

# **NÁRODNÁ SPRÁVA O VZDELÁVACEJ POLITIKE**

## **NÁRODNÁ SPRÁVA O VZDELÁVACEJ POLITIKE**

### **Autori publikácie:**

*Miroslav BEBLAVÝ  
Martina KUBÁNOVÁ*

### **Prispievatelia:**

*Vladislav ROSA  
Miroslav URBAN  
Štefánia KOŠKOVÁ  
Andrea BUTAŠOVÁ  
Andrej SALNER  
Tomáš HOLLY*

**© INEKO, SGI**  
**Bajkalská 25**  
**827 18 Bratislava 212**  
tel.: 02 – 53 411 020  
fax: 02 – 58 233 487  
[www.ineko.sk](http://www.ineko.sk)  
[www.governance.sk](http://www.governance.sk)

Vydal: Róbert Vico – vydavateľstvo

ISBN 80-89041-35-3

# **NÁRODNÁ SPRÁVA O VZDELÁVACEJ POLITIKE**

**Autori publikácie:**

**Miroslav BEBLAVÝ  
Martina KUBÁNOVÁ**

**Prispievatelia:**

**Vladislav ROSA  
Miroslav URBAN  
Štefánia KOŠKOVÁ  
Andrea BUTAŠOVÁ  
Andrej SALNER  
Tomáš HOLLÝ**

Vydané s podporou Open Society Institute a INEKO  
Bratislava, december 2001

**Stredoeurópsky inštitút pre ekonomické a sociálne reformy (INEKO)** je nestranná, nezisková, mimovládna organizácia, ktorá sa usiluje o oboznámenie verejnosti s charakterom ekonomických a sociálnych procesov na Slovensku a v zahraničí a o odstránenie prekážok dlhodobého hospodárskeho rastu SR cez ekonomický výskum a osvetovú činnosť. Cieľom INEKO je štúdium ekonomických a sociálnych vzťahov doma a v zahraničí, rozvoj poznatkov o ekonomických procesoch v trhových ekonomikách so zameraním na aplikáciu na hospodárstvo Slovenskej republiky.

**Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť (SGI)** sa v októbri 2001 vyčlenil zo Stredoeurópskeho inštitútu pre ekonomické a sociálne reformy INEKO, aby na seba sústredil projekty zamerané na verejnú sféru. SGI je nestranná, nezisková, mimovládna organizácia, ktorá sa neviaže na žiadnu ideológiu ani politickú stranu. Cieľom inštitútu je podporovať verejnú diskusiu, hľadať a ponúkať riešenia pre skvalitnenie procesu rozdeľovania verejných zdrojov na zabezpečenie kvalitných, prístupných, transparentných a efektívnych verejných služieb pre občanov SR. Medzi prioritné oblasti záujmu SGI patrí verejná politika v oblasti vzdelávania, zdravotníctva, verejnej správy, systému sociálneho zabezpečenia, výskumu a vývoja, a regionálna politika.

## INEKO

**Stredoeurópsky inštitút pre  
ekonomické a sociálne reformy**



**Bajkalská 25  
827 18 Bratislava 212**  
tel.: 02 – 53 411 020  
fax: 02 – 58 233 487  
[www.ineko.sk](http://www.ineko.sk)  
[www.governance.sk](http://www.governance.sk)

**Národná správa o vzdelávacej politike** je prvou zo série národných správ vydávaných SGI. Majú byť príspevkom k verejnej a expertnej diskusii o alternatívach, medzi ktorými sa naša spoločnosť rozhoduje pri zabezpečovaní verejných služieb. Nasledujúca národná správa, ktorá vyjde v prvom polroku 2002, sa bude venovať oblasti vedy a techniky a séria bude pokračovať ďalšími Národnými správami.

Informácie o súčasných i budúcich aktivitách SGI môžete získať na internetovej stránke SGI na adrese [www.governance.sk](http://www.governance.sk).

# Obsah

<b>Predslov</b> .....	7
<b>Kapitola 1: Spoločnosť a vzdelávanie</b> .....	8
Hodnota a funkcia vzdelania v spoločnosti - stratifikácia a mobilita, nerovnosť a exklúzia .....	9
Premeny slovenskej spoločnosti.....	12
Demografia .....	13
Spoločenský dopyt po vzdelaní .....	15
Ekonomika a školstvo .....	16
Vzdelávanie a politika .....	20
<b>Kapitola 2: Vzdelávací systém na Slovensku</b> .....	23
Regionálne školstvo .....	23
Terciárne vzdelávanie - vysoké školy, veda a výskum .....	31
Prípadová štúdia: Základné a stredné školstvo v Košickom a Bratislavskom kraji .....	33
Kvalita školy a kvalita školstva z pohľadu pedagogickej teórie a teórie riadenia (doc. RNDr. Vladislav Rosa, CSc.) .....	40
Kvalita vzdelávania a vedy na vysokých školách v SR (Prof. RNDr. Miroslav Urban, DrSc.) .....	48
<b>Kapitola 3: Významné témy vo vzdelávacej politike</b> .....	63
Riadenie a správa škôl .....	63
Financovanie školstva .....	65
Učiteľia .....	73
Študijné výsledky .....	78
Prístup znevýhodnených skupín k vzdelaniu .....	81
<b>Kapitola 4: Reformy v školstve</b> .....	87
Projekt Milénium .....	87
Decentralizácia a školstvo .....	96
Financovanie základných a stredných škôl a školských zariadení .....	102
Návrh zákona o výchove a vzdelávaní v školách a v školských zariadeniach (školský zákon) .....	106
Návrh nového vysokoškolského zákona .....	114
<b>Záver</b> .....	127
<b>Bibliografia</b> .....	134
<b>Štatistické prílohy</b>	
Tabuľka 1a: Základné ukazovatele školstva na Slovensku v rokoch 1990-2000: Štátne školy .....	136
Tabuľka 1b: Základné ukazovatele školstva na Slovensku v rokoch 1990-2000: Súkromné a cirkevné školy .....	138
Tabuľka 2: Verejné výdavky na školstvo ako podiel na HDP a verejných rozpočtoch, 1990-2000 .....	140

## Pod'akovanie

Autori vyjadrujú pod'akovanie všetkým, ktorí prispeli k vzniku tejto publikácie, osobitne pánovi Vantúchovi zo Slovenského národného observatória, pracovníkom Ústavu informácií a prognóz školstva pani Rebrošovej, pani Ferenčíčovej a pani Čabalovej, pracovníkom Ministerstva školstva pánovi Mederlymu, pani Bizoňovej a pánovi Maleckému. Cenné rady nám poskytol i pán Devínsky, rektor Univerzity Komenského, pán Ostrovský, prorektor UK, pán Ježek, predseda Rady VŠ v Českej republike, pán Repáš, riaditeľ Štátneho pedagogického ústavu, a jeho spolupracovníci, ako aj pán Vojvoda zo vzdelávacej praxe. Za umožnenie vypracovania prípadovej štúdie v Bratislavskom a Košickom kraji chceme tiež pod'akovať pánovi Papánkovi a pani Zátorskej z Krajského úradu v Bratislave, ako aj pánovi Osifovi a pani Lipovskej z Krajského úradu v Košiciach. K príprave publikácie prispeli aj páni Jozef Budinský a Peter Ungvölgyi a nad čistotou jazyka bdela Jela Krajčovičová.

# Predslov

Odborníci tvrdia, že v budúcnosti nebude ľudstvo rozdelené na bohatých a chudobných, ale na vzdelaných a nevzdelaných. Aj slovenská spoločnosť začína postupne považovať školstvo a jeho kvalitu nielen za individuálnu, rodinnú tému, ale aj za tému, na ktorú sa kladie dôraz pri širších, politických diskusiách.

Národná správa o vzdelávacej politike sa snaží rozšíriť rámec tejto diskusie. Vo svojej prvej kapitole venovanej analýze základných vonkajších vplyvov na školstvo ukazuje, aký je vzťah vzdelávania a spoločnosti. Zameriavame sa na základný vzťah vzdelávania k hodnotovému systému, demografii, ekonómii a politickému systému.

Druhá a tretia kapitola Národnej správy analyzujú súčasný stav nášho vzdelávacieho systému z hľadiska kvantity a kvality. Priestor sme ponechali i pre prípadovú štúdiu o školstve v dvoch výrazne odlišných slovenských regiónoch: Bratislavskom a Košickom kraji. V tretej kapitole sa venujeme niekoľkým témam, ktoré považujeme vo vzdelávacej politike za kľúčové. Sú to najmä otázky riadenia a správy škôl, financovania a pedagogických kapacít. Považujeme za dôležité hovoriť i o možnostiach vstupu do systému vzdelávania a o existencii znevýhodnených skupín, ako aj o výstupoch vzdelávacieho systému v podobe študijných výsledkov žiakov.

Národná správa o vzdelávacej politike, ktorú máte pred sebou, prináša dobrú správu o tom, že ľady sa hýbu. O kľúčových koncepčných otázkach politiky vzdelávania diskutuje vláda, úradníci ministerstva, rektori univerzít, učitelia, pripravujú a realizujú sa zásadné reformy. Správa preto vzniká v čase, ktorý možno pre školstvo považovať za zlomový. V najbližších mesiacoch by v ňom mali začať fungovať mnohé nové pravidlá - prechod kompetencií v riadení škôl zo štátu bližšie k občanom - na vyššie územné celky a samosprávy, zmeny systému financovania. Ďalšie zmeny (napríklad nový vysokoškolský zákon) sú v štádiu prípravy a rokovaní. Práve analýze prebiehajúcich reforiem nášho vzdelávacieho systému sa venuje štvrtá, posledná kapitola tejto publikácie.

Všetky kapitoly obsahujú aj popis problémových okruhov a odporúčania na ich zlepšenie, ktoré v závere formulujeme ako deväť hlavných výziev pre vzdelávaciu politiku. No hlavným cieľom INEKO a SGI pri publikácii tejto správy nie je ani kritizovať situáciu v školstve, ani ponúkať dokonalé riešenia jeho problémov „na kľúč“. Naopak, pri písaní správy sme považovali za najdôležitejšie prispieť k prehĺbeniu súčasnej diskusie o otázkach politiky vzdelávania, o alternatívach, medzi ktorými si môže naša spoločnosť vybrať, o tom, čo nás to stojí a najmä o tom, akú budúcnosť našej krajine školstvo v jeho súčasnej podobe pripravuje.

# Kapitola 1

## Spoločnosť a vzdelávanie

---

Premena regiónu, do ktorého patrí aj Slovenská republika, smerom k pluralitnej demokracii a trhovej ekonomike je sprevádzaná hlbokými ekonomickými, sociálnymi a politickými zmenami. Zmena prináša vždy potrebu nových vedomostí, schopností a zručností. V našej spoločnosti existuje inštitúcia, ktorá vznikla, aby napĺňala tieto potreby. Je ňou škola.

V tejto kapitole sa budeme zaoberať najmä vzťahom spoločnosti a vzdelávania. Mnohé charakteristiky spoločnosti pôsobia na vzdelávací systém zvonka a možnosť ovplyvniť ich je v krátkom, či strednodobom horizonte obmedzená. Vzdelávací systém sa im preto musí do veľkej miery prispôbiť a napĺňať tak potreby dané spoločnosťou a jej zmenami.

Spoločenské zmeny sa však netýkajú len postkomunistických tranzitívnych štátov. Dokument Európskej únie „Biela kniha – vyučovanie a vzdelávanie, smerom k učiacej sa spoločnosti“ identifikuje tri faktory zmeny ovplyvňujúce fungovanie spoločnosti a zároveň kľúčovú úlohu vzdelávania v meniacej sa spoločnosti. Sú nimi nástup informačnej spoločnosti, stupeň vedecko-technickej vyspelosti a globalizácia ekonomiky. Tieto tri charakterové črty dnešnej doby kladú pred ľudstvo nové výzvy. Odpoveďou na ne je vízia učiacej sa spoločnosti, kde úlohou vzdelania je poskytovať dostatočnú základňu pre ďalší rozvoj vedomostí a ponúkať cestu k zaradeniu sa do ekonomického a sociálneho života. Zároveň naznačujú základné smery nového vnímania vzdelávania a jeho úlohy v spoločnosti. Zapájanie informačných technológií do vyučovacieho procesu, podpora a orientácia na získavanie nových vedeckých poznatkov

a prepojenie vzdelávania a trhu práce sú významnými stratégiami dnešného európskeho školstva.

Globalizácia formuje novú podobu spoločnosti – tzv. učiacu sa spoločnosť (learning society). Takisto transformuje podobu práce a zvyšuje potrebu mobility a flexibility pracovníkov, ich schopnosť využívať nové technológie. Jej produktom je však aj sociálne vylúčenie veľkej časti ľudí, ktorí nespĺňajú prvé dve kritériá.

Vzdelávací systém by mal reagovať na zmeny v spoločnosti a z nich vyplývajúcu potrebu nových vedomostí a zručností. Fungujúci vzdelávací systém zohráva významnú úlohu v procese sociálnej zmeny. Umožňuje totiž ekonomickú a sociálnu mobilitu, čiže možnosť voľby individuálnych životných stratégií.

Školský systém a koncept vzdelávania, ako ho dnes poznáme, sa vyvinul z relatívne jednoduchého socializačného inštrumentu a spôsobu medzigeneračného podávania si informácií na zložitú sociálnu inštitúciu, zabezpečujúcu mnohé funkcie. Masová inštruktáž, podpora vedecko-technického pokroku, sociálna selekcia a výber pre povolanie sú len jedny z mnohých. So širšou štruktúrou spoločnosti ho spájajú nespočetné väzby a komplexné vzťahy. Úroveň a kvalita vzdelania ovplyvňuje reprodukčné a ekonomické správanie, výber životných stratégií, politickú orientáciu...

Pri skúmaní vzdelávacieho systému preto treba pristupovať k nemu ako k zložitému systému a skúmať ho na viacerých úrovniach. Na makroúrovni skúmať jeho funkciu v sociálnej štruktúre, najmä jeho

vzťah k hodnotovému systému, k sociálnej stratifikácii, k demografii, k ekonomii, k politickému systému. Na mezoúrovni sú predmetom záujmu štruktúra samotného systému a jeho fungovanie, na mikroúrovni potom vzťahy existujúce vo vnútri jednotiek, teda škôl a tried, úloha rodiny a prostredia študentov.

## **Hodnota a funkcia vzdelania v spoločnosti – stratifikácia a mobilita, nerovnosť a exklúzia**

---

Príležitosť vzdelávať sa začala byť najmä v druhej polovici tohto storočia vnímaná ako základné ľudské právo a šanca na lepší život. Meritokratické spoločnosti čoraz viac alokujú sociálny status na základe dosiahnutého vzdelania. Existuje tiež priama úmera medzi úrovňou vzdelania a výškou zárobku, teda aj životnou úrovňou. Vzdelanie možno preto považovať za jeden z kľúčových faktorov životných šancí.

Znižovanie miery sociálnej exklúzie a chudoby<sup>1</sup> nezávisí výlučne od zlepšenia vzdelávacích podmienok, vyžaduje si sociálno-ekonomický zásah na viacerých úrovniach. Do veľkej miery je úspech v znižovaní sociálnej exklúzie daný i charakterom ekonomiky, jej formálnych a neformálnych pravidiel a motivácií, ktoré zakladajú pre správanie ľudí, podnikov, inštitúcií. Pravidlá v spoločnosti by mali

---

<sup>1</sup> Súčasné diskusie vo vzdelávaní a vzdelávacej politike sú, podobne ako v iných oblastiach verejnej politiky, poznačené potrebou boja proti chudobe v prudko sa rozvíjajúcej globálnej ekonomike. Pre definíciu tohto problému sa v súčasnosti využíva najmä koncept **sociálnej exklúzie** namiesto príliš úzko vymedzeného konceptu chudoby. Zdôrazňuje sociálnu izoláciu, ako najdôležitejší aspekt vylúčenia, ktorá je samozrejme sprevádzaná nedostatkom finančných prostriedkov, nezamestnanosťou. Takto izolovaní a vylúčení ľudia nie sú schopní participovať na ekonomickom, sociálnom a politickom živote spoločnosti, v ktorej žijú, čo spomaľuje následne celý jej vývoj.

motivovať k zhodnocovaniu majetku, ale i ľudského kapitálu. Ľudia vysoko kvalifikovaní a vzdelaní sú schopní lepšie sa prispôbiť zmenám na trhu práce a tiež individuálna návratnosť ich práce, a teda aj vzdelania, je v podobe mzdy vysoká. Pre ľudí s nízkou kvalifikáciou je ťažké získať vysoko produktívne zamestnanie a sú tiež oveľa zraniteľnejší zmenami v dopyte firiem po pracovných silách. Tento fakt nadobúda zvýšenú dôležitosť v čase reštrukturalizačných zmien, ktoré sa dejú v postkomunistických krajinách. Ekonomicky nevyhnutným zmenám v štruktúre určitých odvetví spojeným s rušením pracovných miest sa vedľa prispôbiť oveľa lepšie ľudia s lepšími zručnosťami a vyšším vzdelaním.

Reštrukturalizácia formálnych aj neformálnych inštitúcií, ktorá je súčasťou procesu transformácie, sa podpisuje pod marginalizáciu a vylúčovanie jednotlivcov a celých sociálnych skupín. Rolu tu hrajú individuálne charakteristiky ako vek, vzdelanie, pohlavie, veľkosť rodiny, sociálna skupina, miesto bydliska. Aktuálnosť tejto otázky na Slovensku vzrástla v priebehu posledných rokov, keďže predtým presadzovaná idea beztriednej spoločnosti a regulačné zásahy štátu zabráňovali veľkým sociálnym prepadom, ale aj vzostupom. Po odstránení umelých bariér sa však sociálna nerovnosť a reálna stratifikácia prejavili v celej svojej hĺbke a šírke. Ukazuje sa, že veľkú rolu tu hrá úroveň vzdelania. Ekonomické ťažkosti posledných rokov ešte viac prehĺbili rozdiely medzi majoritou a skupinami, ktoré boli už počas predošlého režimu marginalizované – napríklad mentálne a fyzicky postihnutými, etnickými menšinami.

V ďalšom texte načrtujeme teóriu sociálnej stratifikácie a definujeme tzv. vertikálnu chudobu. To nám umožní bližšie pochopiť pohyby, ktoré nastávajú v spoločnosti a umožnia nám hľadať odpoveď na dve dôležité otázky:

- Má vzdelávací systém nástroje na odstránenie, či aspoň zníženie vertikálnej

chudoby a s ňou spojeného vylúčenia zo spoločnosti?

- Sú tieto nástroje účinne používané, alebo je prax opačná a súčasné nastavenie vzdelávacieho systému vedie len k reprodukcii existujúcich problémov?

Tieto otázky nás budú sprevádzať touto kapitolou a hlbšej analýze budú podrobené v kapitole 3, v časti venovanej prístupu znevýhodnených skupín k vzdelaniu.

### *Sociálna stratifikácia, vertikálna chudoba*

Počas obdobia komunizmu sa sformovali dve stratifikačné pyramídy – pyramída sociálneho kapitálu – vzťahov a pyramída materiálneho kapitálu – súkromného majetku. Boli navzájom komplementárne – sociálny kapitál podmieňoval možnosti vytvárania kapitálu materiálneho. Z týchto sa potom vyvinul stratifikačný systém, definovaný novými vzťahmi v spoločnosti. Dôležitú úlohu zohráva aj dnes práve sociálny kapitál, pretože znižuje riziko sociálneho prepadu jednotlivca. Okrem sociálneho prepadu jednotlivca môže v stratifikačnej štruktúre dochádzať aj k sociálnym prepadom celých skupín, t.j. k tzv. vertikálnej chudobe, ktorou sú celé skupiny vysúvané na okraj spoločnosti. Vertikálna chudoba je nielen nedostatkom materiálnej, ale predovšetkým sociálnej. Určujúcou kategóriou v tomto mechanizme vylučovania je nízke vzdelanie, kombinované s kvalifikáciou v odboroch, ktoré zanikajú. Zasiahnutí chudobou pociťujú, že všetky ich poznatky, schopnosti a kompetencie sa stali irelevantnými. Vysoká úroveň vzdelania a vysoká pracovná mobilita, ktoré existovali v komunistických štátoch, boli považované za záruku rýchleho prechodu z jedného usporiadania do druhého. Chudoba mala byť len prechodným javom, ošetrovaným sieťami sociálnej pomoci. História predošlých desiatich rokov však dokazuje, že tieto predpoklady neboli správne. Zvýraznili a prehĺbili sa nerovnosti v spoločnosti, objavila sa nezamestnanosť, chudoba, veľké skupiny ľudí sa ocitli na okraji spoločnosti. Školský systém namiesto toho, aby plnil

funkciu záchranného lana, keď záchranná sieť sociálnej pomoci zlyhala, spoluvytvára stav vylúčenia. Kým v minulosti bolo chudobu možno prekonať individuálnou životnou stratégiou, dnešná chudoba je dôsledkom systémových zlyhaní, okrem iných aj systému vzdelávania. Nedá sa prekonať inak než systémovou zmenou. Rovnosť šancí v prístupe k vzdelávaniu je základnou podmienkou pre redukciu chudoby, prameniacej z nedostatočnej prípravy na uplatnenie v ekonomike založenej na poznani, na informáciách. Vzdelávací systém však v skutočnosti sám produkuje nerovnosti, keďže niektorých vyberá a umožňuje im dosahovať vysoké výsledky, kým druhých necháva hlboko pod nimi. Tak vytvára základ pre stratifikáciu, ktorá často odráža sociálny pôvod, nie skutočné schopnosti. Vzdelávací systém preto do veľkej miery nemožno označiť za autonómny, keďže sa vo veľkej miere podieľa na reprodukcii sociálneho poriadku, a tým tiež sociálnych nerovností.

## **Sociálna exklúzia a vzdelávanie**

Sociálna exklúzia znamená vylúčenie, či vytlačenie určitej skupiny na okraj spoločnosti na základe rôznych faktorov (pôvod, vek, sídlo, sociálne väzby, či majetok). Vzdelávanie hrá dôležitú úlohu v určovaní úspešnosti jedinca v spoločnosti, do veľkej miery ovplyvňuje jeho sociálny status i majetok. V nasledujúcom texte sa budeme zaoberať vzťahom sociálnej exklúzie a vzdelávania v SR a pozrieme sa na dva prípady s nimi spojené: úroveň funkčnej gramotnosti, ako jeden z prejavov sociálnej exklúzie vo vzdelávaní a mierou platieb rodičov spojených so vzdelávaním detí, ako jednou z jej možných príčin.

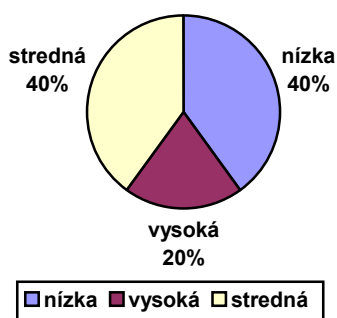
### *Funkčná gramotnosť*

Súčasný trend všade vo svete naznačuje, že vzdelanie a vzdelávanie bude čoraz nevyhnutnejšie pre akékoľvek fungovanie jedinca v spoločnosti. Informácie sa stávajú najviac ceneným tovarom a skupiny, ktoré

k nim nemajú prístup, sú čoraz viac marginalizované a vylučované.

Okrem formálneho vzdelania, ktoré je výsledkom štúdia na určitom type školy, čoraz väčší význam má ovládanie zručností, ktoré umožňujú človeku orientovať sa v informačnej spoločnosti. Tieto schopnosti dostali zhrňujúci názov funkčná gramotnosť, niekedy sa im hovorí aj druhá gramotnosť. Ide o rôzne druhy činností, od práce s počítačom, schopnosti komunikovať e-mailom, používať mobilný telefón, či kreditnú kartu alebo ovládať sofistikovanejšie domáce spotrebiče. Výskum funkčnej gramotnosti realizoval Inštitút pre verejné otázky (IVO) v r. 2000 a podľa jeho výsledkov zoradil obyvateľov SR do troch kategórií podľa dosahovaného stupňa funkčnej gramotnosti (nízky, stredný a vysoký), zobrazených v nasledujúcom grafe.

Graf: I.1: Úroveň funkčnej gramotnosti obyvateľstva SR



Zdroj: Velšic, M.: *Druhá gramotnosť už aj na Slovensku*, SME 27. 7. 2000.

Výskum IVO uvádza, že asi „polovica dospeléj populácie sa prispôsobuje novým spôsobom komunikácie veľmi alebo skôr ľahko. Medzi týchto ľudí patrí najmä mladšia generácia, ľudia s vyšším vzdelaním, kvalifikáciou a sociálnym statusom, obyvatelia väčších miest. Iba štvrtina opýtaných (26%) priznáva, že sa modernej technike prispôsobuje veľmi alebo skôr ťažko. Pomerne veľká skupina ľudí (22%) sa však do takejto situácie ešte nikdy nedostala. „Outsideri“ sú najmä ľudia z radov najstaršej generácie, najnižšie vzdelaní, nekvalifikovaní pracujúci, ľudia s najnižším sociálnym

statusom, ľudia žijúci v najmenších obciach.“ Uvedený graf úrovne funkčnej gramotnosti by vyzeral inak na vzorke vysokoškolsky vzdelanej populácie – tam je úroveň funkčnej gramotnosti až 58%, u duševne pracujúcich a podnikajúcich ľudí až 79%. Okrem vzdelania je veľkým determinantom aj vek – uvedený prieskum bol realizovaný iba na dospeléj populácii, avšak predpokladá sa, že mladšia generácia je už oveľa „gramotnejšia“. Významným faktorom je tiež ekonomická aktivita, sociálny status či sídlo respondenta. Všeobecne však platí, že funkčná gramotnosť bude čoraz významnejším parametrom sociálnej stratifikácie.

#### *Platby spojené so vzdelávaním*

Prístup detí k vzdelaniu do veľkej miery ovplyvňuje jednak tzv. sociálny dopyt po vzdelaní zo strany žiakov a ich rodičov a jednak ochota a schopnosť rodičov hradiť náklady spojené so vzdelaním svojich detí.

Podľa výskumu, ktorý uskutočnili Stredoeurópsky inštitút pre ekonomické a sociálne reformy (INEKO) a Transparency International Slovensko (TIS) v roku 2000 ohľadne platieb rodičov za vzdelávanie detí, väčšina respondentov uviedla, že určitým spôsobom dotujú školu, ktorú ich deti navštevujú. Okrem školného u súkromných a cirkevných škôl totiž rodičia majú možnosť dobrovoľne prispieť škole rôznou formou: finančným príspevkom, vecným darom, vlastnou prácou, či iným spôsobom. Drvivá väčšina opýtaných (78%) školám svojich detí poskytuje dobrovoľné príspevky, a to najmä vo finančnej forme. Výnimkou sú respondenti, ktorých dieťa navštevuje vysokú školu, len 39% respondentov uviedlo, že im poskytlo dobrovoľný príspevok. Tieto dobrovoľné platby sú uskutočňované najmä z presvedčenia, že je to dobré pre dieťa (44,9%) a že ich pomoc vo forme príspevku je nevyhnutná pre fungovanie školy (36,4%).

Školská dochádzka dieťaťa stojí rodiča peniaze na pomôcky, stravovanie, dopravu,

ubytovanie. Aj keď z dlhodobého hľadiska je investícia do vzdelania vysoko návratnou, v krátkodobom horizonte je pre mnohé rodiny žijúce na hranici životného minima neúnosná. Prejavuje sa to nízkou podporou štúdia detí po skončení povinnej školskej dochádzky, v lepšom prípade strednej školy. Náklady pritom na každom vyššom stupni vzdelávania stúpajú.

Podľa výsledkov prieskumu, zaplatí napr. rodič dieťaťa na strednej odbornej škole s maturitou v priemere za mesiac 210 Sk za

### Náklady na vzdelanie

*Dobrym príkladom rastu platieb pri postupe na vyššie stupne vzdelania je platba za školské pomôcky, teda napr. za zošity, písacie potreby, učebnice, školské tašky, telocvičné úbory, apod. Asi 65% rodičov dieťaťa v materskej škôlke zaplatí za ne ročne do 750 Sk. Prechodom na ZŠ sa situácia výrazne mení. Do 750 Sk ročne sa zmestí len 17% rodičov, väčšina rodičov (21%) platí ročne asi 1001-1500 Sk, resp. 1501-2000 Sk (17,6%). Situácia na prvom a na druhom stupni ZŠ je takmer rovnaká. Podobnú štruktúru platieb s miernym posunom do vyšších pásem majú rodičia žiakov na gymnáziách (4- i 8-ročných), a do veľkej miery i na stredných školách s maturitou. Stredné školy bez maturity kladú nižšie nároky na peňažienky rodičov, väčšina sa pri výdavkoch na školské pomôcky zmestí do sumy 751-1000 Sk ročne (23%) a do 750 Sk (22,2%). Výraznejší posun do vyšších výdavkových pásiem nastáva po vstupe študenta na vysokú školu, mediánová hodnota je pri 2000 Sk ročne, a až 16% respondentov uviedlo, že ročne platí za školské pomôcky pri štúdiu na VŠ viac ako 5000 Sk.*

učebnice a pomôcky (relevantné pre 95,6% respondentov), 287 Sk za dopravu (relevantné pre 82,6% respondentov), asi 707 Sk za ubytovanie na internáte či priváte (týka sa len 10,5% respondentov) a asi 400 Sk za stravovanie v škole (37,3% respondentov). Ak to porovnáme so životným minimom 1 nezaopatreného dieťaťa v rodine, čo je 1720 Sk, zistíme, že takmer celá časť tejto sumy ide v priemere len na niektoré náklady spojené so

vzdelávaním<sup>2</sup>, okrem školného a dobrovoľných príspevkov pre školy. Pre nízko príjmové rodiny preto predstavuje výraznú finančnú záťaž i zabezpečenie vzdelania s maturitou pre svoje deti. Vysokoškolské štúdium je pre takéto rodiny neúnosné a zvyčajne preváži motív čo najskoršieho zapojenia dieťaťa do pracovnej sféry už po skončení strednej školy. Takto môže čo najskôr prispievať do rodinného rozpočtu.

Súčasný systém školstva, i napriek tomu, že je deklarovaný ako bezplatný, spôsobuje, že rodiny s nízkymi príjmami limitujú dĺžku a spôsob vzdelávania svojich detí. Preferované je stredoškolské vzdelanie pred vysokoškolským, a také, ktoré je čo najbližšie k miestu bydliska. Do veľkej miery je problémom chýbajúci systém príspevkov a štipendií, ktorý by umožňoval štúdium aj deťom z nižších sociálnych vrstiev a podporoval by tak mobilitu. Sociálny status a z neho sa odvíjajúce privilégiá a práva spoluvytvára práve dosiahnuté vzdelanie a čoraz viac jeho kvalita. Bezplatné štátne školstvo problém rovnosti prístupu nerieši, podobne súčasný spôsob financovania nerieši problém zabezpečenia kvality vzdelávania.

Pre sociálnu stratifikáciu a s ňou súvisiacu sociálnu mobilitu je pritom kvalita vzdelania a jeho prístupnosť v dnešnom svete určujúca. Je jedným z najdôležitejších nástrojov boja proti nerovnosti a exklúzii.

## Premeny slovenskej spoločnosti

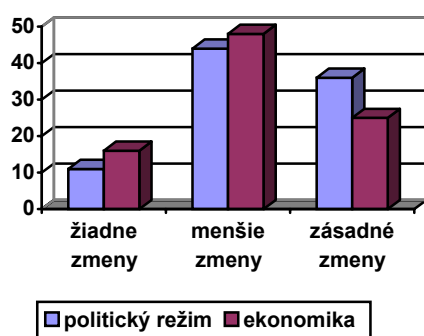
Slovenská spoločnosť má za sebou od novembra 1989 komplikovaný vývoj. V roku 1993 sa územným rozdelením ČSFR stala samostatným štátom, ktorý sa nachádza v procese výrazných zmien. Systémové zmeny prebiehajú vždy v očakávaní

<sup>2</sup> Ide len o hlavné náklady spojené so vzdelávaním, nezahŕňajú teda tiež mimoškolské stravovanie, oblečenie, vreckové, apod.

zlepšenia – so sebou však prinášajú množstvo nových problémov, nové sociálne situácie, ktorých riešenie vyžaduje nové vedomosti a zručnosti. Zmeny zasiahli celú spoločnosť, od jej riadenia, cez fungovanie inštitúcií, až po charakter sociálnej integrácie. Podľa výskumov IVO<sup>3</sup> tieto zmeny vníma pozitívne len štvrtina dospeléj populácie. Prieskum IVO zo septembra 2001, kde sa respondentov pýtali, do akej miery bolo potrebné meniť politický režim a ekonomiku na Slovensku pred novembrom 1989, ukazuje, že ľudia sa stavajú k uskutočneným zmenám a reformám skepticky.

Graf I.2: Vnímanie potreby zmien

Zdroj: Velšic, M.: *Na Slovensku vládne nostalgia za minulosťou*, SME, 21. 11. 2001



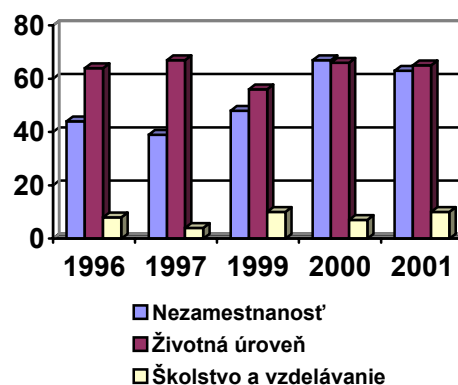
*za minulosťou*, SME, 21. 11. 2001

Ekonomické problémy, strata sociálnych istôt a rastúce sociálne nerovnosti sú negatívnymi dopadmi reformných zmien. Len malé percento ľudí v nich však vidí cestu k dlhodobému zlepšeniu, vníma najmä krátkodobé negatívne následky. Tomu nasvedčuje aj hierarchia spoločenských problémov, teda to, ako naliehavo vnímajú Slováci problémy v jednotlivých oblastiach verejnej sféry a akú dôležitosť im pripisujú (pozri graf I.3).

Na prvých miestach v rebríčku sa každoročne objavujú problémy nezamestnanosti a životnej úrovne. Politika a dodržiavanie demokratických princípov, ktoré boli vnímané ako veľmi závažné, po

voľbách v roku 1998 ustúpili. Školstvo a vzdelávanie je až v druhej polovici závažných spoločenských problémov. V nízko hodnotenej akútnosti problémov školstva sa prejavuje akési zautomatizované vnímanie vzdelávacieho systému ako fungujúceho a bezproblémového, čo podporuje i vysoký efekt zotrvačnosti v jeho fungovaní. Poukazuje to aj na neschopnosť dívať sa na tieto problémy ako na prepojené a jednotlivé neželateľné javy vnímať ako symptómy poruchy systému.

Graf I.3: Hierarchia spoločenských problémov



Zdroj: Slovensko 1996, 1997, 1998-1999, 2000, 2001, *Súhrnná správa o stave spoločnosti*. Inštitút pre verejné otázky, Bratislava 1996-2001.

Vysoká nezamestnanosť, sociálna závislosť, kriminalita a užívanie drog mladistvými, a celková životná úroveň má často súvis priamo so zlyhaním politik verejnej sféry – systémov sociálnej politiky, politiky zamestnanosti, vzdelávacej politiky. Názor verejnosti ukazuje len malú vôľu po hlbších zmenách. Tie však jediné môžu priniesť dlhodobé a udržateľné ekonomické a sociálne zlepšenie.

## Demografia

Demografický vývoj bol v poslednom desaťročí na základe údajov Štatistického úradu SR charakterizovaný postupným spomaľovaním reprodukcie obyvateľstva, pričom jeho hlavnými črtami bolo neustále

<sup>3</sup> Velšic, M.: *Na Slovensku vládne nostalgia za minulosťou*, SME, 21.11.2001

znižovanie plodnosti a pôrodnosti pri stagnujúcej úmrtnosti obyvateľstva. Aj keď tento trend je pozorovaný už od roku 1979, až od roku 1991 začína byť výrazný. Súvisí to najmä so zmenou systému. Transformácia ekonomického aj politického usporiadania mala a stále má veľký vplyv na reprodukčné správanie obyvateľstva. Socialistický systém podporoval rodiny s deťmi a poskytoval im zabezpečenie. Keď však začiatkom 90. rokov nastúpili prvé ekonomické reformy, ktoré priniesli výraznú sociálnu a príjmovú diferenciáciu, sprevádzanú rapídne rastúcou nezamestnanosťou a nedostatkom dostavaných bytových jednotiek, výrazne tak ovplyvnili mladé dvojice pri zakladaní rodín.

Tabuľka I.1: Počet detí v jednotlivých vekových skupinách delený počtom rokov v danej vekovej skupine

Rok/Vek	6 - 9	10 - 14	15 - 18	18 - 23
1990	89647	95341	90275	75245
1991	88467	93811	92743	77161
1992	87140	92544	94412	80286
1993	85295	91176	95079	83938
1994	83487	89585	95711	87449
1995	80977	88798	94761	90724
1996	79237	87679	93358	93099
1997	78235	86050	91734	94572
1998	76462	84398	89938	95145
1999	75209	82266	89099	94681
2000	72294	80217	88493	93651
2001	68158	78840	87197	92430
2002	64556	77297	85282	91050
2003	61056	75656	83425	89433
2004	59147	73286	80915	88634
2005	58352	70002	79169	87507
2006	57842	66369	78182	85888
2007	57457	63341	76421	84227
2008	57067	60442	75175	82103
2009	56576	58856	72258	80064
2010	55982	58122	68130	78691

Zdroj: Výskumné demografické centrum - Infostat, vlastné výpočty

Demografické trendy ovplyvnené neistou socio-ekonomickou situáciou majú dopad na vekové zloženie obyvateľstva. Prejavuje sa najmä na počte najmladšej populácie, detí a mládeže od 0 do 19 rokov, ktorej stále ubúda. Školstva, ako inštitúcie vytvorenej

najmä pre ľudí od 6 do 23 rokov, sa tento trend veľmi dotkne. Keďže sa neustále znižuje detská populácia a pokračuje proces starnutia obyvateľstva, počet žiakov v školách tiež klesá. Tabuľky I.1 a I.2 ukazujú prognózu početného zastúpenia jednotlivých vekových skupín do roku 2010. V roku 2010 by malo byť v jednotlivých vekových skupinách, ako sú uvedené v tabuľkách, o 17,9, 26,3, 21,9 a 14,9% menej detí než v roku 2001. Ešte výraznejšie sa pokles prejaví, ak porovnáme rok 1990 s rokom 2010: pokles žiakov vo vekových skupinách 6-9 a 10-14 rokov bude až 49,4% a 47,2% (2001=100%).

Tabuľka I.2: Počet detí v jednotlivých vekových skupinách delený počtom rokov v danej vekovej skupine, 2001=100

Rok/Vek	6 - 9	10 - 14	15 - 18	18 - 23
1990	131,5	120,9	103,5	81,4
1991	129,8	119,0	106,4	83,5
1992	127,8	117,4	108,3	86,9
1993	125,1	115,6	109,0	90,8
1994	122,5	113,6	109,8	94,6
1995	118,8	112,6	108,7	98,2
1996	116,3	111,2	107,1	100,7
1997	114,8	109,1	105,2	102,3
1998	112,2	107,0	103,1	102,9
1999	110,3	104,3	102,2	102,4
2000	106,1	101,7	101,5	101,3
2001	100,0	100,0	100,0	100,0
2002	94,7	98,0	97,8	98,5
2003	89,6	96,0	95,7	96,8
2004	86,8	93,0	92,8	95,9
2005	85,6	88,8	90,8	94,7
2006	84,9	84,2	89,7	92,9
2007	84,3	80,3	87,6	91,1
2008	83,7	76,7	86,2	88,8
2009	83,0	74,7	82,9	86,6
2010	82,1	73,7	78,1	85,1

Zdroj: Výskumné demografické centrum - Infostat, vlastné výpočty

## Spoločenský dopyt po vzdelaní

Stav a vývoj počtu detí vo vekových skupinách, priradených jednotlivým stupňom škôl, súvisí s javom, ktorý sa nazýva spoločenský dopyt po vzdelaní. Je to kvantitatívne vyjadrený záujem o vzdelanie a dá sa odhadnúť na základe počtu prihlášok na štúdium na jednotlivých školách, pričom treba brať do úvahy podmienky a charakteristiky jednotlivých stupňov. Ako už bolo spomenuté v úvode, socializmus zanechal dedičstvo vysokej úspešnosti školskej dochádzky a princíp bezplatného vzdelávania. Z týchto dvoch faktorov vyplývajú vlastnosti dopytu po vzdelaní, aj keď ten sa za posledných desať rokov tiež transformoval a je rozdielny na jednotlivých úrovniach a na jednotlivých typoch škôl.

Povinná školská dochádzka tvorí 10 rokov, teda trvá do 16-teho (príp. 17-teho) roku života. Žiaci a v nižšom veku predovšetkým ich rodičia sú postavení pred otázku voľby ďalšieho typu vzdelávania zväčša<sup>4</sup> po ukončení deviateho ročníka na ZŠ, teda vo veku 14-15 rokov dieťaťa. Na úrovni stredných škôl nie sú k dispozícii celoslovenské údaje o počte prihlášok na jednotlivé školy, ale podľa vývoja počtu študentov na jednotlivých typoch škôl sa dá usudzovať, že stále viac rastie záujem o školy, ktoré pripravujú študenta pre vyšší stupeň vzdelania. Tabuľka I.3 ukazuje zmeny počtov študentov na 3 základných typoch stredných škôl, ktoré, aj keď sú badateľné, stále sú ovplyvnené rigidnosťou systému. Ten určuje obmedzenú kapacitu škôl, a preto i keď dopyt je možno väčší, než indikujú počty študentov na jednotlivých školách, školy sa mu nie dostatočne prispôbujú.

S prijímacím procesom na stredné školy

súvisí i podstatná otázka efektívnosti. Prijímacím procesom by sa mali žiaci, podľa svojich schopností a predpokladov a podľa dostupných kapacít, zaradiť na stredné školy, ktorých štúdium preferujú. Súčasná podoba prijímacieho procesu je odlišná od tejto ideálnej definície predovšetkým v dvoch oblastiach: v obsahu prijímacích skúšok a v narušenej motivácii žiakov vybrať si skutočne školy podľa svojich preferencií.

### **Ponuka a dopyt po vzdelaní**

*Skôr než žiaci v 9. ročníku podajú jedinú záväznú prihlášku na strednú školu, dostávajú k dispozícii informáciu o predbežnom záujme všetkých študentov v okrese o jednotlivé školy a o plánoch jednotlivých škôl prijať nových žiakov na ich študijné a učebné odbory. Táto informácia je vodítkom pri rozhodovaní o výbere školy na prihlášku. Žiaci sú pri súčasnom nastavení systému motivovaní vyberať si automaticky „druhú najlepšiu“ alternatívu, ako vysvetľujeme v ďalšom texte.*

*Napríklad v okrese Trnava (údaje za šk. rok 2001/2002) je vysoký predbežný záujem o gymnáziá, ponuku prevyšuje o 56%. Vysoký je i predbežný záujem o niektoré SOŠ, napr. o štúdium v odbore elektrotechnika (ponuku prevyšuje o 63%), colná deklarácia, tiež o obchodné a hotelové akadémia a zdravotnícku školu. Spomedzi všetkých SOU, len na SOU obchodnom prevyšuje predbežný záujem ponúkanú kapacitu.*

Hlavným obmedzením rodičov a žiakov je možnosť podať si len 1 prihlášku na štúdium na strednej škole. Keďže prijímacie skúšky na väčšinu škôl (okrem konzervatórií a 8-ročných gymnázií) sa konajú v jeden deň a počas nich sa kapacita na najžiadanejších školách naplní, je pre žiakov prirodzene veľmi rizikové uchádzať sa o štúdium na najžiadanejších a najkvalitnejších školách. Riziko, že neuspjú vo veľkej konkurencii, ktorú nevedia vopred odhadnúť, a tak budú odsúdení na absolvovanie druhého kola prijímacích skúšok len na školách, kde ostali voľné miesta, ich prirodzene nabáda k výberu škôl s nižším záujmom žiakov

<sup>4</sup> Časť rodičov a žiakov uskutoční toto rozhodnutie i skôr, keďže po ukončení prvého stupňa ZŠ môže žiak absolvovať prijímacie konanie na 8-ročné gymnázium.

a škôl s nižšou kvalitou. Súčasné nastavenie systému ich teda motivuje vzdať sa šance študovať na nimi najpreferovanejšej škole, po ktorej je vysoký dopyt, v prospech školy, na ktorej majú najväčšiu pravdepodobnosť uspieť už v prvom kole prijímacích pohovorov. Tejto problematike sa podrobnejšie venujeme pri analýze návrhu školského zákona v kapitole 4.

Tabuľka I.3: Počet študentov na stredných školách, 1990-1999

Rok	Gymnázia	SOŠ	SOU
1990	55 949	79 941	168 000
1991	59 347	84 468	156 510
1992	63 678	91 298	152 325
1993	68 088	98 986	151 128
1994	72 114	106 136	155 136
1995	76 436	110 871	155 936
1996	80 023	113 997	152 009
1997	80 925	109 280	141 908
1998	82 038	103 348	130 312
1999	78 360	91 610	111 224

Zdroj: vlastné výpočty na základe údajov ÚIPS

U vysokých škôl je, pokiaľ ide o obmedzenosť ponuky, problém markantnejší vzhľadom na dostupné agregátne dáta a ich neskreslenosť limitom

jedinej prihlášky, ako je to pri stredných školách. Záujem o štúdium na vysokej škole je na Slovensku značný, počet prihlásených a počet prijímaných je vo veľkom nepomere, najmä na najžiadanejších odboroch (právo, ekonómia, medicína, ai.). Z toho vyplývajú veľké tlaky na študentov, pokiaľ ide o požiadavky a veľké tlaky na samotné školy a ich pedagógov. Prijímací proces sa vníma ako veľmi korupčný. Podľa výskumu Svetovej banky z roku 2000 (<http://www.government.gov.sk/> bojprotikorupcií), 12% študentov uviedlo, že používa úplatky ako spôsob zlepšenia prospechu a prijatia na školu. U vysokých škôl je to až 22% všetkých študentov. Rôzne prípravné kurzy, ktoré organizuje univerzita, alebo súkromné konzultácie vyučujúcich patria k typickému koloritu vysokého školstva.

Vysoký záujem o vysoké školy môže byť dôsledkom troch javov. Nízka nezamestnanosť absolventov vysokých škôl oproti absolventom stredných škôl, pomerne vysoké platy absolventov univerzít a v neposlednom rade tiež vysoký sociálny status vysokoškolsky vzdelaných ľudí.

Tabuľka I.4: Spoločenský dopyt po vzdelaní, 1990 - 1999

		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Absolventi SŠ s maturitou (môžu sa uchádzať o VŠ štúdium)		34 513	39 303	41 073	42 333	45 908	48 770	55 502	57 161	58 380	51 283
Prihlášky na VŠ		27 617	42 707	68 814	81 114	73 810	93 866	89 996	116 706	123 719	115 052
Novo-prijatí štud. do 1. ročníka VŠ	Celkove	13 404	13 178	16 008	18 093	20 027	20 809	22 293	23 120	23 212	22 866
	% z 18-roč.	15,9	14,9	17,2	19,3	21,1	21,8	23,3	24,1	25,4	25,5
	Medziročná zmena	1,03	0,98	1,21	1,13	1,11	1,04	1,07	1,04	1	0,98
	Index voči roku 1990	1	0,98	1,19	1,35	1,49	1,55	1,66	1,72	1,73	1,7

Zdroj: Ministerstvo školstva, Ústav informácií a prognóz školstva

## Ekonómika a školstvo

Vzťah medzi vzdelávaním a ekonomikou je obojsmerný: školstvo sa musí prispôbiť potrebám a možnostiam ekonomiky, na

druhej strane možnosti a potenciál ekonomiky sú do veľkej miery ovplyvnené kvalitou vzdelávania v krajine. Tento vzťah možno preložiť do dvoch základných otázok: Ako zabezpečiť, aby školstvo dostatočne rýchlo odpovedalo na potreby ekonomiky? Ako financovať školstvo, aby sa ekonomický potenciál krajiny rozvíjal?

Podobné otázky možno pozorovať i v súčasných diskusiách v rámci Európskej únie, kde je dôraz na schopnosť ekonomík konkurovať na globálnom trhu. Základnou tézou pritom je, že európske vzdelávacie systémy musia flexibilne reagovať na zmeny vo výrobe a prispievať k rastu európskych ekonomík a k zaisteniu ich schopnosti konkurovať vo svete. Tlak ekonomiky ovplyvňuje oblasť vzdelávacej politiky a aj pedagogickú teóriu a výskum.

Pri analýze vzťahu školstva a ekonomiky SR sa môžeme zamerať na dva hlavné okruhy: na finančné zdroje, ktoré ekonomika školstvu poskytuje a na spätnú väzbu ekonomiky vyjadrenú stavom na trhu práce.

Školstvo v SR je financované prevažne zo štátneho rozpočtu, a to z kapitoly MŠ SR a kapitol jednotlivých rezortov, ktoré sú zriaďovateľmi škôl.<sup>5</sup> Na niektoré školy prispievajú aj obce (najmä na ZŠ a materské školy), táto suma je však zanedbateľná v porovnaní s celkovým objemom prostriedkov. Školy môžu disponovať tiež tzv. mimorozpočtovými príjmami (napr. poplatky za materské školy, školské kluby, základné umelecké školy, ubytovanie stredoškolských študentov, a pod.).

Od celkových zdrojov, ktoré do školstva plynú, treba odpočítať tie príjmy škôl (rozpočtových organizácií), ktoré plynú priamo do štátneho rozpočtu a v školstve sa nepoužijú. Výsledná suma v tabuľke I.5 – čisté výdavky na školstvo – hovorí o tom, aká suma z verejných zdrojov, vrátane mimorozpočtových príjmov je k dispozícii pre školstvo. Ak výsledné sumy upravíme indexom spotrebiteľských cien (CPI, 1995=100), vidíme, že v roku 1991 tvorili čisté výdavky na školstvo 27,59 mld. Sk a v roku 2000 klesli na 24,58 mld. Sk.

V tabuľke I.6 vidíme, že objem zdrojov pre školstvo klesol počas obdobia 1991-2000 asi

o štyri miliardy (v stálych cenách roku 1995), teda asi o 13,5%. Počet detí vo vekovej skupine 6-23 rokov za posledné desaťročie klesol o 3,8%.

Počas posledného desaťročia dosiahli verejné výdavky na školstvo svoje minimum v roku 1994, a to vo výške 21,26 mld. Sk (v stálych cenách roku 1995). Tieto údaje dopĺňajú pomerové ukazovatele v tabuľke I.6. Ukazujú, ako sa v poslednom desaťročí vyvíja podiel verejných výdavkov na školstvo (resp. výdavkov kapitoly MŠ SR) v porovnaní s HDP. Podrobnejšou analýzou financovania školstva sa zaoberáme v kapitole 3.

---

<sup>5</sup> Ide najmä o SOU a SPV v rámci viacerých ekonomických rezortov, zdravotnícke školy, ale aj školy Ministerstva obrany a Ministerstva vnútra.

Tabuľka I.5: Štruktúra zdrojov vzdelávacieho systému (mld. Sk)

<b>Zdroje / Rok</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
Ústredná št. správa (MŠ SR)	14,15	17,61	19,60	19,17	18,98	25,71	25,76	30,37	31,54	33,62	35,24
Ústredná št. správa (okrem MŠ SR) <sup>a)</sup>	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	1,31	1,47	1,58	1,51	1,56	1,85
Obce <sup>b)</sup>	n/a	n/a	n/a	0,07	0,09	0,09	0,13	0,12	0,07	0,05	0,05
Mimorozpočtové príjmy <sup>c)</sup>	n/a	n/a	n/a	n/a	0,27	0,35	0,47	0,45	0,47	0,58	1,12
SPOLU	14,15	17,61	19,60	19,24	19,35	27,46	27,84	32,52	33,59	35,81	38,27
Ostatné <sup>d)</sup>	1,36	1,27	1,50	1,78	1,91	1,09	1,10	1,07	1,03	1,18	1,79
Čisté výdavky na školstvo	12,80	16,34	18,10	17,46	17,44	26,37	26,74	31,45	32,56	34,63	36,48

a. Údaje poskytli jednotlivé ministerstvá iné ako MŠ SR. Skutočné výdavky okrem MZ SR, kde uvádzame plánovaný rozpočet. Tieto údaje korešpondujú aj s tabuľkou I.6

b. Zdroj: Ministerstvo financií SR

c. Mimorozpočtové príjmy sa sledujú až od r. 1994.

d. Príjmy vzdelávacích inštitúcií (rozpočtových organizácií), ktoré tvoria príjmy štátneho rozpočtu a nepokrývajú teda náklady týchto organizácií.

Zdroj: Ústav informácií a prognóz školstva okrem „Ústredná št. správa (rezorty)“ a „Obce“

Tabuľka I.6: Verejné výdavky na školstvo ako podiel z HDP a zo štátneho rozpočtu (podrobná tabuľka sa nachádza v prílohe publikácie)

<b>Ukazovatele</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
Verejné výdavky na školstvo ako % HDP (bež. ceny) <sup>a) d)</sup>	5,49	5,51	5,90	5,21	4,39	5,31	4,84	4,97	4,68	4,59	4,31
Výdavky št. rozpočtu (kap. MŠ SR) na školstvo ako % HDP (bež.ceny) <sup>a) d)</sup>	5,1	5,51	5,9	5,2	4,38	5,05	4,55	4,71	4,46	4,39	4,14
Výdavky št. rozpočtu (kapitola MŠ SR) v stálych cenách <sup>a) d)</sup>	n/a	29,74	30,10	23,89	20,86	25,71	24,35	27,05	26,32	25,38	24,76
Verejné výdavky na školstvo v stálych cenách <sup>c) d)</sup>	n/a	29,74	30,10	23,98	21,26	27,46	26,31	28,97	28,04	27,03	25,79
CPI (1995=100)	n/a	59,22	65,11	80,24	91,002	100	105,81	112,3	119,8	132,5	148,4

a. Zdroj: Ústav informácií a prognóz školstva

b. Zdroj: Ministerstvo financií SR

c. Verejné výdavky na školstvo tvoria: výdavky št. rozpočtu (kapitola MŠ SR), výdavky obcí na školstvo od r. 1993, od r. 1995 aj výdavky iných rezortov (kde za MZ SR len plánovaný rozpočet, MDPT SR, MVRR SR, MP SR, MPSVaR SR, MK SR, MH SR, MO SR, MV SR skutočné výdavky). Údaje za tieto rezorty pred r. 1995 a za obce pred r. 1993 nie sú dostupné.

d. Na určenie čistých verejných výdavkov na školstvo a čistých výdavkov št. rozpočtu na školstvo treba odpočítať príjmy vzdelávacích inštitúcií, ktoré tvoria príjem št. rozpočtu a nemôžu byť použité v školstve. Túto kalkuláciu sme nevykonali, aby bolo možné vykonať ostatné výpočty priamo s celkovým štátnym rozpočtom (kapitola MŠ SR) a jeho bežnými a kapitálovými výdavkami.

Vo verejnej diskusii na Slovensku sa viac ako o celkových zdrojoch školstva hovorí o výdavkoch na vysoké školstvo. Vláda SR sa zaviazala zvyšovať rozpočet na vysoké školstvo počas štyroch rokov ročne o 0,1% HDP, čo minulý rok aj realizovala (zvýšila zhruba o 700 mil. korún nominálny rozpočet na vysoké školy, pričom však časť išla na navýšenie počtu prijatých študentov). Až v roku 2003 by rozpočet vysokých škôl mal tvoriť 1% HDP, zatiaľ čo v krajinách OECD je to v priemere 1,33 % HDP. Samozrejme, výška HDP na jedného obyvateľa je v krajinách OECD vyššia ako na Slovensku.

## Vzdelávanie a trh práce

Najvýznamnejší prínos vzdelávania z hľadiska ekonomiky je príprava ľudí pre trh práce. Kvalita ľudského kapitálu spätne ovplyvňuje hospodárske výsledky. Výnosom zo vzdelania je zvýšenie produktivity jedinca. Profituje z neho celá spoločnosť a aj jediniec sám. Tomu sa investície do vzdelania vracajú v podobe mzdy za prácu, ktorú na základe vzdelania vykonáva. Neúspešný vzdelávací proces nezvyšuje produktivitu a má teda negatívny dopad na hospodárstvo štátu. Takisto súvisí s nezamestnanosťou.

Nezamestnanosť, výška platov a dopyt po vzdelaní sú navzájom prepojené. Je prirodzené, že rastie záujem o ten typ vzdelania, ktoré pre absolventa minimalizuje problém nezamestnanosti a je vysoko odmeňované. V ideálnom prípade by každý typ a stupeň vzdelania ponúkal uplatnenie v rámci existujúcej potreby trhu. Nefunkčný systém však generuje absolventov bez reálneho uplatnenia.

Za hlavnú príčinu nezamestnanosti v SR sa označuje pokles dynamiky ekonomického rastu a pokles efektívnej výkonnosti slovenského hospodárstva. Vývoj nezamestnanosti v SR je, okrem iných dôležitých faktorov, ovplyvnený aj nedostatočnou väzbou medzi školským systémom a trhom práce.

Tabuľka I.7 ukazuje všeobecný trend na trhu práce, priamu úmernosť medzi výškou dosiahnutého vzdelania a dlhodobou nezamestnanosťou danej vzdelanostnej skupiny.

Tabuľka I.7: Miera nezamestnanosti podľa stupňa dosiahnutého vzdelania, 1994 – 1999

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Celkove	14,1	12,4	10,8	11,6	11,9	17,2
Základné	27,7	27,3	23,9	27,6	25,8	35,4
Učňovské	14,8	13,4	11	11	12,7	18,1
Stredné odborné	14	13,2	10,2	11,3	10,8	20,6
SOU s maturitou	16,1	9,9	8,2	10,6	9,6	15,6
Gymnázium	13,8	14,7	12,1	14,6	13,8	17,3
Úplné stredné odborné	10,3	7,4	7,7	8,3	8,7	13,6
Vyššie odborné	-	-	3,5	6,1	4,5	6,1
VŠ	3,9	2,9	3,5	3,3	4,1	6
bez vzdelania	44,2	39,5	64,3	66,7	88,5	40

Zdroj: Štatistický úrad SR

Charakteristickou črtou nezamestnanosti na Slovensku je veľké zastúpenie mladých ľudí medzi 15-tym a 29-tym rokom života v radoch nezamestnaných, pričom osobitným problémom v rámci tejto vekovej skupiny je nezamestnanosť absolventov. Existuje samozrejme diferenciacia medzi uplatnením absolventov jednotlivých typov škôl, avšak vo všeobecnosti platí, že nezamestnanosť absolventov stredných škôl je pomerne vysoká. Koncom júna 2001 bolo evidovaných 28 390 nezamestnaných absolventov škôl, čo predstavuje 5,6 % z celkového počtu evidovaných nezamestnaných. V rámci skupiny nezamestnaných absolventov škôl tvorili najvýraznejšiu skupinu nezamestnaní absolventi stredných odborných učilišť.<sup>6</sup> V tabuľke I.7 môžeme sledovať vývoj nezamestnanosti počas obdobia 1994-1999 v rámci skupín obyvateľov podľa stupňa dosiahnutého vzdelania. Údaje ukazujú priepastný rozdiel medzi vysokou

<sup>6</sup> Správa o sociálnej situácii v I. polroku 2001, Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny

nezamestnanosťou ľudí bez vzdelania alebo len so základným vzdelaním a na druhej strane veľmi nízkou nezamestnanosťou ľudí s VŠ alebo vyšším odborným vzdelaním.

Motiváciu a dopyt po vzdelaní určuje aj výška mzdy odvíjajúca sa od typu a stupňa ukončeného vzdelania. Návratnosť vzdelania v podobe mzdy ukazuje tabuľka I.8. Mzdy rastú v závislosti od výšky dosiahnutého vzdelania. Pri ukončenom základnom vzdelaní tvorí hrubá priemerná mzda 75,4% z priemernej mzdy (v druhom štvrtroku 2001 táto bola 12 064 Sk). Absolventi strednej školy bez maturity zarábajú v priemere 87,1% priemernej mzdy zamestnancov v národnom hospodárstve, u absolventov strednej školy s maturitou je to 96,1% priemernej mzdy. Absolventi vysokých škôl zarábajú 168,8% priemernej mzdy. Kým návratnosť vzdelania na nižších stupňoch rastie rovnomerne, medzi návratnosťou stredoškolského vzdelania a návratnosťou vysokoškolského vzdelania je veľmi veľký rozdiel. Bolo už spomínané, že v dnešnej informačnej spoločnosti je jedine vyššie a kvalitnejšie vzdelanie dostatočnou prípravou na produktívne zamestnanie s vysokou návratnosťou.

Tabuľka I.8: Štruktúra miezd. Priemerné hrubé mzdy podľa stupňa dosiahnutého vzdelania, 1996 – 1998

<b>Rok / Stupeň vzdelania</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>prie- mer</b>
% priemernej mzdy, podľa stupňa vzdelania:				
Základné	81,7	66,1	78,3	75,40
Učňovské	94,5	86,1	92,6	91,10
Stredné odborné	87,6	75,3	86,4	83,10
Úplné stredné odborné	93,9	93,9	101,3	96,40
Gymnázium	99,6	86,9	101,0	95,80
Vysokoškolské	156,9	189,1	158,6	168,20

*Zdroj: Lubyová (2000), str. 173, vlastné výpočty*

## Vzdelávanie a politika

Súčasná vláda si určila svoju prioritu v oblasti vzdelávania „v zastavení úpadku a vo

vzostupnom koncepčnom rozvoji výchovy a vzdelávania, ako aj v zaistení rovnosti v prístupe ku vzdelaniu“. Vo svojom programovom vyhlásení sa zaviazala, že vytvorí dlhodobú koncepciu rozvoja výchovy a vzdelávania a v nadväznosti na ňu pripraví nový školský zákon.<sup>7</sup>

Pri jej tvorbe mala zohľadniť pripomienky a stanoviská rozhodujúcich politických strán, predstaviteľov regiónov, zamestnávateľov, odborov, učiteľskej i rodičovskej verejnosti tak, aby sa stala základom rozvoja školstva najbližších 15-20 rokov bez ohľadu na striedanie vlád. Začiatkom roka 2000 bol predložený na verejnú diskusiu projekt Milénium - návrh koncepcie rozvoja výchovy a vzdelávania v Slovenskej republike. Tento dokument vychádza z trendov vzdelávania vo vyspelých európskych krajinách. Na základe pripomienok bol vypracovaný návrh Národného programu výchovy a vzdelávania v Slovenskej republike na najbližších 15 až 20 rokov.

V oblasti zabezpečenia rovnosti prístupu k vzdelaniu vláda garantuje právo každého občana na bezplatnú výchovu a vzdelávanie v rozsahu jeho schopností vzdelávať sa najmenej dovtedy, kým sa nestane svojprávnym subjektom na trhu práce. Ak však vezmeme do úvahy pomer nákladov na vzdelávanie v bezplatnom školskom systéme a príjmy chudobnejších rodín, rovnosť nie je tým, čím sa zdá. Túto tému naplno otvoril pripravovaný vysokoškolský zákon a problematika financovania vysokých škôl a školného, ktorej sa venujeme v osobitnej analýze v kapitole 4.

V nasledujúcom texte predstavíme pohľady relevantných strán, ktoré by sa podľa súčasných prieskumov verejnej mienky dostali do parlamentu, na vzdelávaciu politiku. Nie je prekvapujúce, že slovenské strany nepovažujú vzdelávanie za prioritu vo svojich programoch, nakoniec odráža to i v

<sup>7</sup> Analýzou návrhu školského zákona a dlhodobej koncepcie rozvoja výchovy a vzdelávania sa zaoberá kapitola 4.

úvode tejto časti prezentované vnímanie problémov spoločnosti občanmi. Takisto možno programom vyčítať vnútornú nekonzistentnosť – strany na jednej strane navrhujú zvyšovanie verejných výdavkov (napr. vo forme vyššieho financovania školstva), ale súčasne presadzujú znižovanie daní.

Ak by sa voľby konali začiatkom novembra 2001, podľa prieskumu verejnej mienky uskutočneného Štatistickým úradom SR, do parlamentu by sa dostalo osem politických subjektov. Hnutie za demokratické Slovensko, Smer, Strana maďarskej koalície, Slovenská demokratická a kresťanská únia, Aliancia nového občana, Kresťansko-demokratické hnutie, Slovenská národná strana a Strana demokratickej ľavice, v poradí podľa počtu percent zostupne. Keďže školstvo a vzdelávanie je jednou z najvýznamnejších trvalých priorít spoločnosti, každá z týchto strán ho vo svojom programe takto identifikuje.

Postoje k vzdelávaniu sú poznačené orientáciou a ideológiou strán. Toto sú niektoré z téz. Vzdelávanie ako celoživotný proces je v programovom vyhlásení HZDS prítomné. Základnými hodnotovými prvkami vzdelávania sú v ich ponímaní kresťanské kultúrne dedičstvo, ľudské práva a akceptovanie základných kresťanských ideálov. Prioritou je jeho dostupnosť na všetkých stupňoch.

Strana SMER považuje za „najperspektívnejšiu dlhodobú investíciu kultiváciu ľudského kapitálu – v záujme budúcej hospodárskej, sociálnej a kultúrnej prosperujúcej a vzdelanej spoločnosti vo veku informatizácie a humanizácie“. V základnom školstve podporuje osobitný prístup k talentovaným deťom. Na univerzitách chce vytvárať nové, atraktívne študijné odbory, s dôrazom na využívanie nových technológií. SMER odmieta akékoľvek politické zásahy do výchovného, vzdelávacieho a vedeckého procesu.

Strana maďarskej koalície vidí príčiny krízového stavu školstva v tom, že od roku 1989 nedošlo k vybudovaniu principiálne nového školského systému. SMK tvrdí, že sa nezmenila koncepcia výchovno-vzdelávacej sústavy založenej na ideách komunizmu a že súčasný školský systém nie je kompatibilný so školstvom štátov EÚ. Jedným z hlavných cieľov školskej politiky SMK je zabezpečenie vzdelávania slovenských občanov maďarskej národnosti v ich materinskom jazyku.

Školská politika SDKÚ v oblasti školstva smeruje k podpore „politiky vzdelanostného rastu z hľadiska potrieb trhu“, presadzovania väčšieho priestoru pre súkromné a cirkevné školy, k rovnoprávnosti všetkých druhov škôl. V rámci financovania vzdelania chcú podporovať spoluúčasť študenta pri financovaní vysokoškolského štúdia. Plánuje sa zavedenie mechanizmu štipendií a pôžičiek, ktoré zabezpečia, aby študenti z chudobnejších rodín neboli v nevýhode. Základné školstvo má byť v plnom rozsahu financované z verejných zdrojov.

ANO sa zasadzuje o transformáciu tradičnej školy na modernú školu tretieho tisícročia, schopnú pripraviť mladú generáciu na život a prácu.

KDH je za postupné „zvyšovanie podielu z HDP, ktorý štát dáva do školstva, s cieľom priblížiť sa k európskemu priemeru, presunutie kompetenčnej správy základných škôl na obce, diverzifikáciu školského systému vo vzťahu k typu škôl a formám štúdia, umožnenie vzniku ďalších štátnych a súkromných škôl, finančné zrovnoprávnenie štátnych a cirkevných škôl, umožnenie konať prijímacie skúšky na viacerých školách aj pri vstupe na strednú školu, odbúranie administratívnych bariér pri založení školy, činnosti školy, vo finančnom hospodárení, reformu VŠ systému (podľa Návrhu koncepcie vysokoškolského vzdelávania pre 21. storočie).“<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> KDH, Program 700 dní

Slovenská národná strana vo svojom programe vyjadruje potrebu budovať školstvo na národnom princípe „s dôrazom na jeho postupné, obsahové i organizačné zbližovanie so školstvom vo vyspelých európskych krajinách“. Základná škola v koncepcii SNS musí zabezpečovať vyučovanie v štátnom jazyku pre všetkých občanov bez rozdielu.

