

Ze Zprávy examinátorů OECD o vzdělávacím systému ČR

(Paříž 1996, český překlad, 89 stran. Převzatá doporučení uvedl

Bohumír Blížkovský)

„... První, čeho si přejeme, jest, aby tak plně a k plnému lidství mohl být vzděláván ne nějaký jeden člověk neb několik jich nebo mnoho, nýbrž všichni lidé vespolek i každý zvlášť, mladí i staří, bohatí i chudí, urození i neurození, mužové i ženy, zkrátka každý, komu se dostalo údělem narodit se člověkem; aby konečně jednou bylo celé lidské pokolení učiněno vzdělaným po všech věkových stupních, stavech, pohlavích a národech.

Za druhé si přejeme, aby každý člověk byl celistvě vzdělán, správně jsa vycvičen nikoli jen v nějaké jediné věci, nebo v několika málo, nebo v mnohých, nýbrž ve všech, které dovršují podstatu lidskosti...“

J. A. Komenský Vševýchova.

Přel. J. Hendrich.

Praha 1948, s. 22.

Zpráva je prvou fundovanou komplexní bilancí bezmála sedmi (hubených) let transformování základního a středního školství ČR. Je věcnou (i tvrdou) kritikou naší oficiální „vzdělávací politiky“ i plnou satisfakcí našich odborných (nevyslyšených) nápravných snah. Potvrzuje např. správnost prvních polistopadových expertíz (viz Pedagogická orientace č. 1, s. 137–159), doporučení Rady pedagogických věd (PO č. 4, s. 43–48, PO č. 5, s. 61–66 a 86–93), závěrů 4 odborných konferencí a sjezdů ČPdS z let 1991 až 1995 i celé řady odborných statí v časopise Pedagogická orientace č. 1 až 17.

Zprávu OECD uvádí citát J. A. Komenského, otištěný v záhloví.

Není výmluvné (smutné i zahanbující zároveň), že nám aktuální myšlenky Komenského „Pampaedie“ dnes musí připomínat „svět“?

Ze Zprávy vyjímáme jen některé úvodní teze a soubor závěrečných doporučení. Pomocná ruka OECD byla podána. Chopíme se jí? Záleží i na každém z nás. Budou-li mnozí k nebyvalému podceňování naší vzdělanosti i k nedostatečné odbornosti a demokratičnosti naší oficiální vzdělávací politiky jen konformně přitakávat, pasivně vyčkávat a mlčet, bude se i nadále Komenského odkazem řídit více „svět“, než jeho vlast.

Země EU přiznávají rozvoji lidských zdrojů mnohem větší strategický význam než ČR. Mnoho vládních úředníků zde nepovažuje vzdělání za investici, ale za utrácení. Představitelé státu, kteří odpovídají za transforma-

ci školství, nedosáhli očekávaných cílů, vyvolali nové problémy. Silná vůle skoncovat s minulostí postrádá dosud jasnou představu, jaké změny se mají učinit. Chybí náležitá, odborně zdůvodněná a demokratická vzdělávací politika i celková rozvojová strategie. Existuje pokušení vrátit se k pojetím, která převládala před více než 50 lety. Doporučení OECD však chtějí české školství orientovat k pohledu do budoucnosti.

Počet čtrnáctiletých žáků v období 1991–2001 dramaticky poklesne — ze 180 000 na 130 000. Dlouhodobě nemůže uspět způsob hospodářského růstu, který se opírá o levnou nekvalifikovanou práci a nízkou produktivitu. Počty absolventů vysokých škol i všeobecně vzdělávacích středních škol jsou zjevně hluboko pod průměrem OECD. Přežívají anachronická rezidua konzervativního elitářství, omezující střední všeobecné vzdělání na velmi malou část populace (okolo 15 %). Podíl žáků v učebních oborech poklesl z 56 % na 41 %, zvýšil se jen počet žáků SOŠ. V r. 1994 věnovala ČR téměř 6 % HDP na vzdělávání, efektivnost těchto nákladů je však nízká. Nemá nový mechanismus financování škol nepříznivý vliv na kvalitu vzdělávání? Nevede ke značnému plýtvání zdroji?

Jednostranná podpora víceletých gymnázií zvyšuje riziko předčasné sociální selekce, nerovnosti všeobecného a odborného vzdělávání i celkové segregace vzdělávací soustavy ČR. Mělo by se proto učinit vše, aby se tento katastrofický scénář neuskutečnil. Větší pozornost vyžaduje účelná kooperace i integrace víceprofilových škol a vnitřoškolní diferenciaci. V západní Evropě převládá model sjednocené (komprehensivní) školy. Zbývající selektivní modely nabízejí zase pružné a otevřené horizontální i vertikální přechody. V ČR existuje reálné riziko, že by se i soukromé školství mohlo stát elitářskou, sociálně výlučnou součástí vzdělávání; jeho podmínky financování jsou lepší než mají školy státní. Prodloužení cesty k maturitě na 13 let není v Evropě obvyklé. V ČR je též přílišná volnost v oblasti kurikulární.

Nadešel čas zvážit, zda přesun celkového těžiště pedagogických inovací z centra na jednotlivé učitele a školy je správnou strategií. Inovační potenciál autonomních škol je zřejmě nižší, než se předpokládalo. Vůdčí ideje transformačního procesu nebyly dostatečně propracovány. Velkou slabinou je absence regionálního článku školské správy.

Přijímací zkoušky na VŠ jsou extrémně selektivní, obtočí v nich sotva jeden ze dvou uchazečů; maturity jsou zase extrémně liberální (95 % úspěšnosti). Neexistuje spolehlivé zjišťování a srovnávání výchovně vzdělávacích výsledků, chybějí celostátní normy maturit i dalších způsobů evaluace kvality výstupů dosahované vzdělanosti.

