

Koncept reformy terciárneho vzdelávania na Slovensku z pohľadu RÚZ

Školstvo a vzdelávanie patria dlhodobo medzi hlavné priority Republikovej únie zamestnávateľov. Kým v minulosti sa naša pozornosť venovala predovšetkým odbornému vzdelávaniu, týmto dokumentom chceme vstúpiť aj do diania v oblasti terciárneho vzdelávania. Chceme spolupracovať so všetkými, ktorým záleží na jeho kvalite, chceme získať čo najširšiu politickú a spoločenskú podporu pre riešenie tejto témy. Sme presvedčení, že náš návrh môže nielen posunúť kvalitu prebiehajúcej diskusie o školstve, ale tiež výrazne prispieť k presadeniu potrebných zmien.

Terciárne vzdelávanie na Slovensku sa dostalo v posledných rokoch pod veľký tlak. Nespokojní sú zamestnávateľia, ktorým vadí predovšetkým zlá odborová štruktúra absolventov, ale aj ich nedostatočná pripravenosť pre prax. Nespokojní sú pedagógovia kvôli nízkym mzdám, nie najlepším podmienkam na vedeckú a výskumnú činnosť, a tiež kvôli nízkej úrovni vstupných znalostí a kompetencií študentov prichádzajúcich do terciárneho vzdelávania. Nespokojní sú aj študenti s podmienkami na štúdium, s prístupom pedagógov, aj s úrovňou prípravy na svoju profesionálnu dráhu. Dopady tohto stavu pre konkurencieschopnosť krajiny a trvalú udržateľnosť významných funkcií spoločenského života, ku ktorým terciárne vzdelávanie zásadným spôsobom prispieva, sú pre Slovensko ohrozujúce.

Pri skúmaní príčin zlého stavu slovenského terciárneho vzdelávania (ďalej aj „TV“) boli porovnávané viaceré ukazovatele s krajinami OECD a EÚ. Potvrdila sa známa pravda o tom, že Slovensko zaostáva vo financovaní terciárneho vzdelávania, ale ukázali sa aj iné závažné zistenia. Máme zlú štruktúru študijných programov. Absolventov 5-ročného štúdia je príliš veľa a absolventov 3-ročných programov na trhu práce neštandardne málo. Kratšie cykly TV úplne absentujú. Typickému slovenskému vysokoškolákovi preto štúdium trvá o rok dlhšie ako v priemere krajín OECD. Znamená to, že celkové podfinancovanie TV ešte umocňujeme slabou alokačnou efektívnosťou. Navyše, hlbšie rozborové ukazujú, že zlá štruktúra nepriamo vplýva aj na úroveň znalostí a motiváciu do TV nastupujúcich maturantov (vrátane úniku najlepších stredoškolských mozgov do zahraničia), a tým negatívne ovplyvňuje kvalitu vzdelania na vysokých školách. Faktickej argumentácii, založenej najmä na medzinárodných porovnaníach, ktorá dokumentuje tieto a ďalšie zistenia, venujeme podstatnú časť predloženého materiálu.

RÚZ preto považuje priblíženie štruktúry terciárneho vzdelávania k prímeru OECD za podstatu reformných opatrení. Táto zmena si však zrejme vyžiada zmenu spoločenského nazerania na poslanie terciárneho vzdelávania - z pohľadu funkcie štátu a využívania jeho finančných zdrojov. Potrebujeme sa posunúť v jeho vnímaní od snahy uspokojovať primárne dopyt študentov k uspokojovaniu primárne potrieb trhu práce a potrieb spoločnosti v širšom kontexte. Len takéto vnímanie poslania TV vytvára nevyhnutné spoločenské predpoklady pre akceptáciu potrebných regulačných mechanizmov. RÚZ je presvedčená, že štruktúra TV na Slovensku je natoľko vzdialená od prímeru OECD, že jedine jasne nastavené regulačné mechanizmy majú potenciál zabezpečiť potrebnú zmenu a tým otvoriť cestu pre odstránenie všetkých súvisiacich problémov.

RÚZ súčasne považuje zachovanie súťaže a slobodného rozhodovania v terciárnom vzdelávaní za nevyhnutné. Navrhované regulačné mechanizmy preto nijako neobmedzia trhovú súťaž škôl o najlepších študentov, ani súťaž študentov o najlepšie školy, ani slobodu ich výberu. Spoja však rozhodnutia s finančnými výhodami alebo záväzkami.

Navrhovaná reforma nepočíta s redukciou počtov maturantov, ktorí nastúpia na niektorú z foriem TV. Reforma uvažuje so zachovaním súčasnej úrovne dostupnosti terciárneho vzdelávania, avšak v štátom financovanej štruktúre, ktorá z hľadiska priemernej dĺžky TV viac zodpovedá prímeru OECD a z hľadiska odborného zamerania a stupňa kvalifikácie, viac zodpovedá potrebám spoločnosti, resp. trhu práce.

RÚZ vníma nízke mzdy učiteľov ako jeden z kritických problémov. V odboroch, kde sú na trhu práce typické nadpriemerné mzdy, je ich úroveň až likvidačná pre kvalitu inštitúcií TV. Navrhuje preto, aby podstatná časť z úspor vyplývajúca zo skrátenia priemerného trvania TV bola politickým príslubom vyhradená na zvýšenie miezd pedagógov pôsobiacich v TV. Reforma by mohla priniesť celkové úspory verejných zdrojov až vo výške 170 mil. eur ročne. To by malo byť dosť na to, aby sa práca pedagógov na vysokých školách stala opäť atraktívnou a cez získanie a udržanie kvalitnejších ľudí aj lepšou.

Rovnako pokladáme za nevyhnutnú súčasť reformy zmenu v pravidlách riadenia inštitúcií terciárneho vzdelávania. Posilnenie ich autonómie v nastavení týchto pravidiel a súčasné posilnenie externého a profesionálneho manažérskeho princípu v riadení škôl.

V záverečnej časti dokumentu je uvedená postupnosť krokov, ktorá by mohla popisovanú reformu uviesť do života. Časový plán je postavený ambiciózne, aby výsledky priniesla v čo najkratšom možnom čase. Potrebná zásadná legislatívna zmena by mohla byť schválená začiatkom roku 2019. Ako najskorší možný termín nástupu na terciárne vzdelávanie podľa nových pravidiel sa javí školský rok 2020/2021. Pri zvažovanom trojročnom prechodnom období, počas ktorého by sa postupne štruktúra TV približovala k štandardu krajín OECD, by zmeny pri nástupe boli ukončené v školskom roku 2023/2024.

RÚZ predkladá tento dokument do celospoločenskej diskusie. Je výsledkom dlhodobej spolupráce a diskusií s ďalšími zamestnávateľskými organizáciami, ako aj zo zástupcami ministerstva školstva a nezávislými analytikmi. RÚZ je pripravená ďalej precizovať navrhované riešenie s každým, kto má záujem posunúť slovenské terciárne vzdelávanie dopredu.

Hlavná téza

V slovenskej spoločnosti a tiež naprieč politickým spektrom panuje zhoda, že školstvo, vrátane terciárneho vzdelávania, v porovnaní s inými rozvinutými krajinami zaostáva. Prestáva byť pridanou hodnotou v medzinárodnej konkurencieschopnosti a vyžaduje zásadné reformné kroky. Alarmujúcich indikátorov, z ktorých takéto konštatovanie vyplýva, je celý rad. Sústreďenie sa na parciálne riešenia jednotlivých symptómov však nepokladáme za prístup, ktorý by priniesol potrebnú zásadnú zmenu. Po systematickom posúdení váhy a súvislostí problematických oblastí nášho terciárneho vzdelávania, využívajúc medzinárodné porovnania, sme dospeli k záveru, že kľúčovým parametrom, ktorý má širokospektrálne dopady, je nevyhovujúca štruktúra študijných programov a teda aj štruktúra absolventov, ktorí prichádzajú na trh práce. S vysokou mierou pravdepodobnosti je odlišná štruktúra dôsledkom zlého nastavenia poslanca terciárneho vzdelávania. Jeho štruktúra je v plnej miere podriadená záujmu študentov, respektíve ich výberu z ponuky vysokých škôl a len veľmi slabou reflektuje potreby trhu práce, konkurencieschopnosti a trvalej udržateľnosti Slovenska.

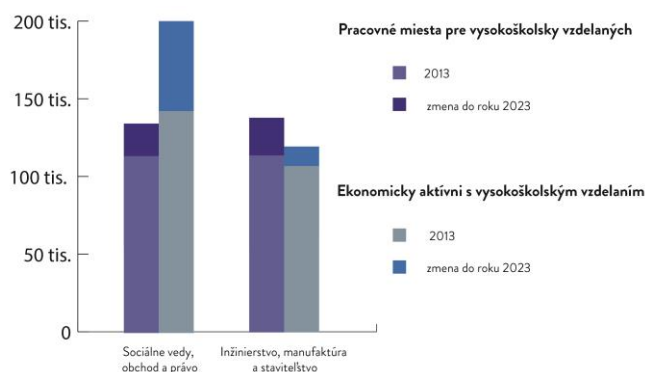
Medzinárodné porovnanie jasne poukazuje na podstatu problémov

Slovensko sa v štruktúre terciárneho vzdelávania zásadne odlišuje od priemeru krajín OECD, od priemeru EÚ a dokonca aj od susediacich krajín, s ktorými zdieľa historickú skúsenosť (ďalej ako krajiny „V5“: Maďarsko, Poľsko, Česká republika, Rakúsko a my). Naše vysoké školy opúšťa takmer dvojnásobok absolventov druhého stupňa ISCED 7 (titul magister, inžinier...) ako je tomu v priemere krajín OECD. Naopak, máme veľmi malý podiel študentov končiacich štúdium po absolvovaní bakalárskeho stupňa ISCED 6 a prakticky žiadnych absolventov krátkych vysokoškolských programov (v zahraničí väčšinou dvojročných) ISCED 5. Štúdia CEM¹ dokonca ukázala, že máme aktuálne celosvetovo vôbec jeden z najvyšších podielov populačného ročníka, ktorý získava magisterský či inžiniersky diplom.

V praxi to napríklad znamená, že slovenskému študentovi trvá absolvovanie terciárneho vzdelávania v priemere o viac ako rok dlhšie, než je tomu v priemere krajín OECD. To je aj vo fáze masifikovaného TV, ktorá je celosvetovým trendom, tak zásadná odchýlka, že jej dopady na fungovanie celého systému nemôžu byť zanedbateľné. Sú evidentné na mnohých úrovniach a majú veľmi negatívny vplyv na výkonnosť vysokoškolského systému, ktorý je, žiaľ, v súčasnosti na chvoste medzinárodných porovnaní².

Obr. 1: Štruktúra populácie 25 – 34 ročných podľa dosiahnutého terciárneho vzdelávania

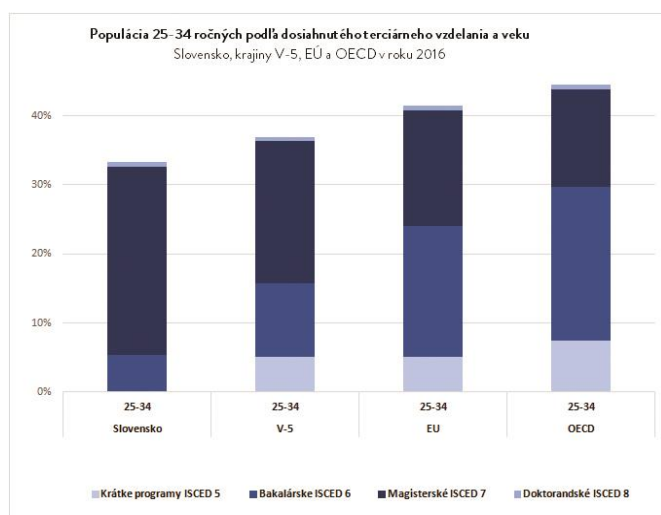
Dĺžka štúdia však nie je jediný štrukturálny problém. Druhý je v zásadnom nesúlade odborovej štruktúry oproti potrebám trhu práce. Potvrdzujú to tak analýzy súčasného dopytu a ponuky pracovných miest, ako aj existujúce prognostické štúdie³. Disproporcia v „nadprodukcii“ absolventov spoločenskovedných odborov oproti „nedostatkovým“ absolventom STEM odborov je zrejme a naďalej sa prehľbuje.



Obr. 2: Pracovné miesta vs. počet ekonomicky aktívnych vysokoškolákov v odboroch – sociálne vedy a inžinierstvo

Vplyv uvedených štrukturálnych odchýlok na zlý stav vysokého školstva na Slovensku môžeme skúmať cez ich vplyv na konkrétne problémy. Medzi tie najvážnejšie iste patria:

1. Kvalita terciárneho vzdelávania
2. Kvalita pedagógov
3. Kvalita študentov
4. Únik mozgov do zahraničia
5. Kariérna orientácia a kvalita absolventov stredných škôl
6. Napĺňanie požiadaviek trhu práce a podpora konkurencieschopnosti
7. Nedostatočné zdroje na financovanie terciárneho vzdelávania

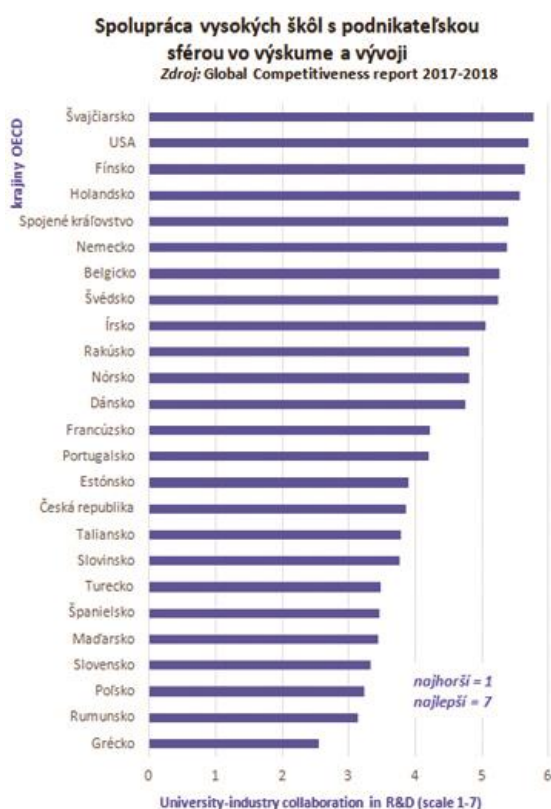


1. Kvalita terciárneho vzdelávania

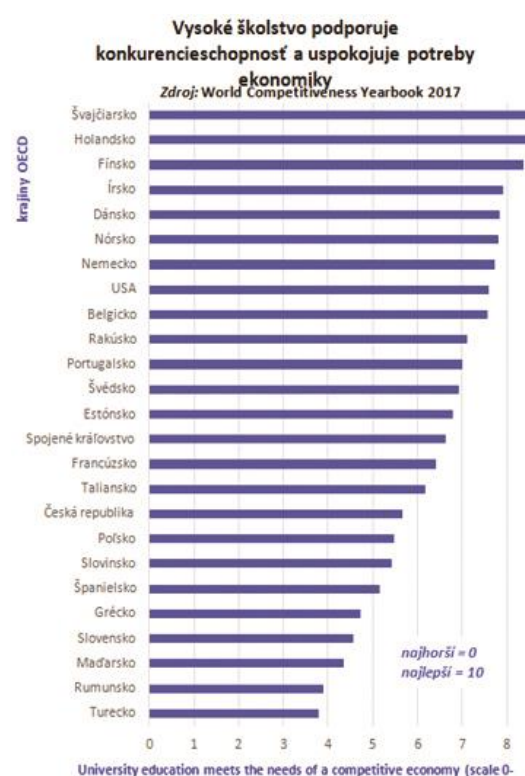
Diskusia o validných indikátoroch kvality je samozrejme zložitá. Výkonosť slovenských vysokých škôl v medzinárodnej súťaži podľa dostupných štatistík však jasne zaostáva. Prejavuje sa to v celosvetovo etablovaných rankingoch (v rámci troch najprestížnejších sa vyskytuje v top 1 000 len jedna univerzita, maďarských je tam sedem, českých a poľských je šesť, rakúskych osem a ukrajinské sú tri)⁴, rovnako ako v hodnotení úspešnosti vysokoškolského systému ako celku (v U21 - Ranking of National Higher Education Systems nám patrí 35. miesto, v rámci európskych krajín sú horšie iba Srbsko, Turecko, Chorvátsko, Rumunsko a Bulharsko)⁵, či v hodnotení úspešnosti implementácie bolonského procesu (kde sme s Andorrou zdieľali v ostatnom hodnotení posledné miesto)⁶. Nájde sa veľa argumentov, ktoré poukazujú na nedokonalosť medzinárodných rankingov vysokých

škôl či celých vysokoškolských systémov, suma uvedených hodnotení však prinajmenšom indikuje vážnosť našich problémov. Súčasne je zrejmé, že v medzinárodnom porovnaní je podpora konkurencieschopnosti krajiny zo strany vysokých škôl v prípade Slovenska veľmi slabá (čo indikujú dva navzájom nezávislé, renomované rankingy konkurencieschopnosti⁷).

