

Peter Gonda
Zuzana Humajová
Martin Kríž
Jaroslav Lindák
Branislav Pupala
Marián Timoracký
Peter Zajac

Vzdelávanie pre život

Reforma školstva
v spoločenskom kontexte



KONZERVATÍVNY
INŠTITÚT
M. R. ŠTEFÁNKA
M. R. STEFANIK
CONSERVATIVE
INSTITUTE

nové
školenstvo

**Peter Gonda
Zuzana Humajová
Martin Kríž
Jaroslav Lindák
Branislav Pupala
Marián Timoracký
Peter Zajac**

Vzdelávanie pre život

Reforma školstva v spoločenskom kontexte

KONZERVATÍVNY INŠTITÚT M. R. ŠTEFÁNKA 2008

Autori: Peter Gonda, Zuzana Humajová, Martin Križ, Jaroslav Lindák, Branislav Pupala, Marián Timoracký, Peter Zajac

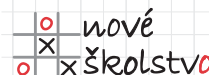
Editor: Zuzana Humajová

Copyright © Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika



Publikácia vychádza v rámci projektu *Vzdelávanie pre život – príprava učiteľov na zmeny vzdelávacieho systému a potreby trhu práce (Pilotný vzdelávací tréningový program)*. Projekt je spolufinancovaný Európskou úniou poskytnutím nenávratného príspevku z Európskeho sociálneho fondu (Program: SOP LZ 2005/1-091, Priorita: Zvýšenie kvalifikácie a adaptability zamestnancov a osôb vstupujúcich na trh práce, Opatrenie: Zvýšenie rozsahu, zlepšenie a širšie poskytovanie ďalšieho vzdelávania s cieľom zlepšiť kvalifikáciu a adaptabilitu zamestnancov, Riadiaci orgán: Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR, Sprostredkovateľský orgán: Ministerstvo školstva SR).

Viac o projekte: www.noveskolstvo.sk



OBSAH

Peter Zajac	
Úvod	5
Zuzana Humajová	
Etapy rozvoja slovenského školského systému	8
Zuzana Humajová	
Rozdelenie kompetencií v systéme spravovania škôl	14
Peter Gonda, Zuzana Humajová, Jaroslav Lindák	
Stručná charakteristika systému financovania	20
Zuzana Humajová, Branislav Pupala	
Podoby školskej reformy	36
Marián Timoracký	
Hodnota vzdelania v slovenskej spoločnosti – výsledky prieskumu	49
Martin Kríž	
Dôvody a ciele kurikulárnej transformácie	56
Martin Kríž	
Niekoľko postrehov k prebiehajúcej kurikulárnej transformácii	72
Martin Kríž	
Ako zachrániť reformu?	78

Peter Zajac

Úvod

Je zrejmé, že vzdelanie patrí v súčasnosti celosvetovo medzi najväčšie kultúrne a sociálne problémy. Rovnako je zrejmé, že medzi verejnosťou nehrá u nás vzdelávanie prvé, druhé, ani tretie, ale až štvrté husle po problémoch finančného zabezpečenia, zdravia a práce, hoci je pre nastupujúce generácie a pre miesto Slovenska vo svete rozhodujúce. A všetky dostupné výskumy ukazujú, že Slovensko vo vzdelávaní zaostáva – v kvantitatívnych ako aj kvalitatívnych ukazovateľoch.

Je zrejmé, že v oblasti vzdelávania panuje množstvo mýtov. Začínajú sa už samotným pojmom *reforma*, pod ktorou sa za posledných takmer dvadsať rokov skrývali často všeobecné formulácie bez konkrétnej predstavy, ako ju prakticky uskutočniť (Projekt Konštantín v roku 1994, Milénium v roku 1999). Najhmatateľnejším dôkazom tohto tvrdenia bola neschopnosť prijať v rokoch 1998 – 2006 školský zákon, ktorý by pre reformu vzdelávania vytvoril priaznivé systémové prostredie. Tento zákon je totiž nevyhnutným predpokladom na to, aby reforma prebehla celoplošne, ucelene, a nielen na niektorých školách a medzi iniciatívnymi učiteľmi.

Rovnako je mýtom, že to, čo sa v súčasnosti v našom vzdelávacom systéme odohráva, je reforma. Súčasné exekutívne kroky charakterizuje absencia reformnej stratégie a nesytemovosť, v rámci ktorej sa prelínajú reformné prvky s tými nereformnými a proti-reformnými.

V neposlednom rade je mýtom časté politické tvrdenie, že reforma vzdelávania sa rovná vzdelanostnej ekonomike. Reforma vzdelávania je nevyhnutným predpokladom rastu ekonomiky založenej na vedomostiach, ale nie je ekonomikou samotnou. Okrem toho koncept vzdelanostnej ekonomiky vzdelanie sploštuje, redukuje a inštrumentalizuje na ekonomický účel.

Dnes však už možno povedať viac. Keď Konzervatívny inštitút pripravil zásady reformy vzdelávania a návrh školského zákona, nebolo ešte celkom jasné, prečo musia byť jednotlivé reformné kroky vzájomne previazané a aká dôležitá je pre úspešný priebeh reformy vzdelávania postupnosť, súbežnosť a následnosť jednotlivých krokov. Dnes, a to aj na základe vlastnej projektovej skúsenosti z tréningov učiteľov a z diskusií s učiteľmi, je už oveľa jasnejšie, že úspešná môže byť len taká reforma vzdelávania, v ktorej sa prepája zmena obsahov a spôsobov vzdelávania so zmenou jeho štruktúry, so zmenou prístupu k učebniciam a k rozhodovacím procesom pri tvorbe vzdelávacích programov, ako aj s následnou zmenou ohodnocovania učiteľov a hodnotenia škôl.

Úspech reformy vzdelávania závisí od postupnosti krokov, od kvality odbornej a verejnej diskusie a diskusie medzi učiteľmi, rodičmi a samosprávou, cez prípravu a preskúšanie experimentálnych programov na jednotlivých školách, až po zavedenie reformy do všetkých typov škôl. K takejto postupnosti krokov po roku 2006 nedošlo a chaos, ktorý sprevádza dnešné zmeny vo vzdelávaní, povedie nevyhnutne k nedôvere učiteľov, žiakov, rodičov a verejnosti voči reformovateľnosti vzdelávania a k ich následnej rezignácii. Takto napokon reagovali učitelia na všetky predchádzajúce zmeny, o ktorých vedeli, že nevedú k pozitívnym výsledkom – tí najlepší si vo vzdelávacom procese našli priestor na individuálne inovácie a pokúsili sa vtesnať ich do nových rámcov, iní sa prispôbobi a ďalší rezignovali. Z tohto hľadiska nie je naša správa o školách povzbudzujúca, je však pravdivá, pretože na začiatku akéhokoľvek procesu náprav musí stáť pravdivé poznanie. V tom je jej étos, rovnako ako v tom, že ponúka učiteľom, ktorí nechcú rezignovať a chcú si v možnostiach daných rámcov vytvoriť vlastný pozitívny priestor, impulzy na ďalší postup.

Diskusia o štruktúrnych zmenách v obsahu vzdelávania, ktorá sa vedie v súvislosti so súčasnými inštitucionálnymi procesmi, však zasúva do pozadia pôvodnú a základnú otázku nevyhnutných zmien obsahu vzdelávania, ktorá sa v diskusiách scvrkla na problém rámcových (štátnych) a školských programov a na slogan, že učiť sa treba „pre život“. Čo to však znamená učiť sa pre život? Najčastejšia odpoveď znie tak, že ide o problém odbúrania množstva pojmov a poznatkov, ktoré žiak nebude nikdy v živote potrebovať, a že vo vzdelávacom procese ide o hlbšie porozumenie naučeného a o jeho praktické použitie. Z tohto inak zrozumiteľného princípu však vyplývajú dve základné otázky:

o	x	nové
o	x	školsťvo

Čo tvorí balík povinných vzdelávacích obsahov a v čom spočíva ich praktické využitie pre život? Na prvý pohľad sa dá na ne odpovedať veľmi jednoducho, avšak skutočne reformné riešenia sú oveľa zložitejšie.

V súčasnom svete ustupuje význam poznatkovej bázy do úzadia, dôraz sa začína klásť na *kompetencie*. Ich súčasťou sú okrem istého balíka poznatkov i praktické zručnosti a schopnosť vedieť tieto poznatky v praxi využiť. Aj pri takomto chápaní však ide len o polovicu problému. Vzdelávanie je celkom iste otázkou *praktického účelu*. On tvorí jeho obal. Jadro však spočíva v otázke *zmyslu* vzdelávania. Jedno od druhého pritom nemožno oddeľovať. Otvára sa tým otázka, ktorá smeruje k hĺbkovej podstate vzdelávania a na ktorú sa odpovede nehľadajú ľahko. Kľúčový problém totiž spočíva v tom, aký získa v procese vzdelávania človek vzťah k okolitému svetu, k ľuďom vo svojom najbližšom prostredí, k svojmu najbližšiemu spoločenstvu v rodine, v škole, na pracovisku a vo verejnom živote. To je otázka zmyslu vzdelávania, ktorá sa dotýka bytostnej podstaty človeka.

Ak hovoríme o skutočnej reforme vzdelávania, musíme mať na pamäti práve tieto veci. Reforma vzdelávania nie je možná bez ucelenej koncepcie, ktorej zodpovedá komplexná zmena celého vzdelávacieho systému. Nie je však možná ani bez zmeny obsahu vzdelávania, jeho účelu a zmyslu.

Zuzana Humajová

Etapy rozvoja slovenského školského systému

Do roku 1990 bola vzdelávacia politika na území Slovenska zameraná výlučne na udržanie jednotného, nediferencovaného školského systému. Jeho charakter sa odvíjal od základného ideového dokumentu *Ďalší rozvoj československej výchovno-vzdelávacej sústavy*, ktorý bol skoncipovaný v roku 1976. Dokument tvoril východisko všetkých legislatívnych noriem, prijatých v rozpätí rokov 1978 – 1984 (zákon o sústave základných a stredných škôl, zákon o školských zariadeniach, zákon o štátnej správe v školstve, zákon o vysokých školách). Oblasť ďalšieho vzdelávania sa v tom čase na Slovensku rozvíjala iba na základe podzákonných noriem, ktoré sa týkali štúdia popri zamestnaní na stredných a vysokých školách, a vzdelávacích zariadení rezortov, odvetvových, oblastných a podnikových hospodárskych a spoločenských organizácií.

Po roku 1989 sa spoločenské zmeny, ktoré so sebou priniesol proces demokratizácie spoločnosti, odrazili aj v oblasti vzdelávania. V prvých porevolučných rokoch bolo hlavnou prioritou v školskom prostredí očistiť učebné osnovy od nánosov jednostrannej ideologickej manipulácie. Zároveň sa postupne realizovali i prvé opatrenia na legislatívne ukotvenie demokratizačných procesov, ktorých hlavným cieľom bolo prinavrátiť školskému prostrediu potrebnú pluralitu a pestrosť. Neskôr sa čoraz viac dostávali do popredia otázky modernizácie vzdelávacieho systému v oblasti obsahu vzdelávania a potreba zadefinovania reformného konceptu. Tieto otázky dodnes rezonujú v spoločenskej diskusii venovanej vzdelávaniu.

Jednotná škola do roku 1989

Myšlienka jednotnej školy začala v slovenskom vzdelávacom systéme ožívať koncom 2. svetovej vojny. Aj keď ideový koncept jednotnej školy v sebe pôvodne obsahoval racionálnu ideu vnútorne diferencovanej jednotnej školy, ktorou sa sledovali zdôvodnené pedagogické a sociálne ciele, v povojnovom období prevládla politická a ideologická línia naplňovania idey jednotného školského systému. Konkrétnu podobu nadobudla v roku 1944 v nariadení SNR o poštátnení všetkých škôl, od materských škôl až po vysokoškolské inštitúcie. Napriek jasnému zámeru vytvoriť centralisticky riadený školský systém spory o charakter škôl pretrvávali až do roku 1948. Snahy zvrátiť naštartovaný proces vytvárania jednotného školského systému definitívne zlyhali v roku 1948, keď vyšiel *Zákon o základnej úprave jednotného školstva*, ktorý uviedol do školskej praxe program jednotnej nediferencovanej školy a tiež množstvo obsahových a ideologických zmien v duchu vtedajšej ideológie. Dokument sa vzťahoval na všetky druhy a stupne škôl okrem vysokých, vojenských a teologických. Včlenil ich do jednotnej školskej sústavy, určil všetkým školám spoločný cieľ a každej osobitne vzdelávacie úlohy. Princíp jednotnej školy sa v slovenskom vzdelávacom systéme zachoval až do roku 1990.

Školská reforma v roku 1948 ustanovila deväťročnú povinnú školskú dochádzku, ktorá sa v roku 1953 skrátila na osem rokov a v roku 1960 zase predĺžila na deväť rokov. Od roku 1960 sa žiakom zdarma poskytovali učebnice a ďalšie učebné pomôcky, veľký počet žiakov a študentov poberal štipendiá, k dispozícii mali lacné, niekde i bezplatné ubytovanie v internátoch a domovoch mládeže. O deti predškolského veku sa starali detské jasle, materské školy a detské útulky. Žiakom základnej školy systém okrem bezplatného zabezpečenia základných vzdelávacích potrieb poskytoval i mimoškolskú opateru a výchovu v školských družinách a školských kluboch.

V roku 1976 bol vytvorený projekt *Ďalší rozvoj výchovno-vzdelávacej sústavy*, ktorého hlavným cieľom bolo urýchliť rozvoj všetkých článkov školskej a mimoškolskej výchovno-vzdelávacej sústavy podľa aktuálnych potrieb spoločnosti a požiadaviek vedecko-technickej revolúcie. Zaviedol povinnú desaťročnú školskú dochádzku s osemročnou základnou školou. Na ňu nadväzovala sieť stredných odborných učilíšť, stredných odborných škôl a gymnázií. Legislatívne tento projekt potvrdil *Zákon č. 29/1984 o sústave základných a stredných škôl*, ktorý platil až do roku 2008, hoci bol niekoľkokrát novelizovaný.

Idea „urýchlenia“ však mala okrem ideologického i legitímny psychologický obsah a ten sa týkal tzv. akcelerácie psychického vývinu detí, ktorú dokladovali vtedajšie authority z Ústavu experimentálnej pedagogiky SAV. Psychologický koncept akcelerácie bol jedným z najzávažnejších argumentov, ktorý determinoval systematické zmeny obsahu vzdelávania na základných a stredných školách, a ktorý viedol k jeho zásadnej – a v tomto prípade

i koncepcne dômyselne pripravenej – reforme. Pri tomto konštatovaní však treba podotknúť i to, že hoci sa koncepcné pozadie reformy obsahu vzdelávania opieralo o významné teoretické zdroje (zaujímavé boli najmä tie, ktoré dnes vo svete rezonujú ako tzv. ruská psychologická škola, napojená na dielo Vygotského), výsledkom bolo najmä pomerne mechanické zvyšovanie náročnosti vyučovacích obsahov, ktoré sa stali pre mnohých žiakov nedostupné. Tento faktor sa dnes považuje za jednu z príčin, ktorá v našom školstve zakorenila nadmieru vecných vzdelávacích obsahov a istým spôsobom zabránila širšiemu premysleniu učebných stratégií, ktoré vedú k učeniu s porozumením.

Zmeny vzdelávacieho systému po roku 1989

Prvou novelou školského zákona, ktorá bola prijatá hneď po roku 1989, sa kodifikovala právna subjektivita stredných škôl. Vzdelávanie na základnej škole sa predĺžilo z 8 na 9 rokov a povinná školská dochádzka sa skrátila z 10 na 9 rokov. Zadefinovaním pojmov „súkromná škola“ a „cirkevná škola“ sa vytvorila možnosť zriaďovať aj neštátne základné a stredné školy. Zriaďovateľom školy sa mohla stať fyzická alebo právnická osoba, cirkev alebo náboženská spoločnosť. Touto novelou sa narušil systém jednotnej školy a začala sa uplatňovať diferenciácia vzdelávacích príležitostí podľa výberu samotných žiakov a ich rodičov.

V priebehu ďalších rokov sa vzdelávací systém čoraz viac zbavoval totalitných črt a pod tlakom spoločenských zmien dochádzalo k ďalším legislatívnym úpravám. Do školského zákona sa premietli niektoré nové ustanovenia Ústavy SR o právach národnostných menšín na vzdelávanie v ich jazyku. Vytvorili sa isté možnosti pre podnikateľskú činnosť škôl, vďaka čomu mohli školy získať časť chýbajúcich financií na obnovu budov a materiálno-technického zabezpečenia. Vo vzdelávacej politike sa do popredia dostala problematika výchovy a vzdelávania žiakov s postihnutím – zaviedol sa nový pojem „žiak so špeciálnymi výchovno-vzdelávacími potrebami“, odstránilo sa označenie „osobitná škola“ a „pomocná škola“ a zaviedlo sa jednotné označenie „špeciálna škola“. Právomoci vymenúvať a odvolávať riaditeľov škôl a školských zariadení a zriaďovať a zrušovať školy a školské zariadenia sa presunuli z centrálnej úrovne na obce a samosprávy, čím sa definitívne naštartovala decentralizácia školského systému. Časom získali právnu subjektivitu aj základné školy a zákonom sa umožnilo ich zlučovanie a spájanie s materskými školami.

Uvedené zmeny sa čoraz hlbšie premietali do vzdelávacej praxe, pričom najmä v prvých desiatich rokoch prebiehala o ich implementácii a dôsledkoch pomerne živá diskusia. V rámci nej dochádzalo priebežne ku korektúram realizovaných zmien, ako napríklad v prípade, keď sa povinná školská dochádzka opäť predĺžila z 9 na 10 rokov. Významnou pozitívnou zmenou bolo aj zavedenie nultého ročníka základnej školy pre deti, ktoré dosiahli vek 6 rokov, nedosiahli však školskú spôsobilosť a pochádzajú zo sociálne znevýhodne-

ného prostredia. Zároveň sa na základnej škole vytvoril priestor pre asistenta učiteľa, ktorý mal pomáhať deťom prekonávať jazykové, zdravotné a sociálne bariéry. Spomínané zmeny sa realizovali v úzkej spolupráci s mimovládnymi organizáciami, profesijnými združeniami a inými záujmovými skupinami, ktoré sa v spoločenskej diskusii postupne etablovali na relevantného partnera centrálnej autority.

Celkovo sa školský zákon z roku 1984 novelizoval devätnásťkrát, pričom väčšinou šlo o pozitívne zmeny. Charakter prijatých noviel však nikdy neprešiel limity čiastkových korekcií, preto sa nimi nepodarilo naštartovať zásadné systémové zmeny. Úpravy zákona nasledovali jasne zadefinovaný a strategicky uchopiteľný dlhodobý cieľ a nemali garantovanú kontinuitu ďalšieho vývoja v ucelenej koncepcii reformy vzdelávania. Boli iba legislatívnym vyjadrením niekoľkých požiadaviek, ku ktorým sa v istej chvíli priklonila „kritická väčšina“ odbornej i laickej verejnosti, a ktorých účelom bolo sledovať konkrétne, často iba v politickej rovine formulované zámery.

Istým dynamizujúcim faktorom legislatívnych úprav bol zároveň i pohyb vo vnútri výchovno-vzdelávacieho systému. K rozširovaniu ponuky, najmä v oblasti inovácií pedagogických postupov a vyučovacích metód, dochádzalo predovšetkým vďaka iniciatíve jednotlivých škôl, ktoré sa snažili modernizovať učebné osnovy „zdola“. Práve vďaka tomuto fenoménu bolo na začiatku 90. rokov pre regionálne školstvo charakteristické nebývalé rozširovanie ponuky rôznych alternatívnych výchovno-vzdelávacích programov, ako aj prudký nárast počtu cirkevných a súkromných základných a stredných škôl.

Na obrovský dopyt žiakov a rodičov po rozširovaní vzdelávacej ponuky bola nútená reagovať aj centrálna úroveň. V roku 1993 začalo ministerstvo školstva s výraznejšou diferenciáciou obsahu vzdelávania už na úrovni variantných učebných plánov a učebných osnov, pričom v tomto trende pokračovalo aj v nasledujúcich obdobiach. Rozsah úprav a tempo zmien neboli dostatočné, no napriek tomu možnosť zvoliť si napríklad špecializované zameranie (jazykové, športové, prírodovedné, umelecké a pod.) využili viaceré základné školy aj gymnáziá¹⁾.

¹⁾ V školskom roku 2007/2008 malo viac ako 40 % základných škôl triedy s rozšíreným vyučovaním matematiky, športu a cudzích jazykov. Okrem toho si mohli školy zvoliť rozšírené vyučovanie hudobnej výchovy, výtvarnej výchovy alebo technickej výchovy. Žiaci si mohli zvoliť gymnázium podľa zamerania, napríklad so zameraním na matematiku, informatiku, telesnú výchovu, spoločensko-vedné disciplíny, umeleckú výchovu, slovenský jazyk a literatúru či cudzie jazyky. Diferenciácia učebných osnov sa realizovala najmä v oblasti rozšírenia ponuky výchovných predmetov, alebo formou „posilnenia“ jednotlivých všeobecno-vzdelávacích predmetov nad rámec základného obsahového balíka. Školy si mohli do svojho vzdelávacieho plánu zaradiť aj niektoré špeciálne učebné predmety podľa záujmu žiakov, rodičov alebo regiónu vo forme voliteľných predmetov a rozšíriť ponuku nepovinných predmetov. Mechanizmus voľby diferencovaných učebných osnov však nebol dostatočne efektívnym riešením, pokiaľ ide o optimálne nastavenie konkurenčného prostredia vo vzdelávaní.

Postupne prijímané novely možno teda považovať skôr za úsilie kopírovať rýchlo sa meniacu realitu než za premyslenú reformnú stratégiu. Samotné uvedenie si potreby komplexnej reformy vzdelávacieho systému sa v spoločnosti vynáralo veľmi pomaly. Slabý reformný potenciál možno pripísať na vrub nielen slabej intenzite verejného záujmu o vzdelávanie, ale aj stagnujúcemu pedagogickému výskumu a neustále sa meniacemu pomeru síl v spoločnosti v prospech rôznych ideologických smerov, ktoré sa premietali do častej výmeny vlád a tým aj ministrov školstva. Tak ako neexistovala kontinuita v spoločenskom vývoji, neexistovala kontinuita ani v práci rezortu školstva. Potreba koncepčného riešenia zmien v školskom prostredí, ktoré by mali komplexný charakter a ktoré by viedli k väčšiemu otvoreniu vzdelávacieho systému a zároveň k jeho stabilizácii a modernizácii, však čoraz viac nadobúdala na intenzite.

Reformné koncepty

Prvým pokusom o zadefinovanie nových vzdelávacích cieľov ako i predstavy ako tieto ciele realizovať bol materiál *Duch školy*, ktorý rezort školstva predstavil v roku 1991. O tri roky neskôr, v auguste 1994 prezentovalo ministerstvo školstva prvú ucelenú reformnú koncepciu pod názvom *Projekt Konštantín – Národný program výchovy a vzdelávania*. Keďže však v decembri toho istého roka došlo k výmene na pozícii ministra školstva, projekt upadol do zabudnutia.

Potrebu uskutočniť komplexnejšiu reformu vzdelávania artikuloval rezort školstva opätovne až po ďalšej výmene ministra v roku 1998. Ministerstvo školstva ustanovilo komisiu na vypracovanie *Koncepcie rozvoja výchovy a vzdelávania v SR s horizontom na najbližších 10 – 15 rokov*. Vznikla reformná vízia, ktorú dnes verejnosť pozná pod názvom *Milénium*. Reformná aktivita ministerstva však na tomto bode ustrnula. Napriek tomu, že *Milénium* nebolo dotiahnuté po stránke odbornej i koncepcnej, bol tento materiál oficiálne povýšený na záväzný reformný dokument. K jeho následnému rozpracovaniu do podoby konkrétnej reformnej stratégie však nikdy nedošlo, čo možno považovať za závažnú, ba až zásadnú chybu v rezortnom dizajnovaní procesu reformy vzdelávania.

V období vzniku *Milénia* sa situácia vo vnútri vzdelávacieho systému začala pomaly meniť. Po prirodzenom opadnutí prvotného nadšenia zo spoločenskej zmeny začal rezort školstva pristupovať k jednotlivým návrhom rôznych záujmových skupín opatrnejšie, racionálnejšie, ale zároveň aj byrokratickejšie. Od roku 1999 začalo ministerstvo školstva prísnejšie posudzovať realizáciu rôznych alternatívnych respektíve inovatívnych výchovno-vzdelávacích programov na štátnych i neštátnych základných školách a postupne zrušilo tie, ktoré sa nerealizovali v súlade s platným školským zákonom. Vo väčšine prípadov bol dôvodom nesúlad s učebnými osnovami, ktoré vydávalo ministerstvo školstva, a ktoré boli

pre všetky typy škôl záväzné. Opačný postup, teda úpravu celoplošne platných učebných osnov na základe úspešne overených školských projektov, ministerstvo nezvolilo.

Tento trend prenikol aj do oblasti experimentálneho overovania nových foriem, organizácie a obsahu vzdelávania. Experimentálne overovanie sa v školskej praxi zúžilo na overovanie nových vyučovacích metód a školy na presadzovanie hlbších obsahových zmien postupne rezignovali. Podporu ministerstva si získavali a udržali aj tie programy, ktoré preberali ucelené zahraničné výchovno-vzdelávacie modely ²⁾, prípadne ponúkali čiastkové úpravy v rámci jedného alebo úzkej skupiny predmetov (rozšírené vyučovanie cudzích jazykov, výchovných predmetov, matematiky a pod.). Nové, komplexne postavené výchovno-vzdelávacie programy domáceho pôvodu sa i napriek ojedinelým úspešným pokusom ³⁾ v systéme nepresadili.

Podmienky na zásadné zmeny v oblasti obsahu vzdelávania sa pritom nezlepšovali ani v prostredí neštátnych škôl. Naopak, snaha o udržanie rozhodujúceho vplyvu štátu na podobu učebných osnov sa odrazila aj v politike riadenia a financovania súkromných a cirkevných škôl. V roku 2001 sa legislatívne upravil mechanizmus prideľovania dotácií na výchovu a vzdelávanie do podoby viaczdrojového financovania s tzv. „normatívnym“ spôsobom určovania prostriedkov. Neštátnym školám však zákon štátny príspevok krátil v prípade vyberania školného a v prípade odklonu od štátnych učebných osnov.

Spomínané obmedzujúce opatrenia však neznamenali zásadnú prekážku v procese postupnej demokratizácie a decentralizácie systému vzdelávania, hoci ho výrazne spomalili. Napriek pomalým zmenám v oblasti obsahu vzdelávania sa podarilo realizovať dva reformné kroky v ďalších dvoch kľúčových oblastiach vzdelávacieho systému, konkrétne v oblasti riadenia a financovania škôl, ktorými sa podarilo takmer zrovnoprávniť postavenie štátnych a neštátnych zriaďovateľov škôl. Prijatím *Zákona č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve* a *Zákona č. 597/2003 Z. z. o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení* sa decentralizovala úroveň verejnej správy v školskom systéme, zaviedla sa do systému efektívnejšia poistka verejnej kontroly prostredníctvom školskej samosprávy a do určitej miery sa vytvoril transparentnejší mechanizmus financovania škôl.

