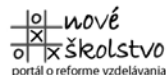


VEREJNÁ KOMISIA PRE REFORMU VZDELÁVACEJ POLITIKY

17 – 18. JANUÁR 2013
BRATISLAVA

organizátori



generálny partner

Inšpirujeme k modernému vzdelávaniu



partner



autori správy:

Zuzana Zimenová, analytička portálu noveskolstvo.sk; Fedor Blaščák, TREND

Reforma vzdelávania je vecou celej spoločnosti

„Veci sa nedajú zmeniť za noc, chce to čas. Treba zbierať informácie, veľa premýšľať a diskutovať, rozhodnutia opierať o analýzy. Reforma školského systému prebiehala vo Fínsku dlhé desaťročia. Naštartovali sme ju v 70. rokoch, mala tri rozhodujúce fázy, v ktorých sa udiali zásadné systémové zmeny a diskusie o jej pokračovaní prebiehajú neustále“.

Leo Pahkin, konzultant Fínskej národnej rady pre vzdelávanie,
verejná prednáška Verejnej komisie v Bratislave 17. 1. 2013

Reforma školstva bola na Slovensku oficiálne spustená prijatím nového školského zákona v roku 2008. Keďže tomuto kroku nepredchádzala dostatočne hlboká odborná a ani verejná diskusia, konkrétnu podobu reformných zámerov utvárali politické rozhodnutia a nie odborný, ani celospoločenský konsenzus. Absencia potrebných analýz a odborných argumentov, na ktoré politici rezignovali, do značnej miery diskvalifikuje význam opatrení ministerstva školstva nielen v expertných kruhoch, ale čo je horšie, mnohé z reformných zámerov neboli v plnej miere dodnes prijaté ani samotnými učiteľmi.

Reforma školstva je beh na dlhú trať. Reformný príbeh Fínska jasne ukazuje, že reforma školstva zosobňuje kontinuálny záväzok voči spoločnosti s potenciálom priniesť dlhodobé benefity. Sme presvedčení, že utváranie dlhodobej stratégie úspechu Slovenska pre budúcnosť sa nezaobíde bez prenosu verejného záujmu do oblasti vzdelávania a bez dôrazu na riešenia, ktoré budú výsledkom odborného a celospoločenského konsenzu. Téma vzdelávania v sebe nesie silný integračný potenciál pri úvahách o budúcnosti Slovenska, keďže do škôl tu chodia spoločne všetky naše deti, nastupujúca generácia občanov tejto krajiny.

Reforma z roku 2008 priniesla skúsenosť, že jej výsledky naozaj nie je možné vidieť okamžite, no podcenenie vysvetľujúcej kampane, ktorá mala štart reformy sprevádzať a nesprevádzala, v kombinácii s rezignáciou na dosiahnutie širšieho spoločenského konsenzu spôsobili, že si to veľká časť verejnosti neuvedomuje. To sú zároveň dôvody, pre ktoré v odbornej verejnosti narastá frustrácia z nenaplnených reformných očakávaní, a pre ktoré sa v širokej verejnosti a vo verejnej diskusii o problémoch vzdelávania konzervuje stav rezignácie a apatie. Ministerstvu školstva sa dodnes nepodarilo ponúknuť a zrealizovať také komunikačné stratégie, ktoré by vedeli pritiahnúť záujem verejnosti o problematiku vzdelávania a zároveň jej pomohli zorientovať sa v reformnom procese. Práve naopak, tomuto procesu nerozumejú často krátko ani jeho priami aktéri t.j. učitelia.

Základom je celospoločenský konsenzus, dlhodobé ciele a strategické napredovanie

Vzhľadom na to, že reforma školstva na Slovensku bola spustená prirýchlo, bez jasného konceptu a hlavní aktéri reformných zmien neboli na ňu dostatočne pripravení (učitelia, zriaďovatelia škôl, žiaci, rodičia, ale aj pracovníci jednotlivých sekcií ministerstva školstva a rezortných priamo riadených organizácií), priniesla so sebou mnoho nových problémov, ktoré sa postupne začali nabaľovať na tie, ktoré mali práve reformné opatrenia odstrániť. Kumulácia neriešených problémov vnáša do nášho školského systému chaos, v dôsledku ktorého postupne dochádza k významnému odchýleniu sa od pôvodne deklarovaných reformných zámerov.

