



Školský zákon: **alternatívy pre vzdelávaciu politiku**

Školský zákon: alternatívy pre vzdelávaciu politiku

Školský zákon: alternatívy pre vzdelávaciu politiku

© SGI – Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť, 2004

SGI, Bajkalská 25, 827 18 Bratislava 212

tel.: 02/53 411 020, fax: 02/58 233 487

sgi@governance.sk, www.governance.sk, www.verejnapolitika.sk

Autori: Vladislav Rosa (kap. 1), Ján Pišút, Viera Lapitková, Lucie Hučínová (kap. 2), Zuzana Humajová (kap. 3)

Recenzent: Juraj Vantuch

Editor: Martina Kubánová

Vydané s podporou Veľvyslanectva Spojených štátov amerických v Bratislave v januári 2004.

Obsah

Zhrnutie _____ s. 2-3

Kapitola 1 - Systém vzdelávania: presun dôrazu z inštitúcií na samotné vzdelávanie a priestupnosť školského systému _____ s. 4-18

Vladislav Rosa

- 1.1 Analýza súčasnej právnej úpravy vo výchove a vzdelávaní
 - 1.2 Úpravy zákona č. 29/1984 Zb. o sústave základných a stredných škôl (školský zákon)
 - 1.3 Úpravy zákona č. 279/1993 Z. z. o školských zariadeniach
 - 1.4 Komparácia výchovno-vzdelávacích systémov v okolitých krajinách a niektorých štátoch EÚ
 - 1.5 Zmeny prezentované programom MILÉNIUM a ich odraz v návrhu legislatívneho zámeru zákona o výchove a vzdelávaní
 - 1.6 Trendy zmien v európskom kontexte – odporúčania medzinárodných inštitúcií
- Príloha - Vykonávacie predpisy k základným zákonom

Kapitola 2 - Obsah vzdelávania: kurikulárna reforma ante portas _____ s.19-33

Ján Pišút, Viera Lapitková, Lucie Hučínová

- 2.1 Stručná história a súčasný stav obsahu a metód vzdelávania na Slovensku
- 2.2 Nové trendy vo vyučovaní u nás
- 2.3 Stručný prehľad súčasných trendov v zahraničí
- 2.4 Projekty PISA a TIMSS - cesta k literárnej, matematickej a prírodovednej gramotnosti
- 2.5 Projekt Milénium a kurikulárna reforma
- 2.6 Legislatívny zámer zákona o výchove a vzdelávaní
- 2.7 Nedávny vývoj v Českej republike
- 2.8 Odporúčania a záverečné poznámky

Kapitola 3 - Inštitúcie vo vzdelávaní: postavenie štátnych a neštátnych škôl _____ s. 34-48

Zuzana Humajová

- 3.1 Postavenie štátnych, súkromných a cirkevných škôl v školskom systéme - súčasný stav v SR
- 3.2 Podmienky rozvoja súkromných a cirkevných škôl na Slovensku
- 3.3 Projekt MILÉNIUM ako základný koncepčný dokument pripravovanej reformy slovenského školstva: pozitíva a úskalia
- 3.4 Systém financovania verejných škôl v niektorých európskych krajinách a ich skúsenosti so školskými reformami
- 3.5 Odporúčania a záverečné poznámky

Zhrnutie

Vznik štúdie “Školský zákon: alternatívy pre vzdelávaciu politiku” podnietili niekoľkoročné snahy o prijatie nového a moderného školského zákona na Slovensku, ale aj širšie úsilie o zmenu systému vzdelávania u nás. Hlavnou obavou sprevádzajúcou tento proces je, že prijaté zmeny sa odzrkadlia len v novom šate legislatívy a koncepcií, obohatených o doplnky v podobe dnes populárnych slov “spoločnosť založená na znalostiach”, či “kľúčové kompetencie”. Skutočná podstata systému vzdelávania a celkové vzdelávacie prostredie tým však nebudú takmer vôbec dotknuté.

Štúdia prináša pohľad niekoľkých odborníkov na vzdelávanie v troch častiach: systém vzdelávania, obsah vzdelávania a inštitúcie vo vzdelávaní. V každej časti sa snažíme priniesť informácie nielen o súčasnej situácii u nás, ale i skúsenosti zo zahraničia a konkrétne odporúčania pre vzdelávaciu politiku na Slovensku.

Predkladaná publikácia je určená v prvom rade tým ľuďom, ktorí sa prípravou a presadzovaním nového školského zákona priamo zaoberajú, ako aj poslancom a odbornej verejnosti pôsobiacej v oblasti školstva. Želali by sme si, aby prispela k diskusii, ktorá na Slovensku k tejto téme chýba a aby poslúžila ako inšpirácia, či prinajmenšom zdroj užitočných informácií.

Kapitola 1 - Systém vzdelávania: presun dôrazu z inštitúcií na samotné vzdelávanie a priestupnosť školského systému

Návrh nového školského zákona by mal ustanoviť práva a povinnosti jednotlivých partnerov nového decentralizovaného a participatívneho systému vzdelávania a určiť ich nové úlohy. Vyplývajú z potreby viac vzbudzovať záujem o vzdelávanie, posilňovať tvorivosť, schopnosť učiť sa, spolupracovať, identifikovať a riešiť problémy, komunikovať, atď. (často sa pritom používa termín „rozvíjanie kľúčových kompetencií“). Súčasne sa mení aj požiadavka na kvalitu - na výchovu a vzdelávanie sa pritom nekladú vyššie, ako skôr iné nároky.

Zámery ministerstva školstva, formulované v pracovných tézach navrhovanej právnej úpravy a s nimi súvisiacimi cieľmi, ktoré má navrhovaná právna úprava plniť (materiál ich člení na 24 oblastí) sa deklaratívne odrážajú od Milénia - Národného programu výchovy a vzdelávania v SR na najbližších 15 - 20 rokov. Ich podrobnejšia analýza však ukazuje, že niekedy sa rešpektuje iba táto deklaratívna forma a **skutočný obsah navrhovaných právnych úprav s Miléniom celkom nekorešponduje:**

- vzdelávacie programy v návrhu nie sú prezentované ako kľúčový nástroj na dosiahnutie reálnych kurikulárnych zmien, s čím súvisí aj absencia kľúčových kompetencií ako hlavných cieľov výchovy a vzdelávania;
- kvalita (jednak v kontexte podmienok, jednak výstupov výchovy a vzdelávania) tu nie je deklarovaná ako dôležitá pre spoločnosť a pre získavanie vierohodných a porovnateľných poznatkov na rôznych úrovniach, nie je taktiež riešená problematika vymáhateľnosti a garancie kvality (napr. štandardov a pod.);
- učiteľ je síce definovaný ako kľúčový činiteľ, no jednotlivé návrhy týkajúce sa jeho prípravy, kariéry a postavenia si navzájom odporujú. Podobne je v zámere nízky dôraz a chýbajúca väzba na ostatné oblasti vo vzťahu k vytvoreniu inovovaného, efektívneho a otvoreného systému poradenstva v oblasti školstva.

Legislatívny zámer školského zákona by mal jasne reflektovať ciele výchovy a vzdelávania na jednotlivých úrovniach (stupňoch). Ciele by mali byť vodidlom na stanovenie rámcového vzdelávacieho programu a následne školského vzdelávacieho programu. Zákon by ich mal nielen rozpracovať do realizačnej podoby, ale najmä **vytvoriť také právne prostredie, aby sa vôbec realizovať dali.**

K tomu je potrebné jasne vymedziť jednak kľúčové pojmy, s ktorými sa v zákone bude operovať (napr. vzdelávacie program, žiaci so špeciálnymi vzdelávacími potrebami, nadaní a talentovaní žiaci, stupne vzdelania, záujmové, umelecké a jazykové vzdelávanie ap.), ako aj vzťahy, organizačné formy, podmienky, usporiadanie - skrátka práva a povinnosti jednotlivých aktérov výchovy a vzdelávania.

Súčasťou tejto kapitoly je aj unikátny prehľad odporúčaní a predpisov medzinárodných inštitúcií, ktoré sa vzťahujú na oblasť vzdelávania, z ktorých niektoré majú odporúčací charakter a môžu slúžiť ako dobrá inšpirácia, iné sú však pre SR záväzné - napr. tie, ktoré sa vzťahujú na vnútorný trh ES (zabezpečenie voľného pohybu pracovníkov a služieb).

Kapitola 2 - Obsah vzdelávania: kurikulárna reforma ante portas

Kvalita vzdelávania sa okrem iných dôležitých faktorov odvíja od kvalitných vzdelávacích programov. V tejto kapitole navrhujeme jednu možnosť prístupu k formulácii vzdelávacích cieľov a k tvorbe základných pedagogických materiálov pre prírodovedné vzdelávanie na základných a stredných školách na Slovensku.

Predpokladáme pritom, že na Slovensku bude prijatý školský zákon podobný zákonu prijatému v Českej republike a že rámcové vzdelávacie programy budú mať podobnú štruktúru.

Pri formulácii vzdelávacích cieľov navrhujeme v súlade s projektom Milénium **vychádzať vo všeobecnom vzdelávaní z kľúčových kompetencií**, ktoré budú u žiakov pestovať schopnosť riešiť úlohy toho typu, ktorý sa v projektoch PISA a TIMSS používa na testovanie gramotností. K tomuto primárnemu cieľu budú žiaci potrebovať z každého predmetu, či ich skupiny istý rozsah znalostí - tento musí byť nevyhnutne podstatne užší ako terajší encyklopedický a povrchné zvládnutý.

Veľmi užitočná by bola **celonárodná diskusia o podobe „gramotnostného minima“**. Táto diskusia by sa mala uskutočniť skôr ako sa začnú tvoriť konkrétne kurikulárne dokumenty. Zadávatel' reformy by mal vedieť, **akú podobu má toto minimum mať, ako dosiahnuť redukcii učiva a ako to všetko argumentačne podporiť**.

Súčasnú vzdelávacie štandardy pre jednotlivé predmety na základných a stredných školách vznikli oveľa neskôr ako učebné osnovy a učebnice. Tieto štandardy sú príliš náročné, akademické a nerealistické. Väčšina žiakov ich môže zvládnuť len deklaratívne (naučené naspamäť) a nie operačne (nevie ich použiť pri riešení problémov). Odporúčame preto čo najskôr **spracovať nové štandardy**.

Za potrebné považujeme tiež **vytvoriť tímy** (ideálne zložené z učiteľov zo škôl, ktoré majú o reformu záujem, zástupcov ŠPÚ a katedier pripravujúcich budúcich učiteľov), **ktoré sa skoro začnú zaoberať formuláciou úloh a projektov rozvíjajúcich kľúčové kompetencie žiakov**.

A nakoniec nemenej dôležité odporúčanie: **vytvoriť podmienky pre nárast iniciatívy zdola - teda zo škôl**. Okrem súkromných donorov by do hry malo vstúpiť aj ministerstvo školstva s podstatne väčšími prostriedkami a podporiť tvorbu alternatívnych školských vzdelávacích programov, pričom za rámcový vzdelávacie program by sa zatiaľ považoval existujúci český model.

Kapitola 3 - Inštitúcie vo vzdelávaní: postavenie štátnych a neštátnych škôl

V tejto kapitole sa venujeme konkrétnym aktérom vzdelávacej politiky - školám. Najviac pozornosti venujeme postaveniu štátnych a neštátnych škôl, ich vzniku a zániku, financovaniu, ako aj možnosti ponúkať rôznorodé výchovno-vzdelávacie programy.

Domnievame sa, že **napriek postupnej tendencii otvárať priestor pre neštátne školy**, ktorá začala v 90-tych rokoch minulého storočia, **sa tento v praxi veľmi zužuje najmä kvôli problémom pri zaradovaní a vyradovaní škôl zo siete škôl** (spôsobených značnou voľnosťou v rozhodovaní administratívy) **a problémom v určovaní obsahu vzdelávania na neštátnych školách** (kde sa naráža na nedotiahnutosť modelu tvorby kurikula).

Slovenské školy by mali vo všeobecnosti disponovať väčšou mierou autonómie. Odporúčame tiež, aby neštátne školy získali v školskom systéme postavenie s čo najväčšou mierou ich nezávislosti. **Dôsledná autonómia týchto škôl by sa mala realizovať nielen vo sfére financií, ale aj v oblasti zriaďovania a organizácie súkromných a cirkevných škôl a v oblasti nezávislej a samostatnej tvorby cieľov, obsahu a výberu foriem vzdelávania na týchto školách**.

Neštátne školy by mali mať **právo slobodne vytvárať vlastné výchovno-vzdelávacie programy**. Detailne rozpracované učebné plány a učebné osnovy, ktoré štát ponúka štátnym školám, by nemali byť pre neštátne školy záväzné, mali by byť iba odporúčaním ako poskytnúť vyvážený program. Neštátne školy by mali byť **povinné predložiť svoje učebné plány a osnovy ministerstvu školstva**. To by malo posudzovať výlučne splnenie povinnosti školy zapracovať povinné minimum tematických okruhov do učebných osnov a učebných plánov a to, či nie sú základné dokumenty školy v rozpore so zákonmi SR. V prípade, že sú tieto podmienky splnené, nemalo by mať MŠ právo nezaraďiť školu do siete škôl, prípadne ju z nej vyradiť.

Martina Kubánová, editor

1. kapitola

System vzdelávania: presun dôrazu z inštitúcií na samotné vzdelávanie a priestupnosť školského systému

Vladislav ROSA¹

Obsah

- 1.1 Analýza súčasnej právnej úpravy vo výchove a vzdelávaní
 - 1.2 Úpravy zákona č. 29/1984 Zb. o sústave základných a stredných škôl (školský zákon)
 - 1.3 Úpravy zákona č. 279/1993 Z. z. o školských zariadeniach
 - 1.4 Komparácia výchovno-vzdelávacích systémov v okolitých krajinách a niektorých štátoch EÚ
 - 1.5 Zmeny prezentované programom MILÉNIUM a ich odraz v návrhu legislatívneho zámeru zákona o výchove a vzdelávaní
 - 1.6 Porovnanie programových zmien v jednotlivých prvkoch školského systému
 - 1.7 Trendy zmien v európskom kontexte – odporúčania medzinárodných inštitúcií
- Príloha - Vykonávacie predpisy k základným zákonom

V priebehu uplynulých 13 rokov rad dielčích krokov postupne pretváral a pretvára značne centralizovaný a direktívny systém základného a stredného školstva na Slovensku. Presúvajú sa právomoci na nižšie úrovne riadenia a pokračuje diferenciacia úloh jednotlivých partnerov. Už na začiatku tohto procesu (keď vlastne politický program premeny školstva bol spočiatku len programom kritickú revízie existujúceho školského systému) zavedením právnej subjektivity stredných škôl a jej možnosti na základných školách značne vzrástli kompetencie a tiež povinnosti riaditeľov škôl. Súčasťou reformou verejnej správy sa významne rozšírila úloha samosprávy.

Návrh nového školského zákona, príznačne nazvaného ako *zákon o výchove a vzdelávaní*, by mal ustanoviť práva a povinnosti jednotlivých partnerov nového decentralizovaného a participatívneho systému a určiť ich nové úlohy. Nové z viacerých dôvodov. Dokument EÚ – *Biela kniha – vyučovanie a vzdelávanie, smerom k učiacej sa spoločnosti* identifikuje faktory zmeny ovplyvňujúce fungovanie spoločnosti v 21. storočí a naznačuje smery nového vnímania vzdelávania a jeho úlohy v spoločnosti.

Ohniskom tohto nového vnímania je postavenie výchovy ako dominantnej zložky edukácie. To vyžaduje viac vzbudzovať záujem o vzdelávanie, posilňovať tvorivosť, schopnosť učiť sa, spolupracovať, identifikovať a riešiť problémy, komunikovať. Okrem toho sa žiada podpora informatívnych a komunikačných technológií, rozširovanie a prehĺbovanie jazykových kompetencií, podpora neformálneho a dištančného vzdelávania (často sa v týchto súvislostiach používa termín „*rozvíjanie kľúčových kompetencií*“).

Súčasne s tým sa mení aj požiadavka na kvalitu. Nekladú sa ani tak vyššie, ako skôr **iné** nároky na výchovu a vzdelávanie. Toto si vyžaduje nové (a zásadné) zmeny v tejto oblasti. Ich uskutočňovanie je viazané na vytvorenie priaznivého právneho prostredia ako nutnej podmienky, aby výchova a vzdelávanie urýchlili ekonomický rast a sociálny rozvoj na Slovensku ako vo vyspelých krajinách.

¹ doc. RNDr. Vladislav Rosa, PhD. je v súčasnosti hlavným školským inšpektorom, rosa@ssiba.sk

Analyza súčasnej právnej úpravy vo výchove a vzdelávaní

Pohľad na súčasný systém výchovy a vzdelávania v SR začneme prehľadom stručných charakteristík kľúčových prvkov tvoriacich štruktúru a špecifiká školského systému. Ďalej načrtneme vývoj 2 základných právnych noriem upravujúcich ich fungovanie (zoznam vykonávacích predpisov k nim je v prílohe). Hoci sú kompetencie v oblasti riadenia a financovania významné, nevenujeme sa im. Dôvod je prostý: zákon o štátnej správe v školstve a školskej samospráve aj zákon o financovaní ZŠ, SŠ a školských zariadení už prešli legislatívnym procesom a ako nové zákony sú účinné od 1. 1. 2004.

predškolské zariadenia	<ul style="list-style-type: none"> dopĺňajú rodinnú výchovu vých. –vzdel. činnosťou zameranou na rozvoj osobnosti dieťaťa. Súčasťou predškolskej výchovy je aj príprava dieťaťa na povinnú školskú dochádzku [zákon č. 279/1993 Z. z. o školských zariadeniach]. možnosť spájania jednotlivých prvkov sústavy škôl a školských zariadení – nový prvok <i>základná škola s materskou školou</i> [zákon č. 29/1984 Zb. o sústave základných a stredných škôl (ďalej školský zákon) v znení neskorších predpisov]. predškolská výchova začína 3. rokom veku dieťaťa (výnimočne 2.) a končí začatím povinnej školskej dochádzky. Deťom od 5. roku sa poskytuje bezplatne. Päťročné deti a deti s odloženým plnením povinnej školskej dochádzky sa prijímajú prednostne. V predškolských zariadeniach je možné ustanovovať funkciu asistenta učiteľa, ktorý má postavenie pedagogického zamestnanca
základné školy (ZŠ)	<ul style="list-style-type: none"> garancia bezplatného vzdelania v štátnych ZŠ, ustanovenie povinnej školskej dochádzky [čl. 42 Ústavy SR] ZŠ má spravidla deväť ročníkov s možnosťou zriadenia nultého ročníka pre žiakov, ktorí dovŕšili 6-ty rok veku, ale nezískali školskú zrelosť. Od 5. ročníka sa spravidla diferencuje podľa záujmov a schopností žiakov. ZŠ má 2 stupne a poskytuje základné vzdelanie začiatok povinnej školskej dochádzky od 6. roku veku dieťaťa, dĺžka 10 rokov, najdlhšie po 16 rokov veku. Nadaní a talentovaní žiaci môžu ukončiť ZŠ skôr ako za 9 rokov, existuje možnosť vytvárať triedy s rozšíreným vyučovaním predmetov. V základnej škole môže pôsobiť aj asistent učiteľa.
základné umelecké školy (ZUŠ)	<ul style="list-style-type: none"> poskytujú základy umeleckého vzdelania, sú určené prevažne, ale nielen, žiakom ZŠ, majú možnosť vyberať poplatky, návšteva ZUŠ nie je plnením povinnej školskej dochádzky, absolvovaním ZUŠ sa nezískava stupeň vzdelania.
stredné školy (SŠ)	<ul style="list-style-type: none"> poskytujú žiakom stredné odborné vzdelanie, úplné stredné vzdelanie, úplné stredné odborné vzdelanie a vyššie odborné vzdelanie prijímanie na štúdium na stredných školách je podmienené úspešným ukončením ZŠ [školský zákon, podrobnosti upravuje vyhláška MŠ SR č. 145/1996 Z. z. o prijímaní na štúdium na stredných školách v znení neskorších úprav] spôsob ukončovania štúdia je v školskom zákone obsiahnutý okrajovo: štúdium na jednotlivých SŠ sa ukončuje záverečnou alebo maturitnou skúškou v závislosti od druhu SŠ a podľa toho, či ide o štúdium v učebnom alebo študijnom odbore [školský zákon, podrobnosti upravuje vyhláška MŠ SR č. 102/1991 Zb. o ukončovaní štúdia na stredných školách a o ukončovaní prípravy v odborných učilištiach a učilištiach v znení neskorších úprav] členia sa na tieto druhy: <i>gymnázium</i> (má najmenej 4 najviac 8 ročníkov, 5 v prípade bilingválnych), <i>stredná odborná škola</i> (zväčša 4 ročníky, špecifické je konzervatórium so 6, resp. 8 ročníkmi ukončované absolútoriom), <i>stredné odborné učilište</i> (pripravuje na výkon povolania, učebné odbory ukončované záverečnou skúškou, študijné odbory maturitnou skúškou). Výchova a vzdelávanie sa uskutočňuje aj v združených stredných školách spravidla s rovnakým alebo obdobným obsahom odborného vzdelávania, ktoré vznikli zlúčením stredných odborných učilíšť a stredných odborných škôl
učilištia	<ul style="list-style-type: none"> pripravuje na výkon povolania žiakov, ktorí ukončili povinnú školskú dochádzku na ZŠ v nižšom než 9. ročníku alebo 9. ročník neukončili úspešne, ako aj žiakom,

	ktorí neukončili ZŠ po 9 rokoch školskej dochádzky. Príprava v učilišti sa ukončuje úspešným vykonaním záverečnej skúšky.
vých.-vzdel. školské zariadenia	<ul style="list-style-type: none"> • ide o školské kluby detí, školské strediská záujmovej činnosti, centrá voľného času, domovy mládeže a školy v prírode [zákon č. 279/1993 Z. z. o školských zariadeniach]
súkromné a cirkevné školy a školské zariadenia	<ul style="list-style-type: none"> • ide o súkromné ZŠ, SŠ, SOU, špeciálne školy, ZUŠ, SPV a o cirkevné ZŠ, SŠ, SOU, špeciálne školy, ZUŠ, SPV, učilišťa • doklady o získanom vzdelaní sú rovnocenné s dokladmi získanými na ostatných školách
národnostné školstvo	<ul style="list-style-type: none"> • uzákonené práva národnostných menšín na vzdelávanie v materinskom jazyku, možnosť zriaďovania nultých ročníkov a asistentov učiteľa, vedenie dvojjazyčnej pedagogickej dokumentácie na národnostných školách • ide o vzdelávanie občanov českej, maďarskej, nemeckej, poľskej a ukrajinskej (rusínskej) národnosti
žiaci so špec. vých.-vzdel. potrebami	<ul style="list-style-type: none"> • zmeny v školskom zákone ich postupne zrovnoprávňujú: o zaradení/preradení žiakov do špeciálnych škôl rozhoduje odborná komisia po diagnostike a po súhlase rodiča, je zabezpečené právo na vzdelanie nepočujúcich a nevidomých v materinskom jazyku s použitím posunkovej reči alebo Braillovho písma, zrovnoprávnil sa prístup k vzdelávaniu u tých žiakov, ktorí potrebujú vo výchovno-vzdelávacom procese špeciálnopedagogickú starostlivosť z dôvodu svojho zdravotného postihnutia, zdravotného stavu a ďalších dôvodov, atď.
pedagogickí zamestnanci	<ul style="list-style-type: none"> • sú to učitelia vrátane riaditeľov a zástupcov riaditeľov predškolských zariadení, ZŠ, SŠ, špeciálnych škôl, učilišť, zariadení pre záujmové štúdium, školských zotavovacích zariadení, školských zariadení pre ďalšie vzdelávanie pedagogických zamestnancov, zariadení sociálnej starostlivosti, ďalej asistenti učiteľa v školách a v predškolských zariadeniach, vychovávatelia škôl a školských zariadení a zariadení sociálnej starostlivosti vrátane inštruktorov telesnej výchovy, majstri a hlavní majstri odbornej výchovy, vedúci odlúčených pracovísk SOU, učilišť a OU, vedúci SPV, tréneri športových škôl a tried

Úpravy zákona č. 29/1984 Zb. o sústave základných a stredných škôl (školský zákon)

Ako už bolo spomenuté, školský zákon bol počas takmer dvadsaťročnej účinnosti 13-krát menený a upravovaný. Uvedieme chronologický prehľad týchto zmien k 1. 9. 2003 :

- Zákon č. 188/1988 Zb. zo 14. decembra 1988, ktorým sa mení a dopĺňa Zákonník práce

zrušené boli časti školského zákona riešiace problematiku uzatvárania pracovných zmlúv s učňami a povinnosť organizácie uzavrieť pracovnú zmluvu so žiakom SOU alebo osobitného učilišťa po ukončení štúdia a problematiku zodpovednosti za škodu zo strany žiakov SŠ voči organizácii, ak vznikla pri teoretickom vyučovaní, praktickom vyučovaní alebo pri výchove mimo vyučovania;

- Zákon č. 171/1990 Zb. z 3. mája 1990, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 29/1984 Zb. (školský zákon)

kodifikovala sa právna subjektivita škôl, predĺžila sa ZŠ z 8 na 9 rokov, povinná školská dochádzka sa skrátila z 10 na 9 rokov, presunula sa zriaďovateľská funkcia k SOU na ústredné orgány štátnej správy a štátne podniky, umožnil sa vznik SPV a pracovísk praktického vyučovania, ďalej sa umožnilo zabezpečovať výchovu a vzdelávanie aj v cudzom jazyku (tzv. bilingválne vzdelávanie); zadefinovaním „súkromnej“ a „cirkevnej“ školy sa vytvorila možnosť zriaďovať školy aj fyzickou alebo právnickou osobou, cirkvou alebo náboženskou spoločnosťou, pričom v týchto školách sa môže právo na vzdelanie zabezpečovať za odplatu, zadefinované boli výnimky, podľa ktorých sa ustanovenia zákona na tieto školy nevzťahujú. Zákon tiež určil, že výška poskytovania dotácií neštátnym školám bude ustanovená nariadením vlády SR. Týmto zákonom boli bývalé ľudové školy umenia (terajšie ZUŠ) preradené zo zákona o školských zariadeniach do zákona o sústave základných a stredných škôl;

- Zákon č. 522/1990 Zb. z 27. novembra 1990, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 29/1984 Zb. (školský zákon) v znení zákona č. 171/1990 Zb.

preniesla sa zriaďovateľská funkcia SOU zo zrušených generálnych riaditeľstiev na ústredné orgány štátnej správy;

- Zákon č. 230/1994 Z. z. z 23. augusta 1994, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 29/1984 Zb. (školský zákon) v znení neskorších predpisov a Zákon č. 231/1994 Zb. z 23. augusta 1994, ktorým sa mení zákon č. 29/1984 Zb. (školský zákon) v znení neskorších predpisov

do zákonov sa premietli niektoré ustanovenia Ústavy SR o právach národnostných menšín na vzdelávanie v ich jazyku a bol vytvorený priestor pre podnikateľskú činnosť škôl, znovu sa upravilo postavenie ZUŠ tak, že tieto boli vypustené zo sústavy základných a stredných škôl; v zákone sa tiež po prvýkrát uvádzajú súkromné a cirkevné SOU, ZUŠ a SPV;

