

## Politika – praxe – teorie – výzkum (ve) vzdělávání aneb o složitosti partnerských vztahů

Tímto číslem zahajuje Pedagogická orientace seriál diskusních příspěvků, které budou tematizovat povahu vztahů mezi politikou, praxí, teorií a výzkumem (ve) vzdělávání. Úvodní text pro diskusi připravil doc. Jiří Pelikán, který rozebírá problémy vyplývající z neexistence zformované státní vzdělávací politiky. Za další příspěvek k dané problematice lze považovat úvodník sepsaný doc. Petrem Urbánkem i vstupní přehledovou studii prof. Manfreda Prenzela. Zvláštní pozornost si zaslouží trojice příspěvků od prof. Jana Průchy, prof. Stanislava Štecha a prof. Milady Rabušicové, které vzešly z 20. výroční konference České asociace pedagogického výzkumu a jsou zařazeny ve druhé části této diskusní rubriky. Časopis Pedagogická orientace si dovoluje do diskuse na uvedené téma přizvat i další zájemce z řad svých čtenářů a autorů. Jejich diskusní příspěvky budou po redakčním posouzení a případných úpravách zařazovány do jednotlivých čísel PedOr, která budou vycházet v průběhu roku 2013.

*Redakce*

### Státní vzdělávací politika jako významný problém českého školství

Jiří Pelikán

Univerzita Karlova, Filozofická fakulta, Katedra pedagogiky

#### Úvodem

Celá oblast výchovy a vzdělávání skýtá mnoho problémů, které se pokoušíme jak v teorii, tak v praxi řešit. Mnohdy nám ale unikají klíčové otázky vytvoření institucionálních podmínek pro výrazné zkvalitnění celého školského systému. Na jednu z nich bych rád upozornil v předloženém textu. Otázka priority vzdělání a vzdělávání v naší republice se stává maximálně předvolebním heslem stran, usilujících o vstup do parlamentu a do vlády. Bohužel, v praxi není tato zásada realizována.

Kupodivu pouze konstatujeme, že naše země není mezi vyspělými státy dostatečně konkurenceschopná, takže podle zjištění *World Competitiveness*

*Yearbook* z roku 2011–2012 se umístila z tohoto hlediska až na 38. místě ze 149 zkoumaných států celého světa. Přitom ještě v roce 2009 byla o 7 míst výše. Za dva roky dost velký pád. Současně se dozvídáme i z médií, že procento růstu ekonomiky je nejnižší ze všech okolních států střední Evropy (*The Global Competitiveness Report 2011–2012*).

Kolik náš stát investuje do vzdělávání, které je základním předpokladem dalšího ekonomického růstu? Česko vydává na vzdělávání ročně 4,5 procenta HDP. V žebříčku zemí OECD je podle tohoto kritéria na *předposledním místě* ze zemí OECD. Za námi je již jen Slovensko. Průměr vyspělých zemí je přitom 6,1 %.

Převédeme-li tuto sumu na roční výdaje na jednoho žáka, tak na základní škole tato suma činí 68 tisíc korun, zatímco „typická země OECD“ dává téměř dvojnásobek, totiž 128 tisíc korun (v přepočtu). U středoškoláků tyto země dávají na žáka 161 tisíc oproti 110 tisícům korun u nás. Pokud jde o vysokoškoláka, pak jeden student stojí stát ročně 149 tisíc, zatímco ve vyspělých zemích to činí 246 tisíc korun. A to nebereme v úvahu země, které pochopily, že musí vkládat do vzdělání mladé generace co nejvíce, jako např. Tunisko, které investuje do vzdělání více než 20 % HDP. Učitelé v této zemi mají výrazně vyšší platy ve srovnání s ostatní populací než u nás, a navíc ještě do důchodu odcházejí s 90 % posledního, tj. nejvyššího platu, tedy s dvojnásobkem, než u nás. V této zemi navíc nemalé procento z HDP vydávají i na mimoškolní výchovu. Díky tomu zde zaznamenávají i rostoucí kvalitu přípravy žáků základní školy, ale i absolventů vysokých škol. Zatímco např. absolventi našich lékařských fakult, chtějí-li se uplatnit ve vyspělých západních zemích, musí zpravidla svoji kvalifikaci dokazovat buď novým studiem, nebo aspoň zkouškami, tak absolventům medicíny z Tunisu je státnice přímo uznávána i v nejvyspělejších západních zemích. Není bez zajímavosti ani skutečnost, že na tuniských školách se učí kromě mateřštiny i tři cizí jazyky.