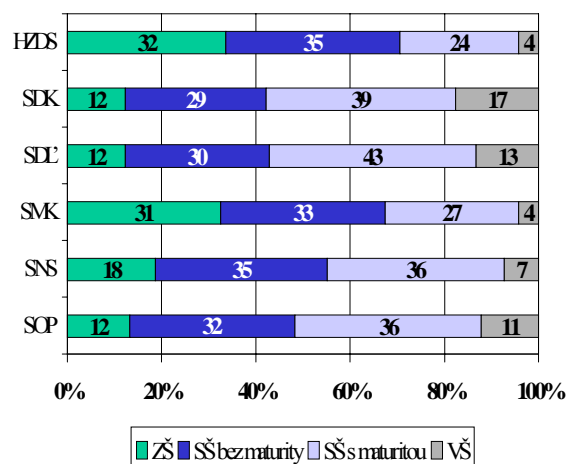
Základné hodnoty politiky SDE sú solidarita, sociálna spravodlivosť a rovnosť. Rovnosť vnímajú veľmi silne cez prístup k zdraviu a vzdelaniu. SDE veľmi tvrdo vystupuje proti zavedeniu poplatkov za štúdium na vysokých školách. Považuje bezplatné vzdelanie za najväčšiu investíciu do rozvoja spoločnosti. Zasadzuje sa o transformáciu celého systému a zavedenie informačných technológií.

Skoro všetky z uvedených programov vidia cestu v približovaní sa európskym štandardom a prispôbení vzdelávania novým tendenciám – predovšetkým zavedením nových technológií, väčšej prepojenosti školstva a trhu práce a celoživotnému vzdelávaniu. Kriticky vnímajú tie prvky, ktoré odporujú ich programovým princípom a orientácii. Dá sa však skonštatovať, že všetky len deklaratívne podporujú premenu a transformáciu školy. Do akej miery, to sa dá odhadovať len podľa ich všeobecnej otvorenosti voči reformám. Je otázne, či politika jednotlivých strán v oblasti vzdelávania zaväži u občanov, ktorí túto oblasť nevnímajú ako problémovú (pozri graf I.2). Isté však je, že vzdelanie voličov, naopak, zaväži pri volebnom rozhodnutí.

Vzdelanostná štruktúra voličov strán je dobrým ukazovateľom vzťahu vzdelania a vyznávaných hodnôt v občianskej spoločnosti.

Dôležitým elementom pri formovaní postojov a názorov je, ako sa ukázalo vo voľbách '98, aj dosiahnuté vzdelanie.

Graf I.5: Vzdelanostná štruktúra voličov strán SR v parlamentných voľbách 1998



Zdroj: Bútorá, M. - Mesežnikov, G. - Bútorová, Z. (ed.): *Slovenské voľby '98 Kto? Ako? Prečo?* IVO, Bratislava 1999.

Výrazné rozdiely v profile voličov HZDS a SDK boli z hľadiska vzdelania, a to najmä v najnižšej a najvyššej kategórii. Tento preferenčný trend z hľadiska vzdelanostného profilu je stále aktuálny. Podľa prieskumu verejnej mienky, uskutočnenom v októbri 2001 Štatistickým úradom SR voličské preferencie HZDS klesajú s dosiahnutým stupňom vzdelania. HZDS by v októbri 2001 volilo 42% so základným vzdelaním, 26% s neúplným stredoškolským vzdelaním, 18% s úplným stredoškolským a len 14% s vysokoškolským vzdelaním. Naopak, najvyššie hodnoty voličských preferencií medzi vysokoškolsky vzdelanými dosahuje stále pokračovateľ SDK - SDKÚ - až 22%.

## Kapitola 2

# Vzdelávací systém na Slovensku

Vzdelávací systém na Slovensku zaznamenal hlavne v poslednom storočí výrazný rozvoj. Na začiatku 20. storočia bol na Slovensku ešte pomerne vysoký podiel ngramotného obyvateľstva<sup>1</sup>, sieť stredných škôl bola nerozvinutá, zriaďovateľmi škôl boli zväčša cirkvi.

Ako uvádza Průcha (1999), slovenské školstvo prešlo tromi vlnami mohutného rozvoja. Prvá vlna<sup>2</sup> nastala, keď Slovensko vstúpilo do zväzku s Českou republikou v roku 1918 a trvala do r. 1938. Spreádzalo ju zavedenie povinnej 8-ročnej školskej dochádzky, budovanie siete gymnázií a stredných odborných škôl a tiež založenie Univerzity Komenského v Bratislave r. 1919. Druhá výrazná vlna rozvoja nastala v 50-tych a 60-tych rokoch, keď sa „sieť škôl všetkých stupňov a vzdelanostná mobilita postupne, ale veľmi rýchlo, dostávala na podobnú úroveň ako v Čechách“. Výsledkom bolo, že už v r. 1970 bol napríklad podiel VŠ vzdelaných ľudí na Slovensku (3.0%) a v Čechách (3.4%) takmer rovnaký. Tretie obdobie rastu školstva na Slovensku nastáva po novembri 1989 a venuje sa mu vo väčšej miere i táto publikácia.

Súčasný vzdelávací systém v SR možno zjednodušene rozdeliť na 2 hlavné stupne: regionálne školstvo a vysoké školy. V dvoch základných častiach tejto kapitoly popíšeme oba stupne v ich hlavných charakteristikách

<sup>1</sup> Pri sčítaní obyvateľstva v r. 1910 boli medzi národmi Rakúsko-Uhorska zistené tieto podiely gramotného obyvateľstva: Česi 97,3%, Nemci (na území Čiech) 97,4%, Slováci 69,1%. (Kuzmín, 1981)

<sup>2</sup> Podľa historika D. Kováča, medzivojnové obdobie znamená pre Slovensko snáď najdynamickejší rozvoj v oblasti kultúry a vzdelanosti. (Průcha, 1999)

kvantity a kvality. Špeciálnou časťou tejto kapitoly sú analýzy kvality a jej merania v regionálnom a vo vysokom školstve<sup>3</sup>, ako aj prípadová štúdia o školstve v Košickom a Bratislavskom regióne, realizovaná na prelome rokov 2000/2001.

## Regionálne školstvo

Súčasný systém regionálnych škôl na Slovensku tvoria:

- materské školy,
- základné školy,
- stredné školy (gymnáziá, stredné odborné školy, stredné odborné učilištia a strediská praktického vyučovania),
- špeciálne školy,
- základné umelecké školy.

Systém dopĺňajú školské zariadenia, financované, resp. čiastočne financované zo štátneho rozpočtu. Tvoria ho:

- výchovno-vzdelávacie zariadenia (predškolské zariadenia, školské kluby, školské strediská záujmovej činnosti, centrá voľného času, domovy mládeže a školy v prírode),<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Analýzu kvality regionálneho školstva vypracoval doc. RNDr. Vladislav Rosa, CSc. (Štátna školská inšpekcia), kvality vysokých škôl prof. RNDr. Miroslav Urban, DrSc. (Prírodovedecká fakulta UK, člen Akreditačnej komisie). Obe analýzy odznali na seminári INEKO a SGI „Kvalita školstva na Slovensku“ dňa 5. novembra 2001.

<sup>4</sup> Centier voľného času a stredísk záujmovej činnosti sme mali v roku 1999/2000 na Slovensku 142 s 2437 pracovníkmi (1014 interných). Máme 38 škôl v prírode (34 pedagogických a 381 prevádzkových pracovníkov). Máme 118 domovov mládeže v rezorte školstva, z toho 106 štátnych, 2 súkromné a 10 cirkevných. Celkove je v nich ubytovaných 13 842 žiakov. Výchovno-vzdelávaciu činnosť vykonáva 445 vychovávateľov (z toho 383

- poradenské a špeciálne výchovné zariadenia zákon NR SR č. 279/1993 rozdeľuje na a) zariadenia výchovnej prevencie (centrá výchovnej a psychologickkej prevencie, liečebno-výchovné sanatóriá a diagnostické centrum); b) zariadenia náhradnej výchovy (reedukačné domovy). Pedagogicko-psychologické poradne a zariadenia špeciálnopedagogického poradenstva, t. j. detské integračné centrá a špeciálnopedagogické poradne patria do systému poradenských zariadení. Do tohto systému patria: výchovný poradca, školský psychológ, špeciálny pedagóg, liečebný pedagóg, školský logopéd, koordinátor prevencie; pedagogicko-psychologická poradňa, špeciálnopedagogická poradňa, detské integračné centrum; centrum výchovnej a psychologickkej prevencie, liečebno-výchovné sanatórium, diagnostické centrum; reedukačný detský domov, reedukačný domov pre mládež,<sup>5</sup>
- záujmovo-vzdelávacie zariadenia (členia sa na: jazykové školy, štátne jazykové školy a štátny stenografický ústav),
- školské účelové zariadenia - zariadenia školského stravovania, zariadenia praktického vyučovania, zariadenia služieb škole - školské hospodárstva, strediská služieb škole, školské výpočtové strediská, školské knižnice.

Nový návrh školského zákona, predložený ministerstvom školstva v októbri 2001 na verejnú diskusiu, rozoznáva sústavu škôl

poskytujúcich stupeň vzdelania, a to: základné, stredné, špeciálne školy, vrátane materských a špeciálnych materských škôl. Sústavu škôl neposkytujúcich stupeň vzdelania tvoria základné umelecké školy, jazykové školy a stenografické školy. Okrem toho, návrh zákona klasifikuje i sústavu školských zariadení.<sup>6</sup>

Štruktúru vzdelávacieho systému SR schematicky zobrazuje graf II.1.

## Základné školy

Vzdelávanie na základnej škole je etapou, ktorej sa povinne zúčastňujú všetky deti a ktorá je pre všetky deti do veľkej miery rovnaká. Prechod z domáceho prostredia, prípadne menej formalizovaného prostredia predškolských zariadení, je pre dieťa dôležitým krokom v jeho psychicko-sociálnom vývoji. Počas pobytu v škole si osvojuje návyky, hodnoty a modely vzťahov, ktoré bude využívať celý život. Z hľadiska prípravy na povolanie tu získava teoretické základy a praktické zručnosti pre ich ďalší rozvoj vo vyšších stupňoch vzdelávania.

Prvý až štvrtý ročník<sup>7</sup> tvoria prvý stupeň základného vzdelávania. Podľa klasifikácie ISCED je v tejto fáze dôležité kladenie základov systematického štúdia – čítanie, písanie a matematika, osvojovanie si základných zložiek gramotnosti. Dôležitejšie ako nadobúdať teoretické vedomosti je v tomto období upevniť v dieťati pozitívny postoj k vzdelávaniu, k sebe samému a k ľuďom okolo. Takisto treba identifikovať kultúrne znevýhodnených žiakov a pokúsiť sa preklenúť rozdiel medzi nimi a ostatnými spolužiakmi.

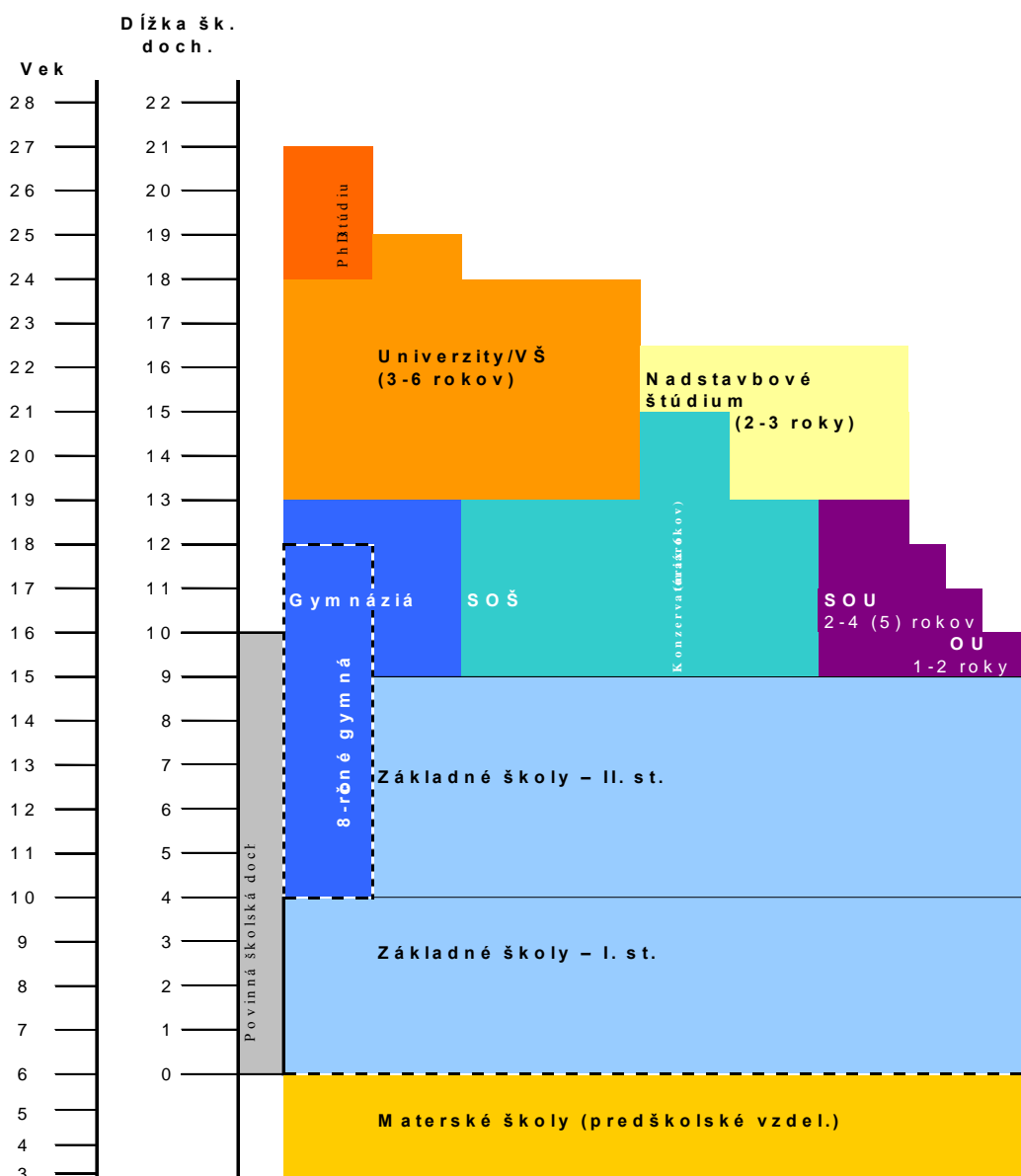
žien) a 46 pomocných vychovávateľov (zdroj: projekt Milénium).

<sup>5</sup> V centrách výchovnej a psychologickkej prevencie, pedagogicko-psychologických poradniach, liečebno-výchovných sanatóriách a detských integračných centrách pracovalo v roku 1999/2000 v 115 zariadeniach spolu 1280 pracovníkov (1128 interných). Z celkového počtu je 30,5% pedagogických pracovníkov, 85,5% žien. (zdroj: projekt Milénium)

<sup>6</sup> Podrobnejšia analýza návrhu zákona sa nachádza v kapitole 3.

<sup>7</sup> V súčasnosti tvorí prvý stupeň ZŠ 1. až 4. ročník, návrh školského zákona (analyzovaný v kapitole 3) ho definuje ako 1. až 5. ročník.

Graf: II.1 Zjednodušená schéma vzdelávacieho systému SR<sup>8</sup>



Druhý stupeň (5. až 9. ročník) je typický štruktúrovaným predmetovým usporiadaním nadobúdaného vzdelania, s väčšou špecializáciou a diferenciaciou. Mal by byť čo najkvalitnejšou prípravou, nie však uniformnou pre všetkých, ale

individualizujúcou a motivujúcou každého na základe jeho schopností a záujmov. Výzvou pre mnohé slovenské základné školy je prechod od dôrazu na objem vedomostí k spôsobom ich hľadania a najmä aplikácie.

<sup>8</sup> Zdroj: Grajcár, Š. - Skovajsa, P (1999).

Absolventi slovenskej základnej školy by mali mať relatívne hlboké znalosti predovšetkým zo slovenského jazyka a literatúry, materinského jazyka, ak dieťa patrí k národnostnej menšine, z jedného alebo až dvoch cudzích jazykov, matematiky, základov prírodných a spoločenských vied, etiky, príp. náboženstva a základných manuálnych zručností.

Sieť základných škôl na Slovensku bola počas obdobia posledných 10 rokov relatívne stabilná. Potvrdzujú to údaje v tabuľkách II.1 a II.2, ktoré ukazujú vývoj základných výkonových ukazovateľov v členení na štátne ZŠ a na súkromné a cirkevné ZŠ.

Demografické trendy (výraznejší pokles pôrodnosti počas posledných 10 rokov) zasiahli v prvom rade základné školy. Pokles žiakov v štátnych školách je umocnený aj ich čiastočným odlevom do novovznikajúcich súkromných a cirkevných škôl a tiež možnosťou štúdia na 8-ročných gymnáziách po ukončení I. stupňa na ZŠ. Počet súkromných a cirkevných ZŠ sa na konci 90-tych rokov stabilizoval na úrovni 97, počet štátnych škôl na úrovni 2362.

#### *Demografické trendy*

Demografické prognózy ukazujú výrazný pokles počtov žiakov na ZŠ i v budúcnosti. V roku 2005 by malo byť v príslušných vekových kategóriách<sup>9</sup> 85,6%, 88,8%, 90,8% a 94,7% úrovne roku 2001. Do roku 2010 by sa tieto počty mali zmeniť na 82,1%, 73,7%, 78,1%, 85,1%. To znamená, že v porovnaní s rokom 2001 by do roku 2010 mal poklesnúť počet detí vo vekovej kategórii 6-9 rokov až o 17,9%, v kategórii 10-14 rokov o 22,3% atď. Demografickým trendom a ich dopadom na školstvo sa podrobnejšie venujeme v kapitole 1.

V súvislosti s uvedenými údajmi je zaujímavý i vývoj ukazovateľov priemernej veľkosti

školy a priemernej veľkosti triedy. Oba ukazovatele, s výnimkou roka 1999, mierne klesajú. V období 1990-2000 klesla veľkosť štátnych škôl z 306 na 266,1 a priemerný počet žiakov v triede z 25,4 na 22,4.

Tabuľka II.3: Veľkosť škôl podľa počtu žiakov

<b>Krajina</b>	<b>Primárne školy (ISCED 1)</b>	<b>Nižšie stredné školy (ISCED 2)</b>
Taliansko	132	103
Rakúsko	101	204
Portugalsko	78	443
Grécko	100	234
Švédsko	142	276
Nemecko	191	203
Dánsko	213	639
Francúzsko	95	578

*Zdroj: Průcha (1999), str. 82*

Ukazovateľ priemernej veľkosti škôl vykazuje niekoľko univerzálnych tendencií v mnohých krajinách OECD (pozri tab. II.3):

- ak postupujeme od nižších stupňov vzdelávania k vyšším, rastie priemerná veľkosť školy,
- vo väčšine krajín majú verejné (štátne a iné) školy väčšiu priemernú veľkosť ako školy súkromné,
- na úrovni základného vzdelávania existujú v mnohých krajinách výrazné rozdiely vo veľkosti primárnych a nižších sekundárnych škôl.

V Českej republike tvorila v školskom roku 1997/98 priemerná veľkosť verejných škôl (zriadených obcou alebo MŠMT ČR) s 1.-9. ročníkom 266 žiakov. Priemerná veľkosť 32 súkromných základných škôl bola 121 žiakov. Tieto údaje sú do veľkej miery podobné slovenským.

Interpretácia ukazovateľa priemernej veľkosti triedy nie je jednoznačná. Z ekonomického hľadiska možno argumentovať, že čím je nižší počet žiakov v triedach, tým je vzdelávanie drahšie. Teória pedagogiky však na druhej strane tvrdí, že čím je nižší počet žiakov v triedach, tým je

<sup>9</sup> Ide o vekové kategórie: 6-9, 10-14, 15-18, 19-23 rokov. Podrobné tabuľky demografických prognóz sa nachádzajú v kapitole 1.

vzdelávanie efektívnejšie. Treba tiež dodať, že používame priemerný ukazovateľ a neberieme do úvahy jeho rozptyl (v prípade Česka i Slovenska je homogénnosť vzdelávacieho systému na úrovni základného vzdelávania pomerne nízka). Realizovaných bolo viacero výskumov, ktoré sa snažili odhaliť súvislosť medzi veľkosťou triedy a výsledkami vzdelávania. Ako uvádza Průcha (1999), v ČR bola zistená relatívne vysoká záporná korelácia medzi veľkosťou triedy a gramotnosťou v čítaní (-0,31 pre populáciu A, -0,58 pre populáciu B). Iným výskumom v ČR však bolo zistené, že efektívnejšie z hľadiska vyučovania čítania a výsledkov v nich dosahovaných sú školy, ktoré majú (1) väčší počet žiakov celkovo a (2) tiež väčší počet žiakov v triedach. Toto zistenie platí i v medzinárodnom porovnaní.

Podobne vo výsledkoch TIMSS, dosiahli najlepšie výsledky v matematike početnejšie (21-30 žiakov), alebo vysoko početné triedy (31-40 žiakov). Tento paradox môže čiastočne vysvetliť fakt, že efektívnejšie školy z českého výskumu vykazujú i ďalšie spoločné charakteristiky. Nachádzajú sa napr. skôr vo väčších mestách s dostupnými a dobre vybavenými knižnicami, s väčšími možnosťami mimoškolského vzdelávania, učia v nich zvyčajne kvalifikovanejší učitelia a tiež sociálna štruktúra mestských žiakov a ich rodičov je odlišná. Na základe týchto údajov možno usúdiť, že pre výsledky vzdelávacieho procesu majú významnejšiu úlohu ako počet žiakov v triedach iné ukazovatele (organizácia a metódy vyučovania, diferenciácia žiakov medzi triedami a v rámci nich, a pod.).

Tabuľka II.1: Štátne základné školy (stav k 15. 9 a 30. 9 daného roka).

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Školy	2356	2387	2397	2401	2394	2394	2401	2391	2389	2375	2350
Žiaci	720920	707032	681370	664884	650044	635135	619641	621065	622665	645384	625265
Triedy	28364	28580	28289	27500	27173	27189	26971	27341	27790	28596	27925
Počet žiakov na školu	305,99	296,20	284,26	276,92	271,53	265,30	258,08	259,75	260,64	271,74	266,1
Počet žiakov na triedu	25,42	24,74	24,09	24,18	23,92	23,36	22,97	22,72	22,41	22,57	22,4
Interní učitelia	37198	37256	38520	37368	37196	34575	37510	37852	38680	39173	38022
Externí učitelia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2326	2260
Ostatní pedag. zam.	8359	7416	7142	5995	5566	5414	5490	5640	5714	5650	6927

Zdroj: Štatistické ročenky školstva 1990-2000. Ústav informácií a prognóz školstva, Bratislava.

Tabuľka II.2: Súkromné a cirkevné základné školy (stav k 15. 9. a 30. 9. daného roka).

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Školy	2	28	75	82	88	91	92	91	95	96	97
Žiaci	767	9384	22749	25305	25806	25947	25261	24876	25212	26322	25701
Triedy	26	362	918	1018	1056	1096	1088	1091	1128	1177	1168
Počet žiakov na školu	383,50	335,14	303,32	308,60	293,25	285,13	274,58	273,36	265,39	274,19	265,0
Počet žiakov na triedu	29,50	25,92	24,78	24,86	24,44	23,67	23,22	22,80	22,35	22,36	22,0
Interní učitelia	n/a	556	1347	1506	1617	1649	1703	1705	1802	1777	1723
Externí učitelia	n/a	0	0	0	0	0	0	0	0	190	169
Ostatní pedag. zam.	n/a	114	227	233	227	231	234	236	240	241	237

Na základe uvedených údajov možno očakávať, že takýto demografický vývoj bude aj v budúcnosti vytvárať tlak na zmeny v sieti základných škôl.

#### *Zmeny v sieti škôl*

Sieť škôl a školských zariadení určuje MŠ SR. Cieľom racionalizácie siete základných škôl je podľa analýzy MŠ SR<sup>10</sup> „optimalizovať ju tak, aby zohľadňovala klesajúcu demografickú krivku, ústavné právo na vzdelanie i v regiónoch s ťažšou dostupnosťou škôl a na národnostne zmiešaných územiach, požadovanú úroveň výchovno-vzdelávacieho procesu a efektívnejšie vynakladanie finančných prostriedkov na prevádzku škôl.“ Pre racionalizáciu siete bol základným motív ekonomických úspor, vzhľadom na demografické prognózy a na normatívny spôsob financovania základných škôl. Proces racionalizácie začal reálne až v roku 2000, ministerstvo určilo hornú a dolnú hranicu naplnenosti tried a získalo od okresných a krajských úradov údaje o stave školstva, vrátane nákladov na žiaka v málotriednych a v plnoorganizovaných školách. Racionalizačné komisie na úrovni krajov potom pripravili návrhy na úpravu siete v podobe vyradovania a zaraďovania škôl do siete, návrhov na dočasné zastavenie prevádzky škôl, vytvorenia elokovaných pracovísk alebo návrhov na vytvorenie škôl s vyučovacím jazykom slovenským a maďarským so spoločným riaditeľstvom, návrhy na znižovanie počtu tried v rámci školy a na zavedenie pokusného vyučovania vyučovacích predmetov s výchovným zameraním v spojených ročníkoch 5 až 9 v obciach, kde nie sú iné možnosti na úpravu naplnenosti tried alebo úpravu siete. Všetky návrhy boli prerokované s príslušnými obecnými zastupiteľstvami a s orgánmi školskej

samosprávy. Druhá etapa racionalizácie pokračovala k 1. 9. 2001. Podľa údajov MŠ SR, z racionalizačných opatrení vykonaných k 1. 9. 2001 sa ušetrí 120,323 mil. Sk a získa 41,461 mil. Sk ako spolufinancovanie obcí, ktoré mali záujem na zachovaní škôl, kde náklady na žiaka výrazne prevyšovali okresný priemer. Výsledky racionalizačných opatrení MŠ SR v šk. r. 2001/2002 sú v tabuľke II.4.

Racionalizačné opatrenia boli najmenej efektívne na národnostne zmiešaných územiach, v oblastiach s ťažšou prístupnosťou dopravnými prostriedkami – v horských a podhorských oblastiach a v regiónoch s vysokou nezamestnanosťou. Na národnostne zmiešaných územiach ku školskému roku 2001/2002 sa vytvorilo 22 elokovaných pracovísk a 9 škôl pod spoločnou správou.

#### **Málotriedne školy**

Súčasťou siete základných škôl sú i neplnoorganizované školy (tzv. málotriedne školy). Nezabezpečujú vzdelávanie v 1.-9. ročníku, ale len v rámci prvého stupňa, a to ako 1-, 2-, 3-, alebo 4-triedna škola. S výnimkou 4-triednych škôl nemajú takéto školy samostatnú triedu pre každý ročník. Nachádzajú sa najmä v malých obciach alebo na etnicky zmiešaných územiach a tvoria asi jednu tretinu slovenských ZŠ. V roku 1999 ich navštevovalo 23 927 žiakov.

Väčšina neplnoorganizovaných škôl sa nachádza v regiónoch Košice a Prešov, kde tvoria asi 40-45% podiel na ich celkovom počte a na počte ich žiakov a učiteľov. Osobitným typom neplnoorganizovaných škôl sú slovensko-maďarské školy na južnom Slovensku, kde existencia samostatných tried pre obe etniká znižuje ukazovatele priemerného počtu žiakov na učiteľa a na triedu.

<sup>10</sup> MŠ SR (2001): Analýza a racionalizácia siete základných škôl a stredných škôl s prihliadnutím na potreby trhu práce.

Tabuľka II.4: Zmeny v sieti základných škôl v školskom roku 2001/2002.

Kraj	Návrhy na vyradenie zo siete ZŠ	Nevyra- dené zo siete ZŠ	Elokované ZŠ	ZŠ pod spoločnou správou	Dočasne zastavená prevádzka ZŠ	Skutočne vyradené zo siete ZŠ	Zaradené do siete ZŠ
Bratislava	2	1	0	0	1	1	0
Trnava	6	0	3	0	0	6	1
Nitra	2	0	0	1	2	2	1
Trenčín	6	2	1	0	0	4	1
Žilina	6	1	5	0	0	5	0
Banská Bystrica	27	5	5	8	5	22	8
Prešov	14	1	6	0	0	13	0
Košice	16	0	2	0	0	16	0
<b>Spolu</b>	<b>79</b>	<b>10</b>	<b>22</b>	<b>9</b>	<b>8</b>	<b>69</b>	<b>11</b>

Zdroj: Analýza a racionalizácia siete základných škôl a stredných škôl s pribliadnutím na potreby trhu práce, Sekcia základných škôl, stredných škôl a školských zariadení, Ministerstvo školstva SR, september 2001.

Dostupné na internetovej stránke <http://www.education.gov.sk>.

Problém spojený s neplnoorganizovanými školami však nie sú ani tak ukazovatele priemerných počtov, ako skôr vysoké fixné náklady spojené s prevádzkou školy pre malý počet žiakov.

Počet neplnoorganizovaných škôl postupne klesá, z 859 v roku 1997 na 835 r. 1999, pričom tempo ich poklesu je rýchlejšie než pri ZŠ ako celku. Mierne klesá i počet žiakov v týchto školách, celkový počet učiteľov v nich však vzrástol, predovšetkým v regiónoch Košice, Prešov a Nitra.

Tabuľka II.5: Neplnoorganizované školy.

rok	neplnoorgani- zované školy	plnoorgani- zované ZŠ	podiel
1997	859	2513	34,18%
1998	852	2517	33,85%
1999	835	2507	33,31%

Zdroj: vlastné výpočty na základe údajov UIPŠ

## Stredné školy

Vzdelávanie na stredných školách sa začína po ukončení prvého stupňa vzdelávania a povinnej školskej dochádzky. Prechádza ním u nás väčšina populácie. Má charakter buď konečnej fázy vzdelávania a ich absolventi prechádzajú priamo na trh práce,

alebo tvorí prechodnú a prípravnú fázu pre vstup do terciárneho vzdelávania.

V súlade s §7 zákona č. 29/1984 Zb. o sústave základných a stredných škôl (školský zákon) v znení neskorších predpisov členíme stredné školy na tieto druhy:

- gymnázium,
- stredná odborná škola,
- stredné odborné učilište.

V školskom roku 2001/2002 je v sieti stredných škôl zaradených spolu 874 stredných škôl, z toho 213 gymnázií, 352 stredných odborných škôl, 283 stredných odborných učilíšť a 26 združených stredných škôl.

Gymnázia poskytujú všeobecné vzdelanie a sú určené hlavne pre študentov, smerujúcich priamo na terciárnu úroveň vzdelávania. Nie sú preto primárne orientované na prípravu na povolanie, i keď ich absolvovanie je postačujúcou kvalifikáciou pre výkon niektorých povolaní vo verejnej správe, kultúre a v iných oblastiach. Študentom poskytujú určitý stupeň flexibility v možnosti vyberať si voliteľné predmety. Štúdium na gymnázium sa ukončuje maturitnou skúškou. (Maturitou sa podrobne zaoberá kapitola 3). Väčšina

gymnázií v SR je štvorročných, existujú však aj osemročné, ktoré zahŕňajú druhý stupeň základnej školy s plynulým prechodom na ďalší stupeň.

Stredné odborné školy pripravujú žiakov na výkon špecifického povolania technického, zdravotníckeho, administratívneho, ekonomického, pedagogického charakteru.<sup>11</sup> Štúdium trvá 4 roky a je tiež ukončené maturitnou skúškou. Je dostatočnou prípravou na výkon povolania aj na vstup do profesie, ukončenie štúdia maturitou umožňuje ich absolventom pokračovať vo vyššom vzdelávaní. Výučba na stredných odborných školách je v porovnaní so 4-ročnými študijnými odbormi SOU viac teoreticky orientovaná. V porovnaní s gymnáziami však vyučujú užší a špecifickejšie zameraný výber predmetov. To, pri súčasných vedomostne orientovaných testoch na VŠ, do určitej miery znevýhodňuje ich absolventov voči gymnazistom.

Stredné odborné učilišťa produkujú kvalifikovaných, vyučených robotníkov. Zastrešujú programy, ktoré môžu, ale nemusia byť ukončené maturitou. Štúdium na SOU v odbore bez maturity trvá 2 až 3 roky a po jeho skončení absolvent dostane výučný list. Nemôže sa prihlásiť na vysokú školu. Štúdium v odbore s maturitou trvá zvyčajne 4 roky. Absolventi sú vyučení v odbore a zároveň majú možnosť pokračovať v štúdiu na vyššom stupni, čo sa však deje skôr výnimočne. Absolventi SOU s maturitou sú kvalifikovaní pre vyššie pozície s vyššou mierou rozhodovania a zodpovednosti než absolventi bez maturity.

---

<sup>11</sup> Podľa vyhlášky o stredných školách poznáme tieto typy SOŠ: stredná priemyselná škola, stredná geodetická škola, stredná poľnohospodárska škola, stredná lesnícka škola, stredná záhradnícka škola, stredná vinársko-ovocinárska škola, stredná zdravotnícka škola, obchodná škola, obchodná akadémia, hotelová akadémia, sociálno-právna akadémia, škola knižníckych a informačných štúdií, stredná pedagogická škola, dievčenská odborná škola, škola úžitkového výtvarníctva, konzervatórium, tanečné konzervatórium, stredná umelecká škola.

Absolventi SOU s maturitou majú zároveň oveľa vyššiu úspešnosť pri hľadaní zamestnania, ako absolventi 2- a 3-ročných študijných programov bez maturity.

Príprava na špeciálnych odborných učilištiach je určená pre fyzicky a mentálne hendikepovaných študentov, alebo tých so zlými výsledkami zo základnej školy, väčšinou však ide o absolventov základných špeciálnych škôl. Okrem prípravy na povolanie sa kladie dôraz na integráciu hendikepovaného jedinca do spoločnosti. V tejto oblasti existuje veľa kontroverzných otázok, ich časťou sa podrobnejšie zaoberá kapitola 3 v časti Prístup znevýhodnených skupín ku vzdelaniu.

Podľa údajov ministerstva školstva je najviac stredných škôl v Prešovskom kraji (128) a v Banskobystrickom kraji (125) a najmenej v Trnavskom kraji (77). Podľa druhov stredných škôl je najviac gymnázií v Bratislavskom kraji (41) a najmenej v Trenčianskom kraji a Trnavskom kraji (17). Najviac stredných odborných škôl je v Banskobystrickom kraji (55), najmenej v Trnavskom kraji (31). Najviac, 43 SOU má Prešovský kraj, najmenej 27 SOU má Trnavský kraj.

Bratislavský kraj má najviac súkromných stredných škôl (21). Po 9 cirkevných stredných školách má Bratislavský a Prešovský kraj, 3 cirkevné stredné školy sú v Banskobystrickom kraji. Podľa typov SOŠ sú najviac zastúpené stredné priemyselné školy (98) a obchodné a hotelové akadémie (spolu 86). Výrazne sa znížil počet dievčenských odborných škôl (44), pričom pre školský rok 2002/2003 je ich v návrhu už len 31. Rastie počet združených stredných škôl (v súčasnosti 26), pre budúci školský rok je ich v návrhu 75.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> MŠ SR (2001): Analýza a racionalizácia siete základných škôl a stredných škôl s prihliadnutím na potreby trhu práce.

## **Terciárne vzdelávanie - vysoké školy, veda a výskum**

Terciárne vzdelávanie nadväzuje na stredný stupeň vzdelania ukončený maturitnou skúškou. Podľa ISCED sem patrí aj neuniverzitné vzdelanie. Je to najvyšší stupeň v hierarchii vzdelávania a konečnou fázou pred vstupom na trh práce. Okrem prípravy absolventov však inštitúcie terciárneho vzdelávania (najmä univerzity) zabezpečujú ešte jednu spoločensky významnú funkciu – sú centrom vedy a výskumu.

Vysoké školy sú podľa definície zákona vrcholné vzdelávacie, vedecké a umelecké ustanovizne a zároveň sú súčasťou vedecko-výskumnej a vývojovej základne Slovenskej republiky. Sieť vysokých škôl v Slovenskej republike je v súčasnosti tvorená 21 štátnymi a 2 neštátnymi vysokými školami. Z 21 štátnych vysokých škôl je 18 civilných

vysokých škôl, 2 vojenské akadémie a 1 policajná akadémia. V akademickom roku 1997/1998 boli založené nové vysoké školy a dnes je v každom krajskom meste aspoň 1 VŠ. Prvá neštátna VŠ vznikla v Trenčíne v septembri 2000: Vysoká škola manažmentu. Jej zakladateľom je City University Bellevue. V rovnakom období začala svoju prevádzku i prvá cirkevná vysoká škola: Katolícka univerzita v Ružomberku. Terciárnej sfére na Slovensku dominuje štát, jednak ako zriaďovateľ vysokých škôl a tiež ako hlavný poskytovateľ financií. Prevažná väčšina zdrojov slovenských VŠ pochádza zo štátneho rozpočtu i napriek tomu, že rástol tlak na to, aby univerzity financovali svoje náklady mimorozpočtovými prostriedkami.

Nasledujúce tabuľky II.6 a II.7 ukazujú vývoj verejných zdrojov alokovaných do slovenského vysokého školstva a vývoj počtu študentov na VŠ.

Tabuľka II.6: Výdavky vysokých škôl podľa zdroja (v miliónoch Sk)

<b>Zdroje</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
Ústredná št. správa (MŠ SR)	2 707,9	3 048,4	3 246,7	3 050,0	2 839,7	4 009,8	4 270,9	5 045,7	5 431,6	5 448,8	5 845,9
Ústredná št. správa (okrem MŠ SR) <sup>a)</sup>	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	542,1	711,2	698	682,8	860,8
Obce <sup>b)</sup>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Mimorozpočtové príjmy <sup>c)</sup>	n/a	n/a	n/a	n/a	152,3	276,8	371,7	376,8	365,8	469,2	532,9
SPOLU	2 707,9	3 048,4	3 246,7	3 050,0	2 992,0	4 286,6	5 184,7	6 133,7	6 495,4	6 600,8	7 239,6
Ostatné <sup>d)</sup>	222,7	189,9	168,6	208,8	342,2	475,9	604,5	569,9	623,5	754,1	875,0
Čisté výdavky VŠ ("Spolu" mínus "Ostatné")	2 485,2	2 858,5	3 078,1	2 841,2	2 649,8	3 810,7	4 580,2	5 563,8	5 871,9	5 846,7	6 364,6

a. Údaje za iné rezorty okrem MŠ SR (skutočné výdavky).

b. Podľa Ministerstva financií SR, municipality nefinancujú VŠ, len čiastočne regionálne školstvo.

c. Mimorozpočtové príjmy sa evidujú od roku 1994.

d. Ide o príjmy vzdelávacích inštitúcií (rozpočtových org.), ktoré sú odvádzané priamo do štátneho rozpočtu.

Zdroj: ÚIPS, jednotlivé rezorty ("Ústredná štátna správa (okrem MŠ SR)", MF SR ("Obce").

Tabuľka II.7: Študenti VŠ na Slovensku

Rok	Študenti		Študenti podľa formy štúdia			Denní študenti podľa dĺžky štúdia (v%)			
	Spolu	Ženy	Denní	Externí	Zahraniční	3 roky	4 roky	5 rokov	6 rokov
1990	63 784	47,1	52 669	9 434	1 681	0,5	31,7	57,9	9,9
1991	61 272	47,8	52 430	7 307	1 535	2,2	20,7	66,4	10,7
1992	64 311	48,3	55 564	7 281	1 466	3,1	11,7	74,9	10,3
1993	68 575	49,7	58 843	8 351	1 381	7,9	7,2	74,0	10,9
1994	76 576	49,5	66 900	8 279	1 397	7,7	5,9	77,7	9,6
1995	84 320	49,9	72 525	10 457	1 338	9,5	6,6	73,5	10,4
1996	92 801	49,6	78 045	13 323	1 433	12,0	6,5	73,4	8,2
1997	101 732	50	82 432	18 040	1 260	9,8	5,7	76,8	7,7
1998	110 643	50,9	85 742	23 526	1 375	6,6	5,4	80,6	7,4
1999	118 641	51,2	88 192	29 108	1 341	4,8	7,5	80,7	7,1

Zdroj: ÚIPS

Tabuľka II.8: Štruktúra študentov VŠ (v percentách), 1990-1999

Rok	Prírodné vedy		Technické vedy		Lekárske a farmaceutické vedy		Poľnohospodárske a veterinárne vedy		Humanitné vedy a služby		Umelecké a kultúrne vedy	
	Int.	Ext.	Int.	Ext.	Int.	Ext.	Int.	Ext.	Int.	Ext.	Int.	Ext.
1990	3,9	0,4	43,6	30,1	9	0,1	7,9	8,3	34,1	58,6	1,4	2,5
1991	4,3	0,4	40,1	23	9,2	0,2	7,6	10	37,1	64	1,7	2,4
1992	4,3	0,3	38,4	16,9	9	0,4	7,1	7,8	39,5	72,8	1,7	1,8
1993	4,3	0,2	36,7	19,3	8,5	0,3	7,1	7,1	41,5	72,4	1,9	0,7
1994	4	-	36,1	20,6	7,6	0,8	7,7	8,2	42,4	70,3	2	0,1
1995	4,1	-	35,7	18,3	7	0,9	8	7,2	43,2	73,5	2	0,1
1996	4,2	-	35,4	16,3	6,1	1,2	8,4	6,5	43,8	75,9	2,1	0,1
1997	4,8	1,5	35,3	14,4	5,8	1,4	7	6,6	44,9	75,6	2,2	0,3
1998	5,5	1,4	34,7	12,8	5,5	1,7	7,4	6,9	44,6	76,8	2,2	0,3
1999	5,8	1,4	33,9	10,7	5,3	1,5	7,8	6,9	44,7	79,3	2,4	0,2

Zdroj: ÚIPS

Študijné odbory sa delia do piatich základných skupín – prírodovedné, lekárske, technické, spoločenskovedné odbory, právo a obchod. Na Slovensku sa v poslednej dobe prejavuje zmena v záujme a preferencii študijných odborov – smerom od technických k humanitným a sociálnym. Stabilný záujem je o medicínske a farmaceutické študijné odbory, veterinárne lekárstvo a poľnohospodárske štúdiá. Tabuľka II.8 dokumentuje postupnú zmenu preferencií študentov.

Vysoké školy v Slovenskej republike môžeme rozdeliť do 4 kategórií podľa veľkosti, vzniku a stratégie rozvoja.

#### 1. Veľké bratislavské univerzity: Univerzita Komenského, Slovenská technická univerzita, Ekonomická univerzita

Uvedené tri bratislavské univerzity tvoria jadro slovenskej terciárnej sféry. V roku 1999 ich študenti tvorili 41,6% celkového počtu študentov, vrátane diaľkových. Z celkového počtu interných študentov tvoria podiel 43,8%. Sú to najstaršie slovenské univerzity a ich bežné výdavky tvoria 48,5% celkových bežných rozpočtových výdavkov (podrobnejšie v kapitole 3, v časti o financovaní školstva). Oproti roku 1995 však podiely ako na počte študentov, tak na bežných rozpočtových výdavkoch klesli.

## 2. Ďalšie univerzity s tradíciou a miernym rastom: VŠMU, VŠVU, TU Košice, ŽU, UVL

Týchto päť univerzít zahŕňa dve umelecké školy (Vysoká škola múzických umení, Vysoká škola výtvarných umení), dve technicky zamerané univerzity (Technická univerzita v Košiciach, Žilinská univerzita) a Univerzitu veterinárneho lekárstva.

Táto skupina škôl rástla v druhej polovici 90. rokov pomalším tempom ako priemer, najmä kvôli tomu, že obmedzovali expanziu externých študentov. Ich podiel na celkovom počte študentov klesol z 19,3% v r. 1995 na 17,5% r. 1999. Napriek tomu však ich podiel na počte interných študentov v rovnakom období ostal stabilný na 21%. Podiel týchto univerzít na bežných rozpočtových výdavkoch mierne klesol z 21% v r. 1996 na 20,3% r. 1999.

## 3. Staršie slovenské univerzity s rapídny rastom

Ďalšia skupina piatich univerzít je tvorená Univerzitou Mateja Bela v Banskej Bystrici a Univerzitou Konštantína Filozofa v Nitre s humanitnou orientáciou. Patria sem i dve univerzity zamerané najmä na lesníctvo, poľnohospodárstvo a technické vedy: Slovenská poľnohospodárska univerzita v Nitre a Technická univerzita vo Zvolene. Päťicu uzatvára všeobecne orientovaná univerzita na východe Slovenska, ktorej rozčlenením vznikli Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach a Prešovská univerzita. Táto skupina zaznamenala v sledovanom období oveľa väčší rast študentov a bežných výdavkov ako predošlé dve skupiny, čím výrazne zvýšila svoj podiel v celom systéme. Hlavným prostriedkom rastu však boli externí študenti. Ich podiel na celkovom počte študentov rapídne vzrástol z 27,8% v r. 1995 na 35% v r. 1999. V rámci počtu denných študentov sa ich podiel zmenil za rovnaké obdobie z 27,1% na 29,9%. Ich podiel na bežných výdavkoch vzrástol len mierne, z 26,7% na 27,2% v r. 1999.

## 4. Nové univerzity založené v 90. rokoch

Túto skupinu tvoria relatívne heterogénne univerzity založené v 90. rokoch najmä v menších mestách - krajských sídlach. Patria sem Trnavská univerzita, Akadémia múzických umení v Banskej Bystrici, Univerzita Cyrila a Metoda v Trnave, Trenčianska univerzita. Ich podiel na počte študentov a na výdavkoch v druhej polovici 90. rokov rástol z dôvodu ich zakladania a následnej expanzie. Napriek tomu však v skupine všetkých VŠ majú zatiaľ stále menší význam. Ich podiel na celkovom počte študentov vzrástol z 1,4% v r. 1995 na 5,9% v r. 1999. Na celkovom počte denných študentov sa v r. 1995 podieľali 1,6%, v r. 1999 5,3%. Ich podiel na bežných výdavkoch vzrástol z 1,1% v r. 1996 na 4% v r. 1999.

## Prípadová štúdia: Základné a stredné školsťvo v Košickom a Bratislavskom kraji

(Pozn: Prípadová štúdia bola realizovaná na prelome rokov 2000/2001.)

## Charakteristika krajov

Oba kraje tvorí veľké mesto obklopené vidieckym územím. Bratislava so 448 292 obyvateľmi tvorí 73% celej populácie kraja a dominuje regiónu so 616 982 obyvateľmi. V meste Košice žije iba 31% obyvateľov celého regiónu, ktorý má 765 294 obyvateľov.

Košický región je historicky slabšie rozvinutý (najmä mimo sídla). Tento fakt, spolu s relatívne nízkymi tokmi financií do školstva v regióne, sa odráža v materiálnej a technickej poddimenzovanosti tamojších škôl. Ďalším negatívom je štruktúra školstva v regióne. Stredné odborné školy a učilišťia boli prepojené s podnikmi alebo poľnohospodárskymi družstvami. Bankroty, alebo iné ťažkosti mnohých z nich spôsobili školám praktické problémy a tiež znížili dopyt

po ich absolventoch, a to niekedy až na nulu. Podiel menšín v Košickom regióne je značný, najmä maďarská a rómska, ako aj rusínska a ukrajinská.

Bratislavský kraj je najviac urbanizovaný, s veľmi nízkou nezamestnanosťou, vysokými úrovňami príjmov a vzdelania, ako aj nízkym podielom minorít. Je teda oveľa viac orientovaný na školstvo pripravujúce študentov pre vysoké školy. Vyššie príjmy umožňujú rodičom, hlavne na niektorých školách, priamo alebo nepriamo škole prispievať. Umožňujú tiež existenciu mnohých súkromných škôl. Na základe viacerých analýz sa zdá, že mesto odčerpáva najlepších stredoškôľakov z okolitých oblastí. Niektoré okresy budú počas nasledujúcich rokov čeliť dramatickému demografickému poklesu detí v školopovinnom veku.

#### *Popis školstva v oboch regiónoch*

Pre väčšinu typov škôl v Bratislavskom (BA) a Košickom kraji (KE) môžeme zovšeobecniť tieto tvrdenia:

- Bratislava, vďaka vyššej urbanizácii a nižšiemu podielu minorít, má menšiu (podľa počtu škôl) a efektívnejšiu (podľa počtu študentov na školu) sieť **štátnych** škôl ako Košický región. Košický región je efektívnejší iba v prípade špeciálnych škôl (počet študentov na školu, učiteľa a triedu) a SOU (počet študentov na školu).
- V Bratislavskom kraji je viac **súkromných** a **cirkevných** škôl. Na druhej strane, súkromné a cirkevné školy sú v KE využívané viac (viac študentov na školu a triedu) a úspornejšie (hlavne ZŠ a gymnáziá).
- Počet škôl je stabilný, alebo mierne klesá, s niektorými výnimkami v oboch krajoch (napr. súkromné škôlky, súkromné základné školy a súkromné gymnáziá). Táto veľmi mierna expanzia súkromných škôl je v oboch krajoch sprevádzaná rastom počtu študentov na školu.

- V Bratislavskom kraji je viac externe študujúcich na stredných školách.

## **Riadenie a správa**

Prípadové štúdie v oboch krajoch potvrdili existujúce problémy v systéme skladania účtov (accountability). Vo všeobecnosti, základné školy spadajú pod zodpovednosť okresných úradov, stredné školy pod krajské úrady<sup>13</sup>. Okresné a krajské úrady majú odbory školstva, ktoré dohliadajú na školstvo v ich oblasti.

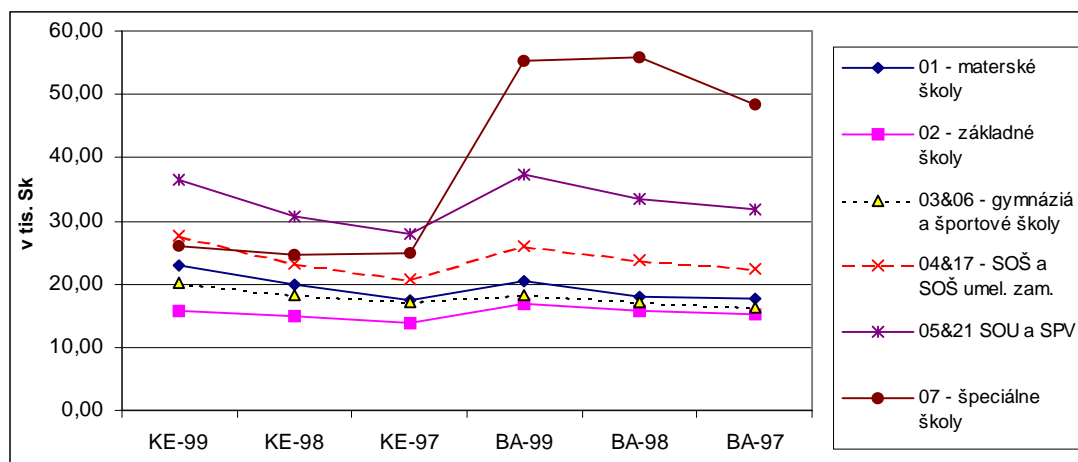
Vedúci odborov školstva sú dosadzovaní a odvolávaní prednostami OÚ a KÚ. Prednostovia sú menovaní a odvolávaní vládou. Prednostovia KÚ nemajú žiadnu právomoc dosadzovať a odvolávať prednostov OÚ v ich krajoch. Vedúci odborov školstva na KÚ nemajú žiadnu legálnu moc voči vedúcim odborov školstva na OÚ a ich vzťah je založený na neformálnom usmerňovaní.

To isté platí pre Ministerstvo školstva SR a jeho vzťah s KÚ a OÚ. Údajne, tento vzťah funguje celkom dobre, vďaka historickým, inštitucionálnym a osobným prepojeniam. Problémy nastávajú, keď sa zapojí politika, najmä pri menšinových otázkach.

---

<sup>13</sup> Okresy riadia základné školstvo, materské školy a špeciálne základné školy. Kraje riadia zvyšné školské zariadenia, hlavne stredné školstvo a v niektorých prípadoch, ktoré sa môžu pri rôznych krajoch líšiť (ako zariadenia náhradnej výchovy, detské domovy atď.)

Graf II.2: Bežné jednotkové náklady na študenta v Bratislavskom a Košickom kraji v rokoch 1997 - 1999 (v tis. Sk, zahrňajúc nedoplatky v Košickom kraji).



Zdroj: KÚ v Bratislave a v Košiciach

## Financovanie školstva

Takmer všetky prostriedky pre základné a stredné školy sú alokované prostredníctvom rozpočtových kapitol krajských úradov<sup>14</sup>. Keďže krajské úrady majú svoje rozpočtové kapitoly, rokujú priamo s ministerstvom financií. Krajské úrady rozdeľujú zdroje pre stredné a iné školy, ktoré spadajú pod ich správu a tiež okresným úradom, ktoré ich rozdeľujú základným školám. Krajské úrady na určenie rozdelenia zdrojov pre „ich“ školy a okresy používajú nasledujúce vzorce.

*Bratislavský kraj - vzorec alokácie rozpočtu používaný v rokoch 1996 až 2000*

**Mzdy (610):** Podľa schváleného počtu tried na príslušný školský rok (zmena výkonov od 1. 9. bežného roka sa premieta osobitne ako úprava rozpočtu) a schváleného delenia tried. Údaje odboru financií dodáva odbor školstva ako povolený počet vyučovacích hodín, ktorý sa podľa miery vyučovacej povinnosti prepočíta na počet pracovníkov. Podľa skutočnej kvalifikačnej a vekovej štruktúry

<sup>14</sup> Výnimkou je väčšina stredných odborných učilišť, ktoré získavajú kapitálové zdroje z jednotlivých ministerstiev.

príslušnej školy sa vypočíta výška tarifných plátov. Riadiace príplatky sa priznávajú v skutočnej vyplácanej výške, osobitné, osobné príplatky sa priznávajú percentuálne k tarifným platom podľa možnosti rozpočtu. Niektoré ďalšie zložky miezd sa priznávajú podľa osobitnej situácie na tej ktorej organizácii (napr. platové postupy, jubilejné odmeny a pod.)

**Odvody do poisťných fondov (620)** sú vypočítané ako 37,75% z objemu miezd.

**Tovary a ďalšie služby (630):** Fixné výdavky z pohľadu KÚ v Bratislave sú:

- výdavky na energie<sup>15</sup> (632)
- výdavky za nájomné (636)
- výdavky za potraviny, resp. stravovanie v zar. s nariadenou ústavnou výchovou a na DM pri základných špeciálnych školách s nepretržitou prevádzkou (podpol. 63313, 63331)
- výdavky na odmeny pre externistov.

Po vykrytí všetkých horeuvedených výdavkov sa vyčlenia ešte prostriedky na odstránenie nepredvídaných udalostí (havárie a pod.), na

<sup>15</sup> Príklad výpočtu výdavkov na energie v r. 2000: Skutočné výdavky roku 1999 znížené o sumu uhradených faktúr za rok 1998 a zvýšené o sumu neuhradených faktúr za rok 1999 + korekcie z dôvodu zmien vo vlastníctve budov alebo zmien vykurovacích médií.

nové výkony, na financovanie osobitných účelových projektov. Zbytok finančných prostriedkov sa rozpočíta podľa „prepočítaného“ počtu žiakov pre všetky typy škôl. Tam, kde nie sú merateľné výkony, dostávajú organizácie rozpočet ad hoc.

$$\text{Rozpočet 630} = (\text{fixné výdavky}) + (\text{počet žiakov}) \cdot k \cdot X$$

**k** = koeficient náročnosti (určuje sa podľa typu školy, resp. zariadenia)

**X** = výška X závisí od finančných prostriedkov pridelených pre krajský úrad zo štátneho rozpočtu (je to rozdielne každý rok).

Pokiaľ ide o príspevkové organizácie v Bratislavskom kraji, vo väčšine prípadov boli zdroje dostatočné na pokrytie ich nákladov podľa vyhlášky MŠ SR. Boli však aj drobné výnimky: v rokoch 1998 a 1999 výrazne poklesli voľné zdroje v položke 640 a cirkevné školy a príspevkové organizácie okrem SOU (štátna jazyková škola, ai.) získali nižšie zdroje ako štátne školy. V súčasnosti sú finančné požiadavky škôl pokryté v súlade s vyhláškou MŠ SR.

*Košický kraj - vzorec alokácie rozpočtu používaný v roku 1999*

#### **Rozpočtové organizácie:**

**Mzdy (610):** Po vykrytí všetkých nárokových zložiek ostáva na pohyblivú zložku mzdy asi 8,6% (percento sa líši každý rok podľa rozpočtu).

#### **Odvody do poisťovních fondov (620)**

tvorí stanovené percento z objemu miezd.

#### **Tovary a ďalšie služby (630)**

Následnosť alokácie zdrojov:

1. Nezaplatené účty predošlých rokov
2. Sociálny fond (0,6% miezd)
3. Externí učitelia
4. Palivá (ak sú súčasťou vyučovacieho procesu – napr. SOU dopravné)

5. Jedlo a oblečenie, ak treba (študentské ubytovacie zariadenia, školské jedálne, atď.)
6. Nájomné – 50% skutočných požiadaviek (percento sa líši každý rok podľa rozpočtu)
7. Energie (teplo, elektrina, plyn, atď.) – 50% skutočných požiadaviek (percento sa líši každý rok podľa rozpočtu)
8. Jednotkové náklady na študenta (800 Sk stredné školy, 400 Sk základné školy)
9. Bežné transfery (nehody, sociálne štipendiá, čiastočné penzijné prémie, atď.)

**Príspevkové organizácie** (cirkevné a súkromné školy, školy v prírode, jazykové školy, združené stredné školy, školský majetok):

Rozpočet plne pokrýva (t.j. 100% požiadaviek, určených ako pri štátnych školách) mzdy a platy (610), poisťné (620) a sociálny fond. Čiastočne sú pokryté náklady na prevádzku (70%), jednotkové náklady na študentov (rôzne pre každý typ školy, podľa oficiálnych nákladových koeficientov).

#### **Záver**

Zdá sa, že zdroje pre Košický kraj sú relatívne nižšie ako v prípade Bratislavského kraja. Táto hypotéza je podporená analýzou bežných jednotkových nákladov na študenta. Jednotkové náklady v prípade špeciálnych škôl ukazujú podstatný rozdiel - v Košickom kraji tvoria jednotkové náklady len asi 50% nákladov v Bratislave. Je to čiastočne odraz širokej siete špeciálnych škôl v Košickom kraji, ktoré absorbujú značnú časť rómskych žiakov. Prekvapivo, bežné jednotkové náklady na základných školách sú mierne nižšie v Košickom kraji (bežné jednotkové náklady, zahrňujúce aj nedoplatky) ako v Bratislavskom, a to aj napriek tomu, že Košice majú:

- 1) značný podiel minorít (vzdelávanie v jazykoch menšín znižuje hospodárnosť škôl),
- 2) významný podiel málotriednych škôl, kvôli vyššiemu podielu vidieckeho obyvateľstva.

V prípade iných typov škôl je rozdiel v bežných jednotkových nákladoch relatívne malý (materské školy, gymnáziá a športové

školy sú mierne drahšie v Košiciach, stredné odborné učilištia sú menej nákladné v Košiciach ako v Bratislave) a tendencia v období 1997 - 1999 je podobná v oboch regiónoch.

Dôsledkom vyššie uvedených faktorov (široká školská sieť v KE, vyšší podiel minorít, vyšší podiel vidieckeho obyvateľstva) a vývoja bežných jednotkových nákladov znázornených v grafoch, niektoré položky ako energie, nájomné môžu byť v Košickom kraji pokryté iba čiastočne, čo vedie k vzniku nedoplatkov. Toto je do určitej miery spôsobené radikálnym jednorazovým skrátením rozpočtu na tovary a služby v roku 1997, ktorý v Košickom kraji dosiahol takmer 50%.

## Kľúčové otázky vo vzdelávaní

### *Prístup k vzdelaniu a minority*

V Košickom kraji predstavuje dochádzanie žiakov vysokú finančnú záťaž, čo znižuje dochádzku do škôl vzdialenejších od miesta bydliska. V Bratislavskom kraji je dochádzanie vďaka vyššej urbanizácii a úrovni príjmov oveľa menším problémom.

Prístup k vzdelaniu sa dotýka otázok menšín, ktoré majú v Košickom kraji značný podiel. V prípade maďarskej menšiny je školská sieť pomerne dobre vyvinutá, avšak kvôli politickým obmedzeniam sú aj v prípade menších škôl preferované skôr oddelené než spojené školy. Výsledkom zvýšeného tlaku na zdroje je väčšia konkurencia pri ich rozdeľovaní a následná politizácia problémov. Prístup k vzdelaniu je však oveľa závažnejším problémom pre rómsku menšinu. Problémy možno rozdeliť do 2 okruhov:

- **všeobecné sociálne problémy.** Rómovia majú veľmi nízku vzdelanostnú úroveň. Presné údaje chýbajú, no podľa predstaviteľov KÚ a rezortu školstva dosahuje drvivá väčšina Rómov iba základné vzdelanie

alebo stredné vzdelanie bez maturity. Dôvody môžu súvisieť so širšími sociálnymi problémami týkajúcimi sa rómskej menšiny.

- **špecifické problémy vo vzdelávaní, súvisiace s diskrimináciou a segregáciou.** Podľa predstaviteľov KÚ a rezortu školstva čelia Rómovia značným prekážkam v prístupe k vzdelaniu. Niektoré cirkevné školy rozličnými prostriedkami praktizujú segregáciu neprijímaním rómskych detí. Taktiež, tí rómski študenti, ktorí navštevujú SOU, čelia ťažkostiam pri získavaní požadovanej učňovskej praxe. V malých a stredných podnikoch manažéri údajne často odmietajú rómskych študentov.

### *Príjacie skúšky a odvolania*

Neprijatí študenti sa zvyčajne odvolávajú na krajskom úrade. V odvolaniach takmer nikdy neprotestujú proti porušeniu zákona školou pri prijímacích skúškach. Študenti argumentujú sociálnou situáciou, výnimočnými študijnými výsledkami atď. Komisia z KÚ môže odvolanie prijať alebo zamietnuť. Neexistujú žiadne formálne pravidlá pri rozhodovaní o odvolaniach a zvyklosti sa v jednotlivých regiónoch líšia. Rozhodnutie je v skutku subjektívne a môže predstavovať potenciál pre korupciu.

Študenti, ktorí neuspeli v prvom kole, ani po odvolaní, môžu podstúpiť druhé kolo prijímacích skúšok. Organizujú ho školy s voľnou kapacitou po prvom kole. Študenti, ktorí neuspeli pri druhom kole, ani po odvolaní, sú prijatí na stredné školy s voľnými kapacitami (zvyčajne stredné odborné učilištia), keďže v SR je desaťročná povinná školská dochádzka. Problémami súčasného systému prijímacích pohovorov sa zaoberá kapitola 4 v analýze tzv. školského zákona.

Tabuľka II.9: Košický kraj (školský rok 1999/2000)

<b>Prijímacia skúška (PS)</b>	<b>Počet odvolaní</b>	<b>Prijaté</b>
Talentové skúšky	135	40
1. kolo PS	612	458
Z toho: gymnáziá	361	289
SOŠ	218	148
SOU	33	21
PS na 8-ročné gymnáziá	n/a	46
2. kolo PS	n/a	20
PS na rozšírené nadstavbové štúdium	n/a	n/a
<b>Spolu</b>	<b>Viac ako 813</b>	<b>564</b>

*Zdroj: KÚ v Košiciach*

Tabuľka II.10: Bratislavský kraj (školský rok 1999/2000)

<b>Prijímacia skúška (PS)</b>	<b>Počet odvolaní</b>	<b>Prijaté</b>
Talentové skúšky	164	12
1. kolo PS	270	6
PS na 8-ročné gymnáziá	231	3
2. kolo PS	101	20
PS na rozšírené nadstavbové štúdium	62	12
<b>Spolu</b>	<b>828</b>	<b>53</b>

*Zdroj: KÚ v Bratislave*

Existuje výrazný nepomer medzi podielom prijatých odvolaní v oboch krajoch, čo potvrdzuje rozličné regionálne praktiky a subjektivitu.

### Kvalita

Kvalita a ponuka učiteľov má tvar inverznej U-krivky vo vzťahu k veľkosti obce/mesta. Znamená to, že problémy v získavaní kvalitných učiteľov sú najhoršie vo vidieckych, alebo vzdialenost'ou izolovaných oblastiach a zlepšujú sa s veľkosťou miest, alebo blízkosťou urbanizovaných oblastí. V Bratislave a iných veľkých mestách s nízkou nezamestnanosťou sa však tento problém opäť objavuje najmä v oblastiach s vysokým dopytom pre podobné zručnosti na trhu práce (cudzie jazyky, IT, ekonomické oblasti).

Čo sa týka kvality, jediné dostupné údaje pre komparáciu sú z pilotného projektu zjednotených maturít MONITOR. Výsledky ukazujú značný rozdiel medzi mestom Bratislava a jeho okolím takmer vo všetkých oblastiach. Okrem toho, mesto Bratislava má v porovnaní s inými značný náskok v angličtine. Košický a Bratislavský kraj nevykazujú podstatné rozdiely, čo môže byť máťúce ak berieme do úvahy náročné podmienky v Košickom kraji (menšiny, financovanie). Drvivá väčšina rómskych študentov však nematuruje, keďže ich vzdelanie končí oveľa skôr. (Podrobnejšia analýza zjednotených maturít sa nachádza v kapitole 3 v časti „Študijné výsledky“).

Tabuľka II.11: Výsledky MONITOR 1999 v oboch krajoch a celoštátny priemer

	<b>Slovenčina</b>	<b>Angličtina</b>	<b>Dejepis</b>	<b>Matematika 1</b>	<b>Matematika 2</b>	<b>Matematika 3</b>
Bratislava – mesto	63.2%	64.6%	73.3%	62.0%	49.1%	56.4%
Bratislava – okolie	58.8%	55.7%	72.6%	53.3%	34.7%	49.5%
Košice kraj	64.7%	58.1%	72.9%	63.9%	44.8%	58.1%
Slovensko	62.9%	60.0%	71.5%	60.0%	44.0%	54.9%

*Zdroj: Monitor 1999, Štátny pedagogický ústav*

### Demografia

Nasledujúce tabuľky znázorňujú počty žiakov v každom ročníku podľa jednotlivých

okresov v rámci oboch krajov. Ukazujú značné rozdiely medzi oboma regiónmi, ale ešte väčšie medzi jednotlivými okresmi.

