

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 škôl¹

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.² 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.

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

² 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.³
- 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,

³ 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.⁴ 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.⁵ 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 neevidujú dary, ani poplatky na súkromných školách a VŠ.⁶

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 kapitoly⁷. 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 školstva⁸ je tiež v

⁴ 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.

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

⁶ Podrobnosti uvádza tabuľka I.5.

⁷ 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.

⁸ V ďalšom texte hovoríme najmä o základných a stredných školách.

zákone konkrétne 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 výdavky⁹, 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.¹⁰

⁹ 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.

¹⁰ 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.¹¹ 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 zadĺženie škôl. Nedávnymi zmenami vo financovaní sa podrobnejšie zaoberá kapitola 4.

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

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

Rozpočtový mechanizmus v štátnych školách¹²

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 učitelia sú financovaní z položky 630, nie 610.

Poistné (620), t.j. príspevok zamestnávateľa do poistných fondov, sa vypočíta ako 37,75 % sumy v položke platov a miezd (610). Táto položka je zdrojom úspor, najmä preto, že učitelia v dôchodkovom veku (početná kategória v školstve) nemusia platiť poistné odvody a ušetrená suma sa môže použiť na nákup tovarov a služieb (630). Položky 630 (tovary a služby) a 640 (bežné transfery)¹³ 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%.¹⁴ 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.¹⁵

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

¹² Opisuje rozpočtový mechanizmus, ktorý je platný do 1. 1. 2002.

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

¹⁴ Uvedené čísla sú odhadom pracovníkov MŠ SR.

¹⁵ 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 vytvorí, 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.¹⁶ Zdroje, ktoré školy získavajú neoficiálne, je problematické odhadnúť i rádovo.¹⁷

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

¹⁶ 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.

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

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.¹⁸ 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			
	mld. Sk	% HDP	Veda a výskum na VŠ		Mzdy, platy a personálne náklady	
			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).¹⁹ Na

¹⁸ 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.

¹⁹ 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)²⁰:

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.²¹ 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

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

²⁰ V roku 2001 sa použil odlišný systém.

²¹ Neodvádza sa za pracujúcich dôchodcov, ani z dohôd o vykonaní práce, a pod.

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 prehľadný²², 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 zväziť zavedenie inštitútu nútenej správy.²³

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

²² Výnimkou je niekedy nejasné pridelenie zdrojov počas roka a na kapitálové výdavky.

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

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

²⁵ 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)

1997-Kraje	610	620	630	631	632	633	634	635	636	637	640	600
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

1998-Kraje	610	620	630	631	632	633	634	635	636	637	640	600
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

1999-Kraje	610	620	630	631	632	633	634	635	636	637	640	600
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).

	Bratislava	Trnava	Nitra	Trenčín	Žilina	B. Bystrica	Prešov	Košice	SPOLU
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 učilíšť, stredných odborných učilíšť, 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 učiteľov²⁶

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

²⁶ 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 kvalifikácia²⁷

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.

²⁷ 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 zrejme, 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 učilišťa	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%)	Veková štruktúra (%)									
		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 učilišťa	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: Učítelia - dôchodcovia

Typ školy	Učítelia		Učítelia – 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 ^{a) b) c)}
(len za štátne školy, okrem roku 1995, kde sú spolu uvedené štátne aj cirkevné školy)

	1992	1993	1994	1995 ¹⁾	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 ^{f)}	n/a	n/a	6340	7959	8784	10434	10944	11251
Stredné odborné učilišťa ^{g)}	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 ^{d)}	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 ^{e)}	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 ^{h)}	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. Nezabráňa 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.²⁸ 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

²⁸ 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 ošmáci 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.

maturít - MONITOR 2000²⁹. 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 známkami v škole dosahovali v priemere lepšie výsledky v testoch, ako študenti s horšími známkami, 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

²⁹ Údaje použité v tejto časti poskytol Štátny pedagogický ústav len pre účely tejto analýzy.

prípísaný 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 porovnanie 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 testy³⁰ 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 priorit 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 unifikačný 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 vytyčujú 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. Porovnanie maturitných výsledkov však môže ukázať len to, kto je lepší v tom, čo maturitná skúška skutočne testuje. Tu treba upozorniť, že z viacerých dôvodov **porovnanie „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

³⁰ 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 koncepcné 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 diskriminačným postojom, že buduje tolerantnú, inkluzívnu spoločnosť. V praxi to znamená, že fyzicky, mentálne, či sociálne znevýhodnené deti sa učia spolu. Samozrejme, počítajú 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.³¹

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.

³¹ 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 Hellbrüggen. 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 umožnené³² 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 zriaďiť, 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

³² Zákon č.29/1984 Zb. o sústave základných a stredných škôl v znení neskorších prepisov 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 školy³³

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.

³³ 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.³⁴

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 pocitované potreby.³⁵ Tieto „nedostatky“ sú často príčinou zlyhania

³⁴ § 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.

³⁵ 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 diferenciaciu a najmä úzky kontakt dieťaťa s rodinou.“³⁶

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.

³⁶ 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 prehľbuje. 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 prívlastkom, 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.³⁷

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

³⁷ 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.