

CELOPLOŠNÉ ZLEPŠOVANIE VZDELÁVACIEHO SYSTÉMU: ZHORA NADOL ČI ZDOLA NAHOR?

SPRÁVA ZO ŠIESTEHO ZASADNUTIA VEREJNEJ
KOMISIE PRE REFORMU VZDELÁVACEJ POLITIKY

Autor správy: **Peter Drál'**, Nové školstvo

Správa z odborného workshopu sa zameriava na zhodnotenie stavu slovenského školstva a prediskutovanie vhodnej stratégie na jeho systémovú premenu. Ponúkame v nej prehľad názorov odborníkov a odborníčok z rôznych oblastí, ktoré odznali počas diskusie s expertom na vzdelávanie z Českej republiky, Arnoštom Veselým.

Okrem opisu rôznych modelov, ktorými sa tvorba a realizácia vzdelávacej politiky môže riadiť, približujeme aj konkrétne príklady pokusov o reformy a taktiež príklady analytického spracovania dát, ktoré sú pre premyslené a úspešné zmeny nevyhnutné. Správa zároveň poukazuje na to, že rozhodovanie sa medzi reformou zhora alebo zdola je falošnou dilemou a bez kombinácie týchto dvoch prístupov kvalitatívnu zmenu v školstve nedosiahneme.

Workshopu, ktorý sa konal 9. novembra 2018 v Bratislave, sa zúčastnili:

Michaela Bednárík, Inštitút vzdelávacej politiky
Fedor Blaščák
Vladimír Burjan, Dobrá škola
Peter Drál', Nové školstvo
Pavol Galáš, Inštitút vzdelávacej politiky
Miroslav Kollár, primátor mesta Hlohovec
Peter Mederly
Jozef Miškolci, To dá rozum
Tomáš Nejedlý, týždenník Trend
Táňa Piovarčiová, Asociácia Susan Kovalikovej
Mária Smreková, 1. súkromné gymnázium
Ján Toman, Inštitút vzdelávacej politiky
Filip Vagač, Koalícia za spoločné vzdelávanie
Arnošt Veselý, Univerzita Karlova
Zuzana Zímenová, Národná rada Slovenskej republiky

ORGANIZÁTOR:





„Akým spôsobom máme realizovať dobrú verejnú politiku? V 70-tych a 80-tych rokoch minulého storočia bola predstava taká, že verejná politika je v nejakom fázovom modeli, v ktorom si najskôr určíme, čo je problém a čo je cieľ, potom si určíme, aké sú možné riešenia, potom si nejaké riešenie vyberieme a to realizujeme. V tomto modeli do istej miery stále žijeme.“
- Arnošt Veselý



Peter Drál' a jeho úvodné slovo k prednáške Arnošta Veselého

Tri modely realizácie vzdelávacej politiky

Nástroje, ktoré máme k dispozícii, aby sme dosiahli zmenu, opisuje typológia profesora Harvardovej univerzity **Richarda F. Elmorea**.¹ Opisuje v nej **päť nástrojov**:

1. **príkazy**: zákony, predpisy a regulácie, ktorými sa niečo pod hrozbou sankcie nariaďuje zhora;
2. **podnety**: krátkodobé finančné stimuly alebo iné formy motivácie, ktoré sa snažia povzbudiť k nejakému typu činnosti (napr. skvalitnenie výučby učiteľov zvýšením ich plátov);
3. **informačné a presvedčovacie nástroje**: povzbudzovanie k určitej aktivite informovaním a presvedčaním s pozitívnym odkazom (napr. kampaň na prilákanie nových učiteľov);
4. **budovanie kapacít**: investície do skvalitňovania ľudských zdrojov (vytváranie sietí, združení a platforiem pre spoluprácu, prepájanie akadémie a praxe);
5. **zmena systému**: presun podstatnej časti právomocí a rozhodovania o rôznych aspektoch vzdelávania na aktérov „dole“.

Zatiaľ čo v prípade prvého a druhého typu nástrojov sa očakáva, že ich efekty sa dostavia ihneď alebo v krátkom čase, pri treťom type môže informovanie a presvedčanie priniesť výsledky až s väčším časovým odstupom. Pri štvrtom a piatom type sú efekty nástrojov viditeľné po desiatkach rokov.

Prakticky sa podľa Arnošta Veselého dá k tvorbe vzdelávacej politiky pristupovať podľa **troch modelov**.

Prvý, tzv. **inžiniersky model**, sa zmenu snaží zaviesť zhora a spolieha sa pri tom na nástroje regulácie a financovania. Vychádza z predstavy, že vzdelávací sektor dokážeme riadiť zhora metódami cukru a biča a nimi aktérov (napr. učiteľov či riaditeľov) doviest' k nejakému konaniu. Mnoho ľudí pri tomto modeli očakáva napríklad aj silné riadenie zo strany ministerstva, a to i napriek tomu, ako relatívne málo má kompetencií. To potom vytvára veľký nepomer medzi očakávaniami verejnosti a tým, čo minister školstva či úradníci na ministerstve reálne môžu urobiť.

Od tohto modelu sa po roku 1989 postupne ustupovalo a do veľkej miery ho nahradil tzv. **podnikateľský model**. Ten sa zasadzuje za zmenu zdola a chce jej nechať voľný priebeh, nech si každý robí vzdelávanie po svojom. Predpokladá, že vďaka tomu sa zrno postupne oddelí od pliev a vzdelávaciu ponuku bude určovať dopyt. Tento model súvisí s decentralizáciou právomocí na nižšie úrovne a v mnohých ohľadoch bol v prostredí Českej republiky i Slovenska užitočný. Vďaka nemu vzniklo množstvo vzdelávacích aktivít zdola, z iniciatívy učiteľov či žiakov.

Aj model „nechať to tak“ má svoje limity, pretože môže viesť k nespravodlivosti a posilňovať nerovnosti. Typicky napríklad zvyšuje rozdiely medzi školami a regiónmi. Vytvára tzv. **Matúšov efekt** (termín sociológa

¹ Elmore, R. F. (2004). School Reform from the Inside Out: Policy, Practice and Performance. Cambridge: Harvard Education Press.



Roberta K. Mertona podľa evanjelistu Matúša).² „Lebo kto má, tomu sa pridá a bude mať hojne. Ale kto nemá, tomu sa vezme aj to, čo má.“ Keď sa takýto efekt prejaví, typicky sa jedni sťažujú na obmedzenia vo svojom rozlete a druhí na to, že ťahajú za kratší koniec. Oba „tábory“ sú rovnako nespokojné, no zatiaľ čo prví vidia riešenie v ešte väčšej slobode, u druhých sa posilňuje volanie po spätnom „uťahovaní skrutičiek,“ a teda návrat k inžinierskemu modelu.

