny operačný program (riadiaci orgán Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR). Maximálna výška pomoci pre jednu materskú školu bola 1 mil. eur. Projekty mali rozdielne nastavené benchmarkery na vytvorenie jedného nového miesta.

Kontrola NKÚ SR poukazuje na **rozdielne nastavenie podmienok uchádzania sa o finančný príspevok, ktoré sledujú dosiahnutie rovnakého cieľa**. Na internetovej stránke ministerstva školstva, ako gestora predprimárneho vzdelávania, absentovali súhrnné informácie o možnostiach získania finančnej podpory z eurofondov s priamym prepojením na ministerstvá, ktoré ich poskytovali. Získavanie aktuálnych informácií bolo najmä pre menšie obce, ktoré majú spolu do päť zamestnancov neprehľadné a časovo náročné.

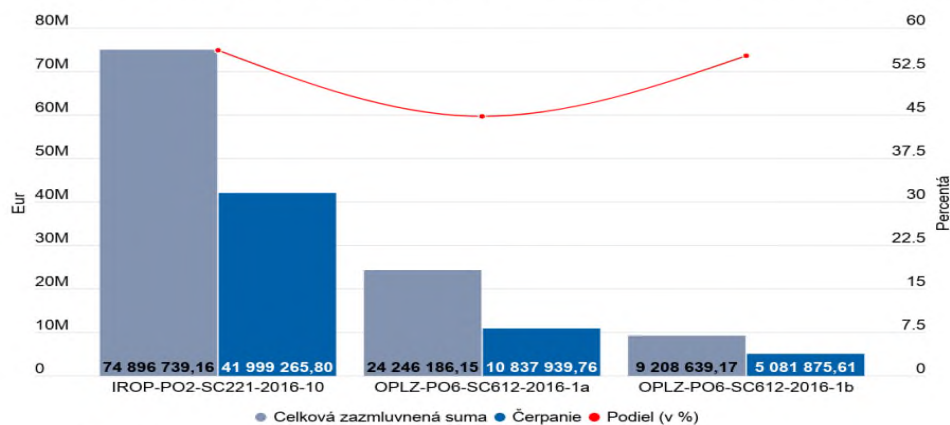
Zmluvné podmienky vrátane pravidiel čerpania a zúčtovania finančných prostriedkov boli **jednoduchšie a zrozumiteľnejšie pri štátnych dotáciách. Pri europrojektoch však bolo možné získať výrazne vyššiu čiastku finančných zdrojov.**

⁷ Držím ti miesto, Analýza kapacít materských škôl pre päťročné deti, Inštitút vzdelávacej politiky, ministerstvo školstva, október 2019, s. 5

Na kontrolovanej vzorke boli verejné prostriedky použité z dotácií v priemernej výške 80 500 eur a vytvorili 17 miest na projekt. Pri europrojektoch bola priemerná pomoc na projekt v sume 472 840 eur so vznikom 62 nových miest.

V rámci kontrolnej akcie boli vybrané projekty z troch eurofondových výziev. NKÚ SR poukazuje na nízku mieru čerpania zazmluvnených prostriedkov týchto výziev, ktorá sa v priemere pohybuje na 52 % (pozri graf č. 2). Systém čerpania finančných prostriedkov je nastavený zložito s viacerými obmedzeniami ako napr. nedostatočná príprava projektov, rozsah administratívnych kontrol, absentujúce odborné kapacity, náročnosť a zdlhavosť verejného obstarávania.

Graf č. 2 Preverované projekty z eurofondových výziev na rozširovanie materských škôl (v mil. eur)



Zdroj: ITMS, stav k 22.10.2020

Použitie štátnych dotácií bolo vhodnejšie pre obce, ktoré chceli otvoriť jednu novú triedu z dôvodu riešenia situácie v obci v súvislosti s rastom počtu obyvateľov a zastabilizovaním mladých rodín. Eurofondy vo väčšine prípadov využívali stredne veľké obce a mestá s potrebou vyššieho počtu miest v materských školách. V prípade, že takéto prostriedky získali menšie obce, často si zazmluvnili služby externého projektového manažmentu, nakoľko sami nezvládali administratívnu náročnosť projektov.