²⁾ Projekt FAST – od r. 1992, program Montessori – od r. 1993, International Baccalaureate (IB) – od r. 1994, Integrované tematické vyučovanie (ITV) – od r. 1996, Waldorfská škola – od r. 2001

³⁾ Napríklad školy pre mimoriadne nadané deti – prvá vznikla v r. 1998 na základe *Projektu alternatívnej starostlivosti o nadané deti*, o rok nato bolo pri nej zriadené osemročné gymnázium. V súčasnosti je na území SR zriadených 25 tried pre nadané deti.

Zuzana Humajová

Rozdelenie kompetencií v systéme spravovania škôl

Školstvo je oblasťou, kde sa prelína pôsobenie štátnej správy a samosprávy, súkromnej a verejnej sféry. *Zákon č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov* prispel k transparentnejšiemu zadefinovaniu hraníc a prienikov týchto sfér. Väčšina štátnych škôl sa na základe novej legislatívy pretransformovala na školy verejné, ktorých zriaďovateľmi sa stali obce a vyššie územné celky. Zvyšok škôl spravidla zriaďujú súkromné právnické alebo fyzické osoby alebo cirkvi.

Zákon definuje prerozdelenie kompetencií v procese zriaďovania, rušenia a spravovania škôl medzi štát, verejnú správu a školskú samosprávu, čím sa výrazne oslabuje centrálna pozícia štátu v oblasti vzdelávania. Upravuje práva a povinnosti jednotlivých správnych orgánov a ďalších právnických a fyzických osôb, zainteresovaných na správe škôl.

Štátnu správu v školstve vykonávajú

- ✗ (a) riaditeľ školy (školského zariadenia),
- ✗ (b) obec,
- ✗ (c) samosprávny kraj,
- ✗ (d) krajský školský úrad,

nové
školské

- ✗ (e) Štátna školská inšpekcia,
- ✗ (f) Ministerstvo školstva SR a
- ✗ (g) iné ústredné orgány štátnej správy (§1 z. 596/2003).

Školskú samosprávu vykonávajú

- ✗ (a) rada školy,
- ✗ (b) obecná,
- ✗ (c) územná a
- ✗ (d) žiacka školská rada (§2 z. 596/2003).

Štátna správa

○ Riaditeľa školy vymenúva zriaďovateľ školy na návrh príslušnej rady školy, pričom návrh rady školy je pre zriaďovateľa záväzný. Pôvodne bola povinnosť akceptovať návrh rady školy vymedzená iba pre zriaďovateľov verejných škôl, od roku 2008 je táto povinnosť uložená i zriaďovateľom súkromných a cirkevných škôl. Riaditeľ školy musí spĺňať stanovené kvalifikačné predpoklady a do funkcie je menovaný na základe výberového konania. Zákon definuje prípady, v ktorých môže byť riaditeľ odvolaný z funkcie, od roku 2008 je to i na návrh Štátnej školskej inšpekcie alebo ministerstva školstva.

Riaditeľ zodpovedá

- ✗ (a) za dodržiavanie štátnych vzdelávacích programov určených pre školu, ktorú riadi;
- ✗ (b) za vypracovanie a dodržiavanie školského vzdelávacieho programu a výchovného programu;
- ✗ (c) za vypracovanie a dodržiavanie ročného plánu ďalšieho vzdelávania pedagogických zamestnancov;
- ✗ (d) za dodržiavanie všeobecne záväzných právnych predpisov, ktoré súvisia s predmetom činnosti školy alebo školského zariadenia;
- ✗ (e) za každoročné hodnotenie pedagogických a odborných zamestnancov;
- ✗ (f) za úroveň výchovno-vzdelávacej práce školy alebo školského zariadenia;
- ✗ (g) za rozpočet, financovanie a efektívne využívanie finančných prostriedkov, určených na zabezpečenie činnosti školy alebo školského zariadenia a
- ✗ (h) za riadne hospodárenie s majetkom v správe alebo vo vlastníctve školy alebo školského zariadenia (§5 z. 596/2003).

Riaditeľ rozhoduje o takmer všetkých náležitostiach týkajúcich sa žiaka, od jeho prijatia či povolenia individuálneho vzdelávania, cez prestup na inú školu, až po prerušenie štúdia. Riaditeľ predkladá zriaďovateľovi na schválenie a rade školy na vyjadrenie

- ✗ (a) návrhy na počty prijímaných žiakov,
- ✗ (b) návrhy na zavedenie študijných alebo učebných odborov a ich zameranie,
- ✗ (c) návrh školského vzdelávacieho programu a výchovného programu,
- ✗ (d) návrh rozpočtu,
- ✗ (e) návrhy na vykonávanie podnikateľskej činnosti školy alebo školského zariadenia,
- ✗ (f) správu o výchovno-vzdelávacej činnosti, jej výsledkoch a podmienkach,
- ✗ (g) správu o výsledkoch hospodárenia školy alebo školského zariadenia,
- ✗ (h) koncepčný zámer rozvoja školy alebo školského zariadenia rozpracovaný najmenej na dva roky a každoročne jeho vyhodnotenie a
- ✗ (i) informáciu o pedagogicko-organizačnom a materiálno-technickom zabezpečení výchovno-vzdelávacieho procesu (§5 z. 596/2003).

○ Obce sú pri prenesenom výkone štátnej správy zriaďovateľmi základných škôl. Na náklady spojené s preneseným výkonom štátnej správy poskytuje štát obci finančné prostriedky prostredníctvom krajského školského úradu. Výška týchto prostriedkov sa odvodzuje od počtu žiakov v základných školách, ktorých je obec zriaďovateľom (normatív).

Pri výkone samosprávy zriaďujú obce základné umelecké školy, materské školy, školské kluby detí a školské jedálne, školské strediská záujmovej činnosti a centrá voľného času, zariadenia školského stravovania pre žiakov základných škôl a pre deti materských škôl, jazykové školy pri základných školách, od roku 2008 i strediská služieb škole a školské internáty.

S účinnosťou od 1. septembra 2008 platí, že obec poskytuje na základe žiadosti zriaďovateľa z finančných prostriedkov poukázaných podľa osobitného predpisu dotácie na mzdy a prevádzku zriaďovateľom cirkevných a súkromných materských škôl, jazykových škôl a základných umeleckých škôl a školských zariadení.

○ Samosprávne kraje sú pri prenesenom výkone štátnej správy zriaďovateľmi stredných škôl a stredísk praktického vyučovania. Pri výkone samosprávy zriaďujú základné umelecké školy, jazykové školy okrem jazykových škôl pri základných školách, školské internáty, zariadenia školského stravovania, školské hospodárstva a strediská odbornej praxe, strediská služieb školy, školy v prírode, centrá voľného času s územnou pôsobnosťou samosprávneho kraja a školské strediská záujmovej činnosti. Od 1. septembra 2008 rovnako ako obce i samosprávne kraje poskytujú na základe žiadosti zriaďovateľa z finančných prostriedkov poukázaných podľa osobitného predpisu dotácie na mzdy a prevádzku zriaďovateľom cirkevných a súkromných materských škôl, jazykových škôl a základných umeleckých škôl a školských zariadení.

○ Z prostriedkov štátneho rozpočtu prostredníctvom krajských školských úradov (KŠÚ) ministerstvo zabezpečuje a rozpisuje zriaďovateľom škôl a školských zariadení finančné prostriedky na kapitálové výdavky a prevádzku škôl vrátane miezd, platov, služobných príjmov a ostatných osobných vyrovnaní podľa osobitných predpisov. Vedú územný školský register detí a žiakov.

KŠÚ plnia aj ďalšie úlohy, ktoré súvisia s prechodným obdobím postupnej decentralizácie systému, a to najmä v oblasti zriaďovania škôl a kontroly. Sú napríklad zriaďovateľmi základných škôl v prípade, ak nie je možné vytvoriť školský obvod v zákonom stanovenom území (ak príslušné obce nemajú vytvorené podmienky na zabezpečenie plnenia povinnej školskej dochádzky), alebo môžu plniť funkciu zriaďovateľa stredných škôl v prípade, že VÚC nezabezpečí vzdelávanie v požadovanom študijnom alebo učebnom odbore, ak ide o školu alebo triedu, ktorá má vzniknúť na základe medzinárodnej zmluvy. Krajské školské úrady sú ďalej zriaďovateľmi špeciálnych škôl, a centier špeciálno-pedagogického a pedagogicko-psychologického poradenstva. Ich pôsobnosť je zhodná s územnými obvody samosprávnych krajov.

○ Štátna školská inšpekcia je rozpočtovou organizáciou Ministerstva školstva SR, vo svojej činnosti je však nezávislá, riadi sa zákonmi a inými právnymi predpismi. Štátnu školskú inšpekciu riadi hlavný školský inšpektor, ktorého vymenúva a odvoláva minister na päťročné funkčné obdobie.

Štátna školská inšpekcia plní funkciu kontroly štátu nad úrovňou pedagogického riadenia, nad úrovňou výchovy a vzdelávania a materiálno-technických podmienok vrátane praktického vyučovania v školách a školských zariadeniach, v strediskách praktického vyučovania, na pracoviskách praktického vyučovania a vo vzdelávacích ustanovizniach

Štátna školská inšpekcia kontroluje

- ✗ (a) súlad školského vzdelávacieho programu so štátnym vzdelávacím programom, s cieľmi a princípmi výchovy a vzdelávania,
- ✗ (b) súlad výchovného programu s cieľmi a princípmi výchovy a vzdelávania,
- ✗ (c) úroveň kvality výchovy a vzdelávania pri individuálnom vzdelávaní a
- ✗ (d) monitoruje a hodnotí kvalitu výchovy a vzdelávania (§13 z. 596/2003).

○ Ministerstvo školstva riadi výkon štátnej správy na úseku školstva vypracovávaním koncepcií a vydávaním všeobecne záväzných právnych predpisov, smerníc a pokynov. Na plnenie svojich úloh zriaďuje rozpočtové alebo príspevkové organizácie, ktorých štatutárne orgány vymenúva a odvoláva minister.

V rukách ministerstva školstva ostala aj naďalej sieť škôl (proces schvaľovania zaradenia a vyradenia škôl do/zo siete), a to i napriek odporúčaniam, vyplývajúcim z projektu komunálnej reformy. Na úrovni ministerstva sa rozhoduje aj o ďalších dvoch základných predpokladoch efektívneho fungovania škôl – o výške finančných normatífov pre jednotlivé druhy a typy škôl a o učebných osnovách a ostatných pedagogických dokumentoch, záväzných pre všetky školy. S tým úzko súvisí aj ďalšia kompetencia, ktorá je naďalej ponechaná na úrovni ministerstva, a tou je proces povoľovania a vyhodnocovania experimentálneho overovania nových foriem riadenia, organizácie a obsahu vzdelávania na školách.

Napriek tomu, že decentralizáciu školského systému v oblasti riadenia treba vnímať ako dôležitý prvok demokratizácie celého vzdelávacieho systému, v praxi narážali školy, obce a vyššie územné celky už od prvých dní nadobudnutia účinnosti zákona na viacero problémov, ktoré so sebou prinášalo prechodné obdobie. Problémy sa týkali najmä systému finančných tokov, rozdelenia konkrétnych výkonov na originálne a prenesené kompetencie, a doladenia kompetencií medzi štátnu správu, zriaďovateľov škôl na úrovni samosprávy a školskú samosprávu.

Úpravy zákona v poslednom období nasvedčujú, že potrebné doladenie je ešte stále hudbou budúcnosti, pretože tieto úpravy neprebiehajú v súlade s reformnými zámermi, artikulovanými v období prijatia zákona. Naopak, viaceré ustanovenia platné od roku 2008 poukazujú na to, že v školskom systéme decentralizácia nielenže nepokračuje želaným tempom, ale stagnuje, či dokonca sa uberať práve opačným smerom, teda že smeruje k opätovnému posilňovaniu kompetencií v rámci štátnej správy.

Školská samospráva

Z pohľadu decentralizácie vzdelávacieho systému je vznik školskej samosprávy jednou z najdôležitejších zmien v školskom systéme. Školskú samosprávu podľa tohto zákona vykonávajú školské rady (rada školy, obecná školská rada, územná školská rada) a žiacka školská rada.

Model tzv. rodičovských združení, ktorý bol dlhé roky jediným nástrojom dobrovoľnej participácie rodičov na živote školy, bol doplnený o model školskej samosprávy, ktorá je v školskom systéme dôležitým nástrojom verejnej kontroly. Bývalé združenia rodičov a priateľov školy (ZRPŠ) sa pretransformovali na *rady rodičov*. Rada rodičov je však principiálne iným orgánom než *rada školy*. Zatiaľ čo rada školy je zákonom definovaný samosprávny orgán so zaručenými kompetenciami, v ktorom majú rodičia legislatívne vymedzené zastúpenie, rodičovské rady sú iba dobrovoľnými združeniami rodičov, ktoré majú podobu neformálneho spoločenstva alebo občianskeho združenia. Rodičovské rady sa riadia vlastným štatútom a vo vzťahu k škole a k jej zriaďovateľovi nedisponujú žiadnymi formálnymi kompetenciami.

Rodičia však majú zákonom zaručené právo byť volení do orgánov školskej samosprávy rady školy a prostredníctvom demokraticky volených zástupcov byť informovaní o všetkých aktivitách školy a o jej hospodárení. Zároveň sa môžu vyjadrovať ku konkrétnym problémom nielen na úrovni školy, ale aj na úrovni obce a samosprávneho kraja, a podieľať sa na koncipovaní závažných rozhodnutí na jednotlivých úrovniach.

Okrem rodičov majú v rade školy svoje zastúpenie aj ďalší aktéri výchovno-vzdelávacieho procesu, to znamená učitelia, nepedagogickí pracovníci, zástupcovia obce a samosprávneho kraja a ďalšie osoby, ktoré nie sú zamestnancami školy, ale ich činnosť súvisí s napĺňaním cieľov výchovno-vzdelávacieho procesu na školách.

Základným oprávnením školských rád je mať prístup ku všetkým dôležitým informáciám o vzdelávaní na škole, aby rady mohli plniť funkciu verejnej kontroly tým, že získané informácie posudzujú a následne k nim vyjadrujú svoje stanovisko. Nemajú však možnosť priamo zasahovať do procesu výchovy a vzdelávania na školách s výnimkou realizovania výberového konania riaditeľa radou danej školy, čo nasvedčuje tomu, že kompetencie, ktorými disponujú, nie sú dostatočné. Školské rady nemôžu ovplyvňovať dianie na škole v miere, ktorá je pre dynamický rozvoj škôl nevyhnutná, čo je v procese ďalšieho vývoja škôl a ich transformácie na slobodné vzdelávacie inštitúcie kľúčovým problémom. Od školskej reformy sa preto očakávalo, že prinesie pozitívne zmeny i do systému riadenia škôl, a to smerom k posilneniu zodpovednosti samotných škôl, teda k posilneniu kompetencií školskej samosprávy. Reformné kroky súčasného vedenia rezortu však tieto nádeje nesplnili.

Peter Gonda, Zuzana Humajová, Jaroslav Lindák

Stručná charakteristika systému financovania

V systéme financovania základných a stredných škôl na Slovensku pretrvávali podstatné deformácie z predchádzajúceho spoločenského zriadenia bez náznakov zásadnejšieho riešenia až do začiatku 21. storočia. Spočívali predovšetkým v jednozdrojovom financovaní škôl z verejných zdrojov (teda primárne z daní) a centralizovanom a neprehľadnom spôsobe ich financovania⁴⁾ podľa „historického princípu“ (ide o prideľovanie finančných prostriedkov školám v nadväznosti na ich výdavky v predchádzajúcich obdobiach). Deformovaný systém neumožňoval reagovať na skutočné potreby v regiónoch a na demografický vývoj, a nevytváral tlak na efektívne hospodárenie škôl. Naopak, umožňoval subjektívne rozhodovanie o finančných tokoch a mäkké finančné obmedzenie motivovalo zriaďovateľov a manažmenty škôl k neracionálnemu správaniu, neefektívnemu využívaniu existujúcich kapacít a k nehospodárnemu používaniu prostriedkov daňových poplatníkov.

⁴⁾ „Financovanie základných škôl, stredných škôl a školských zariadení (až na výnimky určené zákonom) bolo zabezpečené až do 30. 6. 2002 cez kapitoly krajských úradov, ktoré pri rozpise finančných prostriedkov zo štátneho rozpočtu uplatňovali nerovnaké hľadiská. Väčšina výdavkov sa prideľovala spôsobom „ad hoc“ (pre krajské úrady bolo záväzná len ekonomické členenie rozpočtu, nie členenie podľa funkčnej klasifikácie, t. j. jednotlivých typov škôl) a školy a školské zariadenia nemohli bez súhlasu orgánu štátnej správy respektíve svojho zriaďovateľa reagovať na zmenené podmienky.“ (Košťál – Kubanová – Králiková, 2007, s. 16)

Prvé reformné zmeny vo financovaní základných a stredných škôl nastali až v roku 2002 nadobudnutím účinnosti zákona č. 506/2001 Z. z. o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení a výnosu Ministerstva školstva SR č. 293/2002 k tomuto zákonu. Tieto normy priniesli zákonné možnosti viaczdrojového financovania (vrátane viacerých foriem súkromného financovania) a niektoré prvky normatívneho financovania. Neriešili však podstatné problémy v systéme financovania. „Zákon bol komplikovaný, náročný na produkciu a kontrolu vstupných údajov a jeho výsledkom boli neudržateľné rozpočty, ktoré bolo treba neustále korigovať a upravovať“ (Tóth – Korintuš, 2004, s. 5). Roztrieštená a neprehľadná inštitucionálna štruktúra⁵⁾ a rozdrobenosť finančných tokov zvyrazňovali problémy v systéme financovania. Demotivačné nastavenie financovania neštátnych (teda súkromných a cirkevných) škôl sa navyše prehĺbilo, keďže zákon č. 506/2001 dal možnosť obmedziť neštátne školy krátením štátneho príspevku pre ne v prípade nimi vybraného školného od rodičov a ich odklonu od štátnych učebných osnôv (§ 5 ods. 5 zákona č. 506/2001).

Významnejšie reformné zmeny financovania základných škôl a stredných škôl a školských zariadení (regionálneho školstva)⁶⁾ priniesol až s účinnosťou od 1. 1. 2004 zákon č. 597/2003 Z. z. o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení a nariadenie vlády SR č. 2/2004 Z. z., ktoré bolo jeho vykonávacím predpisom. Zákonom č. 597/2003 Z. z. sa napríklad do značnej miery zmenil prístup z financovania regionálneho školstva podľa „historického princípu“ (konzervujúceho vysokú nákladovosť v systéme z minulosti) na normatívny princíp, odvíjajúci sa od počtu žiakov. Deklarovalo sa tým predovšetkým zastavenie a riešenie dlhodobých problémov nastavenia systému, motivujúceho neefektívne využívanie existujúcich kapacít a finančných zdrojov. Prijaté legislatívne zmeny tak mali vnieť do systému tlak na racionalizáciu, efektivitu a vyššiu prehľadnosť.

Naštartovaná reforma financovania regionálneho školstva na Slovensku od roku 2004 bola nasmerovaná aj na decentralizáciu finančných tokov. Z tohto dôvodu bola previazaná s reformou verejnej správy a s fiškálnou decentralizáciou. Spoločne prispeli k jasnejšiemu vymedzeniu úlohy štátu v oblasti financovania regionálneho školstva z verejných zdrojov, a to prostredníctvom rozdelenia finančných tokov podľa kompetencií. Finančné toky zabezpečenia výkonov školy sa tak rozdelili podľa dvoch druhov kompetencií:

- a) prenesené kompetencie – financovanie preneseného výkonu štátnej správy v školstve na obce a samosprávne kraje (§ 6 ods. 1 a § 9 ods. 1 zákona č. 596/2003),

⁵⁾ V systéme komunikovalo v tom čase priveľa zložiek: krajské úrady, okresné úrady, obce, školy a školské zariadenia, VÚC, Ministerstvo školstva SR a Ministerstvo financií SR.

⁶⁾ Regionálne školstvo je definované zákonom č. 597/2003 (§ 1 ods. 1) ako sústava základných a stredných škôl, stredísk praktického vyučovania a školských zariadení zriadených školskými úradmi, ktoré sú zaradené do siete podľa osobitného predpisu (§ 15 zákona č. 596/2003 Z. z.).

- b) originálne kompetencie – financovanie výkonu samosprávnych funkcií obcami (podľa § 6 ods. 2 zákona č. 596/2003) a samosprávnymi krajinami (podľa § 9 ods. 2 zákona č. 596/2003).

Do roku 2004 sa prenesené aj originálne kompetencie financovali transferom zo štátneho rozpočtu. Od roku 2005 sa financovanie originálnych kompetencií, medzi ktoré v školstve patrí napríklad prevádzkovanie materských škôl, školských klubov, centier voľného času, školských jedální a pod., realizuje prostredníctvom časti podielu dane z príjmu fyzických osôb. Rozdeľovanie týchto financií je plne v kompetencii zriaďovateľov (obcí a VÚC).

Nová legislatíva financovania regionálneho školstva, účinná k 1. 1. 2004, sledovala naplnenie zámerov, ktoré si druhá vláda premiéra Mikuláša Dzurindu vytýčila vo svojom programovom vyhlásení: najmä podporiť viaczdrojové financovanie školstva a jeho vyššiu efektivitu prostredníctvom normatívneho financovania na žiaka, podporovať rovnosť všetkých zriaďovateľov škôl, vytvoriť podmienky na efektívnejšie využívanie existujúcich kapacít na školách a zákonom stanoviť transparentný, normatívny a motivačný systém financovania škôl a školských zariadení na všetkých úrovniach regionálneho školstva, vrátane záujmového vzdelávania, voľnočasových aktivít, podpory mládeže a športu.

Uvedené zámery sa do určitej miery premietli aj do legislatívnych zmien, prijímaných v nasledujúcom období počas rokov 2004 až 2008. V súčasnosti je financovanie regionálneho školstva postavené predovšetkým na nasledovných legislatívnych normách:⁷⁾

- ✗ zákon č. 597/2003 Z. z. o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení v znení zákona č. 523/2004 Z. z., zákona č. 564/2004 Z. z. a zákona č. 689/2006 Z. z.;
- ✗ nariadenie vlády SR č. 2/2004 Z. z., ktorým sa ustanovujú podrobnosti rozpisu finančných prostriedkov zo štátneho rozpočtu pre základné školy, stredné školy, strediská praktického vyučovania, základné umelecké školy a školské zariadenia v znení nariadenia vlády Slovenskej republiky č. 758/2004 Z. z., nariadenia vlády SR č. 662/2005 Z. z. a nariadenia vlády SR č. 697/2006 Z. z.;
- ✗ metodický pokyn č. 5/2007-R z 1. marca 2007, ktorým sa určuje postup škôl a školských zariadení pri vykonávaní podnikateľskej činnosti;
- ✗ smernica č. 6/2007-R z 29. mája 2007 o vzdelávacích poukazoch;
- ✗ smernica č. 22/2006-R z 15. júna 2006, ktorou sa určuje postup pri poskytnutí finančných prostriedkov zriaďovateľom škôl za mimoriadne výsledky žiakov v znení smernice č. 12/2007-R a smernice č. 8/2008-R.

⁷⁾ Kompletný zoznam platnej legislatívy pre oblasť financovania regionálneho školstva je uvedený na internetovej stránke ministerstva školstva SR (<http://www.minedu.sk/index.php?lang=sk&rootId=832>) a v Prílohe č. 1 tejto štúdie.

- Cieľmi prijímaných legislatívnych zmien vo financovaní regionálneho školstva bolo:
- ✗ zaviesť transparentný normatívny systém financovania na žiaka;
 - ✗ zmeniť centralizovaný systém financovania na dvojstupňový decentralizovaný systém;
 - ✗ motivovať zriaďovateľov k efektívnejšiemu využívaniu existujúcich kapacít finančných zdrojov;
 - ✗ zaviesť viaczdrojové financovanie regionálneho školstva;
 - ✗ podporiť rovnosť všetkých zriaďovateľov škôl.⁸⁾

Legislatívne zmeny v ostatných rokoch vytvorili priestor na čiastočné napĺňanie týchto cieľov a riešenie najvážnejších problémov v systéme, pretrvávajúcich z minulosti. Neznamenali však zásadnú reformu, nasmerovanú na primárnu a priamu (finančnú) zodpovednosť rodičov za vzdelanie ich detí, na slobodný výber vzdelávania detí rodičmi a na slobodu a neobmedzovanú konkurenciu poskytovateľov vzdelávacích služieb.

V podmienkach Slovenska však došlo k dvom zmenám, ktoré by v prípade ich dôsledného napĺňania mohli byť odrazovým mostíkom k zásadnej reforme:

1. vytvorenie podmienok pre viaczdrojové financovanie
2. mechanizmus financovania, postavený na normatívnom princípe

Viaczdrojové financovanie

Prechod od jednozdrojového verejného financovania k viaczdrojovému prostredníctvom *zákona č. 506/2001* a následne *zákona č. 597/2003*, ktorý ho nahradil, znamenal východiskovú reformnú zmenu a základný prelom v pohľade na „bezplatné“ financovanie základných a stredných škôl, ktoré napríklad ekonomicky nezdôvodniteľne vymedzuje Ústava SR⁹⁾. Vytvorili sa zákonné možnosti na to, že tak štátne (verejné) školy¹⁰⁾, ako aj neštátne (súkromné a cirkevné) školy môžu získavať finančné prostriedky nielen z verejných zdrojov (štátneho rozpočtu a samospráv), ale aj z vejára súkromných zdrojov: darov, školného (aj keď v prípade verejných škôl s obmedzeniami), ako i zo zdrojov komerčného charakteru, napríklad zo zisku z podnikateľskej činnosti (Tabuľka č. 1).

⁸⁾ Vid' <http://www.minedu.sk/index.php?lang=sk&rootId=305>.

⁹⁾ Podľa článku 42 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky majú „občania právo na bezplatné vzdelanie v základných školách a stredných školách...“ (Ústava, 2004, s. 21).

¹⁰⁾ Pojem „štátne školy“ vymedzuje Zákon č. 597/2003 (§1 ods. 2) ako školy v zriaďovateľskej pôsobnosti krajského školského úradu, obcí a VÚC. Autori štúdie priradujú týmto školám alternatívne pojem „verejné školy“, ktorý považujú za metodicky zdôvodniteľnejší ako „štátne školy“.