- Zákon č. 6/1998 Z. z. zo 17. decembra 1997, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 29/1984 Zb. (školský zákon) v znení neskorších predpisov a o zmene zákona SNR č. 542/1990 Zb. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve v znení neskorších predpisov

bola predĺžená povinná školská dochádzka z 9 na 10 rokov a postavenie ZŠ ako právnych subjektov bolo oddialené. Zákomom bol tiež zabezpečený povinný postupný prechod 8-ročnej ZŠ na 9-ročnú, ktorou od školského roku 2000/2001 prechádzajú všetci žiaci;

- Zákon č. 5/1999 Z. z. z 13. januára 1999, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 29/1984 Zb. (školský zákon) v znení neskorších predpisov, ktorým sa mení zákon NR SR č. 270/1995 Z. z. o štátnom jazyku Slovenskej republiky a ktorým sa mení a dopĺňa zákon SNR č. 542/1990 Zb. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve v znení neskorších predpisov

bolo upravené prijímanie žiakov ZŠ do prvých ročníkov tých SŠ, kde sa uskutočňuje bilingválne vzdelávanie; do 1. ročníka môžu byť prijatí žiaci po skončení 8. ročníka ZŠ;

- Zákon č. 222/2000 Z. z. z 20 júna 2000, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 29/1984 Zb. v znení neskorších predpisov

rieši problematiku výchovy a vzdelávania žiakov s postihnutím, zavádza nový pojem žiak so špeciálnymi výchovno-vzdelávacími potrebami, odstraňuje označenie osobitná škola a pomocná škola a zavádza označenie špeciálna

škola. Umožnil sa vznik nového typu špeciálnej školy: praktická škola pre žiakov s mentálnym postihnutím neumožňujúcim prípravu v OU a upravil podmienky pre prijímanie žiakov s mentálnym postihnutím do OU;

- Zákon č. 216/2001 Z. z. z 18. mája 2001, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 29/1984 Zb. o sústave základných a stredných škôl (školský zákon) v znení neskorších predpisov

riešil rozpor pri zriaďovaní a zrušovaní SOU zosúladením príslušných ustanovení školského zákona a zákona o štátnej správe v školstve a školskej samospráve, umožnil zlučovanie už zriadených SOŠ a SOU do nového subjektu – združenej SŠ. Upravil štátnu starostlivosť o športovo talentované deti a mládež, definoval športovú školu a športovú triedu a vytvoril možnosť ich zriaďovania na všetkých ZŠ a SŠ; zaviedol nový prvok ZŠ s materskou školou a pre ZŠ so všetkými ročníkmi, ZUŠ so všetkými študijnými odbormi a špeciálne školy určil povinnosť vystupovať v právnych vzťahoch vo svojom mene a mať zodpovednosť z toho vyplývajúcu; okrem spájania ZŠ s MŠ sa umožnilo spojenie materských škôl a zlúčenie škôl rovnakého druhu;

- Zákon č. 416/2001 Z. z. z 20. septembra 2001 o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky

týmto prešli na obce a samosprávne kraje pôsobnosti vymenovania a odvolávania riaditeľov škôl a školských zariadení, zriaďovania a zrušovania škôl a školských zariadení vo svojej pôsobnosti. Zákon ustanovil právnu subjektivitu všetkých ZŠ so všetkými ročníkmi, ZUŠ so všetkými študijnými odbormi a špeciálnych škôl a umožnil spájanie ZŠ s predškolskými zariadeniami (rovnakého zriaďovateľa) do jednej právnickej osoby a zlúčenia škôl rovnakého druhu (rovnakého zriaďovateľa) do jednej právnickej osoby;

- Zákon č. 506/2001 Z. z. zo 7. novembra 2001 o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení a o doplnení zákona NR SR č. 303/1995 Z. z. o rozpočtových pravidlách v znení neskorších predpisov

zákon upravil oblasť financovania výchovy a vzdelávania do podoby viacdrojového financovania s tzv. normatívnym spôsobom určovania prostriedkov, ktoré sa líšili podľa právnej formy inštitúcie (rozpočtové org. vs. príspevkové organizácie) a typu školy. Zmenil sa spôsob financovania neštátnych škôl, príspevok ekvivalentný bežným výdavkom štátnych škôl sa znižoval v prípade výberu

školského a používania iných ako vzájomne s ministerstvom prerokovaných osnov;

- Zákon č. 334/2002 Z. z. z 30. mája 2002, ktorým sa mení a dopĺňa zákon SNR č. 542/1990 Zb. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov

po prvýkrát boli definované súčasťou škôl, ktorými môžu byť školská knižnica a školské zariadenie podľa osobitného predpisu, pričom šk. zariadenia podľa osobitného predpisu po prvýkrát zaraďuje MŠ SR do siete škôl a šk. zariadení. Zákon priniesol zmeny aj v oblasti pracovnoprávných vzťahov (možnosť dohodnúť pracovný pomer na dobu určitú aj s pedagógickým zamestnancom – poberateľom starobného dôchodku) i zmeny v oblasti spôsobilosti ďalších zamestnancov; po prvýkrát určil, že do výchovného a vzdelávacieho procesu môžu vstupovať školskí inšpektori Štátnej školskej inšpekcie; ustanovil, že od 1. 7. 2002 v právnych vzťahoch vystupujú vo svojom mene a majú zodpovednosť vyplývajúcu z týchto vzťahov všetky základné umelecké školy. Zákon umožnil spájanie všetkých ZŠ s predškolským zariadením, zriadených jedným zriaďovateľom a spájanie škôl a školských zariadení, ktoré majú k 1. 7. 2002 spoločného riaditeľa do jednej právnickej osoby (na základe súhlasu zriaďovateľov);

- Zákon č. 408/2002 Z. z. z 27. júna 2002, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 313/2001 Z. z. o verejnej službe v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov

po prvýkrát definoval ZŠ ako školu, ktorá má spravidla 9 ročníkov s možnosťou zriadenia nultého ročníka, určeného pre deti, ktoré dosiahli vek 6 rokov, nedosahujú školskú zrelosť, pochádzajú zo sociálne znevýhodneného prostredia a vzhľadom na sociálne a jazykové prostredie nie je u nich predpoklad zvládnutia učiva prvého ročníka ZŠ za jeden školský rok; zároveň zaviedol pojem asistenta učiteľa, ktorý vykonáva výchovno-vzdelávací proces a podieľa sa na vytváraní podmienok nevyhnutných na prekonávanie najmä jazykových, zdravotných a sociálnych bariér dieťaťa. Rieši sa tiež problematika výchovy a vzdelávania detí cudzincov na území SR.

Úpravy zákona č. 279/1993 Z. z. o školských zariadeniach

Aj tento zákon, ako druhý pilier vytvárania systému výchovy a vzdelávania na Slovensku, prešiel viacerými zmenami a úpravami:

- Zákon č. 222/1996 Z. z. zo 4. júla 1996 o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov

vyňal detské domovy z pôsobnosti rezortu školstva a preradil do pôsobnosti ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny;

- Zákon č. 230/2000 Z. z. z 20. júna 2000, ktorým sa mení a dopĺňa zákon NR SR č. 279/1993 Z. z. o školských zariadeniach v znení zákona NR SR č. 222/1996 Z. z.

upravil finančné podmienky detí umiestnených v náhradnej ústavnej alebo ochrannej výchove v zariadeniach rezortu školstva spôsobom, ktorý je uplatňovaný v zariadeniach rezortu práce, sociálnych vecí a rodiny;

- Zákon č. 202/2001 Z. z. zo 17. mája 2001, ktorým sa mení a dopĺňa zákon NR SR č. 279/1993 Z. z. o školských zariadeniach v znení neskorších predpisov

stanovil postup pri zaraďovaní školských zariadení do siete škôl a školských zariadení, doplnil kompetencie diagnostického centra, umožnil v reedukačných domovoch zriaďovať oddelenia so zvýšenou zdravotnou starostlivosťou, zvýšenou výchovnou starostlivosťou, liečebno-výchovným režimom, ochranným režimom a oddelenia pre matky s deťmi; upravil tiež použitie opatrení vo výchove a ochranných opatrení v špeciálnych výchovných zariadeniach, v ktorých sa vykonáva náhradná výchova, stanovil základné vybavenie ochrannej miestnosti a určil spôsob a podmienky úhrady nákladov za pobyt dieťaťa v zariadení náhradnej výchovy;

- Zákon č. 416/2001 Z. z. z 20. septembra 2001 o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky

priniesol zmenu v zriaďovaní šk. zariadení: zriaďovateľom môže byť aj obec a samosprávny kraj a ustanovil zo zákona školské zariadenia samosprávneho kraja; na základe žiadosti predškolských zariadení umožnil ich spájanie do jednej právnickej osoby;

- Zákon č. 334/2002 Z. z. z 30. mája 2002, ktorým sa mení a dopĺňa zákon SNR č. 542/1990 Zb. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov

zaviedol možnosť zriaďovania stredísk služieb škole aj na úrovni obcí a centier voľného času aj na úrovni samosprávneho kraja.

Komparácia výchovno-vzdelávacích systémov v okolitých krajinách a niektorých štátoch EÚ

Výchovno-vzdelávacie systémy v členských štátoch EÚ sú veľmi rozmanité, štruktúra škôl a školských zariadení je rozdielna, nadväzujúca na veľmi dlhú, bohatú a v jednotlivých krajinách odlišnú históriu. Jednotlivé štáty sa z ekonomického, kultúrneho aj spoločenského hľadiska nechcú vzdať svojich systémov. Vzdelávacia politika preto nesmeruje k vytvoreniu jednotného, unifikovaného systému pre všetky členské krajiny. Pre identifikáciu kľúčových trendov a prijímanie efektívnych a kvalifikovaných rozhodnutí sú však potrebné objektívne a najmä porovnateľné údaje z jednotlivých štátov. Ročne sa vydáva veľa štatistických a analytických štúdií, poskytujúcich takéto údaje. K najvýznamnejším publikáciám zaoberajúcich sa zberom, spracovaním a triedením informácií o zmenách vo fungovaní školských systémov, aktivitách, ekonomických, demografických

a ďalších trendoch patrí každoročne *Key Data on Education in Europe* (Kľúčové údaje o vzdelávaní v Európe). Obrovské množstvo údajov dodávaných štatistickými úradmi jednotlivých štátov, orgánmi EÚ, OECD, UNICEF, EUROSTATu sa spracúvajú a vydávajú v podobe umožňujúcej porovnávať celé systémy alebo ich jednotlivé segmenty.

Z posledného vydania sme vybrali a zostavili tabuľky o rozhodujúcich ukazovateľoch, umožňujúce vytvoriť si plastickejší obraz o situácii v jednotlivých štátoch, než by sa to dalo spraviť aj obsiahlymi popismi a komentármi. (Vybrané boli pritom susedné krajiny a štáty s porovnateľnou demografickou a kultúrno-historickou tradíciou).

Tab. 1 poskytuje základný prehľad organizácie školských systémov. Systém predškolskej prípravy ilustruje tab. 2. Podiel štátneho (verej.) a neštátneho (súkr. a cirk.) vzdelávania v ZŠ a SŠ udáva tab. 3. Rozsah vyučovacej povinnosti žiakov na začiatku a konci povinnej školskej dochádzky za školský rok je v tab. 4. Kľúčové charakteristiky vzťahujúce sa na SŠ vzdelávanie poskytuje tab. 5.

Tabuľka 1 – všeobecné údaje

Krajina	Začiatok povinnej školskej dochádzky	Povinná predškolská príprava	Dĺžka povinnej školskej dochádzky	Koniec povinnej školskej dochádzky	Počet vyuč. dní v týždni	Počet žiakov v triede
Slovensko	6	Nie	10	16	5	Max. 34
Česká rep.	6	Nie	9	15	5	10 – 30
Maďarsko	6	Áno	13	18	5	max. 26
Poľsko	7	Nie	9	16	5	neodporúčaný
Rakúsko	6	nie*	9	15	5/6	10 – 30
Belgicko	6	Nie	9	15/18	5	neodporúčaný
Dánsko	7	Áno	9	16		max. 28
Fínsko	7	Áno	9	16		neodporúčaný
Holandsko	5	Áno	12	17	5/6	neodporúčaný
Írsko	4,5	Nie	9	15	5	max. 30
Luxembursko	6	Áno	11	15		18 – 26
Portugalsko	6	nie	9	15		20-34
Švédsko	7	Nie	9	16		neodporúčaný

Prameň: Key Data on Education in Europe 2002. Brussels, European Commission – Eurydice – Eurostat, 2002

* v Rakúsku existuje 1 rok predškolského stupňa na ZŠ pre deti, ktoré nedosiahli školskú zrelosť

Maďarsko – posledný rok MŠ pred začatím školského vzdelávania, Dánsko – jeden rok predškolských tried ako súčasť ZŠ, Fínsko – predškolská príprava v MŠ alebo ZŠ, Holandsko – predškolská príprava

formálne neexistuje, ale 8-ročná ZŠ (4 - 12) je povinná od 5 rokov – dieťa ju po dosiahnutí 5. roku veku musí začať navštevovať, Luxembursko – 2 roky povinnej predškolskej prípravy ako súčasť povinnej školskej dochádzky

Tabuľka č. 2 – predškolské zariadenia

Krajina	Podiel detí v MŠ (r. 2000, v %)				Vek nástupu do MŠ	Priem. dĺžka pobytu v rokoch
	3-roč.	4-roč.	5-roč.	6-roč.		
Slovensko	56,1	70,3	81,5	34,2	3	2,4
Česká rep.	54,9	81,0	98,1	47,2	3	2,9
Maďarsko	68,6	89,2	97,1	73,5	3	3,3
Poľsko	23,3	33,3	40,9	96,7	3	2,0
Rakúsko	39,3	79,6	89,4	32,7	3	2,4
Belgicko	98,2	99,2	98,5	4,8	3	2,5
Dánsko	71,8	90,6	96,6	95,7	5	3,6
Fínsko	33,9	41,9	49,6	72,7	3	2,0
Holandsko	0,1	99,5	98,5	0,0	4	2,0
Írsko	2,9	2,0	1,2		4	0,1
Luxembursko	37,5	94,3	91,2	3,4	3	2,3
Portugalsko	56,6	73,6	88,3	3,6	3	2,2
Švédsko	68,0	72,8	75,8	96,4	3	3,1

Prameň: Key Data on Education in Europe. Brussels, European Commission – Eurydice – Eurostat, 2002

Pozn.: Pretože podiel detí v predškolských zariadeniach vo veku menej ako 3 roky dosahuje iba podiel v jednotkách alebo desatinách percent, v tabuľke sa neuvádza.

Tabuľka č. 3 – Podiel žiakov vo verejných a ostatných školách podľa druhov školy v %

Krajina	ISCED 1	(1.st.ZŠ)	ISCED 2	(2.st.ZŠ)	ISCED 3	(SŠ)
	verejné	súkromné	Verejné	súkromné	Verejné	súkromné
Slovensko	96,1	3,9	95,2	4,8	93,3	6,7
Česká rep.	99,1	0,9	98,3	1,7	89,5	10,5
Maďarsko	94,9	5,1	95,0	5,0	90,6	9,4
Poľsko	99,2	0,8	99,0	1,0	93,9	6,1
Rakúsko	95,8	4,2	92,6	7,4	90,6	9,4
Belgicko	45,6	54,4	41,9	58,1	39,9	60,1
Dánsko	89,2	10,8	78,4	21,6	98,2	2,0
Fínsko	98,9	1,1	96,0	4,0	89,2	10,2
Holandsko	31,4	68,6	24,6	75,4	7,8	92,2
Írsko	98,8	1,2	100,0		98,8	1,2
Luxembursko	93,2	6,8	79,0	21,0	85,0	15,0
Portugalsko	90,4	9,6	90,1	9,9	85,0	15,0
Švédsko	96,6	3,4	97,3	2,7	98,0	2,0

Prameň: Key Data on Education in Europe. Brussels, European Commission – Eurydice – Eurostat, 2002

Tabuľka č. 4 – minimálny počet vyučovacích hodín za školský rok

Krajina	1.st.ZŠ ISCED 1	posl. roč. povinnej dochádzky
Slovensko	652	748
Česká rep.	657	755
Maďarsko	590	707
Poľsko	729	770
Rakúsko	690	837
Belgicko	849	849
Dánsko	720	783
Fínsko	627	703
Holandsko	940	983
Írsko	980	941
Luxembursko	894	896
Portugalsko	840	870
Švédsko	741	741

Prameň: Key Data on Education in Europe. Brussels, European Commission – Eurydice – Eurostat, 2002

Tabuľka č. 5 – prehľad o ukončovaní povinnej školskej dochádzky a situácii o úrovni ISCED 3 (stredná škola)

Krajina	Koniec povinnej školskej doch.	Podiel všeob. a odb. vzdel.	Dĺžka štúdia (v rokoch)	Pomer chlapci/ dievčatá u abs. SŠ	22-roční. s ukonč. SŠ vzdelaním (% podiel)	Spôsob ukončenia
Slovensko	16	21,4 : 78,6	3,4,5,6,8	100 : 136	94,9	ZS, MS
Česká rep.	15	19,8 : 80,2	2,3,4,6,8	100 : 138	90,5	ZS, MS
Maďarsko	18	89,7 : 10,3	1-2,3,4,5,6,8	100 : 151	84,7	ZS, MS
Poľsko	16	35,8 : 64,2	2,3,4,5	100 : 179	91,2	ZS, MS
Rakúsko	15	28,9 : 71,1	5,8	(:)	85,9	MS
EÚ		45,6 : 54,4		100 : 131	75,5	

Prameň: Key Data on Education in Europe. Brussels, European Commission – Eurydice – Eurostat, 2002

Vysvetlenie: ZS – záverečná skúška, MS – maturitná skúška

Zmeny prezentované programom MILÉNIUM a ich odraz v návrhu legislatívneho zámeru zákona o výchove a vzdelávaní

Tvorba nového zákona o výchove a vzdelávaní vychádza z toho, že novou právnou úpravou sa vytvorí taký zákon, ktorý bude v súlade s Ústavou SR, s ústavnými zákonmi, medzinárodnými zmluvami a medzinárodnými dokumentmi, ktorými je SR viazaná, zlučiteľný s právom EÚ, a ktorý sa stane funkčnou súčasťou vyváženého, prehľadného a stabilného právneho poriadku.

Podľa uvedeného má zákon upravovať všetky základné vzťahy v oblasti výchovy a vzdelávania a teda nahradiť dva skôr analyzované základné zákony. Podľa dostupných informácií² je zámerom ministerstva školstva vytvoriť terminologicky presný, kompatibilný právny predpis, štruktúrovaný z vecnej stránky tak, aby obsahoval najmä zásady a ciele výchovy a vzdelávania, upravoval organizáciu výchovy a vzdelávania, práva a povinnosti žiakov a zákonných zástupcov, povinnosť školskej dochádzky, tvorbu vzdelávacích programov, hodnotenie škôl a školských zariadení, dokumentáciu škôl a školských zariadení, zamestnancov škôl a školských zariadení a pod.

Zámery ministerstva, formulované v pracovných tézach navrhovanej právnej úpravy vypracovaných do konca októbra 2003 a na ne naväzujúcich (či vlastne od nich sa odvíjajúcich) cieľov, ktoré má navrhovaná právna úprava plniť (materiál ich člení na 24 oblastí) sa deklaratívne odrážajú od MILÉNIA – Národného programu výchovy a vzdelávania v Slovenskej republike na najbližších 15 – 20 rokov. **Ich podrobnejšia analýza však ukazuje, že niekedy sa rešpektuje iba táto deklaratívna forma a skutočný obsah navrhovaných právnych úprav s MILÉNIOM celkom nekorešponduje.** Pritom MILÉNIUM – Národný program výchovy a vzdelávania v SR na najbližších 15 až 20 rokov je dokument oficiálne schválený vládou SR 13. 12. 2001. Porovnanie programových zmien v rozhodujúcich oblastiach a programových zmien pre dosiahnutie cieľov MILÉNIA v jednotlivých

prvkoch systému s pracovnými tézami a ich zdôvodnením poukazuje na rad niekedy vážnych odlišností, rozporov, ba až protirečení.

Porovnanie programových zmien v rozhodujúcich oblastiach

- **vzdelávacie programy** v návrhu **nie sú** prezentované ako kľúčový nástroj na vytvorenie reálnych podmienok uskutočňovania kurikulárnych zmien a zásadné mechanizmy novej prístupovej filozofie k tvorbe kľúčových pedagogických dokumentov, akcentujúcich európsku dimenziu vzdelávania,
 - *prvá európska dimenzia* znamená nielen výučbu cudzích jazykov, komunikačných a informačných technológií, ale aj výchovu k demokratickému občianstvu, humanite, rešpektovaniu všeludských etických hodnôt, uznávaniu ľudských práv a slobôd a osvojeniu si ekosociálnej kompetencie;
 - s tým súvisí absencia **kľúčových kompetencií** ako hlavných cieľov výchovy a vzdelávania, ktoré tvoria kostru inovovaných základných právnych noriem v oblasti výchovy a vzdelávania v mnohých vyspelých štátoch sveta, úzko súvisiacich s potrebou vnútornej premeny školy;
- **kvalita** jednak v kontexte podmienok, jednak výstupov výchovy a vzdelávania **nie je** deklarovaná ako dôležitá pre spoločnosť a pre získavanie vierohodných a porovnateľných poznatkov na rôznych úrovniach. V zámere je potrebné nastoliť problematiku hodnotenia a kontroly kvality podmienok a výsledkov v oblasti výchovy a vzdelávania a povinnosti vytvárať k tomu primerané podmienky. Pritom otázka kvality je v mnohých európskych krajinách natoľko významná, že v školských zákonoch sa otázkou cieľov a obsahu výchovy a vzdelávania (kurikulum) povinne v pravidelných intervaloch musia zaoberať parlamenty štátov novelizáciou právneho stavu (8 – 10 ročné povinné inovácie obsahu); nie je taktiež riešená problematika vymáhateľnosti a garancie kvality (napr. štandardov ap.);
- **postavenie učiteľa** ako kľúčového činiteľa je nejasne upravené v dôsledku vnútorných rozporov v texte jednotlivých častí zámeru. V zdôvodnení sa vôbec neuvádza nevyhovujúci súčasný stav

² Keďže návrh legislatívneho zámeru školského zákona ešte nebol verejne prezentovaný, autori jednotlivých častí čerpali z pracovných verzií, ktoré mali k dispozícii v čase prípravy tejto štúdie.

prípravy budúcich učiteľov a spôsoby jeho skvalitnenia, neuvádza ďalšie vzdelávanie ako zákonnú povinnosť pedagógov, nezmiňuje sa o vytváraní možností ďalšieho vzdelávania v zahraničí. Taktiež neudáva ďalšie v Miléniu navrhované a schválené potrebné úpravy, z ktorých najdôležitejšie sú premena doplnkového pedagogického štúdia na bakalárske vysokoškolské štúdium a vytvorenie celoštátneho štandardu pedagogickej spôsobilosti. Je potrebné načrtnúť zmenu jeho prípravy, ďalšieho vzdelávania, kompetencie, program celoživotnej kariéry a jasne stanoviť rolu štátu a nie vzdelávacích inštitúcií pri určovaní kvalifikačných požiadaviek na výkon učiteľskej profesie a veľmi zodpovedne zvážiť a definovať v zákone práva a povinnosti pedagogických aj nepedagogických zamestnancov;

- **infraštruktúra** – (podporné činnosti) – v zámere je kladený nízky dôraz, ba niekedy chýba väzba na výchovno-vzdelávacie zázemie, vytvorenie inovovaného, efektívneho a otvoreného systému poradenstva, ktorý by zahŕňal jeho psychologické, pedagogické, špeciálno-pedagogické, liečebno-pedagogické, logopedické formy v adekvátnej štruktúre a rozsahu činností zahŕňajúcich výchovné, profesijné, preventívne a kariérové poradenstvo; rovnako je tomu aj v oblasti (znovu)vytvorenia a sfunkčnenia pedagogického výskumu od úrovne predškolskej pedagogiky až po terciárne vzdelávanie a špeciálne v oblasti odborného vzdelávania a prípravy; samostatnú (a zvýšenú) pozornosť si tu vyžaduje aj starostlivosť o voľnočasové aktivity. Vývoj v poslednom období (nárast patosociálneho správania žiakov a žiakov s vývojovými a výchovnými poruchami na jednej strane a prechod zriaďovateľských kompetencií ku všetkým školským zariadeniam na strane druhej, spolu so stále nedostatočnými finančnými zdrojmi) by bez systémovej zmeny viedol k postupnému kolapsu jestvujúcej infraštruktúry;
- **starostlivosť o nadaných a talentovaných žiakov** je v zámere naznačená, ale bez presnej špecifikácie pojmu nadanie a talent všeobecne aj v jednotlivých oblastiach (športovej, umeleckej, prírodovednej, jazykovej a pod.); rovnako nie je jednoznačne navrhovaná možnosť skráteného vzdelávania pre nadaných žiakov;

- **špeciálne výchovno-vzdelávacie potreby** vnímať nielen pre deti zdravotne (telesne alebo mentálne) postihnuté a zdravotne znevýhodnené, ale v širšom význame aj pre deti a žiakov s vývojovými a výchovnými poruchami, sociálne znevýhodnené a prípadne sem zaradiť aj problematiku práv menších a dôsledky iných medzinárodných dokumentov. Súčasný právny stav nepozná ako dôvod špeciálnych výchovno-vzdelávacích potrieb iné ako zdravotné postihnutie či znevýhodnenie, pričom stále narastá počet detí a žiakov s výchovnými poruchami a tiež žiakov sociálne znevýhodnených, čo môže viesť (a niekde aj vedie) k porušovaniu rovnosti šancí na primerané vzdelanie;
- **priestupnosť školského systému** (jej zvýšenie) je potrebné nielen deklarovať, ale aj vytvárať primerané podmienky, najmä posilnením úlohy nadstavbového štúdia a zvýšením jeho kvality, zavedenia skráteného štúdia k získaniu výučného listu alebo vyššieho sekundárneho stupňa vzdelania, poskytovanie tzv. „druhej šance“ pre uchádzačov, ktorí majú problémy napr. s umiestnením na trhu práce a pod. U novokoncipovanej strednej odbornej školy rozšíriť možnosť zabezpečovať inovačné vzdelávanie, rekvalifikačné vzdelávanie a ďalšie kurzy a dopĺňanie resp. zvyšovanie stupňa odborného vzdelania aj pre dospelých v súlade s požiadavkami trhu práce a tak optimálne využívať personálne, materiálne a priestorové podmienky na postupné prepojenie systému odborného vzdelávania a prípravy s pripravovaným návrhom koncepcie celoživotného vzdelávania.