Tabuľka II.12: Počet žiakov všetkých ZŠ v Bratislavskom a Košickom kraji (šk. rok 2000/2001)

Okres / Ročník	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	Spolu
Bratislava I	471	483	530	581	432	441	468	514	509	4429
Bratislava II	1124	1187	1237	1359	1178	1105	1029	1106	1065	10390
Bratislava III	533	601	675	674	635	635	616	629	595	5593
Bratislava IV	1081	1222	1194	1403	1176	1175	1209	1264	1071	10795
Bratislava V	888	868	903	1056	965	1116	1236	1502	1788	10322
Malacky	808	809	813	866	803	739	750	815	830	7233
Pezinok	678	689	688	739	678	639	634	686	710	6195
Senec	505	604	592	677	566	636	603	569	614	5366
Krajský úrad BA	159	137	140	158	104	80	99	128	88	1093
Spolu	6247	6600	6772	7513	6537	6620	6644	7213	7270	61416

Okres / Ročník	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	Spolu
Gelnica	520	491	453	409	404	460	405	457	405	4004
Košice I	979	1016	1161	1138	1164	1045	954	874	794	9125
Košice II	1160	1092	1200	1156	1193	1316	1407	1411	1425	11360
Košice III	357	361	351	336	332	347	372	374	405	3235
Košice IV	645	700	638	631	559	567	532	504	556	5332
Košice okolie.	1885	1565	1524	1483	1403	1404	1364	1366	1263	13257
Michalovce	1731	1605	1625	1626	1558	1687	1611	1752	1557	14752
Rožňava	859	872	831	834	770	832	795	829	826	7448
Sobrance	344	315	335	324	335	320	361	349	330	3013
Spišská Nová Ves	1589	1439	1461	1454	1405	1404	1446	1348	1386	12932
Trebišov	1516	1489	1501	1429	1433	1411	1478	1438	1444	13139
Krajský úrad										
Spolu	11585	10945	11080	10820	10556	10793	10725	10702	10391	97597

Zdroj: KÚ v Bratislave a KÚ v Košiciach

Pre Košický kraj spolu je krivka toku žiakov od 1. po 9. ročník klesajúca, čo znamená, že tok študentov vstupujúcich do vyšších ročníkov bude mať v nasledujúcich rokoch stúpajúcu tendenciu. Toto tvrdenie platí pre väčšinu okresov okrem Košice II a III. V Bratislavskom kraji je vývoj opačný, počet žiakov mierne klesá, a to najmä v meste Bratislava. Dramatický vývoj očakáva okres Bratislava V, kde populácia žiakov ZŠ klesne v nasledujúcich 8-9 rokoch až na polovicu.

## Opatrenia na zlepšenie

- Racionalizácia školskej siete, ako jedno z možných opatrení pre zefektívnenie, sa týka oboch krajov. V Bratislave je umocnená silnejším trendom poklesu počtu detí, návrhy na vyradenie škôl zo siete v tomto kraji sú však minimálne.

Dá sa očakávať, že v Košickom kraji by sa racionalizácia mala týkať málotriednych škôl, avšak otvára sa pritom viacero problémov spojených s dopravou žiakov v podmienkach chudobných oblastí a otázka menšín.<sup>16</sup> Racionalizácia sa zväčša netýka gymnázií, lebo dopyt po nich prevyšuje ponuku i z dlhodobého hľadiska.

- Podporiť možno i vytváranie združených stredných škôl. Predstavujú viac možností pre študentov, vyššiu variabilitu pedagógov a možností na znižovanie nákladov.
- Nízke kapitálové výdavky a zdroje na údržbu zapríčiňujú vyššie znehodnotenie fyzického kapitálu na školách. Pravidelná údržba a investície do školského majetku by im mohli predísť, sú však spojené s finančnými nárokmi.

<sup>16</sup> Nový zákon o financovaní ZŠ a SŠ a školských zariadení neposkytuje motiváciu školám pre zlučovanie, ako ukazujeme v analýze v kapitole 4.

# Kvalita školy a kvalita školstva z pohľadu pedagogickej teórie a teórie riadenia

**doc. RNDr. Vladislav Rosa, CSc.,**  
(Štátna školská inšpekcia)

## Pojem kvalita

Kvalita – toto slovo je čoraz frekvencovanejšie v čoraz väčšej časti spoločnosti. Výnimkou nie je ani oblasť výchovy a vzdelávania. Táto skutočnosť sa odráža v mnohorozmernom aspekte jej vnímania. Na ilustráciu uveďme:

*Kvalita znamená robiť správne veci a robiť ich správne.*  
(Tribus, M., 1994)

*Kvalita je celkový súhrn vlastností a znakov výrobku alebo služby, ktoré mu/jej dávajú schopnosť uspokojiť vopred stanovené alebo predpokladané potreby.*  
(STN ISO 84 02)

*Kvalita je žiaduca, optimálna úroveň fungovania alebo výsledok určitých procesov, inštitúcií, ktoré sme schopní objektívne merať a hodnotiť.*  
(Průcha, J., 1997)

*Kvalita nie je ničím iným, ako splnením školou vytýčených cieľov, vzdelávacích štandardov a požiadaviek zákazníkov.*  
(Tóth, T., 1998)

Táto mnohorozmernosť vnímania zasa spôsobuje rôznorodú charakterizáciu jej prejavov, čiže rôzne formy kvality. Z tých najčastejších sú to najmä:

- **zaručená kvalita** („norma“ - posudzuje sa podľa miery naplnenia učebných plánov, učebných osnov a podľa žiackych výkonov);
- **dohodnutá kvalita** (požiadavky na ňu obsahuje „zmluva“ medzi poskytovateľom {napr. školy} a

odberateľom (napr. účastníci vzdelávania);

- **zákazníkom riadená kvalita** (vyjadrená požiadavkami a očakávaniami, napr. v súvislosti s obsahom vzdelávania, organizáciou vyučovacieho procesu a pod.);

Kvalita v mojom ponímaní je súčasne normou, zmluvou aj vyjadrením očakávaní.

## Vzdelávanie a kvalita

Kvalita v oblasti výchovy a vzdelávania je spätá predovšetkým s **hodnotou** (užitočnosťou, prospešnosťou), ktorú majú pre jednotlivca aj spoločnosť **produkty** školy. Rozhodujúca je preto otázka **cieľov**, a tu sú otvorené otázky nielen z pohľadu školy, ale aj spoločnosti - Máme vôbec ľudské, odborné, morálne, sociálne, náboženské, ... právo vychovávať, t.j. modelovať človeka v intenciách akéhokoľvek „vznešeného“ cieľa? Nemáme dosť dôkazov o zneužití pedagogiky ako nástroja a školy ako miesta na formovanie tzv. *robotníckej triedy, fašistických názorov, komunistického svetonázoru*? Nemá byť pedagogika iba prostriedkom na vytvorenie podmienok, aby sa človek sám zdokonaľoval, sám si formuloval ciele, volil medzi spôsobmi a možnosťami, akým má byť? Prečo škola vnucuje žiakom svoj pohľad na svet a obraz o cieľoch života? - *je to ukážka, ako sa môžu na jednej strane podceňovať a na druhej strane zneužívať úvahy spojené s pojmom „kvalita školy.“*<sup>17</sup>

Na „upokojenie“ ponúkam pohľad do minulosti: J. A. Komenský - moderne povedané - tvrdil, že kvalitná škola je taká, ktorá **poskytuje vzdelanie najviac vyhovujúce konkrétnemu žiakovi a napomáha jeho plnému rozvoju**. Pripomínam súčasne MILÉNIUM, v ktorom sa uvádza, že výsledkom (produktom) kvalitnej školy je (mal by byť) človek **múdry, dobrý, aktívny, úspešný, zdravý...**

<sup>17</sup> Poznámka: osobne sa od takýchto krajných názorov dištancujem.

## Kvalita školy

**Systémový pohľad** na kvalitu školy tak v sebe zahŕňa najmä sledovanie, analýzu a hodnotenie úrovne školy podľa rozličných cieľov a jednotlivých kritérií: kvality žiaka, učiteľa, obsahu, metód, podmienok, výstupov, riadenia, vzťahov. Kvalita sa vníma ako určitý stupeň dokonalosti, stáva sa **normatívnou kategóriou**, ktorú treba objektívne vyjadriť pomocou **indikátorov**. Pri posudzovaní (používaní **nástrojov**) sú dominantné dva prístupy:

- *rezultatívny*, pri ktorom sa kvalita školy posudzuje podľa dosahovaných výsledkov, keď sa za kvalitné považujú školy vytvárajúce *pridanú hodnotu*, t.j. zvyšujúce rozdiel medzi výsledkami žiakov pri prijatí na školu a jej absolvovaní;
- *procesuálny*, pri ktorom sa kvalita školy posudzuje na základe charakteristík jej fungovania, t.j. procesov, príznačných pre školu pri dosahovaní výsledkov.<sup>18</sup>

Analýza zahraničných prameňov a trendy vývoja ukazujú, že *indikátory* kvality školy možno zaradiť do štyroch **kľúčových oblastí**<sup>19</sup>, a to:

---

<sup>18</sup> **Poznámka:** Na tomto mieste je azda užitočné stručné vysvetlenie *vzťahu medzi používanými pojmami* kritérium → indikátor → norma → nástroj:

**kritériá kvality** (hľadiská) chápeme ako výber kľúčových vlastností, činností, javov, ktoré sú príznačné pre život školy;

**indikátory kvality** (ukazovatele, aspekty) sú určité vlastnosti, ktoré posudzovaný jav buď má, alebo ich má len v určitej miere a podľa toho ho hodnotíme;

**norma kvality** je záväzný meradlo, podľa ktorého posudzujeme určité javy ako prijateľné (*normálne*) alebo neprijateľné (*nenormálne*, *vymykajúce sa norme*);

**nástroje** (premenné) predstavujú súbor prostriedkov, za pomoci ktorých možno merať úroveň sledovaných kritérií.

<sup>19</sup> **Poznámka:** Pokiaľ ide o kľúčové oblasti kvality školy - indikátory -, vo všeobecnosti jestvuje zhoda. Všeobecne sa prijíma, že indikátor musí byť **identifikovateľný** ako aspekt kvality, t.j. **pozorovateľný**, **merateľný**, **vyjadriteľný**. Pokiaľ však ide o normy a premenné pre tieto indikátory (spoločne môžeme používať pojem **štandard**), tu sa situácia dosť mení. Vysvetlenie je jednoduché:

- a) **PRODUKČIA** (pokrývajúca: výsledky, výstupy)
- b) **PROCESY VYUČOVANIA A UČENIA SA** (pokrývajúce: školské kurikulum, usmerňovanie žiakov, kvalitu učiteľov, hodnotenie a klasifikáciu, komunikačné vzťahy, pedagogickú klímu)
- c) **RLADENIE** (pokrývajúce: školský manažment, organizáciu, vedenie, informačný systém, spätnú väzbu, rozvoj ľudských zdrojov)
- d) **PODMIENKY** (pokrývajúce: infraštruktúru, ekonomickú oblasť, charakteristiku sociálnej skladby žiakov, právny rámec, podporné štruktúry mimo školy).

Podoba indikátorov v kľúčových oblastiach výchovy a vzdelávania:

### a) PRODUKČIA

- *výsledky, úspechy* (pomocou premenných ako výsledky skúšok, testov, hodnotenia inšpektormi, súťaž, prehliadok, úspešnosť prijímania na školu vyššieho typu)
- *pridaná hodnota* (t.j. merateľný prírastok vedomostí, zručností, návykov, postojov, dosiahnutých pôsobení školy na žiakov)
- *zručnosť (schopnosť) učiť sa*
- *schopnosť používať sociálne zručnosti v živote*
- *spokojnosť žiakov, rodičov, „odberateľov“*
- *uplatňovanie absolventov*
- *dochádzka a participácia*

### b) PROCESY VYUČOVANIA A UČENIA SA

- *vzdelávacie programy, ktoré škola ponúka*

---

práve tu sa odráža jednak historická a kultúrna tradícia, jednak dominantná spoločenská hodnotová orientácia jednotlivých krajín. To len potvrdzuje skôr uvedenú tézu o sociálno-spoločenskom pozadí významu pojmu „kvalitná škola“. Štandardy totiž obsahujú normatívny pohľad - každé kritérium má istú podobu a/alebo charakteristiku, umožňujúcu hodnotenie príslušného indikátora a to pozitívne (ak je prítomný), alebo negatívne (ak absentuje). Zbrusovanie „hrán“, je zdĺhavým a neľahkým procesom.

- *obsah* (pomocou premenných ako predmetové štandardy, primeranosť, aktuálnosť učiva, štruktúrovanosť učebnej látky, ...)
- *vyučovanie* (pomocou premenných ako štruktúra, zrozumiteľnosť, motivácia, stratégia, hodnotenie, diferencovaný prístup, efektívnosť, ...)
- *učenie* (pomocou premenných ako plánovanie, aktivita, spätná väzba, stratégie, zručnosti, kooperácia, hodnotenie, využívanie času, ...)
- *pedagogická klíma* (pomocou premenných ako korektnosť vzťahov, individuálny {diferencovaný} prístup, komunikácia, bezpečnosť, prítlačivosť, ...)
- *triedny manažment*

#### c) RIADENIE

- *dôveryhodnosť definovanej kvality*
- *vedenie*
- *tvorba programov, projektov*
- *komunikácia na úrovni školy*
- *organizácia*
- *riadenie a rozvoj ľudských zdrojov*
- *kontakty s vonkajším okolím školy*

#### d) PODMIENKY

- *charakteristika prostredia* (pomocou premenných ako urbanizácia, zdravotná situácia, sociálne pomery, dostupnosť, ...)
- *skladba žiakov* (pomocou premenných ako socio-ekonomická situácia, jazykové prostredie, podpora rodiny pri učení, hodnotová orientácia, úroveň vzťahov, ...)
- *infraštruktúra* (pomocou premenných ako objekty, budovy, ekonomické podmienky, vybavenosť, ICT, ...)
- *pedagogický zbor* (pomocou premenných ako kvalifikačná úroveň, stabilita, pracovné výkony, úroveň vyučovania, vzťahy vo vnútri školy i navonok, ...)
- *špecifická* (pomocou premenných ako jazykové {príp. iné} zručnosti, pomer ponuka - dopyt, kritériá prijímania, špeciálne vzdelávacie potreby {talenty, resp. deti s poruchami}, ...)

**ZÁVER:** Popisované úsilie je snahou o možnosť pravdivo odpovedať na otázku **kvality školy** komplexne, t.j.:

- \* *Je obsah výchovy a vzdelávania poskytovaný v škole primeraný súčasným aj očakávaným budúcim potrebám spoločnosti aj jednotlivcov, ktorí v nej budú žiť?*
- \* *Vyvolávajú výchovno-vzdelávacie procesy, činnosti a postupy v súčasnej škole žiaduce zmeny v osobnostnej charakteristike jednotlivca v súlade s obecnou predstavou vzdelaného a etické normy rešpektujúceho človeka?*
- \* *Funguje školstvo racionálne, funkčne a efektívne a prináša očakávané výsledky z hľadiska jednotlivca aj spoločnosti?*

### Výsledky hodnotenia – kvalita jednotlivých druhov a typov škôl a školských zariadení na Slovensku

Pri komplexnej kontrole a hodnotení škôl a školských zariadení u nás sa používajú tieto **oblasti** a aplikujú tieto **indikátory kvality školy**:<sup>20</sup>

#### 1. Zameranie a výchovno-vzdelávacia orientácia

s čiastkovým cieľom zistiť a zhodnotiť východiská a zámery výchovno-vzdelávacej činnosti

1.1 Hlavné ciele výchovy a vzdelávania žiakov

1.2 Realizácia výchovných a vzdelávacích zámerov (výchovno-vzdelávací program);

#### 2. Riadenie

s čiastkovým cieľom zistiť stav a úroveň riadenia, kontroly

<sup>20</sup> **Poznámka:** Každý z uvedených 14 indikátorov je ďalej rozčlenený na kľúčové zložky, napr. pre indikátor 1.1 to sú:

- 1.1.1 koncepcie nosť zámerov vedenia, stanovenie cieľov výchovy a vzdelávania,
- 1.1.2 podstatné vonkajšie a vnútorné faktory, z ktorých vychádza zameranie (orientácia) školy (tradícia, regionálne podmienky, dosiahnutá úroveň, podpora a pod.),
- 1.1.3 reálnosť vytýčených koncepčných zámerov a cieľov vo vzťahu ku konkrétnym východiskám (dostupnosť, úspešnosť (uplatniteľnosť) absolventov, pestrosť ponúk a pod.).

- a hodnotenia, organizačnej štruktúry školy/zariadenia, informačného systému, vedenie pedagogickej dokumentácie
- 2.1 Plánovanie a realizácia koncepčných zámerov a cieľov
- 2.2 Odborné a pedagogické riadenie
- 2.3 Kontrolný systém
- 2.4 Informačný systém
- 2.5 Kvalita pedagogickej, pracovnej dokumentácie a orientácia v školskej legislatíve
- 2.6 Stav a úroveň problematiky úrazov, bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci, pracovnej disciplíny a sťažností;

### 3. Podmienky výchovy a vzdelávania

- s čiastkovým cieľom posúdiť podmienky výchovno-vzdelávacej činnosti v súvislosti s koncepčnými zámermi školy/zariadenia, realizovanými úlohami, uplatňovanými pedagogickými dokumentmi (plány, osnovy a pod.) vo vzťahu k počtu tried a žiakov
- 3.1 Personálne, priestorové, materiálo-technické a psychohygienické podmienky

### 4. Priebeh a výsledky výchovy

- a vzdelávania* s čiastkovým cieľom posúdiť priebeh výchovno-vzdelávacieho procesu z hľadiska kvality činnosti pedagógov, výsledkov učenia, rozvoja osobnosti žiakov a aktivít školy/zariadenia s významným vplyvom na jej činnosť
- 4.1 Kvalita vyučovania z hľadiska činnosti pedagógov
- 4.2 Kvalita a výsledky učenia z hľadiska činnosti žiakov
- 4.3 Úroveň školy z hľadiska rozvoja osobnosti žiakov
- 4.4 Činnosti preventívneho a multidisciplinárneho charakteru
- 4.5 Aktivity s významným vplyvom na výchovno-vzdelávaciu činnosť školy

Pre každý indikátor a kľúčovú zložku sa používajú vypracované hodnotiace kritériá, zabezpečujúce objektivnosť výstupu, napr pre indikátor 1.2 to sú:

a) kritériá priaznivého stavu

- 1.2.1 realizácia učebného plánu je v súlade s deklarovanými cieľmi, schválený učebný plán, učebné osnovy (prípadne iné schválené pedagogické dokumenty) sa dodržiavajú;
- 1.2.2 škola ponúka možnosti individuálnej voľby vzdelávacích aktivít, vytvára ponuku pre žiakov so špeciálnymi schopnosťami a špeciálnymi výchovno-vzdelávacími potrebami;
- 1.2.3 škola vypracúva individuálne programy pre žiakov so špeciálnymi výchovno-vzdelávacími potrebami;
- b) kritériá nepriaznivého stavu
  - 1.2.1 zameranie školy a jej výchovno-vzdelávací program sú len rámcovo a deklaratívne vymedzené;
  - 1.2.2 učebný plán a učebné osnovy (iné schválené pedagogické dokumenty) sa nedodržujú,
  - 1.2.3 výchovno-vzdelávací program neakceptuje požiadavky a potreby rodičov, žiakov, regiónu
  - 1.2.4 škola vo výchovno-vzdelávacom programe neponúka ďalšie aktivity a nevytvára ponuku pre žiakov so špeciálnymi výchovno-vzdelávacími potrebami.

Na zisťovanie údajov sa používajú ako **prostriedky** najmä rozbor pedagogickej dokumentácie, voľné a riadené rozhovory, pozorovanie školského prostredia, prehliadky objektov, pedagogické hospitácie, štúdium výsledkov žiackej činnosti, účasť na rokovaníach metodických a iných poradných orgánov a tieto **meracie nástroje**:

- \* Orientačný inšpekčný dotazník
- \* Informačný inšpekčný dotazník
- \* Škálový inšpekčný dotazník pre pedagogický zbor
- \* Škálový inšpekčný dotazník - záznamový hárok
- \* Škálový inšpekčný dotazník - škálový profil
- \* Inšpekčný dotazník školskej atmosféry pre pedagogický zbor

- \* Inšpekčný dotazník školskej atmosféry - škálový profil
- \* Hospitačný pracovný záznam
- \* Autodiagnostický dotazník pre učiteľa
- \* Osnova riadeného rozhovoru s členmi vedenia školy
- \* Dotazník - Uplatňovanie základných pedagogických dokumentov pre pedagógov

Výsledné hodnotenie vychádza z päťstupňovej **hodnotiacej škály** úrovne zisteného stavu, **znamienkovej schémy, slovného a číselného** vyjadrenia úrovne hodnotenia:

(+++++)			
<i>výrazná prevaha pozitív</i>	<i>veľmi dobrý</i>	+2	
<i>drobné nedostatky</i>			
(++++-)			
<i>prevaha pozitív, menej</i>	<i>dobrý</i>	+1	
<i>významné vecné nedostatky</i>			
(+++ - -)			
<i>pozitíva a negatíva</i>	<i>vyhovujúci</i>	0	
<i>v rovnováhe</i>			
(+++ - - -)			
<i>prevaha negatív, menej</i>	<i>vyhovujúci</i>	-1	
<i>výrazné nedostatky</i>			
(- - - ++)			
<i>výrazná prevaha negatív</i>	<i>nevyhovujúci</i>	-2	
<i>zásadné nedostatky</i>			
(- - - - +)			

Na základe popísanej metodiky sa každoročne (v súlade so zákonom) vypracúva *Správa o stave a úrovni výchovy a vzdelávania v školách a školských zariadeniach v Slovenskej republike* v príslušnom školskom roku. Správa za školský rok 2000/2001 vychádza z 1600 inšpekčných výstupných materiálov a 6652 inšpekčných hospitačných záznamov zo štátnych, súkromných aj cirkevných škôl a zariadení. Počet sledovaných a hodnotených školských subjektov predstavuje vcelku 23% rozsahu ich siete s výnimkou materských škôl a ostatných školských zariadení. Správa súhrnne aj na úrovni jednotlivých krajov uvádza podstatné zistenia, **základné pozitíva, negatíva a smerovanie vývoja** príslušného druhu škôl a školských zariadení

na základe jednotného postupu podľa popísanej metodiky. Pre celý školský systém je príznačné, že hoci sa zistený stav hodnotí vcelku **kladne**, varovným je trend **zhoršovania** vo všetkých sledovaných oblastiach a **polarizácie** úrovne (pribúda nielen počet kvalitných, ale aj nekvalitných škôl a zariadení). To vedie k neprimerane širokému spektru hodnotiacich súdov. Pre kľúčové druhy škôl a školských zariadení z tejto charakteristiky vyberáme:

### Materské školy

a) *podstatné pozitíva*: dobré manažérske schopnosti riaditeľiek, schopnosť vedenia hodnotiť úroveň kvality, zavádzanie nových trendov do výchovného procesu prostredníctvom zážitkového učenia a stimulujúceho prostredia, dobrá úroveň komunikačných, sebaobslužných a spoločensko-kultúrnych zručností;

b) *podstatné negatíva*: rezervy v riadiacej činnosti skoro tretiny riaditeľiek, frontálne formy práce v heterogénnych triedach, nárast detí s logopedickými chybami reči, slabá stimulácia k samostatnému prejavu, preferovanie činností riadených učiteľkou, úroveň plnenia úloh prosociálnej výchovy, nedôsledná analytická a kontrolná činnosť rozumovej výchovy;

c) *smerovanie vývoja*: výrazný nárast záujmu o alternatívne materské školy a školy so širšou ponukou aktivít, stabilne dobré výsledky v príprave detí na vstup do 1. ročníka základnej školy, zvyšujúci sa priemerný vek učiteľiek.

### Základné školy

a) *podstatné pozitíva*: disciplína a pracovná atmosféra žiakov, dobrý vplyv školy na formovanie environmentálneho vedomia a postojov žiakov k problematike životného prostredia, v malotriednych školách zavádzanie problémových úloh, rozvíjanie logického myslenia, prvky integrovaného tematického vyučovania, dobrá spolupráca s rodičmi;

b) *podstatné negatíva*: zlý stav školských budov, formálna kontrolná činnosť, vysoký počet nekvalifikovaných vyučujúcich, chýbajúce odborné učebne, zastarané učebné pomôcky, neaktuálny a zastaraný knižničný fond,

pamäťové osvojovanie učiva, v predmete slovenský jazyk a literatúra chýba priestor na samostatný ucelený jazykový prejav a interpretáciu vlastných názorov, v predmete matematika žiaci nedosiahli úroveň vzdelávacieho štandardu;

c) *smerovanie vývoja*: pretrváva rozpor medzi deklarovanými nárokmi na výchovu a vzdelávanie a podmienkami škôl, zhoršujúca tendencia technického stavu škôl, nepriaznivý vplyv zhoršujúcich sa materiálnych a personálnych podmienok na úroveň výchovno-vzdelávacieho procesu, jazykové vedomosti a zručnosti žiakov, úroveň vzdelávacích výsledkov z matematiky sa znižuje.

### **Základné umelecké školy**

a) *podstatné pozitíva*: vysoká erudovanosť väčšiny učiteľov, veľmi dobrá interakcia rodič-žiak-učiteľ, úspechy dosahované v medzinárodných súťažiach a prezentácii doma i v zahraničí, zavádzanie alternatívnych výchovno-vzdelávacích programov;

b) *podstatné negatíva*: nedostatočné kritériá na hodnotenie a oceňovanie učiteľov, nedôsledné plnenie učebných plánov, nedostatočné materiálno-technické vybavenie niektorých škôl, vysoká nekvalifikovanosť učiteľov v tanečných odboroch;

c) *smerovanie vývoja*: pretrváva záujem o štúdium v základných umeleckých školách, zhoršuje sa materiálno-technické zabezpečenie a priestorové podmienky.

### **Gymnázia**

a) *podstatné pozitíva*: veľmi dobrá kvalifikovanosť učiteľov a odbornosť vyučovania, postavenie cudzích jazykov ako prioritných predmetov, v priemere lepšie výsledky ako rovesníci zo základných škôl v predmete matematika, významne stimulujúci vplyv projektu FAST, kladný postoj k príprave nového spôsobu maturitných skúšok;

b) *podstatné negatíva*: v gymnáziách s osemročným štúdiom nekonštruktívna a formálna práca predmetových komisií, neobjektívna (benevolentná) klasifikácia

z matematiky, vo vyučovaní cudzích jazykov nedostatočné vybavenie učebnými pomôckami (chýbajú audio a videonahrávky k učebniciam);

c) *smerovanie vývoja*: úroveň vzdelávacích výsledkov (z matematiky) v gymnáziách s osemročným štúdiom sa znižuje, výsledky sa nadhodnocujú, zvyšovanie počtu týchto gymnázií znižuje rozdiel medzi vzdelávacími výsledkami medzi základnou školou a gymnázium s osemročným štúdiom.

### **Stredné odborné školy**

a) *podstatné pozitíva*: pomerne vysoká odbornosť vyučovania a dobrá odborná úroveň učiteľov, prevažujúca pozitívna motivácia na jazykové vzdelávanie, dobrá úroveň environmentálnych poznatkov u žiakov;

b) *podstatné negatíva*: nedôsledné dodržiavanie učebných plánov a osnov, slabá vybavenosť laboratórií a odborných učební moderným prístrojovým vybavením a učebnými pomôckami, slabé vyhodnocovanie uplatnenia sa absolventov na trhu práce, slabý vplyv odborných predmetov na environmentálne postoje žiakov, väčšine inštruktorov súvislej odbornej praxe chýba pedagogické vzdelanie,

c) *smerovanie vývoja*: zhoršovanie vybavenia odborných učební a laboratórií, úbytok moderných učebných pomôcok, zhoršovanie technického stavu budov, rastúci záujem o študijné odbory v oblasti ekonomických služieb a klesajúci záujem o technické študijné odbory v pomaturitnom štúdiu.

### **Stredné odborné učilištia a učilištia**

a) *podstatné pozitíva*: záujem žiakov o odborný výcvik, celkovo dobrá úroveň odborných zručností, výrazná snaha učiteľov najmä v nevýrobných odboroch modernizovať vyučovanie, kvalitnejšie záverečné skúšky pri účasti komôr, možnosti zvyšovania kvalifikácie, a tým uplatnenia sa nadstavbovým štúdiom,

b) *podstatné negatíva*: materiálne a technické podmienky sa zhoršujú, pretrváva nezáujem o strojárne učebné odbory, učebnice odborných predmetov sú zastarané, malá

pozornosť sa venuje uplatneniu absolventov na trhu práce, absencia špecifických učebných osnov a základnej učebnice cudzích jazykov;

c) *smerovanie vývoja*: prehlbujú sa rozdiely vo vybavenosti jednotlivých stredných odborných učilišť, pretrvávajú záujem o odbory obchodu a služieb, v nadstavbovom štúdiu výrazná obsahová inovácia v odborných predmetoch.

### **Špeciálne školy**

a) *podstatné pozitíva*: dobrá sociálna klíma škôl, dostupnosť, akceptácia požiadaviek rodičov na integráciu detí so špeciálnymi potrebami, dosahovanie dobrých vzdelávacích výsledkov integrovaných žiakov v stredných školách;

b) *podstatné negatíva*: málo vyhovujúca kvalifikovanosť učiteľov špeciálnych škôl, vysoká fluktuácia vychovávateľov, nevyhovujúca komunikácia medzi školou a rodinou, pri integrácii žiakov základných škôl nedostatočné materiálno-technické vybavenie škôl, slabý servis špeciálnopedagogickej diagnostiky, pri integrácii v stredných školách chýbajú špeciálni pedagógovia, učitelia nemajú potrebnú kvalifikovanosť, absencia bezbariérového prostredia;

c) *smerovanie vývoja*: vo väčšine špeciálnych základných škôl sa dlhodobo zhoršujú personálne a materiálne podmienky, stúpajú počty žiakov s poruchami správania, pribúdajú žiaci, ktorým zákonní zástupcovia nedostatočne zabezpečujú základné školské potreby, prevažujúcimi nevhodnými podmienkami integrácie žiakov so špeciálnymi výchovno-vzdelávacími potrebami v základnej škole smeruje integrácia k opačnému efektu, nevytváraním vhodných podmienok na integráciu v stredných školách pretrvávajú u žiakov ťažkosti v socializácii, vyplývajúce z ich postihnutia.

## **Základné systémy riadenia kvality**

*Operatívne riadenie (kontrola) kvality - Quality Control*

Nástrojom aj normou kontroly kvality sú (centrálne vydané a pre školu záväzné) učebné osnovy, školská inšpekcia a systém skúšok. Na základe vedomostí žiakov sa zvykne posudzovať aj kvalita vyučovacieho procesu ↔ riziko omylov + absencia štandardov a štandardizovaných testov → nedostatočná exaktnosť merania → minimálny dopad na učiteľa, školu,...

*Zabezpečovanie kvality - Quality Assurance*

Kvalitu aj tu určujú učebné osnovy (normy), ale už sa kladú určité požiadavky aj na učiteľov - v tematických plánoch sa okrem konkretizácie učebných osnov uvádzajú aj vyučovacie metódy a formy, učebné pomôcky a didaktická technika, ako aj výchovné plány. Učebné osnovy (stále centrálné) možno upravovať podľa miestnych podmienok (v rozsahu 10 - 30%). Popri vonkajšej kontrole sa tak objavuje aj vnútorná kontrola.<sup>21</sup>

*Komplexné riadenie kvality - Total Quality Management*

V centre pozornosti školy sú požiadavky **štátu** (znáša podstatnú časť financovania), **zriaďovateľa, rodičov a žiakov, miestnej komunity a pedagogického zboru** ↔ TQM znamená dohodu medzi zriaďovateľom, školou a „zákazníkmi“ o tom, čo pre nich kvalita znamená (čo sa považuje za kvalitu, ako sa zabezpečí a akými prostriedkami sa bude hodnotiť). Normy (rámcové učebné osnovy) určujú iba **minimálne** požadované výkony → možnosť „ponuky navyše“ pre školy → nábeh na samorozvíjajúci sa systém (do centra pozornosti sa tak dostáva **kvalita práce učiteľa** na každom stupni). V TQM sa preto odporúča sústrediť sa na kvalitu výchovno-vzdelávacieho procesu. Čo pri tomto pohľade túto kvalitu ovplyvňuje?

<sup>21</sup> Poznámka: Operatívne riadenie kvality je v posledných 10-15 rokoch nahradzované zabezpečovaním kvality aj v našom školskom systéme. Pretrvávajúcim nedostatkom a bariérou je však nevyriešená exaktnosť merania kvality žiackych výkonov.

- učebné osnovy
- vyučovacie metódy a formy
- osobnosť učiteľa a jeho pripravenosť
- vybavenie školy
- atmosféra školy
- úroveň učebných pomôcok a učebníc
- kontakty školy
- výsledky školy
- manažment školy.

Od zavedenia TQM na škole sa očakáva

- \* zlepšenie práce školy
- \* skvalitnenie výsledkov výchovno-vzdelávacej činnosti školy
- \* spokojnosť všetkých zainteresovaných účastníkov
- \* zvýšenie konkurencieschopnosti
- \* získanie dobrej povesti.

**ZÁVER:** Úlohou komplexného riadenia kvality (TQM) v školstve je **dostať školy do pohybu**. Dosiahnuť, aby permanentne a z vlastnej iniciatívy skvalitňovali svoju prácu. Kľúčom k úspechu TQM je tak motivácia ľudí a kompetencia každého jedinca (*význam vzorca  $V = S \times M$  – čítaj: výkon sa rovná súčinu schopností a motivácie!*).

Kedy je vhodné začať s TQM?

Najvýstižnejšiu odpoveď dal Deming (1986): „Je jedno, kedy začnete, pokiaľ začnete okamžite.“

*Normy ISO a EFQM*

Medzi najrozšírenejšie systémy riadenia kvality v Európe patria normy ISO 9000 až 9004 a model kvality EFQM - European Foundation for Quality Management (Európska nadácia pre riadenie kvality).

Systém zabezpečenia kvality ISO 9000 bol vypracovaný pre výrobné procesy (pôvodne elektrotechnika, strojárstvo), ISO 9004-2 umožňuje uplatnenie noriem v oblasti služieb, preto možnosti uplatnenia noriem ISO 9000 v školstve sú obmedzené (*vyučovací proces sa nedá presne definovať*).

EFQM bola založená v roku 1988 so sídlom v Bruseli, zakladateľmi sú svetové spoločnosti KLM, FIAT, BOSCH, VW,

PHILIPS, RENAULT atď. s cieľom koordinovať ich činnosť v otázkach kvality (*posilniť pozície na svetovom trhu*). Uplatnenie modelu EFQM pozostáva z troch fáz:

1. *Samohodnotenie (autoevalvácia - zistenie silných stránok a slabín)*
2. *Vonkajšie hodnotenie*
3. *Zvýšenie kvality.*

Švajčiarske výskumné a vývojové centrum systémov riadenia *Frey Academic AG - Zürich* upravilo model EFQM pre potreby vzdelávania v deviatich oblastiach činnosti odbornej školy:

1. Manažment školy
2. Školská politika a stratégia
3. Riadenie zamestnancov školy
4. Manažment zdrojov
5. Riadenie vzdelávacieho procesu
6. Spokojnosť zákazníkov
7. Spokojnosť zamestnancov školy
8. Vplyv školy na svoje okolie
9. Výsledky pedagogickej a nepedagogickej činnosti

Po sebahodnotení nasleduje vytýčenie cieľov a kontrola ich realizácie v určenom čase. Tento cyklus sa neustále opakuje. Ukazovatele pre jednotlivé oblasti:

Ad 1. - manažment školy: *úloha manažmentu v oblasti kvality; permanentná a komplexná podpora kvality; všímanie si a podpora úspechu jednotlivca a skupín; cieľavedomá podpora kvality; mimoškolské propagovanie kvality;*

Ad 2. - školská politika a stratégia: *miesto riadenia kvality v školskej politike a stratégii; uplatnenie školskej politiky a stratégie vo vzdelávacích programoch a projektoch; školská politika a stratégia ako téma bežnej komunikácie; pravidelné prehodnocovanie školskej politiky a stratégie;*

Ad 3. - riadenie zamestnancov školy: *plánovanie a rozvoj ľudských zdrojov v prospech kvality; skupiny a jednotlivci si pravidelne vytýčujú nové ciele a kontrolujú ich splnenie; zainteresovanosť spolupracovníkov o permanentný rozvoj; účinná komunikácia zhora nadol a opačne;*

Ad 4. - manažment zdrojov: *využívanie finančných zdrojov; spracovanie informácií; využívanie prostriedkov (strojov a prístrojov, učebných materiálov, miestností atď.); využívanie vzdelávacej techniky (multimédia, počítače, atď.);*

Ad 5. - riadenie vzdelávacieho procesu: *vypracovanie učebných osnov a tematických plánov; výber vhodných učebných materiálov; určenie adekvátnych vyučovacích metód a foriem; meranie úspešnosti vyučovacieho procesu; využívanie získaných údajov na zlepšenie vyučovacieho procesu; uplatnenie zmien vo vyučovacom procese; hodnotenie efektívnosti zmien vo vyučovacom procese;*

Ad 6. - spokojnosť zákazníkov: *do akej miery pozná škola požiadavky a očakávania zákazníkov?; je ponuka školy v súlade s očakávaniami?; zbiera škola informácie o očakávaniach svojich zákazníkov?; ako komunikuje škola so svojimi zákazníkmi?; do akej miery sú verejne prístupné vzdelávacie programy školy?; sú určované a publikované výkonné normy školy?; Ako sa vybavuje reklamácia?; hodnotí sa úspešnosť školy? Ako, akými metódami?; akými metódami sa vyhodnocuje spokojnosť zákazníkov?;*

Ad 7. - spokojnosť zamestnancov školy: *aká je pracovná klíma v škole?; aká pozornosť sa venuje pracovným podmienkam?; do akej miery sú uznávané pracovné výkony?; ako sú zabezpečované podmienky ďalšieho vzdelávania učiteľov?; ako, akými metódami sa zisťuje spokojnosť zamestnancov školy?;*

Ad 8. - vplyv školy na svoje okolie (na spoločnosť): *do akej miery sú splnené očakávania spoločnosti?; ako, akými metódami sa zisťujú názory miestnej komunity na činnosť školy?; ako posudzuje miestna komunita ponuku vzdelávacích programov, výkonnosť, pružnosť, sociálnu zodpovednosť atď. školy?;*

Ad 9. - výsledky pedagogickej a nepedagogickej činnosti: *výsledky záverečných skúšok; počet záujemcov (prihlásených); počet absolventov, ktorí pokračujú v štúdiu na škole vyššieho typu; počet absolventov, ktorí si našli zamestnanie; počet získaných diplomov a iných uznaní; hospodárske výsledky školy;*

## Kvalita vzdelávania a vedy na vysokých školách v SR

**Prof. RNDr. Miroslav Urban, DrSc.**

(Prírodovedecká fakulta  
Univerzity Komenského,  
člen Akreditačnej komisie)

---

### Úvod

V kultúrnom svete sa pri posudzovaní úrovne spoločnosti čoraz viac zdôrazňuje význam „intelektuálneho bohatstva“, úrovne všeobecného vzdelania, ale i tvorivých schopností elít (Holländer, Koutecký, Kurzweil, Tondl, FORUM SCI, 7-9/97). Treba poskytnúť **vzdelanie** na zvládnuteľnej úrovni **pre čo najširšie spektrum populácie**, ale **súčasne treba zaistiť špičkové vzdelanie**, a teda aj vysokú úroveň aspoň niektorých vysokoškolských a výskumných centier. To však nemožno uskutočniť plošne. Dôvody sú nielen finančné, ale je to predovšetkým ľudský faktor, limitovaný potenciálom špičkových vedcov a vysokoškolských učiteľov. Pri akejkolvek evalvácii vzdelávania a vedy a rovnako pri akreditácii je podstatné, akými osobnosťami inštitúcia disponuje. Žiadny štát nedisponuje neobmedzeným počtom osobností, ktoré by mohli tvoriť spoľahlivú kostru vzdelávacích a vedeckých inštitúcií s požadovanou kvalitou. Z toho vyplýva, že **nie je možný extenzívny rast inštitúcií vedy a VŠ vzdelávania** bez toho, aby sa súčasne **nediverzifikovalo ich poslanie**.

Kvalita vzdelania a vedy je dôležitým predpokladom rozvoja jednotlivca a spoločnosti. V tejto oblasti majú nezastupiteľnú úlohu vysoké školy. Akreditácia a evalvácia má pomôcť zlepšeniu kvality. Posudzovanie kvality VŠ má význam pre studentov, verejnosť, rozhodovacie inštitúcie štátu aj pre zamestnávateľov najmä na jednotnom trhu práce, má význam pre mobilitu a spoluprácu.

## Legislatíva a história akreditácie

Akreditáciu a evalváciu treba dôsledne odlišovať. Ide o procesy, ktoré navzájom súvisia, ale nie sú totožné. História akreditácie a evalvácie fakúlt a vysokých škôl nie je v Slovenskej republike dlhá, ale napokon dlhú históriu nemá ani v mnohých iných európskych štátoch. Zásadným krokom, ktorý tieto procesy inicioval, bol federálny **zákon č. 172 Zb. o vysokých školách z r. 1990**. Definoval, okrem iného, zriadenie Akreditačnej komisie (AK) ako poradný orgán vlády, ktorého úlohou je „sledovať, posudzovať a nezávisle hodnotiť úroveň vzdelávania, vedeckej alebo umeleckej činnosti na vysokých školách a fakultách v Slovenskej republike a napomáhať jej zvyšovaniu“. Úlohy AK podrobne definuje nariadenie vlády o AK č. 422 Zb.z./1990 v znení neskorších predpisov. AK je jedinou inštitúciou v SR, ktorej zo zákona vyplýva povinnosť a právo uskutočňovať evalváciu na VŠ. Prvú evalváciu urobila AK v r. 1992 a bola vlastne prvou v hodnotení vedy (pred hodnoteniami SAV). Pri jej príprave spolupracovala AK s predsedníctvom SAV a dokonca dohodla takmer rovnaký výber indikátorov a ich interpretáciu na VŠ aj v SAV.

Akreditačná komisia, poradný orgán vlády SR, je členom **INQAAHE** (International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education), ktoré má hlavné sídlo v Holandsku. V rámci tejto siete sa vytvorila v r. 2000 regionálna sekcia - **CEE-INQAAHE**, Regional Subnetwork for Central and Eastern Europe of the INQAAHE so sídlom v Budapešti. Ďalšie telesá, s ktorými práca AK súvisí, sú ENQA, The European Network for Quality Assurance, Konfederácia rektorských konferencií a asociácia európskych univerzít (**CRE**). Hodnotenia CRE sa týkajú najmä manažmentu, zlepšenia jeho činnosti.

Slovenská AK sa zúčastňovala na medzinárodných aktivitách krátko od jej

vzniku - OECD Paríž (1993), UNESCO Bukurešť, atď.<sup>22</sup>

## Akreditácia – definícia a obsah

**Akreditácia** je posúdenie spôsobilosti vysokej školy konať štátne skúšky na bakalárskom, magisterskom, resp. inžinierskom, doktorskom stupni, rigorózne a dizertačné skúšky a právo uskutočňovať habilitačné a inauguračné konanie v príslušnom odbore. Vzdelávacia inštitúcia ich môže získať vtedy, ak kvalita vzdelávania, ktorá vedie k štátnej skúške a udeleniu diplomu zodpovedá **minimálnemu štandardu** vyžadovanému pre naplnenie poslania, ktoré inštitúcia deklaruje. **Akreditácia je inštitucionálna, nezaručuje štandard a kvalitu každého jedinca.** Výsledkom akreditácie je **binárny výrok ÁNO/NIE**. Súčasťou záverov AK, okrem odporúčaní práv, je analýza stavu fakulty a možnosti ďalšieho zlepšenia. Slovenská AK nemá rozhodovacie, ale len odporúčacie právomoci. Rozhodnutie robí minister školstva. Sú aj iné modely, napr. v **Českej republike minister nemôže vydať kladné rozhodnutie o práve konať štátne skúšky bez súhlasného stanoviska AK ČR.**

Fakulta bola v doterajšej praxi základnou jednotkou, ktorú AK pri akreditácii posudzovala. Pri svojom odporúčaní vychádza z dokumentov, ktoré predloží

<sup>22</sup> V ostatnom období, v rokoch 2000 – 2001 sa konalo niekoľko konferencií, na ktorých sa predseda alebo člen AK zúčastnil – Cyprus, Budapešť, Viedeň, Krakov a ďalšie (Lisabon - CRE, Salamanca, Bangalore), s témami ako Standards and Quality, Mass education and quality, Joint Assessment, Mutual Recognition, Publication of Reports, Quality Labels, Institutional and Subject Reviews, Linking Reviews of Teaching and Research, Professional Bodies, Quality and financing of HEI, Quality Assurance of Distance Learning. V SR sa konal rad konferencií na vyššie uvedené témy, vrátane financovania VŠ a hodnotenia kvality. Zborníky z niektorých týchto konferencií poskytujú mnoho informácií (pozri [www.inqaahe.nl](http://www.inqaahe.nl)). Ďalšie materiály sú napr. v časopisoch CEPES (vyd. UNESCO), Higher Education in Europe (vychádza štvrťročne).

fakulta a posudzuje najmä jej personálne obsadenie, garantov študijných odborov a kvalitu pracovísk (katedier). Akreditačný spis sa spracúva v štruktúre, ktorú AK vyžaduje v súlade s nar. vlády o AK 422/1990 Zb. Súčasťou spisu je analýza stavu fakulty, ktorú vypracuje jej vedenie, najmä jej poslanie, koncepcie rozvoja, posúdenie vlastných kladov a nedostatkov a cesty k ich náprave a ďalšie údaje, najmä:

1. Údaje o fakulte (organizačná štruktúra, štruktúra a počet pracovníkov).
2. Žiadosť fakulty – odbory a stupne vzdelávania, pre ktoré žiada vyjadrenie k právu konať štátne skúšky, habilitačné a inauguračné konanie.
3. Charakteristiku študijných odborov (ŠO) (dĺžka štúdia, štruktúra a obsadenie jednotlivých prednášok, sylaby profilových predmetov, personálne zabezpečenie, vedecko-pedagogické charakteristiky garantov a prednášajúcich, profil absolventa a uplatnenie).
4. Kritériá pre habilitačné a inauguračné konanie.
5. Materiálno – technické a informačné zabezpečenie (laboratóriá, cvičebne, počítačová technika).
6. Vedecká práca fakulty (významné vedecké, technické, umelecké diela, patenty, grantová úspešnosť).
7. Medzinárodná spolupráca vo vede, zahraničné granty, mobilita študentov a učiteľov.
8. Sociálne a kultúrne zázemie pre študentov, športové a kultúrne aktivity a pod.

#### *Klasifikácia stupňov a odborov vzdelávania, ISCED*

Pri akreditácii aj evalvácii sa musí zohľadniť poslanie inštitúcie. V súvislosti s poslaním VŠ je rozumné použiť klasifikáciu ISCED (International Standard Classification of Education), ktoré zahŕňa:

- stupeň vzdelávania,
- odbor vzdelávania.

Jednotná klasifikácia odborov vzdelávania je pre mobilitu študentov nevyhnutná, ale nie je zďaleka v uspokojivom stave ani v materiáloch ISCED, ani na slovenských VŠ. Toto nie je predmetom tejto správy - zdôrazním len, že zoznam študijných odborov v SR je príliš rozsiahly a najmä **v niektorých skupinách odborov sa bude musieť redukovať**.

Podľa stupňov vysokoškolského vzdelávania rozlišujeme:

- **5A** prvý stupeň terciárneho vzdelávania, ktorý nevedie priamo k možnosti získať vyššiu kvalifikáciu (t. j. pokračovať stupňom 6).
- **5B (bakalár)**, umožňuje vstúpiť do druhého stupňa.
- **6 (Mgr., Ing., PhD.)**, druhý stupeň terciárneho vzdelávania (v USA „graduate school“ predpokladá vedeckú prácu ako predpoklad pre získanie diplomu. Najvyšší stupeň, ktorý vedie k získaniu titulu PhD., si vyžaduje výskum medzinárodného významu).

#### *Zavedenie štandardov pri akreditácii, súvis s evalváciou*

Pre posudzovanie spôsobilosti konať štátne skúšky na príslušnom stupni vzdelávania sa urobilo niekoľko pokusov zaviesť v európskom priestore **štandardy**. Štandardy majú význam pre mobilitu študentov a učiteľov, pre zamestnávateľov, pre uplatnenie sa absolventov na globálnom trhu práce, pre uznávanie diplomov. Aby sa dali uplatniť, treba zaistiť **porovnateľnosť postupov a ich konvertibilitu** (nie totožnosť rôznych systémov v rôznych krajinách, ale ich vzájomný vzťah).

**Štandardy** možno aplikovať na:

- **súhrn vedomostí ale najmä schopností, ktoré možno od absolventa očakávať**,
- „kurikulum“ pre jednotlivé stupne vzdelávania - obsah, rozsah, organizácia štúdia, kreditný systém štúdia, štandard na kvalitu študijného programu, resp. inštitúcie, ktorý sa požaduje, aby boli

akreditované v zmysle európskej dohody o štandardizácii,

- schopnosť VŠ **zabezpečiť a zlepšiť kvalitu**,
- vzdelávaciu a vedeckú **kvalifikáciu učiteľov**, osobností, ktorými inštitúcia disponuje,
- **technické podmienky** na zabezpečenie štúdií, spôsob podpory študentov pri štúdiu,
- **kvalitu manažmentu** VŠ, informačné zabezpečenie, knižnice, prístup na informačné siete, počítačové zabezpečenie,
- **prostredie univerzity** (campusu - u nás takmer nepoužívaný pojem), možnosť kultúrneho a športového využitia študentov.

Je „Európsky model štandardov“ vôbec realizovateľný? Vyžaduje si o.i. akreditáciu akreditačných komisií (tzv. *meta-akreditácia*), do istej miery upustenie od národných a inštitucionálnych špecifik, problémom je samotná realizácia akreditácie, zatiaľ rôzne podmienky na trhu práce, atď. Na konferencii v Lisabone (2001) sa k dohode nedospelo. V USA do vytvárania štandardov vstupujú nielen akreditačné a evalvačné telesá (štátne aj súkromné), ale aj profesné organizácie (napr. pre chemické vedy Americká chemická spoločnosť, Lekárska spoločnosť a pod.).

Pre jednotlivé stupne (bakalársky, magisterský, doktorský) J. Randall<sup>23</sup> definoval vedomosti a schopnosti, ktoré možno od absolventa očakávať (bod 1 zoznamu štandardov). Stručne sú takéto:

#### **Bakalársky stupeň:**

Systematické chápanie základných aspektov odboru, schopnosť aplikovať a rozvíjať presne určené techniky príslušného odboru, má byť schopný samostatne študovať, kriticky posudzovať argumenty a riešiť problémy a chápať niektoré aspekty

výskumu v jeho odbore. **Nevyžaduje sa schopnosť samostatne rozvíjať výskum.**

#### **Magisterský stupeň:**

Systematické chápanie a schopnosť kritického posudzovania súčasných problémov odboru, nových pohľadov na odbor, chápanie techník odboru, ktorý je schopný **aplikovať na vlastný výskum**, originalnosť v aplikáciách svojich vedomostí a chápanie koncepcií v svojom odbore. Teoretické základy sú podstatne širšie než na bakalárskom stupni, čo absolventovi umožňuje ľahšiu adaptovateľnosť. Má byť schopný riešiť tvorivo problémy, rozvíjať svoje vedomosti a schopnosti a aplikovať ich, byť schopný **rozhodovať sa v zložitých a nepredvídaných situáciách**.

#### **Doktorský (PhD) stupeň:**

**Tvorba a interpretácia nového poznania, prostredníctvom pôvodného výskumu**, ktorým sa rozvíja odbor a **ktorý má byť po oponentúre publikovateľný**. Hlboké teoretické základy odboru, schopnosť sledovať najnovší vývoj odboru, rozvíjať nové koncepcie a riešiť nové problémy a techniky a byť schopný ich interpretovať a jasne a efektívne o nich diskutovať so špecialistami vo svojom odbore, ale aj ich vysvetliť neodborníkom. Nositeľ titulu PhD má byť schopný **riešiť zložité koncepčné otázky** v nepredvídateľných situáciách, často bez úplných dát potrebných pre riešenie.

### **Kvalita vysokých škôl**

*Poslanie VŠ a kvalita, vzťah evalvácie a akreditácie*

#### **Základným poslaním vysokých škôl a univerzít je:**

- **vzdelávanie** - výchova odborníkov s najvyšším vzdelaním,
- rozvíjanie poznania - **vedecká práca, rozvoj vlastného odboru**,
- **šírenie poznania** prostredníctvom výskumnej, vývojovej alebo umeleckej a ďalšej tvorivej činnosti.

<sup>23</sup> Konferencia INQAAHE, Bangalore, India, 2001; [www.inqaahe.nl](http://www.inqaahe.nl)

S takto definovaným poslaním súvisí zdanlivé protirečenie, ktoré spočíva v **dvojakej úlohe učiteľov VŠ - vzdelávanie aj rozvíjanie vedeckej (umeleckej práce)**. Pre ich kvalifikačný postup sa však spravidla všade vo svete posudzuje takmer výlučne ich vedecká (umelecká) výkonnosť, hádam s výnimkou stupňa ISCED 5A. Ak si ale uvedomíme štandard, uvedený v časti 3.2, je zrejmé, že schopnosť ich naplniť, menovite na magisterskom a najmä doktorandskom stupni, priamo súvisí s vedeckou prácou učiteľov VŠ. **Ak chce VŠ udeľovať diplomy na magisterskom a vyššom stupni, musí uskutočňovať vedeckú prácu.** Na úrovni PhD musí ísť o vedeckú prácu medzinárodného významu. Musia ju vykázat garanti a školitelia, teda profesori a docenti a odtiaľ vyplývajú požiadavky kladené na kritériá pre právo na menovanie docentov a profesorov. Akreditácia a evalvácia teda navzájom súvisia a vzhľadom na definíciu štandardov je aj zrejmé, ako súvisia s poslaním.

**Evalvácia fakúlt a VŠ je proces, ktorého cieľom je zistiť vzdelávaciu a vedeckú úroveň hodnotenej inštitúcie a napomôcť jej zvýšeniu.** Pri hodnotení kvality VŠ treba posúdiť, **do akej miery napĺňa svoje poslanie**, tak ako ho sama fakulta definuje vo svojom „self reporte“, a stupňa vzdelávania, na ktorý sa prevažne orientuje. Na rozdiel od akreditácie, kde je odpoveď binárna, **evalvácia môže poskytnúť „ranking“ VŠ**, t.j. zaradenie, napr. ako výborná, štandardná, alebo uspokojivá fakulta, príp. nevyhovujúca (tento posledný stupeň by mal vo vzťahu k akreditácii znamenať zamietnutie akreditácie).

*Masové a „špičkové“ vzdelávanie vo vzťahu ku kvalite*

V SR sú zrejmé snahy potlačiť hodnotenie kvality externými posudzovateľmi. Jeden z argumentov je, že **len** univerzita sama zodpovedá za svoju úroveň, hoci ju platí celá spoločnosť cestou štátneho rozpočtu. Je zrejmá tendencia k masovému vzdelávaniu,

bez zreteľa na kvalitu. Spoločnosť požaduje stále väčší počet vysokoškolsky vzdelaných ľudí (aj v súvislosti s rozvojom technológií, globalizáciou, atď.). Hovorí sa až o 30% populácie 18-ročných, podobne ako v krajinách EÚ. Nejde však o nedorozumenie? Nemieni sa tým vzdelávanie v terciárnej sfére, t.j. vysokoškolské pomaturitné vzdelávanie vrátane vzdelávania stupňa ISCED 5A (napr. na vysokých odborných školách), t.j. takého, ktoré nedovoľuje priamo pokračovať vo vzdelávaní pre získanie titulu magister, inžinier či doktor? U nás prakticky nejestvuje. **Zdá sa, že riešenie spočíva len v dôslednej diverzifikácii VŠ podľa poslania.**

*Použitie výsledkov externej evalvácie, jej možné dôsledky*

1. Informácia pre fakulty ako nástroj na snahu udržať/zlepšiť kvalitu svojej vzdelácej a vedeckej, resp. umeleckej práce. Zlepšenie práce VŠ, vrátane snahy zlepšiť postavenie v budúcnosti je v jej záujme a v tomto zmysle jej vnútornou záležitosťou.
2. Snaha inštitúcie získať špičkových pracovníkov, resp. podpora rastu vlastných mladých pracovníkov.
3. Informácia pre verejnosť, študentov a ich rodičov, zamestnávateľov, aj cestou publikovania výsledkov v tlači. Otvorenosť a zverejnenie výsledkov evalvácie môže zlepšiť obraz VŠ v očiach verejnosti.
4. Žiaduci stav by bol, ak by o lepšie hodnotené inštitúcie bol väčší záujem zo strany študentov. **Absolventi elitných inštitúcií by mohli očakávať lepšie uplatnenie na trhu práce a vyššie platy od svojich zamestnávateľov.**
5. **Diferencované financovanie VŠ podľa kvality.** V SR zo zákona o VŠ č. 172/1990 Zb. v znení neskorších predpisov, §15, ods.1, písm. c vyplýva povinnosť MŠ SR zohľadniť hodnotenie práce VŠ akreditačnou komisiou VŠ pri rozdeľovaní finančných prostriedkov. To neznamena, že si štát nemôže ponechať možnosť podpory niektorých

regionálnych VŠ, niektorých strategických odborov, aj ak by boli dočasne menej kvalitné.

6. Jeden zo zdrojov informácií **pre rozhodovanie parlamentu a orgánov štátnej správy v oblasti vedy a vysokoškolského vzdelávania.** Univerzity (menovite „research“, tj. vedecko-výskumné univerzity) sú vo svetovo akceptovanom ponímaní spravidla na čele vedeckého rozvoja v štáte, a tak evalvácia má význam nielen v rozhodovacej politike štátu vo vzdelávacej oblasti, ale aj vo vedeckej.
7. **Dôsledná evalvácia v spojení s akreditáciou** by mala viesť k žiaducim štrukturálnym zmenám VŠ, vrátane príp. **zániku notoricky nekvalitných štátnych a súkromných VŠ**, prípadne k zmene ich poslania.

#### *Východiská súčasnej AK pre evalváciu*

Využili sa skúsenosti predchádzajúcich hodnotení práce VŠ od r. 1992, ktoré ukázali niekoľko problémov. Indikátory pre posudzovanie kvality práce fakúlt a VŠ a ich naplnenie treba posudzovať podľa stupňa vzdelávania a poslania a podľa zamerania (odborov), v ktorých fakulta (VŠ) poskytuje vzdelávanie a uskutočňuje vedecký výskum. V niektorých odboroch majú napr. zahraničné publikácie alebo citácie väčšiu frekvenciu ako v iných, alebo, naopak, pri iných odboroch by sa očakávala vyššia frekvencia napr. patentov. Fakulty kritizovali AK, ktorá pracovala v r. 1995 – 1998, že plošne používa rovnaké indikátory, používala výlučne scientimetrické indikátory a tzv. bodový systém interpretácie scientimetrických dát. Preto sme sa vrátili k praxi z rokov 1992-1995, keď fakulty predkladali na posúdenie svoje významné práce podľa vlastného výberu a tie posúdili pracovné skupiny AK.

Ako **subjekty evalvácie** (môžu to byť jednotlivé študijné programy, fakulty, alebo celá VŠ) AK ponechala fakultu ako **základnú jednotku pre evalváciu**,

podobne ako pre akreditáciu. **Prijali sa nasledujúce zásady:**

Zásada 1: **Ak tvrdíme, že potrebujeme diferencovať vysoké školy podľa poslania**, nesmieme pripustiť predstavu, že ktorákoľvek, napr. bakalárska VŠ je „menejcenná“, či apriórne menej kvalitná než vysoká škola s poskytovaným vyšším stupňom vzdelávania. Na každom stupni môže byť VŠ výborná, štandardná alebo len uspokojivá, podľa toho, ako kvalitne plní svoje poslanie.

Zásada 2: Podľa poslania sa bude klásť **dôraz na rôzne indikátory vedeckej a vzdelávacej práce a ich váhu pre evalváciu a akreditáciu.**

Zásada 3: Kritériá evalvácie, najmä v hodnotení vedeckej práce **na vedeckovýskumnej univerzite (s významným podielom doktorandského štúdia) musia byť zhruba rovnaké (náročné!) ako na príbuzných ústavoch SAV.** Práve tu pôjde najmä o počet i kvalitu publikácií v špičkových zahraničných vydavateľstvách.

Zásada 4: **Upustí sa od bodového hodnotenia.** Namiesto toho sa prisúdi fakulte „umiestnenie“ v plnení tých kritérií, ktoré sú relevantné pre jej zameranie a poslanie. Posudzuje sa, v koľkých významných indikátoroch je hodnotená fakulta špičková.

Evalvácia sa teda realizovala v nasledujúcich krokoch:

- a) **Výber indikátorov** pedagogickej úspešnosti a vedeckej práce.  
Požaduje sa
  - ich dlhodobá stabilita a všeobecne akceptovateľná interpretácia
  - ich výpovedná hodnota a relevancia pre fakultu v súvislosti s jej poslaním
  - ich spoľahlivosť, možnosť kontroly a transparentnosť
  - ich súvis s kvalitou osobností, ktorými inštitúcia disponuje
  - korelácia rôznych indikátorov
- b) **Zber údajov** z fakúlt a ich počítačové spracovanie (s pomocou ÚIP)
- c) **Kontrola** správnosti údajov

**d) Vyhodnotenie údajov a zverejnenie výsledkov**

**e) Uchovávanie údajov a dlhodobé sledovanie trendov** (s pomocou ÚIPS)

*Výber indikátorov, kritérií a ich interpretácia*

Výber indikátorov, ich spracovanie, kontrola a interpretácia je najvážnejším problémom každej evalvácie. Rozhodnutie o indikátoroch má dlhodobý charakter, pretože **spätnou väzbou ovplyvňuje správanie hodnoteného subjektu**. Príkladom nesprávneho výberu indikátorov je „bodové hodnotenie“, ktoré používala bývalá AK v r. 1995-1997. Tým, že v bodovom hodnotení ocenila napr. 4 bodmi „publikácie“ z „medzinárodných konferencií“ (t.j. často s účasťou len pár priateľov z Čiech či Poľska), takéto lokálne výstupy vzrástli za štyri roky viacnásobne, zatiaľ čo počet publikácií v medzinárodných karentovaných časopisoch (10 bodov aj v špičkových vedeckých časopisoch) ostal veľmi nízky. Takáto prax viedla k nedoceneniu vedeckej práce kvalitných VŠ a k nízkemu citačnému ohlasu na naše publikácie najmä v Science Citation Index (SCI). V tomto sa SR radí medzi najslabšie európske štáty. Súčasná AK preto tento systém odmietla. **Prijaté riešenie:**

**a) Rozlišovať kritériá a váhu indikátorov pre fakulty podľa ich zamerania:**

- Prírodovedného, lekárskeho a príbuzného zamerania (blok „P“)
- Humanitného (blok „H“)
- Technického (blok „T“)
- Ekonomického (blok „E“)
- Umeleckého (blok „U“).

V rámci nich je niekoľko podskupín (napr. technické fakulty – stojnícke, elektrotechnické, stavebné atď.). Základné hodnotenie uskutočnia stále pracovné skupiny pre jednotlivé vedné odbory, záverečné hodnotenie urobí plénum AK

**b) Rozlišovať kritériá a váhu indikátorov podľa prevládajúcej úrovne vzdelávania podľa tejto schémy:**

- bakalárske programy

- VŠ vychovávajúce učiteľov pre prvý a druhý stupeň základných škôl, resp. učiteľstvo všeobecno-vzdelávacích predmetov
- Magisterské – inžinierske programy
- Rozsiahle programy doktorandského štúdia (fakulty vedecko-výskumných univerzít).

Fakulty predkladali plnenie indikátorov podľa formulárov, ktoré sú na **stránke AK, [www.akredkom.sk](http://www.akredkom.sk), pod kapitolou evalvácia**. Uvediem ich len stručne.

*Indikátory a hodnotenie vzdelávacej práce*

Domnievam sa, že táto sa dá rozumne uskutočniť jedine pri akreditácii, a to pri návšteve pracovnej skupiny na fakulte. Treba si prinajmenšom vypočítať niektoré prednášky v rámci bežného vzdelávacieho procesu a rozprávať sa so študentmi. Hodnotenie kvality vzdelávacej práce je všade na svete problémom a v podstate jedinou všeobecne uznávanou metódou je sledovanie uplatnenia absolventov, ktoré sa však ťažko kontroluje, a najmä sa nedá zistiť ich uplatnenie v danom odbore.

Indikátory pre hodnotenie vzdelávacej práce, ktoré AK zvolila, o.i. zahŕňali:

- a) Kvalifikačné zloženie učiteľov, počet profesorov, doktorov vied, docentov, atď. a ich podiel na výučbe
- b) Súlad študijných plánov s normami UNESCO
- c) Schopnosť obsahovo naplniť študijné plány internými prednášajúcimi, aspoň 80-90% nosných predmetov, kvalita garantov študijných odborov
- d) Schopnosť zaistiť kvalitné diplomové/dizertačné práce
- e) Vybavenie laboratórií, knižnice, počítačové centrá, prístup študentom k počítačom, infraštruktúra, informačný systém, riadenie, integrita
- f) Používanie moderných metód výučby - brain storming, modulový systém, problémové vyučovanie a jeho podiel na výučbe
- g) hodnotenie vzdelávacieho procesu fakultou a študentmi, jeho mechanizmy

- h) medzinárodná výmena študentov a učiteľov
- i) sledovanie uplatnenie sa absolventov

Problémom je kontrola správnosti vykazovania indikátorov vzdelávacej práce.

#### *Indikátory a hodnotenie vedeckej práce*

Kritizovaným bodom minulých evalvácií bolo mechanické uplatňovanie najmä scientimetrických indikátorov. Ako je uvedené vyššie, v kombinácii s bodovým hodnotením bol výsledkom únik k málo náročným prácam na domácej pôde, bez medzinárodného významu. Preto teraz AK kombinuje scientimetrické indikátory s expertným posúdením prác, ktoré fakulta predložila ako najvýznamnejšie. Je to prvok „peer review“, v zahraničí štandardný a vo vedeckej obci bežný spôsob posudzovania prác poslaných do redakcií významných časopisov alebo vydavateľstiev. Úplný zoznam indikátorov v požadovanej štruktúre je na webstránke AK. Sú to:

**Extenzívne indikátory**, (počet vykazovaných výsledkov sa **prerátal na počet tvorivých pracovníkov**, o.i.)

- Scientimetrické indikátory, najmä monografie v zahraničných a domácich vydavateľstvách, učebnice, kapitoly v monografiách a učebniciach, publikované práce v členení na karentované, nekarentované časopisy, domáce zahraničné atď.,
- Citácie SCI a iných ISI databáz (so zohľadnením rôznej frekvencie citácií v rôznych odboroch), citácie iné,
- ďalšie indikátory ako: patenty, realizované patenty, významné nové technológie, diagnostické metódy, umelecké diela
- získané domáce a zahraničné granty a ich finančný objem
- pozvania na prednášky (najmä pozvané a plenárne) na kongresoch, organizovanie konferencií, účasť v zahraničných redakčných radách a vedeckých výboroch a pod.

**Indikátory kvalitatívne**, ktoré posúdili experti v pracovných skupinách:

- Najvýznamnejšie práce fakulty (VŠ) podľa jej vlastného uváženia za ostatné dva roky, proporcionálne počtu tvorivých pracovníkov a počtu profesorov
- práce citované celkovo viac než päťdesiatkrát alebo viac než desaťkrát, ďalšie najvýznamnejšie vedecké výsledky, zvlášť najvýznamnejšie práce profesorov, podobne docentov a piatich najvýznamnejších prác pracovníkov pod štyridsať rokov. Všetky tieto diela fakulty poskytli *in extenso* pre posúdenie expertmi.
- špičkové projekty či patenty, unikátne technické, umelecké a i. diela,

#### **Výsledky hodnotenia kvality z r. 2000**

Podkladom boli dokumenty, ktoré reprezentovali prácu fakúlt za roky 1998 – 1999 a ktoré si akreditačná komisia vyžiadala z fakúlt na základe uzn. AK č. 6.2.1. a listu (č. 20/2000-AK) rektorom vysokých škôl z januára t.r. ([www.akredkom.sk](http://www.akredkom.sk)).