Intenzívnejšie rozlíšenie kvalitných vysokých škôl je vitálnou potrebou pre celý systém terciárneho vzdelávania u nás, čo súvisí s diferencovanou štruktúrou a koncentráciou vedy a výskumu, rovnako ako nadštandardného vzdelávania v užšej špičke. V konkrétnych školách je potom kvalita daná predovšetkým kvalitou pedagógov a kvalitou študentov, v druhom rade samozrejme tiež kvalitou podmienok, v ktorých vzdelávací proces prebieha (a ďalšími, ale už nie tak významnými parametrami).



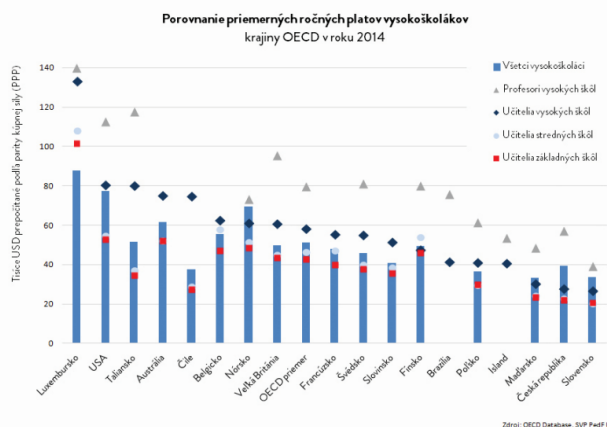
Obr. 3a: Spolupráca VŠ s podnikateľskou sférou v oblasti výskumu a vývoja



Obr. 3b: Vysoké školstvo podporuje konkurencieschopnosť a uspokojuje potreby ekonomiky – krajiny OECD

2. Kvalita pedagógov

Kvalita pedagógov je u nás dotknutá nízkymi mzdami. Medzinárodné porovnanie ukazuje, že problém je ťažko riešiteľný postupnými úpravami. Správa OECD Education at a Glance z roku 2015⁸ pri porovnaní priemerných ročných platov vysokoškolských pedagógov v prepočte na paritu kúpnej sily (teda odrážajú skutočnú kúpnu silu v rámci krajiny) **uvádza Slovensko na poslednom mieste spomedzi skúmaných krajín.** Na spodných priečkach figurujú (zostupne) Poľsko, Island, Maďarsko, Česká republika a Slovensko. Avšak tri z piatich menovaných krajín (t.j. Poľsko, Maďarsko a Česká republika) zaznamenali najvyšší medziročný rast platov u profesorov a Maďarsko a Poľsko najvyšší nárast platov celkovo u vysokoškolských pedagógov. Inými slovami, spomenuté okolité krajiny, ktoré sú historicky v podobnej situácii ako Slovensko, na situáciu reagujú. To neplatí o Slovensku, ktoré sa tak v sledovanom období ešte viac „prepadlo“.



Obr. 4: Porovnanie priemerných ročných platov vysokoškolských krajiny OECD, 2014

Krajiny sú zoradené podľa úrovne priemerných ročných platov učiteľov vysokých škôl, ktoré sú prepočítané na americké doláre v tzv. Parite kúpnej sily (PPP USD) a odrážajú teda ich skutočnú kúpnu silu v rôznych krajinách.

Zaostávanie platov vo vysokom školstve za priemerom ostatných vysokoškolsky kvalifikovaných zamestnancov v národnom hospodárstve sa znižuje, je však stále prítomné.

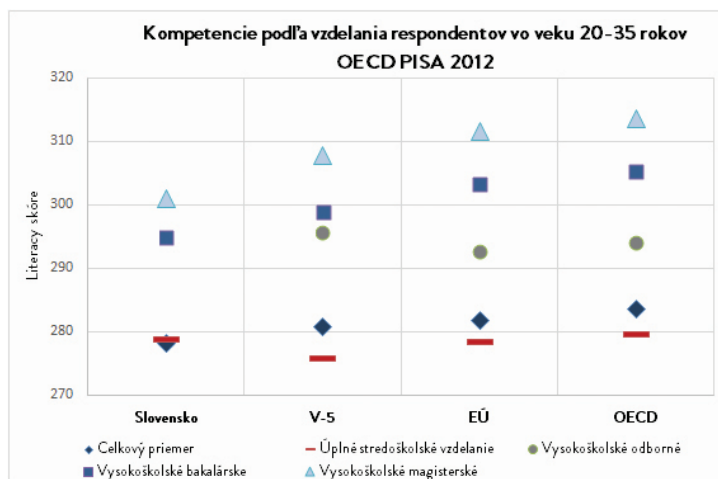
Sprievodnými javmi nedostatočného ohodnotenia VŠ učiteľov sú snahy o jeho kompenzáciu kumuláciou úväzkov (na viacerých školách, alebo v kombinácii VŠ so súkromnou sférou), prípadne prostredníctvom odmeňovania z rôznych grantových schém, čo je často na úkor kvality ich výkonu na materskej VŠ. Problémom je tiež nadproporčné zastúpenie vysokoškolských učiteľov vo veku nad 60 a 65 rokov. Súčasne máme u nás pomerne nízke zastúpenie najproduktívnejšej strednej vekovej skupiny (40 – 45 rokov), ak sa porovnáme voči priemeru tzv. krajín EU-28⁹.

Tým, že štrukturálny problém vyúsťuje na Slovensku do dlhšieho trvania terciárneho vzdelávania, je náročnejší okrem iného aj na mzdy pre pedagógov. Súčasný slovenský model musí rozdeliť rovnaký balík peňazí medzi väčší počet učiteľov ako je tomu v krajinách, kde štúdium začína obdobná časť populácie, ale určitý podiel z nej ho ukončuje skôr. **Riešenie štrukturálneho problému by teda prinieslo možnosť zásadného zvýšenia platov pri zachovaní pomeru počtu študentov na učiteľa v študijných**

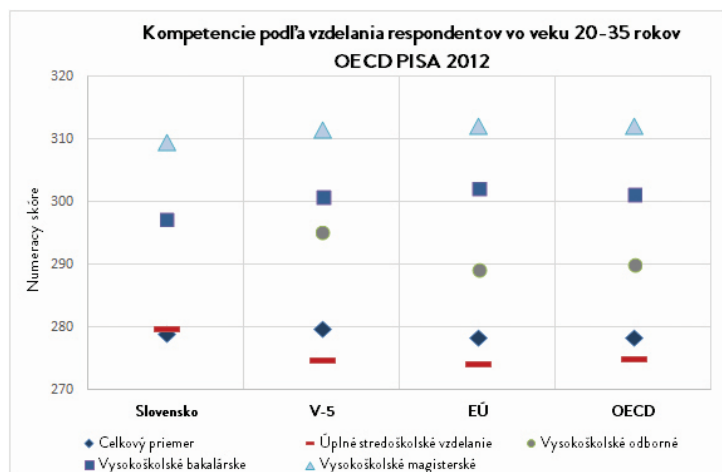
programoch s diverzifikovanou dĺžkou štúdia – v zmysle štandardov EÚ, resp. OECD. Túto možnosť navyše posilňujú demografické trendy, keď absolútne počty študentov klesajú a v nasledujúcich rokoch budú ďalej klesať.

3. Kvalita študentov

Na súčasnú úroveň kvality terciárneho vzdelávania tiež veľmi negatívne vplyva **nedostatočná selekcia/výber študentov.** Spôsob financovania vysokých škôl, silne zohľadňujúci počet študentov, ovplyvňuje ochotu prijímať na štúdium aj uchádzačov s podpriemernými výsledkami na strednej škole. Navyše, **skoro všetci absolventi bakalárskeho štúdia pokračujú na druhom stupni.** Nediferencovaná masifikácia sa nemohla neprejavíť v poklese kvality absolventov. Preukazujú to napríklad výsledky meraní OECD PIAAC, ktoré mapujú kompetencie dospeléj populácie. Nasledujúci graf ukazuje, že úroveň kompetencií slovenských maturantov (dospelí vo veku 20 – 35 rokov s úplným či "dlhým" stredoškolským vzdelaním) nie je ešte alarmujúca, pretože sa v podstate nelíši výrazne od priemeru krajín EÚ alebo OECD a dokonca o niečo prevyšuje priemernú úroveň krajín V5 (predovšetkým vďaka nízkej úrovni v Poľsku). Absolventi krátkeho vysokoškolského štúdia nie sú na Slovensku vôbec zastúpení, preto porovnanie nie je možné. Ich priemerné hodnoty v iných krajinách však ukazujú, že toto vysokoškolské štúdium absolvuje slabšia časť študentov, ktorá už nepostupuje na bakalársku úroveň. U nás však postupujú ďalej, a preto sa už na bakalárskej úrovni objavuje rozdiel slovenských výsledkov a výsledkov iných krajín. Vzhľadom na to, že na rozdiel od iných krajín väčšina slovenských študentov postupuje ďalej do magisterského štúdia, tento rozdiel sa ďalej prehĺbuje. **Absolventi magisterského štúdia na Slovensku majú výrazne nižšiu úroveň, než predstavuje priemer krajín OECD, EÚ alebo V5.** To znamená, že pridaná hodnota magisterského štúdia na slovenských vysokých školách je podstatne nižšia a narastá devalvácia hodnoty diplomov na tejto úrovni.



Obr. 5: Kompetencie podľa vzdelania respondentov 20 – 35 rokov, literacy skóre

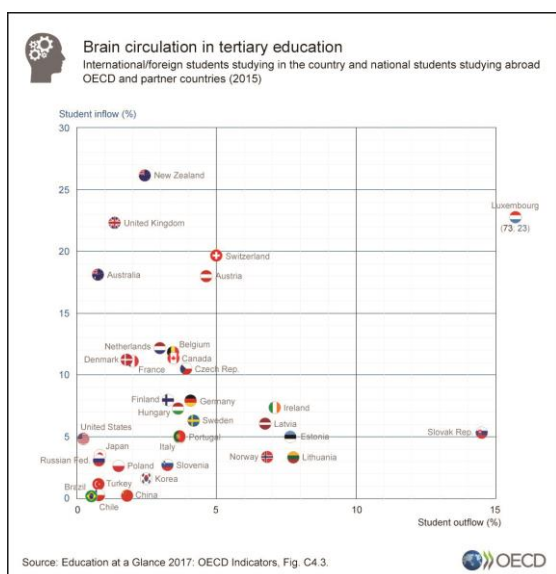


Obr. 6: Kompetencie podľa vzdelania respondentov 20 – 35 rokov, numeracy skóre

Je teda zrejmé, že absencia diferenciácie v štruktúre terciárneho vzdelávania má priamy dopad na úroveň absolventov, keď limitujeme rozvoj talentovaných a motivovaných študentov tým, že ich núti absolvovať štúdium v rámci „rozriedenej“ kvality v mase študujúcich aj na náročnejších úrovniach vysokoškolskej kvalifikácie. Snaha konkurovať v kvalite študentov krajinám OECD, kde v druhom stupni pokračuje len polovica populačného ročníka vysokoškolákov voči Slovensku, je tak prakticky nemožná. O to viac, že momentálne nám zo Slovenska odchádza do zahraničia študovať typicky tá lepšia a ambicióznější časť absolventov stredných škôl.

4. Únik mozgov do zahraničia

Odliv slovenských maturantov do zahraničia neustále narastá – v roku 2015 dosiahol 14,5 % študujúcich na vysokých školách. Ak odhládne od Luxemburska s veľmi špecifickými podmienkami, je to najvyššie číslo v rámci sledovaných krajín OECD (ďalšie krajiny sú na úrovni 8 % a menej). Prijímame však nepomerne menej zahraničných študentov. Rovnako je z dostupných prameňov zrejmé, že menej ako polovica Slovákov študujúcich v zahraničí sa vracia späť na Slovensko¹⁰.



Obr. 7: Cirkulácia populácie v terciárnom vzdelávaní, zdroj: OECD, 2015

Najväčšia časť tých, ktorí sa rozhodli neštudovať na Slovensku, smeruje do Českej republiky. Sú to vo vysokom percente **maturanti**

s najlepšimi študijnými výsledkami. Podľa prieskumov očakávajú kvalitnejšie štúdium – uvádza to až 82 % slovenských uchádzačov o štúdium v Českej republike¹¹. Ak zoberieme napríklad desatinu tých najlepších slovenských maturantov (podľa výsledkov testovania študijných predpokladov), tak až 70 % z nich uvažuje o štúdiu v Českej republike. Z ostatných 90 % menej disponovaných maturantov o tom uvažuje len asi 42 %. Najlepšie dispozície k štúdiu majú slovenskí maturanti smerujúci na IT odbory (s priemerným percentilom 69,9 suverénne vedú), potom na lekárske, technické a prírodovedné odbory.

Prieskumy tiež ukazujú, že absolventi českých vysokých škôl sú s voľbou svojho štúdia oveľa spokojnejší ako absolventi slovenských vysokých škôl¹². Ten istý študijný program na rovnakej škole by si zvolilo iba 45 % absolventov slovenských vysokých škôl, ale až 67 % absolventov českých vysokých škôl. Rovnakú vysokú školu (aj keď napr. iný študijný program) by si zvolilo o 20 % viac absolventov českých vysokých škôl než slovenských. Veľmi zaujímavé je tiež zistenie, že najspokojnejší sa javia slovenskí absolventi, ktorí sa po štúdiu na českej vysokej škole vrátili na Slovensko. Tí by si v 84 % zvolili štúdium na rovnakej vysokej škole. Ich spokojnosť možno pramení práve z porovnania svojich študijných skúseností so skúsenosťami kolegov zo slovenských vysokých škôl, s ktorými sa stretávajú na trhu práce a tieto skúsenosti sú v rámci mladej generácie zdieľané. Vyššie uvedené údaje indikujú, že rozdielne vnímanie kvality zďaleka nie je len otázkou lepšieho propagovania sa zahraničných škôl v očiach slovenských uchádzačov o štúdium, či produktom mediálnych výstupov. Súčasne je zrejmé, že vnímanie kvality štúdia je zásadným kritériom rozhodovania talentovaných maturantov, kde budú študovať.

Diferenciácia študijných programov, ktoré kladú vyššie nároky a poskytujú vyššiu kvalitu, je teda nevyhnutná k tomu, aby sme dokázali získať väčšiu časť talentov pre štúdium na Slovensku. Len stimulujúce prostredie na lepších vysokých školách ale pravdepodobne nemusí byť dostatočné, okrem oveľa zrejmejšieho odlišenia kvality náročnejších magisterských (inžinierskych) programov bude potrebné vytvoriť podmienky „pozitívnej diskriminácie“ najlepších maturantov v rámci ich vstupu do týchto programov a podmienok štúdia v nich. Absolvovanie kvalitou odlišných vysokoškolských programov by malo prinavrátiť aj „signálnu funkciu“ takto získaných diplomov pre lepšie nástupné platy a podmienky – zvýšenú atraktivitu týchto absolventov pre trh práce.

5. Nepriame dopady na kvalitu absolventov stredných škôl

Masifikácia ponuky vysokoškolských programov a počtu prijímaných študentov rástla na Slovensku v období rokov 2000 až 2008 nebývalým tempom oproti iným krajinám. Následný kontinuálny pokles v demografickej krivke, ale skôr ustálená proporcia prijímaných maturantov z jednotlivých vekových ročníkov (presahujúca dlhodobo 50 %) nás dovedli do situácie, keď vysoké školy realizujú skôr nábor študentov a nie výber. Takýto maturant so záujmom o vysokoškolské štúdium má, bez ohľadu na úroveň výsledkov na strednej škole, štúdium na niektorej z 35 vysokých škôl skoro garantované. Dôsledkom je upadajúca úroveň vedomostí, schopností, zručností maturantov. Znižovanie kvality prehlbuje aj spomínaný pokračujúci odchod časti maturantov (vysokého percenta najlepších) na zahraničné štúdium a pretrvávajúce mechanizmy financovania vysokých škôl viazané na

počty študentov (čo preukazujú reflexie učiteľov vysokých škôl, národné i medzinárodné testovania)¹³.