Nejvyšší pozornost vyžaduje úsilí o zlepšení pracovních podmínek a podstatné zvýšení profesní kvality učitelů. Průměrný plat učitelů dosahuje jen

95 % celkového průměrného platu v ČR. Plat učitele je polovinou platu policisty a 3/4 platu průměrného státního úředníka. Chybí strategie vývoje učitelské profese, praktická příprava budoucích učitelů na vlastní práci ve třídě je nejslabší, akreditace učitelských fakult se však jednostranně orientují na kritéria úrovně vědecké práce. 25 % absolventů studia učitelství do škol nenastupuje. Podceňuje se i vzdělávání vedoucích pedagogických pracovníků. Není vyvážený vztah mezi státní správou a samosprávou školství ani mezi autonomií a odpovědností škol.

Orientace na změněné vyučovací postupy a inovační přístupy není sama o sobě s to radikálně přeměnit české školství. Musí se dospět k novým hodnotovým systémům, ztělesňujícím zásady nové společnosti, která je v období svého formování. Školy budou muset ujit ještě dlouhou cestu, než dosáhnou těchto cílů. V jejich programech chybějí hodnoty a není pro ně místa ani ve filosofii většiny učitelů. Naopak, na cestě odmítání komunismu existuje rozsáhlé váhání zapojit se do fundamentálního přehodnocení idejí a principů. Původní konsensus během minulých let výrazně ochabl.

Doporučení expertů OECD č. 1:

VYVINOUT NÁSTROJE PRO HODNOCENÍ UČEBNÍCH VÝSLEDKŮ ŽÁKŮ NA ZÁKLADNÍCH ŠKOLÁCH

V době, kdy základní školy v České republice prodělávají zásadní změny (zavedení devátého ročníku, zvýšená soutěž o kvalitní žáky ze strany víceletých gymnázií, kurikulární inovace), chybí vhodný nástroj pro hodnocení a kontrolu kvality vzdělání poskytovaného na základních školách. Tradiční způsoby kontroly vstupů (přípravné vzdělávání učitelů, financování formou pevně stanovené kvóty na jednoho žáka, periodické inspekce atd.) nemohou nadále nahrazovat hodnocení výsledků procesu vyučování — učení.

Panuje všeobecné přesvědčení, že se kvalita jednotlivých základních škol velmi liší. Vzhledem k tomu, že všechny střední školy mohou stanovit kritéria pro přijímání nových studentů, musí se žáci opouštějící základní školy podrobit nejrůznějším druhům zkoušek, mají-li být přijati. Tento systém klade nejen značné nároky na žáky, ale představuje i plýtvání časem a prostředky.

Z tohoto důvodu se doporučuje, aby byly vyvinuty nástroje měření učebních výsledků žáků během celé docházky do základních škol a zároveň bylo zavedeno povinné hodnocení úrovně žáků na konci devátého ročníku. Toto hodnocení by mohlo mít podobu závěrečné zkoušky, v jejímž rámci by byla svěřena významná

úloha externímu měření výkonů. Externí část zkoušek by byla školám doporučena, ale nebyla by nařízena. Externí hodnocení žáků ve spojení s hodnocením, které provede škola sama, by nicméně mělo být důrazně podporováno, aby byla zaručena srovnatelnost výsledků mezi jednotlivými školami a zjištění mohla být využita při přijímání žáků na střední školy.

Úkol vypracovat didaktické testy nebo podklady ke zkouškám by měl být svěřen nové **Agentuře pro hodnocení studijních výsledků**, v níž by podle potřeby působil dostatečný počet zástupců učitelstva, školní inspekce, výzkumných pracovišť a zástupců občanské veřejnosti.

Zveřejňování výsledků testů na jednotlivých školách by mělo přispět k tvorbě „mapy kvality“ školského systému a přimět ředitele, učitele a místní školské orgány, aby se hledala opatření pro zkvalitnění zaostávajících základních škol. Tím by také byly rodičům poskytnuty pádné argumenty na podporu požadavků na radikální nápravu, jakož i na zjednodušení postupů přijímání studentů na střední školy. Krátce řečeno, testy by přispěly ke zviditelnění a zvýšení průhlednosti vzdělávání na základních školách pro všechny zainteresované subjekty.

Popis detailního postupu při konstrukci didaktických testů pro základní školy se vymyká z rámce této zprávy. Je třeba jen říci, že testy by měly brát ohled na probíhající úsilí o diferenciaci výuky na druhém stupni základní škol (viz doporučení č. 2) a že při konstrukci a administrování testů by měly být vzaty v úvahu názory učitelů.

Doporučení č. 2

PODPOŘIT ROZVOJ VÍCEÚČELOVÝCH ŠKOL INTEGRUJÍCÍCH VYŠŠÍ STUPEŇ ZÁKLADNÍ ŠKOLY S NIŽŠÍMI ROČNÍKY VÍCELETÝCH GYMNÁZIÍ

V průběhu posledních pěti let došlo ke vzniku šestiletých nebo osmiletých gymnázií na úrovni nižších středních škol, které vzdělávají žáky souběžně s osmiletou, nebo nyní devítiletou základní školou. Tato nová institucionální struktura, označovaná jako víceleté gymnázium, představuje do značné míry návrat k situaci před rokem 1948. Examinátorský tým je přesvědčen, že návrat k historickým tradicím elitářství bude mít pravděpodobně závažné negativní důsledky, nejen na spravedlivost přístupu ke vzdělání, ale i na celkovou kvalitu vzdělávacího systému a na jeho efektivnost jako celku, a to z několika důvodů:

- Především víceleté gymnázium bude úspěšně soutěžit s vyšším stupněm základní školy o nadané žáky, čímž již v raném věku dojde v populaci dětí k rozdělení do dvou separovaných proudů. Vzhledem k tomu, že dobří učitelé mají tendenci následovat nadané děti, existuje vážné nebezpečí, že se ze základních škol stanou školy druhého řádu, tedy školy typu německé „Hauptschule“, připravující žáky výhradně pro střední odborné školy a učňovskou přípravu.
- Principy, o něž se opírají víceletá gymnázia, jsou v rozporu s rozhodnutím z roku 1995, podle kterého byly základní školy prodlouženy z osmi na devět let, aby jejich délka docházky byla v souladu s povinnou školní docházkou. Tato rozšířená základní škola bude podněcovat žáky k odchodu ze základní školy a vstupu na víceleté gymnázium.
- Hodnota a prestiž nynějšího čtyřletého gymnázia vyplývá z jeho postavení jako přípravné školy pro studium na vysoké škole. V budoucnosti však bude obtížné jeho kvalitu udržet, neboť privilegovanou přístupovou cestou na vysokou školu se stane víceleté gymnázium.
- Kladným rysem poskytování středoškolského vzdělání v České republice je rovnocenné postavení středních všeobecně vzdělávacích a středních odborných škol. Oba typy škol jsou čtyřleté, zakončené maturitou. Vytvoření víceletého gymnázia však přináší novou situaci, kterou se mění postavení středního odborného školství.
- Při nedostatku veřejných prostředků lze vyslovit vážné pochybnosti o způsobu financování, které umožňuje víceletým gymnáziím čerpat více prostředků pro vybranou skupinu dětí s charakteristikou sociální elity.

Ze všech těchto důvodů vyjadřuje examinační tým určité obavy, pokud jde o rozšíření víceletého gymnázia. Odpovídající vzdělání může být talentovaným dětem poskytováno účinněji, a to tak, že dojde k diferenciaci ve výuce na vyšším stupni základní školy který žákům poskytne příležitost rozvíjet se v souladu s jejich schopnostmi a zároveň zajistí tzv. pozitivní diskriminaci pro žáky s nižšími studijními předpoklady.

Aby byly zmírněny uvedené segregační důsledky víceletého gymnázia, navrhuje se vytvořit **víceúčelové školy, zahrnující vyšší stupeň základních škol a nižší ročníky víceletých gymnázií a usnadnit tak přechody učitelů a žáků mezi nimi.** Tyto „multiprofilované“ školy mohou poskytnout základ pro budoucí institucionálně integrovaný, ale didakticky diferencovaný vzdělávací cyklus pro věkovou skupinu 11 až 15 let.

Vzdělávací standardy na těchto školách, úroveň a kvalita přípravy učitelů a objem státní subvence (normativů), by měly být stejné jako na ostatních

školách, v nichž se vzdělává mládež ve věku 11 až 15 let, a to tak, aby měli všichni jednotlivci zajištěny rovné podmínky.

Doporučení č. 3

ZVÝŠIT POČTY ŽÁKŮ VE VŠEOBECNĚ VZDĚLÁVACÍM PROUDU

V roce 1994 studuje jen 16 % všech žáků prvního ročníku středních škol na gymnáziích. Podle měřítek OECD je to velmi nízký podíl a v tomto ohledu nebylo od roku 1989 dosaženo výraznějšího pokroku. Kromě soutěže o žáky ze strany kvalitních středních odborných škol s jasnou orientací na povolání, je třeba tuto zvláštní situaci přičíst dvěma dalším činitelům. Za prvé, mezi učiteli, pracovníky ministerstva a veřejností je rozšířeno tradiční přesvědčení, že vzdělávání na gymnáziích by se mělo soustřeďovat na úzce vymezenou elitu, aby tak byla zachována jeho kvalita. Tento argument vychází z chybného předpokladu, že vyšší intelektuální schopnosti jsou vlastní jen malé části populace.

Druhý činitel spočívá v nadměrné výběrovosti při vstupu na vysoké školy. V zemi, kde se každý druhý uchazeč s maturitou nemůže dostat na vysokou školu, je cesta přes gymnázium riziková. Jistější je studovat na střední odborné škole, zakončené získáním kvalifikačního osvědčení uznávaného na trhu práce.

Examinátorský tým je přesvědčen, že tato situace není dlouhodobě udržitelná. Ze společenského hlediska je nedemokratická, neboť představuje porušení práva žáků (nebo jejich rodičů) vybrat si cestu vzdělávacím systémem podle svých schopností a zájmů. Z ekonomického hlediska platí, že strategie rozvoje lidských zdrojů vyplývající z potřeb transformačního procesu vyžaduje rovněž vyšší úroveň všeobecného vzdělání pracovních sil.

Veškeré údaje shromážděné o tomto problému v zemích OECD během posledních dvaceti let ukazují na vyšší podíl příslušníků věkové skupiny 15–18 let, kteří studují na všeobecně vzdělávacích středních školách. Proto se doporučuje, aby bylo rozšířeno poskytování vzdělání na gymnáziích a aby vzdělávací programy byly diferencovány do několika širokých větví, jež by byly s to uspokojit studenty s různými schopnostmi a zálibami, s tím, že by každá z větví vedla ke specifické závěrečné zkoušce. Rozdělení na „přírodovědeckou“, „humanistickou“ a „sociálně ekonomickou“ větev může být řešením, ale není to zdaleka jediné možné řešení.

Toto doporučení by mělo být chápáno v souvislosti s možností rozvoje víceúčelových středních škol zahrnujících všeobecně vzdělávací a odborné

směry, s cílem usnadnit přestupy studentů mezi jednotlivými směry. Mělo by zároveň mít podpůrnou úlohu ve vztahu k doporučení č. 2, uvedenému ve zprávě OECD z roku 1994 „*Vysoké školství v České republice a ve Slovenské republice*“ a zaměřenému na rozšíření přístupu k vysokoškolskému vzdělání a na diverzifikaci jeho struktury cestou rozvoje „neuniverzitního“ vysokého školství.