Nová studie Münicha, Ondka a Straky (2012) z *Národohospodářského ústavu ČAV* přináší v souvislosti s těmito daty i některé méně známé zajímavé pohledy. Autoři konstatují, že pokud by se v ČR podařilo zlepšením vzdělávacího systému zvýšit průměrnou úroveň kognitivních dovedností patnáctiletých žáků (podle měření PISA) o jednu čtvrtinu standardní odchylky celkové distribuce výsledků, tedy zhruba o 25 bodů v rámci tohoto šetření, představovalo by to během příštích 80 let v současné hodnotě kumulativních

přírůstků dodatečný produkt ve výši více než *12 bilionů korun*, tedy 357 % současného ročního HDP! Autoři navíc konstatují, že pokud by se podařilo dovést kognitivní dovednosti našich žáků až na úroveň Finska, tak by dodatečný produkt mohl dosáhnout až 707 % dnešního českého HDP. Nechci posuzovat oprávněnost a přesnost těchto ekonomických prognostických výpočtů, ale nesporně jde o další potvrzení našeho základního východiska, že totiž *investice do vzdělání se jednoznačně plně vyplatí*.

Tyto informace o současném nízkém podílu výdajů na vzdělání v ČR korelují ale naopak se zjištěním *výrazného poklesu vzdělanostní úrovně našich žáků*. Podle výzkumu IEA a PISA se jednoznačně propadli vědomostně naši žáci, kteří ještě na počátku 90. let patřili jak v matematice, tak v přírodních vědách ke špičce nejen v Evropě, do průměru, přičemž za posledních devět let byl u žáků 4. tříd propad našich žáků v matematice *největší ze všech zkoumaných států*. Jen o málo lepší je situace u žáků 8. tříd, jejichž propad v posledních letech byl třetí největší ze všech zkoumaných států. Podobné zhoršení bylo zjištěno i u přírodních věd, nemluvě o čtenářské gramotnosti, kde jsme se i dříve řadili mezi slabší (Tomášek et al., 2008; Palečková, Tomášek, & Basl, 2010; Pelikán, 2011). Je to – podle našeho názoru – do značné míry zaviněno především nekoncepčností vzdělávací politiky v ČR. Je divné, že nikoho z decizních orgánů tato situace nezneklidňuje a místo řešení neblahé situace se jen hledají chyby v metodice mezinárodních šetření. Příčin stavu úrovně našeho systému vzdělávání bychom jistě našli více, ale pokusme se najít ty nejzávažnější.

Jak v politice, tak ale, bohužel, i v pedagogickém výzkumu se zabýváme mnoha problémy i pseudoproblémy, ale existuje málo povšimnutá oblast, která zatím zůstává stranou zájmu nejen politiků, ale též pedagogických odborníků, i když je, podle mého názoru, oblastí klíčovou. Jde o problematiku *státní vzdělávací politiky*, kterou u nás koncipovanou nemáme. Právě ona, pokud je v některých zemích vytvořena a obecně přijata, totiž tvoří základní rámec a v důsledku toho i podmínky pro *dlouhodobý* rozvoj pedagogické praxe a koneckonců i pro uplatnění vědeckých poznatků v ní. Příkladem mezi státy, které podobnou státní vzdělávací politiku již řadu let mají, může např. sloužit Finsko, které v úrovni vzdělání i podle mezinárodních srovnávacích měření patří ke špičce států OECD.

Je možné jistě namítnout, že problematika státní vzdělávací politiky nepatří do oblasti pedagogické teorie, tím méně pak výzkumu, protože je výsledkem spíše politických rozhodnutí. Nám pak přísluší maximálně realizace kritické

analýzy podobných politických kroků, ne jejich iniciace. Přijetí a realizace státní vzdělávací politiky je jistě věcí politiků, ale *odborná příprava této koncepce by se v žádném případě neměla obejít bez odborníků, k nimž nepochybně pedagogové-teoretici i praktici patří*. Pokusme se nad celým tímto problémem trochu více zamyslet.

## Co je státní vzdělávací politika?

V úvodu dalšího uvažování bych rád vysvětlil, co chápu pod pojmem „státní vzdělávací politika“. Jde, podle mého názoru, o *základní systém obecných východisek řešení principiálních problémů vzdělávání a výchovy státem a institucemi jím řízenými*. Nejde tedy o jakousi koncepci ministerstva, programové představy té které vlády, nebo dokonce politické strany.

Domnívám se, že tyto základní principy, vycházející nejen z aktuálních, ale především z dlouhodobých trendů vývoje naší společnosti a jejích potřeb vzdělané populace, s přihlédnutím k trendům evropským a světovým, musí být výsledkem *konsenzuálního nalezení takových základních postojů k problematice vzdělávání a výchovy napříč politickým spektrem, které by se mohly stát východiskem při řešení praktických problémů školské politiky bez ohledu na to, která vláda je momentálně u moci*.