Napokon tretí, tzv. záhradnícky model, je kombináciou zmeny zhora a zdola. Tvorcovia politiky a verejnosť nerezignujú, pretože systém nefunguje, no ani sa nespoliehajú iba na spontánny vývoj. Školám sa ponecháva relatívne veľká voľnosť, ale zároveň sa pre ne vytvárajú rôzne podporné nástroje, aby sa rozvíjali žiaducim smerom. To si však vyžaduje, aby vzdelávací systém ako celok mal jasnú víziu a z nej odvodil ciele platné pre všetkých. Záhradnícky model zahŕňa celý rad podporných opatrení: kvalitnejšiu prípravu a ďalšie profesijné vzdelávanie učiteľov, vytváranie sietí rôznych aktérov, emocionálnu podporu učiteľom a riaditeľom, skvalitňovanie obsahu a metód výučby, prepájanie pedagogických fakúlt s praxou či lepšie využitie dát pri tvorbe vzdelávacej politiky.

Podľa Arnošta Veselého si síce „záhradník“ môže určiť, že živý plot bude mať meter či meter a pol, no priamo už neovplyvní, ako rýchlo bude naozaj rásť, pretože to závisí od mnohých vecí, napríklad aj od počasia. Môže ho pristihávať, polievať, kultivovať, no jeho rast nie je úplne v jeho moci. A to, že „to“ nemáme plne pod kontrolou, sa podľa Veselého musíme naučiť rešpektovať aj v školstve.



² Evanjelium podľa Matúša, 13:12. Merton, Robert K. (1968). „The Matthew Effect in Science.“ Science. 159 (3810): 56-63.

„Reforma nie je nejaká čiastková zmena pravidiel, ale hlboký, systémový zásah. (...) Stanovenie cieľa nie je žiadna formalita. Keď si povieme, že cieľom je kvalitné školstvo a tam skončíme, tak taký cieľ je nanič. Kým nepovieme, čo rozumieme pod tým kvalitným školstvom, tak je to len formálne vyhlásenie. Hlavná myšlienka cieľa musí byť dostatočne rozvinutá, rozmenená na drobné, aby mohla slúžiť ako kritérium opatrení, ktoré prijímame.“

- Peter Mederly



„Dnešný žalostný stav je výsledkom rôznych rušivých vplyvov, ktoré do systému vnikli. Ale nielen toho. Jedna vec je navrhnuť legislatívu, a druhá uplatňovať ju. To znamená, či fungujú mechanizmy, ktoré ste nastavili. Vo vysokom školstve jednoznačne nefungovali mechanizmy týkajúce sa kontroly kvality. (...) Tento prvok systému bol pritom nenahraditeľný. A tým, že nerobil to, čo mal, tak sa celý systém odchyľil. Mierili sme na Mesiac, no stratili sme sa vo vesmíre...“

- Peter Mederly

Tri príklady pokusov o školské reformy na Slovensku

Pre úspešnosť akejkoľvek reformy je rovnako dôležitý jej obsah ako aj proces jej zavedenia. Podľa Petra Mederlyho sa reformy vždy robia na nejaký podnet, ktorý ich spúšťa. Štandardné reformy majú niekoľko fáz. Prvou fázou je stanovenie cieľa, teda kam sa chceme dostať, čo je obvykle stanovené v koncepčnom dokumente. Druhou fázou je návrh cesty alebo stratégie, ako s k tomuto cieľu možno dostať. To je súčasťou nielen koncepčného dokumentu, ale už aj návrhov zákonov, akčných plánov, rôznych metodických dokumentov. Treťou fázou je vydanie sa na cestu, čo je obvykle odo dňa nadobudnutia účinnosti novej právnej úpravy. Štvrtou fázou, ktorá zaberá aj najviac času, sú korekcie reformnej dráhy. Počas nej sledujeme, či sa k stanovenému cieľu blížime alebo sa od neho odchyľujeme, a vtedy robíme korekcie. Posledná fáza reformného procesu - korekcie - môže viesť k prijímaniu aj takých opatrení, ktoré nás od stanoveného cieľa vzdalujú. To je podľa Mederlyho charakteristické pre tri nižšie uvádzané príklady reforiem: vysokého školstva a dvoch reforiem financovania regionálneho školstva.

Reforma vysokého školstva (2002) transformovala vysoké školy zo štátnych na verejnoprávne inštitúcie. Prispeli k tomu viaceré priaznivé okolnosti, vrátane medzinárodných diskusií o budúcnosti vysokého školstva, prijatia Bolonskej deklarácie v roku 1999, ako aj príprava koncepčných dokumentov dostatočne vopred a do veľkej miery po vzore skoršie realizovanej reformy českého vysokého školstva. *Keďže zavedenie reformy si vyžaduje čas, v prípade tejto bolo priaznivou okolnosťou to, že ju podporovali dve vlády za sebou.* Programové vyhlásenie nasledujúcej vlády plánovalo pripraviť novú koncepciu, čo sa však napokon neudialo, a preto sa pokračovalo v korekciách predošlej reformy. Systematicky sa pri tom nesledovalo napĺňanie pôvodne stanoveného cieľa, a preto do systému prenikli aj cudzorodé prvky.

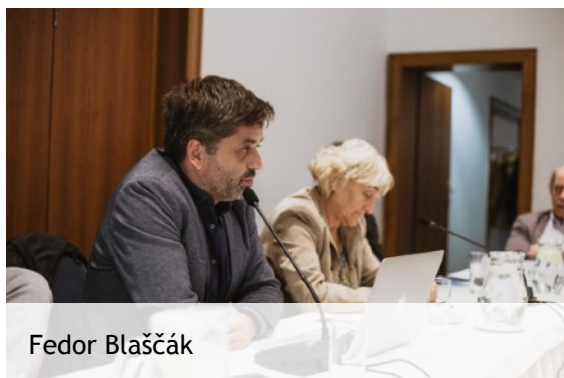
Prvá reforma financovania regionálneho školstva (2003), ktorú si vyžiadala čiastočná decentralizácia verejnej správy, prevzala algoritmus financovania vysokých škôl. Koeficienty, ktoré sa pre jednotlivé školy určujú, teda do veľkej miery vychádzajú z personálnej náročnosti fungovania škôl. Avšak reforma podľa Mederlyho „nemala prvý krok - nikto nepovedal, čo ňou vlastne chceme dosiahnuť. A keďže tam nebol ten vodiaci mechanizmus, tak štvrtý krok - korekcie dráhy - sa robili ad hoc.“ A aj to spôsobilo, že z pôvodného rozsahu zákona na 14 stanách má dnes 40 strán a doplnilo sa doň množstvo detailov, ktoré boli predtým v podzákonných normách.