Na rozdiel od Fínska, reforma vzdelávania na Slovensku neustále mení svoju tvár pod vplyvom svojvôle politikov. Každý minister školstva, ktorý po voľbách zasadne do kresla, prichádza do funkcie s vlastnými predstavami o konečnej podobe školského systému a s konkrétnymi návrhmi opatrení, ktoré môžu byť a niekedy aj skutočne sú v rozpore so snahami predchádzajúceho vedenia rezortu. Náš školský systém je aj napriek uskutočnenej decentralizácii stále veľmi silne ovplyvniteľný centrálnymi reguláciami, preto priebeh reformného procesu závisí najmä od toho, do akej podoby ho formuje aktuálna vláda. Keďže na Slovensku chýba jasne zadaný reformný koncept, ktorého záväznosť by presahovala jedno volebné obdobie, sú namieste obavy, že reformný proces možno v ktorejkoľvek chvíli zabrzdiť, odkloniť od pôvodných cieľov alebo úplne zvrátiť.

„My vo Fínsku máme šťastie, že všetky politické strany dosiahli zhodu na reformných cieľoch. Takže keď príde nová vláda, nenastane žiadna zásadná zmena. Snažíme sa skôr robiť neustále malé kroky, ale vpred. V iných krajinách, napríklad na Slovensku, to často funguje tak, že sa urobí krok vpred a dva vzad, pretože keď príde nová vláda, odhodí všetko, čo urobila vláda predtým. My vo Fínsku si to nemôžeme dovoliť, lebo vzdelaní ľudia sú naším jediným „prírodným bohatstvom“.

Kristiina Volmari, riaditeľka sekcie medzinárodných vzťahov Fínskej národnej rady pre vzdelávanie, rozhovor pre denník Pravda 30. 10. 2012

**Kľúčovými princípmi
sú rovnosť šancí,
autonómia,
sloboda,
dôvera
a podpora**

„Ak by som mala vymenovať iba jediný kľúčový faktor nášho úspechu, tak sú to učitelia. Vo Fínsku je učiteľstvo veľmi atraktívne povolanie, takže si môžeme vybrať kvalitných ľudí na túto profesiu. Keď ich vyberieme, kvalitne ich zaškolíme. A čo je dôležité, potom ich necháme samostatne pracovať. Nemáme žiadnych inšpektorov, učitelia majú nezávislosť, dôverujeme ich odbornosti.“

Kristiina Volmari, riaditeľka sekcie medzinárodných vzťahov vo vládnej agentúre pre vzdelávanie, rozhovor pre denník Pravda 30. 10. 2012

Vo Fínsku zohráva veľká miera autonómie, slobody a osobnej zodpovednosti kľúčovú úlohu na všetkých úrovniach organizácie školského systému. Štruktúra fínskeho školstva však nemá podobu klasickej pyramidovej hierarchie, na vrchole ktorej stojí ministerstvo, regulujúce školskú základňu, ale tvorí ju sieť vzájomne prepojených väzieb a vzťahov relatívne autonómne fungujúcich úrovní, usilujúcich o synergické efekty. Nielen učitelia, aj manažmenty škôl, zriaďovatelia, administratíva na miestnej úrovni a vysokí štátni úradníci vykonávajú zverené činnosti na vysoko profesionálnej úrovni. Vo svojej činnosti sa riadia racionálnymi rozhodnutiami, ktoré zohľadňujú reálne potreby žiakov a škôl. Majú pred očami spoločný cieľ – zabezpečiť, aby školy poskytovali každému jednému žiakovi v každom kúte Fínska rovnako kvalitné vzdelanie.

