

# Metodika monitorovania a evaluácie vzdelávania pre miestnu samosprávu URSO

Poznámky k slovenskému vydaniu

November 2020

PDCS



Tento dokument vznikol ako pomôcka pre všetky inštitúcie, organizácie a firmy, ktoré plánujú a realizujú vzdelávanie samospráv v súčasnosti. Takisto by mohol pomôcť Ministerstvu vnútra SR a iným inštitúciám pri plánovaní národnej stratégie vzdelávania predstaviteľov a pracovníkov miestnej samosprávy.

Vychádza zo zistení analýzy vzdelávacích potrieb Training Needs Analysis of Local Government in Slovakia – July 2020, ktorú vypracoval Ústav verejnej politiky FMUK Bratislava v spolupráci s Odborným strediskom pre dobré spravovanie Rady Európy a Ministerstvom vnútra SR. Zahŕňa tiež poznámky z diskusií slovenských odborníkov a odborníkov počas štyroch online stretnutí, na ktorých sa oboznamovali s Metodikou monitorovania a evaluácie URSO Rady Európy. Na týchto stretnutiach boli zastúpení ľudia zo štátnej správy, samosprávy, akademického sektora, mimovládnych organizácií aj súkromných firiem. Boli medzi nimi evaluátori a evaluátorky, poskytovatelia vzdelávania pre samosprávy, aj ľudia kompetentní v problematike slovenskej miestnej samosprávy. Stretnutia prebiehali v októbri a novembri 2020 za účasti expertov z Odborného strediska pre dobré spravovanie Rady Európy.

Interný dokument k spoločnému projektu Rady Európy a Ministerstva vnútra SR

## Delivering Good Governance in Slovakia

---

Funded  
by the European Union  
and the Council of Europe



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

---

Implemented  
by the Council of Europe

# 1. Využitie metodiky URSO v slovenských podmienkach

Metodika URSO je univerzálnym nástrojom na monitorovanie a evaluáciu vzdelávacích programov, a to nielen pre miestnu samosprávu, ale aj pre iné inštitúcie či cieľové skupiny. Obsahuje podrobný návod, ako si v jednotlivých krokoch vypracovať parametre a indikátory vyhodnotenia vzdelávania. Prílohy poskytujú veľa príkladov na indikátory a nástroje zberu informácií, ktoré sú veľmi prehľadne usporiadané a logicky zoradené.

V čase vzniku týchto poznámok odborníci a odborníčky skonštatovali, že metodika môže byť veľmi užitočným nástrojom pre:

- Súkromných poskytovateľov vzdelávania pre miestnu samosprávu (komerčných i mimovládnych), ktorí realizujú vzdelávanie v rámci projektov alebo na základe trhovej ponuky. URSO im môže pomôcť zmerať isté parametre kvality ich produktov vo vzťahu k potrebám cieľovej skupiny.
- Ministerstvo vnútra SR, ktoré má vo svojej kompetencii poskytovať komplexné vzdelávanie pre samosprávu. URSO môže pomôcť dobre nastaviť budúcu národnú stratégiu vzdelávania, ako aj metódy vyhodnocovania jej implementácie.
- Ministerstvo vnútra SR alebo iné štátne inštitúcie, ktoré si chcú urobiť audit či vyhodnotenie využitia finančných prostriedkov vynaložených na vzdelávanie alebo zmapovať ponuku na trhu vzdelávania v konkrétnej tematickej oblasti pre samosprávu či štátnu správu. URSO môže byť užitočné pri realizácii takéhoto auditu/evaluácie vlastnými silami štátnych inštitúcií, ako aj pri nastavení kritérií na obstaranie dodávateľa takejto služby.

V budúcnosti, po prijatí národnej stratégie vzdelávania a jej zavedenia do praxe, by mohla metodika URSO predstavovať východisko pre špecifickú slovenskú metodiku monitorovania a evaluácie implementácie tejto stratégie. Aby však takáto slovenská metodika vznikla, je potrebné v rámci stratégie nastaviť kritériá kvality vzdelávania, od ktorých sa môže hodnotenie odraziť.

