

# 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 neštátnych 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, ai.

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

---

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

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, kľásť 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.

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: gymnáziá, 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 klasifikácií,
- 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,
- redukovat' a inovovat' 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 centráram 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. psychologov, 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 psychologickú prevenciu) 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,
- štúdiom v terciárnej sfére založiť na kreditnom spôsobe štúdia,
- redukovat' počet študijných odborov na VŠ, zosúladiť s ISCED, štúdiom 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) zaradiť a vyradiť 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, zrovnoprávnenie 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<sup>9</sup> 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

---

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.

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 tútorov 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,

---

<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 škole.*
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 nepodarí 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 naňho 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 vznikáť 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 redukciami 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> viď: Tabuľka IV.2

<sup>16</sup> §4 ods. 1, 2 a §4a ods. 1, 2 z.č. 542/1990 Zb.

<sup>17</sup> viď: Tabuľka IV.2

<sup>12</sup> viď : 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 nimi 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 materiálmi prostriedkami a s majetkom	- vykonávanie kontroly hospodárenia školy a šk. zariadenia s finančnými a materiálmi 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 úlohu 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
- pridelovanie finančných prostriedkov súkromným školám, cirkevným školám a vykonávanie kontroly hospodárenia s týmito finančnými prostriedkami	- pridelovanie 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>
<p>pri <b>prenesenom výkone štátnej správy</b> zriaďuje a zrušuje podľa siete škôl a školských zariadení:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- základné školy</li> </ul>	<p>pri <b>prenesenom výkone štátnej správy</b> zriaďuje a zrušuje podľa siete škôl a školských zariadení a zoznamu stredísk (pracovísk) praktického vyučovania:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- stredné školy</li> <li>- učilišťa</li> <li>- strediská praktického vyučovania</li> </ul>
<p><b>pri výkone územnej samosprávy</b> zriaďuje a zrušuje podľa siete škôl a školských zariadení:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- základné umelecké školy</li> <li>- predškolské zariadenia</li> <li>- školské kluby detí</li> <li>- školské strediská záujmovej činnosti</li> <li>- centrá voľného času</li> <li>- školské kuchyne a školské jedálne zabezpečujúce stravovanie pre žiakov základných škôl a pre deti v predškolských zariadeniach</li> <li>- jazykové školy pri základných školách</li> </ul>	<p><b>pri výkone územnej samosprávy</b> zriaďuje a zrušuje podľa siete škôl a školských zariadení:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- základné umelecké školy</li> <li>- záujmovo-vzdelávacie zariadenia okrem jazykových škôl pri ZŠ</li> <li>- domovy mládeže</li> <li>- zariadenia školského stravovania</li> <li>- zariadenia praktického vyučovania</li> <li>- strediská služieb pre školy</li> <li>- školy v prírode</li> </ul>

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	<ul style="list-style-type: none"> <li>- pedagogicko-psychologické poradne pre stredné školy</li> <li>- špeciálne materské školy, špeciálne základné školy, špeciálne stredné školy, praktické školy, odborné učilišťa, 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</li> </ul>
ak to vyžadujú <b>osobitné podmienky</b> , okresný úrad zriaďuje	ak to vyžadujú <b>osobitné podmienky</b> , krajský úrad zriaďuje
<ul style="list-style-type: none"> <li>- materské školy</li> <li>- základné školy</li> <li>- školské jedálne a školské kuchyne, kuchyne a jedálne v internátnych zariadeniach, ktoré sú súčasťou škôl ním zriadených škôl a školských zariadení</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- stredné školy</li> <li>- zariadenia praktického vyučovania</li> <li>- domovy mládeže</li> </ul>

<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 vedia 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 zasadajú 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 vynúiteľnosti 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:

- a) 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,
- b) poistné a príspevok zamestnávateľa do poisťovní a Národného úradu práce,
- c) tovar a ďalšie služby (prevádzkové náklady),
- d) 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 poisťovní 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:

- a) vzdelávania v materinskom jazyku v školách a školských zariadeniach s vyučovacím jazykom iným, ako je štátny jazyk,
- b) vzdelávania žiakov so špeciálnymi výchovno-vzdelávacími potrebami,
- c) vzdelávania pre mimoriadne nadaných a talentovaných žiakov,
- d) 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 mäťuci, 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 stransparentneniu** 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**.

Pridelovanie 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, diferenciácií medzi jednotlivými kraji 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 zrejmé

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 nanajvyššie 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 pridelovanie 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“ normatívoiv 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 pridelovať 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 vyrovnávanie. 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 – vzdelávacie 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 absolutória 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, siet' 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 deviatego 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 učilíšť, 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 štúdiom 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 sociálne – 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. uzákoňuje 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 zväžiť niektoré existujúce riešenia. Možno napr. pochybovať o efektívnosti súčasnej triplicitej 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 vzťahov 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. Súčasná 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 určit' 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 neznamená 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

<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.

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 zriadovali 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

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. Súčastí 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

<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.

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).

## 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.

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 hnutel'ného 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 možnosti 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.

## *Financovanie štátnych vysokých škôl*

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, ŠRVŠ, 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 zreteľ a hodné skutočnosti.

## *Systém sociálnej podpory študentov*

Návrh zákona predpokladá priamu a nepriamu formu sociálnej podpory študentov. Priamou formou sú sociálne štipendia a štipendia 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.

**Štipendia 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 riadiacich 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. Ťažkosť 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 zabezpečenia, 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 verejnosť 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 hľadiskách 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 podriaďiť 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 treťou 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.