Podobná státní vzdělávací politika by tak mohla zajistit základní kontinuitu vývoje školství minimálně s výhledem na dvacet let a nedocházelo by tak k otřesům a často nepochopitelným zvrátům při nástupu nové vlády, nebo dokonce i jen ministra. Podstatně by se zmenšil i prostor pro rozhodnutí ad hoc, která často postrádají hlubší smysl a jsou posléze po zjištění jejich nesmyslnosti nebo nerealizovatelnosti měněna nejednou i ve svůj opak.

Příkladů podobných kroků by jistě každý, kdo se pohybuje v oblasti školství, mohl uvést celou řadu. Spíše pro ilustraci lze uvést příklad tendence budování velkého počtu nových středních škol po roce 1989 a jejich pozdější redukci při tzv. optimalizaci sítě škol v posledních letech, výkyvy ve vztahu k soukromému školství od velké podpory přes snahy o jeho omezování až po přešlapování kolem tohoto problému. Bylo by možno se zmínit i o nevyjasněném postoji k mateřským školám, o náhlém zavedení devátých tříd, o úvazcích učitelů, o velmi problematickém připravovaném zákonu o vysokých školách, o měnícím se stanovisku k otázkám řízení školství, školské inspekce a k mnoha dalším záležitostem. Velmi zasáhla do vzdělávacího systému i výrazná kurikulární reforma, o níž se ještě v dalším textu zmíníme. Dokonce

v posledním období se místo řešení zásadních otázek objevovala i taková nesmyslná, čistě okrajová, ale současně nepromyšlená a naštěstí opět rychle odvolaná, rozhodnutí o celostátní úpravě školních přestávek a podobně.

Pokusy o tvorbu školských zákonů bez nejasné státní vzdělávací politiky nutně nesou pečeť utilitarismu, jsou poznamenány subjektivitou tvůrců podobných legislativních kroků a často neřeší potřebné problémy z dlouhodobějšího perspektivního hlediska. Bohužel, za více než dvacet let od listopadových změn, se nejen nepodařilo podobnou státní vzdělávací politiku vytvořit, ale i pokusů o podobný krok bylo velmi málo.

Posledním ze známých pokusů, pokud je nám známo, byl návrh na zřízení Rady pro vzdělávání v České republice, projednávaný poslaneckou sněmovnou Parlamentu dne 14. 5. 1999<sup>1</sup>. Podle tohoto návrhu měla mít rada formu dočasné parlamentní komise a její navrhované složení z pěti poslanců (za každou stranu po jednom) a 14 odborníků, navržených odbornou veřejností skýtalo jistou naději, že by to mohla být významná platforma nejen pro formulaci zájmů složek zainteresovaných ve sféře vzdělání, jak bylo formulováno v návrhu, ale i pro tvorbu základů státní vzdělávací politiky. Bohužel, návrh byl výraznou většinou poslanců zamítnut, přestože podobné konzultační orgány jako stabilizující faktor vzdělávací politiky má většina zemí OECD a rovněž v závěrech skupiny examinatorů OECD, kteří studovali naše školství, bylo podobné doporučení vysloveno. Např. v Rakousku má tento orgán povahu komise zřízené parlamentem. Dokonce i ve Francii, známé svojí decentralizací řízení, existuje mezi řadou konzultativních orgánů Nejvyšší rada pro vzdělání, ale i Národní rada pro osnovy a Národní rada pro vysoké školství a výzkum. Podobně i ve Velké Británii přes velkou decentralizaci a delegaci pravomocí nižším složkám si ponechávají centrální úřady právo na stanovení národních cílů ve vzdělávání a určení národní politiky včetně společného základu osnov a hodnocení žáků ve věku povinné školní docházky (Váňová, 1998).

Státní vzdělávací politiku nemůže deklarovat pouze ministerstvo školství ve formě ministerských koncepcí nebo Bílých knih. Musí jít o *konsenzuální dokument deklarující stanovisko celé veřejnosti napříč politického spektra*. Bohužel, takovéto pojetí zatím u nás chybí. Pokud je mi známo, tak jediný z českých ministrů školství, který projevil zájem o tvorbu podobné státní vzdělávací politiky, byl Jiří Gruša, který ale měl na její realizaci příliš málo času.

<sup>1</sup> Viz internetový stenografický záznam z jednání 13. schůze Sněmovny PČR ze dne 14. května 1999.