Ako sa niekoľkokrát spomína v metodike URSO, nastavenie kritérií kvality totiž nie je úloha evaluátora, ale úloha zadávateľa, teda „úloha politická“. Potrebujeme mať najprv jasno v tom, čo považujeme za kvalitné vzdelávanie, čo chceme vzdelávaním dosiahnuť. Napr., či za kvalitu budeme považovať schopnosť poznať a uplatňovať existujúcu legislatívu, alebo budú prioritou mäkké zručnosti, flexibilita, krízový manažment, inkluzivita, participatívne rozhodovanie... Má byť vzdelávanie „dodaným štandardizovaným produktom“, alebo živým a prispôsobivým organizmom, ktorý reaguje na aktuálne otázky a problémy samospráv? Má byť vzdelávanie jednosmerné, teda poskytované odborníkmi, alebo viacsmerne, zamerané na odovzdávanie skúseností a vzájomné učenie? Má vzdelávanie obsahovať diskusiu o hodnotách, alebo chceme iba odovzdať a osvojovať fakty? Takéto a podobné otázky si budú klásť tí, ktorí budú pracovať na národnej stratégii vzdelávania. Až keď bude jasné, čo stratégia preferuje, v čom vidí kvalitu, bude sa môcť, aj s inšpiráciou URSO metodiky, vypracovať podrobná slovenská metodika monitorovania a evaluácie.

Takáto stratégia by však nemala vznikáť bez zapojenia cieľových skupín, teda samotných predstaviteľov samospráv a tiež ich zastupujúcich združení (ZMOS, ÚMS). Ak bude mať proces participatívny charakter, je šanca, že samosprávy sa s výslednou stratégiou stotožnia a budú ju akceptovať.

Ministerstvo vnútra SR, ktoré má vo svojej kompetencii poskytovanie vzdelávania pre samosprávy, by mohlo, ako súčasť budúcej národnej stratégie, zaviesť nejaký typ systému evaluácie/certifikácie rozmanitých poskytovateľov vzdelávania (štátnych, mimovládnych, súkromných, zastrešených pod RVC a pod.). To by mohlo prispieť k väčšej miere spolupráce poskytovateľov a evaluátorov. Tiež by to mohlo postupne viesť k vytvoreniu centrálného registra poskytovateľov vzdelávania pre samosprávy, ktorý by sa však musel každoročne aktualizovať. Samosprávy, ich organizácie aj profesijné združenia by sa tak mohli ľahko zorientovať v ponuke školení. Ďalším krokom by mohlo byť vytvorenie štandardov kvality vzdelávania, ktoré by boli tým kritériom, podľa ktorého by sa mohlo evaluovať všetko, čo sa poskytuje centrálnе alebo decentralizovane. Tie štandardy by museli byť ukotvené v národnej stratégii vzdelávania samospráv a, samozrejme, tiež byť v súlade s víziou reformy samosprávy.

Vzdelávanie nemusí byť centralizované na to, aby bolo kvalitné. Je dobré, aby bol vytvorený trh a pestrá ponuka vzdelávacích programov a subjektov. Všetky by však mohli byť vystavované hodnoteniu a porovnaniu podľa jednotných kritérií, aby si samosprávy i štátne inštitúcie mohli vybrať.

Takýto jednotný systém hodnotenia by mohol pomôcť aj pri posudzovaní ponúk či vzdelávacích projektov, kde sa posudzuje pomer ceny a výsledku či výstupu už na úrovni plánovania.

Metodika URSO by sa mohla využiť aj na audit/evaluáciu/monitoring zatiaľ jediného centrálného poskytovateľa vzdelávania pre samosprávy – Inštitútu verejnej správy. Ak by sa uvažovalo o reforme tejto inštitúcie, treba mať podklad – vyhodnotenie jej súčasnej činnosti v porovnaní s nákladmi. Evaluácia by sa mala zamerať minimálne na kritériá poskytované URSO metodikou, aby sa vyhodnotila efektivita, účinnosť, účelnosť a výsledky činnosti IVS. Na tomto základe sa môžu navrhovať zmeny, v súlade alebo paralelne s prípravou národnej stratégie vzdelávania.

Zaujímavé by bolo tiež vyskúšať si hodnotenie vzdelávania na Regionálnych vzdelávacích centrách – RVC. Niektoré z nich poskytujú veľmi kvalitné vzdelávanie a mohli by byť motivované stať sa prvými, ktoré sa podrobia evaluácii.

Asi by bolo vhodné nečakať až na celú komplexnú stratégiu, ale začať s hodnoteniami jednotlivých poskytovateľov na dobrovoľnej báze. Pomohlo by to horizontálnej diskusii o kritériách kvality, čo by obohatilo výslednú stratégiu. Tiež by to pripravilo evaluátorov aj poskytovateľov na to, že vzdelávanie sa pravidelne a systematicky hodnotí.