Akreditačná komisia vychádzala z hodnotenia fakúlt s podobným vzdelávacím a vedeckým (umeleckým) zameraním a poslaním. Návrhy vypracovalo trinásť pracovných podskupín (uzn. AK č. 8.4.1) a plénum AK ich zosumarizovalo na svojom 10. zasadnutí AK v piatich blokoch.

Akreditačná komisia zaradila fakulty do skupín „a“ (výborné fakulty), „b“ (štandardné fakulty), „c“ (uspokojivé fakulty) podľa výsledkov hodnotení. Štyri fakulty nedosiahli požadovanú minimálnu úroveň vzdelávania a vedeckej alebo umeleckej činnosti a jedna (Právnická fakulta UK) neposkytla AK požadované podklady. Výsledky sú v tabuľke II.13 v závere tejto časti.

**Ide o relatívne hodnotenie fakúlt v rámci jednej zo skupín.** Nepodarilo sa zosúladiť hodnotenie medzi skupinami, i keď sa AK o

to snažila. AK však konštatovala rozdiely vo vedeckej výkonnosti fakúlt v rôznych skupinách. Základné závery sú:

- Väčšina fakúlt v bloku „P“ (prírodovedné; v tomto bloku bola hodnotená aj Fak. Chemickej a potravinárskej chémie STU) v publikačnej činnosti v medzinárodných karentovaných časopisoch a v medzinárodnom SCI ohlase svojich prác výrazne prevyšuje takéto aktivity fakúlt hodnotených v blokoch fakúlt humanitného, technického a ekonomického zamerania. Väčšina fakúlt v blokoch „H“, „T“, a „E“, orientovala svoju publikačnú aktivitu viac na publikácie v zborníkoch (tabuľka 2). AK odporúča fakultám viac sa orientovať na publikovanie vo vedeckých medzinárodných a domácich časopisoch.
- AK konštatuje, že aj pre výborné fakulty je čoraz ťažšie udržať úroveň vzdelávania a vedy na úrovni zodpovedajúcej európskym štandardom. Ani najvyššie úsilie fakúlt nemôže zabrániť poklesu úrovne za súčasnej štruktúry a financovania vysokých škôl v SR. Vysoké školy za posledných desať rokov viac než zdvojnásobili počet študentov v súlade s požiadavkami spoločnosti, ale ak majú naplniť svoje ambície vo vzdelávacej a vedeckej oblasti, nestačí len úsilie ich pracovníkov a vedenia.
- AK upozornila vládu, príslušné ministerstvá a NR SR, že za situácie, keď slovenské vysoké školstvo disponuje jedným z najmenších rozpočtov v Európe v podiele z hrubého domáceho produktu a súčasne má najviac univerzít vzhľadom na počet obyvateľov, nedajú sa naplniť vzdelávacie a vedecké ciele fakúlt. AK veľmi dôrazne upozorňuje, že všetky fakulty potrebujú akútne veľké prostriedky na zlepšenie svojho prístrojového vybavenia a prístup k vedeckej literatúre.

Skutočnosť, že špičkové fakulty v „prírodovednom bloku“ najviac publikujú v náročných recenzovaných zahraničných

časopisoch, je dokumentovaná v tabuľke 2. Ide o modelovú tabuľku, pretože bez úplných údajov, ktoré sú na UIPŠ, by nebolo správne uverejniť čísla pre konkrétne fakulty. Údaje sú prepočítané na jedného tvorivého pracovníka. V absolútnych číslach znamenajú, že niektoré fakulty so sto VŠ učiteľmi vykazujú doslova niekoľko (menej než desať) publikácií v medzinárodných karentovaných časopisoch.

Rozdiely v publikačnej aktivite čiastočne ovplyvňuje publikačná frekvencia v rôznych odboroch, ale pravdepodobne na mnohých fakultách chýba jasná predstava, že treba tvoriť medzinárodne uznávané vedecké diela - najmä na fakultách, kde sa koná doktorandské štúdium. Nestačí publikovať napr. v domácich zborníkoch - tento indikátor nemá patričnú výpovednú hodnotu. Ešte výraznejšie sú rozdiely v citáciách registrovaných v SCI alebo inej databáze ISI (Institut for Scientific Information).

Zaujímavé je, že špičkové fakulty v skupine prírodných vied nezaostávajú za technickými v patentoch. Podrobná analýza ukazuje, že na niektorých fakultách vykazuje významné medzinárodné výsledky niekoľko jednotlivcov alebo skupín - ide o najvýznamnejšie práce a najmä publikácie citované v SCI celkovo viac než päťdesiatkrát alebo desaťkrát za rok. Niektoré publikácie sú skutočne svetovo uznávané a citované aj viac než dvestokrát. Veľká väčšina fakúlt také diela vôbec nemá. Pri hodnotení zohľadnila AK aj niektoré významné technické a umelecké diela a patenty. Tu sú veľké rozdiely medzi fakultami podobne ako pri publikáciách.

*Akceptácia hodnotenia vysokými školami, jeho využitie MŠ SR*

Viaceré VŠ a fakulty využili hodnotenie na zlepšenie práce. Niektoré fakulty, napr. zaviedli honorovanie prác poslaných do karentovaných medzinárodných časopisov. AK hodnotenie zverejnila na svojej internetovej stránke, ale nie v dennej tlači.

Ako informácia pre verejnosť má teda hodnotenie obmedzený okruh užívateľov. Hodnotenie nevyužilo MŠ SR ako nástroj pre diferencované financovanie VŠ podľa poslania a kvality. Svoju úlohu zohralo aj odmietnutie evalvácie rektormi VŠ, ktorí sa takto vzdali motivačného nástroja, čím de facto odmietli financovanie výkonov VŠ vo vedeckej práci. Dôvodom mala byť nedôvera v hodnotenie.<sup>24</sup> Po zverejnení výsledkov evalvácie sa uskutočnila diskusia s rektormi za prítomnosti ministra školstva na 11. zasadnutí. AK ponúkla rektorom možnosť nahliadnuť do všetkých materiálov, ktoré AK mala (vrátane najvýznamnejších publikácií). Nik túto možnosť nevyužil. Zdá sa, že VŠ by sa radšej vrátili k bodovému hodnoteniu, ktoré však odmietali tiež, podobne ako evalvácie predchádzajúcej AK. Žiadnu inú alternatívu evalvácie nenavrhli. Z diskusie na seminári INEKO „Kvalita školstva na Slovensku“ taktiež nevyplývali žiadne konštruktívne návrhy. Postoj Rady vysokých škôl nie je celkom jasný. Dekani a učelia fakúlt, ktoré vykazujú najlepšie výsledky vo vedeckej práci a v doktorandskom štúdiu, sú s odmietaním evalvácie naopak sklamaní.

#### *Alternatívne modely evalvácie vedeckej práce - anglický model*

Z viacerých modelov evalvácie vedeckej práce je mimoriadne prepracovaný anglický systém, ktorý na financovanie využíva HEFCE (Higher Education Funding Council). Pre zabezpečenie vzdelávania a vedy sa v Anglicku delí takmer tretina **inštitucionálnych prostriedkov** (ďalšie prostriedky sa poskytujú formou grantov) podľa hodnotenia vedeckej práce v sedemstupňovej stupnici takto: VŠ v stupni 1 a 2 prostriedky z tohto balíka nedostanú. VŠ v stupni 3b dostanú prostriedky s faktorom 1.0 a ďalšie potom s faktorom 1.5

(3a), 2.25 (4), 3.325 (5) a 4.04 (5\*). Univerzity rangu 5\* sú skutočne svetové špičkové inštitúcie vzdelávania a vedy.

Anglický systém hodnotenia vedy na VŠ je založený na posúdení významných prác pracovníkov VŠ expertami. Kritérium pre zaradenie do najvyššej kategórie, 5\*, je: Vedecká kvalita dosahuje špičkovú medzinárodnú úroveň vo väčšine disciplín, na ktoré je výskum zameraný a špičkovú národnú úroveň vo všetkých ostatných. Dve najnižšie kategórie, kde je ešte veda financovaná, sú 3a (vedecká kvalita dosahuje špičkovú národnú úroveň v podstatnom množstve disciplín alebo medzinárodnú úroveň v niektorých a národnú úroveň vo väčšine ostatných), resp. najnižšia, 3b (vedecká kvalita dosahuje špičkovú národnú úroveň vo väčšine disciplín).

### **Záver: Problémy vysokých škôl v SR v súvislosti s kvalitou**

Jednotné vedomostné testy ako na stredných školách vo vysokoškolskom vzdelávaní nie sú možné. O plnení poslania VŠ sa dá usudzovať napr. z údajov o zamestnanosti absolventov. Absolvent vysokej školy má všeobecne väčšiu šancu zamestnať sa, a preto má vzdelanie cenu samo osebe. Mnohí však nepracujú v užšom slova zmysle v odbore, ktorý študovali, i preto sa o kvalite VŠ či fakulty aj z hľadiska zamestnanosti absolventov dá hovoriť len nepriamo. Jednou z otázok AK pri hodnotení vzdelávacích výsledkov fakúlt bolo sledovanie absolventov, ich uplatnenie na významných postoch a iné.

Ukazuje sa, že odpovede na takéto otázky majú nízku výpovednú hodnotu. Domnievam sa, že na magisterskom a inžinierskom stupni je kvalita vysokoškolského vzdelávania v porovnaní s európskym štandardom zatiaľ priemerná. Dokumentuje to uplatnenie našich absolventov na zahraničných pracoviskách, aj v ďalšom štúdiu na doktorandskom stupni. Prírodovedné fakulty sú zahraničím takmer vykrádané. Jednoznačne nízku

<sup>24</sup> AK oboznámila rektorov s navrhovanými princípmi na 4. zasadnutí v okt. 1999 a žiadala ich o pripomienky. V liste rektorom z jan. 2000, v ktorom AK žiadala fakulty o podklady, predseda AK opäť oboznámil rektorov so spôsobom hodnotenia a požiadal ich o pripomienky.

úroveň má doktorandské štúdium. Problémy sa dajú identifikovať, ale nie je pravdepodobné, že riadiace zložky štátu nájdu vôľu ich riešiť. Sú to:

### 1. Chýbná štruktúra siete VŠ

**V SR máme najviac univerzít v Európe v prepočte na 100 tisíc obyvateľov** (podkladový materiál vlády o koncepcii VŠ), najmenej študentov na jednu univerzitu a poskytujeme najnižšie percento HDP na VŠ. To sa musí prejavovať v kvalite. Štátne VŠ sú v SR len univerzitného typu, aspoň podľa mena, nie podľa obsahu vzdelávania a schopnosti vedeckého výskumu. Počet univerzít a fakúlt sa od r. 1990 zhruba zdvojnásobil, bez nárastu zdrojov. Napr. prírodovedne orientované fakulty boli v r. 1990 tri, dnes ich je deväť. Ešte horšie je to s fakultami humanitného a ekonomického zamerania. Extenzívny rozvoj vysokých škôl univerzitného typu treba ukončiť, či ešte lepšie, treba svižne urobiť ráznu redukciu.

Chýbajú kvalitné neuniverzitné VŠ zamerané na profesné vzdelávanie, „fachhochschule“, teoreticky menej náročný, kratší a lacnejší bakalársky stupeň. V SR nedosahuje ani 10% absolventov, výrazne menej než v krajinách EÚ. Jediná tohto typu je súkromná VŠ manažmentu v Trenčíne. Diverzifikácia vysokých škôl podľa poslania je jedným z kľúčových odporúčaní OECD pre systém VŠ v SR už od r. 1993 a dodnes sa nerealizovala. Bez nej nemožno dosiahnuť masovejšie vzdelávanie (30% populácie v pomaturitnom veku) bez výrazného zníženia kvality a zvýšenia nákladov.

### 2. Konflikt masového vzdelávania a kvality

Cieľ deklarovaný v SR, vzdelávať na VŠ až 30% či viac populácie 18-ročných, chceme dosiahnuť nerealizovateľným spôsobom. Dosiahnuť ho **takmer výlučne na magisterskom, resp. inžinierskom stupni sa nedá (terajších asi 95% absolventov)**. Ak by aj bolo dosť peňazí, nie je to možné pre gaussovské rozdelenie populácie podľa schopnosti vzdelávať sa na príslušnom stupni bez výrazného poklesu úrovne.

**Ako sa masové vzdelávanie odrazí v kvalite špičkového vzdelávania na vyšších stupňoch a vo vedeckej práci univerzít?** Na konferencii v Birminghame (apríl 2001) bola táto otázka hlavnou témou a nastolila nasledujúce otázky: „**End of Quality**“? **Has external quality review had its days? Has control of quality been usurped by the market and by information technology? Does the development of mass education necessarily mean the end of quality?** Zdá sa, že na Slovensku sme tento problém vyriešili – masové rozšírenie siete VŠ a externého štúdia je ľahšou a lepšie platenou cestou než práca vedecky orientovaných univerzít.

### 3. Externé vzdelávanie

Samotné externé vzdelávanie nemožno hodnotiť negatívne. Je však nadmerné, na viacerých fakultách, vrátane nových VŠ, je viac študentov v externej než v internej forme. Realizuje sa na detašovaných pracoviskách, s poplatkami za štúdium cez s.r.o. VŠ využívajú akreditáciu pre denné štúdium, ale študijný program externého vzdelávania formou sústredení (týždeň je ekvivalentný semestru) spravidla na akreditáciu nepredložili. **Takéto štúdium je nelegálne.** Pre učiteľov je zdrojom dodatočných príjmov, ale kvalita žiadnym štandardom nezodpovedá. Učitelia sú zatťažení a vedeckej práci sa nevenujú. Nejde len o uzavretú formu bakalárskeho štúdia – takíto študenti majú ponuku pokračovať v dennom magisterskom štúdiu.

### 4. Chýbajú osobnosti

Rýchly vzrast počtu VŠ v priebehu desaťročia a najmä za posledných 5 rokov nie je krytý vedeckými a pedagogickými osobnosťami. Nevytvoril sa mechanizmus, ktorý by motivoval prechod dobrých vedcov zo SAV na VŠ. Výhodou VŠ je možnosť získať talenty v skorom veku, ale ich výchova si vyžaduje dobré vybavenie a motivujúce platy, inak nemajú záujem nahradiť starnúci učiteľský zbor. Dôsledkom je, že na VŠ (najmä nových) pracuje na miestach profesorov mnoho

dôchodcov (AK garantov vo veku nad 65 rokov akceptuje obmedzene). Keďže sa vedecká práca v platoch nezobrazí, učители majú úväzky na viacerých VŠ, miesto vedeckej práce sa orientujú na externé vzdelávanie, najmä prostredníctvom s.r.o., nie na rozvoj vedeckých základov svojho odboru. Nedostatok profesorov sa prejavuje i v náraste ich počtu na dvojnásobok od r. 1995, ale medzinárodná vedecká reputácia niektorých ani približne nezodpovedá medzinárodným kritériám. Potvrďuje to previerka návrhov za ostatné tri roky.

### **5. Financovanie VŠ je nepostačujúce a je založené na „extenzívnej“ metóde**

Malý podiel HDP na financovanie VŠ a jeho použitie devastuje kvalitu. Pri rozdeľovaní prostriedkov zohľadňuje MŠ len extenzívne kritériá: počet študentov, „experimentálnu náročnosť“ a „kvalifikačnú štruktúru“. Pretože docenti a profesori zavážia najviac, vytvára to **tlak na znižovanie požiadaviek na menovanie docentov a profesorov. Absentuje financovanie diferencované podľa kvality**, vrátane kvality docentov a profesorov, ktorí vstupujú do vzorcov kvalifikačnej štruktúry. Pritom je podľa platného zákona (§ 15 zákona o VŠ) MŠ povinné hodnotenie kvality VŠ Akreditačnou komisiou pri financovaní zohľadniť, ale od r. 1999 tak nerobí. Pri nízkom financovaní zo strany štátu klesajú zdroje aj pre univerzity, ktoré by inak mohli mať uspokojivú úroveň. Keďže kvalita VŠ sa neprejaví v platoch ani v možnosti profesionálneho uplatnenia (napr. získaním lepšieho prístrojového vybavenia) dochádza k demoralizácii kvalitných učiteľov VŠ, najmä mladých, nedôvere v ohodnotenie úsilia. Aktívne pracoviská majú možnosť získať prostriedky na vybavenie z medzinárodných projektov (zväčša nie na platy), čo zlepšuje pracovné možnosti.

### **6. Nezohľadňuje sa kvalita a rozsah vedeckej práce VŠ vo financovaní**

Ak rektori a MŠ SR odmietli financovanie podľa kvality, výkony VŠ vo vede sa vo financovaní vôbec neodrazia, ak nerátam prostriedky pre tzv. §1 (vedeckí pracovníci

na VŠ, čo je tiež len extenzívny parameter). Toto nenapraví ani pripravený zákon o podpore vedy a techniky, pretože aj v ňom je podmienkou pre inštitucionálne financovanie len to, že inštitúcia prešla evalváciou. Zabudlo sa na klauzulu o financovaní podľa kvality. **Vedecká práca ostáva na časti univerzít len v deklaratívnej podobe.**

### **7. Malý podiel doktorandského štúdia, jeho kvalita**

Priemerný podiel doktorandov v porovnaní s počtom študentov denného štúdia (bakalársky, magisterský a inžiniersky stupeň) je na slovenských VŠ necelých 2,2% (Štatistická ročenka školstva, 2000), graf II.2. Podiel kolíše aj na jednotlivých fakultách tej istej univerzity. Aj na najlepších slovenských fakultách je podiel doktorandov menší než 7%, dva až trikrát nižší než na zahraničných univerzitách (špičkové univerzity dosahujú podiel doktorandov aj 40%). Mnoho doktorandov zo štúdia predčasne odchádza, je neefektívne. Doktorandské štúdium je základným prejavom vedeckého charakteru univerzít a ich poslanie ako najvyšších vzdelávacích a vedeckých inštitúcií s patričným významom pre spoločenský a technologický rozvoj. Jeho cieľom nie je len výchova budúcich vedcov a učiteľov VŠ. Vedie k schopnosti analyzovať, riešiť nepredvídané situácie, strategicky myslieť, čo je dôležité pre ekonomiku a fungovanie štátu. Na VŠ je poddimenzované, ani dobré pracoviská nemôžu prijať doktorandov podľa svojej kapacity, doktorandské miesta sa z MŠ neprideľujú podľa kvality. Jeho nízky podiel na vzdelávaní zapadá do rámca kvality našich VŠ, s nízkou výkonnosťou vo vede. Napriek všetkému, niektoré fakulty dokážu vychovať **doktorandov, ktorí sú akceptovaní na ktoromkoľvek svetovom pracovisku. Rozdiely v kvalite medzi univerzitami a odbormi sa najviac prejavujú v doktorandskom štúdiu.**

**8. Technické vybavenie pracovísk VŠ**, vrátane laboratórií pre študentov, je už neudržateľné, nehovoriac o podpore laboratórií so špičkovou technikou.

**9. Chýba prístup k literatúre,** najmä k medzinárodným vedeckým časopisom. Nezdráham sa tvrdiť, že v SR nejstuje ani jediná vedecká knižnica (potom **nemožno hovoriť o akreditácii ani jednej našej univerzity** v zmysle medzinárodných kritérií). Na nedostatok literatúry dôrazne upozorňujú študenti. V súvislosti s bodmi 8 a 9 treba:

- Vytvoriť teleso pre posudzovanie návrhov pre zriadenie spoločných pracovísk vybavených špičkovou technikou (bez ohľadu na rezort, VŠ či SAV),
- Vytvoriť vedeckú knižnicu SR s (aspoň) elektronickým prístupom k vedeckým časopisom s licenciou pre všetky VŠ, SAV a ďalšie subjekty vedy.

**10. Záver: Nadšenie** viacerých učiteľov VŠ sčasti prekonáva zmienené problémy. Má však svoje limity. **Problémy sú identifikovateľné** a podieľať sa na riešení by mali decízne orgány aj VŠ samotné:

a) VŠ a ich predstavitelia by mali reálne posudzovať svoje vzdelávacie a vedecké možnosti. Je poctivejšie a užitočnejšie ponúkať kvalitné bakalárske vzdelávanie než prijímať študentov na magisterské štúdium, bez personálneho zázemia interných zamestnancov, fungujúcich pracovísk a technických predpokladov. Známe sú kauzy neakreditovaných odborov: MŠ SR udelí právo konať štátne skúšky po absolvovaní nekvalitného štúdia, ktoré financuje na úkor dobrých VŠ, hoci AK na nedostatky upozorňovala a konanie štátnych skúšok neodporúčala. VŠ samotné sa podieľajú na nelegálnom, neakreditovanom externom vzdelávaní platenom cez s.r.o a na pseudokonkurencii vytváratej profesormi, ktorí majú majú 100% úväzok na viacerých VŠ zároveň v tom istom odbore - vytvárajú konkurenciu sami sebe. Na mnohých VŠ chýba vôľa robiť vedecký výskum, hoci pre stupeň poskytovaného vzdelávania je nevyhnutný. Chýba všeobecná vôľa akceptovať evalváciu, evalvačné procesy efektívne zlepšovať a zmysluplne používať. Dominuje masové vzdelávanie, pre špičkové

chýbajú podporné mechanizmy vo vnútri VŠ aj u decíznych orgánov.

b) Decízne orgány by mali predovšetkým zvýšiť podiel HDP na financovanie VŠ, najmä ak VŠ prejavia vôľu zvýšiť kvalitu (popri zrejmom zvýšení výkonov v počte študentov). Financovanie má závisieť od náročného hodnotenia kvality, inak sa problém špičkového vzdelávania nevyrieši. Parlament by mal nájsť odvahu zredukovať sieť vysokých škôl. AK dávno odporúčala zlúčiť univerzity v Trnave (ťažko nájsť argument pre súčasný stav), Akadémii umení v Banskej Bystrici pričleniť k UMB, príp. zlúčiť ďalšie VŠ. Prispôbiť názvy jestvujúcich univerzít ich reálnemu stavu (to sa malo stať už v prílohe k návrhu zákona o VŠ). Politici by mali odolieť pokušeniu zakladať ďalšie univerzity čiste z politických dôvodov. V zákone o podpore vedy a techniky treba prisúdiť výskumným univerzitám (škoda, že tento termín sa v zákone o VŠ nepresadil) postavenie vo vede a s tým súvisiace financovanie tak, ako je bežné vo vyspelom svete.

Domnievam sa, že napriek kritickým poznámkam je vzdelávanie na bakalárskom, magisterskom-inžinierskom a doktorskom stupni (vzdelávanie lekárov) na takej úrovni, že **naši absolventi v mnohých odboroch zatiaľ obstoja na európskom trhu práce**, i keď jeho úroveň podľa mojich poznatkov klesá. Prevláda **tendencia k masovému vzdelávaniu na úkor kvality**. V zlom stave je **najvyšší stupeň vzdelávania, doktorandské štúdium a vedecká práca viacerých univerzít**. Ak by tento stav pretrvával, naše **univerzity nebudú schopné plniť jedno zo základných poslání – prispievať k rozvoju nových vedeckých poznatkov**. To sa odrazí aj vo vzdelávaní na nižších stupňoch a dôsledkom bude znížená schopnosť rozvíjať vedu aj na SAV a iných subjektoch vedy. **SR stratí schopnosť prispievať k technologickému rozvoju a časom aj rozpoznať tendencie tohto rozvoja vo svete**.

Tabuľka II.13: Hodnotenie vysokých škôl  
a fakúlt za roky 1998 - 1999

P-b	Lekárska fakulta UK	T-a	Stavebná fakulta STU
P-b	Jesseniova lekárska fakulta UK	T-b	Stavebná fakulta TU K
P-b	Farmaceutická fakulta UK	T-a	Stavebná fakulta ŽU
P-b	Lekárska fakulta UPJŠ	T-c	Fakulta špeciálneho inžinierstva ŽU
P-a	Univerzita veterinárskeho lekárstva	T-a	Fakulta architektúry STU
P-a	Fakulta zdravotníctva a sociálnej práce TTU		
P-a	Fakulta fyziky, matematiky a informatiky UK	T-a	Agronomická fakulta SPU
P-a	Prírodovedecká fakulta UK	T-c	Fakulta záhradníctva a kraj. inžinierstva SPU
P-a	Prírodovedecká fakulta UPJŠ	T-a	Lesnícka fakulta TU Z
P-c	Fakulta prírodných vied UCM	T-b	Drevárska fakulta TU Z
P-b	Fakulta prírodných vied UKF	T-a	Fakulta ekológie a environmentalistiky TU Z
P-b	Fakulta prírodných vied UMB		
P-c	Fakulta prírodných vied ŽU	T-b	Voj. letecká akadémia gen. M.R. Štefánika KE
P-a	Chemickotechnologická fakulta STU	T-b	Fakulta pozemného vojska VA
P-b	Fakulta priemyselných technológií TNU – Púchov	T-b	Fakulta protivzdušnej obrany VA
		T-b	Fakulta logistiky VA
		T-b	Fakulta zabezpečenia velenia VA
H-a	Filozofická fakulta UK	E-b	Fakulta manažmentu UK
H-a	Filozofická fakulta PU	E-d	Fakulta verejnej správy UPJŠ
H-c	Fakulta humanitných a prírodných vied PU	E-c	Fakulta pol. vied a medzinárodných vzťahov UMB
H-b	Filozofická fakulta UCM	E-c	Fakulta financií UMB
H-c	Fakulta masmediálnej komunikácie UCM	E-a	Ekonomická fakulta UMB
H-a	Filozofická fakulta UKF	E-b	Fakulta prevádzky a ekonom. dopravy a spojov ŽU
H-c	Filologická fakulta UMB	E-c	Ekonomická fakulta TU K
H-b	Fakulta humanitných vied UMB	E-c	Fakulta sociálno-ekonomických vzťahov TNU
H-b	Fakulta humanistiky TTU	E-a	Fakulta podnikového manažmentu EU
		E-a	Obchodná fakulta EU
H-a	Pedagogická fakulta UK	E-b	Fakulta hospodárskej informatiky EU
H-a	Fakulta telesnej výchovy a športu UK	E-b	Podnikovohospodárska fakulta EU
H-c	Pedagogická fakulta PU	E-a	Národohospodárska fakulta EU
H-b	Pedagogická fakulta UKF	E-a	Fakulta ekonomiky a manažmentu SPU
H-a	Pedagogická fakulta UMB		
H-b	Pedagogická fakulta TTU		
H-a	Rim.- kat. cyril.-metod.bohoslovecká fakulta UK	U-b	Fakulta úžitkových umení TU K
H-a	Evanjelická bohoslovecká fakulta UK	U-a	Filmová a televízna fakulta VŠMU
H-b	Grécko-katolícka bohoslovecká fakulta PU	U-a	Činoherná a bábkárska fakulta VŠMU
H-a	Pravoslávna bohoslovecká fakulta PU	U-a	Hudobná a tanečná fakulta VŠMU
H-b	Teologická fakulta TTU	U-a	Vysoká škola výtvarných umení
H-b	Katecheticko-pedagogická fakulta ŽU – Ružomberok	U-d	Fakulta dramatických umení AU BB
		U-d	Fakulta múzických umení AU BB
		U-d	Fakulta výtvarných umení AU BB
H-n 0	Právnická fakulta UK		
H-b	Právnická fakulta UPJŠ		
H-b	Právnická fakulta UMB		
H-b	Právnická fakulta TTU		
H-b	Akadémia policajného zboru		
T-a	Fakulta elektrotechniky a informatiky STU		
T-a	Fakulta elektrotechniky a informatiky TU K		
T-b	Elektrotechnická fakulta ŽU		
T-b	Fakulta riadenia a informatiky ŽU		
T-b	Strojnícka fakulta STU		
T-b	Materiálovotechnologická fakulta STU		
T-b	Fakulta výrobných technológií TU K		
T-b	Fakulta baníctva, ekológie, riadenia a geotech. TU K		
T-a	Hutnícka fakulta TU K		
T-b	Strojnícka fakulta TU K		
T-a	Strojnícka fakulta ŽU		
T-c	Fakulta špeciálnej techniky TNU		
T-c	Fakulta mechatroniky TNU		
T-a	Mechanizačná fakulta SPU		
T-c	Fakulta environmentálnej a výrobn. techniky TU Z		

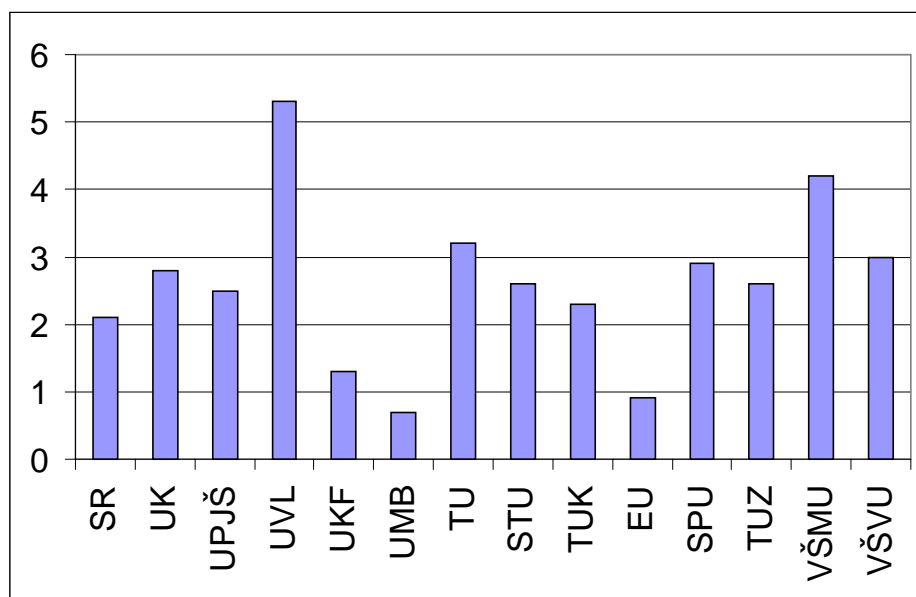
Vysvetlivky:

0 - n – nehodnotená, fakulta neposkytla podklady pre hodnotenie  
 † - fakulta zanikla – transformácia na Katolícku univerzitu  
 P – fakulty prírodovedného, lekárskeho a príbuzného zamerania  
 H – fakulty humanitného zamerania  
 T – fakulty technického zamerania  
 E – fakulty ekonomického zamerania  
 U – fakulty umeleckého zamerania

Tabuľka II.14: Typické rozdiely vo vybraných indikátoroch, ktoré vykazujú fakulty „a“, „b“, „c“ v skupinách prírodovedeckých (P), resp. technických (T) a ekonomických (E) fakúlt. Všetky poskytujú magisterské/inžinierske štúdium a v rôznej miere aj doktorandské. Prepočet príspevkov na jedného tvorivého pracovníka.

	<b>Karentované časopisy zahraničné</b>	<b>Medzinárodne recenzované zborníky</b>	<b>Domáce zborníky</b>	<b>SCI a multidis. citácie ISI</b>	<b>Patenty</b>
P-a	0,6	0,3	0,30	3,5	0,01
P-b	0,1	0,6	0,50	0,1	-
T-a	0,05-0,10	0,5	0,5	0,1-0,7	0,01-0,03
T-b	0,01-0,04	1,0	0,5	0,05-0,1	
E-a	< 0,05	0,5	0,7	0,03-0,3	-
E-b	0,01	0,7	0,3		-

Graf II.2: Podiel počtu študentov denného doktorandského štúdia (v%) voči počtu študentov denného bakalárskeho + magisterského (inžinierskeho) štúdia.



## Kapitola 3

### Významné témy vo vzdelávacej politike

---

V nasledujúcich častiach sa budeme zaoberať viacerými témami významnými pre školstvo ako celok. V prvej časti predstavíme systém riadenia a správy škôl, v druhej časti sa budeme zaoberať financovaním školstva, priblížime niektoré otázky týkajúce sa učiteľov. Venovať sa budeme i jednému zo spôsobov zaručenia vyššej kvality v školstve – jednotnými maturitami, ako aj prístupu znevýhodnených skupín ku vzdelaniu.

#### Riadenie a správa škôl<sup>1</sup>

---

V tejto časti sa budeme zaoberať riadením vzdelávacieho systému, mechanizmami zodpovednosti a skladania účtov, právnou subjektivitou škôl a postavením školskej rady.

Tabuľka III.1 približuje zodpovednosť za vzdelávací systém na jednotlivých organizačných stupňoch. Ministerstvo školstva je zodpovedné za formulovanie celkového charakteru vzdelávacej politiky, za tvorbu legislatívy a riadenie systému, vrátane tvorby kurikula a rozhodovania o používaných učebniciach. MŠ SR však nemá priamy dosah na financovanie systému. Po dekoncentracii štátnej správy v r. 1996 a vzniku nového územného členenia (8 krajov a 79 okresov) sa zriaďovateľmi väčšiny škôl a školských zariadení stali okresné a krajské úrady. Vedúcich odborov školstva menuje prednosta okresného úradu (OÚ), resp. krajského úradu (KÚ). Prednostovia okresných a krajských úradov sú menovaní a odvolávaní vládou. OÚ a KÚ majú síce

odbor školstva, avšak MŠ SR ich môže len metodicky usmerňovať. Podobne ministerstvo vnútra by malo metodicky usmerňovať činnosť siete okresných a krajských úradov, avšak nemá k dispozícii priamy mechanizmus na ich ovplyvnenie. V praxi dochádza k početným prípadom, kedy OÚ a KÚ nerešpektujú metodické usmernenia ministerstva.

Prostredníctvom krajských úradov sa rozdeľuje väčšina zdrojov základných a stredných škôl.<sup>2</sup> Keďže krajské úrady majú vlastné rozpočtové kapitoly, rokujú o rozpočte priamo s ministerstvom financií. Krajské úrady potom presunú zdroje priamo stredným školám a okresným úradom, ktoré financujú základné školstvo. Okrem spravovania rozpočtu majú krajské úrady kľúčovú úlohu v tom, že ako zriaďovatelia rozhodujú o počte študentov, ktorých môže stredná škola prijať a rozhodujú o odvolaniach neprijatých študentov. Určovaním kapacít škôl môžu krajské úrady účinne regulovať konkurenciu medzi strednými školami. Právomocou zriaďovateľa je tiež menovanie a odvolanie riaditeľa školy. Podľa nového systému môžu školské rady ovplyvniť návrh kandidátov, rozhodnutie však učiní zriaďovateľ, t.j. okresný alebo krajský úrad.

---

<sup>1</sup> Táto časť popisuje stav, ktorý platí v súčasnosti. Zmenám, ktoré nastanú po 1. 7. 2002, sa venujeme v kapitole 4.

---

<sup>2</sup> Výnimkou sú rezortné SOU, ktorým kapitálové výdavky hradia príslušné ministerstvá, ďalej stredné zdravotnícke školy, školy ministerstva obrany, vnútra a spravodlivosti.

Tabuľka III.1: Inštitucionálna zodpovednosť za riadenie a financovanie školstva v SR

Jednotka	Hlavné úlohy a zodpovednosť	Vzdelávacia org.
Ministerstvo školstva	- Formuluje vzdelávaciu politiku, štandardy, kurikulá, systém zabezpečenia kvality. - Pripravuje smernice alokácie zdrojov. - Konzultatívna úloha pri príprave rozpočtov regionálneho školstva. - Zodpovedá za sieť škôl.	- vysoké školy - priamo riadené organizácie (ŠIOV, ŠPÚ, metodické centrá, ...)
Krajské úrady, odbory školstva	- Pripravujú návrh rozpočtu. - Alokujú zdroje stredným školám a okresným úradom na školstvo. - Menujú riaditeľov stredných škôl. - Určujú kapacitu stredných škôl.	- stredné školy - špeciálne školy
Okresné úrady, odbory školstva	- Alokujú zdroje školám v okrese. - Menuje riaditeľov ZŠ. - Prevádzka škôl a zamestnávateľ (v prípade škôl bez právnej subjektivity).	- základné školy - materské školy
Obce	- Možnosť príspevku školám na činnosť.	- regionálne školstvo
Školské rady	- Návrh menovania/odvolanie riaditeľa. - Dohľad nad činnosťou riaditeľa.	
Školy	- Prevádzka škôl a zamestnávateľ (v prípade škôl s právnou subjektivitou).	

Zdroj: Svetová banka

Tento systém vytvára dva základné problémy:

- Školy sa vo všeobecnosti zodpovedajú OÚ, resp. KÚ, ktoré sa zodpovedajú vláde ako celku. Tento reťazec zodpovednosti vedie k slabému vzťahu medzi kompetenciami a zodpovednosťou subjektov v systéme. Prednostovia sú menovaní na politickom princípe, preto v prípade vzniku výrazných problémov v školstve v regióne nebudú bráni na zodpovednosť a odvolaní, i vzhľadom na netransparentné vzťahy spojené s rozpočtom a prideľovaním zdrojov.<sup>3</sup>
- OÚ a KÚ v niektorých prípadoch i samotné školy sa zodpovedajú viacerým inštitúciám, čo je nevýhodné hlavne v podmienkach nedostatočnej koordinácie medzi orgánmi verejnej správy a pri slabom využití dostupných informácií v rámci celkového systému verejnej správy na Slovensku.

#### Právna subjektivita

Na Slovensku disponujú právnou subjektivitou zo zákona stredné školy, podobne všetky súkromné školy. Medzi základnými školami (štátnymi) len menšina sú samostatné právne subjekty, ostatné sú organizačnou zložkou okresných úradov. Školy s právnou subjektivitou majú väčšiu samostatnosť, najmä vo finančných záležitostiach. Riaditeľ školy rozhoduje o použití prostriedkov (v súlade so zákonom). Pre školu to znamená, že

- sa nedostane do situácie škôl bez právnej subjektivity, kedy i bežné operácie alebo zmeny v rozpočte môžu trvať 2-3 mesiace, pretože ich musia vykonať OÚ, resp. KÚ,
- má vyššiu samostatnosť pri realokovaní zdrojov medzi rozpočtovými položkami,
- má prostredníctvom riaditeľa školy väčšiu flexibilitu v otázkach odmeňovania,
- má o niečo vyššiu schopnosť plánovať činnosť a financie do budúcnosti,
- riaditeľ a učiteľský zbor sú viac motivovaní,

<sup>3</sup> Financovaním školstva sa zaoberáme podrobnejšie v druhej časti tejto kapitoly.

- má o niečo vyššie náklady na vedenie vlastného účtovníctva a mzdových záležitostí.

Proces, ktorý umožnil právnu subjektivitu škôl, sa začal v roku 1990 výraznou novelizáciou zákona o organizácii škôl. Stredné školy získali právnu subjektivitu automaticky, pri základných školách sa predpokladalo, že postupne získajú rovnaký status, avšak realita je odlišná. ZŠ musia získať povolenie svojho zriaďovateľa – okresného úradu a vyvinúť veľké úsilie na získanie právnej subjektivity.<sup>4</sup> V r. 1999 len 14,6% všetkých štátnych ZŠ bolo samostatným právnym subjektom, väčšinou ide o školy na západe Slovenska.

### *Školské rady*

V základnom a strednom školstve na Slovensku sa v súčasnosti uplatňuje čiastočne i samosprávny princíp. Každá škola, bez ohľadu na jej právnu formu, musí mať volenú školskú radu.<sup>5</sup> Jej úlohou je predovšetkým dohľad nad riadením školy, je volená na obdobie 4 rokov a skladá sa z 5 až 11 zástupcov učiteľov a zamestnancov školy, rodičov, obce a iných orgánov (napr. odborov), študentov v prípade SŠ. Školská rada navrhuje menovanie a odvolanie riaditeľa (v prípade súkromných a cirkevných škôl len potvrdzuje ich menovanie), dohliada na činnosť riaditeľa.

Školské rady a dobrý systém zabezpečenia kvality na školách by mohli zvýšiť kvalitu v systéme zodpovedností a právomocí v školách. Problémom súčasného postavenia školských rád však je nedostatočná regulácia procesu volieb do školskej rady, čo znižuje ich dôveryhodnosť a tiež fakt, že v školskej rade sú prevažne osoby priamo zainteresované na činnosti školy, ktoré

nemajú záujem o konflikt s riaditeľom školy, ktorého by mali kontrolovať (môžu to byť učitelia, rodičia, či žiaci).

## **Financovanie školstva**

V tejto časti sa budeme zaoberať financovaním školstva, a to regionálneho a vysokého školstva. Zákon o financovaní základných a stredných škôl a školských zariadení, ako aj zákon o vysokých školách (v čase prípravy publikácie prerokovaný v parlamente), prinesú do systému výraznejšie zmeny. Na tomto mieste od nich abstrahujeme a popisujeme systém tak, ako fungoval pred ich účinnosťou. Obom opatreniam sa však venujeme v kapitole 4.

### *Zdroje financií*

Celkové zdroje financií, ktoré plynú do školstva, pochádzajú z verejných a čiastočne i súkromných zdrojov. Celkové zdroje zahŕňajú štátny rozpočet, mimorozpočtové príjmy, príspevok obcí. V rámci oficiálnych údajov sa neeviduujú dary, ani poplatky na súkromných školách a VŠ.<sup>6</sup>

## **Regionálne školstvo**

### *Rozpočtový proces a mechanizmus pridelovania zdrojov*

Rozpočtový proces v regionálnom školstve je založený na vzťahu štátneho rozpočtu a krajských úradov, ktoré majú vlastné rozpočtové kapitoly<sup>7</sup>. Prednostovia krajských úradov sú vo svojej činnosti limitovaní zákonom o štátnom rozpočte, ktorý v každej z rozpočtových kapitol stanovuje celkovú sumu financií a limit počtu zamestnancov. Financovanie regionálneho školstva<sup>8</sup> je tiež v

<sup>4</sup> Z projektu Milénium, ako aj z procesu decentralizácie vyplýva, že právna subjektivita bude rozšírená na všetky ZŠ. Analýzou oboch opatrení sa zaoberáme v kapitole 4.

<sup>5</sup> Existujú tiež okresné a krajské školské rady, ktoré by mali dohliadať nad činnosťou OÚ a KÚ v oblasti školstva.

<sup>6</sup> Podrobnosti uvádza tabuľka I.5.

<sup>7</sup> Niektoré školy sú financované z rozpočtovej kapitoly iných rezortov, ide najmä o SOU viacerých ministerstiev ekonomického charakteru (MH SR, MDPT SR, MP SR, MVR SR), zdravotnícke školy, školy ministerstva obrany.

<sup>8</sup> V ďalšom texte hovoríme najmä o základných a stredných školách.

zákon konkrétné vymedzené, čo by malo zabrániť použitiu týchto zdrojov na iné ako vzdelávacie účely.

Pri analýze financovania slovenských základných a stredných škôl je kľúčové rozlišovať medzi rozpočtovým procesom a medzi skutočným pridelením prostriedkov. Rozpočtové kapitoly jednotlivých krajských úradov sú tvorené na základe súčasných a historických údajov za jednotlivé školy a okresy, ktoré sú určitým spôsobom upravené. Avšak spôsob, akým sú prostriedky rozdeľované v rámci kraja a medzi rôznymi typmi škôl, závisí výlučne od krajských úradov. Ministerstvo školstva by v tejto oblasti malo pôsobiť metodickým usmerňovaním, v praxi však nie vždy úspešne.

Rozpočtová štruktúra je totožná v rámci celej rozpočtovej sféry, a teda aj školstva. Rozlišuje bežné a kapitálové výdavky<sup>9</sup>, ktoré sa členia ešte podrobnejšie.

Vo všeobecnosti nikto nemôže prevádzať prostriedky medzi týmito kategóriami, s výnimkou použitia úspor v rámci 620 na nákup tovarov a služieb (630). Z tohto dôvodu možno považovať členenie na uvedené 4 kategórie bežných výdavkov ako „tvrdý“ limit. Okrem uvedeného sa zdroje delia aj podľa tzv. rozpočtových paragrafov.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> 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, na tomto mieste rozdiely nebudeme brať do úvahy.

<sup>10</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 ďalšie 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

Rozpočtové paragrafy by mali označovať účel, na ktorý sa prostriedky v jednotlivých rozpočtových kategóriách použijú. Keďže však krajské úrady nie sú viazané touto klasifikáciou a môžu realokovať zdroje napr. z gymnázií materským školám, typ členenia podľa paragrafov možno považovať za „mäkký“ limit.

Krajské úrady financujú priamo stredné školy.<sup>11</sup> Stredné školy disponujú právnou subjektivitou, preto im KÚ zdroje priamo presunie. Základné školstvo je financované prostredníctvom OÚ, ktorým prostriedky presunú príslušné KÚ. Len menšina základných škôl v súčasnosti disponuje právnou subjektivitou, týmto školám presunú OÚ prostriedky priamo. Náklady škôl bez právnej subjektivity hradí zo zvyšných prostriedkov priamo OÚ.

Súčasný systém je neprehľadný, pretože rozhodnutie o tom, akú sumu prostriedkov dostane každá zo škôl, závisí do veľkej miery na rozhodnutí krajského a následne okresného úradu (v prípade základných škôl). Okresné a krajské úrady pritom musia zohľadniť platnú legislatívu (systém odmeňovania učiteľov, mieru vyučovacej povinnosti, a pod.). Celú situáciu komplikuje fakt, že od roku 1996 do vzdelávacieho sektora plynie menej prostriedkov (najmä na tovary a služby), ako by si vyžadovala základná prevádzka škôl. Dôvodom sú jednak problémy s rozpočtom a tiež snaha ministerstva financií presadiť úsporné opatrenia a reformy vytvorením finančného tlaku. Keďže však rozpočtové obmedzenie je považované za tzv. „mäkké“ obmedzenie, výsledkom je značná neprehľadnosť v rozpočtovaní a výrazné zadlženie škôl. Nedávnymi zmenami vo financovaní sa podrobnejšie zaoberá kapitola 4.

zariadenia, súkromné školské zariadenia, obecné školské zariadenia, ostatná činnosť v školstve.

<sup>11</sup> Kapitola 4 sa zaoberá decentralizáciou a zmenami, ktoré spôsobí v spôsobe financovania škôl a školských zariadení presunom zriaďovateľských kompetencií.

Rozpočtový proces, ktorý určuje rozpočty krajských úradov, je založený do veľkej miery na upravenej kombinácii súčasných a minulých rozpočtových údajov. Popíšeme stručne jeho tvorbu podľa jednotlivých rozpočtových položiek 610-640. Časť mzdy a platy (610) je založená na skutočných údajoch za učiteľov (napr. kvalifikácia, prax). Potom je upravená o určitú sumu vzťahujúcu sa na výkonnosť (osobné ohodnotenie) a zohľadní fakt, že skutočný počet učiteľov je nižší, než by mal byť na základe predpisov (rozsah vyučovacej povinnosti, ai.). Externí učelia sú financovaní z položky 630, nie 610.

Poistné (620), t.j. príspevok zamestnávateľa do poisťných fondov, sa vypočíta ako 37,75 % sumy v položke platov a miezd (610). Táto položka je zdrojom úspor, najmä preto, že učelia v dôchodkovom veku (početná kategória v školstve) nemusia platiť poisťné odvody a ušetrená suma sa môže použiť na nákup tovarov a služieb (630). Položky 630 (tovary a služby) a 640 (bežné transfery)<sup>13</sup> sa vypočítavajú podľa údajov z minulých rokov a od roku 1996 boli výrazne znižované rozpočtovým obmedzením. Výsledkom sú značné dlhy škôl za tovary a služby (prevažná väčšina za teplo, energiu, vodu).

#### *Cirkevné a súkromné školy*

Oba typy škôl sú financované prostredníctvom bežných transferov (640). Vzhľadom na to, že i táto rozpočtová položka patrí medzi nedofinancované, oficiálny mechanizmus rozdelenia prostriedkov sa odlišuje od rozpočtov v praxi. Podľa oficiálneho mechanizmu by cirkevné školy mali byť financované rovnako ako štátne školy a súkromné školy by mali dostávať 70% dotáciu z

ekvivalentného rozpočtu štátnej školy. V skutočnosti dostávajú cirkevné školy namiesto 100% len 80%-ný transfer a súkromné namiesto 70% len 37%.<sup>14</sup> Tabuľky v závere tejto časti, vypracované ministerstvom školstva, dokumentujú tento stav podľa údajov z rozpočtu na rok 2000. Tabuľka III.3 ukazuje sumu potrebnú na navýšenie transferov súkromným školám, aby dosiahli úroveň 70% ekvivalentnej dotácie štátnym školám. Tabuľka III.4 ukazuje, aké percento ekvivalentnej dotácie súkromné školy v skutočnosti dostávajú. Údaje potvrdzujú výrazné rozdiely medzi regiónmi a medzi typmi škôl.

#### *Dlhy škôl, mäkké a tvrdé rozpočtové obmedzenie*

Od roku 1996-97 dostával školský systém prostriedky (najmä na tovary a služby), ktoré nedokázali pokryť základné výdavky školstva pri jeho existujúcej štruktúre. Následne sa objavilo zadlženie škôl. Finančné obmedzenie, ktoré kladie rozpočet, tým stráca kredibilitu a prestáva ukazovať skutočné výdavky. Tabuľka III.2 v závere tejto časti ukazuje vývoj nesplatených záväzkov škôl v rokoch 1997-1999, v členení podľa krajov. Väčšinu z uvedených dlhov (60-75% z celkovej sumy v jednotlivých rokoch) predstavujú dlhy škôl spravovaných okresnými úradmi. Uvádzané údaje ukazujú, že väčšina dlhov škôl sa vytvárala v rozpočtovej položke 630, najmä v platbách za energiu, vodu a komunikácie, a pod.<sup>15</sup>

Tabuľka III.2 potvrdzuje, že zadlženie vzniká najmä v položkách 632 – Energie, voda a komunikácie a 640 – bežné transfery. Spolu tvorili 77,5%, 80,0% a 69,2% všetkých dlhov v rokoch 1997, 1998 a 1999. Dôvodom je, že tieto položky sú samy osebe

<sup>12</sup> Opisujeme rozpočtový mechanizmus, ktorý je platný do 1. 1. 2002.

<sup>13</sup> Položka 640 sa týka hlavne transferov súkromným a cirkevným školám a stredným odborným učilištiam, ktoré sú príspevkovými organizáciami.

<sup>14</sup> Uvedené čísla sú odhadom pracovníkov MŠ SR.

<sup>15</sup> Tabuľka uvádza podrobnejšie členenie položky 630 (tovary a služby). Tvorila ju nasledujúce položky: 631 Cestovné výdavky, 632 Energie, voda a komunikácie, 633 Materiál a služby, 634 Dopravné, 635 Rutinná a štandardná údržba, 636 Nájomné za prenájom, 637 Ostatné tovary a služby.

objemné (podobne i položka mzdy a platy) a rozpočtové obmedzenie je v nich najmäksie.

### *Úloha mimorozpočtových prostriedkov*

Mimorozpočtové prostriedky škôl sú oficiálne a tiež neoficiálne. Oficiálne pochádzajú z poplatkov za služby materských škôl, školských klubov, základných umeleckých škôl a za ubytovanie stredoškolských študentov. Tieto zdroje by mali slúžiť na rozvoj inštitúcií, kde boli získané. O ich použití rozhoduje riaditeľ školy/školského zariadenia. V niektorých okresoch dochádza k tomu, že prednostovia OÚ znižujú rozpočet škôl o očakávaný príjem z týchto aktivít a v podstate tieto zdroje odnímajú.

Školy a školské zariadenia sú prevažne rozpočtovými organizáciami. Akýkoľvek príjem, ktorý vytvoria, musia preto odvieť späť do štátneho rozpočtu. Ich motivácia využívať viac majetok školy, alebo získavať iné zdroje, je preto veľmi obmedzená, resp. realizuje sa na neoficiálnom základe.<sup>16</sup> Zdroje, ktoré školy získavajú neoficiálne, je problematické odhadnúť i rádovo.<sup>17</sup>

## **Vysoké školy**

### *Finančné zdroje*

Reálny rozpočet vysokých škôl sa počas posledného desaťročia výrazne znížil. V nominálnom vyjadrení vzrástli kapitálové výdavky (1990-99) o 29,1%, bežné výdavky okrem miezd o 76%. Index spotrebiteľských cien vzrástol počas tohto obdobia až o 169,6%. Zároveň však vzrástol celkový

počet študentov na vysokých školách zo 63 784 (r. 1990) na 124 336 (r. 2000) a predĺžila sa aj priemerná očakávaná dĺžka štúdia. Výsledkom je výrazný pokles reálnych rozpočtových výdavkov na študenta.<sup>18</sup> Výdavky na vysoké školstvo ako percento z HDP poklesli z 0,98% to 0,7% v období 1992–1999. Výrazný pokles zdrojov pre VŠ nebol sprevádzaný tým, aby vznikla konkurencia medzi školami, ktorá by tlakom eliminovala školy nízkej kvality, neschopné konkurovať. Naopak, vznikli nové univerzity, a to najmä z politických dôvodov.

Tabuľka III.5: Výdavky na vysoké školy

Rok	Výdavky na VŠ		Z toho			
			Veda a výskum na VŠ		Mzdy, platy a personálne náklady	
	mld. Sk	% HDP	mld. Sk	% celku	mld. Sk	% celku
1992	3,25	0,98	0,31	9,49	1,35	41,61
1993	3,05	0,82	0,25	8,23	1,36	44,69
1994	2,84	0,64	0,20	7,11	1,43	50,35
1995	4,01	0,77	0,29	7,31	1,79	44,69
1996	4,27	0,73	0,34	7,84	2,01	47,16
1997	5,05	0,77	0,50	9,99	2,24	44,29
1998	5,43	0,76	0,58	10,64	2,46	45,36
1999	5,45	0,7	0,59	10,88	2,60	47,66

Zdroj: MŠ SR (2000)

### *Rozpočet a alokovanie zdrojov*

Rozpočtové zdroje sa pridelujú univerzitám, ktoré ich potom rozdelia medzi svoje fakulty. Rozpočet sa, podobne ako v regionálnom školstve, člení na bežné a kapitálové výdavky. Existuje tiež klasifikácia podľa rozpočtových paragrafov. Pre VŠ majú najväčší význam paragrafy 4018 (Vysoké školy) a 2001 (Veda a výskum).<sup>19</sup> Na

<sup>16</sup> Školy s právnou subjektivitou môžu mať osobitný účet na dary, a pod. Keďže OÚ má o ňom prehľad, školy sa vystavujú potenciálnemu riziku, že OÚ vyvinie na ne tlak financovať týmito zdrojmi aj náklady, ktoré by mal hradiť štát. Ak má škola možnosť získať väčší objem zdrojov, výhodnejším sa pre ňu stáva vytvorenie nadácie alebo neziskovej organizácie, ktorá má zväčša len personálnu väzbu na školu.

<sup>17</sup> Niektoré informácie o nich prináša výskum INEKO a Transparency International Slovensko, v kapitole 1 a v prílohách publikácie.

<sup>18</sup> V nominálnom vyjadrení tvorili výdavky na denného študenta 51 400 Sk r. 1990, 61 800 Sk r. 1999. Ak sumy upravíme o index spotrebiteľských cien CPI, suma z roku 1999 netvorí ani polovicu výdavkov na študenta r. 1990. Pritom neberie do úvahy výrazný nárast externých študentov počas tohto obdobia.

<sup>19</sup> Paragrafy menšieho významu v tomto prípade neberieme do úvahy. Bežné výdavky v rámci oboch paragrafov sa členia na už spomenuté 4 kategórie: 610, 620, 630, 640. Kapitálové výdavky (700) sú

rozpočtové položky v rámci každého paragrafu sa celková suma stanoví po rokovaní MF SR a MŠ SR. Ministerstvo školstva potom bežné výdavky rozdeľuje podľa nasledujúceho postupu (príklad z r. 2000)<sup>20</sup>:

#### *Paragraf 4018*

Položka 610 je pre jednotlivé školy sumou výdavkov za minulý rok, pričom zohľadní zmeny v tarifných platoch. Ostávajúce zdroje sa rozdelia na základe každoročného koeficientu hodnotenia. Tri nové univerzity dostávajú zdroje na základe priemernej mzdy v sektore a podľa počtu pracovníkov. Poistné (620) je 37,75% vyplatených miezd.<sup>21</sup> Úspory v tejto položke môžu byť použité na nákup tovarov a služieb. Financovanie položky 630 sa skladá z fixnej a variabilnej zložky. Základom fixnej zložky sú najmä minuloročné výdavky na energiu, prenájom, príspevkov na stravovanie zamestnancov vrátane doktorandov a študentov, dotácia na ubytovanie na lôžko a náklady na opravy a údržbu. Po alokovaní fixnej zložky sa ostávajúce zdroje rozdelia ako variabilná zložka v podobe dotácie na študenta. Položka bežných transferov (640) je najmenej prehľadná, vyplácajú sa z nej sociálne štipendiá (objem sa určí podľa počtu študentov majúcich na ne nárok). Ostatné výdavky sa zakladajú na reálnych výdavkoch minulého roka.

#### *Paragraf 2001*

Rozdelenie zdrojov v rámci rozpočtových položiek 610 a 620 je podobné ako v paragrafe 4018, týka sa však vedeckých pracovníkov a interných doktorandov. Zdroje na tovary a služby (630) sa alokujú na základe počtu vedeckých pracovníkov, počtu učiteľov, počtu študentov denného štúdia a na základe koeficientu náročnosti výskumu v danej oblasti. Z položky bežných transferov sú vyplácané štipendiá

doktorandov a sú založené na ich skutočnom počte v novembri minulého roka.

## **Hodnotenie systému**

Zákon obmedzuje použitie zdrojov v rámci 610 len na mzdy a v rámci 640 najmä na sociálne štipendiá a iné príspevky. Manévrovací priestor je len medzi položkami 620 a 630. Keďže veľa fixných výdavkov sa rozpočtuje na základe minulých údajov, školy nie sú motivované k znižovaniu nákladov investíciami. Systém je však v zásade prehľadný<sup>22</sup>, vzorec rozdelenia zdrojov schvaľuje Rada VŠ (i keď jej rozhodnutie nemusí MŠ SR brať do úvahy).

Rozpočtové obmedzenie nie je „tvrdým“ v tom zmysle, že štát poskytuje školám zdroje v prípade ich nesolventnosti. Okrem toho, vysoké školy ako štátne inštitúcie nespádajú pod zákon o konkurze a vyrovnaní. Táto situácia by sa však zmenila prijatím navrhovaného zákona o VŠ, kde bude pravdepodobne treba upraviť i prípad insolventnosti škôl a zväžiť zavedenie inštitútu nútenej správy.<sup>23</sup>

Tabuľka III.5 prináša prehľad výdavkov VŠ počas obdobia 1996-1999, kalkulovaných v prepočte na študenta.

Vývoj výdavkov vysokých škôl počas obdobia 1996-1999 možno charakterizovať nasledujúco:

- Bežné výdavky univerzít prepočítané na študenta sú veľmi odlišné, rozdiely sa ešte prehĺbili počas obdobia 1996-1999. V roku 1999 dosiahli napr. 208 000 Sk v prepočte na študenta Univerzity veterinárneho lekárstva v Košiciach a len 26 000 Sk na študenta Ekonomickej univerzity v Bratislave. Vypovedaciu schopnosť medziuniverzitných porovnaní však znižuje rôzna finančná náročnosť jednotlivých špecializácií. Vo

---

významné, platia sa z nich takmer všetky tovary a služby s cenou vyššou ako 20 000 Sk a životnosťou vyššou ako 1 rok.

<sup>20</sup> V roku 2001 sa použil odlišný systém.

<sup>21</sup> Neodváža sa za pracujúcich dôchodcov, ani z dohôd o vykonaní práce, a pod.

---

<sup>22</sup> Výnimkou je niekedy nejasné pridelenie zdrojov počas roka a na kapitálové výdavky.

<sup>23</sup> O týchto otázkach pojednávame v kapitole 4, pri analýze návrhu zákona o VŠ.

všeobecnosti však možno povedať, že univerzity zamerané na humanitné odbory, ekonómiu, a pod., s vysokým počtom externých študentov mali najnižšie bežné výdavky v prepočte na študenta (externí študenti sú pritom pri týchto kalkuláciách započítavani s koeficientom 0,2). Technické, umelecké a výskumne orientované univerzity s nízkym počtom externých študentov mali najvyššie výdavky v prepočte na študenta.

- Často porovnávané sú staršie univerzity s novšími, založenými v 90. rokoch. V prípade umeleckých škôl, novozaložená Akadémia umení v Banskej Bystrici mala bežné výdavky v prepočte na študenta výrazne vyššie ako priemer zvyšných 2 umeleckých VŠ (240 % v r. 1997, 241 % v r. 1998 a 132 % v r. 1999). Tento rozdiel neplatí pre

všetky v 90. rokoch založené školy (napr. UCM, Trnavská univerzita a Trenčianska univerzita mali bežné výdavky na študenta nižšie ako priemer porovnateľných škôl) a nemožno ho priradiť ani k nákladom spojeným so začatím činnosti.

- Podiel personálnych výdavkov na bežných výdavkoch v druhej polovici 90. rokov nerástol, i keď sa to často tvrdí. Na štyroch univerzitách s najvyšším počtom študentov sa tento podiel znížil zo stavu v r. 1996 (72%, 72%, 72% a 73%) na 70%, 69%, 68% a 73% v r. 1999. Podiel personálnych výdavkov na celkových výdavkoch je však do veľkej miery stabilný na všetkých školách (v priemere 2,8% so štandardnou odchýlkou 0,57 počas rokov 1996-1999).

Tabuľka III.5: Výdavky VŠ na študenta (v tis. Sk, vážené)

Rok	1996			1997			1998			1999		
Škola	Spolu	Kapit.	Bežné	Spolu	Kap.	Bežné	Spolu	Kap.	Bežné	Spolu	Kap.	Bežné
UK Bratislava	<b>45,07</b>	2,15	42,92	<b>50,58</b>	3,02	47,56	<b>63,62</b>	3,21	60,41	<b>66,72</b>	4,34	62,38
UKF Nitra	<b>29,97</b>	4,7	25,27	<b>35,83</b>	8,05	27,78	<b>32,41</b>	3,21	29,2	<b>32,11</b>	3,33	28,78
STU Bratislava	<b>57,87</b>	5,59	52,28	<b>61,29</b>	5,06	56,23	<b>69</b>	4,63	64,37	<b>69,45</b>	4,21	65,24
TU Košice	<b>37,59</b>	1,81	35,78	<b>37,86</b>	1,46	36,4	<b>40,45</b>	0,94	39,51	<b>44,71</b>	3,01	41,7
VŠVU Bratislava	<b>78,56</b>	6,57	71,99	<b>128,7</b>	52,92	75,74	<b>156,9</b>	77,94	79,02	<b>175,2</b>	93,63	81,59
EU Bratislava	<b>28,62</b>	7,43	21,19	<b>23,46</b>	0,87	22,59	<b>27,05</b>	2,4	24,65	<b>28,98</b>	3	25,98
VŠMU Bratislava	<b>100,2</b>	29,24	70,97	<b>107,2</b>	38,83	68,41	<b>122,8</b>	41,42	81,37	<b>139,2</b>	50,22	89,01
TU Zvolen	<b>57,57</b>	5,07	52,5	<b>62,08</b>	4,59	57,49	<b>68,23</b>	6,35	61,88	<b>70,77</b>	7,42	63,35
UVL Košice	<b>211,8</b>	7,22	204,6	<b>191</b>	21,51	169,5	<b>233,2</b>	10,99	222,2	<b>224</b>	15,95	208
SPU Nitra	<b>51,92</b>	6,65	45,27	<b>64,17</b>	19,6	44,57	<b>70,99</b>	21,38	49,61	<b>58,23</b>	11,18	47,05
ŽU Žilina	<b>48,12</b>	13,58	34,54	<b>44,02</b>	5,97	38,05	<b>44,83</b>	2,72	42,11	<b>44,14</b>	2,4	41,74
UPJŠ Košice	<b>49,6</b>	6,86	42,74	<b>53,71</b>	2,49	51,22	<b>69,62</b>	5,59	64,03	<b>78,29</b>	13,58	64,71
PU Prešov	<b>61,52</b>	20,64	40,88	<b>47,29</b>	13,04	34,25	<b>48,92</b>	10,79	38,13	<b>40,72</b>	2,93	37,79
UMB B.Bystrica	<b>32,35</b>	7,82	24,53	<b>83,09</b>	42,32	40,77	<b>51,35</b>	10,17	41,18	<b>46,43</b>	10,71	35,72
AMU B. Bystrica				<b>742,6</b>	569,6	173	<b>597,8</b>	404,4	193,4	<b>135,8</b>	23,39	112,4
TRU Trenčín				<b>50,81</b>	11,75	39,06	<b>105,6</b>	58,73	46,88	<b>40,67</b>	7,42	33,25
Trnavská univerzita	<b>38,03</b>	9,19	28,84	<b>41,72</b>	18,83	22,89	<b>35,1</b>	4,64	30,46	<b>39,05</b>	5,17	33,88
UCM Trnava				<b>47,7</b>	27,47	20,23	<b>136,6</b>	81,61	54,75	<b>47,62</b>	14,21	33,41
Priemer	<b>46,6</b>	6,15	40,45	<b>52,34</b>	9,46	42,88	<b>52,43</b>	7,19	45,24	<b>51,34</b>	5,78	45,56

Zdroj: MŠ SR.

Poznámka: Pri prepočte výdavkov na študenta boli použité vážiace koeficienty pre externých študentov (0,2) a doktorandov (2).

## Príjmy VŠ

I keď VŠ vzdelávanie je deklarované ako bezplatné pre študentov štátnych škôl, skutočnosť je pre niektoré skupiny študentov iná. Niektoré VŠ spoplatňujú externé formy štúdia, pričom príjem prechádza nadáciou alebo firmou nepriamo spojenou s VŠ. Keďže tieto platby nie sú oficiálne, je zložitá odhadnúť príjem škôl z poplatkov a počet platiacich študentov.<sup>24</sup> Z údajov o počte študentov je však jasná motivácia prijímať čoraz viac externých študentov.

Tabuľka III.6: Index externých a interných študentov.

Rok	Podiel externí/interní študenti (násobené 100)
1990	17,9
1991	13,9
1992	13,1
1993	14,2
1994	12,4
1995	14,4
1996	17
1997	21,8
1998	27,5
1999	33

Zdroj: ÚIPS

Celkový údaj za všetky VŠ ukazuje, že počas obdobia 1995-1999 vzrástol počet externých študentov o 16 529, počet denných študentov len o 10 445. Nárast počtu externých študentov nie je jednotnou tendenciou všetkých fakúlt. Na 12 fakultách počet externých študentov počas sledovaného obdobia klesol (teologické fakulty, Žilinská univerzita, ai.). Iných 16 fakúlt (umelecké, medicína, farmácia, prírodné vedy, fakulty STU) nemalo žiadnych externých študentov v celom období 1995-1999. Ďalšia skupina 21 fakúlt zvýšila počet externých študentov o menej

ako 300 študentov (spolu o 2673 študentov). Posledná skupina sa skladá z 18 fakúlt, ktoré za dané obdobie zvýšili počet externých študentov o viac ako 300 (spolu o 14 739, tj. o 89% celkového nárastu). Spomenuté fakulty patria na 4 univerzity: Ekonomická univerzita v Bratislave, Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, Trnavská univerzita a Univerzita Konštatína Filozofa v Nitre a ich spoločným znakom je zameranie na humanitné vedy, obchod a manažment, ekonómiu a pedagogiku.

Prijímanie väčšieho počtu externých študentov je zvyčajne tendenciou celej univerzity, nielen jej niektorých fakúlt a platí skôr pre mladšie univerzity.<sup>25</sup> Hlavnými problémami súčasného systému sú: nízka prehľadnosť, vytvárajúca motív pre neoficiálne obohacovanie sa (rent-seeking behavior) a chýbajúci systém zabezpečenia kvality externého štúdia.