Doporučení č. 4

STANDARDIZOVAT A DIFERENCOVAT MATURITNÍ ZKOUŠKY

Všichni studenti maturitních oborů středních škol všeobecně vzdělávacího i odborného směru skládají maturitní zkoušku. Vykonání této zkoušky je nezbytným předpokladem pro přijetí na vysokou školu. Fakulty vysokých škol pak organizují své vlastní přijímací zkoušky, které jsou velmi náročné, neboť ne více než jeden ze dvou studentů, kteří mají maturitu, dosáhne přijetí ke studiu.

V současnosti organizují maturitní zkoušky, zahrnující dva povinné a tři volitelné předměty, samotné školy a ministerstvo do nich příliš nezasahuje. Zkoušku úspěšně vykoná 95 % žáků, je tedy spíše formální. Výběr pro vstup na vysokou školu přichází v úvahu až později, v důsledku specifických požadavků na přijetí, které si stanovují jednotlivé fakulty v souladu s jejich nově získanou autonomií. Není jasné, do jaké míry se výsledky studentů během studia na střední škole berou v úvahu při přijímacích zkouškách a zcela jistě se to liší od fakulty k fakultě.

Nedostatky tohoto systému jsou trojího druhu:

1. výsledky maturity nejsou vzájemně srovnatelné;
2. prostřednictvím maturit není možno hodnotit kvalitu středních škol a srovnávat ji s jinými zeměmi;
3. pro rektory a děkany mají maturity při rozhodování o přijímání na vysoké školy malý význam. Vzhledem k tomu, že neexistuje ústřední přijímací agentura, studenti se musí podrobit zkouškám na několika fakultách, aby se zvýšila jejich šance na přijetí.

Reforma maturitních zkoušek může mít mnoho alternativ. Examinátorský tým je ale přesvědčen, že přijaté řešení by mělo být v souladu s těmito zásadami: Za prvé, mělo by kombinovat testování studijních výsledků prováděné školou samotnou a zkoušky zadané zvenčí, tak, aby byla posílena jak

vnitřní, tak i vnější srovnatelnost. Za druhé, je třeba dosáhnout výraznějšího zapojení státu, buď na ústřední nebo na regionální úrovni, aby se maturita stala účinným nástrojem kontroly kvality středoškolského vzdělávání. Za třetí maturita by měla vysokým školám poskytovat užitečné informace o kvalitě výsledků studia absolventů.

Z těchto důvodů se navrhuje rozdělit maturitní zkoušku do dvou částí. Jedna část by byla stanovena na úrovni školy, zatímco druhá by byla standardizována na úrovni regionální nebo celostátní, a to pro každou široce vymezenou kurikulární oblast všeobecného nebo odborného vzdělání. Rektori a děkani by byli vyzváni k předložení konkrétních doporučení pro organizaci druhé části maturitních zkoušek, které by tak, v některých případech, nahradily nebo alespoň usnadnily specifické přijímací zkoušky na fakultách. Dlouhodobým cílem by bylo, aby se vykonání maturitní zkoušky stalo dostačujícím předpokladem pro vstup na vysokou školu, s tím, že by postupy pro výběr studijního oboru byly pod kontrolou příslušné vysoké školy. Agentura pro hodnocení studijních výsledků, navržená v rámci doporučení č. 1, by odpovídala za přípravu celostátně stanovené části maturitních zkoušek.

Navržená diferenciacie maturitních zkoušek do velmi široce pojatých kurikulárních oblastí by pomohla posílit diferenciaci vzdělávacích programů v posledních ročnících středních škol, a to jak na gymnáziích, tak i na středních odborných školách. Posílila by se tím orientace žáků podle jejich schopností a zálib a zároveň by byli lépe připravováni pro vstup na vysoké školy.

Doporučení č. 5

USTAVIT NÁRODNÍ KURIKULÁRNÍ RADU

Reforma kurikula je jednou z oblastí, kde došlo k nejméně výraznějšímu přesunu pravomoci směrem z „centra“, tj. z ministerstva na „periférii“, tj. na školy. Napříště bude úloha státu omezena na vyhlášení vzdělávacích standardů, rámcově vymezujících jak obsah, tak i očekávané výsledky výuky. Školy mají možnost rozhodnout o 10 % učebního plánu a upravit 30 % učebních osnov pro jednotlivé předměty. Mohou také předložit ministerstvu ke schválení svůj vlastní vzdělávací program.

Trend, spočívající v decentralizaci přípravy vzdělávacích programů na úroveň škol, je vítán, ale lze do určité míry pochybovat o jeho účinnosti. Ačkoli se předpokládá, že školy provádějí mnoho kurikulárních inovací, tyto inovace však nejsou ani řádně evidovány, ani rozšiřovány na jiné školy.

Kromě toho se mnoho škol drží starých osnov a nevyužívají volnost, která jim byla poskytnuta. Lze také pochybovat, zda iniciativa, vycházející ze škol, uspokojuje potřebu profilovat výuku se specifickým zaměřením na daný region. Tento problém není tak tíživý v Praze, kde množství škol samo o sobě stačí nabídnout velmi variabilní vzdělávací programy. Na venkově však chybí koordinační místo, které by mělo pravomoc usměrňovat nabídku vzdělávacích programů jednotlivých škol, zejména středních. Zároveň platí, že „vertikální“ demokratizace kurikulárního vývoje převládla nad demokratizací „horizontální“, tj. nad organizovaným zapojením občanské společnosti na úrovni centra. Existují také důkazy, že nejsou k dispozici potřebné předpoklady pro rozšiřování nových vzdělávacích standardů, vypracovaných ministerstvem, mezi jednotlivé školy.

Předcházející úvahy vedou k doporučení rychle přijmout a zavést vzdělávací standardy, na jejichž přípravě se nyní pracuje a podpořit zavádění jim odpovídajících vzdělávacích programů. Dále se doporučuje ustavit **Národní kurikulární radu**, jež by představovala širokou platformu otevřenou všem zainteresovaným subjektům, jak zevnitř, tak i zvenjšku vzdělávacího systému. Této radě by byl svěřen úkol hodnotit a akreditovat vzdělávací standardy a programy, radit ministerstvu, jakož i jednotlivým školám, ve věcech týkajících se obecných trendů v obsahu vzdělávání, vyhodnocovat nejlepší návrhy a podporovat kurikulární výzkum a vývoj.