Pri všetkých typoch podpory bolo povinné minimálne päťpercentné spolufinancovanie, čo bolo dodržané. Obce a mestá ho riešili v siedmich prípadoch z vlastných zdrojov, v piatich čerpaním úveru. V súčasnej dobe, keď sú rozpočty miestnej samosprávy ohrozené finančnou krízou spôsobenou pandemiou Covid -19 vo forme výpadku príjmov sa do popredia dostáva otázka potrebného financovania rozšírenia kapacít materských škôl z iných zdrojov ako vlastných. Táto zostáva primárne naviazaná na finančné prostriedky alokované v rámci projektových aktivít z európskych zdrojov.

3.1.3 PROJEKTY NESLEDOVALI REÁLNU OBSADENOSŤ

Cieľom preverovaných projektov bolo zlepšiť prístup ku kvalitnému vzdelávaniu vrátane vzdelávania a starostlivosti v rannom detstve. Hlavnou aktivitou bolo vytvorenie potrebnej infraštruktúry materských škôl formou výstavby nových objektov alebo rozšírenia existujúcich kapacít prístavbou, nadstavbou, rekonštrukciou nevyužitých priestorov či zmenou dispozície objektov. Jedna z výziev bola smerovaná k mestám a obciam s prítomnosťou marginalizovaných rómskych komunít, ktorou sa snažilo dosiahnuť zapojenie väčšieho množstva týchto detí do výchovnovzdelávacieho procesu, minimálne vo výške 30% z plánovanej kapacity. **Vytýčený cieľ bol splnený u všetkých preverovaných projektov.** Ich kapacita sa navýšila z pôvodných 463 miest na 911, čo predstavovalo takmer dvojnásobný nárast. Pri deťoch v rannom veku sa dbá o čo najbližšiu možnosť vzdelávania k ich bydlisku.

Projekty z EÚ zdrojov riešili súčasne otázku energetickej náročnosti budov. Zateplením obvodových plášťov budov škôlok došlo k zvýšeniu energetickej hospodárnosti. Vo viacerých projektoch boli dobudované bezbariérové prístupy pre imobilné deti. Triedy boli vybavené novým materiálno technickým vybavením, v niektorých prípadoch boli uskutočnené stavebno – technické úpravy areálov vrátane detských ihrísk.

Dôvodom rozširovania kapacít materských škôl bolo riešenie demografického vývoja v obciach a mestách, v jednom prípade išlo o vybudovanie vlastných priestorov z dôvodu zvyšovania výšky nájomného na základe zmluvy o nájme.

➤ Rozširovanie škôlok malo opakované nedostatky

V rámci kontrolnej akcie v Košickom kraji boli pri jedenástich projektoch zistené porušenia všeobecne záväzných právnych predpisov, nedodržiavanie zmluvných podmienok ako aj formálne vykazovanie reálne dosiahnutých merateľných ukazovateľov. Projekt mesta Košice bol realizovaný ako jediný v súlade s dohodnutými podmienkami.

Najviac pochybení bolo identifikovaných pri kontrole verejného obstarávania. Išlo najmä o nezverejňovanie zákaziek v štvrtročných súhrnných správach o zákazkách, nezverejnenie súhrnných kvartálnych správ o zákazkách s nízkymi hodnotami, neurčenie predpokladaných hodnôt zákaziek, nearchivovanie kompletnej dokumentácie. Bolo zistené, že **počty a administratívna náročnosť verejných obstarávaní** na zabezpečenie jednotlivých aktivít projektov **ohrozovali splnenie zmluvne dohodnutých časových harmonogramov**. K posunu termínov dochádzalo v rozpätí od dvoch do deviatich mesiacov. Ovplyvňovali ich opakované a viacnásobné zdĺhavé kontroly procesov obstarávania u poskytovateľa pomoci, čo výrazne spomaľovalo financovanie a realizáciu projektov. Posuny termínov boli riadne ošetrené formou dodatkov k zmluvám a neovplyvnili plnenie stanoveného cieľa a merateľných ukazovateľov.