Porovnanie programových zmien v jednotlivých prvkoch školského systému

V programovom vyhlásení vlády SR (november 2002) sa o. i. uvádza: „Vláda si uvedomuje strategický význam výchovy a vzdelávania pre ďalší vývoj a fungovanie spoločnosti a pre budúcnosť Slovenska v spoločenstve európskych národov... Kľúčové miesto vo vzdelávaní zastáva škola. Jej úlohou je vychovávať deti k samostatnosti, zodpovednosti a tvorivosti rešpektujúc národné a občianske hodnoty. Škola sa musí stať v regióne kultúrnym, športovým a spoločenským centrom obecnej komunity. Preto je hlavným a dlhodobým cieľom vlády v oblasti výchovy a vzdelávania transformácia tradičného školstva na moderné školstvo 21. storočia, ktoré spolu s ostatnými zložkami

systemu celoživotného vzdelávania bude pripravovať ľudí pre život a prácu v nových podmienkach. Prioritou bude realizácia práva na slobodnú voľbu vzdelávacej cesty a jej prostredníctvom vytvorenie podmienok pre každého jednotlivca plnohodnotne žiť a úspešne sa uplatniť na európskom trhu práce.“

Legislatívny zámer zákona o výchove a vzdelávaní by mal jasne reflektovať ciele výchovy a vzdelávania na jednotlivých úrovniach (stupňoch). Ciele sú (mali by byť) vodídlom na stanovenie rámcového vzdelávacieho programu a následne školského vzdelávacieho programu. Napĺňanie cieľov výchovy a vzdelávania na jednotlivých stupňoch (úrovních) vzdelávania zároveň má byť v súlade s rámcovými cieľmi výchovy a vzdelávania. Ide teda o vecné vymedzenie ktoré možno stručne charakterizovať takto:

- **predškolská (predprimárna) výchova a vzdelávanie** podporuje rozvoj osobnosti dieťaťa predškolského veku, podieľa sa na jeho zdravom citovom, rozumovom a telesnom rozvoji a na osvojení základných noriem správania, základných hodnôt a medziľudských vzťahov. Predškolská výchova a vzdelávanie vytvára základné predpoklady na pokračovanie vo vzdelávaní, napomáha vyrovnávať nerovnomernosti vývoja detí pred vstupom do základného vzdelávania a poskytuje špeciálno-pedagogickú starostlivosť deťom so zdravotným postihnutím a sociálnym znevýhodnením;

- **primárne (základné) vzdelávanie** vedie k primeranému seba porozumeniu žiaka, k jeho motivácii a schopnosti samostatného učenia sa, k orientácii v možnostiach pracovného uplatnenia ako predpokladu pre voľbu vzdelávacej a profesijnej cesty, účasť vo zvolenom vzdelávacom programe strednej školy a pre osobný a občiansky život;

- **sekundárne (stredné) vzdelávanie** rozvíja vedomosti, zručnosti a ďalšie spôsobilosti žiaka získané v primárnom vzdelávaní, poskytuje obsahovo širšie všeobecné vzdelanie alebo obsahovo širšie všeobecné vzdelanie spojené s odborným vzdelaním a upevňuje hodnotovú orientáciu žiakov. Stredné vzdelávanie ďalej vytvára predpoklady pre plnoprávny osobný a občiansky život, samostatné získavanie informácií a celoživotné učenie, pokračovanie v nadväzujúcom vzdelávaní a prípravu na výkon povolania alebo pracovnej činnosti;

- **postsekundárne (vrátane vyššieho odborného) vzdelávanie** rozvíja a prehlbuje vedomosti a zručnosti žiaka získané

v strednom vzdelávaní a poskytuje všeobecné a odborné vzdelanie a praktickú prípravu pre výkon náročných činností.

Zákon by mal nielen rozpracovať uvedené charakteristiky do realizačnej podoby, ale najmä vytvoriť také právne prostredie, aby tieto ciele vôbec mohli byť realizovateľné! K tomu by mal zákon (a teda už aj jeho legislatívny zámer) jasne vymedziť (definovať) kľúčové pojmy, s ktorými sa v zákone bude operovať (napr. vzdelávací program, žiaci so špeciálnymi vzdelávacími potrebami, nadaní a talentovaní žiaci, vzdelávanie príslušníkov národnostných menšín, vzdelávanie cudzincov, stupne vzdelania, záujmové, umelecké a jazykové vzdelávanie ap.), tak aj vzťahy, organizačné formy, podmienky, usporiadanie (priebeh, formy) – skrátka práva a povinnosti jednotlivých aktérov výchovy a vzdelávania. Sem podľa nás patrí predovšetkým:

- podmienky prijímania uchádzačov, priebeh a ukončovanie vzdelávania na jednotlivých stupňoch, nevyhnutné materiálne, personálne, organizačné, hygienické podmienky, pravidlá hodnotenia a klasifikácie, povinnosť a plnenie povinnosti školskej dochádzky, platby za vzdelávanie a za školské služby, atď.

ako aj

- definícia výchovno-vzdelávacej sústavy (školy, druhy škôl, školské zariadenia, druhy školských zariadení), dokumentácia škôl a školských zariadení, ďalšie vzdelávanie v školách a školských zariadeniach a celá problematika týkajúca sa učiteľov (pedagogických zamestnancov).

Trendy zmien v európskom kontexte – odporúčania medzinárodných inštitúcií

Predmet právnej úpravy prináleží do pôsobnosti Európskych spoločností iba čiastočne. Vzdelávanie vrátane vzdelávania odborného upravujú články 149 a 150 *Zmluvy o Európskom spoločenstve v znení Amsterdamskej zmluvy*. Podľa týchto článkov je vzdelávanie a odborné vzdelávanie výslovne vylúčené z hamonizácie zákonov a ostatných predpisov členských štátov. Zodpovednosť za úpravu obsahovej a organizačnej stránky školského systému a za ich jazykovú a kultúrnu rozmanitosť je plne ponechaná členským štátom. Činnosť v tejto oblasti je predmetom spolupráce medzi členskými štátmi, nie predmetom právnej úpravy pomocou nástrojov práva ES.

Pokiaľ by sa však úprava v navrhovanom zákone vzťahovala aj k otázkam, ktoré majú význam pre vnútorný trh (zabezpečenie voľného pohybu pracovníkov a služieb), možno právnymi aktmi ES zasahovať aj do oblasti vzdelávania. Oblasť voľného pohybu pracovníkov je upravená v článku 39 *Zmluvy*... tento článok samotný sa nevenuje dôsledkom v oblasti vzdelávania, ale nariadenie Rady 1612/1968 vo svojej preambule uvádza, že mobilita pracovníkov je možná iba vtedy, keď môže byť zaručená plná integrácia migrujúcich pracovníkov a ich rodinných príslušníkov v členských krajinách. Táto integrácia je nemysliteľná bez vylúčenia diskriminácie nielen v oblasti zamestnávania, ale tiež v kultúrnej, sociálnej a vzdelávacej oblasti. Preto pri príprave návrhu zákona treba rešpektovať nasledujúce predpisy a právne relevantné dokumenty ES:

- **Nariadenie Rady 1612/68/ES** o voľnom pohybe pracovníkov v rámci Spoločenstva (články 7 a 12)
- **Smernica 77/486/EHS** o vzdelávaní detí migrujúcich pracovníkov
- **Smernica 2003/9/EC**, ktorou sa určujú minimálne normy pre prijímanie žiadateľov o azyl
- **Rozhodnutie Rady 63/266/ES**, ktorým sa ustanovujú obecné zásady zavádzania politiky odborného vzdelávania
- **Rozhodnutie Rady 99/51/ES** o podpore európskej dimenzie v systéme stáží spojených so získaním pracovných skúseností vrátane učňovských odborov
- **Rozhodnutie Rady** zo dňa 19. decembra 2002 o podpore úzkej spolupráce v odbornom vzdelávaní a školení
- **Odporúčanie Európskeho parlamentu a Rady** týkajúce sa voľného pohybu v rámci Spoločenstva pre študentov, osoby absolvujúce odbornú prípravu, dobrovoľníkov, učiteľov a školiteľov.

Charta základných práv Európskej únie (Celex: 32000Y 1218) vo svojom článku 18 ustanovuje právo každého na vzdelávanie a prístup k odbornému a ďalšiemu vzdelávaniu. Táto požiadavka musí byť v návrhu zákona tiež plne rešpektovaná.

Spracovateľ návrhu musí taktiež zohľadniť v návrhu zákona

- Smernicu 68/148/EHS o zrušení obmedzenia pohybu a pobytu v Spoločenstve pre pracovníkov a ich rodiny
- Smernicu 73/148/EHS o zrušení obmedzenia pohybu a pobytu v Spoločenstve pre štátnych príslušníkov členských štátov s ohľadom na slobodu usadzovania sa a slobodu poskytovania služieb
- Smernicu 75/34/EHS týkajúcu sa práva štátnych príslušníkov členských štátov zostať na území iného členského štátu po skončení výkonu samostatnej zárobkovej činnosti v tomto štáte
- Smernicu 90/364/EHS o práve pobytu
- Smernicu 90/365/EHS o práve pobytu zamestnancov a osôb samostatne zárobkovo činných, ktorí ukončili svoju činnosť
- Smernicu 93/96/EHS o práve pobytu študentov

V jednotlivých konkrétnych ustanoveniach by sa však mali zohľadňovať aj ďalšie predpisy, ktoré sú síce právne nezáväzné – politickej povahy, odporúčajúceho charakteru a pod., ale ich výber by mal byť tiež súčasťou porovnávacej tabuľky ako prílohy návrhu predkladaného na prejednanie vláde SR.

Ak tieto dokumenty pretlmočíme do reči zrozumiteľnej každému, právne akty EÚ stanovujú plnú zodpovednosť členských krajín za obsah výučby a organizáciu školského systému, na druhej strane umožňujú činnosť, ktorá sa zameriava na také princípy, ako sú

- uplatňovanie európskej dimenzie v obsahu vzdelávania, obzvlášť výučbou a šírením jazykov členských štátov,
- podpora mobility študentov a učiteľov, najmä uľahčovaním uznávania akademických diplomov a započítavaním doby štúdia,
- podpora spolupráce medzi vzdelávacími zariadeniami,
- rozvoj výmeny informácií a skúseností týkajúcich sa otázok rozvoja národných výchovno-vzdelávacích sústav členských krajín,
- podpora rozvoja výmeny študentov, mládeže, učiteľov a vychovávateľov,
- podpora rozvoja dištančného vzdelávania.

EÚ spoluprácu členských krajín stimuluje aj politickými dokumentmi, takže je žiadúce, aby sa stávali súčasťou aj slovenského školsko-politického kontextu a napomáhali tak konvergentnému vývoju v duchu obecných trendov. Zvláštny dôraz sa v nich kladie na realizáciu princípu *celoživotného vzdelávania/učenia sa*, ktoré sa uskutočňuje prostredníctvom cielene organizovaného *formálneho* (školského) a *neformálneho* (mimoškolského) vzdelávania a tiež spontánne prebiehajúceho učenia v rôznych životných situáciách (*informálne učenia sa*).

Členstvo Slovenska v Organizácii pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (OECD) umožňuje SR mnohostrannú spoluprácu so skupinou hospodársky vyspelých štátov sveta. Popri ekonomických, finančných, sociálnych, environmentálnych a vedecko-technických oblastiach je významnou súčasťou tejto spolupráce aj oblasť vzdelávania. Výsledky tejto spolupráce vytvárajú pre všetky členské krajiny a teda aj pre Slovensko základný myšlienkový rámec pre zdokonaľovanie vlastných vzdelávacích stratégií. Pre prípravu nového zákona o výchove a vzdelávaní je dôležité rešpektovať predovšetkým tieto tri základné úlohy:

- urobiť celoživotné učenie prospešné pre všetkých, zabezpečiť spravodlivosť v poskytovaní vzdelávacích príležitostí a utvárať sociálnu súdržnosť,
- rozvíjať ľudské kompetencie potrebné v spoločnosti a ekonomike založenej na vedomostiach
- prostredníctvom pedagogického výskumu a vývoja stimulovať inovácie vyučovania a učenia v školách, zlepšovať postavenie učiteľov a zvyšovať ich profesionálnu úroveň.

Rada Európy sa v súčasnosti v oblasti vzdelávania angažuje predovšetkým v otázkach, súvisiacich s výchovou k demokratickému občianstvu a sociálnej súdržnosti, s uplatňovaním európskej dimenzie vo vzdelávaní, s výučbou cudzích jazykov a s výučbou dejín Európy v 20. storočí (vrátane oboznamovania sa s fenoménom holokaustu). Podstatná časť tohto úsilia je už súčasťou vzdelávacej politiky Slovenskej republiky alebo slúži k rozpracovaniu novej koncepcie jazykovej politiky vo vzdelávaní na Slovensku.

Organizácia spojených národov/UNESCO prijala rad medzinárodných zmlúv, dohôd, paktov ako aj záverov z konferencií a summitov OSN. Za plnenie záväzkov, ktoré z nich vyplývajú pre Slovensko zodpovedá predovšetkým ministerstvo školstva. V činnosti

UNESCO sa oblasť výchovy a vzdelávania považuje za významný kľúč k riešeniu celosvetových problémov, vyplývajúcich z globalizácie. Analýzy a prognózy rozvoja výchovy a vzdelávania, spracovávané z celosvetového hľadiska môžu byť tiež významným myšlienkovým zdrojom na formuláciu dlhodobých zámerov rozvoja slovenskej školskej sústavy, vtelených do podoby zákona. Máme na mysli predovšetkým dokument ako *Učenie je skryté bohatstvo* a materiály 46. Medzinárodnej konferencie o vzdelávaní (2001, Ženeva), uskutočnenej na tému *Obsah vzdelávania a stratégie učenia sa pre spoločný život v 21. storočí: problémy a riešenia*. Podnety na prípadnú úpravu právneho prostredia pri príprave nového zákona o výchove a vzdelávaní možno nájsť aj v pravidelných správach o plnení *Dohovoru o právach dieťaťa* a *Medzinárodného dohovoru o odstránení všetkých foriem rasovej diskriminácie*, ktoré ministerstvo školstva predkladá vláde SR.

Nad rámec prípravy nového zákona, ale predsa v úzkej súvislosti s ním považujeme za dôležité sprístupňovať významné medzinárodné dokumenty, porovnávacie prehľady a štúdie a ich používanie aj v slovenskej praxi vzdelávacej politiky.

Príloha - Vykonávacie predpisy k uvedeným základným zákonom (ku dňu 1. 9. 2003)

Vykonávacie predpisy k zákonu č. 29/1984 Zb. o systave základných a stredných škôl (školský zákon) v znení neskorších predpisov

Podľa tohto zákona sú školy na Slovensku vo veciach výchovy a vzdelávania priamo riadené ministerstvom školstva. Podrobnosti o výchovno-vzdelávacom procese určuje MŠ SR prostredníctvom všeobecne záväzných predpisov – nariadení vlády SR a vyhlášok MŠ SR, naväzujúcich na školský zákon. Chronologický zoznam aktuálnych všeobecne záväzných predpisov ku školskému zákonu je nasledovný:

a) Nariadenia vlády Slovenskej republiky

- Nariadenie vlády SR č. 113/1991 Zb. o poskytovaní dotácií zo štátneho rozpočtu súkromným školám
- Nariadenie vlády SR č. 282/1994 Z. z. o používaní učebníc a učebných textov
- Nariadenie vlády SR č. 162/2002 Z. z. o rozsahu vyučovacej činnosti a výchovnej činnosti pedagogických zamestnancov v znení neskorších úprav (Nariadení vlády SR č. 269/2003 Z.z.)

b) Vyhlášky Ministerstva školstva Slovenskej republiky

- Vyhláška MŠ SSR, MZ SSR a MPaSV SSR č. 88/1984 Zb. o poskytovaní štipendií a hmotného zabezpečenia žiakom gymnázií a stredných odborných škôl
- Vyhláška MŠ SSR č. 143/1984 Zb. o základnej škole v znení vyhlášky MŠMŠ SR č. 409/1990 Zb. a vyhlášky MŠ SR č. 249/1995 Z. z.
- Vyhláška MŠMTV SSR č. 65/1988 Zb. o športových školách a stredných odborných učilištiach s triedami s vrcholovou športovou prípravou
- Vyhláška MŠMŠ SR č. 477/1990 Zb. o základných umeleckých školách
- Vyhláška MŠMŠ SR a MZ SR č. 536/1990 Zb. o zriaďovaní a činnosti cirkevných škôl
- Vyhláška MŠMŠ SR č. 80/1991 Zb. o stredných školách v znení vyhlášky

MŠV SR č. 52/1993 Z. z., vyhlášky MŠ SR č. 255/1995 Z. z. a vyhlášky MŠ SR č. 120/2003 Z. z.

- Vyhláška MŠMŠ SR č. 212/1991 Zb. o špeciálnych školách v znení vyhlášky MŠ SR č. 63/2000 Z. z. a vyhlášky MŠ SR č. 364/2003 Z. z.
- Vyhláška MŠMŠ SR č. 261/1991 Zb., ktorou sa určujú podmienky uzatvárania hospodárskych zmlúv o dočasnom užívaní majetku stredných odborných učilíšť a stredísk praktického vyučovania štátnym podnikom, štátnou organizáciou alebo ich právnym nástupcom
- Vyhláška MŠMŠ SR č. 262/1991 Zb. o postupe a úlohách orgánov a organizácií pri riadení a príprave mládeže na povolanie v stredných odborných učilištiach a strediskách praktického vyučovania a o podmienkach pre ich zriaďovanie
- Vyhláška MŠMŠ SR č. 358/1991 Zb. o finančnom a hmotnom zabezpečení cudzincov študujúcich v Slovenskej republike
- Vyhláška MŠMŠ SR č. 122/1992 Zb. o organizácii školského roka na základných a stredných školách
- Vyhláška MŠV SR č. 245/1993 Z. z. o finančnom a hmotnom zabezpečení žiakov stredných odborných učilíšť, špeciálnych stredných odborných učilíšť, odborných učilíšť a učilíšť
- Vyhláška MŠV SR č. 280/1994 Z. z. o súkromných školách
- Vyhláška MŠ SR č. 41/1996 Z. z. o odbornej a pedagogickej spôsobilosti pedagogických zamestnancov v znení vyhlášky MŠ SR č. 14/1998 Z. z., vyhlášky MŠ SR č. 379/2000 Z. z. a vyhlášky MŠ SR č. 200/2002 Z. z.
- Vyhláška MŠ SR č. 42/1996 Z. z. o ďalšom vzdelávaní pedagogických pracovníkov
- Vyhláška MŠ SR č. 145/1996 Z. z. o prijímaní na štúdium na stredných školách v znení vyhlášky MŠ SR č. 437/2001 Z. z. a vyhlášky MŠ SR č. 725/2002 Z. z.

Vykonávacie predpisy k zákonu č. 279/1993 Z. z. o školských zariadeniach v znení neskorších predpisov

V súlade so znením uvedeného zákona určuje podrobnosti o školských zariadeniach ministerstvo školstva prostredníctvom všeobecne záväzných právnych predpisov, nadväzujúcich na tento zákon. Ich zoznam v chronologickom poradí je nasledovný:

- Vyhláška ministerstiev školstva a zdravotníctva a Štátneho úradu sociálneho zabezpečenia č. 124/1967 Zb. o čiastočnej úhrade nákladov na starostlivosť poskytovanú v niektorých zariadeniach pre mládež v znení úpravy zo 17. júla 1980 č. 42-317/1980-8314
- Vyhláška MŠ SSR č. 119/1980 Zb. o výkone ústavnej výchovy a ochrannej výchovy v školských zariadeniach v znení vyhlášky č. 46/1982 Zb. a vyhlášky č. 56/1986 Zb.
- Vyhláška MŠV SR č. 121/1994 Z, z, o zriaďovaní, činnosti a prevádzke zariadení školského stravovania v znení vyhlášky MŠ SR č. 107/1996 Z. z.
- Vyhláška MŠV SR č. 196/1994 Z. z. o domovoch mládeže
- Vyhláška MŠV SR č. 291/1994 Z. z. o centrách voľného času
- Vyhláška MŠV SR č. 295/1994 Z. z. o škole v prírode
- Vyhláška MŠV SR č. 351/1994 Z. z. o školských strediskách záujmovej činnosti
- Vyhláška MŠV SR č. 352/1994 Z, z, o školských výpočtových strediskách
- Vyhláška MŠV SR č. 353/1994 Z. z. o predškolských zariadeniach v znení v znení vyhlášky MŠ SR č. 81/1997 Z. z.
- Vyhláška MŠV SR č. 28/1995 Z. z. o školských kluboch detí v znení vyhlášky MŠ SR č. 140/1995 Z. z.
- Vyhláška MŠ SR č. 85/1995 Z. z. o školských hospodárstvach
- Vyhláška MŠ SR č. 167/1995 Z. z. o strediskách služieb škole
- Vyhláška MŠ SR č. 14/1996 Z. z. o podmienkach poskytovania dotácií zo štátneho rozpočtu cirkevným školským zariadeniam, obecným školským zariadeniam a súkromným školským zariadeniam
- Vyhláška MŠ SR č. 43/1996 Z. z. o podrobnostiach o výchovnom poradenstve a o poradenských zariadeniach
- Vyhláška MŠ SR č. 44/1996 Z. z. o jazykových školách a štátnych jazykových školách a o štátnych jazykových skúškach
- Vyhláška MŠ SR č. 279/1997 Z. z. o strediskách odbornej praxe

2. kapitola

Obsah vzdelávania: kurikulárna reforma ante portas

**Ján PIŠÚT³, Viera LAPITKOVÁ⁴,
Lucie HUČÍNOVÁ⁵**

Obsah

- 2.1 Stručná história a súčasný stav obsahu a metód vzdelávania na Slovensku
- 2.2 Nové trendy vo vyučovaní u nás
- 2.3 Stručný prehľad súčasných trendov v zahraničí
- 2.4 Projekty PISA a TIMSS - cesta k literárnej, matematickej a prírodovednej gramotnosti
- 2.5 Projekt Milénium a kurikulárna reforma
- 2.6 Legislatívny zámer zákona o výchove a vzdelávaní
- 2.7 Nedávny vývoj v Českej republike
- 2.8 Odporúčania a záverečné poznámky

Kvalita vzdelávania sa okrem iných dôležitých faktorov odvíja od kvalitných vzdelávacích programov. Od r. 1989 sa v obsahu a procese vzdelávania uskutočnilo veľa dôležitých zmien. Tieto zmeny vychádzali jednak z rozhodnutí MŠ SR (redukcia učebných osnov, zmena učebných plánov napr. v prospech vyučovania cudzích jazykov, vypracovanie nových koncepcií vyučovania slovenského jazyka a literatúry či dejepisu), ale aj z iniciatívy škôl samotných (zakladali sa alternatívne školy, ktorých obsah a metódy vychádzajú napr. z koncepcií R. Steinera, M. Montessoriovej, overovala sa teória konštruktivismu v jazykovom programe NYIK a v prírodovednom programe FAST).

Skutočný vývin v kvalite vzdelávania je na makroúrovni takmer neviditeľný a darí sa mu viac v stabilizovanom školskom systéme. U nás do istej miery narušilo snahu o zlepšenie kvality vzdelávania zavedenie povinnej 9-ročnej základnej školy v roku 1996, keďže bolo potrebné prerábať alternatívne programy na obdobie o rok dlhšie. Toto posúvanie ZŠ z 8 na 9 rokov a späť sa od r. 1948 opakovalo už štvrtýkrát, pričom otázka či 8 alebo 9 nemá jednoznačné riešenie. Vidno to aj z toho, že v Európe existujú aj 8- aj 9-ročné systémy a napr. Švédsko od r. 1940 a Japonsko od r. 1947 nemenilo štruktúru školskej sústavy. Toto politické rozhodnutie značne odčerpalo prostriedky, narušilo existujúce koncepcie predmetov a snahy škôl.

Obsah vyučovania je daný základnými pedagogickými dokumentmi (podrobnejšie o nich v časti 2.6), metódy vyučovania sú ovplyvnené mnohými faktormi: osobnosťou učiteľa, jeho prípravou, školským vzdelávacím programom, motiváciou učiteľa, motiváciou žiakov, "duchom školy", atď. Obsah a metódy vyučovania majú aj značnú zotrvačnosť - je to celkom prirodzené, pretože mnohí učitelia vyučujú tak,

³ prof. RNDr. Ján Pišút, DrSc. bol od decembra 1989 do septembra 1990 prvým námestníkom ministra školstva, potom do júna 1992 ministrom. V súčasnosti je vedúcim katedry základov fyziky a didaktiky fyziky na Fakulte matematiky, fyziky a informatiky Univerzity Komenského v Bratislave, pisut@fmph.uniba.sk

⁴ doc. RNDr. Viera Lapitková, CSc. bola v období 1977 – 1993 odbornou pracovníčkou Výskumného ústavu pedagogického v Bratislave, potom do roku 1997 námestníčkou riaditeľky Štátneho pedagogického ústavu. V súčasnosti pôsobí na katedre základov fyziky a didaktiky fyziky na Fakulte matematiky, fyziky a informatiky Univerzity Komenského v Bratislave, lapitkova@fmph.uniba.sk

⁵ Mgr. Lucie Hučínová je vedúcou výskumnej skupiny "Didaktika gymnaziálneho vzdelávania" Výskumného ústavu pedagogického v Prahe, hucinova@vuppraha.cz

ako ich učili ich učiteľia na SŠ a VŠ. Preto sa v nasledujúcej časti aspoň stručne zmienime o histórii obsahu vzdelávania v našich školách. Potom sa budeme zaoberať súčasnými trendmi v zahraničí.

Pred asi 10 rokmi začali testovať znalosti žiakov veľké medzinárodné programy, ktoré poskytujú štatisticky významné výsledky znalostí a schopností žiakov a medzinárodné porovnanie "výkonnosti" vzdelávacích programov jednotlivých štátov. Okrem akademických znalostí projekty TIMSS (Third International Mathematics and Science Study) a PISA alebo OECD/PISA (Programme of International Study Assessment, organizovaná v rámci krajín OECD) testujú aj "literacy", čo je termín, ktorý u nás prekladáme ako "gramotnosti". Testy gramotnosti, sú primárne zamerané na schopnosti žiakov používať poznatky z danej oblasti v praktickom kontexte. Tento trend je veľmi dôležitý, pretože je možné, že úspešnosť v testoch tohto typu bude v blízkej budúcnosti považovaná za dôležitý parameter kvality vzdelávacieho systému. Ak sa to stane, potom obsah a metódy vyučovania na základných a stredných školách bude potrebné modifikovať tak, aby žiakov pripravovali na riešenie takýchto úloh v škole i neskôr v ich praktickom živote. Preto sa v časti 2.4 budeme zaoberať projektom PISA.

Základom pre prichádzajúcu reformu obsahu a metód vyučovania na našich základných a stredných školách bude projekt Milénium, ktorý bol po diskusii a úpravách prijatý ako Národný program výchovy a vzdelávania v SR a schválený NR SR. Nadväzujúcim dôležitým dokumentom je pripravovaný zákon o výchove a vzdelávaní - tzv. školský zákon⁶. Neoficiálne sú známe aj pracovné verzie paragrafového znenia návrhu školského zákona. O týchto materiáloch budeme hovoriť v častiach 2.5 a 2.6.

