

Souhrn zjištění – Audit vzdělávacího systému v ČR: Rizika a příležitosti (2015)

Důvody vzniku auditu

Proč je nutné systém popsat a vědět, co se v něm děje

Jasně pojmenování silných a slabých stránek velkých společenských systémů je podmínkou pro jejich efektivní řízení a rozvoj. V případě veřejného vzdělávacího systému je to podmínka nezbytná.

Jak to dopadne, když se v systému o mnoha stech tisících lidí provede krok s nejasnými riziky a jejich řešením: Konkrétní příklad z české praxe

Předem nepromyšlené kroky, nepodložené analýzou silných a slabých stránek, mají obvykle nečekané důsledky, často protikladné záměrům, s nimiž byly uskutečňovány, a mohou způsobit nezamýšlené škody.

Konkrétní příklad: Záměrem zavedení státních maturit bylo zlepšit kvalitu středoškolského vzdělávání. Přestože maturitní testy byly opakovaně pilotovány, samotné stanovené cíle zkoušky nevycházely z analýzy systému a byly nerealistické a často protichůdné.

Státní maturity měly zvýšit kvalitu a respekt maturity, srovnat úroveň škol, zvýšit objektivitu, zároveň měly být vstupenkou na vysokou školu i měly hlídat nutné „maturitní minimum“, měly zlepšit kvalitu výuky i odstranit ze systému slabé žáky. Po pěti letech existence maturity musíme konstatovat, že jen velmi málo ze zamýšlených cílů bylo splněno. Maturita jasněji pojmenovala fakt, že na části středních škol je výrazná skupina žáků, kteří zkoušku zvládají s velkými obtížemi. Totéž bychom si ale mohli ověřit výrazně levněji za použití výběrových šetření místo plošně zavedené maturitní zkoušky.

Na druhé straně státní maturity přinesly mnoho neočekávaných právních a jiných problémů ve školní praxi. Byť se některé podařilo vyřešit, je dnes jasné, že pokud opravdu chceme zlepšit kvalitu středoškolského vzdělávání, musíme volit jiné cesty; velmi nákladná státní maturita sama zlepšit kvalitu vzdělávání neumí. Mezi tím ale uplynulo mnoho let, která jsme z hlediska řešení problému promarnili.

Co se dá dělat, aby místo špatně definovaných experimentů probíhaly dobře definované systémové změny

Je důležité předem vědět o možných rizicích zaváděných změn ve vzdělávacím systému a mít připravený způsob, jak zabránit nečekaným důsledkům. Reformní kroky by měly být v souladu s dlouhodobými koncepcemi, měly by být podloženy analýzou a monitoringem stavu ve školách a, je-li to možné, i pilotáží na omezeném vzorku škol. Vždy je v takových případech nutná informační kampaň a to jak směrem k veřejnosti, tak k učitelům, odborníkům a vedení škol.

Konkrétní příklad: Reforma odstartovaná v roce 2005, založená na rámcových vzdělávacích programech a důrazu na kompetence, naráží na fakt, že v kontrolních bodech vzdělávací cesty nekontrolujeme kompetence, ale především znalosti. Tento nekonceptní postup je posilován tím, že ministerstvo už mnoho let nevysvětluje smysl reformy, naopak jednotlivá opatření jdou často proti jejímu původnímu záměru. Například zavedení jednotných přijímacích zkoušek, které opět ověřují především znalosti. Ty mají přitom v praxi při rozhodování škol, co učit, mnohem větší sílu než kurikulární dokumenty.

Problém reformy nespočívá v její neproveditelnosti, ale v nesprávném odhadu dopadů tohoto kroku a reakce těch, kdo mají reformu realizovat. Učitelům, kteří jediní mohou změny uskutečnit, nikdo nedokázal vysvětlit, že pro ně mají nějaký hmatatelný přínos.

Je varující, že velmi podobně probíhá současná snaha o zavedení inkluze do škol středního proudu. Opět vidíme správný záměr, mizivou pilotáž a naprosto nedostatečnou úroveň informování veřejnosti i odborníků.

Tyto opakující se nedostatky jsou jedním z důvodů vzniku a pravidelného každoročního publikování auditu. Na jeho přípravě se připomínkami podíleli profesionálové v oblasti výzkumu vzdělávacích systémů. Jeho snahou je analyzovat jednotlivé kroky vzdělávací politiky, pojmenovat jejich příležitosti i rizika a zařadit tyto informace do dlouhodobého kontextu vývoje a změn vzdělávací soustavy v České republice. Audit pracuje s konkrétními fakty a událostmi, které český vzdělávací systém popisují a hodnotí.

Co se děje v českém vzdělávacím systému

Jak vlastně český vzdělávací systém popsat

Český vzdělávací systém je robustní struktura, která se v mnoha ohledech mění jen pomalu.