Tabuľka č. 1.: Zdroje financovania regionálneho školstva v SR podľa zákona č. 597/2003

ZDROJE / ZÁKONNÝ NÁROK		ŠTÁTNE ŠKOLY A ŠTÁTNE ŠKOLSKÉ ZARIADENIA	NEŠTÁTNE ŠKOLY
Verejné príjmy (najmä daňové)	Štátny rozpočet	X	X (z kapitálových výdavkov iba na obstaranie hnutelného majetku)
	VÚC	X	O
	Obce	X	O
Súkromné zdroje	Poplatky žiakov, rodičov alebo iných s vyživovacou povinnosťou ^{a)}	X (iba na náklady spojené s hmotnou starostlivosťou a na čiastočnú úhradu nákladov na výchovu a vzdelávanie iba vo vybraných školských zariadeniach)	X
	Príspevky a dary	X	X
	Príspevky od zriaďovateľov	O (súčasť verejných príjmov)	X
	Prenájom priestorov ^{b)}	X	O (v praxi využívané)
	Zisk z podnikateľskej činnosti	X	X
	Iné podľa osobitného predpisu ^{c)}	X	X

Legenda:

VÚC – vyšší územný celok;

X – zákon explicitne vymedzuje ako zdroj financovania;

O – zákon explicitne nevymedzuje ako zdroj financovania

Poznámky:

- a) zahŕňa § 2 ods. 1) písm. e) zákona 597/2003 (príspevky od žiakov, rodičov alebo inej osoby, ktorá má voči žiakovi vyživovaciu povinnosť, na čiastočnú úhradu nákladov spojených s hmotnou starostlivosťou v školách a v školských zariadeniach podľa osobitných predpisov (§ 35 a 36 zákona č. 596/2003 Z. z.), § 2 ods. 1) písm. f) zákona 597/2003 (vo vybraných školských zariadeniach príspevky od žiakov, rodičov alebo inej osoby, ktorá má voči žiakovi vyživovaciu povinnosť, na čiastočnú úhradu nákladov na výchovu a vzdelanie) a § 2 ods. 2) písm. d) zákona 597/2003 (príspevky od žiakov, rodičov alebo inej osoby, ktorá má voči žiakovi vyživovaciu povinnosť, na úhradu nákladov na výchovu a vzdelanie).
- b) prostriedky od iných fyzických osôb a právnických osôb za prenájom priestorov a zariadenia škôl alebo školských zariadení v čase, keď sa nevyužívajú na výchovno-vzdelávací proces (podľa § 2 ods. 1 písm. c zákona).
- c) podľa § 2 ods. 1) písm. h) zákona 597/2003 a § 2 ods. 2) písm. f) toho istého zákona.

Zdroj: Zákon č. 597/2003 Z. z. o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení v znení zákona č. 523/2004 Z. z., zákona č. 564/2004 Z. z. a zákona č. 689/2006 Z. z. (§ 2 ods. 1 a ods. 2).

Práve možnosti získavať prostriedky aj z podnikateľskej činnosti alebo z prenájmu priestorov (hoci pre verejné školy obmedzené iba na čas mimo výchovno-vzdelávacieho procesu) školám viac „rozvážujú ruky“ a dávajú im určitý priestor slobody na tvorivé hľadanie zdrojov na vylepšenie svojej finančnej situácie. Takéto možnosti predstavujú významný krok na ceste k posilňovaniu váhy súkromného financovania škôl napriek tomu, že podnikateľská činnosť škôl je obmedzovaná inými (najmä hygienickými) normami. (Pošvanc – Moravčík, 2005, s. 15)

Ďalšou pozitívnou zmenou, ktorú priniesla nová legislatíva, je nastavenie podmienok financovania, ktoré takmer zrovnoprávnilo verejné s cirkevnými a súkromnými školami. Napríklad, zo štátneho rozpočtu sú zákonne financované obdobne (rovnako v prípade bežných výdavkov) všetky typy škôl, bez ohľadu na ich zriaďovateľa. Tým sa sprehľadňuje konkurencia medzi školami¹¹⁾. Nešťátne školy majú napríklad výraznejší priestor na znižovanie školného. K úplnému zrovnoprávneniu však neprišlo. Príkladom je obmedzenie prideľovania peňazí zo štátneho rozpočtu nešťátnym školám na kapitálové výdavky, keďže ich môžu získať iba v rámci rozvojových projektov na obstaranie hnutelného majetku (pričom však podľa predchádzajúceho zákona č. 506/2001 nemali vôbec nárok na finančné prostriedky štátneho rozpočtu na kapitálové výdavky). Na druhej strane, verejné školy nemôžu vyberať od rodičov príspevky na zabezpečenie vyučovacieho procesu.

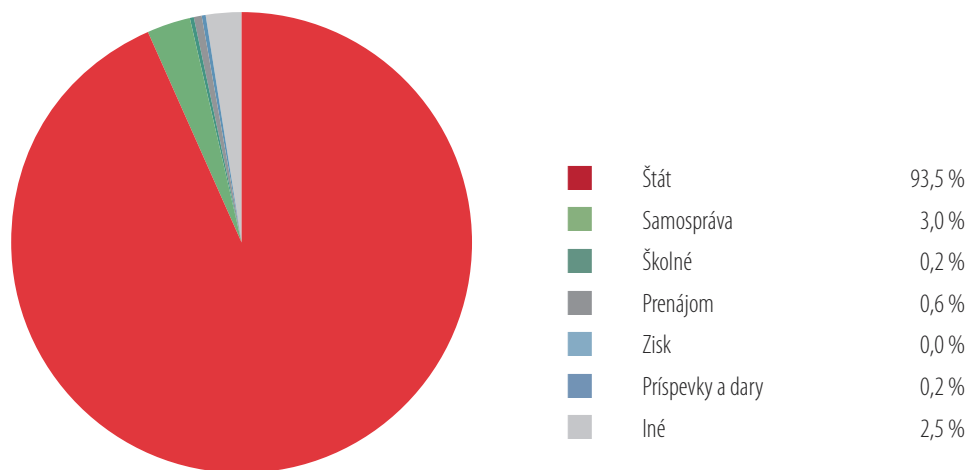
Napriek zákonným možnostiam školy využívajú súkromné zdroje v porovnaní s verejnými iba v minimálnej miere. Zriaďovatelia verejných aj nešťátnych škôl napríklad v roku 2006 a 2007 financovali v priemere iba necelých 5 % zo súkromných zdrojov, zatiaľ čo z verejných vyše 95 % (mierne nad 92 % z prostriedkov štátneho rozpočtu a necelé 3 % z rozpočtov samospráv)¹²⁾. Vo verejných školách predstavujú súkromné zdroje financovania menší podiel (v roku 2006 približne 3,5 %) oproti nešťátnym, ale aj v prípade nešťátnych (cirkevných a súkromných) škôl súkromné zdroje výrazne zaostávajú za verejnými (v roku 2006 bol ich podiel cca 17 %, zatiaľ čo podiel verejných škôl bol 83 %). Dominantnosť verejných zdrojov financovania, osobitne prostriedkov štátneho rozpočtu, oproti súkromným v štruktúre (ako percentuálnych podielov na celkových zdrojoch) vo verejných a nešťátnych školách dokumentujú Grafy 1 a 2.¹³⁾

¹¹⁾ Platí, že ekonomické subjekty sú v konkurencii znevýhodnené voči tým, ktoré ponúkajú takú istú službu (vzdelávanie) „bezplatne“ (teda z peňazí daňových poplatníkov).

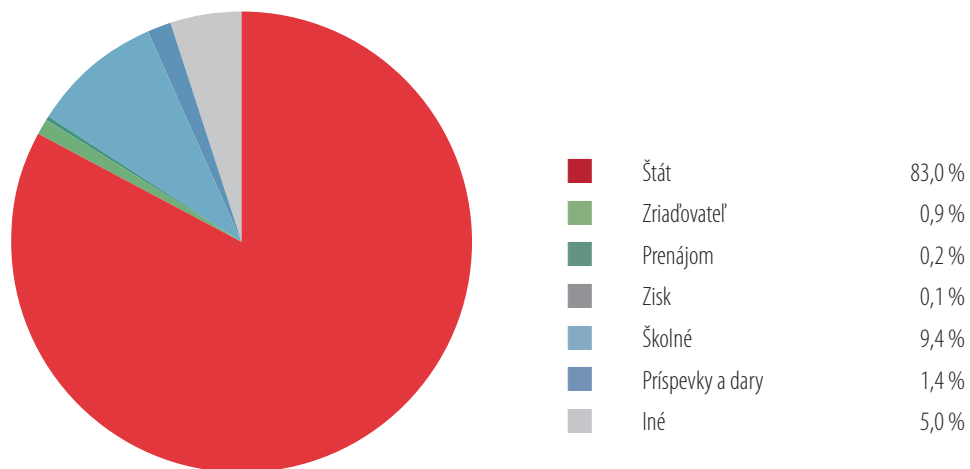
¹²⁾ Prezentované údaje sú prepočítané z oficiálne dostupných údajov Ministerstva školstva SR

¹³⁾ Keďže v čase spracovania štúdie neboli autorom dostupné oficiálne údaje zo súhrnnej správy o hospodárení škôl všetkých zriaďovateľov za rok 2007, na účely porovnania sa prezentujú v grafoch č. 1 a 2 údaje za rok 2006.

Graf č. 1.: Zdroje verejných škôl a štátnych zariadení v r. 2006



Graf č. 2.: Zdroje neštátnych škôl a školských zariadení v r. 2006



Zdroj: Ministerstvo školstva SR: *Správa o hospodárení škôl všetkých zriaďovateľov a školských zariadení v zriaďovateľskej pôsobnosti KŠÚ, cirkevných a súkromných zriaďovateľov za rok 2006* (2007).

Príčiny toho, že na Slovensku je regionálne školstvo naďalej dominantne financované z verejných zdrojov a podiel súkromných zdrojov je zanedbateľný, spočívajú do istej miery v nedostatočnej pružnosti a kreativite veľkej časti manažmentov škôl. Významnú rolu však zohráva aj konkrétne nastavenie financovania regionálneho školstva, ktoré nemotivuje verejné školy hľadať súkromné zdroje. Príkladom je skutočnosť, že všetky príjmy verejných škôl, vrátane napríklad ich príjmov z prenájmu majetku, sú súčasťou príjmov ich zriaďovateľov (najmä obcí a VÚC), ktorí o použití týchto finančných prostriedkov i rozhodujú. Ďalším príkladom sú nárokovateľné prostriedky zo štátneho rozpočtu, ktoré sú hlavným zdrojom financovania všetkých typov základných a stredných škôl a medziročne sa významne zvyšujú (napríklad v roku 2007 o približne 1 mld. Sk, respektíve o 3,3 % oproti roku 2006).

Mechanizmus financovania

Aj vzhľadom na uvedenú dominantnosť štátneho rozpočtu v systéme financovania regionálneho školstva na Slovensku je dôležité, že *zákonom č. 597/2003* v znení neskorších predpisov a ďalšími legislatívnymi normami sa zvýšila objektivizácia prerozdelenia finančných tokov zo štátneho rozpočtu na základe vopred známych kritérií, najmä prostredníctvom normatívneho financovania (v rozsahu minimálne 94 % prostriedkov z celkového objemu prostriedkov na bežné výdavky ministerstva školstva na regionálne školstvo)¹⁴⁾, ale aj prostredníctvom účelovo nasmerovaného nenormatívneho financovania zvyšného objemu finančných prostriedkov na bežné výdavky (napríklad financovania vzniknutých havarijných situácií v škole). Zákon tiež dal možnosť účelovo financovať záujmovú mimoškolskú činnosť žiakov prostredníctvom vzdelávacích poukazov.

Systém financovania regionálneho školstva sa nastavil ako dvojstupňový, čím sa posilnila decentralizácia. V rámci prvého stupňa sa z kapitoly Ministerstva školstva SR rozpisujú a prostredníctvom krajských školských úradov realizujú finančné transfery zriaďovateľom. V druhom stupni zriaďovatelia v rámci určitých obmedzení a čiastočne aj na základe svojich preferencií prerozdeľujú prostriedky školám a školským zariadeniam v ich zriaďovateľskej pôsobnosti. Zriaďovatelia rozhodujú napríklad o kapitálových výdavkoch a o časti mzdových a prevádzkových výdavkoch určených normatívne školám. Tým sa do systému vniesol prvok komplikovanosti a narušila sa deklarovaná objektivnosť kritérií pri rozdeľovaní finančných tokov. V prípade verejných (dominantne samosprávnych) zriaďovateľov to predstavuje systémové riziko subjektívneho poskytovania peňazí podľa známostí či na základe politickej príslušnosti.

¹⁴⁾ Normatívne bežné výdavky predstavovali napríklad v roku 2007 takmer 97 % z celkových bežných výdavkov (*Správa*, 2008, s.12).

Dôležitú pozitívnu zmenu priniesol zákon č. 597/2003 v znení neskorších predpisov tým, že sa vytvorili podmienky pre rovnaké financovanie verejných (v zákone definovaných ako štátnych) a neštátnych škôl zo štátneho rozpočtu, okrem financovania kapitálových výdavkov. Zákonne sa vymedzilo nárokovateľné financovanie výchovno-vzdelávacieho procesu, prevádzky a riešenia havarijných situácií, rekonštrukcií a modernizácií školských objektov a ich vybavenia, a prispievania na financovanie rozvoja v školách a školských zariadeniach v zriaďovateľskej pôsobnosti krajských školských úradov zo štátneho rozpočtu (podľa § 1 zákona č. 597/2003 v znení neskorších predpisov).

Normatívny princíp financovania

Hlavnou zmenou v mechanizme financovania regionálneho školstva zo štátneho rozpočtu je transformácia jeho nastavenia podľa historického prístupu na normatívny princíp, aj keď prvky historického princípu v systéme významne pretrvali. Normatívny princíp umožňuje financovanie škôl a školských zariadení cez ich zriaďovateľov podľa počtu žiakov, personálnej a ekonomickej náročnosti výchovno-vzdelávacieho procesu a ďalších faktorov (druh školy, teplotné pomery v mieste školy a podobne).

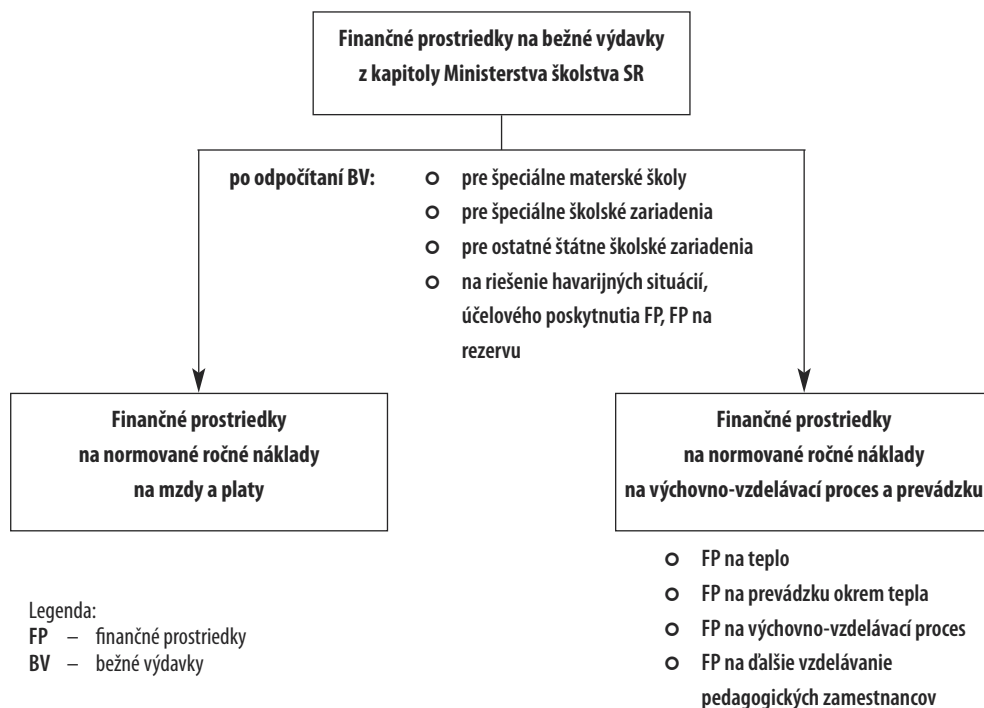
Každý zriaďovateľ školy má na kalendárny rok normatívne určené prostriedky zo štátneho rozpočtu (normatívny príspevok na školu), ktoré sa odvíjajú od počtu žiakov v školách v jeho pôsobnosti a od normatívu (teda normatívneho objemu finančných prostriedkov prislúchajúcich na jedného žiaka školy na bežný kalendárny rok). Tieto prostriedky prerozdeľuje školám v jeho pôsobnosti.

Podľa zákona č. 597/2003 v znení neskorších predpisov (§ 4 ods. 2 zákona) sa normatívny príspevok pre školu na kalendárny rok skladá z normatívneho príspevku pre školu na bežný školský rok a normatívneho príspevku pre školu na nový školský rok. „Historický princíp“¹⁵⁾ tak ostal aj v novom systéme významne zabudovaný. Postup pri výpočte normatívov pre školy z finančných prostriedkov na bežné výdavky na kalendárny rok v kapitole Ministerstva školstva SR podľa nariadenia vlády SR č. 2/2004 Z. z. v znení neskorších predpisov (§ 3 ods. 2) rámcovo približuje Schéma č. 1.

Normatív sa zákonom určil ako súčet mzdového a prevádzkového normatívu. Mzdový normatív vyjadruje normované ročné náklady na mzdy a platy vrátane poistného a príspevku zamestnávateľa do poisťovní zamestnancov, ktorí zabezpečujú výchovno-vzdelávací proces, a zamestnancov, ktorí zabezpečujú prevádzku školy, pripadajúce na jed-

¹⁵⁾ Normatívny príspevok pre školu na bežný školský rok sa určí ako dve tretiny súčtu normatívu a počtu žiakov školy v školskom roku, ktorý sa začal v predchádzajúcom kalendárnom roku. Normatívny príspevok pre školu na nový školský rok sa určí ako jedna tretina súčtu normatívu a počtu žiakov školy v školskom roku, ktorý sa začína v bežnom kalendárnom roku (§ 4 ods. 3 zákona č. 597/2003).

Schéma č. 1: Rozdelenie finančných prostriedkov na bežné výdavky z kapitoly MŠ SR na normatívy



Zdroj: Nariadenie vlády SR č. 2/2004 Z. z. v znení neskorších predpisov

ného žiaka. Na druhej strane, prevádzkový normatív vyjadruje normované ročné náklady na výchovno-vzdelávací proces a prevádzku školy bez osobných nákladov, pripadajúce na jedného žiaka. Prevádzkový normatív sa tak skladá nielen z normatívu na výchovno-vzdelávací proces a normatívu na ďalšie vzdelávanie pedagogických zamestnancov, ale aj normatívu na teplo a normatívu na prevádzku okrem tepla.

Mzdový aj prevádzkový normatív nie sú univerzálne pre všetky školy a školské zariadenia, ale určujú sa v závislosti od druhu a typu školy, formy štúdia, vyučovacieho jazyka, personálnej a ekonomickej náročnosti odboru, či napríklad v rámci prevádzkového normatívu i od teplotných podmienok v mieste školy (viď Tabuľka č. 2). Zákon č. 597/2003 (§ 4 ods. 5, ods. 6) stanovuje, že pri určovaní normatívu pre základné školy sa navyše môže zohľadniť aj veľkosť školy.

Tabuľka č. 2.: Zložky normatívu a jeho faktory

FAKTORY	NORMATÍV	
	Mzdový normatív	Prevádzkový normatív
	personálna náročnosť odboru	ekonomická náročnosť odboru
	zaradenie zamestnancov do platových tried	teplotné podmienky v mieste školy
	forma štúdia	
	druh školy	
	typ školy	
	vyučovací jazyk	

Zdroj: Zákon č. 597/2003 Z. z. v znení neskorších predpisov

Podľa týchto faktorov majú na základe *nariadenia vlády SR č. 2/2004 Z. z.* (§ 2) nárok na rovnako stanovovaný mzdový normatív a prevádzkový normatív (okrem normatívu na teplo) nasledovné kategórie škôl:

- ✗ a) základné školy;
- ✗ b) gymnáziá;
- ✗ c) športové gymnáziá;
- ✗ d) stredné odborné školy okrem škôl podľa písmen e) až h);
- ✗ e) obchodné akadémie;
- ✗ f) stredné zdravotnícke školy;
- ✗ g) stredné odborné školy umeleckého zamerania;
- ✗ h) konzervatóriá;
- ✗ i) stredné odborné učilišťa a učilišťa;
- ✗ j) strediská praktického vyučovania;
- ✗ k) špeciálne základné školy;
- ✗ l) gymnáziá a stredné odborné školy – špeciálne stredné školy;
- ✗ m) stredné odborné učilišťa – špeciálne stredné školy;
- ✗ n) odborné učilišťa a praktické školy.

Hodnota normatívu sa prepočítava komplikovane podľa viacerých koeficientov pre jednotlivé kategórie škôl, napríklad podľa koeficientu personálnej náročnosti, koeficientu kvalifikačnej štruktúry a koeficientu prevádzkovej náročnosti.¹⁶⁾ Komplikovanosť normatívneho financovania zvyšuje normatív na teplo, ktorý je rozdielny podľa teplotného pásma, v ktorom sa škola nachádza. Ďalšími prvkami, ktoré zvyšujú komplikovanosť, sú mnohé výnimky a osobitné ustanovenia, napríklad kompenzačný príspevok (zvýhodňujúci zriaďovateľov škôl s nižším počtom žiakov) a rôzne normatívy podľa foriem štúdia a vyučovacieho jazyka.

V protirečení s deklarovanými zámermi reformy financovania školstva sa koeficienty normatífov nastavili aj na historickom princípe, takže výška normatífov je výrazne ovplyvňovaná mierou nákladovosti škôl v minulosti, navyše podľa (nemotivačne) spriemerovaných údajov za Slovensko. Napríklad, koeficient personálnej náročnosti sa odvíja od počtu žiakov a nepedagogických zamestnancov na jedného pedagogického zamestnanca v kategórii školy podľa celoslovenského priemeru v predchádzajúcom kalendárnom roku (§ 3 ods. 4 nariadenia vlády SR č. 2/2004). Finančné prostriedky na teplo sa dokonca odvíjajú od priemerných výdavkov na teplo za predchádzajúce tri skončené kalendárne roky (§ 3 ods. 2 nariadenia vlády SR 2/2004 v znení jeho zmeny č. 697/2006).

Výška normatívu je tak ovplyvňovaná nákladovosťou škôl z minulosti a v nadväznosti na ňu sa zvyšuje rozdiel medzi normatívmi pre jednotlivé školy, a to významne podľa kritérií, ktoré nevypovedajú o kvalite výchovno-vzdelávacieho procesu. Ide napríklad o celoslovenské náklady na prevádzku či o teplotné pásmo. Spôsobuje to finančné zvýhodňovanie istých skupín žiakov na jednej strane a znevýhodňovanie iných na strane druhej v školách podľa kritérií, ktoré školy nemôžu alebo môžu len minimálne ovplyvňovať. Dôsledkom je nedostatočná motivácia zriaďovateľov škôl a samotných škôl zvyšovať kvalitu a efektivitu poskytovaného vzdelania.

V mechanizme financovania regionálneho školstva sa v rámci legislatívnych zmien prijali aj iné demotivačné prvky vo vzťahu ku konkurencii, postavenej na snahe o zvyšovanie kvality výchovno-vzdelávacej služby pre žiaka. Týka sa to napríklad prerozdeľovania finančných prostriedkov zriaďovateľmi smerom k školám. Zriaďovateľ je podľa *zákona č. 597/2003* a *nariadenia vlády SR č. 2/2004* povinný poskytnúť normatívny príspevok každej škole (okrem špeciálnych) na úrovni minimálne 90 % hodnoty osobných nákladov a 80 % prevádzkových nákladov na školu. Zvyšné prostriedky prerozdeľuje zriaďovateľ školám vo svojej pôsobnosti podľa svojho rozhodnutia zohľadňujúceho ich potreby (§ 4 ods. 9 zákona č. 597/2003). Ďalším príkladom je skutočnosť, že ak zmení žiak školu, tak sa automa-

¹⁶⁾ Viď nariadenie vlády SR č. 2/2004 Z. z. v znení neskorších predpisov (2007), § 3.

tický nepresúvajú finančné prostriedky „s ním“ na novú školu. Podľa zákona č. 597/2003 (§ 7 ods. 7) upraví školský úrad zriaďovateľovi objem finančných prostriedkov, až keď sa v školách v jeho pôsobnosti zmení počet žiakov o viac ako 5 %.

Doplňkové financovanie

Ministerstvo školstva môže financovať niektoré druhy aktivít, ktoré nie je možné stanoviť podľa noriem, a to podľa § 7 ods. 8 zákona č. 597/2003 v znení neskorších predpisov maximálne na úrovni 6 % z objemu finančných prostriedkov na bežné výdavky ministerstva školstva na regionálne školstvo¹⁷⁾. Týka sa to nasledovných položiek, vyčleňovaných zo štátneho rozpočtu:

- ✗ náklady podľa osobitných predpisov (odchodné) – podľa rozhodnutia MŠ SR;
- ✗ špecifiká, ktoré nemožno zohľadniť v normatíve (napríklad náklady na dopravu žiakov či náklady na vzdelávanie žiakov zo sociálne znevýhodneného prostredia) – na základe žiadosti zriaďovateľa a rozhodnutia MŠ SR;
- ✗ mimoriadne výsledky žiakov v určených oblastiach – na žiadosť zriaďovateľa prideluje MŠ SR;
- ✗ riešenie vzniknutých havarijných situácií – na žiadosť zriaďovateľa prideluje MŠ SR;
- ✗ financovanie rozvojových projektov – na žiadosť zriaďovateľa prideluje MŠ SR;
- ✗ financovanie vzdelávacích poukazov – podľa záujmu žiakov.

Zákonom č. 597/2003 a ďalšími legislatívnymi normami (vrátane smernice č. 6/2007-R o vzdelávacích poukazoch) sa vytvorili podmienky na financovanie záujmového vzdelávania detí zo štátneho rozpočtu prostredníctvom vzdelávacích poukazov. Vzdelávací poukaz tak predstavuje osobitný ročný príspevok štátu na záujmové vzdelávanie pre jedného žiaka základnej alebo strednej školy. Systém vzdelávacích poukazov je jednoduchý a spravodlivý, pretože každé dieťa má nárok na vzdelávací poukaz v rovnakej hodnote. Problémom je, že trh, na ktorom môže dieťa vzdelávací poukaz využiť, sa obmedzuje iba na školy a školské zariadenia a poukaz nemôže byť využitý v iných inštitúciách (Pošovanc – Moravčík, 2005, s. s. 22).

Okrem prostriedkov na bežné výdavky môžu zriaďovatelia škôl získavať finančné prostriedky zo štátneho rozpočtu z kapitoly Ministerstva školstva SR na kapitálové výdavky, napríklad na rekonštrukciu školských objektov a modernizáciu škôl a školských zariadení, na riešenie havarijných situácií a rozvojové projekty.