Fíni predpokladajú, že jednotliví aktéri vzdelávacieho procesu urobia všetko pre to, aby tento cieľ spoločne naplnili. Vysoký stupeň dôvery v kompetentnosť odborníkov pracujúcich na rôznych pozíciách školského systému je ďalším dôležitým pilierom fínskeho modelu. Na základe dôvery v expertnú prácu učiteľov a riaditeľov škôl zrušili v školskom systéme inšpekciu a nahradili ju efektívnym zberom a vyhodnocovaním relevantných dát a rozvinutými podpornými stratégiami. Cielená podpora učiteľov, manažmentov škôl a lokálnych vzdelávacích autorít ide ruka v ruku s reálnou podporou fínskych žiakov, poskytovanou s ohľadom na ich individuálne potreby a študijný potenciál.

Žiaden školský model nie je ideálny a aj v tom fínskom by sa určite dali nájsť slabé miesta, no jeho celkový obraz, postavený na spomínaných kľúčových princípoch, pôsobí dojmom dobre vyladeného orchestra, v ktorom každý hráč pozná svoj part a svoje noty hrá čisto, v harmónii s ostatnými.

L. Pahkin:

„Fínsko je malá krajina, momentálne máme 320 municipalít, čo je dosť veľký počet. Koľko máte municipalít vy?“ (Smiech v sále)

F. Blaščák:

„Kompetencie, ktoré u vás vykonávajú municipality, má u nás možnosť vykonávať 2890 obcí a miest.“

L. Pahkin:

„Dvetisícosemstodeväťdesiat?! To je veľa. Vo Fínsku je trendom zlučovanie municipalít, o pár rokov ich možno budeme mať iba sto.“

Diskusia v rámci workshopu Verejnej komisie dňa 18. 1. 2013

„Za vzdelávanie vo Fínsku zodpovedajú municipality, ktoré pôsobia na väčšom území ako sú vaše obce a na menšej úrovni ako vaše kraje. Municipalities majú vlastnú administratívu, dôsledne oddelenú od centrálnej úrovne riadenia. Od štátu dostávajú balík peňazí na zabezpečenie vzdelávania, zdravotníctva, sociálnych služieb a infraštruktúry a samé rozhodujú o tom, aké priority si v týchto oblastiach stanovia.“

Leo Pahkin, konzultant Fínskej národnej rady pre vzdelávanie, workshop Verejnej komisie 18. 1. 2013

Autonómia vo Fínsku? Bez právnej subjektivity – decentralizácia nielen na papieri.

Príbeh reformy školstva vo Fínsku je príbehom decentralizácie štátnej správy. Fíni dôsledne naplňajú predpoklad, že potrebám škôl najlepšie rozumujú lokálni stakeholderi, keďže tí v priamej konfrontácii skladajú účty za svoju prácu miestnym obyvateľom. Vo Fínsku sa vzdelávanie vníma ako mimoriadne dôležitá verejná služba konkrétnym deťom konkrétnych rodín v konkrétnych municipalitách a tejto stratégii sú dôsledne podriadené aj procesy riadenia a financovania škôl. Školský systém je pritom budovaný na zárukách vysokej kvalifikácie učiteľov, ktorí majú k deťom najbližšie.

Fínsko je zároveň príkladom, že školy môžu mať reálnu autonómiu aj bez právnej subjektivity – fínski učitelia sú zamestnaní priamo zriaďovateľom školy. Kompetentná správa škôl municipalitami tak prináša okrem finančných úspor tiež flexibilitu pri riadení ľudských zdrojov.

Ukazuje sa, že na Slovensku fungujú školy v diametrálne odlišnom prostredí, preto je nereálne predpokladať, že k ich zlepšeniu by mohlo dôjsť v dôsledku zavedenia len niektorých inšpiratívnych prvkov fínskeho modelu. Špeciálne chceme varovať pred nápadom zrušiť právnu subjektivitu škôl na Slovensku odkazujúc pritom na fínsky model.