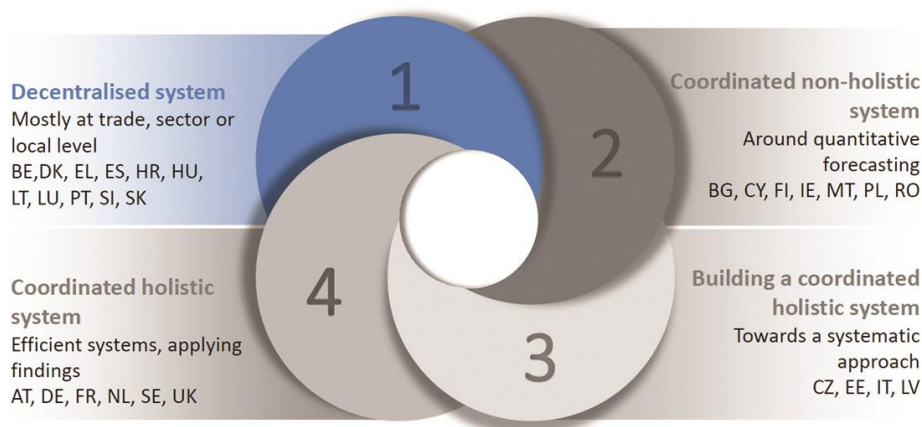
Jasné odlíšenie náročnejších a dlhších študijných programov, ktoré sú pre talentovaných a motivovaných maturantov výzvou a nemajú v nich miesto „garantované“, sú bezpodmienečnou súčasťou snahy zvrátiť aktuálne trendy. Tomu môže slúžiť len zásadná zmena v počte miest ponúkaných v náročnejších programoch, vedúcich ku kvalifikácii na druhom stupni terciárneho vzdelania – ISCED 7 (resp. ISCED 8). A, samozrejme, komunikácia tejto zmeny uchádzačom o štúdium. Pre študentov viac prakticky orientovaných či so záujmom o rýchlejší vstup na trh práce je rovnako významné ponúkať takto jasne vymedzené študijné programy vysokej kvality (najlepšie tiež regionálne dostupné).

6. Napĺňanie štrukturálnych požiadaviek trhu práce a podpora konkurencieschopnosti

Štruktúru študijných odborov a vývoj potrieb/ponuky na trhu práce je možné monitorovať a navzájom optimalizovať. To, samozrejme, vyžaduje kvalifikované odborné prognózovanie, ďalšie analytické činnosti a súčasne dostatočne profesionálne riadenie inštitúcií terciárneho vzdelávania, ktoré je v intenzívnom kontakte s externým prostredím a reaguje na jeho vývoj. Štrukturálne

požiadavky sa musia **premietnuť do mechanizmov financovania** a musia byť **široko komunikované a argumentované** voči verejnosti, najmä uchádzačom o štúdium v terciárnom vzdelávaní či ich sociálnemu okoliu.

V tomto smere však nemusíme na Slovensku vôbec objavovať neobjavené. Prognózy trhu práce a kvalifikačných požiadaviek sa až na niekoľko výnimiek spracovávajú vo väčšine európskych krajín¹⁴. Najvýznamnejším celoeurópskym projektom je v tomto ohľade medzinárodný projekt Mid-term skills supply and demand forecast v gescii Európskeho strediska pre rozvoj odborného vzdelávania (European Centre for the Development of Vocational Training, CEDEFOP¹⁵). Situáciu mapuje aj prehľad Európskej únie: Modernisation of Higher Education in Europe: Access, Retention and Employability.¹⁶ Neustále rastúci význam, ktorý je na prognózovanie kvalifikačných požiadaviek kladený nielen v krajinách Európskej únie, ale v celom rozvinutom svete dokazuje aj fakt, že sa EÚ, OECD a ILO nedávno spoločne zrealizovali rozsiahle mapovanie toho, akú podobu majú systémy prognózovania kvalifikačných požiadaviek v jednotlivých krajinách a ako fungujú. **Slovenská republika bola vo výsledkoch zaradená do prvej, najslabšej skupiny krajín** – kde je systém decentralizovaný a chýba mu ucelenosť (nasledujúca schéma).



Obr. 8: Úrovně systémů prognózování kvalifikačných požiadaviek v Európe

Existujúce analýzy uplatniteľnosti absolventov vysokých škôl a prognózy vývoja trhu práce pre pozície vyžadujúce terciárnu kvalifikáciu vznikajú u nás skôr ad hoc ako systematicky. Napriek tomu, že poukazujú na zásadný nesúlad odborovej štruktúry oproti potrebám a vývoju trhu práce a dokumentujú deviáciu štruktúry úrovni dosahovaného terciárneho vzdelania absolventmi od medzinárodných trendov, ponuka programov zo strany vysokých škôl ani systém financovania zo strany štátu na tieto zistenia zásadným spôsobom nereaguje. Diskusia sa vedie v rovine polemík o miere zachovania humboldtovskej tradície vysokoškolského vzdelávania verzus väčšie prepojenie vzdelávania na prax a konkrétne sektory zamestnávateľov, o neuplatniteľnosti súčasných bakalárov s ich profilom na trhu práce (pre čo sú viaceré indície, ale problém je v zmene obsahu programov a nie v priestore na trhu práce) a o znižujúcej sa kvalite nastupujúcich študentov zo stredných škôl, čo sa používa ako ďalší argument potreby päťročného štúdia a zamietanie kratších foriem.

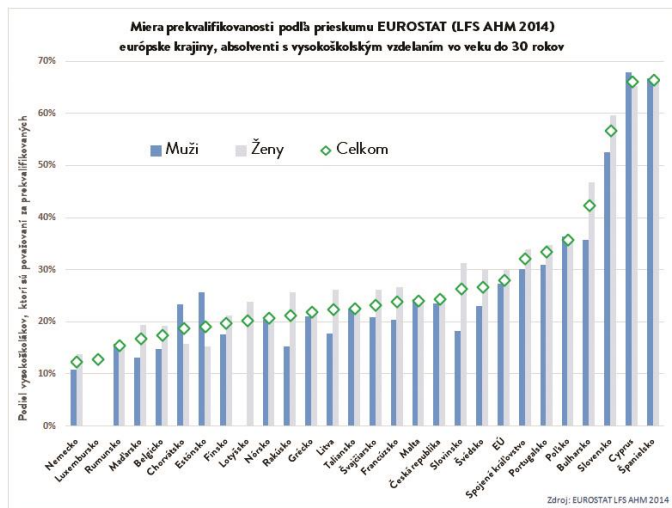
S infláciou titulov, ktoré na trhu nediferencujú kvalitu, prichádza aj **problém prekvalifikovanosti**, pretože na pozíciách, kde by

postačovala kratšia praktickejšia kvalifikácia, pôsobia zamestnanci s absolvovaným druhým či tretím stupňom a silne teoretickou prípravou. Horšie ako Slováci vnímajú svoje pozície z pohľadu kvalifikačnej náročnosti už len absolventi vysokých škôl v Španielsku a na Cypre.

Uvedený stav, samozrejme, spolupôsobí na nárast miezd bez primeranej pridanej hodnoty. Problémom je aj vnímanie „úplného vysokoškolského vzdelania“ širokou verejnosťou. Automaticky je spájané so získaním magisterského alebo inžinierskeho titulu. Ukončenie s bakalárskym titulom nie je vnímané ako ukončenie vysokej školy. Študenti sú preto okolím tlačení do 5-ročného štúdia, bez ohľadu na to, či preň nájdu vhodné uplatnenie alebo nie. Cieľom nie je získať kvalifikáciu, ktorá dáva zmysel pre daného študenta, ale za každú cenu získať magisterský alebo inžiniersky titul. Takýto pohľad nielen znižuje záujem o odborné vzdelávanie, ale zároveň umelo zvyšuje záujem o vysokoškolské odbory, ktoré sú najmenej náročné.

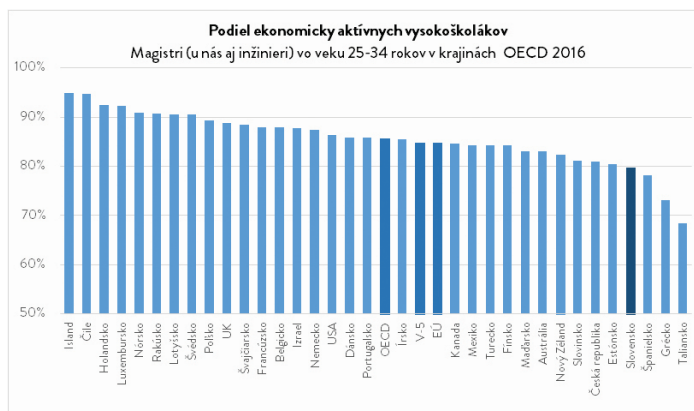
Pritom je zrejmé, že na meniace sa podmienky na trhu práce dokážu kratšie kvalifikačné cykly reagovať oveľa rýchlejšie (a pri ich zavedení by dopyt po ich absolventoch zo strany veľkej časti zamestnávateľov u nás iste prudko rástol), dlhšie programy sa naopak menia oveľa ťažkopádnejšie.

Aktuálne analýzy navyiac ukazujú, že priemerná náročnosť kvalifikácií pracovných miest na Slovensku paradoxne klesá – je stále menej miest ponúkaných pre vyššie kvalifikácie, čo je opäť trend nezlučiteľný s vývojom vo vyspelých ekonomikách (podiel pracujúcich v zamestnaniach patriacich do skupín ISCO 1 až 3 totiž klesá v celej ekonomike – v období 2011 – 2016 o 4 %) ¹⁷.



Obr. 9: Miera prekvalifikovanosti podľa prieskumu LFS AHM 2014

Vyššie uvedená situácia pravdepodobne prispieva k tomu, že mnohí z absolventov vysokých škôl strácajú motiváciu k ekonomickej aktivite. Podiel ekonomicke aktívnych magistrôv/inžinierov vo veku 25 – 34 rokov je pre Slovensko medzi krajinami OECD jeden z najnižších a nedosahuje ani 80 %. Absolventi vysokých škôl teda nenachádzajú (a ani nemôžu nachádzať) zodpovedajúce uplatnenie (mnohí navyše odchádzajú do cudziny alebo tam zostávajú, pokiaľ už študovali v zahraničí) a často ostávajú mimo pracovný trh. Hoci by teda práve mladí absolventi vysokých škôl mali tvoriť rozhodujúcu časť pracovnej sily, ktorá prispieva k zvyšovaniu konkurencieschopnosti každej krajiny, na Slovensku je v porovnaní s inými krajinami OECD ich prínos výrazne podpriemerný.

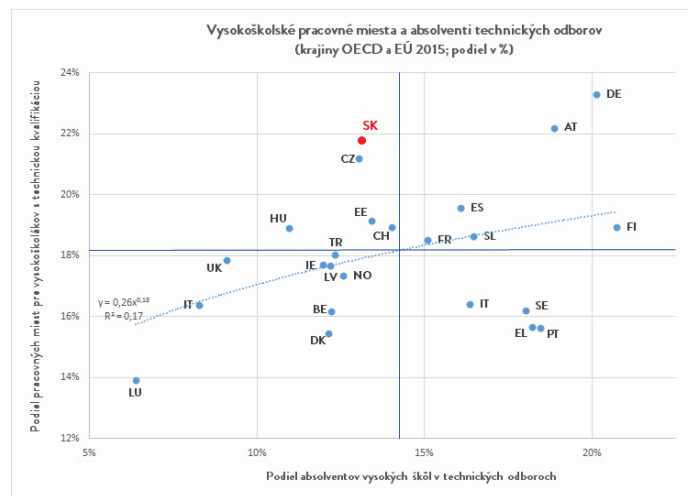


Obr. 10: Podiel ekonomicke aktívnych vysokoškolákov 25 – 30 rokov, OECD, 2016

Závažnosť zistení o odborovom nesúlade štruktúry absolventov a potrieb trhu práce, najmä s ohľadom na „nadprodukcii“ v spoločenských vedách a rastúci „deficit“ v technických odboroch

je pre ekonomický rast a konkurencieschopnosť z pohľadu Slovenska oveľa intenzívnejšia ako pre iné krajiny s podobnými tendenciami. Patríme totiž v rámci EÚ práve ku krajinám s výrazne priemyslovo orientovanou ekonomikou (podobne ako Nemecko, Rakúsko či Česko) a podiel pracovných miest s technickou kvalifikáciou je u nás nadpriemerný. Navyiac, konkurencieschopnosť krajiny je, samozrejme, priamo ovplyvnená kapacitou reagovať na akcelerujúce trendy v digitalizácii a informatizácii, čo kladie nároky tak na posilnenie podielu absolventov z relevantných odborov v populácii, ako aj na adaptovanie kurikúl naprieč odbormi, vrátane možnosti absolvovať kratšie cykly vzdelávania a dopĺňať si vzdelanie v rámci celoživotného vzdelávania.

Databáza európskeho projektu *Forecasting skill demand and supply*¹⁸ umožňuje prepojiť požiadavky odvetvových a profesijných štruktúr pracovných miest a určiť „optimálnu“ odborovú štruktúru vysokoškolákov na pracovnom trhu.



Obr. 11: Vysokoškolské pracovné miesta a absolventi technických odborov

Postavenie Slovenska (podobne to platí aj pre Českú republiku) je špecifické v tom, že na jednej strane má zo všetkých krajín tretí najvyšší podiel pracovných miest vhodných pre vysokoškolákov s technickou kvalifikáciou (21,8 %), avšak podiel absolventov technických odborov je medzi európskymi krajinami naopak podpriemerný (len 13,1 %). Výsledky poslednej prognózy kvalifikačných požiadaviek v rámci projektu *Forecasting skill demand and supply* pritom ukazujú, že ani v horizonte roku 2030 sa na štruktúre vysokoškolských pracovných miest príliš veľa nezmení. **Je teda zrejmé, že Slovensko potrebuje výrazný zásah do štruktúry študovaných odborov, ak sa chce vyhnúť vážnym negatívnym ekonomickým dopadom.**

7. Nedostatočné zdroje na financovanie terciárneho vzdelávania

Na základe medzinárodných porovnaní niet pochýb o tom, že slovenské vysoké školstvo je stále výrazne podfinancované. Vyplýva to z hodnôt troch najvýznamnejších základných ukazovateľov, najbežnejšie pre tento účel používaných:

- výdavky na vysoké školstvo ako podiel z hrubého domáceho produktu (HDP);
- výdavky na vysokoškolského študenta v prevoditeľnej mene zohľadňujú rozdielne cenové úrovne krajín;
- výdavky na vysokoškolského študenta v pomere k HDP na obyvateľa danej krajiny.

Podľa Education at a Glance 2017, OECD Indicators¹⁹ sa vo vyššie uvedených údajoch slovenské vysoké školstvo jednoznačne nemôže porovnávať takmer so žiadnou inou krajinou OECD alebo EÚ. Na jeho úroveň, konkurencieschopnosť, atraktivitu, kvalitu aj efektívnosť, rovnako ako pre jeho potenciálny rozvoj, to má úplne zásadný a dlhodobý neblahý vplyv.

Potenciálne príjmy štátneho rozpočtu sú každoročne znižované nadmerným zotrvávaním študentov v procese vzdelávania (ako sme už uviedli, v porovnaní s priemerom OECD o viac ako rok). Čo by štrukturálna zmena – skrátenie priemernej dĺžky štúdia mohla priniesť?

Pri snahe o kvantifikáciu je potrebné okrem priameho zníženia výdavkov na terciárne vzdelávanie zobrať do úvahy aj nepriame dopady, a to jednak vo vzťahu k štátnemu rozpočtu, ale tiež aj k verejnému rozpočtu. Ak využijeme zjednodušene údaje roku 2016, kedy v kategóriách a) Poskytovanie vysokoškolského vzdelávania a zabezpečenie prevádzky a b) Sociálna podpora študentov VŠ bolo spolu 313 mil. eur, úspora pri 20 % skrátení štúdia by bola približne 63 mil. eur. Náklady na jedného študenta verejných vysokých škôl by tak mohli vzrásť z existujúcich 2 436 eur na 3 044 eur. Súčasne by pri skoršom prechode 20 % absolventov (25 720) na trh práce na daňových bonusoch a príplatkoch pre rodičov vznikla úspora blížiac sa k 13 mil. eur a pri 90 % zamestnanosti absolventov (23 148) by získal verejný rozpočet z daní a odvodov viac ako 100 mil. eur. Celkovo teda finančné vyjadrenie štrukturálnej zmeny indikuje približne uvoľnenie 176 mil. eur, ktoré by v prípade pozitívneho politického rozhodnutia mohli zostať investované v sektore vysokoškolského vzdelávania a boli by využité najmä na zvýšenie miezd pedagógov, podporu vzniku kratších foriem vzdelávania, prípadne štipendiá a „pozitívnu diskrimináciu“ najtalentovanejších stredoškolákov pri výbere slovenskej vysokej školy.

Bez negatívneho dopadu na verejné financie by sme teda vedeli „naliť“ do terciárneho vzdelávania dodatočných viac ako 100 mil. eur. Výrazne by sme sa priblížili priemeru OECD.