Navrhovaná rada by úzce spolupracovala s Ústavem pro výzkum vzdělávání. Byla by považována za střešový orgán s právem udělovat formální statut návrhům na vzdělávací programy vypracovaným jak tímto ústavem, tak i jinými institucemi, zabývajícími se kurikulární problematikou.

Doporučení č. 6

ZALOŽIT AGENTURU PRO KURIKULUM, STANDARDY A CERTIFIKACI V ODBORNÉM VZDĚLÁVÁNÍ

Pro úspěch vzdělávací reformy je významný takový systém odborného vzdělávání, který by reagoval na měnící se potřeby transformující se ekonomiky v oblasti zaměstnanosti. V tomto procesu je kurikulární reforma odborného vzdělávání strategickým činitelem. Dosavadní kurikulární strategie v České republice spoléhala na přístup zdola nahoru, spočívající v inovaci vzdělávacích programů iniciovaných učiteli na úrovni škol. Tato strategie, kterou podporoval program Evropské unie Phare, vedla k získání mnoha zajímavých zkušeností a stojí za to, aby se v ní pokračovalo.

Existuje ale i potřeba systematictějšího přístupu k reformě odborného školství, tak aby došlo ke zvýšení účinnosti a průhlednosti celého systému. V této souvislosti předkládá examinačtorský tým tři doporučení, zaměřená na posílení institucionálních kapacit pro usměrňování probíhajících reforem a inovací.

(i) **Založení Agentury pro kurikulum, standardy a certifikaci v odborném vzdělávání.** Dlouhodobým cílem je vytvořit na celostátní úrovni účinný mechanismus pro průběžné kurikulární změny ve všech formách a typech odborného vzdělávání, do něhož kromě přípravného vzdělávání pro mládež, patří i další vzdělávání a rekvalifikace dospělých pracovníků.

Prvním úkolem této nové instituce by bylo vypracovat katalog kvalifikací pro všechny typy a úrovně odborného vzdělávání a přípravy, počínaje výučním listem až po diplom z postsekundární vyšší odborné školy. Do této práce by měli být zapojeni zástupci sociálních partnerů spolu se zástupci ministerstev a škol. Zabývali by se tvorbou a sledováním nových kvalifikací a stanovováním profesních standardů pro každou z nich. Účinná práce na kvalifikacích a standardech by přirozeně vedla k předkládání návrhů na nové vzdělávací programy, učební materiály, způsoby hodnocení učebních výsledků a certifikaci absolventů.

Bude důležité pozorně rozlišit míru zapojení jednotlivých partnerů do práce na profilech profesí a s nimi souvisejících profesních standardů na jedné straně, a na převedení těchto profilů a standardů do podoby vzdělávacích standardů, vzdělávacích programů, výukových plánů, hodnocení učebních výsledků a certifikace absolventů, na straně druhé. Bude rovněž důležité odlišit práci ve výzkumu a vývoji od přijímání rozhodnutí.

Jádrem navrhované agentury se může stát přebudovaný a možná i rozšířený VÚOŠ, kterému by zůstala zodpovědnost za výzkum a vývoj otázek spojených s odbornými školstvím, ale měl by se zároveň mnohem těsněji propojit s celkovými strukturami přijímání rozhodnutí na úrovni ministerstva, sociálních partnerů a dalších pracovníků ve školství. Nabízí se zde několik možných organizačních řešení. V tomto ohledu je možno najít v různých zemích různé příklady. Klíčový význam by ale měla mít nezávislost této agentury (a jejího výzkumného a vývojového útvaru) na jakémkoli ministerstvu. Agentura by si také měla zachovat dostatečnou kapacitu pro podporu sledování a rozšiřování kurikulárních inovací na úrovni škol a pro spolupráci s podobnými institucemi v ostatních evropských zemích.

Examinačtorský tým si uvědomuje obtížnost tohoto úkolu. Sociální partnery je třeba přesvědčit o užitečnosti jejich zapojení do záležitostí odborného vzdělávání. Existovala a existuje pochopitelná zdrženlivost vůči rozvoji silných celostátních institucí a je třeba vyřešit nesmírné technické a metodo-

logické problémy, spojené s usměrňováním kurikulárního vývoje na celostátní úrovni, zejména za situace, kdy je vývoj v oblasti zaměstnanosti pořád ještě velmi nejistý. V určitém ohledu je však opodstatněný optimismus, založený na tradičně vysoké úrovni českého systému odborného školství a na zájmu o tuto oblast, projevujícím se velkým počtem kurikulárních inovací na úrovni škol, které byly realizovány během několika posledních let. K překonání potíží může přispět i těsnější mezinárodní spolupráce.

(ii) **Jmenování náměstka ministra školství pro odborné vzdělávání.** Odborné školství má v české společnosti tradičně velkou prestiž, což dokládá jeho vysoký podíl na celkovém počtu žáků, ale i jeho specifické rysy, ve srovnání se všeobecně vzdělávacím školstvím. To vše ospravedlňuje a vyžaduje silnější zastoupení problematiky odborného vzdělávání v rámci ministerstva. Za účelem zviditelnění praktické politiky a reformy v oblasti odborného školství, jakož i sledování probíhajících aktivit na různých úrovních, navrhuje examinačtorský tým jmenovat náměstka ministra, který by zodpovídal za odborné vzdělávání, jak přípravné, tak i další, a to na úrovni středních škol i postsekundárního vzdělávání. Tento náměstek by byl oficiálním zástupcem ministerstva v agentuře zabývající se kurikulární problematikou, jejíž vytvoření bylo navrženo v předcházejících odstavcích.