Vývoj v Českej republike v reforme obsahu a metód vyučovania bol rýchlejší ako na Slovensku. V Českej republike už bola parlamentom schválená časť zákona, ktorá sa dotýka pedagogických pracovníkov, zvyšok zákona zatiaľ existuje na úrovni návrhu. Školský zákon je dostupný na stránke Ministerstva školstva a telesnej výchovy (<http://www.msmt.gov.cz>) a Výskumný ústav pedagogický v Prahe pripravil v spolupráci s mnohými expertmi Rámcové vzdelávacie programy pre základné a gymnaziálne vzdelávanie (<http://www.vuppraha.cz>). Možno očakávať, že tieto materiály budú inšpiráciou pre tvorcov obdobných materiálov u nás, preto budeme o nich hovoriť podrobnejšie.

Hlavným cieľom tejto štúdie je navrhnúť jednu možnosť prístupu k formulácii vzdelávacích cieľov a k tvorbe základných pedagogických materiálov pre prírodovedné vzdelávanie na ZŠ a SŠ v SR. Tento návrh vychádza z predpokladu, že na Slovensku bude prijatý školský zákon podobný zákonu prijatému v Českej republike a že rámcové vzdelávacie programy budú mať podobnú štruktúru ako v ČR.

Ospravedľujeme sa čitateľovi za to, že nebudeme hovoriť o iných ako prírodovedných predmetoch. Keby sme sa o to pokúšali, určite by sme prekročili možnosti svojich kompetencií.

Pri formulácii vzdelávacích cieľov navrhujeme v súlade s projektom Milénium vychádzať vo všeobecnom vzdelávaní z kľúčových kompetencií, ktoré budú u žiakov pestovať schopnosť riešiť úlohy toho typu, ktorý sa v projektoch PISA a TIMSS používa na testovanie gramotností. K tomuto primárnemu cieľu budú žiaci potrebovať z každého predmetu či skupiny predmetov istý rozsah znalostí. Tento rozsah musí byť nevyhnutne podstatne užší ako terajší, ktorý je skôr encyklopedický a nevyhnutne nie je hlbšie zvládnutý. Pod všeobecným vzdelávaním tu máme na mysli základnú školu a prvé dva ročníky štvorročného gymnázia. V posledných dvoch ročníkoch gymnázia odporúčame veľkú voľnosť výberu študijného zamerania a systematickú prípravu na štúdium na vysokej škole v predmetoch, ktoré si žiak zvolil. O tomto budeme hovoriť v posledných dvoch častiach.

V ČR určujú podobu kurikulárnej politiky do istej miery aj doterajšie výsledky tzv. Lisabonského procesu. Jedná sa najmä o výsledky pracovnej skupiny B, ktorá vytvorila koncepciu kľúčových kompetencií (KK). Zatiaľ sú to pracovné materiály, v marci 2004 sa stanú súčasťou oficiálneho vyhlásenia Európskej rady. V materiáloch je dôležitá najmä koncepcia KK, ich domény a odporúčania. Vychádzalo sa aj z projektov PISA a TIMMS. Lisabonský proces nemá byť „príkazom“ pre zainteresované krajiny, ale inšpiráciou, a tak ho zrejme bude chápať aj slovenská vzdelávacia politika. Pokiaľ je nám známe, zástupcovia zo SR v niektorých pracovných skupinách boli vymenovaní koncom roka 2003. Zo strategických dôvodov by bolo rozumné, aby sa SR na týchto aktivitách intenzívne podieľalo a to najmä v tých skupinách, ktoré budú prioritou, napr. odborné vzdelávanie.

⁶ zatiaľ dostupný ako legislatívny zámer na stránke ministerstva školstva <http://www.education.gov.sk> alebo na stránke Centra pre vzdelávaciu politiku <http://www.cvpv.sk>

Stručná história a súčasný stav obsahu a metód vzdelávania na Slovensku

Súčasný stav obsahu a metód vzdelávania je viac ovplyvnený históriou ako si niekedy

pripúšťame. Nechceme ísť príliš do podrobností, ale pre ilustráciu uvádzame Učebný plán C.K. Štátnej Českej Reálky na Malej strane v Prahe pre školský rok 1900 - 01 (To C.K. znamená samozrejme Cisársko - Kráľovskej).

Predmety	I.	II.	III.	IV.	V.	VI.	VII.	Spolu
Náboženstvo	2	2	2	2	2	2	2	14
Jazyk český	5	5	3	3	3	3	4	26
Jazyk nemecký	6	5	4	3	3	3	3	3
Jazyk francúzsky			5	4	4	3	3	19
Zemepis	3	2	2	2				9
Dejepis		2	2	2	3	3	3	15
Matematika	3	3	3	3	5	4	5	26
Prírodopis	2	2		1,5	2	2	3	12,5
Chémia				1,5	3	2		6,5
Fyzika			3	2		4	4	13
Deskr. geom. a meračstvo	1	2	2	3	3	3	2	16
Kreslenie	4	4	4	4	3	2	3	24
Krasopis	1	1						2
Telocvik	2	2	2	2	2	2	2	14
Spolu	29	30	32	33	33	33	34	224

Zdroj: Výroční zpráva C. K. Státní české reálky na Malé straně v Praze, Knihotiskárna B. Stýbla - Nákladem Ústavu, 1900. Zprávu podává Fr. Hoza, c.k. vládní rada, ředitel. (starý otec autora školu navštevoval a kniha ostala náhodou v rodine).

Táto výročná správa obsahuje aj popis toho, čo sa žiaci v jednotlivých predmetov učili. Samozrejme tam nie je nič z toho, čo bolo objavené v prírodných vedách v 20. storočí, ani nič z toho, čo bolo vytvorené v minulom storočí v literatúre a v umení a história 20. storočia tam tiež nie je. Ale vyučovanie je rozumne organizované, jazyková príprava bola vynikajúca, v prírodných vedách bolo dosť experimentov a pod.

Okrem reáliiek vtedy existovali aj klasické gymnáziá, v ktorých bolo menej prírodovedných predmetov a matematiky a namiesto nich bola silne dotovaná latinčina a gréčtina.

Za prvej (Československej) republiky bolo školstvo trochu modifikované s istým príklonom k francúzskemu modelu, ale dramatické zmeny to neboli.

Po druhej svetovej vojne sa uskutočňovali v školstve časté a chaotické zmeny, ktoré veľa

dobrého nepriniesli. Posledná veľká reforma sa uskutočnila v období 1976 - 1987. Riadila sa podľa dokumentu "Ďalší rozvoj československej výchovno - vzdelávacej sústavy". Táto reforma viedla k tomu systému výchovy a vzdelávania, ktorý s istými zmenami pretrváva na našich základných a stredných školách podnes.

História vzniku tejto reformy je zaujímavá a poučná, preto ju spomenieme trochu podrobnejšie. V USA vznikol koncom 50 - tych rokov tzv. "Sputnikový šok". V roku 1957 bol vypustený Sputnik I na obežnú dráhu okolo Zeme, v roku 1959 boli vypustené sondy Lunik I, II a III, pričom posledná z nich vyslala na Zem fotografie odvrátenej strany Mesiaca. V tom istom období sa uskutočňovali testy obrovských jadrových bômb v Sovietskom zväze aj v USA. Mnohí Američania vnímali túto kombináciu ako skutočne hrozivú. Skoro na to sa uskutočnil let J. Gagarina okolo Zeme v roku 1961 a V. Tereškovovej v roku 1963. Viacero

politikov, pedagógov a učiteľov nadobudlo koncom 50-tych rokov presvedčenie nielen o tom, že veda a technika budú podstatne ovplyvňovať ekonomickú, vojenskú a politickú silu krajín a "táborov", ale aj o tom, že je potrebné podstatne posilniť znalosti vedy a techniky v celej vzdelávajúcej sa populácii.

V USA vtedy vznikali na viacerých univerzitách nové programy vzdelávania na stredných školách, do akcií na zlepšenie vzdelávania sa zapojili mnohé organizácie a iniciatívy podporovali rôzne nadácie. Jedna z akcií vznikla z iniciatívy Národnej akadémie vied USA. V mestečku Woods Hole na Cape Cod sa asi 35 vedcov, učiteľov a pedagógov stretlo na 10 - dňovej konferencii, kde diskutovali o tom, ako by sa dalo zlepšiť vyučovanie na základných a stredných školách v USA. Počas stretnutia pracovalo 5 skupín. Venovali sa učebným osnovám, učebným pomôckam, motivácii, názornosti pri vyučovaní a myslení a poznávacím procesom. Výsledky každej skupiny boli potom prednesené na spoločnom zasadaní, kde k nim prebiehala diskusia. Skoro po skončení konferencie boli materiály vypracované jednotlivými skupinami zaslané Národnej akadémii vied a predseda konferencie J. S. Bruner spísal správu o priebehu diskusií a o záveroch jednotlivých skupín (Bruner, 1965). V správe sa priamo nehovorí o Sputnikovom šoku, ale nepriamo to tam je.

Na str. 73 sa píše: "...vzrastajúci dôraz na technologický pokrok a federálna pomoc v rámci boja s krízou v súťaži, ktorej Amerika ako svetová veľmoc musí čeliť. ..."

Teraz uvidíme niekoľko citátov z Brunerovej správy. Str. 38 a 39: "Hlavnou témou kapitoly "Dôležitosť štruktúry" je myšlienka, že učebné osnovy určitého predmetu majú byť určené najzákladnejším porozumením, ktoré sa dá dosiahnuť na základe najvšeobecnejších princípov, vytvárajúcich štruktúru tohto predmetu" ... "Vypracovať učebné osnovy tak, aby v nich bola zachytená základná štruktúra danej oblasti vedy si vyžaduje veľmi hlbokú znalosť tejto oblasti. Takáto úloha nemôže byť splnená bez účasti najpovolanejších odborníkov zo spoločenských a prírodných vied. Skúsenosti z niekoľkých uplynulých rokov ukázali, že takí odborníci, ak pracujú so skúsenými učiteľmi a so znalcami vývoja dieťaťa, môžu vypracovať učebné osnovy o akých tu uvažujeme." Str. 33: "Učenie sa všeobecným alebo základným princípom zaisťuje, aby zabúdanie nebolo totálne a spôsobuje, že to čo ostáva v pamäti, nám dovoľuje vybaviť si detaily, kedykoľvek je to potrebné. Dobrá teória je prostriedkom nielen

k pochopeniu javov, ale aj k tomu, aby sme si ich pamätali aj zajtra."

Účastníci konferencie neboli nekritickí a v diskusii sa objavili aj výhrady, napr. "Hlavné námietky proti myšlienke snažiť sa vyučovať všeobecné princípy a všeobecné postoje spočíva asi najmä v tom, že je lepšie pristupovať k všeobecnému cez špecifické ..."

Tento prístup k vzdelávaniu dostal neskôr pomenovanie "scientizmus".

Preklad Brunerovej správy do ruštiny bol publikovaný už v roku 1962 a pravdepodobne touto cestou sa myšlienky z konferencie vo Woods Hole dostali aj k nám. Brunerova správa je citovaná v prácach našich pedagógov v 60-tych a 70-tych rokoch. Či sa práca skupiny venujúcej sa učebným osnovám stala základom pre reformu u nás alebo nie, nie je ľahké posúdiť, pretože aj keby tomu tak bolo, určite by to autori vtedy neboli mohli priznať.

Pre ilustráciu uvidíme niekoľko citátov z práce veľmi vplyvného pedagóga tých čias (Stračár, 1977). V práci sa už v úvode na str. 9 spomína "Uznesenie ÚV KSC z 11. októbra 1964, zdôrazňujúce v súvislosti s úlohou podstatného skvalitnenia výchovno vzdelávacej práce predovšetkým požiadavku väčšej náročnosti na obsah, metódy a výsledky učebnej práce."

Na str. 109 sa hovorí "... didaktický systém, obsah poznávania žiakov v učebnom procese nie je mechanickým, ale zmenšeným odrazom vedného systému, obsahu vedeckého poznania." Ďalšie citáty sú zo strán 131 a 132 "Najmä v ontogenéze poznávania žiakov v podmienkach učebnej činnosti logická stránka osvojovania si nových poznatkov stojí v popredí. Je to tým, že ... obsah vyučovania predstavuje ucelený, logicky koncipovaný systém poznatkov zo základov vied, odvodený z vedného systému ...", "Všeobecne chápaná logika obsahu vyučovania, odrážajúca systém vedeckých pojmov a logiku vedy v špecifickom didaktickom uspošobení, konkretizuje sa v logike jednotlivých učebných predmetov."

Scientistická koncepcia vyučovania prírodných vied vychádzala zo snahy transformovať vedecké systémy jednotlivých prírodných vied do učebníc pre základné a najmä stredné školy. Ukázalo sa však, že to boli len výsledky vied a žiaci získali len slabú predstavu o tom ako sa tieto výsledky získavajú. Neučili sa argumentovať, formulovať jednoduché hypotézy, navrhovať a uskutočňovať jednoduché experimenty a pod.

Podrobnejšie informácie o tejto reforme nájde čitateľ v práci (Held-Pupala, 1995).

To, že scientistický prístup bude mať asi problémy, vidno aj z jednoduchej úvahy. Počet vyučovacích hodín pre prírodovedné predmety na c.k. reálke v Prahe v roku 1900 je približne rovnaký ako na strednej škole dnes a nie je to prekvapujúce. V roku 1900 sa vyučovalo na reálke približne to, čo bolo v prírodných vedách objavené do roku 1860. Slovo atóm sa napríklad v sylaboch nevyskytuje. To, čo bolo objavené v prírodných vedách v 20. storočí, je možno dvojnásobkom toho, čo bolo objavené predtým. Naviac ide o veci abstraktnejšie a vzdialenejšie od našej každodennej skúsenosti ako to, čo bolo objavené do roku 1860. Ak sa do osnov dostanú aj nové objavy, a tie sa tam dostali, potom sa osnovy prehŕstujú a stávajú sa abstraktnejšími, až žiaci strácajú možnosť látku porozumieť. Snáď aj preto patria prírodné vedy k najmenej obľúbeným.

V humanitných predmetoch pokračovala reforma aj v spolitizovaní učiva a nepriniesla tiež veľa možností na samostatnú prácu žiakov.

Či reforma u nás vychádzala z Brunerovej správy alebo nie, princípy oboch reforiem si boli veľmi podobné. Obe vychádzali z predpokladu, že základom reformy majú byť osnovy predmetov, ktoré sú "zmenšenými" či inak upravenými odrazmi systému danej vedeckej disciplíny. Pozrime sa preto na to, ako sa obidve reformy vyvíjali.

Práca konferencie vo Woods Hole bola iniciatívou zdola. V USA boli výsledky tohto think - tanku skoro publikované a verejne známe. Niektoré skupiny autorov napísali v tomto duchu učebnice niektorých predmetov a na niektorých stredných školách ich učitelia aj používali. Na iných školách používali učebnice koncipované v inom duchu. Iné skupiny autorov začali pracovať na inak koncipovaných učebniciach (napr. projekt FAST, o ktorom budeme hovoriť nižšie). Amerika prešla kubánskou krízou, Armstrong v roku 1969 vystúpil z Lunárneho modulu na povrch mesiaca a hrôza Sputnikového šoku pomaly opadla.

Naša reforma bola reformou výlučne "zhora", postupovala pomaly a rovnako ako odporúčania think - tanku z Woods Hole bola "poháňaná" obsahom. Ani v jednom ani v druhom prípade nebol dôraz na cieľoch vyučovania, v prípade Woods Hole tímu boli asi ciele intuitívne jasné - riešenie "krízy zo súťaže, ktorej museli Amerika čeliť". Súťaž s "kapitalistickým táborom" na poli vedy a techniky bola aj implicitným cieľom našej reformy.

Nové trendy vo vyučovaní u nás

Hoci reforma školstva z obdobia 1976 až 1987 bola poznačená ideou jednotnej školy, nové formy vzdelávania predsa len vznikali. Objavili sa športové školy, školy orientované na rozšírené vyučovanie cudzích jazykov i školy zamerané na vyučovanie matematiky a prírodných vied. Vznik takýchto škôl bol umožnený smernicou Ministerstva školstva "Zásady pokusného overovania organizácie, foriem i obsahu výchovy a vzdelávania na základných školách, na základných deväťročných školách, na školách pre mládež vyžadujúcu osobitnú starostlivosť a na stredných školách" (Zvesti MŠ SR, zošit 1/1981).

Po roku 1989 vznikli viaceré bilingválne školy používajúce zahraničné učebnice a vznikli i nové školské vzdelávacie programy motivované zahraničnými skúsenosťami. Vznik takýchto programov je upravený smernicami Ministerstva školstva a vedy z 22. novembra 1993 na pokusné overovanie organizácie, foriem i obsahu výchovy a vzdelávania a spôsobu riadenia škôl (Zvesti Ministerstva školstva a vedy SR a Ministerstva kultúry SR, Ročník 1993, zošit 11 - 12 z 31. decembra 1993). Podľa týchto smerníc sa na základných a stredných školách, na špeciálnych školách, učilištiach a strediskách praktického vyučovania môže uskutočniť pokusné overovanie organizácie, obsahu i foriem výchovy a vzdelávania. Cieľom overovania je získať poznatky, skúsenosti a podnety na zmeny v základných pedagogických dokumentov, na vytvorenie alternatívnych programov a na overovanie zahraničných modelov, prípadne ich transformáciu na podmienky škôl v SR. Pokusné overovanie riadi Ministerstvo školstva, za jeho priebeh sú zodpovední gestori, ktorými sú spravidla výskumné ústavy rezortu školstva, vysoké školy pripravujúce učiteľov a vzdelávacie inštitúcie iných rezortov. Návrhy na pokusné overovanie predkladajú jednotlivci, skupiny pedagógov alebo inštitúcie podieľajúce sa na výchove a vzdelávaní prostredníctvom gestora. Smernica stanovuje aj náležitosti, ktoré má návrh obsahovať.

V tejto časti spomenieme len dva projekty, ktoré sú v pokusnom overovaní už vyše 10 rokov a ktoré môžu byť, podľa nášho názoru dôležité pre kurikulárnu reformu prírodovedného vzdelávania na Slovensku.

Projekt FAST

Projekt začal vznikáť roku 1966 na Univerzite v Hawaíi v USA. Dnes sa podľa neho vyučuje v 10 krajinách vrátane Slovenska a v 38 štátoch v

USA. Akronym FAST znamená "Foundational Approaches in Science Teaching". Všeobecne - pedagogické východiská projektu sú založené na konštruktivistickej teórii poznávania. Projekt FAST je integrovaným vyučovaním fyziky, chémie, prírodopisu, čiastočne aj geografie a ekológie a je určený pre 11 - 14 ročných žiakov. Žiaci venujú približne 60 - 80% času pozorovaniu javov, experimentovaniu a jednoduchému výskumu a 20 - 40% diskusiám a zovšeobecňovaniu. Žiaci sú zaradení do malých skupín, ktoré napodobňujú prácu výskumného tímu a učiteľ podnecuje prácu týchto tímov. Súčasťou vzdelávania v projekte FAST sú aj žiacke projekty.

Viac informácií o projekte FAST možno nájsť v príspevkoch zborníka FAST - DISCO (Pottenger, 1997).

Projekt IB (International Baccalaureate - Medzinárodná maturita)

Projekt sa uskutočňuje na Gymnáziu Jura Hronca v Bratislave. Odpovedá nášmu štúdiu v septime a oktáve. Program je medzinárodný a riadený z centra v Škótsku. V porovnaní s našim gymnáziom poskytuje žiakom bohatý výber študijných ciest výberom predmetov, ktoré žiak bude študovať. V programe sa kladie dôraz na samostatnú prácu žiakov, na rozvoj ich komunikačných schopností a na rozvoj schopnosti riešiť problémy. Vyučujúci je bližšie úlohe facilitátora, poradcu a spolupracovníka žiakov. Žiaci vedia, že rozhodujúca časť ich maturitnej skúšky bude písomná a bude ju celkom anonymne hodnotiť učiteľ niekde

v zahraničí. Ich domáci učiteľ ich na túto maturitu pripravuje, ale jeho hodnotenie bude len pomerne malou časťou výsledku. IB je chápané ako náročná príprava na vysokoškolské štúdium a znalosti žiakov majú aj silnú akademickú zložku.

Rozvoj myslenia detí a mladých ľudí a matematická náročnosť vyučovania

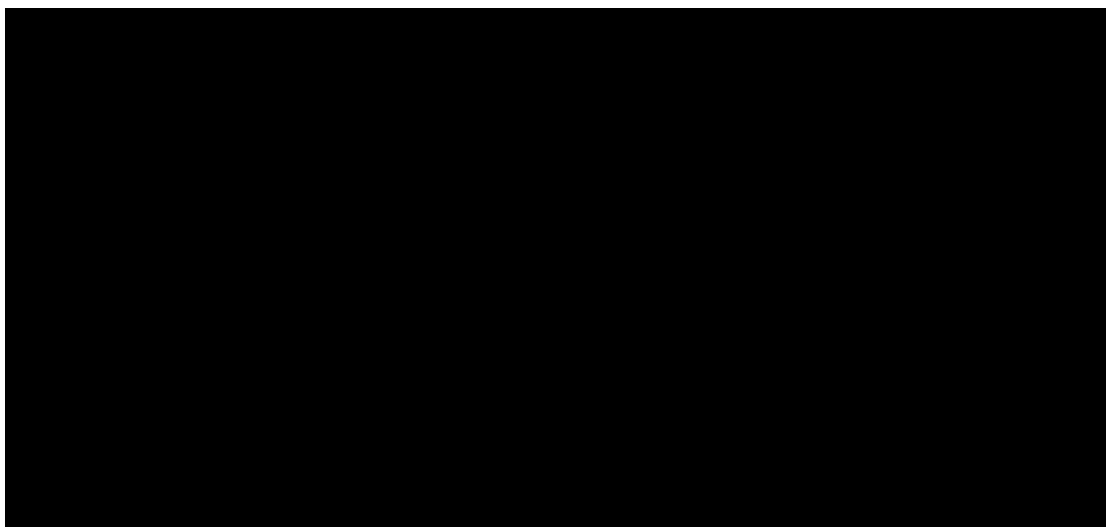
Známe, a pre tvorbu obsahu a pre jeho formálnu (a matematickú) náročnosť sú dôležité Piagetove stupne intelektuálneho vývoja:

- senzomotorický (vek 0-2 r.)
- predoperačný (2-6 r.)
- stupeň konkrétnych operácií (7-11 r.)
- stupeň formálnych operácií (12-15 r.).

Podľa J. Piageta sú individuálne rozdiely v spôsobe spracovania informácií, v pochopení a v štýloch učenia sa závislé na veku a skúsenostiach s formálno - operačnou úrovňou abstraktného myslenia ako najvyššou úrovňou kognitívneho rozvoja (Piaget, 1970).

Pre matematický prístup k vyučovaniu fyziky je potrebné, aby žiaci dosiahli najvyššiu úroveň kognitívneho rozvoja, t.j. formálno - operačnú úroveň. V Austrálii sa uskutočnil výskum, ktorý bol zameraný na problém, ako rýchlo sa myslenie žiakov vyvinie až na stupeň formálnych operácií. Zistilo sa, že iba 50% zo skúmaných žiakov dosiahlo tento stupeň do 17. roku svojho života (obr.1). (Pottenger, 1997, s.10)

Obrázok 1: Výskum rozvoja myslenia detí v závislosti od počtu rokov vzdelávania



Výsledky ukazujú, že pre deti rozvíjajúce sa rýchlo možno očakávať, že budú schopné

zvládnuť formálne operácie už v prvých dvoch ročníkoch štvorročného gymnázia. Deti

s priemernou rýchlosťou intelektuálneho rozvoja môžu mať v tomto veku problémy a deti rozvíjajúce sa pomaly ich budú mať takmer určite.

Počet mladých ľudí, ktorí v roku 1900 navštevovali reálne alebo klasické gymnázium bol určite menší ako je počet tých, ktorí dnes navštevujú vysokú školu, snáď to bolo okolo 15%. Stredné vzdelanie u nás dnes nadobúda okolo 90% populácie. Možno teda predpokladať, že v roku 1900 gymnazisti patrili skôr k rýchlo sa rozvíjajúcim mladým ľuďom, zatiaľ čo dnes nemožno predpokladať, že všetci stredoškólačníci k nim patria. Nároky na dnešného gymnazistu sú dnes ale vyššie ako pred 100 rokmi a aj preto veľká časť mladých ľudí má dnes problémy s formálnymi operáciami na strednej škole.

Stručný prehľad súčasných trendov v zahraničí

Predstava o súčasnom všeobecne vzdelanom jedincovi spravidla súvisí s obrazom človeka, ktorý je schopný sa úspešne zaradiť do spoločnosti, vie sa orientovať v občianskom živote a vie zaujať stanovisko k javom, s ktorými sa často stretáva. Počas školského vzdelávania by sa mal teda žiak učiť počúvať a rozumieť názory iných, zrozumiteľne objasňovať vlastné názory a zmysluplne argumentovať v prospech názoru, ktorý považuje za správny. Vyučovanie prírodných vied, ako súčasť všeobecného vzdelávania, môže značnou mierou prispievať k rozvoju takto kultúrne vyspelého človeka.

Cieľom vyučovania by nemalo byť iba poskytovanie súboru poznatkov, ale poskytovanie príležitostí objavovať a riešiť problémy. Neučiť žiakov iba fakty, ale spôsoby, akými ich môžu získavať. Vo vyučovacích metódach by sa malo viac dbať na činnosti, ktoré rozvíjajú schopnosť jednotlivca spolupracovať, komunikovať a kriticky hodnotiť.

V rámci projektov VEGA a KEGA, ktoré riešime na Katedre základov a didaktiky fyziky Fakulty matematiky, fyziky a informatiky Univerzity Komenského sme si vytvorili prehľad vyučovania prírodných vied (priznávam, že najmä fyziky) v rozvinutých krajinách. Tu uvedieme len všeobecné črty moderných prístupov a jeden ilustratívny príklad.⁷

K všeobecným črtám moderných prístupov k prírodovednému vzdelávaniu patrí:

- "Kontextuálnosť". Znamená to, že fyzikálne (alebo iné) pojmy sú zasadené do reálnej súvislosti vecí a javov, ktoré deti poznajú z vlastnej skúsenosti.
- Rozvíjanie schopností (kompetencií) detí. Sem patria schopnosti diskutovať, analyzovať jav, formulovať hypotézu, navrhnúť a uskutočniť jednoduchý experiment, nachádzať a hodnotiť informácie, a pod.
- viesť deti k tomu, aby vedeli posúdiť z racionálneho a v istom zmysle vedeckého hľadiska reálne ekonomické, sociálne a ekologické otázky, dôležité pre život človeka a spoločnosti (napr. jadrová energetika - áno či nie).
- Vidieť v reálnych javoch to, čo v nich zohrávajú zákony jednotlivých vedeckých disciplín.

A teraz jedna ilustratívna ukážka. Je to kurz fyziky pre 14 - 16 ročných žiakov. Po ňom nasleduje dvojročné štúdium, v ktorom sa žiak pripravuje na vysokú školu a učí sa len tie predmety, ktoré si zvolil.