Až v desiatich prípadoch samosprávy nedodržali pravidlá a podmienky zmlúv o nenávratnom finančnom príspevku a dotačných zmlúv, čo malo za následok porušenie finančnej disciplíny. **NKÚ SR poukazuje na zložito nastavené práva a povinnosti pre prijímateľov pomoci v zmluvách pri europrojektoch.** Ďalej sa vyskytli nedostatky v zriaďovacích listinách škôl, neboli zverejnené všetky uzatvorené zmluvy s dodávateľmi tovarov a služieb. Pred vstupom do záväzkových vzťahov nebola vykonávaná finančná kontrola z hľadiska vplyvu na hospodárnosť, efektívnosť a účinnosť. Obce a mestá nedodržali platné postupy účtovania novoobstaraného dlhodobého majetku za takmer 1,4 mil. eur.

Jedným z najzávažnejších zistení bolo **užívanie zrekonštruovaných priestorov** materskej školy v meste Gelnica **bez rozhodnutia regionálneho úradu verejného zdravotníctva.** V obci Seňa si miestna územná samospráva neuplatnila sankčné mechanizmy vyplývajúce zo zmluvy o poskytovaní služieb externého manažmentu. Pri kolaudácii škôlky nebol vypracovaný energetický certifikát, pretože podľa stavebného úradu nešlo o významnú obnovu budovy, pričom to bola jedna z podmienok čerpania prostriedkov z výzvy.

Kontrola potvrdila, že výdavky za projekty boli vynaložené na oprávnené aktivity v stanovenom období. Záväzný časový rámec projektov bol dodržaný. Obstaraný majetok bol poistený a riadne vedený v účtovníctve, nebol prenatý a ani prevezený na tretiu osobu.

➤ Nízka obsadenosť materských škôl

Vecnú realizáciu projektov z európskych zdrojov odrážalo plnenie merateľných ukazovateľov. Ich sledovanie bolo dôležité z pohľadu riadenia projektu a vyhodnocovania jeho výkonnosti. Poskytovateľ pomoci zahrnul do výzvy zoznam merateľných ukazovateľov, z ktorého si bol prijímateľ povinný vybrať. Po uzatvorení zmluvy sa pre mestá a obce stali ukazovatele záväznými, zodpovedali za ich plnenie a vyhodnotenie. Momentom ukončenia realizácie projektu sa začalo obdobie udržateľnosti projektu po dobu ďalších piatich rokov.

Kontrolou bolo preverené reálne dosiahnutie merateľných ukazovateľov. Subjekty pristupovali k **vypĺňaniu údajov v monitorovacích správach vo viacerých prípadoch formálne**, aj keď boli opakovane vyzývané poskytovateľmi finančných prostriedkov o zabezpečenie správnych podkladov a odstránenie zistených nedostatkov. V jednom prípade trval celý proces dopĺňania a úprav záverečnej monitorovacej správy viac ako deväť mesiacov predovšetkým z dôvodu nesprávneho vyplnenia nastavených ukazovateľov. Kontrola identifikovala ako problematické vyhodnotenie plnenia merateľných ukazovateľov týkajúcich sa odhadovaného ročného zníženia emisií skleníkových plynov a zníženia ročnej spotreby primárnej energie v renovovaných verejných budovách, ktoré primárne nesúviseli s rozširovaním kapacít. Monitorovacie správy boli v piatich prípadoch zaslané oneskorene.