(iii) **Zřízení regionální úrovně školské správy, na níž by se realizovala praktická politika a reformy odborného školství v těsné spolupráci s praktickou politikou zaměstnanosti.** V důsledku nejasného vývoje v oblasti zaměstnanosti, a z toho vyplývající neexistence jednoznačných signálů z trhu práce, je nezbytné vytvořit kvalitní a efektivní infrastrukturu pro komunikaci na regionální úrovni (viz doporučení č. 8). Právě na této úrovni je možno nejúčinněji organizovat spolupráci mezi školami a podniky a zavádět do praxe vhodné vazby mezi vzděláváním, trhem práce a politikou zaměstnanosti. **Cílem je vytvořit na regionální úrovni síť pro odborné vzdělávání a zaměstnanost**, zahrnující školy a ostatní vzdělávací instituce, úřady práce, komory, místní správu, podniky atd.

Doporučení č. 7

UZÁKONIT DAŇOVÉ VÝHODY PRO PODNIKY INVESTUJÍCÍ DO ODBORNÉHO VZDĚLÁVÁNÍ

Ústřední oblastí zájmu ministrů školství zemí OECD na jejich setkání ve dnech 16.–17. ledna 1996 se staly strategie dalšího vzdělávání v rámci celoživotního učení. Vztahují se jak na přípravné, tak i na další vzdělávání. Pokud jde o odborné vzdělávání, snaží se o dosažení vyššího stupně propo-

jení mezi třemi subsystémy odborného vzdělávání: pro mládež, pro dospělé i pro nezaměstnané.

V České republice došlo v období 1989 až 1995 k rozvoji dalšího vzdělávání dospělých i přes nepříznivé okolnosti vytvořené přerušáním účasti dřívějších státních podniků a nejistou budoucností mnoha jiných. To, co se v této oblasti odehrálo, může být většinou přičteno poptávce jednotlivců po kurzech pro dospělé za účelem zlepšení jejich vyhlídek na kariéru, spíše než záměrným strategiím českých podniků, s cílem zvýšit kvalifikační úroveň pracovníků. Jen velmi málo podniků projevuje koupěschopnou poptávku po dalším vzdělávání, s možnou výjimkou některých firem ve vlastnictví zahraničního kapitálu. Boj o existenci a přežití po privatizaci je na prvním místě a investice do vzdělávání pracovníků nejsou prioritou. Tento postoj, který potvrzuje i nedostatečné zapojení zaměstnavatelů do tvorby, realizace nebo financování odborného vzdělávání, je důvodem k obavám.

Examinátorský tým věří, že tento stav věci neodpovídá potřebám měnícího se systému zaměstnanosti a celkového sociálně ekonomického systému. Transformující se ekonomika by měla být podporována aktivní politikou rozvoje lidských zdrojů, konkrétněji programy dalšího vzdělávání, s tím, že by při tvorbě a realizaci těchto programů hrály vedoucí úlohu tržní síly. Potřeba dalšího vzdělávání se objeví v souvislosti s dalším průběhem transformace české ekonomiky. Ačkoli bylo již mnoho vykonáno, existují důkazy o tom, že mnohá bolestivá přizpůsobování je ještě třeba absolvovat, poněvadž přinesou podstatné přesuny pracovních sil.

Z těchto důvodů se navrhuje, aby pro podniky, které investují do odborného vzdělávání, jak přípravného tak i dalšího, byla uzákoněna výrazná daňová zvýhodnění. Ta mohou mít formu sníženého odvodu daně ze mzdy, nebo příspěvků do fondu mezd určených na financování aktivní politiky zaměstnanosti.

Podle názorů členů examinatorského týmu by preferenční daňové zacházení s podniky, které účinně přispívají k přípravnému i dalšímu odbornému vzdělávání, mělo trojí důsledek: za prvé došlo by k mobilizaci dodatečných zdrojů na účely odborného vzdělávání, čímž by byly usnadněny očekávané přesuny pracovních sil; za druhé, došlo by ke zvýšení informovanosti zaměstnavatelů o těchto otázkách a k přerušení jejich izolace od státních orgánů v oblasti vymezování profesních kvalifikací a standardů, čímž by se zvýšila relevance odborného vzdělávání; za třetí, došlo by k posílení úlohy podniků při tvorbě a řízení dalšího vzdělávání s celkovými kladnými účinky na přípravné odborné vzdělávání.

Navrhované daňové zvýhodnění, jehož technické detaily zde záměrně nebyly rozpracovány, by mohlo být považováno za nástroj realizace **Prohláše-**

ní o záměrech vlády v oblasti celoživotního učení. Slavnostní prohlášení, určené všem zainteresovaným subjektům, ministerstvům, místním úřadům, vzdělávacím institucím, sdružením, podnikům atd., by posunulo otázku celoživotního učení do popředí pozornosti všech složek české společnosti.

Doporučení č. 8

ZŘÍDIT STŘEDNÍ (REGIONÁLNÍ) ÚROVEŇ ŠKOLSKÉ SPRÁVY

Probíhající diskuse o potřebě vytvoření nových vztahů mezi školami, jako autonomními institucemi a „centrem“, t.j. ministerstvem a k němu přidruženými orgány, poněkud zastíňují potenciální úlohu a poslání střední (regionální) úrovně školské správy. V současné době se provozováním základních škol zabývá síť 86 okresních školských úřadů, přímo zodpovědných ministerstvu. Tyto úřady plní důležité administrativní úkoly, jako je např. jmenování ředitelů škol a alokace rozpočtových zdrojů na každou školu, na základě pevně stanoveného normativu na jednoho žáka. Činnost středních škol je vcelku nezávislá, neboť podléhají přímo ministerstvu, které jmenuje jejich ředitele a přiděluje jim zdroje.