Celkový potenciál úspor z priblíženia štruktúry terciárneho vzdelávania k priemeru krajín OECD predstavuje 176 mil. eur na rok, čo by postačovalo na **rast miezd pedagógov o 40 % a rast nákladov na študenta o 25 %.**

V súhrne to znamená, že priblížením sa štruktúrou TV k priemeru krajín OECD (pri udržaní rovnakého objemu priamych a nepriamych verejných výdavkov), by sme sa zlepšili na úroveň krajín OECD aj v ostatných, často sledovaných, ukazovateľoch: celkové výdavky na terciárne vzdelávanie, výdavky na žiaka/rok, mzda pedagógov v terciárnom vzdelávaní atď.

Môžeme si preto dovoliť konštatovať, že súčasná štruktúra terciárneho vzdelávania, okrem toho, že neprispieva kvalite škôl a kvalifikovanosti absolventov, je tiež veľmi neefektívna. Zmeny štruktúry by mohli priniesť prelom v podfinancovanosti vysokého školstva.

ZHRNUTIE A VÝCHODISKÁ PRE ZLEPŠENIE STAVU

Daň, ktorú platíme na Slovensku za odlišnú štruktúru terciárneho vzdelávania voči iným rozvinutým krajinám (v rámci OECD i EÚ), je vysoká. Je len veľmi ťažko možné si predstaviť, že sa nájde niekto,

kto bude tento súčasný model schopný obhajovať. Čiastkové úpravy súčasného modelu – týkajúce sa riadenia či financovania (systémy hodnotenia kvality, akreditačné komisie...) terciárneho vzdelávania nemajú šancu ho v rozumne krátkej dobe priblížiť medzinárodným štandardom a najmä **zachovať konkurencieschopnosť Slovenska. Zlepšenie si bude vyžadovať zmenu štruktúry terciárneho vzdelávania a s ňou prepojených opatrení a procesov.**

Základom pre naštartovanie takejto zmeny je zhoda rozhodujúcich aktérov na ponímaní poslania terciárneho vzdelávania.

Doteraz prevládajúce ideové východisko pre nastavovanie modelu riadenia terciárneho vzdelávania, vychádzajúce zo snahy o zabezpečenie možnosti voľby vysokej školy každému absolventovi strednej školy podľa jeho želania, a nie na základe reálnych požiadaviek trhu práce a spoločenského vývoja, zlyhalo. Znamená to, že ak chceme štruktúru terciárneho vzdelávania priblížiť úspešným systémom, blížiac sa aspoň priemeru krajín OECD, je nevyhnutné pripraviť model riadenia a financovania terciárneho vzdelávania, **ktorého kľúčovým východiskom bude pokrývanie potrieb trhu práce a spoločnosti.** Voči absolventom je to prejavenie spoločenskej zodpovednosti namiesto ľahostajnosti. Pre vysoké školy je to prechod od dominancie ponuky k dominancii reflexie dopytu.

Nami uvedené fakty a pohľady na rozdielnu mieru efektívnosti štruktúry terciárneho vzdelávania v krajinách patriacich do OECD voči situácii na Slovensku sú čiastočne aj sumárom východísk ponúkaného konceptu reformných krokov. **Namiesto radu čiastkových riešení je potrebné sústrediť sa na niekoľko prelomových priorít,** ktoré naštartujú novú kvalitu v záujme konkurencieschopnosti krajiny a udržateľnosti jej rozvoja. Zhrnuli sme ich pod nasledovné 4 oblasti zmien, ktoré rozvedieme v ďalších kapitolách (samozrejme, ich rozpracovanie si vyžiada ďalšiu analytickú prácu aj odbornú diskusiu) :

- **Model financovania terciárneho vzdelávania zameraný primárne na konkurencieschopnosť Slovenska**
- **Model riadenia subjektov pôsobiach v oblasti terciárneho vzdelávania**
- **Zvýšenie atraktívnosti práce pedagógov v systéme terciárneho vzdelávania**
- **Zvýšenie atraktívnosti štúdia na slovenských vysokých školách pre najlepších slovenských študentov**

Upozorňujeme, že uvedené zmeny sú doteraz často vopred atakované či „oddiskutované do stratená“ na báze argumentu, ktorým sa obhajaže dnes vysoký počet absolventov na inžinierskych a magisterských programoch. Je ním údajná návratnosť prostej investície vlozenej do vzdelania. Bez konkretizácie akého a komu prospievajúceho. Súčasne sa využíva ako obranný val pred zmenami nedotknuteľnosť samosprávnej autonómie vysokých škôl, interpretovanej ako právo na nezávislé rozhodovanie o miere reflexie ekonomických a spoločenských potrieb akademickou obcou. **Sme však presvedčení, že uvádzané fakty a medzinárodné porovnania jednoznačne podporujú tézu o nevyhnutnosti reformných krokov, nakoľko slovenský model je odklonom od súčasných trendov, v rámci ktorých drvivá väčšina rozvinutých krajín reaguje na vývoj vedy, technológií, spoločnosti.**

Hlavná téza

Návrh zmien vo financovaní prináša regulatívnu zložku cez spoločenskú objednávku, ktorá definuje odbory a stupne kvalifikácie plne hrazené z prostriedkov štátu. Tento model by mal byť doplnený podpornými štipendijnými a pôžičkovými schémami, ktoré umožnia neobmedzený prístup k štúdiu nad rámec vymedzený potrebami štátu. Pri zachovaní obdobnej kohorty nastupujúcich vysokoškolákov tak regulácia prispeje k redukcii existujúcich deviácií štruktúry študovaných programov voči potrebám spoločnosti a krajinám OECD. Súčasne nový model zvýši nielen prostriedky distribuované v rámci systému, ale aj ich efektívnosť.

Model financovania súvisí s očakávaniami spoločnosti

Model financovania zo strany štátu by mal reflektovať celospoločenskú zhodu na poslaní terciárneho vzdelávania. Musí mať okrem dotačnej funkcie aj funkciu regulačnú, aby podporoval, a v istom zmysle aj odmeňoval, napĺňanie spoločenských očakávaní voči študentom a inštitúciám poskytujúcim terciárne vzdelávanie. Ak teda vznikne zhoda – celospoločenská a politická – na tom, že poslaním terciárneho vzdelávania je predovšetkým podpora konkurencieschopnosti ekonomiky a potrieb dlhodobej udržateľnosti spoločenských funkcií a fenoménov, musí byť táto zhoda na poslaní reflektovaná aj v mechanizmoch jeho financovania.

Prognózovanie potrieb trhu práce

Kľúčovým problémom, ktorý bude potrebné riešiť pri snahe o zladenie štruktúry terciárneho vzdelávania s potrebami, sa javí „definovanie potrieb trhu práce“. Pri ich stanovovaní bude potrebné vychádzať zo širších trendov, ktoré ich determinujú – t.j. identifikovať kompetencie dôležité pre konkurencieschopnosť a pre udržateľný rozvoj ekonomiky a nadviazať na ne definovaním vhodnej štruktúry terciárneho vzdelávania v dlhodobejšom časovom horizonte. Pre takýto účel **bude potrebné vytvoriť politicky nezávislú a vysoko odbornú inštitúciu (pre účely tohto dokumentu budeme používať pracovný názov „Prognostický útvar“)**. Organizačne by malo ísť o štíhlu štruktúru, ktorá by bola schopná na báze prognóz, štatistických údajov (národných a nadnárodných), prognostických a ďalších modelov definovať potreby trhu práce (v najširšom slova zmysle). Mala by ich pravidelne predkladať širšiemu oponentskému grémiu (so zastúpením politických, samosprávnych/regionálnych, zamestnávateľských, akademických a ďalších relevantných subjektov), ktoré by tieto schválilo ako podklad pre rozhodnutia o cielenom financovaní jednotlivých typov TV, a v rámci nich odbory a študijné programy, ktoré definovaným potrebám zodpovedajú.

V oblasti prognózovania môžeme čerpať zo skúseností krajín, ktoré už majú systém analýz a prognóz, rovnako ako postupy využitia informácií pre riadenie a financovanie terciárneho vzdelávania, dobre rozvinutý (pozri klasifikácia krajín podľa úrovne systémov prognózovania uvedená v kapitole 1). Je tiež možné oprieť sa o skúsenosti štátov a o medzinárodné projekty v oblasti sledovania uplatniteľnosti absolventov. V mnohých krajinách existuje priama zákonná povinnosť samotných vysokých škôl uplatniteľnosť sledovať – napríklad v Nemecku, Taliansku, Rakúsku, Dánsku,

Estónsku, Holandsku, Švédsku, Českej republike. V niektorých krajinách sú výsledky uplatnenia absolventov podmienkou žiadosti o akreditáciu – napríklad v Bulharsku, Dánsku či Litve. Na medzinárodnej úrovni potom existovali porovnávacie projekty ako napríklad REFLEX či stále sa prehľbujúci projekt EUROGRADUATE (ani v jednom Slovensko nefigurovalo). Rovnako existujú špecializované inštitúcie, venujúce sa komplexne analytickej činnosti k problematike vysokého školstva, ktorých metodológie sú dlhodobo optimalizované – ako napríklad nemecký Inštitút pre vysokoškolský výskum, dnes DZHW.

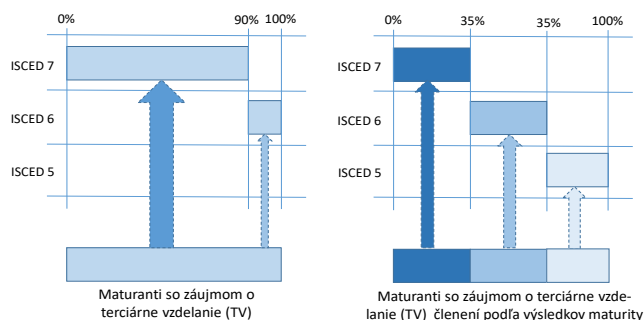
Zdôrazňujeme, že vytvorenie modelu a inštitucionálne zabezpečenie musí stáť na odbornosti, nezávislosti, transparentnosti, komplexnosti, medzinárodnej prepojenosti (dát a expertov) a dlhodobej udržateľnosti (teda bez kampaňovitosti a bez politických vplyvov akéhokoľvek charakteru – zo strany štátu, súkromnej sféry či akademickej obce). Súčasne je potrebné výstupy odborného tímu/inštitúcie oddeliť od politického rozhodnutia o objednávke štátu (budeme pre ňu ďalej používať pojem „spoločenská potreba“), spravenej na báze dodaných odborných podkladov (a ich oponovania v už uvedenom širšom grémiu záujmových strán – stakeholderov).

Financovanie, ktoré reflektuje potreby spoločnosti a motivuje aktérov v terciárnom vzdelávaní

Ak by sme mali k dispozícii dôveryhodne definované potreby trhu práce vďaka fungovaniu Prognostického útvaru, potom zostáva vyriešiť druhý problém: ako stimulovať prostredníctvom modelu financovania štruktúru terciárneho vzdelávania tak, aby sa jeho produkcia čo najviac približovala definovaným potrebám? Je zrejmé, že tou zásadnou zmenou musí byť veľmi selektívne financovanie identifikovanej potreby trhu práce. Od tohto zásahu očakávame zásadnú zmenu, ktorá jednak usmerní využitie verejných prostriedkov tam, kde existuje spoločenská objednávka a jednak uvoľní priestor pre súkromné zdroje, aby prispeli do systému tam, kde záujem súkromných subjektov (študentov či podnikateľského sektora) prevyšuje objednávku zo strany štátu. To znamená, že výstupy Prognostického útvaru nebudú v absolútnej miere determinovať reálnu produkciu, ale budú len určovať, ktoré typy vzdelania a ktoré odbory bude štát financovať v plnej miere. Takto koncipovaná zmena vo financovaní TV môže byť spojená s doladením a pravdepodobne aj zjednodušením existujúceho normatívneho príspevku na študenta podľa náročnosti jednotlivých typov vzdelania.

Komentár: Pokiaľ v súčasnom modeli financovania nemáme k dispozícii nástroje na premietnutie potrieb trhu práce na štruktúru TV, navrhovaný model uvažuje o veľmi silnom prepojení prostredníctvom štruktúrne presnej objednávky.

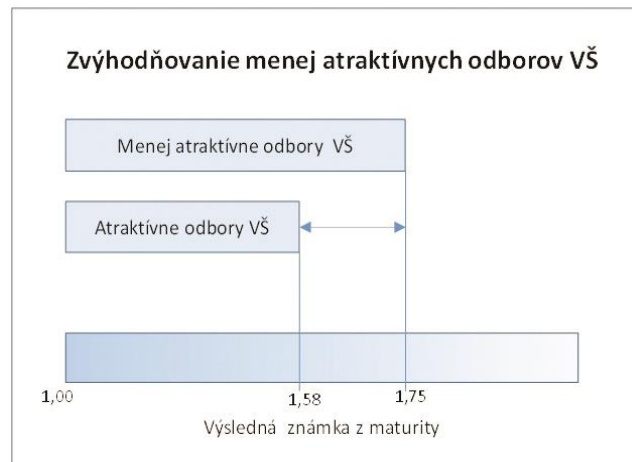
Ďalším dôležitým prvkom navrhovaného systému financovania je zachovanie súťaže medzi subjektmi poskytujúcimi jednotlivé typy TV. To znamená, že objednávka zo strany štátu nebude smerovať na konkrétne subjekty, ale bude definovať len smerné čísla na jednotlivé typy a odbory vzdelania. Bude potom vecou súťaže medzi jednotlivými poskytovateľmi, aby získali čo najviac študentov s garantovanou úhradou zo strany štátu. Aby takáto súťaž mala jasné kritériá, poskytovatelia budú súťažiť o najlepších študentov podľa ich výsledku maturitných skúšok. Nárok na dotáciu získajú len tí študenti, ktorí budú v poradí podľa výsledku z maturity umiestnení nad smerným číslom pre daný typ a daný odbor vzdelania. Takýto mechanizmus bude „pozitívne diskriminovať“ menej atraktívne študijné odbory, a bude tak prispievať k relatívne mäkkému usmerňovaniu záujmu maturantov o jednotlivé typy a odbory TV. Veľmi významným sekundárnym efektom navrhovaných zmien bude tiež výrazné zvýšenie významu výsledku maturitnej skúšky. To by malo viesť k zvýšeniu kvality stredoškolského vzdelávania. Bez lepšie pripravených maturantov bude len ťažko možné zdvihať kvalitu TV. Na obr. 12 je znázornené zjednodušené porovnanie súčasného a navrhovaného modelu z hľadiska spôsobu využitia výsledkov maturity na usmernenie štruktúry TV.



Obr. 12: Porovnanie súčasného a navrhovaného modelu financovania TV z pohľadu ekonomického tlaku na zladenie potrieb trhu práce so štruktúrou TV

Komentár. Pokiaľ v súčasnom modeli majú všetci maturanti rovnaký nárok na bezplatné TV, v navrhovanom modeli budú mať len relatívny bezplatný nárok podľa výsledkov svojej maturity. Tí najlepší budú mať veľkú šancu získať bezplatné TV úrovne ISCED7, slabší budú môcť získať bezplatné vzdelanie úrovne ISCED 6 a tí najslabší budú mať možnosť pokračovať v bezplatnom vzdelaní úrovne ISCED 5.

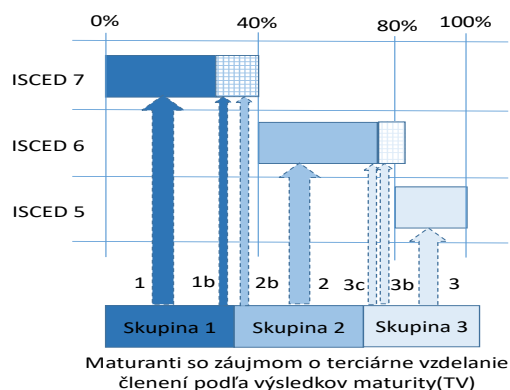
Samozrejme, obr. 14 je určitým zjednodušením. Nezohľadňuje možné disproporcie medzi objednávkou zo strany štátu a dopytom zo strany maturantov. Navrhovaný model financovania musí s touto disproporciou počítať a mal by mať vytvorené nástroje na vyrovnanie sa s týmto nesúlodom. Na obr. 13 je znázornený základný mechanizmus, ako bude navrhovaný model schopný „pozitívne diskriminovať“ menej atraktívne odbory TV.



Obr. 13: Znáznornenie mechanizmu pozitívnej diskriminácie menej atraktívnych študijných odborov

Komentár: Zvýšený dopyt o niektoré študijné odbory bude s vysokou mierou pravdepodobnosti sprevádzaný vyšším počtom uchádzačov, ako je objednávka zo strany štátu. To povedie k tomu, že pre získanie možnosti bezplatného štúdia sa zvýši nárok na známku z maturity. Naopak, pri menej atraktívnych odboroch, kde sa bude hlásiť menej študentov, resp. budú sa sem hlásiť študenti so slabšími výsledkami z maturity, sa hraničná známka z maturity pre získanie bezplatného štúdia posunie smerom k slabším hodnotám.

