

WORKING PAPERS

79

Juraj Vantuch

**JE VZDELÁVACÍ SYSTÉM
PODPOROU ALEBO BARIÉROU
PROGRESÍVNYCH ŠTRUKTÚRNYCH
ZMIEN V EKONOMIKE SR?**

Edícia **WORKING PAPERS** prináša priebežné, čiastkové výsledky výskumných prác pracovníkov alebo tímov EÚ SAV riešených v rámci výskumných projektov, ktoré môžu byť obsahom aj ďalších publikácií.

AUTOR

Juraj Vantuch

RECENZENTI

Ing. Karol Morvay, PhD.

Ing. Ivan Okáli, DrSc.

Práca bola vypracovaná v rámci projektu APVV-0750-11 „Štruktúrne zmeny v slovenskej ekonomike – predpoklad prechodu do vyššieho štádia rozvoja“.

ABSTRAKT

Je vzdelávací systém podporou alebo bariérou progresívnych štruktúrnych zmien v ekonomike SR?

Práca reaguje na šesť zadaných otázok, z ktorých základná je v názve práce. Vzdelávací systém v SR môže skutočne byť jedným z faktorov, ktoré blokujú progresívne štruktúrne zmeny v ekonomike a obmedzujú aj zvyšovanie ekonomickej úrovne SR. Pritom však aj smerovanie ekonomiky, či ťažká odhadnuteľnosť jej smerovania, môžu byť obmedzujúcim faktorom rozvoja vzdelávacieho systému. Tento príspevok je výpoveďou o deformáciách vzdelávacieho systému, príčinách týchto deformácií a o ich možných súvislostiach s vývojom ekonomiky. Vysvetľuje, prečo sa vzdelávací systém SR neorientuje na kvalitu svojho „výstupu“, ako sa reforma vzdelávania oneskoruje za ekonomickými reformami, či aké motivačné zlyhania vyplývajú z preferovaných regulačných metód a reformných politík.

KLÚČOVÉ SLOVÁ: kvalita vzdelávania, vzdelávacia politika, štruktúra ekonomiky

ABSTRACT

Is education system a driver or an obstacle to progressive structural changes in economy of the Slovak Republic?

This study responds to assigned six questions of which the essential is visible in the title. The education system in Slovakia can actually be one of the factors that block the progressive structural changes in the economy and limit the increase of economy in Slovakia. At the same time, however, the direction of the economy, or its difficult predictability, can be a limiting factor in development of the education system. This contribution offers an account about the deformation of the education system, the causes of these deformations and its possible connection with development of the economy. It explains why the education system is not quality of outcome driven, how education reform lags behind economic reforms, or what motivational failures result from the preferred regulatory methods and reform policies.

KEYWORDS: quality of education, education policy, structure of economy

JEL CLASSIFICATION: I25, I28

Za obsah a jazykovú úroveň zodpovedá autor.

Technické spracovanie: Lenka Bartošová

Ekonomický ústav SAV, Šancová 56, 811 05 Bratislava, www.ekonom.sav.sk

KONTAKT: vantuch2011@gmail.com

© Ekonomický ústav SAV, Bratislava 2015

O B S A H

Súpis skratiek.....	4
ZHRNUTIE ODPOVEDÍ NA ZADANÉ OTÁZKY.....	5
1) Dá sa vzdelávací systém v SR chápať ako bariéra progresívnych štruktúrnych zmien v ekonomike?.....	5
2) Problém zhoršovania kvality v školstve. Školstvo sa neorientuje na kvalitu výstupu v systéme vzdelávania. Ako toto blokuje výkonnosť a reštrukturalizáciu ekonomiky?	7
3) Prečo sú tu zvrátené motivácie v školstve („neoplatí sa stavať na kvalite“), spôsobila to chybná vzdelávacia politika? Prečo sú pravidlá financovania nastavené tak, že orientácia na kvalitu výstupu je iracionálna? Čo tieto deformácie drží pri živote?	8
4) Čo to pre systém znamená, ak regulujeme systém vzdelávania na vstupe a nie na výstupe? K akým deformáciám to vedie? Ako sa tým formuje či deformuje ekonomika?.....	8
5) Problém priam absurdného nedostatku informácií o potrebách, kvalite, úspešnosti a uplatniteľnosti atď. Ako by sa dala lepšie sledovať úspešnosť škôl (ako lepšie merať výstup)?	9
6) Problém deformovaného odborného vzdelávania a chýbajúcej aktívnej role podnikov v príprave svojej pracovnej sily. V čom sú tu deformácie a prečo táto oblasť nefunguje? Aká je tu prípadne možná rola fiškálnych stimulov?	13
REAKCIE NA ZADANÉ OTÁZKY V ŠIRŠOM KONTEXTE	16
1) Vzdelávací systém ako bariéra štruktúrnych zmien v ekonomike	16
1.1 Dlhý reakčný čas na reformné podnety	16
1.2 Nedostatočné porozumenia vývojových trendov spoločnosti a ekonomiky	18
2) Problém zhoršovania kvality v školstve	21
2.1 Alternatívne aspekty nazerania na kvalitu	21
2.2 Dôsledky „ekonomizácie“	23
3) Zvrátené motivácie v školstve	24
4) Riziká deformácie systému vzdelávania a ekonomiky	26
4.1 Regulácie na vstupe a regulácie na výstupe	26
4.2 Dopad na ekonomiku	28
5) Problém nedostatku informácií	29
5.1 Monitorovanie a anticipácia potrieb trhu práce	29
5.2 Kvalita	36
5.3 Uplatnenie absolventov	38
6) Problém deformovaného odborného vzdelávania	40
6.1 Deformácie systému odborného vzdelávania a prípravy	40
6.2 Kríza sekundárneho OVP	43
6.3 Nedostatočná flexibilita systému OVP a kvalifikačného systému v SR	44
6.4 Zavádzanie „prvkov“ duálneho vzdelávania	46
LITERATÚRA	48
PRÍLOHA.....	49
Box 1 – Kurikulárna reforma z roku 2008	49
Box 2 – Nespokojnosť so stavom spoločnosti a ekonomiky	53
Box 4 – Pracovná mobilita	56
Box 5 – Vývojové etapy systému OVP a politik rozvoja ľudských zdrojov.....	58

Súpis skratiek

CEDEFOP – Stredisko na podporu OVP (Európska agentúra podporujúca OVP v EÚ)

CVTI SR – Centrum vedecko-technických informácií SR

CŽV – Celoživotné vzdelávanie (sa)

EKR – Európsky kvalifikačný rámec

ESF – Európsky sociálny fond

INEKO – Inštitút pre ekonomické a sociálne reformy

ISCED – Medzinárodná klasifikácia vzdelania

IKT – Informačné a komunikačné technológie

MŠVVŠ – Ministerstvo školstva , vedy, výskumu a športu

NKR – Národný kvalifikačný rámec

NSK – Národná sústava kvalifikácií

NSP – Národná sústava povolání

OVP – Odborné vzdelávanie a príprava

PAS – Podniková aliancia Slovenska

PPV – Pracovisko praktického vyučovania

ŠIOV – Štátny inštitút odborného vzdelávania

ŠkVP – Školský vzdelávací program

ŠŠI – Štátna školská inšpekcia

ŠVP – Štátny vzdelávací program

VZPS – Výberové zisťovanie pracovných síl, monitorovanie pracovných síl na základe priameho zisťovania vo vybraných domácnostiach Štatistickým úradom

WBL – „Work based learning“; učenie sa v podmienkach blízkych podmienkam na pracovisku, niekedy zúžene dokonca aj učenie sa prácou priamo na pracovisku

ZHRNUTIE ODPOVEDÍ NA ZADANÉ OTÁZKY

1) Dá sa vzdelávací systém v SR chápať ako bariéra progresívnych štruktúrnych zmien v ekonomike?

1. Vzdelávací systém SR sa dá chápať ako bariéra štruktúrnych zmien v ekonomike jednoducho preto, že dynamika zmien vzdelávacieho systému je nižšia ako dynamika ekonomických zmien. Na druhej strane však musíme skonštatovať, že existujú aj bariéry rozvoja vzdelávacieho systému vyplývajúce z nedostatočného porozumenia aktuálneho smerovania spoločnosti a najmä ekonomiky. Toto je systémový jav a platí pre všetky krajiny. Slovensko sa však navyše dopustilo vážnych chýb, ktoré vzťahy medzi vzdelávacím systémom a ekonomikou komplikujú. Tieto komplikácie sú dôsledkom nedostatočne pripravených reforiem vo všeobecnosti, a školstve špeciálne, a sú aj dôsledkom slabín hospodárskej politiky.

2. V školstve zlyhala kurikulárna reforma regionálneho školstva a veľmi kontroverzná je aj reforma ďalšieho vzdelávania učiteľov, mešká reforma iniciačnej prípravy učiteľov a problémom je aj zlepšujúca sa, ale koncepčne stále nedoriešená podpora spolupráce škôl a podnikovej sféry. Katastrofou je dysfunkčný model a nedostatočný objem financovania školstva. Problematickým je koncept decentralizácie a najmä fiškálnej decentralizácie, a to nielen dopadom na vlastné riadenie školstva, ale aj dopadom na kvalitu územného plánovania a podpory regionálneho rozvoja vôbec. Odmietnutím daňového mixu pri konštrukcii fiškálnej decentralizácie a taktiež založením regionálnych rozpočtov dominantne na solidárnych podielových daniach z príjmu obyvateľstva chýba priame previazanie medzi úsilím o rozvoj ľudských zdrojov a zvýšením príjmov regionálneho rozpočtu. Reformou verejnej správy sa riadenie regionálneho školstva nezjednodušilo, naopak zrušením Krajských školských úradov sa posilnilo postavenie Ministerstva vnútra v neprospech MŠVVŠ.

3. Namiesto dobre známeho cyklu tvorby politiky, ktorý o. i. zahŕňa dôležitú diskusnú fázu a predpokladá hlboké porozumenie podmienok úspešnej implementácie reformy, u nás prevládala lineárna tvorba politiky na základe božského princípu "A buď svetlo!". Politici si budujú pamätníky v podobe zákonov v presvedčení, že prijatie zákona je identické s okamžitou realizáciou reformy. Chýbajú štúdie vykonateľnosti, málo sa analyzujú dopady a legislatíva sa pripravuje pod tlakom. Podobne, príprave národných systémových projektov ESF nepredchádza náležitá programová príprava. Čerpanie a plnenie formálnych ukazovateľov, je dôležitejšie než skutočný dopad realizácie v praxi. Absencia dopadových štúdií, ktoré by nezávisle vyhodnotili prínos projektov, predovšetkým tzv. národných projektov ESF, vyvoláva obavu z opakovania chýb predchádzajúcich programovacích období – nedostatočnej prípravy a sporného nastavenia národných projektov.

4. Slovensko má otvorenú, silne exportne orientovanú ekonomiku založenú najmä na priemyselnej produkcii lacnou a výkonnou pracovnou silou. V geograficky i politicky stabilnom priestore vykázalo Slovensko dlhodobý solídny rast. Limity hospodárskeho rastu v podmienkach aktuálneho modelu slovenskej ekonomiky sú však stále zjavnejšie. Regionálna disparita vnútri štátu narastá, inovačný potenciál krajiny ako celku sa nevyužíva a zaostávanie za európskym priemerom v inovačnej výkonnosti sa dokonca zvyšuje.

5. Zdroje lacnej pracovnej sily sa vyčerpávajú. Vzdelávací systém na jednej strane „neprodukuje“ pracovnú silu požadovanú trhom práce, a najmä priemyslom, a na druhej strane tvorba pracovných príležitostí je nízka a štruktúra ponuky domácich pracovných príležitostí nekorenčná oproti zahraničným príležitostiam. Migrácia za vzdelaním a prácou do zahraničia je komparatívne veľmi silná.

6. Stále zjavnejšia neochota obyvateľstva podriaadiť svoje vzdelávacie a kariérové voľby aktuálnym potrebám domáceho trhu práce otvára pre budúcnosť dve vážne výzvy:

- Má sa Slovensko pokúsiť o „prinútenie“ obyvateľstva k tomu, aby rešpektovalo potreby aktuálneho domáceho trhu práce?
- Má sa Slovensko pokúšať o reštruktúraciu ekonomiky na národnej a subnárodnej úrovni tak, aby zohľadňovala potenciál svojho obyvateľstva?

Napriek tomu, že hrozí, že pod sloganom „prispôsobenie vzdelávania potrebám trhu práce“ sa vlády budú pokúšať o to prvé, a to aj za cenu rizika zvýšenej emigrácie mladých do zahraničia, udržateľný rast ekonomiky vyžaduje prihliadať na to druhé. Pred ekonomickými a politickými elitami stojí otázka, či má Slovensko víziu a nástroje na podporu takéhoto vývoja.

7. Mobilita obyvateľstva Slovenskej republiky za vysokoškolským štúdiom do zahraničia je extrémne vysoká. Celkový počet našich vysokoškolákov študujúcich v zahraničí je väčší ako v prípade dvakrát ľudnatejšieho Maďarska a Česka a dokonca aj väčší ako pri sedemnásobne ľudnatejšom Poľsku. V roku 2012 študovalo v zahraničí 15 % všetkých terciárnych študentov zo Slovenska a vyše 8% nášho obyvateľstva vysokoškolského veku, avšak pri ostatných vísegrádskych krajinách je to menej ako 3 % v prvom a menej ako 2 % v druhom prípade.

8. Slovensko sa veľmi intenzívne zaoberá opatreniami na zníženie nezamestnanosti a štatistikami nezamestnanosti, avšak nedostatočnú pozornosť venuje tvorbe pracovných miest a analýze štatistík zamestnanosti a ponuky pracovných príležitostí. Analyzovanie potrieb trhu práce vzhľadom na požadované vedomosti, zručnosti a iné kompetencie je povrchné a skúmanie ich „prenositelnosti“ medzi povolaniami, či pracovnými pozíciami absentuje úplne.

Slovensko nepozná ani len počty svojich migrantov pracujúcich v zahraničí, nieto štruktúru ich uplatnenia. Slovensko by malo v tomto spolupracovať so zahraničnými službami zamestnanosti, malo by väčšiu pozornosť venovať skúmaniu motivácie migrácie do zahraničia

a následne aj hľadať riešenia na zlepšenie ponuky domácich pracovných miest práve pre vysokovzdelaných a vysokomobilných občanov.

2) Problém zhoršovania kvality v školstve. Školstvo sa neorientuje na kvalitu výstupu v systéme vzdelávania. Ako toto blokuje výkonnosť a reštrukturalizáciu ekonomiky?

9. Slovo „kvalita“ školstva je síce v diskusiách často frekventované, avšak kvalita školstva a kvalita žiakov je na Slovensku nedostatočne skúmaná a zákonite aj nedostatočne monitorovaná. Ba dokonca nemožno ani hovoriť o konsenze v chápaní pojmu „kvalita školstva“ a pojmu „kvalita školy“. Dá sa predpokladať, že pod tlakom politikov usilujúcich o rýchle riešenia, opäť raz prevládnu zjednodušujúce pohľady opierajúce sa o redukcionistické a ekonomizujúce koncepcie, pracujúce s ľahko merateľnými „indikátormi kvality“ a jednoduchými štatistickými údajmi. Rozmanité tabuľky škôl sú nekorektne medializované ako poradia kvality, hoci merajú špecifické konštrukty, ktoré je veľmi diskutabilné pokladať za „kvalitu“.

10. Triviálny fakt a historická skúsenosť, že kvalita učiteľa a kvalita školy je daná predovšetkým vnútornou motivovanosťou a internou teamovou zameranosťou na kvalitný výkon a je podmienená kvalitným vzdelávacím prostredím bude zrejme naďalej ignorovaná. Nasvedčuje tomu ignorovanie potenciálu modelu sebahodnotenia škôl navrhnutého pre Slovensko na základe skúmania zahraničných skúseností projektom ESF „Externé hodnotenie kvality školy podporujúce sebahodnotiace procesy a rozvoj školy“, ktorý bol riešený ŠŠI v rokoch 2009-2012.

11. Naše školstvo sa neorientuje na kvalitu výstupu v systéme vzdelávania a treba otvorene povedať, že školy zradili svoju vzdelávaciu misiu. Treba však povedať rovnako otvorene, že je to výsledok dlhodobého nedostatkového financovania školstva a dôsledok podriadenia sa škôl tlaku reformátorov a najmä zvrátenému modelu financovania školstva. Napriek upozorneniam, reformátori sa zamerali na jediný cieľ- predchádzať tvorbe dlhových školami zavedením „tvrdého rozpočtového obmedzenia“. Zároveň však ignorovali potreby vyvážiť novozavedené kapitálne financovanie, korekčnými opatreniami na záväzné dodržanie vopred stanovenej kvality absolventa, o prípadných doplnkových finančných benefitoch za vysokú kvalitu absolventov ani nehovoriac.

12. Slovensku sa vypomstila krátkozrakosť v tvrdohlavom odmietaní daňovej stimulácie reinvestícií do vedy a výskumu (a aktuálne prijaté stimuly sú len malým krôčikom vpred). Vysoké školy na Slovensku nie sú svojou kvalitou (a potenciálom zamestnať sa po ukončení štúdia) konkurencieschopné voči zahraničným vysokým školám. Rovnako tvrdohlavé a dlhodobé odmietanie daňovej stimulácie podnikov investovať do podpory sekundárneho odborného vzdelávania viedlo k nízkej kvalite pracovného vyučovania (praxe) na stredných odborných

školách a nespokojnosti zamestnávateľov, najmä ak museli intenzívne investovať do preškolenia mladej pracovnej sily.

3) Prečo sú tu zvrátené motivácie v školstve („neoplatí sa stavať na kvalite“), spôsobila to chybná vzdelávacia politika? Prečo sú pravidlá financovania nastavené tak, že orientácia na kvalitu výstupu je iracionálna? Čo tieto deformácie drží pri živote?

13. Zvrátené motivácie v školstve („neoplatí sa stavať na kvalite“) sú výsledkom nastavenia priorít reformátorov. Prioritné a reformou aj naplnené boli fiškálne ciele. Školy akceptovali „zastropovanie“ svojich výdavkov a sústredili sa na prispôbenie trhovým podmienkam. Nepripôsobujú sa však podmienkam trhu práce na výstupe, ale podmienkam trhu vzdelávacích služieb na vstupe. Nie kvalita absolventov a požiadavky zamestnávateľov, alebo pokračujúcich škôl, ale kvantita prijatých žiakov a uspokojenie preferencií pri výbere vzdelávacieho programu žiakov a rodičov je určujúce pre rozpočet škôl. Populačný pokles postupne vyhroutil boj o žiaka na vzdelávacom trhu a zbavil manažmenty škôl akýchkoľvek etických zábran.

14. Krátkozrakosť vládnych politík, vedome ignorujúcich investície do vzdelávania, vedy a výskumu, viedla

- k nízkej atraktivnosti verejného školského a výskumného sektora pre mladých profesionálov. Treba predpokladať, že kvalita pedagogických pracovníkov a výskumníkov, relevantných pre kvalitu podpory a progres vzdelávacích inštitúcií, je napriek formálne vysokej kvalifikovanosti nedostatočná a môže sa ešte zhoršiť, ak sa nepodariť zosúladiť ďalšie vzdelávanie pedagogických a odborných pracovníkov s potrebami ich individuálneho profesijného rozvoja;
- vážnemu modernizačnému dlhu, vrátane nedostatočnej vybavenosti škôl zariadením, materiálmi a učebnými pomôckami, ktoré by zodpovedali požiadavkám na kvalitné vzdelávacie prostredie v nových podmienkach, ktoré sa v dôsledku technologických a spoločenských zmien radikálnejšie zmenili za posledných dvadsať rokov, než za tomuto obdobiu predchádzajúcich päťdesiat rokov.

4) Čo to pre systém znamená, ak regulujeme systém vzdelávania na vstupe a nie na výstupe? K akým deformáciám to vedie? Ako sa tým formuje či deformuje ekonomika?

15. Zjednodušene môžeme povedať, že regulácie na vstupe sa snažia o regulovanie vzdelávacieho procesu tak, aby viedol k želaným výsledkom, zatiaľ čo regulácie na výstupe sa snažia formulovať požadované výsledky (výstupy) a ponecháva sa na rozhodnutie regulovaného subjektu, aké cesty (aké vstupy a aký proces) si pre dosiahnutie stanovených výstupov zvolí. Ako sa regulovanie vzdelávacieho systému na vstupy alebo výstupe prejaví na ekonomike, či sa tým formuje či deformuje ekonomika, závisí od širšieho kontextu vzdelávacích politík

a najmä socioekonomického modelu štátu. Kladenie dôrazu na regulovanie na výstupe prostredníctvom predpísaných požiadaviek, napr. formuláciou štandardov a národného rámcového kurikula je koncepcne veľmi progresívne a atraktívne. V krajine ako Slovensko, s dlhodobou tradíciou a návykom na reguláciu na vstupe, to znamená dramatickú zmenu paradigmy. Ako ukazuje prax, v dôsledku nedostatku skúseností a špecialistov, túto zmenu nezvládame, resp. zvládame len formálne. Budujeme „triádu“ štandardov (vzdelávacie štandard, kvalifikačné štandard, štandard povolania/zamestnania), avšak ich normatívna kvalita a faktický prínos napr. pre nastavenie a pochopenie požiadaviek na vzdelanie, či kvalifikovanie je veľmi diskutabilný. Rétorické a literárne cvičenia dominujú nad analýzou diania na pracoviskách z hľadiska potrebných vedomostí, zručností, postojov a návykov.

16. Slovensko sa musí rozhodnúť, či si pre svoj model spolupráce štátu a zamestnávateľov zvolí

- trhovú neštátny model, ako napr. v Anglicku
- korporatívny model spolupráce, ako napr. v Nemecku
- štátny model, s dominantnou zodpovednosťou štátu

Aktuálne riziká deformácie ekonomiky vyplývajú najmä z rozporov medzi liberálne utváranou štruktúrou národnej ekonomiky a štátom formovaným školstvom.

17. Je dôležité si uvedomiť, že škola je systém pracujúci s dvomi skupinami parametrov

- preferencie žiaka, jeho osobné túžby a predstavy o živote a vlastnom mieste na svete, pričom ich súčasťou môžu a nemusia byť aj predstavy o ekonomickom úspechu a uplatnení,
- dispozície žiaka, či už vrodené alebo nadobudnuté, prejavujúce sa v jeho aktuálnych vedomostiach, zručnostiach, postojoch a návykoch, a v potenciáli ďalšieho rastu.

V prípade odborného vzdelávania prípravy sa na výstupe vyčleňuje ako samostatná skupina parametrov aj pracovné uplatnenie v podobe kvalifikácie, prípadne požiadaviek na konkrétne výkony uplatniteľné na trhu práce.

Čím viac dokážeme „potreby trhu práce“ zosúladiť s preferenciami a dispozíciami žiaka, tým viac predídeme sociálnym konfliktom, a zároveň aj v konečnom dôsledku podporíme potreby národnej ekonomiky.

5) Problém priam absurdného nedostatku informácií o potrebách, kvalite, úspešnosti a uplatniteľnosti atď. Ako by sa dala lepšie sledovať úspešnosť škôl (ako lepšie merať výstup)?

18. Napriek tomu, že nedostatočné prepojenie systému odborného vzdelávania s potrebami trhu práce je aktuálne základnou mantrou diskurzu o potrebe reformy odborného vzdelávania, samotný pojem „potreby trhu práce“ nie je u nás jednoznačne vymedzený a diskutujúci ho používajú v rozmanitých kontextoch.

19. O potrebe monitoringu a predvídania zmien na trhu práce sa dlhodobo hovorí, avšak napriek mnohým deklarovaným zámerom, či dokonca ESF projektom je progres v tejto oblasti minimálny. Primárne dáta o monitorovaní stavu a vývoja trhu práce neexistujú, alebo sú len čiastkové a nie v štruktúre vhodnej pre regulačné intervencie. Málo sa rozlišuje medzi zlyhaniami v nastavení profilu absolventa a štrukturálnymi disproporciami v prítoku absolventov. Kvalitatívny a kvantitatívny aspekt v „ponuke“ absolventov vyžaduje analogicky zamerané analýzy „dopytu“.

20. V narastajúcej kríze skladby pracovnej sily počuť zo strany zamestnávateľov volanie po prísnej regulácii prijímania žiakov na stredné školy. Indikatívne plánovanie a nepriama regulácia je iste realizovateľná, objavuje sa však dokonca nostalgia za bývalým modelom spred roka 1989, kde štát smernými číslami prijímanie na stredné školy a jednotlivé študijné a učebné odbory predpisoval. Prekvapujúco sa však zabúda na to, že

- v plánovanej ekonomike sa absolventom stredných odborných učilišť garantovalo pracovné miesto, pretože podniky neboli v konkurenčnom prostredí a nezamestnanosť bola neprípustná,
- sektorovú a podnikovú štruktúru ekonomiky nemožno nadekrétovať, tak ako v minulosti, pretože sa utvára vplyvom trhových síl a len čiastočne aj vplyvom stimulačných podnetov vlády,
- požiadavky trhu práce sú volatilné v dôsledku technologického progresu a organizačných zmien na pracoviskách a mobility kapitálu, a
- v demokratickom prostredí má štát len malé možnosti na reguláciu rozhodovania svojich občanov, a že aj v dôsledku voľnosti pohybu obyvateľstva v Európskej únii, nie je možné vnútiť obyvateľstvu Slovenska vopred predpísané vzdelávacie cesty a pracovné pozície.

21. Je prirodzené, že zamestnávatelia potreby trhu práce interpretujú ako svoje aktuálne potreby a vzdelanie ako komoditu potrebnú pre dosiahnutie konkurencieschopnosti a čo najvyššieho zisku. Tento pohľad však prináša riziká, a to z dvoch dôvodov

- neprihliadanie na vzdelávacie záujmy obyvateľstva môže viesť k sociálnym konfliktom,
- uspokojenie aktuálnych potrieb môže byť kontraproduktívne z hľadiska ďalšej perspektívy rozvoja jednotlivca, ale i ekonomiky.

Komodifikácia je zároveň v rozpore s deklarovanými požiadavkami časti zamestnávateľov na zabezpečenie požadovanej kvalifikácie ich budúcich zamestnancov štátom za peniaze daňových poplatníkov. Hovoriť o „vzdelávaní vo verejnom záujme“ a vynucovať si solidaritu daňových poplatníkov, je pri špecializovanej príprave budúcich zamestnancov veľmi kontroverzné.

22. Predstavy niektorých lobistov podnikovej sféry o tom, že štát a školy musia zabezpečiť „just in time“ absolventov bez akejkoľvek ďalšej investície schopných vstúpiť do pracovného procesu sú nielen omylom, ale sú aj nebezpečné pre budúcnosť tejto krajiny.

Mylné sú preto, lebo špecializovaná odborná príprava, nemôže byť plne a kvalitne zabezpečená štátom a efektívne financovaná len daňovými poplatníkmi, ale mala by byť podporovaná a financovaná aj tými, ktorí z nej bezprostredne profitujú, teda aj podnikmi, ktoré takúto pracovnú silu potrebujú¹.

Nebezpečné sú preto, lebo ak štruktúra dopytu po pracovnej sile nebude vnímavá aj na preferencie obyvateľstva, bude musieť Slovensko počítať s ešte silnejšou emigračnou vlnou elít a kvalifikovaných robotníkov, v prospech krajín ponúkajúcich lepšie pracovné uplatnenie i príjem, ako dosiaľ.

23. Medzinárodná skúsenosť naznačuje, že na ovplyvňovanie kvality škôl je dôležitejšie podporovať interné procesy hodnotenia opreté o interne stanovené ciele samotnou školou, než externé hodnotenia autoritami. Meranie výstupu jednotlivých škôl, prípadne ich vzájomné porovnávanie má skôr indikatívnu hodnotu pre vnútorné potreby škôl. V odbornom školstve je samozrejme určujúcou spokojnosť zamestnávateľa, najmä ak došlo k dohode medzi školou, vzdelávaným a zamestnávateľom o príprave pre potreby zamestnávateľa.

24. Úspešnosť stredných škôl by sa jednoznačne mala viazať na uplatnenie jej absolventov. Vo všeobecnom prúde úspešnosťou v pokračovacom štúdiu, v odbornom prúde úspešnosťou v získaní náležitej pracovnej pozície. Napriek tomu, že sa už zákonom č. 184/2009 Z. z. o odbornom vzdelávaní a príprave stanovilo zverejňovať „informáciu o uplatnení absolventov stredných škôl na trhu práce podľa jednotlivých krajov, stredných škôl, študijných odborov a učebných odborov“, nič takého sa nedeje. Jediné, čo je k dispozícii sú údaje o nezamestnanosti zamestnancov.

25. Informácie o absolventskej miere nezamestnanosti, teda údaje o „neuplatnení sa trhu práce“ sa preto paradoxne stali náhradou a vydávajú sa za informácie o „uplatnení“ absolventov. Skutočné uplatnenie absolventov, t.j. ich umiestnenie na pracovných pozíciách, ktoré sú v súlade s ich predchádzajúcim odborným vzdelávaním a prípravou, sa na Slovensku neskúma. Štatistiky rezortu školstva končia absolvovaním školy a štatistiky rezortu práce sa zameriavajú len na nezamestnaných.

26. Je smutné, že napriek dlhoročnej a opakovanej kritike špecialistov, Slovensko nie je schopné zabezpečiť si údaje typu „graduate tracking“. Slovensko teda neporovnáva absolvovanie odborov vzdelávania s nastúpenými pracovnými pozíciami (napr. podľa klasifikácie zamestnaní), čím si uzatvára dvere aj pred skúmaním súladu vzdelávaním nadobúdaných a na pracovisku požadova-

¹ Samozrejme, je legitímne uvažovať aj o príspevku vzdelávaného a samozrejme je legitímne hľadať konsenzus, keďže prípadný sociálny konflikt nie je v záujme žiadneho z aktérov. Významne k diskusii o tejto háklivej téme prispieva aj aktuálny spor ohľadom financovania tzv. slovenského modelu duálneho vzdelávania. Nároky slovenských zamestnávateľov na finančnú podporu od štátu sú významne vyššie ako je tomu v tradičnom modeli duálneho vzdelávania, napr. v Nemecku, Rakúsku a Švajčiarsku.

ných vedomostí, zručností, postojov a návykov (ak použijeme tradičnú pedagogickú klasifikáciu).