Na slovenských VŠ študovalo v r. 1999 1347 zahraničných študentov, časť z nich si poplatkom hradí časť nákladov na štúdium, časť študuje bezplatne na základe medzinárodnej dohody. Počet zahraničných študentov u nás stagnuje. Keďže poplatok zahraničných platiacich študentov je vyšší ako zdroje škôl v prepočte na študenta, školy majú motiváciu uprednostniť zahraničných študentov, prípadne umožniť im čo najdlhšie štúdium. Najviac zahraničných študentov študuje na lekárske fakultách (v r. 1999 ich bolo 579) a tvorí asi 11 – 17% počtu ich študentov, vrátane externých.

Okrem príjmov za externé štúdium a za zahraničných študentov samoplatcov môžu školy získavať príjmy z poplatkov za prijímacie konanie a za administratívne služby, z prenájmu, z podnikateľských aktivít a z grantov.

<sup>24</sup> Podľa výskumu INEKO a TIS, spomenutého na iných miestach publikácie, poplatky študentov sa pohybujú medzi 6000 – 30 000 Sk ročne.

<sup>25</sup> Výnimkou v prvom prípade je, napr. Právnická fakulta na UK, v druhom prípade je výnimkou Ekonomická univerzita v Bratislave.

Tabuľka III.2: Celkové nesplatené záväzky (podľa krajov, stav ku koncu roka, v tis. Sk)

<b>1997-Kraje</b>	<b>610</b>	<b>620</b>	<b>630</b>	<b>631</b>	<b>632</b>	<b>633</b>	<b>634</b>	<b>635</b>	<b>636</b>	<b>637</b>	<b>640</b>	<b>600</b>
Bratislava	0	0	35 990	0	31 279	688	27	2 947	1 000	49	106	36 096
Trnava	0	0	13 754	88	11 493	663	23	1 225	19	243	0	13 754
Trenčín	0	11 997	35 938	0	31 711	785	623	2 156	78	585	1	47 936
Nitra	0	0	33 677	5	26 064	2 311	32	4 005	553	707	55	33 732
Žilina	0	1 126	53 742	0	42 055	1 032	203	8 733	734	985	636	55 504
B. Bystrica	0	589	59 352	146	41 404	4 524	162	8 772	3 270	1 074	39 684	99 625
Prešov	0	2 198	66 565	7	43 319	6 621	224	11 383	2 780	2 231	12 806	81 569
Košice	0	0	88 684	103	73 486	5 104	42	3 952	3 773	2 224	0	88 684
SPOLU	0	15 910	387 702	349	300 811	21 728	1 336	43 173	12 207	8 098	53 288	456 900

<b>1998-Kraje</b>	<b>610</b>	<b>620</b>	<b>630</b>	<b>631</b>	<b>632</b>	<b>633</b>	<b>634</b>	<b>635</b>	<b>636</b>	<b>637</b>	<b>640</b>	<b>600</b>
Bratislava	37	2 709	43 759	5	36 887	1 195	47	3 575	1 418	632	0	46 505
Trnava	0	0	29 434	17	23 767	1 792	124	1 716	65	1 953	0	29 434
Trenčín	0	7 907	45 079	9	40 339	620	61	2 399	23	1 628	80	53 066
Nitra	0	0	61 438	2	51 676	3 346	41	4 266	1 189	918	245	61 683
Žilina	0	1 686	61 939	15	44 759	2 214	372	5 374	3 217	5 988	31 637	95 262
B. Bystrica	0	4 223	113 242	77	85 193	7 965	195	7 095	6 812	5 905	23 281	140 746
Prešov	6 038	7 197	138 661	140	104 229	8 148	377	14 075	5 849	5 843	18 635	170 531
Košice	0	0	192 132	181	170 416	6 878	177	4 611	6 637	3 232	829	192 961
SPOLU	6 075	23 722	685 684	446	557 266	32 158	1 394	43 111	25 210	26 099	74 707	790 188

<b>1999-Kraje</b>	<b>610</b>	<b>620</b>	<b>630</b>	<b>631</b>	<b>632</b>	<b>633</b>	<b>634</b>	<b>635</b>	<b>636</b>	<b>637</b>	<b>640</b>	<b>600</b>
Bratislava	0	0	16 342	0	9 438	870	0	1 502	2 013	2 519	3 442	19 784
Trnava	0	0	7 509	1	6 102	675	20	461	31	219	8 995	16 504
Trenčín	0	4 410	35 566	18	29 922	875	0	2 029	0	2 722	9 357	49 333
Nitra	0	0	24 128	5	15 839	1 753	54	1 551	1 379	3 547	1 187	25 315
Žilina	25 232	6 306	27 348	0	18 932	1 065	21	959	1 190	5 181	23 003	81 889
B. Bystrica	0	1 220	52 356	36	34 262	4 330	90	2 021	6 598	5 019	19 462	73 038
Prešov	16 299	1 977	71 599	9	52 164	2 905	505	5 489	2 664	7 863	37 817	127 692
Košice	0	0	64 657	10	47 355	3 067	81	2 340	4 556	7 248	8	64 665
SPOLU	41 531	13 913	299 505	79	214 014	15 540	771	16 352	18 431	34 318	103 271	458 220

Zdroj: Ministerstvo školstva SR

Tabuľka III.3: Dodatočná suma, ktorá by bola potrebná na naplnenie kvóty 70% (podľa krajov, v tisícoch Sk).

	<b>Bratislava</b>	<b>Trnava</b>	<b>Nitra</b>	<b>Trenčín</b>	<b>Žilina</b>	<b>B. Bystrica</b>	<b>Prešov</b>	<b>Košice</b>	<b>SPOLU</b>
Materské školy	372,6	243,0	0,0	432,0	120,0	209,0	0,0	281,0	1 657,6
Základné školy	864,0	0,0	0,0	0,0	230,0	0,0	0,0	192,0	1 286,0
Gymnázia	11 704,0	1 333,0	0,0	708,0	0,0	1 691,0	1 562,3	611,0	17 609,3
SOŠ	7 679,8	7 304,0	3 719,0	0,0	750,0	1 337,0	5 371,7	0,0	26 161,5
SOU	473,1	6 313,0	2 053,0	0,0	1 250,0	0,0	0,0	1 974,0	12 063,1
SOU – pri akciových spoločnostiach	5 124,7	0,0	3 065,0	1 960,0	0,0	0,0	0,0	0,0	10 149,7
Základné umelecké školy	1 318,8	0,0	0,0	1 976,0	250,0	365,0	273,3	190,0	4 373,1
Školské stravovanie	4 000,0	0,0	0,0	1 136,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5 136,0
Domovy mládeže	1 941,8	307,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2 248,8
Centrá voľného času	0,0	0,0	0,0	0,0	300,0	0,0	0,0	0,0	300,0
SPOLU	33 478,8	15 500,0	8 837,0	6 212,0	2 900,0	3 602,0	7 207,3	3 248,0	80 985,1

Zdroj: Ministerstvo školstva SR

Tabuľka III.4: Skutočne získané percento ekvivalentnej dotácie štátnej školy (podľa krajov)

	Bratislava	Trnava	Nitra	Trenčín	Žilina	B. Bystrica	Prešov	Košice	SPOLU
Materské školy	41,3	41,3	-	41,3	39,6	44,8	-	51	43,9
Základné školy	32,6	-	-	-	24	-	-	34,5	31,6
Gymnázia	18,6	17,1	-	18,7	-	17,3	13,2	36,4	18,9
SOS	34,5	28,8	41,3	-	37,7	50,2	37,2	-	36,4
SOU	43,7	40,6	49,7	-	49,3	-	-	53,3	46,5
SOU- pri akciových spoločnostiach	41,9	-	41,9	43,7	-	-	-	-	42,3
ZUS	48,6	-	-	48,6	60,3	46,3	48,6	51,8	50
Školské stravovanie	21	-	-	21,5	-	-	-	-	21,1
Domovy mládeže	32,3	32,3	-	-	-	-	-	-	32,3
Centrá voľného času	-	-	-	-	54	-	-	-	54
SPOLU	31,7	34,3	44	41,6	48,9	40,8	34,7	50,6	37,6

Zdroj: vlastné výpočty na základe údajov MŠ SR

## Učiteľia

Táto časť sa zameriava na rozsah vyučovacej povinnosti učiteľov, mzdové ohodnotenie, kvalifikáciu a vekové rozloženie učiteľov.

### Miera vyučovacej povinnosti učiteľov

Miera vyučovacej povinnosti je stanovená na základe uznesenia vlády. S účinnosťou od šk. roku 2000/2001 vstúpilo do platnosti uznesenie, na základe ktorého sa mierne znížil rozsah vyučovacej povinnosti pre väčšinu učiteľov. Vyučovacia povinnosť sa stanovuje počtom vyučovacích hodín za týždeň (trvanie vyučovacej hodiny zvyčajne 45 minút). V tabuľke III.6 sú uvedené údaje o rozsahu vyučovacej povinnosti pre hlavné kategórie učiteľov.

Základná vyučovacia povinnosť sa znižuje v prípade triednych učiteľov alebo učiteľov, ktorí vykonávajú poradenskú činnosť v rámci školy. V uznesení je stanovená aj vyučovacia povinnosť pre riaditeľov škôl, zástupcov riaditeľov a iných riadiacich pracovníkov.

Tabuľka III.6: Vyučovacia povinnosť pre hlavné kategórie učiteľov.

Kategória učiteľov	Týždenná vyučovacia povinnosť – v hodinách
učitelia materských škôl a špeciálnych materských škôl	28
učitelia základných škôl, základných umeleckých škôl, špeciálnych základných škôl a iných špeciálnych škôl	23
učitelia pre prvý stupeň základných škôl, základných umeleckých škôl, špeciálnych základných škôl a iných špeciálnych škôl	22
učitelia stredných škôl, špeciálnych stredných škôl, odborných učilísk, stredných odborných učilísk, konzervatórií a štátnych jazykových škôl	22
majstri odborného výcviku v učňovskom školstve	21-35
pedagogickí pracovníci v školských kluboch detí	27
pedagogickí pracovníci v domovoch mládeže, centrách voľného času a inštruktori športových činností	30

Zdroj: Uznesenie vlády SR 229/1994, v znení neskorších uznesení.

### Mzdové ohodnotenie učiteľov<sup>26</sup>

Systém mzdového ohodnotenia učiteľov je založený na rovnakých princípoch ako celkový systém ohodnotenia zamestnancov vo verejnom sektore. Základom tohto systému je platová tabuľka, ktorá zohľadňuje najmä dosiahnutú úroveň vzdelania a dĺžku odbornej praxe. Pre učiteľov a ostatných

<sup>26</sup> Od 1. apríla 2002 bude túto oblasť upravovať zákon o verejnej službe. Obsahuje osobitnú pedagogickú tabuľku so 14 triedami a možnosťou získať trinásť plat za určitých podmienok.

zamestnancov škôl platia odlišné platové tabuľky, pre ostatných zamestnancov sa používa rovnaká platová tabuľka ako pre ostatných zamestnancov verejnej správy.

Platová tabuľka sa skladá z 12 platových tried. Pre pracovníkov s vyšším vzdelaním sú určené triedy 8 – 12. Učitelia základných a stredných škôl vrátane riadiacich pracovníkov môžu byť zaradení len do tried 8 – 10. Do triedy 8 sú len na veľmi krátku dobu (do 3 mesiacov) zaradení začínajúci učitelia. Štandardnou platovou triedou pre učiteľov je trieda 9. V prípade, že učitelia absolvujú kvalifikačnú skúšku (minimálne po 5 rokoch praxe) alebo ukončia postgraduálne štúdium (napríklad získaním vedeckej hodnosti PhD alebo obdobnej kvalifikácie), môžu byť zaradení do platovej triedy 10. Každá platová trieda obsahuje 12 platových stupňov, ktoré vyjadrujú dĺžku odbornej praxe. Najnižší stupeň sa uplatňuje pri pracovníkoch bez praxe, zatiaľ čo najvyšší platový stupeň je určený pre pracovníkov s praxou dlhšou než 27 rokov.

Tabuľka III.13 na konci tejto časti zobrazuje vývoj priemernej hrubej mzdy pedagogických pracovníkov na rôznych typoch štátnych škôl a porovnanie s priemernou mzdou v školstve a v národnom hospodárstve.

### Počty učiteľov, vekové zloženie a kvalifikácia<sup>27</sup>

Tabuľka III.7 uvádza prehľad pedagogických pracovníkov na základných a stredných školách v Slovenskej republike. Jednoznačným spôsobom demonštruje, že najväčší podiel na celkovom počte pedagogických pracovníkov majú zamestnanci materských a základných škôl – 60,4% pedagogických pracovníkov. Z toho dôvodu treba, aby akékoľvek opatrenia zamerané na zvýšenie efektívnosti vzdelávacieho systému zohľadňovali práve dopad na tieto skupiny pracovníkov.

<sup>27</sup> Všetky údaje použité v tejto časti sú získané z prieskumu pedagogických pracovníkov, ktorý uskutočnil UIPŠ v roku 1988.

V tabuľke III.8 je uvedená štruktúra pedagogických pracovníkov podľa pohlavia, ktorá potvrdzuje, že hoci ženy majú prevahu, ich dominancia je rozložená nerovnomerne. Predstavujú jednoznačnú väčšinu pracovníkov v materských školách a na prvom stupni základných škôl. Na druhej strane, na stredných školách je ich zastúpenie podstatne nižšie. Táto tabuľka potvrdzuje negatívny vzťah medzi platovými podmienkami a postavením jednotlivých typov škôl na jednej strane a feminizáciou školstva na strane druhej.

Tabuľka III.8: Štruktúra pedagogických pracovníkov podľa pohlavia

Typ školy	Učitelia	Muži	%	Ženy	%
Materské školy	15480	13	0,08	15467	22,61
Základné školy (1.-4. ročník)	16844	1489	9,26	15355	22,45
Základné školy (5.-9. ročník)	22135	4926	30,65	17209	25,16
Gymnázia	5976	1662	10,34	4314	6,31
SOŠ a konzervatóriá	10791	3715	23,11	7076	10,34
SOU	6334	2565	15,96	3769	5,51
Špeciálne školy	3424	627	3,90	2797	4,09
ZUŠ	3499	1076	6,69	2423	3,54
SPOLU	84483	16073	19,03	68410	80,97

Zdroj: UIPŠ

Problematika vekovej štruktúry učiteľov je v slovenských podmienkach často diskutovaná a považuje sa za jeden z hlavných problémov slovenského školstva. Podľa údajov v tabuľke III.9 je pomerne vysoké percento učiteľov v dôchodkovom veku alebo tých, ktorí dosiahnu dôchodkový vek v nasledujúcich 10 – 15 rokoch (starší než 46 rokov) – 39,3%. Avšak podľa konštatovaní v časti o demografickom vývoji sa v nasledujúcich desiatich rokoch očakáva 24 – 30% pokles počtu detí v oblasti základného a stredného školstva, takže tento problém by mohol byť v konečnom dôsledku menej závažný, než sa javí v súčasnosti, v závislosti od reformy školského systému. Tieto údaje dopĺňa štatistika o počte učiteľov – dôchodcov (tabuľka III.10), z ktorej je zrejmé, že učitelia – dôchodcovia sa sústreďujú najmä na základných školách (59% učiteľov -

dôchodcov), čo predstavuje 10,9 % všetkých učiteľov na tomto type škôl (a viac než 14,7 % na prvom stupni). Podľa údajov v tabuľke

III.11 je možné v súčasnosti zistiť väčší podiel učiteľov – dôchodcov v porovnaní s predchádzajúcimi desaťročiami.

Tabuľka III.7: Pedagogickí pracovníci vo vzdelávacom systéme na Slovensku

Školy, školské zariadenia				Pedagogickí pracovníci			
Typ	Počet	Spolu	%	Učitelia	Vychovávateľia	Majstri odb. výcviku	Neurčené
Materské školy	3276	15674	15,69	15480	21	0	173
Základné školy	2440	44770	44,82	38979	5496	0	295
Základné umelecké školy	180	3562	3,57	3499	0	0	63
Gymnázia	182	6102	6,11	5976	16	0	110
Stredné odborné školy a konzervatóriá	343	11245	11,26	10791	235	139	80
z toho SOŠ priemyselné	103	4288	4,29	4127	76	65	20
SOŠ ekonomické	89	2915	2,92	2815	34	51	15
SOŠ pedagogické	9	304	0,30	285	7	0	12
SOŠ poľnohospodárske	31	935	0,94	885	43	2	5
SOŠ lesnícke	3	85	0,09	79	6	0	0
konzervatóriá	7	583	0,58	559	8	0	16
SOŠ knižnícke	1	47	0,05	47	0	0	0
dievčenské odborné školy	60	981	0,98	964	7	1	9
SOŠ zdravotnícke	31	837	0,84	790	47	0	0
iné stredné odborné školy	9	270	0,27	240	7	20	3
Stredné odborné učilištia	307	12636	12,65	6328	465	5614	229
Strediská praktického vyučovania a odborného výcviku	57	394	0,39	6	7	355	26
špeciálne školy	383	5497	5,50	3424	1111	574	388
SPOLU	7168	99880	100,00	84483	7351	6682	1364
%	---	100,00	---	84,58	7,36	6,69	1,37

Zdroj: ÚIPS

Tabuľka III.9: Veková štruktúra učiteľov (%)

Typ školy	Celkový počet učiteľov (100%)	do 25	26-30	31-35	36-40	41-45	46-50	51-55	56-60	61 a viac
Materské školy	15480	7,38	9,13	15,16	21,12	15,10	18,24	12,18	1,34	0,36
Základné školy (1.- 4.ročník)	16844	10,37	13,82	13,05	9,69	14,51	13,03	11,75	10,90	2,89
Základné školy (5.-9. ročník)	22135	7,06	7,03	8,89	10,79	18,66	18,40	19,43	7,21	2,55
Gymnázia	5976	10,91	11,30	10,88	14,07	17,67	16,90	8,80	6,17	3,30
Stredné odborné školy a konzervatóriá	10791	6,77	9,36	12,01	15,86	17,24	14,70	12,45	7,67	3,95
Stredné odborné učilištia	6334	4,99	7,39	10,70	19,83	19,20	14,16	12,43	7,72	3,58
Špeciálne školy	3424	4,92	9,46	11,59	15,04	17,64	16,33	12,09	7,83	3,10
Základné umelecké školy	3499	16,78	10,92	13,86	12,92	12,66	12,09	9,92	6,92	3,94
SPOLU	84483	8,26	9,65	11,86	14,28	16,68	16,06	13,71	6,91	2,60

Zdroj: ÚIPS

Tabuľka III.10: Učiteľia - dôchodcovia

Typ školy	Učiteľia		Učiteľia – dôchodcovia				
	Spolu	Spolu	%	Muži	%	Ženy	%
Materské školy	15480	405	5,67	0	0,00	405	7,21
Základné školy (1.- 4.ročník)	16844	2439	34,12	137	8,93	2302	41,00
Základné školy (5.-9. ročník)	22135	1813	25,36	430	28,01	1383	24,63
Gymnázia	5976	459	6,42	169	11,01	290	5,17
Stredné odborné školy a konzervatóriá	10791	883	12,35	382	24,89	501	8,92
Stredné odborné učilišťa	6334	505	7,06	244	15,90	261	4,65
Špeciálne školy	3424	357	4,99	68	4,43	289	5,15
Základné umelecké školy	3499	288	4,03	105	6,84	183	3,26
SPOLU	84483	7149	100,00	1535	100,00	5614	100,00

Zdroj: ÚIPS

V tabuľke III.12 sú uvedené historické údaje o počtoch kvalifikovaných učiteľov. Možno konštatovať, že najhoršia situácia je na špeciálnych školách, základných školách a v odbornom školstve.

V prípade špeciálnych škôl je historicky nízka úroveň kvalifikovanosti spôsobená prísnyimi požiadavkami na učiteľov, ktorí by na iných typoch škôl mohli byť považovaní za kvalifikovaných. Špeciálnym školstvom, ako aj problémom prístupu znevýhodnených skupín ku vzdelaniu sa venujeme v záverečnej časti tejto kapitoly.

Dramatická situácia je tiež na základných školách, kde naďalej dochádza k výraznému znižovaniu úrovne kvalifikácie spolu s vysokým podielom učiteľov – dôchodcov, a to najmä na prvom stupni ZŠ. Kvalifikovanosť učiteľov základných škôl bola najvyššia v školskom roku 1984/85 a odvtedy neustále klesá. Tento vývoj odráža viaceré známe fakty: odchod učiteľov do dôchodku, na iné typy škôl (najmä stredné školy), do iných rezortov a zároveň minimálny prílev absolventov vysokých škôl do pedagogickej praxe.

Tabuľka III.11: Podiel učiteľov – dôchodcov v regionálnom školstve v % (1972/73 - 1997/98)

Typ školy	Školský rok				
	1972-73	1984-85	1988-89	1995-96	1997-98
Materské školy	.	.	.	.	2,62
Základné školy	.	2,6	3,21	x	10,91
ZUŠ	.	.	.	x	8,23
Gymnázia	.	2,43	2,51	x	7,68
SOŠ	.	4,5	4,01	x	8,18
SOU	.	2,3	1,2	x	7,97
Špeciálne školy	.	5,54	4,09	x	10,43

Zdroj: ÚIPS

Tabuľka III.12: Podiel učiteľov s odbornou a pedagogickou kvalifikáciou v % (1972/73 - 1997/98)

Typ školy	Školský rok				
	1972-73	1984-85	1988-89	1995-96	1997-98
Materské školy	.	.	.	.	96,58
Základné školy	84,25	97,4	94,8	81,33	78,67
ZUŠ	.	.	.	82,85	81,25
Gymnázia	.	85,4	92,03	95,27	94,29
SOŠ	.	63	84,82	97,61	80,45
SOU	.	61,5	74,54	83,76	84,43
Špeciálne školy	.	41,9	47,15	59,04	55,81

Zdroj: ÚIPS

Tabuľka III.13 – Priemerné hrubé mzdy pedagogických pracovníkov <sup>a) b) c)</sup>  
(len za štátne školy, okrem roku 1995, kde sú spolu uvedené štátne aj cirkevné školy)

	1992	1993	1994	1995 <sup>b)</sup>	1996	1997	1998	1999
Materské školy	n/a	n/a	5271	5930	6034	7292	7840	8092
Základné školy	n/a	n/a	6644	7711	7967	9341	9801	10119
Gymnázia	n/a	n/a	6457	7983	9402	10606	11142	11692
Športové školy (gymnázia)	n/a	n/a	6559	8258	9042	10446	12408	11204
Stredné odborné školy <sup>f)</sup>	n/a	n/a	6340	7959	8784	10434	10944	11251
Stredné odborné učilišťa <sup>g)</sup>	n/a	n/a	6436	7364	7776	9279	10228	10689
SOŠ umeleckého zamerania	n/a	n/a	n/a	n/a	8 661	9 780	10 450	10 975
Špeciálne školy	n/a	n/a	6 610	7 926	8 312	9 812	10 491	10 676
Vysoké školy	7 288	7 619	8 305	10 599	11 738	12 584	13 456	13 861
Priemer pre regionálne školstvo a VŠ <sup>d)</sup>	n/a	n/a	n/a	7 501	8 034	9 384	9 994	10 308
Priemer pre regionálne školstvo	n/a	n/a	n/a	7 257	7 739	9 112	9 689	9 988
Priemer pre regionálne školstvo a vysoké školy – štátne školy <sup>e)</sup>	n/a	n/a	6 361	7 518	8 048	9 403	10 009	13 325
Priemer pre regionálne školstvo - štátne školy	n/a	n/a	6 187	7 270	7 746	9 125	9 697	9 997
Priemerná mzda v národnom hospodárstve <sup>h)</sup>	4 519	5 379	6 294	7 195	8 154	9 226	10 003	10 728

**a.** Priemerná hrubá mzda je odvodená od objemu prostriedkov určených na mzdy a platy. Nezabíra tzv. ostatné osobné náhrady, ktoré predstavovali približne 1,5 – 2,5 % celkových miezd. Od roku 1996 sú tieto ostatné osobné náhrady nulové.

**b.** K dispozícii nie sú žiadne štatistické údaje týkajúce sa miezd učiteľov na súkromných školách.

**c.** Okresný úrad vypláca mzdy i iným typom škôl a šk. zariadení, ktoré zahrňame len pri výpočte celkových priemerov (jazykové školy, združené SŠ, CVČ, domovy mládeže, školské stravovanie, a pod.) a mzdy v nich patria k nižším.

**d.** Priemerná mzda v regionálnom a vysokom školstve je založená na údajoch ÚIPŠ (údaje za okresné úrady a vysoké školy).

**e.** Rozdiel v priem. mzde štátnych škôl a cirkevných škôl vyplýva i z toho, že VŠ (s najvyššími mzdami) boli v sledovanom období len štátne.

**f.** Od r. 1996 (vrátane) sú SOŠ vykazované bez SOŠ s umeleckým zameraním, ktoré uvádzame osobitne.

**g.** Údaje SOU iných rezortov ako MŠ SR neboli v období 1992-1995 vykazované.

**h.** Zdroj: ŠÚ SR (údaje za podniky s 25 a viac zamestnancami do r. 1992 (vrátane), do r. 1994 (vrátane) bez podnikov neregistrovaných v Obchodnom registri, v r. 1992 bez poľnohospodárskych družstiev).

**i.** Len v roku 1995 prekročila priemerná mzda v regionálnom školstve, ako aj v regionálnom školstve a vysokom školstve spolu priemer v národnom hospodárstve. Je to pravdepodobne zapríčinené tým, že počas rokov 1992-94 sa pohybovali verejné výdavky na školstvo na rovnakej úrovni v bežných cenách (asi 19-20 mld. Sk). V roku 1995 sa zvýšili na asi 26 mld. Sk v bežných cenách.

**Zdroj:** vlastné výpočty na základe údajov ÚIPŠ. ŠÚ SR za priemer v národnom hospodárstve.

## Študijné výsledky

O kvalite, či nedostatkoch slovenského vzdelávacieho systému v súčasnosti nie je dostupných veľa objektívne meraných údajov. Zabezpečenie kvality vzdelávania v SR sa opiera do veľkej miery o inštitúcie (napr. školská inšpekcia s dlhšou tradíciou), menej o nezávislé metódy s objektívnym meraním. V posledných rokoch sme zaznamenali snahy zlepšiť túto situáciu: postupne sú vypracúvané štandardy pre jednotlivé predmety na základných školách, ku ktorým by mali pribudnúť testy pre overenie zručností a schopností. Na úrovni stredných škôl pripravujú pracovníci Štátneho pedagogického ústavu koncept zjednotenej písomnej maturity. Výsledky pilotného projektu MONITOR 1999-2001, ktorý testoval jednotné maturity, sú v súčasnosti jedným z mála zdrojov pre porovnanie kvality vzdelávacích výsledkov, dosiahnutých školami v SR.<sup>28</sup> Táto časť publikácie sa preto zaoberá primárne nimi.

MŠ SR plánuje zavedenie zjednotenej písomnej maturity pre stredné školy. Vzniknú tak dva druhy maturity: základná, zostavovaná aj hodnotená školami pre študentov, ktorí sa nebudú hlásiť na vysoké školy a jednotná maturita s centrálnou hodnotenou zložkou (venujeme sa jej v tejto časti), pričom písomné maturity budú hodnotené centrálnou mimo škôl a školy budú naďalej zodpovedať za obsah a hodnotenie ústnej časti maturitnej skúšky.

Pre ilustráciu predkladáme niektoré výsledky pilotného projektu testovania zjednotených

<sup>28</sup> Medzi ďalšie dostupné údaje patria napr. výsledky medzinárodných testov. Slovensko sa zúčastnilo testovania v rámci TIMSS (Third International Mathematics and Science Study) v r. 1995 a aj jej opakovania v r. 1999 na žiakoch 8. ročníka. Slovenskí žiaci boli lepší ako priemer 23 testovaných krajín v TIMSS a 41 krajín v TIMSS-R a v matematike aj prírodných vedách sa umiestnili na 8. mieste. Výsledky potvrdzujú relatívne vysokú kvalitu vzdelania v týchto predmetoch na základných školách.

maturit - MONITOR 2000<sup>29</sup>. Testovania sa zúčastnilo 239 škôl (175 gymnázií, 27 obchodných akadémií a 37 stredných odborných škôl), spracovaných bolo 55 079 testov a 52 180 dotazníkov pre žiakov a učiteľov.

MONITOR 2000 sa skladal zo 6 testov v štyroch predmetoch:

- Slovenský jazyk a literatúra - 235 škôl a 18 501 študentov,
- Matematika pre tých, ktorí nematurujú z matematiky (N) - 231 škôl a 9610 študentov,
- Matematika, verzia M1, pre tých študentov, ktorí maturujú z matematiky – 232 škôl a 8463 študentov,
- Matematika, verzia M2, pre tých študentov, ktorí maturujú z matematiky – 173 škôl a 6834 študentov,
- Anglický jazyk - 173 škôl a 8655 študentov,
- Dejepis - 167 škôl a 3016 študentov.

Výsledky testov možno zhrnúť nasledujúco:

- Medzi známkami žiakov a ich výsledkami v testoch je len obmedzený vzťah. I keď žiaci s výbornými známками v škole dosahovali v priemere lepšie výsledky v testoch, ako študenti s horšími známками, neexistuje signifikantný vzťah medzi priemernou známkou v triede alebo v škole a priemerným výsledkom triedy alebo školy v teste. Z toho vyplýva, že i keď učitelia hodnotia žiakov podobným princípom ako test, porovnateľnosť medzi rôznymi triedami a školami je malá.
- Všeobecnejšie orientované gymnáziá mali lepšie výsledky ako praktickejšie zamerané odborné školy. Rozdiely však boli relatívne malé v porovnaní s očakávaniami. Keďže sa predpokladá, že gymnáziá absorbujú študentov s vyšším študijným potenciálom, nemožno povedať, či rozdiel vo výsledkoch medzi typmi škôl má byť

<sup>29</sup> Údaje použité v tejto časti poskytol Štátny pedagogický ústav len pre účely tejto analýzy.

pripísaný hodnote, ktorú vzdelávaním pridáva každá škola, alebo skôr tomu, akí žiaci na danú školu prichádzajú.

- Regionálne rozdiely neboli veľké, najlepšie sa umiestnili Bratislava-mesto, Trenčiansky a Košický kraj, najhoršie Bratislava-okolie. Výsledky ukazujú, že regionálne rozdiely sa neviažu na os sever-juh, alebo východ-západ. Veľký rozdiel medzi Bratislavou a jej okolím naznačuje, že Bratislava-mesto priťahuje kapitálové, intelektuálne a iné zdroje, čo sa odráža i na výstupoch maturít.
- Zaznamenali sme i rozdiely medzi výsledkami škôl podľa zriaďovateľa: v priemere mali lepšie výsledky cirkevné školy pred štátnymi a tie pred súkromnými školami. Výsledky ťažko jednoznačne vysvetliť, v prípade súkromných škôl sa predpokladá, že prijímajú všeobecne o niečo slabších študentov.
- Výsledky ukázali významné rozdiely medzi jednotlivými školami a medzi jednotlivými triedami v rámci škôl. Kvalita slovenských škôl a kvalita v rámci nich vykazuje výrazné rozdiely.

Nový systém zjednotených maturít má riešiť dva z problémov súčasného stavu malú objektivitu (neporovnateľnosť výsledkov študentov rôznych škôl) a malú validitu (slabú výpovednú hodnotu maturitných známok o vedomostiach a schopnostiach, ktoré absolvent štúdiom získal).

Je veľmi dôležité podporiť myšlienku jednotných maturít, pretože umožní naplniť tri základné ciele: potvrdiť spôsobilosť absolventa pokračovať v ďalšom štúdiu na vysokej škole, potvrdiť získanie stredoškolského vzdelania na požadovanej úrovni a vytvoriť štandard pre porovnávanie kvality stredných škôl. Ak sa však v súlade so súčasnými plánmi nový model jednotných maturít nedotkne stredných škôl, ktoré pripravujú študentov na povolanie (SOU, SOŠ), nebude samozrejme slúžiť zamestnávateľom pre potvrdenie spôsobilosti absolventov vykonávať povolanie, na ktoré sa pripravovali.

Zavedenie týchto skúšok popri riešení niektorých vyššie spomínaných problémov otvára aj nové otázky. Možno poukázať na dva hlavné okruhy možných problémov:

- Riziko, že sa bude veľká pozornosť venovať formálnym a technickým aspektom maturít, o ich obsahu sa však nebude diskutovať a nebude oproti súčasnému stavu výrazne zmenený (Riziko víťazstva formy nad obsahom).
- Riziko, že na základe výsledkov jednotných maturít sa bude porovnávať úspešnosť škôl, aj keď objektívne porovnanie by si žiadalo aj údaje o vstupnej kvalite študentov (Riziko porovnávania neporovnateľného).

Niektoré z problémov, ktorým sa tu venujeme, sa dotýkajú aj maturít v ich súčasnej podobe. Dôležité však je, že zavedením jednotnej maturity stúpne jej vážnosť. Zároveň môžeme očakávať, že maturitné výsledky budú viac využívané (vysokými školami pri prijímaní študentov, rodičmi a štátom pri porovnávaní škôl). Nedostatky systému maturít budú preto mať oveľa širší dopad ako doposiaľ.

#### *Riziko víťazstva formy nad obsahom*

Diskusia, ktorá sa vedie o zavedení jednotných maturít, je v prevažnej miere orientovaná technicky: hovorí sa o správnom počte predmetov, povinnej či nep povinnej matematike, vhodných úrovniach pre rôzne druhy stredných škôl. Rozhodnutie o jednotnej maturitnej skúške však nie je len rozhodnutím technickým – ide o dôležité filozofické rozhodnutie s ďalekosiahlymi dôsledkami.

Na to, aby jednotné maturity objektívnejšie hodnotili schopnosti študenta študovať na VŠ a aby potvrdili ukončenie kvalitného SŠ vzdelania, treba, aby testovali **schopnosť študovať** na VŠ a **relevantné atribúty** SŠ vzdelania.

Jednotné maturitné skúšky sa obmedzujú len na vedomostné testy<sup>30</sup> v jednotlivých predmetoch. Zároveň je veľká časť maturitných skúšok (a aj školského systému) zameraná encyklopedicky: väčšinou najlepšie uspeje študent, ktorý sa je schopný na krátky čas naučiť čo najväčšie množstvo encyklopedických vedomostí - informácií. Maturity nedostatočne overujú schopnosť študentov s informáciami pracovať, hľadať vzájomné súvislosti či aplikovať ich na nové situácie. Diskusia o nových maturitách sa tohto okruhu otázok vôbec nedotkla, napriek tomu, že samotné ministerstvo školstva poukazuje na tento problém ako na jednu z priorít vo svojej koncepcii výchovy a vzdelávania na najbližších 15-20 rokov. Zúžené zameranie maturít na testovanie vedomostí teda tiež znamená, že v jednotných maturitách nie vždy uspejú študenti s **najlepšími predpokladmi** pre štúdium na VŠ.

Takýto systém okrem toho zvyhodňuje určitých študentov pred ostatnými na základe regionálnych a sociálnych kritérií. Systém podporuje zachovanie terajšej sociálnej stratifikácie - vyššiu pravdepodobnosť uspieť vo vedomostných testoch majú študenti s prístupom k lepším školám (výberovým, bilingválnym), knižniciam a iným zdrojom (teda najmä vo väčších mestách), ale aj študenti so silnejším rodinným finančným zázemím (prístup k plateným prípravným kurzom, a pod.).

Keďže bude zjednotenie systému maturít znamenať aj **celkový unifikčný tlak na učebné postupy**, môže ohroziť mnohé iniciatívy na úrovni škôl, regiónov i na celoštátnej úrovni, ktoré sa usilujú o zmenu ťažiska vzdelávacieho systému z vyučovania a skúšania vedomostí a zručností na komplexný rozvoj osobnosti a schopnosti učiť sa. Ciele v tomto duchu vytyčuje pre

školy aj samotný projekt Milénium, jednotné maturity v navrhovanej podobe však ich plnenie nepodporujú. Na učiteľov, ktorí využívajú inovatívne postupy a chcú študentom umožniť získať schopnosti nad rámec učebných osnov môže byť kvôli spoločným maturitám vyvíjaný pochopiteľný tlak – študenti, ich rodičia, riaditelia škôl, inšpektori budú mať záujem nie o čo najlepšie výsledky vzdelania, ale o čo najlepšie výsledky v štandardizovaných testoch. To nie je argument proti jednotným maturitám, ale proti jednotným maturitám s nesprávnym dôrazom.

#### *Riziko porovnávania neporovnateľného*

Spoločná maturita otvára možnosť vzájomného porovnávania maturitných výsledkov nielen medzi jednotlivými študentmi, ale aj navzájom medzi triedami, školami, typmi škôl či regiónmi, čo bude mať vplyv na rozhodovanie o výbere školy. Porovnávanie maturitných výsledkov však môže ukázať len to, kto je lepší v tom, čo maturitná skúška skutočne testuje. Tu treba upozorniť, že z viacerých dôvodov **porovnávanie „objektívnych“ výsledkov samo nemusí byť objektívne**.

Výsledky jednotných maturitných skúšok neumožňujú skutočne hodnotiť pridanú hodnotu jednotlivých škôl, pretože neexistuje prehľad o vstupnej kvalite študentov. Porovnanie dvoch škôl čisto na základe výsledkov maturít, ak jedna z nich prijíma výlučne nadané deti s vysokou motiváciou a druhá len študentov s malým záujmom vzdelávať sa, by bolo podobné porovnávaniu „liečebných výsledkov“ či úmrtnosti na jednotke intenzívnej starostlivosti a oddelení kozmetickej chirurgie.

Pre objektívne porovnanie škôl sú potrebné aj údaje o „vstupoch“ – kvalite študentov, ktorí na školu prichádzajú. Takéto dáta možno získať vstupnou skúškou alebo nejakým iným mechanizmom; ich absencia však znižuje výpovednú hodnotu výsledkov spoločných maturitných skúšok. Objektívne

<sup>30</sup> Jednotné systémy testovania študentov v iných krajinách sveta možno rozdeliť na dva základné druhy: vedomostné testy (skúšajú naučené vedomosti v jednotlivých predmetoch) a testy schopností/nadania (testujú predpoklady študenta, logické uvažovanie, analytické schopnosti).

hodnotenie pridanej hodnoty jednotlivých škôl je mimoriadne dôležitým vodidlom pre strategické a koncepčné rozhodnutia. Umožnilo by porovnávať modely práce, efektívnosť výučby, efektívnosť vynakladaných prostriedkov a zaviesť motivačný systém financovania školstva.

#### *Dalšie riziká*

- **Malé pokrytie.** Táto reforma stredného školstva preto nerieši otázky vzdelávania tej väčšiny, ktorej sa jednotné maturity nedotknú (zjednotená má byť len tá časť maturitných skúšok, ktorá pripravuje študentov pre štúdium na vysokej škole).
- **Neskoré zapojenie vysokých škôl do procesu.** MŠ SR avizuje schválenie výslednej podoby maturít v januári 2002 po diskusii s vysokými školami. V tomto období však budú mať VŠ možnosť pripomienkovať a ovplyvňovať len technické aspekty nového systému, a nie jeho celkovú filozofiu.
- **Nedostatočná verejná diskusia.** Tvorcovia reformy poskytli nadštandardnú možnosť diskusie o technických aspektoch jednotných maturít, verejnosť však vôbec nediskutovala o celkovej filozofii maturít, o výchovno-vzdelávacích cieľoch stredných škôl a o kritériách prijímania na vysoké školy.

### **Prístup znevýhodnených skupín ku vzdelaniu**

Očakáva sa, že problémy znevýhodnených skupín by do veľkej miery mala riešiť sústava špeciálnych škôl. Špeciálna škola je inštitúciou, ktorá má slúžiť ako mediátor sociálnych nerovností – má napomáhať začleneniu handikepovaných do spoločnosti.

Medzi druhmi a spôsobmi znevýhodnenia treba rozlišovať. Za znevýhodnené možno považovať deti so zdravotným, či mentálnym postihnutím, ale tiež deti marginalizované z dôvodu chudoby.

Problematika vzdelávania jednotlivých typov postihnutí je odbornou záležitosťou lekárov, psychológov, špeciálnych pedagógov. V tejto stati sa budeme zaoberať predovšetkým segregovaným vzdelávaním sociálne znevýhodnených skupín, ktorým súčasná prax upiera právo na rovnaké vzdelávanie dostupné majoritnej populácii.

### **Koncepcia špeciálnej pedagogiky**

Kľúčovým slovíčkom celej koncepcie špeciálnej pedagogiky je integrácia. Hnutie za integráciu vzniklo z dvoch hlavných impulzov:

- zistenie, že mnohé deti a mladí ľudia boli v špeciálnych školách, i keď nemuseli,
- a poznanie, že bežné školy môžu skutočne uspokojiť širší rozsah potrieb žiakov, za predpokladu vytvorenia vhodných podmienok.

V roku 1994 sa v španielskej Salamanke uskutočnila svetová konferencia s špeciálnym školstvom ako hlavnou témou (World Conference on Special Needs Education, Salamanca, Spain 1994). Záverečné vyhlásenie účastníkov obsahovalo niekoľko téz, ktoré apelovali na premenu škôl na miesta, kde sa môžu všetky deti, bez ohľadu na ich fyzické, psychické, emocionálne, sociálne, lingvistické, alebo iné charakteristiky. Všetky tieto tézy vychádzajú z predpokladu, že inkluzívna orientácia škôl je najefektívnejším prostriedkom boja proti diskriminačnému postojom, že buduje tolerantnú, inkluzívnu spoločnosť. V praxi to znamená, že fyzicky, mentálne, či sociálne znevýhodnené deti sa učia spolu. Samozrejme, počíta sa s celou sieťou podporných inštitúcií, zabezpečujúcou takéto inkluzívne vzdelávanie.

Inkluzívne vzdelávanie patrí do sféry ľudských práv. Nikto by kvôli svojmu handikepu nemal byť vylučovaný z nijakej sféry spoločenského života. Segregované vzdelávanie handikepovaných detí ich obmedzuje vo výbere životných orientácií, plánov. Problém integrácie je už vo svete

niekoľko desaťročí úspešne riešený a je samozrejmom súčasťou progresívnych školských systémov a humánnou črtou škôl. Progresívny trend vzdelávania všetkých detí nesegregovaným spôsobom sa tam vo veľkej miere uplatňuje.<sup>31</sup>

### **Terminológia**

*Postihnutie sa používa v školskej praxi ako synonymum defektu. Môže sa vyskytovať v oblasti somatickej, senzorickej, rečovej, mentálnej a psychosociálnej.*

*Špecializované pracoviská sa venujú deťom s týmto druhom postihnutím: sluchové postihnutie, zrakové postihnutie, telesné postihnutie, mentálne postihnutie, deťom s narušenou komunikačnou schopnosťou, deťom s autizmom, deťom s narušeným psychosociálnym a emocionálnym vývojom a deťom s viacnásobným postihnutím.*

V našich podmienkach závisí integrácia podstatne od jej subjektívneho výkladu a interpretácie niektorých pracovníkov na okresných, či krajských úradoch. V podstate úplne závisí od personálneho obsadenia školy a uplatňuje sa v závislosti od vôle riaditeľa a učiteľov. Legislatíva však integráciu primárne umožňuje. Aj v Návrhu koncepcie výchovy a vzdelávania - Milénium je obsiahnutá táto požiadavka: „znižit' počty detí v špeciálnych školách, najmä osobitných, a to spresnením diagnóz a koncepciou integrácie detí so špeciálnymi potrebami do štandardných škôl; vypracovať efektívne a skupinové programy edukácie pre tieto deti, pripraviť pre túto prácu učiteľov.“ V špeciálnych školách by mali zostať len žiaci, ktorí potrebujú segregovaný - „chránený“ spôsob výchovy a vzdelávania.

<sup>31</sup> Tento trend sa uplatňuje napríklad v škandinávskych krajinách (Švédsko, Dánsko, Nórsko), v Spolkovej republike Nemecko roky úspešne funguje Montessori-integračný model uplatnený v Detskom centre profesorom Hellbrüggem. V USA je integrácia v prevažnej väčšine štátov bežnou súčasťou povinnej školskej dochádzky detí v bežných školách stanovená školským zákonom.

## **Legislatíva**

Deťom so špeciálnymi výchovno-vzdelávacími potrebami je legislatívne umožnené<sup>32</sup> vzdelávať sa nasledujúcim spôsobom:

- vzdelávanie formou individuálnej integrácie v systéme bežného školstva,
- vzdelávanie formou sociálnej integrácie v špeciálnych triedach bežných škôl,
- vzdelávanie v špeciálnych školách – segregované vzdelávanie.

Špeciálne školstvo má vytvorené všeobecne záväzné pravidlá pre výchovu a vzdelávanie žiakov so špeciálnymi výchovno-vzdelávacími potrebami. Špeciálne školy a špeciálne výchovné zariadenia sú riadené z úrovne krajských úradov. Zariadenia so špeciálno-pedagogického poradenstva s právnou subjektivitou sú riadené z úrovne okresných úradov. Existujú predpisy a záväzné nariadenia, ktoré regulujú a riadia zriaďovanie, činnosť a pravidlá fungovania špeciálnych škôl. Niektoré sa, bohužiaľ, v praxi nedodržiavajú.

### *Zriaďovanie špeciálnych tried*

Špeciálnu triedu v materských, základných a stredných školách možno zriaďovať, len ak sú splnené základné podmienky:

- dôkladná diagnostika prostredníctvom špeciálnopedagogickej poradne, detského integračného centra alebo pedagogicko-psychologickej poradne,
- rozhodnutie o zaradení dieťaťa do špeciálnej triedy (tlačivo ŠEVT 49 286 0)
- materiálne a priestorové zabezpečenie
- kvalifikovaný špeciálny pedagóg.

Špeciálna trieda sa zriaďuje so súhlasom zriaďovateľa. Do špeciálnej triedy sa môže zaradiť dieťa len na základe písomného

<sup>32</sup> Zákon č.29/1984 Zb. o sústave základných a stredných škôl v znení neskorších predpisov a zákon NR SR č.279/1993 Z.z. o školských zariadeniach a vykonávacie predpisy k týmto zákonom.

rozhodnutia o zaradení dieťaťa do špeciálnej triedy, ktoré sa vystavuje na základe komplexnej psychologickej, zdravotnej a špeciálnopedagogickej diagnostiky.

### *Zaradenie dieťaťa do špeciálnej školy<sup>33</sup>*

Návrh na zaradenie dieťaťa do školy podávajú rodičia dieťaťa. Po dovŕšení fyzického veku 6 rokov, sú rodičia dieťaťa povinní dostaviť sa na zápis do základnej školy v mieste bydliska alebo priamo do špeciálnej školy alebo špeciálneho zariadenia. Pred zaradením do akejkoľvek školy treba navštíviť s postihnutým dieťaťom príslušnú špeciálnopedagogickú poradňu, detské integračné centrum alebo pedagogicko-psychologickú poradňu. Po kompletizácii všetkých potrebných výsledkov vyšetrení a odporúčaní sa môžu rodičia rozhodnúť, ktoré z existujúcich možností ďalšieho vzdelávania sú pre ich dieťa najvhodnejšie.

O zaradení a preradení žiaka do špeciálnej školy, do ktorej má byť žiak zaradený alebo preradený, rozhoduje riaditeľ školy, na základe návrhu odbornej komisie, ktorú zriaďuje z pedagogických pracovníkov školy, psychológa a odborného lekára. Pri zaraďovaní žiaka do špeciálnej triedy na základnej škole je členom odbornej komisie aj zástupca špeciálnopedagogickej poradne alebo pedagogicko-psychologickej poradne. Predsedom komisie je riaditeľ školy. Zaradenie a preradenie žiaka prerokuje riaditeľ školy so zákonným zástupcom žiaka. Je nevyhnutné, aby pri každom zaradení postihnutého alebo narušeného žiaka do ZŠ bol členom odbornej komisie školský špeciálny pedagóg alebo špeciálny pedagóg potrebnej špecializácie zo špeciálnopedagogickej poradne alebo detského integračného centra. Ten totiž na základe záverov všetkých potrebných odborných vyšetrení posudzuje ďalšie reálne možnosti a pripravuje postupy pri výchove a vzdelávaní daného dieťaťa.

<sup>33</sup> Informatívno-metodický materiál k integrácii žiakov so špeciálnopedagogickými potrebami do základných škôl.

### *Počty žiakov v triedach*

Počet žiakov zaradených do špeciálnej triedy základnej školy upravuje vyhláška MŠ SR č. 212/1991 Zb. o špeciálnych školách.<sup>34</sup>

## **Skutočný stav**

### *Zaraďovanie dieťaťa do špeciálnej školy*

Rómske deti sú do špeciálnej školy zaraďované často bez akýchkoľvek psychologických testov. Na druhej strane, testy sú orientované na meranie takých schopností a zručností, ktoré v osobnostnej výbave rómskeho dieťaťa chýbajú. Problémom je najmä ovládanie slovenského jazyka, slabá slovná zásoba a slabé vyjadrovacie schopnosti. Ďalej sa sem dajú zaradiť: obmedzená pozornosť, trpezlivosť, vytrvalosť, slabo rozvinutá jemná motorika, odlišné skúsenosti a vedomosti o svete, iné záujmy a pociťované potreby.<sup>35</sup> Tieto „nedostatky“ sú často príčinou zlyhania

<sup>34</sup> § 2 tejto vyhlášky uvádza: Triedu možno zriadiť pre najmenej štyroch žiakov  
§ 6 vyhlášky č. 212/1991 Zb. :

(1) V triede základnej školy pre sluchovo postihnutých, základnej školy pre zrakovo postihnutých, základnej školy pre žiakov s chybami reči, základnej školy pre nehovoriacich a základnej školy pre telesne postihnutých v prípravnom ročníku a v 1. až 3. ročníku môže byť najviac osem žiakov, v 4. až 9. ročníku môže byť najviac desať žiakov.

(2) V triede osobitnej školy v 1. ročníku môže byť najviac osem žiakov, v 2. až 5. ročníku môže byť najviac desať žiakov, v 6. až 9. ročníku môže byť najviac dvanásť žiakov.

Triedy osobitnej školy rôznych ročníkov majú počet žiakov ustanovený podľa najnižšieho ročníka, ktorý sa v triede vyučuje.

(3) V triede nižšieho stupňa pomocnej školy môže byť najviac osem žiakov, v triede stredného, vyššieho a pracovného stupňa môže byť najviac desať žiakov.

V triede školy pre žiakov s viacerými chybami môže byť najviac šesť žiakov.

Ods.(6) upravuje počty žiakov v špeciálnych triedach: V triede pre žiakov so špecifickými vývinovými chybami učenia v základnej škole môže byť najviac dvanásť žiakov. V triede pre žiakov s vývinovými chybami správania v základnej škole môže byť najviac desať žiakov.

<sup>35</sup> Wagnerová, E. (2001)

v štandardných psychotestoch a deti sú na základe ich výsledku označené ako mentálne retardované.

#### *Počet zariadení a počet žiakov*

Úvodná tabuľka v prílohe publikácie ukazuje veľmi zaujímavý trend. Kým na všetkých iných typoch škôl počet žiakov klesá, prípadne stagnuje, u špeciálnych škôl počet stúpa, za súčasného poklesu počtu škôl. S prihliadnutím na rozdielnu krivku pôrodnosti u majoritnej populácie a u populácie rómskej, sa môžeme domnievať, že naozaj podstatnú zložku počtu žiakov špeciálnych škôl tvoria Rómovia. Tomu nasvedčuje aj uvedený prehľad počtu špeciálnych škôl podľa krajov.

Tabuľka III.14.: Špeciálne školy

Kraj	Počet škôl	Počet žiakov
Bratislava	39	3453
Trnava	40	2641
Trenčín	19	1763
Nitra	35	2790
Žilina	41	2382
Banská Bystrica	69	4429
Prešov	70	6854
Košice	57	6271

*Poznámka: zahrnuté sú materské školy, pomocné školy, školy s 1.-9. ročníkom, gymnázia, SOŠ, SOU a odborné učilišťa pre žiakov so špeciálnymi výchovno-vzdelávacími potrebami*

*Zdroj: ÚIPS, žiaci a školy, denné štúdium.*

Najviac špeciálnych škôl je v Prešovskom kraji, kde sa zároveň nachádza aj väčšina rómskych osád. Drvivé percento detí z týchto osád navštevuje špeciálne školy, aj keď presné čísla zatiaľ neboli celoslovensky zisťované. Aj keď v tejto oblasti chýbajú celoplošné údaje, sú zaznamenané prípady, keď dieťa nemohlo nastúpiť školskú dochádzku, lebo nebolo miesto v triede. Počty žiakov v špeciálnych triedach pre rómskych žiakov vysoko prevyšujú stanovenú hranicu.

Špeciálne školy sú často lokalizované v objektoch, ktoré nespĺňajú kritéria

účelnosti. Sú to rôzne objekty po zrušených základných školách a získané neúčelové budovy, z ktorých sa len malá časť modernizovala. „Kapacity a rozloženie jestvujúcej siete špeciálnych škôl nezodpovedajú súčasnej skladbe postihnutých detí a mládeže, neumožňujú odborne zdôvodnenú diferenciáciu a najmä úzky kontakt dieťaťa s rodinou.“<sup>36</sup>

Zriaďovateľom škôl sa nedarí zabezpečovať základné materiálne a personálne podmienky pre zriaďovanie špeciálnych tried a pre integrované vzdelávanie zdravotne postihnutých žiakov. Často dochádza k porušovaniu zásad zaraďovania žiakov, ich počtu v triede a organizácie výchovno-vzdelávacieho procesu. Ohrozená je tým efektivita vzdelávania a celý vývin osobnosti postihnutého žiaka. Táto nedôslednosť má ďalekosiahle dôsledky na osobnostný vývin postihnutých žiakov, ako i na efektívnosť ich vzdelávania.

Pokiaľ ide o vybavenosť školy technickými pomôckami či telovýchovnými objektmi je podobne nedostatočná a nezodpovedá náročnej práci špeciálnych pedagógov s postihnutými žiakmi. Takisto chýbajú didaktické, či kompenzačné pomôcky, ktoré postihnutým žiakom majú pomáhať pri vzdelávaní. Je to spôsobené najmä nedostatkom financií v rezorte školstva, pretože na trhu je už dostatok hodnotných pomôcok.

#### *Personál*

Percento kvalifikovaných pedagogických pracovníkov je u špeciálnych škôl, v porovnaní s ostatnými typmi škôl, najnižšie. Je to veľký paradox, pretože práve špeciálne školstvo by malo byť inštitúciou, zavádzajúcou nové metódy a alternatívne prístupy vo vzdelávacom procese - a na to je nevyhnutnou kvalifikácia. Situáciu dokumentuje tabuľka III.12 v predošlých častiach tejto kapitoly.

<sup>36</sup> Koncepcia výchovy a vzdelávania detí so zdravotným postihnutím, Príloha č.2 - Analýza

## Rómovia a vzdelávanie

Hlavne v poslednom období vyvstáva otázka rovnosti šancí a prístupu k vzdelaniu. Priepasť medzi vzdelaním mestských detí z dobre situovaných rodín a chudobných detí z vidieka sa stále prehĺbuje. I keď všetky majú rovnaký prístup k vzdelaniu, ich skúsenosť školy je diametrálne odlišná. Isté je, že v polemikách o inkluzívnej spoločnosti má miesto aj inkluzívny systém vzdelávania, ktorý by zabezpečil budúcu rovnosť v participácii na tvorbe hodnôt.

Demografická chudoba existovala aj pred rokom 1989 a Rómovia v nej boli zastúpení nadštandardne. Odvíjala sa najmä od počtu detí a bola chápaná ako individuálne zlyhanie, nie ako sociálny status. Nová skupinová charakteristika chudoby je vyjadrená prívlaskom, ktorý sa v súvislosti s chudobou začal používať nedávno – vertikálna chudoba. Je dôsledkom štrukturálnych zmien v zamestnanosti – takýmto mechanizmom sa celá skupina dostáva do stavu sociálnej závislosti. Pôvodom vertikálnej chudoby je vo veľkej miere nedostatočné vzdelanie, ktoré spôsobuje dlhodobú nezamestnanosť. Vertikálna chudoba však nie je už len osobným zlyhaním, je zlyhaním systému.

Socio-kultúrny charakter separovaných, ale najmä segregovaných rómskych osídlení je typom kolektívnej marginalizácie a sociálneho vylúčenia bez potenciálu vzájomnej pomoci. Na Slovensku vznikla situácia, keď v niektorých, sociopriestorovo marginalizovaných územiach dochádza k 100% nezamestnanosti. Takéto oblasti dostali pomenovanie „hladová dolina“. Hrozí tu situácia totálnej sociálnej dezorganizácie a utvorenia kultúry chudoby. Rómovia žijúci v marginalizovaných regiónoch v segregovaných marginalizovaných osadách sa nachádzajú v situácii tzv. „double marginalization“. Túto situáciu nemožno prekonať individuálnou životnou stratégiou – životná stratégia Rómov je orientovaná na prežitie, na

zabezpečenie nevyhnutných materiálnych istôt, bez potenciálu na výkon ďalších aktivít.

Pre rómske deti z marginalizovaných segregovaných osád je škola neznámym, cudzím a vysoko inštitucionalizovaným a formalizovaným prostredím. Problémom je pre nich domáca príprava, ktorá je však pre zvládnutie množstva učiva nevyhnutná. Rómske deti z osád však šancu na domácu prípravu nemajú, rodičia ich nemotivujú, nepomáhajú im, nekontrolujú. V osadách totiž neexistuje sociálny vzor orientovaný na vzdelávanie. Vo vyšších ročníkoch je už priepasť medzi nimi a nerómskymi deťmi taká veľká, že sa radšej škole vyhýbajú, aby nemuseli byť sústavne konfrontovaní so svojim zlyháváním.<sup>37</sup>

Deti pochádzajúce z chudobných rodín trpia nerovnosťou najviac. Často sú im odoprené základné práva – trpia hladom, nedostatočným fyzickým a psychickým vývojom, ich prístup k vzdelaniu je obmedzený, nie je takmer žiadna nádej na pozitívnu socializačnú skúsenosť a je ohrozená ich budúca integrácia do spoločnosti. Deti pochádzajúce z chudobných rodín sú najčastejšie postihnuté chudobou aj v dospelom veku. U detí zo sociálne vylúčeného prostredia je nízka pravdepodobnosť, že dosiahnu požadovanú kvalifikáciu na získanie práce. V dospelom veku sa z nich stávajú nekvalifikovaní pracovníci, ktorí sa len ťažko adaptujú a nadobúdajú nové zručnosti.

### Prípadové štúdie: Hermanovce, Chminianske Jakubovany

Hermanovce a Chminianske Jakubovany patria k tzv. Veľkej Štvorke. Tak sa hovorí najproblémovjším obciam s rómskymi osadami v prešovskom kraji. Patria sem ešte Jarovnice a Svinia. Aj keď každá osada má svoje špecifiká, všade existuje ten istý

---

<sup>37</sup> Radičová, I. (2001), str.56-77

problém: vzdelávanie. Jeho riešenie by mohlo prispieť k celkovému zlepšeniu situácie v regióne a nielen tam.

#### *Chminianske Jakubovany*

V tejto obci žije asi 470 nerómov a asi 1100 Rómov. Rómska osada sa nachádza asi 1,5 km pred vstupom do obce. Je tu 100% nezamestnanosť. Iba 3 Rómovia majú výučné listy. Väčšina rómskych detí navštevuje špeciálnu základnú školu. V školskom roku 1999/2000 sa podarilo vedeniu školy motivovať 13 absolventov Špeciálnej základnej školy v Chminianskych Jakubovanoch, ktorí momentálne študujú na učňovských školách v Starej Ľubovni a v Prešove. Špeciálna škola môže ako jediná inštitúcia fungujúca v marginalizovanom prostredí rómskych osád signifikantne zasiahnuť do života mladých ľudí a pozitívne ho ovplyvniť. Pri špeciálnej škole v Chminianskych Jakubovanoch funguje komunitné centrum, vedené pedagogickým personálom školy. Realizuje množstvo voľnočasových aktivít nielen pre žiakov školy, ale aj pre ich rodičov. Celá aktivita je zameraná na zaktivizovanie ľudského potenciálu osady a na výchovu k väčšej občianskej angažovanosti. Pokúšajú sa prelomiť komunikačnú bariéru medzi Rómami a nerómami žijúcimi v jednej obci.

#### *Hermanovce*

Obec Hermanovce má 1500 obyvateľov, z toho 343 Rómov. Hlavná budova školy v Hermanovciach je relatívne dobre vybavená, s vlastnou telocvičňou, a pod. Na druhej strane, špeciálne triedy tejto školy sa nachádzajú v malom prízemnom domci, kde chýba podlaha a v zime je veľký problém s kúrením. Štyri malé miestnosti nestačia priestorovo pre 87 detí, musí sa vyučovať na dve zmeny. Nerómski rodičia nemajú záujem, aby ich deti chodili do školy spolu s rómskymi. Každý rok preto idú rómske deti bez psychologických testov automaticky do špeciálnej školy, do ktorej údajne patria všetky bez výnimky, vzhľadom na ich intelektuálnu i sociálnu vyspelosť.

Vzdelávací proces na špeciálnej škole je nedostatočný, jeho dôsledkom je nezáujem pokračovať vo vzdelávaní ďalej. V obci momentálne pôsobí mimovládna organizácia, ktorej sociálni pracovníci organizujú pre rómske deti voľnočasové aktivity a pomáhajú im so zvládaním učiva. Deje sa to však za nespolupráce zo strany takmer celého pedagogického zboru i obce.

Segregácia obmedzuje vzájomné poznávanie a znemožňuje vzájomné pochopenie. V tejto situácii je to práve spoločnosť, ktorá kladie najväčšie prekážky pred ľuďmi v znevýhodnenej situácii, a nie ich defekty (mnohokrát iluzórne), ako je to v prípade Rómov. Rozdiely medzi ľuďmi sú prirodzené a škola by mala prispôbovať spôsob výučby potrebám dieťaťa, nie zaradiť dieťa do vopred vytvorených kategórií a určiť mu spôsob vzdelávania. Podpora nesegregovaného vzdelávania všade tam, kde sa to dá, by mala byť cieľom vzdelávacej politiky. Integrácia, participácia a inklúzia sú pozitívne sociálne orientácie, ktorých dosah je nezmerateľný.

# Kapitola 4

## Reformy v školstve

---

V tejto časti sa budeme venovať realizovaným a navrhovaným reformným opatreniam v oblasti školstva. V piatich častiach predstavíme jednotlivé návrhy doplnené analýzou a komentármi.

V úvode sa zameriame na koncepciu rozvoja výchovy a vzdelávania spolu s Národným programom (projekt Milénium), v súčasnosti predloženej ministerstvom školstva na rokovanie vlády SR. Predstavíme zmeny v školstve, ktoré vyplynuli z decentralizačnej reformy, prijatej zákonodarným zborom v r. 2001. Zaoberať sa budeme i parlamentom schváleným zákonom o financovaní základných škôl a stredných škôl a školských zariadení. Analýze podrobíme návrh tzv. školského zákona, predloženého ministerstvom v októbri 2001 na verejnú diskusiu. V závere sa budeme venovať vládnomu návrhu zákona o vysokých školách, ktorý v čase prípravy publikácie prerokúva parlament v 1. čítaní.

---

### Projekt Milénium

---

Koncepcia rozvoja výchovy a vzdelávania a Národný program výchovy a vzdelávania - alebo projekt Milénium - vznikol na základe širokej verejnej diskusie k Návrhu koncepcie výchovy a vzdelávania. Koncepciu spolu s Národným programom zverejnilo MŠ SR začiatkom roka 2001 v súlade s Programovým vyhlásením vlády SR z novembra 1998.<sup>1</sup> V nasledujúcom texte

---

<sup>1</sup> „Vláda SR považuje výchovu a vzdelávanie za jednu zo svojich najvýznamnejších a trvalých priorit. (...) Vláda vytvorí dlhodobú koncepciu rozvoja výchovy a vzdelávania (...) tak, aby sa stala základom rozvoja školstva na najbližších 15-20 rokov bez ohľadu na striedanie vlád. V nadväznosti

predstavíme obe časti projektu Milénium: koncepciu a národný program.

Koncepcia opisuje súčasný stav výchovy a vzdelávania na Slovensku, klady a zápory jeho vývoja od roku 1990, predkladá argumenty v prospech zmien vo výchove a vzdelávaní a načrtáva cieľový stav výchovy a vzdelávania spolu so základnými princípmi transformačných opatrení.

Program súhrnne vymedzuje hlavné priority, ktoré majú rešpektovať a realizovať jednotliví aktéri vo vzdelávacej politike na Slovensku, charakterizuje zmeny potrebné v jednotlivých prvkoch systému vzdelávania, venuje sa riadeniu a ekonomickému zabezpečeniu vzdelávania, postaveniu učiteľa, otázkam kvality a predstavuje 12 pilierov národného programu výchovy a vzdelávania v SR na najbližších 20 rokov.

### Klady a zápory vývoja školstva

Koncepcia uvádza viaceré klady vývoja školstva, medzi nimi najmä zakladanie neštatných škôl a experimenty s alternatívnymi programami, redukcii učiva ZŠ a SŠ, posilnenie výučby cudzích jazykov, akademické práva a slobody pre VŠ, vyššiu integráciu žiakov s postihnutím do „štandardného“ školstva, atď.

Hlavným nedostatkom je nižšia ako očakávaná vzdelanostná úroveň,<sup>2</sup> problémy

---

na koncepciu pripraví nový školský zákon (zákon o výchove a vzdelávaní).“

<sup>2</sup> V SR je veľmi málo ekonomicky činného obyvateľstva (vek od 25 do 64 rokov) s terciárnym vzdelaním (pomaturitným), a to iba 10 %. V Kanade má terciárne vzdelanie až 48 % obyvateľstva, v USA 26,6 %, v Holandsku 24,2 %, v Nórsku 23,7 %. V priemere v EÚ má terciárne

vo financovaní školstva (výdavky na školstvo a vedu tvoria v SR 3,7% HDP, priemer EÚ je 6,3%), ktoré sa odrážajú na platoch učiteľov, následne ich odchodom z povolania, resp. nenastúpením absolventov pedagogických fakúlt. Výsledkom je, že až 34,78% hodín na ZŠ a SŠ sa odučí nekvalifikovane. Nedostatočný podiel žiakov sa pripravuje na gymnáziách, pričom autori koncepcie považujú za nedostatok a narušenie rovnosti šancí príliš veľký podiel žiakov študujúcich na 8-ročných gymnáziách. V odbornom školstve sú značné disproporcie medzi kurikulumom a požiadavkami trhu, čo sa odráža vo vysokej nezamestnanosti ich absolventov. Okrem toho, žiaci sa musia rozhodovať o svojom budúcom povolaní ešte v nízkom veku, pričom priestupnosť systému SŠ vzdelávania je nízka. V spojení so systémom špeciálnych škôl je rizikom slabé využitie prevencie, nedostatočné vymedzenie kritérií pre zaradenie detí do jednotlivých častí systému a absencia rediagnostiky. Podiel študujúcich v terciárnej sfére vzdelávania (vyššie odborné školy, VŠ) je v SR len 8%, v EÚ však až 15% z celkového počtu žiakov a študentov. V SR neexistujú neuniverzitné VŠ, na našich VŠ sa vyučuje v 693 študijných odboroch, kým medzinárodná klasifikácia ISCED rozoznáva len 251. Problémy školstva pritom úzko súvisia aj s problémami spoločnosti, s krízou rodiny a hodnotovej orientácie mládeže.