Některé vlastnosti mají jednoznačně povahu **přednosti**: silná vzdělávací infrastruktura, vysoká míra dokončení povinné školní docházky a dostudování na střední škole.

Některé jsou výraznými **slabinami**: nízká úroveň investic, platy učitelů, příprava učitelů, selektivní systém oddělující na jedné straně děti se vzdělávacími problémy a na druhé straně ty nejnadanější z hlavního vzdělávacího proudu.

Zároveň vedení resortu navrhuje **zásadní kroky, které mohou mít povahu příležitostí či rizik, někdy obojího**. Tím může být třeba strategie vzdělávání, která jako dobře napsaná vize může sloužit rozvoji, ale jako dokument, který není naplňován, je spíše nositelem rizika diskreditace celé snahy a promarněním často dobře odvedené práce.

Vlastnosti systému – přednosti, slabiny, rizika a příležitosti – nemusejí mít stabilní povahu. Může se stát, že se z příležitosti stane riziko tehdy, pokud jejich realizace neprobíhá podle záměru. Problém nastává tehdy, je-li záměr od počátku rizikový svou nepředvídatelností.

Konkrétní příklad: *Novela školského zákona předpokládá tzv. inkluzi, začleňování dětí, které byly dříve vzdělávány podle vzdělávacího programu pro lehce mentálně postižené, do běžných vzdělávacích programů, ať už ve školách hlavního proudu, nebo ve školách praktických. Ty nezaniknou, měly by ale začít učit podle jiného programu.*

Jde o systémovou změnu s velmi výraznými dopady na desítky let dopředu. Proto by měl existovat odhad problémů, které ve školách nepochybně nastanou, jelikož každá taková reforma s sebou nutně nese i problémy. Žádná analýza dopadů těchto kroků ale neexistuje. Existují pouze určité indicie, podle nichž lze predikovat různé scénáře vývoje.

Z auditu vyplývá, že po zavedení ze zákona vyplývajících opatření (k 1. 9. 2016) se pravděpodobně nic nestane. Nedojde k žádným významným změnám. Existuje ale pesimistický scénář, který varuje, že myšlenka inkluze bude zdiskreditována právě tím, že se jí nepodaří úspěšně odstartovat. Optimistickou variantu, tedy pozitivní průběh inkluze a jejího přijetí školami, nic nepodporuje. V takovém případě je ale nepřijatelné snažit se toto riziko ignorovat. Je třeba mu předejít.

Na co se zaměřit a proč

Podobně kriticky a analyticky je třeba uvažovat **o dalších procesech, které ve vzdělávacím systému probíhají.** Reforma financování regionálního školství, (ne)zavádění kariérního řádu, tlak lobbistických skupin na výstupy vzdělávacího systému, jako třeba požadavek na více technicky vzdělaných lidí, plány na zavádění plošných testování s „high stakes“ povahou, tedy přijímacích zkoušek na SŠ a rozšiřování státních maturit. U každého tohoto kroku bychom měli vědět, nakolik je v souladu s dlouhodobými koncepcemi, na základě jakých analýz se pro něj ministerstvo rozhodlo a kde a jakým způsobem byl pilotován.

Kromě těchto konkrétních kroků vzdělávací politiky je třeba věnovat pozornost **tématům, která budou s velkou pravděpodobností určovat další vývoj vzdělávacího systému:** zavádění inkluze, změny ve financování a v rozvoji učitelské profese, čerpání z evropských fondů, rozvoj otevřeného vzdělávání atd. Tato témata přináší audit, jenž v souhrnné podobě rekapituluje nejdůležitější události minulého roku i dlouhodobé trendy.

Souhrn

SWOT

<p>Přednosti</p> <p>Rozvinutá školská infrastruktura</p> <p>Hustá síť institucí vzdělávajících učitele</p> <p>Vysoká míra absolventů se SŠ vzděláním</p> <p>Průměrné, nadprůměrné výsledky (PISA, TIMSS)</p> <p>Historický odkaz ke vzdělanosti</p> <p>Různost alternativních přístupů</p>	<p>Slabiny</p> <p>Podprůměrné financování</p> <p>Nekoncepční řízení</p> <p>Nerovný přístup ke vzdělávání</p> <p>Zastaralá struktura školské soustavy</p> <p>Vysoká míra selektivity</p> <p>Systémově nezdařené reformy</p> <p>Nezdařená reforma VŠ (Boloňský proces)</p> <p>Nízká úroveň přípravy učitelů</p> <p>Nízký zájem o učitelství</p> <p>Chybějící řízení kvality učitelů a ředitelů</p> <p>Absence zjišťování výkonnosti systému</p> <p>Nízká efektivita institucí v systému</p> <p>Nedostatečná informovanost</p> <p>Nedostatečná podpora inovací</p>
<p>Příležitosti</p> <p>Implementace inkluze</p> <p>Koncepční rozvoj: Strategie 2020</p> <p>Strategie digitálního vzdělávání 2020</p> <p>Prostředky alokované v OP VVV</p> <p>Mírné zvyšování podílu investic</p> <p>Nový přístup České školní inspekce</p>	<p>Rizika</p> <p>Neschopnost naplňovat strategické cíle</p> <p>Ochuzený (nefunkční) kariérní řád</p> <p>Riziko nepovedené inkluze</p> <p>Zaostávání vzdělávacího systému</p> <p>Netransparentnost</p> <p>Nekoncepčnost</p>