Jedným zo sledovaných ukazovateľov bola kapacita podporenej školskej infraštruktúry. Išlo o súčet pôvodnej a novovybudovanej kapacity. Väčšina projektov sledovala len vybudovanie nových miest, ale už nie ich reálnu obsadenosť. Kontrolou bolo zistené, že reálna obsadenosť škôlok sa pohybovala počas fyzických obhliadok od 22 % do 106 %. **Priemerná obsadenosť vybudovaných kapacít bola len 76 %**, aj keď v žiadostiach o projekty mestá

a obce poukazovali na vysoký počet nevybavených žiadostí o prijatie detí do materskej školy. Ako najvypuklejší problém sa to ukázalo v obci Drahňov, kde podiel obyvateľstva z marginalizovanej rómskej komunity bol na úrovni 80%. Obec mala pôvodne materskú školu s kapacitou 24 detí, po rekonštrukcii ju rozšírila na 140. V zmluve sa zaviazala, že vo fáze udržateľnosti bude navštevovať škôlku 110 detí z marginalizovanej rómskej komunity. Kontrolou bolo zistené, že škôlku navštevovalo 31 detí, z toho 29 z marginalizovanej komunity. Pre obec bude obtiažné splniť ambiciózne nastavený merateľný ukazovateľ, za čo jej hrozia sankcie vyplývajúce zo zmluvy. Obec vykonala viaceré kroky v osvetovej činnosti u rodičov s pomocou sociálnych pracovníkov, zatiaľ bez výrazného efektu. V ostatných samosprávach bola reálna využiteľnosť kontrolovaných materských škôl nad 70 %.

Pri čerpaní štátnych dotácií sa obce a mestá zaviazali, že udržia počet existujúcich tried aj počet nových tried, ktoré vznikli z prijatej dotácie, ako aj počet pedagogických zamestnancov po dobu siedmich nasledujúcich rokov. Vo všetkých preverovaných projektoch boli podmienky dodržané.

➤ Výdavky na jedno miesto boli v tisícoch eur

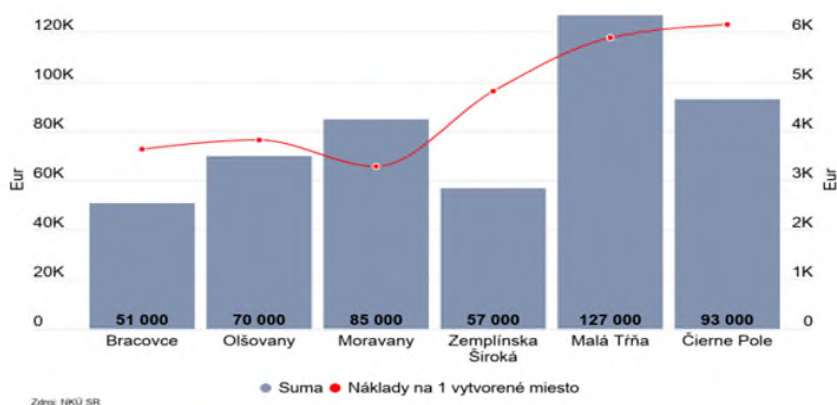
Kontrola preverila koľko finančných prostriedkov bolo vynaložených na jedno vytvorené miesto v závislosti od zdroja financovania (pozri graf č. 3 a 4). Pri europrojektoch boli v oprávnených výdavkoch zahrnuté aj prostriedky týkajúce sa zateplenia objektov. Výdavky sa pohybovali v rozpätí od 4 271 eur do 32 930 eur, t.j. v priemere na jedno miesto bolo potrebných 11,9 tis. eur. Najnižšie výdavky na jedno miesto dosiahlo mesto Košice v sume 4 271 eur pri navýšení kapacity o 100 detí. Naopak najvyššie výdavky vykázalo mesto Gelnica. Pri tomto projekte v sume 329 300 eur mesto rozšírilo svoje kapacity len o desať miest, čo bolo minimum pri uchádzaní sa o príspevok. Finančné prostriedky boli využité predovšetkým na riešenie energetickej náročnosti budovy.