Druhá reforma financovania regionálneho školstva (2013) prišla po tom, čo bol na Slovensku masívny štrajk učiteľov. Školský výbor parlamentu odporučil, aby sa ministerstvo situáciou zaoberalo a po ukončení odbornej diskusie predložilo výsledky aj návrh ďalšieho postupu. Podľa Mederlyho „reforma mala prvý aj druhý, no nemala tretí a štvrtý krok. Takže sa prakticky nezačala realizovať.“ Správa o stave školstva, ktorá bola výsledkom analýzy vtedajšieho stavu, skončila v zásuvke a na rokovanie vlády sa nikdy nedostala. Bolo to najmä kvôli prísľubu razantného zvýšenia plátov učiteľov (na 1,2-násobok priemernej mzdy v hospodárstve) a odporu ministerstva financií k takémuto návrhu. Idey Správy však tvoria základ programového vyhlásenia vlády od roku 2016. Strategické ciele a podciele Správy sa de facto prekopírovali aj do konečného znenia Národného programu rozvoja výchovy a vzdelávania - Učiace sa Slovensko.

Učiace sa Slovensko však opäť skončilo v zásuvke a reforma školstva sa nekoná.

„K cieľu, ktorý máme stanovený, vedú rôzne cesty a s rôznou pravdepodobnosťou a mierou ten cieľ dosiahnu. Dôležité je, že každé z tých opatrení niečo stojí. A tu nastupuje analýza tzv. hodnoty za peniaze, ktorá sa to snaží kvantifikovať. Situáciu občas komplikuje aj to, že dané opatrenie nemusí viesť iba k danému cieľu, ale môže mať aj rôzne iné vplyvy.“

- Ján Toman



Fedor Blaščák



Miroslav Kollár

Tri príklady tvorby podkladov pre vzdelávaciu politiku na Slovensku

Na dobre premyslené zmeny školstva „zhora“ a aj podporu iniciatív „zdola“ je nevyhnutné pomenovať nielen to, čo a akým spôsobom chceme dosiahnuť (ciele a stratégia realizácie), ale mimoriadne dôležité je aj detailne poznať východiskový stav, ktorý ukáže, ako ďaleko sa od cieľa nachádzame a aká cesta k naplneniu cieľov by mohla byť najefektívnejšia. Slovenské ministerstvo školstva môže pri plánovaní systémových zmien čerpať z veľkého množstva dát, ktoré samo alebo cez svoje priamo riadené organizácie zbiera, ako aj zo správ, analýz a štúdií rôznych štátnych inštitúcií a mimovládnych organizácií. Jeden z týchto zdrojov má doslova „pod vlastnou strechou“.

Poslaním Inštitútu vzdelávacej politiky (IVP) pri ministerstve školstva je poskytovať analýzy, prognózy a podieľať sa na príprave vzdelávacej politiky založenej na faktoch, ako aj na domácich a zahraničných skúsenostiach a príkladoch dobrej praxe. Ján Toman z IVP opísal tri príklady štúdií a analýz, ktoré v posledných rokoch vypracoval.

Analýza administratívnej záťaže v školách skúmala, do akej miery činnosť učiteľov a riaditeľov škôl obmedzuje byrokracia v tom, aby sa mohli naplno venovať žiakom a vzdelávaciemu procesu. Aj keď medzinárodné prieskumy neukazujú, že by problém nadmernej záťaže bol v slovenskom školstve zásadne väčší ako inde v zahraničí, až tretinu slovenských učiteľov podľa zistení IVP často alebo veľmi často značne zaťažujú administratívne povinnosti v škole. Podkladom pre analýzu boli nielen medzinárodné porovnania a príklady dobrej praxe, ale aj prieskum medzi samotnými učiteľmi a riaditeľmi slovenských škôl. Výsledkom spracovania analýzy bolo prijatie opatrení, ktoré zredukovali množstvo povinnej pedagogickej dokumentácie.

Analýza atraktivity učiteľského povolania sa primárne zamerala na platové ohodnotenie pedagogických a odborných zamestnancov. Ich platy síce v sledovanom období rástli rýchlejšie ako priemerná mzda v národnom hospodárstve, no finančné ohodnotenie učiteľov stále nezodpovedalo a dodnes nezodpovedá kvalifikačným nárokom profesie. To má negatívny dopad na atraktivnosť učiteľského povolania a z dlhodobého hľadiska môže mať vplyv aj na kvalitu výučby. IVP preto odporučil razantnejšie zvýšenie platov, a v rámci toho vyšší nárast platov začínajúcich učiteľov. Zistenia analýzy boli pretavené do návrhu štátneho rozpočtu na rok 2019. Avšak ako upozornil Ján Toman, atraktivita učiteľského povolania netkvie len v platoch, ale aj v pracovných podmienkach, kariérovom systéme či ponuke vzdelávacích kurzov pre učiteľov.

Analýza možností na racionalizáciu siete základných škôl poukázala na to, že v časoch pomerne prudkého demografického poklesu je potrebné sa vo verejných politikách zaoberať nielen často diskutovanou témou dôchodkov, ale aj otázkou siete škôl. Na Slovensku je napríklad vyše 500 základných škôl, ktoré majú menej ako 50 žiakov a sú zároveň vzdialené 5 kilometrov od najbližšej školy. V prípade rušenia alebo zlučovania škôl analýza vyčíslila mieru úspor pri preplácaní lístkov na dopravu dochádzajúcim žiakom, pri prenajímaní školských autobusov alebo pri ich zakúpení. Najviac by sa ušetrilo pri preplácaní lístkov, o niečo menej pri prenájme a najmenej pri nákupe autobusov. Každá z alternatív však z pohľadu úspor vyšla lepšie, ako keby sa neurobilo nič. Podľa Tomana však cieľom nie je len úspora „cieľom je poskytnúť efektívnejší

„Kľúčové faktory na tvorbu dobrej verejnej politiky sú vysoká kvalita zberu a dostupnosti dát. Nejde však len o veľké databázy či administratívne dáta, ale vyzdvihnúť treba aj úlohu kvalitatívneho výskumu. Analýza by totiž mala byť čo najrobustnejšia. Kvantitatívne aj kvalitatívne zistenia sú rovnako dôležité.“