Osnovy fyziky v Škótsku

Štandardný kurz fyziky má za cieľ prispieť k všeobecnému vzdelaniu žiakov, dať prostredníctvom vedeckého skúmania zmysel fyzickému prostrediu a poskytnúť dostatočný základ pre ďalšie štúdium fyziky. Základom takéhoto skúmania je riešenie problémov a preto v súlade s ostatnými vedami je cieľom kurzu fyziky rozvíjať zručnosti potrebné na hľadanie riešenia vedeckých problémov a prostredníctvom úspechu a radosti rozvíjať pozitívne postoje žiakov.

Po skončení kurzu by žiaci mali získať:

- poznatky a porozumenie faktov a ideí, techník a aplikácií fyziky v spoločnosti
- zručnosť aplikovať získané poznatky pri riešení problémov
- praktické schopnosti spojené s výskumom vo fyzike
- pozitívne postoje ako otvorená myseľ a vôľa uznať alternatívne pohľady, pripravenosť ukázať iniciatívu a prijať zodpovednosť, záujem o fyziku, o seba samého a o okolie, uvedomenie si, že môžu prijať rozhodnutie, ktoré môže ovplyvniť zdravie a pohodu ich samých, ostatných ľudí a kvalitu životného prostredia

⁷ Čitateľ si môže tento prehľad nájsť na webe na adrese <http://fyzikus.fmph.uniba.sk/inovacia>.

Všetci žiaci majú porozumieť niektorým jednoduchým aplikáciám fyziky. Nadanejší žiaci majú mať pevne vžitú základnú koncepciu, na ktorých sú tieto aplikácie postavené, čo im umožní pokračovať v ďalšom štúdiu fyziky.

Obsah štandardného kurzu fyziky pre žiakov vo veku 14 – 16 rokov (dovtedy integrovaný predmet Science)

1. Telekomunikácie

Cieľom tohto celku je pomôcť žiakovi porozumieť fyzikálnym princípom, ktoré sú základom rýchlo sa rozvíjajúcej oblasti informačných technológií. Pozornosť je venovaná napr. rozhlasu a televízii, komunikačným satelitom alebo použitiu optických vlákien pri prenose informácií.

2. Používanie elektriny

Žiaci majú spoznať a porozumieť princípom, na základe ktorých pracujú niektoré elektrické a elektronické prístroje, s ktorými sa môžu stretnúť v bežnom živote. Pretože tieto princípy sú ďalej rozvíjané v nasledujúcich celkoch, v tomto celku sa kladie dôraz na základy teórie elektrického obvodu.

3. Fyzika zdravia

Predpokladá sa, že uvedenie si prospešnosti a humánnej stránky fyziky vyrovná negatívny pohľad vzťahujúci fyziku len k zbraniam hromadného ničenia. Tento celok je obzvlášť dôležitý pre prípravu na život, pretože približuje žiakovi využitie ultrazvuku, optiky, elektroniky a rádioaktivity v medicínskej starostlivosti.

4. Elektronika

Rozvoj v oblasti mikroelektroniky spôsobil revolúciu v oblasti obchodu a priemyslu. V tomto celku sa majú študenti oboznámiť s rozvojom digitálnej aj analógovej elektroniky a ďalšími aplikáciami teórie elektrických obvodov, s ktorou sa oboznámili v druhom tematickom celku. Praktické aktivity majú žiakovi umožniť skúmať, čo dokáže čip a zistiť, ako môžu byť čipy spojené tak, aby tvorili prvky väčšieho systému. Zaoberať sa teoretickými aspektmi fyziky tuhých látok nepovažujeme na tejto úrovni za primerané.

5. Doprava

Tento celok je podobný 2. celku zavádzaním základných konceptov, ktoré budú ďalej rozvíjané v nasledujúcich celkoch. Hlavným cieľom je priblížiť základy kľúčových pojmov mechaniky a dať ich do vzťahu ku každodenným aspektom cestovania ako napríklad používanie bezpečnostných pásov alebo brzdná dráha vozidla.

6. Energia

Zaistenie dodávok energie a jej efektívne využívanie sú jednými z najdôležitejších problémov modernej vysoko industriálnej spoločnosti. Tento celok umožňuje žiakovi študovať zásobovanie energiou, energetické nároky, spôsoby výroby elektrickej energie, fyzikálne princípy využívané pri ochrane pred úrazom elektrickým prúdom, obzvlášť v prostredí domácnosti.

7. Fyzika vesmíru

Tento celok sa snaží vstúpiť žiakovi predstavu nekonečnosti vesmíru a rozvíjať pochopenie spôsobov, akými sa získavali poznatky o vzniku hviezd. Naše cesty do blízkeho vesmíru poskytujú kontext pre uvažovanie o základoch prepravy vo vesmíre.

Každý tematický celok je ďalej podrobnejšie charakterizovaný v členení: *obsah, odporúčané aktivity, výsledky, ktoré majú byť dosiahnuté*. Odporúčané aktivity majú poskytnúť príležitosť dosiahnuť ciele vyučovania daného celku, ale učiteľ môže použiť akékoľvek iné aktivity, ak sa domnieva, že sú vhodnejšie z hľadiska žiackeho záujmu alebo lokálnych potrieb.

Kurz⁸ je navrhnutý tak, aby umožnil v dostatočnej miere výskumnú činnosť žiakov. Doporučuje sa, aby všetky praktické činnosti mali výskumný charakter. Preukázanie výskumných zručností je súčasťou záverečných skúšok.

Projekty PISA a TIMSS - cesta k literárnej, matematickej a prírodovednej gramotnosti

V projekte TIMSS sa testujú znalosti žiakov základných a stredných škôl v matematike a v prírodných vedách. Prvé testy boli zamerané skôr na "akademické" znalosti, neskôr sa začala testovať aj prírodovedná a matematická gramotnosť.

Slovenská republika sa zúčastnila testovania TIMSS v r. 1995 a v r. 1999, avšak len v testovaní populácie žiakov končiacich základnú školu. Ak sa pozrieme na globálne výsledky, nemožno hovoriť o neúspechu. V r. 1995 sme sa umiestnili z 27 zúčastnených krajín na 8. mieste. Hlbšia analýza však

⁸ Viac informácií môže čitateľ nájsť na www.sqa.org.uk (vyberte si „Qualification Database“ z hlavného menu navrchu stránky, potom si vyberte „NQ Search – Course by Title“ z ľavého menu, do „Enter all or part of Course Title“ napíšete „Physics, resp. Science“ a dajte „Search“)

hovorí, že naši žiaci nedokážu riešiť úlohy, ktoré boli v testovaní označené ako úlohy zamerané na skúmanie sveta okolo nás, na praktické používanie, rutinných a vedeckých metód. V úspešnosti jednej z takýchto úloh sme sa zaradili až na 21. miesto z uvedeného počtu krajín.

V r. 1999 sa v testovaní TIMSS zúčastnilo 38 štátov. Slovensko sa umiestnilo na 11. mieste. Žiaci pomerne dobre zvládli úlohy zo zemepisú (celkovo na 4. mieste), zatiaľ čo úlohy z fyziky im robili značné problémy. Správa z testovania konštatuje, že úspešnosť našich žiakov zaznamenala oproti r. 1995 vo fyzike istý, aj keď mierny pokles. Pre decíziu sféru by to mal byť signál ku konaniu.

Projekt PISA organizovaný v rámci krajín OECD sa zameriava len na testovanie gramotností. V ďalšom budeme kvôli stručnosti hovoriť len o projekte PISA. Podľa materiálu "Scientific Literacy", dostupnom na stránke www.pisa.oecd.org, je pojem *scientific literacy*, ktorý možno preložiť ako prírodovedná gramotnosť definovaný nasledovne (voľný preklad autora): Prírodovedná gramotnosť je schopnosť používať poznatky vedy, identifikovať otázky a získavať závery založené na faktoch. To vedie k porozumeniu a pomáha nám prísť k rozhodnutiam v otázkach týkajúcich sa okolitého sveta a o zmenách, ktoré v ňom vytvára ľudská činnosť. V materiáli sa zdôrazňuje, že pri prírodovednej gramotnosti žiak má nielen (v pamäti) niektoré poznatky, ale vie aj niečo o tom, ako veda k takýmto poznatkom prichádza. Dokument o cieľoch moderného prírodovedného vzdelávania hovorí, že výsledkom má byť schopnosť čítať a prijímať s porozumením vedecké a technické informácie a posúdiť ich dôležitosť. Pri štúdiu prírodovedy študenti majú získať schopnosť posúdiť a zhodnotiť fakty, rozlíšiť teóriu a výsledky pozorovaní a posúdiť stupeň dôveryhodnosti návrhov projektov. (...) Toto by mali byť výsledky prírodovedného štúdia všetkých žiakov. Tá minorita žiakov, z ktorej vyrastú budúci vedci bude pokračovať v prehĺbenom štúdiu vedeckých ideí a toho ako sa robí veda.

V projekte PISA sa študuje prírodovedná gramotnosť len v určitých vybraných oblastiach. Tieto oblasti a úlohy musia spĺňať tri kritériá:

- Relevantnosť pre každodenné situácie.
- Dlhodobá dôležitosť.
- Požadované znalosti na riešenie úlohy nemôžu spočívať len v tom, že si žiak spomenie na nejakú definíciu, na odpoveď

je treba použiť myšlienkový proces s istými vedeckými prvkami.

Oblasti, ktoré autori dokumentu považujú za dlhodobu dôležitosť, sú:

- Štruktúra a vlastnosti látok (tepelná a elektrická vodivosť)
- Atmosférické zmeny (žiarenie, tlak, prúdenie vzduchu)
- Zmeny fyzikálneho a chemického stavu látok (zmeny skupenstva, rýchlosť reakcie, zlučovanie a rozlučovanie)
- Premeny energie (zachovanie energie, degradácia energie, fotosyntéza)
- Sily a pohyby (rovnováha síl, rýchlosť, zrýchlenie, hybnosť)
- Tvar a funkcia (bunka, kostra, adaptácia)
- Biológia človeka (zdravie, hygiena, výživa)
- Fyziologické zmeny (hormóny, neuróny)
- Biodiverzita (druhy, genetický pool, evolúcia)
- Genetická kontrola (dedičnosť, dominantné znaky)
- Ekosystémy (potravinové reťazce, trvalá udržateľnosť)
- Zem a jej miesto vo Vesmíre (slnečná sústava, denné zmeny, ročné obdobia)
- Geografické zmeny (kontinentálny drift, tvorba počasia)

Formulácia úloh pre testovanie prírodovednej gramotnosti je dosť obťažná. Žiaci často dostanú na začiatku informáciu o nejakom malom výskume (ilustrácia: bezpečnosť cestnej premávky) a potom majú odpovedať na otázky o tom ako by sa vo výskume malo pokračovať, alebo o tom, ako by sa výsledky mali využiť v praxi. Iné otázky súvisia napríklad s energetickými a ekologickými dôsledkami určitej ľudskej činnosti.

Projekt Milénium a kurikulárna reforma

Ciele vzdelávania nie sú ničím nemenným, ale závisia od stavu spoločnosti. V úvode k (Bruner, 1965) sa hovorí: "V okamžiku, keď sa pýtame na význam jednotlivých predmetov, pýtame sa tým na ciele vzdelávania. Osnoy by sa mali prispôsobovať meniacim sa sociálnym, kultúrnym a politickým podmienkam, ktoré neustále pretvárajú aj prostredie aj ciele škôl a žiakov. Tak ako sa mení spoločnosť,

ekonomika a kultúra menia sa aj požiadavky na vzdelávanie."

V takomto kontexte sú formulované aj ciele v projekte Milénium. Uvedieme tu dva dlhšie citáty z projektu Milénium, ktoré priamo súvisia s cieľmi vzdelávania a s kurikulárnou reformou:

"Pri určovaní cieľov vzdelávania, spôsobov ich dosahovania a vzdelávacej politiky vôbec vychádzame zo zmien a trendov, ktoré vo vývoji spoločnosti (vedy, techniky, kultúry, výroby, ekonomiky) prebiehajú a ktoré sa predpokladajú. Ide najmä o tieto zmeny a trendy:

a) Od industriálnej spoločnosti k informačnej, učiacej sa spoločnosti, v ktorej rozhodujúcim zdrojom vývoja nie je kapitál, ale informácie. Rozhodujúce pre fungovanie informačnej spoločnosti je vzdelanie, ktoré má zabezpečiť, aby sa ľudia vedeli orientovať v prívale informácií, rozumeli im, vedeli ich používať a najmä ich vytvárať. Z uvedeného vyplýva, že je potrebné rozvíjať záujem žiakov a študentov o učenie, ich schopnosť racionálne sa učiť po celý život a pružne sa prispôbovať rýchle sa meniacim podmienkam života. Prechod k informačnej spoločnosti je predpokladom pre vytvorenie spoločnosti duchovnej, ľudskej, k čomu smeruje navrhovaná koncepcia výchovy a vzdelávania.

b) Explózia informácií vyvoláva protirečenie medzi obmedzenou kapacitou ľudskej pamäti absorbovať narastajúce informácie, ktoré sa navyše rýchlo menia a zastarávajú. Toto protirečenie je možné prekonať iba tak, že hlavným poslaním školy nebude odovzdávanie množstva informácií študujúcim. Absolventi si musia zo škôl odniesť aj trvalejšie hodnoty akými sú vedomosti. Trvalejšími hodnotami sú postoje, záujmy, motivácia, hodnotový systém, rozvinuté schopnosti (racionálne sa učiť, poznávať, tvoriť, komunikovať, atď.) a zručnosti (know-how).

c) Škola prestáva byť hlavným zdrojom informácií a silne jej v tomto smere konkurujú oveľa atraktívnejšie médiá (televízia, video) a elektronické zdroje (osobné počítače, multimédiá, Internet a pod.). Pre školu z toho vyplýva potreba zmeny jej zamerania z tradičného odovzdávania vedomostí na osvojenie si metód vyhľadávania, spracovania a aplikácie informácií študujúcimi.

d) Rýchle tempo inovácií v technológiách, najmä informačných (high-technology) podstatne zvyšuje produktivitu a kvalitu výroby. Súčasne redukuje požiadavky na nízkokvalifikované pracovné sily, sťažuje prognózovanie vývoja požiadaviek na

vedomosti a zručnosti v jednotlivých povolaniach a spôsobuje, že príprava na povolanie zameraná na úzke špecializácie sa stáva neefektívnou. V priebehu 10 rokov zastaráva približne 80% technológií, ktoré sa dnes používajú, ale v priebehu týchto desiatich rokov pracuje ešte stále 80% pracovníkov, ktorí získali svoju odbornú prípravu pred 10 až 40 rokmi. Napr. v EÚ zaniká ročne cca 10 miliónov (7%) pracovných miest a vzniká približne rovnaké množstvo nových. V priemere každý šiesty zamestnanec (cca 17%) mení v priebehu roka zamestnanie a každý ôsmy (12,5%) zmení aj odvetvie svojej práce. Celoživotné povolania v podstate odumierajú. Preto namiesto kvalifikačných požiadaviek určitého celoživotného povolania sa aktuálnejšou stáva celoživotná zamestnateľnosť. Príprava na povolanie by sa mala orientovať na všeobecné zručnosti a nie zručnosti špecifické. Zamestnávateľia v hospodársky vyspelých štátoch sveta prijímajú do zamestnania prednostne ľudí, ktorí majú vyššie vzdelanie, dobré základy jazykovej prípravy, matematiky, prírodných vied, informatiky, ktorí rozumejú technologickým procesom a ktorí vedia tvorivo, samostatne riešiť problémy, pracovať v tímoch, orientovať sa v explózii informácií, ktorí majú ochotu permanentne sa vzdelávať a ktorí sú adaptabilní. Rozdelenie vzdelávania na odborné a všeobecné na stredoškolskej úrovni sa stáva anachronizmom, rozdeľujúcim spoločnosť a brzdiacim rozvoj nových technológií. Stredné všeobecné vzdelanie má ale zahŕňať aj základy techniky, technológií a ekonomiky. Príprava na povolanie by sa mala presúvať na obdobie po skončení strednej školy a stávať sa súčasťou celoživotného vzdelávania."

"Značná časť mládeže opúšťa školy s vedomosťami, zručnosťami, schopnosťami, postojmi, ktoré nie sú dostatočne využiteľné na trhu práce a táto časť mládeže rozširuje rady nezamestnaných a frustrovaných občanov. Naznačuje to, že škola učí niečo iné, ako je potrebné pre kvalitný a tvorivý život. Škola je o niečom inom ako život. Škola si ide svojou cestou a život inou. Skôr je tu divergencia ako konvergencia.

V súlade s trendami v EÚ sa bude pre základné a stredné školy vytvárať dvojúrovňový, participatívny model obsahu vzdelávania: štátne orgány určia národné kurikulum, ktoré bude obsahovať všeobecné ciele vzdelávania, kmeňové učivo, záväzné cieľové požiadavky na výkon žiakov - štandardy, spôsoby overovania dosahovania štandardov a modelové vzdelávacie programy, ktoré konkretizujú rôzne možnosti, ako dosiahnuť štandardy.

Kmeňové učivo sa má preberať vo všetkých školách príslušného typu, ale na jeho osvojenie je potrebných iba cca 60% časovej dotácie. Využitie ostatného času bude v právomoci jednotlivých škôl, ktoré si budú vytvárať podľa miestnych podmienok svoje školské kurikulum. Vytváraním vlastných programov sa zvýši profesionalita škôl a aj ich zodpovednosť.

V kurikule sa budú zdôrazňovať najmä: kľúčové kompetencie (schopnosť spolupracovať, schopnosť učiť sa a permanentne vzdelávať, pracovať v tíme; schopnosť komunikovať; schopnosť riešiť problémy, tvoriť; schopnosť rozhodovať sa, robiť závery, kriticky myslieť; samostatnosť, pružnosť, adaptabilita), výchova k demokratickému občianstvu, k humanite, k rešpektovaniu všeľudských etických hodnôt, k uznávaniu ľudských práv a slobôd, interdisciplinárny prístup, integrácia vyučovacích predmetov, globálne problémy ľudstva, multikultúrna výchova. Je potrebné rozvíjať európsku dimenziu vo vzdelávaní a vypracovať a prijať ucelenú koncepciu vyučovania cudzích jazykov tak, aby vyučovanie dvoch cudzích jazykov bolo povinné na základnej i strednej škole a viedlo k aktívnemu osvojeniu si týchto jazykov žiakmi. (Pozn. autora: S jazykmi súvisí Spoločný európsky referenčný rámec, ktorý stanovuje úrovne jazykových kompetencií). Dôraz sa bude klásť na procesúalnu stránku, používanie efektívnych, progresívnych vyučovacích postupov ako napr. kooperatívne vyučovanie, problémové a projektové vyučovanie, mastery learning, bloková výučba, heuristické vyučovanie, používanie najnovších (najmä informačných a telekomunikačných) technológií. Konečne by sme mali už realizovať tézu, že je potrebné učiť žiakov myslieť, učiť ich, ako sa majú učiť, ako majú získavať a využívať informácie prostredníctvom aktívnej, tvorivej činnosti, čo je omnoho efektívnejším procesom, ako sa snažiť vtĺkať kvantá nespracovaných údajov do hláv žiakov."

Legislatívny zámer zákona o výchove a vzdelávaní

V súlade s Národným programom výchovy a vzdelávania Legislatívny zámer školského zákona i pracovné znenia paragrafovej verzie počítajú s tým, že zákon mimo iné:

- bude definovať dvojúrovňový participatívny model obsahu vzdelávania zložený z povinnej časti určenej štátom a školského kurikula nad rámec určený štátom,

- prevedie rozhodovacie kompetencie o vývoji školy priamo na školy,
- zabezpečí možnosť reálnej participácie rodičov, žiakov a učiteľov na formovaní vzdelávania na ich škole,
- podporí možnosti celoživotného vzdelávania a zvyšovania si kvalifikácie.

Povinná školská dochádzka počas 1 roku predškolskej výchovy je často diskutovanou témou. Silným argumentom v prospech jej zavedenia je to, že rok predškolskej prípravy aspoň čiastočne vyrovná šance na úspešné ukončenie ZŠ pre deti zo sociálne, podnetovo i jazykovo znevýhodneného prostredia. Slabý argument proti spočíva v tom, že tento krok je finančne náročný. Predpokladáme, že podrobnejšia analýza by ukázala ekonomickú výhodnosť tohto kroku z dlhodobej perspektívy. Podľa nášho názoru by preto túto dochádzku zákon mal obsahovať.

Zákon má tiež zabezpečiť pre žiakov slobodný výber vzdelávacej cesty. Výber vzdelávacej cesty na ZŠ by spočíval v možnostiach voliteľných predmetov. V rámci 4-ročného gymnázia by sa výber uskutočnil jednou z dvoch možností.

Pri prvej z nich budú vo všetkých ročníkoch povinné i voliteľné predmety. Povinné predmety, z definície pre všetkých žiakov, budú obsahovať základné poznatky, pričom vo voliteľných predmetoch, často s tým istým názvom, bude "nadstavba" iba pre tých žiakov, ktorí majú o tento predmet hlbší záujem a/alebo predpokladajú, že ho budú potrebovať pri svojom štúdiu na vysokej škole. Pri druhej ceste by bola väčšina predmetov v prvých dvoch ročníkoch 4-ročného gymnázia povinná pre všetkých a druhé dva roky by bola väčšina predmetov voliteľná, podobne ako je to dnes pri vyučovaní typu IB. Škola by sa sama rozhodla, ktorý typ výberu študijnej cesty svojim študentom poskytne.

Tento postup môže skomplikovať život žiakom, ktorí sa rozhodnú ku koncu štúdia, že budú na vysokej škole študovať niečo iné, ako počas štúdia predpokladali. Pre týchto žiakov bude škola organizovať intenzívne pomaturitné kurzy z predmetov, ktoré si žiak zvolí. Tieto kurzy budú sponzorované.

Takéto schémy výberu študijnej cesty si vyžadujú vytvorenie dvoch typov vzdelávacích cieľov a dvoch typov štandardov. Prvý z nich by sa týkal vzdelávania "pre všetkých". Bol by menej náročný a menej abstraktný, hovoril by jednoduchým jazykom o vybraných základných pojmoch a poznatkoch v danom predmete, o vzťahu predmetu k spoločnosti, histórii

a prípadne k technike a k technológiám a v istom zmysle by bol "o predmete". Druhý štandard (a príslušné ciele) by bol náročnejší, abstraktnejší viac "akademický" či "scientický" a poskytoval by hlbšie vzdelanie v danom predmete. Obidva štandard by obsahovali ako prílohu exemplifikačné úlohy s informáciami o tom, ktoré kompetencie pri riešení úloh možno rozvíjať a ako.

Podľa legislatívneho zámeru zákona sa výchovno-vzdelávacie programy (VVP) škôl budú skladať z rámcového výchovno - vzdelávacieho programu (RVVP), ktorý vymedzí povinný obsah štátom stanovenej výchovy a vzdelávania a zo školského výchovno - vzdelávacieho programu (ŠVVP).

Odporúčame, aby RVVP obsahoval väčšiu časť materiálu (povedzme 70%), ktorý bude zodpovedať štandardom "pre všetkých" a menšiu časť materiálu (povedzme 50%) toho, čo bude v štandardoch pre hlbšie zvládnutie predmetu. Len tento materiál by mohol byť zahrnutý do maturitnej skúšky. Ostatné by bolo súčasťou ŠVVP.

Zákon počíta aj s tým, že škola môže uskutočňovať aj alternatívny program. Návrh alternatívneho programu predloží škola na schválenie Ministerstvu školstva SR. Ak ministerstvo program schváli, vydá ho ako RVVP.

Zákon bude definovať ako základné pedagogické dokumenty: vzdelávacie štandardy, učebné plány a učebné osnovy a upresní ich štruktúru a obsah.

Nedávny vývoj v Českej republike

V Českej republike bol vývoj trocha rýchlejší ako u nás. Školský zákon už existuje ako návrh zákona a v auguste 2003 vydal VÚP Praha prvú pracovnú verziu Rámcového vzdelávacieho programu pre gymnaziálne vzdelávanie (RVPGV). Tento dokument spolu so skôr publikovaným RVP pre základné školy možno nájsť na stránke www.vuppraha.cz. Na nedávnom seminári prezentovali⁹ RVPGV Lucie Hučínová a Jan Maršák z VÚP Praha. Podľa časti A tohto dokumentu RVPGV vychádza z týchto princípov:

- vo vzdelávaní kladie dôraz na kľúčové kompetencie a ich previazanosť so vzdelávacím obsahom,

- kladie dôraz na to, aby žiaci vedeli uplatniť a využívať vedomosti, ktoré si osvojili,
- stanovuje základnú vzdelávaciu úroveň pre všetkých absolventov gymnázií
- podporuje autonómiu škôl tým, že si školy na základe RVPGV vytvárajú školský vzdelávací program (ŠVP).

Úlohou gymnaziálneho vzdelávania je:

- vytvárať u žiakov predpoklady pre celoživotné učenie sa a pripraviť ich pre uplatnenie sa v pracovnom živote,
- podporovať celkový osobnostný rozvoj žiakov,
- usilovať u žiakov o dotváranie hodnotového systému všeobecne prijímaného spoločnosťou, rozvíjať schopnosť samostatne sa rozhodovať, tvorivo a kriticky myslieť, byť tolerantný a zodpovedný, vážiť si kultúrne, duchovné a materiálne hodnoty, chrániť svoje duševné a fyzické zdravie a životné prostredie.

V etape gymnaziálneho vzdelávania sa za kľúčové považované tieto kompetencie:

- kompetencia učiť sa učiť,
- kompetencia riešiť problémy,
- komunikatívne kompetencie,
- sociálne a interpersonálne kompetencie,
- občianske kompetencie.

Materiál potom podrobnejšie vysvetľuje jednotlivé kompetencie.

Vzdelávací program je v RVPGV orientačne rozdelený do 8 oblastí: Jazyk a jazyková komunikácia, Matematika a jej aplikácie, Človek a príroda, Človek a spoločnosť, Človek a svet práce, Človek a zdravie, Umenie a kultúra, Informačné a komunikačné technológie. Každá z týchto oblastí sa člení do jednotlivých odborov. Napríklad Človek a príroda sa člení na: fyzika, chémia, biológia, geografia a geológia.

Oblasť "Človek a príroda" má prispievať k utváraniu a rozvíjaniu kľúčových kompetencií tým, že vedie žiaka k:

- uskutočňovaniu sústavných a objektívnych pozorovaní, meraní a experimentov podľa vlastného či tímového plánu alebo projektu, spracovaniu a interpretácii získaných údajov a hľadaniu súvislosti medzi nimi,

⁹ Prezentáciu možno nájsť na stránke <http://fyzikus.fmph.uniba.sk/inovacia>

- používaniu primeraných matematických a grafických prostriedkov k vyjadreniu prírodovedných vzťahov a zákonov,
- spolupráci na plánoch či projektoch prírodovedného poznávania, poskytovania údajov či hypotéz získaných počas prírodovedného výskumu.

Dokument obsahuje aj vzdelávacie obsahy pre jednotlivé odbory.