Ak by sme chceli vidieť plošný dopad takto fungujúceho regulačného mechanizmu, naznačuje ho nasledovný obr. 16.

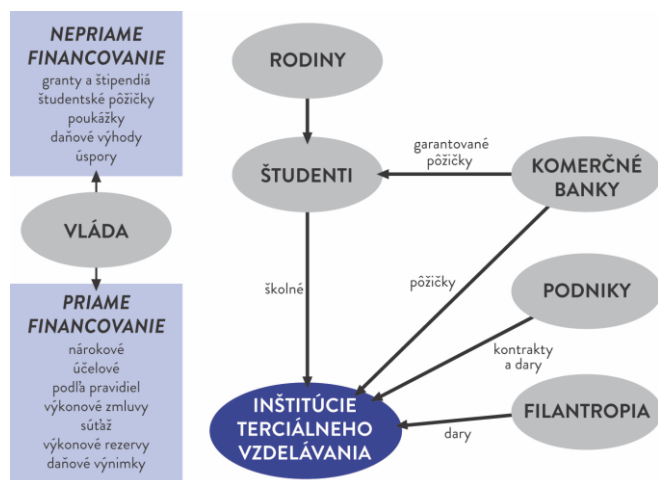


Obr. 14: Detailnejšie zobrazenie navrhovaného modelu financovania TV z pohľadu ekonomického tlaku na zladenie potrieb trhu práce so štruktúrou TV.

Komentár. Kým na pravej strane je zjednodušený pohľad, na ľavej strane je realistickejší pohľad, ktorý berie do úvahy viacero faktorov. V prvom rade predpokladá, že časť maturantov zo skupiny s najlepšimi výsledkami nezíska bezplatné štúdium toho odboru, ktorý preferuje, a preto sa rozhodne pokračovať v ňom za vlastné peniaze (1b). Rovnakú možnosť budú mať aj maturanti zo strednej skupiny (2b). Graf tiež naznačuje možnosť, že maturanti zo skupiny 3 môžu získať bezplatné štúdium úrovne ISCED6, lebo určitá časť maturantov zo skupiny 1 a zo skupiny 2 sa rozhodne uprednostniť odbory, o ktoré je veľký záujem, a preto menej atraktívne odbory zostanú voľné v bezplatnom režime aj pre maturantov so slabšími výsledkami.

Ako sme už uviedli v predchádzajúcom texte, financovanie slovenských vysokých škôl je dnes dominantne saturované prostriedkami štátneho rozpočtu, zďaleka však nie na 100 %. Patrí

teda už v súčasnosti k diverzifikovaným modelom, pre ktoré platí, že môžu využívať viac alebo menej niektoré zo zdrojov popísaných nasledovnou schémou²⁰. Všetky alternatívne zdroje k štátnym však u nás zatiaľ zostávajú v marginálnom postavení, čo sa týka ovplyvnenia smerovania rozvoja a výkonnosti našich vysokých škôl.



Obr. 15: Schéma diverzifikovaného financovania terciárneho vzdelávania, rozdeleného na dva hlavné zdroje: verejné (reprezentované vládou) a súkromné (reprezentované viacerými účastníkmi), zdroj: Salmi²²

Okrem málo výnimiek bohatých malých krajín (a aj tam sa ale situácia veľmi rýchlo mení) všetky financujúce systémy sú príspevkové, to znamená, že štát nekryje úplnú potrebu rozpočtu škôl a tieto musia hľadať doplnkové zdroje. Zmeny vo financovaní terciárneho vzdelávania smerujú v rámci medzinárodných trendov jednoznačne k:¹⁴

- zvýšenej spoluúčasti v akejkoľvek podobe na financovaní škôl a to najmä tých, ktorí z ich činností získavajú benefity (najčastejšie ide o školené);
- financovaniu podľa výkonov (transparentné, dôveryhodné a akceptované delenie dotačných prostriedkov);
- projektovému financovaniu, teda k súťaži;
- dopytovo orientovanému financovaniu – teda vo väzbe na ekonomické a spoločenské potreby;
- nevyhnutnej a intenzívnej spolupráci vysokých škôl s praxou, čo si vyžaduje;
- diverzifikáciu jednotlivých vysokých škôl na základe ich reálnych misií.

Nami navrhovaný model kombinácie verejného a súkromného financovania terciárneho vzdelávania by mal v konečnom dôsledku priniesť viac a efektívnejšie rozdelených zdrojov. Štát si bude objednávať a financovať len tie miesta na VŠ, ktoré budú

indikované ako „celospoločenská potreba“ a súčasne, ktoré budú previazané na predpokladanú vysokú kvalitu (výsledkov školy a tiež prichádzajúceho študenta).

Dôležité je zdôrazniť, že subjekty terciárneho vzdelávania budú môcť poskytovať vzdelanie aj nad hranicou definovanou objednávkou štátu, ale už za „vlastné peniaze študentov“ (samozrejme s podpornými mechanizmami prefinancovania – pôžičky, štipendiá). Kombinácia oboch modelov financovania v rámci toho istého študijného programu na jednej škole bude asi najväčší legislatívny problém. Nový model bude vyžadovať, aby na verejnej vysokej škole mohli na denné štúdium chodiť na rovnaký vzdelávací program študenti, ktorí majú štúdium bezplatné spolu so študentami, ktorí si za štúdium platia (podobne ako platia už dnes na súkromných vysokých školách). Sme si vedomí, že to prinesie množstvo vážnych komplikácií, ako sú napríklad otázky spravodlivosti a sociálnej rovnosti v prístupe k vysokoškolskému vzdelaniu alebo zdôvodnenie delenia štátom plne dotovaných miest medzi odbory na základe prognóz vývoja „celospoločenskej potreby“, ktoré nemôžu byť plne v súlade s následným vývojom, nakoľko tento bude ovplyvňovaný radom faktorov, ktoré realitu od prognózy viac či menej odchýlia. Postupné riešenie týchto významných komplikácií však nemôže byť argumentom pre nespustenie reformy, ktorá zefektívni a skvalitní naše terciárne vzdelávanie. Dá sa v konkrétnostiach poučiť, napríklad z maďarského modelu, ktorý sa vydal touto cestou už v roku 2011²¹.

ZHRNUTIE

Popísali sme model financovania terciárneho vzdelávania, ktorý má všetky predpoklady zladíť štruktúru TV s potrebami trhu práce a so štandardnou štruktúrou v krajinách OECD. Jedným z kľúčových predpokladov pre jeho fungovanie je vznik Prognostického útvaru a nastavenie procesu odsúhlasovania jeho odporúčaní všetkými relevantnými subjektami (stakeholderami). Spolu s týmto modelom je potrebné podporiť vznik kratších programov ISCED 5 a ISCED 6 tak, aby celkový priestor pre pomaturitné štúdium (plne dotovaný štátom) dostal rovnaký počet študentov ako dnes, ale v inej štruktúre (a dĺžke) štúdia. Kľúčovú úlohu v navrhovanom modeli zohráva zvyhodňovanie študentov podľa výsledkov z maturity. Tam, kde by sa „objedávka štátu“ naplnila, bol by priestor študovať s využitím vlastných prostriedkov, s podporou štipendií zo strany štátu a súkromného sektora. Zmeny by mali prebehnúť postupne, veľkú časť zdrojov potrebných na ich financovanie je možné hľadať vo vnútri existujúceho systému TV. V cieľovom stave bude navrhovaný systém efektívnejší, dosiahnuté úspory (podľa kapitoly 1) by bolo možné presunúť do výrazného nárastu miezd pre pedagógov pôsobiach v terciárnom vzdelávaní.

Hlavná téza

Predpokladom zefektívnenia riadenia inštitúcií terciárneho vzdelávania je redukcia regulácie, posilnenie ich autonómie v definovaní vlastných, originálnych procesov riadenia, zosťihlenie na výsledky zameraného vrcholového manažmentu s posilnenými administratívnymi právomocami a otvorenie riadenia externým aktérom tak, aby bolo zabezpečené úzke prepojenie pôsobenia inštitúcie s potrebami spoločnosti vo všetkých troch hlavných misiách terciárneho vzdelávania.

Prečo je potrebná zmena?

Ak vývoj štruktúry a výsledkov vysokoškolského vzdelávania u nás viedol k odchýlkam od dobrej praxe v zahraničí a k zaostávaniu za vyspelými krajinami OECD, ako sme ukázali v predchádzajúcej časti textu, potom je nesporné, že výrazný podiel na tomto vývoji má praktikované riadenie týchto inštitúcií. Ak má dôjsť k zmene výkonnosti terciárneho vzdelávania v smere optimálneho napĺňania spoločenských potrieb, tak je potrebné spraviť zásahy aj do modelu riadenia týchto inštitúcií. Týka sa to miery a foriem regulácie zo strany decíznej sféry, miery zapojenia externých partnerov do riadiacich procesov v záujme väčšej otvorenosti a interakcie škôl s externým prostredím a súčasne posilnenia princípov manažérskej a spoločenskej zodpovednosti v riadiacich orgánoch a mechanizmoch inštitúcií terciárneho vzdelávania.

Inovácie v riadiacom modeli považujeme za kľúčový hýbateľ zmien a udržateľnosti smerovania a výsledkov vzdelávania v rámci implementácie nástrojov meniacich štruktúru a výkonnosť terciárneho vzdelávania. Je súčasne zrejmé, že reformné kroky v tejto oblasti vyžadujú najintenzívnejšiu diskusiu odborníkov a ich presadenie i implementácia budú prekonávať najsilnejšiu rezistenciu súčasných aktérov riadenia vysokých škôl. **Zmena totiž bude úspešná len vtedy, keď prelomí súčasnú uzavretosť vysokoškolského prostredia, živenú falošným výkladom autonómie a neefektívnymi nástrojmi jeho existujúcej samosprávy.**

Ako vyzerá náš riadiaci model v kontexte medzinárodných porovnaní?

Štátne vysoké školy (existujú len dve) majú viac obmedzenú samosprávu a silnejšie právomoci má príslušný rezort. **U verejných a súkromných vysokých škôl sú právomoci a riadenie dominantne rozdelené medzi akademický senát a rektora** (rektor si typicky zriaďuje poradné orgány, ako napríklad kolégium rektora, ktorého členmi sú kvestor, dekan, prorektor...). Zákon tiež vyžaduje zrkadlové samosprávne orgány fakúlt (dekan, senát). Na úrovni vysokej školy je definovaná tiež **správna rada, ktorá podľa zákona plní najmä funkciu verejného dohľadu nad správou majetku, napĺňaním zámeru vysokej školy a prínosnosťou pre spoločnosť či región** (v prípade súkromných vysokých škôl je najvyšším riadiacim a rozhodujúcim orgánom). Jedinými oblasťami, v ktorých však správna rada rozhoduje, sú nakladanie s majetkom a plat rektora. To z nej robí **orgán bez reálneho vplyvu na riadenie výkonnosti školy. Rektor, dekan a členovia akademického senátu sú volení akademickou obcou.** Rektor navonok zastupuje VŠ ako štatutárny

orgán (po zvolení je menovaný prezidentom republiky), dovnútra realizuje strategický aj operatívny manažment a koordináciu samosprávnych orgánov. Do jeho kompetencií patrí navrhovanie strategických materiálov, rozpočtu a prerozdelenia finančných prostriedkov, ktoré mu schvaľuje akademický senát. Dekan za časť riadiacich činností zodpovedá rektorovi a za časť senátu fakulty. **Postavenie rektora a dekana sú pre riadenie kľúčové, silné, súčasne ich však vyberá a ich výkon reflektuje akademický senát, zložený zo zamestnancov a študentov. Čo nastavuje ich vzorce správania v riadiacej pozícii a orientáciu na „interného zákazníka“.**

Potvrdením tejto tézy môže byť fakt, že od roku 2009 (vrchol kvantitatívnej expanzie) do roku 2016 sa v absolútnom vyjadrení celkový rozpočet vysokých škôl drží na približne rovnakej úrovni (približne 450 mil. eur). Napriek tomu, že **počet študentov od roku 2009 poklesol o skoro 35 %, počet pedagógov sa neznížil (rozdiel je 0,5 %) a ich priemerný plat vzrástol o skoro 30 %.** **Nepriame náklady verejného rozpočtu ohrozené výraznou mierou nezamestnanosti absolventov** vysokých škôl, napriek disharmónii potrieb trhu práce a ich odborovej štruktúry, aktuálne nehrozia.

V celom systéme je teda princíp nezávislého manažmentu veľmi slabo prítomný a prevažuje výber i kontrola manažmentu internými voliteľmi. Riadenie je legislatívne široko koncipované a uzavreté. **Vplyv externého prostredia cez správnu radu je minimálny** (podobne aj cez vedecké rady, kde je vyžadovaných minimálne 2/3 a maximálne ¾ členov z danej vysokej školy). Mechanizmus výberu členov správnej rady je opäť v „uzavretom kruhu“. Dvaja sú volení senátom, šiestich navrhuje rektor a schvaľuje senát, šiestich potom schvaľuje minister. **Nezávislá kontrola činnosti vysokých škôl je teda veľmi sťažená, v princípe limitovaná len na dodržiavanie legislatívnych pravidiel (funkcia ministerstva),** pričom mechanizmus nápravy zistených pochybení nezaručuje rýchlu reakciu (výzva na nápravu, lehoty na nápravu, až v extrémnom prípade prenos kompetencií).

Samozrejme, významnú rolu pre fungovanie vysokej školy má aj **akreditačná komisia** a jej rozhodnutia v oblasti komplexnej akreditácie a spôsobilosti škôl uskutočňovať študijné programy. Táto v súčasnosti nie je akceptovaná zo strany ENQA (Európska sieť akreditačných agentúr) – najmä pre jej absentujúcu nezávislosť od štátu. Je nepochybné, že riešenie jej fungovania musí byť súčasťou reformných krokov ale nebudeme sa tejto problematike venovať, nakoľko ju považujeme za predovšetkým akademický aspekt riadenia kvality vzdelávania.

Využitie dobrej praxe zo zahraničia

Porovnanie s vyspelými vysokoškolskými systémami, napriek tomu, že sa evidentne nejedná o uniformné štruktúry²², poukazujú na to, že je bežnou praxou definovať zákonom základné princípy samosprávy, **zďaleka však nie tak taxatívne a podrobne** ako je tomu v prípade Slovenska (kde navyše rovnaký model platí pre školu s 500 študentami na 3 fakultách ako aj pre školu so 17 000 študentami na 13 fakultách). **Štát väčšinou upravuje len základný model kreovania samosprávnych orgánov** na úrovni vysokej školy a ponecháva detailné úpravy na jednotlivých úrovniach riadenia v internej pôsobnosti samosprávy²³. Prípadne umožňuje školám tvoriť vlastný riadiaci systém na princípe „explain or comply“, teda doložiť/vysvetliť, prečo je tvoj systém lepší ako štandardne navrhovaný (Spojené kráľovstvo). **Orgány tvorené výlučne zástupcami interného prostredia majú väčšinou obmedzené riadiace právomoci len na akademickú (kurikulárnu a vedeckú) oblasť** alebo slúžia ako poradný orgán. **Kľúčovú úlohu v riadení predstavuje rozhodovanie kolektívneho ale pomerne štíhleho orgánu („board“), ktorý zahŕňa členov z interného aj externého prostredia**. Snahou je zaručiť riadenie ľuďmi s relevantnými manažérskymi skúsenosťami (aj mimo akademickej sféry) a súčasne zohľadnenie poznania interného akademického prostredia (procesov, ľudských zdrojov, informácií) a rovnako tak prepojenie riadenia s potrebami spoločnosti a regiónu (záujmy zamestnávateľov, sociálneho rozvoja a pod.)²⁴.

Strategické riadenie a vyhodnocovanie výsledkov/výkonov vysokej školy spočíva väčšinou v rukách vyššie uvedených štíhlejších vrcholových orgánov (príkladom sú Holandsko, USA, Spojené kráľovstvo, Dánsko, časť švajčiarskych škôl), rektor (výkonný manažér) má silnejšiu pozíciu a zodpovedá sa vrcholovému riadiacemu orgánu (príkladom sú Holandsko či Spojené kráľovstvo), akademické senáty majú v administratívnych otázkach skôr poradnú funkciu (príkladom sú Holandsko, Dánsko) alebo dozornú funkciu (napríklad Švajčiarsko). Právomoci akademickej obce sa sústreďujú skôr na riadenie a kvalitu vedy a výskumu, tvorbu a implementáciu kurikúl (napríklad Dánsko a Holandsko dopĺňajú riadiacu štruktúru vytvorením samostatných orgánov pre jednotlivé študijné programy alebo skupinu študijných programov, prepájajú pedagógov a študentov v riadení vecí, ktoré sa ich bezprostredne týkajú). Vo vrcholovom riadení vysokých škôl majú typicky zásadne silnejší vplyv externí aktéri (regióny, mestá, reprezentanti vlády, zamestnávateľov, výskumných inštitúcií mimo vysokú školu a pod.). Strategické orgány pozostávajú výlučne z nečlenov akademickej obce napríklad v USA, Holandsku, u časti škôl vo Švajčiarsku a Spojenom kráľovstve alebo prevažne – napríklad v Dánsku.