27. Rýchle riešenie tohto problému neexistuje, ale niektoré opatrenia by situáciu mohli zlepšiť, a to napr.

- ministerstvo školstva by mohlo iniciovať zber dát školami malými projektmi na podporu vytvorenia diskusných klubov absolventov na školských webstránkach, ktorých súčasťou by bol jednak zber informácií o pracovných pozíciách, ale aj o iných z hľadiska uplatnenia absolventov dôležitých informáciách. Tieto mäkké dáta, by mali slúžiť len pre potreby školy a pre národné analýzy celkového stavu odborného vzdelávania a v žiadnom prípade na hodnotenie škôl a regulovanie siete škôl;
- ministerstvo práce by malo využiť súčasný projekt ESF Prognózy vývoja na trhu práce v SR a prognózy vývoja na trhu práce riešený firmou Trexima na získanie relevantného know-how pre zber dát;
- národné authority by mali konečne rozhodnúť o inštitúcii, ktorá by bola dlhodobo poverená zberom primárnych dát v náležitom formáte.

28. Deformácie vzdelávacej politiky vyplývajúce z chybného nastavenia financovania vyžadujú korekcie spočívajúce v striktnejšom stanovení výstupných požiadaviek v podobe vzdelávacích výstupov absolventov základných a stredných škôl a najmä v zmene doterajšej praxe ukončovania štúdia na stredných školách. Je potrebné zvážiť

- oddelenie absolvovania vzdelávacieho programu a nadobudnutie stupňa vzdelania, resp. kvalifikácie, t.j. zaviesť možnosť rozlíšiť získanie dokladu o absolvovaní a dokladu o stupni vzdelania, resp. kvalifikačného dokladu;
- návrat k pôvodnému konceptu externej maturity a nezávislej záverečnej skúšky diskutovanej v 90. rokoch; rozvinúť digitálne výstupné testovanie pre viac predmetov a postupne zaviesť externé skúšanie nezávislými examinátormi bez väzby na vzdelávaciu inštitúciu, kde bol skúšaný pripravovaný;
- vecné rozlíšenie maturity všeobecného a odborného prúdu stredoškolského vzdelávania a zaviesť a novo definovať „odbornú maturitu“;
- podporovať sebahodnotenie škôl v intenciách modelu odporúčanom na podklade škótskeho prístupu (HGIOS) vyššie spomínaným projektom ESF riešeným ŠŠI.

29. Škótska skúsenosť naznačuje, že na ovplyvňovanie úspešnosti škôl je dôležitejšie podporovať interné procesy hodnotenia opreté o interne stanovené ciele samotnou školou, než externé hodnotenia autoritami. V odbornom školstve je určujúcou spokojnosť zamestnávateľa, ak došlo k dohode medzi školou, vzdelávaným a zamestnávateľom o príprave pre potreby

zamestnávateľa. Meranie výstupu jednotlivých škôl, prípadne ich vzájomné porovnávanie rozmanitými tabuľkami má skôr indikatívnu hodnotu pre vnútorné potreby škôl.

6) Problém deformovaného odborného vzdelávania a chýbajúcej aktívnej role podnikov v príprave svojej pracovnej sily. V čom sú tu deformácie a prečo táto oblasť nefunguje? Aká je tu prípadne možná rola fiškálnych stimulov?

30. Školy sú najmä od začiatku milénia a postupného utíšenia turbulencií sprevádzajúcich transformáciu ekonomiky v 90. rokoch obviňované, že nezareagovali na výzvy trhovej ekonomiky a neprispôbili sa trhovým podmienkam. Tento nesmierne populárny názor je mylný. Školy sa plne prispôbili trhovým podmienkam, avšak nie tak ako očakávajú podniky. Je prirodzené, že je podniková sféra veľmi nespokojná s ponukou absolventov a že pozorne sleduje výsledky škôl z hľadiska trhu práce na ktorom je zainteresovaná. Školy sú však zainteresované na inom trhu a tomu sa preferenčne prispôbujú. Neprispôbujú sa podmienkam trhu práce na výstupe, ale podmienkam trhu vzdelávacích služieb na vstupe. V dôsledku krátkozrakkej politiky vlád ekonomické prežitie škôl záviselo dominantne od uspokojenia preferencií žiakov a rodičov, a nie od uspokojenia potrieb zamestnávateľov alebo požiadaviek pokračujúceho štúdia. Nie kvalita absolventov, ale kvantita prijatých žiakov je určujúca pre rozpočet škôl. Úsilím o udržanie kvality absolventov mohla teda škola paradoxne ohroziť svoju existenciu. Odpojenie učňovských škôl od podnikov bolo v 90. rokoch vynútené privatizáciou krachujúcich štátnych podnikov. Hoci bolo jasne deklarované, že ide o dočasné opatrenie, v dôsledku neochoty štátu fiškálne stimulovať spoluprácu privátnych podnikov so školami sa partnerstvá škôl a podnikov obnovovali len s ťažkosťami. Nevyváženou reformou financovania OVP štát nakoniec dotlačil školy k tomu, že zradili aj svoju vzdelávaciu misiu. Postupná devastácia stredného odborného školstva a najmä učňovského školstva je jednoznačne kolaterálnou stratou slovenskej podoby transformácie ekonomiky.

31. Súčasné školské zákony síce v súvislosti so sekundárnymi OVP naďalej hovoria o príprave na povolanie, je to však skôr prejav zotrvačnosti v používaní tradičných termínov než deklarácia realistických zámerov. Technologické a logistické zmeny menia nároky na organizáciu práce i pracovnú silu a je určite lepšie hovoriť o požadovaných kvalifikáciách pre výkon práce než o požadovaných povolaniach. Zmenený trh práce si vynucuje flexibilnejší prístup ku kvalifikáciám. Procesom „segmentácie“ musia byť doterajšie „široké“ kvalifikácie poskytované školami doplnené „užšími/menšími“ kvalifikáciami vyžadujúcimi menej časovo náročnú prípravu. Zotrvávanie na tradičnom prekonanom modeli je naozaj vážnou a pritom odstrániteľnou bariérou progresívnych štruktúrnych zmien v ekonomike.

32. Pod vplyvom európskeho diskurzu a následných dokumentov Európskeho parlamentu a Rady sa vo vzdelávaní presadzuje „presun“ v kladení dôrazu od obsahu vzdelávania

a procesu vyučovania/učenia sa na stanovenie vzdelávacích výstupov (vedomosti, zručnosti, či „kompetencie“). Preukázanie nadobudnutia vopred stanovených vzdelávacích výstupov je potom rozhodujúcu podmienkou² pre získanie kvalifikácie. Veľkou výhodou tohto prístupu je možnosť ľahšie segmentovať vzdelávanie a aj nadobúdanie kvalifikácií. Vytvárajú sa pritom vzdelávacie moduly a jednotky kvalifikácií, ktoré umožňujú „skladačkovým“ spôsobom sústrediť sa na to, čo je pre obsadenie aktuálneho pracovného miesta potrebné. Segmentovanie teda umožňuje vyššiu flexibilitu v získavaní kvalifikácií. Veľmi výhodné je v riešení krátkodobých vzdelávacích potrieb a v doladovaní pracovnej sily pre aktuálne potreby trhu práce.³ Zároveň sa tým umožňuje rozložiť si získanie komplexnejšej kvalifikácie v čase a umožňujú sa zachytiť a zaznamenať aj menšie pokroky v kvalifikačnom raste.

33. Vyššej flexibilitě nadobúdania kvalifikácií pomocou segmentácie bráni jednak odlišná tradícia v programovaní sekundárneho OVP a jednak problémové vymedzenie kvalifikácií a „segmentu kvalifikácií“ v našej legislatíve. Týmto sa komplikuje okrem iného aj účinnejšie zacielenie vzdelávania pre trh práce v rámci aktívnej politiky trhu práce. Pri existencii „menších kvalifikácií“ by sa dalo prostredníctvom vzdelávania organizovaného úradmi práce umožniť získanie kvalifikácie pre konkrétne pracovné pozície. Cesta k výučnému listu („veľmi širokej“ kvalifikácii) je v súčasnosti príliš zložitá na to, aby ju bolo možné ponúkať uchádzačom a záujemcom o zamestnanie v rámci vzdelávania pre trh práce (často nepresne označovaného ako rekvalifikácia nezamestnaných).

34. Súčasné zákonné úpravy, ktoré spájajú kvalifikáciu s prípravou na povolanie a rozlišujú úplnú a čiastočnú kvalifikáciu, pokladáme za vývojom prekonané. Navrhujeme pojem „kvalifikácia“ chápať ako uznanie splnenia „vzdelávacích výstupov zodpovedajúcich daným štandardom“, revidovať doterajšiu prax tvorby triády štandardov (vzdelávacie štandard, štandard povolania, kvalifikačné štandard) ako nadbytočný a novo definovať vzťah medzi Národnou sústavou povolania (NSP) vyvíjanou v rezorte práce a Národnou sústavou kvalifikácií (NSK) vyvíjanou v rezorte školstva. Navrhujeme, aby bolo vecou tvorby NSK ako konštituovať, aj na základe podnetov z NSP, kvalifikácie a segmenty kvalifikácií, pričom na segmenty kvalifikácií navrhujeme nazerať aj ako na kvalifikácie samé osebe a aj ako na (potenciálne) zložky vytvárajúce iné kvalifikácie.“

35. Slovensko stojí nesporne na rázcestí. Reforma OVP je nevyhnutná, avšak doterajšie snahy o jeho reformu neriešia kľúčovú otázku: Chceme si zachovať tradičný „československý“ mo-

² Striktne vzaté, podľa predstáv medzinárodnej komunity, nemusí tomu predchádzať absolvovanie (formálneho) programu vzdelávania pretože požadované a vopred stanovené požiadavky možno naplniť aj na základe skúseností (a učením sa) priamo prácou.

³ Iné segmenty sa dokonca môžu javiť ako aktuálne nevhodná investícia.

del OVP, založený na poskytovaní OVP na školách v silnom prúde rozmanitých študijných a učebných odborov, viac či menej pod kuratelou štátu?

Keďže je jasné, že je náš súčasný „školský model“ v kríze, musíme si vyjasniť, či

- sa pokúsime o syntézu národnej tradície s aktuálnymi výzvami, alebo
- chceme prejsť na „korporativistický“ model založený na konsenze sociálnych partnerov a silnej ingerencii komôr a cechov, alebo
- chceme prejsť na anglosaský model, v ktorom sa štát sústreďuje na povinnú školskú dochádzku a všeobecné vzdelávanie, pričom poskytovanie odborného vzdelávania je vecou trhových síl a postsekundárneho vzdelávania?

36. Nový zákon o OVP a ním zavádzaný model duálneho vzdelávania je kompromisom, ktorý nakoniec nemusí uspokojiť ani jeho tvorcov ani jeho iniciátorov. Je však nepochybné krokom vpred, pretože Ministerstvo financií po prvý krát v histórii akceptovalo finančné stimuly pre podniky ochotné vstúpiť do sekundárneho odborného vzdelávania. Podľa znenia pôvodného zákona o OVP (184/2009 Z. z.) bolo možné výdavky na činnosť stredísk praktického vyučovania a na prevádzku strednej odbornej školy uplatniť ako daňový výdavok (náklad) len ak to bolo „nad rámec poskytnutých normatívnych finančných prostriedkov“. Táto úprava efektívne bránila výpadkom z platby korporátnej dane, avšak zároveň bránila aj podpore skvalitnenia vyučovania na školách zo strany podnikov. Teoreticky bolo „všetko potrebné“ hrazené štátom, avšak nedostatočne, keďže kapitačné normatívy (paušálne platby štátu) sú nízke. V novom zákone o OVP sa táto konštrukcia ruší. Náklady pracoviska praktického vyučovania vytvoreného podnikom pre potreby poskytovania praktického vyučovania žiakom, s ktorými má uzavretú učebnú zmluvu o poskytovaní praktickom vyučovaní v systéme duálneho vzdelávania, sú daňovými výdavkami. Navyše sa umožňuje znížiť základ dane daňovníkovi, ktorý poskytuje praktické vyučovanie žiakovi na základe učebnej zmluvy o „3 200 EUR na žiaka, ak daňovník poskytne v zdaňovacom období viac ako 400 hodín praktického vyučovania“ a o „1 600 EUR na žiaka, ak daňovník poskytne v zdaňovacom období viac ako 200 hodín praktického vyučovania“.

REAKCIE NA ZADANÉ OTÁZKY V ŠIRŠOM KONTEXTE

1) Vzdelávací systém ako bariéra štruktúrnych zmien v ekonomike

Vzdelávací systém SR sa dá chápať ako bariéra štruktúrnych zmien v ekonomike jednoducho preto, že dynamika zmien vzdelávacieho systému je nižšia ako dynamika ekonomických zmien. Dlhý reakčný čas na reformné podnety je jeho systémovou vlastnosťou. Existujú však aj bariéry vyplývajúce z chýb vzdelávacej politiky. V prípade nášho vzdelávacieho systému je bariérou predovšetkým nedostatočná flexibilita (a segmentácia) subsystému odborného vzdelávania a s ním súvisiaceho kvalifikačného systému. Na druhej strane však musíme skonštatovať, že existujú aj bariéry rozvoja vzdelávacieho systému vyplývajúce z nedostatočného porozumenia aktuálneho smerovania spoločnosti a najmä ekonomiky, a teda aj ich predpokladaného stavu v budúcnosti, na ktorú by vlastne malo školstvo žiakov pripravovať. Aj v tomto prípade existujú bariéry systémovej povahy a existujú aj bariéry vyplývajúce zo slabín hospodárskej politiky.

1.1 Dlhý reakčný čas na reformné podnety

Reakčný čas vzdelávacieho systému SR na reformný impulz je v podstate rovnaký ako v 70. rokoch 20. storočia, čo je vo veľkom kontraste s vývojom ekonomiky a globalizáciou akcelerujúcou zmeny v ekonomike i spoločnosti.

Na získanie výučného listu, aj pri najmenej náročnej kvalifikácii, je stále potrebné absolvovať minimálne trojročný odbor vzdelávania. Ak ide o menšie kurikulárne reformy, napr. zavedenie nového študijného alebo učebného odboru, musí napred prebehnúť jeho experimentálne overenie. Minimálny čas pre implementáciu zmeny je 3-5 rokov a jej výsledky sa prejaví ešte neskôr - prví absolventi z novo zavedených reformných odborov prichádzajú na trh práce o ďalšie 3-4 roky. Ak pri komplexnej reforme nepodceníme prípravu a nevynecháme pilotnú fázu reformy⁴, trvá prípravné obdobie minimálne 10 rokov, kým sa reforma náležite pripraví a jej účinok sa následne prejaví až reformnými absolventmi. Táto, čiastočne systémová reakčná pomalosť školstva, ostro kontrastuje s dynamikou zmien v ekonomike a najmä jej aktuálne naspôsobenými požiadavkami na flexibilnú pracovnú silu.

Ako dokumentujeme na príklade kurikulárnej reformy v Boxe 1 v Prílohe, implementácia reformných impulzov trpela neskúsenosťou a zároveň netrepezlivosťou reformátorov. Nedostatočná príprava sa prejavila koncepčnými problémami čoskoro po spustení reformy. Problémom našej kurikulárnej reformy sú navyše dve základné nedorozumenia:

V kurikulárnej reforme prioritne nejde o to, kto má rozhodovať o kurikule, či štát, či zriaďovateľ školy, alebo riaditeľ školy, či dokonca samotní učitelia. Reforma má prioritne spočívať v úsilí o skvalitnenie vzdelávacieho prostredia a v rozpoznaní toho, čo kva-

⁴ Toto je žiaľ pri reformách v SR zvykom, ako je podrobne ilustrované v Boxe 1 v Prílohe na príklade kurikulárnej reformy regionálneho školstva.

litné vzdelávacie prostredie vyžaduje: aké materiálo-technické zabezpečenie, aké učebnice a iné učebné zdroje a aké podmienky pre stimuláciu učenia sa sú potrebné. Kurikulárna reforma má navyše najhlbšie opodstatnenie v rozpoznaní potreby inovovať obsah vzdelávania v dôsledku pokroku vedeckého poznania vo všeobecnosti, a v tvorbe nových podmienok pre učenie sa v dôsledku špeciálneho poznania neurovedy, psychológie, pedagogiky a súvisiaceho technologického pokroku spoločnosti ako celku. Inovačné impulzy, ak boli vôbec rozpoznané, nijak zásadne kurikulárnu reformu neovplyvnili a potenciál IKT v školstve rozpozнали väčšmi predajcovia ako didaktici. Fundamentmi reformy sa stala „redukcia učiva“, „zníženie zaťaženia žiakov“ a sloboda pre školy, aby pomocou vlastných školských vzdelávacích programov mohli rešpektovať „záujmy žiakov a ich individuálne vzdelávacie cesty“⁵.

Štát decentralizačnou a deregulačnou kurikulárnou reformou učiteľa „oslobodil“ avšak bez investícií do skvalitnenia vzdelávacieho prostredia ho postrčil priam ako bláznivý majiteľ reštaurácie svojho šefkuchára do prázdnej špajze⁶ s príkazom variť zdravo a chutne a prilákať čo najviac zákazníkov. Na decentralizáciu a dereguláciu tvorby kurikula nie že neboli školy dostatočne pripravované, neboli im ani vytvorené základné podmienky pre tvorbu a realizáciu vlastného kurikula. Slúži ku cti tým, ktorí sa v tejto absurdnej situácii nevzdali, a začali spolu s tvorbou „jedálnych lístkov“ zháňať chýbajúce „dodávky surovín“ vlastnými silami.

Pri kurikulárnej reforme sa vypuklo prejavila nezrelosť v „tvorbe politik“, ktorá u nás mimoriadne poznačila práve rezort školstva. Namiesto dobre známeho cyklu tvorby politiky, ktorý o.i. zahŕňa dôležitú diskusnú fázu a predpokladá hlboké porozumenie podmienok úspešnej implementácie reformy, u nás prevládala lineárna tvorba politiky na základe božského princípu „A buď svetlo!“. Politici si budovali pamätníky v podobe zákonov v presvedčení, že prijatie zákona je identické s okamžitou realizáciou reformy. Zákony reformných rokov 2008-2009 boli spracované pod tlakom, založené na nedostatočne vykomunikovaných legislatívnych zámeroch a spravidla spojené s reformami, s ktorými nesúhlasia ani samotní reformátori, alebo tí, ktorých s reformami verejnosť spája. Týka sa to najmä kurikulárnej reformy a zákona č. 245/2008 Z. z. nového modelu kontinuálneho vzdelávania pedagogických zamestnancov a odborných zamestnancov podľa zákona č. 317/2009 Z. z. a aj ďalších rezortných zákonov, Zákona č. 184/2009 Z. z. o odbornom vzdelávaní a príprave a Zákona č. 568/2009 Z. z. o celoživotnom vzdelávaní. Fatálnym nedostatkom našich školských reforiem a zákonov je faktická anonymita tvorcov, resp. neexistencia nespochybniteľných autorov reformy, ktorí sa jednoznačne hlásia k navrhovanej reforme.⁷ Diskusia vnútri ministerstva bola často neželaným javom, keďže ministerskí pracovníci môžu byť nesúhlasom existenčne ohrození a diskusia s verejnosťou bola iba trpená a v konečnom dôsledku ignorovaná v dôsledku vyššieho princípu.

⁵ Veľmi dobrý vhl'ad do atmosféry reformnej doby umožňuje online rozhovor s Mironom Zelinom z 12. Marca 2007 zorganizovaný dennikom Pravda „S Mironom Zelinom o školskej reforme“, dostupný na <http://spravy.pravda.sk/otazky-a-odpovede/567-s-mironom-zelinom-o-skolskej-reforme/>

⁶ Príčinou „prázdnej špajze“ je nielen nedostatok finančných prostriedkov, ale aj slabá podporná infraštruktúra (didaktická a metodická pomoci učiteľom), ako aj nerozvinutý aplikovaný a slabý základný výskum v podporných vedách.

⁷ Prvou výnimkou sa zdá byť nový Štátny vzdelávací program pre materské školy.

Pri reforme financovania školstva sa tak dialo v mene krátkodobých fiškálnych cieľov, pri reforme kontinuálneho vzdelávania pedagógov (a zavedení kreditov) v mene sociálneho zmieru⁸, pri reforme odborného vzdelávania v mene „pozitívneho imidžu“ u zamestnávateľov a pri kurikulárnej reforme už spomenutou potrebou „konečne už oslobodiť školy“ a zbaviť sa „zastaraných osnov“.⁹

1.2 Nedostatočné porozumenia vývojových trendov spoločnosti a ekonomiky

V postkomunistických krajinách je veľmi obľúbený a s obľubou aj zjednodušene citovaný Dahrendorfov¹⁰ výrok o čase potrebnom na politické, ekonomické a spoločenské zmeny (6 mesiacov, 6 rokov, 60 rokov). Tie čísla sú pochopiteľne len indikatívne. Zmyslom Dahrendorfovho vyjadrenia je kontrastovať opatrenia na naštartovanie politických a ekonomických reforiem so vznikom občianskej spoločnosti. Skutočne, napísať novú ústavu a volebné zákony je možné v krátkom čase a vytvoriť „ako-tak“ životaschopnú ekonomiku je tiež možné za menej ako 10 rokov, avšak dospieť k (nie len „ako-tak“ fungujúcej) občianskej spoločnosti je podstatne zložitejšie. Zabúda sa často aj na Dahrendorfovo „slzavé údolie“, ktoré postkomunistickým krajinám predpovedal na začiatku tranzitívneho procesu a aj na jeho „probably - pravdepodobne“, ktorým relativizoval odhad času potrebný na vytvorenie občianskej spoločnosti.

V roku 2013 sa odkaz na Dahrendorfa objavil aj na webovej stránke litovského predsedníctva EU, avšak v chybnom znení, s prehodeným poradím postupnosti (6 mesiacov bolo pripísaných budovaniu trhovej ekonomiky a 6 rokov budovaniu demokracie). Či už sa pomýlil litovský politik a filozof, autor pozmeneného citátu, alebo autor záznamu¹¹ nie je dôležité. Takéto podrieknutie však možno odráža skutočné vnímanie priorít tranzície a to nielen v Litve, ale aj v bývalom Československu: „Napred ekonomika a potom demokracia, napred privatizácia a potom zmena právneho systému“. Akcentovanie „ekonomickej transformácie“ a podceňovanie „tranzície ku demokracii“ vedie v postkomunistických krajinách (a to i tých úspešnejších, ku ktorým treba zaradiť aj Slovensko) k spoločným spoločenským problémom – povestnej „blbej nálade“. I keď sa od tohto termínu Václav Havel dištancoval, jeho úvaha o dvoch tvárach života, „tvári človeka žijúceho každodenný život“ a „tvári občana“ ju charakterizuje s nadčasovou a nadteritoriálnou platnosťou: „Život naší společnosti však má i svou druhou tvář, která by se dala snad nazvat poměrem občanů k vlastnímu státu, ke společenskému

⁸ Pri reforme kontinuálneho vzdelávania pedagógov sa kreditovým systémom argumentovalo ako o jedinej možnosti ako dosiahnuť zvýšenie mzdových prostriedkov pre pedagogických a odborných pracovníkov. Zvýšenie platu bolo podmienené „aktivitou navyše“ ocenenou kreditmi.

⁹ Čo je samo osebe úplne v poriadku, ak pravda nejde len o prázdnu rétoriku.

¹⁰ “It takes six months to create new political institutions, to write a constitution and electoral laws. It may take six years to create a half-way viable economy. It will probably take 60 years to create a civil society.” Dahrendorf, R. (1990) Has the East joined the West. New Perspective Quarterly, Február 1990, str. 42 sekundárne podľa Keane, J. (2003) Global Civil Society? Cambridge, Cambridge University Press, str. 159

¹¹ Text pripísaný litovskému europoslancovi znie, „it takes laws and 6 months to build a market economy, 6 years to build a democracy, but 60 years to develop civil society“. Pozri <http://fnf-europe.org/2013/07/11/lithuania-and-its-eu-presidency-a-small-country-with-a-big-vision/>

systému, k atmosféře veřejného života, k politice. Zdá se mi, že je naší povinností zabývat se především touto druhou tváří, zkoumat, proč je dnes tak zachmuřená, a přemýšlet o tom, jak ji co nejdřív aspoň trochu rozjasnit. Tato tvář má totiž opravdu velmi pochmurný výraz. Mnoho lidí - a potvrzují to koneckonců i průzkumy veřejného mínění - je obecnými společenskými poměry v naší zemi zneklidněno, zklamáno, nebo dokonce znechuceno; mnoho lidí si myslí, že - demokracie nedemokracie - opět jsou u moci lidé nedůvěryhodní, kterým jde víc o vlastní prospěch než o zájem obecný; mnoho lidí je přesvědčeno, že poctiví podnikatelé jsou na tom špatně, zatímco podvodníci zbohatlíci mají zelenou; převládá přesvědčení, že se v této zemi vyplácí lhát i krást, že mnozí politici i státní úředníci jsou úplatní a že politické strany - ač všechny bez rozdílu krásně mluví o svých čestných úmyslech - jsou tajně manipulovány podezřelými finančními skupinami...¹²

Komplikovanosť reverzného chodu, vytvorenia „akvária z rybacej polievky“ Jeffreyho Sachsa sú prvým faktorom, systémové a systematické podriaďovanie spoločenského pohybu ekonomickým cieľom a skutočne až marxistické videnie sveta postkomunistickými reformátormi, ktorí si zrejme dobre pamätali poučku o „základni a nadstavbe“ druhým a najdôležitejším faktorom, a limity washingtonského konsenzu tretím faktorom problému.¹³

Hoci „ako-tak životaschopnú“ ekonomiku sa darí vybudovať, s demokraciou je to zložitejšie a s budovaním občianskej spoločnosti ešte viac. Po štvrtstoročí od pádu komunizmu máme síce

- demokraciu, avšak v podobe partokracie podozrievanej so zajatia vplyvnými oligarchami,
- máme síce kapitalistickú ekonomiku, avšak bez kapitálového trhu, a stále v permanentnom nedostatku vlastného kapitálu využiteľného pre domáci rozvoj, a aj preto ekonomiku v zraniteľnej štruktúre, poskytujúcej málo atraktívnych pracovných príležitostí,
- ambíciu budovať občiansku spoločnosť, avšak o problémoch pri jej budovaní veľa hovorí nespokojnosť s vývojom po Novembri (pozri Box 2 v Prílohe) a migrácia do zahraničia za lepším vzdelaním a príjmom (pozri Box 3 v Prílohe).

Vysoká nezamestnanosť a zvlášť vysoká nezamestnanosť mladých je nepochybne najväčším sociálno-ekonomickým problémom Slovenska. Často sa za príčinu vysokej nezamestnanosti na Slovensku označuje nedostatočná mobilita za prácou a odkazuje sa pritom aj na kritiku a odporúčania OECD riešiť extrémne nízku vnútornú pracovnú mobilitu. Nedávna publikácia OECD pripomína, že v roku 2011 sa presťahovalo iba 1,6 % obyvateľstva vo veku 16-64 rokov¹⁴ a že priemerná medziregionálna pracovná mobilita spojená s presťahovaním

¹² Prejav Václava Havla k obidvom komorám Parlamentu Českej republiky. Rudolfinum, 9. 12. 1997, dostupné na http://www.vaclavhavel.cz/showtrans.php?cat=projevy&val=144_projevy.html&typ=HTML

¹³ Vantuch, Juraj (2007): Lisbon Process and a Knowledge Europe: A Policy Perspective of Central and Eastern European Countries. In: Strietska-Ilina, O. (ed.) A Clash of Transitions - Towards a Learning Society, PETER LANG, New York, pp. 145-172.

¹⁴ OECD Economic Surveys SLOVAK REPUBLIC November 2014, Overview; str. 23. Dostupné na http://www.oecd.org/economy/surveys/Overview_Slovak%20Republic_2014.pdf . Novšie údaje Výskumného demografického centra sú k dispozícii na <http://www.infostat.sk/vdc/prd/charts.htm> .

za roky 2009–2011 bola s 0,385% populácie na Slovensku najnižšia spomedzi 29 krajín (a najvyššia v Maďarsku s 4,069%)¹⁵.

OECD dlhodobo kritizuje nízku pracovnú mobilitu a zlepšenie čaká od oživenia trhu nájomného bývania a od cielenejšej aktívnej politiky trhu práce¹⁶. Spomínané hodnoty vnútornej pracovnej mobility sú nesporne nízke, avšak nameraná nízka mobilita je v istom zmysle „zvyšková“. Nemožno totiž zabúdať na Slovákov v zahraničí, ktorí tam odchádzajú za štúdiom a prácou. Rok po vstupe do EÚ pracovalo v zahraničí 120.000 občanov Slovenska, migrácia postupne narastala s maximom v roku 2008, kedy v krajinách únie pracovalo okolo 250.000 obyvateľov Slovenska.¹⁷ Podrobnejšie analýzy by možno ukázali, že nazerané z iného hľadiska, Slováci patria naopak k mobilnejším národom. Nepochybne sa to týka mobility za vysokoškolským vzdelaním, ako vidieť v Boxe 3 v Prílohe.