<p>Šance na zlepšení vzdělávání na učilištích</p> <p>Vliv občanského sektoru</p>	<p>Omezování kvality učitelů</p> <p>Udržování zastaralé struktury systému</p> <p>Netečnost k mimoškolnímu vzdělávání</p> <p>Neschopnost sledovat systém</p> <p>Nízká kompetentnost v rozhodování</p>
--	---

Události ovlivňující změny ve vzdělávacím systému (2014/2015)

Inkluze: Přijatá legislativa poskytuje šanci učinit krok ke společné škole. Pochybnosti ale vzbuzuje způsob realizace tohoto záměru. Hrozí vážné riziko diskreditace inkluze jako takové.

Rok technického vzdělávání: Kampaň Svazu průmyslu a MŠMT přitáhla pozornost průmyslníků k tématu; žádný viditelný pokrok (např. směrem k duálnímu systému) nenastal.

Reforma financování MŠ, ZŠ, SŠ: Návrh je stále ve fázi přípravy. Není o něm dostatek relevantních informací a neexistuje analýza dopadů změny financování do systému.

Povinné předškolní vzdělávání: Správná snaha pomoci dětem z rodin na sociálním dně trpí řadou nezamýšlených důsledků, které z ní činí kontroverzní krok.

Kariérní řád pro učitele: Téměř hotový návrh byl odložen. Hrozí, že dojde pouze k vytvoření nové platové tabulky místo systému motivujícího učitele k profesnímu rozvoji.

Novela zákona o VŠ: Novela nepřináší žádnou výraznou změnu. Snad by mohla napomoci v řízení kvality vysokých škol, ale ani tím si v této fázi nemůžeme být jisti.

Jednotné přijímací zkoušky na SŠ a povinná maturita z matematiky: Ani v tomto případě nebyla předložena analýza dopadů. Existuje riziko, že půjde o kontraproduktivní opatření.

Klíčová témata pro školní rok 2015/2016

Podpora inkluze: Jde o klíčové opatření pro další budoucnost vzdělávání v ČR. Nezdáří-li se zavést reformu úspěšně, může to poškodit nejen vzdělávání, ale i společnost na desítky let.

Otevřené konzultace k probíhajícím novelizacím: Správný, ale nedostatečně realizovaný krok. Je nutné přizvat k legislativním záměrům veřejnost zastupovanou občanským sektorem.

Příprava reformy financování regionálního školství: Je nutné pojmenovat a veřejně prezentovat dopady změny financování do vzdělávacího systému, jinak hrozí nulový či záporný efekt.

Konkrétní (a skutečné) kroky vedoucí ke kvalitě učitelů: Kromě zavedení funkčního kariérního řádu je nutný vznik systému podpory učitelské profese.

Implementace Strategie 2020: Průběh zavádění inkluze i kariérního řádu jsou příklady, které ukazují problematický a často nekonceptní způsob naplňování strategie.

Revize záměru k jednotným přijímacím zkouškám: Současný návrh velmi pravděpodobně povede k zakonzervování aktuální podoby výuky na základních školách, namísto aby napomáhal jejímu rozvoji.

Národní rada pro vzdělávání, Rada pro revize RVP: S oběma orgány Strategie 2020 počítá, přesto zatím není známo, kdy budou ustaveny. Pokus ministra Chládky o NRV skončil fiaskem.

Odpovědná příprava OP VVV: Je patrná snaha o vyšší efektivitu využití evropských peněz, zatím jen s průměrnými výsledky.

Propojení systému a neformálního vzdělávání: Ani ve sledovaném období nedošlo k posunu v této dlouhodobě zanedbávané oblasti.

Pokračování reformy v rámci RVP: Je třeba pokračovat v dosavadním směru reformy a místo snahy vrátit se k osnovám, naučit ty školy, které to neumí, s rámcovými a školními programy pracovat.

Podpora technologií a otevřených vzdělávacích zdrojů: Novou koncepci digitálního vzdělávání nebere při přípravě opatření v úvahu ani samo ministerstvo, natož většina škol.

Kontakt: Bob Kartous, EDUin, bob.kartous@eduin.cz, 607 727 370