Totíž, napriek decentralizácii regionálneho školstva a napriek formálne prijatej filozofii dvojúrovňového modelu výchovno-vzdelávacích programov, ktorá tvorí chrbtovú kosť školského zákona, ministerstvo školstva naďalej direktívne riadi každodenný život škôl a prácu učiteľov v triedach. Nielen zriaďovateľské kompetencie samospráv a neštátnych zriaďovateľov sú na centrálnej úrovni deformované. Centrálne regulovaná učebnicová politika, ktorá nedokáže nasýtiť dopyt po reformných učebniciach, rigidné kontrolné postupy štátnej školskej inšpekcie, ktoré školy byrokraticky dusia namiesto toho, aby im pomáhali metodicky rásť, slabá kvalita akreditovaných programov kontinuálneho vzdelávania učiteľov, nedostatočná metodická pomoc a nárast byrokracie sú len vrcholom ľadovca nedotiahnutého procesu posilnenia autonómie zriaďovateľov škôl a naplnenia tvorivej slobody učiteľov.

Školský systém nesmie brzdiť rozvoj kvality

„Každá zmena systému znamená, že v ňom musia ľudia začať fungovať inak, ako boli zvyknutí. Ľudia musia najprv zmenu prijať, aby sa zmena reálne udiala. Na Slovensku však napriek zrealizovanej decentralizácii verejnej správy existuje príliš veľa samospráv, ktoré na seba nechcú prevziať zodpovednosť za školy a príliš veľa škôl, ktoré odmietajú autonómiu“.

Martin Kríž, učiteľ a bývalý námestník riaditeľky ŠPÚ,
workshop Verejnej komisie 18. 1. 2013

Napriek tomu, že tzv. reformný školský zákon kladie oveľa väčší dôraz na výchovno-vzdelávacie programy a ich kvalitu než na školské budovy, odborná i široká verejnosť na Slovensku stále považuje za základný prvok vzdelávacieho systému školu a nie to, čo sa v nej odohráva.

Ak nový školský zákon hovorí, že pre kvalitu vzdelávania je určujúca kvalita ponúkaných výchovno-vzdelávacích programov, mal by nás v prvom rade zaujímať proces vzdelávania a nie napríklad to, či ho poskytuje škola verejná, súkromná alebo cirkevná. Na Slovensku však otázku zriaďovateľa kladieme príliš často do popredia a mnohé návrhy na systémové zmeny, sledujúce zvýšenie kvality vzdelávania, sa odvíjajú práve od odpovedí na ňu. Konkurenčný boj medzi jednotlivými zriaďovateľmi sa vyostčuje a čoraz viac silnie tlak na zmenu pravidiel za účelom znevýhodnenia súkromných zriaďovateľov škôl. Aj preto u nás školy nefungujú v strategicky podporovanom a neohrozujúcom prostredí, ale žijú v neistote a vo vzájomnej rivalite ako samostatné, uzavreté jednotky, ponechané samé na seba.

Mnohé verejné školy systematicky zadlžujú svojich vlastných zriaďovateľov, vzdelávajú žiakov bez potrebného finančného krytia a materiálno-technického vybavenia, bez odbornej pomoci, bez zmysluplnej verejnej kontroly a bez podnetnej spätnej väzby od zriaďovateľov a rodičov. Preto sa nemožno čudovať, že mnohé školy odmietajú využiť autonómiu, ktorú im reforma školstva ponúkla a niektorí zriaďovatelia volajú po ich návrate pod centrálnu správu štátu.