Podrobné hodnotenie dokumentu by si vyžiadalo hlbšiu analýzu, ktorú sme zatiaľ neurobili. Ale jedno úskalie vidno na prvý pohľad. Celá schéma dokumentu je veľmi moderná a sympatická. Ak sa ale pozrieme na vzdelávacie obsah predmetu fyzika, tak nás udivuje jeho podobnosť s tým obsahom, ktorý vznikol v reforme v rokoch 1976 - 1987 a podľa ktorého sa učí podnes. Oveľa radšej by sme tam videli vzdelávanie pre všetkých v kvinte a sexte a voliteľné vzdelávacie cesty v septime a oktáve. Modelom pre kvintu a sextu by mohol byť napríklad Škótsky model spomínaný vyššie a pre septimu a oktávu niečo podobné na IB. Ak bude vzdelávacie obsah v niektorom z predmetov veľmi blízky tomu, čo máme dnes, povedie to skôr ku konzervácii súčasného stavu ako ku zmenám. V tom prípade by možno boli lepšie dva alternatívne modely RVPGV, pričom jeden by držal kontinuitu a druhý by bol naozaj niečím novým. K tomu sa ešte vrátíme v ďalšom.

Odporúčania a záverečné poznámky

Pravdepodobný vývoj na Slovensku sa dá odhadnúť. V roku 2004 bude schválený nový školský zákon a vznikne aj Kurikulárna rada. V tom istom roku alebo v nasledujúcom vzniknú aj rámcové programy pre vzdelávanie na základných a stredných školách. Slovenský školský zákon bude pravdepodobne blízky českému a so všeobecnou koncepciou rámcových vzdelávacích programov tomu bude asi podobne. Aj v našich dokumentoch sa v súlade so všeobecnými trendmi budú zdôrazňovať kľúčové kompetencie. Ako naznačuje český RVPGV, problémy vzniknú pri napĺňaní vzdelávacieho obsahu jednotlivých predmetov a pri zostavovaní ŠVP. Môže sa stať, že niektoré školy si budú želať skôr mierny pokrok v medziach súčasného spôsobu vyučovania a iné školy budú chcieť väčšie zmeny. Na tom nie je nič zlého ani v prvom ani v druhom prípade. Nie je nutné, aby všetky školy mali veľmi blízke vzdelávacie programy.

Odporúčanie 1:

Pripraviť dva varianty vzdelávacích programov pre základné a stredné školy, pričom prvý variant by bol blízky súčasným vzdelávacím programom pre základné a stredné školy. Obsahoval by ale nevyhnutnú mieru redukcie učiva a vytvoril by tak potrebný priestor pre rozvoj kľúčových kompetencií. Druhý variant by spočíval v hlbšej reforme. Na základnej škole by sa inšpiroval projektom FAST. V kvinte a sexte by bol blízky napríklad tomu, čo sme vyššie uviedli ako Škótsky model a v septime a oktáve by sa inšpiroval IB.

Súčasná legislatíva vytvorenie takýchto alternatívnych plánov umožňuje. Je len potrebné, aby niekoľko škôl malo o experimentálne overovanie záujem. Veríme, že sa nájdu.

Veľmi užitočná by bola celonárodná diskusia o podobe „gramotnostného minima“. Táto diskusia by sa mala uskutočniť skôr ako sa začnú tvoriť dokumenty. Zadávatel reformy by mal vedieť, akú podobu má toto minimum mať, ako dosiahnuť redukciu učiva a ako to všetko argumentačne podporiť. Pri organizácii tejto diskusie by mohli zohrať dôležitú úlohu mimovládne organizácie.

Odporúčanie 2:

Súčasný vzdelávacie štandardy pre jednotlivé predmety na základných a stredných školách vznikli oveľa neskôr ako učebné osnovy a učebnice. Všetky však vychádzajú zo scientifickej koncepcie vzdelávania, použitej ako základ reformy nášho školstva v rokoch 1976 - 1987. Tieto štandardy sú príliš náročné, akademické a nerealistické. Väčšina žiakov ich môže zvládnuť len deklaratívne (naučené naspamäť) a nie operačne (nevie ich použiť pri riešení problémov). Odporúčame preto, aby sa čo najskôr spracovali nové štandardy. Štandardy a príslušné ciele vyučovania by mali byť spracované v dvoch verziách:

- a) "pre všetkých" (to, čo by mal vedieť každý žiak), kde by boli zdôraznené kľúčové kompetencie,
- b) pre tých, ktorí si predmet zvolia v posledných dvoch rokoch gymnázia a budú sa z neho pripravovať na maturitnú skúšku.

Testovanie vzdelávacích programov v časti a) by bolo dané výsledkami našich žiakov v projektoch na testovanie matematickej a prírodovednej gramotnosti, v časti b) celoštátnou zložkou maturitnej skúšky.

Poznámka: Reforma zo 70-tych a 80-tych rokov kládla dôraz na obsah, moderné trendy

a koncepcie kladú dôraz na rozvoj kompetencií. Rozvíjanie kompetencií nebude jednoduchou úlohou. Je preto potrebné spolu s tvorbou nových štandardov vytvárať aj súbory úloh a tém na samostatné práce žiakov, ktoré budú kompetencie rozvíjať.

Odporúčanie 3:

Vytvoriť tímy, ktoré sa skoro začnú zaoberať otázkou, ako formulovať problémy, úlohy a projekty, ktoré budú rozvíjať kľúčové kompetencie žiakov. To je jeden z problémov, ktorý sa ľahko povie a ťažko urobí. Veľmi dôležité a zároveň veľmi ťažké bude vytvorenie koncepcie, v ktorej budú KK prepojené so vzdelávacím obsahom. KK sa nebudú učiť samostatne, ale majú byť súčasťou „filozofie“ ponímania celého vzdelávacieho obsahu. Ak budú stáť mimo neho, nedostanú sa do praxe škôl.

(Poznámka: Tieto úlohy neboli myslené ako úlohy pre ministerstvo školstva. Chápeme ich ako úlohy pre menšie kolektívy, ktoré ich budú riešiť v rámci grantových agentúr VEGA a KEGA. V ideálnom prípade by to bola spolupráca učiteľov zo škôl, ktoré majú o reformu záujem s ŠPÚ a s katedrami pripravujúcimi budúcich učiteľov.)

Odporúčanie 4:

Vytvoriť podmienky pre nárast iniciatívy zdola - teda zo škôl. K tomu niekoľko poznámok. V USA je bežné, že iniciatíva prichádza zdola a je podporená finančne štedrými a silnými nadáciami. U nás to nebýva zvykom. Zo starého Rakúska - Uhorska si nesieme tradíciu, posilnenú rokmi socializmu, že iniciatíva prichádza vždy zhora, teda z ministerstva školstva. To by bolo potrebné zmeniť. A ak to má fungovať, bude to potrebovať dosť finančných prostriedkov.¹⁰

Domnievame sa, že je treba vysloviť poďakovanie a obdiv spoločnosti Orange, ktorá pred časom prišla s grantovým projektom "Školy pre budúcnosť". V projekte boli pripravené 3 milióny Sk pre učiteľov základných škôl, ktorí predložia dobré projekty. Orange bol pripravený podporiť asi 100 projektov pre zlepšenie vyučovania na základných školách. Ľahko vidno, že hovoríme asi o 30 000 SK na projekt.

Domnievame sa tiež, že do hry by malo vstúpiť ministerstvo školstva s podstatne väčšími prostriedkami a podporiť tvorbu alternatívnych školských vzdelávacích programov, pričom za

rámcový vzdelávací program by sa zatiaľ považoval existujúci český model.

Odporúčanie 5:

Keď budú pripravené nové ciele a nové štandardy, bude potrebné pripraviť vhodné materiály pre učiteľov, ktoré by im poskytli informácie a v istom zmysle ich "oslobodili" od tyranie osnov a učebníc. Ale na to, aby takéto "oslobodenie" skutočne chceli, budú musieť byť veľmi motivovaní.

Záverečná poznámka:

Vieme si predstaviť, že existujú ľudia, ktorí si myslia, že kurikulárna reforma sa dá dobre pripraviť aj bez námahy aj bez peňazí. Nuž, áno, dá sa. Ale potom tá reforma, ktorá stojí pred bránami (ante portas) je nebezpečne blízka tomu, čo dobre poznáme - je to presne ten stav, ktorý tu máme dnes.

Ak má byť reforma úspešná, musia ju uskutočniť učitelia v spolupráci s riaditeľmi škôl, s rodičmi a so žiakmi. A na to musia byť učitelia motivovaní, čo sa pri súčasných platoch učiteľov a pri stave financovania školstva nedá uskutočniť.

Svet sa mení čoraz rýchlejšie a minulé reforma jasne ukázala, že štát je pomalý (ak nie i zlý) reformátor. Uskutočnenie minulej reformy trvalo okolo 20 rokov. Pri dnešnej rýchlosti zmien vo svete sa týmto tempom školstvo reformovať nedá. Štát a teda ministerstvo školstva by malo umožňovať reformy, vytvárať pre ne legislatívny a finančný rámec a podporovať ich uskutočňovanie. Legislatívny zámer zákona i jeho paragrafová verzia by mali byť poskytnuté na diskusiu, aby verejnosť mohla "vychytať" tie miesta, ktoré budú prekážkou pre reformu.

Literatúra

Rosa, V. - Turek, I. - Zelina, M.: Projekt Milénium, Učiteľské noviny, č. 3, 2000, Príloha

Národný program výchovy a vzdelávania na najbližších 15 až 20 rokov, Ministerstvo školstva SR, 2001

Bruner, J. S.: Vzdělávací proces. Praha: SPN, 1965.

Held, E. - Pupala, B.: Psychogenéza žiakovho poznania vo vyučovaní. 1. vyd. Bratislava: T&C I. aukčná spoločnosť s.r.o., 1995.

Lapitková, V. - Lapitka, M.: Transformácia základného a stredného školstva a jej problémy. In: Pedagogická revue, 49, 1997, č. 7 - 8, s. 301 - 309.

¹⁰ Pred časom o tom J. Pišút napísal krátky materiál, ktorý čitateľ nájde na webe na adrese <http://fyzikus.fmph.uniba.sk/inovacia>.

Pottenger III, M., F.: Vývoj projektu FAST. In.: Zborník z konferencie FAST- DISCO. Bratislava: MFF UK, vyd. R& D, 1997, s. 5-6.

TIMSS, Science Achievement in the Middle School Years: IEA`s Third International Mathematics and Science Study. I. vyd. Chestnut Hill: TIMSS International Study Center, Boston College, 1996.

TIMSS 1999, International Science Report. I. vyd. Chestnut Hill: TIMSS International Study Center, Boston College, 2000. ISBN 1-889938-16-5.

3. kapitola

Inštitúcie vo vzdelávaní: postavenie štátnych a neštátnych škôl

Zuzana HUMAJOVÁ¹¹

Obsah:

- 3.1 Postavenie štátnych, súkromných a cirkevných škôl v školskom systéme - súčasný stav v SR
- 3.2 Podmienky rozvoja súkromných a cirkevných škôl na Slovensku
- 3.3 Projekt MILÉNIUM ako základný koncepčný dokument pripravovanej reformy slovenského školstva: pozitíva a úskalia
- 3.4 Systém financovania verejných škôl v niektorých európskych krajinách a ich skúsenosti so školskými reformami
- 3.5 Odporúčania a záverečné poznámky

V tejto kapitole sa budeme venovať konkrétnym aktérom vzdelávacej politiky - školám. Komplexný pohľad na školy, ako inštitúcie vo vzdelávaní, by si vyžadoval podrobný prienik do tém akými sú napríklad autonómia škôl, postavenie riaditeľov škôl, možnosť participácie rodičov a študentov, vzťah škôl a samospráv. Vzhľadom na obmedzený priestor budeme najviac našej pozornosti smerovať na základné postavenie štátnych a neštátnych škôl, na ich vznik a zánik, financovanie, ako aj možnosti ponúkať rôznorodé výchovno-vzdelávacie programy. Ukážeme, že napriek postupnej tendencii otvárať priestor pre neštátne školy, ktorá začala v 90-tych rokoch minulého storočia, sa tento v praxi veľmi zužuje najmä kvôli problémom pri zaraďovaní a vyradovaní škôl zo siete škôl (spôsobených značnou voľnosťou v rozhodovaní administratívy) a problémom v určovaní obsahu vzdelávania na neštátnych školách (kde sa naráža na nedotiahnutosť modelu tvorby kurikula).

¹¹ Mgr. Zuzana Humajová vyštudovala na FF UK učiteľstvo pre II. stupeň ZŠ a SŠ, pôsobila ako zástupkyňa riaditeľa na neštátnej základnej škole, v súčasnosti sa profesionálne venuje vzdelávaniu dospelých vo vlastnej agentúre Diploma, spolupracuje s občianskym združením Fanfáry, diploma@diploma.sk

Postavenie štátnych, súkromných a cirkevných škôl v školskom systéme - súčasný stav v SR

Slovenská republika vznikla 1.1.1993 a podľa Ústavy SR z roku 1992 bol recipovaný právny poriadok bývalej Českej a Slovenskej Federatívnej republiky. V tejto súvislosti sa do legislatívy novovzniknutej SR prevzal aj školský zákon¹² ktorý, doplnený niekoľkými novelami, platí dodnes.

Koncepcia tohto školského zákona, ktorý v roku 1984 nahradil nevyhovujúcu školskú legislatívu¹³ vychádza z troch princípov: z princípu garancie bezplatného vzdelávania, z princípu rovnosti prístupu ku vzdelaniu a z princípu centrálného riadenia jednotlivých oblastí v školskom systéme. Zákon v roku 1984 neriešil podmienky vzniku a existencie iných ako štátnych škôl a definoval direktívnu líniu aj pre tvorbu a realizáciu výchovno-vzdelávacích programov na školách. Bol však významný tým, že skrátil základnú školu z 9 na 8 rokov a povinnú školskú dochádzku predĺžil z 9 na 10 rokov. Zároveň sa týmto zákonom stredné odborné učilišťa stali súčasťou sústavy stredných škôl.

V roku 1988 bol školský zákon prvýkrát novelizovaný¹⁴. Po roku 1989 bolo plnenie úloh rezortu školstva, ktoré vyplývali z postupnej transformácie škôl a školských zariadení v línii spoločensko-politických zmien, ako aj v línii programových vyhlásení vlád Slovenskej republiky, vykonávané systémom postupných zmien, ktoré vyúsťovali do vydania niekoľkých ďalších noviel školského zákona¹⁵.

Za zásadné zmeny v oblasti výchovy a vzdelávania vykonávané prostredníctvom noviel zákona možno považovať najmä riešenie otázok v oblasti právnej subjektivity škôl, skrátenia a neskôr predĺženia povinnej školskej

dochádzky, zriaďovania súkromných a cirkevných škôl, v oblasti práv národnostných menšín na vzdelávanie v ich jazyku, podnikateľskej činnosti škôl, postavenia základných škôl ako právnych subjektov, názvov špeciálnych škôl a prijímania žiakov do prvých ročníkov stredných škôl, kde sa výchova a vzdelávanie uskutočňuje v cudzom jazyku (bilingválne školy). Významnými zmenami boli aj zmeny v oblasti zabezpečenia zlepšenia postavenia detí a mládeže s postihnutím, v oblasti starostlivosti a zabezpečenia športovo nadaných a talentovaných žiakov na školách, zmeny v oblasti financovania výchovy a vzdelávania v stredných odborných učilištiach a strediskách praktického vyučovania a zmeny v oblasti financovania súkromných a cirkevných stredných škôl¹⁶. Podrobnejšie o legislatívnych úpravách sa zmieňujeme v 1. kapitole.

Podmienky rozvoja súkromných a cirkevných škôl na Slovensku

Ako sme uviedli v časti 1, vzdelanie získané na súkromných a cirkevných školách je rovnocenné vzdelaniu získanému na školách ostatných. Štát poskytuje týmto školám finančnú dotáciu spravidla za rovnakých zákonom stanovených podmienok ako štátnym školám, pričom súkromné a cirkevné školy môžu vyberať od rodičov alebo zákonných zástupcov dieťaťa školné. Pravidlá financovania súkromných a cirkevných škôl upravuje nový zákon o financovaní, ktorý nadobúda platnosť 1.1.2004.¹⁷

Hoci sa školský zákon z roku 1984¹⁸ trinásťkrát novelizoval, prax ukazuje, že legislatívne zmeny, ktoré ho upravovali, nie sú dostatočné. Ich cieľom totiž nebolo navrhovať principiálne zmeny v školskom systéme a meniť tak filozofiu zákona. Novelami sa riešili iba tie najnutnejšie potreby, ktoré so sebou postupne prinášali spoločenské zmeny. Ako príklad možno spomenúť novelu¹⁹, ktorou sa reagovalo na potrebu zdefinovať v zákone fenomén neštátnych, teda súkromných a cirkevných škôl. Prijatá novela síce vniesla do školskej legislatívy pojmy „súkromná škola“ a „cirkevná

¹² Zákon č. 29/1984 Zb. o sústave základných a stredných škôl (školský zákon) v znení neskorších predpisov

¹³ Zákon č. 89/1958 Zb. (učňovský zákon), Zákon č. 186/1960 Zb. (školský zákon), Zákon č. 63/1978 Zb. (zákon o niektorých opatreniach v sústave základných a stredných škôl)

¹⁴ Zákon č. 188/1988 Zb

¹⁵ Zákon č. 171/1990 Zb., Zákon č. 522/1990 Zb., Zákon č. 230/1994 Z.z., Zákon č. 231/1994 Z.z., Zákon č. 6/1998 Z.z., Zákon č. 5/1999 Z.z., Zákon č. 229/2000 Z.z., Zákon č. 216/2001 Z.z., Zákon č. 416/2001 Z.z., Zákon č. 506/2001 Z.z., Zákon č. 334/2002 Z.z., Zákon č. 408/2002 Z.z

¹⁶ Legislatívny zámer návrhu zákona o výchove a vzdelávaní č.140-28/2003-093, MŠ SR, august 2003, dostupný na <http://www.cpvv.sk>

¹⁷ Zákon č. 597/2003 Z.z.

¹⁸ Zákon č.29/1984 Zb. o sústave základných a stredných škôl (školský zákon) v znení neskorších predpisov , Zákon č. 279/1993 Z.z. o školských zariadeniach v znení neskorších predpisov

¹⁹ Zákon č. 171/1990 Zb

škola“, čo malo pre ďalší rozvoj nášho školstva zásadný význam, podmienky vzniku, existencie a zániku neštátnych škôl však stále kopírujú rokmi zaužívaný systém legislatívnych pravidiel „jednotnej školy“. Jedinou významnou zmenou je, že súkromné a cirkevné školy môžu zabezpečovať právo na vzdelanie za odplatu.

Nakoľko zmeny v školstve neprebíhali systémovo, pre slobodný rozvoj neštátnych škôl neboli vytvorené vhodné legislatívne podmienky. Súčasná platná legislatíva brzdí vznik nových neštátnych škôl, nevytvára zdravé konkurenčné podmienky pre ich slobodný rozvoj a tým znemožňuje prirodzenú reštrukturalizáciu siete škôl.

Na problémy s legislatívou narážajú najmä neštátne základné školy, nakoľko spôsob štúdia na stredných školách určuje školský zákon len okrajovo, čo v praxi znamená, že neštátne stredné školy disponujú väčším manévrovacím priestorom pri realizácii špeciálnych výchovno-vzdelávacích programov ako neštátne základné školy.

Zmeny, ktoré sa v oblasti neštátnych škôl začali tesne po roku 1989 pomaly rozbiehať, nemali zákonom garantovanú kontinuitu ďalšieho vývoja.

Krátko po roku 1989 sa síce centralistický diktát v oblasti školstva značne uvoľnil, toto uvoľnenie však bolo iba dočasné. K oslabeniu byrokratickej regulácie školského systému totiž nedochádzalo v dôsledku systémových legislatívnych krokov, ale paradoxne najmä vďaka dobrej vôli úradníkov na rôznych

BLOK 1: Problémy vzniku nových škôl

V praxi to znamená, že napríklad zriaďovateľ súkromnej školy, ktorý predkladá na Ministerstvo školstva SR žiadosť o zaradenie novej súkromnej základnej školy do siete škôl, je povinný k žiadosti priložiť aj vyjadrenie miestneho zastupiteľstva o finančnom zabezpečení školy v danej lokalite. Nakoľko už niekoľko rokov hospodária miestne úrady s výrazne krátenými rozpočtami, nie je jednoduché získať si pri zriaďovaní novej školy ich podporu a najmä písomné vyjadrenie, že zabezpečia jej financovanie. Súhlasom so zriadením novej školy vo svojej lokalite sa totiž zavazujú financovať školu nielen v roku jej vzniku, ale aj počas nasledujúcich rokov, kedy sa bude postupne rozrastať (ak by aj začala iba s jedným ročníkom, každý rok pribudnú ďalšie). Ministerstvo školstva SR požaduje od miestnych úradov *de facto* vyjadrenie, že zvládnu financovanie novej školy v neobmedzenom časovom horizonte (škola totiž nemôže zaniknúť z dôvodu nedostatku finančných prostriedkov zo strany štátu, pretože štát sa zaväzuje poskytovať žiakom na základných školách bezplatné vzdelanie a zároveň s týmto právom je uplatňované aj právo rodičov na výber školy. Ak by bola škola úspešná, nebolo by jednoduché zrušiť ju proti vôli rodičov). Na finančné problémy narážajú zriaďovatelia škôl najmä v Bratislave a na západnom Slovensku. V iných lokalitách, kde by zriadenie novej základnej školy rodičia i miestne úrady uvítali, pretože tam napríklad ešte žiadna súkromná škola neexistuje, a kde by sa na jej financovanie aj našiel dostatok prostriedkov, narážajú zriaďovatelia na iné problémy. Ide najmä o nedostatok vhodných priestorov. Ministerstvo školstva SR nezaradí novú školu do siete škôl v prípade, že k žiadosti o zaradenie nepriloží zriaďovateľ písomné záruky o zabezpečení vhodných priestoroch pre všetky predpokladané ročníky. To znamená, že hoci by mohla škola povedzme tri roky existovať v menších priestoroch a počas týchto troch rokov by zriaďovateľ hľadal vyhovujúcejšie priestory, MŠ SR školu do siete nezaradí, pretože neexistuje záruka, že zriaďovateľ potrebné priestory skutočne nájde. V Bratislave potenciálni zriaďovatelia tento problém nemajú, naopak, veľké školy dnes trpia nedostatkom žiakov a triedy v nich nie sú naplnené, preto sa radi rozdelia o priestory s inou školou. V malých mestách a obciach však takéto predimenzované školské budovy nie sú a iné vyhovujúce priestory sú už v prenájme iných subjektov, zväčša na komerčné účely.

postoch hierarchie štátnej moci. Aj vďaka tomuto fenoménu sme v školstve na začiatku 90-tych rokov mohli zaznamenať rozširovanie ponuky rôznych alternatívnych výchovno-vzdelávacích programov na školách, ako aj prudký nárast počtu cirkevných a súkromných základných a stredných škôl.

Tento trend sa však postupne zastavil a štruktúra siete základných a stredných škôl sa už v posledných rokoch nijako výrazne nemení. Nie je to však dôsledok stabilizácie systému, ale rôznych regulačných opatrení zo strany štátu po tom, čo sa ukázalo, že takáto rýchla expanzia siete škôl je z hľadiska finančného zabezpečenia riziková. Zákonné predpisy pri zaradovaní a vyradovaní škôl do/zo siete sa síce nezmenili, ale jednotlivé vykonávacie predpisy sa menia často (pozri blok 1).

Už v roku 1999 Ministerstvo školstva SR začalo regulovať realizáciu rôznych alternatívnych výchovno-vzdelávacích programov na štátnych i neštátnych základných školách a postupne zrušilo väčšinu experimentálnych overovaní, ktoré sa nerealizovali v súlade s platným školským zákonom, a to aj v prípade, že ich realizáciu

Ministerstvo školstva SR v minulosti riadne povolilo.²⁰ Vo väčšine prípadov išlo o nesúlad

²⁰ Informácia o evidencii pokusných overovaní na základných školách v SR, ktoré sa budú hodnotiť v súlade so smernicami MŠV SR z 22.11.1993 na pokusné overovanie organizácie, foriem i obsahu výchovy a vzdelávania a spôsobu riadenia škôl. Marec 2001.

s osnovami, ktoré vydalo ministerstvo školstva, ak napríklad škola pridala do svojho výchovno-vzdelávacieho programu vlastné predmety (umelecká výchova, dramatická výchova, sociálne správanie, a pod.), alebo ak svojvoľne rozšírila časovú dotáciu ostatných predmetov (väčšinou išlo o vyučovanie cudzích jazykov). Tak zanikli aj niektoré alternatívne programy, ktoré úspešne fungovali niekoľko rokov.

Škola, na ktorej ministerstvo takýto program zrušilo, mohla znova požiadať o povolenie experimentálneho overovania alternatívneho programu v súlade so zákonom. Ak toto povolenie z rôznych dôvodov nedostala, mohla prejsť na štátom určené osnovy, alebo podať žiadosť o vyradenie zo siete škôl.

V prípade neštátnych ZŠ malo takéto riešenie vzniknutej situácie likvidačný charakter (pozri blok 2).

Experimentálne overovanie nových alternatívnych programov sa na základe súčasne platnej školskej legislatívy môže realizovať iba na už existujúcej štátnej alebo neštátnej základnej škole.

Nová štátna alebo neštátna škola nemôže byť zaradená do siete škôl s iným programom ako s takým, ktorý si vyberie zo štátom určenej ponuky a ktorého osnovy sú totožné so štátnymi osnovami. Až vo chvíli, keď je zaradená do siete škôl, môže požiadať MŠ SR o povolenie realizovať experimentálne overovanie alternatívneho programu pod gesciou garanta, spravidla Štátneho pedagogického ústavu. V prípade, že jej ministerstvo toto povolenie z rôznych dôvodov neudelí, žiaci sa učia naďalej podľa štátom stanovených osnov.

Paradoxom je, že na to, aby bola nová neštátna základná škola zaradená do siete škôl, potrebuje príslušným orgánom štátnej správy dokladovať záujem rodičov o zriadenie takejto školy. Ak však škola nemôže rodičom zaručiť realizáciu špeciálneho výchovno-vzdelávacieho programu, ktorý by bol iný ako štátnej

škole, ich záujem o jej zriadenie klesá, čo môže byť jedným z dôvodov nezariadenia školy do siete. Ďalším dôvodom na nezariadenie novej školy do siete škôl môže byť nedostatok financií zo strany štátu.

Opäť paradoxne, čím zaujímavejší je projekt, ktorý chce škola v budúcnosti ponúkať, tým je spravidla drahší rozpočet na jeho realizáciu, a tak štát vo väčšine prípadov do vzniku takejto školy peniaze neinvestuje.

Ak by aj chcel zriaďovateľ súkromnej alebo cirkevnej školy vyriešiť túto situáciu tak, že by sa zaviazal hradiť výchovno-vzdelávací proces z vlastných zdrojov, prípadne zo zdrojov, zabezpečených sponzorskými darmi, teda nie výlučne zo školného od rodičov, alebo zákonných zástupcov detí, Ministerstvo školstva SR školu do siete nezarádi, pretože

tým, že by štát nevstupoval do zabezpečovania financovania výchovno-vzdelávacieho procesu, by na danej škole nemohol uplatňovať princíp bezplatného vzdelávania, zaručený ústavou.