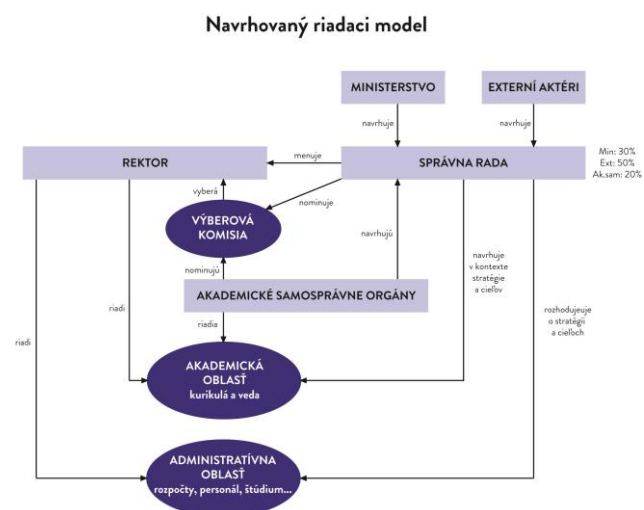
Prečo a v čom je potrebné meniť slovenský systém riadenia

Sme toho názoru, že na Slovensku je v súčasnosti istá nerovnováha riadiacich princípov, akcentujúca samosprávnosť na úkor organizačnej efektívnosti. Pri rozhodovaní a skladaní účtov za výsledky je zrejma dominancia **demokratických volených interných samosprávnych orgánov**, ktorých pôsobenie je **zamerané predovšetkým na plnenie očakávaní voliteľov z vlastnej organizácie**. Manažérske štruktúry sú integrované pre administratívnu i akademickú oblasť a externé prostredie je zastúpené (v správnych radách, čiastočne vo vedeckých radách), **bez rozhodovacích právomocí**, jeho prínos (aj) ako nositeľa

spoločenskej objednávky je marginalizovaný. Súčasne je **inhibítorom rozvoja** inštitúcií terciárneho vzdelávania **príliš detailne parametrizovaná legislatívna úprava samosprávy** v kombinácii s **extrémne zaťažujúcim akreditačným systémom**, ktorý na dlhé časové obdobie fixuje kurikulárne a personálne dispozície VŠ. **K tomu sa pridáva centralizácia financovania**, ktorá však **súčasne nepodporuje dostatočne ocenenie excelentnosti**, ale podporuje schémy evaluácie výkonov a prerozdeľovania financií, v ktorých **aj najslabšie články systému dlhodobo prežívajú**.

Zmeny by mali **korešpondovať s diverzifikáciou akcentov v misiách škôl** – napríklad orientácia na aplikovaný výskum a regionálne potreby vzdelávania by mala viesť k odlišnej reprezentácii v riadiacich orgánoch a ich usporiadení ako orientácia na základný výskum a súťaž medzinárodne významných vedeckých univerzít.

Tým sú dané základné trajektórie pri hľadaní riešení optimalizácie riadenia: **posilnenie organizačnej efektívnosti, posilnenie priestoru pre diverzitu inštitúcií v zmysle ich poslania, zavedenie duálnych prvkov riadenia pre akademické a administratívne záležitosti, otvorenie riadenia škôl externému vplyvu a zosúladenie miery decentralizácie v rozhodovaní so systémom financovania**.



Obr. 16: Navrhovaný riadiaci model

ZHRNUTIE

Prekonanie slabých miest v riadiacom modeli slovenských vysokých škôl by sa malo opierať o nasledovné princípy:

- Zásadne **posilnenie prítomnosti externých aktérov v zoštiehlených vrcholových riadiacich orgánoch** s rozhodovacími právomocami (zodpovedných za stratégiu, organizačné a administratívne riadenie a vyhodnocovanie napĺňania cieľov).
- **Užšie prepojenie na externé prostredie cez poradné orgány vrcholového vedenia** (reprezentanti regionálnych samospráv, zamestnávateľov, zahraničných partnerov, inovačných centier, NGO...).
- **Posilnenie manažérskej nezávislosti a zodpovednosti rektora** (na úrovni fakulty možno aj dekana) – vybraného vo výberovom konaní výberovou komisiou (nominovanou riadiacim orgánom a akademickou

samosprávou).

- **Posilnenie autonómie vysokých škôl pri koncipovaní interných riadiacich procesov**, redukcia taxatívne vymedzených požiadaviek zákonom len na nevyhnutné prvky zaručujúce funkčnosť, demokratickosť a transparentnosť samosprávy, vzťahov so štátom a externými partnermi.
- **Externé a/alebo povinné interné monitorovanie výsledkov vedy a výskumu** (v kontexte zmien systému akreditácie **ale tiež vzdelávania** (kvalita a uplatňovanie

absolventov na trhu práce v korešpondencii s indikovanými trendmi a potrebami v jednotlivých oblastiach spoločenských požiadaviek) – **vo väzbe na štátom podporované odborné prognostické a analytické kapacity**.

- **Jednoduché a transparentné mechanizmy kontroly centrálnej autority** (ministerstva, prípadne akreditačnej agentúry).

Hlavná téza

Reforma v terciárnom vzdelávaní musí zabezpečiť vyššiu atraktivnosť povolania pre všetkých pedagogických pracovníkov. Je potrebné zrealizovať skokovú zmenu v odmeňovaní, ktorá prinesie „konkurencieschopnú úroveň“ voči iným povolaniam vyžadujúcim vysokoškolské vzdelanie vrátane komerčného sektora. Priestor pre rast by mal byť založený jednak na úsporách, ktoré reforma prinesie na strane nákladov – najmä skrátenie priemernej dĺžky terciárneho štúdia, ale tiež na politickej vôli zvyšovať príspevky štátneho rozpočtu na kvalitnejšie vzdelávanie, determinujúce konkurencieschopnosť krajiny.

Ľudské zdroje v terciárnom vzdelávaní sú podfinancované

Najvýznamnejším prvkom zásadného zlepšenia systému terciárneho vzdelávania na Slovensku sú pedagogickí pracovníci. Ich odborná úroveň a motivácia sú základným pilierom zlepšovania kvality inštitúcií, v ktorých pôsobia a sú predpokladom otvorenosti zmenám, interakcie s externým prostredím a angažovanosti v procese dosahovania špičkových, medzinárodne porovnateľných výkonov a výsledkov.

Kľúčovým motivačným prvkom je nepochybne platové ohodnotenie. Zaostávanie platov vo vysokom školstve za priemerom ostatných vysokoškolsky kvalifikovaných zamestnancov v národnom hospodárstve stále pôsobí demotivujúco. Ich platy síce narástli za roky 2009 až 2016 o 18 % (priemerný rast o 2,4 % ročne), stále sú však relatívne nízke.

Porovnanie platov VŠ učiteľov 2016
merný ukazovateľ: euro

	Priemerný plat učiteľov VŠ	Rozdiel oproti priemernému platu VŠ vzdelaných 2. stupeň	Rozdiel oproti priemernému platu VŠ vzdelaných 3. stupeň	Rozdiel oproti priemernému platu v NH
Priemerný plat učiteľov	1436,96	0,96	0,93	1,58
Priemerný plat profesorov	2130,44	1,42	1,38	2,34
Priemerný plat docentov	1617,89	1,08	1,05	1,77
Priemerný plat odborných asistentov	1201,44	0,80	0,78	1,32
Priemerný plat asistentov	989,14	0,66	0,64	1,08
Priemerný plat lektorov	972,39	0,65	0,63	1,07

Obr. 17: Porovnanie platov VŠ učiteľov 2016; **Zdroj:** Štvrťročný výkaz o práci vysokých škôl a ostatných organizácií priamo riadených MŠVV a Š SR, Štatistický úrad SR a vlastné výpočty

Pozn.: Priemerná hodnota počítaná bez náhrad za pracovnú pohotovosť

Súčasne je potrebné za problém označiť absentujúci priestor pre diferenciáciu platov v rôznych vysokoškolských odboroch, keď platové rozdiely na trhu práce sú obrovské, napríklad medzi informačnými technológiami a učiteľstvom či poľnohospodárstvom. Tento stav prináša znižovanie konkurencie, a tým aj kvality vysokoškolských učiteľov.

V úvode textu sme uviedli argumenty na základe medzinárodných porovnaní, ktoré jasne dokumentujú, že **Slovensko výrazne zaostáva v platovom ohodnotení vysokoškolských pedagógov. Konkurencieschopné ohodnotenie neponúka ani špičkovým odborníkom, ani mladším zamestnancom. Podhodnotenie mladých pedagógov je oproti trhu tak zásadné, že máme veľké problémy ich získaním a udržaním. Na vysokých školách máme**

v medzinárodnom porovnaní nadmerné zastúpenie učiteľov nad 60 rokov veku.

Ako navýšiť finančné zdroje pre pedagógov

Podstatou každej reformy by mal byť návrh na riešenie identifikovaných problémov. Tento dokument navrhuje, ako by sme mohli v relatívne krátkom čase dosiahnuť také zvýšenie miezd pedagógov na VŠ, aby sme ich dostali do súladu s medzinárodnými štandardmi. To znamená, aby atraktivita ich práce vo vzťahu k ostatným ponukám na trhu práce bola porovnateľná s atraktivitou v krajinách OECD či v rámci EÚ.

Aj keď bola deklarovaná politická vôľa zvyšovať mzdy pedagogickým pracovníkom VŠ rýchlejšie, ako je rast miezd v národnom hospodárstve, dokumentovali sme v predchádzajúcom texte, že zvažované tempo „zvyšovania atraktivnosti učiteľského povolania“ o 6 % ročne nezodpovedá akútnosti tohto problému. Výrazne to platí pre odvetvia s vysokou úrovňou priemerných platov (napr. informačné technológie). Preto upozorňujeme na potrebu oveľa rýchlejšieho nárastu miezd v najbližších rokoch. Uvedomujeme si, že možnosti štátneho rozpočtu sú obmedzené a zrejme sľúbených 6 % je treba považovať za maximum, čo si môžeme dovoliť. Rýchlejší rast miezd by však mohli umožniť úspory vyplývajúce z navrhovaného zosúladienia priemernej dĺžky štúdia s krajinami OECD. Veríme, že použitie takto vytvorených zdrojov na rast miezd by malo byť politicky dobre priechodné a nemuselo by vytvárať tlak na neprimeraný rast miezd v ostatných oblastiach verejného sektora.

Realistickosť týchto úvah podporuje aj zistenie, že slovenské vysoké školy zatiaľ nezareagovali na pokles počtu študentov v dôsledku demografického poklesu. **Napriek vyše 35-percentnému poklesu počtu študentov počet pedagógov v priebehu siedmich rokov poklesol len o 0,5 % (!)**

Porovnanie počtu študentov, pedagógov
merná jednotka: osoby

	Počet VŠ študentov	Počet VŠ učiteľov
2009	225 776	9 748
2016	147 680	9 704
Rozdiel absolútne	-78 086	-44
Percentuálny rozdiel	-35%	-0,5%

Obr. 18: Porovnanie počtu študentov, pedagógov a ich platov 2009 – 2016

Argument o chýbajúcej flexibilitě reagovania podporuje aj ďalšie medzinárodné porovnanie. Na Slovensku v roku 2015 pripadalo na jedného vysokoškolského pedagóga v terciárnom vzdelávaní podľa štatistik OECD 13 študentov, pričom priemer krajín OECD a "EÚ 22" bol 16 študentov na učiteľa ²⁵ (správa OECD Education at a Glance 2016, údaje za krajiny sú z roku 2015). Takéto porovnanie **indikuje približne 23 % „prezamestnanosť“ vysokého školstva na Slovensku oproti priemeru krajín OECD**. Naviac, klesajúci demografický vývoj prinesie opäť menšie absolútne počty študentov v nasledovných rokoch.

Ako sme už uviedli v kapitole 1, slovenské terciárne vzdelávanie vyniká priemernou dĺžkou štúdia kvôli neprimerane vysokému podielu inžinierskej resp. magisterskej úrovne (2. stupeň) a ako sme uviedli v tejto kapitole, slabá schopnosť reagovať na zmeny (pozri aj kapitola 3 k problematike potrebných zmien v riadení) nevytvára priestor pre efektívne alokovanie zdrojov. Ak by sa podarilo zmeniť štruktúru terciárneho vzdelávania na úroveň priemeru OECD (v prospech kratších foriem štúdia), mohli by sme ho **pre rovnaký celkový počet študujúcich skrátiť v priemere o jeden rok a ušetriť tak približne 20 % z ročných mzdových výdavkov na terciárne vzdelávanie** (pričom by sme stále mali priestor zlepšovať sa v pomere počtu študentov na učiteľa oproti priemeru krajín OECD). Úpravou počtu vyučujúcich pomerne k dĺžke štúdia a teda počtu študujúcich, v kombinácii s úpravou (zvýšením) priemerného počtu študentov na učiteľa na úroveň priemeru OECD a v kombinácii s využitím dopadov demografického poklesu, ktorý bude v nasledovných rokoch znižovať absolútny počet vysokoškolákov

(posledné poklesy boli medziročne 10 % a 7 %), **by bolo možné v prípade zachovania celkového objemu mzdových prostriedkov pre terciárne vzdelávanie na súčasnej úrovni vysokoškolského rozpočtu zvýšiť plat jednotlivca približne o 30 % oproti aktuálnej úrovni**.

Samozrejme, vyššie uvedený prepočet je potrebné upresniť v kontexte radu ďalších premenných, ktoré ovplyvnia celkový potenciál rastu miezd z pohľadu štruktúry rozpočtov inštitúcií terciárneho vzdelávania, dopadov na štátny rozpočet v oblasti odvodov a daní a z ďalších aspektov, ktoré sme naznačili v predchádzajúcom texte. **Zmeny je tiež nutné nahliadať v kontexte viacročného reformného obdobia**. Sme však presvedčení, že aj uvedené odhady indikujú potenciál, ktorý previazanie štruktúry študujúcich, nadväzne priemernej dĺžky štúdia a navýšenia platov pedagógov ponúka.

ZHRNUTIE

Ocenenie práce pedagógov v terciárnom vzdelávaní výrazne zaostáva za priemerom krajín OECD a EÚ. Zvýšenie atraktívnosti tohto povolania je možné dosiahnuť kombináciou už politicky deklarovaného rýchlejšieho zvyšovania miezd (o 6 % ročne) a využitia úspor a redistribúcie prostriedkov z navrhovaných reformných opatrení. Šance na presadenie reformy do života by výrazne zvýšila politická deklarácia, že úspory z reformy zostanú k dispozícii prednostne na zvyšovanie miezd akademikov.

Hlavná téza

Únik mozgov zo Slovenska medzi najlepšími maturantmi je zrejmy a slovenské vysoké školy potrebujú podporu pri jeho zmierňovaní. Cestou je vytvorenie podmienok pre štúdium, ktoré zvýhodnia najtalentovanejších. Súčasne je potrebné podporiť internacionalizáciu štúdia a komunikáciu pozitívnych zmien v terciárnom vzdelávaní, vrátane vnímania značiek našich nadpriemerných inštitúcií terciárneho vzdelávania.