Potrebné je uvažovať aj o tom, či atraktivitu študijných príležitostí v zahraničí nezvyšuje aj neatraktívna ponuka pracovných príležitostí doma. Hoci je veľmi nízka vnútorná pracovná mobilita kritizovaná OECD nesporná, nevylučuje to zároveň vysokú mobilitu do zahraničia (pozri Box 4 v Prílohe) za lepšími pracovnými príležitosťami, čo sa zároveň môže premietiť aj do nízkej internej pracovnej mobility „zvyškového obyvateľstva“. Zatiaľ čo problémom nízkej internej pracovnej mobility je venovaná veľká pozornosť a návrhy na riešenie problému sú podrobne rozpracované do 16 odporúčaní¹⁸, zdá sa, že neexistujú žiadne porovnateľné štúdie o pracovnej migrácii zo Slovenska do zahraničia.¹⁹

Po odznení turbulencií sprevádzajúcich vznik nového štátu a po politickej stabilizácii (členstvo v OECD, NATO, EÚ) Slovensko úctyhodným rastom HDP konverguje k starým členským krajinám EÚ, nie však v inovatívnosti. Slovensko v rokoch 2006 a 2013 zvýšilo svoje zaostávanie za priemerom EÚ v inovatívnosti meranej Európskou komisiou indexom Innovation Union Scoreboard, pričom región NUTS II Východné Slovensko zaostáva dramaticky a je v 9 z 11 ukazovateľov pod priemerom EÚ. Ku konvergencii (z hľadiska HDP) dochádza v zraniteľnej štruktúre ekonomiky a za cenu vážnych deformácií v rozvoji ľudských zdrojov, čo vyvoláva pochybnosti o udržateľnosti dlhodobého rastu.

Slovensko sa veľmi intenzívne zaoberá opatreniami na zníženie nezamestnanosti a štatistikami nezamestnanosti, avšak nedostatočnú pozornosť venuje tvorbe pracovných miest a analýze štatistík zamestnanosti a ponuky pracovných príležitostí. Analyzovanie potrieb trhu

¹⁵ Tamtiež, str. 23 (Figure 13. Regional labour mobility is low). Dostupné na 10.1787/eco_surveys-svk-2014-graph13-en a číselné údaje na http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/economics/oecd-economic-surveys-slovak-republic-2014/regional-labour-mobility-is-low_eco_surveys-svk-2014-graph13-en#page1.

¹⁶ Tamtiež, str. 23 a aj starších prácach OECD, napr. ECONOMIC POLICY REFORMS 2011: GOING FOR GROWTH, str. 134, dostupné na <http://www.oecd.org/slovakia/47471819.pdf> a ECONOMIC POLICY REFORMS 2013: GOING FOR GROWTH, str. 228; dostupné na <http://www.oecd.org/eco/growth/Slovak-Republic.pdf>.

¹⁷ Neoficiálna informácia UPSVAR.

¹⁸ Vagač, Ľ. (2013) Internal Labour Mobility in Slovakia. European Employment Observatory, Centre for Economic Development.

¹⁹ Neexistujú, s výnimkou údajov VZPS týkajúcich sa krátkodobej migrácie a neumožňujúcich podrobnejšie skúmanie vzhľadom na obmedzenia dané vzorkou, a ani len adekvátne údaje o celkovej migrácii za prácou.

práce vzhľadom na požadované vedomosti, zručnosti a iné kompetencie je povrchné a skúmanie ich „prenositelnosti“ medzi povolaniami, či pracovnými pozíciami absentuje úplne. Slovensko nepozná ani len počty svojich migrantov pracujúcich v zahraničí, nieto štruktúru ich uplatnenia. Slovensko by malo v tomto spolupracovať so zahraničnými službami zamestnanosti, malo by väčšiu pozornosť venovať skúmaniu motivácie migrácie do zahraničia a následne aj hľadať riešenia na zlepšenie ponuky domácich pracovných miest práve pre vysokovzdelaných a vysokomobilných občanov.

Stratégia Slovenskej republiky pre mládež na roky 2014–2020 prijatá vládou v apríli 2014 tvrdí, že „migrácia vzdelaných mladých ľudí za prácou v EÚ stúpa“ a dosť emocionálne navrhuje: „S cieľom využiť potenciál mladých ľudí pre hospodársky a spoločenský rozvoj krajiny, je potrebné vynaložiť viac zdrojov na rozvoj tých oblastí politiky, ktoré ovplyvňujú mladých ľudí v ich každodennom živote, zlepšujú kvalitu ich života, prispievajú k zníženiu ich sociálnej závislosti a podporia ich autonómiu. Tak sa Slovensko môže stať krajinou, kde mladí ľudia budú chcieť zostať žiť. Dnes²⁰ je na Slovensku viac ako 70 % mladých ľudí, ktorí by uprednostnili život v inej krajine.“²¹

2) Problém zhoršovania kvality v školstve

2.1 Alternatívne aspekty nazerania na kvalitu

Tvrdenia o zhoršovaní kvality sa zväčša opierajú o zlé a zhoršujúce sa výsledky v medzinárodných meraniach. Najviac medializované sú merania OECD PISA, pretože v meraniach PISA 2012 sa Slovensko po prvý krát v histórii prepadlo štatisticky významne pod priemer krajín OECD vo všetkých troch meraných oblastiach (čitateľská, matematická a prírodovedná gramotnosť 15-ročných žiakov ZŠ).

Tabuľka 2.1

Výkony žiakov zo SR v porovnaní s priemerom OECD krajín v testovaní PISA

Rok	2009		2012		Rozdiel (2012-2009)	
Oblasť	OECD	SR	OECD	SR	OECD	Slovensko
Matematika	497	496	494	482	-3	-14
Prírodné vedy	501	490	501	471	0	-19
Čitateľská gramotnosť	494	477	496	463	+2	-14

Zdroj: OECD, PISA.

²⁰ Napriek intenzívnej komunikácii s tvorcami dokumentu sa nepodarilo identifikovať zdrojové údaje dokladujúce toto silné tvrdenie.

²¹ Stratégia Slovenskej republiky pre mládež na roky 2014 – 2020 (2014), Časť 3.1. Dostupné na <http://www.rokovania.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=23428>

V porovnaní s rokom 2009 sa v roku 2012 zväčšila skupina žiakov s veľmi slabými výsledkami (pod úrovňou 2 klasifikácie PISA) a zmenšila skupina vysokovýkonných žiakov (úroveň 5 a 6).

Tabuľka 2.2

Podiely najlepších a najslabších žiakov v porovnaní s priemerom OECD v PISA 2012

Indikátor	Priemer OECD	Slovensko
Najslabší žiaci v matematike (pod úrovňou 2)	23.0%	27.5%
Najlepší žiaci v matematike (úroveň 5 and 6)	12.6%	11.0%
Najslabší žiaci v čítaní (pod úrovňou 2)	18.0%	28.2%
Najlepší žiaci v čítaní (úroveň 5 and 6)	8.4%	4.4%
Najslabší žiaci v prírodných vedách (pod úrovňou 2)	17.8%	26.9%
Najlepší žiaci v prírodných vedách (úroveň 5 and 6)	8.4%	4.9%

Zdroj: OECD, PISA.

Najdramatickejší prepád zaznamenalo Slovensko v matematike, kde sa z európskej elity prepadlo do podpriemeru. Z tretieho miesta v Európe v medzinárodných meraniach TIMSS 1995 pokleslo v TIMSS 2011 na skóre 507 bodov, čo je signifikantne horší výsledok ako európsky priemer (519 bodov).²² Treba však pripomenúť, že medzinárodné i národné testovania sú len jedným z alternatívnych pohľadov na kvalitu.

Pokles kvality je už dlhodobo signalizovaný učiteľmi, predovšetkým nespokojnosťou učiteľov vyššieho stupňa s kvalitou absolventov nižšieho stupňa a všeobecne deklarovanou malou ochotou žiakov učiť sa a tvrdo pracovať v porovnaní s minulosťou.

Intenzívne je prejavovaná aj nespokojnosť zamestnávateľov, predovšetkým s nedostatočnou pripravenosťou absolventov stredných odborných škôl na zvládanie výkonov požadovaných na pracoviskách.

Tieto príklady ilustrujú len tri alternatívne akcenty v chápaní veľmi komplexného pojmu „kvalita“. Veľmi znepokojujúce sú však aj iné nedostatky nášho vzdelávacieho systému, zistené tiež v meraniach PISA. Slovenský vzdelávací systém je jedným z najslabších v kompenzovaní rodinných znevýhodnení, a preto majú žiaci z rodín s nízkym socioekonomickým statusom vysokú pravdepodobnosť, že dosiahnu slabé vzdelávacie výsledky. Málo povšimnutý, avšak alarmujúco nízky je výskyt spokojných žiakov. Len 64 % našich žiakov sa cíti byť v škole šťastnými, čo je tretí najnižší podiel spomedzi krajín zúčastnených v meraniach OECD PISA 2012 (Table III.2.3a).

Slovo „kvalita“ školstva je síce v diskusiách často frekventované, avšak kvalita školstva a kvalita žiakov je na Slovensku nedostatočne skúmaná a zákonite aj nedostatočne monitorovaná. Ba dokonca nemožno ani hovoriť o konsenze v chápaní pojmu „kvalita školstva“ a pojmu „kvalita školy“. Dá sa predpokladať, že pod tlakom politikov usilujúcich o rýchle riešenia, opäť raz prevládnu zjednodušujúce pohľady opierajúce sa o redukcionistické a ekonomizujúce koncepcie, pracujúce s ľahko merateľnými „indikátormi kvality“ a jednoduchými štatistickými

²² Merania TIMSS uskutočňuje IEA (International Association for the Evaluation of Educational Achievement) pod názvom The Trends in International Mathematics and Science Study. Merania TIMSS sa v roku 1995 uskutočnili pod názvom The Third International Mathematics and Science Study. Merania TIMSS predchádzali meraniam OECD PISA a v istom zmysle ich inšpirovali.

údajmi. Intenzívna podpora zavedenia plošného testovania je sama osebe pozitívna, pretože umožňuje učiteľom i učiacim sa získať spätnú väzbu a umožní im lepšie chápať svoje silné a slabé stránky. Ak sa však prikróči k testovaniu ako regulačnému nástroju, a túto deformáciu forsírujú niektoré vplyvné štruktúry, hrozí aj Slovensku dobre známa a zdokumentovaná pasca – „vyučovanie a učenie sa s úzkym zameraním na úspech v testoch“.

Triviálny fakt a historická skúsenosť, že kvalita učiteľa a kvalita školy je daná predovšetkým vnútornou motivovanosťou a internou teamovou zameranosťou na kvalitný výkon a že je podmienená kvalitným vzdelávacím prostredím, bude zrejme naďalej ignorovaná. Slovensko zatiaľ nedokázalo vyťažiť poučenie z medzinárodného diskurzu o prístupoch k zabezpečeniu kvality školstva, napr. aj celosvetovo veľmi oceňovanom škótskom (HGIOS²³) prístupe ku kvalite.

2.2 Dôsledky „ekonomizácie“

Naše školstvo sa neorientuje na kvalitu výstupu v systéme vzdelávania a treba otvorene povedať, že školy zradili svoju vzdelávaciu misiu. Treba však povedať rovnako otvorene, že je to výsledok dlhodobého nedostatkového financovania školstva a dôsledok podriadenia sa škôl tlaku reformátorov a najmä zvrátenému modelu financovania školstva. Napriek upozorneniam, reformátori sa zamerali na jediný cieľ – predchádzať tvorbe dlhových škôlami zavedením „tvrdého rozpočtového obmedzenia“. Zároveň však ignorovali potreby vyvážiť novozavedené kapitálne financovanie, korekčnými opatreniami na záväzné dodržanie vopred stanovenej kvality absolventa, o prípadných doplnkových finančných benefitoch za vysokú kvalitu absolventov ani nehovoriac.

Ak sa chce Slovensko naozaj pokúsiť o reštrukturalizáciu ekonomiky, musí zároveň zvrátiť úpadok školstva, čo je pri finančne slabom štáte a pri nedostatku domáceho kapitálu vážny problém.

Slovenskí politici žiaľ stále žijú v presvedčení, že revitalizácia školstva bude možná bez nových finančných zdrojov a permanentne sa zameriavajú na hľadanie vnútorných zdrojov a ďalšie „zefektívnenie“ výdavkov. Prípadné úspory však nie sú a nebudú postačujúce, ako vidieť z komparatívnych UOE údajov (Unesco, Eurostat, OECD) a nakoniec i odporúčaní Európskej únie a OECD investovať viac do vzdelávania.

Tabuľka 2.3

Výdavky na vzdelávacie inštitúcie na študenta v porovnaní na HDP na hlavu podľa úrovne vzdelania (ISCED 97)

		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
ISCED 5-6*	EU28	37.5	37.5	36.8	35.6	37.1	36.4	36.0	37.2	39.4	39.6	37.4
	SK	46.0	37.4	35.0	44.4	36.1	33.7	28.3	28.3	29.6	29.8	32.5
ISCED 2-4**	EU28	25.9	25.9	25.9	25.2	26.3	26.0	25.1	26.1	27.9	28.5	27.0
	SK	16.3	17.2	18.0	18.7	16.9	16.5	15.9	17.1	20.6	20.7	19.6
ISCED	EU28	18.4	18.9	19.6	19.6	19.6	20.1	20.5	21.1	22.6	23.4	22.7

²³ Pozri napr. analýzu prístupov k sebahodnoteniu škôl v troch krajinách spracovanú v rámci národného projektu Štátnej školskej inšpekcie „Externé hodnotenie kvality školy podporujúce sebahodnotiace procesy a rozvoj školy“, dostupné na <http://www.ssiba.sk/admin/fckeditor/editor/userfiles/file/Dokumenty/Vantuch.pdf>.

1***	SK	10.9	11.6	15.1	14.1	17.5	17.9	17.3	17.9	22.6	24.7	22.0
------	----	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

Zdroj: Eurostat (tps00069); tabelované autorom.

*vysokoškolské vzdelávanie bez ISCED 5B, ** sekundárne vzdelávanie vrátane druhého stupňa ZŠ a ISCED 5B, *** prvý stupeň základnej školy (ZŠ).

Zahraničný kapitál aktuálne vidí najziskovejšie príležitosti vo vysokej produktivite priemyslu a stále ešte lacných stredoškolsky vzdelaných pracovníkoch. S výnimkou segmentu IKT, je ešte stále výhodnejšie prilákať vysokoškolsky vzdelaných pracovníkov do zahraničia než investovať do nových odvetví s vysokou pridanou hodnotou na Slovensku.

Slovensku sa vypomstila krátkozrakosť v tvrdohlavom odmietaní daňovej stimulácie reinvestícií do vedy a výskumu (a aktuálne prijaté stimuly sú len malým krôčikom vpred). Vysoké školy na Slovensku nie sú svojou kvalitou (a potenciálom zamestnať sa po ukončení štúdia v domácej ekonomike) konkurencieschopné voči zahraničným vysokým školám. Rovnako tvrdohlavé a dlhodobé odmietanie daňovej stimulácie podnikov investovať do podpory sekundárneho odborného vzdelávania viedlo k nízkej kvalite pracovného vyučovania (praxe) na stredných odborných školách a nespokojnosti zamestnávateľov, najmä ak museli intenzívne investovať do preškolenia mladej pracovnej sily. (Takéto investície však boli aspoň daňovým výdavkom.)

Ak má školstvo pripravovať „ľudské zdroje“ pre reštrukturalizovanú ekonomiku musí byť na to vopred pripravené, a teda koncept reštrukturalizácie by musel byť vopred známy. Alternatívou je podpora priameho vstupu zamestnávateľov do prípravy pracovníkov pre sofistikovanejšie, a hlavne svoje vlastné, pracovné pozície a ponechanie sflexibilnenia prípravy na partnerstvá škôl a podnikov. Otvorenou otázkou ostáva, či budú dostatočne kapitálovo silné, a zväčša zahraničné, podniky ochotné tak urobiť. V prípade outsourcingu priemyslu boli totiž výhody pre zahraničných investorov zjavné - ziskovosť a návratnosť vysoká, a potrebná pracovná sila v podstate už pripravená.

3) Zvrátené motivácie v školstve

Zvrátené motivácie v školstve („neoplatí sa stavať na kvalite“) sú výsledkom nastavenia priorít reformátorov. Prioritné a reformou aj naplnené boli fiškálne ciele. Ešte pred zavedením kapitačného financovania (paušálu na žiaka), na upozornenia na riziko pripravovanej reformy, štátny tajomník rezortu školstva argumentoval nutnosťou urýchlene zastaviť zadlžovanie škôl a odmietnutím „strácania času nekonečnými diskusiami o kvalite“. Finančné normatívy však neboli nastavené v závislosti od potrieb jednotlivých vzdelávacích programov, ale prerozdelení arbitrážne stanovený objem zdrojov vyčlenený pre školstvo s čiastočným prihliadnutím na finančnú náročnosť programov kategórií škôl. Školy akceptovali „zastropovanie“ svojich výdavkov a sústredili sa na prispôbenie trhovým podmienkam. Neprispôbujú sa však podmienkam trhu práce na výstupe, ale podmienkam trhu vzdelávacích služieb na vstupe. Nie kvalita absolventov a požiadavky zamestnávateľov, alebo pokračujúcich škôl, ale kvantita prijatých žiakov a uspokojenie preferencií pri výbere vzdelávacieho programu žiakov

a rodičov je určujúce pre rozpočet škôl. Je absurdné, že úsilím o udržanie kvality absolventov by v novovytvorených anomálnych podmienkach mohla škola dokonca ohroziť svoju existenciu. Populačný pokles postupne vyhrotil boj o žiaka na vzdelávacom trhu a zbavil manažmenty škôl akýchkoľvek etických zábran. Postupná devastácia školstva je jednoznačne kolaterálnou stratou slovenskej podoby transformácie ekonomiky.

Krátkozrakosť vládnych politikov, vedome ignorujúcich investície do vzdelávania, vedy a výskumu, viedla k

- nízkej atraktívnosti verejného školského a výskumného sektora pre mladých profesionálov, a tak napriek formálnej vysokej kvalifikovanosti treba predpokladať, že kvalita pedagogických pracovníkov a výskumníkov, relevantných pre kvalitu podpory a progres vzdelávacích inštitúcií, je nedostatočná a môže ešte viac klesať;
- vážnemu modernizačnému dlhu, vrátane nedostatočnej vybavenosti škôl zariadením, materiálmi a učebnými pomôckami, ktoré by zodpovedali požiadavkám na kvalitné vzdelávacie prostredie v nových podmienkach, ktoré sa v dôsledku technologických a spoločenských zmien radikálnejšie zmenili za posledných dvadsať rokov, než tomuto obdobiu predchádzajúcich päťdesiat rokov.

Ministerstvo školstva prioritne plnilo agendu Ministerstva financií a pokračuje v tom naďalej. Problém dopadu „tvrdého obmedzenia“ na kvalitu bol a zostal ignorovaný. Ide nepochybne o zlyhanie vzdelávacej politiky, ale pri zavádzaní reformy aj o bezprecedentný príklad podcenenia koherencie sektorových politik. V mene maastrichtských kritérií sa spustila nedostatočne pripravená reforma financovania školstva a, ako často, na korekcie pôvodne nezamýšľaných efektov sa už nikdy nenašiel čas a „politická vôľa“.

Pravidlá financovania sú naďalej nastavené tak, že orientácia na kvalitu výstupu je ekonomicky nezaujímavá z troch hlavných dôvodov

- jednoduché kapitačné financovanie (bez komplikácií z prípadných výpadkov na daniach alebo odvodov spojených s finančnými incentívami pre podnikateľov) zjednodušuje každoročnú prácu na príprave štátneho rozpočtu,
- postupný pokles kvality absolventov nemá viditeľné krátkodobé fiškálne dopady, a tie dlhodobé boli ignorované a prvý krát intenzívne diskutované až v roku 2014,
- neexistuje zhoda na tom, ako kvalitu absolventov posudzovať a prípadne finančne zvýhodňovať.

V týchto troch bodoch je zároveň aj vidieť, čo tieto deformácie drží pri živote. Doneďavna nebolo v systéme nikoho, komu by táto deformácia principiálne prekážala. Z hľadiska tvorby štátneho rozpočtu je výhodná, školy sa s ňou ekonomicky vysporiadali po svojom, žiaci a rodičia dostávajú želané certifikáty. Študijne disponovaní a nároční študenti odchádzajú za vysokoškolským vzdelaním do zahraničia alebo využívajú možnosti doplnkového štúdia v internete. Stredná škola a aj maturitné štúdium sa mení a je viac o socializácii v puberte a menej o vzdelávaní, najmä ak je dostupnosť vysokoškolského štúdia vysoká.

Intenzívna systémová nespokojnosť s kvalitou absolventov sa objavila až s vyčerpaním dostupnej dospelaj pracovnej sily a so sklamaním zamestnávateľov z certifikovaných

a formálne „kvalifikovaných“ absolventov odborného vzdelávania a prípravy. Otvorene sa konštatuje, že Slovensko nebude vedieť nahradiť výpadky starnúcej pracovnej sily a oficiálne sa odhaduje, že generačná náhrada zo zdrojov domácej pracovnej sily nestačí na pokrytie ani len štvrtiny potrieb priemyslu.

Pod tlakom kritiky ministerstvo školstva dlhodobo hovorí o plánoch na zrušenie kapitáčného financovania a jeho nahradenie novým modelom založenom na financovaní „na triedu“ a nie „na hlavu“; a reformu sekundárneho odborného vzdelávania. V tomto však nie je podstata problému.

Kapitačné financovanie je štandardným postupom používaným aj v zahraničí, pravda nie formou zaužívanou u nás. Nerieši sa základný problém: Ako zabrániť, alebo aspoň obmedziť financovanie nekvality?

Ohlásené zavedenie „slovenskej“ verzie duálneho systému odborného vzdelávania, je pokusom o posilnenie praktickej zameranosti prípravy žiakov, avšak naďalej pretrváva zásadný problém: Ako zvýšiť atraktivitu odborného vzdelávania prípravy práve v odboroch chýbajúcich na trhu práce?

4) Riziká deformácie systému vzdelávania a ekonomiky

4.1 Regulácie na vstupe a regulácie na výstupe

Zjednodušene môžeme povedať, že regulácie na vstupe sa snažia o regulovanie vzdelávacieho procesu tak, aby viedol k želaným výsledkom, zatiaľ čo regulácie na výstupe sa snažia formulovať len požadované výsledky (výstupy) a ponecháva sa na rozhodnutie regulovaného subjektu aké cesty (aké vstupy a aký proces) si pre dosiahnutie stanovených výstupov zvolí.

Reguláciami na vstupe sú rozmanité typy požiadaviek autorít, ktoré majú spoločné to, že sú formulované na ovplyvnenie vzdelávania pred začatím vzdelávania.

Najčastejšie sa s rozlíšením regulácie na vstupe a regulácie na výstupe stretávame pri zmene spôsobu programovania vzdelávania. Najmä v odbornom vzdelávaní sa hovorí o zmene paradigmy, ktorú agentúra Európskej únie pre odborné vzdelávanie a prípravu CE-DEFOP propaguje pod názvom „shift to learning outcomes“. Kladie sa dôraz na výsledky vzdelávania a učenia sa, teda na to, čo je učiaci sa schopný „urobiť po ukončení procesu vzdelávania“ v podobe nadobudnutých vedomostí, zručností, prípadne „kompetencie“. Dôraz sa teda kladie na „výstup“ a nie na „vstupy a proces“ v podobe osnov, tematických plánov a predpísanej povinnej doby vzdelávania.

Ako sme už uviedli na príklade kapitáčného financovania, súčasná finančná regulácia školstva sa tiež zaoberá „vstupmi“ (počet žiakov vstupujúcich do vzdelávania) a nezaujíma sa o „výstupy“ (počet kvalitných absolventov).

Iným príkladom zamerania na vstupy sú akreditačné postupy Akreditačnej komisie Ministerstva školstva pre ďalšie vzdelávanie a Akreditačnej rady Ministerstva školstva SR pre kontinuálne vzdelávanie pedagogických zamestnancov a odborných zamestnancov. Pri posu-

dzovaní žiadostí o akreditáciu sa v podstate posudzujú len vstupné „sľuby“. Akreditačné procesy sa tak nevenujú základnej funkcii akreditácie - garancii kvality.

Napr. akreditácie programov kontinuálneho vzdelávania pedagogických a odborných zamestnancov mali teoreticky skúmať súlad programov s profesijnými štandardmi, avšak tie neboli dodnes oficiálne vydané, hoci sa na nich pracuje od roku 2004 a zákon č. 317/2009 Z. z. o pedagogických zamestnancoch a odborných zamestnancoch, ktorý ich vznik predpokladá, je už viac ako 5 rokov starý. Odhliadnuc od pochybnej filozofie zákona, obmedzujúcej kontinuálne vzdelávanie na vopred predpísané univerzálne „štandardy“ a nie na výstupy odvodené od potreby profesionálneho rastu vzdelávaných, aktuálna prax pri akreditácii spočíva v kontrole formálnych náležitostí žiadosti.

Aj zaradovanie nových škôl do siete je skôr len formálnym aktom zameraným na „vstupy“. Nedodržanie „vstupných“ školou deklarovaných záväzkov v praxi neznamena vyrazenie školy zo siete, pretože ich porušenie je ťažko preukázateľné a výstupy nie sú jednoznačne deklarované a kontrolovateľné.

Najnovšími príkladmi regulácií na vstupe, sú pokusy o reguláciu prístupu ku stredoškolskému vzdelaniu. Regulovalie prístupu ku maturitným odborom vzdelávania pomocou známkových priemerov na základnej škole navrhnuté Ministerstvom školstva pod tlakom zamestnávateľov označil Ústavný súd ako protizákonné, ešte skôr než bolo použité (a praxou odhalené ako škodlivé). Nie zlé známky zo základnej školy, ale slabá výkony na konci strednej školy by mali byť pokladané za podstatné (a prípadne i viesť k nepriznaniu stupňa vzdelania). Ďalšou požiadavkou zamestnávateľov na regulácie prístupu na stredné školy je stanovenie smerných čísel určených jednotlivo pre všetky školy a odbory vzdelávania v nádeji, že sa tým odkloní smerovanie žiakov od odborov nezaujímavých pre súčasnú štruktúru ekonomiky smerom k odborom, ktorého absolventi na trhu chýbajú.

Môžeme zakľúčiť, že regulácie na vstupe sa v minulosti opierali o overené skúsenosti a výkony a boli preto v dobrej viere prijímané ako nápomocné. To však predpokladá stabilitu na nadobudnutie a vyhodnotenie skúseností. V trhovej ekonomike, v dynamicky meniacich sa podmienkach je dôvera v takýto prístup problematická. Regulácie na vstupe môžu vzdelávaciu inštitúciu, ba aj vzdelávaného zbytočne obmedzovať a môžu teda ohroziť najdôležitejší všeobecný cieľ - kvalitu absolventa. Preto sa, a najmä pod anglosaským vplyvom, intenzívne diskutuje a študuje uprednostnenie regulácie na výstupe, obvykle pomocou stanovených vzdelávacích štandardov.

Obidva prístupy majú pozitíva i negatíva. Hlavným rizikom prvého je formalizmus, zameranie na administratívne akty a obmedzenie inovatívnosti v procese plnenia cieľov. Hlavným rizikom druhého je riziko nevhodného stanovenia cieľových požiadaviek – tie najdôležitejšie veci je často najťažšie formulovať do štandardov. Jeho nedielnou súčasťou je preto sofistikovaný manažment kvality a prevencia konfliktov záujmu zapojených aktérov. Filozoficky, či skôr ideologicky, je stanovovanie „štandardov“ odvodené z manažérskej

a výrobnéj praxe a často je preto kritizované ako ekonomizujúce, meniace vzdelanie na komoditu a podriaďujúce poznávanie a osobný rozvoj vzdelávaného utilitaristickým očakávaniam silných ekonomických aktérov.

Ani jeden z prístupov nemožno pokladať za apriori defektný. Deformácie vyplývajú obvykle z nevyváženosti. V prvom prípade hrozí riziko preregulovanosti, v druhom zjednodušujúce mechanistické nazeranie na problém.

V našich pomeroch sú príkladom nevyváženosti, zle pripravené a len ideologicky zdôvodnené regulácie na výstupe v prípade ďalšieho vzdelávania pedagogických a odborných pracovníkov. Ako bolo kritizované vopred, tzv. kontinuálne vzdelávanie pedagogických a odborných zamestnancov sa zvrhlo na naháňačku za kreditmi a finančnými bonusmi, keďže vedie k uprednostňovaniu „lukratívnych“ kurzov (z hľadiska rýchlosti a náročnosti zisku kreditov) namiesto kurzov naozaj potrebných pre personálny (profesijný) rozvoj. Výskum Slovenskej komory učiteľov ukázal nárast nespokojnosti so zákonom č. 317/2009 Z.z. zo 40,4 % hneď po prijatí zákona na 79,5% po jeho viacročnej aplikácii a pokles spokojnosti z 33,1 % na 28 %.²⁴

Veľkým problémom budú pokusy o mocenské regulácie prístupu k sekundárnemu vzdelaniu pomocou smerných čísel, ktoré skúšajú uplatniť prax dávnominulej plánovanej, avšak lepšie povedané preregulovanej, ekonomiky v aktuálnych podmienkach trhovej ekonomiky.

4.2 Dopad na ekonomiku

To, či a ako sa regulovanie vzdelávacieho systému na vstupe alebo výstupe prejaví na ekonomike, či sa tým formuje či deformuje ekonomika, závisí od širšieho kontextu vzdelávacích politík a najmä socioekonomického modelu štátu. Pri odbornom vzdelávaní a príprave, ktoré je pre ekonomiku prvotne dôležité, sa to prejavuje v modeli spolupráce štátu a zamestnávateľov pri príprave pracovnej sily. Slovensko sa musí rozhodnúť, či si pre svoj model spolupráce štátu a zamestnávateľov zvolí

- trhovú neštátny model, ako napr. v Anglicku
- korporatívny model spolupráce, ako napr. v Nemecku
- štátny model, s dominantnou zodpovednosťou štátu nielen za povinnú školskú dochádzku, ale aj za pokračujúce všeobecné vzdelávanie a dokonca i odborné vzdelávanie a prípravu, ako tomu bolo dosiaľ aj u nás.