Decentralizácia na Slovensku ostala stáť na polceste. Veľa zmysluplných zmien sa uskutočniť podarilo, no na to, aby nastali očakávané pozitívne efekty, musí proces decentralizácie pokračovať. Na Slovensku je však badať opačný trend, centrálna regulácia zohrávajú čoraz významnejšiu rolu pri realizácii verejných politík, čo proces emancipácie samospráv výrazne spomaľuje. Samosprávy zohrávajú kľúčovú úlohu v administratívnom usporiadaní SR, avšak bez potrebných nástrojov na výkon reálnej miestnej politiky, bez dostatočného finančného krytia a bez dôvery obyvateľstva, že túto náročnú úlohu zvládnu. Sú skôr agentúrami na výkon štátom dirigovaných kompetencií a nie autoritami, ktoré by o nich mali rozhodovať sami. Je preto prirodzené, že viaceré samosprávy sa bránia prevziať zodpovednosť za vzdelávaciu politiku.

Lokálne stratégie vzdelávacích politik sú dôležitým medzičlánkom

Vo Fínsku existujú vzdelávacie osnovy na troch úrovniach:

- 1. Tzv. národné kurikulum, zostavené na centrálnej úrovni, určuje len základný rámec, hlavné ciele vzdelávacích oblastí a predmetov.**
- 2. Miestne samosprávy (municipality) vytvárajú vlastné vzdelávacie rámce, ktoré musia vychádzať z národnej úrovne, ale môžu si ich upraviť podľa lokálnych potrieb.**
- 3. Tretia úroveň sú školské osnovy, ktoré sú najviac určujúce pre to, čo sa bude naozaj diať v triedach, a aj preto si ich pripravujú učitelia sami. Učitelia vo Fínsku samostatne plánujú vlastnú pedagogickú prácu a nie sú pri tom nijako riadení z centra.**

Leo Pahkin, konzultant Fínskej národnej rady pre vzdelávanie,
workshop Verejnej komisie 18. 1. 2013

Samosprávy na regionálnej a miestnej úrovni nevytvárajú zmysluplné koncepty lokálnej vzdelávacej politiky, ktoré by dokázali identifikovať a reflektovať potreby obyvateľov danej lokality a navrhovať konkrétne riešenia ich špecifických problémov a požiadaviek. Neponúkajú komplexné prístupy v oblasti vzdelávania, sociálnych služieb a zdravotníctva, veľká časť samospráv nemá v týchto oblastiach ani racionálne stanovené priority či dlhodobé zámery. Ponuka vzdelávacích služieb v danej lokalite preto zväčša nesleduje záujmy jej obyvateľov, ale vytvára sa ad hoc podľa aktuálnych možností škôl, ktoré sú v danej lokalite zriadené.

Miestna samospráva sa nachádza v schizofrenickom postavení, keď je na jednej strane zriaďovateľom škôl, ktorý musí obstáť v konkurenčnom boji s ostatnými školami a zároveň sa od nej očakáva, že bude na svojom území podporovať rozvoj všetkých škôl bez rozdielu, teda bez ohľadu na ich zriaďovateľa. Absurdnosť tejto situácie podčiarkuje skutočnosť, že nielenže na jedného zo zriaďovateľov kladieme požiadavky, ktoré sú s výkonom zriaďovateľskej funkcie prakticky nezlučiteľné, ale mu najnovšie aj zákonnou cestou umožňujeme správať sa neférovu a preferovať vlastné školy na úkor neštátnych. Skutočnosť, že samospráva môže v súčasnosti rozhodovať o počte prijímaných žiakov na školy iných zriaďovateľov je nielen deformáciou férovej súťaže, je i ďalším znakom nevyváženosti tohto systému a krehkosti pravidiel, ktoré v ňom majú zabezpečovať kvalitu a efektívnosť.

Samosprávy, ktoré pristupujú k lokálnej vzdelávacej politike aktívne a školy na svojom území sa usilujú spravovať zodpovedne, narážajú na systémové prekážky, najmä v oblasti financovania. Vzhľadom na to, že sieť škôl v konečnom dôsledku spravuje ministerstvo školstva, narážajú aj na prekážky, dotýkajúce sa samotnej podstaty ich zriaďovateľských kompetencií. Ministerstvo školstva čoraz intenzívnejšie vstupuje do priestoru, ktorý by mal byť výsostným územím samospráv a sieť škôl reguluje bez ohľadu na lokálne potreby.