¹⁷⁾ Podiel nenormatívnych bežných výdavkov v rámci celkových bežných výdavkov na regionálne školstvo predstavoval v roku 2007 iba 3,3 %, (Správa, 2008, s. 13).

Rámcové zhrnutie zmien v systéme financovania

Stručne charakterizované legislatívne normy vytvorili východiskové predpoklady na riešenie najväznejších, dlhodobo naakumulovaných problémov z minulosti. Niektoré problémy však pretrvali. Hodnotené legislatívne zmeny tiež nedostatočne prispeli k dosiahnutiu niektorých cieľov, ktoré sa ich uvedením do praxe sledovali (napríklad zvýšenie prehľadnosti systému a zavedenie transparentného normatívneho systému financovania na žiaka). Oproti predchádzajúcemu stavu sa zmenilo najmä nastavenie zdrojov financovania a mechanizmus financovania.

Vytvorenie zákonných podmienok na viaczdrojové financovanie regionálneho školstva, vrátane súkromného financovania, predstavuje základnú pozitívnu zmenu, ktorá prináša pre aktérov v systéme financovania regionálneho školstva viac slobody v rozhodovaní. Skutočnosť, že školám sa umožnilo prenajímať priestory, podnikať a používať zisk, vniesla do systému prvky trhovej efektívnosti, ktoré sú dôležitými signálmi pre racionálne správanie. Platí to i napriek tomu, že v systéme základného a stredného školstva sú tieto možnosti na Slovensku zatiaľ využívané iba v zanedbateľnej miere.¹⁸⁾

Nespochybniteľným prínosom legislatívnych zmien je nastavenie podmienok financovania, ktoré takmer zrovnoprávnilo všetky školy bez ohľadu na zriaďovateľa, teda verejné so súkromnými a cirkevnými. Priestor legislatívnych zmien sa však nevyužil na ich úplné zrovnoprávnenie. Príkladom je skutočnosť, že verejné školy nemôžu vyberať od žiakov príspevky na vzdelávací proces a neštátne školy majú obmedzené možnosti získavania príspevkov na kapitálové výdavky.

Problém, ktorý pretrval do súčasnosti, je prehľbujúca sa závislosť (zriaďovateľov) škôl a školských zariadení od peňazí a rozhodnutí vlády, napríklad z dôvodu pokračujúcej dominantnosti verejného financovania, najmä zo štátneho rozpočtu (aj v neštátnych školách). Takéto výrazne nepriame financovanie vzdelávacích služieb z daní udržiava mäkké finančné podmienky pre poskytovateľov a brzdí potrebný tlak na zvyšovanie ich efektivity. Predstavuje tiež nezanedbateľné demotivácie vo vzťahu k zvyšovaniu aktivity a spolupodieľania rodičov na výchovno-vzdelávacom procese, a to najmä v oblasti kontroly a hodnotenia kvality vzdelávania. Pretrváva aj minimálne financovanie výdavkov škôl a školských zariadení zo súkromných zdrojov, čo je dôsledok jeho vytlačenia verejným financovaním a pre školy demotivačne nastaveného systému prerozdelenia časti normatívnych prostriedkov zriaďovateľmi medzi jednotlivé školy v ich zriaďovateľskej pôsobnosti.

¹⁸⁾ Napríklad v roku 2007 predstavovali príjmy z prenájmu iba približne 0,5 % zdrojov, ktoré mali zriaďovatelia na financovanie regionálneho školstva (Správa, 2008).

V rámci mechanizmu financovania zo štátneho rozpočtu došlo napriek tomu oproti minulosti k čiastočnej pozitívnej zmene najmä preto, lebo financovanie väčšiny výdavkov sa naviazalo na objektívne kritériá (a tým sa v rozhodovaní redukovali subjektívne vplyvy) a obmedzil sa historický princíp (ktorý podporoval značný rast nákladov v systéme). Prieštor na odbúranie historického prístupu vo financovaní sa však nevyužil. Naopak, do nového, normatívneho financovania regionálneho školstva zo štátneho rozpočtu sa historický prístup výrazne zakomponoval, napríklad pri stanovovaní výšky normatívov. Aj preto sa nevytvorili dostatočné podmienky na racionálnejšie a efektívnejšie využívanie kapacít a zdrojov v systéme.

Do nového systému financovania regionálneho školstva sa dostalo niekoľko demotivačne nastavených prvkov, ktoré bránia konkurencii a tlaku na zvyšovanie efektivity a kvality. Príkladom je nielen spomenutý prístup, na základe ktorého zriaďovatelia prerozdeľujú časť finančných prostriedkov na normatívy školám podľa svojho uváženia, ale aj pridelovanie nenormatívnych prostriedkov školám podľa žiadostí zriaďovateľov. Problémom je tiež nastavenie výšky normatívov podľa priemerných celoslovenských údajov a v značnej miere podľa faktorov, ktoré škola môže ovplyvniť iba minimálne alebo vôbec (napríklad teplotné pásmo).

Normatívne financovanie paradoxne a v protirečení k deklarovanému zámeru prispelo k skomplikovaniu a neprehľadnosti systému. Dôvodom je napríklad nastavenie normatívu na mzdový a prevádzkový podľa viacerých faktorov, ktorých hodnoty sú prepočítavané komplikovane v mnohých kategóriách škôl, a navyše aj pre každú školu osobitne podľa teplotného pásma. Okrem toho sa do normatívu zakomponovali špecifiká, napríklad kompenzačné príspevky pre zriaďovateľov škôl s celkovo nižším počtom žiakov, ako aj viaceré ďalšie výnimky a osobitné zvýhodnenia (napríklad pre niektoré typy vzdelávania). K zložitosti systému prispelo konkrétne nastavenie viacerých subjektov, ktoré sa podieľajú na procese finančných tokov (MŠ SR, KŠÚ, zriaďovatelia, škola a školské zariadenia).

Nejasnosť a neprehľadnosť sa preniesla do celkového systému financovania, v ktorom nie je jasné, kto, komu, koľko a za čo platí. Nie je dostatočne ekonomicky zdôvodniteľné, podľa akých kritérií sa rozdelilo financovanie z verejných a súkromných zdrojov. Z daní sa napríklad finančne prispieva na mimoriadne výsledky žiakov a v rámci normatívu nielen na výchovno-vzdelávací proces a mzdy zamestnancov, ale aj na prevádzku. Normatív sa navyše oproti deklarovanému zámeru nevymedzil striktne vo vzťahu k financovaniu na žiaka, ale na školu, navyše v závislosti od kategórie a osobitne na tri uvedené oblasti.

V systéme financovania regionálneho školstva došlo v priebehu sledovaného obdobia k miernemu zlepšeniu. Legislatívne zmeny však nepriniesli významnejší posun na

stavenia podmienok financovania smerom ku koncepčnej zmene systému, ktorý by bol postavený primárne na priamej finančnej a inej zodpovednosti rodičov za vzdelanie ich detí, na slobodnom výbere vzdelávania detí rodičmi a na slobode a neobmedzovanej konkurencii poskytovateľov vzdelávacích služieb.¹⁹⁾ Takto dlhodobu nasmerované zmeny v rámci zásadnej reformy by vytvárali permanentný tlak na zvyšovanie efektívnosti a kvality poskytovaných vzdelávacích služieb v základnom a strednom školstve na Slovensku.

¹⁹⁾ Výraznejšie približovanie podmienok k obdobnému modelu vyžaduje dlhodobu nasmerovanú a zásadnú systémovú zmenu. Keďže však problematika koncepcných zmien financovania školstva presahuje zameranie tejto časti a aj celej štúdie, na tomto mieste sa im nevenuje osobitná pozornosť. Prostriedkom naštartovania obdobných zmien však môže byť kupónový systém financovania, navrhnutý napríklad Miltonom Friedmanom v článku „The Role of Government in Education“ v roku 1955 (Friedman, 1955) a neskôr popularizovaný v jeho knihách *Kapitalizmus a sloboda* (1962) a *Sloboda voľby* (1980).

Zuzana Humajová, Branislav Pupala

Podoby školskej reformy

Kompletná reforma vzdelávania stála v našich podmienkach dlho na okraji záujmu verejnosti. Jej zaostávanie bolo nápadné nielen v porovnaní s okolitými krajinami, ale i v porovnaní s inými sociálnymi reformami, ktoré sa u nás naštartovali. Dôvodov nezáujmu bolo viacero a nie je v našich silách ich vyčerpávajúco analyzovať, pokúsime sa však naznačiť aspoň niektoré.

Vlažná verejná diskusia

Jednou z významných príčin slabého záujmu verejnosti o témy z oblasti vzdelávania bola nejasná, povrchná a príliš zjednodušujúca artikulácia samotnej problematiky, či už v odbornom prostredí alebo v médiách a v politických vyjadreniach. Aj to je dôvod, prečo nie je vo verejnej diskusii tematizované vzdelávanie v takej intenzite, aby sa vyvíjal prirodzený spoločenský tlak na realizáciu komplexnejších zmien v tejto oblasti. Téma vzdelávania bola dlhodobo akcentovaná iba sporadicky, aj to zväčša iba ako téma spoločenskej prosperity, čo je rozhodne príliš zjednodušujúce vnímanie danej problematiky.

V tejto situácii je paradoxná skutočnosť, že ani pomerne veľká komunita učiteľov nemala silu a možno ani záujem vyprovokovať politické reprezentácie k potrebným a jasne formulovaným reformným krokom. Je síce pravda, že koncepčné nastavenie reformy vzde-

lávania nebolo v rukách učiteľov, no absencia tlaku, ktorý mohli napriek tomu na rezort školstva vyvinúť, bola jedným z dôvodov spomínaného zaostávania. V učiteľských kruhoch sa dodnes nerozprúdil živý záujem o reformné otázky, stále málo razantne reflektujú i na svoje vlastné predstavy a potreby. Pasivita učiteľskej komunity bola a naďalej ostáva jedným z hlavných kameňov úrazu nedostatočne prezentovanej problematiky vzdelávania v širšej verejnosti.

Rovnako paradoxne sa môže javiť skutočnosť, že na okraji reformných pohybov stojí i akademická pedagogická obec (univerzitní učitelia pôsobiaci v príprave učiteľov základných a stredných škôl). Badateľná je jej nízka spoločenská angažovanosť v oblasti reformy základného a stredného vzdelávania, ako aj nízka citlivosť tejto komunity na identifikáciu relevantných tém, ktorých výskumné riešenie by mohlo reálne podporiť respektíve korigovať reformné kroky.

Na druhej strane treba spomenúť, že hoci sa v tomto prostredí riešilo viacero výskumných projektov, ktorých výstupy nachádzali odpovede na zložité reformné otázky, ich reálny dosah na samotné projektovanie reformného konceptu bol minimálny. Dôvodom bolo aj to, že ministerstvo školstva nejavilo dostatočný záujem implementovať ich do rezortného reformného konceptu. Absenciu adekvátnej spätnej väzby zo strany rezortu školstva a jeho neschopnosť využiť jednotlivé výstupy z projektov spôsobom, ktorý by umožnil ich komplementárne dopĺňanie s ďalšími reformnými krokmi pri komplexnom riešení systémových zmien, možno rovnako považovať za jeden z rozhodujúcich dôvodov pomalého tempa, akým napokon reforma školstva štartovala.

Absencia reformnej stratégie

Skutočnosť, že akademická obec nie je dostatočne zapojená do projektovania reformy vzdelávania na základných a stredných školách, nebola pritom širokej verejnosti na prvý pohľad zrejmá, keďže sa v nej prostredníctvom médií dlho umelo živila predstava, že to boli práve elity akademickej obce, kto artikuloval programové východiská systémových zmien v oblasti regionálneho školstva. Slabinou *Projektu Milénium*, ktorý sa za takýto programový dokument všeobecne považuje, je však okrem iného práve chabá predstava o komplexnej zmene školského systému. Predstavuje ju v príliš všeobecnej rovine, odťažito od potenciálnych konkrétnych a najmä systematických reformných krokov.

Ucelenú, podrobne prepracovanú reformnú stratégiu neponúкло ministerstvo školstva ani v rokoch 2007 – 2008, kedy začalo reformu školstva reálne štartovať. Verejnosti predstavilo iba súbor útržkovitých, vzájomne príliš málo respektíve vôbec nesúvisiacich konceptov zmien v jednotlivých oblastiach vzdelávacieho systému, ktoré však opäť ostali iba v deklaratívnej polohe a nenadobudli podobu materiálov s jasne zadefinovanými úlo-

hami, vymedzeným časovým horizontom a organizačným, materiálnym a finančným zabezpečením. Verejná diskusia k týmto koncepciám bola navyše príliš krátka a povrchná, preto sa ani nedá povedať, že by boli odbornou verejnosťou bezvýhradne akceptované. Ministerstvo školstva spustilo reformu bez vypracovania podrobného strategického plánu jednotlivých krokov, ktoré by sa realizovali postupne, vo vzájomnej podmienenosti a s využitím istého synergického efektu. Vychádzalo z mylného predpokladu, že spomínaný synergický efekt sa dá nahradiť ľubovoľným počtom čiastkových koncepcií. Takéto uvažovanie nielenže neposunulo diskusiu o reforme správnym smerom, ale ju odvieďlo na nesprávnu koľaj.

Absentujúca širšia odborná a verejná diskusia v oblasti školy a vzdelávania má v podstate dva závažnejšie následky. Tým prvým je, že na Slovensku nebola doposiaľ zrealizovaná komplexná reforma vzdelávacieho systému s jasne vymedzenými základnými piliermi, a to i napriek prijatiu nového školského zákona. Druhým dôsledkom je skutočnosť, že existujúce vízie školskej reformy sú syténé ideologicky veľmi jednostrannou, zjednodušenou a iluzórnou pedagogickou diskusiou, ktorá stále nie je konfrontovaná s hlbšími a odborne fundovanejšími analýzami a postojmi.

Nereflektované medzinárodné impulzy

Významným impulzom, ktorý v sebe niesol potenciál rozprúdiť živšiu verejnú diskusiu o úrovni vzdelávania na slovenských základných školách, boli výsledky našich žiakov v medzinárodných meraniach IEA (*International Association for the Evaluation of Educational Achievement*), akými sú napríklad prieskumy PIRLS (*Progress in International Reading Literacy Study*) a TIMSS (*Trends in International Mathematics and Science Study*) a v medzinárodných výskumoch OECD, známych pod skratkou PISA (*Programme for International Student Assessment*). Žiaľ, i tento potenciál ostal nevyužitý, hoci uvedené prieskumy odhalili v slovenskom vzdelávacom systéme nedostatky, ktorých závažnosť bola očividná.

Medzinárodné prieskumy ukázali, že slovenskí žiaci nie sú dostatočne vybavení schopnosťou použiť naučené v praktických situáciách či vo vzdialenejších kontextuálnych podmienkach. Ich schopnosť preukázať praktické vedomosti a zručnosti v čitateľskej, matematickej a prírodovednej gramotnosti nie je na úrovni, ktorú vyžaduje transfer naučených vedomostí do nových podmienok. Testy, ktoré obsahujú zadania vo forme jednoduchých príkazov, im ťažkosti zvyčajne nerobia, problémy však majú s úlohami, ktoré simulujú bežné použitie teórie v praxi, a ktoré od nich vyžadujú logický úsudok a neštandardný prístup k riešeniu problémov. Prieskumami sa tak potvrdila dlhoročná obava, že v oblasti obsahu vzdelávania náš vzdelávací systém nie je kompatibilný s požiadavkami, ktoré vzdelaniu diktuje súčasný svetový štandard.

Je zaujímavé, že ani tieto zistenia nepohli rezort školstva k zmysluplnej reformnej aktivite. Naopak, vyjadrenia predstaviteľov ministerstva školstva, ktoré od roku 2006 opakovane zaznievali v médiách, akoby problematické výsledky v medzinárodných meraniach zámerne zmierňovali. Ministerstvo školstva nepodnietilo urýchlenú expertízu identifikáciu hlbších príčin nášho zaostávania v medzinárodnom porovnaní a nezameralo pozornosť ani na potrebné úpravy učebných osnov, a to napriek tomu, že inovácia obsahu vzdelávania a vzdelávacích štandardov pre jednotlivé vzdelávacie stupne bola plne v jeho kompetencii. Namiesto toho sa venovalo príprave už spomínaných čiastkových koncepcií, ktoré sa k tomuto páčivému problému vzťahovali len okrajovo (výučba cudzích jazykov, vzdelávanie v materských školách, problematika základných umeleckých škôl a pod.). Ako prioritu deklarovalo zámer vypracovať novú podobu školského zákona, teda vytvorenie nových pravidiel, v rámci ktorých sa majú kľúčové obsahové zmeny udiť, avšak bez toho, aby bolo jasné, akým smerom sa tieto zmeny majú uberať. Pri takto zadefinovaných rezortných prioritách je iba pochopiteľné, že ani znepokojujúce výsledky medzinárodných meraní nemohli reformný proces urýchliť respektíve ho nasmerovať na riešenie najaktuálnejších problémov.

V tejto súvislosti je zaujímavá skutočnosť, že rezort školstva nezvýšil svoju citlivosť ani voči skúsenostiam z okolitých krajín, ktoré s reformou vzdelávacích systémov začali podstatne skôr, a ktoré už dokážu reflektovať silné i slabé miesta svojich reformných prístupov. Pozoruhodné je, že sa pri príprave reformy ignorovali aj skúsenosti z kultúrne najpríbuznejšieho priestoru – Českej republiky. Pritom poučenie aspoň z tejto krajiny by mohlo byť racionálnou inšpiráciou. Vychádzalo by totiž z overeného poznania, že napríklad tvorba obsahu vzdelávania na úrovni škôl je záležitosť, ktorá si vyžaduje dlhodobú prípravu nielen samotných učiteľov a manažmentu škôl, ale aj celého vonkajšieho podporného prostredia, ktoré u nás prakticky úplne absentuje. Rovnako i hlbšie koncepčné diskusie, ktoré sa v susednej krajine odohrali a stále odohrávajú, napríklad v oblasti celkového zmyslu dvojúrovňového modelu vzdelávania, zavádzania modelu domáceho individuálneho vzdelávania či interpretácie medzinárodných meraní výsledkov vzdelávania, mohli byť pre koncepčné projektovanie reformy slovenských základných a stredných škôl inšpiratívne. Reformný koncept súčasnej vlády však na tieto impulzy nijako nereagoval.

Podoby nového školského zákona

V slovenskom systéme regionálneho školstva sa dlho nedarilo presadiť komplexné systémové zmeny, hoci sa ojedinele objavili pokusy naštartovať legislatívny proces prijatím novej legislatívnej normy, ktorá by nahradila zastaraný školský zákon z roku 1984. Politické elity si uvedomovali, že napriek absencii základných strategických dokumentov, ktoré by

dali reforme školstva jasnejšie kontúry, je úspech zmien v obsahu vzdelávania závislý aj od adekvátneho nastavenia všetkých ostatných komponentov vzdelávacieho systému, a že na ich vyváženie je potrebné sformulovať nové legislatívne pravidlá.

Vzhľadom na túto skutočnosť sa v priebehu rokov 1989 – 2007 viacerí ministri školstva pokúsili presadiť prijatie nového školského zákona, no na uvedenie novej legislatívy do života sa im opakovane nedarilo vygenerovať dostatočný politický a odborný potenciál. Na druhej strane, ak sa aj nejaký návrh školského zákona na scéne objavil, okamžite sa stal súčasťou politických hier, ktoré spôsobili, že sa o ňom nerozvinula širšia odborná a politická diskusia.

Pokus prvý

Prvý neúspešný pokus o zmenu legislatívy sa odohral v roku 2002, keď minister školstva Milan Ftáčnik predložil na verejnú diskusiu návrh nového školského zákona. Hoci sa v návrhu zákona po prvýkrát objavili nové, zmenu evokujúce pojmy (napríklad rámcový a školský výchovno-vzdelávací program), v konečnom dôsledku veľa reformných podnetov nepriniesol. Absentovali v ňom návrhy na zásadné systémové zmeny, keďže nové pojmy neodkazovali k novej štruktúre vzdelávacieho systému. Návrh zákona bol v mnohom iba potvrdením daného stavu, najmä pokiaľ ide o mechanizmus tvorby vzdelávacích obsahov, experimentálne overovanie inovácií a nevyváženosť kompetencií v oblasti kontroly a hodnotenia kvality na úrovni centrálnej autority a na úrovni zriaďovateľov škôl. Aj z týchto dôvodov vyvolal vo verejnosti protichodné reakcie, čo napokon viedlo k tomu, že ministerstvo návrh zákona stiahlo z obehu skôr, ako mohol byť predložený do parlamentu na schválenie.

Pokus druhý

V roku 2006 sa uskutočnil druhý pokus o presadenie nového školského zákona, tentoraz priamo na pôde parlamentu. Exminister Martin Fronc, ktorý tesne pred skončením volebného obdobia odstúpil zo svojej funkcie, ho predstavil verejnosti ako poslanecký návrh. Dalo by sa polemizovať, či bolo takéto načasovanie správnym rozhodnutím, alebo či sa s predstavením takého zásadného materiálu, akým dlho očakávaný školský zákon bezpochyby bol, neotáčalo príliš dlho. Otázne je aj to, či bolo účelné pár mesiacov pred voľbami takúto komplikovanú tému otvárať. Treba však pripomenúť, že napriek všetkému priniesol tento krok dve nesporné pozitíva. Tým prvým je skutočnosť, že napriek evidentne vypätému spoločenskému kontextu, v ktorom materiál vznikol, ho možno považovať viac za odborne premyslený než politicky motivovaný počín, pretože sa na jeho koncipovaní podieľali viacerí mimorezortní odborníci z prostredia štátnych i nezávislých inštitúcií a z aka-

demickej obce²⁰⁾. Po druhé, zverejnením návrhu zákona sa odbornej aj laickej verejnosti dostal po dlhom období mlčania opäť do rúk text, o ktorom bolo možné diskutovať, pretože sa z neho dala vyrozumiť istá reformná línia.

Návrh zákona bol z viacerých dôvodov koncipovaný ako základný legislatívny rámec vo vzťahu k samotnému jadru problému – verejnému vzdelávaniu. Preto centroval svoju pozornosť takmer výlučne na zabezpečenie podmienok účinného a moderného inštitucionálneho vzdelávania. Reguloval celú základnú oblasť verejnej výchovy detí a mládeže a práve z týchto dôvodov sa cielene a výhradne zaoberal vzdelávaním v školách, ktoré poskytujú stupeň vzdelania od predprimárneho po vyššie sekundárne vzdelávanie.

Návrh zákona pokrýval všetky podmienky štrukturálnych zmien vzdelávacieho systému v súlade so všeobecne akceptovanými trendmi jeho vývoja vo svete a vytváral rámec na rozbehnutie už dávno vyžadovanej kurikulárnej transformácie. Definoval, legitimizoval a uvádzal do života model dvojúrovňového kurikula, a to prostredníctvom rámcových vzdelávacích programov a školských vzdelávacích programov. Organizačná architektúra vzdelávania prostredníctvom vzdelávacích programov sa ďalej opierala o kategóriu odborov vzdelávania a stupňov vzdelávania. Odbory vzdelávania predstavovali východiskový a stabilný klasifikačný systém všetkých ucelených vzdelávacích oblastí, stupne vzdelania umožňovali vertikálne vymedziť reálne predstavy o výstupnej charakteristike absolventov vzdelávania z hľadiska spôsobilostí. Prostredníctvom odborov a stupňov vzdelávania sa súčasne harmonizoval slovenský vzdelávací systém s medzinárodnými kategorizačnými prístupmi, čím sa stával prehľadnejším, zrozumiteľnejším a porovnateľnejším so zahraničnými modelmi. Keďže boli rámcové i školské vzdelávacie programy špecificky viazané na vymedzené odbory a stupne vzdelávania, ich väzba na školy ako také bola skôr organizačnou a formálnou, teda sekundárnou záležitosťou. Poňatie vzdelávania cez kategórie odborov, stupňov a programov vzdelávania, teda nie primárne cez štruktúru školských inštitúcií, bolo základnou a podstatnou črtou návrhu zákona.

Postupné zavádzanie modelu dvojúrovňového kurikula bolo v návrhu zákona systematicky opatrené nevyhnutnými regulačnými mechanizmami. Na jednej strane išlo o Kurikulárnu radu ako orgán zriaďovaný vládou SR (nie ministerstvom), ktorý mal zabezpečovať realizáciu základných záväzkov a očakávaní štátu voči vzdelávaniu. Na druhej strane išlo o ustanovenie nezávislých vzdelávacích expertov, ktorých úlohou mala byť regulácia pre-

²⁰⁾ Návrh zákona vypracovali odborníci pre oblasť vzdelávania a legislatívy, združení okolo Konzervatívneho inštitútu M. R. Štefánika, ktorí sa zároveň podieľali aj na vytvorení reformnej stratégie Nové školstvo, v ktorej je reformná línia zákona jasne zadefinovaná. Návrh zákona predstavili a do verejnej diskusie predložili spoločne tri subjekty – Kresťanskodemokratické hnutie (KDH), Občianska konzervatívna strana (OKS) a Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika (KI). Znenie návrhu zákona je dostupné na webových stránkach KI (<http://www.noveskolstvo.sk/article.php?40>).

pojenia a funkčnosti školských vzdelávacích programov voči rámcovým vzdelávacím programom a zabezpečenie nezávislého odborného poradenstva.

Inovácia vzdelávacej politiky mala byť zabezpečená cyklickou revitalizáciou Národného programu výchovy a vzdelávania, ktorá sa predpokladala v sedemročných intervaloch. Súčasťou regulačných mechanizmov vzdelávacieho prostredia bolo aj vymedzenie systému externého a interného hodnotenia škôl a žiakov.

I keď napokon nebol ani tento školský zákon parlamentom schválený, možno ho považovať za stále aktuálny dokument, ktorý vytvoril kontrastné pozadie na vnímanie a pochopenie všetkých ďalších reformných krokov rezortu školstva – tým, že systematicky opísal fungovanie vzdelávacieho systému na nových princípoch a prostredníctvom nových mechanizmov.

Pokus tretí

Rok 2007 sa niesol v znamení pripravovaných reformných zmien, ktoré avizoval nový minister školstva Ján Mikoš po nástupe do funkcie. Vzhľadom na intenzívne reformné očakávania v školskom prostredí sa za jednu z dôležitých priorít, ktoré minister predstavil verejnosti na jeseň 2006, považoval zámer skoncipovať *Národný program reforiem vo vzdelávaní* s využitím financovania jeho realizácie zo štrukturálnych fondov Európskej únie. Keďže sa absencia rezortnej reformnej stratégie dlhodobo počítala ako jedna z najzávažnejších prekážok naštartovania reformy, v odbornej verejnosti sa viacerí domnievali, že konečne nastal čas na zásadný obrat a rezort školstva ponúkne do verejnej diskusie strategický plán jednotlivých reformných krokov, potrebných na uskutočnenie obsahových zmien v regionálnom školstve. Žiaľ, namiesto uceleného reformného konceptu predstavil rezort školstva verejnosti rovno návrh nového školského zákona, v ktorom navyše rezignoval na už skôr navrhované a aspoň sčasti odborne prediskutované systémové zmeny.