Aktuálne riziká deformácie ekonomiky vyplývajú najmä z rozporov medzi liberálne utváranou štruktúrou národnej ekonomiky a štátom formovaným školstvom. V súčasnom období reformných snažení, plnom chaotickej kritiky a nerealistických očakávaní kladených na štát, ešte nedošlo k vyjasneniu fundamentov. Hoci časť predstaviteľov zamestnávateľov forsírue prechod na korporatívny model so spolufinancovaním zamestnávateľov (napr. s duálnym vzde-

²⁴ Výsledky dotazníkového zisťovania Komory učiteľov sú dostupné na https://docs.google.com/forms/d/1lJaJdSFBa11XCNiWpP_yaXBILuS_wkJFK_IDLs17Krc/viewanalytics; alarmujúce sú najmä niektoré otvorené komentáre respondentov.

láváním nemecky hovoriacich krajín ako vzorom), iná časť predstaviteľov očakáva zabezpečenie mladej pracovnej sily na kľúč (časovo i špecializáciou) od štátu a štátneho rozpočtu.

Najparadoxnejšie, a v podmienkach medzinárodného diskurzu o reformách odborného vzdelávania a prípravy unikátne, je volanie po zabezpečovaní sekundárneho odborného vzdelávania štátom v súkromných podnikoch. Objavilo sa pod názvom „slovenský duál“, alebo „zavedenie prvkov duálneho vzdelávania“ a nakoniec sa premietlo i do nového zákona o OVP (Pozri Box 7).

Je dôležité si pripomenúť, že škola je systém pracujúci na vstupe i výstupe s dvomi skupinami parametrov

- preferencie žiaka, jeho osobné túžby a predstavy o živote a vlastnom mieste na svete, pričom ich súčasťou môžu a nemusia byť aj predstavy o ekonomickom úspechu a uplatnení,
- dispozície žiaka, či už vrodené alebo nadobudnuté, prejavujúce sa v jeho aktuálnych vedomostiach, zručnostiach, postojoch a návykoch, a v potenciáli ďalšieho rastu,

V prípade odborného vzdelávania prípravy sa na výstupe vyčleňuje ako samostatná skupina parametrov aj pracovné uplatnenie v podobe kvalifikácie, prípadne požiadaviek na konkrétne výkony uplatniteľné na trhu práce.

Zdá sa, že na to zabúdame, keď podceňujeme psychologické aspekty poradenských služieb, alebo ich dokonca zužujeme na poradenstvo pri výbere povolania tak, aby zodpovedalo požiadavkám ekonomiky.

5) Problém nedostatku informácií

5.1 Monitorovanie a anticipácia potrieb trhu práce

Problémy s anticipáciou potrieb trhu práce sú vážnou bariérou rozvoja vzdelávacieho systému na Slovensku. Už sme diskutovali inde, že deformácie vzdelávacieho systému viedli k ignorovaniu potrieb trhu práce, ale aj to, že zamestnávatelia nemuseli dlho riešiť problém pracovnej sily, lebo bola dostupná a že sa aj preto dlhodobo ignorovala potreba skúmať reštrukturalizáciu ekonomiky aj z hľadiska budúcej dostupnosti pracovnej sily. Napriek tomu, že „nedostatočné prepojenie systému odborného vzdelávania s potrebami trhu práce“ je aktuálne mantrou každého diskurzu o potrebe reformy odborného vzdelávania, samotný pojem „potreby trhu práce“ nie je u nás jednoznačne vymedzený a diskutujúci ho používajú v rozmanitých kontextoch. Nejasnosti a rozmanitosť v chápaní sa týka aj pojmu „kvalita školy“ a dokonca i pojmu „uplatnenie na trhu práce“. Kým v súvislosti s prvými dvomi termínmi je potrebné pripustiť alternatívne pohľady, a to odborné i politické, a diskusia o nich je aj vážnym vedeckým problémom, v súvislosti s tretím termínom možno oprávnené hovoriť o chaose v dôsledku politických chýb v minulosti.

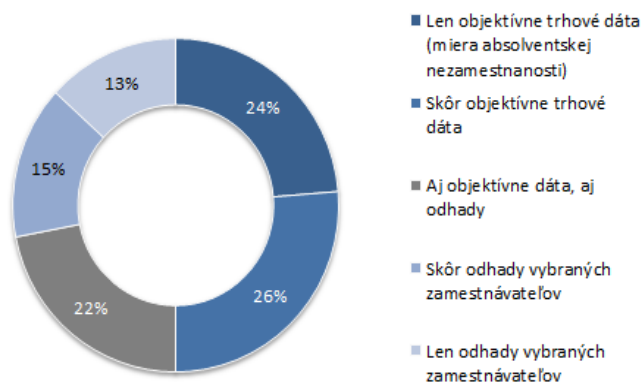
Čo sú potreby trhu práce?

Zamestnávateľia pod napĺňaním potrieb trhu práce chápu uspokojenie svojich potrieb; zabezpečenie mladej pracovnej sily v požadovanej kvalite a kvantite, ktorá by vedela bezprostredne zvládať úlohy požadované na pracovisku. Ideálne, aspoň podľa niektorých radikálnych predstáv, by sa tak malo diať bez ďalších investícií na zaškolenie²⁵ a v momente vzniku potreby. Predpokladá sa, že je to čisto vecou dobre zvládnutého koncipovania študijného alebo učebného odboru, aby sa jeho absolvovaním naplnila požiadavka plnej pripravenosti absolventa školy plniť úlohy požadované na pracovisku. Od dobrého riadenia regionálneho školstva štátom sa potom očakáva naplnenie kvantitatívnych potrieb v štruktúre absolventov aktuálne potrebných na trhu práce. Treba jasne povedať, že takéto očakávania podceňujú dynamiku oboch procesov; na jednej strane preferencií obyvateľstva ohľadom práce a na druhej strane ponuky práce. Regulačné predstavy sú u mnohých predstaviteľov zamestnávateľov zjednodušujúce, v podstate „mechanistické“, a v niektorých prípadoch priamo direktívne. Pozrime sa na konkrétnu ukážku ilustrujúcu súvisiace vážne nedorozumenia. Podnikateľská aliancia Slovenska sa vo svojom výskume²⁶ na vzorke 130 zamestnávateľov zaujímala o názory zamestnávateľov na to „Ako identifikovať potreby trhu práce“. Na základe výskumu, PAS odporúčala „aby sa pri prognózovaní potrieb trhu práce **viac zohľadňovali dáta merajúce úspešnosť a uplatniteľnosť stredoškolských absolventov na trhu práce**. Obzvlášť ak uvažujeme, že táto metóda je relatívne lacnejšia, nehrozí pri nej konflikt záujmov, je menej zaťažujúca z hľadiska administratívneho zaťaženia a zároveň spoľahlivejšia.“²⁷

Nehľadiac na to, či je výskumná vzorka reprezentatívna, a či vôbec možno takýto záver vyvodzovať z výsledkov prezentovaných PAS na citovanom grafe, zarážajúci je výber alternatív ponúkaných ako odpoveď. Alternatíva, ktorú podporilo 24% respondentov a s ktorou sa PAS zjavne stotožňuje, znamená, že na identifikovanie potrieb trhu práce sa navrhuje použiť „len objektívne trhové dáta (miera absolventskej nezamestnanosti)“.

G r a f 1

Odpovede na Otázku 5: Ktoré údaje by sa mali viac zohľadňovať v diskusii o potrebe absolventov stredoškolských vzdelávacích odborov?



Zdroj: PAS.

²⁵ Napr. podľa vyjadrení Roberta Kičinu z Podnikateľskej aliancie Slovenska.

²⁶ Pozri správu PAS z 3. júna 2014 „Len pätinu stredoškolákov netreba doškolovať“ (výsledky prieskumu PAS); dostupné na <http://alianciapas.sk/len-patinu-stredoskolakov-netreba-doskolovat/>

²⁷ Tamtiež..

S trochou sarkazmu možno povedať, že PAS za objektívne trhové dáta o uplatniteľnosti absolventov na trhu práce pokladá údaj o „neuplatnení“ absolventov (potvrdené registráciou medzi nezamestnanými na úrade práce).

To, že skutočne nejde o omyl potvrdzuje vyjadrenie Roberta Kičinu, výkonného riaditeľa PAS, pre týždenník Trend²⁸: „Chýba však lepšia informovanosť o uplatniteľnosti absolventov na základe objektívnych trhových dát, napríklad podľa miery nezamestnanosti alebo plátov absolventov. Bez týchto informácií nie je možné školy vzájomne porovnávať a ani vytvárať tlak na zlepšovanie horších škôl, prípadne rušenie zlých škôl.“

Opäť s istou neodpušiteľnou kvapkou sarkazmu možno skonštatovať, že pre PAS by bola úspešnou školou aj taká škola, ktorej všetci absolventi by sa uplatnili ako pastieri oviec v Írsku. Nikto z nich by nebol na Slovensku registrovaný ako nezamestnaný a mali by aj na slovenské pomery dobrý plat. Je smutným obrazom biedy, jednak výskumu a jednak riadenia systému odborného vzdelávania a prípravy na Slovensku, že sa absolventská miera nezamestnanosti naozaj používa ako ukazovateľ uplatnenia absolventov školy²⁹, či odboru vzdelávania v praxi. Je neuveriteľné, že významný predstaviteľ zamestnávateľov v renomovanom médiu hovorí o prípadnom „rušení zlých škôl“ na základe komparácie založenej na síce „objektívnom“, ale v skutočnosti len málo relevantnom ukazovateli. Treba spravodlivo doplniť, že PAS v tomto prebrala názory vplyvných ekonomických analytikov Inštitútu pre ekonomické a sociálne reformy (INEKO), ktorí forsirujú práve využívanie „objektívnych dát“ na riadenie regionálneho školstva a za vhodný nástroj na identifikáciu kvalitných a nekvalitných škôl pokladajú školské tabuľky, v ktorých je poradie škôl vytvárané na základe skóre dosiahnutého mixom vybraných „tvrdých“ dát.³⁰

Je prirodzené, že zamestnávatelia potreby trhu práce interpretujú ako svoje aktuálne potreby. Vzdelanie je však problematické chápať ako komoditu nakupovanú zamestnávateľmi pre dosiahnutie konkurencieschopnosti a čo najvyššieho zisku, a to z dvoch dôvodov

- neprihliadanie na záujmy obyvateľstva môže viesť k sociálnym konfliktom,
- uspokojenie aktuálnych potrieb môže byť kontraproduktívne z hľadiska ďalšej perspektívy rozvoja jednotlivca ale i ekonomiky.

Komodifikácia je zároveň v rozpore s deklarovanými požiadavkami časti zamestnávateľov na zabezpečenie požadovanej kvalifikácie ich budúcich zamestnancov štátom za peniaze daňových poplatníkov.

Škola nemôže rezignovať, na rozvoj osobného potenciálu žiaka (jeho talentu a túžob) a jeho „uplatnenie v živote“ redukovať na aktuálne uplatnenie na pracovisku bez toho, aby žiak, či jeho zákonný zástupca s tým súhlasil.

²⁸ Trend; 26.6.2014; Rubrika: Názory – Barometer.

²⁹ Žiaľ, napriek dlhoročnej a opakovanej kritike špecialistov, Slovensko nie je schopné zabezpečiť si údaje typu „graduate tracking“, a teda neporovnáva absolvovanie odborov vzdelávania s nastúpenými pracovnými pozíciami (napr. podľa klasifikácie zamestnaní), čím si uzatvára dvere aj pred skúmaním súladu vzdelávaním nadobúdaných a na pracovisku požadovaných vedomostí, zručností, postojov a návykov (ak použijeme tradičnú pedagogickú klasifikáciu).

³⁰ Porovnávacími tabuľkami sa podrobnejšie zaoberáme v kapitole 5.2.

Ako sme už naznačili škola je systém pracujúci na vstupe i výstupe s dvomi skupinami parametrov (preferencie a dispozície žiaka). V prípade vzdelávacích inštitúcií odborného vzdelávania pristupuje na výstupe aj tretia, týkajúca sa nadobudnutia dohodnutej kvalifikácie, či priamo aktuálneho uplatnenia v práci. Ak dohoda o kvalifikácii medzi školou a zamestnávateľom absentuje, môže byť kritika školy zle cieleňá.

V súčasnosti je plne oprávnená kritika škôl, najmä ak ide o kritiku kvality absolventov z dôvodu nenaplnenia záväzkov, ktoré by mali byť jasne formulované školským vzdelávacím programom. Sporné je, či kritika nevhodného profilu absolventa programu a najmä štruktúry (kvantitatívneho rozloženia) absolventov má smerovať na školy. Opodstatnené je len kritika vopred dohodnutých, jasne deklarovaných a nesplnených záväzkov týkajúcich sa kvalifikácie žiakov. Segmentácia kvalifikácií a sflexibilnenie kvalifikačného systému môže vytvoriť priestor pre dohody medzi školami, podnikmi a vzdelávanými o príprave cielenej na aktuálne pracovné pozície. Aj tu by sa však nemalo zabúdať na rozvojový potenciál žiakov, lebo ako ukazujú zahraničné skúsenosti, príliš úzka kvalifikačná zameranosť môže byť brzdou ďalšieho uplatnenia. Čaru komodifikácie môže čast' politikov a zamestnávateľov ľahko podľahnúť aj v súvislosti s pripravovaným „duálnym“ vzdelávaním.

Ako konať?

Ak aj odhliadneme od rozporov okolo samotného termínu „ potreby trhu práce“, praktickým problémom je to,

- ako potreby trhu práce anticipovať
- kto by mal chyby v prepojení vzdelávania a trhu naprávať a
- ako takýmto chybám predchádzať.

Má to byť škola, samosprávny kraj, ktorý je zriaďovateľom väčšiny stredných škôl, ministerstvo školstva, vláda? Nemal by skúmať trh práce a anticipovať jeho potreby samotný súkromný sektor, ako napr. v liberálnom anglickom modeli ekonomiky i odborného vzdelávania? Ako má škola a riadiaca sféra riešiť dilemu pred ktorou stojí, má reagovať na požiadavky žiakov a rodičov na vstupe alebo na požiadavky trhu práce na výstupe? Bolo by jednoduché odpovedať, že ich má zosúladiť. Čo však, ak sú aktuálne požiadavky trhu práce dôsledkom hospodárskej politiky generujúcej nedostatok pracovných príležitostí, o ktoré by obyvateľstvo malo záujem a naopak generujúcej pracovné príležitosti, o ktoré obyvateľstvo nemá záujem? Má sa obyvateľstvo prispôbiť, nehrozí sociálny konflikt?

Ako potreby trhu práce anticipovať?

Prístupov k anticipácii potrieb trhu práce je viacero a medzinárodná komunita, napr. projekt Skillsnet, poskytuje množstvo podnetov pre členské štáty EÚ³¹. Je však vecou Slovenskej

³¹ Je to dlhoročný projekt Európskej agentúry CEDEFOP zaoberajúcej sa odborným vzdelávaním a prípravou, projektová stránka je dostupná na <http://www.cedefop.europa.eu/en/events-and-projects/networks/skillsnet>.

republiky, aké inštitúcie s akou úlohou a s akou podporou poverí dlhodobou prácou na anticipácii potrieb trhu práce. Zatiaľ však podobne ako v iných koncepcných otázkach Slovensko tápe. O potrebe monitoringu a predvídania zmien na trhu práce sa dlhodobo hovorí, avšak napriek mnohým deklarovaným zámerom, či dokonca viacerým realizovaným ESF projektom je progres v tejto oblasti minimálny.

Už v programovom období 2004–2006 bol problém pokladaný za akútny a v rámci Operačného programu Ľudské zdroje bolo sformulované podopatrenie 3.3.B „Systémy na prepojenie odborného vzdelávania a prípravu s trhom práce“. Predpokladalo sa vykonanie 10 prieskumov potrieb trhu práce, 20 štúdií o kľúčových zamestnaniach a vznik funkčného elektronického systému na mapovanie potrieb trhu práce. Žiadne plánované aktivity v rámci tohto podopatrenia sa však napokon neuskutočnili a všetky vyhradené prostriedky boli spotrebované inak.

Projekt ESF toho istého operačného programu „Tvorba, rozvoj a implementácia otvoreného systému celoživotného vzdelávania v SR pre potreby trhu práce“ riešený priamoriadenou organizáciou Ministerstva školstva Akadémie Istropolitana mal podporiť vznik stratégie celoživotného vzdelávania a celoživotného poradenstva, ktorú vláda v apríli 2007 aj prijala. Deklarovaný bol vznik systému „monitorovania a zisťovania vzdelávacích potrieb s cieľom vypracovania ich prognóz a informačného systému o CŽV“ a 15 opatrení, medzi ktorými bolo aj opatrenie „zaviesť systém priebežného monitorovania a prognózovania vývoja vzdelávacích potrieb reagujúci na meniace sa potreby trhu práce do roku 2009“.

Ani projekt ESF ani vládou prijatá stratégia však k deklarovaným zámerom nevedla. Systémovou chybou tohto projektu ESF bolo to, že organizácia, ktorá mala vyvinúť know how pre potreby prognózovania nebola zaviazaná ho aj uplatňovať a „prognózy vzdelávacích potrieb“ dodávať. Túto vážnu chybu ministerstvo školstva napriek výstrahám špecialistov podcenilo a iné riadiace orgány ju neskôr zopakovali.

Potreba relevantných primárnych dát sa na úrovni najvyššej decíznej sféry začala intenzívne diskutovať pri príprave zákona o OVP, avšak najmä v súvislosti so zodpovednosťou za zabezpečenie údajov.

Relevantné primárne údaje nevedel zabezpečiť ani rezort školstva, od ktorého sa pôvodne očakávali, ani zamestnávateľia, ktorí sa k ich zberu pôvodne hlásili, a mali ich poskytovať podľa pôvodného znenia zákona č. 184/2009 Z. z. o odbornom vzdelávaní a príprave a ani rezort práce, ktorý by ich po následných novelizáciách mal zabezpečovať teraz.

Podľa aktuálneho znenia § 12 Zákona č. 5/2004 Z.z. o službách zamestnanosti prešla zodpovednosť za vypracovanie analýz a prognóz vývoja na trhu práce na Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny a na jeho webovom sídle by mali byť aj zverejňované. Podľa § 5 (3) zákona č. 184/2009 Z. z. o odbornom vzdelávaní a príprave príslušná stavovská organizácia a profesijná organizácia už len „spolupracuje s Ústredím práce, sociálnych vecí a rodiny pri tvorbe analýz a prognóz vývoja na trhu práce“ a vypracúva požiadavky trhu práce na kvalifikovanú pracovnú silu. Vecná pôsobnosť príslušnej stavovskej organizácie alebo profesijnej

organizácie k jednotlivým študijným odborom a učebným odborom bola po prvý raz určená v prílohe 8 Vyhlášky Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu č. 282/2009 Z. z. o stredných školách.³² Identifikovaných sedem inštitúcií však svojou aktuálnou personálnou kapacitou nemôže plne zvládnuť túto i ďalšie úlohy reprezentantov podnikovej sféry pri lepšom nastavení sekundárneho OVP.

Hoci zodpovednosť za zabezpečenie údajov je jednoznačne stanovená, problém so získaním dát pretrváva. Napriek deklaráciám o cieľoch a aktivitách týkajúcich sa tejto problematiky v mnohých ESF projektoch Slovensko doteraz nemá vytvorené kapacity a ustálené know how a jednoznačne poverenú organizáciu poverenú dlhodobým monitorovaním trhu práce, anticipáciou potrieb trhu práce a výskumom ktorý by viedol k poskytovaniu relevantných primárnych údajov a k ich spracovaniu pre potreby odborného školstva. Aktuálne sa táto problematika opätovne rieši projektmi ESF.

Ministerstvo práce by malo využiť súčasný projekt ESF Prognózy vývoja na trhu práce v SR a prognózy vývoja na trhu práce riešený firmou Trexima na ustálenie know how a následne konečne rozhodnúť o inštitúcii, ktorá by bola dlhodobo poverená zberom primárnych dát.

Ako monitoring trhu práce a anticipáciu potrieb trhu práce využiť?

Primárne dáta o monitorovaní stavu a vývoja trhu práce neexistujú, alebo sú len čiastkové a nie v štruktúre vhodnej pre regulačné intervencie. Prvý pokus o poskytnutie dát o potrebách trhu práce samosprávnym krajom pre potreby regulácie sekundárneho školstva bol prijatý kontroverzne a samosprávne kraje ponúknutý „kvalifikovaný odhad“³³ nevnímali ani ako dostatočne relevantný, ani ako dostatočne vhodný na využitie.³⁴ Pomohol však pokročiť v chápaní naliehavosti a zároveň zložitosti problému.

V narastajúcej kríze skladby pracovnej sily počuť zo strany zamestnávateľov volanie po prísnejšej regulácii prijímania žiakov na stredné školy, ba dokonca po smerných číslach, ktoré by predpisovali počty novoprijatých pre jednotlivé školy a študijné/učebné odbory. Objavuje sa dokonca nostalgia za bývalým modelom spreď roka 1989, kde štát smernými číslami prijímanie na stredné školy reguloval.

Prekvapujúco sa však zabúda sa na to, že

- v plánovanej ekonomike sa absolventom stredných odborných učilišť garantovalo pracovné miesto, pretože podniky neboli v konkurenčnom prostredí a nezamestnanosť bola neprípustná,

³² Aktuálne je to vyhláška č. 64/2015 o sústave odborov vzdelávania a o vecnej pôsobnosti k odborom vzdelávania.

³³ Dáta pripravené v rámci projektu ESF Rozvoj stredného odborného vzdelávania sú len hrubým odhadom využívajúcim jednoduchý makroekonomický model a dostupné primárne výskumné údaje firmy Trexima, ktoré však neboli zberané pre požadovaný účel.

³⁴ Všeobecne záväzné nariadenia samosprávnych krajov, ktorými na „potreby trhu práce“ reagovali krajské zastupiteľstvá na jeseň 2014 budú vyhodnocované v januári 2015 na zasadnutí Rady vlády pre OVP. Problém je však zložitejší než očakávali reformátori. Zaoberať sa ním budeme aj inom mieste

- sektorovú a podnikovú štruktúru ekonomiky nemožno nadekrétovať, tak ako v minulosti, pretože sa utvára vplyvom trhových síl a len čiastočne aj vplyvom stimulačných podnetov vlády,
- požiadavky trhu práce sú volatilné v dôsledku technologického progresu a organizačných zmien na pracoviskách a mobility kapitálu,
- v demokratickom prostredí má štát len malé možnosti regulácie rozhodovania svojich občanov a aj v dôsledku voľnosti pohybu obyvateľstva v Európskej únii nie je možné vnútiť obyvateľstvu Slovenska vopred predpísané vzdelávacie cesty a pracovné pozície.

Tvrde regulačné opatrenia nemajú z týchto dôvodov nádej na úspech. Ukazujú to nakoniec aj zahraničné skúsenosti. Ako vysvetľujeme v Boxe 5 v Prílohe, vo štvrtjej fáze zmien v odbornom vzdelávaní na Slovensku vyvrcholil nesúlad medzi dopytom a ponukou na trhu práce a dochádza k tlaku na prispôsobenie vzdelávacieho systému požiadavkám zamestnávateľov. Treba však povedať, že nedostatok pracovnej sily pre priemysel a remeslá so vzdelaním na úrovni ISCED 3C³⁵ nie je len našim špecifikom. Demografický úpadok, nedostatočný záujem o odborné vzdelávanie vidieť aj v iných krajinách³⁶.

Náprava kvality absolventov je jednoznačne povinnosťou vzdelávacieho systému, avšak zabezpečenie pracovnej sily zodpovedajúcej štruktúrnej potrebe podnikovej sféry je podstatne zložitejším problémom a rozhodne nie len problémom školstva. Predstavy niektorých lobistov podnikovej sféry o tom, že štát a školy musia zabezpečiť „just in time“ absolventov bez akejkoľvek ďalšej investície schopných vstúpiť do pracovného procesu sú nielen omylom, ale aj nebezpečné pre budúcnosť tejto krajiny.

Mylné sú preto, lebo špecializovaná odborná príprava, nemôže byť plne zabezpečovaná školami a efektívne financovaná len daňovými poplatníkmi, ale mala by byť podporovaná a financovaná aj tými, ktorí z nej bezprostredne profitujú, teda aj podnikmi, ktoré takúto pracovnú silu potrebujú³⁷.

Nebezpečné sú preto, lebo ak štruktúra dopytu po pracovnej sile nebude vnímavá aj na preferencie obyvateľstva, bude musieť Slovensko počítať s ešte silnejšou emigračnou vlnou elit a kvalifikovaných robotníkov, v prospech krajín ponúkajúcich lepšie pracovné uplatnenie i príjem, ako dosiaľ.

³⁵ ISCED 3C, v stále ešte vžitej klasifikácii ISCED 97, a ISCED 353 podľa novej a v našom domácom diskurze, len postupne implementovanej ISCED 2011, zodpovedá najmä učebným odborom ukončeným výučným listom.

³⁶ Obrovský nedostatok pociťuje najmä nemecká ekonomika, a to napriek nespochybniteľnej kvalite nemeckého modelu odborného vzdelávania a prípravy. Je jednoducho nedostatok záujemcov aj o povestné duálne vzdelávanie a Nemecko to rieši úsilím o prilákanie mládeže predovšetkým z krajín EÚ s vysokou nezamestnanosťou mladých.

³⁷ Samozrejme, je legitímne uvažovať aj o príspevku vzdelávaného a samozrejme je legitímne hľadať konsenzus, keďže prípadný sociálny konflikt nie je v záujme žiadneho z aktérov. Významne k diskusii o tejto háklivej téme prispieva aj aktuálny spor ohľadom financovania tzv. slovenského modelu duálneho vzdelávania. Nároky slovenských zamestnávateľov na finančnú podporu od štátu sú významne vyššie ako je tomu v tradičnom modeli duálneho vzdelávania, napr. v Nemecku, Rakúsku a Švajčiarsku.

5.2 Kvalita

Ako sme už spomenuli prv, veľa nejasností sa týka aj pojmu „kvalita školy“ a identifikácie dôležitých znakov kvality. Nie je preto až takým prekvapením, že na Slovensku nie je dosiahnutá zhoda v opatreniach na podporu „skvalitnenia“ škôl. Horšie je, že hrozí riziko, že sa bude opäť raz hľadať jednoduché plauzibilné riešenie a že sa bude dominantne hľadať v použití plošného testovania ako nástroja na ohodnotenie kvality škôl, prípadne v rozmanitých mixoch štatistických údajov, ktoré umožnia vytvárať porovnávacie tabuľky úspešnosti škôl podľa arbitrážnych kritérií.

Filozofiou, či skôr náboženstvom, tohto názorového prúdu je presvedčenie o možnosti dostatočne vyčerpávajúco a (využiteľne pre decíznu sféru) reprezentovať vzdelávacie a školské fenomény pomocou vhodne vybraných štatistických údajov. Je za tým aj presvedčenie o využiteľnosti vhodných údajov na vyvolanie konkurencie medzi hodnotenými inštitúciami a viera v čistiaci účinok trhu. Inšpirácia kontroverznými anglickými školskými tabuľkami asi nie je náhodná.

Aktuálne je najprepracovanejšia metodika Inštitútu pre ekonomické a sociálne reformy (INEKO). Paradoxom, a zároveň priznaním pochybností je, že INEKO na svojom portáli <http://skoly.ineko.sk/rebricky/> dopĺňa svoje rebríčky škôl upozornením³⁸: „Hodnotenia škôl uvedené na tomto portáli nemusia odrážať ich kvalitu, pretože v plnej miere nezohľadňujú vplyv mimoškolských faktorov na výsledky, ktoré vstupujú do hodnotenia a nepokrývajú celý obsah vzdelávania“, čo je v rozpore s tým, že v médiách i hlasmi osobností je portál intenzívne propagovaný ako rebríček kvality škôl³⁹. Napriek priznanej problematičnosti, nie je tento portál a jeho rebríčky zbytočný, avšak malo by sa striktno hovoriť o tabuľkách úspešnosti škôl podľa kritérií INEKO a nie o „rebríčkoch kvality škôl“ a tieto rebríčky by sa nemali používať ako podklad pre rozhodovacie akty decíznej sféry, ako napr. pre diferencované financovanie škôl.

Pozoruhodným príspevkom k nedorozumeniam o diskusii o kvalite škôl je medializácia prieskumu⁴⁰ vykonaného v rámci veľmi sľubného švajčiarsko-slovenského projektu „Odborné vzdelávanie a príprava pre trh práce“ zameraného na pilotáž duálneho vzdelávania. „Prieskum zisťoval znalosti a informácie personalistov o odbore, resp. SOŠ, ktoré uchádzači o prácu vyštudovali, ktoré odbory (=pracovné pozície) sú v danom podniku najviac využívané, tzv. spoznanie školy (=podporená znalosť škôl) na základe predloženého zoznamu SOŠ z príslušného kraja, hodnotenie imidžu, resp. povesti tých škôl, ktoré personalisti poznajú aspoň

³⁸ Portál základných a stredných škôl dostupný na <http://skoly.ineko.sk/> je nesporne užitočným pohľadom hodnotiacim školy podľa kritérií nastavených tvorcami. Je však prejavom schizofrénie, ak sa rebríčky škôl pokladajú i nepokladajú za rebríčky kvality, ktoré možno použiť na rozhodovacie akty decíznej sféry.

³⁹ Takto zjednodušujúco k problému pristúpil napr. vplyvný denník *Sme* v špecializovanej prílohe *Stredné školy* z 20. januára 2015 alebo spomedzi osobností napr. Juraj Barta, hlavný ekonóm Slovenskej sporiteľne, na citovanom portáli INEKO: „Podľa mojich skúseností má nezávislý zdroj informácií o kvalite škôl potenciál zvýšiť kvalitu rozhodovania – rodičov detí, ale aj zriaďovateľov škôl. Navyše tiež podnecuje verejnú diskusiu o kvalite školstva, pričom jej dodáva potrebné fakty, a umožňuje jej tak dostať sa na neporovnateľne vyššiu úroveň. Som rád, že bude takáto možnosť pre základné a stredné školy, a som rád, že sa ju podujalo vytvoriť INEKO“.