## 2. Čo treba brať do úvahy pri prispôbovaní metodiky URSO na slovenské podmienky

Pri vzdelávaní slovenských samospráv treba mať na zreteli, že sa pracuje so štyrmi cieľovými skupinami, ktoré sa od seba zásadným spôsobom odlišujú. Sú to:

- Starostovia/starostky a primátori/primátorky
- Prednostovia a prednostky úradov
- Poslankyne a poslanci
- Pracovníci a pracovníčky úradov

Tieto štyri skupiny sa odlišujú vo viacerých parametroch vzdelávania, a teda aj tým, ako pristupovať k vyhodnocovaniu kvality, účinnosti či dopadov vzdelávania. Sú to napríklad:

- motivácia vzdelávať sa (napr. vzdelávanie „z donútenia“ alebo vzdelávanie pre vlastný rozvoj);
- obsah a prístupy vzdelávania, ktoré motivujú a sú preferované jednotlivými skupinami (vzájomné učenie, praktické návody a priamo uplatniteľné zručnosti);
- legislatívne ukotvený zoznam kompetencií a povinností, ktorý sa pri jednotlivých skupinách líši a niekde je veľmi slabo štandardizovaný (napr. prednostovia);
- organizácia vzdelávania (online alebo prezenčne alebo hybridné formy, väčšie vzdelávacie celky alebo modulový výberový systém a pod.);
- možnosti monitoringu a evaluácie (napr. zložitosť hodnotenia dopadu pri volených zástupcoch, ktorí môžu byť vo funkcii len jedno volebné obdobie, motivácia zúčastňovať sa na zbere informácií pre monitoring či evaluáciu – nariadenie zvonka alebo vlastná vnútorná motivácia absolventov školení).

Doterajšie skúsenosti zo vzdelávania samospráv, ako aj výsledky analýzy vzdelávacích potrieb potvrdzujú, že vysoko hodnotené, preferované, aj najvyššiu motiváciu generujúce sú tie formy vzdelávania, ktoré sú postavené na vzájomnom učení (angl. peer-to-peer learning) a sieťovaní (angl. networking). Pri súčasných často sa meniacich vonkajších podmienkach, ako napr. legislatíva alebo krízy rôzneho typu, ktorých manažovanie spadá do kompetencie samospráv, je práve vzájomné učenie a neformálne prepájanie zárukou atraktívnosti a aktuálnosti školenia. Účastníci si vymieňajú skúsenosti a získavajú sieť kontaktov, ktoré im môžu pomôcť pri reálnych ťažkostiach v praxi.

Odborníci, ktorí nie sú každodennou súčasťou samosprávy, len ťažko dokážu reagovať na všetky vynárajúce sa otázky a problémy. Metodika URSO neobsahuje priame indikátory na zmeranie tohto parametru kvality vzdelávania, preto ich bude treba pre slovenské podmienky osobitne vypracovať a zakomponovať.

Pri ambícii komplikovanejších meraní a vyhodnocovaní dopadov vzdelávania na fungovanie inštitúcií – samospráv, ale aj pri ambícii vyhodnocovať zmenu postojov bude treba uplatniť sofistikovanejšie metódy meraní. URSO je veľmi precízne vypracovaný systém vyhodnocovania najmä kvantitatívnych parametrov, ale aj priamych kvalitatívnych parametrov, napr. spojených s uspokojením očakávaní, alebo priamych praktických potrieb jednotlivcov, alebo inštitúcií spojených s výkonom každodenných úloh. Ak chceme hodnotiť hlbšie zmeny, napríklad realizáciu nových stratégií či reforiem, potrebujeme sofistikovanejšie kvalitatívne ukazovatele a nástroje.

Otvorenou zostáva otázka o vyhodnocovaní kvality školiteľov/trénerov/lektorov. Jedna vec je nastavenie parametrov kvality (napr., či je dôležitejší akademický titul a exaktné vedomosti, alebo schopnosť facilitovať vzájomné učenie a zapájať účastníkov počas vzdelávania), druhá otázka je, kto (aká inštitúcia či aká pozícia v inštitúcii) by mal uskutočňovať hodnotenie školiteľov. Jedna možnosť je umožniť vzájomné hodnotenie v rámci horizontálnych organizácií či združení, druhá možnosť je nejaký spôsob certifikácie školiteľov. Je to veľmi zložitý problém vykračujúci za rámce tohto dokumentu, lebo sa dotýka celkovej kvality učiteľov a školiteľov na Slovensku, čo je už kompetencia Ministerstva školstva, mládeže a športu SR.