#### *Potreba zmien a jej dôvody*

Každá dlhodobejšie orientovaná koncepcia vo vzdelávaní musí odrážať sociálne a ekonomické podmienky v krajine a celkové trendy v iných krajinách. Sú nimi najmä prechod k informačnej, učiacej sa spoločnosti, zmena v postavení školy, ktorá prestáva byť dominantným zdrojom informácií, trh práce vyžadujúci flexibilitu a mobilitu ľudí, zvyšovanie významu terciárnej sféry ekonomiky na úkor primárnej a sekundárnej. Pozíciu Slovenska

okrem toho ovplyvňuje i jej snaha o vstup do EÚ a nové výzvy s ňou spojené.

### **Cieľový stav výchovy a vzdelávania**

Koncepcia predpokladá zmeny v troch hlavných oblastiach:

- vzdelanostná úroveň obyvateľstva,
- všeobecné princípy vzdelávania,
- kurikulum,
- systém celoživotného vzdelávania.

Pre zvýšenie vzdelanostnej úrovne treba zvýšiť najmä počet prijímaných študentov na VŠ<sup>3</sup>, zvýšiť podiel maturantov<sup>4</sup>, predĺžiť povinnú školskú dochádzku, zabezpečiť priestupnosť škôl a vzdelávacích ciest, zvýšiť počet ľudí s funkčnou gramotnosťou, klásť dôraz na počítačovú a informačnú gramotnosť, znížiť počty detí v špeciálnych školách<sup>5</sup>, rozšíriť prácu v materských školách, posudzovať neštátne školy ako súčasť systému.

V rámci zmien všeobecných princípov vzdelávania sa koncepcia snaží poukázať na to, že „rozumom sme síce v 21. storočí, ale naše srdce je v dobe kamennej“. Cieľom je zmeniť tradičné encyklopedické školstvo na tvorivo-humánnu výchovu. To si vyžaduje zmeniť filozofiu výchovy a vzdelávania, zmeniť jej obsah, zmeniť prípravu pedagógov, metódy vzdelávania a riadenie smerom k decentralizácii. Centrálné riadenie zo strany štátu navrhuje koncepcia ponechať len v oblasti základného obsahu vzdelávania, v personálnej politike, v zabezpečení celoštátnej legislatívy a spravodlivého a kontrolovateľného financovania. Vzdelávanie by sa malo zamerať na rozvíjanie kľúčových kompetencií človeka. Sú nimi komunikačné schopnosti,

<sup>3</sup> Zvýšiť ich počet z terajších 25% populačného ročníka na 30% do roku 2002 a na 35% do roku 2015.

<sup>4</sup> Zvýšiť podiel maturantov až na 80% do r. 2010.

<sup>5</sup> Koncepcia predpokladá zníženie tohto počtu spresnením diagnóz a integráciou detí so špeciálnymi potrebami do štandardných škôl.

vzdelanie 21 % obyvateľstva vo veku od 25 do 64 rokov (koncepcia uvádza údaje za rok 1996).

personálne schopnosti (sebazdokonaľovanie, zodpovednosť), schopnosť tvorivo myslieť a riešiť problémy, práca s modernými informačnými technológiami, formovanie občianskej spoločnosti.

Zámerom zmien v tejto oblasti je vytvoriť prostredie slobodnej ponuky vzdelávacích príležitostí so zabezpečením práva slobodnej voľby vzdelávacej cesty, vytvoriť konkurenčné vzdelávacie prostredie, aktívne podporovať programy celoživotného vzdelávania. Umožniť vysokú mieru účasti občanov, rodičov, komunity na správe záležitostí výchovy a vzdelania. Uskutočniť kurikulárnu transformáciu, vytvoriť legislatívu pre oblasť výchovy a vzdelávania, zaviesť objektívny, prehľadný a sociálne orientovaný štátny systém financovania výchovy a vzdelávania pri súčasnom zvýšení podielu finančných prostriedkov plynúcich do školstva, modernizovať a decentralizovať riadenie.

Potrebu zmien v oblasti kurikula vyvoláva problém umiestnenia absolventov na trhu práce. To naznačuje, že škola učí niečo iné, ako treba pre život. V súlade s trendom v EÚ sa bude v SR na ZŠ a SŠ uplatňovať 2-úrovňový participatívny model obsahu vzdelávania zložený zo štátneho a školského kurikula.<sup>6</sup> Zámerom je tiež redukcia neefektívnych informácií a poznatkov v učive, posilnenie zložky všeobecného vzdelania na SOU a SOŠ, vytvorenie ucelenej koncepcie hodnotenia kvality vzdelávacieho systému a jeho prvkov (evaluácia, sebaevaluácia), zvýšenie profesionality štátnej inšpekcie, ai.

---

<sup>6</sup> Štátne orgány určujú štátne kurikulum, ktoré bude obsahovať všeobecné ciele vzdelávania, základné učivo, záväzné cieľové požiadavky na výkon žiakov štandardy, spôsoby overovania dosahovania štandardov a modelové vzdelávacie programy. Základné učivo si majú upraviť vo všetkých školách príslušného typu, ale na jeho osvojenie bude potrebných iba cca 60 % časovej dotácie. Využitie ostatného času bude v právomoci jednotlivých škôl, ktoré si budú vytvárať podľa miestnych podmienok svoje školské kurikulum.

Vzdelávací systém v SR by mal vychádzať z klasifikácie ISCED a jeho súčasťou by v rámci školského systému (začiatočného vzdelávania) mali byť:

- predškolská príprava (ISCED 0)
- základné školy (ročník 1.-5. ISCED 1, ročník 6.-9. ISCED 2)
- vyššie stredné školy: gymnázia, SOŠ, SOU (ISCED 3)
- SOŠ poskytujúce pomaturitné vzdelávanie (1.5-2 roky) (ISCED 4)
- vyššie odborné školy (2-3 roky) zamerané na praktické poznatky (ISCED 4)
- bakalárske štúdium na odborných VŠ (ISCED 5B)
- univerzity umožňujúce bakalárske, magisterské a doktorandské štúdium (ISCED 5A a 6)

Súčasťou systému budú i špeciálne školy, základné umelecké školy, školské zariadenia. Koncepcia uvádza, že terciárnu sféru vzdelávania treba diverzifikovať, vytvárať vysoké školy neuniverzitného typu, podstatne viac zamerané na prax s dĺžkou štúdia 3 roky, t. j. zabezpečujúce štúdium na bakalárskej úrovni. Rozširovať treba aj pomaturitné štúdium na SOŠ.

Národný program výchovy a vzdelávania v SR (ďalej „Národný program“) vymedzuje 5 strategických priorít a je postavený na 12 základných pilieroch, ktoré v ďalšom texte predstavíme.

Strategickými prioritami podľa programu sú:

- Prispôsobovanie obsahu a procesu výchovy a vzdelávania potrebám *učiacej sa, informatickej* spoločnosti;
- Vytvorenie a zabezpečenie systému riadenia a kvality výchovy a vzdelávania v nových podmienkach;
- Zisťovanie a hodnotenie kvality a efektívnosti vzdelávania;
- Obrat v zabezpečovaní kvality, postavenia a profesijných perspektív učiteľov,
- Cieľavedomé podporovanie prepájania trhu vzdelávania a trhu práce.

Program uvádza charakteristiku zmien v jednotlivých prvkoch systému celoživotného vzdelávania.

#### *Materské školy*

- zapájať väčší počet detí do predškolskej výchovy - vyrovnáva rozdiely medzi deťmi z rôzneho sociokultúrneho prostredia,
- postupne zaviesť povinný posledný rok predškolskej výchovy,
- vyňať zo zákona o školských zariadeniach materské školy a zaradiť ich ako prvý článok systému do školského zákona
- zvyšovať podiel učiteliek materských škôl s VŠ vzdelaním, zrovnocenniť ich s ostatnými učiteľmi.

#### *Základné školy*

- umožniť organizačné spojenie materských škôl s 1. stupňom ZŠ, integráciu stredísk záujmovej činnosti a CVC do ZŠ a SŠ,
- zmeniť štruktúru ZŠ na I. stupeň (1.-5. roč.) a II. stupeň (6.-9.roč.),
- transformovať obsah vzdelávania s výstupmi: národné kurikulum pre ZŠ, štandardy a efektívny systém hodnotenia, zákl. pedagogické dokumenty, učebnice, metodické materiály, variabilné vzdel. programy,
- znížiť rozsah informácií v učive ZŠ
- na I. stupni neklasifikovať žiakov, vypracovať iný efektívny systém hodnotenia so slovným hodnotením ako alternatívou ku klasifikáciou,
- už na I. stupni sa odporúča špecializované vyučovanie,
- vypracovať štandardy, no nielen na výstupe a len na vyučovacie predmety, ale na komplexnejšie kompetencie detí,
- zachovať systém málotriednych škôl.

#### *Špeciálne školy*

- podporovať vytváranie špeciálnych tried v bežných školách, prípravné ročníky v špeciálnych školách, dobudovať sieť špeciálno-pedagogického poradenstva,

overovať užitočnosť/neužitočnosť zaradovania postihnutých detí do štandardných tried,

- v špeciálnych školách vytvoriť podmienky aj pre ťažko mentálne postihnutých a viacnásobne postihnutých,
- priechodnosť vzdelávania (horizontálne, vertikálne) zabezpečiť spracovaním výstupných štandardov a úpravou legislatívy,
- znížiť počty detí v špeciálnych školách (najmä pre žiakov s mentálnym postihnutím). Žiakov do špeciálnych škôl a špeciálnych tried pre žiakov s mentálnym postihnutím zaradiť po dôkladnej diagnostike a min. každé 3 roky vykonávať rediagnostické vyšetrenia,
- motivovať podnikateľskú sféru poskytovať prax pre žiakov špeciálnych škôl.

#### *Základné umelecké školy*

- ZUŠ bude poskytovať základné umelecké vzdelanie,
- vytvoriť podmienky pre pregraduálne vzdelávanie učiteľov v umeleckej pedagogike transformovaním niektorých konzervatórií na odborné VŠ vzdelávanie s presahom na oblasť umeleckej výchovy v 1.-9. roč. ZŠ.

#### *Gymnázia a všeobecné SŠ vzdelávanie*

- vzdelávanie na gymnáziách ako základná príprava pre štúdium na VŠ, so snahou čo najdlhšie vzdelávať všeobecne bez skorej a príliš úzkej profilácie,
- snaha o max. možnú priechodnosť žiakov na/z iných typov škôl,
- redukovať počet 8-ročných gymnázií, ktoré obmedzujú rovnosť šancí,<sup>7</sup> 8-ročné gymnázia len pre deti so zvýšenými schopnosťami,

<sup>7</sup> Podľa Národného programu „8-ročné gymnázia obmedzujú základný princíp demokracie – rovnosť šancí, spravodlivosť k prístupu k vzdelaniu, segregujú žiakov, negatívne ovplyvňujú kvalitu vzdelávania na ZŠ, degradujú ich na školy druhého

- umožniť max. priestupnosť medzi 8-ročným gymnáziom a ZŠ a zmeniť spôsob prijímania na gymnáziá, cieľom je, aby na 4-ročných gymnáziách študovalo postupne 25-30% žiakov populačného ročníka,
- vytvoriť ucelený systém monitorovania kvality vzdelávania najmä po ukončení jednotlivých stupňov vzdelávania, najlepšie na začiatku nasledujúceho ročníka. Skompletizovať štandardy (obsahové aj výkonové) - vrátane testov a metodických materiálov,
- objektivizovať štátnu časť maturitnej skúšky.

#### *Odborné stredoškolské vzdelávanie*

- v OSV bude pokračovať iba cca 70-75% absolventov ZŠ. Väčšina študujúcich z nich získa vzdelanie s maturitou. Stredné odborné vzdelanie (v súčasnosti 2- a 3-ročné učebné odbory na SOU) sa bude získavať na objednávku podnikov a živnostníkov v školách zriadených podnikmi, resp. v duálnom systéme,
- redukovať a inovovať sústavu študijných a učebných odborov; vytvárať širokoprofilové odbory,
- novokoncipovaná stredná odborná škola bude poskytovať rozličné úrovne všeobecného a odborného vzdelania, napríklad nižšie alebo základné odborné vzdelanie, stredné odborné vzdelanie, úplne stredné odborné vzdelanie. Programy kratšie ako 4 roky budú končiť záverečnou skúškou, programy 4- a 5-ročné budú ukončené maturitou. Stredné odborné školy vzniknú transformáciou doterajších SOU a SOŠ a združených škôl,

- novokoncipované stredné školy budú zabezpečovať pomaturitné a nadstavbové štúdium (aj pre absolventov gymnázií, ktorí nebudú pokračovať v štúdiu na VŠ). Ak získajú akreditáciu, môžu poskytovať aj vyššie odborné vzdelanie, rekvalifikáciu, a pod.,
- v obsahu stanoviť kmeňové učivo spoločné pre všetky odbory (60% času), definovať základné kľúčové kompetencie absolventov,
- v záujme oddialenia rozhodnutia o budúcom povolání na starší vek a možnosti prestupu na iný študijný odbor, či gymnázium, bude 1. ročník SOŠ orientačný. Jeho obsah bude porovnateľný s 1. ročníkom gymnázia a bude spoločný pre všetky odbory s dôrazom na všeobecné vzdelanie a získanie kľúčových kompetencií.

#### *Výchova a vzdelávanie mimo vyučovania*

- zo štátnych zdrojov podporovať organizácie, ktoré pracujú s deťmi a mládežou vo voľnom čase,
- zaviesť funkciu VŠ vzdelaného pedagóga voľného času, VŠ vzdelaného odborníka pre prácu s mládežou, rozšíriť právomoci vedúcich vychovávateľov v domovoch mládeže,
- umožniť školským klubom a centráм voľného času získať právnu subjektivitu a rozšíriť ich činnosť aj na SŠ mládež.

#### *Podporné služby pre školu, poradenstvo, školské zariadenia*

- do školského zákona zahrnúť aj podporné činnosti, poradenstvo, ai.,
- zrovnocenniť hodnotenie všetkých pedagogických a odborných pracovníkov rezortu. Zrovnocenniť finančne a sociálne vychovávateľov a učiteľky materských škôl s ostatnými učiteľmi. Oceňovanie ostatných odborných pracovníkov (napr. psychológov, informatikov, atď.)

---

rádu, menia postavenie stredného odborného školstva a majú negatívny dopad na kvalitu vzdelávacieho systému ako celku. Vzdelávanie talentovaných žiakov bude efektívnejšie na základe diferencovaného prístupu k žiakom na ZŠ a v 8-ročných gymnáziách budú len vybraní skutočne nadaní žiaci.“

- dostať na úroveň ich oceňovania v iných rezortoch, atď.,
- vymedziť kompetencie poradenstva vo vzťahu k výchovnému poradcovi, špeciálnemu pedagógovi, školskému psychológovi, logopédovi, lekárskej službe, koordinátorom protidrogovej výchovy, kariérovým poradcom, poradcom pre profesionálnu orientáciu, metodikom, triednym učiteľom, pedagógom voľného času,
  - vyšpecifikovať regionálne a nadregionálne typy zariadení v rámci starostlivosti o deti a špeciálne výchovné zariadenia – zariadenia výchovnej prevencie (liečebno-výchovné sanatórium, diagnostické centrum, centrum výchovy a psychologické prevencie) a zariadenia náhradnej výchovy (detský reedukačný domov, reedukačný domov mládeže) zaradiť pod špecializovanú štátnu správu vzhľadom na ich nadregionálnu pôsobnosť,
  - odstrániť dôsledky nesystémového vyčlenenia časti náhradnej výchovy do rezortu MPSVaR formou medzirezortnej dohody tak, aby sa vytvorila možnosť komplexnej a stálej starostlivosti o deti a mládež,
  - profesionalizovať sieť jazykových škôl v nadväznosti na štandardy; vytvoriť metodický orgán pre udeľovanie akreditácií jazykovým školám; zabezpečiť uznanie medzinárodne platných osvedčení – certifikátov; vyriešiť zaradenie štátneho stenografického ústavu v školskom systéme.

#### *Terciárne a ďalšie vzdelávanie*

- do r. 2020 by malo terciárnou sférou (pomaturitné školy, vyššie odborné vzdelanie, odborné VŠ, univerzity) prechádzať 50% populácie,
- štúdium v terciárnej sfére založiť na kreditnom spôsobe štúdia,
- redukovať počet študijných odborov na VŠ, zosúladiť s ISCED, štúdium na VŠ ako 3-stupňové: bakalárske,

- magisterské, doktorandské, končiace diplomom,
- zvýšiť váhu štátnych maturitných skúšok pri prijímaní na VŠ ich väčšou objektivitou, validitou a transparentnosťou,
- zabezpečiť pre každého študenta prístup k internetu, poskytovanie služieb v knižniciach elektronickými médiami,
- v rámci ďalšieho vzdelávania zabezpečovať rekvalifikáciu nezamestnaných a nezamestnanosťou ohrozených ľudí, stimulovať ľudí k ďalšiemu vzdelávaniu zo strany štátu, zamestnávateľov.

### **Riadenie a ekonomické zabezpečenie systému celoživotného vzdelávania**

Národný program navrhuje zvýšiť výdavky na školstvo v SR aspoň na 5% HDP do r. 2006. Za dôležité považuje decentralizovať a zracionalizovať riadenie škôl a školských zariadení presunom kompetencií na samosprávne orgány obcí, komunít, škôl. Národný program predpokladá zmenu charakteru pôsobenia MŠ SR. Malo by:

- a) zaraďovať a vyradovať školy zo siete,
- b) namiesto kvalifikačných vyhlášok udeľovať učiteľské licencie s vyznačenou kvalifikáciou,
- c) stanovovať požiadavky na kvalifikáciu učiteľov a na ich celoživotný kariérny rast,
- d) analyzovať stav výchovy a vzdelávania a pripravovať legislatívne opatrenia,
- e) objednávať riešenie výskumných úloh a poskytnúť na to prostriedky,
- f) stanovovať rozpočtové normatívy a riešiť odchýlky.

Národný program predpokladá vytvorenie racionálneho modelu úplnej právnej subjektivity<sup>8</sup> všetkých škôl a školských

<sup>8</sup> Udelenie právnej subjektivity školám súvisí s uplatnením princípu subsidiarity, čo im umožní realizovať väčšiu samostatnosť, tvoriť popri

zariadení ako neziskových organizácií a vytvorenie potrebných legislatívnych pák. Predpokladá sa redukcia administratívy a zjednodušenie financovania. Program navrhuje zmeniť postavenie škôl na *neziskové vzdelávacie inštitúcie riadené správnu radou alebo radou školy* s právomocami rozhodovať okrem prijatia a odvolania riaditeľa aj o rozdelení pridelených finančných prostriedkov, o obsahu školských osnov a o používaných učebniciach.

Z toho vyplýva potreba zákona o financovaní škôl, vrátane normatívo a kontroly využívania štátneho (verejného) rozpočtu, objektivnosť a prehľadnosť rozdeľovania finančných zdrojov, zrovnoprávenie štátnych a neštátnych škôl vo financovaní a príprava nového školského zákona tak, aby bola decentralizácia kompetencií spojená so zodpovednosťou za oblasť výchovy a vzdelania, za efektívne použitie financií a riadenie škôl a školských zariadení na jednotlivých stupňoch špecializovanej štátnej školskej správy.

Podľa Národného programu „netreba vytvárať nové inštitúcie a rezortné ústavy, skôr treba reštrukturovať priamo riadené organizácie MŠ a redukovať ich počet. Národný program podporuje rozvoj neštátnych škôl, zriaďovanie ďalších združených škôl (napr. ZŠ a materských škôl alebo základných a stredných škôl, a pod.).“

Špecifickú problematiku tvoria podľa Národného programu *rómske deti*, sociálne a stimulačne zanedbané. Odporúča sa zaviesť celodenný výchovný systém, zriaďovať prípravné triedy v materských školách pre deti s odloženou školskou dochádzkou a nulté ročníky v ZŠ pre deti z menej

podnetného prostredia; 5-ročné deti z menej podnetného prostredia zaraďovať do materských škôl; skvalitniť ich diagnostiku, zaviesť špecializované vzdelávanie učiteľov a vychovávateľov rómskych detí, získať čo najviac Rómov pre pedagogické povolania, zaviesť rómskych asistentov. Vypracovať aj systém motivovania rodičov rómskych detí pre spoluprácu so školou a pre vstup a dochádzku ich detí do školy, ako aj pre vstup a štúdium na stredných a vysokých školách; realizovať podporné vzdelávacie programy pre prijímacie skúšky na stredné a vysoké školy, overiť systém tutorov pre rómske deti z menej podnetného prostredia a zabezpečiť finančné odmeňovanie (alebo zníženie úväzku) pre učiteľov detí z menej podnetného prostredia.

## Postavenie učiteľa

Skutočné zmeny v systéme vzdelávania možno dosiahnuť len svedomitou a vysoko motivovanou činnosťou každého učiteľa a vychovávateľa. Preto treba podľa Národného programu zvýšiť spoločenské a najmä finančné ohodnotenie učiteľov<sup>10</sup>, zlepšiť pregraduálne a ďalšie vzdelávanie pedagógov. Každá škola by mala dostať účelovo viazané prostriedky na vzdelávanie pedagógov a objednávať si také vzdelávanie, ktoré považuje za najpotrebnejšie.

Aby sa dodržala vysoká kvalita vzdelávania učiteľov, treba *vytvoriť celoštátne štandardy pedagogickej spôsobilosti*, napr. štandard absolventa učiteľskej fakulty, štandard začínajúceho učiteľa, inšpektora, riaditeľa školy, atď. Štandardy by mali tvoriť základ pre získanie príslušných certifikátov.

Treba tiež zaviesť do praxe zákon o verejnej službe učiteľa, pedagogického pracovníka, vypracovať systém ochrany pedagógov pred nadmernou psychickou záťažou,

---

národnom obsahu (osnovách) aj svoj vlastný vzdelávací obsah, svoje vlastné vzdelávacie programy, alternatívne prístupy, svoju personálnu politiku.

<sup>9</sup> I keď v projekte Milénium sa predpokladá alternatíva špecializovanej štátnej správy v školstve, návrh školského zákona a zákon o financovaní ZŠ a SŠ počítajú s kompetenciami okresných a krajských úradov v tejto oblasti.

---

<sup>10</sup> Je potrebné vytvoriť rôzne služobné stupne, napr. tieto: 1. začínajúci učiteľ, 2. pomocný učiteľ, 3. učiteľ, 4. učiteľ s prvou atestáciou, 5. učiteľ s druhou atestáciou. Atestácie bude sprevádzať zvýšenie príjmu učiteľov, ale aj ich povinností a zodpovednosti.

uskutočňovať pravidelné lekárske a psychologické vyšetrenia stavu pedagógov s cieľom prevencie, pomoci a liečby; legislatívne upraviť ochranu pedagogických pracovníkov, ako verejných činiteľov, pred nárastom agresie a násilia zo strany žiakov i rodičov, vypracovať a zaviesť do praxe etický kódex pedagogického pracovníka.

Národný program navrhuje zvýšiť finančné ohodnotenie učiteľov a pedagogických pracovníkov a vypracovať systém diferencovaného hodnotenia podľa stupňa vzdelania, ale aj podľa hodnotenia kvality a kvantity práce a tiež vypracovať systém morálneho oceňovania pedagógov. Navrhuje sa zaviesť systém atestačných skúšok (kvalifikačných skúšok) v nadväznosti na finančné ohodnotenie a kariérovú cestu.

Národný program sa zaoberá aj kvalitou výchovy a vzdelávania, ktorá sa bude hodnotiť interne aj externe. Program tiež uvádza, že vláda SR požiada riadiace orgány EÚ a OECD o vykonanie auditu vzdelávacieho systému v SR.

V závere uvádza Národný program 12 pilierov výchovy a vzdelávania pre najbližších 20 rokov. Sú nimi:

1. *Byť vo svete, Európe, na pulze moderného času, vedy, výskumov, poznatkov a pritom ostať sebou.*
2. *Zaviesť do praxe teóriu tvorivo–humánnej výchovy.*
3. *Zmeniť obsah učiva, redukovať ho, urobiť ho funkčnejším, kontrolovateľnejším a životnejším.*
4. *Diverzifikácia ciest, spôsobov, metód a foriem vzdelávania a výchovy.*
5. *Profesionalizácia a decentralizácia riadenia.*
6. *Učiteľ – rozhodujúci činiteľ vo výchove.*
7. *Finančné zabezpečenie moderného výchovno-vzdelávacieho systému.*
8. *Podporné služby školy.*
9. *Informačné technológie.*
10. *Ovládanie cudzích jazykov.*
11. *Odborné a celoživotné vzdelávanie.*
12. *Zabezpečenie transformácie školstva.*

Súčasťou Národného programu je i stratégia reformných zmien a definícia úrovni realizácie zmien.

## Analýzy a komentáre

Predovšetkým treba oceniť, že projekt Milénium vznikol, že odštartoval diskusiu najmä v odbornej verejnosti a jej pripomienky zohľadnil vo svojej doplnenej verzii z roku 2001. Pri analýze projektu Milénium sa vyjadríme k dvom základným okruhom: k návrhu systémových opatrení a ku konkrétnym opatreniam na jednotlivých stupňoch vzdelávacieho systému.

Skôr než prejdeme k podrobnejšej obsahovej analýze, zastavíme sa pri niekoľkých komentároch k filozofii projektu a jeho spracovaniu.

Samotný projekt je veľmi ambiciózny a expanzívny. Oproti pôvodnému materiálu „Návrh koncepcie výchovy a vzdelávania...“ previedol mnohé zámery do konkrétnejších odporúčaní. Problémom však je, že tvorcovia projektu sa necítia byť konfrontovaní s dostupnými zdrojmi pre vzdelávanie. Množstvo návrhov a priorít sa preto možno skôr rozplynie v mori túžob a želaní, keďže program zväčša neindikuje priority a v rámci nich ani časovú následnosť krokov pri ich realizácii (azda s výnimkou termínov, dokedy treba prijať školský zákon a zákon o financovaní ZŠ a SŠ). Tento výrok platí najmä o časti venovanej konkrétnym návrhom zmien v jednotlivých prvkoch celoživotného vzdelávania.

Projektu možno tiež vyčítať prílišné spoliehanie sa na autoritatívne presadenie zmien „zhora nadol“. Tento postoj je riskantný najmä v prostredí systému vzdelávania s desaťtisícami tried, žiakov, učiteľov, kde by sa podstatná zmena mala odohrať najmä v interakcii žiaka a učiteľa. Ak sa projektu nepodari presvedčiť a najmä motivovať hlavných aktérov – učiteľov – k zmenám, jeho úspešnosť môže byť ohrozená.

### *Systémové odporúčania*

Z navrhovaných systémových odporúčaní projektu je pozitívne, že do veľkej miery

podporuje decentralizáciu v školstve, ktorá podľa neho prispeje k zracionalizovaniu a zefektívneniu jeho riadenia. Projekt podporuje konkurenciu medzi školami, považuje neštátne školy za integrálnu súčasť vzdelávacieho systému a zohľadňuje tento postoj i v navrhovaných ideách zákona o financovaní ZŠ a SŠ a v školskom zákone, ktorých analýze sa venujeme na inom mieste tejto kapitoly.

Do veľkej miery možno súhlasiť i s návrhmi projektu v oblasti financovania školstva. Ide predovšetkým o zvýšenie výdavkov na školstvo, avšak pri súčasnej reforme systému, podobne projekt presadzuje i zvýšenie plátov pedagógov a odstránenie niektorých deformácií systému (napr. pri platoch učiteľov materských škôl), zároveň však formuluje potrebu vytvoriť prehľadnejší systém odmeňovania viazaný na udržanie kvality pedagógov a spojený so štandardmi pedagogickej spôsobilosti.

#### *Subjekty v školstve a ich vzťahy*

Projekt sa nedostatočne venuje definícií rámca inštitúcií a subjektov v procese vzdelávania; nie je celkom jasné, akú pozíciu by mal mať riaditeľ, akú rada školy a správna rada školy. Analýze týchto otázok sa venujeme v tejto kapitole v časti o decentralizácii.

Projekt správne vymedzuje rozhodujúcu rolu ministerstva v príprave legislatívnych návrhov pre oblasť školstva, určovania základného obsahu štátneho vzdelávania, atď. Projekt tiež naznačuje nosné idey nášho naväzujúcich legislatívnych noriem<sup>11</sup> aj s odporúčaným časovým postupom. Realizátorom zmien podľa projektu by malo byť hlavne MŠ SR, autori navrhujú vytvoriť v jeho rámci dočasnú štruktúru na riadenie reformy. Zloženie navrhovanej štruktúry je však definované azda príliš široko, čo môže ohroziť jej flexibilitu a akcieschopnosť.

---

<sup>11</sup> Ide najmä o školský zákon a zákon o financovaní základných a stredných škôl. Ich analýze sa venujeme na iných miestach tejto kapitoly.

Pokiaľ ide o subjekty a vzťahy v riadiacej časti rezortu, projekt prináša len všeobecné konštatovania, že „treba reštrukturovať priamo riadené organizácie MŠ SR a redukovať ich počet“ a tiež „vyriešiť zaradenie štátneho stenografického ústavu v systéme“.

#### *Demografia, veľkosť škôl*

Projekt v nedostatočnej miere zohľadňuje demografickú situáciu v SR a postupné výrazné znižovanie počtov žiakov vstupujúcich do systému. Napríklad počet detí vo vekovej skupine 6-10 rokov klesol za obdobie 1989-1999 o 20%. Projekt síce podporuje ďalšie zlučovanie škôl (napr. materské školy a ZŠ, základné a stredné školy,...), ale presadený zákon o financovaní základných a stredných škôl a školských zariadení vytvára práve opačné motivácie. Projekt tiež navrhuje zachovať systém málotriednych škôl, ale nevyjadruje sa k tomu, kde je hranica efektívnosti alebo kto by ju mal posúdiť. Z ekonomického hľadiska je to povážlivé, a to najmä v situácii, keď zákon o financovaní základných a stredných škôl a školských zariadení vytvára motivácie zachovávať aj pomerne malé „málotriedky“.

#### *Konkrétne zmeny*

Presadenie konkrétnych zmien, navrhovaných v projekte Milénium, vyvoláva viacero otázok. Ako bolo spomenuté už v úvode analýzy, projekt neuvádza mieru priority k jednotlivým navrhovaným opatreniam, ani ich časovú následnosť, neberie do úvahy ani pravdepodobné rozpočtové obmedzenia. Okrem spomenutého, pri niektorých návrhoch chýba jasný mechanizmus ich presadenia, čo znižuje kredibilitu projektu.

Napríklad nie je jasné, na základe akých kritérií a akým spôsobom chcú autori výrazne redukovať sieť 8-ročných gymnázií. Podobne nie je jasné, ako chcú predkladatelia docieľiť (podľa nich optimálne) rozdelenie študentov stredných

škôl na 30% v gymnáziách, ostatných v odbornom školstve. Po decentralizačnej reforme budú rozhodnutia o kapacite škôl vznikať na úrovni regiónov a s najväčšou pravdepodobnosťou budú odrážať preferencie rodičov a žiakov. Tie sa nemusia zhodovať so zámerom autorov projektu. V tejto súvislosti možno však oceniť zámer projektu znížiť zraniteľnosť príliš úzko špecializovaných absolventov odborných škôl redukciou odborov na SOU a SOŠ a podporou širokoprofilových odborov.

#### *Priepustnosť systému*

Projekt sa venuje vo viacerých častiach i potrebe zvýšiť priestupnosť systému. Tá sa týka priestupnosti v rámci stredoškolského vzdelávania, priestupnosti medzi špeciálnymi a štandardnými školami a 8-ročnými gymnáziami a ZŠ. Ním navrhované zaraďovanie žiakov zo špeciálnych do „štandardných škôl“ je pozitívne, treba však zvážiť, či súčasné ZŠ bez špeciálnych pedagógov sú na to pripravené.

## **Decentralizácia a školstvo**

Decentralizácia v oblasti školstva je súčasťou širšieho zámeru decentralizácie verejnej správy na Slovensku. Jej podstatou je účelne presunúť kompetencie a zodpovednosť v určitých oblastiach zo štátnej správy na orgány územnej samosprávy: mestá a vyššie územné celky.

### **Správa školstva po prechode kompetencií na orgány územnej samosprávy**

Decentralizačnou reformou prešli na obce a samosprávne kraje v oblasti školstva určité pôsobnosti orgánov štátnej správy.<sup>12</sup> Niektoré z týchto kompetencií vykonáva samospráva v rámci preneseného výkonu

štátnej správy<sup>13</sup>, pričom prostriedky na ich plnenie získava zo štátneho rozpočtu podľa zákona o rozpočtových pravidlách. Ostatné - „samosprávne“ - kompetencie financuje z vlastných zdrojov. Reforma sa premietla do novely zákona č. 542/1990 Zb. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve.

Medzi najvýznamnejšie zmeny v správe školstva môžeme teda zaradiť:

1. výkon štátnej správy v školstve aj obcami a samosprávnymi krajinami<sup>14</sup>
2. vznik územnej samosprávy v oblasti školstva vykonávanej obcami a samosprávnymi krajinami
3. v dôsledku bodu 1 a 2 zmena finančných tokov vo verejnej správe a prechod majetku štátu na obce a samosprávne kraje
4. spresnenie postavenia školskej samosprávy, zriadenie osobitného orgánu školskej samosprávy – žiackej rady

### **Kompetencie obcí a samosprávnych krajov na úseku školstva<sup>15</sup>**

Najvýznamnejšou zmenou novej zákonnej úpravy je prechod kompetencie zriaďovateľa škôl a školských zariadení z okresného a krajského úradu na obec a samosprávny kraj<sup>16</sup>. V tabuľke IV.2 uvádzame, v rámci akej kompetencie aký druh školy/školského zariadenia je samosprávny orgán oprávnený zriadiť.<sup>17</sup> Obec a samosprávne kraje

<sup>13</sup> § 4 z.č. 416/2001 Z.z.: Ak zákon pri úprave pôsobnosti obce alebo vyššieho územného celku (samosprávneho kraja) neustanovuje, že ide o prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy, platí, že ide o výkon samosprávnej pôsobnosti obce alebo vyššieho územného celku (samosprávneho kraja).

<sup>14</sup> zákon č. 542/1990 Zb. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve v § 2 ods. 1 zaradil obce a samosprávne kraje medzi doterajšie orgány výkonu štátnej správy v školstve (t.j. riaditeľ školy a školského zariadenia, okresný a krajský úrad, Štátna školská inšpekcia, Ministerstvo školstva SR, príp. iné ústredné orgány štátnej správy)

<sup>15</sup> vid': Tabuľka IV.2

<sup>16</sup> § 4 ods. 1, 2 a § 4a ods. 1, 2 z.č. 542/1990 Zb.

<sup>17</sup> vid': Tabuľka IV.2

<sup>12</sup> vid': Tabuľka č. IV.1

vykonávajú správu tých škôl a školských zariadení, ktoré zriadili. V tejto súvislosti im zo zákona vyplýva súbor určitých práv a povinností, ako je znázornené v tabuľke IV.1. Významnou kompetenciou, ktorá prešla na samosprávu z krajského a okresného úradu je **zostavovanie rozpočtu a investičného plánu** pre školy a školské zariadenia. Na to, aby sa mohol uskutočňovať výchovno-vzdelávací proces, obec / samosprávny kraj **zabezpečuje finančné prostriedky** na prevádzku a údržbu škôl a školských zariadení, ako aj **investičné prostriedky** zo štátneho rozpočtu a z vlastných zdrojov – podľa toho, aký druh správy vykonáva. Zároveň má **kontrolnú právomoc** nad hospodárením škôl s pridelenými finančnými a materiálnymi prostriedkami a účelnosťou hospodárenia s majetkom obce/samosprávneho kraja v správe školy.

### Kompetencie okresného a krajského úradu<sup>18</sup>

Okresný úrad je zo zákona povinný zriaďovať pedagogicko-psychologické poradne. Ostatné školy a školské zariadenia zriaďuje len v prípade, keď obec nezabezpečí plnenie povinnej školskej dochádzky. Ide o zákonnú definíciu pojmu „*osobitná podmienka*“. V takomto prípade žiak navštevuje školu zriadenú okresným úradom. Obec okresnému úradu odstúpi finančné prostriedky na vzdelávanie žiaka a uhrádza pomerné náklady na údržbu a opravy školy a ďalšie výdavky na tovary a služby podľa počtu žiakov. Naplnenie *osobitnej podmienky* z pohľadu krajského úradu nastane vtedy, keď samosprávny kraj nezabezpečí plnenie povinnej školskej dochádzky, alebo ak ide o školu/školské zariadenie s celosvetovou pôsobnosťou, alebo ktoré boli zriadené na základe medzinárodnej zmluvy/dohody.

Okresný a krajský úrad vo vzťahu k školám a školským zariadeniam vo svojej územnej pôsobnosti majú obdobné kompetencie.

<sup>18</sup> vid': Tabuľka IV.3

Zostavujú **plán a rozpočet v oblasti miezd, platov, služobných príjmov a ostatných osobných vyrovnaní, prerozdeľujú ich, kontrolujú efektívnosť ich využívania**. Ďalej majú v pôsobnosti poradenskú a metodickú činnosť, kontrolu dodržiavania všeobecne záväzných právnych predpisov, vedenie evidencie nezamestnaných pedagogických a nepedagogických zamestnancov vo svojom územnom obvode, spoluprácu so školskými radami atď. Vo vzťahu k školám a školským zariadeniam, ktoré zriadili, majú obdobnú právomoc ako obec/samosprávny kraj vo vzťahu ku nim zriadeným školám/školským zariadeniam.

### Riaditeľ školy

Riaditeľa školy vymenúva a odvoláva zriaďovateľ – teda obec a samosprávny kraj (pôvodne okresný a krajský úrad) na návrh príslušnej rady školy. Zriaďovateľ vymenúva a odvoláva riaditeľa **rozhodnutím obecného zastupiteľstva/zastupiteľstva samosprávneho kraja**. Zákon na rozdiel predchádzajúcej úpravy stanovuje pre kandidáta na riaditeľa požiadavky pedagogickej a odbornej spôsobilosti, päť rokov pedagogickej praxe a absolvovanie kvalifikačnej skúšky. Riaditeľ vykonáva štátnu správu v prvom stupni. V druhom stupni rozhodujú buď orgány štátnej správy, alebo orgány samosprávy v závislosti od predmetu rozhodnutia v prvom stupni.

### Školská samospráva

Školskú samosprávu vykonávajú podľa novelizovaného zákona školská rada, obecná školská rada, územná školská rada (namiesto okresnej a školskej rady školy)<sup>19</sup>. Novovzniknutým osobitným orgánom školskej samosprávy je žiacka rada. Pôsobnosť samosprávnych orgánov sa v zásade nemenila. Novela zákona len

<sup>19</sup> §7 z.č. 542/1990 Zb. ods.2 prvá veta : Rada školy, obecná rada a územná rada sú iniciatívne a poradné samosprávne orgány, ktoré vyjadrujú a presadzujú verejné záujmy rodičov a pedagógov v oblasti výchovy a vzdelávania.

spresnila výkon ich funkcií. Rady sa naďalej **vyjadrujú** najmä **k činnosti** zriaďovateľov škôl a školských zariadení, ku koncepcii rozvoja škôl a školských zariadení, k rozpočtu a materiálno-technickým podmienkam pre činnosť škôl a školských

zariadení a pod. Novela zákona inštitucionalizovala vznik tzv. žiackych školských rád na stredných školách, ktoré, ak sú ustanovené, reprezentujú žiakov školy a zastupujú ich záujmy vo vzťahu k riaditeľovi a vedeniu.

Tabuľka IV.1: Podľa zákona č. 416/2001 o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a vyššie územné celky do pôsobnosti samosprávy prešli nasledujúce kompetencie:

<b>pôsobnosť obce na úseku školstva<sup>20</sup></b>	<b>pôsobnosť VÚC na úseku školstva<sup>21</sup></b>
- výkon štátnej správy na úseku škôl a školských zariadení	- vykonávanie štátnej správy v druhom stupni vo veciach škôl a školských zariadení, ktorých je zriaďovateľom
- vymenúvanie a odvolávanie riaditeľov škôl a školských zariadení	- vymenúvanie a odvolávanie riaditeľov škôl a školských zariadení
- zriaďovanie a zrušovanie škôl a školských zariadení	- zriaďovanie a zrušovanie škôl a školských zariadení
- vytváranie podmienok na plnenie povinnej školskej dochádzky na základných školách	- spravovanie škôl a šk. zariadení, ktorých je zriaďovateľom a zabezpečovanie potrieb vykonávania výchovno-vzdelávacieho procesu
- vykonávanie kontroly hospodárenia školy s finančnými a materiálnymi prostriedkami a s majetkom	- vykonávanie kontroly hospodárenia školy a šk. zariadenia s finančnými a materiálnymi prostriedkami, ktoré im prideliла kontrola účelnosti hospodárenia s majetkom samosprávneho kraja v správe školy a šk. zariadenia
- zabezpečovanie podmienok na stravovanie detí a žiakov v školách a školských zariadeniach, ktorých je zriaďovateľom	- zabezpečovanie stravovania a ubytovania žiakov a študentov v školách a školských zariadeniach
- určovanie šk. obvodu ZŠ, v ktorých budú žiaci zrušenej ZŠ plniť povinnú školskú dochádzku, ak sa ZŠ vyradí zo siete a zruší sa	- určenie strednej školy alebo školského zariadenia, ktoré budú plniť ďalej úlohy zrušenej školy alebo školského zariadenia
- spracúvanie a poskytovanie informácií v oblasti výchovy a vzdelávania vo svojej pôsobnosti	- spracúvanie a poskytovanie informácií v oblasti výchovy a vzdelávania vo svojej pôsobnosti
- pridelenie finančných prostriedkov súkromným školám, cirkevným školám a vykonávanie kontroly hospodárenia s týmito finančnými prostriedkami	- pridelenie finančných prostriedkov súkromným stredným školám a súkromným ŠZ, cirkevným stredným školám a CŠZ a vykonávanie kontroly hospodárenia s týmito finančnými prostriedkami
- schvaľovanie zmlúv o nájme školských budov a miestností, príslušných priestorov školy alebo školských zariadení, ktorých je zriaďovateľom	- schvaľovanie zmlúv o nájme školských budov a miestností, príslušných priestorov školy alebo školských zariadení, ktorých je zriaďovateľom

<sup>20</sup> §2 písm. g) z.č. 416/2001 Z.z.; č 3.1 až 3.8. neuvádzame

<sup>21</sup> §3 písm. g) z.č. 416/2001 Z.z.; č. 1 v zátvorke neuvádzame

Tabuľka IV.2: Kompetencie obcí a samosprávnych krajov.

<b>obec<sup>22</sup></b>	<b>samosprávny kraj<sup>23</sup></b>
pri <b>prenesenom výkone štátnej správy</b> zriaďuje a zrušuje podľa siete škôl a školských zariadení:	pri <b>prenesenom výkone štátnej správy</b> zriaďuje a zrušuje podľa siete škôl a školských zariadení a zoznamu stredísk (pracovnísk) praktického vyučovania:
- základné školy	- stredné školy - učilištia - strediská praktického vyučovania
<b>pri výkone územnej samosprávy</b> zriaďuje a zrušuje podľa siete škôl a školských zariadení:	<b>pri výkone územnej samosprávy</b> zriaďuje a zrušuje podľa siete škôl a školských zariadení:
- základné umelecké školy - predškolské zariadenia - školské kluby detí - školské strediská záujmovej činnosti - centrá voľného času - školské kuchyne a školské jedálne zabezpečujúce stravovanie pre žiakov základných škôl a pre deti v predškolských zariadeniach - jazykové školy pri základných školách	- základné umelecké školy - záujmovo-vzdelávacie zariadenia okrem jazykových škôl pri ZŠ - domovy mládeže - zariadenia školského stravovania - zariadenia praktického vyučovania - strediská služieb pre školy - školy v prírode

Tabuľka IV.3: Kompetencie okresného a krajského úradu.

<b>okresný úrad</b> zriaďuje a zrušuje podľa siete škôl a školských zariadení <sup>24</sup>	v pôsobnosti <b>krajského úradu</b> sú <sup>25</sup> :
pedagogicko-psychologické poradne pre základné školy	- pedagogicko-psychologické poradne pre stredné školy - špeciálne materské školy, špeciálne základné školy, špeciálne stredné školy, praktické školy, odborné učilištia, špeciálne výchovné zariadenia, zariadenia špeciálno-pedagogického poradenstva, školské jedálne a školské kuchyne, kuchyne a jedálne v internátnych zariadeniach, ktoré sú súčasťou škôl ním zriadených škôl a školských zariadení
ak to vyžadujú <b>osobitné podmienky</b> , okresný úrad zriaďuje	ak to vyžadujú <b>osobitné podmienky</b> , krajský úrad zriaďuje
- materské školy - základné školy - školské jedálne a školské kuchyne, kuchyne a jedálne v internátnych zariadeniach, ktoré sú súčasťou škôl ním zriadených škôl a školských zariadení	- stredné školy - zariadenia praktického vyučovania - domovy mládeže

<sup>22</sup> §4 ods. 1, 2 z.č. 542/1990 Zb.

<sup>23</sup> §4a ods. 1, 2, z.č. 542/1990 Zb.

<sup>24</sup> §5 ods. 1 z.č. 542/1990 Zb.

<sup>25</sup> §5a ods.1 z.č. 542/1990 Zb.

## Analýza kľúčových problémov

Obsahom decentralizácie v školstve podobne ako v iných oblastiach je najmä prenesenie právomocí z miestnej štátnej správy (okresné a krajské úrady) na miestnu samosprávu (obce a samosprávne kraje). Zmyslom tohto kroku je predovšetkým zvýšiť zodpovednosť rozhodovacích orgánov voči voličom, ako aj posilniť možnosť prispôsobenia rozhodnutí miestnym podmienkam. Úspešná decentralizácia preto záleží najmä na nasledovných faktoroch:

- kto sú kľúčové rozhodovacie orgány a aký je mechanizmus ich zodpovednosti voči voličom?
- aké motivácie vytvorí pre jednotlivé rozhodovacie orgány (samosprávy, štátnu správu) a aký budú mať tieto stimuly vplyv na ich rozhodovanie?
- ako jasne rozdelí právomoci a zodpovednosť medzi jednotlivých účastníkov systému?
- do akej miery zodpovedá alokácia zodpovednosti prideleným právomociam?

Vo všeobecnosti možno na tieto otázky v prípade decentralizácie školstva odpovedať uspokojivo. Decentralizácia prenáša zodpovednosť za rozhodnutia priamo na volených zástupcov na úrovni VÚC a obcí, ktorým dáva aj právomoc zriaďovať a rušiť školy, ako aj rozhodovať o finančných otázkach. Napriek tomu je však nevyhnutné konštatovať nasledujúce vážne problémy a otázky.

Zákon o financovaní základných a stredných škôl a školských zariadení nevytvára neutrálne motivačné prostredie pre rozhodovanie obcí a VÚC o existencii a organizácii škôl a školských zariadení. Schválený zákon vytvára motiváciu udržiavať malé samostatné školy aj v prípadoch, keby bolo efektívnejšie školy

spájať<sup>26</sup> (bližšie pozri analýzu zákona o financovaní základných a stredných škôl a školských zariadení).

Zákon nevytvára stimuly pre medziobecnú spoluprácu. Táto otázka je na Slovensku veľmi akútna vzhľadom na malosť a roztrieštenosť obcí. Slovenské obce ako jednotky zabezpečovania verejných služieb sú veľmi malé. Prijatá legislatíva nebráni spolupráci,<sup>27</sup> to však na základe praktických skúseností zo Slovenska aj zahraničia je veľmi málo. Príčin je viacero. Po prvé, množstvo obcí a transakčné náklady komunikácie znižujú pravdepodobnosť spolupráce. Ešte dôležitejšie sú informačné problémy. Väčšina voličov má a môže mať len veľmi čiastkové informácie o kvalite poskytovaného vzdelania. Preto je pravdepodobné, že namiesto hodnotenia kvality a efektívnosti hodnotia fakty, ktoré vedú analyzovať a ktoré majú pre ne hodnotu. Medzi takýto fakt patrí najmä binárna analýza toho, či v obci je alebo nie je škola, čo má aj silný emocionálny a politický náboj. To znižuje pravdepodobnosť medziobecnej spolupráce a racionalizácie školskej siete.

Ďalším problémom je neprítomnosť fiskálnej decentralizácie, teda hlbšieho vzťahu medzi miestnymi/regionálnymi príjmami a miestnymi/regionálnymi výdavkami. Financovanie školstva bude ďalej určované prerozdeľovaním cez štátny rozpočet, čo podľa skúseností vedie k nižšiemu záujmu voličov o kontrolu efektívnosti ich vynakladania. Fiskálna decentralizácia je projekt, ktorý je pravdepodobne aktuálny počas budúceho volebného obdobia.

Osobitnou otázkou je vzťah k sieti škôl a školských zariadení. Obec i samosprávny kraj v prenesenom výkone štátnej správy

<sup>26</sup> Efektívnejšie v dvoch zmysloch: buď pri danom množstve prostriedkov zabezpečiť lepšiu kvalitu výučby alebo zabezpečiť danú kvalitu výučby za nižší objem prostriedkov.

<sup>27</sup> Okrem už spomínaného finančného stimulu, ktorý pôsobí v opačnom smere.

zriaďujú a zrušujú **podľa siete** škôl a školské zariadenia - ZŠ, SŠ, učilištia, SPV (tab. IV.2). Bez rozhodnutia ministerstva však nemožno vykonať ani jedno, ani druhé. Školský zákon pritom ministerstvu ponecháva veľkú voľnosť, nestanovuje žiadne kritériá, podľa ktorých by MŠ malo pri rozhodovaní postupovať. Svoje rozhodnutie si MŠ môže vymáhať pokutou (postup upravuje správne konanie). Obdobne je to pri výkone územnej samosprávy a pri školských zariadeniach (tab. IV.2).

Vo vzťahu k školám a školským zariadeniam možno verejnosť rozdeliť na dve skupiny:

- tzv. širšia verejnosť, teda všetci relevantní voliči v obci či VÚC,
- tzv. priamo zainteresovaná verejnosť, teda žiaci navštevujúci školy a školské zariadenia a najmä ich rodičia a blízki príbuzní.

Zastupiteľská demokracia znamená, že o existencii, financovaní a obsadení škôl rozhodujú samosprávne orgány obcí a VÚC, kde zasadať zástupcovia tzv. širšej verejnosti. Tento fakt je oprávnený vzhľadom na to, že školy sú udržiavané z prostriedkov všetkých daňovníkov a vzdelávanie je oblasť verejného záujmu. Na druhej strane možno konštatovať, že intenzita záujmu tzv. priamo zainteresovanej verejnosti je niekoľkonásobne vyššia, keďže majú bezprostredný záujem o kvalitu výchovy svojho vlastného dieťaťa.

Túto otázku sa decentralizácia v nadväznosti na predchádzajúce reformy snaží riešiť pokračovaním tzv. školských rád, do ktorých volia svojich zástupcov najmä rodičia žiakov, ako aj pedagógovia a ostatní zástupcovia školy a aj samotné obce a VÚC. Školské rady predstavujú teda snahu vytvoriť určité právomoci aj pre tzv. priamo zainteresovanú verejnosť. Ide najmä o konzultatívny a kontrolný orgán, ktorého úlohou je dohliadať na manažment školy, konkrétne na riaditeľa školy. Hlavnou právomocou rady je navrhovať menovanie a odvolanie riaditeľa školy.

Uvedený prístup predstavuje pozitívny krok, treba však upozorniť aj na niektoré riziká:

- nie je jasné, voči komu je riaditeľ ako najvyšší manažér školy zodpovedný. Rozdelenie zodpovednosti za jeho menovanie a odvolanie medzi školskú radu a orgán územnej samosprávy (obecné, krajské zastupiteľstvo) umožňuje nejednoznačnú zodpovednosť, ako aj vytvára priestor pre to, aby riaditeľ využíval túto nejednoznačnosť a potrebu zhody na jeho odvolaní na zníženie reálnej vynútitel'nosti jeho zodpovednosti,
- proces volieb do školskej rady a jej právomocí je len veľmi slabo zaregulovaný a reálne voľby väčšinou organizuje riaditeľ školy. To, že voľby kontrolného orgánu organizuje prakticky bez regulácie ten, kto má byť kontrolovaný, významne znižuje pravdepodobnosť efektívnej školskej rady.

Novým prvkom v systéme je tzv. „osobitná podmienka“: ak samospráva nezabezpečí plnenie povinnej školskej dochádzky, zriaďuje školu OÚ. Do určitej miery uvedený princíp predstavuje nevyhnutnosť, ak štát garantuje to, že žiak musí mať miesto, kde vykonáva povinnú školskú dochádzku. Na druhej strane chýba v zákone možnosť, aby aj v tomto prípade OÚ dohodol s inou obcou výkon povinnej školskej dochádzky v škole zriadenej touto obcou. Financovanie zariadení OÚ je nasledujúce: obec odstúpi finančné prostriedky na žiaka a hradí pomerné náklady na údržbu, opravy, výdavky na tovary a služby. Uvedené ustanovenie je v rozpore so zákonom o financovaní základných a stredných škôl, podľa ktorého by prostriedky na žiaka mali ísť zo štátneho rozpočtu priamo zriaďovateľovi a cez neho škole (v tomto prípade okresnému úradu a jeho škole), takže obec nemá čo odstupovať. Ďalej obec v tomto prípade ako nezriaďovateľ nemá možnosť ovplyvňovať hospodárenie, ale musí zaplatiť pomernú časť určitej skupiny výdavkov. Možno sa

preto pýtať, aký bude motív pre efektívne fungovanie takejto školy?

## Financovanie základných a stredných škôl a školských zariadení

Nový zákon o financovaní základných a stredných škôl a školských zariadení rieši po prvýkrát na úrovni zákona financovanie týchto subjektov. Zákon rozoznáva kapitálové výdavky a štyri skupiny bežných výdavkov v súlade so štandardnou rozpočtovou klasifikáciou:

- mzdy, platy, služobné príjmy a ostatné osobné vyrovnania zamestnancov, ktorí zabezpečujú výchovno-vzdelávací proces, a zamestnancov, ktorí zabezpečujú služby súvisiace s prevádzkovaním a rozvojom školy a školského zariadenia,
- poistné a príspevok zamestnávateľa do poisťovni a Národného úradu práce,
- tovar a ďalšie služby (prevádzkové náklady),
- výdavky podľa osobitných predpisov formou bežných transferov.

Výdavky podľa osobitných predpisov formou bežných transferov (napr. sociálne štipendiá) sa pridelujú na základe reálnych nárokov vyplývajúcich z osobitných predpisov, preto sa tu nimi ďalej nezaobráame.

Kľúčové pri určovaní finančných prostriedkov poskytovaných v skupine 1 sú teda normatívy, ktoré vydáva MŠ SR v rámci obmedzení daných zákonom. Pri určovaní normatívov sa najprv určí počet pedagogických zamestnancov a nepedagogických zamestnancov, na ktoré má škola alebo školské zariadenie „nárok“. Pri normatívnom spôsobe určovania počtu pedagogických zamestnancov v štátnych školách sa vychádza z počtu žiakov, tried alebo skupín, počtu vyučovacích hodín týždenne v triede alebo skupine a miery

vyučovacej povinnosti. Pri normatívnom spôsobe určovania počtu pedagogických zamestnancov vo verejných školských zariadeniach sa vychádza z počtu žiakov, detí, chovancov (ďalej len „žiak“) a povinnosti výchovnej práce. Pri normatívnom spôsobe určovania počtu ostatných zamestnancov sa vychádza najmä z druhu, typu a technického vybavenia štátnej školy alebo verejného školského zariadenia.

Tabuľka IV.4: SKUPINA 1

(Mzdy, platy, služobné príjmy a ostatné osobné vyrovnania zamestnancov, ktorí zabezpečujú výchovno-vzdelávací proces, a zamestnancov, ktorí zabezpečujú služby súvisiace s prevádzkovaním a rozvojom školy a školského zariadenia + poistné a príspevok zamestnávateľa do poisťovni a Národného úradu práce)

Typ školy, zariadenia	Financované štátom?	Ako?
štátne rozpočtové	ÁNO	normatívne
štátne príspevkové	ÁNO	normatívne
Cirkevné	ÁNO	nejasné <sup>28</sup>
Súkromné	ÁNO	nejasné

Štát následne poskytuje pre zamestnancov štátnych škôl a zamestnancov verejných školských zariadení finančné prostriedky na mzdy, platy, služobné príjmy a ostatné osobné vyrovnania zamestnancov, ktorých objem sa určí na základe počtu zamestnancov určených podľa normatívneho spôsobu a platového zaradenia zamestnancov podľa zákona o verejnej službe.

Podľa zákona sa pri tvorbe finančných normatívov a pri normatívnom spôsobe určovania počtu zamestnancov ďalej zohľadňuje 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,

<sup>28</sup> vid' analytická časť

- e) vyučovania detí zo sociálne znevýhodneného prostredia,
- f) vyučovania v málotriednych školách,
- g) výchovy v materských školách,
- h) bilingválneho vzdelávania,
- i) vyučovanie cudzích jazykov
- j) športovej prípravy.

Pri rozpočtových organizáciách poskytuje štát minimálne tie finančné prostriedky, ktoré pokrývajú výdavky štátnych škôl a verejných školských zariadení na energie a vodu (fixné výdavky) a na nájomné. Objem finančných prostriedkov na ostatné výdavky na tovar a ďalšie služby (variabilné výdavky) je závislý od zdrojových možností štátneho rozpočtu.

Tabuľka IV.5: SKUPINA 2  
(tovar a ďalšie služby (prevádzkové náklady))

Typ školy, zariadenia	Financované štátom?	Ako?
štátne rozpočtové	ÁNO	podľa potrieb na základné potreby
štátne príspevkové	ÁNO	podľa možností štátneho rozpočtu
cirkevné	ÁNO	Nejasné
súkromné	ÁNO	Nejasné

Pri príspevkových organizáciách je objem týchto prostriedkov závislý od zdrojových možností štátneho rozpočtu.

Tabuľka IV.6: SKUPINA 3  
(kapitálové výdavky)

Typ školy, zariadenia	Financované štátom?	Ako?
štátne rozpočtové	ÁNO	podľa možností štátneho rozpočtu
štátne príspevkové	ÁNO	podľa možností štátneho rozpočtu
cirkevné	NIE	
súkromné	NIE	

## Súkromné školy<sup>29</sup>

Pokiaľ ide o súkromné školy, tým sa:

<sup>29</sup> Zákon používa pojem neštátne školy, do ktorých zaraďuje cirkevné a súkromné školy, vzhľadom na decentralizáciu však pojem neštátna škola považujeme za máťuci, keďže medzi neštátne sa tradične zaraďujú aj verejné inštitúcie, ktoré nepatria do štátnej sféry. Preto používame pojem súkromný ako spoločný pojem pre súkromné a cirkevné školy a školské zariadenia.

- príspevky poskytujú na žiaka,
- výšku príspevku zverejní ministerstvo do 31. januára,
- 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,
- príspevok sa znižuje 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.

V prechodnom období piatich rokov sa zriaďuje na ústrednej úrovni rezervný fond 3 – 5 % výdavkov na financovanie škôl a školských zariadení, ktorý je určený na „vyrovnávanie rozdielov vyplývajúcich z uplatňovania ustanovení tohto zákona“.

Príslušný orgán štátnej správy, príslušná obec a vyšší územný celok po rozpise finančných prostriedkov, na základe žiadosti štátnej školy alebo neštátnej školy, verejného školského zariadenia alebo neštátneho školského zariadenia môžu v rámci dohodovacieho (rozporového) konania, ak ide o odôvodnené požiadavky, upraviť objem finančných prostriedkov pre štátnu školu alebo neštátnu školu, verejné školské zariadenie alebo neštátne školské zariadenie.

## Analýza kľúčových problémov

Schválený zákon o financovaní základných, stredných škôl a školských zariadení **prispieva k transparentneniu** financovania základných a stredných škôl, **zrovnoprávneniu súkromných** škôl a školských zariadení, **nevytvorí však zásadný tlak na racionalizáciu** školskej siete a jej **adaptáciu na demografický vývoj**.

Prídeľovanie finančných prostriedkov jednotlivým školám a školským zariadeniam bolo doteraz v právomoci krajských a okresných úradov, ktoré naopak mali zodpovednosť za fungovanie tej časti školskej siete, ktorú financovali. Absencia pravidiel vytvárala priestor na netransparentné rozdeľovanie prostriedkov medzi jednotlivé okresy z krajskej úrovne a medzi jednotlivé základné školy na okresnej úrovni (ako aj medzi jednotlivé stredné školy z krajskej úrovne). Väčšina krajov mala aspoň čiastkové vzorce na rozdeľovanie prostriedkov, tie však boli často len parciálne, prípadne sa nedodržiavali.

Z tohto hľadiska predstavuje nový zákon prelom, pretože zaručuje, že dve vo všetkých aspektoch rovnaké školy či školské zariadenia dostanú zo štátneho rozpočtu rovnaký objem financií (s výnimkou kapitálových výdavkov).

Zákon zároveň upravuje nárok súkromných škôl a školských zariadení na príspevok zo štátneho rozpočtu, ktorý doteraz nebol riešený zákonom a v praxi dochádzalo k netransparentnému rozdeľovaniu prostriedkov, diferenciácii medzi jednotlivými krajinami a k nižšiemu financovaniu týchto škôl v porovnaní s rovnakými štátnymi školami. Za predpokladu nevyberania školného a využívania rovnakých učebných postupov by súkromná škola mala dostávať rovnaký príspevok na žiaka ako ekvivalentná štátna škola („100 % bežných výdavkov na žiaka v porovnateľnom druhu a type štátnej školy alebo verejného školského zariadenia“). Ak by sa mal dôsledne dodržiavať princíp „v porovnateľnom druhu a type štátnej školy alebo verejného školského zariadenia“, musel by pre každý normatív pre štátne školy existovať porovnateľný súkromný normatív, resp. normatív pre štátne školy by sa mohol priamo použiť pre súkromné školy. To však zjavne nebolo úmyslom zákonodarcu, keďže výšku príspevku zverejňuje podľa zákona MŠ SR každý rok. Možno teda konštatovať, že nie je zřejmý

princíp ani proces určovania výšky príspevku na žiaka v prípade konkrétnej súkromnej školy.

Nový školský zákon ďalej do veľkej miery nerieši to, čo malo byť jeho hlavným prínosom – vytvorenie rovnakých podmienok pre všetky školy a vytvorenie tlakov na racionalizáciu školskej siete v súlade s lokálnymi potrebami a vzhľadom na demografický vývoj. Tento tlak mal byť zaručený princípom kapitačného financovania (na žiaka) upraveného nanajvýš o kľúčové lokálne špecifiká (napr. rozdielne vykurovacie obdobie v rôznych častiach Slovenska).

Tento princíp je v konečnom znení zákona deformovaný, a to najmä dvoma spôsobmi.

Prvým je spôsob, akým sa vytvárajú normatívy na prídeľovanie finančných prostriedkov na osobné náklady a odvody. Pri normatívoch sa vychádza z „**počtu žiakov, tried alebo skupín, počtu vyučovacích hodín týždenne v triede alebo skupine a miery vyučovacej povinnosti**“. Zákon ďalej ustanovuje, že pri tvorbe finančných normatívov a pri normatívnom spôsobe určovania počtu zamestnancov sa ďalej zohľadňuje 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.“

Uvedené ustanovenia umožňujú nastaviť normatívy tak, aby sa financovanie výdavkov na osobné náklady a odvody na žiaka medzi jednotlivými školami veľmi významne líšilo, a to najmä vďaka použitiu princípu

financovania **na triedu** a použitím nízkeho minimálneho prahu pre veľkosť triedy.

Druhým významným problémom je problém financovania nákladov na tovary a služby, kde zákon zaručuje rozpočtovým organizáciám pokrytie ich skutočných výdavkov na energie, vodu a nájomné. Stabilné, prípadne zvyšujúce sa náklady na prevádzku budov pri znižujúcom sa počte žiakov predstavujú jeden z najvýznamnejších finančných problémov slovenského školstva a postupne zvyšujú náklady na jedného žiaka v tejto oblasti. Prijatý princíp preto deformuje rozhodnutie obcí a samosprávnych krajov v tejto oblasti smerom k zachovaniu existujúcej siete škôl aj tam, kde by sa pri dôsledne kapitačnom princípe predstavitelia samospráv rozhodovali inak.

Za kľúčový problém z hľadiska politickej ekonómie možno považovať fakt, že normatívy vydáva ministerstvo školstva. Tento fakt na prvý pohľad dáva MŠ SR významné právomoci, čo by mohlo napomôcť racionalizačnému procesu a tlaku na skutočne kapitačný princíp. V skutočnosti má však tento fakt práve opačné dôsledky. „Nastavenie“ normatívov má významné politické dôsledky, a to najmä:

- z hľadiska národnostne zmiešaných území,
- z hľadiska regionálnych a miestnych záujmov.

V koalícnej vláde a v národnostne zmiešanej krajine možno predpokladať, že ak by normatívy viedli k významnému tlaku na racionalizáciu siete, vznikol by veľmi silný politický protitlak, ktorý samotný minister školstva, nehovoriac o aparáte MŠ SR, nemôžu „ustáť“ a ktorému sa snažia z pochopiteľných dôvodov preventívne predísť. Absencia širšej politickej dohody o smerovaní financovania školstva a chápanie zákona ako „technickej normy“ tak paradoxne vedú k tomu, že sa preventívne ustupuje čo i len potenciálne silným politickým tlakom a výsledok je z

racionalizačného hľadiska kontra-produktívny.

S uvedenými významnými problémami súvisia ďalšie. Školy a školské zariadenia, ktoré budú štátnymi a príspevkovými organizáciami, budú diskriminované voči štátnym rozpočtovým, ako aj súkromným školám a školským zariadeniam práve v oblasti základných potrieb v oblasti tovarov a služieb. Rozpočtové organizácie budú mať zaručené pokrytie svojich potrieb a v súkromných školách sa príspevok štátu vypočítava na žiaka na základe 100% bežných výdavkov na žiaka v podobnej štátnej škole. Príspevkové organizácie však v tejto oblasti budú závislé od zdrojových možností štátneho rozpočtu.

Zákon nerieši otázku pridelovania prostriedkov na kapitálové výdavky pre štátne školy (súkromným sa prideľovať nebudú), čím vytvára priestor pre netransparentnosť.

Zákon nerieši proces rozdeľovania rezervy 3 – 5% výdavkov na financovanie škôl a školských zariadení počas piatich rokov, ani neurčuje žiadne kritériá na jej vyrovnanie. Zákon ďalej ustanovuje, že „príslušný orgán štátnej správy, príslušná obec a vyšší územný celok po rozpise finančných prostriedkov, na základe žiadosti štátnej školy alebo neštátnej školy, verejného školského zariadenia alebo neštátneho školského zariadenia môžu v rámci dohodovacieho (rozporového) konania, ak ide o odôvodnené požiadavky, upraviť objem finančných prostriedkov pre štátnu školu alebo neštátnu školu, verejné školské zariadenie alebo neštátne školské zariadenie.“ Zákon neustanovuje, čo predstavuje „odôvodnené požiadavky“, čo ďalej znižuje transparentnosť celého procesu a vytvára priestor pre korupciu.

# Návrh zákona o výchove a vzdelávaní v školách a v školských zariadeniach (školský zákon)

---

V októbri 2001 predložilo MŠ SR na verejnú diskusiu návrh zákona o výchove a vzdelávaní v školách a v školských zariadeniach. Tento tzv. školský zákon by mal upravovať podmienky výchovy a vzdelávania, postavenie zamestnancov škôl a školských zariadení a práva a povinnosti zainteresovaných subjektov. Návrh školského zákona by mal nahradiť pôvodný zákon č. 279/1993 Z.z. v znení neskorších predpisov o školských zariadeniach a zákon č.29/1984 Zb. o sústave základných a stredných škôl v znení zmien a noviel.