Tento paradox nerieši ani nový zákon o financovaní.²¹ Naopak, tento nový zákon vychádza dôsledne z princípu garancie práva na bezplatné vzdelávanie a zjednocuje princípy financovania na všetkých typoch škôl (štátne a neštátne) v zmysle rovnakého práva na poskytovanie štátnych dotácií.

Všetky typy škôl majú podľa neho právo poberať rovnaký štátny príspevok na zabezpečenie financovania výchovno-vzdelávacieho procesu, prevádzky a riešenia havarijných situácií,

neštátne školy sú obmedzené iba v prípade poberania finančných prostriedkov na kapitálové výdavky, pretože ministerstvo im neprideluje financie na rekonštrukciu školských objektov a modernizáciu vybavenia škôl. Toto právo školy poberať štátny príspevok je zároveň vyjadrením povinnosti štátu

BLOK 2: Regulácia alternatívnych vých.-vzdel. programov v praxi

Príkladom, kde regulácia zo strany štátu viedla k zániku alternatívneho výchovno-vzdelávacieho programu, je Základná cirkevná bilingválna škola v Bratislave, kde bol zriaďovateľ nútený ukončiť bilingválny výchovno-vzdelávací program na I. stupni. Školský zákon totiž umožňoval bilingválne vyučovanie iba na II. stupni ZŠ alebo na SŠ. Pri jeho koncipovaní sa vychádzalo z predpokladu, že menšie deti nezvládnu cudzí jazyk na takej úrovni, aby sa v ňom mohli učiť iné predmety. Zároveň sa predpokladalo, že bilingválne vyučovanie bude prekážkou úspešného dosiahnutia požadovanej úrovne vedomostí a zručností v jazyku materinskom, pretože sa mu bude vo výchovno-vzdelávacom programe poskytovať menší priestor (vzhľadom na nízky vek detí na I. stupni ZŠ je počet hodín vo vyučovacom procese oproti II. stupňu a SŠ výrazne obmedzený). Napriek tomu, že prax ukázala, že sú tieto obavy neopodstatnené, škola musela prejsť na osnovy rozšíreného vyučovania cudzích jazykov, ktoré umožňovali vyučovať cudzí jazyk od 3. ročníka (dnes už od 1. ročníka). Bol to však krok späť vzhľadom na vysokú jazykovú úroveň (aj v materinskom jazyku), ktorú deti počas 8 rokov existencie školy získali. Dobré výsledky potvrdzovali pravidelné školské inšpekcie, ako aj umiestnenia žiakov na cudzojazyčných olympiádach a literárnych súťažiach.

²¹ Zákon č. 597/2003 Z.z.

garantovať na každej škole, zaradenej do siete škôl, právo na bezplatné vzdelávanie.

Súčasná realita je taká, že zdroje štátu na financovanie školstva sú obmedzené, preto štát nepodporuje a ani v budúcnosti nebude podporovať vznik nových škôl. Práve naopak, často sa hovorí o potrebe racionalizácie siete škôl. V skutočnosti je naozaj potrebná, pretože populačná krivka klesá a mnohé školy nie sú naplnené, čím sa ich prevádzka predražuje. Pri racionalizácii siete škôl však narážame a aj naďalej budeme narážať na problém nefungujúcich mechanizmov, zabezpečujúcich zdravé konkurenčné prostredie. Štát má totiž stále možnosť, v súlade s platnou legislatívou, preferovať štátne, resp. verejné školy a podporovať ich prežitie na úkor neštátnych škôl.

Má na to niekoľko dôvodov. Financovanie systémom „na žiaka“ síce formálne umožňuje vznik nových škôl, pretože ich zaradenie do siete by *de facto* nemalo znamenať zvýšenie výdavkov, ale iba iné prerozdelenie štátneho príspevku, v praxi však toto prerozdelenie nebude také jednoduché. Na prvý pohľad zjednodušené a spravodlivé financovanie škôl má totiž niekoľko úskalí. Po prvé, príspevok na žiaka nebude mať rovnakú hodnotu na všetkých školách. Pri stanovení jeho hodnoty pre jednotlivé školy sa bude vychádzať zo špecifik danej lokality, prípadne sa v ňom budú zohľadňovať iné špecifické nároky či obmedzenia jednotlivých škôl, čo v praxi znamená, že „prenos“ príspevku na žiaka napríklad z jednej základnej školy na druhú, sa nebude dať realizovať na základe jednoduchej matematiky.

Po druhé sa štát zaväzuje štátnej škole finančne zabezpečiť aj prevádzku školy a bude jej poskytovať aj príspevky na údržbu budov a kapitálové výdavky. Ak by v štátnej škole nastal odliv žiakov na inú, neštátnu školu, prevádzka štátnej školy by sa v prepočte na žiaka výrazne predražila. Mohlo by dôjsť až k takej situácii, že by jej ďalšia existencia bola z finančného hľadiska pre štát nerentabilná a škola by sa musela vyradiť zo siete. Na prvý pohľad sa zdá, že ide o žiadúci efekt racionalizácie škôl, no v prípade zrušenia existencie štátnej školy by štát narazil na niekoľko ďalších problémov. Prvým by bolo obmedzenie práva rodičov na bezplatné vzdelávanie, ktoré by bolo ohrozené zánikom štátnej školy, najmä v lokalite, kde by po vyradení štátnej školy zo siete zabezpečovala povinné vzdelávanie iba neštátna škola. Tým by bolo zároveň ohrozené už spomínané právo rodiča na výber školy. Ďalším problémom by bol nárast nezamestnanosti. Zrušením štátnej, „zabehutej“ školy by totiž štát zrušil aj

niekoľko pracovných miest vo verejnej službe. Mnohí učitelia, ktorí by boli prepustení, by si len ťažko našli prácu na inej škole, pretože neštátna škola, ktorá štátnej škole „vzala“ deti, by už nemusela mať pre nich voľné miesta, alebo by o nich jednoducho nemusela mať záujem. Realitou v našom školstve je totiž fakt, že školy trpia nedostatkom kvalitných učiteľov, a sú to najmä štátne školy, na ktorých mnohí učitelia diskutabilnej úrovne takzvané „dožívajú“ a ktorí sa už inde len ťažko uplatnia.

Spomínané problémy sú vážnym dôvodom na to, aby sa štát aj naďalej snažil nevytvárať pre školy fungujúce konkurenčné prostredie a aby si ponechal dostatočný priestor na reguláciu siete škôl. V spoločnosti, v ktorej by mali fungovať demokratické princípy, je jednou z mála legálnych pák na takúto reguláciu systém pridelovania štátnych dotácií.

Pred rokom 2001/02 bolo regionálne školstvo financované v zásade na historickom princípe. Prostriedky boli rozpočtované v kapitolách krajských/okresných úradov (predtým v rámci systému školských správ), ktoré mali v zásade voľnosť v rozdeľovaní zdrojov medzi jednotlivými typmi škôl. Podľa vtedy platnej legislatívy boli cirkevné školy financované ako štátne a súkromné školy mali dostávať od štátu príspevok vo výške 70% ekvivalentu štátnych škôl. V praxi však túto výšku nedosahoval a medzi jednotlivými krajinami existovali výrazné rozdiely, ktoré dokumentuje aj tabuľka 6.

Zákon č. 506/2001 o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení mal za cieľ odstrániť regionálne rozdiely vo financovaní škôl rovnakého typu. S ohľadom na neštátne školy predpokladal, že tieto dostanú rovnaký príspevok ako ekvivalentné školy štátne. Ak však vyberali školné, príspevok sa im znížil o 30%, ak nedodržiavali učebné plány a osnovy ekvivalentných štátnych škôl, príspevok sa im znížil o 10%.

Nový zákon o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení z novembra 2003 zakotvuje princíp rovnakej štátnej dotácie školám rovnakého typu a charakteru, bez ohľadu na to, či ide o školu štátnu alebo neštátnu. Jedinou výnimkou je, že štát neprispieva neštátnym školám na rekonštrukciu a modernizáciu, umožňuje im však výber školného na rozdiel od štátnych škôl. Podľa prehľadu praxe európskych krajín,²² len tri krajiny v súčasnosti financujú

²² Key topics in education in Europe, Volume 2, Financing and Management of Resources in Compulsory Education, Trends in national policies, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2000.

súkromné školy rovnako ako verejné: Holandsko, Švédsko a Veľká Británia (pri tzv. *voluntary controlled schools*). V iných krajinách sa poskytujú často významné čiastky na prevádzku súkromných škôl, nie však v takej miere na kapitálové výdavky, keďže ide o investície do súkromného majetku.

Nešťátne školy v súčasnosti sú a aj v budúcnosti naďalej budú obmedzované v oblasti slobodnej tvorby výchovno-vzdelávacích programov. Ministerstvo školstva SR vo svojom legislatívnom zámere²³ pri koncipovaní nového školského zákona predpokladá, že nešťátne školy si budú môcť svoj výchovno-vzdelávací program naďalej vyberať iba zo štátom definovanej ponuky, čo v praxi znamená, že štátne aj nešťátne školy budú vlastne ponúkať to isté. Hoci by časom mali byť tieto výchovno-vzdelávacie programy definované na princípe dvojúrovňového participatívneho modelu obsahu vzdelávania, to znamená, že by mali byť zložené zo štátneho, povinného kurikula a zo školského kurikula, ktorý si stanovuje škola nad rámec kurikula určeného štátom, dnes nikto nevie povedať, aké bude pomerné vyjadrenie týchto dvoch zložiek, ani akú budú mať v jednotlivých predmetoch konkrétnu obsahovú náplň. To opäť určí štát na úrovni ministerstva školstva niektorým zo zákonných predpisov.

Projekt MILÉNIUM ako základný koncepčný dokument pripravovanej reformy slovenského školstva - pozitíva a úskalia

Spomínané problémy, s ktorými zápasia najmä nešťátne školy, sú iba časťou problémov, ktoré v dôsledku nevyhovujúcej legislatívy postupne narastajú vo všetkých oblastiach školského systému.

Jedine prijatím nového školského zákona je možné odstrániť brzdy a rozpory, ktoré v súčasnosti bránia modernému rozvoju slovenských základných a stredných škôl. Preto sa dnes rýchla realizácia dôslednej reformy školstva považuje za celospoločenskú prioritu.²⁴

Východiskovým dokumentom, ktorý určuje kontúry pripravovanej reformy je projekt

²³ Legislatívny zámer návrhu zákona o výchove a vzdelávaní č.140-28/2003-093, MŠ SR, august 2003, dostupný na <http://www.cpvvp.sk>

²⁴ Programové vyhlásenie vlády SR z roku 2002, dostupné na <http://www.vlada.gov.sk>

Milénium,²⁵ spomenutý aj v predošlých kapitolách.

Projekt Milénium vznikol ako odpoveď na aktuálnu spoločenskú objednávku a v danej chvíli bol jediným koncepčným východiskom pri príprave avizovanej reformy školského systému. Vzhľadom na veľmi pasívnu verejnú diskusiu, nedostatok času a z toho vyplývajúcu absenciu iných relevantných návrhov, ostal v tejto polohe po celé štyri roky a nakoniec bol prijatý za základný koncepčný dokument školskej reformy. Hoci už samotný fakt, že takýto materiál na Slovensku vznikol, je obrovským pozitívom a projekt Milénium je bezpochyby dokumentom zásadného významu, treba pripustiť, že pri jeho realizácii v procese zavádzania zásadných zmien v školskom systéme, môžeme naraziť na viaceré úskalia.

Zmeny, ktoré navrhuje, nemajú byť systémové, ale iba čiastkové a postupné, orientované najmä na princípy, obsah a formy výchovy a vzdelávania. Cieľom Milénia teda nie je rozrušiť nefungujúcu štruktúru školského systému a nahradiť ju novou koncepciou s novými systémovými väzbami, ale v rámci overenej štruktúry ponúknuť niekoľko modernizujúcich úprav. Z predchádzajúcej analýzy súčasnej štruktúry siete škôl vyplýva obava, že takéto riešenie nebude dostatočné.

²⁵ Rosa, V. - Turek, I. - Zelina, M.: Projekt Milénium, Učiteľské noviny, č. 3, 2000, Príloha; Národný program výchovy a vzdelávania na najbližších 15 až 20 rokov, Ministerstvo školstva SR, 2001

Tabuľka 6: Percento ekvivalentného štátneho príspevku súkromným školám, podľa krajov, rok 2000

	Bratislav a	Trnava	Nitra	Trenčín	Žilina	B. Bystrica	Prešov	Košice	Spolu
materské škôlky a jasle	41,3	41,3	-	41,3	39,6	44,8	-	51	43,9
základné školy	32,6	-	-	-	24	-	-	34,5	31,6
gymnázia	18,6	17,1	-	18,7	-	17,3	13,2	36,4	18,9
stredné odborné školy	34,5	28,8	41,3	-	37,7	50,2	37,2	-	36,4
stredné odborné učilišťa	43,7	40,6	49,7	-	49,3	-	-	53,3	46,5
strediská praktického vyučovania	41,9	-	41,9	43,7	-	-	-	-	42,3
základné umelecké školy	48,6	-	-	48,6	60,3	46,3	48,6	51,8	50
školské jedálne	21	-	-	21,5	-	-	-	-	21,1
domovy mládeže	32,3	32,3	-	-	-	-	-	-	32,3
centrá voľného času	-	-	-	-	54	-	-	-	54
Spolu	31,7	34,3	44	41,6	48,9	40,8	34,7	50,6	37,6

Zdroj: interné podklady a výpočty SGI založené na údajoch MŠ SR

Milénium ďalej navrhuje, aby sa zmeny v školskom systéme realizovali výlučne prostredníctvom štátnej moci a aby rovnako zasiahli všetky typy škôl, štátne aj neštátne. Reformný proces by mal prebiehať smerom zhora nadol, zachovávajúc princíp centralizovanej regulácie. Reforma školstva by sa tak mala realizovať prostredníctvom nasledovnej hierarchie inštitúcií:

- Národná rada Slovenskej republiky - parlament
- vláda Slovenskej republiky
- poprední predstavitelia politických strán
- poslanci týchto strán v parlamente - najmä učitelia
- vysokí štátni úradníci a zvlášť manažment ministerstva školstva
- manažment územných štátnych a samosprávnych (mocenských) štruktúr vo vzdelávaní
- riaditelia škôl
- učitelia, rady škôl, obce, komunita, odbory, sociálni partneri, tretí sektor

Napriek tomu, že sa v Miléniu dočítame, že sa štát nemá správať direktívne a totalitne smerom k výchove a rozvoju osobnosti, že

zodpovednosť je na rodine, rodičoch a človeku samotnom, z vyššie uvedených faktov vyplýva, že pripravovaná reforma problém štátneho dirigizmu v našom školstve pravdepodobne neodstráni.

Verejný dohľad nad školami a ich reformovaním je oblečený do uniformy štátnych inštitúcií na všetkých úrovniach. Samotní riaditelia sa nachádzajú až na predposlednom stupni „pyramídy moci“, učitelia na poslednom. Pritom spomedzi všetkých, ktorí majú reformu realizovať, výlučne oni prichádzajú do priameho kontaktu so žiakmi a ich rodičmi, poznajú svojich študentov, ich špeciálne potreby a nadanie a môžu na ne adekvátne reagovať. Rodičia, v Miléniu správne označení za jediných nositeľov skutočnej zodpovednosti za vzdelanie svojich detí, môžu do tohto procesu vstúpiť iba prostredníctvom Rady školy, v ktorej spolu s nimi paradoxne znovu sedia s rovnakým hlasom aj zástupcovia územnej samosprávy. Hoci skvalitňovanie personálnej politiky môže byť jedným z významných agentov pozitívnych zmien v školstve, nemôže byť zárukou, že sa štátna byrokracia, ktorá všetky školy, teda aj neštátne, financuje, riadi a kontroluje, bude správať tak, aby sa zmeny, ktoré v súčasnosti sú a aj v budúcnosti budú v školstve potrebné, uskutočnili v súlade s divergentnými potrebami jednotlivých škôl. Na základe

dlhoročných skúseností sa možno obávať, že kým sa „zdola“ dostane nejaký koncepčný nápad „nahor“ a tam sa premyslí, vyhodnotí, zväži, pozmení alebo celkom zmení, následne na to sa legislatívne upraví a vstúpi do platnosti, škola, ktorá s týmto návrhom prišla, už ani nemusí existovať.

Rovnako nebezpečné je spoľahnúť sa na schopnosť „osvietených“ politikov prijať rozumné a odborné argumenty a spraviť z parlamentu a z vlády garanta zmien, ktoré by mali fungovať perspektívne 15-20 rokov.

V Miléniu nie sú dostatočne definované ani prostriedky na vytváranie konkurenčného prostredia, ktoré má byť hybnou silou rozvoja školstva. Konkurenčné prostredie, v ktorom nefungujú prirodzené mechanizmy zdravej súťaže nemôže produkovať vyššiu kvalitu. Ak si štát neustále ponecháva v rukách páky na reguláciu siete škôl, na definovanie podmienok ich financovania a na určovanie ich výchovno-vzdelávacích programov, môžu školy navzájom súťažiť iba v oblastiach, ktoré nie sú pre ich existenciu a ďalší rozvoj rozhodujúce.

Načrtnuté riziká projektu Milénium v sebe nesú potenciál školskú reformu brzdiť, či dokonca znemožniť jej úspešné zavŕšenie. Hoci mnohé ciele projektu Milénium korešpondujú so súčasnými trendmi vo vzdelávacích systémoch krajín Európskej únie, nemal by byť tento dokument chápaný ako jediné východisko pri koncipovaní školskej reformy. Skúsenosti z iných krajín totiž ukazujú, že posilnenie štátneho vplyvu na školách nevytvára automaticky väčšie garancie pre pozitívny rozvoj školského systému. Naopak, čím je proces realizácie výchovno-vzdelávacieho procesu diferencovanejší a od štátnej moci nezávislejší, tým je školský systém flexibilnejší a rýchlejšie reaguje na aktuálne spoločenské požiadavky.

Systém financovania verejných škôl v niektorých európskych krajinách a ich skúsenosti so školskými reformami

Ako ukážeme ďalej, trend, ktorým sa školské reformy v oblasti financovania v jednotlivých európskych krajinách a aj u nás, uberajú, je v zásade podobný. Cieľom reforiem vo financovaní je zabezpečiť prechod od štátom prísne diferencovaných položiek k tzv. blokovým grantom, ktoré dávajú škole možnosť lepšie hospodáriť s pridelenými prostriedkami, pretože sú flexibilnejšie presúvateľné vrámci jednotlivých položiek, ktoré je potrebné uhradiť. Rozdiely medzi

jednotlivými štátmi sú o.i. v tom, kto v konečnom dôsledku za prerozdelenie financií do jednotlivých položiek zodpovedá – či miestna samospráva, alebo priamo škola. Blokové granty sú pritom definované na základe princípu na žiaka, to znamená, že dôsledne vychádzajú z počtu žiakov na škole.

Otázky financovania však nie sú jedinou oblasťou, v ktorej reformy školských systémov prebiehajú. Zmeny vo financovaní sú vždy úzko späté s oblasťou riadenia škôl, s otázkami zodpovednosti za výchovno-vzdelávací proces a za naplnenie jeho cieľov, s oblasťou definovania miery nezávislosti jednotlivých typov škôl, ako aj s problematikou tvorby výchovno-vzdelávacích programov.

Dánsko^{26, 27}

V Dánsku sa povinná školská výchova uskutočňuje už od roku 1852 tromi spôsobmi: vo verejných školách, v domácej škole a v nezávislých školách. V severských krajinách prebieha povinné vzdelávanie v jednej línii, často sa v tejto súvislosti hovorí o „jednotnej súvislej štruktúre“. Táto fáza trvá v Dánsku, Fínsku a vo Švédsku 9 rokov, na Islande v Nórsku 10 rokov.

Kľúčová reforma financovania v Dánsku prebiehala v rokoch 1970-1975 a keďže regionálne školy tam už dlhú dobu boli v kompetencii miestnych samospráv, obsahom reformy bola hlavne iná podoba financovania samospráv vo fiškálne decentralizovanom systéme (prechod na blokové granty).

Vyrovňavanie rozdielov medzi regiónmi realizoval štát tým, že preplácal samosprávam isté % definovaných nákladov. S nárastom kompetencií samospráv sa však tento systém financovania ukázal ako veľmi neefektívny, nemotivujúci k ekonomickému správaniu. Prejavom bol veľký počet malých škôl, ich malá priemerná veľkosť a relatívne vysoký počet učiteľov vzhľadom na počet žiakov. Akékoľvek zmeny v tejto oblasti komplikoval aj fakt, že v dánskom systéme sa na správe školských záležitostí na lokálnej úrovni podieľali predovšetkým samotní učitelia, združení v učiteľských zväzoch a tí tieto zmeny dlho brzdili.

²⁶ Allocation and Management of School Resources in Denmark. Interný dokument dánskeho ministerstva školstva.

²⁷ Pollard, S.: Customers not Bureaucrats, Identifying and getting real value for money in state education, Adam Smith Institute, London 2002.

V systéme opatrení sa najprv zaviedli granty na počet obyvateľov samospráv s viacerými kompenzačnými klauzulami (pomoc malým a chudobným regiónom, atď.) Ešte väčší vyrovnávací efekt medzi samosprávami malo zavedenie transferov medzi samosprávami s vyššou ako priemernou daňovou bázou samosprávam pod priemerom. V roku 1971 bol zavedený blokový grant samosprávam, ktorý bral do úvahy celkový počet obyvateľov, počet detí vo veku 0-6, 7-16, počet ľudí nad 65 rokov, dĺžku cestnej siete, rozlohu. V roku 1975 bolo definitívne zrušené preplácanie časti mzdových nákladov samospráv na školstvo zo strany štátu a v blokovom grante samosprávam sa vyššia váha pridela počtu školopovinných detí.

V súčasnosti sa tzv. *Folkeskole* (porovnateľné s naším regionálnym školstvom) financuje vo fiskálne decentralizovanom systéme, kde je financovanie kombináciou miestnych daní a blokových grantov od štátu. Nápočet grantu pre samosprávu je do veľkej miery viazaný na počet žiakov, rozhodnutie o rozpočte konkrétnej školy je na obci, resp. župe (špeciálnym školám sa vypláca štátom určený minimálny príspevok).²⁸

O sieti samosprávnych škôl rozhodujú samotné samosprávy. Neštátne (nezávislé) školy môžu vzniknúť voľne, na základe registrácie²⁹ ministerstvom školstva. Grant im poskytuje priamo štát, samosprávy sú však povinné prispievať na svojich žiakov, ktorí navštevujú neštátne školy na území samosprávy vo výške 85% štátneho príspevku. Tento povinný príspevok zaručuje, že sa samosprávy nebudú snažiť preniesť celé bremeno financovania škôl na štát tým, že by zavreli obecnú školu a umožnili by len vznik neštátnej namiesto nej. V niektorých prípadoch samozrejme došlo k zániku obecných škôl a vzniku neštátnych

²⁸ Príklad výpočtu grantu pre neštátne školy: štátom určené % výdavkov Folkeskole na žiaka počas 3 posledných rokov, počet žiakov školy, faktor veľkosti školy (menšie školy - väčší faktor), skladba študentov (ekonomická náročnosť odborov), faktor plátov učiteľov (čím starší učitelia, tým vyššie platy a príslušný faktor), technický upravujúci faktor (približne rovný 1). Okrem toho špeciálne granty na menšinové školy, špeciálne školy.

²⁹ Potrebné sú: vhodné priestory, štatút školy, správna rada školy, ktorá schválila audítora a splnenie niektorých ďalších zákonných požiadaviek. Príjmy neštátnej školy môžu byť použité len v súlade s jej štatútom - výlučne na vzdelávací proces. Ak ministerstvo preukáže, že škola nespĺňa niektoré z týchto podmienok, stráca nárok na štátnu dotáciu. Prísnejšie pravidlá boli v Dánsku prijaté po afére siete škôl Tvind, ktoré cez spriaznenú nadáciu prelievali príjmy škôl na nevzdelávacie účely.

priamo v ich priestoroch, nie je to však vo veľkom rozsahu, ktorý by naznačoval, že dochádza k špekuláciám zo strany samospráv.

Verejné školy sú regulované miestnou samosprávou do takej miery, že v primárnej sfére a v nižšej sekundárnej sfére nemusia rešpektovať národné kurikulum, ale môžu vychádzať iba z tzv. návrhu osnov. Musia však dôsledne rešpektovať požiadavky miestnej samosprávy, ktoré sú povinné premietnuť do výchovno-vzdelávacieho programu.

Miestne samosprávy určujú zápis detí na verejné školy podľa danej lokality. Rodič má síce právo na výber školy, to ale nie je ochránené zákonom. Byrokratické postupy pri podávaní žiadosti povoliť zápis dieťaťa na verejnú školu v inej lokalite sú odradzujúce, preto toto právo využíva iba minimum rodičov.

Štát poskytuje nezávislým subvencovaným školám granty, ktoré majú dve zložky: prevádzkové a kapitálové výdavky, ktoré sú napočítavané na žiaka. Časť nákladov je financovaná aj školným od rodičov. Rodičia zo znevýhodnených sociálnych skupín môžu požiadať o tzv. „voľné miesto“ na nezávislej škole, to znamená, že sú oslobodení od platenia školného. Do subvencovaných súkromných škôl chodí približne 12% žiakov.

Nezávislé školy sú súčasťou národného výchovno-vzdelávacieho systému a pri realizácii výchovno-vzdelávacieho programu spravidla rešpektujú mzdové normatívy (učiteľské platy a pracovné podmienky sú v Dánsku na všetkých typoch škôl dojednané na základe kolektívnej dohody jednotlivých zväzov a odborov), časovú dotáciu jednotlivých predmetov, kurikulum, a štátne skúšky. Nezávislé školy majú slobodu v tom, že môžu klást' odlišný dôraz na vybrané predmety a majú slobodu vo výbere metód vyučovania.

Poľsko³⁰

V Poľsku sa financujú školy vo fiškálne decentralizovanom systéme, ktorý sa len postupne vyvíjal do súčasnej podoby. Do roku 2000 okrem vlastných zdrojov samospráv plynuli zdroje na školstvo od štátu napr. na základe 27 rozličných normatívov pre stredné školy odzrkadľujúce ich nákladovosť, špeciálne koeficienty boli pre základné školy (výrazne upravené o naplnenosť ich tried), ktoré viedli *de facto* k tomu, že takto „nanormovaný“ rozpočet bol veľmi podobný historickým

³⁰ Davey, K. (ed.): *Balancing National and Local Responsibilities. Education Management and Finance in Four Central European Countries.* OSI/LGI, Budapest 2002.

rozpočtom z minulosti a nevedol k racionalizácii v počtoch škôl ani učiteľov.