Takisto pomerne komplikovanou je otázka hodnotenia výstupov vzdelávania (angl. learning outcomes), ktoré vykračujú za rámec individuálnej spokojnosti či užitočnosti v rámci organizácie. Takisto vyhodnotenie dopadov a dlhodobého vplyvu je náročné, lebo to vyžaduje skúsených evaluátorov a zložitejšie procedúry. Väčšinou sa dá vyhodnotiť tieto aspekty len s istou mierou pravdepodobnosti, keďže je ťažké odizolovať vzdelávanie od iných vplyvov, skúseností a zážitkov účastníkov.

Ako už bolo spomenuté vyššie, nie všetci volení predstavitelia samospráv zostávajú vo funkciách dlhšie ako štyri roky, čo je veľmi krátky čas na hodnotenie výstupov a takisto dopadov. Ďalším problémom zostáva, že ak je vzdelávanie poskytované len incidentálne bez systematického pravidelného dlhodobého programu, je oveľa ťažšie vyhodnotiť jeho výstupy a dopady. Očakávania niektorých inštitúcií alebo donorov, že po jednom školení sa zmení realita v nejakej sfére, sú často prehnaté.

### 3. Použitie jednotlivých nástrojov URSO

Pri prispôbovaní jednotlivých dotazníkov treba podrobne prechádzať všetky otázky a skontrolovať ich súlad so slovenskými realiami. Tam, kde treba, treba upraviť názvoslovie alebo zohľadniť kompetencie jednotlivých inštitúcií. Preklad nezahŕňa lokalizáciu na slovenské podmienky aj preto, že tieto sa môžu meniť a každý evaluátor či zadávajúca inštitúcia by si mali sami zvoliť a prispôbiť jednotlivé nástroje.

Pri výbere nástrojov na zber informácií je vhodné zvážiť aj záťaž, ktorú dané formy zberu údajov predstavujú pre jednotlivých aktérov vzdelávania (napr. školiteľov, administratívnych pracovníkov, účastníkov). Monitoring či evaluácia musia byť úmerné cieľom a výsledku a nesmú predstavovať neúmernú záťaž. Napr., očakávať od školiteľa, že bude pred, počas a po školení vypracovávať tri typy správ a vyhodnotení, je nerealistické. Nástroje treba skombinovať tak, aby plnili účel a zároveň neodrádzali respondentov svojou náročnosťou a komplikovanosťou.

Indikátory URSO metodiky treba brať ako dobré východisko, v konkrétnej situácii však záleží na zadávateľovi, čo presne chce hodnotiť, či výsledok, dopad alebo proces. Dôležité je, aby bola evaluácia súčasťou prípravy projektu či programu vzdelávania a evaluátor mal možnosť nastaviť si postupy zbierania informácií, počnúc od procesu plánovania.

Pre kvalitatívne indikátory sa odporúča širšie využitie metód zberu údajov, ako napr. fókusové skupiny, pološtruktúrovaný rozhovor, ale aj pozorovanie či experiment a iné, ktoré dajú plastickejšiu informáciu.

## Záver

URSO metodika je kvalitným základom na monitoring a hodnotenie rôznych vzdelávacích programov, projektov a produktov nielen pre samosprávy, ale aj pre orgány štátnej správy. Napriek svojej logickosti a názornosti je však potrebné, aby ju používali skúsení evaluátori, ktorí dokážu prispôsobiť medzinárodný štandard slovenským podmienkam tak, aby výsledná metodika bola ešte kvalitnejšia, prispôsobená nastaveným cieľom a zodpovedajúca očakávaniam zadávateľa.

Je preto vhodné, aby si Ministerstvo vnútra SR vytváralo svoju sieť kontaktov na odborníkov v oblasti evaluácie z rôznych sektorov, aby tak malo prístup k expertíze, ktorou už na Slovensku disponujeme.



# Delivering Good Governance in Slovakia

---

Funded  
by the European Union  
and the Council of Europe



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

---

Implemented  
by the Council of Europe



Useful  
Relevant  
Sustainable  
Owned

Užitočný  
Relevantný  
Udržateľný  
Vlastný