⁴⁰ Projektový portál vydal o prieskume tlačovú správu pod názvom *Poznáme najlepšie stredné odborné školy v každom regióne*. dostupnú na <http://podpormeremesla.eu/media/bez-nadpisu-c.html>.

z počutia, podľa 11 kvalitatívnych parametrov.⁴¹ Výsledkom prieskumu je regionálny rebríček „top“ stredných odborných škôl „zostavený podľa hodnotenia zamestnávateľov a podľa všetkých zisťovaných parametrov nastavených prieskumom (okrem už uvedených napr. aj celková pripravenosť absolventov pre prax, iniciatívnosť školy v hľadaní spolupráce s podnikmi, iniciatívnosť školy v hľadaní práce pre absolventov, dĺžka odbornej praxe študentov, kvalita praktickej prípravy absolventov.“⁴² Jedným zo zistení je aj to, že vzorke 2000 zamestnávateľov ani po pripomenutí nebolo známych 139 škôl (pracovalo sa s regionálnymi zoznamami škôl).

Zaujímavé je ako sa témy chytili médiá. Denník SME zdôrazňuje, že niektoré stredné odborné školy zanedbávajú svoj imidž a že „chyba je v školách“: „Nekomunikujú s firmami vo svojom okolí, a tak pre ne akoby neexistovali.“⁴³ Týždenník Hospodárske noviny naopak nepriamo kritizuje druhú stranu a upozorňuje, že „Personalisti firiem nemajú dostatočný prehľad o stredných školách, ktorých absolventov by mohli zamestnať.“⁴⁴ Obidve médiá sa teda zameriavajú na jednu komponentu obrazu školy „image“. Zarážajúce však je, že obe médiá v titulkoch hovoria o rebríčkoch najlepších stredných škôl v regióne. Je to žiaľ pod vplyvom tlačovej správy projektu, ktorá informáciu o prieskume propagovala pod zavádzajúcim názvom „Poznáme najlepšie stredné odborné školy v každom regióne. Rozhodli o nich zamestnávatelia“, pričom hneď v úvode je vypichnuté, že „Až 139 škôl zamestnávatelia vôbec nepoznajú, dokonca ani nevedia, že existujú.“ Je preto prirodzené, že médiá takto reagovali a nakoniec jedno z odporúčaní výskumu aj hovorí o potrebe aktívnejšej komunikácie medzi školami a zamestnávateľmi. Avšak, ak zamestnávatelia podľa zistení prieskumu „nemajú prehľad o stredných odborných školách vo svojom regióne“, pravdepodobne nepodávali správu o kvalite škôl a výskumníci by sa asi od barnumského názvu tlačovej správy dištancovali. Medializácia takéhoto pochybného „rebríčka kvality“ samozrejme vyvoláva rozruch a spochybňovanie výskumníkov, hoci niektoré výsledky sú závažné a napr. samosprávne kraje ako zriaďovateľov škôl asi bude zaujímať, prečo boli niektoré školy v ich pôsobnosti „neviditeľné“ a či to je, alebo nie je signálom problémov na týchto školách.

Bolo by chybou odmietat výskumy tohto typu a pokladať prieskumy u zamestnávateľov za metodologicky menej cenné ako analýzy „objektívnych dát“, ktoré preferujú niektorí predstavitelia zamestnávateľov. Veď osobné hodnotenia „kvality“ môžu byť relevantnejšie a spoľahlivejšie ako „objektívne dáta“. Mnoho expertov, i zamestnávateľov, má ustálený a relevantný názor na kvalitu škôl, učiteľov a majstrov, aj bez kvantitatívnych dát, vďaka dlhodobým skúsenostiam. Ako vždy, rozhodujúca je metodológia kvantitatívnych i kvalitatívnych prístupov a potrebný je čas na jej odladenie. Na toto, ako už tradične, však slovenskí reformátori zabúdajú.

⁴¹ Tlačová správa projektu, dostupné <http://podpormeremesla.eu/media/bez-nadpisu-c.html>.

⁴² Tamtiež, dostupné na <http://podpormeremesla.eu/media/bez-nadpisu-c.html>.

⁴³ Portál denníka SME. 23. 1. 2015. Toto sú podľa firiem najlepšie stredné školy u nás, dostupné na <http://www.sme.sk/c/7606468/toto-su-podla-firiem-najlepsie-stredne-skoly-u-nas.html>.

⁴⁴ Portál Hospodárskych novín. 23. 1. 2015. Toto sú najlepšie školy na Slovensku. Vyberali ich firmy, dostupné na <http://hnporada.hnonline.sk/clanky-168/toto-su-najlepsie-skoly-na-slovensku-vyberali-ich-firmy-641940>.

Medzinárodná skúsenosť naznačuje, že na ovplyvňovanie kvality škôl je dôležitejšie podporovať interné procesy hodnotenia opreté o interne stanovené ciele samotnou školou, než externé hodnotenia autoritami. Meranie výstupu jednotlivých škôl, prípadne ich vzájomné porovnávanie má skôr indikatívnu hodnotu pre vnútorné potreby škôl. V odbornom školstve je samozrejme určujúcou spokojnosť zamestnávateľa, najmä ak došlo k dohode medzi školou, vzdelávaným a zamestnávateľom o príprave pre potreby zamestnávateľa.

5.3 Uplatnenie absolventov

Úspešnosť stredných škôl by sa jednoznačne mala viazať na uplatnenie jej absolventov. Vo všeobecnom prúde úspešnosťou v pokračovacom štúdiu, v odbornom prúde úspešnosťou v získaní náležitej pracovnej pozície.

Pri partnerstvách škôl a podnikov, ktoré vznikajú na podporu zabezpečenia kvalitného pracovného vyučovania v podnikoch na základe súčasného zákona o OVP dávajú podniky ochotou podpísať so školou zmluvu silný signál o dôvere. Zmluva medzi školou a podnikom o poskytovaní praktického vyučovania podnikom v rámci duálneho vzdelávania navrhovaná vládny návrhom novely zákona o OVP je takýmto signálom taktiež. Tieto priame kontakty a signály budúcej uplatniteľnosti absolventov, ktoré sú zároveň implicitnými hodnoteniami kvality, je však potrebné doplniť ďalšími informáciami. Tak pre školy, ako aj pre riadiace orgány, a aj pre žiakov, rodičov a pre zamestnávateľov sú informácie, ktoré im napomáhajú sa správne rozhodovať, veľmi potrebné. Samozrejme, každý z aktérov sa rozhoduje zo svojho zorného uhla. Jednotliví aktéri majú vlastné záujmy a priority, na čo sa žiaľ často zabúda.⁴⁵

Napriek tomu, že sa už zákonom č. 184/2009 Z. z. o odbornom vzdelávaní a príprave ustanovilo zverejňovať „informáciu o uplatnení absolventov stredných škôl na trhu práce podľa jednotlivých krajov, stredných škôl, študijných odborov a učebných odborov“, nič takého sa nedeje. Jediné čo je k dispozícii a s čím sa pracuje sú údaje o nezamestnanosti. Informácie o absolventskej miere nezamestnanosti, teda údaje o „neuplatnení sa trhu práce“ sa preto paradoxne stali náhradou za chýbajúce údaje a vydávajú sa za informácie o „uplatnení“ absolventov.

Skutočné uplatnenie absolventov, t.j. ich umiestnenie na pracovných pozíciách, ktoré sú v súlade s ich predchádzajúcim odborným vzdelávaním a prípravou, sa na Slovensku neskúma. Štatistiky rezortu školstva končia absolvovaním školy a štatistiky rezortu práce sa zameriavajú len na nezamestnaných. Štatistický úrad, ktorý jediný systematicky skúma aj zamestnanosť nemá k dispozícii dostatočne podrobne štruktúrované dáta. Vzorka vo Výberovom zisťovaní pracovných síl (VZPS) je príliš malá na to, aby bolo možné porovnávať súlad prípravy a pracovného miesta. Slovensko teda nemá žiadne spoľahlivé a dostatočne robustné

⁴⁵ Nie je prekvapujúce, že sa v médiách s termínom kvalita školy zaobchádza veľmi ľahkomyselne. Žiaľ aj v odbornom a vedeckom diskurze o tom, čo je kvalitná škola panuje veľa nejasností.

primárne dáta umožňujúce skúmať vzťahy medzi vzdelaním a prácou, a teda ani o uplatnení absolventov. Slovensko nielenže nevie sledovať pracovný posun absolventov škôl v časovej trajektórii, a teda skúmať aké vedomosti a zručnosti a iné „kompetencie“ nadobudnuté v škole absolventi postupne naozaj uplatnili, alebo ktoré im chýbali, ale dokonca nevie nič povedať ani len o ich prvej pracovnej pozícii, a teda o prvom uplatnení na trhu práce po skončení školy.

Napriek tomu, že špecialisti dlhodobo upozorňujú, že bez takýchto dát je ťažké zefektívniť sekundárne odborné školstvo, progres v tejto otázke je len veľmi malý. Vládny návrh zákona o odbornom vzdelávaní prijatý vládou v januári 2015 síce po prvý krát explicitne ustanovuje ministerstvu práce povinnosť zisťovať a zverejňovať aj „uplatnenie absolventov strednej odbornej školy na pracovných pozíciách zodpovedajúcich absolvovanému študijnému odboru alebo učebnému odboru“, problém je však v tom, že takéto údaje nevie ani ministerstvo práce a ani úrady práce zabezpečiť⁴⁶. Rýchle riešenie tohto problému neexistuje, ale niektoré opatrenia by situáciu mohli zlepšiť, a to napr.:

- ministerstvo školstva by mohlo iniciovať zber dát školami malými projektmi na podporu vytvorenia diskusných klubov absolventov na školských webstránkach, ktorých súčasťou by bol jednak zber informácií o pracovných pozíciách, ale aj o iných z hľadiska uplatnenia absolventov dôležitých informáciách. Tieto mäkké dáta, by však mali slúžiť len pre potreby školy a pre národné analýzy celkového stavu odborného vzdelávania a v žiadnom prípade na hodnotenie škôl a regulovanie siete škôl,
- ministerstvo práce by malo využiť súčasný projekt ESF Prognózy vývoja na trhu práce v SR a prognózy vývoja na trhu práce riešený firmou Trexima na získanie aspoň parciálnych údajov o uplatnení absolventov,
- národné authority by mali konečne rozhodnúť o inštitúcii, ktorá by bola dlhodobo poverená zberom primárnych dát v náležitom formáte.

Ako by sa dala lepšie sledovať úspešnosť škôl?

Deformácie vzdelávacej politiky vyplývajúce z chybného nastavenia kapitačného modelu financovania vyžadujú korekcie spočívajúce v striktnejšom stanovení výstupných požiadaviek v podobe vzdelávacích výstupov absolventov základných a stredných škôl a najmä v zmene doterajšej praxe ukončovania štúdia na stredných školách. Je potrebné zvážiť:

⁴⁶ Vo vládou prijatej novele znel §30(1) takto: „Ministerstvo práce zverejňuje v spolupráci s Ústredím práce, sociálnych vecí a rodiny a ministerstvom školstva dvakrát ročne na svojom webovom sídle informáciu o uplatnení absolventov stredných škôl na trhu práce podľa jednotlivých krajov, stredných škôl, študijných odborov a učebných odborov. Súčasťou tejto informácie je aj uplatnenie absolventov strednej odbornej školy na pracovných pozíciách zodpovedajúcich absolvovanému študijnému odboru alebo absolvovanému učebnému odboru.“

- oddelenie absolvovania vzdelávacieho programu a nadobudnutie stupňa vzdelania, resp. kvalifikácie, t.j. zaviesť možnosť rozlíšiť získanie dokladu o absolvovaní a dokladu o stupni vzdelania, resp. kvalifikačného dokladu.
- návrat sa k pôvodnému konceptu externej maturity a nezávislej záverečnej skúšky diskutovanej v 90. rokoch; rozvinúť digitálne výstupné testovanie pre viac predmetov a postupne zaviesť externé skúšanie nezávislými examinátormi bez väzby na vzdelávaciu inštitúciu, kde bol skúšaný pripravovaný.
- vecné rozlíšenie maturity všeobecného a odborného prúdu stredoškolského vzdelávania a zaviesť a novo definovať „odbornú maturitu“.
- projekty na podporu sebahodnotenie škôl v intenciách modelu odporúčanom na podklade škótskeho prístupu (HGIOS) projektom ESF riešeným Štátnou školskou inšpekciou.

6) Problém deformovaného odborného vzdelávania

6.1 Deformácie systému odborného vzdelávania a prípravy

Deformácie OVP sa obvykle pripisujú rezortu školstva a neochote, či dokonca neschopnosti stredných odborných škôl pripravovať absolventov tak, aby sa dokázali zamestnať alebo podnikať. Charakteristický názor zamestnávateľov ilustruje respondent prieskumu, ktorý uskutočnilo INEKO: Školy „zaujímajú iba počty žiakov. Na kvalite im vôbec nezáleží. Je im jedno, čo so žiakmi bude po skončení. Žiaci sú orientovaní iba na to, aby zbierali známky a vôbec nechápu, že škola má byť prípravou na to, čo príde po jej skončení. Reálna prepojenosť škôl s praxou neexistuje. Vplyv budúcich zamestnávateľov na školy je absolútne nulový. Jediné čo od nás školy chcú, sú peniaze, alebo iné sponzorské dary. Ale ochota prispôbiť vyučovací proces novým trendom je nulová. Ako hlavný a jediný problém vidím to, že školy nemusia spolupracovať. Jediné ak chcú. A to je bohužiaľ málo. Musia to mať prikázané zákonom. Potom budú reálne načúvať zamestnávateľom a tí ľahko nájdu recept, čo učiť a čo nie. Napríklad ja by som školám, ktoré nebudú mať splnené určité percento zamestnanosti absolventov, zobral následne určité peniaze a školy by si rýchlo rozmysleli, že či budú vychovávať ľudí iba pre úradu práce.“⁴⁷

Prvá časť citátu komentuje tristnú skutočnosť a kritizuje malú prepojenosť škôl a zamestnávateľov. Nápravu vidí v zlepšení vzájomnej spolupráce. S týmto možno súhlasiť. I keď sa na prepájanie škôl s praxou po roku 2009 veľa zlepšilo, iste je ešte na čom pracovať. Druhá časť však ukazuje obvyklé zjednodušujúce kliše „stačí načúvať zamestnávateľom a tí ľahko nájdu recept, čo učiť a čo nie“. Ďalším charakteristickým zjednodušením je návrh, že školám ktorých absolventi sa nedokážu zamestnať treba zobrať „určité peniaze“. Prijatím zákona č. 184/2009 Z. z. o odbornom vzdelávaní a príprave sa otvorili dvere vplyvu zamestnávateľov na školy a je pravdou, že „vplyv budúcich zamestnávateľov na školy je absolútne nulový“, len

⁴⁷ Respondent z prieskumu ktorý uskutočnilo INEKO v júni až septembri 2011 v spolupráci Podnikateľskou alianciou Slovenska, Americkou obchodnou komorou a Slovensko-rakúskou obchodnou komorou v 87 firmách, ktoré spolu zamestnávali vyše 37-tisíc zamestnancov; dostupné pod názvom Ako uľahčiť spoluprácu firiem a škôl? a podtitulkom „Firmy sa sťažujú, že bariérou spolupráce je najmä neochota škôl inovovať zastarané osnovy“ na <http://www.ineko.sk/clanky/ako-ulahcit-spolupracu-firiem-a-skol>.

ak zamestnávateľa o presadenie svojho vplyvu nestoja. Napr. aj školské vzdelávacie programy, ktoré určujú „čo učiť“ nemôžu stredné odborné školy vydať bez prerokovania so zamestnávateľom alebo stavovskou organizáciou, ktorá ich reprezentuje. Sú stredné odborné školy, ktoré úzko spolupracujú pri zabezpečovaní praktického vyučovania s podnikmi na zmluvnom základe a absolventi týchto škôl sú spolupracujúcimi firmami ihneď zamestnávaní a sú školy, ktoré takéto zmluvy nemajú. Rovnako sú na Slovensku stredné odborné školy, ktoré sú vybavené na najvyššej technologickej úrovni vďaka spolupráci s podnikmi a sú školy s beznádejne zastaranou a nedostatočnou vybavenosťou. Sú školy v spádovej oblasti silných podnikov so silnou ponukou práce a sú školy v zaostávajúcich regiónoch so slabou ponukou práce. Nastaviť finančné nástroje na plošné regulácie, či dokonca sankcie voči školám, je preto zložité a asi by nebolo účinné. Pri súčasnej podkapitalizácii, by odňatie „určitých peňazí“ skôr viedlo k zhoršeniu výkonu školy než k zlepšeniu. Naopak, riešenie treba radšej hľadať v pozitívnej stimulácii za kvalitu, a najmä v podpore partnerstiev škôl a podnikov. Finančná podpora partnerstiev škôl a podnikov cez existujúcu schému rozvojových projektov ministerstva školstva by mohla napomôcť tomu, aby školy „načúvali“ zamestnávateľom a zamestnávateľia školám.

Deformácie odborného vzdelávania sú spôsobené dlhodobým neriešením problémov, chybami v politikách a aktuálne vyvrcholili do krízy, ktorá bola špecialistami predvídaná a avizovaná. Nasledujúca tabuľka ukazuje počty a rozdelenie absolventov denného štúdia odborného prúdu vzdelávania do ktorého sme započítali aj konzervatóriá, keďže ide o špecializovanú prípravu. Nemožno hovoriť, že ide o absolventov stredných odborných škôl, pretože na niektorých SOŠ sú z praktických dôvodov aj gymnaziálne odbory a na gymnáziách odbory odborného vzdelávania, ako je vidieť z poznámky pod tabuľkou. Dôležité je, že odbory typu ISCED 3A sa ukončujú maturitou a umožňujú pokračovanie štúdia na vysokej škole a ISCED 3C sú zamerané na prípravu na vstup na trh práce a neumožňujú pokračovať v štúdiu na vysokej škole. Takíto absolventi, ak by chceli študovať na vysokej škole, musia napred získať maturitu v dvojročnom nadstavbovom štúdiu.

T a b u ľ k a 6.1

Rozdelenie absolventov OVP* v roku 2013/14

ISCED level	Spolu		Ženy		Podiel žien
	N	%	N	%	
ISCED 5B (vyššie odborné)	758	1.90	512	2.86	0.68
ISCED 4A (pomaturitné)	288	0.72	161	0.90	0.56
ISCED 3A (nadstavbové) **	3 187	7.99	1 290	7.20	0.40
ISCED 3A	26 492	66.38	12 856	71.77	0.49
ISCED 3C	8 025	20.11	2 663	14.87	0.33
ISCED 2C***	1 160	2.91	431	2.41	0.37
Total	39 910	100.00	17 913	100.00	0.45

Zdroj: CVTI.

* Absolventi študijných a učebných programov odborného vzdelávania a prípravy (OVP) denného štúdia všetkých škôl, z toho: 640 absolventov konzervatórií, 329 absolventov OVP v gymnáziách, 37 758 absolventov stredných odborných škôl a 1 183 absolventov špeciálnych škôl.

** ISCED 3A nadstavbové štúdium na získanie maturity pre absolventov učebných odborov (ISCED 3C).

*** ISCED 2C je program, ktorý nevedie k výučnému listu je určený pre menej výkonných žiakov a jednoduché kvalifikácie a znamená nadobudnutie nižšieho stredného odborného vzdelania, t.j. vzdelania na rovnakej úrovni ako je základné vzdelanie.

Tabuľka ukazuje vysokú atraktivitu maturitného štúdia (ISCED 3A). Spolu s bývalými absolventmi učebných odborov (ISCED 3C), ktorí sa však rozhodli pokračovať v dennom štúdiu na získanie maturity, predstavujú maturanti takmer 75 % všetkých absolventov denného štúdia. Len 20 % absolventov predstavujú kvalifikovaní pracovníci rozmanitých robotníckych a remeselných profesií, ktorí však tiež ešte môžu pokračovať v štúdiu. Medzi maturantmi (ISCED 3A) sú aj absolventi takých odborov, v ktorých získavajú aj maturitu aj výučný list. Dalo by sa predpokladať, že títo absolventi by mali byť úspešnejší na trhu práce ako absolventi ktorí získali len výučný list. Nasledujúca tabuľka skúmajúca nezamestnanosť absolventov, keďže o skutočnom uplatnení absolventov, o zamestnaní absolventov škôl nie sú k dispozícii relevantné údaje to však nepotvrdzuje. Absolventská miera nezamestnanosti týchto absolventov bola dokonca vôbec najvyššia. Naznačuje to, že pre prípravu súčasne aj na maturitu aj na získanie výučného listu je jednoducho málo času a že koncipovanie týchto študijných odborov je samo osebe diskutabilné.

T a b u ľ k a 6.2

Absolventská miera nezamestnanosti v roku 2012-2013* podľa vzdelania (%)

	Stredné Odborné			Stredné Všeobecné	Stredné Spolu	VŠ	Absolventi spolu	Populácia celkom
ISCED	3A	3Ar**	3C	3A	3	5+	3+	0-6
Máj 2013	13.1	16.1	15.0	4.9	11.6	6.4	9.6	14.3
Jún 2012	17.3	19	19.9	6.7	15.0	9.7	12.9	13.3
Medián***	19.2	25.1	23.6	6.6	17.1	5.3	12.1	14.1

Zdroj: ÚPSVAR, ÚIPŠ (Herich, J. (2013)); tabelované a upravené autorom.

*Do absolventskej miery nezamestnanosti sa počítajú registrovaní nezamestnaní najviac dva roky po absolvovaní školy, ide o najčerstvejšie dostupné údaje o nezamestnanosti v podrobnom členení⁴⁸;

** 3Ar študijné odbory s rozšíreným praktickým vyučovaním, t.j. zakončené maturitou a zároveň výučným listom;

*** mediánová hodnota za celé obdobie (jún 2012 až máj 2013).

SŠ – stredné školy spolu, VŠ – vysoké školy spolu

Na údajoch o nezamestnanosti absolventov je veľmi znepokojujúca vysoká nezamestnanosť absolventov odborného vzdelávania a zvlášť učebných odborov (ISCED 3C). Naznačuje to, že ich príprava a nadobudnutá kvalifikácia, s ktorou vstupujú na trh práce, buď nie je na trhu práce dopytovaná, alebo ich kvalita (a hodnota ich výučných listov) nedostatočná.

Viacrát zmieňovaná obava z predčasnej špecializácie a úsilie o získanie maturitného vzdelania otvárajúceho dvere k vysokoškolskému vzdelaniu a „lepšej práci“ je vidieť na údajoch nasledujúcej tabuľky. Pri štvrtinovom poklese populácie stredoškolských absolventov vidieť absolútny nárast počtu absolventov gymnázií, pokles počtu a zároveň relatívny nárast absolventov študijných odborov (maturantov) OVP a dramatický prepád počtu i podielu absolventov učebných odborov. Absolventi učebných odborov poklesli z 26 870 z roku 1998 na 11 077 absolventov v roku 2012.

⁴⁸ V údajoch za nasledujúci rok už nie sú rozlíšení nezamestnaní absolventi študijných programov OVP zakončených len maturitou a študijných programov zakončených aj maturitou aj výučným listom.

Tabuľka 6.3

Porovnanie rozdelenia absolventov stredných škôl (ISCED 3) v roku 2012 a 2009

ISCED	2012		1999		2012/1999 index
	N	%	N	%	
ISCED 3A všeobecné maturitné	19 267	28.3	15 648	17.2	1.23
ISCED 3A odborné maturitné	37 728	55.4	48 220	53.1	0.78
ISCED 3C odborné (bez maturity)	11 077	16.3	26 870	29.6	0.41
ISCED 3 spolu	68 072	100	90 738	100	0.75

Zdroj: Eurostat (UOE), dáta za rok 2013 neboli zverejnené v porovnateľne podrobnej štruktúre.

6.2 Kríza sekundárneho OVP

Obidvom prúdom sekundárneho vzdelávania, všeobecnému i odbornému, priniesli demokracia a trhová ekonomika rovnaké výzvy – únik mozgov za novými príležitosťami do súkromnej sféry a zahraničia, a nedostatok finančných zdrojov.

V porovnaní so všeobecným vzdelávaním prioritne zameraným na prípravu na pokračujúce vzdelávanie sa však sekundárne OVP ocitlo v podstatne zložitejšej situácii, čo súviselo s jeho zameraním na „prípravu na povolanie“. Pred 30 rokmi stredné školy mohli v inzerciách sľubovať žiakom základných škôl prípravu na povolanie a zároveň celoživotné zamestnanie v podniku, ku ktorému boli pričlenené. Prípadná prezamestnanosť, bola chápaná ako sekundárny problém. Prioritou bolo právo na prácu a plná zamestnanosť a pokles konkurencieschopnosti nebol v podmienkach netrhovej ekonomiky relevantným problémom.⁴⁹

Dnes je situácia radikálne odlišná, a nielen preto, že školy nemajú dostatočne bohaté väzby na podniky. Školy pôsobia v diametrálne odlišnom prostredí; v trhovej ekonomike je ťažké garantovať zamestnanie hneď po získaní vzdelania a už vôbec nie istotu trvalého zamestnania. Trh práce sa mení a ponuka prác je variabilná a nestabilná. V úsilí o prispôsobenie sa novým podmienkam ostali školy osamotené. Vládne politiky im v ich vlastnej transformácii len málo pomáhali a niektorými rozhodnutiami naopak prispeli k ťažkej deformácii celého systému odborného vzdelávania.

Školy sú najmä od začiatku milénia a postupného utišenia turbulencií sprevádzajúcich transformáciu ekonomiky v 90. rokoch obviňované, že nezareagovali na výzvy trhovej ekonomiky a neprispôbili sa trhovým podmienkam. Tento nesmierne populárny názor je mylný. Školy sa plne prispôbili trhovým podmienkam, avšak nie tak ako očakávali reformátori a ako očakávajú podniky. Je prirodzené, že je podniková sféra veľmi nespokojná s ponukou absolventov a že pozorne sleduje výsledky škôl z hľadiska trhu práce, keďže je na ňom zainteresovaná. Školy sú však zainteresované na inom trhu a tomu sa preferenčne prispôbujú.

⁴⁹ Túto samozrejmu odlišnosť od trhovej ekonomiky pripomínáme preto, že model OVP z obdobia pred rokom 1989 sa v ostatných dvoch rokoch začal intenzívne glorifikovať a dokonca mnohí politicky významní ľudia označujú vtedajší model ako príklad duálneho vzdelávania. Duálne vzdelávanie, u nás známe predovšetkým z Nemecka, Rakúska a Švajčiarska, je principiálne odlišným modelom. Spoločným znakom je len vyšší podiel praktického vyučovania v podnikoch v porovnaní so súčasným stavom.

Neprispôsobujú sa podmienkam trhu práce na výstupe, ale podmienkam trhu vzdelávacích služieb na vstupe.

V dôsledku krátkozrakej politiky vlád ekonomické prežitie škôl záviselo dominantne od uspokojenia preferencií žiakov a rodičov a nie od uspokojenia potrieb zamestnávateľov. Nie kvalita absolventov, ale kvantita prijatých žiakov je určujúca pre rozpočet škôl. Úsilím o udržanie kvality absolventov mohla škola dokonca ohroziť svoju existenciu. Nevyváženou reformou financovania OVP vlády dotlačili školy k tomu, že zradili svoju vzdelávaciu misiu. Postupná devastácia stredného odborného školstva a najmä učňovského školstva je jednoznačne kolaterálnou stratou slovenskej podoby transformácie ekonomiky.

Potreba ďalšej transformácie stredného odborného školstva je nesporná. Pred hľadáním odpovede na otázku, aký model transformácie zvoliť, je potrebné si pripomenúť, že radikálne reformy sa v školstve spravidla nedaria a že ideálom sú skôr inkrementálne korekcie opierajúce sa o porozumenie trajektórie domáceho vývoja. V Boxe 5 v Prílohe preto prinášame podrobnejší výklad vývoja OVP po roku 1989.

6.3 Nedostatočná flexibilita systému OVP a kvalifikačného systému v SR

Súčasný školský zákon síce v súvislosti so sekundárnymi OVP naďalej hovorí o príprave na povolanie. Je to však skôr prejav zotrvačnosti v používaní tradičných termínov, než deklarácia realistických zámerov. Hoci možno, najmä v súvislosti s remeslami, ešte stále hovoriť o povolaniach, pri pracovnej sile pre priemyselné podniky je to dosť problémové. Technologické a logistické zmeny menia nároky na organizáciu práce i pracovnú silu a ak skúmame požiadavky trhu práce, je určite lepšie hovoriť o požadovaných kvalifikáciách pre výkon práce, než o požadovaných povolaniach. Paradoxné je, že náš relatívne nový *Zákon č. 568/2009 Z. z. o celoživotnom vzdelávaní* nadobúdanie kvalifikácie rozporuplne viaže na povolanie. Potreba ČŽV je pritom spájaná aj s potrebou reagovať na meniace sa podmienky v spoločnosti, ekonomike a špeciálne na trhu práce. Znamená teda aj nevyhnutnosť meniť svoje pôvodné povolanie, alebo reagovať na zásadné zmeny, ktorému je pôvodné povolanie vystavené.

Pri všetkých zmenách, ktorými sekundárne OVP prešlo a ktoré najviac poznačili práve učebné odbory a stredné odborné učilištia – až do ich premenovania na stredné odborné školy, cesty ku nadobudnutiu kvalifikácie sa v zásade nemenili – na získanie výučného listu bolo potrebné absolvovať aspoň trojročné štúdium.

Zmenený trh práce si však vynucuje flexibilnejší prístup ku kvalifikáciám. Zotrvávanie na tradičnom prekonanom modeli je naozaj vážnou a pritom odstrániteľnou bariérou progresívnych štruktúrnych zmien v ekonomike.