- Ján Toman



Peter Mederly

„Na konci o týchto veciach rozhodujú politici. A nám ide o to, aby rozhodovali na základe faktov. (...) Politici určujú priority, narábajú s verejnými zdrojmi a potom musia aj zdôvodňovať, alebo mali by zdôvodňovať, prečo sa rozhodli pre dané riešenie.“

- Ján Toman



Jozef Miškolci

prístup ku vzdelaniu bez toho, aby sme ohrozili kvalitu alebo inkluzívnosť vzdelávania. V ideálnom prípade, aby sme za menej peňazí dosiahli viac a kvalita bola vyššia.“

IVP zároveň v spolupráci s Útvorom hodnoty za peniaze na ministerstve financií spracovalo Revíziu výdavkov na vzdelávanie, ktorej cieľom bolo pomenovať možnosti na efektívnejšie využívanie verejných prostriedkov a poskytovanie lepších služieb pre občanov. Priebežná správa revízie sa zameriavala na opísanie aktuálneho stavu, záverečné správy prinášajú konkrétne opatrenia spolu s akčným plánom ich plnenia. Revízia posúdila výdavky v ročnom objeme 3 % HDP a identifikovala potenciál úspor v objeme 88 mil. eur ročne (0,1 % HDP) vďaka racionalizácii siete regionálneho školstva, rušení kreditových príplatkov pri ďalšom vzdelávaní učiteľov a zvýšení podielu študentov nepokračujúcich v magisterskom štúdiu. Odporúča zlepšenie postavenia učiteľov, vrátane vyššieho dôrazu na praktickú prípravu budúcich učiteľov priamo v školách. Správa tiež navrhuje zvýšenie tarifných miezd pre mladých učiteľov a výraznejšie odmeňovanie za preukázateľnú kvalitu.

Na dosiahnutie lepších výsledkov je podľa revízie potrebné zlepšenie kvality a dostupnosti údajov o výsledkoch škôl, žiakov a absolventov. Ján Toman uvádza, že „*pri citlivých témach, ako je napríklad racionalizácia siete základných škôl, sa príliš nepokročilo.*“ Zároveň konštatuje, že „*silné dátové obmedzenia vplývajú na to, aké silné závery môžeme robiť.*“ Napriek pomerne rozsiahlemu zberu údajov zo škôl v rôznych informačných systémoch totiž nie sú dostupné napríklad demografické prognózy na úrovni obcí, údaje o kapacitách škôl (dostupné sú len údaje o počte učební) či komplexnejšie dáta o kvalite škôl (k dispozícii sú iba výsledky testovaní a zistenia inšpekcie).

Napríklad pri návrhoch na racionalizáciu siete škôl je potrebné posúdiť nielen nákladnosť, ale aj dostupnosť a kvalitu vzdelávania či sociokultúrny význam existencie školy pre obec. Tieto faktory sa nedajú posúdiť iba zo štatistických zistení, aj keby boli akokoľvek rozsiahle, ale je na to potrebný aj kvalitatívny výskum v teréne. Napokon, je veľmi dôležité, aby si návrhy na zmeny osvojili tí, ktorých sa priamo týkajú a aby im rozumeli. Iba vtedy budú udržateľné. Existujú pritom dva spôsoby implementácie - pilotné overovanie realizované „zdola“ a systémové opatrenia prijaté „zhora“. Pri oboch je potrebné sledovať, či sa dané ciele podarilo dosiahnuť alebo sme aspoň na dobrej ceste k ich dosiahnutiu, prípadne či sme sa z danej cesty odchýlili a potrebujeme robiť korekcie.

„Najväčší problém u nás nie je v odbornej rovine. Nieže by tu panoval jeden názor a jasná predstava, čo by sa malo robiť. Školstvo je komplexná záležitosť a tých názorov na riešenie bude vždy veľa. Názorová pluralita však v zásade nemusí prekážať. Vieme vymenovať dostatočne veľa vecí, ktoré treba urobiť bez debaty. Na desiatich zásadných veciach sa zhodneme na širokom fóre. Slovensko však trpí neschopnosťou čokoľvek implementovať. Je to manažérsky problém.“

- Vladimír Burján

„Expertné riešenia na zmenu školstva pripraviť vieme, ale vzhľadom na zložitý proces, ktorým to musí prejsť, a ktorý prinesie množstvo protitlakov, čo ho môžu zvrátiť, sa to bez zásadnej politickej objednávky nestane. Akým spôsobom možno tú objednávku vytvoriť, ako dostať do vedenia štátu politické elity, ktoré si budú uvedomovať, že máme problém a nemáme čas?“

- Miroslav Kollár

„Neschopnosť vidieť reformu ako proces hľadania konzenzu, ku ktorému sa dá dospieť širokou verejnou a odbornou diskusiou, prispieva k tomu, že vlastne nevieme, čo a ako sa má zmeniť. (...) Keď sme na pôde Nového školstva spúšťali kampaň Chceme viesť viac o budúcnosti vzdelávania, tak sme si dávali cieľ vytvoriť podmienky na širokú verejnú diskusiu, vzdelávať politikov dva roky pred voľbami. Keď sme išli do terénu a s bežnou verejnosťou robili workshopy, naučila som sa, že naozaj tá cesta, ktorou sa k tomu dá dopracovať, je cez diskusiu. Iná cesta veľkým zmenám zhora nadol nepraje. Nefunguje však ani cesta zdola nahor. Funguje budovanie mostov, otvorená komunikácia a neustále hľadanie najlepších riešení v diskusii.“

- Zuzana Zimenová



„Kde by mali byť učitelia bráni ako partneri? Nemali by byť už pri formulovaní samotných reformných cieľov a pri nastavovaní krokov? Aby to nedostali len hotové na papieri na vyjadrenie s tým, že niektoré z ich pripomienok možno budú zapracované.“

- Jozef Miškolci

Diskusia

V diskusii odznelo množstvo podnetov k tomu, čo a ako by sa mohlo urobiť a kto by sa na tom mal podieľať, aby boli návrhy na skvalitnenie školstva premyslené, postavené na dátach, a zároveň brali do úvahy schopnosť jednotlivých aktérov zavádzať ich do praxe.