Graf č. 3 Rozdelenie finančných prostriedkov na rozširovanie materských škôl z NFP (v eur)



Ďalším zdrojom financovania boli štátne dotácie (bez zateplenia objektov), kde podpora jedného miesta v priemere dosiahla sumu takmer päť tisíc eur. Kapacita sa navýšila maximálne o 24 miest. Štát by mohol tento typ financovania využiť na rýchlu a adresnú podporu v regiónoch, ktoré výrazne zaostávajú v zaškolenosti detí. Je vhodný pre malé a stredné obce pre jednoduchšie nastavené procesy administrácie projektov. Obce prevažne zrekonštruovali svoje nevyužívané priestory, v dvoch prípadoch vybudovali modulové škôlky.

Graf č. 4 Rozdelenie finančných prostriedkov na rozširovanie materských škôl zo štátnej dotácie (v eur)



➤ Kontrolné mechanizmy nefungovali správne

Poskytovateľom pomoci z európskych zdrojov boli vykonávané viacnásobné kontroly a audit. Išlo o overenie plnenia podmienok zmluvy, súlad nárokových výdavkov a súvisiacej dokumentácie s právnymi predpismi SR a Európskej únie, dodržiavanie hospodárnosti, efektívnosti, účinnosti a účelnosti, dosahovanie cieľa a merateľných ukazovateľov. Kontrola čerpania dotácií bola vykonaná v rámci zúčtovania po ukončení projektov. Poskytovatelia verejných zdrojov identifikovali neoprávnené výdavky 34,2 tis. eur, ktoré išli na ťarchu samospráv.

Realizované výdavky projektov neboli predmetom osobitnej kontroly hlavných kontrolórov miest a obcí ani v jednom prípade, aj keď išlo o významné investičné akcie k výške ich rozpočtov. **NKÚ SR identifikoval pri jedenástich projektoch spolu 64 nedostatkov aj napriek takto nastaveným kontrolným mechanizmom.** Kontrolované subjekty prijali opatrenia na elimináciu opakovaného výskytu nedostatkov.

NKÚ SR považuje finančnú pomoc pre mestá a obce na projekty rozširovania materských škôl z európskych a štátnych prostriedkov za dobrú prax. Pomoc bola adresná, bez nej by obce investície vo väčšine prípadoch nerealizovali. Okrem navýšenia miest pre deti v predškolských zariadeniach došlo aj k zvýšeniu zamestnanosti v regióne. Zlepšili sa podmienky na zosúladenie súkromného a pracovného života rodičov v mieste bydliska detí.

4. REAKCIA KONTROLOVANÉHO SUBJEKTU

Kontrolóri v priebehu výkonu kontroly aktívne komunikovali so všetkými kontrolovanými subjektami, ktoré poskytli NKÚ SR potrebnú súčinnosť. Kontrolované subjekty neuplatnili námietky voči pravdivosti, úplnosti a preukázateľnosti kontrolných zistení uvedených protokoloch o výsledku kontroly. Pri jednom projekte bol spracovaný záznam o výsledku kontroly.

Obce a mestá prijali na odstránenie zistených nedostatkov 45 opatrení a následne sa zaviazali zaslať správu o ich splnení, resp. plnení. Plnenie prijatých opatrení bude NKÚ SR v rámci svojej činnosti monitorovať.

5. TÍM KONTROLÓROV

Kontrolnú akciu vykonali piati kontrolóri NKÚ SR pracujúci na Expozitúre Košice, z toho štyria s dlhoročnou praxou v oblasti regionálneho školstva a jeho financovania. Súčasťou tímu bol editor a analytik NKÚ SR.

6. KONTAKT

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky
Priemyselná 2
824 73 Bratislava 26
Tel.: +421 2 501 14 911
www.nku.gov.sk

7. PRÍLOHY

ZAŠKOLENOSŤ DETÍ V OKRESOCH KOŠICKÉHO KRAJA V ROKU 2019

Percentuálna zaškolenosť 5-ročných detí v MŠ v okresoch Košického kraja v roku 2019 (v %)

Najmenej detí bolo okresoch Gelnica a Košice - okolie. Najviac predškôľakov bolo v niektorých okresoch mesta Košice.