Týmto sa naša legislatíva, podrobnejšie sa tomu venujeme v Boxe 6 v Prílohe, významne líši od hlavného európskeho prúdu. O príprave na povolanie sa síce naďalej hovorí aj

v tradičných duálnych modeloch OVP ako napr. v Nemecku ale „Azubi“⁵⁰ je zamestnancom podniku a nie žiakom. Podnik preto zodpovedne zvažuje potrebu vytvorenia takéhoto „pracovno-vzdelávacieho“ miesta a dbá o kvalitnú praktickú prípravu, aby sa „Azubi“ následne uplatnil v „povolani, či pracovných pozíciách“, o ktoré má tento podnik záujem. Nemecko, ale aj iné krajiny, sú pyšné na svoj duálny systém, pretože je oprávnené pokladané za systém dobre reagujúci na dopyt na trhu práce čo do kvality a profilu absolventa a miera nezamestnanosti mladých ľudí je v takýchto krajinách nízka. Duál má však aj svoje limity a aj v Nemecku sa začína hovoriť o jeho nižšej flexibilitě, práve preto, že je príprava v tomto modeli veľmi komplexná a časovo náročná. V iných modeloch prípravy pre vstup na trh práce sa tiež zdôrazňuje získanie kvalifikácie dopytovanej na trhu práce, pričom však takáto príprava sa môže a nemusí a spravidla ani neviaže na povolanie. V takýchto systémoch sa ponúkajú „užšie“ kvalifikácie, tzv. kvalifikačné jednotky, ktoré môžu byť samy osebe hodnotnými kvalifikáciami, ale môžu byť aj stavebnými kameňmi komplexnejších kvalifikácií.

Pod vplyvom európskeho diskurzu a následných dokumentov Európskeho parlamentu a Rady sa vo vzdelávaní presadzuje „presun“ v kladení dôrazu od vstupov (obsahu vzdelávania a procesu vyučovania/učenia sa) na stanovenie vzdelávacích výstupov (vedomosti, zručnosti, či „kompetencie“). Preukázanie nadobudnutia vopred stanovených vzdelávacích výstupov je potom rozhodujúcu podmienkou⁵¹ pre získanie kvalifikácie. Veľkou výhodou tohto prístupu je možnosť ľahšie segmentovať vzdelávanie a aj nadobúdanie kvalifikácií. Vytvárajú sa pritom vzdelávacie moduly a jednotky kvalifikácií, ktoré umožňujú „skladačkovým“ spôsobom sústrediť sa na to, čo je pre obsadenie aktuálneho pracovného miesta potrebné. Segmentovanie teda umožňuje vyššiu flexibilitu v získavaní kvalifikácií a veľmi výhodné je v riešení krátkodobých vzdelávacích potrieb a v doladovaní pracovnej sily pre aktuálne potreby trhu práce.⁵² Zároveň sa umožňuje rozložiť si získanie komplexnejšej kvalifikácie v čase a umožňuje sa zachytiť a zaznamenať aj menšie pokroky v kvalifikačnom raste.

Identifikácia vzdelávacích výstupov sa rozbehla aj u nás, je však otázne, či dôjde aj k porovnateľnej segmentácii.

Vyššej flexibilitě nadobúdania kvalifikácií pomocou segmentácie bráni jednak odlišná tradícia v programovaní OVP a jednak problémové vymedzenie kvalifikácií a „segmentu kvalifikácií“ zákonom⁵³. Týmto sa komplikuje, okrem iného, aj účinnejšie zacielenie vzdelávania pre trh práce v rámci aktívnej politiky trhu práce. Pri existencii „menších kvalifikácií“ by sa dalo prostredníctvom vzdelávania organizovaného úradmi práce umožniť získanie kvalifikácie pre konkrétne pracovné pozície. Cesta k výučnému listu („veľmi rozsiahlej“ kvalifikácii) je v súčasnosti príliš zložitá na to, aby ju bola možné ponúkať uchádzačom a záujemcom o zamestnanie v rámci vzdelávania pre trh práce (často nepresne označovaného ako rekvalifikácia

⁵⁰ Azubi je skratkou slova „Auszubildende“, t.j. „vzdelávaný“, ktoré nahradilo tradičný výraz „Lehrling- učeň“.

⁵¹ Striktne vzaté nemusí tomu predchádzať absolvovanie (formálneho) programu vzdelávania pretože požadované a vopred stanovené požiadavky možno naplniť aj na základe skúseností (a učením sa) priamo prácou.

⁵² Iné segmenty sa dokonca môžu javiť ako aktuálne nevhodná investícia.

⁵³ Pozri Box 6 v Prílohe.

nezamestnaných). Súčasné zákonné úpravy, ktoré spájajú kvalifikáciu s prípravou na povolanie a rozlišujú úplnú a čiastočnú kvalifikáciu pokladáme za vývojom prekonané už aj na domácom, ale predovšetkým na európskom trhu práce⁵⁴. V komparatívnej štúdii⁵⁵ spracovanej pre Štátny inštitút odborného vzdelávania sme preto navrhli pojem „kvalifikácia“ chápať v intenciách „Odporúčania EKR⁵⁶“, teda ako uznanie splnenia „vzdelávacích výstupov zodpovedajúcich daným štandardom“, revidovať doterajšiu prax tvorby triády štandardov (vzdelávacie štandard, štandardy povolání, kvalifikačné štandard) ako nadbytočný a novo definovať vzťah medzi Národnou sústavou povolání (NSP) vyvíjanou v rezorte práce a Národnou sústavou kvalifikácií (NSK) vyvíjanou v rezorte školstva: „Keďže je NSP definovaná ako informačný systém opisu štandardných nárokov trhu práce na jednotlivé pracovné miesta, mala by byť zárukou včasného monitorovania technologického progresu a organizačných zmien na pracoviskách a ich včasného preformulovania do jazyka vzdelávacích výstupov. Tým by sa inovačné impulzy z pracovísk mohli premietiť tak do vzdelávania/učenia sa ako i do kvalifikačných požiadaviek formulovaných NSK. Navrhujeme, aby bolo vecou tvorby NSK ako konštituovať, aj na základe podnetov z NSP, kvalifikácie a segmenty kvalifikácií, pričom na segmenty kvalifikácií navrhujeme nazerať aj ako na kvalifikácie samé osebe a aj ako na (potenciálne) zložky vytvárajúce iné kvalifikácie.“⁵⁷

6.4 Zavádzanie „prvkov“ duálneho vzdelávania

Slovensko vo svojich strategických materiáloch rado zdôrazňuje význam vzdelávania a potrebu rozvoja ľudských zdrojov, avšak dosiaľ žiadnu stratégiu rozvoja ľudských zdrojov na národnej, regionálnej, či sektorovej úrovni, ktorá by sa premietala do vzdelávacej politiky nevypracovalo. Je aj ďaleko od konsenzu kľúčových hráčov na tom, ako by sa rozvoj ľudských zdrojov mal odrážať vo vzdelávacej politike a špeciálne v systéme odborného vzdelávania a prípravy a kvalifikačných systémoch. Slovensko stojí nesporne na rázcestí. Reforma OVP je nevyhnutná, avšak doterajšie snahy o jeho reformu neodpovedajú na zásadnú otázku: Chceme zachovať tradičný „československý“ model OVP, založený na poskytovaní OVP na školách v silnom prúde rozmanitých študijných a učebných odborov, viac či menej pod kurtelou štátu? Keďže je jasné, že je náš súčasný model v kríze,

– pokúsime sa o syntézu národnej tradície s aktuálnymi výzvami, alebo

⁵⁴ Nakoniec aj v Českej republike, odkiaľ bola táto terminológia („úplná a dílčí kvalifikace“) v deformovanej podobe prevzatá do zákona o ČZV došlo k zmene terminológie. Treba podotknúť, že napriek zlepšeniu niektoré problémy naďalej pretrvávajú. Odstúpilo sa síce od pojmu „dílčí kvalifikace“, naďalej kontroverzná je však zákonná úprava pojmu „úplná kvalifikace“.

⁵⁵ VANTUCH, J. a kol. 2014. Analýza Európskeho kvalifikačného rámca a Národných kvalifikačných rámcov vo vybraných krajinách EÚ. Bratislava: Štátny inštitút odborného vzdelávania. Dostupné na: http://tvorbansk.sk/files/Analýza_EKR_NKR_EU.pdf.

⁵⁶ Oficiálny slovenský preklad znie „Kvalifikácia je formálny výsledok procesu hodnotenia a validácie, ktorý sa získa, keď príslušný orgán určí, že jednotlivec dosiahol výsledky vzdelávania zodpovedajúce daným štandardom.“ Neskoršie terminologické spresnenie vyžaduje nahradiť výraz „výsledky vzdelávania“ výrazom „vzdelávacie výstupy“.

⁵⁷ Tamtiež, Bod 5 Exekutívneho zhrnutia.

- chceme prejsť na „nemecký - korporativistický“ model založený na konsenze sociálnych partnerov a silnej ingerencii komôr a cechov, alebo
- chceme prejsť na „anglosaský – trhový“ model, v ktorom sa štát sústreďuje na povinnú školskú dochádzku a všeobecné vzdelávanie a poskytovanie odborného vzdelávania je vecou trhových síl a postsekundárneho vzdelávania?⁵⁸

Inak povedané, aký má byť vzťah podnikovej sféry k poskytovaniu OVP? V akej miere ho má spolufinancovať, v akej miere a akou formou poskytovať, a ako má ovplyvňovať jeho reguláciu ako systému, čo do kvality a skladby absolventov vzdelávania?

Odpoveď by sme mali hľadať v alternative syntetizujúcej doterajší vývoj nášho systému, pozri Box 5 v Prílohe, a aktuálne výzvy globalizujúcej sa spoločnosti a ekonomiky. Vládny návrh zákona o OVP túto syntézu naplňa len čiastočne. Týmto zákonom navrhnutý model duálneho vzdelávania, pozri Box 7 v Prílohe, je len čiastočne inšpirovaný tradičným duálnym OVP a je kompromisom, ktorého implementácia nemusí uspokojiť ani jeho tvorcov, ani jeho iniciátorov. Je však nepochybne krokom vpred, pretože

- podniky môžu iniciovať prípravu svojej budúcej pracovnej sily a formovať ju už počas štúdia na strednej škole a
- ministerstvo financií po prvý krát v histórii akceptovalo finančné stimuly pre podniky ochotné priamo poskytovať sekundárne odborné vzdelávanie.

⁵⁸ Pozri tiež Vantuch, J. et al. (2013). *Analýza národných systémov kvalifikácií vo vybraných krajinách EÚ*, dostupné na www.tvorbansk.sk/files/AnalyzaNSK.pdf.

LITERATÚRA

KAHANEC, M. a kol. (2013): Labour Migration from EaP Countries to the EU –Assessment of Costs and Benefits and Proposals for Better Labour Market Matching. Bratislava: IZA Research Report No. 56. Dostupné na WWW: http://www.iza.org/en/webcontent/publications/reports/report_pdfs/iza_report_56.pdf

KEANE, J. (2003): Global Civil Society? Cambridge: Cambridge University Press.

Odporúčanie Európskeho parlamentu a Rady z 23. apríla 2008 o vytvorení európskeho kvalifikačného rámca pre celoživotné vzdelávanie. In Úradný vestník Európskej únie, zväzok 51, 6. 5. 2008. Dostupné na WWW: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2008.111.01.0001.01.SLK>.

OECD Economic Surveys SLOVAK REPUBLIC November 2014, Overview. Dostupné na WWW: http://www.oecd.org/economy/surveys/Overview_Slovak%20Republic_2014.pdf

Stratégia Slovenskej republiky pre mládež na roky 2014 – 2020 (2014). Dostupné na WWW: <http://www.rokovania.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=23428>

TIRPAK, M. A KARIOZEN, A. (2007): Migration in EU8 countries. Varšava: IMF Regional Office. Dostupné na WWW <https://www.imf.org/external/CEE/2007/080107.pdf>.

VANTUCH, J. a kol. (2014): Analýza Európskeho kvalifikačného rámca a Národných kvalifikačných rámcov vo vybraných krajinách EÚ. Bratislava: Štátny inštitút odborného vzdelávania. Dostupné na WWW: http://tvorbansk.sk/files/Analyza_EKR_NKR_EU.pdf.

VANTUCH, J. a kol. (2013): Analýza národných systémov kvalifikácií vo vybraných krajinách EÚ. Bratislava: Štátny inštitút odborného vzdelávania. Dostupné na WWW: [www.tvorbansk.sk/ files/AnalyzaNSK.pdf](http://www.tvorbansk.sk/files/AnalyzaNSK.pdf).

VANTUCH, J. (2007): Lisbon Process and a Knowledge Europe: A Policy Perspective of Central and Eastern European Countries. In: Strietska-Ilina, O. (ed.) A Clash of Transitions - Towards a Learning Society. New York: PETER LANG, s. 145-172.

PRÍLOHA

Box 1 - Kurikulárna reforma z roku 2008

Komplexná kurikulárna reforma týkajúca sa celého regionálneho školstva bola na Slovensku spustená školským zákonom č. 245/2008 Z. z., ktorý bol parlamentom prijatý v máji 2008. Zákon zaväzoval základné a stredné školy spracovať vlastné programovacie dokumenty (tzv. školské vzdelávacie programy - ŠkVP) nadväzujúce na „štátnu objednávku“ (tzv. štátne vzdelávacie programy- ŠVP⁵⁹). Samotné štátne vzdelávacie programy boli spracúvané priamo riadenými organizáciami ministerstva školstva v priebehu roka 2008 pod časovým tlakom a prijaté boli ministerstvom bez odskúšania pilotážou v teréne.

Keďže reformné zmeny mali byť implementované už od 1. septembra 2008, školy museli na základe ŠVP vypracovať vlastné ŠkVP v priebehu troch mesiacov zahrnujúcich letné prázdniny. Až následne sa uskutočňovali celoplošné školenia zamerané na výklad ŠVP a spracovanie ŠkVP. Systémový „národný projekt“ financovaný ESF „Vzdelávanie učiteľov v súvislosti s tvorbou ŠkVP“ bol spustený až 2. januára 2009. Tzv. reformné učebnice neboli k dispozícii vopred, ako by sa patrilo, ba dokonca chýbali aj počas výučby podľa nového kurikula a niektoré chýbajú doteraz. Mimoriadne kritická je situácia v odbornom vzdelávaní. Stredné odborné školy by potrebovali vyše sto nových učebníc, avšak pre ich špecializovanosť a malý objem žiakov, ktorí ich potrebujú, je obstarávanie takýchto učebníc náročné personálne i finančne⁶⁰. Tu treba povedať, že nedostatok reformných učebníc je síce hanebným zlyhaním, ale v skutočnosti aj prejavom koncepcnej zaostalosti reformy – potenciál IKT a digitálnych obsahov vzdelávania a vôbec zmeny „vzdelávacieho prostredia“ sa začali intenzívnejšie diskutovať až po spustení reformy.

Samozrejme, život si vždy vynucuje dodatočné korekcie po implementácii novej politiky. Keďže však namiesto odladenia reformných plánov v pilotáži sa reforma spustila ihneď plošne, štát musel pristúpiť k zásadnému prepracovaniu ŠVP a koncepčným zmenám. Na ilustráciu koncepčných problémov reformy uvedieme tri príklady pokrývajúce celé regionálne školstvo, od predprimárneho po sekundárne vzdelávanie.

⁵⁹ Aktuálne znenia ŠVP sú k dispozícii na stránke ministerstva školstva <https://www.minedu.sk/8387-sk/statne-vzdelavacie-programy/>, spolu s nasledujúcou uvádzajúcou formuláciou: „Štátne vzdelávacie programy vymedzujú všeobecné ciele škôl a kľúčové kompetencie vo vyváženom rozvoji osobnosti žiakov a rámcový obsah vzdelania. Štátne vzdelávacie programy sú východiskom pre vytvorenie školských vzdelávacích programov škôl, kde sa zohľadnia špecifické regionálne podmienky a potreby“.

⁶⁰ Ministerstvo školstva nemá k dispozícii dostatok prostriedkov na zabezpečenie vydania zazmluvnených učebníc, ani nehovoriac o všetkých požadovaných (a ešte nenapísaných) učebniciach. Je charakteristickým paradoxom slovenského prístupu ku vzdelávacej politike, že v Národných programoch reforiem pripravovaných v gescii Ministerstva financií sa opakovanne hovorí o pláne „otvoriť trh učebníc“, samozrejme bez jasného postupu zmien v logistike obstarávania a najmä finančného zabezpečenia. Otvorený trh učebníc totiž kladie ešte väčšie nároky na štátny rozpočet než aktuálny pedagogicky i ekonomicky pochybný (avšak lacnejší) model.

Materské školy

Najdramatickejšie sa nespokojnosť so ŠVP prejavila v predprimárnom vzdelávaní. Koncepčné spory viedli ku konfliktu medzi zástancami ŠVP z roku 2008 a konkurenčného návrhu ŠVP finálne dopracovaného v roku 2014. Vznikla dokonca petícia na podporu nového ŠVP, ktorá výhrady voči pôvodnému reformnému ŠVP z roku 2008 zhrnula do nasledujúcich štyroch bodov:

- „ - učiteľkám materských škôl značne komplikuje prípravu na prácu s deťmi,
- má zbytočne zložitú a neprehľadnú štruktúru (kompetencie, okruhy, vzdelávacie oblasti, prierezové témy),
- cieľové požiadavky na dieťa sú formulované väčšinou obširne a veľmi nejasne,
- vzdelávacie oblasti sťažujú nadväznosť s vyšším (primárnym) stupňom vzdelávania.“⁶¹

V dôsledku radikálnej kritiky pôvodného ŠVP, okrem iného opierajúcej sa aj o prieskum Slovenskej komory učiteľov, vykonalo ministerstvo vlastný prieskum a následne zverejnilo na svojej webstránke oznámenie o tom, že nový ŠVP bude platiť od septembra 2015 a uviedlo, že „bude oproti predchádzajúcemu dokumentu jednoduchší a používateľsky priateľskejší“.⁶²

Základné školy

V príprave reformy pre základné školy sa nedostatok času prejavil v absencii zhody na metodologickom prístupe k tvorbe ŠVP. Individuálne konceptualizácie a z nich vyplývajúce odlišnosti v prístupe k reforme prejavujúce sa u jednotlivých predmetových metodikov participujúcich na príprave ŠVP sa premietli aj do koncepcnej nesúrodosti ŠVP pre základné školy. Ba čo viac, časom došlo k spochybneniu základných fundamentov reformy sporom medzi radikálnym a konzervatívnym variantom kurikulárnej regulácie. „Zadanie štátu“ pre základné vzdelanie malo byť formulované pre stupne vzdelania (nie pre ročníky) a pre „širšie“ vzdelávacie oblasti a nie pre jednotlivé predmety. Nedostatok času na prípravu viedol k problémom s nastavením výstupných požiadaviek pre vzdelávacie oblasti a pre stupeň vzdelania. Výsledkom bolo volanie po návrate k tradičnému predmetovému prístupu a ročníkovej regulácii obsahu vzdelávania v učebných plánoch:

„Doterajšia reforma zlyhala hlavne v tom, že nebol správne nastavený obsah jednotlivých predmetov. Obsah prevyšoval dotáciu hodín, a tak škola musela použiť voliteľné hodiny na doplnenie povinných predmetov a tým jej nezostal priestor na svoje špecifiká. Ďalej je potrebné, aby všetky predmety mali jednotnú štruktúru a spôsob určenia cieľov, vzdelávacích štandardov a pod.“⁶³

⁶¹ Celé znenie petície je k dispozícii na <http://www.changenet.sk/?section=kampane&x=785443>, kde možno nájsť aj diskusiu s pozitívnymi a aj negatívnymi reakciami.

⁶² Pozri oznámenie z 9. decembra 2014 na <https://www.minedu.sk/novy-svp-pre-materske-skoly-bude-jednoduchsi-slubuje-j-draxler/>.

⁶³ Návrh štruktúry Štátneho vzdelávacieho programu a rámcového učebného plánu pre základné školy. Dokument Združenia samosprávnych škôl Slovenska dostupný na http://zsss.stranka.info/stranky/zsss/J/subory/vysledok_smokovec-finalnaverzia.pdf?PHPSESSID=1c9b4ca1993c223fab59c03effea7526

Zavedenie štátnych vzdelávacích programov s povinným rozdelením učiva do ročníkov bolo požadované najmä Združením samosprávnych škôl Slovenska s poukazom na problémy pri prestupe žiakov z jednej školy na druhú s ročníkovo nekompatibilnými ŠkVP.⁶⁴

V roku 2013 MŠVVŠ ohlásilo podporu pre túto zmenu v ŠVP, ktorý mal platiť od školského roku 2014/2015. Týmto ministerstvo vyvolalo nevôľu u tých pedagógov, ktorí vypracovaním svojich ŠkVP reagovali na pôvodné radikálnejšie decentralizačné a deregulačné reformné návrhy a museli by teda svoje ŠkVP znova principiálne prepracovať. V Otvorenom liste zástupcov škôl, profesných a stavovských organizácií a odbornej a rodičovskej verejnosti⁶⁵ bolo preto požadované

- „1. ponechanie obsahových a výkonových štandardov, vytvorených na jednotlivé vzdelávacie stupne (bez uvedenia ročníkov);
- 2. umožnenie slobody tvorby vzdelávacieho obsahu v školských vzdelávacích programoch s dodržaním štandardov pre vzdelávacie stupne;
- 3. ponechanie rozdelenia hodinovej dotácie a využitia disponibilných hodín pre jednotlivé predmety vo vnútri stupňov vo výlučnej kompetencii školy (teda o vypracovanie RUP len za celý stupeň);
- 4. ponechanie možnosti pre školy vytvoriť si v rámci disponibilných hodín vlastné predmety;
- 5. vytvorenie vzorových nezáväzných učebných osnov, v ktorých bude učivo rozdelené do ročníkov, ako pomoc pre školy, ktoré si na takúto vážnu úlohu netrúfajú. Tieto by boli zároveň podkladom pre autorov učebníc a úloh v predmetových súťažiach“⁶⁶

a navrhnutý tzv. otvorený variant, t.j. „možnosť vytvorenia školských vzdelávacích programov buď podľa podrobného ŠVP, s presným rozdelením predmetov a učiva po ročníkoch“⁶⁷ alebo „vytvorenia (či ponechania) vlastných školských vzdelávacích programov, s rozdelením predmetov a učiva podľa stupňov vzdelávania tak, ako je to v súčasnosti“.⁶⁸

Po rokovaní predstaviteľov oboch názorových prúdov na ministerstve školstva v novembri 2014 sa ministerstvo rozhodlo ustúpiť a od školského roku 2015/2016 pripúšťa obidve alternatívy: "Štátne vzdelávacie programy prinášajú rámcový učebný plán, ktorý je delený po ročníkoch. To bola dlhodobá požiadavka, aby učivo bolo rozdelené po ročníkoch. Napriek tomu dávame aj otvorený variant rámcových učebných plánov. Teda možnosť pre školy rozdeliť si hodinové dotácie a vzdelávacie štandardy, tak ako to oni uznávajú za vhodné."⁶⁹

Takýto kompromis navrhla ministerstvu už v roku 2013 aj Kurikulárna rada, aby sa nezmarilo úsilie radikálnejších reformátorov na školách. Avšak ide naozaj len o rozumný kompromis v situácii, keď neboli systémové predpoklady pre reformu dostatočne vyjasnené.

⁶⁴ Združenie samosprávnych škôl Slovenska teda navrhovalo obmedzenie voľnosti v rozdelení učiva a navrhovalo ustanoviť učebný plán fixujúci rozdelenia hodín a predmetov po ročníkoch.

⁶⁵ Znenie Otvoreného listu zástupcov škôl, profesných a stavovských organizácií a odbornej a rodičovskej verejnosti aj s podpismi signatárov je dostupné na https://docs.google.com/document/d/1qUd5TUsubTyOn_Uxjmr46OWZkFklMEs1JSnXgjFxJM/edit.

⁶⁶ Pozri Otvorený list tamtiež.

⁶⁷ Pozri Otvorený list tamtiež.

⁶⁸ Pozri Otvorený list tamtiež.

⁶⁹ Pozri oznámenie ministerstva školstva na <http://www.minedu.sk/minister-juraj-draxler-predstavil-nove-svp-pre-zakladne-skoly/>.

Do tohto sporu sa totiž premietol problém nevydiskutovanej miery záväznosti „preberania učiva“ a úlohy „vyučovacích osnov“ vo „výchovnovzdelávacom procese“. Školy zvyknuté diskutovať vyučovací proces a obsah stanovený osnovami sa naraz ocitli v novej situácii prenášajúcej dôraz z osnov a vyučovacieho procesu na požadované „vzdelávacie výstupy“ absolventov stanovené pomocou „vzdelávacích štandardov“. Školám sa síce poskytlo viac slobody v procesuálnej otázke avšak tvorba „výkonových“ a „obsahových“ štandardov priniesla skôr len novú rétoriku, než zásadné impulzy pre skvalitnenie výkonu absolventov. S týmto problémom zmeny paradigmy, ba dokonca ani s novou terminológiou sa na Slovensku dostatočne nevyrovnali ani školy ani teoretici.

Stredné odborné školy

Zatiaľ čo vo všeobecnom vzdelávaní sa nedostatok času prejavil v absencii zhody na prístupe k tvorbe ŠVP v odbornom vzdelávaní vidieť aspoň jednotný metodologický prístup k tvorbe ŠVP. Nedostatok času sa v sekundárnom odbornom vzdelávaní prejavil predovšetkým v prístupe ku pokrytiu študijných a učebných odborov. Pôvodne boli spracované ŠVP len pre celé skupiny odborov (napr. pokrývajúce ako celok všetky strojárske odbory alebo všetky chemické odbory). Samozrejme, takéto „zadanie štátu“ je príliš široké a následne boli preto vypracované nové ŠVP, ktoré špeciálne pokrývali aj jednotlivé odbory vzdelania. Podľa pôvodnej koncepcie bolo spracovaných 83 ŠVP, od 1. septembra 2010 v novej koncepcii 23 ŠVP. Ich počet klesol, napriek špecializácii, v dôsledku inej organizácie ŠVP. V pôvodnej koncepcii sa vytvárali samostatné ŠVP pre skupiny odborov ako celok, avšak zvlášť v odlišení podľa štatistickej klasifikácie ISCED, t.j. pre ISCED 2, ISCED 3A, ISCED 3C, ISCED 4 a ISCED 5 čo spolu viedlo až k 83 ŠVP. Pre tvorbu kurikula je však takéto členenie menej praktické ako členenie podľa obsahu vzdelávania, a preto v novej koncepcii boli ŠVP vytvorené len podľa skupín odborov (spolu 23), pričom boli doplnené prv chýbajúce špecifikácie pre jednotlivé odbory vzdelávania patriace ku tejto skupine odborov a obsiahnuté aj požiadavky zodpovedajúce stupňom vzdelania v klasifikácii ISCED. Napriek tomu, že v odbornom vzdelávaní bola „zmena paradigmy a dôraz na vzdelávacie výstupy“ pripravovaná podstatne dlhšie a lepšie ako vo všeobecnom vzdelávaní, úloha vzdelávacích štandardov zostáva stále problémová⁷⁰ a nespokojnosť s absolventmi odborných škôl skôr narastá, a nie že klesá, ako by sa po reforme oprávnene čakalo.

Ako vidieť na príkladoch koncepčných nejasností pri implementácii kurikulárnej reformy, to čo by sa normálne riešilo diskusiou po a počas pilotážnej fáze kurikulárnej reformy na experimentujúcich školách, traumatizovalo po spustení nedostatočne pripravenej reformy regionálne školstvo ako celok.

⁷⁰ Pozri kapitolu „Ako programovať počiatočné OVP?“ v štúdiu VANTUCH, J. a kol. 2013. Analýza národných systémov kvalifikácií vo vybraných krajinách EÚ. Bratislava: Štátny inštitút odborného vzdelávania. Dostupné na WWW: <<http://www.tvorbansk.sk/files/AnalyzaNSK.pdf>>; str. 23-28.

Paradoxne slovenskí reformátori boli v predvečer reformy (december 2008) po šoku z mizerných výsledkov našich žiakov v meraniach OECD PISA 2006 presvedčení, že “ prvé zlepšenie výsledkov je možné očakávať po roku či dvoch”; „Postupne nabehne školská reforma, zmení sa obsah učebníc, začne sa vzdelávanie učiteľov smerom k modernému spôsobu vyučovania a následne sa to prejaví na výsledkoch žiakov.“⁷¹ Žiaľ, a vôbec nie prekvapujúco, k zlepšeniu nedochádza a v meraniach PISA 2012 sa Slovensko po prvý krát v histórii prepadlo pod priemer krajín vo výkone vo všetkých troch meraných oblastiach (matematika, prírodné vedy, čitateľská gramotnosť). Nespokojnosť škôl s kurikulárnou reformou viedlo k intenzívnemu prepracovávaniu ŠVP, teraz už v rozsiahlejšej, i keď stále nedostatočnej, diskusii s verejnosťou. Stále však pretrváva presvedčenie, že kurikulárna reforma nevyžaduje zásadné finančné investície.

Čo je mimoriadne zarážajúce, zabúda sa aj na to, že v slabo vybavených školách je ťažšie rozpoznať a oddeliť kvalitných od nekvalitných učiteľov, pretože tí nekvalitní sa vždy budú môcť vyhovárať na nedostatočnú vybavenosť škôl.⁷² Ešte väčšmi zarážajúce je to, s akou ignoranciou sa u nás diskutuje počet žiakov na učiteľa, resp. veľkosť tried bez toho, aby sa pritom brala do úvahy vybavenosť škôl. Povrchnosť s akou obzvlášť ekonomickí analytici konštatujú, že počet žiakov v triede nemá vplyv na výsledky žiakov a argumentujú korelačnými analýzami zo zahraničia a vyššími priemernými hodnotami v zahraničí je prekvapujúci. Každému praktikovi je totiž jasné, že kvalitný učiteľ zvládne „aj väčšie“ množstvo žiakov avšak len, ak má k tomu vytvorené podmienky.

„Zvládanie“ veľkého počtu žiakov závisí od organizačnej náročnosti práce s triedou ako celkom, od miery heterogenity žiakov, a teda aj od infraštruktúrnej podpory poskytovanej učiteľovi školou a vzdelávacím systémom. Ak vzdelávací systém dokáže včas identifikovať učebné špecifiká žiakov a poskytuje učiteľovi dostatočnú variabilitu učebných materiálov a pomôcok pripravenú špecialistami, ak včas diagnostikuje behaviorálne špecifiká žiaka komplikujúce jeho vzdelávanie v skupine (triede) a poskytuje učiteľovi korekčnú pomoc špecialistami a hlavne, ak štát podporuje samostatné učenie sa žiakov dostatočnou vybavenosťou škôl učebnými pomôckami a materiálmi tak, aby mohli byť žiaci individualizovane aktívne zamestnávaní, je úloha učiteľa podstatne ľahšia.