To, akú podobu bude mať pokus o zmeny v školstve ovplyvňujú nielen politici, ekonómovia či tvorcovia návrhov zákonov, ale aj rôzne stavovské, profesijné a záujmové skupiny. K zhode na tom, čo treba zmeniť, by sa zrejme dalo dospieť relatívne rýchlo, no doposiaľ sa nedarí nastaviť efektívny mechanizmus na realizáciu takýchto zásadnejších zmien. Radikálne návrhy sú odsúdené na neúspech, ak zároveň nepodporujú informovanosť a rozvoj ľudských zdrojov. Reforma školstva musí byť postupná, široko diskutovaná a v procese korigovaná.



„Nepoznám žiadnu reformu, ktorá by fungovala bez zapojenia ľudí, ktorých sa týka. Bez učiteľov, riaditeľov, rodičov. Neustále ma prekvapuje, že to nie je taká samozrejmosť, ako by mala byť a ako ľahko sa z učiteľov, riaditeľov, žiakov stanú čísla, normatívy, metodiky. (...) Praktici musia byť prizývaní do rozhodovania, musia mať slovo, dodať svoju perspektívu. A to aj za cenu toho, že si na začiatku nerozumejú, že hovoria iným jazykom a vidia iné problémy.“

- Arnošt Veselý

„Pri diskusii o budúcnosti vzdelávania, po ktorej sme spoločne volali, čelíme problému, že cieľová skupina rodičov je „tekutá“. Oni sa zbadajú, keď má dieťa päť rokov. Hľadajú školu, ktorá je dobrá. Tri-štyri roky sa tomu venujú, potom to už nechajú tak. A preto v tej diskusii vždy nanovo objavujeme koleso, lebo rodičia ako kľúčoví aktéri sa vlastne neustále menia.“

- Fedor Blaščák

„Reálne činnosť v škole vykonáva tím ľudí a keď toto nebude fungovať, ďalej sa nepohneme. A ak sa na zodpovednosť za kvalitu školy nebude podieľať aj zriaďovateľ, tiež sa nikam nepohneme.“

- Mária Smreková



„V diskusiách o potrebných reformách v školstve chýba výraznejší vklad zriaďovateľov. Na konci dňa si môžete vymyslieť čokoľvek, ale zriaďovatelia škôl nemôžu len kúriť, svietiť a starať sa o budovy. No majú len limitované možnosti na výber kvalitných manažérov škôl, ktoré stoja a padajú na zástupcoch zriaďovateľa v radách škôl. No potom ak čokoľvek nefunguje, tak zriaďovateľ je prvý na rane v kritike verejnosti.“

- Miroslav Kollár

„Na Slovensku 60 % všetkých rozhodnutí v školstve robia riaditelia. Sú to teda najsilnejší hráči. A aký je riaditeľ, taká je aj škola. Ak pospájame školy a proces výberu riaditeľov škôl sa stane verejnou témou na komunálnej úrovni, to bude veľký krok dopredu. A zadarmo.“

- Fedor Blaščák

Zaangažovanie učiteľov a rodičov

Dôležitým aspektom úspešnej reformy je silný dopyt po zmene, a to zdola aj zhora, teda na strane rodičov a učiteľov, ako aj odborníkov a politikov. Kľúčom k tomu je naslúchanie rôznym skúsenostiam, potrebám a predstavám, ako aj zvýšenie informovanosti o plánovaných zmenách. Ich poznanie síce negarantuje úspech, no nepoznanie spôsobuje zlyhanie v praxi. Pri snahe o zaangažovanie rodičov a učiteľov však dlhodobo narážame na viaceré prekážky.



Zapojenie zriaďovateľov

Samostatnou témou v regionálnom školstve je otázka zriaďovateľstva. Na Slovensku školy na rôznych stupňoch zriaďujú miestne a regionálne samosprávy, cirkevní a súkromní zriaďovatelia, ako aj „štát“ prostredníctvom okresných úradov v sídlach krajov. Vo veľkej väčšine sú zriaďovateľmi škôl práve samosprávy, v prípade materských a základných škôl obce a mestá, v prípade stredných škôl vyššie územné celky. V aktuálnom školskom roku 2018/2019 približne 2-tisíc obcí a 8 samosprávnych krajov zriaďuje vyše 5-tisíc škôl, ktoré podľa údajov Centra vedecko-technických informácií SR navštevuje vyše 730-tisíc detí a žiakov a pracuje v nich vyše 60-tisíc učiteľov.

Podľa Združenia miest a obcí Slovenska „pôsobenie obce ako zriaďovateľa smerom ku skvalitňovaniu výchovno-vzdelávacieho procesu je len v oblasti vytvárania finančných a materiálno-technických podmienok.“³ Nevyjasnenosť toho, čo samosprávny zriaďovateľ má a čo nemá robiť vo vzťahu k školám vo svojej pôsobnosti, často spôsobuje frustráciu na oboch stranách a zároveň sťažuje rozvoj škôl. Zároveň je to jedna z príčin, prečo na Slovensku nie je školská sieť zracionalizovaná tak, aby boli školy na rôznych stupňoch dostupné, primerane nákladné a zároveň kvalitné. Racionalizovať sieť na úrovni obce či mesta je však náročné a aj politicky nákladné.

³ Mederly, P. a kol.: Súčasné problémy v regionálnom školstve a možnosti ich riešenia z pohľadu miest a obcí. (2017). Bratislava: Združenie miest a obcí Slovenska, s. 119

„Na Slovensku je v učiteľskej obci problém strachu. A ten strach môžeme odstrániť, iba keď urobíme kombináciu podnikateľského a záhradníckeho modelu. (...) Keď hovoríme, že treba dať slobodu školám, a pritom riaditeľské kompetencie sú pomerne široké, tie sa nikdy nebudú realizovať, kým ľudia v systéme nezažijú, že môžu. Nesmieme v školách budovať pocit, že keď spravím chybu, tak som odpísaný. Tak, ako to musíme naučiť deti, v prvom rade sa to musíme naučiť aj my, dospelí. A toto môže nastať len aktivitou zdola.“

- Mária Smreková

„Aby sme spolu vôbec niečo robili, my sa musíme navzájom počúvať. No keď sa stále cítíme byť v ohrození alebo defenzíve, bránime sa zmene. Stále nevenujeme pozornosť procesu zmeny.“

- Táňa Piovarčiová



Mária Smreková

Podpora vedenia škôl

Rozsah právomocí riaditeľov škôl je na Slovensku výrazne nad priemerom krajín OECD, čo potvrdzuje aj tzv. index školskej autonómie podľa meraní PISA. Index je vypočítaný na základe odpovedí riaditeľov, ktorí sa vyjadrujú k tomu, kto rozhoduje o rôznych aspektoch fungovania školy (napríklad zostavovanie a čerpanie rozpočtu, prijímanie, prepúšťanie a odmeňovanie učiteľov, rozhodovanie o obsahu vzdelávania a predmetoch, ktoré sa budú učiť či o učebniciach, ktoré sa budú používať). Pri jednotlivých aspektoch riadenia môžu v dotazníku označiť ako tých, čo o nich rozhodujú, samotného riaditeľa, učiteľov, radu školy, inštitúcie na miestnej resp. regionálnej úrovni a na centrálnej úrovni. Index školskej autonómie je následne vypočítaný na základe frekvencie prisúdenia zodpovednosti za rozhodovanie prvým trom, teda „vnútroškolským“ aktérom.