## Inštitúcie a subjekty

Ministerstvom predložený návrh zákona v rozsiahlej forme upravuje podmienky a obsah vzdelávacieho procesu, úlohu jednotlivých subjektov a inštitúcií a mechanizmy a nástroje, akými ho môžu formovať. Centrálnu úlohu v systéme slovenského školstva má **Ministerstvo školstva SR**. Pripravuje legislatívu v rezorte, vydáva rámcové výchovno-vzdelávacie programy, ktoré vymedzujú povinný obsah štátom stanovenej výchovy a vzdelávania, schvaľuje učebnice, rozhoduje o zaradení a vyradení škôl a školských zariadení zo siete.

Ďalšie významné subjekty vo vzdelávacom procese, ktorých niektoré úlohy návrh zákona definuje, sú najmä zriaďovatelia škôl, riaditelia škôl a školských zariadení, Štátna školská inšpekcia, školská samospráva, pedagogická rada.

**Zriaďovateľmi škôl a školských zariadení** sú v prípade štátnych škôl obce, samosprávne kraje, orgány štátnej správy v školstve a ústredné orgány štátnej správy. Cirkevné školy zriaďujú štátom uznané cirkvi alebo náboženské spoločnosti, súkromné školy zriaďujú iné právnické

osoby a fyzické osoby a zahraničné právnické osoby, pričom v školách alebo školských zariadeniach nimi zriadenými, sa uplatňuje zahraničný výchovno – vzdelávací model príslušnej krajiny. Zriaďovatelia škôl a školských zariadení zodpovedajú za vytvorenie podmienok na výchovu a vzdelávanie, vyjadrujú sa k školskému výchovno-vzdelávaciemu programu, v prípade cirkevných a súkromných škôl schvaľujú učebnice, podávajú návrh na vyradenie škôl a školských zariadení zo siete, atď.<sup>30</sup>

**Štátna školská inšpekcia** posudzuje súlad školského výchovno-vzdelávacieho programu s rámcovým programom, určeným MŠ SR, ktorý je pre školy záväzný a odvíja sa od neho i tvorba učebníc a hodnotenie škôl a školských zariadení ako aj hodnotenie výsledkov žiakov. Okrem toho, hlavný školský inšpektor môže v odôvodnenom prípade predložiť návrh na vyradenie školy alebo školského zariadenia zo siete.

**Riaditeľ školy alebo školského zariadenia** zodpovedá za riadenie školy, za dokumentáciu školy, vydáva vnútorný a pracovný poriadok školy, posudzuje žiadosti žiakov o individuálne vzdelávanie, rozhoduje o opatreniach vo výchove v školách a školských zariadeniach, vylúčení zo štúdia, prijatí žiakov z iných školských obvodov počas plnenia povinnej školskej dochádzky. Návrh zákona tiež presne určuje odborné a pedagogické požiadavky, ktoré musí spĺňať riaditeľ a zástupca riaditeľa školy alebo školského zariadenia.

---

<sup>30</sup> Návrh zákona uvádza príslušné počty žiakov, pri ktorých sa školy a školské zariadenia spravidla zriaďujú a spravidla zrušujú. Zároveň však všeobecne formuluje potrebu prihliadnuť pritom na dostupnosť iných obdobných zariadení, potrebu z hľadiska detskej populácie apod. Zriaďovanie a zrušovanie škôl je preto dôležité vnímať v spojení so zákonom o financovaní ZŠ a SŠ, ktorý by mal poskytovať základné ekonomické motívy pre zriadenie, či zrušenie školy. Analýze tohto zákona sa venujeme na inom mieste.

## Stupne vzdelania

Návrh zákona opisuje základný obsah a podrobnejšie podmienky vzdelávania na jednotlivých stupňoch vzdelania, od predškolskej prípravy až po vyššie odborné vzdelanie. Návrh zákona sa prikláňa k alternatíve 9 stupňov vzdelania, ako sú uvedené v tabuľke IV.7. Návrh rozoznáva sústavu škôl poskytujúcich stupeň vzdelania, a to: základné, stredné, špeciálne školy, vrátane materských a špeciálnych materských škôl. Sústavu škôl neposkytujúcich stupeň vzdelania tvoria

základné umelecké školy, jazykové školy a stenografické školy. Okrem toho, návrh zákona klasifikuje i sústavu školských zariadení. Tvoria ju materské školy, školy v prírode, strediská klubovej a záujmovej činnosti, centrá voľného času, strediská odbornej praxe, školské internáty, centrum psychologického a výchovného poradenstva a prevencie, centrum špeciálnopedagogického poradenstva, prevencie a intervencie, špeciálne školské zariadenia, školské účelové zariadenia a školské zariadenia pre ďalšie vzdelávanie pedagogických zamestnancov.

Tabuľka IV.7 : Stupne vzdelania

Stupeň vzdelania	Kód	Podmienka pre dosiahnutie stupňa vzdelania
Predškolská príprava		Absolvovanie výchovno – vzdelávacieho programu v materskej škole alebo špeciálnej materskej škole.
Základné vzdelanie		Úspešné skončenie piateho ročníka základnej školy alebo príslušného výchovno – vzdelávacieho programu špeciálnej základnej školy.
Nižšie stredné vzdelanie	2A	- Úspešné absolvovanie 9. ročníka základnej školy, - úspešné absolvovanie 4. ročníka gymnázia s osemročným štúdiom, - úspešné absolvovanie 4. ročníka konzervatória s osemročným štúdiom, - úspešné skončenie kurzu na doplnenie nižšieho odborného vzdelania,
	2B	- úspešné absolvovanie výchovno – vzdelávacieho programu v poslednom ročníku špeciálnej základnej školy,
	2C	- úspešné skončenie 1. alebo 2. ročníka v triedach predodbornej prípravy na strednej odbornej škole.
Základné odborné vzdelanie	2C	Úspešné skončenie 1. ročníka na strednej odbornej škole.
Stredné odborné vzdelanie	3C	Úspešné ukončenie štúdia trojročných učebných odborov záverečnou skúškou na stredných odborných školách, vrátane stredných odborných škôl pre mládež so zrakovým postihnutím, SOŠ pre mládež so sluchovým postihnutím a SOŠ pre mládež s telesným postihnutím.
Úplné stredné všeobecné vzdelanie	3A	Úspešné ukončenie výchovno – vzdelávacích programov gymnázií maturitnou skúškou, a to vrátane gymnázií pre mládež so zrakovým postihnutím, gymnázií pre mládež so sluchovým postihnutím a gymnázií pre mládež s telesným postihnutím.
Úplné stredné odborné vzdelanie	3A	Úspešné ukončenie štvorročného štúdia alebo päťročného štúdia alebo v rámci nadväzujúceho štúdia na stredných odborných školách maturitnou skúškou zo všeobecného vzdelávania a odborných predmetov, a to vrátane stredných odborných škôl pre mládež so zrakovým postihnutím, stredných odborných škôl pre mládež so sluchovým postihnutím a stredných odborných škôl pre mládež s telesným postihnutím.
Vyššie stredné odborné vzdelanie	4A	Úspešné ukončenie najmenej dvojročného pomaturitného kvalifikačného štúdia a najmenej jednoročného odborného štúdia v nadväznosti na požadovaný kvalifikovaný výkon povolání maturitnou skúškou.
Vyššie odborné vzdelanie	5B	Úspešné vykonanie absolventskej skúšky a udelenie absolutoria v rámci pomaturitného špecializačného štúdia na stredných odborných školách, ktoré sa organizuje ako denné štúdium určené pre absolventov odborného vzdelávania ukončeného maturitnou skúškou v príbuzných odboroch štúdia; trvá najmenej dva roky. Vyššie odborné vzdelanie poskytujú aj výchovno – vzdelávacie programy v posledných dvoch ročníkoch konzervatória, ako aj výchovno – vzdelávacie programy v stredných odborných školách pre mládež so zrakovým postihnutím, pre mládež so sluchovým postihnutím a pre mládež s telesným postihnutím.

Návrh školského zákona upravuje i niektoré všeobecné pojmy a procesy týkajúce sa vzdelávania, akými sú povinná školská dochádzka, prijímanie na štúdium na stredných školách, používané učebnice a učebné texty, výchovný a vyučovací jazyk, sieť škôl a školských zariadení. Okrem toho, zákon osobitne upravuje i vzdelávanie mimoriadne nadaných a talentovaných detí a vzdelávanie detí so špeciálnymi výchovno-vzdelávacími potrebami.

## **Povinná školská dochádzka**

Povinná školská dochádzka je podľa návrhu zákona desaťročná a končí sa skončením školského roku, v ktorom žiak dosiahne šesťnásť rok veku, resp. sedemnásť rok veku, ak bol žiakovi začiatok povinnej školskej dochádzky odložený alebo mu bolo dodatočne odložené jej plnenie. Od povinnej školskej dochádzky nemožno nikoho oslobodiť. Žiak plní povinnú školskú dochádzku v ZŠ v školskom obvode, v ktorom má trvalý alebo prechodný pobyt. Žiak môže plniť povinnú školskú dochádzku aj v ZŠ mimo tohto školského obvodu, a to so súhlasom riaditeľa základnej školy, do ktorej sa hlási.

## **Prijímanie na štúdium na stredných školách**

Základnou podmienkou pre prijatie na štúdium na stredných školách je splnenie podmienok o ukončených stupňoch vzdelania. Následne, zákonný zástupca žiaka podáva jedinú prihlášku na štúdium, v ktorej môže uviesť i druhú školu, o ktorú má záujem. Riaditelia stredných škôl predkladajú zriaďovateľom plán počtu tried, ktoré otvoria v ďalšom školskom roku. Zriaďovatelia, po rokovaní so sociálnym partnerom, o nich rozhodnú do 30. septembra. Riaditelia potom po prerokovaní v pedagogickej rade školy a rade školy a so súhlasom príslušného zriaďovateľa určia a zverejnia počet žiakov učebných odborov a študijných odborov, ktorých možno prijať do tried prvého ročníka.

Ministerstvo školstva určí profilové predmety na prijímacie skúšky, pričom jedným z dvoch profilových predmetov je slovenský jazyk a literatúra, prípadne aj overenie špeciálnych schopností, zručností alebo talentu potrebných na zvládnutie študijného alebo učebného odboru. Pre osemročné gymnáziá je súčasťou prijímacej skúšky aj psychologické vyšetrenie formou testu. V cirkevných školách a súkromných školách môže ďalší profilový predmet určiť zriaďovateľ. V školách s vyučovacím jazykom národnostných menšín sú profilové predmety doplnené o vyučovací jazyk strednej školy.

Riaditelia stredných škôl zároveň určia formu prijímacej skúšky, jej obsah a rozsah podľa učebných osnov a vzdelávacích štandardov základnej školy. Tiež určia a zverejnia najneskôr mesiac pred prvým termínom konania prijímacej skúšky kritériá na úspešné a neúspešné vykonanie skúšky, ako aj ostatné podmienky prijatia na štúdium. Pre žiakov so zdravotným postihnutím sa forma prijímacej skúšky určí s prihliadnutím na ich postihnutie. Riaditelia tiež môžu určiť po prerokovaní v pedagogickej rade školy a rade školy kritériá na prijatie uchádzačov bez prijímacej skúšky alebo jej časti.<sup>31</sup> Rozhodnutie o prijatí žiaka bez prijímacej skúšky oznámi riaditeľ najneskôr desať dní pred termínom prijímacích skúšok. Prípadný druhý termín konania prijímacích skúšok určí riaditeľ po prerokovaní v pedagogickej rade školy a zverejní ho do siedmich dní odo dňa konania prijímacej skúšky.

Na druhej strane, riaditelia stredných odborných škôl po prerokovaní v pedagogickej rade školy a rade školy môžu určiť, že súčasťou prijímacieho konania do učebných odborov je aj prijímacia skúška. Prijímacia skúška sa skladá z overenia vedomostí alebo z posúdenia schopností, zručností a spôsobilostí potrebných na

---

<sup>31</sup> Ak je prihlásených viac uchádzačov, ako možno na príslušný učebný odbor, študijný odbor alebo zameranie prijať, nemožno bez prijímacích skúšok prijať viac ako 50 % žiakov na jednu triedu.

zvládnutie zvoleného učebného odboru alebo zamerania.<sup>32</sup>

### *Termíny konania*

Prijímacia skúška, ktorá overuje špeciálne schopnosti, zručnosti alebo talent, sa koná v marci, prípadne apríli. Ostatné prijímacie skúšky na študijné odbory a učebné odbory stredných škôl sa konajú v zákonom presne stanovený deň v prvom májovom týždni, v prípade konzervatórií v študijnom odbore tanec v treťom májovom týždni, v prípade osemročných gymnázií v prvom júlovom týždni.

Ak žiak neuspel na prijímacej skúške, môže sa zúčastniť na ďalšej prijímacej skúške na tej istej alebo inej strednej škole, ak sú v týchto školách voľné miesta. Ďalšia prijímacia skúška sa koná v zákonom stanovený deň v druhom júnovom týždni.

Na základe výsledkov prijímacej skúšky rozhoduje riaditeľ strednej školy o prijatí žiaka, pritom prednostne prijme žiaka so ZPS alebo ZPS s ťažším zdravotným postihnutím pred žiakmi, ktorí rovnako vyhovelí kritériám prijímacej skúšky a berie tiež do úvahy, že žiak je úspešným riešiteľom predmetovej olympiády, alebo víťazom súťaže, ktorá súvisí so študijným alebo učebným odborom štúdia, o ktoré sa žiak uchádza. Následne riaditeľ zverejní zoznam všetkých prijatých a neprijatých žiakov v poradí podľa celkového počtu bodov získaných pri prijímacom konaní. Riaditeľ SOŠ rozhoduje o prijatí žiaka, ktorý sa bude pripravovať pre fyzickú alebo právnickú osobu, po uzatvorení zmluvy, s touto fyzickou alebo právnickou osobou.

Zákon dáva zároveň kompetenciu príslušnému zriaďovateľovi rozhodnúť o odvolaní zákonného zástupcu žiaka proti rozhodnutiu riaditeľa školy do 15 dní po jeho doručení. Ak zákonný zástupca žiaka

nepodal odvolanie proti rozhodnutiu o neprijatí, ani si nevyžiadal prihlášku a neprejavil záujem o vykonanie skúšky žiaka v druhom termíne na tej istej škole, riaditeľ strednej školy pošle prihlášku na školu uvedenú na druhom mieste, ak sa na nej bude konať prijímacia skúška. Ak na druhom mieste nie je uvedená žiadna škola alebo sa v škole uvedenej na druhom mieste nekoná prijímacia skúška, pošle prihlášku na základnú školu, ktorú žiak navštevuje.

Žiakom, ktorí neboli ani v druhom termíne prijímacej skúšky prijatí na štúdium v žiadnej strednej škole, a žiakom, ktorí si po úspešnom skončení deviateho ročníka základnej školy alebo špeciálnej základnej školy nepodali prihlášku na štúdium do strednej školy a nemajú splnenú povinnú školskú dochádzku, príslušný orgán štátnej správy v školstve zabezpečí po prerokovaní so zákonným zástupcom žiaka a s príslušným riaditeľom strednej školy plnenie povinnej školskej dochádzky v strednej škole. Zoznam škôl, v ktorých si budú títo žiaci plniť povinnú školskú dochádzku, určí príslušný orgán štátnej správy v školstve po prerokovaní s riaditeľmi príslušných stredných škôl.

## **Učebnice**

Učebnice a učebné texty pre jednotlivé vyučovacie predmety schvaľuje ministerstvo školstva, pričom pedagóg môže používať aj učebnice a učebné texty odporúčané MŠ SR a podľa uváženia aj inú vhodnú odbornú literatúru. V cirkevných a v súkromných školách sa môžu používať učebnice a učebné texty vydané v súlade s učebnými osnovami a schválené zriaďovateľom po vyjadrení MŠ SR. Žiakom a študentom škôl sa zapožičiavajú učebnice a učebné texty schválené MŠ SR na povinné vyučovacie predmety bezplatne. Podobne i učebné pomôcky schválené MŠ SR sa poskytujú školám a školským zariadeniam na povinné vyučovacie predmety bezplatne. Žiaci s postihnutím majú právo používať pri vzdelávaní špeciálne učebnice a špeciálne didaktické a kompenzačné pomôcky.

<sup>32</sup> Ak riaditeľ školy určí konanie prijímacích skúšok, je povinný zverejniť ich podmienky najneskôr mesiac pred prvým termínom konania prijímacej skúšky a postupuje podobne ako riaditelia stredných škôl.

## Výchovný a vyučovací jazyk

Výchovným jazykom a vyučovacím jazykom v školách a v školských zariadeniach podľa návrhu zákona je štátny jazyk Slovenskej republiky. Žiakom patriacim k národnostným menšinám a etnickým skupinám sa okrem práva na osvojenie si štátneho jazyka zabezpečuje aj právo na výchovu a vzdelanie v ich jazyku.<sup>33</sup>

Pre príslušníkov národnostných menšín výchova a vzdelávanie zabezpečuje:

- a) v školách a triedach s vyučovacím jazykom národnostnej menšiny, v ktorých sa výchovno-vzdelávací proces zabezpečuje v jazyku príslušnej národnostnej menšiny
- b) v školách a triedach s vyučovaním jazyka národnostnej menšiny, v ktorých sa vyučuje predmet jazyk národnostnej menšiny, vyučovacím jazykom ostatných predmetov je štátny jazyk,
- c) v školách podľa písmena b) sa môžu aj ďalšie predmety vyučovať v jazyku národnostnej menšiny,
- d) v školských zariadeniach s výchovným jazykom národnostnej menšiny, v ktorých sa výchovný proces realizuje v jazyku národnostnej menšiny; v materských školách s výchovným jazykom národnostnej menšiny sa vyučuje aj konverzácia v štátnom jazyku.

Výchovným jazykom a vyučovacím jazykom môže byť aj cudzí jazyk, tj. kodifikovaný jazyk iného štátu, ktorý je i jazykom, v ktorom sa vykonáva skúška. V bilingválnych školách a v triedach musí byť vyučovaný i slovenský jazyk a literatúra v štátnom jazyku.

<sup>33</sup> Súčasťou výchovy a vzdelávania v základných školách a stredných školách s iným ako štátnym vyučovacím alebo výchovným jazykom je povinný vyučovací predmet slovenský jazyk a literatúra a konverzácia v slovenskom jazyku.

## Sieť škôl a školských zariadení

Sieť škôl a školských zariadení (ďalej len „sieť“) je verejný zoznam škôl a školských zariadení, ktoré majú oprávnenie vykonávať výchovu a vzdelávanie podľa návrhu zákona a nárok na finančný príspevok z prostriedkov štátneho rozpočtu na financovanie priamych nákladov na výchovu a vzdelávanie. Školu alebo školské zariadenie možno zriadiť až po zaradení do siete a zrušiť až po vyradení zo siete, ktorú určuje ministerstvo školstva. Návrh na zaradenie do siete obsahuje plány rozpočtu školy, počty žiakov, pracovníkov, schválený výchovno – vzdelávací program, a iné náležitosti. Okrem toho tiež stanovisko orgánu školskej samosprávy a tiež, v prípade ak nie sú sami zriaďovateľmi, aj stanovisko obce a príslušného orgánu štátnej správy v školstve. Návrh zákona určuje len náležitosti, ktoré musí spĺňať návrh na zaradenie školy alebo školského zariadenia do siete, neurčuje však vôbec kritériá rozhodovania ministerstva o zaradení, či nezaradení. V prípade vykonávania zmien v sieti, z návrhu zákona vyplýva, že tieto vykoná ministerstvo automaticky v stanovenej lehote, podľa žiadosti zriaďovateľa. Ak však zriaďovateľ vykoná zmeny bez toho, aby boli zaregistrované i v sieti, návrh dáva ministerstvu právomoc uložiť pokutu až do výšky 100 000 Sk.

Návrh na vyradenie školy alebo školského zariadenia zo siete predkladá zriaďovateľ a v odôvodnených prípadoch príslušný orgán štátnej správy v školstve alebo hlavný školský inšpektor. Návrh na vyradenie musí obsahovať zákonom stanovené náležitosti (dôvod, spôsob zabezpečenia vzdelávania žiakov v budúcnosti, stanoviská príslušných orgánov), znovu sa však neuvádzajú kritériá, na základe ktorých ministerstvo o návrhu na vyradenie rozhodne.

## Mimoriadne nadané a talentované deti

Návrh zákona upravuje podmienky vzdelávania pre mimoriadne nadané deti,

teda tie, ktoré dosahujú vynikajúce výsledky vo vzdelávaní, športe alebo umení. Zákon upravuje podmienky preraďovania talentovaných žiakov do vyšších ročníkov a tiež zriaďovania škôl alebo tried pre mimoriadne talentované deti s rozšíreným vyučovaním niektorých predmetov, prípadne športových škôl a tried.

## **Vzdelávanie detí so špeciálnymi výchovno – vzdelávacími potrebami**

**Špeciálne školy** podľa návrhu zákona sú: ZŠ pre žiakov s príslušným druhom postihnutia, špeciálna základná škola, SŠ pre študentov s príslušným druhom postihnutia, praktická škola, odborné učilište, špeciálne školy zriadené pri zdravotníckom zariadení, okrem špeciálnych stredných škôl, odborných učilišť, praktických škôl a špeciálnych školských zariadení, školy neposkytujúce stupeň vzdelania pre deti, žiakov a študentov s postihnutím. **Špeciálne školské zariadenia** sú: materská škola pre deti s príslušným druhom postihnutia, špeciálna materská škola, diagnostické centrum, reedukačný domov.

Okrem špeciálnych škôl možno v školách a v školských zariadeniach podľa návrhu zákona zriaďovať triedy, v ktorých sa vykonáva výchova a vzdelávanie žiakov s postihnutím. O zaradení alebo preradení žiaka s postihnutím do špeciálnej školy alebo triedy rozhoduje riaditeľ školy, do ktorej má byť žiak s postihnutím zaradený alebo preradený, na základe odporúčania praktického lekára pre deti a dorast, špeciálneho pedagóga, psychológa so súhlasom zákonného zástupcu alebo na základe žiadosti zákonného zástupcu. K zaradeniu alebo preradeniu žiaka do školy pri zdravotníckom zariadení treba aj súhlas ošetrojúceho lekára. Do špeciálnej školy, triedy a oddelenia môže byť zaradené dieťa, žiak alebo študent, len so súhlasom zákonného zástupcu.

Výchovno – vzdelávacie programy v špeciálnej základnej škole poskytujú

žiakom základné vzdelanie a nižšie stredné vzdelanie. Podľa stupňa zvládnutia príslušných vzdelávacích štandardov môže žiak s mentálnym postihnutím štúdiom v odbornom učilišti získať základné odborné vzdelanie – zaškolenie, zaučenie, vyučenie. Okrem toho, odborné učilište môže organizovať štúdium na získanie nižšieho stredného vzdelania a pre žiakov s mentálnym postihnutím, ktorí získali nižšie stredné vzdelanie a základné odborné vzdelanie môže organizovať nadväzujúce vzdelávanie, ktorým môže žiak získať stredné odborné vzdelanie.

Do odborného učilišťa sa prijímajú žiaci s mentálnym postihnutím, ktorí skončili výchovu a vzdelávanie v základnej škole alebo v špeciálnej základnej škole. Do praktickej školy sa prijímajú žiaci s mentálnym postihnutím, ktorí skončili výchovu a vzdelávanie v základných školách a špeciálnych základných školách a nie sú schopní zvládnuť prípravu v odbornom učilišti. Pri prijímaní žiakov do odborného učilišťa alebo do praktickej školy sa postupuje primerane ako pri prijímaní žiakov do stredných škôl. Okrem toho, zriaďujú sa i stredné školy pre študentov s postihnutím, ktoré poskytujú výchovu a vzdelávanie obdobnú ostatným stredným školám spôsobom primeraným ich postihnutiu. Ide o stredné školy pre študentov so zrakovým postihnutím, so sluchovým postihnutím, s telesným postihnutím a stredná škola pri zariadeniach náhradnej výchovy.

Návrh zákona uvádza i pojem „deti, žiaci a študenti zo sociálne znevýhodneného alebo iného znevýhodneného prostredia“. Ide o deti z rodinného prostredia s nízkym sociálnym ekonomickým postavením, ohrozené sociálno – patologickými javmi, deti cudzincov, utečencov, žiadateľov o priznanie postavenia utečenca na území Slovenskej republiky podľa osobitného predpisu. V návrhu sa uvádza len všeobecne, že „majú právo na výchovu a vzdelávanie s použitím foriem a metód, ktoré zodpovedajú ich potrebám a na vytvorenie osobitných podmienok, ktoré túto výchovu a vzdelávanie umožnia“. Neuvádza však,

okrem možnosti organizovať jazykové kurzy štátneho jazyka pre deti cudzincov, žiadne podrobnejšie opatrenia.

V závere sa návrh zákona venuje i právam zákonných zástupcov, žiakov a študentov a tiež právam a povinnostiam pedagogických zamestnancov. Tieto časti majú však do veľkej miery len deklaratórny charakter, keďže viaceré pojmy návrh zákona nedefinuje a neurčuje ani fungujúci mechanizmus ich vymáhania. Pre túto príčinu sa im nebudeme podrobnejšie venovať.

## **Analýza návrhu školského zákona**

Návrh zákona upravuje podmienky a obsah vzdelávacieho procesu, úlohu jednotlivých subjektov a inštitúcií a mechanizmy a nástroje, akými ho môžu formovať. Samotný návrh je rozsiahly, keďže pokrýva širokú sieť vzdelávacích inštitúcií a procesov, niekedy je však až príliš podrobný (napr. uzakňuje i to, že dokumentáciu škôl možno vyplňať len dokumentným atramentom alebo laserovou tlačiarňou).

Súčasná sieť škôl a školských zariadení v SR je veľmi široká. Ekonomické podmienky malej transformujúcej sa ekonomiky by mali byť preto dobrým dôvodom zvážiť niektoré existujúce riešenia. Možno napr. pochybovať o efektívnosti súčasnej triplicitnej siete psychologického poradenstva, ktorá existuje nezávisle v rámci 3 rezortov (MPSVaR SR, MZ SR, MŠ SR). Len historický základ má tiež zrejme zaradenie stenografických škôl do sústavy štátnych vzdelávacích inštitúcií. Štúdium na nich, v praxi bežne poskytované i inými subjektmi, sa realizuje vo forme kurzov, študenti si uhrádzajú však len časť bežných nákladov na štúdium.

Návrh predovšetkým novodefinuje 9 stupňov vzdelania od predškolskej prípravy po vyššie odborné vzdelanie. Základné vzdelanie žiak získava úspešným ukončením 5. ročníka základnej alebo špeciálnej

základnej školy, potom môže pokračovať v štúdiu na ZŠ alebo absolvovať prijímacie pohovory na 8-ročné gymnázium. Absolventi 8-ročných a 4-ročných gymnázií budú teda končiť štúdium v rovnakom veku. Návrh zákona prináša niektoré otázky spojené s tým, ako sa zabezpečí organizácia vzdelávania na prvom stupni, napr. či učiteľom s kvalifikáciou 1.-4. ročník bude táto uznaná ako rozšírená i na 5. ročník, či dôjde i k zmenám v obsahu výučby, a pod.

Okrem toho, návrh reflektuje proces decentralizácie a prenos zriaďovateľských kompetencií na samosprávne orgány a snaží sa tiež pripraviť pôdu pre postupnú zmenu obsahu výuky. Ide tu hlavne o tvorbu rámcových výchovno –vzdelávacích programov na úrovni MŠ SR (resp. MV SR, MO SR, MS SR po dohode s MŠ SR v prípade škôl podriadených týmto ministerstvám) a ich konkrétnu aplikáciu školami v rámci vlastných školských výchovno–vzdelávacích programov.

V systéme definovania vzt'ahov a právomocí medzi jednotlivými orgánmi vo vzdelávacom procese ponecháva návrh školského zákona nejasné niektoré oblasti. Kompetencie ministerstva, napr. súvisiace so sieťou škôl a školských zariadení, nie sú návrhom dostatočne upravené a poskytujú ministerstvu prílišnú voľnosť v rozhodovaní.

Podobne, pri kompetenciách riaditeľa<sup>34</sup> školy a školského zariadenia, nie je z návrhu školského zákona jasné, komu riaditeľ zodpovedá. Množstvo rozhodnutí riaditeľ školy vykoná po prerokovaní v rade školy, v pedagogickej rade; ich súhlas je vyžadovaný v niektorých prípadoch. Napr. nevyžaduje sa pri odsúhlasení kritérií prijímacích skúšok.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> Postavenie riaditeľa školy do veľkej miery upravuje zákon o štátnej správe a samospráve v školstve.

<sup>35</sup> Analýze postavenia a právomocí riaditeľa sa venuje vo väčšej miere časť „Decentralizácia a školstvo“.

V niektorých procesoch, podľa návrhu zákona podliehajúcich rozhodnutiu riaditeľa, by bolo vhodnejšie zabezpečiť automatický postup. Napr. v prípade ak rodič nesúhlasí s hodnotením žiaka vo vysvedčení a požiada o vykonanie komisionálnych skúšok, ich vykonanie by malo byť automatické, nie závislé od rozhodnutia riaditeľa. Tiež možno zvážiť ich automatické vykonávanie na inej škole. Právomoci riaditeľa sú významné i v spojení s prijímacím konaním. V prípade, že dopyt po vzdelaní na danom študijnom odbore prevyšuje ponuku, možno bez prijímacích pohovorov prijať až 50% žiakov na triedu, podľa rozhodnutia riaditeľa. V prípade ak dopyt ponuku neprevyšuje, toto obmedzenie neplatí. Riaditeľ takisto rozhoduje o prijatí, či neprijatí žiaka na štúdium na strednej škole. Prijímacia komisia, ktorú riaditeľ na škole zriadi pre zabezpečenie prípravy a priebehu prijímacích skúšok a ich vyhodnotenie, pôsobí len ako jeho poradný orgán. Pri posudzovaní uchádzačov o štúdium nerozhodujú len riaditeľom vopred presne stanovené kritériá, ale riaditeľovi sa umožňuje brať do úvahy účasť žiaka na rôznych súťažiach, olympiádach, nie je však určené akým spôsobom. Ako výrazné pozitívum možno označiť komunikačnú politiku školy pri prijímacom konaní, zverejňovanie výsledkov žiakov, možnosť žiakom, rodičom, učiteľom zo základnej školy, nahliadnuť do písomných výstupov žiaka z prijímacej skúšky. Kompetenciou zriaďovateľa školy je rozhodovanie o odvolaní sa voči výsledku prijímacích pohovorov. Túto kompetenciu využívajú jednotliví zriaďovatelia v rôznej miere a v realite je nekontrolovateľná, preto vytvára priestor pre korupciu.

S prijímacím procesom na stredné školy súvisí i podstatná otázka efektívnosti. Prijímacím procesom by sa mali žiaci podľa svojich schopností a predpokladov a podľa dostupných kapacít zaradiť na stredné školy, ktorých štúdium preferujú. Súčasná podoba prijímacieho procesu je odlišná od tejto ideálnej definície predovšetkým v dvoch oblastiach: v obsahu prijímacích skúšok a v narušenej motivácii žiakov vybrať si

skutočne školy podľa svojich preferencií.

Hlavným obmedzením rodičov a žiakov je možnosť podať si len 1 prihlášku na štúdium na strednej škole. Keďže prijímacie skúšky na väčšinu škôl (okrem konzervatórií a 8-ročných gymnázií) sa konajú v jeden deň a počas nich sa kapacita na najžiadanejších školách naplní, je pre žiakov prirodzene veľmi rizikové uchádzať sa o štúdium na najžiadanejších a najkvalitnejších školách. Riziko, že neuspějú vo veľkej konkurencii, ktorú nevedia vopred odhadnúť, a tak budú odsúdení na absolvovanie druhého kola prijímacích skúšok len na školách, kde ostali voľné miesta, ich prirodzene nabáda k výberu škôl s nižším záujmom žiakov a škôl s nižšou kvalitou. Súčasné nastavenie systému ich teda motivuje vzdať sa šance študovať na nimi najpreferovanejšej škole, po ktorej je vysoký dopyt, v prospech školy, na ktorej majú najväčšiu pravdepodobnosť uspieť už v prvom kole prijímacích pohovorov.

Stredné školy majú vysokú autonómiu určiť obsah prijímacích skúšok v rámci profilových predmetov, ktoré stanoví ministerstvo. Dochádza tu k dvom rizikám: stredné školy nezohľadňujú vždy obsah učiva, ktorý sa vyučuje na základných školách. Podľa empirických skúseností je nedostatočná komunikácia stredných škôl so základnými pri určení obsahu učiva, ktoré bude testované. Druhým rizikom je obsah testov, zameraných na memorovanie vedomostí.

Situáciu by mohlo vyriešiť zavedenie predkola prijímacích pohovorov v čase konania „talentových“ prijímacích skúšok na tých školách, v ktorých záujem žiakov o štúdium výrazne (napr. dvoj- a viacnásobne) prevyšuje dostupné kapacity. Absolvovaním predkola by sa teda naplnili do veľkej miery kapacity na najžiadanejších školách. Zároveň však žiaci, ktorí sa zúčastnili predkola, by mali šancu absolvovať prvé kolo prijímacích pohovorov na druhej nimi preferovanej škole.

Podľa návrhu zákona je povinná školská dochádzka 10-ročná, teda žiaci ju ukončia vo veku 16, resp. 17 rokov v prípade odloženej dochádzky. Takýto vek neznamena ešte dostatočnú zrelosť pre trh práce, preto je žiaduce motivovať žiakov pokračovať v štúdiu. Problémom sú predovšetkým žiaci, ktorí povinnú školskú dochádzku absolvujú na ZŠ, ale bez toho aby úspešne ukončili deviaty ročník. Ten je totiž podmienkou pre prijatie na študijné programy stredných škôl. V 16-tich rokoch sú teda takíto žiaci vyradení z nášho vzdelávacieho systému. K takýmto prípadom môže prísť napríklad vtedy, keď napriek odporúčaniam praktického lekára pre deti a dorast, špeciálneho pedagóga a psychológa preradiť dieťa do siete špeciálnych škôl, na tento návrh nedá súhlas zákonný zástupca dieťaťa alebo z kapacitných dôvodov riaditeľ špeciálnej školy.

## **Návrh nového vysokoškolského zákona**

Nový vysokoškolský zákon predložila vláda Národnej rade SR v súlade s Programovým vyhlásením z roku 1998. Návrh vychádza z Koncepcie ďalšieho rozvoja vysokého školstva na Slovensku pre 21. storočie a prináša zásadné zmeny v doterajšom systéme vysokého školstva. Podľa dôvodovej správy k návrhu vysokoškolského zákona ide najmä o tieto zmeny:

- transformácia štátnych vysokých škôl na verejnoprávne organizácie, ktoré majú vo vlastníctve majetok,
- rozšírenie možností viaczdrojového financovania,
- nahradenie právnej subjektivity fakúlt sústavou garantovaných kompetencií,
- programová a inštitucionálna diverzifikácia vysokého školstva,
- zmena postavenia vysokoškolských učiteľov, zavedenie funkčných miest profesorov a docentov obsadzovaných

na základe výberových konaní na dobu určitú,

- upresnenie systému akreditácie,
- zavedenie školného a poplatkov za štúdium,
- zavedenie nového systému sociálnej podpory študentov.

## **Štruktúra vysokoškolského systému a vysokoškolského vzdelávania**

Vysoké školy sa podľa nového vysokoškolského zákona členia na:

- verejné vysoké školy – verejnoprávne inštitúcie,
- štátne vysoké školy (vojenské a policajné),<sup>36</sup>
- súkromné vysoké školy (v pôvodnom zákone „neštátne“).<sup>37</sup>

Vysokoškolské vzdelávanie v študijnom odbore<sup>38</sup> sa poskytuje v rámci akreditovaných študijných programov<sup>39</sup>, ktoré sa uskutočňujú v troch stupňoch.

<sup>36</sup> ŠVŠ naďalej zostávajú rozpočtovými organizáciami. Príslušný ústredný orgán štátnej správy má voči štátnej vysokej škole značnú pôsobnosť. Študenti ŠVS neplatia školné.

<sup>37</sup> ŠVŠ je definovaná ako právnická osoba so sídlom v SR, ktorá bola zriadená alebo založená na vzdelávanie a výskum. Ako súkromná vysoká škola môže pôsobiť so štátnym súhlasom vlády na návrh MŠ SR.

<sup>38</sup> Študijný odbor: oblasť poznania, ktorá môže byť predmetom vysokoškolského vzdelávania v niektorom z jeho troch stupňov.

<sup>39</sup> Študijný program: súbor vzdelávacích činností (napr. prednáška, seminár, cvičenie, dizertačná práca, diplomová práca a pod. - tzv. jednotky študijného programu) a súbor pravidiel zostavený tak, že úspešné absolvovanie týchto vzdelávacích činností pri zachovaní uvedených pravidiel umožňuje získať vysokoškolské vzdelanie.

Tabuľka IV.8: Stupne VŠ štúdia

I. stupeň <sup>40</sup>	Bakalársky študijný program (vzdelávanie v rámci prvého stupňa poskytuje každá vysoká škola)
II. stupeň	Magisterský študijný program, inžiniersky študijný program, doktorský študijný program
III. stupeň	Doktorandský študijný program

Podľa charakteru a rozsahu činnosti sa vysoké školy členia na:

- univerzitné vysoké školy: poskytujú vzdelávanie v študijných programoch všetkých troch stupňov, s významným podielom študijných programov II. a III. stupňa,
- neuniverzitné vysoké školy – tzv. odborné vysoké školy: poskytujú vysokoškolské vzdelávanie najmä v študijných programoch I. stupňa.<sup>41</sup>

Zákon mení doterajší systém VŠ vzdelávania tak, že zavádza sústavu študijných odborov, v rámci ktorých existujú jednotlivé študijné programy. V pôvodnom zákone boli študijné odbory určené štatútom vysokej školy<sup>42</sup>, teraz bude sústavu študijných odborov spravovať ministerstvo školstva ako „celoštátne platný štandardný zoznam“. MŠ SR má zároveň právomoc do sústavy zaradiť nový študijný odbor alebo urobiť inú zmenu – spravidla na návrh vysokej školy, avšak iba po vyjadrení akreditačnej komisie.

Vysoká škola umožňuje vzdelanie len v študijnom odbore, ktorý je zaradený v sústave študijných odborov. Vysokoškolské vzdelanie v študijnom odbore sa získava štúdiom už

akreditovaného študijného programu. Spôsobilosť vysokej školy uskutočniť študijný program posudzuje na žiadosť vysokej školy akreditačná komisia. Po vyjadrení akreditačnej komisie môže MŠ SR priznať vysokej škole právo udeľovať absolventom tohto štúdia zodpovedajúci akademický titul. Je povinnosťou vysokej školy zverejňovať zoznam študijných programov, v ktorých poskytuje vysokoškolské vzdelanie. Novou úpravou by sa malo zabrániť vzniku situácie, kedy VŠ zriaďovali nové študijné odbory bez predchádzajúceho vyjadrenia akreditačnej komisie a bez priznania potrebných práv na konanie štátnej skúšky a udeľovania príslušného titulu.

### Vysoká škola ako verejnoprávna inštitúcia

Verejná vysoká škola (VVŠ) je právnická osoba, verejnoprávna inštitúcia, ktorá vzniká a zaniká zákonom. Vysoká škola tak mení svoj právny štatút z rozpočtovej organizácie na verejnú neziskovú organizáciu. Na rozdiel od predchádzajúcej právnej úpravy (VVŠ len spravovala majetok štátu), podľa návrhu zákona by mal majetok prejsť do vlastníctva verejnej vysokej školy. Cieľom novej úpravy je posilnenie ekonomickej autonómie verejnej vysokej školy. Navrhovatelia predpokladajú, že vysoké školy budú takto s majetkom nakladať racionálnejšie, čím svoje hospodárenie zefektívnia.

Verejná vysoká škola obligatórne využíva svoj majetok na plnenie úloh vo vzdelávacej, výskumnej, vývojovej, umeleckej a ďalšej tvorivej činnosti. Majetok môže využívať aj na podnikateľské účely, ako aj na poskytovanie sociálnych služieb pre študentov a zamestnancov. Štát za záväzky verejnej vysokej školy neručí. Kontrolu jej hospodárenia vykonáva MŠ SR.

Návrh zákona v dôsledku zmeny právneho postavenia vysokej školy mení kompetencie jej samosprávnych orgánov. Zmena nastala v zložení akademického senátu VVŠ, kde najmenej tretinu jej členov (pôvodne

<sup>40</sup> Študijné programy môžu spájať prvé dva stupne vysokoškolského vzdelávania do jedného spňa.

<sup>41</sup> Cieľom zmeny štruktúry VŠ je okrem iného aj zvyšovanie počtu absolventov vysokých škôl tým, že študijný program I. stupňa bude musieť uskutočňovať každá vysoká škola, ako aj inštitucionalizovaním neuniverzitných vysokých škôl, ktoré teoreticky za rovnaké obdobie môžu vyprodukovať takmer dvojnásobný počet absolventov.

<sup>42</sup> Akademický senát mal právomoc na návrh fakúlt a po predchádzajúcom vyjadrení akreditačnej komisie a rektora schvaľovať študijné odbory vysokej školy s výnimkou doktorandského štúdia.

štvrtinu) musia tvoriť študenti. **Akademický senát VVŠ** naďalej schvaľuje návrh rektora na zriadenie (zrušenie) fakúlt, volí kandidáta na rektora a navrhuje jeho odvolanie (rektor už nemusí byť z radov profesorov alebo docentov vysokej školy), vyjadruje sa o návrhu rektora na vymenovanie a odvolanie prorektorov (v pôvodnom zákone vyslovoval s kandidátmi súhlas)<sup>43</sup>, schvaľuje návrh rektora na vymenovanie a odvolanie členov vedeckej rady<sup>44</sup>, schvaľuje návrh rozpočtu<sup>45</sup> predloženého rektorom a kontroluje finančné hospodárenie s prostriedkami vysokej školy, schvaľuje návrh rektora na členov správnej rady. S kritikou sa stretlo aj ustanovenie, ktoré dáva senátu právo iba sa vyjadrovať k zriadeniu (zrušeniu) súčastí VVŠ (okrem fakulty), zriaďovateľská funkcia tak zostáva v právomoci rektora. Senát schvaľuje dlhodobý zámer vysokej školy, výročnú správu o činnosti a hospodárení, schvaľuje na návrh rektora vnútorné predpisy vysokej školy a na návrh dekana vnútorné predpisy fakulty a plní iné úlohy zverené zákonom.

Podľa návrhu zákona sa VVŠ môže členiť na fakulty, iné pedagogické, výskumné, umelecké, hospodársko-správne a informačné pracoviská (patrí medzi ne aj akademická knižnica) a účelové zariadenia. Súčasťou verejnej vysokej školy zriaďuje rektor po vyjadrení akademického senátu okrem fakulty, na zriadenie ktorej potrebuje súhlas akademického senátu.

## Fakulta bez právnej subjektivity

Pôvodný vysokoškolský zákon vznikol krátko po páde komunistického režimu, čo sa prejavilo ustanovením výrazne decentralizovaného systému riadenia vysokých škôl. Fakulty mali štatút

právnických osôb (právnú subjektivitu), fungujúcich vo vzťahu k vysokej škole na princípe subsidiarity. Tento systém podľa zástancov autonómie fakúlt zaručoval vyvážený vzťah medzi fakultami a vysokou školou. Prekladatelia zákona naopak argumentujú, že vyššia miera centralizácie je v súlade s európskym štandardom a že posilní vnútornú integritu vysokej školy. Umožní väčšiu mobilitu študentov v rámci jednotlivých fakúlt a efektívne využívanie kreditného systému. Podľa návrhu zákona fakulta už nie je právnickou osobou, teda stráca právnu subjektivitu. Nový zákon ju zaraďuje medzi súčasti vysokej školy, i keď jej priznáva odlišné postavenie. Zrušenie právnej subjektivity fakúlt sa kompenzuje ustanovením **tzv. garantovaných právomocí fakúlt**. Fakulty majú jednak právo v mene vysokej školy rozhodovať alebo konať vo veciach patriacich do samosprávnej pôsobnosti vysokej školy<sup>46</sup>, jednak majú ďalšie kompetencie patriace do ich vlastnej samosprávnej pôsobnosti<sup>47</sup>.

Akademický senát fakulty volí dekana (ktorý už nemusí byť z radov profesorov alebo docentov fakulty), vyjadruje sa o návrhu dekana na vymenovanie a odvolanie prodekanov (pôvodne ich schvaľoval), naďalej schvaľuje návrh rozpočtu fakulty, ktorý predkladá dekan a kontroluje nakladanie s finančnými prostriedkami fakulty, schvaľuje dlhodobý zámer fakulty, výročnú správu o činnosti a hospodárení, prerokováva návrhy študijných programov, ktoré schvaľuje vedecká rada (pôvodne to bolo opačne) a pod.

<sup>46</sup> Napr.: utváranie nových a uskutočňovanie akreditovaných študijných programov, uzatváranie, zmeny a zrušovanie pracovnoprávných vzťahov v rozsahu delegovanom rektorom, vykonávanie podnikateľskej činnosti v rozsahu a za podmienok určených v štatúte VVŠ a pod. (§22 ods. 1 návrhu).

<sup>47</sup> Napr.: vnútorná organizácia fakulty, určovanie počtu prijímaných uchádzačov spôsobom určeným v štatúte VVŠ, určovanie počtu a štruktúry pracovných miest zamestnancov zaradených na fakulte v rozsahu určenom štatútom VVŠ, nakladanie s finančnými prostriedkami pridelenými fakulte vysokou školou a s finančnými prostriedkami, ktoré fakulta získala inak na plnenie svojich úloh a pod. (§22 ods. 2 návrhu).

<sup>43</sup> Ustanovenie žiada Rada vysokých škôl vrátiť do pôvodného znenia.

<sup>44</sup> V pôvodnom návrhu nového zákona sa senát len vyjadroval k návrhu rektora.

<sup>45</sup> V pôvodnom návrhu nového zákona sa senát len vyjadroval k návrhu rozpočtu, čo sa stretlo s veľkým nesúhlasom časti akademickej obce.

## Kreditný systém

Nový vysokoškolský zákon zavádza kreditný systém (počet kreditov potrebných pre riadne ukončenie štúdia musí byť obsahom každého študijného programu). Fungujúci kreditný systém je nevyhnutným predpokladom pre mobilitu študentov a zlepšenie možnosti autoprofilácie študenta počas štúdia. Študentovi uľahčuje utvorenie si vlastného študijného plánu v súlade so študijným poriadkom, voľbu tempa štúdia, poradie absolvovania jednotiek študijného programu pri zachovaní nadväznosti a voľbu učiteľa pri predmete vyučovanom viacerými učiteľmi.<sup>48</sup>

## Postavenie vysokoškolských učiteľov – docenta a profesora

„Novým spôsobom sa upravuje postavenie vysokoškolských učiteľov – docenta a profesora. Ostáva doterajší systém získavania vedecko-pedagogických titulov docent/profesor, ale okrem neho sa zavádzajú aj funkčné miesta docentov a profesorov, o ktoré sa vysokoškolskí učitelia budú uchádzať formou výberových konaní. Štruktúru týchto funkčných miest si podľa svojich potrieb určí každá vysoká škola. Ustanovenie do funkcie docenta alebo profesora na základe jedného výberového konania bude možné najviac na 5 rokov. Trvalé funkčné zaradenie ako docent alebo profesor bude možné získať až po treťom úspešnom absolvovaní výberového konania.“<sup>49</sup>

## Zabezpečenie kvality vzdelávania

Kvalitu vzdelávacej, výskumnej, vývojovej, umeleckej a ďalšej tvorivej činnosti vysokých škôl sleduje, posudzuje a nezávisle hodnotí akreditačná komisia. Komplexne posudzuje podmienky, v ktorých sa tieto činnosti na

jednotlivých vysokých školách uskutočňujú a vypracováva odporúčania na zlepšenie práce vysokých škôl. O svojich zisteniach môže informovať verejnosť.<sup>50</sup>

„Na základe akreditačného konania môže ministerstvo vysokej školy priznať príslušné právo udeľovať akademické tituly a uskutočňovať habilitačné konanie a konanie na vymenúvanie profesorov. Význam činnosti Akreditačnej komisie ako poradného orgánu vlády sa posilňuje uvedením viacerých ustanovení týkajúcich sa jej zriadenia, pôsobnosti, oprávnení a činnosti do deviatej časti návrhu zákona (doteraz sa v menšom rozsahu uvádza v príslušnom nariadení vlády SR). Nové sú aj úpravy o náprave nedostatkov pri uskutočňovaní akreditovaných činností a o pokračovaní v štúdiu v prípade pozastavenia alebo odňatia odpovedajúcich práv priznaných ministerstvom.“<sup>51</sup>

## Pôsobnosť ministerstva školstva vo vzťahu k vysokým školám

Návrh vysokoškolského zákona spresňuje a mení kompetencie MŠ SR. V oblasti financovania MŠ SR určuje z kapitoly ministerstva dotácie vysokým školám po predchádzajúcom vyjadrení orgánov reprezentácie školy<sup>52</sup> (pôvodne len RVS) a kontroluje hospodárenie vysokých škôl. Novou kompetenciou je obmedzenie medziročného nárastu študentov v dennej forme štúdia, na ktorých ministerstvo poskytuje jednotlivým vysokým školám finančné prostriedky. Obmedzenie vyjadrené v percentách všetkých študentov denného štúdia príslušnej vysokej školy nesmie byť nižšie ako 5%. O obmedzení môže ministerstvo rozhodnúť po predchádzajúcom vyjadrení orgánov

<sup>50</sup> §78 návrhu zákona.

<sup>51</sup> Z dôvodovej správy k návrhu zákona.

<sup>52</sup> Zákon zavádza nový inštitút “reprezentácia vysokých škôl” – tvorí ju Rada vysokých škôl, Slovenská rektorská konferencia a Študentská rada vysokých škôl.

<sup>48</sup> Medzi nové práva študenta patrí aj možnosť aspoň raz ročne formou anonymného dotazníka vyjadriť sa o kvalite výučby a o učiteľoch.

<sup>49</sup> Z dôvodovej správy k návrhu zákona.

reprezentácie vysokých škôl a len v odôvodnených prípadoch<sup>53</sup>.

Tým, že fakulty stratili právnu subjektivitu a zmenilo sa postavenie vysokej školy, ministerstvo už nevydáva súhlas na zriadenie, zlúčenie, rozdelenie a zrušenie fakúlt. Právomoc zriaďiť fakultu má rektor so súhlasom senátu VVŠ po vyjadrení akreditačnej komisie.

Medzi nové povinnosti MŠ SR patrí aj vypracovávanie, aktualizácia a zverejňovanie dlhodobého zámeru vo vzdelávacej, výskumnej, vývojovej, umeleckej a ďalšej tvorivej činnosti pre oblasť vysokých škôl – tzv. dlhodobý zámer ministerstva na obdobie 5 rokov. MŠ SR každoročne vydáva a zverejňuje správu o stave vysokého školstva a prerokováva a vyhodnocuje dlhodobé zámery verejných a súkromných vysokých škôl.

Vo vzťahu k súkromným vysokým školám MŠ SR podáva vláde návrh na udelenie štátneho súhlasu na ich pôsobenie.

## Financovanie vysokých škôl

„Zákon prináša pre verejné vysoké školy nový spôsob hospodárenia a financovania s cieľom zvýšiť ich zainteresovanosť na optimalizácii všetkých činností a získavanie prostriedkov aj z iných zdrojov, než je štátny rozpočet.“<sup>54</sup>

### *Rozšírenie možností viaczdrojového financovania*

Navrhovatelia naďalej predpokladajú, že štátny príspevok bude hlavným zdrojom príjmov VVŠ. Podľa dôvodovej správy k návrhu zákona by mal však podiel z mimorozpočtových zdrojov na celkovom

rozpočte vysokých škôl vzrásť po posilnení ekonomickej autonómie a zmeny hospodársko-právnej formy z priemerných 10% na 20%. Ďalším zdrojom pre VŠ budú podľa návrhu zákona školné, poplatky spojené so štúdiom, príjmy z ďalšieho vzdelávania, výnosy z majetku, výnosy z podnikateľskej činnosti, výnosy z duševného vlastníctva, z dedičstva a pod. Príjmom môžu byť podľa zákona aj dotácie z rozpočtov obcí a po vyjadrení správnej rady aj úvery od bánk.

Návrh zákona predpokladá viaceré spôsoby kontroly nad využívaním finančných prostriedkov:

- kontrolu hospodárenia verejnej vysokej školy prostredníctvom MŠ SR,
- kontrolu hospodárenia prostredníctvom akademického senátu VVŠ / fakulty,
- ochranu proti neúčelnému a nehospodárnemu nakladaniu s majetkom získaným od štátu zabezpečuje novovzniknutý orgán – Správna rada verejnej vysokej školy.

### *Správna rada VVŠ*

Úlohou správnej rady je chrániť verejný záujem v činnosti VVŠ, najmä v súvislosti s využívaním majetku a finančných prostriedkov, ktoré jej poskytol štát. Navrhovaná správna rada má mať 13 členov (6 menuje a odvoláva minister školstva, 6 navrhuje rektor so súhlasom akademického senátu vysokej školy, 1 navrhuje na vymenovanie akademický senát vysokej školy). Správna rada odsúhlasuje zákonom stanovené právne úkony rektora týkajúce sa nakladania s majetkom<sup>55</sup> a vyjadruje sa k zákonom stanoveným skutočnostiam (napr. k návrhu rozpočtu VVŠ).

<sup>53</sup> Podľa dôvodovej správy: „Obmedzenie vyjadrené v percentách všetkých študentov denného štúdia nesmie byť prísnejšie ako 5%. Toto ustanovenie, ktoré je bežné v rozvinutých krajinách, je nevyhnutné pre zachovanie dostatočnej úrovne financovania vysokého školstva vrátane garancií v oblasti sociálnej podpory študentov.“

<sup>54</sup> Z dôvodovej správy k návrhu zákona.

<sup>55</sup> Nadobúdanie alebo prevod nehnuteľného majetku a hnuteľného majetku nad stanovenú cenovú hranicu, zriadenie vecného bremena alebo predkupného práva a založenie inej právnickej osoby alebo vloženie peňažného a nepeňažného vkladu do nej alebo iných právnických osôb (podľa §39 ods.1).

Návrh zákona predpokladá rôzny spôsob finančných vzťahov voči verejným vysokým školám, štátnym školám a súkromným školám.

*Systém dotácií zo štátneho rozpočtu pridelovaných verejným vysokým školám*

Hlavným zdrojom financovania VVŠ je dotácia zo štátneho rozpočtu. Dotáciu poskytuje prostredníctvom rozpočtovej kapitoly MŠ SR (MO SR – vojenským VŠ, MV SR – policajným VŠ) po predchádzajúcom vyjadrení orgánov reprezentácie vysokých škôl.

Tabuľka IV.9: Systém pridelovania dotácií verejným vysokým školám.

Dotácia	Charakter a kritériá pridelenia dotácie	Rozsah dotácie	Zostatok <sup>56</sup>
Na uskutočňovanie akreditovaných študijných programov	Pri určovaní dotácie sú rozhodujúce: <ul style="list-style-type: none"> <li>– počet študentov</li> <li>– počet absolventov</li> <li>– ekonomická náročnosť uskutočňovania študijných programov</li> <li>– začlenenie vysokej školy podľa toho, či sú univerzitné alebo neuniverzitné</li> <li>– kvalita</li> <li>– ďalšie hľadiská súvisiace so zabezpečením výučby</li> </ul>	v rozsahu stanovenom zákonom o štátnom rozpočte pre nasledujúci rok	Ak je zostatok nevyčerpaný, môže ho VVŠ použiť v nasledujúcom kalendárnom roku, ak dodržala podmienky uvedené v zmluve o dotácii. Zostatok nemá vplyv na udeľovanie dotácií na nasledujúci rok.
Na výskumnú, vývojovú, umeleckú činnosť	<b>Neúčelová priama podpora</b>	spôsob určenia celkového objemu podpory pre všetky vysoké školy je stanovený zákonom o vede a technike	
	<b>Účelové prostriedky</b> na riešenie projektov výskumu a vývoja Spôsob pridelovania účelových prostriedkov stanovuje zákon o vede a technike.		
Na rozvoj vysokej školy	Určuje sa na základe výberového konania, v rámci ktorého VVŠ predkladajú ministerstvu projekty na uskutočňovanie svojich rozvojových programov. Kritériá: <ul style="list-style-type: none"> <li>– kvalita predkladaných projektov</li> <li>– dlhodobý zámer ministerstva</li> <li>– dlhodobý zámer VVŠ</li> </ul>		
Na sociálnu podporu študentov	<b>dotácia vychádzajúca z nárokov študentov (sociálne štipendium)</b>	VVŠ má na dotáciu právny nárok	zostatok prechádza do nasledujúceho roku a stáva sa súčasťou dotácie na sociálnu podporu študentov v nasledujúcom roku
	<b>dotácia na nenárokové položky sociálnej podpory</b>	pridelená v rámci možností štátneho rozpočtu	

<sup>56</sup> Zákon stanovuje významnú zmenu oproti predchádzajúcej právnej úprave: v dôsledku zmeny právnej formy vysokej školy z rozpočtovej organizácie na inštitúciu so zvláštnym ekonomickým postavením zostatky nevracia VVŠ do štátneho rozpočtu a neznižuje tak základ pre určenie výšky ďalšej dotácie (okrem dotácie na sociálne zabezpečenie študentov). VVŠ takto nový zákon umožňuje akumulovať prostriedky.

Štátne vysoké školy sú financované podľa zákona o štátnom rozpočte. Na štátnych vysokých školách sa neplatí školné.

*Financovanie súkromných vysokých škôl*

MŠ SR môže po vyjadrení orgánov reprezentácie vysokých škôl (RVŠ, SRVŠ, SRK) so súhlasom vlády poskytnúť SVŠ finančné prostriedky na základe žiadosti na:

- uskutočnenie akreditovaných študijných programov,
- výskumnú, vývojovú alebo umeleckú činnosť,
- na rozvoj vysokej školy,
- dotáciu na sociálnu podporu študentov – na časť dotácie vychádzajúcej z nárokov študentov má právny nárok.

*Systém školného a poplatkov spojených so štúdiom*

Školné a poplatky spojené so štúdiom tvoria príjem vysokej školy. Základom pre určenie ich výšky je 10% z priemernej sumy pripadajúcej na 1 študenta denného štúdia z celkových bežných výdavkov poskytnutých ministerstvom VVŠ zo štátneho rozpočtu (za predpokladu, že výška nákladov na 1 študenta je cca 50 000 Sk ročne, základ je 5000 Sk).

## 1. Školné

V návrhu zákona sa presadil jeden z troch modelov platenia školného: školné neplatia študenti denného štúdia, ak neprekročili štandardnú dĺžku štúdia. Študenti externej formy štúdia školné platia. Školné dosahuje ročne aspoň výšku základu a nepresahuje jeho sedemnásobok. Výšku školného určí vláda nariadením. Najmenej 40% príjmov zo školného (okrem príjmov zo školného cudzincov a študentov externej formy doktorandského štúdia) je príjmom štipendijného fondu.

## 2. Poplatky<sup>57</sup>

Zákon stanovuje jednotlivé druhy poplatkov, ktoré môže VVŠ požadovať od študentov alebo uchádzačov o štúdium. Znížiť, odpustiť alebo odložiť termín splatnosti poplatku môže rektor s prihliadnutím na zreteľa hodné skutočnosti.

*Systém sociálnej podpory študentov*

Návrh zákona predpokladá priamu a nepriamu formu sociálnej podpory študentov. Priamou formou sú sociálne štipendiá a štipendiá z vlastných zdrojov.

**Sociálne štipendium** je financované z prostriedkov štátneho rozpočtu. Na túto dotáciu má VVŠ právny nárok, podobne každý študent má právny nárok na sociálne štipendium, ak splnil požadované podmienky. Štipendium je určené pre študentov študijného programu I. a II. stupňa (príp. ich spojenie) prvého štúdia pre obdobie neprekračujúce štandardnú dĺžku štúdia. Kritériom je príjem študenta a okruhu s ním spoločne posudzovaných osôb, jeho výška sa odvodzuje od súm životného minima.

**Štipendiá z vlastných zdrojov** udeľuje vysoká škola najmä za vynikajúce plnenie študijných povinností, za dosiahnutie vynikajúcich výsledkov v oblasti štúdia, výskumu, vývoja, umeleckej alebo športovej činnosti. Môže ísť aj o jednorazovú alebo pravidelnú sociálnu podporu.

Nepriamou formou podpory sú najmä možnosti stravovania a ubytovania s poskytnutím príspevku na náklady na stravovanie a ubytovanie, ktoré zabezpečuje VVŠ v rámci svojich možností. Podobne v rámci svojich možností zabezpečuje VVŠ ubytovanie a náklady s ním spojené (prihliada pri tom na sociálnu situáciu

<sup>57</sup> Zákon rozširuje druhy poplatkov, ktoré je VVŠ oprávnená žiadať. V pôvodnom zákone mala právomoc žiadať "príspevky" na úhradu nákladov fakulta, čo sa zmenilo stratou jej právnej subjektivity.

študenta a jeho prospech). Okrem toho, VVŠ môže poskytovať finančnú a organizačnú podporu športových a kultúrnych činností, podporovať študentov so zdravotným postihnutím.

### **3. Poskytovanie zvýhodnených pôžičiek študentom**

Ide o pôžičky zo študentského pôžičkového fondu s dotovaným úrokom a odloženým splácaním. VVŠ môže študentom poskytovať aj pôžičky zo svojho štipendijného fondu.

### **Analýza**

Skôr ako prejdeme k podrobnejšej analýze zmyslu vládneho návrhu zákona, treba priblížiť základné špecifiká vysokoškolského vzdelávania a VŠ a s ohľadom na ne predstaviť hlavné okruhy, ktoré by VŠ zákon mal upravovať.

Tak ako bolo opísané už v kapitole 2, vzdelávanie a najmä vzdelávanie na vysokých školách má viacero odlišností od iných oblastí podnikateľskej aj nepodnikateľskej činnosti. Dôležitým faktorom pri vzdelávaní je takzvaný dvojitý produkt: získanie sumy informácií, návykov, spôsobov práce a myslenia počas štúdia a zároveň dokladu o absolvovaní vzdelania. V prípade ak samotný doklad zabezpečuje do veľkej miery úspech na trhu práce, ani samotní študenti nemusia vyvíjať tlak na kvalitu obsahu vzdelania, ak by mala znamenať zvýšenie nárokov na študenta. Dlhodobo by takýto stav nemal existovať, pretože hodnota nekvalitného diplomu by mala klesať. V praxi však tento predpoklad nie vždy platí. Na príčine sú informačné asymetrie, dlhodobosť cyklu a často monopolistická pozícia.

Informačné asymetrie existujú vždy, keď jedna z dvoch strán nemá všetky relevantné informácie o strane druhej. Vysoké školy sú dobrým príkladom, keď málokto z budúcich študentov má alebo môže mať presnú predstavu o tom, aké štúdium na

danej škole bude reálne. Tento faktor posilňuje dlhodobosť vysokoškolského cyklu – od okamihu rozhodnutia študenta vstúpiť na vysokú školu do jej ukončenia uplynie štandardne na Slovensku päť až sedem rokov, čo je obdobie, za ktoré sa situácia môže výrazne zmeniť. Dlhodobosť cyklu však platí aj v súvislosti s inými účastníkmi. Kým zamestnávateľia zistia, že kvalita diplomu z niektorej školy sa výrazne zmenila a zmenia svoj pohľad naň, uplynie pravdepodobne niekoľko rokov. Spolu teda musíme uvažovať o uplynutí aspoň desiatich rokov od okamihu zmeny kvality v rámci školy až do okamihu, kým sa táto zmena výrazne prejaví na rozhodovaní maturantov.

Ďalším špecifikom je to, že vzdelávanie má pre jeho poskytovateľa – učiteľa – do veľkej miery charakter misie. Inými slovami, nejde len o zamestnanie, ale do veľkej miery aj o poslanie. S tým súvisí aj ďalší fakt – akýkoľvek systém a akékoľvek pravidlá majú len obmedzený dosah na to, čo sa odohráva v prednáškovej sále či v laboratóriu medzi pedagógom a študentmi. Vzdelávanie a jeho kvalita sú veľmi výrazne ovplyvnené chuťou a vôľou pedagóga poskytnúť študentom to najlepšie. Neznamená to, že systémy vytvárajúce tlak na školy a učiteľov smerom k vyššej kvalite sú zbytočné. Treba však pamätať na to, že fungujú najmä sprostredkovane.

S ohľadom na tieto skutočnosti definujeme kľúčové problémy vysokého školstva, ako aj 4 najdôležitejšie okruhy, ktoré musí zákon o vysokom školstve riešiť.

Prvým okruhom je nedostatok konkurencie medzi vysokými školami, ktorý má viaceré príčiny. Vysoké školy neboli doteraz motivované si konkurovať a bojovať o študenta, čo vyplývalo najmä zo systému financovania, ktorý odvodzoval len malú časť finančných prostriedkov od počtu študentov. Vďaka historicky zdedenej špecializácii existujú v mnohých odboroch len jedna alebo dve vysoké školy poskytujúce vzdelanie v tejto oblasti. Okrem toho, ak si vysoké školy konkurujú v určitej oblasti,

väčšinou sú od seba výrazne vzdialené. Keďže neexistuje školné, študenti a ich rodiny berú pri rozhodovaní o výbere školy do úvahy len stravovacie, dopravné a ubytovacie náklady, čo ich výraznejšie motivuje k výberu školy v najbližšom okolí (ak taká existuje).

Druhou témou je kvalita. Najlepšou zárukou kvality je fungujúca konkurencia. V oblasti vzdelávania však okrem špecifických slovenských faktorov existujú aj všeobecné problémy, vďaka ktorým len konkurencia často nestačí na zaručenie vysokej kvality. Kvôli nim je dôležité mať systém kontroly a ochrany kvality vzdelávania. Bohužiaľ, na Slovensku sa táto téma do veľkej miery zúžila na otázky formálneho charakteru, medzi ktoré patrí prítomnosť profesorov a docentov a scientometrické kritériá. I keď v oboch prípadoch ide nepochybne o dôležité indikátory, ich hodnotu mária dva faktory. Prvý je problém tranzície – vďaka nevyhnutnosti uznať tituly z obdobia minulého režimu boli najmä v niektorých odboroch do systému „vpustení“ ľudia, ktorých reálna kvalita nezodpovedá titulu. Ďalší faktor je systémový a týka sa nedotiahnutosti systémov. Ak má napríklad prítomnosť profesora byť aspoň čiastočne zárukou kvality odboru, musí byť zaručená jeho reálna angažovanosť na danej vysokej škole. Absencia podobného mechanizmu vytvorila známy fenomén „autobusových“ profesorov. Na meranie kvality vzdelania navyše tieto nástroje nestačia.

Ďalší okruh možno zhrnúť pod anglické slovo „accountability“, teda komu vedenie škôl skladá účty a voči komu je zodpovedné. Reálnou odpoveďou na Slovensku je, že voči ostatným pedagogickým pracovníkom. Tí majú prostredníctvom voľby akademického senátu rozhodujúci podiel na moci. Tento systém ako základ vysokého školstva na Slovensku zatiaľ nikto nespochybnil, pretože vyplýva z historických súvislostí, ako aj zo špecifickej misie vysokých škôl, ku ktorým sa ešte vrátíme. Napriek tomu má súčasná podoba tohto systému viacero nedostatkov. Voľba dekana

a rektora len spomedzi docentov a profesorov znamená nemožnosť vytvárania profesionálnej skupiny vysokoškolských manažérov a najmä v prípade malých fakúlt/univerzít často absenciu kvalitných ľudských zdrojov pre riadenie. Čo je ešte dôležitejšie, vnútorná voľba na pomerne krátke obdobie troch rokov vedie radiacich pracovníkov k neochote realizovať kroky, ktoré by boli krátkodobo nepopulárne alebo ktoré idú proti záujmom početne výrazných skupín pedagogických pracovníkov, a to aj v prípadoch, kedy by takéto kroky boli v záujme študentov alebo dlhodobého rozvoja školy.