Examinátorský tým je přesvědčen, že toto uspořádání nepodporuje účinné využívání finančních a lidských zdrojů a rovněž nepodporuje moderní způsoby řízení školství. Na úrovni základního školství je územní rozsah pravomoci školských úřadů příliš omezený na to, aby se mohly účinně vypořádat s nadbytkem kapacit. Pro rozhodování o sloučení a uzavření škol je třeba mít širší rozhled, zahrnující celkovou úroveň školské sítě na regionální úrovni. Školské úřady rovněž potřebují mít určité politické zázemí, aby mohly na rovném základě jednat s volenými orgány jako jsou např. městská zastupitelstva, o nezbytnosti racionalizovat poskytování vzdělávacích služeb.

Neexistence střední úrovně školské správy je ještě více zarážející v případě středních škol. Vláda očekává, že autonomní školy budou samy o sobě s to racionalizovat poskytování vzdělávacích služeb na základě poptávky ze strany studentů. Ale fakta nemusí tento přístup potvrdit: školy čelící poklesu poptávky se budou snažit udržet status quo, zatímco jiné školy budou užívat výhod, vyplývajících z jejich prestiže a výběrovosti, aniž by nezbytně musely rozšiřovat svou kapacitu.

Examinátorský tým proto navrhuje, aby byly zřízeny regionální školské úřady a byla jim dána výslovná a široká pravomoc ve věcech správy a řízení vzdělávání na úrovni základních a středních škol.

Kromě úlohy, spočívající v přenosu iniciativ z „centra“ na školy a v podávání zpráv do „centra“ o iniciativách škol, by mezi pravomoci těchto úřadů patřily i níže uvedené úkoly, které v současném systému nejsou dobře zajištěny:

- racionalizace sítě škol, což v mnoha případech může znamenat i vypořádání se s nadbytečnou kapacitou. Na úrovni středních škol by to znamenalo koordinaci různých proudů — všeobecně vzdělávacího, středního odborného a učňovského — tak, aby žákům byl nabídnut optimální rozsah vzdělávacích příležitostí;
- spolupráce s magistráty velkých měst při racionalizaci sítě škol a řízení celoměstských vzdělávacích systémů;
- spolupráce na rozvoji a modernizaci vzdělávacích programů cestou výměny informací o nejúspěšnějších praktických zkušenostech;
- aktivní účast na hodnocení studijních výsledků (testování, externí zkoušky);
- vytvoření středního článku účinného fungování mnoha podpůrných služeb pro školy (evaluace), učitele (jejich rozmístování a další vzdělávání), ministerstvo (sběr údajů a poskytování informací o praktických důsledcích konkrétních opatření);
- spolupráce s ostatními orgány, jako např. úřady práce, podniky, komorami atd. zejména ve věcech týkajících se odborného vzdělávání.

Uvedený seznam si nečiní nárok na úplnost, ale pouze ilustruje rozsah agendy pro tu úroveň správy školství, která v současné době v České republice chybí.

Doporučení č. 9

ROZVINOUT MONITOROVÁNÍ A EVALUACI (ŠKOLNÍ INSPEKCE)

Zařízení podpůrných služeb a monitorování mají pro řízení decentralizovaného vzdělávacího systému zásadní význam. Aby mohly účinně pracovat, je třeba, aby jejich cíle byly jasně definovány a smluvně dohodnuty ministerstvem, aby měly k dispozici schopné zaměstnance a pružné struktury. Je zároveň třeba, aby navázaly účinné vztahy s liniovým řízením školské správy (na regionální úrovni, úrovni školských úřadů a škol samotných).

Podle názoru examinatorského týmu trpí situace v České republice dvěma vážnými nedostatky, o nichž již byla zmínka v různých kapitolách této zprávy: předně, instituce poskytující podpůrné služby nejsou řádně napojeny na ministerstvo a, za druhé, mají omezenou schopnost přiměřeně často

„dosáhnout“ až na úroveň škol. Školní inspekce má sice určitou strategii, ale nemá ani finanční, ani institucionální prostředky na její realizaci. Nezávislé orgány, zapojené do plnění důležitých úkolů v oblasti sběru informací (statistických dat) a výzkumu, mají schopné zaměstnance, ale jejich vztahy k ministerstvu se zdají být celkem volné.

Krátce řečeno, chybějí odpovídající vazby mezi těmito, více či méně nezávislými institucemi a liniovým řízením vzdělávacího systému. Liniové řízení totiž neprosazuje jasné strategie, které by vedly ke stanovení dosažitelných cílů a programů činnosti pro uvedené instituce, o nichž nelze říci, že mají velký zájem na využívání poznatků a zkušeností, jež jsou jim k dispozici. Podpůrné instituce jsou sice ochotny pomáhat liniovému řízení v rámci svých (závažných) personálních a jiných omezení, ale spíše mají tendenci pracovat na svých vlastních nezávislých programech činnosti, jež s problémy ministerstva příliš nesouvisejí.

Tři ze shora uvedených doporučení navrhují vytvořit nebo posílit podpůrné instituce, z nichž jedna by měla být v oblasti hodnocení kvality výsledků vzdělávání (doporučení č. 1) a dvě v oblasti kurikulární problematiky (doporučení č. 5 a 6). Mezi zbývající podpůrné instituce, kterými se ještě tato zpráva nezabývala, patří především školní inspekce a její zásadní úloha v oblasti evaluace školství. S ohledem na rozsah, ve kterém by se o hodnocení kvality vzdělávání měla postarat nová **Agentura pro hodnocení studijních výsledků**, navržená v rámci doporučení č. 1, se dále doporučuje, aby školní inspekce byla pověřena dvojí odpovědností, a to konkrétně za (i) hodnocení vzdělávacího systému a (ii) hodnocení škol.

Z prvního úkolu vyplývá, že školní inspekce by měla být řádně vybavena k provádění pravidelné hloubkové analýzy vzdělávacího systému podle požadavků MŠMT. Výsledky těchto analýz by měly být využity pro potřeby strategického rozhodování. Druhý úkol školní inspekce vyplývá z toho, že autonomie škol je základním principem organizace školské správy. Pravidelné hodnocení škol je pro účely účinného monitorování vzdělávacího systému nepostradatelné.