Na základe odpovedí v školskom dotazníku PISA 2015 je Slovensko na siedmej priečke spomedzi všetkých krajín, ktoré sa merania zúčastnili. Podobne ako riaditelia v Českej republike, ktorá je v miere školskej autonómie na druhom mieste, slovenskí riaditelia rozhodujú o podstatne väčšom množstve záležitostí, ako je to napríklad v Maďarsku, Poľsku či Rakúsku. Tam majú väčšie právomoci a vplyv na bežné fungovanie škôl miestna alebo regionálna samospráva, prípadne centrálna úroveň.⁴

Pri efektívnom riadení škôl však riaditelia narážajú na rôzne prekážky, vrátane nedostatočných časových a personálnych kapacít, slabej metodologickej podpory a nedostatočnej ponuky ďalšieho vzdelávania v otázkach riadenia. Aj kvôli množstvu oblastí, za ktoré riaditelia zodpovedajú, im často nezostáva priestor na skvalitňovanie pedagogického procesu a riadenie ľudských zdrojov.⁵ Riaditeľom na Slovensku teda ani tak nechýbajú kompetencie, ale skôr kapacity, podpora a nezriedka aj odvaha.

„Každý, kto sa aspoň trochu venoval zmene, vie, že proces je rovnako dôležitý ako obsah. U nás sa o procese zmeny vôbec nediskutuje. Dobrý nápad však nestačí na to, aby sa aj zrealizoval. Na Slovensku máme dlhý zoznam takýchto zámerov, ktoré sa neudiali práve preto, že sa nediskutovalo o procese zmeny.“
- Filip Vagač

„Ak chceme, aby zmena bola dobre zvládnutá, musíme poznať jej cieľ, musíme rozumieť tomu procesu a vtiahnuť do toho všetkých.“

- Zuzana Zimenová

⁴ OECD (2016). PISA 2015 Results (Volume II): Policies and Practices for Successful Schools. Paris: OECD Publishing, s. 114-119 a graf II.4.7 - Index of school autonomy, school characteristics and science performance.

⁵ Drál, P. (2019). Riaditelia škôl majú široké právomoci, avšak nedostatok času a slabú podporu. Denník N, blog projektu To dá rozum.

„Všetci zainteresovaní poznajú zmysel zmeny. Vedia, prečo niečo majú robiť. To je základná vec, bez ktorej sa nepohneme v žiadnej triede, škole, komunite, a ani v celom systéme. (...) Na zmenu je potrebná súčasne vytrvalosť aj pružnosť, tlak aj podpora. Bez týchto takpovediac protichodných kvalít zmena nie je možná.“
- Táňa Piovarčiová

„My sa na ten systém musíme pozrieť zhora. Darmo urobíme zmeny v troch, tridsiatich, či aj tristo školách. Ak to neurobíme vo všetkých, ak štát nevie garantovať, že každá jedna bude kvalitná, potom zlyhávame. Nemôžeme to nechať na neziskovky, na inovátorov, na tých, ktorí chcú a vedia.“
- Fedor Blaščák

„Všetky ozajstné reformy sa diali postupne. Z malých krokov, z toho, že sa ľudia dávali dohromady, a potom sa to prepojilo. (...) V Česku zospodu kryštalizujú dve veci. Prvá sa týka učiteľov, bez ktorých to jednoducho nejde. Mnohé aktivity sú zamerané na nich, na zmenu spôsobov učenia, a tiež na riaditeľov, na zmenu spôsobov riadenia. (...) Druhou oblasťou sú informácie, poznatky, kde máme obrovský deficit. Informácie sú veľmi dôležité, ale sami osebe problémy za nás nevyriešia. Namiesto tvorby politiky založenej na poznatkoch, preto hovoríme o tvorbe politiky informovanej poznatkami. Ten prvý prístup totiž občas vytvára predstavu, že keď budeme mať poznatky, tak to bude dobre fungovať. Takto to ale nefunguje, pretože ľudia mnohokrát nekonajú racionálne. Omnoho viac treba robiť s emóciami, predstavami, stereotypmi, a to učiteľov, žiakov aj rodičov.“
- Arnošt Veselý

Porozumenie procesu zmeny

Na zvládnutie akejkoľvek zmeny je potrebné porozumieť nielen jej obsahu, ale aj procesu realizácie. Tí, čo majú zmeny v praxi vykonať, potrebujú vedieť, na čo sú dobré a čo prinesú. Strach veci meniť totiž do veľkej miery vychádza z nepoznania dôsledkov a z neporozumenia týmto procesom. Model Michaela Fullana opisuje osem kľúčových faktorov pri riadení zmeny v školstve: 1. angažovanosť mravnými hodnotami (zmysel zmeny), 2. budovanie kapacít, 3. pochopenie procesu zmeny, 4. vytváranie kultúry učenia, 5. rozvoj kultúry hodnotenia, 6. riadenie a usmerňovanie zmeny, 7. podpora vyváženosti, 8. kultivácia rozvoja na troch úrovniach: triedy, školy, komunity.⁶



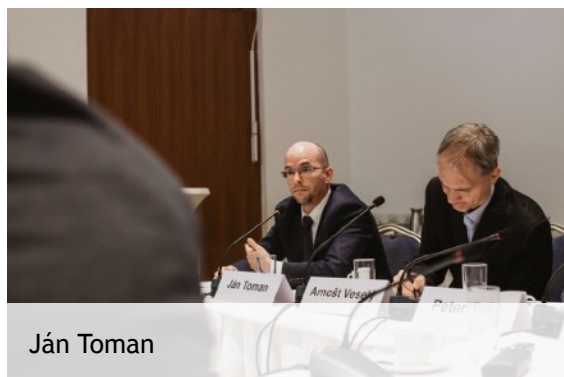
Podpora celoplošnej zmeny

Na to, aby sa systémová zmena v školstve mohla udiť, nestačia len iniciatívy zdola. A na to, aby sa iniciatívy zdola ďalej rozširovali, je potrebná podpora zhora. Na Slovensku však, podobne ako v Českej republike, medzi centrálnymi orgánmi na jednej strane a školami a zriaďovateľmi na strane druhej chýba silná stredná úroveň riadenia školstva. Tá by mala poskytovať odbornú a metodickú podporu zriaďovateľom a vedeniam škôl. Kým táto úroveň riadenia nebude kapacitne a odborne dostatočná, akákoľvek zmena nariadená zhora nebude fungovať.