Ako štvrtú oblasť treba spomenúť to, čo je najdôležitejšie na zabezpečenie uvedených cieľov – financie. V tejto zložitej oblasti možno zdôrazniť niekoľko problémov. Prvým je doteraz existujúci historický princíp financovania väčšiny nákladov vysokých škôl. Ako historický možno definovať systém, ktorý nie je založený na výkonoch, ale na existujúcom stave či už v osobnej alebo majetkovej sfére. Ďalším problémom je tzv. mäkké rozpočtové obmedzenie. Mäkké rozpočtové obmedzenie znamená, že v prípade insolventnosti nie je organizácia reálne trestaná výmenou manažmentu, zrušením alebo bankrotom, vďaka čomu existuje nižší tlak na to, aby sa „zmestila“ do prideleného rozpočtu, pretože v prípade jeho prekročenia nebude vytváranie dlhov sankcionované žiadnym z vyššie uvedených spôsobov. S otázkou financovania súvisí aj politicky najhorúcejšia téma – zavedenie či nezavedenie školného.

#### *Konkurencia ako základný nástroj zaručenia kvality*

Najlepšou zárukou kvality je fungujúca konkurencia. Tá za normálnych okolností pôsobí aj na vysokú efektívnosť využívania finančných prostriedkov a majetku. Konkurencia môže existovať na viacerých rovinách.

Prvou je to, čo ekonómovia nazývajú vstup a výstup z odvetvia, teda vznik a zánik vysokých škôl. Ľahkosť vzniku konkurencie a naopak rýchlosť, s akou neúspešné subjekty končia svoje pôsobenie, je jedným z kľúčových determinantov konkurencie v akejkoľvek oblasti činnosti.

Navrhovaný zákon pokračuje v dikcii predchádzajúceho a umožňuje vznik a zánik verejných vysokých škôl len na základe zákona. Tým vytvára výrazné bariéry pre vznik verejnej konkurencie voči súčasným školám, pretože nové verejné školy budú môcť vzniknúť len na základe politického rozhodnutia. Tento fakt by nepredstavoval až taký veľký problém, keby boli na rovnakom základe financované súkromné školy, ktorých vznik je liberálnejšie ustanovený. Tie však ani s akreditáciou nebudú mať nárok na výkonové dotácie. Obdobný problém vzniká aj pri zániku verejnej vysokej školy. Zachovanie veľmi výrazných bariér pre vstup a výstup znamená výrazné oslabenie potenciálnej konkurencie pre existujúce vysoké školy, ktorá by sa mohla prejaviť napríklad aj tým, že by ich časť pedagógov opustila a založila novú či už súkromnú alebo verejnú vysokú školu.<sup>58</sup>

Tento problém je obzvlášť aktuálny v súvislosti s ďalšou časťou reformy, ktorou je posilnenie jednotnosti univerzít ako základných jednotiek v systéme. Uvedený faktor významne oslabí konkurenciu medzi fakultami rovnakej školy, ktorá doteraz existovala najmä v prípade niektorých veľkých univerzít.

Celkovo možno konkurenciu medzi vysokými školami považovať napriek nesporným pozitívam za najproblematickejšiu časť navrhovaného systému.

Pozitívom je najmä prechod k transparentnejšiemu financovaniu vysokých škôl, ktoré sa odvíja od študenta (pozri

ďalej). Rovnako treba oceniť povinnosť rozdeliť štúdium na tri cykly, čo zvýši flexibilitu štúdia a prispeje tak k posilneniu konkurencie.

Popri konkurencii medzi školami netreba podceňovať konkurenciu medzi pedagógmi. V tomto ohľade prináša návrh jednoznačné pozitívum, keď zavádza konkurenciu vnútri škôl o miesta docentov a profesorov. Tento krok by mohol byť výrazným príspevkom k zvýšeniu kvality pedagógov na verejných vysokých školách, ak by bol sprevádzaný účinnými prostriedkami zabezpečujúcimi, aby v komisiách vyhodnocujúcich výberové konania na tieto miesta mali podstatné zastúpenie osoby so záujmom o kvalitu a absenciou iného záujmu. Takýmito osobami by mohli byť napríklad členovia externých inštitúcií, zahraniční účastníci a zástupcovia študentov. Návrh sa, bohužiaľ, tejto téme nevenuje.

#### *Iné nástroje zaručenia kvality*

Z už uvedeného však vyplýva, že samotná konkurencia na zaručenie kvality vzdelania všeobecne a obzvlášť v slovenskej realite nestačí. Aké iné mechanizmy sú navrhované a potrebné na dosiahnutie tohto cieľa?

V prvom rade sa treba pozrieť na spôsob udelenia akreditácie pre určitý študijný odbor. Návrh zákona sa snaží akreditáciu poňať ako minimálny prah personálnej, materiálnej, technickej a informačnej zabezpečenosti, pri ktorom možno vysokej škole povoliť vstup do konkurenčného súboja. Tento prístup je v súlade s koncepciou minimalizácie bariér pre vstup.

Na posúdenie týchto návrhov sa možno pozerat' z viacerých uhlov, z ktorých možno spomenúť 4 najdôležitejšie.

Prvým je, aby systém kontroly kvality dával moc do rúk aj tým ľuďom, u ktorých neexistujú osobné alebo inštitucionálne väzby brániace objektívnemu pohľadu. Takýto systém zdôrazňuje účasť domácich aj zahraničných externých examinátorov

<sup>58</sup> Pri existencii takýchto bariér sa v praxi skôr stretneme riešením spočívajúcim v odchode časti pedagógov na už existujúcu vysokú školu.

napríklad na štátnych skúškach, účasť zahraničných členov v akreditačnej a evaluačnej komisii či účasť externých členov a študentov vo výberovej komisii na miesta docentov a profesorov. Túto oblasť zákon rieši len okrajovo, kde zakotvuje napríklad členstvo zahraničných účastníkov v akreditačnej komisii. Pozitívne treba hodnotiť, že návrh zákona sa snaží inštitucionálne zakotviť nezávislosť akreditačnej komisie prostredníctvom pevných funkčných období. V praktickej činnosti však bude veľa závisieť od predpisov nižšej právnej sily a samotného obsadenia AK.

Druhým uhlom je maximalizácia poskytovania informácií pre verejnosť tak, aby mohli jednotlivci aj organizácie robiť svoje rozhodnutie na základe čo najväčšieho rozsahu informácií. V tomto smere ide zákon správnym smerom zavedením výročných správ, dlhodobého zámeru a ich zverejňovaním. Rovnako by však bolo vhodné upraviť podrobnejšie verejnú výstupov napríklad akreditačnej komisie.

Tretím uhlom sú jasné upravené konzekvencie zistenia nedostatočnej kvality. Z tohto hľadiska rieši zákon právomoci akreditačnej komisie a konzekvencie situácie, ak podľa zistení komisie VŠ nespĺňa podmienky pre pokračujúce poskytovanie vzdelania v danom odbore.

Štvrtým uhlom je to, aby sa v rámci akreditácie posudzovalo nielen to, do akej miery má škola vytvorené podmienky na vzdelávanie, ale do akej miery ich využíva vo vzdelávacom procese pri všetkých skupinách študentov. Najlepším príkladom je kvalita vzdelania, ktorú získavajú aj na inak relatívne renomovaných VŠ študenti externého/dištančného štúdia. Otázku v tejto oblasti návrh zákona vôbec nerieši.

V praktickej oblasti bude návrh zákona o VŠ znamenať určitú komplikáciu pre činnosť AK, najmä zvýšením administratívnej záťaže, vynechaním fakúlt z procesu akreditácie, okrem toho sa odstránila

povinnosť MŠ SR zohľadniť vyjadrenia AK pri financovaní VŠ.<sup>59</sup>

#### *Skladanie účtov a mocenské vzťahy*

Systém vzťahov súvisiacich s vysokými školami je vtedy dobrý, ak vytvára jasné rozdelenie právomocí medzi jednotlivých účastníkov a zároveň ich vhodným spôsobom medzi nich rozdeľuje tak, aby existovala vzájomná kontrola a každý účastník mal tie právomoci, na ktorých vykonávanie je najlepšie vybavený.

V tomto smere návrh zákona neodpovedá na viaceré otázky, čo je však prirodzené, pretože žiadny zákon nemôže reálne presne určiť mocenské vzťahy, ktoré sa utvárajú na základe siete formálnych aj neformálnych pravidiel. Napriek tomu by bolo vhodnejšie predsa len jasnejšie vymedziť úlohu fakúlt, keď súčasný návrh im berie právnu subjektivitu, no ponecháva im viaceré kompetencie, ktoré sú inak typické pre samostatné subjekty.

Ďalšou otázkou je zmysluplnosť zákonne inštitucionalizovaných stavovských organizácií, keď im návrh zákona nedáva prakticky žiadne právomoci. Na druhej strane zákon dáva pomerne veľa právomocí ministerstvu školstva bez definovania systému protiváh. MŠ SR je síce v systéme priamym zástupcom voličov, jeho legitimita je však predsa len sprostredkovaná prostredníctvom NR SR a menovania člena vlády. Riešením by bolo presnejšie

---

<sup>59</sup> Vzniká oprávnené riziko, že z AK sa stane administrátor, možnosť ovplyvniť stav VŠ a politiky v tejto oblasti je ťažkopádna (napr. pri návrhu na odňatie niektorých práv VŠ mimo pravidelného 6-ročného intervalu). Zákon zavádza akreditáciu na úrovni buď študijného programu alebo celej inštitúcie. V činnosti AK nesystémovo vynecháva fakultu (na mnohých iných miestach v zákone ostáva). Toto obmedzenie nedovolí porovnať fakulty podobného zamerania v reálnom čase (napr. akreditácia všetkých lekárskech fakúlt na jednom zasadnutí AK). Odstránila sa povinnosť MŠ SR zohľadniť hodnotenie vzdelávacej a vedeckej práce AK pri financovaní VŠ (nezáväzná formulácia o kvalitatívnych a kvantitatívnych hľadádkách vôbec nedefinuje úlohu AK).

definovanie princípov, na základe ktorých bude ministerstvo svoje právomoci (napríklad v oblasti rozvojových programov či dlhodobého zámeru) uplatňovať.

V rámci verejných vysokých škôl treba jednoznačne oceniť dve zmeny. Jednou je predĺženie funkčného obdobia akademických orgánov na štyri roky, čo by malo umožniť dlhodobejšie rozhodovanie spolu s liberalizáciou toho, kto sa môže stať rektorom/dekanom. Druhou je ustanovenie správnej rady ako externého orgánu verejnej kontroly hospodárenia verejnej vysokej školy.

#### *Financovanie, hospodárenie a insolventnosť*

Navrhovaný systém financovania treba oceniť. Na jednej strane transformuje verejné financovanie VŠ na blokové granty, ktoré však delí na výkonovú, sociálnu a rozvojovú časť tak, aby umožnil transparentné financovanie vysokoškolského vzdelávania. Systém je výstupovo zameraný, diskutovať možno o tom, či by nemal na miesto počtu študentov používať ako kritérium počet absolventov. Vzhľadom na nedostatočné zabezpečenie kvality a malé využívanie mechanizmu externého dohľadu na skúškach či štátnych skúškach by však systém financovania podľa počtu absolventov dával školám nesprávne motivácie. Preto možno financovanie na študenta považovať za akceptovateľnú náhradu. Otázkou však je, aké budú následky tohto systému v prostredí, kde nefunguje dobrý systém zabezpečenia kvality a akreditácie a kde financovanie vedy na VŠ je malé v porovnaní s rozpočtom na vzdelávaciu činnosť a či tieto faktory nebudú viesť k poklesu kvality najmä na tzv. výskumných univerzitách.

Popri tomto výraznom pozitíve však ostáva niekoľko otvorených otázok.

Spomenúť treba nenárokovateľnosť výkonových dotácií zo strany súkromných škôl. Tento krok spolu s obmedzením vzniku a rozdeľovania verejných vysokých

škôl je kľúčovým problémom, ktorý bude brániť rozvoju konkurencie najmä tam, kde niektoré súčasné VŠ majú výrazne dominantné postavenie. Navyše ide o krok s veľkým korupčným potenciálom, keďže na základe bližšie v zákone neupraveného mechanizmu budú mať minister a vláda moc rozhodnúť o tom, ktoré súkromné školy získajú výkonové dotácie a ktoré nie.

Tento krok je navyše nepochopiteľný, ak vláda prijala politické rozhodnutie financovať súkromné základné a stredné školy na rovnakom základe ako verejné. Jediným argumentom proti verejnému financovaniu súkromnej vysokej školy je, že posilňuje pravdepodobnosť majetkovej segregácie študentov podľa kvality – tí lepšie finančne disponovaní dostanú aj verejnú dotáciu, aj to, čo si „kúpia“ za školné, zatiaľ čo chudobnejší dostanú len „verejnú“ dotáciu na verejnej vysokej škole. Tento argument je však na úrovni základných a stredných škôl oveľa silnejší, a ak tam sa dospelo k rozhodnutiu o ekvivalentnom financovaní, ťažko vysvetliť iné rozhodnutie na úrovni vysokých škôl.

Kľúčovou otázkou je však celková otázka zodpovednosti za hospodárenie a riziko insolventnosti. Verejná vysoká škola bude do určitej miery organizačným hybridom. Bude verejnou organizáciou, za jej záväzky však štát nebude ručiť. Prejde na ňu majetok štátu, ale na rozdiel od iných verejných organizácií ho nebude mať len v správe, ale tento majetok sa stane priamo majetkom verejnej vysokej školy. V prípade insolventnosti zákon túto inštitúciu nevylučuje zo štandardných mechanizmov riešenia tejto situácie (exekúcie, konkurz), ale vzhľadom na vysoký počet študentov a verejnú formu nie je možnosť použitia týchto mechanizmov kredibilná.

Keby v praxi nastala insolventnosť verejnej vysokej školy a hrozilo by jej uzavretie a rozpredaj majetku, boli by politici a štátna správa v praxi nútení situáciu riešiť a nielen sa prizerať. V prípade menšej VŠ by mohli pristúpiť na likvidáciu školy a umiestnenie

študentov na iných VŠ, ani to však v mnohých prípadoch nie je realistické. Pri väčších VŠ možno tento prístup vylúčiť – vie si niekto v praxi predstaviť, ako sa zatvorí UK, STU, UPJŠ či UMB? Verejné vysoké školy majú a budú mať v rukách tisíce rukojevníkov v podobe študentov.

Preto verejné vysoké školy vo veľkej miere nečelia tvrdému rozpočtovému obmedzeniu. Tvrdé rozpočtové obmedzenie znamená, že organizácia si je vedomá toho, že musí hospodáriť s dostupnými zdrojmi, pretože v prípade zadlženia jej hrozí zánik. Verejné vysoké školy, najmä tie väčšie, však vedia a aj podľa nového zákona budú vedieť, že im zánik nehrozí, pretože štát bude nútený ich zlú finančnú situáciu riešiť.

Vzhľadom na uvedené špecifiká je preto nevyhnutné do systému zaviesť prvky, ktoré by pravdepodobnosť takéhoto javu minimalizovali. Môže ísť o ex ante a ex post nástroje.

V oblasti ex ante nástrojov sa návrh zákona snaží využiť najmä mechanizmus správnej rady, ktorá bude musieť dať súhlas na typy úkonov, ktoré by v prípade zlého rozhodnutia/úmyslu zo strany vedenia verejnej VŠ s vysokou pravdepodobnosťou mohli viesť k insolventnosti. Ďalší mechanizmus, ktorý návrh obsahuje, je povinnosť zverejňovať údaje o hospodárení a rozvoji školy, ktoré by mali verejnú VŠ podriaďovať širšej verejnej kontrole.

Zákon však neobsahuje prakticky žiadnu úpravu ex post nástrojov, teda nástrojov riešiacich už vzniknutú insolventnosť okrem nejasne definovanej možnosti pre to, aby MŠ SR uvalilo na školu nútenú správu. Takýto mechanizmus treba nielen preto, že systém potrebuje úpravu tejto potenciálne veľmi škodlivej situácie, ale aj preto, že dobre postavený nástroj na riešenie vzniknutej insolventnosti môže motivovať vedenia verejných VŠ usilovať sa, aby k takejto situácii nedošlo, a tak vytvárať rozpočtové obmedzenie.

### *Školné*

Poslednou témou, i keď politicky témou číslo jeden, je školné. MŠ SR v návrhu zákona pôvodne predložilo tri alternatívy (prijatá bola nakoniec druhá), ktoré možno stručne zhrnúť nasledujúco:

a/ školné len nad rámec základného študijného obdobia

b/ školné len nad rámec základného študijného obdobia a pre externých študentov

c/ školné pre všetkých študentov s diferencovaným platením podľa príjmu.

Pri rozhodnutí medzi prvou a tretou možnosťou ide o politické rozhodnutie. Prvá možnosť, teda prakticky žiadne školné, predstavuje dotáciu primárne pre strednú triedu, ktorá si môže dovoliť ostatné náklady vysokoškolského štúdia, ale ktorá platí nižšie dane ako vyššia trieda. Školné za podmienok, aké sú definované v tretej možnosti, by časť tejto dotácie premiestnil k najchudobnejším vrstvám a výraznejšie by znížil dotáciu pre vyššie príjmové vrstvy tým, že by diferencovane spoplatnil štúdium a zároveň umožnil väčšie poskytovanie štipendií.

Jedinou racionálnou motiváciou pre druhú možnosť je zoficiálnenie súčasného reálneho stavu, inak ho však možno pokladať za veľmi zlý krok, ktorého zmysel nikto logicky nevysvetlil a ktorý by dával školám chybnú motiváciu, najmä keď štát bude musieť naďalej aj na externých študentov prispievať.

Ešte možno hovoriť i o tom, že z hľadiska motivácie študentov a pritvrdenia konkurencie predstavuje zavedenie školného pozitívum. Najproblematickejším prvkom je regulovanie výšky školného pri jednotlivých odboroch zo strany vlády, čo odbúrava možnosť reakcie VŠ na dopyt a celkovo nedáva zmysel, keďže vo všetkom ostatnom sú VŠ plne autonómne.

# Záver

## Kľúčové výzvy pre vzdelávaciu politiku na Slovensku

---

Predkladaná publikácia obsahuje okrem opisu súčasného stavu vzdelávacieho systému a vzdelávacej politiky aj ich analýzu a mnohé odporúčania. Nie je cieľom ich na malej ploche záveru zopakovať, prípadne bližšie opísať. Analýzu základných vonkajších vplyvov na školstvo predstavuje kapitola 1. Analýza súčasného stavu vzdelávacieho systému z kvantitatívneho a kvalitatívneho hľadiska sa nachádza v kapitolách 2 a 3. Analýzu práve prebiehajúcich hlavných reforiem vzdelávacieho systému obsahuje kapitola 4. Vo všetkých kapitolách uvádzame aj problémové okruhy a odporúčania na zlepšenie. **Zmyslom predkladaného záveru je veľmi stručne opäť vyzdvihnúť tie výzvy pre vzdelávaciu politiku, ktoré považujeme za kľúčové.**

Pri takomto zhrnutí sa, samozrejme, nemožno vyhnúť porovnávaniu s aktuálnymi oficiálnymi dokumentmi MŠ SR a vlády k reforme vzdelávania – s projektom Milénium a s Konceptiou ďalšieho rozvoja vysokého školstva na Slovensku pre 21. storočie. Hlavnou témou reformy vzdelávania na Slovensku by mala byť vysoká selektívnosť, špecializácia a rigidita školského systému. Žiaci a študenti absolvujú niekoľkokrát v živote proces rozhodovania a výberu podľa toho, aký typ školy chcú navštevovať. Toto rozhodnutie je do veľkej miery nezvratné, keďže priepustnosť v rámci systému je nízka a má významné následky, pretože žiaci a študenti sa často veľmi úzko špecializujú od začiatku štúdia na danej škole (najmä v rámci SOU a VŠ). Vzdelávací systém sa sústreďuje predovšetkým na odovzdávanie čo najväčšej sumy informácií v danej špecializácii a len malú pozornosť venuje tomu, čo projekt

Milénium označuje ako rozvíjanie kľúčových kompetencií človeka (komunikačné schopnosti, personálne schopnosti, schopnosť tvorivo myslieť a riešiť problémy, práca s modernými informačnými technológiami a formovanie občianskej spoločnosti). Ambíciu zmeniť túto situáciu majú práve projekt Milénium a Konceptia ďalšieho rozvoja VŠ, pričom kladú dôraz na kurikulárnu reformu, uvedomujú si však aj dôležitosť takých oblastí, ako je reforma vzdelávania pedagógov, maturitnej skúšky a prijímacích pohovorov na všetky stupne škôl, ako aj celkového dôrazu na obsah a kvalitu vzdelávania a vyššiu mieru autonómie škôl.

Za kľúčové otázky v každej reforme však považujeme dva faktory, ktoré uvedené dokumenty plne nezachytávajú.

Prvým je **princíp nevyhnutnosti výberu**. Pri tvorbe konkrétnych sektorálnych politík, medzi aké projekt Milénium a Konceptia patria, ako aj pri ich vzájomnej koordinácii a financovaní nie je nikdy možné zabezpečiť všetky ciele a túžby, a to dokonca aj vtedy, keď nie sú v priamom rozpore, pretože finančné, ľudské, prírodné a iné zdroje sú obmedzené. Preto veľká časť procesu tvorby verejnej politiky nie je o generovaní a presadzovaní návrhov, ale o rozhodovaní sa medzi rôznymi návrhmi, ktoré sú v princípe akceptovateľné. Oba dokumenty spomenuté v úvode nepreukazujú veľkú ochotu pomenovať často bolestivé kroky a rozhodnutia, ktoré treba pre naplnenie ich koncepčných zámerov. „Všetko pre všetkých“ nie je nikdy v rámci verejnej politiky reálne.

Druhým je **otázka motivácií a stimulov**. Špecifikom vzdelávacieho systému je to, že má pre jeho poskytovateľa – učiteľa – do veľkej miery charakter misie. Inými slovami, nejde len o zamestnanie, ale do veľkej miery aj o poslanie. S tým súvisí aj ďalší fakt – akýkoľvek systém a akékoľvek pravidlá majú len obmedzený dosah na to, čo sa odohráva v prednáškovej sále či v laboratóriu medzi pedagógom a študentmi. Vzdelávanie a jeho kvalita sú veľmi výrazne ovplyvnené chuťou a vôľou pedagóga poskytnúť študentom to najlepšie. Tento fakt znamená, že úspešnosť akejkoľvek zmeny závisí od toho, do akej miery dokáže motivovať konkrétnych jednotlivcov k zmene presvedčenia a činov. Preto nestačí poskytnúť väčšiu autonómiu učiteľom, školám či iným subjektom. Kľúčovou otázkou je – majú tieto subjekty motiváciu využiť vyššiu autonómiu na poskytovanie lepšieho vzdelania? Ak nie, ako možno tento stav zmeniť?

Nasledujúcich deväť bodov považujeme za konkrétne kľúčové výzvy pre vzdelávaciu politiku, ktorých riešenie či neriešenie do veľkej miery predurčí úspech či neúspech akejkoľvek reformy vzdelávacieho systému.

### **1. venovať zvýšenú pozornosť procesu výberu študentov na stredné a vysoké školy ako základnej podmienke vyššej vzdelávacej mobility**

Ako už bolo povedané, slovenský vzdelávací systém je výrazne selektívny a špecializovaný. O to dôležitejšie je, aby uskutočňovaná selekcia na úrovni stredných a vysokých škôl zaručovala dôveru žiakov a rodičov v proces a umožňovala, respektíve maximalizovala rovnosť v prístupe k vzdelaniu.<sup>1</sup> Súčasný systém nepredstavuje dostatočnú ochranu pred korupciou a vyberá žiakov a študentov najmä podľa schopnosti opakovania informácií bez významnejšieho dôrazu na analytické a adaptívne schopnosti. Jeho výsledkom je vysoká nedôvera verejnosti v systém výberu,

nedostatočné využívanie schopností detí, ako aj výrazná reprodukcia existujúcej sociálnej štruktúry, keďže v takomto systéme sa najlepšie presadzujú deti zo zvýhodneného prostredia.

Preto je nevyhnutné realizovať zmeny v procese výberu študentov na stredné a vysoké školy. Prijímacie pohovory by mali presunúť svoje ťažisko na vhodnú zmes testovania znalostí, ako aj schopností a analytického myslenia. Zároveň treba oveľa rigoróznejšie upraviť procesnú stránku prijímacích pohovorov a zmeniť inštitucionálny a právny základ. Takéto zmeny sú možné len vtedy, ak bude do celého procesu zainteresovaná širšia, najmä rodičovská verejnosť.

### **2. sústrediť sa na to, aby rodičia, žiaci<sup>2</sup>, učitelia, zriaďovatelia a iní aktéri mali relevantné informácie**

Kľúčovým princípom vzdelávacej politiky na Slovensku je sloboda žiaka/študenta/rodiča pri výbere vzdelania a budúceho povolania. Žiaci/študenti/rodičia sa sami rozhodujú, či sa ich dieťa vo veku 10 rokov bude uchádzať o štúdium na osemročnom gymnáziu, či sa vo veku 15 rokov bude uchádzať o akademické, odborné alebo praktické vzdelávanie na stredoškolskej úrovni a či a kde sa bude vysokoškolsky vzdelávať. Ako už bolo spomenuté, pilierom slovenského vzdelávacieho systému je ďalej nadštandardná miera špecializácie žiakov/študentov najmä na stredných a vysokých školách. Pre akceptovateľné fungovanie takéhoto systému je kľúčom vysoká miera informovanosti žiakov, rodičov, učiteľov, zriaďovateľov a iných aktérov vzdelávacieho procesu. Informovanosť jednotlivých aktérov je dôležitá v každom systéme, no v takom, kde majú rozhodnutia nezvratné dôsledky, treba jej význam ešte podčiarknuť.

<sup>1</sup> uvedená podmienka bude platiť aj po akejkoľvek reforme školstva na Slovensku

<sup>2</sup> v tomto prípade sa pod pojmom žiaci skrývajú aj študenti VŠ

Medzi nevyhnutné informácie patria najmä:

- informácie pre žiakov, rodičov, učiteľov a riaditeľov škôl o právach a povinnostiach všetkých účastníkov vzdelávacieho procesu, a to najmä o právach žiakov súvisiacich s hodnotením, prijímacími pohovormi na všetky stupne škôl a výberom školy (prestupy a pod.);
- informácie pre žiakov, rodičov, učiteľov a riaditeľov škôl o vývoji na trhu práce v mikroregióne, v rámci širšieho regionálneho trhu práce aj na celonárodnej úrovni (dynamické aj statické štruktúrované informácie o zamestnanosti a nezamestnanosti). Tieto informácie nie sú dôležité ako priame direktívy pre rozhodnutia žiakov a rodičov, ale ako jeden z faktorov pre ich myslenie;
- informácie pre zamestnávateľov o reálnom a očakávanom vývoji vo vzdelávacom systéme na regionálnej aj celoštátnej úrovni;
- informácie pre žiakov, rodičov, učiteľov a riaditeľov škôl o výnosoch vzdelania všeobecne aj pri konkrétnych typoch, o trendoch v konkurencieschopnosti krajiny, o výhodách a nevýhodách jednotlivých prístupov k vzdelaniu a vzdelávaciemu systému;
- informácie pre žiakov, rodičov, učiteľov a riaditeľov škôl o kvalite a výstupoch vzdelávacieho systému, ale najmä konkrétnych škôl, a to z hľadiska úspešnosti na trhu práce, na prijímacích pohovoroch či v porovnaní so vstupnými údajmi.

Medzi hlavné nástroje by mali patriť nielen tie tradičnejšie (poradcovia priamo v školách, rodičovské združenia, každoročné publikácie pre žiakov a rodičov), ale aj tie, ktorých informačný dosah v súčasnej dobe môže byť niekedy výraznejší (masové celoštátne, ale najmä regionálne médiá, verejné diskusné fóra a pod.).

### 3. venovať zvýšenú pozornosť kvalite a výsledkom vzdelávacieho procesu

Kvalita vzdelávacieho procesu a jeho výsledky sa až v posledných rokoch stávajú

dôležitou témou pri diskusii o potrebných zmenách vo vzdelávacom procese. Vedú k tomu najmä empirické náznaky klesajúcej kvality nášho školstva a uvedomenie si absencie autoritatívnych údajov kvôli neexistencii objektívnych meracích nástrojov. Pozitívnym a pripravovaným krokom vpred sú v tejto súvislosti pripravované jednotné maturity na stredných školách. Treba poukázať na dve riziká:

- riziko nadmernej fixácie na jednotné maturitné skúšky;
- riziko nesprávneho obsahu jednotnej maturitnej skúšky.

Jednotná maturitná skúška musí byť len **prvým krokom** v sérii opatrení zameraných na prítiahnutie pozornosti k otázke kvality a výstupov vzdelávacieho systému a na rozširovanie informácií medzi všetkých aktérov. Ak zavedenie jednotných maturít má znamenať, že z dôvodu koncentrácie na ne sa stratí tlak na ďalšie kroky v tejto oblasti na úrovni základných a vysokých škôl, môže mať tento významný reformný krok v konečnom dôsledku len malé účinky.

Na to, aby jednotné maturity objektívnejšie hodnotili schopnosti študenta študovať na VŠ a aby potvrdili ukončenie kvalitného stredoškolského vzdelania, treba, aby testovali **schopnosť študovať** na VŠ a **relevantné atribúty stredoškolského vzdelania**. Jednotné maturitné skúšky sa však zatiaľ obmedzujú najmä na vedomostné testy v jednotlivých predmetoch, čím v prípade plnej implementácie môžu účinne prispieť k uzatvoreniu slovenského vzdelávacieho systému späť do tradície encyklopedického zhromažďovania informácií.

### 4. vytvoriť motivačné mechanizmy, aby sa školský systém vyrovnal s demografickými zmenami

Vďaka klesajúcemu počtu narodených detí zaznamenávajú školy na nižšom stupni už viac ako desať rokov trvalý pokles žiakov, ktorý sa postupne presúva aj do vyšších

ročníkov a v najbližšom desaťročí zasiahne aj vysoké školy.<sup>3</sup> Kumulatívny pokles populačného ročníka na 60% stavu z konca 70. rokov znamená, že v základnom a strednom školstve existuje výrazná nadkapacita, ktorej rozsah sa bude ďalej prehĺbovať. Počet škôl, tried, pedagogických a nepedagogických zamestnancov sa však neznižoval úmerne populačnému poklesu, v mnohých prípadoch sa neznižoval vôbec. Vďaka tomu sa rast výdavkov na žiaka neprejavuje v raste kvality vyučovania prostredníctvom lepšieho stavu učební a škôl, učebných pomôcok či lepšie platených učiteľov, ale prakticky výhradne v poklese počtu žiakov na triedu a učiteľa a v zachovávaní existujúcej siete škôl a školských zariadení.<sup>4</sup> Aj keď klesajúci počet žiakov v triede je do určitej miery pozitívny jav,<sup>5</sup> zahraničné skúsenosti ukazujú, že vplyv znižovania rozsahu tried na kvalitu vyučovania nie je vysoký a od určitej veľkosti prakticky nulový. Najmä v porovnaní s alternatívnym využitím zvýšeného rozsahu finančných prostriedkov na žiaka (napr. redukcia počtu škôl a tried vo výraznejšej miere v súlade s demografickým vývojom a využitie uvoľnených prostriedkov na investície do zostávajúcich škôl a lepšie mzdové ohodnotenie) sa táto stratégia zdá byť málo efektívnym využívaním verejných prostriedkov.

Preto najväčšou výzvou v oblasti financovania základného a stredného školstva nie je len uplatniť od 1. januára 2002 nový zákon o financovaní základných a stredných škôl a školských zariadení, ale ho postupne modifikovať smerom ku

skutočne kapitačnému financovaniu základného a stredného školstva, ktoré poskytuje jednotlivým aktérom motívy na efektívne správanie. Aj keď nie sme jednoznačnými zástancami tzv. kupónového systému, kde peniaze putujú so žiakom v rovnakej sume na žiaka, môže sa ukázať ako jediná politicky realistická cesta smerom k zrovnoprávneniu financovania škôl a zabráneniu deformácií.<sup>6</sup>

Ďalej možno odporúčať vytvárať motivačné prvky pre racionalizáciu siete, napríklad programy umožňujúce investície do spoločných škôl a školských zariadení, školských autobusov a pod. Okrem toho nemožno zanedbať ani poskytovanie poradenských služieb a odporúčaní jednotlivým regiónom, ktoré budú za manažment siete zodpovedné.

## **5. reštrukturalizovať odborné školstvo smerom k vyššej efektívnosti a novej náplni vzdelávania**

Väčšina žiakov stredných škôl navštevuje stredné odborné školy (SOŠ) a stredné odborné učilištia (SOU). Tieto školy majú vo všeobecnosti vysoké náklady na žiaka, ktoré okrem prirodzených dôvodov vyplývajú z ich vysokého počtu, fragmentácie študijných odborov a z toho vyplývajúceho nízkeho pomeru žiakov na učiteľa, triedu a školu. Mnohé z nich svojím zameraním nevyhovujú konkrétnym potrebám trhu práce ani dlhodobej potrebe pripraviť absolventov so základnou batériou návykov, vedomostí a zručností, vďaka ktorým sa môžu prispôsobiť meniacemu sa prostrediu. Reštrukturalizácia odborného školstva je preto jednou z najväčších výziev v rámci reformy vzdelávacieho systému.

Potrebné zmeny v oblasti stredného odborného školstva možno rozdeliť zjednodušene na nasledujúce skupiny:

- zmeny už uvedené v iných bodoch (modulárnosť a mobilita, zvýšenie

<sup>3</sup> tam však vzhľadom na ambíciu rozširovať podiel vysokoškolačkov na príslušnej vekovej kategórii nepredstavuje tento fakt argument pre znižovanie kapacít vysokých škôl

<sup>4</sup> výsledkom je okrem toho významná nevyrovnanosť medzi jednotlivými regiónmi aj v týchto pomeroch, čo výrazne nezmení ani nový zákon o financovaní základných a stredných škôl a školských zariadení

<sup>5</sup> najmä tam, kde v prípade nedostatočných kapacít znamenal dvojnásobnú prevádzku či triedy na hranici či za hranicou noriem

<sup>6</sup> v súlade s názorom Svetovej banky odporúčame dôležitú výnimku pre kapitačný princíp, a to je zohľadnenie sociálne znevýhodneného prostredia

informovanosti, zváženie predĺženia štandardnej dochádzky, dôsledne kapitálne financovanie). Tieto zmeny by výrazne zmenili tvár odborného školstva a sú kľúčové pre jeho reformu;

- nad ich rámec sa však treba sústrediť najmä na kurikulárnu reformu spočívajúcu vo významnom znížení počtu odborov spojenú s prestavbou ich obsahu. Obsah odborov by mal rovnako ako dnes spájať všeobecné učebné jadro s určitým rozsahom konkrétnej teoretickej a praktickej prípravy súvisiacej s daným odborom. Všeobecné učebné jadro by však malo klásť oveľa väčší dôraz na základné zručnosti (tzv. druhá gramotnosť), jazykovú vybavenosť a ich reálne ovládnutie študentmi. V rámci teoretickej a praktickej prípravy by sa mal klásť väčší dôraz na všeobecné praktické zručnosti spojené s podnikaním, zamestnaním a uplatnením sa na trhu práce.

## **6. zvážiť predĺženie štandardnej školskej dochádzky na 13 rokov ukončenej maturitou pre každého žiaka**

Povinná školská dochádzka je v súčasnosti desaťročná, čo znamená, že štandardne po absolvovaní základnej školy musí každý žiak absolvovať aspoň jeden ročník stredoškolského vzdelávania.<sup>7</sup> Určitá časť žiakov končí svoje vzdelanie týmto spôsobom (prípadne ešte skôr) a ďalšia významná časť končí svoje vzdelávanie ukončením trojročného nematuritného štúdia na SOU. Vstup na trh práce vo veku 16 – 18 rokov zvyšuje pravdepodobnosť dlhodobej nezamestnanosti absolventa s výraznými negatívnymi následkami na jeho ďalšie sociálne a pracovné uplatnenie. Ukončenie vzdelania bez maturity znemožňuje štúdium na univerzite či vyššej odbornej škole a prispieva ku stigmatizácii týchto typov štúdia na SOU. Tieto faktory sú obzvlášť relevantné v situácii, keď sa väčšina žiakov SOU nepripravuje pre konkrétneho zamestnávateľa.

Riešením, samozrejme, nie je mechanické jednorazové predĺženie kratších študijných odborov, nahradenie záverečných skúšok maturitou a predĺženie povinnej školskej dochádzky. Tieto jednorazové kroky by viedli k formálnemu predĺženiu obdobia vzdelávania často bez motivácie pre žiakov a skutočných výsledkov. Preto hovoríme o predĺžení štandardnej, nie povinnej školskej dochádzky. Išlo by o vážny zásah do štruktúry školského systému, ktorý však podľa nášho názoru treba v strednodobom horizonte zvážiť. Predĺžením štandardnej školskej dochádzky myslíme vytváranie stimulov pre VÚC na postupné predlžovanie dĺžky reálnej školskej dochádzky väčšiny žiakov napríklad programom, ktorý umožní investície na rozšírenie či skvalitnenie kapacít s dlhšou školskou dochádzkou, ako aj reformy sociálneho systému, ktoré budú motivovať rodičov k tomu, aby svoje deti v škole „držali“ dlhšie. Zároveň však treba sústrediť pozornosť aj na skupinu žiakov, ktorých povinná školská dochádzka nie je už dnes v skutočnosti zabezpečená.

## **7. sústrediť sa na riešenie kvality vzdelania a segregácie rómskej žiackej populácie a iných znevýhodnených skupín**

Z hľadiska rómskej menšiny, ale aj niektorých iných skupín je dnes slovenský vzdelávací systém výrazne segregovaný. Decentralizácia a rovnaké financovanie cirkevných a súkromných škôl v porovnaní so štátnymi školami môžu nechtiac ešte viac prispieť k tomuto kroku, keďže uľahčia faktickú segregáciu a nerovnaký prístup k znevýhodneným a marginalizovaným skupinám. Preto ako súčasť celkového boja proti chudobe a snahy o zvyšovanie vzdelanostnej úrovne obyvateľstva treba venovať významnú pozornosť vzdelanostnej úrovni rómskych žiakov a iných znevýhodnených skupín.

Výskum ukazuje, že najmä medzi Rómami žijúcimi v integrovanom prostredí, rastie uvedomenie významu vzdelania pre úspech

---

<sup>7</sup> štandardne preto, že pri deťoch opakujúcich ročníky môže byť situácia iná

na trhu práce a ochota investovať (nielen finančne) do vzdelania svojich detí. Akékoľvek mechanizmy na zvyšovanie vzdelanosti rómskej menšiny by sa mali začať s touto podskupinou, pri ktorej je významná pravdepodobnosť úspechu.

Zmena však vyžaduje aj veľmi razantný postup v rámci vzdelávacieho prostredia. Nemožno podceňiť moc reálneho a úspešného príkladu. Na základe bulharských skúseností preto odporúčame pokúsiť sa o modelové desegregovanie škôl vo vybraných mestách a obciach. Zároveň treba legislatívne jasnejšie riešiť nezákonnosť diskriminácie voči menšinám v rámci vzdelávacieho systému a bojovať proti nej aj finančnými stimulmi (teda umožniť zníženie štátnej dotácie pri preukázanej diskriminácii, resp. využívať možnosť v novom zákone o financovaní škôl, ktorá umožňuje brať pri pridelení prostriedkov do úvahy aj prítomnosť detí zo sociálne znevýhodneného prostredia).

Na základe doterajších skúseností možno hovoriť o dôležitosti predškolského vzdelávania pre integráciu segregovaných komunít a najmä pre umožnenie plného zapojenia detí z marginalizovaných skupín do procesu vzdelávania. Zatiaľ sa relatívne podceňuje dôležitosť informovanosti rodičov (pozri bod 2), čo je v tomto prípade ešte vážnejšie. Úloha sociálneho systému pri de/formovaní motivácií rodičov a žiakov je tiež kľúčová, no zatiaľ relatívne ignorovaná.

## **8. vytvoriť jasnú zodpovednosť v decentralizovanom systéme základného a stredného školstva**

Decentralizácia prináša mnohé otázky pre vzdelávaciu politiku. V rámci tohto by sme sa chceli venovať kľúčovému z nich – otázke zodpovednosti. Vzťahy medzi starostom a zastupiteľstvom obce, županom a krajským zastupiteľstvom, školskými radami, riaditeľmi, žiakmi a rodičmi sú veľmi zložité a môže sa v nich stratiť jasné určenie osoby zodpovednej za to, aké výsledky škola má.

Toto všeobecné pozorovanie je obzvlášť aktuálne v súvislosti s osobou riaditeľa školy. Riaditeľ školy je a bude veľmi silným aktérom – bude vykonávať osobný a finančný manažment školy a zároveň pôsobiť v iných dôležitých otázkach ako orgán štátnej správy.

Nie je však jasné, voči komu bude riaditeľ ako najvyšší manažér školy zodpovedný. Rozdelenie zodpovednosti za jeho menovanie a odvolanie medzi školskú radu a orgán územnej samosprávy (obecné, krajské zastupiteľstvo) umožňuje nejednoznačnú zodpovednosť, ako aj vytvára priestor pre to, aby riaditeľ využíval túto nejednoznačnosť a potrebu zhody na jeho odvolaní na zníženie reálnej vynútiteľnosti jeho zodpovednosti. Okrem toho proces volieb do školskej rady a jej právomocí je len veľmi slabo zaregulovaný a reálne voľby väčšinou organizuje práve riaditeľ školy. Viacero rozhodnutí má riaditeľ robiť po prerokovaní v pedagogickej a školskej rade či so sociálnym partnerom. Nie sú však jasné dôsledky nesúhlasu partnerov. Školy budú zriaďovať a zrušovať obce a samosprávne kraje, vyradiť ich zo siete však bude môcť len MŠ SR, ktorého postup tiež nie je zaregulovaný.

Uvedené problémy môžu pôsobiť triviálne, treba si však uvedomiť, že základné a stredné školstvo vstupuje do obdobia, keď v tomto komplexnom systéme začne pôsobiť vysoký počet navzájom autonómnych hráčov a zruší sa doterajšia hierarchia siahajúca od ministerstva školstva po okresný úrad. Väčšina relevantných účastníkov bude navyše pôsobiť v politickom prostredí a samotný profesionálny aparát spravujúci školstvo bude prežívať tranzíciu z okresných a krajských úradov na samosprávne orgány. V procese tranzície bude aj obrovský majetok doteraz spravovaný školami, školskými zariadeniami a štátnou správou. V takomto prostredí môžu akékoľvek nejasnosti ohľadne zodpovednosti viesť k veľkým

problémom, čoho sme boli v minulosti aj svedkami.

## **9. dôsledne realizovať pripravenú reformu vysokého školstva**

V čase prípravy a tlače tejto publikácie je návrh zákona o vysokých školách práve prerokovávaný v Národnej rade Slovenskej republiky. Aj keď v analýze návrhu sme poukázali na viaceré nedostatky pripravovaného zákona, predstavuje významný posun vpred pre slovenské vysoké školstvo, jeho študentov a zamestnancov. Okrem toho možno jeho vylepšenie (ale aj zhoršenie) priamo na rokovaní NR SR. Najnegatívnejším výsledkom by však v súčasnosti bolo odmietnutie návrhu zákona.

Dôsledná reforma vysokého školstva by mala významne zlepšiť situáciu v štyroch kľúčových oblastiach vysokoškolského vzdelávania:

- konkurencia medzi vysokými školami a vnútri vysokých škôl
- kvalita vzdelania každého študenta (vrátane externých študentov)
- „accountability“, teda komu vedenie škôl skladá účty a voči komu je zodpovedné
- transparentnosť financovania vysokých škôl a jeho motivačné aspekty

Možno konštatovať, že najväčšou slabinou pripravovanej reformy je otázka kvality vysokoškolského vzdelania. Naopak, v otázke financovania a konkurencie možno pozorovať významný posun vpred. Za najväčšiu výzvu však musíme považovať uplatnenie reformy, keďže jej schválenie i realizácia sú výrazne neisté. V prípade schválenia treba pripravovanú reformu realizovať dôsledne a konzistentne a odmietnuť tie kompromisy, ktoré nedávajú logický zmysel a sú len mechanickým prostriedkom cesty medzi dvoma rôznymi názormi.

## Bibliografia

Analýza a racionalizácia siete základných škôl a stredných škôl s prihliadnutím na potreby trhu práce, Sekcia základných škôl, stredných škôl a školských zariadení, Ministerstvo školstva SR, september 2001. Dostupné na internetovej stránke <http://www.education.gov.sk>.

Governance for Quality of Education (Conference Proceedings, ed. Nisbet Gallacher), Institute for Educational Policy, The Open Society Institute & The World Bank, Budapest, April 2001

Making Transition Work for Everyone. Poverty and Inequality in Europe and Central Asia, The World Bank, 2000, Washington, USA

Readings on the School in Society, Patricia Cayo Sexton(ed.), 1968, Prentice-Hall, USA

SICI (The Standing International Conference of central and General Inspectorates of Education) - interné materiály

Slovensko 1996, 1997, 1998-1999, 2000, 2001, Súhrnná správa o stave spoločnosti. Inštitút pre verejné otázky, Bratislava 1996-2001

Social Development in Europe and Central Asia Region: Issues and Directions, The Social Development Team, ECSSD, June 2001

Štátna školská inšpekcia – interné materiály

The Meaning of Quality in Education - Monitoring Learning Achievement, Meeting the Challenges for the Learning Society of this Century, European Conference Karlstad, Sweden, April 2 - 4, 2001

Quality Reforms in Education: aiming for international excellence, INE Conference Report, University of Warwick, April 1 - 5, 2001

Albert, A.. - Turek, I.: O zblížovaní vzdelávania v Slovenskej republike a v Európskej únii, Katedra inžinierskej pedagogiky, Košice, 2000

Bútora, M. - Mesežnikov, G. – Bútorová, Z. (ed.): Slovenské voľby '98 Kto? Ako? Prečo? IVO, Bratislava 1999

Dragulová, A.: Alternatívny učebný plán ako cesta k novej kvalite školy, in: *K problematike kvality vzdelávania*, MC v Bratislave, 1999, s. 71 – 74

Fiszbein, A. (ed.): Decentralizing Education in Transition Societies. Case Studies from Central and Eastern Europe, World Bank Institute, Washington, D.C. 2001

Grajčár, Š. - Skovajsa, P.: Modernization Of Vocational Education and Training in a Changing Society and Economy, Slovenské národné observatórium, Bratislava 1999

- Hallak, J.: Globalization, human rights and education, IIEP CONTRIBUTIONS, No.33, International Institute for Educational Planning
- Kuzmin, M. N.: Vývoj školství a vzdělání v Československu, Praha, Academia 1981
- Lubyová, M.: Trh práce. In: Marcinič, A. – Beblavý, M. (ed.): Hospodárska politika na Slovensku 1990-1999. SFPA, CSMA, INEKO, Bratislava 2000
- Marshall, R. – Tucker, M.: Thinking For a Living. Education and the Wealth of Nations, BasicBooks, New York 1992.
- Pavlov, I.: Sebahodnotenie (autoevalvácia) kvality školy, MC Prešov, 1999
- Průcha, J.: Vzdělávání a školství ve světě. Základy mezinárodní komparace vzdělávacích systémů, Praha, Portál 1999
- Průcha, J.: Moderní pedagogika, Portál Praha, 1997
- Radičová, I.: Hic Sunt Romales. Nadácia S.P.A.C.E., Bratislava 2001
- Reimers, F.: Educational Chances of the Poor at the End of Twentieth Century, Education, Poverty and Inequality, Open File, Prospects, vol.XXIX, no.4, December 1999(Issue Number 112), International Bureau of Education, UNESCO
- Rosa, V.: Monitorovanie kvality v meniacom sa školstve, in: *Technológia vzdelávania 2/97, príloha Slovenský učiteľ 2/97*, s. 6 - 8
- Rosa, V.: Vzdelávanie ako spoločenský fenomén, in: *Technológia vzdelávania 4/98, príloha Slovenský učiteľ 4/98*, s. 6 - 7
- Standaert, R.: Inspectorates of Education in Europe - A Critical Analysis, ACCO Leuven/Leusden, 2001
- Tribus, M.: When the District Opts for Quality Management, What's a Superintendant Supposed to Do?, The British Council, 1994
- Turek, I.: TQM - Totálne riadenie kvality - Súčasný trend v riadení školy, in: *K problematike kvality vzdelávania*, MC v Bratislave, 1999, s. 5 - 13
- Zelina, M.: Kvalitou výchovy ku kvalite života, in: *K problematike kvality vzdelávania*, MC v Bratislave, 1999, s. 21 - 38
- Uhereková, M.: Školská inšpekcia, Metodické centrum v Bratislave, 2000
- Wagnerová, E.: Predškolská príprava rómskych detí. Príručka pre učiteľky materských škôl, Nadácia Škola dokorán (2001, Žiar nad Hronom)

**Tabuľka 1a: Základné ukazovatele školstva na Slovensku v rokoch 1990-2000: Štátne školy.**

<b>Ukazovatele školstva</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
<b>Predškolská výchova</b>											
Školy	3408	3491	3482	3473	3333	3309	3311	3310	3307	3290	3241
Deti	216336	188821	188502	183907	174044	161268	167465	168654	166852	161128	153456
Počet detí na školu	63,5	54,1	54,1	53,0	52,2	48,7	50,6	51,0	50,5	49,0	47,3
Pedagogickí zamestnanci (interní)	18620	17306	17218	15828	14604	14893	15323	15719	15876	15743	15157
Ostatní pedagogickí zamestnanci	3103	1168	662	44	5	6	4	4	4	4	4
<b>Základné školy</b>											
Školy	2356	2387	2397	2401	2394	2394	2401	2391	2389	2375	2350
Študenti	720920	707032	681370	664884	650044	635135	619641	621065	622665	645384	625265
Triedy	28364	28580	28289	27500	27173	27189	26971	27341	27790	28596	27925
Počet študentov na školu	306,0	296,2	284,3	276,9	271,5	265,3	258,1	259,8	260,6	271,7	266,1
Počet študentov na triedu	25,4	24,7	24,1	24,2	23,9	23,4	23,0	22,7	22,4	22,6	22,4
Pedagogickí zamestnanci (interní)	37198	37256	38520	37368	37196	34575	37510	37852	38680	39173	38022
Pedagogickí zamestnanci (externí)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2326	2260
Ostatní pedagogickí zamestnanci	8359	7416	7142	5995	5566	5414	5490	5640	5714	5650	6927
<b>Gymnázia</b>											
Školy	130	135	143	149	150	150	151	152	155	156	157
Študenti	55482	57847	60437	63116	65112	67648	69406	69050	68494	64224	67487
Triedy	1725	1815	1910	2008	2074	2152	2199	2207	2227	2171	2275
Počet študentov na školu	426,8	428,5	422,6	423,6	434,1	451,0	459,6	454,3	441,9	411,7	429,9
Počet študentov na triedu	32,2	31,9	31,6	31,4	31,4	31,4	31,6	31,3	30,8	29,6	29,7
Študenti (ŠPZ)	305	175	156	84	42	56	108	77	97	91	103
Triedy (ŠPZ)	15 n/a		8	1	1	3	5	17	5	5	8
Počet študentov na triedu (ŠPZ)	20,3 n/a		19,5	84,0	42,0	18,7	21,6	4,5	19,4	18,2	12,9
Pedagogickí zamestnanci (interní)	3903	3798	4414	4121	4570	4789	4939	5005	5191	5173	4819
Pedagogickí zamestnanci (externí)	340	405	548	541	587	785	758	785	703	636	620
<b>Stredné odborné vzdelávanie (SOU, SOŠ a konzervatóriá)</b>											
Školy	466	551	606	622	660	647	644	634	651	663	672
Študenti	224584	223492	226056	231867	237925	242581	239433	225173	211075	185296	188590
Triedy	8409	8471	8543	8495	8599	8700	8565	8167	7930	7354	7524
Počet študentov na školu	481,9	405,6	373,0	372,8	360,5	374,9	371,8	355,2	324,2	279,5	280,6
Počet študentov na triedu	26,7	26,4	26,5	27,3	27,7	27,9	28,0	27,6	26,6	25,2	25,1
Študenti (ŠPZ)	23357	16563	14542	15987	17757	16822	16720	15602	13639	9571	5950
Triedy (ŠPZ)	946	610	371	363	673	639	635	607	566	418	272
Počet študentov na triedu (ŠPZ)	24,7	27,2	39,2	44,0	26,4	26,3	26,3	25,7	24,1	22,9	21,9
Pedagogickí zamestnanci (interní)	12123	11681	14160	20627	21432	14376	14617	14793	14353	14665	14284
Pedagogickí zamestnanci (externí)	1658	1796	2531	3267	3812	3364	3338	3240	2945	2651	2222
Ostatní pedagogickí zamestnanci	29062	19889	17881	10542	9877	9090	7114	6667	6477	6064	5865

**Špeciálne školy**

Školy	416	418	411	415	407	395	401	386	378	374	370
Študenti	30323	29430	28508	29060	29737	29719	29518	28980	29612	30472	30583
Triedy	2710	2871	2887	2952	3065	3139	3206	3198	3309	3398	3372
Počet študentov na školu	72,9	70,4	69,4	70,0	73,1	75,2	73,6	75,1	78,3	81,5	82,7
Počet študentov na triedu	11,2	10,3	9,9	9,8	9,7	9,5	9,2	9,1	8,9	9,0	9,1
Pedagogickí zamestnanci (interní)	3199	3281	3575	3524	3676	3834	3892	3895	4121	4276	4191
Pedagogickí zamestnanci (externí)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	128	137
Ostatní pedagogickí zamestnanci	1873	1757	1702	1615	1603	1617	1646	2248	2293	1644	1636

**Špeciálne školy II.**

(školy pri diagnostických centrách, liečebno-výchovných sanatóriách, reedukačných domovoch)

Školy	43	71	52	44	34	32	30	27	34	33	37
Študenti	1219	1489	1309	1132	967	898	945	919	913	922	1004
Triedy	118	117	123	105	113	112	111	111	125	120	128
Počet študentov na školu	28,3	21,0	25,2	25,7	28,4	28,1	31,5	34,0	26,9	27,9	27,1
Počet študentov na triedu	10,3	12,7	10,6	10,8	8,6	8,0	8,5	8,3	7,3	7,7	7,8
Pedagogickí zamestnanci (interní)	150	143	148	144	152	138	136	136	121	123	127
Pedagogickí zamestnanci (externí)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ostatní pedagogickí zamestnanci	2153	1680	2076	1852	1797	1886	1078	1129	1120	957	966

**Základné umelecké školy**

Školy	155	160	166	166	166	170	170	173	173	174	174
Študenti	77812	76667	77201	77589	82977	86214	86451	88654	90595	91569	91389
Počet študentov na školu	502,0	479,2	465,1	467,4	499,9	507,1	508,5	512,5	523,7	526,3	525,2
Pedagogickí zamestnanci (interní)	n/a	2818	2990	2902	2936	3059	3156	3294	3353	3434	3452
Pedagogickí zamestnanci (externí)	n/a	649	680	557	654	728	738	730	775	748	713

**Vysoké školy**

VŠ inštitúcie	13	13	14	14	14	14	14	18	18	18	18
Fakulty	50	52	59	62	63	67	69	80	83	86	86
Študenti (denné štúdium)	52669	52430	55564	58843	66900	72525	78045	82432	85742	88192	90446
Študenti (ŠPZ)	9434	7307	7281	8351	8279	10457	13323	18040	23590	29240	44129
Počet študentov na VŠ inštitúciu	4777,2	4595,2	4488,9	4799,6	5369,9	5927,3	6526,3	5581,8	6074,0	6524,0	7476,4
Pedagogickí zamestnanci (interní)	7818	7873	8103	7769	7781	7959	8455	8783	8948	9049	8919
Pedagogickí zamestnanci (externí)	1770	1076	1248	623	979	1109	1105	1407	1974	2085	2431

**Zdroj: Separát štatistickej ročenky školstva SR, 1990-2000. Ústav informácií a prognóz školstva v Bratislave a vlastné výpočty.**

Poznámka:

Medzi ostatných pedagogických zamestnancov patria: majstri odbornej výchovy, zdravotnícki zamestnanci a psychológovia na špeciálnych školách a i ďalších inštitúciách (napr. v diagnostických centrách, reedukačných domovoch, atď.), vychovávatelia a pomocní vychovávatelia v materských školách, ZŠ, špeciálnych školách a i ďalších inštitúciách, stredných odborných školách.

**Tabuľka 1b: Základné ukazovatele školstva na Slovensku v rokoch 1990-2000: Cirkevné a súkromné školy.**

<b>Ukazovatele školstva</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
<b>Predškolská výchova</b>											
Školy	0	0	0	1	10	13	21	22	25	20	22
Deti	0	0	0	65	392	429	689	646	652	690	776
Počet detí na školu	0	0	0	65,0	39,2	33,0	32,8	29,4	26,1	34,5	35,3
Pedagogickí zamestnanci (interní)	0	0	0	6	35	40	59	61	59	64	72
<b>Základné školy</b>											
Školy	2	28	75	82	88	91	92	91	95	96	97
Študenti	767	9384	22749	25305	25806	25947	25261	24876	25212	26322	25701
Triedy	26	362	918	1018	1056	1096	1088	1091	1128	1177	1168
Počet študentov na školu	383,5	335,1	303,3	308,6	293,3	285,1	274,6	273,4	265,4	274,2	265,0
Počet študentov na triedu	29,5	25,9	24,8	24,9	24,4	23,7	23,2	22,8	22,4	22,4	22,0
Pedagogickí zamestnanci (interní)	n/a	556	1347	1506	1617	1649	1703	1705	1802	1777	1723
Pedagogickí zamestnanci (externí)	n/a	0	0	0	0	0	0	0	0	190	169
Ostatní pedagogickí zamestnanci	n/a	114	227	233	227	231	234	236	240	241	237
<b>Gymnáziá</b>											
Školy	2	12	22	26	33	40	45	46	50	53	55
Študenti	162	1325	3085	4888	6960	8732	9970	11066	12175	12438	13128
Triedy	6	46	104	161	232	293	339	376	419	438	466
Počet študentov na školu	81,0	110,4	140,2	188,0	210,9	218,3	221,6	240,6	243,5	234,7	238,7
Počet študentov na triedu	27,0	28,8	29,7	30,4	30,0	29,8	29,4	29,4	29,1	28,4	28,2
Študenti (ŠPZ)	n/a	n/a	n/a	0	0	0	539	732	1272	1607	1429
Triedy (ŠPZ)	n/a	n/a	n/a	0	0	0	17	24	37	44	42
Počet študentov na triedu (ŠPZ)	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	31,705882	30,5	34,378378	36,522727	34,02381
Pedagogickí zamestnanci (interní)	n/a	77	245	323	503	668	756	844	951	992	1058
Pedagogickí zamestnanci (externí)	n/a	112	171	193	269	273	313	382	308	364	381
<b>Stredné odborné vzdelávanie (SOU, SOŠ a konzervatóriá)</b>											
Školy	n/a	9	24	18	37	41	45	44	42	46	47
Študenti	n/a	770	2487	1813	5370	6311	8394	8895	7717	6768	6426
Triedy	n/a	37	100	72	217	271	355	377	334	305	299
Počet študentov na školu	n/a	85,6	103,6	100,7	145,1	153,9	186,5	202,2	183,7	147,1	136,7
Počet študentov na triedu	n/a	20,8	24,9	25,2	24,7	23,3	23,6	23,6	23,1	22,2	21,5
Školy (len ŠPZ)	n/a	0	24	6	0	5	0	1	1	3	5
Študenti (ŠPZ)	n/a	71	511	447	639	1093	1459	1559	1229	1199	1691
Triedy (ŠPZ)	n/a	2	21	19	30	46	66	61	56	66	77
Počet študentov na triedu (ŠPZ)	n/a	35,5	24,3	23,5	21,3	23,8	22,1	25,6	21,9	18,2	22,0
Pedagogickí zamestnanci (interní)	n/a	26	112	134	299	369	507	550	511	517	538
Pedagogickí zamestnanci (externí)	n/a	218	362	236	352	458	519	518	492	469	486
Ostatní pedagogickí zamestnanci	n/a	n/a	6	5	6	9	20	188	84	109	128

**Základné umelecké školy**

Školy	n/a	4	3	5	11	11	12	16	19	20	20
Študenti	n/a	220	425	874	1883	2292	2426	3101	3856	3991	3891
Počet študentov na školu	n/a	55,0	141,7	174,8	171,2	208,4	202,2	193,8	202,9	199,6	194,6
Pedagogickí zamestnanci (interní)	n/a	5	4	14	31	40	40	46	63	64	74
Pedagogickí zamestnanci (externí)	n/a	8	10	19	43	42	57	67	88	108	129

**Špeciálne školy**

Školy	0	1	2	3	3	3	5	6	6	7	7
Študenti	0	88	151	160	167	165	202	242	227	264	284
Triedy	0	11	18	20	20	23	26	31	34	39	40
Počet študentov na školu	0	88,0	75,5	53,3	55,7	55,0	40,4	40,3	37,8	37,7	40,6
Počet študentov na triedu	0	8,0	8,4	8,0	8,4	7,2	7,8	7,8	6,7	6,8	7,1
Pedagogickí zamestnanci (interní)	0	0	22	23	24	28	33	38	48	61	50
Pedagogickí zamestnanci (externí)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Ostatní pedagogickí zamestnanci	0	0	35	39	49	70	54	60	64	63	66

**Špeciálne školy II.**

(školy pri diagnostických centrách, liečebno-výchovných sanatóriách, reedukačných domovoch)

Školy	0	0	0	0	1	3	3	2	0	0	0
Študenti	0	0	0	0	30	97	88	48	0	0	0
Triedy	0	0	0	0	1	10	10	6	0	0	0
Počet študentov na školu	0	0	0	0	30,0	32,3	29,3	24,0	0	0	0
Počet študentov na triedu	0	0	0	0	30	9,7	8,8	8	0	0	0
Pedagogickí zamestnanci (interní)	0	0	0	0	0	0	4	9	0	0	0
Pedagogickí zamestnanci (externí)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ostatní pedagogickí zamestnanci	0	0	0	17	65	122	145	77	40	45	50

**Zdroj: Separát štatistickej ročenky školstva SR, 1990-2000. Ústav informácií a prognóz školstva v Bratislave a vlastné výpočty.**

Poznámka:

V roku 2000 vznikli 2 súkromné vysoké školy, s 3 fakultami, 817 študentmi.

**Tabuľka 2: Verejné výdavky na školstvo ako podiel na HDP a verejných rozpočtoch, 1990-2000**

Ukazovatele		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	
[1]	HDP (mld. SK) <sup>a)</sup>	257,7	319,7	332,3	369,1	440,5	516,8	575,7	653,9	717,4	779,3	887,2	
Všeobecná vláda (konsolidované výdavky vrátane čistých													
[2]	pôžičiek) <sup>b)</sup>	n/a	n/a	n/a	185,7	212,2	246,6	282,0	309,2	313,93	347,5	356,5	
[3]	Štátny rozpočet: výdavky (mld. SK) <sup>a)</sup>	129,5	133,5	141,1	191,1	180,0	189,1	213,8	244,5	222,9	231,5	241,1	
Finančné ukazovatele slovenského školstva													
[4]	Celkové verejné výdavky na školstvo (mld. SK) <sup>c) d)</sup>	14,15	17,61	19,60	19,24	19,35	27,46	27,84	32,52	33,59	35,81	38,27	
[5]	Štátny rozpočet (kapitola MŠ SR) (mld. SK) <sup>a) d)</sup>	14,15	17,61	19,60	19,17	18,98	25,71	25,76	30,37	31,54	33,62	36,75	
[6]	Bežné (mld. SK) <sup>a)</sup>	13,45	16,49	18,36	17,89	17,81	24,11	24,23	28,04	29,79	31,94	34,98	
[7]	Kapitálové výdavky (mld. SK) <sup>a)</sup>	0,7	1,12	1,24	1,28	1,17	1,6	1,53	2,33	1,75	1,68	1,77	
Podiel rozpočtu školstva na HDP a verejných rozpočtoch v %													
[8]	Celkové verejné výdavky na školstvo ako % HDP	[4]/[1]	5,49	5,51	5,90	5,21	4,39	5,31	4,84	4,97	4,68	4,59	4,31
[9]	Štátny rozpočet: kapitola MŠ SR ako % HDP	[5]/[1]	5,1	5,51	5,9	5,2	4,38	5,05	4,55	4,71	4,46	4,39	4,14
Celkové verejné výdavky na školstvo ako % celkových													
[10]	verejných výd.	[4]/[2]	n/a	n/a	n/a	10,36	9,12	11,14	9,87	10,52	10,70	10,30	10,73
Štátny rozpočet (kapitola MŠ SR) ako % celkových výd. št.													
[11]	rozpočtu	[5]/[3]	10,96	13,18	13,89	10,04	10,7	13,8	12,25	12,6	14,1	14,7	15,243
Bežné výdavky na školstvo ako % výdavkov všeobecnej													
[12]	vlády	[6]/[2]	n/a	n/a	n/a	9,63	8,39	9,78	8,59	9,07	9,49	9,19	9,81
Kapit. výd. na školstvo ako % celkových verejných výd. na													
[13]	školstvo	[7]/[4]	4,95	6,36	6,33	6,65	6,05	5,83	5,50	7,16	5,21	4,69	4,63
Výdavky na školstvo v stálych cenách (1995=100)													
[14]	Štátny rozpočet (kapitola MŠ SR) v stálych cenách	[5]/[16]	n/a	29,74	30,10	23,89	20,86	25,71	24,35	27,05	26,32	25,38	24,76
[15]	Celkové verejné výdavky na školstvo v stálych cenách	[4]/[16]	n/a	29,74	30,10	23,98	21,26	27,46	26,31	28,97	28,04	27,03	25,79
[16]	CPI (1995=100)		n/a	59,219	65,111	80,242	91,0024	100	105,809	112,27	119,79	132,5	148,4

a. Zdroj: Ústav informácií a prognóz školstva

b. Zdroj: Ministerstvo financií SR

c. Verejné výdavky na školstvo tvoria: výdavky št. rozpočtu (kapitola MŠ SR), výdavky obcí na školstvo od r. 1993, od r. 1995 aj výdavky iných rezortov (kde za MZ SR len plánovaný rozpočet, MDPT SR, MVRR SR, MP SR, MPSVaR SR, MK SR, MH SR, MO SR, MV SR skutočné výdavky).

Údaje za tieto rezorty pred r. 1995 a za obce pred r. 1993 nie sú dostupné.

d. Na určenie čistých verejných výdavkov na školstvo a čistých výdavkov št. rozpočtu na školstvo treba odpočítať príjmy vzdelávacích inštitúcií, ktoré tvoria príjem št. rozpočtu a nemôžu byť použité v školstve. Túto kalkuláciu sme nevykonali, aby bolo možné vykonať ostatné výpočty priamo s celkovým štátnym rozpočtom (kapitola MŠ SR) a jeho bežnými a kapitálovými výdavkami.