Už znenie legislatívneho zámeru prípravy nového zákona o vzdelávaní dalo dosť jasný signál, že ohlasovaná zmena školského systému je pripravená povrchne. Hoci zámer priniesol inovovanú a „modernú“ terminológiu, nedalo sa prehliadnuť, že ide skôr o verbálnu hru, než o to, aby táto terminológia pojmovo prispela k zadefinovaniu nového školského systému, keďže v novej rétorike ostali „zabalené“ staré pojmové schémy. Legislatívny zámer bol z tohto hľadiska priveľkým sklamaním a žiaľ, ani množstvo pripomienok k nemu nedokázalo vylepšiť konkrétnu podobu nového školského zákona.

Predložený *Zákon o výchove a vzdelávaní* napokon neprekročil tieň diskutovaného legislatívneho zámeru a ich základné charakteristiky sú rovnaké. Hoci zákon priniesol novú rétoriku, jeho podrobné znenie dáva jasne najavo, že ide skôr o terminologickú hru než

o premyslený zámer. Typickou črtou zákona je jeho obsiahlosť, ktorá je spôsobená nielen tým, že zákon rieši okrem škôl i prostredie školských zariadení a ďalších inštitúcií v rámci vzdelávacieho systému, ale aj tým, že do zákona boli mechanicky vložené viaceré právne predpisy nižšej právnej sily (napríklad vyhláška o experimentálnom overovaní, o ukončovaní štúdia maturitnou skúškou a pod.). Dvojúrovňový model vzdelávacích programov je síce v zákone zadefinovaný podľa všeobecného očakávania, avšak namiesto dôslednej decentralizácie v rovine obsahu ide v zákone skôr o formálnu decentralizáciu, pri ktorej ostávajú kompetencie centrálnej úrovne a úrovne školy nevyvážené v prospech štátu. Podoba tzv. štátnych vzdelávacích programov až príliš pripomína pôvodný systém záväzných učebných plánov a učebných osnov a školské vzdelávacie programy sú príliš zväzované centrálnou ponukou povinných, voliteľných a nepovinných predmetov. Podobne vyznieva i učebnicová politika, ktorá namiesto otvorenia systému tvorby a distribúcie učebníc školám iba pritvrdila pravidlá slobodného výberu.

Nedostatočne sú zadefinované i kontrolné a podporné mechanizmy v školskom systéme. Kurikulárna rada má podobu poradného orgánu ministra školstva bez významných kompetencií a chýbajú aj ďalšie nezávislé nástroje kontroly a hodnotenia, ktoré by boli schopné poskytnúť potrebnú spätnú väzbu a metodickú pomoc nielen školám, ale i samotnému rezortu školstva. Naopak, v zákone sa posilňuje úloha štátnej školskej inšpekcie a ďalších rezortných orgánov.

Nový školský zákon bol napriek spomínaným nedostatkom prijatý v máji 2008 a účinnosť nadobudol v septembri toho istého roku.

Reforma školstva v dátumoch

X Rok 1991

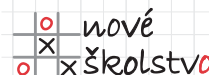
- O Ministerstvo školstva predstavuje prvý pokus o zadefinovanie reformných cieľov v materiáli s názvom *Duch školy*.

X August 1994

- O Ministerstvo školstva pod vedením Ľubomíra Haracha prezentuje prvú ucelenú reformnú koncepciu po roku 1989 pod názvom *Projekt Konštantín – Národný program výchovy a vzdelávania*.

X December 1994

- O Do kresla ministra školstva si sadá Eva Slavkovská. *Projekt Konštantín* sa zrealizovať nepodarí.



X November 1998

- Minister školstva Milan Ftáčnik opätovne deklaruje potrebu reformy vzdelávania. Programové vyhlásenie vlády SR je bezprostredným podnetom na vypracovanie ďalšej reformnej koncepcie.

X Máj 1999

- Ministerstvo školstva SR ustanovuje komisiu na vypracovanie *Koncepcie rozvoja výchovy a vzdelávania v SR s horizontom na najbližších 10 – 15 rokov*. Tento časový horizont sa zo začiatku uvádza aj v samotnom výstupnom materiáli rezortného zadania, neskôr sa ne-nápadne posúva o ďalšiu päťročnicu, pretože hrozí, že základný dokument reformy zo-starne skôr, ako sa so zmenami vôbec začne.

X December 1999

- Autori koncepcie (Vladislav Rosa, Ivan Turek, Miron Zelina) vypracovanej na štátnu objednávku ju pod názvom *Projekt Milénium* predkladajú kompetentným orgánom a na verejnú diskusiu. Napriek zámeru odborná diskusia neprerástla do podoby celonárodnej diskusie.

X Máj 2000

- Vláda opätovne deklaruje, že reforma školstva je jednou z jej hlavných priorít. Až do konca roka však žiadne konkrétne návrhy nepredkladá.

X Január 2001

- Štátna školská inšpekcia predkladá vláde prvú súhrnnú *Správu o stave a úrovni vzdelávania v školách a v školských zariadeniach SR*. V správe opäť rezonuje potreba uskutočniť obsahové zmeny v slovenskom školstve. Od tohto dátumu vypracúva Štátna školská inšpekcia podobné správy o úrovni vzdelávacej sústavy každoročne – vždy za uplynulý školský rok.

X December 2001

- Vláda schvaľuje *Národný program výchovy a vzdelávania v SR*, ktorý je rozpracovaním *Projektu Milénium* a má slúžiť ako východisko pri koncipovaní novej školskej legislatívy. Reformná koncepcia je však formulovaná príliš všeobecne, bez zadefinovania konkrétnych krokov v ich časovej následnosti.

X Február 2002

- Minister školstva Milan Ftáčnik zverejňuje návrh nového školského zákona. Vo verejnej diskusii vyvoláva protichodné reakcie a neprejde schvaľovacím procesom.

X Apríl 2002

- Do kresla ministra školstva prichádza na šesť mesiacov Peter Ponický. V októbri 2002 ho strieda Martin Fronc.

X November 2003

- Minister školstva Martin Fronc šartuje reformu vzdelávania decentralizáciou financovania a riadenia školstva. Sú prijaté dva nové zákony – *Zákon č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve* a *Zákon č. 597/2003 Z. z. o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení*. Na reformu obsahu vzdelávania sa ešte len čaká.

X Február 2004

- Ministerstvo školstva predstavuje ďalší koncepčný dokument, ktorým potvrdzuje reformnú líniu, načrtnutú v *Miléniu – Koncepciu celoživotného vzdelávania*. Koncepcia je vytvorená v súlade s materiálom Európskej komisie *Memorandum o celoživotnom vzdelávaní z roku 2001*.

X December 2004

- Štátny pedagogický ústav zverejňuje závery medzinárodnej štúdie *PISA 2003*, v ktorej sa ukazuje, že slovenskí žiaci nedosahujú očakávané výsledky.

X Jún 2005

- Podpredseda vlády Ivan Mikloš zverejňuje *Stratégiu konkurencieschopnosti Slovenska do roku 2010 – Lisabonskú stratégiu pre Slovensko*. V dokumente sa moderná vzdelávacia politika považuje za jednu z prioritných rozvojových oblastí a reforma obsahu vzdelávania za základný predpoklad zvýšenia kvality v regionálnom školstve.

X Júl 2005

- Vláda prijíma akčné plány *Lisabonskej stratégie pre Slovensko*, známe pod názvom *MI-NERVA* (mobilizácia inovácií v národnej ekonomike a rozvoj vedecko-vzdelávacích aktivít). V kapitole *Investície do ľudí a vzdelávania* sa opätovne zdôrazňuje potreba reformy vzdelávania, dokument však konkrétne návrhy na systémové zmeny neponúka.

X September 2005

- Ministerstvo školstva prezentuje novú reformnú líniu *Naučme sa učiť – učíme sa pre život*, ktorou avizuje pripravované zmeny v obsahu vzdelávania, orientované na zvýšenie slobody pre učiteľov, rodičov i samotných žiakov.

X Október 2005

- Vláda schvaľuje *Národný program reforiem SR na roky 2006 – 2008*, v ktorom za prioritné úlohy považuje prijatie nového školského zákona ešte v priebehu roka 2006, vypracovanie stratégie celoživotného vzdelávania a vytvorenie národného projektu ďalšieho vzdelávania pedagogických pracovníkov.

X December 2005

- Štátny pedagogický ústav prezentuje projekt *Kurikulárna transformácia*, zameraný na zmeny obsahu vzdelávania na stredných školách. Ministerstvo školstva zároveň avizuje prípravu návrhu nového školského zákona, ktorý má vytvoriť potrebné legislatívne prostredie na realizáciu obsahovej reformy v regionálnom školstve.

X Február 2006

- V kresle ministra školstva strieda Martina Fronca na päť mesiacov László Sziget. Poslanec Martin Fronc predkladá do parlamentu avizovaný návrh nového školského zákona z dielne KDH, OKS a Konzervatívneho inštitútu.

X Júl 2006

- Ministrom školstva sa stáva Ján Mikolaj. Nová vláda vo svojom programovom vyhlásení deklaruje, že oblasť vzdelávania patrí medzi jej priority.

X August 2006

- Minister Mikolaj predstavuje dvanásť priorít pre svoj rezort, ktoré sú rozpracovaním *Programového vyhlásenia vlády*. S uvedeným prioritami súvisia konkrétne úlohy pre oblasť regionálneho školstva, detí a mládeže, ktorých splnenie je plánované do konca roka 2006.

X December 2006

- Ministerstvo školstva ponúka na verejnú diskusiu návrh *Stratégie celoživotného vzdelávania*.

X Február 2007

- Vláda schvaľuje návrh zákona o uznávaní odborných kvalifikácií. Ministerstvo školstva obnovuje vydávanie *Učiteľských novín*.

X Marec 2007

- Vláda schvaľuje návrh *Koncepcie v oblasti predškolskej výchovy v nadväznosti na prípravu detí na vstup do základnej školy*.

- V marci 2007 vláda schvaľuje aj ďalšie dve koncepcie, vypracované ešte v roku 2006: *Koncepciu špeciálno-pedagogického poradenstva* a *Koncepciu pedagogicko-psychologického poradenského systému a jeho implementácie do praxe*.

✕ **Apríl 2007**

- Minister školstva menuje *Kurikulárnu radu*. Jej hlavnou úlohou má byť koordinácia školskej reformy na Slovensku. Do septembra 2008, teda do oficiálneho spustenia reformy školstva však tento orgán nezverejnil žiadne koncepčné materiály.
- Postupne je zavŕšené aj kreovanie ďalších poradných orgánov ministra školstva. Minister školstva menuje *Radu pre regionálne školstvo*, *Radu pre informatizáciu a informatiku v školstve*, *Radu pre školský systém*, *Radu pre celoživotné vzdelávanie a vedu*, *Radu pre deti a mládež*, *Radu pre národnostné školstvo*, *Radu pre odborné vzdelávanie* a *Radu pre šport*. Poradné orgány sa však schádzajú iba sporadicky
- V apríli vláda schvaľuje *Koncepciu profesijného rozvoja učiteľov v kariérovom systéme* a *Stratégiu celoživotného vzdelávania a celoživotného poradenstva*.

✕ **Máj 2007**

- Vláda schvaľuje *Koncepciu základného umeleckého vzdelávania na zabezpečenie kontinuity systému umeleckého vzdelávania s postupným zavádzaním informačných a komunikačných technológií (IKT) a multimedialnej techniky do vzdelávacieho procesu týchto škôl*.

✕ **Jún 2007**

- Vláda schvaľuje legislatívny zámer zákona o celoživotnom vzdelávaní a *Koncepciu dvojrovňového modelu vzdelávacích programov v oblasti odborného vzdelávania a prípravy v Slovenskej republike*.
- Ministerstvo školstva zároveň otvára počas letných prázdnin verejnú diskusiu k legislatívnemu zámeru zákona o výchove a vzdelávaní.

✕ **August 2007**

- Poslanci Martin Fronc (KDH), László Szigeti (SMK) a Ferdinand Devínsky (SDKÚ-DS) predkladajú do parlamentu opozičný návrh nového školského zákona. Ich aktivita je odpoveďou na zverejnenie legislatívneho zámeru ministerstva školstva. Opozičný návrh zákona je totožný s návrhom zákona z roku 2006 z dielne KDH, OKS a Konzervatívneho inštitútu.

✕ **September 2007**

- Vláda schvaľuje *Koncepciu vyučovania cudzích jazykov v základných a stredných školách*.

X Október 2007

- Vláda schvaľuje legislatívny zámer zákona o výchove a vzdelávaní a legislatívny zámer zákona o postavení pedagogických zamestnancov.
- Minister školstva menuje *Pracovnú skupinu pre tvorbu štátneho programu výchovy a vzdelávania*, do ktorej prechádza väčšina členov Kurikulárnej rady. Týmto krokom prestáva byť Kurikulárna rada výkonným orgánom, zodpovedným za obsahovú reformu na základných a stredných školách.

X December 2007

- Vláda schvaľuje *Koncepciu výchovy a vzdelávania národnostných menšín*.
- Ministerstvo školstva predkladá v čase vianočných prázdnin na verejnú diskusiu paragrafové znenie návrhu zákona o výchove a vzdelávaní (školský zákon).

X Marec 2008

- Vláda schválila návrh zákona o výchove a vzdelávaní (školský zákon).

X Máj 2008

- Dňa 22. mája schválili poslanci Národnej rady SR nový zákon o výchove a vzdelávaní (školský zákon).

X Jún 2008

- Dňa 19. júna 2008 bol na gremiálnej porade ministra schválený *Štátny vzdelávací program*. Štátny vzdelávací program vymedzuje všeobecné ciele škôl, rámcový obsah vzdelávania a vzdelávacie štandardy pre jednotlivé vzdelávacie stupne. Je východiskom pre vytvorenie individuálneho školského vzdelávacieho programu školy.
- Zároveň boli schválené aj vzorové školské vzdelávacie programy a metodika ich tvorby.

X Júl 2008

- Štátne vzdelávacie programy pre základné umelecké školy a jazykové školy boli schválené na gremiálnej porade ministra školstva 1. júla 2008.

X September 2008

- Dňa 1. septembra nadobúda nový školský zákon účinnosť.

Marián Timoracký

Hodnota vzdelania v slovenskej spoločnosti – výsledky prieskumu

V rámci projektu Vzdelávanie pre život bol realizovaný sociologický prieskum, zameraný na osvetlenie problémových oblastí v školskom systéme a ich rezonanciu v spoločnosti. Hlavným cieľom prieskumu bolo identifikovať najvýraznejšie problémy, s ktorými sa stretávajú učitelia slovenských základných škôl vo svojej pedagogickej praxi. Ďalší okruh otázok, na ktoré sa prostredníctvom daného prieskumu hľadali odpovede, sa týkali hodnoty vzdelania v slovenskej spoločnosti.

Sociokultúrny kontext vzdelávania

Hoci v rebríčku hodnôt slovenskej populácie vzdelanosť nedosahuje najvyššie priečky, vzdelanie pomaly nadobúda čoraz väčší význam. Obyvatelia Slovenska dnes „riešia“ predovšetkým svoju finančnú situáciu – chcelo by ju zlepšiť 26 % obyvateľov SR – ďalej zdravie a svoj zdravotný stav (chcelo by ho zlepšiť 22 % obyvateľov SR), prácu a svoje zamestnanie (chcelo by ho zlepšiť 13 % obyvateľov) a napokon aj vzdelanie, t. j. svoju kvalifikáciu, úroveň vzdelania (chcelo by ju zlepšiť 11 % obyvateľov Slovenska).

Pre zlepšenie svojho života by sa obyvatelia SR chceli naučiť predovšetkým niektoré praktické „veci“, ako sú cudzí jazyk (19 % obyvateľov SR), pevná vôľa – vytrvať v chodení športovať, dodržiavať diétu a pod. (19 % obyvateľov SR), zručnosti, vďaka ktorým by vy-

chádzali s ľuďmi (13 % obyvateľov SR), dokázali by sa „predať“, byť sebavedomejší (12 % obyvateľov SR) či naučili sa pracovať s počítačom (8 % obyvateľov SR). A je to nanajvýš potrebné. Tretina obyvateľov SR priznáva, že neovláda žiadny cudzí jazyk, ba dokonca viac ako dve tretiny obyvateľov SR sa v cudzine nevie dohovoriť žiadnym cudzím jazykom. Koniec koncov, vyše 80 percent obyvateľov Slovenska ešte nikdy v živote neletelo lietadlom. Počítače a internet? Viac ako polovica slovenskej populácie nemá osobnú skúsenosť ani s počítačom ani s internetom.²¹⁾

Do vyššie uvedených nie vždy lichotivých čísiel sú, pravda, zahrnutí aj študenti, u ktorých sa vzdelávanie ako životná priorita či nutnosť a priori predpokladá. Ale ak sa pozrieme iba na dospelých – čo je z hľadiska celoživotného vzdelávania relevantnejší pohľad – tak väčšina (65 %) z nich sa vzdelávaniu venuje iba výnimočne respektíve vôbec. Pre lepšiu predstavu: spomedzi všetkých dospelých na Slovensku, ktorí už neštudujú na strednej či vysokej škole formou denného štúdia (spolu cca 3,7 mil. ľudí), sa vzdelávaniu už ďalej nevenuje 2,4 mil. ľudí. Naopak, dospelých, ktorí čítajú odbornú literatúru, zúčastňujú sa na školeniach, jazykových kurzoch a pod. aspoň jedenkrát mesačne, je na Slovensku 35 %; v prepočte cca 1,3 mil. ľudí.

Je zrejmé, a prieskumy verejnej mienky to jasne dokazujú, že tí dospelí, ktorí sa aj po skončení štúdia vzdelávajú, dosahujú vyššiu úroveň tzv. sekundárnej gramotnosti. Majú výrazne viac osobných skúseností s počítačom, internetom, v dohovorení sa cudzím jazykom, ale aj s telefonickým objednaním tovaru či služby cez internet i s cestovaním. Vzdelávajúci sa dospelí zákonite zarábajú viac – majú vyššie príjmy, vyššie „vreckové“, môžu si dovoliť viac. Ide skôr o mladších ľudí – ich priemerný vek je 40 rokov. Azda nie paradoxne, sú to predovšetkým ľudia s vyšším stupňom dosiahnutého vzdelania, ekonomicky aktívni: zamestnanci, živnostníci, majitelia a spolumajitelia firiem, výraznou väčšinou sú medzi nimi zastúpení slobodní ľudia z miest, obyvatelia Bratislavského a Košického kraja.

Azda nič nevystihuje lepšie rozdiel medzi tými, čo sa vzdelávajú, a tými, čo sa ďalej nevzdelávajú, než ich postoj k práci. Pre vzdelávajúcich sa dospelých je práca predovšetkým kontakt s ľuďmi, potešenie a istota. Pre nevzdelávajúcich sa dospelých je to predovšetkým povinnosť, zvyk a únava.

Vzdelávajúci sa dospelí majú aktívnejší prístup k životu. Vyjadrujú svoj postoj k životu sa viac stotožňujú s výrokmi „Odvážnym šťastie praje“ a „Zmena je život“. Častejšie relaxujú vonku s priateľmi, chodia do kina či do divadla, venujú sa športu a telesnej aktivite.

²¹⁾ Conzomer '05, reprezentatívny kvantitatívny prieskum na vzorke populácie staršej ako 15 rokov, n = 5.478, zber údajov: 8. september – 15. október 2005, United Consultants.

Viac svojho voľného času venujú aktivitám, ako sú čítanie beletrie, športovanie i nakupovanie (lepšie zarábajú, majú väčšie vreckové).

Naopak – život nevzdelávajúcich sa dospelých najlepšie vystihujú vety ako „Nikdy nebolo tak zle, aby nemohlo byť horšie“, „Nejako bolo, nejako bude“ či „Pomaly ďalej zájdeš“. Svoj voľný čas trávajú predovšetkým pred televízorom alebo v záhradke (obyvateľ SR strávi sledovaním televízie v priemere 128 minút denne, nevzdelávajúci sa dospelí dokonca 141 minút!). Oveľa viac času venujú vysedávaniu v pohostinských zariadeniach.

Ako vidno, ide o dva celkom odlišné svety. Na jednej strane realistický pohľad na svet s vedomím ovplyvňovania jeho diania u vzdelávajúcich sa dospelých, a na strane druhej odovzdanosť osudu a celková apatia. Dôsledkom je, že vzdelávajúci sa dospelí sú celkovo väčšmi spokojní so životom, než ľudia, ktorí nepociťujú potrebu sa zdokonaľovať.

Problémy školstva očami učiteľov

Tomu, akú reálnu hodnotu má vzdelanie v každodennom živote spoločnosti, žiaľ, zodpovedá aj samotné školstvo. Pre mnohých (politikov nevynímajúc) sú dôležitejšie iné veci. A učitelia to veľmi citlivo vnímajú. V individuálnych hĺbkových rozhovoroch s učiteľmi základných škôl a študentmi vysokých škôl pedagogických smerov bolo identifikovaných 214 problémov. Mnohé z nich sú úzko poprepájané, vytvárajú sieť problémov.²²⁾

Z pohľadu učiteľov sa ako ťažiskový javí problém „ako zaujať dnešné deti“, od ktorého sa odvíja mnoho ďalších problémov. Od veľkého počtu žiakov v triede, cez učebné pomôcky, neexistujúcu výmenu skúseností a metodickú pomoc, až po učebné osnovy a kvalitu absolventov pedagogických vysokých škôl. To celé je zarámčované jednak zastaranosťou materiálno-technického vybavenia škôl a financovaním školstva samosprávami, a jednak dlhodobou absenciou koncepcie vzdelávania. No azda najdôležitejším problémom, na ktorý učitelia poukazujú, je nízky status učiteľa, jeho slabé morálne ohodnotenie a vôbec nízka hodnota vzdelania v spoločnosti.

Učitelia poukazujú na pretrvávajúci mentorský spôsob učenia. Škola – podľa nich – nenaučí žiakov nič pre praktický život. Deti sa učia priveľa zbytočných vecí, ktoré nikdy v živote nebudú potrebovať (napríklad na druhom stupni základnej školy niektoré veci z matematiky, fyziky, biológie či chémie). Učiva je veľa, osnovy sú prehustené. Vzdelávanie je prirýchle, nestíha sa prebrať celá látka, chýba čas na opakovanie. K tomu sa pridružuje zastarané materiálno-technické vybavenie škôl – počnúc nevyhovujúcimi priestormi škôl,

²²⁾ V rámci projektu sa zrealizoval primárny prieskum zameraný na problematiku školstva z pohľadu samotných učiteľov. Na potreby projektu bola v prvej fáze použitá metóda individuálnych hĺbkových rozhovorov. Respondentmi boli učitelia základných škôl a študenti pedagogického zamerania. Celkovo sa uskutočnilo 20 rozhovorov.

cez nedostatočné technické vybavenie škôl (napríklad kopírka a materiál na kopírovanie), cez zle napísané učebnice, absenciu učebných pomôcok, až po nefunkčnú metodickú pomoc a absenciu praktických príručiek pre učiteľa.

To má za následok i vysoký vek či prefeminizovanosť učiteľských zborov. Samotní učitelia poukazujú na tieto skutočnosti ako napríklad: „*Tu sú učitelia, ktorí ešte učili mňa a učia na takej istej úrovni ako vtedy*“; „*Učiteľky dôchodkyne nemajú už nervy v poriadku, trápia deti, ničia ich*“. Tu možno vidieť isté korene nízkeho statusu učiteľa v spoločnosti.

Celkovo ľudia nedoceňujú povolanie učiteľa, neuvedomujú si zodpovednosť učiteľov za deti a ich budúcnosť. Učiteľ nemá žiadne výhody a z platu sa vyžiť nedá. Rodičia dnes deti vedú k tomu, že „veď je to len učiteľ“, ten, čo sa nevedel uplatniť inde, chudák, ktorý málo zarába. Tento obraz učiteľa „napomáhajú“ rozširovať aj médiá, ktoré učiteľov vykresľujú zväčša iba v negatívnych súvislostiach (učitelia žiadajúci zvýšiť platy, učiteľkám sa opili žiaci na školskom výlete a pod.).

Osobnú kategóriu problémov tvoria deti. Tie dnešné sú nielen počítačovo a internetovo zdatnejšie, ale – podľa učiteľov – sú aj omnoho sebavedomejšie. Deti sú „drzé“ už nielen v mestách, ale aj na dedinách. Vyskytuje sa čoraz viac detí pochádzajúcich z rozvrátených rodín či z rodín narkomanov.

Ďalším problémom je veľký počet žiakov v triedach, v dôsledku čoho sa učiteľ nemôže deťom venovať individuálne – ani tým nadaným, ani tým problémovým. Najmä integrovaní žiaci sú ťažko zvládnuteľní, narúšajú vyučovací proces, pokazia atmosféru v triede. Tieto deti – a ich rodičia – v mnohých prípadoch status integrovaného žiaka zneužívajú, používajú výhovorku „ja sa nemusím učiť, som integrovaný“.

S uvedenými problémami úzko súvisí aj nezáujem o dianie v škole zo strany rodičov. Len málo rodičov chodí na rodičovské združenia, nezaujímajú sa o známky či poznámky svojich detí. Na rodičovských združeniach sú ticho, boja sa opýtať, ozvať sa. Ak sa vyskytne problém a rodič je predvolaný, buď nepríde vôbec, alebo len mykne plecom a nič nespraví. Mnohí rodičia si – podľa učiteľov – myslia, že ich deti sú najlepšie, a nechcú uznať ich chybu, neveria učiteľom, žijú v presvedčení, že „*chyba je vždy na strane učiteľa*“.

Tieto problémy sa odrážajú i v oblasti štúdia pedagogiky. Na toto štúdium sa podľa učiteľov a študentov pedagogiky hlási čoraz menej absolventov stredných škôl. Odrádzajú ich nízke platy, atmosféra v učiteľských zboroch, správanie detí i rodičov. Samotní študenti pedagogiky poukazujú na odtrhnutosť štúdia od praxe – absolventi sú nepripravení na praktické problémy učenia (napríklad ako zvládať problémových žiakov) a to, čo sa učí na vysokých školách, je podľa nich diametrálne odlišné od toho, čo sa deje v praxi. Navyše, študenti sa často stretávajú s tým, že ich staršie pani učiteľky odrádzajú od toho, aby sa vôbec stali učiteľmi.

Samostatnú a veľkú kapitolu problémov školstva tvorí otázka súťaže škôl o deti, hodnotenia škôl, otázky vedenia škôl, riaditeľov a školských rád. Hoci sa pomerne veľa hovorí o reforme školstva, učitelia prakticky žiadne zmeny neregistrujú. Ako hovoria, „ešte sem asi neprišli“. Viacerí poznajú pojem Milénium, pred spustením štátnych a školských vzdelávacích programov niektorí o „spoločnom štátnom minime“, „niečo čítali“, o „otvorenej škole“ nevedia prakticky vôbec nič. Decentralizáciu systému vzdelávania si nevedia ani predstaviť.