⁶ Asociácia Susan Kovalikovej (2009). *O riadenom procese zmeny v škole*

„Človek v ontárijskom školstve v priebehu kariéry môže prejsť rôznymi úrovňami. Najprv je učiteľom, ktorý sa časom môže stať riaditeľom, ten zas superintendentom, zamestnancom pedagogického inštitútu alebo vysokej školy a napokon sa stať napríklad námestníkom ministra. My takýto systém nemáme. Na jednej strane máme ministerských úradníkov, na druhej učiteľov. To prelínanie medzi rôznymi rolami je u nás slabé.“

- Arnošt Veselý



„Štruktúra vzdelávacieho systému v Ontáriu je iná ako u nás. Majú tam 72 dištriktov, čo je stredná úroveň, ktorá nám chýba. Tie dištrikty sú pod ministerstvom a priamo s ním komunikujú. Ministerstvo si teda na jedno stretnutie môže pozvať všetkých 72 superintendentov a je to skvelá platforma. My to nemáme a v Česku s tým tiež bojujeme.“

- Arnošt Veselý

Úspešná zmena školstva v Ontáriu

V kanadskej provincii Ontário si iniciátori zmien vzdelávacieho systému stanovili tri hlavné ciele: lepšie vzdelávacie výsledky všetkých žiakov, menšie rozdiely v ich vzdelávacích výsledkoch a zvýšenie dôvery verejnosti k vzdelávaniu. Ako merateľné kritériá boli určené dva ukazovatele: podiel žiakov s vysokou úrovňou čitateľskej, pisateľskej a matematickej gramotnosti v základných školách dosiahne 75 % a podiel žiakov, ktorí dokončia strednú školu v riadnom termíne, dosiahne 85 %.⁷

Skúsenosti z implementácie viedli k sformulovaniu ôsmich prvkov, ktoré vytvárajú podmienky pre účinnú stratégiu systémovej zmeny:

1. obmedzený počet ambiciózných, avšak dosiahnuteľných, dobre zdôvodnených a verejne deklarovaných cieľov;
2. pozitívny prístup k zámeru zlepšovania vo všetkých školách a zameranie sa na úspech všetkých žiakov;
3. dôraz na budovanie kapacít a venovanie pozornosti dosiahnutým výsledkom;
4. zainteresovanie a zapojenie aktérov na rôznych úrovniach riadenia so silným líderstvom;
5. sústavné učenie sa cez inovácie a efektívne využívanie výskumu a empirických dát;
6. zameranie sa na kľúčové stratégie, avšak pri súčasnom zohľadnení ďalších záujmov a otázok;
7. efektívne využívanie zdrojov;
8. maximálne úsilie vynaložené na implementáciu a podporu procesu zmeny.⁸

Zavádzanie zmien nebolo postavené na administratívnom rozhodovaní, ale na intenzívnej pomoci školám a učiteľom, aby svojimi žiakmi dokázali lepšie pracovať. Reforma sa teda v prvom rade zamerala na podporu ľudských zdrojov a budovanie kapacít. Pri tom sa opierala o funkčný kariérny systém.

Počas implementácie sa vytvorili podporné siete učiteľov a riaditeľov, ktorým bol poskytovaný koučing, vytvorili sa pre nich rámce na hodnotenie i plánovanie procesov a poskytl sa im výučbové materiály v tlačenej aj elektronickej podobe.⁹ Snahe zlepšovať systém bola upôsobená aj inštitucionálna štruktúra vzdelávacieho systému, ktorú bolo možné efektívne riadiť vďaka vytvoreniu väčších školských obvodov a posilneniu postavenia tzv. superintendentov.

Z kanadskej skúsenosti Arnošt Veselý odvodzuje aj charakteristiky efektívne fungujúceho ministerstva. Medzi ne zaraduje útvary s jasne určenou zodpovednosťou, kompetenciami a zdrojmi či otvorené zdieľanie informácií, plánov a činností. Dosahovanie cieľov je dôležitejšie ako administratívne plnenie požiadaviek. A vo vzťahu k verejnosti existuje stručný a jasný, verejne dostupný dokument, ktorý deklaruje priority a stratégie, je pravidelne vyhodnocovaný a aktualizovaný.¹⁰

⁷ Levin, B. (2014). Celoplošné zlepšení vzdělávacího systému. Praha: Univerzita Karlova, s. 11.

⁸ Tamtiež, s. 9.

⁹ Tamtiež, s. 16.

¹⁰ Veselý, A. in Levin, B. (2014) s. 33-34.

„Predvádzame neuveriteľný optimizmus v tom, že celý náš školský systém môže ešte 30 rokov fungovať, keď sa v ňom urobia drobné zmeny. Nie som si istý, či nie sme v rovnakej situácii ako Ústredný výbor KSČ v lete 1988, keď politici vidia, že spoločnosť kolabuje na všetkých možných frontoch a tam riešia, či nejakým fabrikám nezvýšiť normy alebo čo bude s ďalším päťročným plánom. (...) Tá zmena napokon prišla veľmi rýchlo a z veľmi nečakaného smeru. Obávam sa, že riešime, či má byť zmena zdola alebo zhora, a pritom tá zmena môže prísť zboku. Ako keby sme nevedeli, že ten systém neustále eroduje, a že stále viac a viac rodičov hľadá rôzne legálne a pololegálne spôsoby, ako deti z toho systému vytiahnuť.“

- Vladimír Burjan

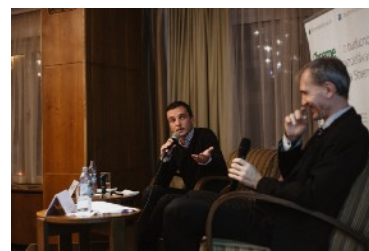
Zmena zhora či zdola? Falošná dilema

Rôzni aktéri v školstve môžu mať na základe svojej skúsenosti silnú preferenciu pre jeden z troch opísaných modelov zavádzania zmien: inžiniersky, podnikateľský či záhradnícky. Avšak z perspektívy vzdelávacieho systému ako celku je pre kvalitnú realizáciu vzdelávacej politiky nevyhnutná ich vhodná kombinácia. Potrebujeme aj zákony a pravidlá, aj nástroje financovania, aj slobodu, zodpovednosť a podporu. Potrebujeme zavádzať stimuly zhora a aj podporovať iniciatívy zdola.