Nediferencovaná masifikácia sprevádzaná únikom mozgov nás potápa v kvalite

Rovnako ako nemožno hovoriť o kvalitných vysokých školách bez kvalitných pedagógov, nemožno o nich hovoriť ani bez kvalitných študentov. **Kvalita študentov na slovenských vysokých školách však podľa medzinárodných porovnaní neustále klesá** (pozri kapitola 1). Na súčasnú situáciu veľmi negatívne vplyva nadmerný počet miest, ktoré VŠ ponúkajú, v nediferencovanej štruktúre odborov, nezodpovedajúcej potrebám a trendom na trhu práce. Vo väčšine prípadov sa voči uchádzačom uplatňuje skôr nábor ako výber študentov. **Na potrebnú diferencovanosť kvality absolventov, teda selekciu najtalentovanejších pre náročné programy a súčasne vytvorenie skupín študujúcich, kde podpriemerní študenti „nerozriedujú“ úroveň vzdelávania, vplyva veľmi negatívne už spomínaná absencia rôzne dlhých a rôzne náročných cyklov terciárneho vzdelávania, rozdielne dostupných pre výkonnostne odlišných uchádzačov.**

Problém zosilňuje každoročný odliv veľkej časti najtalentovanejších maturantov na zahraničné (najmä české) vysoké školy. **Odliv mozgov preto považujeme za jeden z najzávažnejších symptómov úpadku slovenského vysokého školstva** (závažnosť indikujeme cez fakty v kapitole 1), **ktorý je potrebné zabrzdiť.**

Intervencie

Opatrenia, ktoré môžu ovplyvniť riešenie popísanej situácie musia byť integrálnou súčasťou jadra reformných krokov. Súčasne je potrebné si uvedomiť, že aj pri úspešných zmenách, ktoré by priniesli reálny rast kvality terciárneho vzdelávania na Slovensku, predovšetkým jasnou diferenciáciou v kvalite, podporenou zvýšením podielu motivovaných a schopných pedagógov, nemôžeme očakávať spontánne rýchly príklon najlepších maturantov k zmene postoja voči štúdiu na slovenských VŠ. Preto **je potrebná istá forma „pozitívnej diskriminácie“ najtalentovanejších a najtvrdšie pracujúcich stredoškôľakov pri nástupe na slovenské vysokoškolské programy.**

Koncepciu finančnej motivácie najlepších maturantov sme uviedli v kapitole č.2. Tá by mala priniesť okrem istoty bezplatného štúdia aj možnosti získať dodatočnú finančnú podporu zo štipendií, ak sa predmetní maturanti rozhodnú pre štúdium odborov/programov, ktoré budú zaradené medzi dôležité z pohľadu ekonomickej konkurencieschopnosti a udržateľnosti spoločenského rozvoja.

Pre tento účel bude **nevyhnutný istý presah reformy na úroveň stredných škôl**, kde je potrebné nájsť transparentný a rýchlo implementovateľný mechanizmus **ohodnotenia maturity, respektíve záveru stredoškolského štúdia tak, aby bol minimalizovaný subjektivismus a dosiahla sa porovnateľnosť výsledkov naprieč kohortou maturantov.** Okrem už zavádzaných centrálne riadených testov je možné prebrať ďalšie, v zahraničí overené nástroje, ktoré tvoria zmysluplný prechod od výsledkov stredoškolských k uchádzaniu sa o terciárne štúdium – bez zamerania sa len na jednorazové záverečné preskúšanie, s vysokou mierou zodpovednosti strednej školy za objektivitu hodnotenia, s mechanizmom externej kontroly evaluácie atď. Príkladom môže byť britský systém „A-levels“²⁶ či „International Baccalaureate“²⁷. V prechodnom období by bolo možné využiť pre doplnenie obrazu o úrovni maturanta povinné absolvovanie unifikovaných a overených testov obdobných, ako sú realizované v súčasnosti v rámci prijímacích konaní na vysoké školy – napríklad SCIO testovanie²⁸.

Maturanti by mali možnosť uchádzať sa o náročnosťou primerané programy v celom spektre štátom dotovaných štúdií v terciárnom vzdelávaní (typicky kratšie cykly menej náročného štúdia, druhý a tretí stupeň naopak s vysokými nárokmi). **Najlepší by mali garantované miesta** na nimi zvolených programoch (čo je dosiahnuteľné/korigovateľné v súčinnosti s vysokými školami). Navyiac, získavali by **výhody pri dostupnosti a kvalite ubytovania, dostali by ponuky štipendií, prípadne štipendií alokovaných na absolvovanie časti štúdia v zahraničí**, garantovaných štátom (nad rámec programu Erasmus+) - pre najlepších by bolo napríklad tiež možné garantovať „kombinované štúdium“ (musela by ho zazmluvniť vysoká škola), kde by prvá časť prebehla na Slovensku, finalizácia v zahraničí. Rovnako by bolo potrebné iniciovať **tvorbu štipendijných fondov zo zdrojov zamestnávateľov** (napríklad na báze odvetví alebo iných kritérií), ktoré by boli viazané na štúdium odvetvím preferovaných odborov/programov/vysokých škôl, prípadne by podporovali extenzívnejšie praxe študentov u zamestnávateľov. Vklady do týchto štipendijných fondov by mali byť výrazne daňovo zvýhodnené (napríklad dvojnásobkom zníženia základu dane z príjmu).

Masívnu podporu v prechodnom období potrebuje aj **budovanie značiek inštitúcií terciárneho vzdelávania a podpora komunikačných kampaní škôl**. Tak po stránke finančnej ako aj profesionálnej. Na tento účel by bolo možné využiť formu už osvedčených „rozvojových projektov vysokých škôl“. V súčasnosti

prostredí sociálnych sietí a internetu je implementácia tohto druhu komunikácie dostupná a vysoko účinná pri efektívnej miere nákladovosti, vyžaduje si však profesionálne vedenie, k čomu potrebujú VŠ externú podporu. Samozrejme, **podporované kampane musia nadväzovať na reálne posuny v kvalite a výkonnosti.**

V tomto smere majú nezastupiteľné miesto relevantné rankingy inštitúcií terciárneho vzdelávania. Jednak je potrebné zviditeľniť tie svetové rankingy, ktoré sú spomedzi množstva existujúcich najrenomovanejšie. V nich by sa postupne malo prejavovať zlepšovanie kvality slovenských vysokých škôl (nemali by sme v tomto kontexte zabudnúť na dôležitý európsky projekt U-multirank²⁹), jednak by ale mali byť podporené nezávislé domáce rankingy, ktoré dokážu reflektovať diverzitu a úroveň napĺňania rozdielnych poslání inštitúcií terciárneho vzdelávania v národnom kontexte (napr. ARRA³⁰ a český ranking - Bohatství v rozmanitosti³¹).

V neposlednom rade je dôležité **podporiť internacionalizáciu medzi študentmi (ale aj učiteľmi)** v inštitúciách terciárneho vzdelávania (vrátane zásadného zvýšenia programov v cudzom, najmä anglickom jazyku). Mobilita študentov u nás výrazne zaostáva za inými krajinami a alternatíva priblížiť sa medzinárodnému prostrediu a súčasne študovať na slovenskej škole je (ako sme naznačili aj vyššie) jedným zo strategických

pilierov znižovania „exodu mozgov“ už pri voľbe vysokoškolského štúdia. Taktiež **je dôležité doplniť deficit počtu študujúcich, najmä v rámci potrebných odborov vzdelávania, aktívnym získavaním študentov zo zahraničia** a ich motiváciou zostať pôsobiť po absolvovaní školy na Slovensku (to sa nemusí týkať len vybraných krajín EÚ ale aj tretích krajín, ako je napríklad Ukrajina).

ZHRNUTIE

Cielené intervencie do udržania/získania najlepších študentov pre spoločensky potrebné odbory na kvalitných slovenských inštitúciách terciárneho vzdelávania sú službou, ktorú je štát stále dlžný najtalentovanejším a najtvrdšie pracujúcim absolventom stredných škôl. Je preto nevyhnutné transparentne a čo najobjektívnejšie diferencovať a následne „pozitívne diskriminovať“ študentov s najlepšimi výsledkami. Pri prijímaní na školy aj pri výhodách, ktoré im budú poskytnuté. To predpokladá zmeny vo fungovaní maturity, aby bolo možné plošné objektívne porovnávanie študentov a nastavenie mechanizmov odmeňujúcich najlepších pri výbere a absolvovaní vysokej školy. Tie musia byť ekonomické, súčasne však musia reflektovať ich ambíciu získať kvalitné vzdelanie a uplatniť sa aj v medzinárodnom kontexte! Neopomenuteľná bude podpora budovania značiek najlepších inštitúcií u nás a tiež dlhodobá komunikačná kampaň sprevádzajúca štrukturálne zmeny v terciárnom vzdelávaní, objasňujúca diverzifikovanú kvalitu a kariérne príležitosti z nej plynúce.

Hlavná téza

RÚZ má veľký záujem na čo najrýchlejšom zlepšení systému terciárneho vzdelávania. Preto dáva v tomto dokumente k dispozícii nielen vecné námety, ale pripravila aj obsah a postupnosť krokov smerujúcich k ich realizácii. Navrhovaný časový harmonogram predpokladá, že prvým školským rokom, kedy sa reforma začne uvádzať do života na úrovni inštitúcií terciárneho vzdelávania, bude školský rok 2020/2021. Dovtedy by mali prebehnúť legislatívne zmeny a ďalšie nevyhnutné prípravné kroky. Súčasne navrhujeme trojročné prechodné obdobie. To znamená, že zladenie štruktúry TV s trendom v krajinách OECD z hľadiska nástupu maturantov do niektorých z foriem terciárneho vzdelávania by mohlo byť dokončené pri nástupe do školského roku 2022/2023.

V predchádzajúcich kapitolách boli pomenované zmeny, ktoré by bolo potrebné uskutočniť pre to, aby sa slovenské TV stalo efektívnejším a výkonnejším. Z textu je zrejmé, že rozsah aj hĺbka potrebných zmien sú naozaj veľké. Vzniká preto zákonite otázka, ako by mohla vyzeráť postupnosť krokov, ktorá by viedla k čo najrýchlejšiemu presadeniu navrhovaných zmien do života. V tejto kapitole sa na ňu pokúsime dať odpoveď. Je samozrejmé, že praktický život môže niektoré termíny, prípadne aj celý harmonogram pozmeniť. To by však nemalo spochybniť základnú logickú previazanosť a postupnosť navrhovaných krokov. Presadenie reformy terciárneho vzdelávania do praxe by bolo vhodné rozdeliť do troch fáz:

1. Príprava a schválenie reformnej koncepcie a následne legislatívy
2. Vyváranie kľúčových funkčných predpokladov pre nový model terciárneho vzdelávania
3. Postupné implementovanie nového modelu terciárneho vzdelávania do života

Takéto členenie poskytuje dobré predpoklady pre zrozumiteľnosť navrhovaných krokov a vďaka tomu aj na posudzovanie úspešnosti zavádzania ambiciózne navrhnutého postupu do praxe. Jednotlivé fázy popíšeme v nasledujúcom texte detailnejšie.

1. Príprava a schválenie reformnej koncepcie a legislatívy

Je zrejmé, že popisované zmeny v terciárnom vzdelávaní nie je možné uskutočniť bez jednoznačného politického rozhodnutia a nadväzujúcich výrazných legislatívnych zmien. Vymenujeme len tie kľúčové:

- a) nový model objednávanie výkonov od subjektov terciárneho vzdelávania (môžeme ho považovať aj za nový model financovania terciárneho vzdelávania);
- b) nový model prijímania maturantov na rôzne typy a formy terciárneho vzdelávania;
- c) nový model riadenia subjektov terciárneho vzdelávania;
- d) zosúladienie štruktúry terciárneho vzdelávania s krajinami OECD (etablovanie kratších foriem pomaturitného štúdia, ako je bakalárske).

Základným predpokladom pre naštartovanie reformy je príprava a schválenie nového zákona o terciárnom vzdelávaní, ktorý by mal v plnej miere nahradiť súčasný zákon o vysokých školách. Pre túto legislatívnu úpravu je potrebné získať šťihlo a jasne formulovaný mandát od vlády a vytvoriť odborné zázemie pre dynamickú prípravu a implementáciu.

Kľúčovú iniciatívu v príprave reformnej koncepcie a pri tvorbe a presadzovaní nového zákona, v súlade s kompetenčným zákonom, by malo zohrať Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu. Vo fáze prípravy by však mal participovať rad ďalších subjektov: Ministerstvo hospodárstva, Ministerstvo financií. Úrad podpredsedu vlády pre investície a informatizáciu, zástupcovia VŠ, relevantné výbory NR SR, reprezentácie VŠ, zamestnávateľov atď.

Predpokladáme, že optimálne by bolo uvažovať s nasledovnou postupnosťou krokov:

- i. Schválenie reformného zámeru na úrovni Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu (ďalej len „ministerstvo“) – s jasnými cieľmi a usmerneniami pre prípravu legislatívy a odborného zázemia reformy
- ii. Schválenie reformného zámeru na úrovni vlády Slovenskej republiky
- iii. Vypracovanie a následné schválenie nového Zákona o terciárnom vzdelávaní

Schválenie navrhovanej reformy vládou považujeme za dôležitý politický počin. Mal by byť jasnou politickou deklaráciou vládnej koalície o pevnom odhodlaní reformovať slovenské TV s jasnými cieľmi. Súčasne by tento dokument mal byť vecným oporným bodom pri formulovaní reformnej legislatívy.

Predpokladáme, že pri potrebnej politickej podpore vedenia rezortu školstva a celej vládnej koalície, by schválenie reformného zámeru na úrovni rezortu školstva mohlo prebehnúť v 1.Q 2018, následne vo vláde v 2.Q 2018. Nový zákon o terciárnom vzdelávaní by potom mohol byť prijatý v 1.Q 2019. Pre naplnenie týchto ambiciózných postupových krokov by bolo potrebné, aby ministerstvo, spolu s prijatím reformného zámeru odsúhlasilo vznik niekoľkých (podľa možnosti politicky nezávislých) expertných skupín (vrátane alokácie financovania odborných prác), ktoré by okamžite začali pracovať na tvorbe a precizovaní kľúčových reformných oblastí, tém a krokov (s prvými výstupmi ešte predtým, ako bude schválený reformný zámer na úrovni vlády, neskôr však s výstupmi v oveľa väčšom detaile až do fázy implementácie reformy):

- a) Prognózovanie dopytu trhu práce a súvisiace analytické indikátory
- b) Nový model objednávanie výkonov od subjektov terciárneho vzdelávania (ktorý by sme mohli považovať aj za nový model financovania terciárneho vzdelávania)

- c) Nový model prijímania maturantov na rôzne úrovne terciárneho vzdelávania – vrátane presahu na spôsob hodnotenia maturantov
- d) Nový model riadenia subjektov terciárneho vzdelávania
- e) Etablovanie kratších cyklov vyššieho vzdelávania (menej ako bakalársky stupeň) do systému terciárneho vzdelávania na Slovensku
- f) Obsahová náplň kratších foriem terciárneho vzdelávania, ich akreditácia a začlenenie do systému TV

Tieto expertné skupiny by mali jednak precizovať reformný zámer predložený do vlády, a tiež by mali v predstihu pripravovať vecný obsah potrebných legislatívnych zmien a aj kroky na realizáciu zmien po tom, ako bude schválená reformná legislatíva. V prípade prognózovania dopytu trhu práce by malo ísť o budovanie personálneho zázemia pre následný Prognostický útvar, ktorého formálny vznik zrejme bude podmienený prijatím novej legislatívy.

Ak sa podarí splniť vyššie pomenované opatrenia, Slovensko by mohlo mať na začiatku roku 2019 jednak schválený nový zákon o terciárnom vzdelávaní, ale tiež potrebné expertné (a potenciálne aj inštitucionálne) zázemie na následnú realizáciu reformných opatrení.

2. Vytváranie kľúčových funkčných predpokladov pre nový model terciárneho vzdelávania

V okamihu, keď bude schválená nevyhnutná legislatíva pre zásadnú reformu TV, bude potrebné uvádzať jednotlivé zmeny do života. Už vyššie v texte boli definované kľúčové oblasti, ktorých zvládnutie bude podmieňovať spustenie reformy do života:

- a) Prognózovanie dopytu trhu práce a analytické vyhodnocovanie súvisiacich trendov a premenných
- b) Nový model objednávaní výkonov od subjektov terciárneho vzdelávania (ktorý by sme mohli považovať aj za nový model financovania terciárneho vzdelávania)
- c) Nový model prijímania maturantov na rôzne typy a formy terciárneho vzdelávania
- d) Nový model riadenia subjektov terciárneho vzdelávania
- e) Etablovanie kratších cyklov vyššieho vzdelávania (menej ako bakalársky stupeň) do systému terciárneho vzdelávania na Slovensku
- f) Obsahová náplň kratších študijných foriem, ich akreditácia a začlenenie do systému TV

Predpokladáme, že za každou z oblastí bude jedna z expertných skupín Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu, ktorá pre účely konceptu a legislatívy predloží zásadné body riešenia a v okamihu schválenia legislatívy bude mať svoju oblasť tak dobre preskúmanú, že predloží jasnú predstavu o tom, ako dané zmeny uviesť do života. Vďaka tomu je možné očakávať od každej z nich veľmi kvalitné výstupy vo veľmi krátkom čase počas prípravy, ale aj po schválení legislatívy. Kontinuálne fungovanie expertných skupín, cez rôzne úrovne schvaľovania a implementovania reformy sa tak stane kľúčovým predpokladom úspechu, pričom je, samozrejme, potrebné zabezpečiť aj koordinované smerovanie ich práce cez „centrálnu jednotku“.