Hierarchia problémov

Problémov v školstve je, podobne ako v iných rezortoch, veľa. V rámci projektu sme sa ich pokúsili hierarchizovať podľa ich závažnosti a neriešenosti a použili sme pritom metódu Problem Detection Study.²³⁾

Možno prekvapivo, možno nie, ale učiteľov na základných školách najviac netrápia ich platy (i keď, samozrejme, aj to je závažný problém), ale niečo iné. Sú to predovšetkým:

- ✗ (1) nízky status učiteľa ako predstaviteľa stavu;
- ✗ (2) príliš veľa byrokracie, „papierovačiek“ vo vzdelávacom procese;
- ✗ (3) zlý obraz, ktorý o učiteľoch šíria médiá.

Zoznam 20 najzávažnejších problémov usporiadaných do 5 problémových oblastí je v nasledujúcej tabuľke.

„Táto spoločnosť si učiteľov neváží“, zhodnú sa učitelia na najzávažnejšom probléme dnešného školstva. Nielenže sú konfrontovaní s týmto problémom v každodennej realite, nielenže sa o nich negatívne píše v novinách, ale navyše majú pocit, že sa s tým nič nerobí. Ilustrujú to výroky z prieskumu: „Myslím si, že spoločnosti nezáleží na učiteľoch a vôbec na školstve. (...) O školstve píšeme len vtedy, keď sa učiteľom zdvihnú platy o päť percent, že?“ (začínajúci učiteľ); „Keď si otvoríte televízne noviny, tak sa hovorí o tom, že aféra: dve pani učiteľky sa opili niekde na výlete, ale to, že ostatných desiat tisíc učiteľov je dobrých, tak to sa nehovorí... Média robia veľmi zlú politiku“ (učiteľka so 6-ročnou praxou); „Povýšiť stav učiteľa trošičku na úroveň. Ten status sa znižuje roky a dostal sa úplne voľakde nízko“ (učiteľka s vyše 30-ročnou praxou).

Ďalšou problémovou oblasťou, ktorá bezprostredne súvisí so statusom učiteľa v očiach verejnosti, sú rodičia a ich deti. Rodičia sa – podľa učiteľov – svojim deťom nevenujú, nezvládajú ich a potom z toho vinia učiteľov. Rodičia nemajú záujem o dianie v škole.

²³⁾ Účastníkom workshopov sme predložili na posúdenie zoznam 97 problémov. Ich úlohou bolo problémy roztriediť podľa frekvencie výskytu, podľa miery neprijemnosti a podľa (ne)riešenosti toho-ktorého problému. Výsledky ich triedenia boli následne štatisticky spracované a problémy boli zoradené podľa problémového skóre.

Tabulka č. 3.: Zoznam 20 najzávažnejších problémov

PROBLÉMOVÁ OBLASŤ	PROBLÉM	Poradie podľa „problem score“
Status učiteľa v očiach verejnosť	Táto spoločnosť si učiteľov neváži	1
	Média vytvárajú zlý obraz o učiteľoch	3
Rodičia a ich deti	Rodičia sa nevenujú svojim deťom	6
	Rodičia nevládajú svoje deti	8
	Rodičia z neúspechu svojho dieťaťa v škole obviňujú učiteľa, ten za všetko môže	11
	Zvyšujúci sa počet nevládnuteľných detí na škole	14
	Nezáujem rodičov o dianie v škole	16
	Vulgárne správanie žiakov voči učiteľovi, odvrkovanie, ba dokonca vyhrážanie sa	18
Konceptia a učebné osnovy	Príliš veľa byrokracie, „papierovačiek“ vo vzdelávacom procese	2
	Absencia dlhodobej koncepcie školstva	7
	Zastaranosť učebných osnov	9
	Prehustené učebné osnovy	12
	Súčasný systém vzdelávania nepripravuje deti na praktický život	13
	Príliš veľa učiva, nestíha sa to celé prebrať	15
	Nedostatok času na opakovanie učiva	17
	Pretrvávajúca mentorský spôsob výučby	19
Financie – MTZ	Chýbajú finančné prostriedky na vybavenie školy	4
	Obec ako zriaďovateľ školy nepozná reálne problémy a potreby školy	5
Financie – platy	Z platu učiteľa sa vyžiť nedá	10
	Platové triedy učiteľov sú naviazané na formálne kvalifikačné stupne	20

Až približne jednu tretinu problémov prvej dvadsiatky tvoria problémy súvisiace s nesyistémovosťou a zastaranosťou vzdelávacieho procesu. Učitelia poukazujú najviac na byrokratickosť, nekoncepčnosť, zastaranosť, prehustenosť, nepraktickosť a mentorský spôsob výučby.

Zaujímavým zistením bolo i to, že viac než na peniaze pre seba myslia učitelia na peniaze na vybavenie školy, v ktorej učia.

Zistenia prieskumu na jednej strane potvrdili predpokladané obavy, že mnohí učitelia vnímajú svoju pedagogickú prax ako problematickú, vzhľadom na dlhodobu neriešené problémy v školskom systéme. Na druhej strane však možno za pozitívne považovať zistenie, že tí učitelia, ktorí napriek všetkým spomínaným problémom stoja každodenne za katedrou, učia radi a svoje povolanie vnímajú ako zodpovedné poslanie. V každom prípade sa však podarilo uvedeným prieskumom identifikovať kľúčové problémové oblasti školského systému, ktoré vnímajú učitelia ako najpálčivejšie. Preto sa dá predpokladať, že práve tieto sú oblasťami, do ktorých vkladajú učitelia v procese reformy vzdelávania najväčšie nádeje. Len čas ukáže, či sa tieto ich nádeje podarí premeniť na optimistickejšiu realitu.

Martin Kríž

Dôvody a ciele kurikulárnej transformácie

Od roku 1980 zaznamenávame vo svete západnej civilizácie boom kurikulárnych transformácií, ktoré stoja v centre reformných pohybov vo vzdelávaní. Zaujímavé je, že krajiny bývalého východného bloku k nim pristupujú len o trochu neskôr ako vyspelé demokracie. Napríklad v Maďarsku sa prvé reformné kroky urobili ešte pred zmenou politického režimu – v roku 1985. Čo je príčinou týchto zmien? Prečo krajiny západnej civilizácie pociťujú potrebu kurikulárnej transformácie? Čo by malo byť jej cieľom? Z možných odpovedí na tieto otázky sme vybrali tri, ktoré vznikli v rôznom prostredí a prinášajú rôzne prístupy k problematike kurikulárnej transformácie.

Jeden pohľad na potrebu a ciele kurikulárnej transformácie nachádzame v politických a odborných dokumentoch orgánov Európskej únie. Tie iste ovplyvňujú smer kurikulárnej transformácie členských štátov EÚ, teda aj Slovenskej republiky. Iný pohľad reprezentuje revízia Bloomovej taxonómie. Rozdiel spočíva nielen v tom, že tento dokument vznikol v USA, ale najmä v tom, že ide o výstup niekoľkoročnej práce výlučne vedeckého tímu, a teda je oveľa menej ovplyvnený politickým zadáním. Pohľad slovenskej pedagogiky tu reprezentuje jeden z autorov Milénia a popredný domáci odborník Ivan Turek. Sme si vedomí toho, že na Slovensku existujú aj iné názorové prúdy. Turekove publikácie však našli ohlas u podstatnej časti slovenskej učiteľskej verejnosti, a keďže nie je priamo spojený s aktuálne prebiehajúcou reformou pod taktovkou ministra Jána Mikołaja a nie je ani spolupracovníkom Konzer-

vatívneho inštitútu, možno ho pre účely stručného úvodu do problematiky kurikulárnej transformácie považovať za nezávislého odborníka. Napokon prinášame vlastný koncepčný pohľad na dôvody a ciele kurikulárnej transformácie, v ktorom sa pokúsime načrtnúť možnosti ďalšieho smerovania naštartovanej reformy obsahu vzdelávania.

Európska únia

Dokumenty z produkcie odborných a politických orgánov EÚ zdôvodňujú potrebu kurikulárnej transformácie zmenami, ktorými prešla svetová spoločnosť v druhej polovici dvadsiateho storočia – globalizáciou. Obstať v globalizovanom svete a udržať si pri tom svoj sociálny a ekonomický štandard je podľa EÚ možné len v tzv. znalostnej ekonomike. Znalosti treba produkovať, distribuovať a uplatňovať.

Okrem záujmu spoločnosti sa dôraz kladie aj na záujem jednotlivca – iba vzdelaný človek sa dokáže presadiť v konkurencii iných pracovných síl a byť úspešný na trhu práce. „Ak si ľudia osvojujú vedomosti a schopnosti a pretvárajú ich na spôsobilosti, ktoré môžu účelne využiť, nielenže tým stimulujú ekonomický a technický pokrok, ale ich činnosť im prináša aj značné osobné uspokojenie a blahobyt“ (Klíčové kompetence, 2002, s. 11).

V rozvíjajúcom sa európskom priestore už nie je školské vzdelávanie považované za ukončený proces, ale chápe sa ako úvodná etapa celoživotného vzdelávania. Táto úvodná etapa má však kľúčový význam, pretože má človeka vybaviť všetkými nástrojmi, ktoré sú potrebné na to, aby proces získavania, tvorby a uplatňovania znalostí mohol pokračovať aj po jej skončení.

Dôvodom na zmenu prístupu k definovaniu obsahu vzdelávania je aj rýchly vedecko-technický pokrok. Rýchle napredovanie vedeckého výskumu spôsobuje, že informácie obsiahnuté v učebniciach niekedy strácajú platnosť skôr, ako sa dostanú do rúk žiakov. Okrem toho škola, učebnica či učiteľ už pre väčšinu detí v Európe nie sú tými jedinými či najdostupnejšími zdrojmi informácií. Koncepcia učebných osnov ako súboru tém a informácií, ktoré má učiteľ žiakom sprostredkovať, je v tejto situácii ťažko udržateľná. „Európske krajiny, ktoré sa dnes musia vyrovnávať s rozširovaním EÚ, starnutím populácie, rastúcou migráciou, čoraz zložitejšími profesionálnymi dráhami jednotlivcov, sústavne vysokou mierou nezamestnanosti a s ňou súvisiacim rizikom sociálneho vylučovania, sa začali dôkladnejšie a hlbšie zaoberať tými kľúčovými kompetenciami, ktoré budú dospelí ľudia v budúcnosti pravdepodobne potrebovať“ (Eurydice, 2002, s. 11).

Európske dokumenty síce na viacerých miestach vo všeobecnej rovine zdôrazňujú okrem ekonomického aj politický, sociálny a kultúrny rozmer vzdelania, avšak tieto ďalšie aspekty vzdelávania sa v nich nereflektujú dostatočne. Pozornosť sa koncentruje na ekonomickú výkonnosť a stabilitu trhu práce, a komplexná problematika vzdelávania sa v nich redukuje

na potrebu prehĺbenia sociálnej súdržnosti, ktorá je tu chápaná ako dôsledok sociálnej spravodlivosti. Vzdelávanie sa chápe ako nástroj na zabezpečenie rovnosti príležitostí a úspešný bude taký vzdelávací systém, ktorý zabezpečí všetkým členom spoločnosti rovnaké spôsobilosti potrebné pre život a kariéru. Predstava takejto rovnosti v spôsobilostiach však úplne ignoruje rozdiely v prirodzených dispozíciách rôznych ľudí a nevníma človeka ako bytosť rôznorodého potenciálu. Akoby úlohou vzdelávania nebol i rozvoj kultúrnej identity, kultúrneho rozhľadu, vlastenectva a aktívneho občianstva. Kultúrna, politicko-občianska či spoločenská úspešnosť človeka akoby v rozhodujúcej miere závisela od jeho ekonomickej úspešnosti.

Cieľom kurikulárnej transformácie podľa európskych inštitúcií je jednoznačne prechod od vzdelávania zameraného na poznatky k vzdelávaniu zameranému na kompetencie. *Odporúčanie Európskeho parlamentu a Rady z 18. decembra 2006 o kľúčových kompetenciách pre celoživotné vzdelávanie* obsahuje jasnú inštrukciu: „Európsky parlament a Rada Európskej únie (...) týmto odporúčajú: aby členské štáty rozvíjali vyučovanie kľúčových kompetencií u všetkých ako súčasť stratégií celoživotného vzdelávania vrátane stratégií na dosiahnutie všeobecnej gramotnosti, a aby ako referenčný nástroj využívali „Kľúčové kompetencie pre celoživotné vzdelávanie – európsky referenčný rámec“ (...) s cieľom zabezpečiť:

1. aby počiatočné vzdelávanie a odborná príprava ponúkali mladým ľuďom prostriedok na rozvoj kľúčových kompetencií v takej miere, ktorá ich vybaví pre život v dospelosti, a ktorá bude predstavovať základ pre ďalšie vzdelávanie a profesionálny rast;
2. aby sa poskytli vhodné opatrenia pre tých mladých ľudí, ktorí v dôsledku znevýhodnenia v oblasti vzdelania, spôsobeného osobnými, sociálnymi, kultúrnymi alebo ekonomickými okolnosťami, potrebujú osobitnú podporu, aby mohli naplniť svoj vzdelávací potenciál...“.

Európsky referenčný rámec definuje osem kľúčových kompetencií a tie sú v rôznych modifikáciách zapracúvané do kurikulárnych dokumentov rôznych krajín EÚ:

- ✕ komunikácia v materinskom jazyku
- ✕ komunikácia v cudzích jazykoch
- ✕ matematická kompetencia a základné kompetencie v oblasti vedy a techniky
- ✕ digitálna kompetencia
- ✕ naučiť sa učiť
- ✕ spoločenské a občianske kompetencie
- ✕ iniciatívnosť a podnikavosť
- ✕ kultúrne povedomie a vyjadrovanie

Každá z týchto kompetencií má v dokumente stručnú charakteristiku a je konkretizovaná vo forme heslovitého zoznamu vedomostí, zručností a postojov, ktoré sú potrebné na jej dosiahnutie. Nie so všetkými charakteristikami sa pritom dá súhlasiť, keďže i samotná definícia kľúčových kompetencií je rozporuplná. Nateraz však ostaneme na pôde kompetencií bez podrobnejšieho skúmania významu tohto pojmu a jeho reálnej podoby vo vzdelávacej praxi, pretože napriek mnohým nejasnostiam považujeme prechod ku kľúčovým kompetenciám za dynamizujúci prvok reformných snáh o modernizáciu nášho vzdelávacieho systému.

Jedným zo sledovaných ukazovateľov v EÚ, ktoré súvisia s kurikulárnou transformáciou, je aj vytvorenie priestoru na decentralizáciu právomoci určovať obsah vzdelávania a na väčšiu autonómiu škôl. V krajinách EÚ sa vytvorili rôzne modely tvorby obsahu vzdelávania. Aktérmi, ktorí do tohto procesu vstupujú, sú centrálna vláda, miestne autority a školy samotné.

Dajú sa rozlíšiť tri hlavné modely:

1. Vláda vypracuje rámcový vzdelávací program, ktorý dotvárajú miestne autority a/ alebo učitelia.
2. Vláda stanoví iba cieľové požiadavky na jednotlivé stupne vzdelávania a obsah je v rozhodujúcej miere v kompetencii školy.
3. Obsah sa určuje na centrálnej úrovni a učitelia do jeho tvorby zasahujú minimálne.

V krajinách, kde sa vytvorenie väčšej alebo menšej časti kurikula očakáva od učiteľov, vzniká potreba tímovej práce učiteľov – vytvorenie pedagogického tímu, ktorý nielen správne sformuluje školské kurikulárne dokumenty, ale aj stanoví systém hodnotenia žiakov a vyberie z dostupnej ponuky adekvátne učebnice a iné vzdelávacie médiá. Aj v týchto krajinách však centrálné orgány stanovujú povinnosť podrobiť sa testovaniu štátnej alebo štátom schválenej autority na jednom alebo niekoľkých uzlových bodoch vzdelávacej cesty.

Revízia Bloomovej taxonómie

V r. 2001 bola vydaná kniha *Taxonómia pre učenie, vyučovanie a hodnotenie vzdelávacích cieľov*, ktorá podstatne reviduje taxonómiu vzdelávacích cieľov vypracovanú B. Bloomom v r. 1956. Publikácia vzbudila v odborných kruhoch veľkú pozornosť, pretože Bloomova taxonómia ovplyvňovala tvorbu kurikula a edukačný proces všade na svete. Zaujímavé je,

že sa tak stalo napriek pôvodnému zámeru, s ktorým bola Bloomova taxonómia zostavená – pôvodne mala slúžiť iba ako pomôcka pri tvorbe testových položiek. To, že napokon slúžila aj ako východisko pre tvorbu kurikula, poukazuje na dôležitý fakt, že skutočný obsah vzdelávania je určovaný predovšetkým tým, čo je hodnotené.

Dôvody inovácie Bloomovej taxonómie majú vedecký základ, ale reagujú aj na zistenia pedagogickej praxe. Uvádzajú sa tieto hlavné dôvody:

1. Niektoré javy cieľovej roviny nebolo možné Bloomovou taxonómiou dobre vystihnúť.
2. Od r. 1956, keď bola Bloomova taxonómia vydaná, došlo k rozvoju kognitívnej psychológie. Tým boli prekonané niektoré závery behaviorálnej psychológie, o ktorú sa opieral Bloom.
3. Myšlienka taxonómie cieľov nie je prekonaná, pretože bol všeobecne prijatý názor, že ak majú byť edukačné ciele zmysluplne používané, treba ich utriediť.

Tvorcovia revízie Bloomovej taxonómie vytvorili dokument, ktorý už od počiatku neskrýva ambíciu stať sa nielen východiskom pre skúšanie, testovanie či hodnotenie, ale aj pre tvorbu kurikula. Cieľom revidovanej taxonómie, a teda implicitne aj dobrého kurikulárneho dokumentu, je poskytnúť odpovede na otázky:

- ✗ Čo je natoľko dôležité, aby sa to žiaci naučili v obmedzenom čase školskej dochádzky?
- Otázka vzdelávacích cieľov
- ✗ Ako má učiteľ plánovať a realizovať výučbu, aby zaistil vysokú úroveň vzdelávacích výsledkov u čo najväčšieho počtu žiakov?
- Otázka výučbových prostriedkov
- ✗ Ako zvoliť nástroje hodnotenia, ktoré by umožnili zistiť, čo sa žiaci naučili?
- Otázka hodnotenia
- ✗ Ako zaistiť, aby vzdelávacie ciele, prostriedky vyučovania a hodnotenie výsledkov vzdelávania boli navzájom konzistentné?
- Otázka vzájomnej konzistencie

Najzávažnejšie zmeny v Bloomovej taxonómii, ktoré revízia prináša, a ktoré sú zároveň významné pre určenie cieľov kurikulárnej transformácie, sú:

- a) vytvorenie dvojdimenzionálnej štruktúry
- b) opustenie tézy, že základom pre akékoľvek vyššie kognitívne operácie je dostatočne široká báza poznatkov

Dvojdimenzionálna štruktúra vznikla odčlenením pôvodnej kategórie poznatkov. V revidovanej taxonómii tvoria poznatky samostatnú dimenziu, vyjadrenú menne. Druhú dimenziu tvorí kognitívny proces, vyjadrený slovesne. Dvojdimenzionálnu štruktúru potom možno vyjadriť vo forme tabuľky:

Tabuľka č. 4.: Taxonomická tabuľka

	DIMENZIA KOGNITÍVNEHO PROCESU					
DIMENZIA POZNATKOV	1. Zapamätať	2. Rozumieť	3. Aplikovať	4. Analyzovať	5. Hodnotiť	6. Tvoriť
A. Faktické poznatky						
B. Konceptuálne poznatky						
C. Procedurálne poznatky						
D. Metakognitívne poznatky						

Takáto štruktúra taxonómie zdôrazňuje dvojaký cieľ vzdelávania, ktorý nespočíva len v osvojení širokej škály rôznorodých poznatkov, ale aj vo zvládnutí všetkých úrovní kognitívnych procesov.

Odčlenenie niekdajšej úrovne poznatkov do osobitnej dimenzie a vytvorenie tabuľkovej štruktúry zároveň odstraňuje pyramidálnu štruktúru pôvodnej taxonómie, v ktorej dostatočne široká báza poznatkov tvorila základňu pre rozvíjanie akýchkoľvek vyšších kognitívnych procesov. Požiadavka najprv získať dostatok poznatkov, až potom sa púšťať

do náročných procesov, viedla k javu predimenzovanosti učiva, čo I. Turek (pozri nižšie v tomto texte) označuje za najzásadnejší kurikulárny (a možno nielen kurikulárny) problém slovenských škôl. Revidovaná taxonómia umožňuje, aby postup osvojovania si rôznych kognitívnych procesov nemusel nutne smerovať od najjednoduchšieho k najzložitejšiemu. Môže sa stať, že žiak bude niekedy hodnotiť, hoci predtým neaplikoval, alebo môže tvoriť na základe obmedzeného počtu zapamätaných čiastkových poznatkov. Výsledkom určitej vymedzenej časti vzdelávania by však malo byť to, že žiak si komplexne vybuduje všetky kognitívne procesy a všetky druhy poznatkov.

Z hľadiska formy kurikulárneho dokumentu revízia Bloomovej taxonómie predpokladá, že kurikulum bude formulované ako požiadavka na výkon žiaka, pričom vety budú mať klasickú štruktúru: podstatné meno (poznatok) + sloveso (proces). Napríklad: žiaci zorganizujú turnaj v šachu (volejbale, futbale, vybíjanej, biliarde...). Organizácia turnaja je samostatná tvorivá činnosť, čiže tento cieľ patrí do taxonomickej úrovne „tvoriť“. Turnaj samotný je vlastne súbor niekoľkých paralelne prebiehajúcich procesov – čiže hovoríme o kategórii „procedurálny poznatok“. Tento cieľ teda patrí do bunky C6 „Tvoriť procedurálne poznatky“.

Revízia Bloomovej taxonómie prináša veľmi kvalitne spracovaný a prakticky využiteľný nástroj nielen na hodnotenie, ale aj na formuláciu kurikulárnych dokumentov. Jeho nespornými prednosťami je aktuálnosť a dôraz na odbornú kvalitu.

Slovenská pedagogika

Jeden z autorov Milénia, Ivan Turek, zdôvodňuje potrebu kurikulárnych zmien viacerými faktormi a za najdôležitejší považuje predimenzovanosť učiva. Tiež poukazuje na fakt rýchleho starnutia informácií a na prudký nárast ich množstva. „Žiak strednej školy si má v priebehu jedného školského roka osvojiť učivo obsiahnuté na niekoľkých tisícach strán učebníc. Navyše, informácie, ktoré získava žiak v škole, sa mu odovzdávajú v oddelených, nesúvisiacich blokoch. Stačí si vziať náhodný sled tém v ktoromkoľvek ročníku našich stredných škôl, napríklad v priebehu jedného týždňa: prvá generácia národného obrodu, prehľad skloňovania podstatných mien v nemčine, látkové množstvo, molekulárny objem, severná Európa, kvadratické rovnice a nerovnice, základné údaje o prvotnopospolnej a otrokárskej spoločnosti, cicavce... Ako si má žiak z tejto množiny rôznorodých poznatkov vytvoriť ucelený pohľad na svet? Čo má urobiť učiteľ, ktorého úlohou je naučiť žiakov také enormné množstvo poznatkov?“ (Turek 1997, s. 9). Citovaná pasáž vychádza z reálnej situácie slovenskej školy a položené otázky sú naliehavé. Autor naznačuje potrebu prekonať úzko predmetové chápanie učebných osnov a pristúpiť k širšiemu vnímaniu javov, o ktorých sa majú žiaci učiť. Ďalším dôležitým faktorom, na ktorý Turek upozorňuje, je čas.

Pri definovaní rozsahu učebných osnov a štandardov je potrebné vziať do úvahy nielen to, čo všetko by bolo pre človeka užitočné vedieť, ale aj to, čo je vo vymedzenom čase možné naozaj sa naučiť. To nás opäť privádza k potrebe chápať školské vyučovanie nie ako ukončený proces prípravy na život, ale ako začatý proces celoživotného vzdelávania. V citovanom úryvku je naznačená aj potreba prechodu od hotových poznatkov k inak koncipovanému obsahu – k posilneniu spôsobilostí vedieť s týmito poznatkami narábať, inými slovami, k posilneniu kompetencií. To naznačuje príklon k európskemu trendu.

Turek sa na neefektívne vzdelávanie pozerá komplexnejšie, nevníma ho len ako problém pre ekonomiku krajiny. „Ak sa žiakom odovzdávajú poznatky v hotovej podobe a žiaci ich pasívne prijímajú, vedie to k prílišnému rešpektu, k slepej viere v hotové poznatky, ktoré im sprostredkuje nadriadený – k dogmatizmu. V praxi sú absolventi škôl potom nesamostatní pri riešení pracovných problémov, s každou maličkosťou sa obracajú na nadriadeného, lebo on symbolizuje učiteľa, učebnicu, absolútnu pravdu, hotový naservírovaný poznatok. Svojmu mysleniu neveria. Veria iba tomu, čo majú naučené. (...) Potláča sa nápaditosť, tvorivosť, myšlienková odvaha, odvaha pri uplatňovaní vlastného pohľadu na svet. Vyžaduje sa reprodukcia myšlienok a pohľadov uznávaných osobností, čo vedie k plytkému reprodukovaniu cudzích myšlienok (...), ktoré ochudobňuje nielen žiakov, ale i vedu, život, spoločnosť. Je zrejmé, že takéto vyučovanie nerozvíja osobnosti žiakov, najmä ich kritické a tvorivé myslenie, a diskutabilné je aj výchovné pôsobenie“ (Turek, s. 10 – 11).

Prvotným cieľom kurikulárnej transformácie má byť vymedzenie základného učiva. Veľká dôležitosť sa prikladá jeho štruktúre. Kurikulum musí obsahovať okrem vedomostí aj intelektuálne a praktické zručnosti a postoje (čiže v súhrnnom pohľade kompetencie). Turek zdôrazňuje, že učivo musí byť predovšetkým osvojené žiakom – nestačí, aby bolo odučené učiteľom. Pri zohľadnení faktoru času to znamená učiť menej, ale viac do hĺbky.

Turek zdôrazňuje aj potrebu demokratizácie (t. j. decentralizácie) procesu tvorby obsahu vzdelávania. Hovorí o potrebe autonómie škôl a participácie učiteľa na tvorbe kurikula. Ako jedno z možných riešení uvádza aj modulárne usporiadanie učiva. To umožňuje, aby centrálna autorita vypracovala viacero kurikul rôznych vzdelávacích modulov, pričom niektoré z nich je možné označiť ako základné a povinné pre všetkých, a iné zasa ako voliteľné. Školy by tak pri zostavovaní vlastného školského kurikula mohli postupovať formou skladania viacerých modulov do jedného celku.

Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika

Konzervatívny inštitút sa dlhodobo zaoberá procesom reformy vzdelávacieho systému, ktorého hlavným cieľom je modernizácia školského prostredia a zmeny v obsahu vzdelávania, ktoré sú s touto modernizáciou nevyhnutne spojené. Potrebu kurikulárnej transformácie chá-

peme ako súčasť reformy vzdelávacieho systému, širšie ako súčasť celkovej premeny neslobodnej spoločnosti na slobodnú. V tomto kontexte ide najmä o potrebu posunu od vzdelávania, zameraného na schopnosť zapamätať si hotové, centrálnou, často ideologicky podmienenou autoritou vybrané poznatky, k schopnosti samostatne a tvorivo ich získavať, overovať a posudzovať, kriticky zvažovať a vyberať si z viacerých ponúkaných vysvetlení prírodných a spoločenských javov, pričom k zvládnutému procesu vzdelávania patrí v neposlednom rade i schopnosť konať v súlade so získaným poznaním a osvojenými hodnotami. Slobodná spoločnosť je totiž možná iba tam, kde žijú slobodne mysliaci a konajúci ľudia.

Konzervatívny pohľad na spoločnosť však nemôže ako alternatívu k poznaniu zameranému na hromadenie izolovaných poznatkov automaticky prijať koncept vzdelávania ako čistého osvojovania si zručností či redukciu vzdelávania na výchovu kvalifikovanej pracovnej sily. Dôvodom na zmenu obsahu vzdelávania nemá byť preto potreba nahradiť doterajšiu koncepciu, poplatnú dobe svojho vzniku, novou koncepciou, poplatnou súčasným konjunkturálnym agendám. Ide skôr o potrebu postaviť za základ vzdelávania to, čo je nadčasové, pretrvávajúce, čo tvorí základ kultúrnych kódov našej spoločnosti a čo pomáha vychovávať rozhladených, slobodných občanov, schopných zodpovedného a informovaného (kompetentného) rozhodovania v každodenných životných situáciách, i v nadindividuálnych otázkach verejného a politického života. To, samozrejme, nevylučuje možnosť zaradenia niektorej zo širokej palety aktuálnych tém do vzdelávacích obsahov v rámci jednotlivých vzdelávacích stupňov (primárne, nižšie sekundárne, sekundárne a vyššie sekundárne vzdelávanie) – nie však v podobe štátneho príkazu, ale v podobe ponuky pre školy.

Podľa princípu subsidiarity, ktorý je uplatniteľný i v oblasti vzdelávania, by sa malo pokiaľ možno čo najviac rozhodnutí prijímať na najnižšej možnej úrovni riadenia. Preto aj o istej primerane rozsiahlej časti obsahu vzdelávania by mal rozhodovať učiteľ respektíve škola. Štát, ktorý mal doposiaľ monopol na určovanie obsahu vzdelávania, by sa mal časti tejto právomoci vzdať a vytvoriť tak priestor na pluralitu slobodných škôl a učiteľských individualít. Formy a metódy vyučovania by mali pritom zostať úplne v kompetencii učiteľa.

Z uvedeného vyplýva, že mnohé myšlienky citované vo vyššie spomenutých konceptoch môžu byť blízke aj Konzervatívnej inštitúcii. Na základe ich hlbšej analýzy však možno konštatovať, že nie so všetkými sa možno bezvýhradne stotožniť, preto niekde považujeme za dôležité upozorniť na vynárajúce sa otázky alebo nesprávne interpretácie pojmov.

Kvôli prehľadnosti rozdelíme zložitú problematiku kurikulárnej transformácie do dvoch okruhov:

- a) základné učivo a jeho štruktúra,
- b) decentralizácia tvorby obsahu vzdelávania.

Základné učivo a jeho štruktúra

Odborníci, ktorí hovoria o potrebe kurikulárnej transformácie, sa zhodujú v tom, že učiva musí byť menej a vo vzdelávaní nám nemôže ísť iba o šírku poznatkov. Na Slovensku, ktoré s obsahovými zmenami vo vzdelávaní ešte len začína, je táto požiadavka stále nadmieru aktuálna. Možno súhlasiť s I. Turekom, že prinajmenšom od druhého stupňa základnej školy (nižšie sekundárne vzdelávanie) je predimenzovanosť učiva (učebných osnov) najmarkantnejším problémom slovenských škôl.

Dalo by sa namietnuť, že široký tematický a poznatkový záber učebných osnov prispieva k širšiemu všeobecnému rozhľadu. Z tejto pozície nemožno súhlasiť s požiadavkou redukcie obsahu učebných osnov. V skutočnosti je však mylná skôr myšlienka, že jedine široké učebné osnovy znamenajú široký rozhľad žiakov. Potvrďuje to napríklad i medzinárodná štúdia TIMSS, zameraná na matematické a prírodovedné vzdelávanie.

Výskum štúdie TIMSS vychádza z modelu kurikula, ktorý zahŕňa tri aspekty:

- ✕ Zamýšľané kurikulum predstavuje ciele a obsah vzdelávania v matematike a v prírodovedných predmetoch jednotlivých krajín. Na ich zistenie je potrebná analýza učebných osnov a učebníc.
- ✕ Realizované kurikulum zahŕňa konkrétny priebeh vyučovania v triede. Priebeh vyučovania sa zisťuje pomocou dotazníka pre učiteľa a školského dotazníka, ktorý je určený riaditeľovi školy.
- ✕ Pod dosiahnutým kurikulumom sa myslí to, čo sa žiaci v triede skutočne naučili, a čo si myslia o danom predmete. Meracími nástrojmi sú výkonové testy v matematike a v prírodovedných predmetoch, a dotazník pre žiaka.

V Národnej správe za rok 2003 sa píše, že trendy vo vzdelávacích výsledkoch žiakov z matematiky a prírodovedných predmetov sa na medzinárodnej úrovni hodnotia na základe celkových výsledkov žiakov v jednotlivých krajinách počas troch cyklov štúdie. Z týchto hodnotení vyplýva, že štatisticky významne horšie výsledky z matematiky v roku 2003 oproti roku 1995 dosiahlo i Slovensko, a štatisticky významne horšie boli i výsledky slovenských žiakov z prírodovedných predmetov (Národná správa, str. 44 a 51).

Uvedené výsledky hovoria o výraznom poklese dosiahnutého kurikula v období od roku 1995 do roku 2003, a ešte výraznejšie od roku 1999 do roku 2003. Národná správa neobsahuje informácie o výsledkoch výskumov zamýšľaného a realizovaného kurikula. Vieme však, že od roku 1995 nedošlo k zásadnejšej zmene učebných osnov (zamýšľaného kurikula), preto možno pri istom zjednodušení celej problematiky vzniknutý pokles dosiahnutého kurikula vyhodnotiť ako narastajúci rozdiel medzi tým, čo učebné osnovy od žiakov

očakávajú, a tým, čo sa žiaci skutočne naučia. V skutočnosti vedľa menej, ako deklarujú naše učebné osnovy. Ukazuje sa, že šírka učebných osnov sa čoraz menej (a to je preukázateľný trend) prejavuje v kvalite všeobecného vzdelania žiakov. Z publikovaných údajov nie je možné vyhodnotiť, či sa tento trend týka rozdielu medzi osnovami a učiteľom (t. j. medzi zamýšľaným a realizovaným kurikulumom), alebo rozdielu medzi učiteľom a žiakom (t. j. medzi realizovaným a dosiahnutým kurikulumom). Môžeme sa iba domnievať, že učitelia, zvyknutí pracovať so starými učebnými osnovami, si dajú záležať na odučení celého rozsahu učebných osnov, a teda že rozdiel vzniká najmä medzi realizovaným a dosiahnutým kurikulumom. Ak by aj bola táto domnienka nepresná, keďže sa neopiera o žiadne ďalšie porovnania, nič to nemení na skutočnosti, že jednou z úloh kurikulumárnej transformácie by malo byť upravenie zamýšľaného kurikula tak, aby sa podarilo zvýšiť úroveň dosiahnutého kurikula. To je v súlade s požiadavkou Tureka sústrediť sa nie na to, čo učiteľ odučí, ale na to, čo sa naučí žiak.

Ak štúdia TIMSS podporuje myšlienku, že je potrebné zredukovať obsah základného (povinného) učiva, štúdia OECD PISA signalizuje potrebu zmeniť štruktúru základného učiva. Výsledky štúdie v SR ukázali, že naši žiaci nedokážu narábať s poznatkami, ktoré si zapamätali v škole. Nedokážu ich použiť v iných ako v naučených situáciách. Deklarovaným zámerom PISA je zistiť, či sú mladí ľudia vo veku pätnásť rokov (u nás na konci povinnej školskej dochádzky) pripravení vyrovnáť sa s požiadavkami súčasnej informačnej spoločnosti. Predmetom testovania PISA však nie sú kľúčové kompetencie alebo dobovo konjunktúrne agendy, ako sú napríklad podnikateľské zručnosti alebo environmentálna výchova, ale čitateľská, matematická a prírodovedná gramotnosť, ktoré možno považovať za základ tzv. kultúrnej gramotnosti (Zápotočná, 2004), definovanej podobnými charakteristikami ako všeobecné vzdelanie.

Požiadavky súčasnej informačnej spoločnosti sú zohľadnené v tom, že pod pojmom gramotnosť sa rozumie schopnosť žiaka:

- ✗ aplikovať vedomosti a zručnosti z kľúčových oblastí vyučovacieho predmetu;
- ✗ analyzovať a efektívne komunikovať svoje názory a postoje;
- ✗ riešiť a interpretovať problémy v rozličných situáciách.

Skúmanie gramotnosti sa vo všetkých testovaných oblastiach OECD PISA zameriava na tri základné aspekty:

- a) obsah / vedomosti;
- b) situácie;
- c) procesy.

V národnej správe za rok 2006 čítame: „V roku 2003 aj v roku 2006 dosiahli slovenskí žiaci v čitateľskej gramotnosti výkon, ktorý bol štatisticky významne nižší ako priemer krajín OECD. Z členských krajín OECD majú štatisticky významne nižší výkon v čitateľskej gramotnosti než Slovensko len Turecko a Mexiko. (...) Riziková je skupina žiakov s úrovňou čitateľskej gramotnosti 1 a menej. (...) V prípade Slovenska ju už tvorí viac ako štvrtina populácie 15-ročných žiakov (27,8 %, v roku 2003 to bolo 24,91 %!). Slovensko sa tak zaradilo medzi krajiny s najvyšším zastúpením žiakov pod prahom postačujúcej úrovne čitateľskej gramotnosti (okrem SR do tejto skupiny patrí Mexiko, Turecko a Grécko). (...) Priemer Slovenska sa znížil o 6 bodov, čo síce ešte tiež nepredstavuje štatisticky významné zníženie výkonu v matematickej gramotnosti v porovnaní s rokom 2003, stačilo to však na zmenu pozície v celkovom hodnotení. Pozícia Slovenskej republiky klesla z priemeru krajín OECD medzi krajiny s výkonom pod priemerom krajín OECD. (...) Musíme konštatovať zníženie počtu žiakov na najvyšších úrovniach matematickej gramotnosti (5 a 6) v porovnaní s rokom 2003 o 1,7 %, a zároveň zvýšenie počtu žiakov v rizikovej skupine (úroveň 1 a pod úrovňou 1) o 1 %. (...) V prírodovednej gramotnosti dosiahli slovenskí žiaci výkon, ktorý bol štatisticky významne nižší ako priemer krajín OECD. (...) Slovenský školský systém dosiahol v štúdiu OECD PISA v roku 2006 výsledky porovnateľné s rokom 2003. Hodnotenie týchto výsledkov v medzinárodnom kontexte v porovnaní s priemerom OECD sa však významne zhoršilo. Výsledok Slovenska je vo všetkých troch meraných oblastiach PISA gramotnosti – čitateľskej, matematickej aj prírodovednej, –štatisticky významne pod priemerom krajín OECD“ (Národná správa 2006).

Okrem štatistických údajov, ktoré nám poskytli medzinárodné štúdie, môžeme požiadavku nutnej redukcie šírky obsahu kurikula podporiť i širšou kultúrnou reflexiou. Mnohé charakteristiky dnešnej doby naozaj menia paradigmu nášho pohľadu na úlohu školy a školského vzdelávania:

- sieť dostupných verejných knižníc, ich pokračujúca digitalizácia a rozmach internetu spôsobili, že školy už nie sú a pravdepodobne nikdy nebudú miestom najľahšej dostupnosti najväčšej šírky informácií,
- informácie dostupné na rôznych nosičoch treba vedieť identifikovať, získať a spracovať – škola by mala prispievať aj k osvojovaniu tohto typu gramotnosti,
- rozsah informácií, ktoré človek pre svoj život a prácu potrebuje, neustále narastá, preto nie je možné všetky tieto informácie získať v obmedzenom čase školskej dochádzky – školské vzdelávanie už nemožno chápať ako ukončený proces, ale je potrebné ho vnímať ako úvodnú etapu celoživotného vzdelávania.

Potreba zmeny rozsahu a štruktúry základného učiva môže byť na základe uvedených skutočností považovaná za nevyhnutnosť. Keďže by však malo ísť o zmenu veľkého rozsahu a zásadného významu, pri jej zavádzaní musíme postupovať opatrne a zohľadniť možné riziká.

Prvým rizikom je už samotný proces redukcie tematického (faktografického) obsahu vzdelávania. Pri hlbšom premýšľaní zistíme, že redukcia obsahu učebných osnov nesmie prebiehať mechanicky, ale je potrebné ju uvážlivo rozfázovať. Prvou fázou by mala byť redukcia učiva, ktorá významne zníži narastajúci rozdiel (povedané jazykom štúdie TIMSS) medzi zamýšľaným a dosiahnutým kurikulumom. Druhou fázou by mala byť redukcia obsahu štátneho kurikula, lebo je nutné časť celkového vzdelávacieho času odovzdať do kompetencie škôl (pozri nasledujúcu kapitolu). Tretou fázou by mala byť redukcia tematického obsahu, ktorá má vytvoriť priestor na zmenu štruktúry učiva (potreba získať čas na rozvíjanie zručností, spôsobilostí respektíve komplexných kompetencií žiakov). Ak by sme počítali s číslami, ktoré sa objavili v Miléniu, vyžiadala by si druhá fáza redukciu na úrovni 30 % súčasného obsahu a tretia fáza ďalších 30 % z toho, čo zostalo po druhej fáze. Číže bez započítania prvej fázy redukcie by sa obsah učebných osnov mal znížiť na 49 % súčasného stavu. Takýto vážny zásah, jeho potrebu, mieru a spôsob implementácie je potrebné starostlivo premyslieť, kvalitne pripraviť a dobre a trpezlivo vysvetľovať odbornej i laickej verejnosti.

Druhým rizikom je proces zmeny štruktúry základného učiva. Úplná rezignácia na poznatky a vytvorenie čisto kompetenčného modelu kurikula nie je možné ani správne riešenie. Napokon, aj samotná definícia kompetencií hovorí o jednote poznatkov, zručností a postojov, i keď z nej nie je jasné, v akom pomere, respektíve s dôrazom na ktorú zložku v akých situáciách je potrebné so žiakmi pracovať. Európsky model kľúčových kompetencií má však aj ďalšie slabé miesta. Definície základných pojmov (kompetencia, kľúčová kompetencia, spôsobilosť, zručnosť) sú totiž neustálené, ťažko uchopiteľné a navzájom ťažko odlíšiteľné. Čiastočne z tejto neprehľadnosti a čiastočne z povahy samotných kompetencií vyplýva skutočnosť, že neexistujú a v blízkej dobe zrejme ani nebudú existovať použiteľné hodnotiace nástroje na meranie a hodnotenie rozvoja kompetencií. A napokon, veľmi problematický je aj hodnotový kontext, v ktorom boli v rámci dokumentov EÚ kľúčové kompetencie povýšené na hlavnú cieľovú kategóriu celoživotného vzdelávania. Redukcia úlohy vzdelávania – z pohľadu jednotlivca – na kvalitnú prípravu pred vstupom na trh práce a – z pohľadu spoločnosti – na nástroj vyrovnávania sociálnych rozdielov hraničí s vulgarizáciou celej problematiky. Vzdelanie (najmä tzv. všeobecné) nikdy nebolo a ani by nemalo byť iba zdrojom kvalifikácie na výkon určitého povolania. Naopak, vždy bolo v neposlednom (ak nie v prvom) rade nástrojom kultivovania osobnosti. Preto je potrebné brať vážne

hlasy, ktoré v opozícii proti takémuto trendu volajú po rehabilitácii „zbytočného vzdelania“ (v zmysle „neužitočnosti“ pre trh práce). Je potrebné nájsť rovnováhu medzi šírkou poznania, jeho hĺbkou a tréningom upotrebitelnosti v reálnom živote.

Z pohľadu formulácie kurikulárnych dokumentov to znamená, že je potrebné zväčšiť, či štátne kurikulum má predpisovať zmenu štruktúry základného učiva v prospech zručností a spôsobilostí, alebo má redukciou tradičného faktografického a tematického obsahu len vytvoriť priestor pre pripravenú časť učiteľskej verejnosti, aby novú štruktúru obsahu postupne do vzdelávania vnášala (samozrejme, s adekvátnou metodickou podporou centrálnej úrovne) a postupne k nej inšpirovala aj ostatných kolegov. Výhodou takéhoto postupu by bolo, že potrebné posilnenie zručností a spôsobilostí v obsahu vzdelávania by sa stalo realitou postupne, v čase, keď už bude v praxi významnou časťou učiteľov vítané.

Ďalší balík problémov sa týka rovnováhy medzi slobodou jednotlivca a reprodukciou kultúrnej pamäti spoločnosti. Tento problém je o to zložitejší, že jedným z dôležitých prvkov kultúrnej pamäti celej západnej civilizácie je práve sloboda jednotlivca. Z pohľadu tvorby kurikulárnych dokumentov je potrebné odlišiť úlohu rodiny a školy v procese reprodukcie tradičných hodnôt, ale aj v procese výchovy k slobode a zodpovednosti. V kurikulárnych dokumentoch sa potom má a môže objaviť iba to, čo je primárne úlohou školy.

Kultúrna pamäť rôznych etnických a sociálnych skupín, ktorých aj na malom Slovensku žije veľmi veľa, môže byť totiž do určitej miery rozdielna. Úlohou školy v tomto zmysle je umožniť žiakom spoznať a zažiť prítomnosť a dôležitosť „vlastných“ i odlišných kultúrnych kódov v ich každodennom živote, rovnako ako ich motivovať k zamysleniu, ako a či vôbec by spoločnosť bez týchto kódov mohla fungovať. Reprodukcia kultúrnej pamäti sa však v slobodnej krajine nesmie zmeniť na štátom organizovanú alebo schválenú in-doktrináciu nastupujúcej generácie. Je preto veľmi otázne, či kurikulárny dokument (a tobož štátny, všeobecne záväzný) môže obsahovať okrem požiadaviek na vedomosti a zručnosti aj nejaké požiadavky na hodnotové postoje žiakov. V tom je riziko a kameň úrazu všetkých kampaní, ktoré pribúdajú ako huby po daždi a v rýchlom slede sa dostávajú do povinného obsahu vzdelávania, aktuálne napríklad vo forme prierezových tém (multikulturalizmus, rodová rovnosť a pod.).

Na druhej strane, školská edukácia je pravdepodobne najúčinnnejším nástrojom na kompenzáciu zlyhaní nefungujúcich rodín, prípadne rodín, ktoré sa rozhodli vedome ignorovať kultúrne kódy krajiny, v ktorej žijú – a z tohto hľadiska existuje dôvod na zaradenie postojovej zložky do kurikulárnych dokumentov. Riešenie tejto otázky si preto vyžaduje hlbšiu diskusiu, ktorá však, žiaľ, na Slovensku v odborných kruhoch stále neprebíha. Preto nateraz iba upozorňujeme na skutočnosť, že tieto otázky, ktoré sú pri štarte revidovania štátneho kurikula kľúčové, neboli na Slovensku vôbec otvorené.

Decentralizácia tvorby obsahu vzdelávania

Proces premeny neslobodnej spoločnosti na slobodnú, ktorý sa začal v roku 1989, bol takmer vo všetkých oblastiach sprevádzaný decentralizáciou, odovzdávaním kompetencií od štátu smerom k občanom, samosprávam, mimovládnym organizáciám a pod. V školstve však tento proces prebiehal a stále prebieha veľmi pomaly. Niektoré zmeny si vynútil proces decentralizácie verejnej správy. Práva a povinnosti zriaďovateľa škôl, vrátane niektorých otázok financovania škôl, prešli z centrálnej úrovne na miestne a regionálne samosprávy. Tým sa však proces decentralizácie v školstve zastavil – tvorba obsahu vzdelávania zostala nadhlo doménou štátu. Model jednotnej školy sa i napriek pokusom o istú diverzifikáciu vo vnútri systému viac-menej zachoval. Pritom bolo jasné, že tento model je neefektívny, negarantuje dobré vzdelávacie výsledky (argumenty z výsledkov medzinárodných štúdií sú k dispozícii v predošlej kapitole) a bráni skutočnej pluralite škôl.

V záujme rodičov, v záujme rastu profesionality učiteľov ako aj v záujme plurality v spoločnosti je, aby sa školy mohli podieľať na tvorbe obsahu vzdelávania, a vytvárať tak skutočne rôznorodú ponuku, z ktorej si budú môcť rodičia vyberať. Decentralizácia v oblasti tvorby obsahu vzdelávania je zároveň posilnením princípu subsidiarity. Priami aktéri edukačného procesu (učitelia, rodičia a v určitej, veku primeranej forme i žiaci), ale aj iní lokálni partneri školy (zamestnávateľia, miestne authority, mimovládne organizácie, cirkvi a pod.) majú nepochybne väčšiu šancu uplatniť svoju predstavu o kvalitnom vzdelávaní na úrovni školy než na úrovni štátu.

Spomedzi modelov uvádzaných v časti kapitoly 1.1 považujeme za najefektívnejší dvojúrovňový model tvorby vzdelávacích programov, v ktorom vláda vypracuje rámcový vzdelávací program pre určitý stupeň vzdelávania, na základe ktorého potom školy vypracujú svoje školské vzdelávacie programy. Z okolitých krajín takýto model už dlhšie úspešne funguje v Maďarsku, ktoré by sa v mnohom mohlo stať inšpiráciou aj pre nás. Konzervatívny inštitút sa v rokoch 2005 – 2006 podieľal na tvorbe návrhu školského zákona, do ktorého bol návrh takéhoto modelu priamo zakomponovaný (návrh zákona je predstavený v predchádzajúcich kapitolách).

Efektívny dvojúrovňový model tvorby vzdelávacích programov, ak by bol správne uplatnený v praxi, by mohol prispieť aj k plynulej a prirodzenej implementácii nových prvkov a novej štruktúry učiva. Viaceré dobré zmeny totiž nie je možné uvádzať do praxe celoplošne. Nepripravený učiteľ a nepripravený pedagogický tím nemôže efektívne vniesť nové prvky do svojej práce. Nie každý učiteľ a nie každý pedagogický tím však stojí na rovnakej štartovacej čiare. Dvojúrovňový model, ak je správne nastavený, umožní tým pripraveným veľmi rýchlo zaviesť dobré, avšak plošne nerealizovateľné zmeny do vzdelávania. Na druhej strane tých, ktorí potrebujú na prípravu zmien viac času, nie je možné nútiť,

aby urobili rovnaký krok v rovnakom čase. Dvojúrovňový model môže priniesť priestor na uplatnenie projektového vyučovania, na vyučovanie podľa vzdelávacích oblastí (namiesto doterajších predmetov), na integrované tematické vyučovanie a iné netradičné postupy bez toho, aby to vyvolalo neriešiteľné situácie a problémy v celej vzdelávacej sústave. Takisto priestor na zaradenie rôznych aktuálnych tém a kampaní sa už nemusí hľadať v učebných osnovách a ich presadenie do obsahu vzdelávania už nemusí závisieť od kvality lobistických kontaktov tej-ktorej záujmovej skupiny na ministerstve školstva. Dvojúrovňový model totiž umožňuje, aby o zaradení týchto aktuálnych tém do školských vzdelávacích programov rozhodli samotné školy na základe širokej ponuky akreditovaných vzdelávacích modulov.

Pri zavádzaní dvojúrovňového modelu je však potrebné si uvedomiť nielen to, aké príležitosti vytvára školské kurikulum (nevymenovali sme ich všetky), ale tiež to, aký je zmysel rámcového kurikula:

- ✗ garantovať zvládnutie rovnakého minimálneho učiva, potrebného na získanie vzdelania určitého stupňa (to znamená, že by mal byť formulovaný vo forme cieľových požiadaviek, čiže vzdelávacích štandardov – možnosť využiť teoretický model revídovanej Bloomovej taxonómie, a tým podporiť aj želateľnú zmenu štruktúry základného učiva, ktorá má smerovať od poznatkov založených na pamäti k vyšším kognitívnym procesom),
- ✗ predchádzať prípadnej vedomej alebo nevedomej rezignácii školy na reprodukciu kultúrnej pamäti spoločnosti,
- ✗ garantovať zrozumiteľnosť absolventských dokladov (maturitných vysvedčení, výučných listov a pod.) pre vonkajšie prostredie,
- ✗ uľahčiť mobilitu žiakov.

Miera decentralizácie by však nemala byť na všetkých stupňoch vzdelávania rovnaká. Kým na prvom stupni základnej školy (primárne vzdelávanie) je vhodné vypracovať silný rámcový program a priestor slobody škôl obmedziť skôr na voľbu metód, na stredných školách je možné viac uvoľniť priestor na profiláciu škôl a žiakov samotných. Zodpovedá to procesu dozrievania osobnosti: u detí mladšieho školského veku je dominantná socializačná fáza, kým u pubescentov a adolescentov už prevláda fáza individualizácie. Takisto prípadná mobilita by bola v prípade prílišnej odlišnosti obsahu školských vzdelávacích programov oveľa väčším problémom pre deti mladšieho školského veku než pre deti staršie.

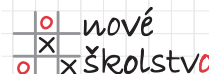
Martin Kríž

Niekoľko postrehov k prebiehajúcej kurikulárnej transformácii

Dvojúrovňový model tvorby vzdelávacích programov je podstatnou črtou reformy obsahu vzdelávania na základných a stredných školách. Spôsob projektovania vzdelávacích programov predstavuje najpodstatnejší prvok vlastnej reformy vzdelávania, preto je mimoriadne dôležité, aká je jeho konečná podoba. V ideálnom prípade by sa mali štátne vzdelávacie programy opierať o cyklicky inovovaný národný program výchovy a vzdelávania a mali by predstavovať centrálnu úroveň projektovania vzdelávania voči jednotlivým odborom vzdelávania a stupňom vzdelania. Konkretizovaným projektom pre každú školu by mal byť školský vzdelávací program. Ten by mal v súlade so štátnym vzdelávacím programom, s možnosťami školy a potrebami lokálneho prostredia školy ako aj konkrétnych žiakov rozpracúvať konkrétne vzdelávacie ciele a stanoviť i konkrétnu obsahovú štruktúru vzdelávania a jeho ďalšie organizačné náležitosti.