Ide o deti

„Fínska vzdelávacia politika je proti akýmkoľvek obmedzeniam. Náš vzdelávací systém nemá žiadne slepé uličky ... naša filozofia je, že každý by mal dostať druhú šancu, a to viackrát.“

Kristiina Volmari, riaditeľka sekcie medzinárodných vzťahov Fínskej národnej rady pre vzdelávanie

Na Slovensku predpokladáme, že sa školy budú rozvíjať a skvalitňovať akoby samé od seba, pod vplyvom konkurenčného tlaku, vytvoreného možnosťou ponúkať atraktívne výchovno-vzdelávacie programy. Mnohé školy o to reálne usilujú. V skutočnosti inovatívne procesy dokáže zvládnuť iba veľmi málo škôl, obvykle za cenu vedomeho obchádzania a porušovania pravidiel pritesnej byrokratickej kazajky. Takáto podoba „reformy zdola“ však namiesto posilnenia konkurencieschopnosti, transparentnosti a verejnej kontroly v školskom systéme posúva proces vzdelávania do pološera, deštruuje profesionálnu integritu pedagogických tímov a oslabuje práva rodičov. Škola by mala byť prostredím, v ktorom sa deti „nanečisto“ učia žiť čisto, na Slovensku však viaceré školy na túto úlohu rezignovali.

V slovenskom školskom systéme školy navzájom nesúperia o to, ktorá ponúkne žiakom a ich rodičom kvalitnejší program, pretože ich inovatívne snahy narážajú na príliš veľa systémových obmedzení, praktických prekážok a najmä na nedostatok financií. Školy však navzájom ani nespolupracujú a svoju vzdelávaciu ponuku neprispôsobujú potrebám detí, ktoré v danej lokalite žijú.

Povyšovanie dôležitosti školy nad vzdelávací proces, ktorý v nej prebieha, koncentrácia pozornosti na počet školských budov a nie na pestrosť ponuky výchovno-vzdelávacích programov a vrážanie klinu medzi verejných a neštátnych zriaďovateľov škôl často odvádza našu pozornosť od samotného zmyslu existencie školského systému – od pestrej skupiny žiakov, ktorí do škôl chodia.

Každý žiak je jedinečnou osobnosťou, každý má svoje špecifické vzdelávacie potreby. Náš školský systém však nepodporuje rozvoj individuálneho potenciálu školopovinných detí. Namiesto maximálnej odbornej pomoci pri prekonávaní prekážok v učení, či naopak, pri podchytení ich talentu, systém spravidla reguluje ich výkon do podoby uniformného štandardu. Tých, čo z priemeru vytŕčajú, či už v dôsledku hendikepu alebo vďaka mimoriadnemu nadaniu, z bežných škôl vyčleňuje a selektuje ich do bočných vzdelávacích prúdov. Tým im predurčuje životnú dráhu bez možnosti opakovaného výberu a uzatvára im ďalšie voľby v budúcnosti.

Vo Fínsku stojí v centre pozornosti dieťa a jeho individuálne potreby. To je azda najmarkantnejší rozdiel vo vnímaní podstaty vzdelávania vo Fínsku a na Slovensku, kde sa aktuálne zameriavame na počty školských budov, na reguláciu zriaďovateľských kompetencií a na výšku učiteľských platov. Ak chceme, aby boli v budúcnosti i na Slovensku školy miestom, kde nájdú naše deti kvalifikovanú pomoc a podporu pri svojom rozvoji, budeme musieť prikročiť k zásadným systémovým zmenám. Snažiť sa prevziať iba zopár ornamentov z fínskeho školského modelu znamená nevidieť podstatu zmien, ktoré vo Fínsku naštartovali kvalitu vzdelávania a nepochopiť kontext, ktorý je pre úspech reformy školstva životne dôležitý.