Podiel detí s trvalým pobytom na počet predškôľakov v škôlkach

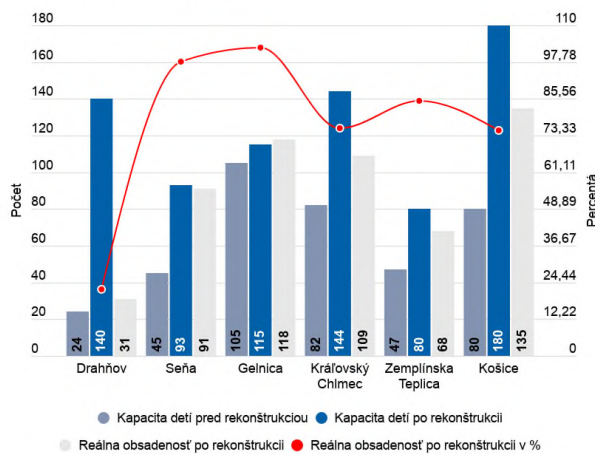


Prepočet NKÚ SR
 Mapa: NKÚ SR - Zdroj: Zdroj: CVTI SR (2019), ŠUSR - Mapa podľa: ZBGIS® - Stiahnuť údaje: Vytvorené pomocou Datawrapper

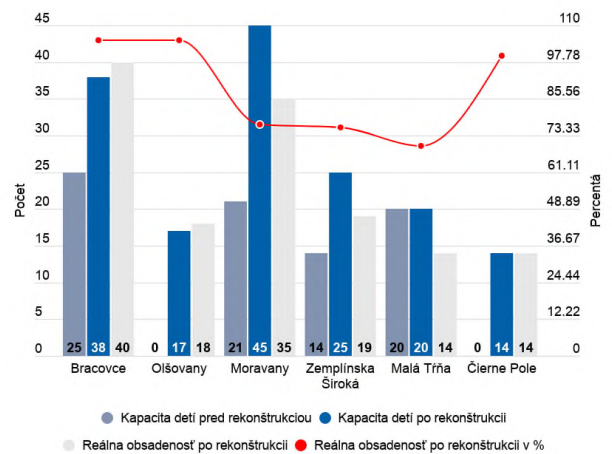
OBSADENOSŤ MATERSKÝCH ŠKÔL PO REALIZÁCII PROJEKTU

Graf č. 5 Reálna obsadenosť v materských školách v obciach s realizovanými projektami rozširovania (v %)

Nenávratný finančný príspevok



Dotácie



Zdroj: NKÚ SR

Tabuľka č. 1 Kontrolované subjekty

Subjekt	IČO	Výška podpory v eur	Druh podpory	Prírastok kapacity po rekonštrukcii	Náklady na 1 vytvorené miesto v eur
Obec Drahňov	00331503	733 599,99	NFP	116	6 324
Obec Seňa	00324698	420 000,00	NFP	48	8 750
Obec Zemplínska Teplica	00332194	327 300,00	NFP	33	9 918
Mesto Gelnica	00329061	329 300,26	NFP	10	32 930
Mesto Kráľovský Chlmec	00331619	599 800,00	NFP	62	9 674
Mesto Košice	00691135	427 060,11	NFP	100	4 271
Obec Bracovce	00325074	51 000,00	dotácia	13	3 923
Obec Olšovany	00324574	70 000,00	dotácia	17	4 118
Obec Moravany	00325503	85 000,00	dotácia	24	3 542
Obec Zemplínska Široká	00326071	57 000,00	dotácia	11	5 182
Obec Malá Trňa	00689726	127 000,00	dotácia	20	6 350
Obec Čierne Pole	00331473	93 000,00	dotácia	14	6 643

Zdroj: NKÚ SR