Dvojúrovňový model tvorby vzdelávacích programov

Dvojúrovňový model tvorby vzdelávacích programov bol v čase spustenia reformy všeobecne prijímanou tézou, takže bolo vlastne nepredstaviteľné, aby tento prvok nebol jej súčasťou. Ak sa pozrieme do minulosti, prvým pokusom zaviesť dvojúrovňový model tvorby vzdelávacích programov do školskej praxe boli tzv. zovšeobecňovacie učebné plány,



ktoré pripravil v rokoch 2002 – 2005 odborný tím okolo štátneho tajomníka Františka Tótha. V komplexnejšom projekte sa potom s dvojúrovňovým modelom stretávame v projekte Kurikulárna transformácia vyučovania všeobecnovzdelávacej zložky stredoškolského vzdelávania v procese prípravy mládeže na trh práce, ktorý realizoval projektový tím pri Štátnom pedagogickom ústave pod vedením Pavla Černeka. Dvojúrovňovosť sa tu už týkala nielen učebných plánov, ale aj obsahu vzdelávania v jednotlivých predmetoch či vzdelávacích oblastiach. Obsah navrhovaného rámcového vzdelávacieho programu bol členený do vzdelávacích oblastí, ktoré zámerne rozširovali a prekračovali hranice tradičných vyučovacích predmetov. Právom školy bolo rozhodnúť sa, do akých vyučovacích predmetov oblasť rozčlení. Každá škola sa pritom mohla, ale nemusela rozhodnúť pre tradičné predmety.

Veľká časť establishmentu v rezorte školstva si však zásadnú decentralizáciu tvorby vzdelávacích programov dokázala len ťažko predstaviť, preto ani jeden z uvedených projektov nebol úspešne uvedený do praxe, a to napriek tomu, že tieto konkrétne návrhy našli oporu i v spomínanom návrhu nového školského zákona z roku 2006. Verzia dvojúrovňového modelu, ktorú predložil verejnosti v rokoch 2007 – 2008 tím ministra Jána Mikolaja, sa od týchto snáh podstatne líši – robí veľké kroky vpred tam, kde ich nebolo treba, a inde zasa obmedzuje už aj tú slobodu, ktorú školy doteraz mali.

Zovšeobecňovacie učebné plány Tóthovho tímu boli založené na princípe stúpajúcej miery slobody škôl (málo disponibilných hodín na prvom stupni ZŠ, viac na druhom stupni ZŠ a najviac na stredných školách). Černekov projekt sa zaoberal iba stredoškolským vzdelávaním, takže tam tento trend nie je možné pozorovať – avšak učebný plán pre gymnáziá ponechával školám k dispozícii až 40 % disponibilných hodín. Mikolajov reformný koncept túto logiku nezachováva. V primárnom a nižšom sekundárnom vzdelávaní ponecháva k dispozícii školám takmer 21 % celkového vzdelávacieho času, vo vyššom sekundárnom vzdelávaní (gymnáziá) 24 % – čiže takmer rovnako na všetkých stupňoch vzdelávania, čo znamená, že na prvom stupni je „voľnosti“ priveľa a na treťom primálo.

Ďalším prvkom dvojúrovňovej tvorby učebných plánov, ktorý prinášal nielen Tóthov a Černekov projekt, ale ktorý bol aplikovaný v prípade osemročných gymnázií aj v bežnej legislatíve, bol tzv. jednotlípový učebný plán. Kým tradičné učebné plány pridelovali hodiny jednotlivým predmetom podľa ročníkov (obsahovali teda toľko stĺpcov, koľko bolo ročníkov na príslušnom stupni vzdelávania), jednotlípový učebný plán stanovoval iba celkovú povinnú minimálnu dotáciu predmetu za celé štúdium. Distribúcia hodín do ročníkov mala byť (a v prípade osemročných gymnázií aj skutočne bola) v kompetencii školy. Mikolajov reformný koncept však prideluje hodiny predmetom podľa jednotlivých ročníkov. Pre osemročné gymnáziá teda platí, že – pokiaľ ide o učebné plány – priestor ich slobody sa nielen nezväčšil, ale dokonca je menší.

Z Černekovho projektu si Mikolajov tím vzal aj ďalšiu myšlienku: definovanie vzdelávacích oblastí. Kým Černekov tím pracoval so vzdelávacími oblasťami v celom dokumente, dokument Mikolajovho tímu zachováva jednotu vzdelávacích oblastí iba v charakteristike. V učebnom pláne aj v učebných osnovách už nájdeme namiesto oblastí tradičné predmety (aj netradičné, napríklad psychosociálny tréning).

Neuváženým krokom je aj zaradenie tzv. prierezných tém do štátneho vzdelávacieho programu. Ide o aktuálne témy, väčšinou jasne nevyprofilované, s obmedzenou dobou aktuálnosti, ktoré sa majú stať povinnou súčasťou vyučovania naprieč učebnými predmetmi. Dvojúrovňový model ponúka šancu odkázať tieto kampaňovité obsahy do „trhového“ prostredia a umožniť im uchádzať sa o miesto v školských vzdelávacích programoch. Mikolajov tím túto šancu nevyužil.

Napokon, v skutočne dvojúrovňovom modeli tvorby vzdelávacích programov má škola možnosť nielen prerozdeliť zopár hodín v učebnom pláne, ale aj dotvoriť rámcovo vymedzené obsahy vzdelávania vlastnými predmetmi. Na stránke Štátneho pedagogického ústavu sú však k dispozícii „vzorové školské vzdelávacie programy“ pre jednotlivé predmety, ktoré sú obsahom i štruktúrou zhodné so štátnymi vzdelávacími programami týchto predmetov. V skutočnosti teda autori týchto učebných osnov nevytvorili priestor pre účasť učiteľa na tvorbe kurikula. Obsahy jednotlivých predmetov sú navyše také bohaté, že ani tie disponibilné hodiny škola nepoužije inak ako doteraz – t. j. na posilnenie časových dotácií obsahovo predimenzovaných predmetov. Tieto skutočnosti signalizujú, že tvorcovia nového kurikula neboli na svoju úlohu dostatočne pripravení, pretože nedokázali odlíšiť závažnú minimálnu požiadavku od metodickej pomoci učiteľom.

V tomto kontexte je nepochopiteľné, prečo Mikolajov tím nevyužil potenciál, ktorý okolo seba vytvoril Černekov projekt. Okrem pôvodného projektu pre stredné školy, ktorý bol realizovaný v Štátnom pedagogickom ústave, vznikli totiž viaceré následné projekty. Na pôde Trnavskej univerzity prebieha projekt Kurikulárna transformácia 8-ročných gymnázií, kde sa k vyvinutému kurikulu pre vyššie sekundárne vzdelávanie vyvíja kompatibilné kurikulum pre nižšie sekundárne vzdelávanie. Okrem toho pracuje Trnavská univerzita na tvorbe portálu metodických materiálov pre učiteľov – čo je základ pre efektívnu podporu učiteľov v procese zmeny obsahu a foriem vzdelávania. Zároveň na pôvodný projekt kurikulárnej transformácie pre stredné školy nadväzovali niektoré projekty stredných škôl, ktoré si na základe rámcového vzdelávacieho programu vyvinutého tímom Štátneho pedagogického ústavu začali vytvárať svoje vlastné školské kurikulá (najprepracovanejšie školské kurikulum vytvorilo Gymnázium v Žiari nad Hronom pod vedením Beáty Tóthovej). Namiesto podpory týchto projektov však došlo k ich utlmeniu alebo minimálne k nezáujmu zo strany decíznej sféry o ich výsledky. A hoci individuálne prešli niektorí riešitelia spomí-

náných projektov do Mikolajovho tímu, celková stratégia tvorby dvojúrovňového kurikula bola vo svojej logickej nadväznosti rozbitá.

Výber a štruktúra základného učiva

Základná informácia obsiahnutá v štátnom vzdelávacom programe je zhodná na všetkých stupňoch vzdelávania: „Jednou z výrazných zmien, ktoré sú súčasťou nového procesu vzdelávania, je dôslednejšie zameranie na výstup zo vzdelávania. Dôležité je, aby bol jasne sformulovaný výstup a zdôvodnené zaradenie obsahu vzdelávania. Je to štruktúrovaný opis spôsobilostí. Vzdelávanie je úspešné vtedy, keď vieme, k akým cieľom majú žiaci podľa požiadaviek dospieť. Preto sa v Štátnom vzdelávacom programe kladie dôraz na formulovanie požiadaviek na výstup z témy, z ročníka alebo celého stupňa podľa charakteru predmetu. Požiadavky na výstup sú sformulované v časti programu s názvom „vzdelávací štandard“.

Vzdelávací štandard sa skladá z dvoch častí: z obsahového a z výkonového štandardu. Obsahová časť vzdelávacieho štandardu určuje minimálny obsah vzdelávania. Jeho hlavným cieľom je zjednocovať, koordinovať respektíve zabezpečovať kompatibilitu minimálneho obsahu vzdelávania na všetkých školách. Obsahovú časť tvorí učivo, ktoré je všetkými žiakmi osvojiteľné. Učivo je formulované v štyroch kategóriách: faktické poznatky – základný prvok poznania, ktorý žiaci musia vedieť, aby boli oboznámení s určitou disciplínou poznania, alebo aby v nej mohli riešiť vedné problémy; konceptuálne poznatky – vzájomné vzťahy medzi poznatkami; procedurálne poznatky – ako niečo urobiť, metódy skúmania; metakognitívne poznatky – kognície vo všeobecnosti.

Výkonová časť je formulácia výkonov, ktorá určuje, na akej úrovni má žiak dané minimálne učivo ovládať a čo má vykonať. Výkonový štandard je formulovaný v podobe operacionalizovaných cieľov, čo znamená, že je uvádzaný aktívnymi slovesami, ktoré zároveň vyjadrujú úroveň osvojenia. Jednotlivé úrovne výstupov sú zamerané na kompetencie – to znamená kombináciu vedomostí, zručností a schopností. Jednotlivé úrovne sledujú rozvíjanie poznávacích schopností: spoznať alebo znovu si vybaviť informácie z dlhodobej pamäte, porozumieť a konštruovať, aplikovať, analyzovať, vyhodnocovať a schopnosť tvoriť. Je požiadavkou na výstup zo stupňa vzdelania a zároveň požiadavkou na vstup pri ďalšom stupni vzdelania. Opisuje produkt výučby, nie proces“ (Štátny vzdelávací program ISCED 3, str. 22).

Proti takejto úvodnej formulácii nemožno takmer nič namietat' (snáď len toľko, že slovo „kompetencia“ je v nej trochu nasilu). Formulácia štátnej požiadavky vo forme štandardu je adekvátne jej poslaniu. Deklarované využitie revidovanej Bloomovej taxonómie (hoci nie je explicitne pomenovaná) na definovanie základného učiva jednotlivých oblastí či predmetov je takisto veľmi správnym zámerom.

Žiaľ, pri čítaní učebných osnov jednotlivých predmetov je však zrejmé, že učivo nie je definované tak, ako sľubuje základná informácia. Predimenzovanosť obsahu sa nemenšila. Vo väčšine predmetov sa zdá, že povinných hodín v učebnom pláne ubudlo viac než povinného učiva v učebných osnovách. Štandardy sú síce formulované ako obsahové a výkonové, ale tabuľka revidovanej Bloomovej taxonómie je dodržaná len zriedka. Používa sa minimum aktívnych slovies, mnohé sa často opakujú. Pre pedagogické tímy je komplikáciou aj to, že každý predmet má rôznu štruktúru a formálnu úpravu dokumentu, takže učitelia rôznych predmetov môžu navzájom len ťažko konzultovať pochopenie štruktúry dokumentu. Sklamaním je aj jednoznačné zachovanie predmetov, chýbajú i prepojenia medzi predmetmi v rámci jednej oblasti.

Rezortná stratégia reformy

Reformu, ktorú uviedol do praxe v septembri 2008 minister Mikolaj, treba vnímať predovšetkým ako politický akt, splnenie bodu vládneho programu v stanovenom čase, ktorý však nebol dostatočne premyslený a pripravený, čo je badateľné na zníženej kvalite už prvých reformných výstupov. Základné strategické chyby by sa dali zhrnúť do dvoch slov: narychlo a plošne.

Rýchly postup prác spôsobil viaceré z chýb, na ktoré sme poukázali v predchádzajúcich kapitolách. Ústredné predmetové komisie, ktoré boli za tvorbu osnov zodpovedné, nemali dostatok času na kvalitnú prácu. Ich členovia neboli dostatočne teoreticky pripravení, neosvojili si zamýšľanú štruktúru dokumentu a nezžili sa s ňou. Termín prípravy obsahu vzdelávania bol taký krátky, že výber položiek obsahového štandardu nemohol byť dostatočne premyslený a zosúladený s neustále sa meniacimi návrhmi časových dotácií v učebných plánoch. Výkonový štandard zasa v máloktorom predmete zodpovedá zamýšľanej štruktúre revidovanej Bloomovej taxonómie. Nedostatok času spôsobil aj to, že sa takmer vôbec nekomunikovalo s učiteľmi. Mnohí učitelia preto prijali nové kurikulum ako cudzie a nechcené. Školské programy museli tvoriť na úkor vlastných dovolení a bez akejkoľvek finančnej alebo inej motivácie zo strany ministerstva. Výsledkom je vznik formálnych dokumentov s honosným nadpisom, ale bez hlbšieho pochopenia nového zamýšľaného prístupu. Na vrub neprimeranej rýchlosti zavádzania zmien možno pripísať aj také triviálne chyby ako nesprávne súčty hodinových dotácií v učebnom pláne bilingválnych gymnázií alebo neskoré zverejnenie usmernenia pre osemročné gymnáziá, ktoré mali odučiť učivo piatich ročníkov druhého stupňa ZŠ za štyri roky.

Plošné zavedenie nového kurikula do škôl, bez predchádzajúceho overenia na menšej vzorke škôl, je hazardným krokom. Tvorcovia štátneho kurikula nepovažovali za potrebné overiť ho najskôr na niekoľkých vybraných školách, získať od nich spätnú väzbu,

odstrániť nedostatky, a až potom ho zaviesť na ostatné školy. Neposkytli učiteľom dostatok metodických materiálov, školení a ďalších podporných aktivít, ktoré im mohli pri príprave školských vzdelávacích programov pomôcť. V neposlednom rade, reformu spustili so starými učebnicami, ktoré zmenenému obsahu nemôžu vyhovovať – a ak sú pravdivé tvrdenia rezortu školstva, že tieto učebnice vyhovujú, zrejme nedošlo v obsahu vzdelávania k takým zásadným zmenám, k akým dôjsť pôvodne malo.

Martin Kríž

Ako zachrániť reformu?

Zdá sa, že súčasné vedenie rezortu školstva síce reformu obsahu vzdelávania v odpočte plnenia programu vykáže, ale reálne ju nemá silu uskutočniť – predovšetkým pre vážne chyby v reformnej stratégii. Preto bude potrebné s určitým časovým odstupom vyhodnotiť dosah tejto reformy a pokúsiť sa o jej korekcie.

Pri hodnotení ďalších reformných zámerov a konkrétnych opatrení rezortu školstva v nasledovnom období navrhujeme sústrediť sa hlavne na tieto kroky:

1. **Iniciovať serióznú diskusiu o výbere jadrového učiva, v ktorej by mali dominovať dve zásadné otázky:**

- ✗ Ako zabezpečiť reprodukciu kultúrnej pamäti?
- ✗ Má reformné kurikulum hneď určovať novú štruktúru základného učiva, alebo má len vytvoriť priestor na nové prvky?

2. **Pripraviť na zmeny systému najskôr tvorcov kurikula tak, aby dokázali**

- ✗ rozlišovať záväzné štátne programy od metodickéj pomoci alebo vzorových školských programov,
- ✗ zvážiť možnosť modulovej štruktúry kurikula (výber hotových modulov z pestrej ponuky),
- ✗ adekvátne formulovať výstupné štandardy.

nové
školsťvo

3. **Zasadiť kurikulárnu transformáciu do celkovej reformy vzdelávacej sústavy s cieľom doladiť reformu i v ďalších segmentoch školského systému.**
4. **Vrátiť sa k pôvodným myšlienkam kurikulárnej transformácie:**
 - ✗ posilniť slobodu škôl,
 - ✗ spolu s novým obsahom vzdelávania pripravovať aj nové učebnice s dôrazom na tvorbu materiálov pre aktívne učenie žiakov,
 - ✗ vrátiť zmysel existencii vzdelávacích oblastí:
 - hodinové dotácie v učebnom pláne prideliť oblastiam, nie predmetom,
 - písať spoločné štandardy pre celú oblasť,
 - umožniť školám definovať vlastné predmety, napríklad zhodné s oblasťami,
 - ✗ odstrániť prierezové témy zo štátneho programu a ponúknuť ich ako doplnkový obsah do školského programu.
5. **Zaviesť nové kurikulum do škôl až po experimentálnom overení na niekoľkých školách (nie celoplošne a hneď).**
6. **Pracovať s učiteľmi a manažmentmi škôl, aby boli na zmeny odborne a strategicky pripravení:**
 - ✗ spracovať kvalitnú metodiku tvorby školského vzdelávacieho programu a oboznámiť s ňou učiteľov – s využitím kurzu Konzervatívneho inštitútu M. R. Štefánika *Vzdelávanie pre život – Príprava učiteľov na zmeny vzdelávacej sústavy*,
 - ✗ začať vypracovávať širokú škálu metodík a učebníc – otvoriť trh pre vstup nových vydavateľov,
 - ✗ otvoriť trh s ďalším vzdelávaním učiteľov,
 - ✗ permanentne vysvetľovať nutnosť zmien, počúvať výhrady učiteľov v praxi a usilovať sa podľa toho nastaviť proces zavádzania zmien a systém podporných prostriedkov.

Zoznam platnej legislatívy pre oblasť financovania regionálneho školstva

- Smernica č. 5/2008-R z 25. februára 2008, ktorou sa upravuje postup pri dohodovacom konaní na rok 2008
- Metodický pokyn č. 5/2007-R z 1. marca 2007, ktorým sa určuje postup škôl a školských zariadení pri vykonávaní podnikateľskej činnosti
- Zákon č. 597/2003 Z.z. o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení v znení neskorších predpisov
- Nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 2/2004 Z. z., ktorým sa ustanovujú podrobnosti rozpisu finančných prostriedkov zo štátneho rozpočtu pre základné školy, stredné školy, strediská praktického vyučovania, základné umelecké školy a školské zariadenia v znení neskorších predpisov
- Smernica č. 14/2007-RI z 10. septembra 2007 o poskytovaní dotácií v pôsobnosti Ministerstva školstva Slovenskej republiky
- Smernica č. 7/2007-R z 31. mája 2007, ktorou sa určuje postup poskytnutia finančných prostriedkov zriaďovateľom škôl na úhradu nákladov súvisiacich s výkonom funkcie externých predsedov a externých členov maturitných komisií a skúšobných komisií
- č. 6/2007-R z 29. mája 2007 o vzdelávacích poukazoch
- Smernica č. 2/2007-R z 7. februára 2007, ktorou sa určujú pravidlá a postup pri poskytnutí finančných prostriedkov zriaďovateľom škôl na riešenie havarijných situácií
- Smernica č. 22/2006-R z 15. júna 2006, ktorou sa určuje postup pri poskytnutí finančných prostriedkov zriaďovateľom škôl za mimoriadne výsledky žiakov v znení smernice č. 12/2007-R a smernice č. 8/2008-R
- Smernica č. 19/2006-R z 15. júna 2006, ktorou sa určuje systém rozpisu finančných prostriedkov na mzdy a odvody do poisťovní fondov asistentov učiteľa na jednotlivé krajské školské úrady a postup ich poskytnutia zriaďovateľom základných škôl a špeciálnych základných škôl
- Smernica č. 11/2005-R z 20. júla 2005, ktorou sa určujú podmienky a postup cestovných nákladov na dopravu žiakov základnej školy a špeciálnej základnej školy v znení smernice č. 1/2007-R
- Smernica č. 6/2005-R z 20. mája 2005, ktorou sa určuje postup pri poskytovaní finančných prostriedkov zriaďovateľom škôl na rozvojové projekty

Literatúra

- ANDERSON, L. W. – KRATHWOHL, D. R. - AIRASIAN, P. W. - CRUIKSHANK, K. A. - MAYER, R. E. - PINTRICH, P. R. - RATHS, J. - WITTRICK, M. C. et al. 2001. *A taxonomy for learning and teaching and assessing: A revision of Bloom's taxonomy of educational objectives*. Addison Wesley Longman, Inc., 2001.
- BYČKOVSKÝ P. - KOTÁSEK J. 2004. *Nová teória klasifikování kognitívnych cílů ve vzdělávání: revize Bloomovy taxonomie*. Pedagogika, Vol. LIV–2004.
- DESURMONT, A. - FORSTHUBER, B. - OBERHEIDT, S. 2008. *Levels of autonomy and responsibilities of teachers in Europe*. Brussel : Eurydice, 2008.
Dostupné na: <http://www.eurydice.org/portal/page/portal/Eurydice/PubContents?pubid=094EN>
- FRIEDMAN, M. 1955. *The Role of Government in Education*. In: SOLO, R. A. et.al. *Economics and the Public Interest*. 1955. New Jersey : Rutgers University Press., 1955.
Dostupné na <http://www.schoolchoices.org/roo/fried1.htm>.
- *Klíčové kompetence. Vznikající pojem ve všeobecném povinném vzdělávání*. Brussel : Eurydice, 2002.
Dostupné na: http://www.eurydice.org/ressources/eurydice/pdf/0_integral/032CS.pdf
- KORŠŇÁKOVÁ, P. – KOVÁČOVÁ, J. 2007. *Národná správa OECD PISA SK 2006*. Bratislava : Štátny pedagogický ústav, 2007
- KOŠTÁL, C. – KUBÁNOVÁ, M. – KRÁLIKOVÁ, R. 2007. *Financovanie školských zariadení*. Bratislava : SGI, 2007.
Dostupné na <http://www.ineko.sk/clanky/publikacie>
- KURAJOVÁ STOPKOVÁ, J.- KURAJ, J. 2006. TIMSS 2003 - Trendy v medzinárodnom výskume matematiky a prírodovedných predmetov. Národná správa. Bratislava, 2006.
Dostupné na: http://www.statpedu.sk/buxus/generate_page.php?page_id=1158

- KURAJ, J. - STOPKOVÁ, J. 2004. *Medzinárodná štúdia TIMSS 2003 na Slovensku*. Pedagogické spektrum, ročník XIII, 2004, č. 9/10.

- *Nariadenie vlády SR č. 2/2004 Z. z., ktorým sa ustanovujú podrobnosti rozpisu finančných prostriedkov zo štátneho rozpočtu pre základné školy, stredné školy, strediská praktického vyučovania, základné umelecké školy a školské zariadenia v znení nariadenia vlády Slovenskej republiky č. 758/2004 Z. z., nariadenia vlády SR č. 662/2005 Z. z. a nariadenia vlády SR č. 697/2006 Z. z.*

- *Odporúčanie Európskeho parlamentu a Rady z 18. decembra 2006 o kľúčových kompetenciách pre celoživotné vzdelávanie.*
Dostupné na: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:394:0010:0018:SK:PDF>

- POŠVANC, M. – MORAVČÍK, M. 2005. *Analýza dopadu reformy financovania regionálneho školstva s návrhom ďalších opatrení*. Bratislava : Nadácia F. A. Hayeka, 2005.
Dostupné na http://www.hayek.sk/images/stories/PDF/publikacie/ANA_SS.pdf.

- *Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky*. Bratislava : Vláda SR, 2002.
Dostupné na <http://www-8.vlada.gov.sk/index.php?ID=918>.

- PUPALA, B. 2004. *Narcis vo výchove – Pedagogické súvislosti individualizmu*. Bratislava : TYPI UNIVERSITATIS TYR-NAVIENSIS vydavateľstvo Trnavskej univerzity a VEDA vydavateľstvo SAV, 2004.

- *Správa o hospodárení škôl všetkých zriaďovateľov a školských zariadení v zriaďovateľskej pôsobnosti KŠÚ, cirkevných a súkromných zriaďovateľov za rok 2006*. Bratislava : Ministerstvo školstva SR., 2007.
Dostupné na <http://www.minedu.sk/index.php?lang=sk&rootId=834>

- *Správa o hospodárení škôl všetkých zriaďovateľov a školských zariadení v zriaďovateľskej pôsobnosti KŠÚ za rok 2007*. Bratislava : Ministerstvo školstva SR, 2008. <http://www.minedu.sk/index.php?lang=sk&rootId=834>

- TÓTH, F. – KORINTUŠ, K. 2004. *Financovanie regionálneho školstva v roku 2004*. Bratislava : Ministerstvo školstva SR, 2004.

- TUREK, I. 1997. *Zvyšovanie efektívnosti vyučovania*. Bratislava : Metodické centrum Bratislava, 1997

- *Ústava Slovenskej republiky*. 3. vydanie. 2004. Bratislava : Kancelária Národnej rady SR., 2004.
Dostupné na <http://www-8.vlada.gov.sk/index.php?ID=1013>

- Zákon č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov
- Zákon č. 597/2003 Z. z. o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení v znení zákona č. 523/2004 Z. z., zákona č. 564/2004 Z. z. a zákona č. 689/2006 Z. z.
- ZÁPOTOČNÁ, O. 2004. *Kultúrna gramotnosť v sociálnopsychologických súvislostiach*. Bratislava : Album, 2004.
- Internetové stránky:
 - ✕ <http://www.eurydice.org>
 - ✕ <http://www.government.gov.sk>
 - ✕ www.learningandteaching.com
 - ✕ <http://www.minedu.sk>
 - ✕ <http://www.schoolchoices.org>
 - ✕ <http://www.statpedu.sk>

**KONZERVATÍVNY
INŠTITÚT**

M. R. ŠTEFÁNKA

M. R. STEFANIK

CONSERVATIVE

INSTITUTE

Autori: Peter Gonda, Zuzana Humajová, Martin Kríž, Jaroslav Lindák, Branislav Pupala, Marián Timoracký, Peter Zajac
Editor: Zuzana Humajová

Copyright © Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika

Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika

Medená 5, 811 02 Bratislava

tel: 02 – 546 300 63

fax: 02 – 546 300 62

e-mail: conservative@institute.sk

www.konzervativizmus.sk

www.noveskolstvo.sk

Grafická úprava: Marián Úradník

Jazyková korektúra: Kristína Uhlíková

ISBN: 978 – 80 – 89121 – 13 – 7

 nové
školenie

**KONZERVATÍVNY
INŠTITÚT
M. R. ŠTEFÁNKA**
M. R. STEFANIK
CONSERVATIVE
INSTITUTE



ISBN: 978 – 80 – 89121 – 13 – 7

nové
školenstvo