Ak v rámci pozitívneho scenára sme odhadli, že reforma TV by mohla byť schválená v parlamente začiatkom roka 2019, vzniká

otázka, kedy by mohla byť uvedená do života. Predpokladáme, že reforma bude uvádzaná do života postupne, a že prvý školský rok, kedy nástup maturantov do terciárneho vzdelávania bude realizovaný podľa nového modelu, bude školský rok 2020/2021. Kľúčové predpoklady pre spustenie reformy k tomuto termínu sú nasledovné (obr. 19):

- i. **Indikatívny dopyt trhu práce po jednotlivých formách a stupňoch TV (vrátane kratších foriem TV) pre komplexné portfólio odborov.** Expertná skupina pre prognózovanie potrieb trhu práce definuje indikatívny dopyt trhu po jednotlivých formách vzdelania (už vrátane kratších cyklov TV, resp. profesijne orientovaných a iných, trhom práce požadovaných bakalárskych programov) tesne po schválení reformného zámeru na vládnej úrovni, to znamená v treťom štvrtroku 2018.
- ii. **Obsahová náplň kratších foriem TV pre vybrané odbory a spôsob ich začlenenia do systému TV.** Expertná skupina pre obsahovú náplň kratších foriem TV v spolupráci s expertmi z VŠ rozpracuje rámec tejto náplne (možné profily absolventov) počas prípravy a schvaľovania legislatívy, teda do konca roka 2018. V okamihu prijatia reformnej legislatívy by tak boli pomenované konkrétne odbory s požadovanými kratšími formami TV, spolu s ich rámcovou obsahovou náplňou. To by vytváralo predpoklady na to, aby subjekty pôsobiace na trhu terciárneho vzdelávania mohli zvažovať, či sa budú alebo nebudú uchádzať o profiláciu takýchto odborov a ich akreditáciu.
- iii. **Indikatívne smerné čísla pre subjekty TV.** Prognostický útvar definuje indikatívne smerné čísla pre jednotlivé typy študijných programov v TV pre úvodný reformný školský rok 2020/2021 do konca 1.Q.2019. Bude to prvá indícia pre subjekty TV na to, aby zvažili úpravu svojej ponuky na školský rok 2020/2021. Mohli by sa zapojiť do akreditácie na kratšie formy TV, ak tento typ je v súlade s ich dlhodobou stratégiou a zvažiť profiláciu programov na všetkých stupňoch vzdelávania v kontexte indikovaných smerných čísel a podkladových prognóz vývoja trhu práce (resp. štátnej objednávky na ne reagujúcej).
- iv. **Akreditácia kratších foriem TV pre vybrané odbory.** Subjekty, ktoré by sa rozhodli pre akreditáciu na kratšie formy TV by mali k dispozícii na jej získanie zhruba 6 – 9 mesiacov od prijatia zákona a zverejnenia konkrétnych odborov a ich rámcovej obsahovej náplne (profilu absolventov). Teda do konca 3.Q. 2019 by bola známa nová ponuka kratších foriem TV (pre školský rok 2020/2021).
- v. **Finálna prognóza Prognostického útvaru.** Do rovnakého termínu zverejní svoju finálnu prognózu dopytu trhu práce aj Prognostický útvar – platnú pre nástup v školskom roku 1 reformy (2020/2021). Zohľadní v nej existenciu už akreditovaných kratších foriem TV a premietne do nej aj vhodnejšiu odborovú štruktúru klasickej bakalárskej, magisterskej, resp. inžinierskej a doktorandskej úrovne vzdelania. Maturanti tak získajú jasnú predstavu o ponuke typov a odborov TV, štruktúre úrovní dosiahnuteľného TV, ako aj svojich šanciach získať možnosť bezplatného terciárneho vzdelania v jednotlivých odboroch a formách/stupňoch štúdiá.

Podobne subjekty poskytujúce TV dostanú záväznú informáciu o štruktúre dopytu štátu, zastúpeného Ministerstvom školstva, vedy, výskumu a športu.

- vi. **Pravidlá pre prijímanie maturantov na jednotlivé úrovne TV.** V rovnakom termíne (do konca 3.Q.2019) zverejní Ministerstvo nové pravidlá pre prijímanie maturantov na TV v školskom roku 1 reformy

(2020/2021) – čomu by mala predchádzať úprava záverečného hodnotenia stredoškôľakov (objektivizácia, zvýšenie transparentnosti atď.). V októbri 2019 by tak mali byť jasné všetky kľúčové nastavenia pre prvý školský rok 2020/2021, kedy by sa mala začať fáza implementácie reformy TV.

	2017/2018 ŠR				2018/2019 ŠR				2019/2020 ŠR				2020/2021 ŠR			
Nástup maturantov do prvého ročníka reformovaného TV																
Pravidlá pre prijímanie maturantov na jednotlivé úrovne TV.																
Finálna prognóza Prognostického útvaru.																
Akreditácia kratších foriem TV pre vybrané odbory.																
Indikatívne smerné čísla pre subjekty TV.																
Obsahová náplň kratších foriem TV pre vybrané odbory.																
Indikatívny dopyt trhu práce po kratších formách TV pre vybrané odbory.																
Schválenie nového zákona o reforme TV																
Schválenie reformy na úrovni vlády																
Schválenie reformy na úrovni MŠ																
	1Q	2Q	3Q	4Q	1Q	2Q	3Q	4Q	1Q	2Q	3Q	4Q	1Q	2Q	3Q	4Q
	2018				2019				2020				2021			

Obr. 19: Postupové kroky pre spustenie reformy

Okrem opatrení, ktoré na seba časovo veľmi silno nadväzujú, je potrebné realizovať aj ďalšie kľúčové opatrenia, bez ktorých reforma nemôže byť úspešná. Ich umiestnenie do času môže byť predmetom ďalšej diskusie.

- a) **Odmeňovanie pedagógov.** Ako sme uviedli v predchádzajúcom texte, jedným z cieľov navrhovanej reformy terciárneho vzdelávania je výrazné zvýšenie plátov pedagógov. Tak, aby sa táto profesia stala atraktívnou pre mladých, ambiciózných ľudí. Aj keď je zrejme, že z dlhodobého hľadiska prinesie navrhovaná reforma dostatočný objem úspor, ktoré by mali postačovať na výrazné zvýšenie miezd pedagógov, v prvých rokoch realizácie reformy k úsporám nebude dochádzať vôbec, resp. len čiastočne. Reálne úspory začnú nabiehať až v roku 2023 a plný rozsah úspor z uskutočnenia navrhovaných reformných opatrení, predovšetkým z efektívnejšej štruktúry TV, bude možné dosiahnuť až v roku 2025.

Ak by zvyšovanie miezd pedagógov na porovnateľnú úroveň s krajinami OECD (porovnanie s rovnako vzdelanými odborníkmi v komerčnom sektore) malo byť odkázané výhradne na „úspory z reformných opatrení“, bolo by treba čakať neúmerne dlho na reálne zvýšenie atraktívnosti práce pedagógov. Znamená to, že by sme reformu vystavovali veľkému riziku zlyhania, resp. nenaplnenia očakávaní v oblasti kvality. Preto navrhujeme, aby z hľadiska časového bolo zvyšovanie miezd len čiastočne naviazané na úspory z reformy a čiastočne bolo predfinancované zo štátneho rozpočtu. Ak celkový potenciál reformných úspor predstavuje napríklad 170 mil. eur/rok, 40 % z tejto sumy by mohlo byť vložených do rozpočtu v prvom školskom roku po schválení reformy v parlamente, a ďalších 60 % by mohlo byť postupne uvoľňovaných v nadväznosti na reálne dosahované úspory (samozrejme, máme na mysli peniaze navyše, nad bežné zvyšovanie miezd vo vzdelávacom sektore).

- b) **Motivácia najlepších maturantov pre štúdium na slovenských školách a druhým kľúčovým faktorom pre zvýšenie kvality TV je udržanie aspoň časti najlepších študentov, ktorí dnes odchádzajú do zahraničia, na Slovensku.** Podobne, ako pri raste miezd pre pedagógov, v prvých rokoch

reformy nie je možné čakať na úspory z realizovaných reformných krokov. Za optimálne považujeme spustenie pozitívnej motivácie pre najlepších študentov v najbližšom školskom roku po schválení reformy aj napriek tomu, že takéto opatrenie bude dočasne zaťažovať štátny rozpočet.

- c) **Podpora kvalitných vysokých škôl a perspektívnych odborov pri získavaní kvalitných študentov.** Rovnako je potrebné časť prostriedkov venovať hneď na začiatku reformy (najlepšie už od roku 2019) podpornej komunikačnej kampani a opatreniam (štipendiám, benefitom a pod.), ktoré zvýšia záujem úspešných maturantov (v novom ponímaní) o tie odbory a inštitúcie TV, ktoré sú v súlade s prognózou potrieb trvalej udržateľnosti krajiny a jej konkurencieschopnosti.

3. Postupné presadzovanie nového modelu terciárneho vzdelávania do života.

Vzhľadom na rozsah zmien je nevyhnutné počítať s postupným presadzovaním zmeny štruktúry terciárneho vzdelávania do praxe. Navrhujeme pracovať s tromi etapami, resp. zmenu realizovať v priebehu troch školských rokov. Ako je už naznačené vyššie, prvým školským rokom, v ktorom by sa reforma TV mala realizovať, je školský rok 2020/2021, tým posledným, kedy by sa už mala reforma realizovať v plnej šírke pri nástupe maturantov na niektorý z typov TV, by mal byť školský rok 2022/2023. Takto navrhujeme postupne zvyšovať „intenzitu reformných opatrení“. Ak rozdiel medzi pôvodnou a cieľovou štruktúrou TV budeme považovať za 100 %, resp. ak cieľový počet maturantov nastupujúcich do kratších foriem TV považujeme za 100 %, potom postupné presadzovanie reformy do života odporúčame dávkovať nasledovne:

1. rok 20 % zmien
2. rok +30 %, spolu 50 % zmien
3. rok +50 %, spolu 100 % zmien, resp. reforma v plnej šírke

Takto navrhovaná postupnosť zohľadňuje nevyhnutný časový priestor, ktorý je jednak potrebný na kvalitnú obsahovú prípravu kratších foriem TV, ale tiež na prispôbenie novej

situácii zo strany subjektov poskytujúcich TV a zo strany uchádzačov o štúdium.

Je potrebné si uvedomiť, že vyššie uvádzané termíny sú z pohľadu nástupu maturantov na niektorú z foriem TV. Ak by sme chceli nábeh reformy hodnotiť z pohľadu končiacich absolventov TV, potom prví absolventi reformovanej štruktúry

odborov a úrovni kvalifikácií (vrátane kratších foriem TV) budú prichádzať na trh práce v roku 2023. To znamená, že toto je prvý rok, kedy sa začnú v praxi prejavovať ekonomické úspory z optimalizácie štruktúry TV popisované v predchádzajúcich kapitolách dokumentu. Úspory a ďalšie pozitívne ekonomické efekty sa v plnom rozsahu prejaví od roku 2027.

- ¹ Centrum edukačného manažmentu FM UK: Liečba, ktorú nikto nechce?, Informačné listy 1/17, 2017, <http://www.cem-uk.sk/publikacie-cem/informacne-listy/liecba-ktoru-nikto-nechce/>
- ² OECD (2017), Education at a Glance 2017: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2017-en>; Portál U-Multirank - <http://www.umultirank.org/#!/home?name=null&trackType=home>
- ³ Centrum vedecko-technických informácií SR: Prognóza dopytu po absolventoch študijných programov vysokých škôl na trhu práce výhľadovo na 5 rokov, s trendovou idikáciou (rast/utlmovanie) na ďalších 5 rokov, Národný projekt Vysoké školy ako motory rozvoja vedomostnej spoločnosti, 2014; Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny: Strednodobá prognóza potrieb trhu práce do roku 2021, správa december 2016
- ⁴ Portál QS World University Rankings - <https://www.topuniversities.com/qs-world-university-rankings>; Portál ARWU Academic Ranking of World Universities - <http://www.shanghairanking.com/>; Portál THE World University Rankings – <https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings>; Centrum edukačného manažmentu FM UK: Medzinárodné hodnotenie vysokoškolských systémov a pozícia Slovenska, Informačné listy 2/17, 2017, <http://www.cem-uk.sk/publikacie-cem/informacne-listy/medzinarodne-hodnotenia-vysokoskolskych-systemov-a-pozicia-slovenska/>
- ⁵ U21 Ranking of National Higher Education Systems 2017. Executive Summary and Full 2017 Report. Universitas 21 and Institute of Applied Economic and Social Research, University of Melbourne, 2017
- ⁶ European Commission/EACEA/Eurydice: The European Higher Education Area in 2015: Bologna Process Implementation Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015
- ⁷ Global Competitiveness Report- <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2016-2017-1>; IMD World Competitiveness Year book. <http://www.imd.org/wcc/world-competitiveness-center-rankings/world-competitive-ness-yearbook-ranking/#WCY>
- ⁸ OECD (2015), Education at a Glance 2015: OECD Indicators, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2015-en>
- ⁹ <http://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/data/database>, výpočty Centra edukačného manažmentu FM UK
- ¹⁰ Kolektív autorov: Kvalita a zodpovednosť – Slovenské vysoké školstvo a potreby spoločnosti v medzinárodnom kontexte, CVTI SR, 2015; LEAF: Prieskum medzi Slovákmi v zahraničí, 2016, <https://spap.leaf.sk/informacie/prieskum-medzi-slovakmi-v-zahranici/>
- ¹¹ Analýzy a studie spoločnosti SCIO: analýza výsledkov testování obecných studijních předpokladů, <https://www.scio.cz/download/TZOSP.pdf>
- ¹² Prieskum Centra vedecko-technických informácií SR: Absolvent 2014, Národný projekt Vysoké školy jako motory rozvoja vedomostnej spoločnosti, 2014; Jan Koucký, Radim Ryška: Zaměstnatelnost a uplatnění absolventů vysokých škol na pracovním trhu a hodnocení získaného vysokoškolského vzdělání, SVP PfuK, Projekt Reflex 2013
- ¹³ <http://www.oecd.org/skills/piaac/>
- ¹⁴ Kolektív autorov: Ako a kde pripravujú prognózy kvalifikačných požiadaviek, v Kvalita a zodpovednosť – Slovenské vysoké školstvo a potreby spoločnosti v medzinárodnom kontexte, CVTI SR, 2015
- ¹⁵ <http://www.cedefop.europa.eu>
- ¹⁶ European Commission / EACEA / Eurydice: Modernisation of Higher Education in Europe: Access, Retention and Employability, Brussels, 2014, http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/165EN.pdf
- ¹⁷ <http://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/data/database>, <http://www.statistics.sk/pls/elisw/metainfo.explorer?obj=41&cmd=go&s=1002&sso=2&so=15>, výpočty Centra edukačného manažmentu FM UK
- ¹⁸ <http://www.cedefop.europa.eu/de/events-and-projects/projects/forecasting-skill-demand-and-supply/data-visualisations>, výpočty Centra edukačného manažmentu FM UK
- ¹⁹ ¹⁹ <http://www.oecd.org/edu/education-at-a-glance-19991487.htm>
- ²⁰ Salmi J., Scenarios for financial sustainability in higher education, Chapter 10, p. 285 – 322, in Higher Education to 2030, Vol.
- ²¹ Vysoké školství ve světě, <https://vsmonitor.wordpress.com/2013/01/17/skolne-v-madarsku/>

²² <https://www.minedu.sk/data/att/12045.pdf>, Príloha 3 - Analýza postavení a zloženia samosprávnych orgánov VŠ v o vybraných krajinách

²³ Estermann, T., T. Nokkala, 2009, university autonomy in europe, brussels: european university association

²⁴ Gornitzka, A., P. Maasen a H. De Boer, 2017, Change in university governance structures in continental Europe, Higher Educ Q

²⁵ <http://www.oecd.org/edu/education-at-a-glance-19991487.htm>

²⁶ <http://www.studyin-uk.com/study-options/a-level/>

²⁷ <http://www.ibo.org/>

²⁸

https://www.scio.sk/nps/?gclid=CjwKCAiAjuPRBRBxEiwAeQ2QPpyAGse54NQoR1qxuj2xwfYWbouH5Kahz78wy6rG1vBPooVJmKCtOBoCv44QAvD_BwE

²⁹ <https://www.umultirank.org/#!/home?name=null&trackType=home>

³⁰ <http://www.arra.sk/hodnotenie-vysokych-skol>

³¹ Koucký, J., Bartušek, A.: Bohatství v rozmanitosti, Profily veřejných vysokých škol a fakult v ČR, 2016,

<http://www.strediskovzdelavacipolitiky.info/download/Bohatstvi%20v%20rozmanitosti%20-%20Profily%20verejnych%20vysokych%20skol%20a%20fakult%20v%20CR%202016.pdf>