Box 2 - Nespokojnosť so stavom spoločnosti a ekonomiky

Podľa prieskumu agentúry Median, vývoj od novembra 1989 nenaplnil očakávania 70 % ľudí na Slovensku, hlavne kvôli sociálnej neistote, nezamestnanosti a chudobe, ale tiež

⁷¹ Nejedlý, T. Hospodárske noviny 17.12.2008 Škola pripraví deti na život? Mýtus padá <http://hn.hnonline.sk/slovensko-119/skola-pripravi-deti-na-zivot-mytus-pada-311370>.

⁷² Ustavičné žobronenie našich škôl o kancelársky papier, je nielen najvypuklejším prejavom hanebného podfinancovania prevádzky školstva, ale aj obrazom slabého pedagogického zázemia. Učitelia musia suplovať chýbajúce pomôcky a materiály kopírovaním málo dostupných materiálov, prípadne tlačou digitálnych zdrojov. Bolo by to iste v poriadku, keby išlo len o doplnkové materiály, obohacujúce centrálné zabezpečené materiály. Nie je však tomu tak, a navyše aj digitálne úložiská učebných materiálov sú na Slovensku zatiaľ stále chudobné.

politike a kvalite demokracie. Očakávania boli naplnené u 22 % a prekonané u jedného percenta opýtaných. Zvyšní účastníci prieskumu sa k otázke nevyjadrili.

Podľa iného prieskumu bolo s celkovým vývojom spoločnosti po novembri 1989 spokojných 31,8 % opýtaných, nespokojných je 63,9 %, odpovedať nevedelo 4,3 % respondentov. (Agentúra Polis, zber dát od 10. do 16. novembra 2014 na vzorke 1 473 respondentov).

Komparatívne veľmi veľkú nespokojnosť s ekonomickou situáciou vyslovili podľa Centra pre výskum verejnej mienky⁷³, ktoré zverejnilo výsledky spoločného prieskumu krajín Visegrádskej štvorky práve obyvatelia Slovenska. Ekonomickú situáciu svojej krajiny považuje za dobrú na Slovensku len 10 % respondentov. Za veľmi zlú označilo ekonomickú situáciu svojej krajiny 14 percent a za zlú 43 percent Slovákov, čo najviac spomedzi skúmaných krajín.

T a b u ľ k a B2.1

Hodnotenie súčasnej ekonomickej situácie (%)

	Česko	Poľsko	Maďarsko	Slovensko
veľmi dobrá	1	0	1	0
dobrá	14	25	8	10
ani dobrá, ani zlá	38	39	43	32
zlá	37	28	38	43
veľmi zlá	8	4	7	14
nevie	2	4	3	1

Zdroj: Centrum pre výskum verejnej mienky (Akadémia Vied ČR), zber dát na Slovensku realizovala agentúra FOCUS od 13. do 20. 8. 2014 na vzorke 1066 respondentov.

Box 3 – Mobilita za vzdelaním

Nasledujúca tabuľka si všima migráciu našej mládeže za vysokoškolským štúdiom do zahraničia.

Tabuľka B3.1

Mobilita terciárnych študentov z krajín Visegrádskej štvorky (smer von) v roku 2012

Študenti v zahraničí z príslušnej krajiny	CZ	HU	PL	SK
Celkový počet študujúcich v zahraničí	12 077	7 886	29 263	33 127
Študenti v zahraničí zo všetkých terciárnych študentov (%)	2.7	2.1	1.4	15.0
Študenti v zahraničí z populácie vysokoškolského veku (%)	1.8	1.2	1.0	8.3
Podiel na celosvetovo mobilných terciárnych študentoch (%)	0.3	0.2	0.8	0.9

Zdroj: UNESCO Institute for Statistics, Globálne toky terciárnych študentov, tabelované autorom

Ako vidieť, mobilita obyvateľstva Slovenskej republiky za vysokoškolským štúdiom do zahraničia je extrémne vysoká. Celkový počet našich vysokoškolákov študujúcich v zahraničí je väčší ako v prípade dvakrát ľudnatejšieho Maďarska a Česka a dokonca aj väčší ako pri sedemnásobne ľudnatejšom Poľsku. V zahraničí študuje 15 % všetkých terciárnych študen-

⁷³ Tlačová správa CVVM „Hodnocení ekonomické situace a materiálních životních podmínek v středoevropském srovnání – léto 2014“, dostupná na <http://cvvm.soc.cas.cz/media/content2content/documents/c1/a7282/f3/ev141031.pdf>.

tov zo Slovenska a vyše 8 % nášho obyvateľstva vysokoškolského veku, avšak pri ostatných visegrádskejších krajinách je to menej ako 3 % v prvom a menej ako 2 % v druhom prípade.

V nasledujúcej tabuľke vidieť vysokú mobilitu za vzdelaním do susedných krajín Česka a Maďarska, kde ju uľahčuje jazykový faktor. Netreba však zabúdať, že práve tento faktor zároveň zvyšuje riziko úniku mozgov za pracovnými príležitosťami do týchto krajín a môže nepriaznivo ovplyvniť kvalitu ponuky pracovnej sily na Slovensku. Vysoká mobilita populácie vysokoškolského veku sa môže prejavovať negatívne aj na demografickom vývoji Slovenska, o.i. aj preto, že medzi migrujúcimi vysokoškolskými študentmi dominujú ženy.⁷⁴

T a b u ľ k a B3.2

Terciárni študenti zo Slovenska v roku 2012 podľa hlavných cieľových krajín.

Krajina	CZ	HU	UK	AT	DE	FR	USA	NL	IT	DK	Celkom
Počet	24 819	2 172	1 425	1 260	884	444	441	246	219	177	33 127

Zdroj: UNESCO Institute for Statistics, Globálne toky terciárnych študentov, tabelované autorom; AT - Rakúsko, HU - Maďarsko, DE - Nemecko, FR - Francúzsko, NL - Holandsko, IT - Taliansko, DK - Dánsko.

Nasledujúca tabuľka v porovnaní s predchádzajúcou (mobilita von) ukazuje, že Slovensko je silnou „exportnou“ krajinou študentov (33 127 oproti 9 059) a je málo atraktívne pre zahraničných študentov⁷⁵.

T a b u ľ k a B3.3

Mobilita terciárnych študentov do krajín Visegrádskej štvorky (smer dnu) v roku 2012

Študenti zo zahraničia v príslušnej krajine	CZ	PL	HU	SK
Celkový počet zahraničných študentov v krajine	39 455	23 525	17 520	9 059
Zahraniční študenti z počtu terciárnych študentov v krajine (%)	9.0	1.2	4.6	4.1
Podiel na celosvetovo mobilných terciárnych študentoch (%)	1.1	0.7	0.5	0.3

Zdroj: UNESCO Institute for Statistics, Globálne toky terciárnych študentov, tabelované autorom.

Zo štruktúry prítoku zahraničných študentov podľa krajín pôvodu vidieť malú atraktivitu slovenských vysokých škôl pre študentov z krajín EU a najvyššiu, avšak komparatívne nízku atraktivitu, pre českých študentov. Pri porovnaní 24 819 našich študentov v Česku s 4996 študentov z Česka u nás môžeme hovoriť o nižšej ako polovičnej atraktivite slovenských vysokých škôl.

T a b u ľ k a B3.4

Zahraniční terciárni študenti na Slovensku v roku 2012 podľa hlavných krajín pôvodu

Pôvod	CZ	GR	DE	NO	SB	PL	UKR	KW	AT	CY	Celkom
Počet	4 996	1 087	462	381	300	178	138	101	99	98	9059

Zdroj: UNESCO Institute for Statistics, Globálne toky terciárnych študentov, tabelované autorom; NO – Nórsko, SB – Srbsko, UKR – Ukrajina, KW – Kuvajt.

⁷⁴ Napr. spomedzi našich študentov na rakúskych univerzitách v zimnom semestri 2012/2013 bolo 65,2 % žien; Interaktívna databáza <http://www.bmwf.gv.at/unidata/auswertungen/iatb/2013/tab1.9>.

⁷⁵ Významnou výnimkou je štúdium medicíny, najmä pre študentov z Grécka a Nórska.

Pre ilustráciu nárastu atraktivity českých vysokých škôl uvádzame v nasledujúcej tabuľke počty všetkých a zahraničných študentov českých vysokých škôl.

T a b u ľ k a B3.5

Študenti vysokých škôl v ČR

Študenti/rok	1989/90	1997/98	2003/04	2013/14	Index rastu*
Všetci študenti**	110 021	173826	230 656	327 495	3,0
Zahraniční študenti	3 396	3 897	13 079	40 836	12,0
Podiel zahraničných (%)	3,1	2,2	5,7	12,5	-

Zdroj: ČSÚ, [http://www.czso.cz/csu/2014edicniplan.nsf/t/D9003FD97C/\\$File/3201814_1208.pdf](http://www.czso.cz/csu/2014edicniplan.nsf/t/D9003FD97C/$File/3201814_1208.pdf), tabelované a prepočítané autorom.

*Nárast medzi akademickými rokmi 1989/90 a 2013/14;

** vrátane doktorandov.

Zatiaľ čo od roku 1989/90 vzrástol počet všetkých študentov na českých vysokých školách trojnásobne, počet zahraničných študentov až 12 násobne. Zatiaľ čo na začiatku 90 rokov počet zahraničných študentov v podstate stagnoval od konca 90 rokov prudko akceleroval. Tento fakt by nemal zostať bez povšimnutia. Odhalenie príčin a dopadu migrácie našich študentov do Česka na slovenskú ekonomiku a spoločnosť je nielen atraktívnou výskumnou témou, ale aj dôležitou politickou témou.

Box 4 – Pracovná mobilita

Z hľadiska deklarovanej ochoty k mobilite je naše obyvateľstvo ľahko nad priemerom EÚ 27 a je naklonené mobilite viac než dve z troch susedných visegrádskych krajín.

T a b u ľ k a B4.1

Deklarovaná ochota odísť za prácou do inej krajiny EÚ v roku 2013 vo visegrádskych krajinách a priemer EÚ 27

	CZ	HU	PL	SK	EÚ27
Pozitívna odpoveď na otázku Eurobarometra o mobilite*(%)	14	32	23	29	25

Zdroj: Špeciálny Eurobarometer 398 (2013); * Otázka z Eurobarometra 398 (2013) znela ‘Would you consider working (again) in an EU Member State other than your own in the next 10 years?’.

Podľa údajov Výberového zisťovania pracovných síl (VZPS) bol počet krátkodobých migrantov za prácou v 2. štvrtroku 2014 133,8 tis. osôb.⁷⁶ Viac ako polovica z nich pracovala v dvoch atraktívnych susedných krajinách, v Rakúsku (39,9 tis.) a v Českej republike (37,6 tis.). Medzi atraktívne destinácie ďalej patrili Nemecko (17,3 tis.), Veľká Británia (9,9 tis.), Holandsko (6,0 tis.) a Maďarsko (5,1 tis.).

⁷⁶ Výsledky výberového zisťovania pracovných síl za 2.štvrtrok 2014, tabuľka P17; dostupné na <http://www.sus.sk/PortalTraffic/fileServlet?Dokument=0eb2f43f-dfc1-4820-8505-6564f3c4e672>.

T a b u ľ k a B4.2

Krátkodobá migrácia za prácou do zahraničia podľa bydliska (kraja) v 2. štvrtroku 2014

	SK spolu	BA	TA	TN	NA	ŽA	BB	PV	KE
Počet pracujúcich	2353,6	317,2	262,0	268,8	306,8	288,8	270,7	325,4	314,0
Počet migrantov	133,8	5,8	5,2	8,6	23,5	23,2	16,1	35,2	16,1
Podiel migrantov (%)	5,7	1,8	2,0	3,2	7,7	8,0	5,9	10,8	5,1
Miera rizika chudoby (%)*	12,8	8,0	9,2	8,2	16,3	11,1	15,6	19,2	12,3

Zdroj: VZPS 2.štvrtrok 2014; SILC 2013; *údaj za rok 2013.

Je zaujímavé, že najviac osôb, ktoré si našli prácu v zahraničí, bolo z Prešovského kraja (35,2 tis.), kde je zároveň spomedzi všetkých krajov SR najvyššia miera rizika chudoby - ohrozuje takmer pätinu obyvateľstva. Odhady štatistického úradu podľa VZPS sa opierajú o vzorku 10 250 bytov a týkajú len pracujúcich v zahraničí do 1 roka. Sú teda len čiastkovým obrazom a treba ich pokladať za spodný odhad aktuálnej migrácie za prácou. O pracovníkoch dlhodobo pracujúcich v zahraničí nemáme z VZPS informácie a zdá sa, že sa ani inak sústavne nesledujú.

Jednou z mála štúdií, ktorá sa opiera o komplexnejšie údaje je analýza Medzinárodného menového fondu, ktorá skúmala pracovnú mobilitu ôsmich nových členských krajín po ich vstupe do EÚ v roku 2004. Odhady počtu migrantov z roku 2006 zodpovedali 8,5 % domácej pracovnej sily Slovenska, 7,1 % pracovnej sily Poľska, ale len 1 % a 0,6 % pracovnej sily Česka a Maďarska.⁷⁷ Aj ďalšie zistenia tejto štúdie ukazovali Slovensko spolu s Poľskom ako vysoko mobilné a druhé dve visegrádske krajiny ako významne menej mobilné. Kumulatívny údaj o migrácii v rokoch 2004 až 2006 do troch krajín, ktoré okamžite otvorili svoje pracovné trhy (Veľká Británia, Írsko a Švédsko) zodpovedali až 3,27 % a 3,05 % pracovnej sily Poľska a Slovenska ale len 0,74 a 0,64 pracovnej sily Česka a Maďarska⁷⁸.

Ako vidieť z nasledujúcej tabuľky, Slovensko je ponukou práce najmenej atraktívne spomedzi všetkých visegrádskych krajín.

T a b u ľ k a B4.3

Absolútne počty pracovných imigrantov do visegrádskych krajín v roku 2012

	CZ	HU	PL	SK
Absolútne počty imigrantov do visegrádskych krajín	34 337	33 702	217 546	5 419
Objem v porovnaní s obyvateľstvom cieľovej krajiny (%)	0,3	0,3	0,6	0,1

Zdroj: Eurostat podľa Recent trends in the geographical mobility of workers in the EU.

Aj nasledujúca tabuľka otvára otázku atraktivity pracovných príležitostí na Slovensku.

⁷⁷ Tirpak, M. and Kariozen, A (2007) Migration in EU8 countries. Varšava, IMF Regional Office; dostupné na <https://www.imf.org/external/CEE/2007/080107.pdf> (Table 1. Emigrants stocks in EU25)

⁷⁸ Tamtiež, Table 3. Cumulative emigration from EU8 countries.

T a b u ľ k a B4.4

Migranti z vybraných krajín do Česka a Slovenska v rokoch 1995 a 2010

	Arménsko		Azerbajdžan		Bielorusko		Gruzínsko		Moldavsko		Ukrajina	
	1995	2010	1995	2010	1995	2010	1995	2010	1995	2010	1995	2010
Česko	866	2183	45	698	400	4463	239	887	176	8877	28158	124367
Slovensko	87	69	12	20	28	204	18	58	20	89	2627	5786

Zdroj: Pytlíková, M. (2012). "International Migration Flows and Stock Database"⁷⁹; upravené autorom.

Príčiny nameranej nízkej vnútornej pracovnej mobility je možné hľadať v nízkej ponuke nájomných bytov⁸⁰, ale určite aj v nízkej atraktivite pracovnej ponuky vnútri našej krajiny. Odporúčania OECD, predovšetkým oživenie trhu nájomného bývania, iste môžu podporiť vnútornú mobilitu za prácou, avšak môžu aj zvýšiť úpadok zaostávajúcich regiónov. Oveľa dôležitejšie je skvalitnenie ponuky práce na Slovensku, ktoré by umožnilo reintegráciu, či prevenciu nadmernej migrácie Slovákov do zahraničia.

Box 5 – Vývojové etapy systému OVP a politik rozvoja ľudských zdrojov

Od obdobia po roku 1989 a prechodu Slovenska k demokracii a trhovému hospodárstvu možno identifikovať štyri obdobia.

Deväťdesiate roky boli poznačené postupnou reštrukturalizáciou hospodárstva sprevádzanou tvrdými zmenami na trhu práce a rastúcimi regionálnymi disparitami, nedostatkom prostriedkov na vzdelávanie, a v súvislosti s OVP prerušenými väzbami medzi školami a podnikmi.

Systém OVP sa ešte nedokázal vyrovnat' s otrasmi sprevádzajúcimi transformáciu plánovanej na trhovú ekonomiku v 90 rokoch a adaptovať sa na potrebu reflektovať vzniknutos' trh práce a už bol vystavený tlakom akcelerujúcej ekonomickej globalizácie. Celé ekonomické sektory (napr. textilný a obuvnícky priemysel, poľnohospodárstvo) sa pod tlakom zahraničnej konkurencie dostali do útlmu a s nimi aj príslušné odbory vzdelávania. Školy pôvodne pripravujúce pracovnú silu pre tieto sektory sa prestali špecializovať a usilovali sa diverzifikovať ponuku vzdelávacích programov a začali ponúkať najrozmanitejšie vzdelávacie programy, i také s ktorými v minulosti nemali žiadne skúsenosti⁸¹. Dramaticky, jednak v dôsledku straty väzieb na transformujúce sa, či kolabujúce podniky, jednak z dôvodu nedostatočného materiálno-technického zabezpečenia, veľmi rýchlo začalo upadať praktické vyučovanie, a to objemom

⁷⁹ Kahanec, M. a kol (2013) Labour Migration from EaP Countries to the EU – Assessment of Costs and Benefits and Proposals for Better Labour Market Matching IZA Research Report No. 56; dostupné na http://www.iza.org/en/webcontent/publications/reports/report_pdfs/iza_report_56.pdf. Originál práce Marioly Pytlíkovej nie je dostupný.

⁸⁰ Pamätníci si iste spomenú na odpredaj bytov do vlastníctva v rannej fáze slovenskej ekonomickej transformácie. Kým v prípade „vlastníkov“ družstevných bytov bola „doprivatizácia“ opodstatnená, v prípade tzv. štátnych bytov a obcami vlastnených bytov bol odpredaj nájomníkom, či privilegovaným novým majiteľom veľmi spor- ný. Bol jednak málo transparentný a zároveň sa znížila ponuka nájomných bytov.

⁸¹ Tento jav ešte viac posilnila demografická kríza a kapitáčné financovanie škôl.

i kvalitou. Vynútené sa presúvalo z pracovísk do škôl a obmedzovalo časovo a získaný čas sa vyplňal finančne menej nákladnou prípravou, napríklad i teoretickou výučbou v učebniach.

Treba zdôrazniť, že väzby na podniky neboli rozbité z vôle škôl. V drvivej väčšine prípadov podniky⁸² v dôsledku privatizácie, či hroziaceho kolapsu stratili o odborné školstvo záujem už v roku 1990. Dokonca hrozilo, že sa spolu s privatizovanými podnikmi sprivatizujú aj objekty škôl a školy jednoducho zaniknú. Po prvom takomto prípade, vláda už v polovici roka 1990 zasiahla a následne zákonom presunula sektorovo profilované odborné školstvo pod rezortné ministerstvá. Zároveň bolo jasne deklarované, že ide o opatrenie dočasné a že väzby škôl s podnikmi sa po transformácii budú musieť obnoviť.

Spolu s meniacimi sa preferenciami žiakov a (alebo) ich rodičov vo vzťahu k vzdelávaniu to vytvorilo príliš komplikované prostredie pre udržateľnú politiku OVP. Ministerstvo školstva a ostatní aktéri sa museli venovať najmä permanentne vznikajúcim každodenným rutinným problémom a budovaniu inštitúcií, ktoré súviseli so vznikom nového štátu a jeho infraštruktúry. Zaujímavé experimenty zamerané na obsah vzdelávania (napr. modularizácia vzdelávacích programov, expanzia postsekundárneho odborného vzdelávania), ktoré boli iniciované hneď po politickej zmene v roku 1989 a boli naplnené osobnou angažovanosťou pedagógov a spojené s úsilím o výmenu skúseností a učenie sa od partnerov z krajín, ktoré mali skúsenosti so zladzovaním vzdelávania s trhom práce, postupne v období silných politických a ekonomických turbulencií stratili podporu národných autorít.

Zatiaľ čo v počiatočnej fáze transformácie ekonomiky bolo možné akceptovať povestné „odloženie nábytku na balkón, keď sa v byte musí vymaľovať“, po roku 2000 bolo volanie expertov po opätovnom prepojení odborného školstva ignorované politikmi a zároveň aj podnikovou sférou, ktorá mala ešte k dispozícii dostatok kvalifikovaných nezamestnaných. Akákoľvek podoba daňovej, či odvodovej reformy, ktorá by podporila záujem podnikov o výchovu pracovnej sily bola principiálne odmietaná. Odvodový fond na podporu OVP typu „vzdelávaj alebo plat“ (stanovené percento odvodov)“ diskutovaný koncom 90. rokov na základe francúzskeho a maďarského príkladu bol zamietnutý rovnako ako alternatívny model spolufinancovania sekundárneho OVP podnikmi daňovou stimuláciou (a to ani daňovo uznateľnými položkami a už vôbec nie priamymi daňovými úľavami).

V druhom období v rokoch 2000-2005 sa ukončili najdôležitejšie štrukturálne reformy, za čo dostalo Slovensko pochvalu od politických analytikov a medzinárodných inštitúcií. V tomto období sa vláda naplno sústredila na vytvorenie prostredia priaznivého pre podnikanie a osobitne na dosiahnutie makroekonomickej stability. Zároveň však neinvestovala do ľudských zdrojov. Reštriktívne rozpočty na vzdelávanie boli odôvodňované „rizikom neefektívnosti v dôsledku pomalého pokroku reforiem vo vzdelávaní“ a nedostatočné financovanie výskumu a vývoja podobne zvláštnou prioritizáciou – „najprv vybudovať silnú ekonomiku a až potom investovať viac do výskumu a vývoja“. Významné je, že práve v tomto období sa za-

⁸² Len päť silných podnikov prejavilo záujem o udržanie väzieb na pridruženú školu, ale časom sa všetky zriaďovateľskej funkcie vzdali. Jediná súčasná „firemná“ škola vznikla až v roku 2003.

viedlo kapitálne⁸³ financovanie regionálnych škôl, ktoré podstatne prispelo k efektívnosti nákladov vynakladaných štátom na vzdelávanie. „Tvrdým rozpočtovým obmedzením“⁸⁴ sa zastavilo zadlžovanie škôl a školských zariadení, zároveň sa však petrifikovalo modernizačné zaostávanie celého sektoru. „Zastropovaním“ výdavkov sa bránilo nielen nehospodárnosti, ale aj pokusom o zlepšenie vzdelávacieho prostredia na školách. Čo je najhoršie, zároveň neboli stanovené žiadne „tvrdé obmedzenia“ v podobe záväzných požiadaviek na kvalitu absolventov škôl a nebol ani zavedený žiadny systém zabezpečenia kvality vzdelávania, čím by sa korigovalo uprednostňovanie kvantity absolventov pred kvalitou. Absencia takéhoto korekčného a opatrenia spolu s reštriktívnym financovaním viedlo k poklesu kvality vzdelávania na všetkých úrovniach regionálneho vzdelávania a najcitelnejšie v sekundárnom odbornom vzdelávaní. Práve tu treba hľadať príčiny fatálnej deformácie odborného školstva, ktorá sa následne v plnej miere prejavila v okamihu vyčerpania rezerv kvalifikovaných pracovníkov spomedzi nezamestnaných strednej a staršej generácie.

Problémovou sa ukázala byť aj decentralizačná reforma, jednak nevhodným členením územia, jednak sporným modelom fiškálnej decentralizácie. Hoci kompetencie vo vzťahu k regionálnym školám, vrátane škôl poskytujúcich OVP, boli prenesené od štátu na samosprávy⁸⁵, zavedené fiškálne mechanizmy podporovali skôr krátkodobé úspory ako regionálny rozvoj ľudských zdrojov. Hlasy varujúce pred poklesom kvality absolventov a pred rastúcim rizikom závažného nesúladu medzi dopytom a ponukou na vznikajúcich regionálnych trhoch práce zostali nepovšimnuté.

Hoci parlament prijal v roku 2001 Národný program výchovy a vzdelávania v Slovenskej republike na najbližších 15-20 rokov, následné kroky, t.j. transformovanie reformných myšlienok do konkrétnych opatrení, sa nerealizovali. Navyše podceňovanie dôležitosti politiky založenej na faktoch a neúspech pri vytváraní sietí expertov na podporu vzdelávacej politiky a politiky OVP prispeli k nedostatku relevantných „tvrdých“ údajov. Slovensko sa dokonca ako jediná prirodzene cieľová krajina nezúčastnilo na zbere údajov v takých dôležitých medzinárodných projektoch, akými boli prieskum o ďalšom vzdelávaní a odbornej príprave CVTS⁸⁶ a PISA 2000. Slovensko bolo dokonca jedinou členskou krajinou OECD, ktorá projekt PISA 2000 odignorovala, hoci OECD bolo ochotné čakať na prihlášku aj po termíne. Napriek úsiliu domácich expertov, ministerstvo financií zotrvalo vo svojom odmietavom stanovisku s argumentom, že nie sú k dispozícii finančné prostriedky.

Na rozdiel od 90. rokov sa však krajina na ceste k vstupu do EÚ politicky stabilizovala a zlepšila ekonomicky, čo vytvorilo dostatok zdrojov pre väčšie investovanie do ľudských

⁸³ Rozpočet školy rozhodujúcim spôsobom závisí od počtu študentov, pričom každá „hlava“, prináša do rozpočtu vopred vládou stanovený objem peňazí tzv. „normatív“ zodpovedajúci kategórii škôl, do ktorej je škola zaradená.

⁸⁴ Vplyv Jánosa Kornaia na Ministerstvo financií sa prejavoval aj v dobovej terminológii.

⁸⁵ Proces decentralizácie štátnej správy v oblasti regionálneho školstva začal účinnosťou kompetenčného zákona 1. januára 2002 a ukončený bol v roku 2004 implementáciou dvoch rezortných zákonov, zákona č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve a zákona č. 597/2003 Z. z. o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení.

⁸⁶ Druhý prieskum CVTS (Continuing Vocational Training Survey) prebehol v roku 1999 za účasti všetkých krajín EÚ, Nórska a deviatich kandidátskych krajín. Slovensko bolo jedinou nezúčastnenou kandidátskou krajinou EÚ.

zdrojov. To sa však nestalo a krajina sa nepohla z posledného miesta medzi kandidátskymi krajinami v podiele investícií do vzdelávania na HDP na obyvateľa.

V treťom období od roku 2005–2012 vlády uznávali dôležitosť rozvoja ľudských zdrojov. Vypracovaním Národnej lisabonskej stratégie sa po prvýkrát stanovili ciele na podporu rozvoja ľudských zdrojov a „znalostnej ekonomiky“. V následných akčných plánoch boli tieto ciele doplnené o konkrétne opatrenia. Na implementáciu a financovanie opatrení na rozvoj znalostnej ekonomiky na Slovensku bol v roku 2005 vytvorený program Minerva. Počas krátkeho obdobia jeho implementácie, neboli však dosiahnuté žiadne podstatné výsledky. Nová vláda vypracovala v roku 2008 svoj vlastný strategický dokument „Slovensko 21“, ktorý mal ponúknuť novú víziu o budovaní spoločnosti založenej na poznatkoch, avšak ešte pred implementáciou bol v roku 2011 nahradený programom Minerva 2.0 – Slovensko do prvej ligy, ktorý sa však tiež nepodarilo uviesť do praxe. V Národných programoch reforiem, ktoré sa začali periodicky spracovávať na podnet Európskej únie je už nová rétorika trvale prítomná, ako napr.: „Vzdelávanie a rozvoj ľudských zdrojov (zdravá a kvalifikovaná pracovná sila) sú predpokladom udržateľného rastu a konkurencieschopnosti.“⁸⁷

Pod tlakom zamestnávateľov nespokojných s kvalitou a štruktúrou mladej pracovnej sily vznikol aj dôležitý zákon č. 185/2009 Z. z o OVP, ktorý je napriek niektorým zbytočným chybám⁸⁸, prelomový a naštartoval proces opätovného zblížovania škôl a podnikov, predovšetkým inštitucionalizovaním tejto spolupráce a vytvorením novej architektúry spolupráce sociálnych partnerov od centrálnej po lokálnu úroveň.

Vo štvrtom období, od roku 2012 sa nepochybne aj pod vplyvom vysokej nezamestnanosti mladých ľudí, veľmi intenzívne zdôrazňujú „požiadavky trhu práce“. Programové vyhlásenie vlády na roky 2012-2016 uvádza, že:

- „bude pri prístupe ku vzdelaniu zohľadňovať nielen ambície žiaka alebo študenta, ale aj jeho schopnosti a vytvorí také legislatívne podmienky, aby zriaďovatelia škôl alebo školy museli pri tvorbe plánov výkonov zohľadňovať aj požiadavky trhu práce;“⁸⁹
- „podmieni existenciu a financovanie škôl predovšetkým uplatnením ich absolventov na trhu práce vo vyštudovanom odbore“⁹⁰; a
- v súlade s novými prioritami štátnej vzdelávacej politiky v regionálnom školstve akcentuje „zosúladenie obsahu vzdelávania a odbornej prípravy s aktuálnymi potrebami trhu práce.“⁹¹

Podobne v Partnerskej dohode SR na roky 2014–2020 uzavretej s Európskou komisiou je deklarovaná potreba koordinovaných štrukturálnych politik a v oblasti „Ľudské zdroje“ je

⁸⁷ NPR 2012, s 18, dostupné na <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=5197>.