Doporučení č. 10

PROPOJIT DALŠÍ VZDĚLÁVÁNÍ UČITELŮ S ROZVOJEM ŠKOLY A ZLEPŠENÍM JEJICH PROFESNÍCH PERSPEKTIV

Kvalita přípravy učitelů v České republice je srovnatelná se zeměmi OECD. Pro výkon povolání učitele na základních školách se vyžaduje absol-

vování čtyřletého magisterského studia na pedagogických fakultách, zatímco učitelé všeobecně vzdělávacích předmětů na středních školách získávají příslušnou kvalifikaci absolvováním pětiletého magisterského studia, obvykle na specializovaných fakultách. Pedagogická příprava probíhá souběžně se studiem příslušných disciplín.

Platy učitelů jsou ale nepochybně nízké, jak pokud jde o platy nástupní, tak i, což je možná ještě důležitější, platy v pozdějších letech. Proto je obtížné získat k výkonu učitelského povolání skutečně nejschopnější zájemce. Mnozí se mu nezačnou věnovat proto, že pomalý růst platu ve střední etapě učitelské dráhy není přitažlivý ve srovnání s příležitostmi v soukromém sektoru. Proto by nemělo být překvapením, že motivace k novým a obtížným reformám v oblasti kurikula a pedagogických postupů je za těchto okolností nízká.

Zvyšování platů samo o sobě nepovede ke zvýšení kvality učitelů. Návrhy předložené poradní skupinou v rámci ministerského programu „Učitel“ zveřejňují kritéria hodnocení kvality výuky a rozsahu zapojení učitelů do dalších činností školy. Z těchto programů vyplývá požadavek vyšší učitelské profesionality.

Klíčovým prvkem při zvyšování kvality pedagogických pracovníků je reforma jejich přípravného a dalšího vzdělávání. Tým examinatorů navrhuje, aby došlo k **jasnému propojení mezi dalším vzděláváním učitelů a jejich profesní dráhou, jakož i diferenciací úkolů, na něž bude navazovat platový postup a platová diferenciaci.**

Měly by nejen být zvýšeny finanční částky věnované na další vzdělávání učitelů, ale měly by také být lépe využívány. V tomto ohledu je možno předložit tři návrhy:

1. Kladné ocenění si zaslouží rozhodnutí dát ředitelům škol více pravomocí v určování druhu a obsahu dalšího vzdělávání učitelů. Je však třeba vymezit místo dalšího vzdělávání v rámci plánů rozvoje školy, který bude zahrnovat jak prioritní cíle školy, tak širší profesionální odpovědnost učitelů.
2. Úkoly osmi regionálních pedagogických center pro další vzdělávání učitelů by měly být zaměřeny nejen na poskytování vzdělávacích příležitostí, ale i na diagnostiku, poradenství a koordinaci aktivit.
3. Účast na dalším vzdělávání učitelů by měla být spojena s novými nároky na profesní růst a měla by souviset s diferenciací v odměňování.

Navrhovaná opatření by měla být považována za součást obecnějšího úsilí o zlepšení obrazu učitelů ve veřejnosti a získání mladých absolventů

k výkonu učitelského povolání. Přijímání nových pracovníků je nezbytné i za situace, kdy se vzhledem k demografickému vývoji zdá být celkový počet učitelů příliš vysoký. Obavy učitelů nebo jejich představitelů, pokud jde o širší uplatňování diferenciací v odměňování, o úlohu ředitelů škol i MŠMT při rozhodování o prioritách v odměňování, jakož i o kritériích pro vymezení nároků na vyšší kvalifikační úrovně učitelských sil (s profesními atestacemi), by měly být řešeny jako součást celkového projektu zavádění dalšího vzdělávání. Uvedený návrh je založen na předpokladu, že všichni učitelé dostávají při přiměřeném platu jako spravedlivou odměnu za svou profesionální činnost při poskytování vysoce kvalitního vzdělání.

Doporučení č. 11

USTAVIT V PLNĚM ROZSAHU RADY ŠKOL S CÍLEM POSÍLIT VZTAHY MEZI ŠKOLAMI A OBCEMI

Kvalita řízení má pro dobré fungování autonomních škol zásadní význam. Specifickým rysem českého vzdělávacího systému je významné postavení ředitelů škol, jmenovaných MŠMT nebo okresními školskými úřady, které MŠMT řídí. Převládá názor, že dané uspořádání kladně ovlivňuje řízení a práci škol.

Na druhé straně je ale třeba posílit vztahy mezi školami a místem, ve kterém fungují, a zavést výše uvedenou zásadu „horizontálního“ demokratického řízení. Ustavení rad škol, jejichž členy by byli zástupci zakladatele, pedagogických pracovníků a rodičů, které umožnila novela školského zákona z roku 1995, bylo prvním krokem k demokratickému řízení škol na principu utvoření kolektivního orgánu. Ostatní partneři, tj. zástupci obce, se mohou rovněž stát členy rad. Zveřejňování zpráv o výsledcích činnosti školy se určitě stane užitečným prostředkem posilování vztahů mezi školami a příslušnými obcemi.

Examinátorský tým navrhuje, aby zakládání rad škol bylo pro všechny školy zákonnou povinností, nejen proto, aby kompenzovaly pravomoci ředitelů škol, ale proto, aby se z nich staly nástroje komunikace mezi školami a jejich prostředím. Rady by měly mít charakter poradního orgánu, ale postupy jejich práce by měly být v celé zemi jednotné. Examinátorský tým si uvědomuje, že rodiče a zástupci obce a zaměstnavatelů (v případě odborného školství), mají často velmi malý zájem o rady škol a že toto doporučení nelze provést ihned. Přesto jde ale o jediný způsob, jak zajistit, aby se autonomní školy vyvíjely jako demokratické instituce.