Filip Vagač

Výhodou iniciatív zdola je to, že prinášajú inovácie, kreativitu a aj vyššiu efektivitu pedagogického procesu či riadenia škôl. *Keď žiaci a učitelia robia to, čo im dáva zmysel, tak to funguje a v konečnom dôsledku prispieva ku kvalitnejšiemu riadeniu aj lepším výsledkom žiakov.* Pri všetkej podpore súkromných iniciatív sa však štát nemôže úplne vzdať zodpovednosti za vzdelávanie a prehlbovať rozdiely vo vzdelávacích šanciach aj výsledkoch žiakov. Pozitívne iniciatívy zdola *totiž sami osebe k systémovej zmene nevedú*, sú zväčša izolované, neprenášajú sa medzi školami a ich dosah na systém ako celok je tak relatívne slabý. Zlepšovanie školstva sa teda bez premyslenej komplexnej podpory zhora nezaobíde.



„Ešte sa nestalo, aby sa nejakou direktívou, nejakým nariadením urobila skutočná zmena. Tá sa deje v učiteľoch a keď toto nenaštartujeme, zlyháme, ako sme zlyhávali doteraz.“

- Mária Smreková



Zuzana Zimenová

Pri zmenách zhora však treba mať na pamäti, že sú pomerne pomalé, a môžu ľahko sklznúť k formálnosti až rigidnosti. Aj preto je zmeny v školstve vhodné robiť cyklicky, na základe priebežného vyhodnocovania výsledkov a „korekcií dráhy,“ s prvotným cieľom neustále na pamäti. Aplikácia záhradníckeho modelu si taktiež vyžaduje prechod k inému, nedirektívnemu spôsobu riadenia. Namiesto príkazov, zákazov a regulácií možno k zmene motivovať, pozitívne ju viesť a aj „mäkko“ manažovať. Zároveň je potrebné zvyšovať porozumenie a posilňovať kapacity rôznych aktérov, budovať medzi nimi dôveru a vytvárať mosty, aby bolo možné spoločne stanovené ciele dosiahnuť. Nestačí len *kombinácia inžinierskeho a podnikateľského modelu, biča a cukru, ale kvalitatívne iný model riadenia školstva.*

Reforma školstva zhora či zmena škôl zdola?

Prezentácia: Arnošt Veselý ([odkaz](#))

Ako robiť dobré vzdelávacie politiky?

Ján Toman

Prezentácia: Ján Toman ([odkaz](#))

Ako robíme reformy školstva na Slovensku

Prezentácia: Peter Mederly ([odkaz](#))

„Rozumiem frustrácii, no nerozumiem „blbej nálade“. Tá negatívna atmosféra ma prekvapila. Máte sa totiž aj čím pochváliť a na čom stavať. (...) Treba sa zbaviť racionálneho stereotypu, že niekto príde a povie nám, ako to máme robiť. Tomu neverím. Všade je to nielen o tvorbe politiky (policy), ale aj o politike (politics). O tom je demokracia.“

- Arnošt Veselý

„Sme na lodi, do ktorej tečie, a rozhodujeme sa len medzi rýchlejšim a pomalším potápaním. Momentálne nevieme robiť nič iné, len sa každý na svojom mieste pokúsiť zapchávať diery v nádeji, že tú loď udržíme nad hladinou do doby, kým sa zmení celková situácia.“

- Peter Mederly

„Štát je za verejné školstvo zodpovedný. Nepoznám vzdelávací systém, ktorý by z hľadiska spravodlivosti fungoval dobre iba na základe spontánnych iniciatív zdola.“

- Arnošt Veselý

VEREJNÁ KOMISIA PRE REFORMU VZDELÁVACEJ POLITIKY

Verejná komisia pre reformu vzdelávacej politiky

Dobrý vzdelávací systém nie je dôsledkom reformy, ktorá sa niekedy v minulosti stala, ale je výsledkom debát a zmien, ktoré sa nepretržite dejú.

Verejná komisia na Slovensko pozýva medzinárodných expertov na vzdelávanie, ktorí okrem verejnej prednášky a diskusie konzultujú postupy pri tvorbe vzdelávacej politiky aj so slovenskými expertmi. Prednášky sú verejne dostupné na základe registrácie, účasť na expertných workshopoch je na pozvánku organizátora.

Videozáznam z prednášky a expertného workshopu, ako i ďalšie súvisiace výstupy zo zasadnutí Verejnej komisie pre reformu vzdelávacej politiky, nájdete na webstránke noveskolstvo.sk.

Ďakujeme za podporu



Podujatie sa konalo v rámci projektu Školy pre všetkých, ktorý realizuje občianske združenie Nové školstvo. Projekt počas roka 2018 podporujú Nadačný fond Telekom pri Nadácii Pontis a Nadácia Orange.



Súvisiace informácie a zdroje

8. november 2018 | Prednáška | Arnošt Veselý: Reforma školstva zhora či zmena škôl zdola?

9. november 2018 | Prezentácie a moderovaná odborná diskusia účastníkov (workshop)

Prof. PhDr. Arnošt Veselý, Ph.D. je vedúcim Centra pre sociálne a ekonomické stratégie na Fakulte sociálnych vied Karlovej Univerzity. Takmer desať rokov viedol katedru verejnej a sociálnej politiky na tej istej fakulte. Zaoberá sa najmä vzdelávacou politikou, analýzou a tvorbou verejnej politiky, metodológiou sociálnych vied a výskumom verejnej správy. Zapojil sa do realizácie množstva projektov. Bol hlavným riešiteľom projektu „Analytici politiky v ústrednej štátnej správe Českej republiky: praktiky, profesijné hodnoty a identita“ či projektu „Využitie výsledkov sociálno-vedného výskumu pri analytickej činnosti vstupujúcej do rozhodovania a strategického riadenia verejnej správy“. Okrem vedeckých projektov sa podieľal aj na celom rade prakticky orientovaných projektov, napríklad na príprave Stratégie vzdelávacej politiky Českej republiky do roku 2020.