V roku 2000 prijali v celom regionálnom školstve skutočné financovanie na žiaka. Napríklad 27 rozličných normatífov pre stredné školy bolo nahradených dvoma koeficientami: 1 pre lýceá (gymnázia) a 1,15 pre všetky stredné odborné školy a učilištia. Podporné školské zariadenia prešli tiež na financovanie na žiaka – samosprávy dostali možnosť rozhodovať o objeme a kvalite týchto služieb. V prípade základných škôl ostalo zvýhodnenie pre malé vidiecke školy a školy v malých mestách, okrem toho však pribudla kompenzácia samosprávam na vidieku, ktoré zabezpečovali dopravu svojim žiakom.

Primárne vzdelávanie: Na to, aby reformátori dosiahli decentralizáciu škôl pod samosprávy, museli sa nielen zaviazat', že štát plne uhradí prevádzkové a mzdové náklady škôl pod obcami (*gmina*), ale na začiatku sa vyhli aj explicitnému určeniu normatívnych veľkostí tried, či podielu žiakov na učiteľa, ktoré hrozili rizikom prepúšťania učiteľov, či zatvárania škôl. Rovnica financovania škôl preto na začiatku čo najviac kopírovala historické rozpočty škôl. V rokoch 1994-1999 sa v tejto rovnici postupne vždy objavovali faktory zohľadňujúce počty žiakov, učiteľov, ich veku (resp. výšky plátov) a náklady v minulých obdobiach, ktoré v zásade udržiavali status quo. Okrem toho, vykonávací predpis k zákonu o financovaní stanovil, že žiaden zriaďovateľ – obec nesmie dostať rozpočet na školstvo nižší ako 100% a ani vyšší ako 110% rozpočtu predošlého roka upraveného o infláciu. Veľká väčšina zriaďovateľov teda nebola ovplyvnená financovaním podľa vzorca, ale dostávala financie podľa historického princípu. Ani tieto faktory však nedokázali na dlhšie obdobie zaručiť, že všetky nároky (vrátane mzdových) budú pokryté, keďže poľská vláda zvýšila učiteľom platy. Viaceré samosprávy na školstvo preto prispievali z vlastných zdrojov, a to najmä samosprávy s malými školami a naopak aj veľké a bohatšie samosprávy, ktoré museli do školstva a učiteľov investovať viac, aby ich udržali v sektore.

Sekundárne vzdelávanie: Decentralizácia týchto škôl a školských zariadení bola časovo posunutá oproti primárnemu školstvu. Kým v roku 1996 98% základných škôl bolo pod samosprávami, u stredných škôl sa porovnateľný podiel dosiahol až v roku 1999. Ministerstvo tu zvolilo podobný prístup ako pri základných školách – snažilo sa o včlenenie financovania na študenta do systému, ale súčasne chcelo zaručiť, aby zriaďovatelia dostali rozpočet nie príliš odlišný od minulosti. Znamenalo to, že najdrahšie odborné školy a

učilištia dostávali v zásade rovnaké dotácie ako v minulosti, nedokázali však dostatočne zareagovať na potreby trhu práce.

Až v roku 2000, po mnohých diskusiách a prepočtoch, presadilo poľské ministerstvo školstva v celom regionálnom školstve skutočné financovanie na žiaka. Garantovaný rozpočet sa zmenil z garantovaného % z minuloročného rozpočtu na garantované % z minuloročného príspevku na študenta (tj. na rovnaký systém, ako je navrhovaný v prechodnom období v novom zákone u nás). Rozpočet tým reagoval na zmenu počtu žiakov a umožnil väčšie rozpätie vo výške pridelených financií.

Maďarsko³¹

O sieti samosprávnych škôl rozhodujú samotné samosprávy. V snahe zefektívniť vynakladanie financií v regionálnom školstve podniklo ministerstvo školstva nasledovné kroky: financovanie škôl založilo na kombinácii vlastných príjmov samosprávy a blokových grantov odvíjajúcich sa najmä od počtu žiakov, regionálne školstvo sa stalo plne samosprávnou kompetenciou, pričom samosprávy sú povinné zabezpečiť vzdelávanie svojej školop povinnej mládeže. Neznamená to, že každá obec musí mať základnú školu, toto ustanovenie spĺňa aj dohodnutá spolupráca niekoľkých samospráv, ich združovanie, či kontrahovanie poskytovania vzdelávania na iného zriaďovateľa. Ministerstvo tak finančne motivovalo samosprávy k združovaniu v tejto oblasti.

Tieto kroky však nevedli k racionalizácii. Ministerstvo preto začalo finančne podporovať tie samosprávy s malými školami, ktoré si ponechali len 1-4. ročník, pričom druhý stupeň bol pre viacero obcí spoločný. Toto opatrenie sa ukázalo ako účinnejšie. Efektívnosť vynakladaných zdrojov je však v maďarskom regionálnom školstve komplikované merať, keďže od roku 1997 nie sú dostupné údaje o financovaní na úrovni škôl a údaje za samosprávy nie je možné korektne priradiť k jednotlivým úrovňam vzdelávania.

Problém malých škôl v Maďarsku však nespočíva len v ich ekonomickej nevýhodnosti, ale aj často diskutovanej kvalite. Riešenie tohto problému však naráža na problém rovnosti prístupu k vzdelaniu, keďže tieto školy navštevuje vysoké percento detí z chudobných komunít a Rómov.

³¹ Davey, K. (ed.): *Balancing National and Local Responsibilities. Education Management and Finance in Four Central European Countries.* OSI/LGI, Budapest 2002.

Samosprávy dostávajú prostriedky od štátu v podobe blokových grantov na žiaka, rozpočet konkrétnej školy sa však tvorí výhradne na základe vyjednávania so samosprávou. Používanie jednotného algoritmu financovania, resp. financovania na základe počtu žiakov, či charaktere vzdelávacích programov škôl je na tejto úrovni skôr výnimkou, čo často funguje ako istý prostriedok udržiavania status quo, ak ho je samospráva ochotná financovať. V praxi sa preto rozpočty konkrétnych škôl skôr približujú ich historickým rozpočtom, ako ich protiváha tu však existuje fiškálny limit blokového grantu a vlastných zdrojov samosprávy.

Na celoštátnej úrovni však existuje určitá forma garantovaného minima: vláda sa zaviazala, že financie samosprávam na školstvo neklesnú pod 90% výdavkov na školstvo počas dvoch predchádzajúcich rokov (okrem kapitálových výdavkov). Keďže však významnú časť výdavkov (asi 30-50%) na regionálne školstvo hradia samosprávy z vlastných príjmov, existujú tu podľa domácich analytikov výrazné rozdiely medzi jednotlivými regiónmi, pretože ich daňová báza sa veľmi líši (neexistujú však údaje o rozpočtoch konkrétnych škôl, ktoré by ju kvantifikovali).

Veľká Británia³²

V tejto časti predkladáme prehľad návrhov riešení problémov, v ktorých sa ocitlo súčasné školstvo vo Veľkej Británii. Hoci ide o jednostranný pohľad jednej nezávislej inštitúcie, riešenia, ktoré predkladá, sa natoľko vymykajú postupom v ostatných krajinách Európy, že stoja za zmienku.

Už v roku 1976 premiér James Callaghan upozorňoval, že školstvo vo Veľkej Británii upadá, pretože nie je schopné pripraviť študentov pre potreby súčasného sveta. Dnes medzi politikmi a voličmi prevláda názor, že vzdelávacie inštitúcie, ktoré sú subvencované a riadené štátom, nedosahujú potrebnú úroveň v zabezpečovaní vzdelávacích štandardov, a to i napriek najlepšiemu úsiliu štátnych úradníkov.

Podľa štatistických zistení až 10% žiakov opúšťa školy bez kvalifikácie, ktorá by mala zmysel pre ich praktický život. Vysoké percento ľudí pripúšťa, že majú problémy so základnou gramotnosťou. Približne 15% škôl vykazuje menej než 1/4 žiakov, ktorí ukončia sekundárny stupeň vzdelávania v hodnotení A-C. Podľa meraní štatistiky OECD boli výsledky

študentov Veľkej Británie v testoch z matematiky podpriemerné a v testoch z prírodovedeckých disciplín iba priemerné.

Tieto fakty poukazujú na skutočnosť, že sa napriek vysokým garanciam štátu nepodarilo zabezpečiť predpokladaný súlad medzi pomerne rýchlo sa rozvíjajúcou ekonomikou a školským systémom. Preto je reforma výchovy a vzdelávania v súčasnosti prioritou ako pre vládu, tak aj pre opozíciu.

Inovačné riešenia sa v súčasnosti hľadajú v oblasti organizácie škôl a ich decentralizácie a nie vo zvyšovaní finančných dotácií pre školy, ako tomu bolo doteraz, pretože školstvo Veľkej Británie netrpí problémom podfinancovania školského systému. Prílišná centralizácia však deformuje systém tak, že slúži tým, ktorí ho produkujú a nie tým, pre ktorých je vytváraný. Samotný premiér Tony Blair niekoľkokrát zdôraznil, že kľúčom k úspešnej reforme je iba dôsledná reštrukturalizácia školského systému v takom rozsahu, aby začal produkovať verejné služby zamerané na skutočného používateľa, teda na žiaka a jeho rodiča a nie na byrokráciu.

Prieskumy verejnej mienky ukazujú, že verejnosť je na takéto zmeny pripravená. Až 64% populácie podporuje myšlienku, že by mali byť štátne zdroje použité na výraznejšiu podporu súkromného sektora. Až 53% opýtaných zároveň vyjadrilo presvedčenie, že by svoje dieťa do nezávislej školy poslali, ale len v tom prípade, ak by si to mohli finančne dovoliť. Na základe prieskumu možno konštatovať, že verejnosť podporuje rozšírenie možnosti výberu školy rodičmi a zároveň akceptuje vyšší stupeň nezávislosti vo výchovno-vzdelávacom procese.

Viacerí odborníci sa zhodujú v tom, že na naštartovanie spomínaných zmien v školskom systéme Veľkej Británie je najprv potrebné uskutočniť nasledovné kroky:

- **vytvorenie konkurenčného prostredia.** Vo Veľkej Británii školy vznikajú na základe územného princípu, to znamená, že je stanovený ich maximálny počet pre danú lokalitu. Akonáhle je tento počet naplnený, ďalšie školy sa v danej lokalite zriadiť nemôžu, ani keby ponúkali zaujímavejší výchovno-vzdelávací program ako už existujúce školy. Tento územný princíp je potrebné zrušiť, čím sa zároveň zaručí právo rodičov na slobodný výber školy.
- **vytvorenie tzv. *Charter schools*.** Model domáceho vzdelávania má vo Veľkej Británii výraznú podporu štátu. Takýmto spôsobom sa učí približne 140 000 detí, čo je 1,5% celkovej školopovinej populácie. Podpora štátu spočíva v tom, že rodičia,

³² Pollard, S.: Customers not Bureaucrats, Identifying and getting real value for money in state education, Adam Smith Institute, London 2002

ktorí sa rozhodnú pre takýto spôsob vzdelávania svojich detí, nemusia splňať tvrdé kritériá, ktoré sa kladú na zriaďovateľov ostatných typov škôl: nemusia mať špecifickú kvalifikáciu ako učitelia na iných školách, nemusia prijať národné kurikulum, nemusia preberať osnovy iných škôl a nemusia v jednotlivých predmetoch strážiť časovú dotáciu. Niektorí rodičia by sa radi spojili a vytvorili tzv. „charter schools“ (nezávislé „zmluvné“ školy)³³, v ktorých by zabezpečovali výuku pre viacero detí naraz. Vznik takýchto škôl zatiaľ vo Veľkej Británii nie je povolený. Vytvorenie nezávislých škôl možno požadovať na základe predpokladu, že ak štát nemá nič proti tomu, aby dieťa vzdelával jednotlivec za takých špeciálnych podmienok, aké platia pre domáce vzdelávanie, nemal by mať nič proti tomu, aby sa niekoľko takýchto jednotlivcov spojilo a vytvorilo za rovnakých podmienok školu, ktorá by znova slúžila na vzdelávanie ich vlastných detí. Štát by mal rozvoj takýchto škôl podporovať finančnou dotáciou, ktorá by bola vyjadrením hodnoty finančného príspevku štátu na žiaka v ostatných typoch škôl.

- sprehľadnenie tokov financovania škôl. Treba stanoviť hodnotu finančnej dotácie na žiaka, tzv. financovanie *per capita*. Prax ukazuje, že hodnota dotácie na žiaka by nemala byť rovnaká pre primárnu aj sekundárnu sféru vzdelávania. Prieskumy však ukazujú nejednotnosť v názoroch, ktorá sféra si zaslúži vyššie dotácie. Jedni odborníci preferujú vyššie vstupy do sekundárneho vzdelávania, pretože s pribúdajúcim vekom detí rastú aj náklady na výchovno-vzdelávací proces, druhí tvrdia, že treba zvýšiť vstupy do primárneho vzdelávania, aby sa tak u detí vytvorili čo najkvalitnejšie základy. V zásade sa však prieskumy zhodujú v tom, že výška finančnej dotácie nie je priamo úmerná kvalite vzdelávania. Zároveň sa zistilo, že hoci štátne a neštátne školy hospodária s prakticky rovnakým objemom financií, neštátne školy s týmito financiami hospodária lepšie, pretože sú oslobodené od bremena zväzujúcich byrokratických pravidiel a majú lepšie usporiadané finančné toky.

- stanovenie hodnoty štátnej finančnej dotácie na žiaka. Autori štúdie navrhujú, aby sa dotácia na žiaka nazývala pojmom šek a nie kupón, pretože pojem šek lepšie vyjadruje hodnotu, ktorú predstavuje. Šek by mali dostávať rodičia detí vo veku 5-16 rokov, ale ideálne by bolo, aby táto dotácia pokrývala vek 4-18 rokov. Keďže reálne náklady na vzdelanie vekom dieťaťa stúpajú, mali by sa vytvoriť 4 typy šekov pre jednotlivé vekové kategórie: 4-8, 8-11, 11-16, 16-18. Hodnotu šeku určujú 3 faktory: 1. úhrnná suma, ktorú je vláda ochotná minúť na vzdelávanie, 2. to, akú váhu prikladá vláda jednotlivým vekovým skupinám, teda ako sumu na vzdelanie prerozdelí, 3. koľko detí je v každej skupine. Prvé dva faktory sú výlučne politickým rozhodnutím, tretí faktor je premenný na základe objektívnej skutočnosti. Jednoduchý princíp vzdelávacieho šeku je ohrozený v prípade, ak nie je jeho hodnota stanovená rovnako pre všetky školy na danej úrovni. Na vyrovnávanie špecifických rozdielov medzi školami (napr. špecifiká lokality), by mali plynúť financie na základe iných finančných tokov. Buď tieto financie zabezpečí štát inou formou príspevku, alebo ich na neštátnej škole doplatia rodičia formou školného. Každá neštátna škola by pritom mala povinnosť vytvárať zvláštny fond, z ktorého by sa čerpali financie na podporu žiakov z ekonomicky slabšieho sociálneho prostredia. V súčasnosti dáva štát peniaze do školstva cez miestnu samosprávu. Ekonómovia navrhujú tento finančný tok zrušiť. Šek, ktorý do školy rodič prinesie, by mal škole preplácať priamo štát (ministerstvo) a to minimálne v troch obdobiach, aby bolo reálne zachované pre rodiča právo voľby školy a pre školu právo čerpať finančné dotácie na žiaka. V prípade potreby by mal byť šek preplácaný mesačne. Školy by mali mať zákonom povolenú možnosť odmietnuť vzdelávacie šeky, to znamená, že by mali mať právo odmietnuť štátne dotácie. Tým by sa v školskom systéme vytvoril priestor pre slobodný vznik a fungovanie nových nezávislých škôl, ktoré by boli dôsledne oslobodené od štátneho dirigizmu. Šek totiž môže vplývať na neštátnu školu obmedzujúco, lebo ju zaväzuje k ďalším štruktúrnym záväzkom (normatívy, kurikulum). Tento návrh Adam Smith Institute však môže viesť k nesúladu s cieľom univerzálneho prístupu k základnému vzdelaniu (konkrétnym obmedzením prístupu najmä pre niektoré skupiny detí napr. zo sociálne slabého

³³ V USA ide o nezávislé školy založené na základe stanov (charter), zväčša nevyberajú školné a nestanovujú podmienky prijímania žiakov, niektoré štáty USA im poskytujú grant pri vzniku, niektoré prevádzkové dotácie, iné ich nefinancujú vôbec.

prostredia, menšín, utečencov, sa môže stať existencia len 1 platenej neštátnej školy odmietajúcej šeky v blízkosti bydliska, ako aj pravdepodobné právo školy selektovať žiakov či už v dôsledku kapacitných obmedzení alebo v snahe prijímať len istú skupinu žiakov už na úrovni základného vzdelania).

- zvážiť, či štát skutočne dokáže zabezpečiť bezplatné povinné vzdelávanie. Keďže sú dva faktory, ktoré stanovujú hodnotu šeku výlučne politickým rozhodnutím, môže sa stať, že jedného dňa nebude hodnota šeku schopná pokryť reálne náklady, vynakladané na žiaka v procese vzdelávania. Štát by sa preto k takejto službe nemal zaväzovať. K tomuto návrhu Adam Smith Institute dodávame, že by sa tým na druhej strane porušil princíp práva na bezplatné vzdelanie, ktoré je realizované vo všetkých štátoch Európskej únie a protiargumentom k takémuto stanovisku môžu byť aj názory iných ekonómov, ktorí základné vzdelanie považujú za jednoznačný verejný statok, čo znamená, že štát by sa k jeho financovaniu mal zaviazť práve preto, že je preňho výhodné zabezpečiť univerzálny prístup k základnému vzdelaniu pre všetkých. Tento návrh by mal byť preto predmetom širšej diskusie.

Autori analýzy predpokladajú, že jedine realizáciou týchto odvážnych krokov sa naštartuje vo Veľkej Británii dôsledná systémová reforma školstva. Úpadok kvality vzdelávania môže podľa ich názoru zastaviť iba reštrukturalizácia školského systému, čím sa vytvoria mechanizmy, ktoré zabezpečia jeho ďalší rozvoj a tým aj zvyšovanie kvality vzdelávania.

Odporúčania a záverečné poznámky

Prijatím projektu Milénium za základný koncepčný dokument pripravovanej reformy školstva a schválením nového zákona o financovaní sa naštartovali v našej spoločnosti zmeny, ktoré majú ambíciu zastaviť úpadok školstva a zabezpečiť postupné zvyšovanie úrovne vzdelávania.

Zo skúseností viacerých krajín Európskej únie a z návrhov riešení predkladaných v súčasnosti vo Veľkej Británii vyplýva, že plánovaná reforma bude úspešná iba vtedy, ak prinesie systémové zmeny a jej výsledkom bude reštrukturalizácia školského systému.

Odporúčanie 1:

Slovenské školy by mali vo všeobecnosti disponovať väčšou mierou autonómie. Neštátne školy by mali získať v školskom systéme postavenie s čo najväčšou mierou ich nezávislosti. Dôsledná autonómia týchto škôl by sa mala realizovať nielen vo sfére financií, ale aj v oblasti zriaďovania a organizácie súkromných a cirkevných škôl a v oblasti nezávislej a samostatnej tvorby cieľov, obsahu a výberu foriem vzdelávania na týchto školách.

Je pochopiteľné, že štát si musí zachovať istú mieru vplyvu na výchovno-vzdelávacie programy na všetkých typoch škôl, ale na súkromných a cirkevných by mala byť čo najmenšia. To, že si štát splní svoju základnú povinnosť a prerozdeli dane občanov tak, aby bolo zabezpečené bezplatné vzdelávanie každého dieťaťa, nedáva automaticky štátu právo tak centralisticky, ako je tomu dnes, riadiť výchovno-vzdelávacie programy na školách.

Odporúčanie 2:

Neštátne školy by mali mať právo slobodne vytvárať vlastné výchovno-vzdelávacie programy. Detailne rozpracované učebné plány a učebné osnovy, ktoré štát ponúka štátnym školám, by nemali byť pre neštátne školy záväzné, mali by byť iba odporúčaním ako poskytnúť vyvážený program.

Aby bola splnená požiadavka štátu neodkloniť sa príliš od štátom stanovených vzdelávacích štandardov v hlavných predmetoch (napr. slovenský jazyk, matematika, zemepis, dejepis, fyzika a pod.), štát by mal stanoviť pre školy v hlavných predmetoch tzv. povinné minimum tematických okruhov, ktoré by učitelia museli v daných ročníkoch odučiť. Škola by si pritom sama určila časový harmonogram a spôsob zapracovania týchto tém do svojich vlastných učebných plánov a učebných osnov podľa špecifických potrieb svojho výchovno-vzdelávacieho programu.

Školy by mali mať možnosť, v prípade, že o to majú záujem, samostatne vytvárať osnovy ostatných, ale najmä špeciálnych predmetov, ktoré škola zaradi do ponuky vzhľadom na svoje zameranie (napr. dramatická výchova, rétorika, rozšírená hudobná výchova, programovanie, cudzí jazyk a pod.).

Výber špeciálneho výchovno-vzdelávacieho programu by mal byť slobodný a nemal by byť determinovaný zložitým procesom experimentálneho overovania alternatívnych programov štátnou inštitúciou (Štátny pedagogický ústav).

Odporúčanie 3:

Neštátne školy by mali byť povinné predložiť svoje učebné plány a osnovy ministerstvu školstva. To by malo posudzovať výlučne splnenie povinnosti školy zapracovať povinné minimum tematických okruhov do učebných osnov a učebných plánov a to, či nie sú základné dokumenty školy v rozpore so zákonmi SR. V prípade, že sú tieto podmienky splnené, nemalo by mať MŠ právo nezaradiť školu do siete škôl, prípadne ju z nej vyradiť.

Výchovno-vzdelávací program ako celok by mala odborne hodnotiť školská inšpekcia. Nemala by však skúmať, či sú osnovy a učebné plány neštátnej školy v súlade so štátom stanovenými osnovami a plánmi (ako to v súčasnosti skúma na všetkých školách), ale to, aká je kvalita výchovno-vzdelávacieho programu školy, do akej miery ho škola naplní a do akej miery škola realizuje svoju povinnosť odučiť v jednotlivých predmetoch povinné minimum tematických okruhov. Školská inšpekcia by mala vypracovávať verejne dostupné odborné hodnotenia a posudky, na základe ktorých sa posudzuje úroveň školy na úrovni miestnej samosprávy a ministerstva školstva a na základe ktorých je v prípade potreby možné v ďalšom konaní posúdiť, či škola funguje v súlade so zákonom.

Odporúčanie 4:

Štát by mal všetkým školám poskytovať účelovo viazané granty na nákup učebníc, učebných textov a učebných pomôcok. Uplatňovala by sa tak zásada bezplatného školstva, respektíve školstva, ktoré je platené z daní všetkých občanov, teda aj tých, ktorých deti chodia na súkromné, či cirkevné školy.

Štátne školy by mali mať právo používať akékoľvek učebnice, učebné texty a učebné pomôcky podľa vlastného výberu, pokiaľ ich schváli ministerstvo.

Výber učebníc a učebných textov by na neštátnych školách nemal podliehať povoľovaciemu procesu zo strany ministerstva. Táto voľnosť vo výbere učebných materiálov by mala byť spojená s povinnosťou viesť o nich dôslednú evidenciu, ktorú by škola mala byť povinná predložiť na požiadanie školskej inšpekcie.

Pripravovaná reforma by mala vytvoriť priestor pre vznik a fungovanie tzv. domáceho vzdelávania.

Záverečné poznámky:

Tieto navrhované zmeny sú iba hrubým náčrtom smerovania, akým by sa reforma v školstve mohla uberať. Pri ich koncipovaní sa

vychádzalo z predpokladu, že rovnako ako v ostatných oblastiach spoločenského života, aj v oblasti školstva by mali pôsobiť zdravé, vyvážené mechanizmy, ktoré by dokázali eliminovať negatíva a podporovať pozitíva.

Jednou z povinností štátu by malo byť vytvorenie potrebného priestoru pre prirodzený rozvoj týchto mechanizmov. Dozrel čas upustiť od neustálej snahy o realizáciu nereálnej myšlienky, že školstvo sa dá zorganizovať a odkontrolovať na centrálnej úrovni do takej miery, že k negatívam ani nemusí dôjsť. K negatívnym javom dochádza vždy a v každej oblasti spoločenského života, vážne problémy nastanú iba vtedy, ak sa neriešia.

Faktom je, že v prostredí, v ktorom by začali pôsobiť spomínané mechanizmy, by začali vznikať rôznorodé súkromné a cirkevné školy, teda aj také, ktoré by mali reálne slabšiu či nedostatočnú úroveň. Pravdepodobne by si však nezískali naddho dôveru zriaďovateľov a rodičov. V zdravom konkurenčnom prostredí by boli pre všetkých, ktorí by sa zúčastňovali na ich financovaní, čoskoro príťažou a ak by ich k náprave nedonútil práve tento fakt, ponuka „lepších“ škôl by ich z trhu jednoducho vytlačila.

V reštrukturalizovanom školskom systéme by školy oveľa častejšie vznikali, ale aj zanikali, zánik školy z dôvodov nedostatočnej kvality by však nebol tragédiou, ale normálnou „poistkou“ úrovne školstva. Zároveň by mal štát v takomto prostredí jedinečnú šancu ponúkať a garantovať „kvalitu“ na „svojich“ štátnych školách, s ktorými budú rodičia súkromné a cirkevné školy vždy porovnávať.

Ak by sme sa skutočne pustili do takéhoto odvážneho projektu reformy, pravdepodobne by sme boli prekvapení jeho konečným výsledkom. Ideálnym završením takejto reformy by bolo zistenie, že všetky kvalitné školy, či už štátne, súkromné alebo cirkevné, ponúkajú rodičom a ich deťom veľmi podobný výchovno-vzdelávací program. Nie jednotný, nie centralizovaný, ale veľmi podobný, taký, ktorý naše deti čo najlepšie pripraví pre ďalší život.

Literatúra

Allocation and Management of School Resources in Denmark. Interný dokument dánskeho ministerstva školstva.

Davey, K. (ed.): Balancing National and Local Responsibilities. Education Management and Finance in Four Central European Countries. OSI/LGI, Budapest 2002.

Informácia o evidencii pokusných overovaní na základných školách v SR, ktoré sa budú hodnotiť v súlade so smernicami MŠV SR z 22.11.1993 na pokusné overovanie organizácie, foriem i obsahu výchovy a vzdelávania a spôsobu riadenia škôl. Marec 2001.

Key topics in education in Europe, Volume 2, Financing and Management of Ressources in Compulsory Education, Trends in national policies, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2000.

Legislatívny zámer návrhu zákona o výchove a vzdelávaní č.140-28/2003-093, MŠ SR, august 2003, dostupný na <http://www.cpvv.sk>

Národný program výchovy a vzdelávania na najbližších 15 až 20 rokov, Ministerstvo školstva SR, 2001.

Pollard, S.: Customers not Bureaucrats, Identifying and getting real value for money in state education, Adam Smith Institute, London 2002.

Programové vyhlásenie vlády SR z roku 2002, dostupné na <http://www.vlada.gov.sk>

Rosa, V. - Turek, I. - Zelina, M.: Projekt Milénium, Učiteľské noviny, č. 3, 2000, Príloha.