⁸⁸ Napr. nezmyselnej konštrukcii Fondu OVP, ktorý sa podľa očakávania expertov, nikdy neprebral k životu a niektorých neprimeraných nárokov kladených na predstaviteľov zamestnávateľov – napr. pri podpore programovania OVP, a najmä anticipovania potrieb trhu práce.

⁸⁹ Programové vyhlásenie vlády na roky 2012-2016, s. 43.

⁹⁰ Tamtiež, s. 43.

⁹¹ Tamtiež, s. 44.

navrhnuté reštrukturalizovať stredoškolské a vysokoškolské vzdelávanie a odbornú prípravu tak, aby efektívne reagovali na potreby trhu práce⁹².

Charakteristicky sa nespokojnosť s tým ako vzdelávacie systémy „zohľadňujú požiadavky trhu práce“ objavuje napríklad aj v rozhovore so slovenskou europoslankyňou v spravodajskom príspevku z Európskeho parlamentu: „Učitelia musia vedieť, pre koho vychovávajú študentov, pre aký trh práce, akého zamestnávateľa“.⁹³ Avšak tak v dokumente Európskej komisie na ktorý správa predkladaná touto poslankyňou reaguje⁹⁴ ako aj v samotnom Návrhu uznesenia Európskeho parlamentu⁹⁵, ktorý výboru pre kultúru a vzdelávanie predložila, je táto problematika diskutovaná inak a nakoniec aj v jej vlastnom komentári v Dôvodovej správe je jej stanovisko vyváženejšie: „Spravodajkyňa však chce zdôrazniť skutočnosť, že nie je dôležitý len pracovný trh, ale treba sa zaoberať aj sociálnym začleňovaním a aktívnym občianstvom.“⁹⁶

Na Slovensku aktuálne neprestajne skloňované „požiadavky trhu práce“ však vyžadujú nielen identifikáciu požadovaných vedomostí, zručností, postojov a návykov, ak použijeme našu tradičnú klasifikáciu, ale najmä koncentrované úsilie o zosúladzovanie všetkých troch aspektov voľby vzdelávania a pracovnej kariéry: osobné túžby, osobné vzdelávacie a pracovné dispozície, a možnosti ekonomického uplatnenia.

Pri „prispôsobovaní školstva požiadavkám trhu práce“ sa často zabúda na to, že v demokracii je problémom prikazovať obyvateľstvu vzdelávacie a pracovné miesta. Tvrdá regulácia prijímania žiakov na stredné školy po ktorej niektorí predstavitelia zamestnávateľov volajú sa takmer iste minie účinkom.⁹⁷ Turbulentné 90. roky narušili dôveru obyvateľstva v stabilitu pracovných príležitostí v niektorých profesiách, a to predovšetkým v tradičných strojárskych profesiách, ktoré sú teraz veľmi nedostatkové. Aktuálna pohyblivosť kapitálu a jeho úsilie o maximálny zisk nedôveru v stabilitu pracovných príležitostí v priemysle posilňuje, keďže od námezdného pracujúceho sa môže očakávať nielen vysoká pracovná flexibilitu, ale aj vysoká priestorová mobilita. Avšak v krajine ako je Slovensko, s takmer neexistujúcim trhom nájomných bytov a vysokou mierou vlastníctva bytov a domov, predstavuje vnútroštátna migrácia za prácou vážny problém.⁹⁸

⁹² Partnerská dohoda SR na roky 2014 -2020 s.9, dostupné na <http://www.nsrr.sk/download.php?FNAME=1403257705.upl&ANAME=Partnersk%C3%A1+dohoda+SR+na+roky+/stranky-uvsr/.docx>.

⁹³ Katarína Nevedálová: vzdelávacie systémy EÚ nezohľadňujú požiadavky trhu práce. Dostupné na <http://www.europarl.europa.eu/news/sk/news-room/content/20130919STO20338/html/Katar%C3%ADnaNeve%C4%8Falov%C3%A1-vzdel%C3%A1vacie-syst%C3%A9my-E%C3%9A-nezoh%C4%BEad%C5%88uj%C3%BA-po%C5%BEiadavky-trhu-pr%C3%A1ce>.

⁹⁴ Prehodnotenie vzdelávania: investície do zručností na dosiahnutie lepších sociálnoekonomických výsledkov COM(2012) 669 final, dostupné na [http://www.europarl.europa.eu/registre/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2012/0669/COM_COM\(2012\)0669_SK.pdf](http://www.europarl.europa.eu/registre/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2012/0669/COM_COM(2012)0669_SK.pdf).

⁹⁵ Návrh správy o prehodnotení vzdelávania (2013/2041(INI)), s. 3 -7.

⁹⁶ Návrh správy o prehodnotení vzdelávania (2013/2041(INI)), s. 10; dostupné na <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE510.619+01+DOC+PDF+V0//SK&language=SK>.

⁹⁷ Problému „smerných“ čísel pre školy a odbory sa venujeme podrobnejšie v kapitole 5.1 Monitorovanie a anticipácia potrieb trhu práce.

⁹⁸ Problematike mobility nášho obyvateľstva sa viac venujeme v Boxe 3 a 4.

Útek od prípravy na povolanie k všeobecnému vzdelávaniu na sekundárnej úrovni a nakoniec aj atraktivita niektorých spoločenských odborov vysokoškolského štúdia, najmä práva a ekonómie, je aj útekom pred „včasnou“ špecializáciou. V nových podmienkach globalizujúcej sa ekonomiky sa stáva výber špecializovaného odborného vzdelávania rizikovým faktorom uplatnenia. Ak požiadavky trhu práce znamenajú, že zamestnávateľ očakáva úzku špecializáciu na prácu bez vysokej pridanej hodnoty, musí čeliť obavám potenciálneho pracovníka z tohto rizika a je nutné si priznať, že stávka na lotériu ľahko dostupného všeobecného a vyššieho vzdelania ako ceste k šťastnej výhre v podobne pracovnej príležitosti s vyšším statusom alebo stabilitou je vlastne racionálnou voľbou. Riešenie je v znižovaní rizika predčasnej úzkej špecializácie a tiež vo vyššej flexibilitate nadobúdania kvalifikácie. Tlak zamestnávateľov na špecializáciu možno vyvážiť ponukou pokračujúceho odborného rastu.⁹⁹

Procesom „segmentácie“ by podľa vstupnej analýzy a odporúčaní k revízii kvalifikačnej sústavy SR¹⁰⁰ mali byť doterajšie „široké“ kvalifikácie poskytované školami doplnené „užšími/menšími“ kvalifikáciami vyžadujúcimi menej časovo náročnú prípravu.

Box 6 - Ako chápať pojem „kvalifikácia“ a v čom spočívajú naše problémy

Pojem kvalifikácia je na Slovensku používaný často intuitívne a bez jasnej definície.¹⁰¹ Zákon č. 568/2009 Z. z. o celoživotnom vzdelávaní pod čiastočnou kvalifikáciou podľa § 3.l) rozumie „súbor vedomostí, zručností a schopností fyzickej osoby vykonávať určitú pracovnú činnosť alebo súbor pracovných činností v určitom povolaní v rozsahu určenom kvalifikačným štandardom“ a úplnou kvalifikáciou podľa § 3.m) rozumie „stupeň vedomostí, zručností a schopností fyzickej osoby vykonávať všetky pracovné činnosti v určitom povolaní v rozsahu určenom kvalifikačným štandardom; úplná kvalifikácia sa môže skladať z viacerých čiastočných kvalifikácií“.

V prvom rade zákonodarca použil veľmi nešťastne zvolený termín „čiastočná kvalifikácia“, ktorý evokuje niečo nezavŕšené, hoci čiastočná kvalifikácia je, ako nakoniec vidieť aj z definície, plnohodnotná i keď „užšia“ v porovnaní s tou, ktorá je označená ako „úplná“.

Kým „užšia“ sa týka len „určitých pracovných činností“, „úplná“ zahŕňa „všetky pracovné činnosti“, ale v oboch prípadoch je podstatné to, že sa musia naplniť explicitné požiadavky stanovené kvalifikačným štandardom. Z tohto hľadiska sú vlastne obe kvalifikácie „úplné“ a stačilo by zostať pri väzbe na požiadavky štandardu. Nanešťastie zákonodarca sa s týmto neuspokojil a „úplnosť“ požaduje vo vzťahu ku „všetkým“ pracovným činnostiam v „určitom povolaní“. Použitie „spojenia stupeň vedomostí, zručností a schopností“ tu navyše

⁹⁹ Pozri tiež Box 7 v Prílohe.

¹⁰⁰ Pre projekt ESF „Tvorba Národnej sústavy kvalifikácií“ boli spracované dve komparatívne analýzy „Analýza národných systémov kvalifikácií vo vybraných krajinách EÚ“ (dostupná na <http://www.tvorbansk.sk/files/AnalyzaNSK.pdf>) a „Analýza Európskeho kvalifikačného rámca a Národných kvalifikačných rámcov vo vybraných krajinách EÚ“ (dostupná na http://tvorbansk.sk/files/Analyza_EKR_NKR_EU.pdf).

¹⁰¹ Podrobnejšie sa pojmovému a terminologickému neporiadku venuje kapitola 1.6 Ako chápať pojem „kvalifikácia“ štúdie VANTUCH, J. a kol. 2014. Analýza Európskeho kvalifikačného rámca a Národných kvalifikačných rámcov vo vybraných krajinách EÚ. Bratislava: Štátny inštitút odborného vzdelávania. Dostupné na: http://tvorbansk.sk/files/Analyza_EKR_NKR_EU.pdf.

jasne prezrádza prepojenie na vzdelávaciu sústavu a „stupeň vzdelania“ ako výsledok absolvovania („úplného“) programu. Týmto jednak dochádza k zbytočnej väzbe na nejasný pojem „povolanie“, meniaci sa v čase i mieste, ale aj k príliš silnej požiadavke – treba zvládnuť „všetky“ pracovné činnosti. Nanešťastie nie vždy je jasné, aké všetky činnosti sa viažu na ktoré povolanie. Tento prístup je prejavom zotrvávania na prekonanej predstave, že existujú „povolania“ (takmer sa žiada povedať, že niekým) a že k týmto povolaniam možno nájsť „všetky pracovné činnosti“, ktoré pod toto povolanie spadajú.

Nazeranie na kvalifikácie u nás sa týmto diametrálne líši od vymedzenia pojmu „kvalifikácia“ v dokumentoch EÚ: „Kvalifikácia je formálny výsledok procesu hodnotenia a validácie, ktorý sa získa, keď príslušný orgán určí, že jednotliviec dosiahol výsledky vzdelávania¹⁰² zodpovedajúce daným štandardom.“¹⁰³ Tento text jasne hovorí, že pre získanie kvalifikácie je potrebné splniť explicitne stanovené požiadavky („štandard“), ktoré by vlastne mohli byť sformulované arbitrážne. Je iste rozumné si pri týchto požiadavkách všimnúť čo je potrebné pre výkon na pracoviskách (pracovných pozíciách), avšak určite nie je potrebné, aby sa pritom riešil ich vzťah ku konkrétnemu povolaniu.

Vplyv európskych dokumentov sa však prejavuje aj na Slovensku a pojmový a terminologický chaos na Slovensku dokumentuje napr. pracovný dokument MŠVVŠ¹⁰⁴ v ktorom je dokonca uvedená definícia¹⁰⁵, ktorá v záverečnej časti nadväzuje a aj sa odvoláva na vyššie uvedenú „európsku definíciu“, ale zároveň ju nekorektne mení tým, že sa znovu vracia k tradičnému pohľadu a vzťahuje kvalifikáciu k „činnosti v rámci daného povolania“.

Box 7 – Slovenský model duálneho OVP

Východiská reformy

Prúd sekundárneho odborného vzdelávania a prípravy (OVP) na Slovensku patrí medzi najsilnejšie v Európskej únii. Podiel vysokoškolsky vzdelaného obyvateľstva je naopak štvrtý najnižší v EÚ. Napriek tomu predstavitelia zamestnávateľov kritizujú „priveľa“ študentov na gymnáziách, „priveľa“ študentov na vysokých školách a niekedy dokonca aj priveľa študentov v maturitnom štúdiu OVP. Štatisticky nazerané je teda táto kritika sporná. V školskom roku 2013/2014 bolo z absolventov denného štúdia 68 % z odborov OVP a len 32 % zo všeobecného

¹⁰² Výraz „výsledky vzdelávania“ je aktuálne nahradzovaný výrazom „vzdelávacie výstupy“ ako ekvivalentom termínu „learning outcomes“. Toto terminologické spresnenie zatiaľ nebolo dôsledne premietnuté do slovenského prekladu európskych dokumentov.

¹⁰³ Odporúčanie Európskeho parlamentu a Rady z 23. apríla 2008 o vytvorení európskeho kvalifikačného rámca pre celoživotné vzdelávanie. [online]. In Úradný vestník Európskej únie, zväzok 51, 6. 5. 2008. Dostupné na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2008.111.01.0001.01.SLK>.

¹⁰⁴ Predbežná správa Slovenskej republiky o referencovaní voči Európskemu kvalifikačnému rámcu pre celoživotné vzdelávanie (máj 2014).

¹⁰⁵ Kvalifikáciou rozumieme odbornú spôsobilosť na výkon určitej činnosti /súboru činností v rámci daného povolania, ktorá je udelená na základe overenia dosiahnutých/ deklarovovaných vzdelávacích výstupov, formálny výsledok procesu hodnotenia a potvrdzovania, ktorý sa získa, keď príslušný orgán určí, že jednotliviec dosiahol výsledky vzdelávania zodpovedajúce daným štandardom.

štúdiá, pri započítaní všetkých absolventov to bolo dokonca 72 % oproti 28 %. Na druhej strane, kritika je pochopiteľná vzhľadom na mimoriadne vysokú mieru nezamestnanosti mladých a štruktúru národného hospodárstva dominantne dopytujúcu technicky orientovanú pracovnú silu bez vysokoškolského vzdelania. Slovensko malo v roku 2014 29,7 % nezamestnaných menej ako 25 ročných, čo bolo najviac spomedzi vísegrádskeho krajín, z ktorých len Poľsko (23,9 %) bolo mierne nad priemerom EU 28 (22,2 %).¹⁰⁶ V tabuľkách 6.1 a 6.3 sme demonštrovali malý podiel absolventov škôl s výučným listom a upozornili na dramatický prepád počtu i podielu absolventov učebných odborov. Taktiež sme v tabuľke 6.2 upozornili na vysokú nezamestnanosť absolventov odborného vzdelávania a zvlášť učebných odborov. Sprevedza ju zároveň neuspokojený dopyt po pracovnej sile, predovšetkým v automobilovom priemysle, a preto neprekvapuje, že to bol práve automobilový priemysel, ktorý dlhodobo tlačil na reformu sekundárneho OVP a že stal vďaka svojej sile aj hlavným iniciátorom reforiem OVP.

Slovenské podniky pristupujú k duálu pod tlakom nedostatku vhodnej pracovnej sily, bez návyku pripravovať si mladú pracovnú silu a bez skúseností s počiatočnou prípravou až na vzácne výnimky¹⁰⁷, a často aj s úsilím vynútiť si finančný príspevok štátu na „výkon vo verejnom záujme.“

Na druhej strane, na slovenské pomery veľmi vzácne, sa podarilo nazhromaždiť dostatok podnetov zo zahraničia, predovšetkým Švajčiarska, Rakúska a Nemecka a spustiť náležité predreformné aktivity. S podporou zahraničných komôr boli spracované vstupné analýzy a prebiehajú pilotáže „duálu“ na slovenských školách s podporou švajčiarsko-slovenského projektu „Odborné vzdelávanie a príprava pre trh práce“ a rakúsko-slovenského projektu „Young stars“. Národný projekt ESF „Rozvoj stredného odborného vzdelávania“ významne podporuje implementáciu duálu a jeho špecializovaná webstránka¹⁰⁸ je mimoriadne dôležitou podporou zavádzania „duálu“. Rozbieha sa tiež podpora duálu na základe medzištátnej spolupráce s Nemeckom iniciovanej už berlínskym Memorandom o spolupráci¹⁰⁹ z decembra 2011. Napriek tomu, a napriek spolupráci za účasti všetkých sociálnych partnerov v pracovnej skupine na prípravu nového zákona o OVP sa konsenzus o koncepcii implementácie duálu rodí pomaly a ťažko.

Mnohým kritikom však uniká fakt, že vzťahy medzi zamestnávateľmi a „duálnikmi“ ako aj infraštruktúrna podpora pre poskytovanie duálu je v krajinách s dlhodobou a neprerušenou tradíciou duálneho OVP diametrálne odlišná od situácie v SR a priaznivé podmienky pre poskytovanie duálu sa musia trpezlivo vytvárať.

¹⁰⁶ Slovensko malo v roku 2014 29,7% nezamestnaných menej ako 25 ročných, čo bolo najviac spomedzi vísegrádskeho krajín, z ktorých len Poľsko (23,9%) je mierne nad priemerom EU 28 (22,2%); Eurostat [une_rt_a].

¹⁰⁷ Najznámejšou výnimkou sú Železiarne Podbrezová.

¹⁰⁸ Pozri http://www.rsoy.sk/system_dualneho_vzdelavania

¹⁰⁹ Pozri tiež správu o prvotných zámeroch spolupráce dostupnú na https://www.google.sk/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CCkQFjAAahUKEwj05J7z8O_IAhVBIg8KHRPOCt4&url=https%3A%2F%2Fwww.minedu.sk%2Fdata%2Ffiles%2F2297_vantuch_101113122012_berlin_brusel.rtf&usg=AFQjCNEUoahPq9_nuveZxd8GnNayTowxJA&sig2=T2ojpUolrhAV99bBLKESkg&bvm=bv.106379543,d.ZWU.

Filozofia slovenského duálu

Je trochu prekvapujúce, že sa u nás napriek frekventovanému používaniu termínu „duál“ v rozmanitých diskusiách a nakoniec i pri zavádzaní „duálu“ nedostatočne rozlišuje medzi poskytovaním praktického vyučovania

- v podmienkach blízkych pracovným podmienkam, čo sa v angličtine obvykle označuje termínom „work based learning - WBL“ a jeho špeciálnym prípadom „duálom“
- zamestnávateľom a podnikom
- priamo v podniku a jeho poskytovaním podnikom (bez ohľadu na miesto realizácie)¹¹⁰

Na Slovensku časť reprezentantov podnikovej sféry pôvodne požadovala, aby sa duál stal jediným modelom poskytovania sekundárneho OVP a niektorí pseudoodborníci o tom hovoria naďalej. Tým by sa nielenže Slovensko stalo svetovým unikátom, keďže duál nie je nikde jediným modelom počiatočného OVP, ale zákonom by sa ustanovili nesplniteľné požiadavky na podniky a zároveň narušili už existujúce zdravé zmluvné vzťahy medzi podnikmi a školami v „neduálnom“ modeli. Nie je totiž možné očakávať, že podniky plne pokryjú miestami v pracoviskách praktického vyučovania (PPV) všetkých žiakov OVP a nie je to ani vhodné. Praktické vyučovanie sa dá poskytovať kvalitne aj mimo duálu. Dôležité je, aby bolo poskytované v kontakte s realitou na pracovisku. Ak majú školy zmluvne zaistenú spoluprácu s podnikmi na poskytovanie pracovného vyučovania a podnikom vyhovuje poskytovať túto pomoc bez individuálnych učebných zmlúv so žiakmi a bez fiškálnych stimulov sprevádzajúcich duál, bolo by nerozumné takúto spoluprácu likvidovať. Mnohí tí, ktorí volajú po „duáli“ volajú hlavne po prepojení praktického vyučovania s reálnou praxou, teda vlastne po praktickom vyučovaní v podmienkach blízkych pracovným podmienkam (WBL).¹¹¹

V „slovenskom duáli“ podnik poskytuje praktické vyučovanie žiakovi strednej školy, s ktorým podpísal učebnú zmluvu a poskytovanie praktického a teoretického vyučovania je koordinované s vhodnou vybranou strednou odbornou školou podľa zmluvy o duálnom vzdelávaní medzi podnikom a školou¹¹². Poskytovať praktické vyučovanie žiakom možno len po získaní osvedčenia o spôsobilosti, ktoré podniku priznáva zákonom stanovená stavovská alebo profesijná organizácia po splnení náležitostí požadovaných pre vznik PPV. Hoci sa opakovane pri slovenskom duáli hovorí o „zamestnávateľovi“, napr. o tom, že sa praktické vyučovanie vykonáva u zamestnávateľa, že PPV je vlastnené zamestnávateľom, alebo že má k PPV zamestnávateľ užívacie právo, nie je to korektné. Učebná zmluva nezakladá pracovnoprávny vzťah a podnik nie je „duálnikovi“ zamestnávateľom. Aj podpisom učebnej zmluvy

¹¹⁰ V podmienkach slovenského duálu sa podceňuje riziko narušenia výrobných prevádzok „žiakmi“ a potreba vytvárania centier, ktoré by poskytovali praktické vyučovanie pod kuratelou „zamestnávateľov“ v priestoroch mimo podniku/ podnikov, ktoré ho potrebujú zabezpečiť.

¹¹¹ Existuje viacero nazeraní na „work based learning“, tu sa pridržame definície podporovanej špecialistami na OVP a napr. aj Strediskom na podporu OVP (CEDEFOP), ktoré sa líši od užšej utilitárnej definície OECD.

¹¹² Zmluvy medzi podnikmi a školami o poskytovaní praktického vyučovania existujú už dlho, avšak na rozdiel od „duálu“ je praktické vyučovanie v takomto prípade plne pod kontrolou školy a medzi podnikom a žiakom nemusí existovať žiadny individuálny kontrakt.

s podnikom má „duálnik“ status žiaka strednej odbornej školy, prípadne ešte i plní povinnú školskú dochádzku. Časom však môže a nemusí uzavrieť pracovnú zmluvu, resp. zmluvu o budúcej pracovnej zmluve. Podobne, podnik mu ju môže a nemusí ponúknuť. Nie je taktiež pravdou, že sa praktické vyučovanie musí vykonávať len u „zamestnávateľa“, teda podniku. Môže sa vykonávať v obmedzenej miere dokonca aj v škole, ak podnik pokladá vybavenie a priestory školy za vyhovujúce. Rozdiel oproti „neduálnemu“ modelu je však v tom, že za praktické vyučovanie aj v tomto prípade zodpovedá podnik a vyučovanie podlieha iným programovým dokumentom, prebieha podľa vzorových učebných plánov a vzorových učebných osnov vydaných štátom.

Zatiaľ čo podnik musí preukázať materiálno-technickú, odbornú a personálnu pripravenosť na poskytovanie praktického vyučovania, nemusí si vytvoriť vlastný vzdelávací program. Je nepochybne prekvapujúce, že na žiadosť reprezentantov podnikov¹¹³ za vytvorenie vzorových učebných plánov a vzorových učebných osnov zodpovedá štát a v praxi zostalo hlavne na bedrách Štátneho inštitútu odborného vzdelávania.

Financovanie „duálu“ v porovnaní s predchádzajúcim modelom

Podľa Zákona č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov a Zákona č. 597/2003 Z.z. o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení bolo možné výdavky na činnosť stredísk praktického vyučovania a na prevádzku strednej odbornej školy uplatniť ako daňový výdavok (náklad) len ak to bolo „nad rámec poskytnutých normatívnych finančných prostriedkov“. Táto formulácia mala zabrániť dvojitému financovaniu vzdelávacích aktivít a vyžadovala preukázať, že uplatňovaný výdavok sa netýkal toho, čo je už pokryté platbou štátu škole alebo školskému zariadeniu. Táto úprava efektívne bránila výpadkom z platby dane, avšak zároveň bránila aj podpore skvalitnenia vyučovania na školách zo strany podnikov. Teoreticky bolo „všetko hrazené“ štátom, avšak nedostatočne, keďže kapitačné normatívy (paušálne platby štátu) sú nízke. Pôvodne boli stanovené arbitrážne a ani neboli konštruované ako nákladové. Ak teda podniky chceli podporiť kvalitu prípravy žiakov, napr. preto že v nich videli svojich budúcich zamestnancov museli tak robiť zo svojho zisku, napr. vo forme daru, pretože preukazovanie výdavku „nad rámec“ by bolo nanajvýš problematické.

Podľa novo navrhovaného znenia § 19 ods. 2 písm. c) štvrtý bod Zákona č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov možno uplatniť náklady „na poskytovanie praktického vyučovania v pracovisku praktického vyučovania“. Vypúšťa sa vyššie spomenuté vymedzenie „nad rámec“, čo znamená, že náklady pracoviska praktického vyučovania vytvoreného podnikom pre potreby poskytovania praktického vyučovania žiakom s ktorými má uzavretú učebnú zmluvu

¹¹³ Pri príprave zákona, zástupcovia podnikovej sféry skonštatovali, že profesijné a stavovské organizácie, resp. podniky v SR nemajú špecialistov s kurikulárnymi skúsenosťami a nie je teda možné očakávať od reprezentantov podnikovej sféry podobnú participáciu na tvorbe kurikula ako v krajinách s dlhou tradíciou duálu a silnejším a skúsenejšími stavovskými a profesijnými organizáciami (o.i. i vďaka povinnému členstvu).

o poskytovaní praktickom vyučovaní v systéme duálneho vzdelávania budú plne uplatniteľné. Navyše sa do § 17 toho istého zákona dopĺňa nový odsek 34, ktorý umožňuje znížiť daňovníkovi, ktorý poskytuje praktické vyučovanie žiakovi na základe učebnej zmluvy o „3 200 Eur na žiaka, ak daňovník poskytne v zdaňovacom období viac ako 400 hodín praktického vyučovania“ a o „1 600 Eur na žiaka, ak daňovník poskytne v zdaňovacom období viac ako 200 hodín praktického vyučovania“.

Vážnou slabinou zákona je nedoriešená podpora partnerstiev škôl a podnikov. V novozavedenom duáli školy strácajú časť finančného normatívu, keďže praktické vyučovanie financuje podnik a zároveň sa im komplikuje plánovanie a organizácia školského roka. Pre školy je partnerstvo s podnikom v duálnom modeli v porovnaní s aktuálne existujúcou alternatívou zmluvného partnerstva (taktiež na zabezpečenie praktického vyučovania v „prostredí reálnej praxe“) finančne i administratívne menej výhodné. Ak sa v praxi preukáže hladký priebeh priznávania certifikácie pracoviska praktického vyučovania a uznania daňových výdavkov možno predpokladať pokles záujmu podnikov o doterajšiu formu spolupráce a prechod na duál, keďže podniky sú k tomu stimulované daňovo.

Garancia kvality a stability

Nový zákon o OVP je teda prelomový v tom, že Ministerstvo financií akceptovalo daňové incentívy ako nástroj vzdelávacej/sociálnej politiky, čím sa zlomilo dlhoročné tabu. Otvorili sa zároveň dvere iniciatíve podnikov. Môžu náborovať žiakov základných škôl a zaistiť si učebnou zmluvou, že ich praktické vyučovanie na strednej odbornej škole bude zodpovedať ich potrebám.

Vážnou otázkou zostáva, či podniky a „vecne príslušné“ zákonom stanovené stavovské a profesijné organizácie dokážu byť garantom kvality duálu. Zákon síce umožňuje ŠŠI kontrolovať poskytovanie pracovného vyučovania v duáli, avšak podobne ako profesijné a stavovské organizácie nie je štátna inšpekcia na podobné úlohy personálne vybavená. Vzdelávanie špecialistov spôsobilých monitorovať a garantovať kvalitu poskytovania odborného vzdelávania, inštitucionalizácia podpory duálu na strane zamestnávateľov, ako aj vytvorenie vhodného mechanizmu zabezpečenia kvality je najakútnejšou úlohou najbližšej budúcnosti. Inak sa môže stať, že sa poskytovanie praktického vyučovania neprimerane zúži a prispôbi aktuálnym odborným priestorovým a organizačným potrebám podnikov.

Nemenej vážnou otázkou je, či podniky dokážu získať a dlhodobo udržať záujem o duál u žiakov a ich rodičov, ktorí sa najmä pod vplyvom turbulentných 90 rokov obávajú skorej špecializácie vo vzdelávaní a uprednostňujú odklad takéhoto rozhodnutia na neskôr.

Bolo by nesporne užitočné pokračovať v systémových zmenách na podporu

- variability spolupráce školy a podniku
- zavedením grantov na podporu partnerstiev na zabezpečenie praktického vyučovania,

- priznanie obdobnej daňovej incentivy podnikom ako pri „duáli“ aj pri doterajších zmluvných spoluprákach na zabezpečenie praktického vyučovania,
- zákonnou úpravou vzniku firemných škôl s obdobnou daňovou incentivou ako pri „duáli“,
- vytýčenia jasných pracovných a vzdelávacích perspektív pre záujemcov o duál, o. i.
 - zavedením majstrovej kvalifikácie na 6. úrovni Európskeho kvalifikačného rámca,
 - revíziou bakalárskeho štúdia a zavedením terciárneho neuniverzitného vzdelávania,
 - segmentáciou kvalifikačného systému prostredníctvom vytvorenia flexibilnej Národnej sústavy kvalifikácií s uznávaním neformálneho a informálneho učenia sa na všetkých úrovniach kvalifikačného rámca¹¹⁴.

¹¹⁴ Segmentáciou kvalifikačného systému by sa o.i. vytvorili možnosti na poskytovanie časovo menej náročného vzdelávania, či už školami v rámci počiatočného OVP alebo pre nezamestnaných v rámci aktívnej politiky trhu práce. Odporúčania pre tvorbu Národnej sústavy kvalifikácií a Národného kvalifikačného rámca sú k dispozícii v dvoch komparatívnych štúdiách „Analýza národných systémov kvalifikácií vo vybraných krajinách EÚ“ a „Analýza Európskeho kvalifikačného rámca a Národných kvalifikačných rámcov vo vybraných krajinách EÚ“, www.tvorbansk.sk/files/AnalyzaNSK.pdf a www.tvorbansk.sk/files/Analyza_EKR_NKR_EU.pdf.