*Základním východiskem* pro tvorbu státní vzdělávací politiky je vymezení vzdělávání a výchovy jako *jedné ze základních priorit státu*. Stát, který je relativně malý a nemá dostatek přírodních zdrojů, nemůže vsadit na nic jiného než na vzdělanost svých obyvatel. Proto v našich podmínkách hraje vzdělání větší roli než u jiných, větších a bohatších států. Nejednou jsme slyšeli z úst politiků slova o tom, že budeme moci více vložit do vzdělání tehdy, až si na to vyděláme. Ve skutečnosti jde o pravý opak. Investice do vzdělání jsou velmi návratné. Vzpomeňme již vícekrát citovanou Perryho zprávu o stavu amerického školství z roku 1993, kde bylo konstatováno, že každých 1000 \$ vložených již do dvouleté předškolní přípravy se vrací v podobě 4000 \$ v podobě rychlejší adaptace žáků na školu, snazšímu zvládnutí učiva, ale i snížení kriminality dětí a mládeže. O tom, jak návratné jsou potom investice do vyšších stupňů vzdělání, jsme se již zmínili v úvodní části naší studie. Nejde přitom o absolutní částky vynaložené do této oblasti, protože v současné době stát opravdu asi nemá možnost vložit do školství sumy běžné ve vyspělých zemích. Spíše máme na mysli otázku, jakou část rozpočtu je stát ochoten vložit do přípravy budoucí populace.

Současně s tím je třeba *rozumně* nakládat i s tou částkou, která se do oblasti vzdělávání dostává. Zde by bylo možno upozornit na obrovské částky, o které bylo školství připraveno i neschopností decizních orgánů školství. Máme na mysli neschopnost v čerpání dotací z EU, ale i nesmyslné peníze na projekty počítačů do škol, do státních maturit a mnoho dalších, kde úniky finančních prostředků, které by školství pomohly, svědčí přinejmenším o naprosté nekonceptnosti nakládání s veřejnými prostředky. U státních maturit, které se vyloženě nevyvedly, jen náklady na roční provedení tohoto atestu mnohonásobně převyšují částku, kterou do podobného projektu vkládají např. na Slovensku.

O jisté nekonceptnosti v přerozdělení financí v této oblasti ovšem svědčí třeba i skutečnost, že zatímco při klesajícím počtu studentů na středních školách stouply náklady na tyto školy od roku 1989 více než pětinašobně, náklady na školy vysoké, kde byl zaznamenán nárůst počtu studentů ve srovnání s tímž rokem o celých 66 procent, se zvýšily jen třikrát, tj. méně než o míru inflace. V průměrných nákladech na vysokoškolského studenta to znamená pokles ve stálých cenách o celou polovinu. Země OECD vydávají z veřejných zdrojů pro tuto oblast na terciární vzdělání v průměru 23 %, zatímco naše výdaje představují pouhých 15 % z balíčku finančních prostředků určeného na vzdělávání.

Uvedli jsme tento příklad ze *Zprávy o vývoji české společnosti v letech 1989–1998* zpracované týmem sociologů pod vedením Petra Matějů (Matějů et al., 1998, s. 44–68) proto, abychom na relativně malé ploše naznačili souvislost promyšlené státní vzdělávací politiky s praktickými dopady do reality škol. Na tomto příkladu lze demonstrovat i nedocnění vysoce kvalifikované vysokoškolské přípravy.

Hovoříme-li o významné ekonomické návratnosti, je jasné, že představuje jen část celkové návratnosti. Jde tu nejen o ekonomiku, ale i o kultivaci nastupujících generací, na nichž bude záviset úroveň tohoto státu.

Má-li se stát státní vzdělávací politika koncepčním východiskem všech dalších úvah, ale i legislativních kroků, měla by se snažit odpovědět na řadu velice významných, doposud otevřených, otázek. Pokusíme se naznačit aspoň ty z nich, které považujeme za klíčové.

## **Vazba mezi vzděláváním, pracovní silou a ekonomickými zájmy**

Jedním ze základních problémů státní vzdělávací politiky je *vymezení vazby mezi vzděláváním, pracovní silou a ekonomickými faktory*. Jde o soulad vzdělávacích příležitostí s potřebami společnosti v určitém typu kvalifikovaných odborníků. Současné problémy se zaměstnáváním absolventů škol ukazují, že jsou v této oblasti velké disproporce v zaměření řady škol, které produkují absolventy pro oblasti plně saturované, naopak je značný deficit v oblastech, kde by se absolventi mohli uplatnit. V souvislosti s tím vzniká otázka, nakolik přizpůsobit celý náš vzdělávací systém tak, aby umožnil větší *flexibilitu* budoucích absolventů za předpokladu, že většina z nich nezůstane, jako dříve, po celý život v jedné profesi. S tím souvisí i pojetí systému rekvalifikací a celoživotního vzdělávání. Na tento klíčový problém navazují některé další, např. stále otevřený problém pojetí základního vzdělání, ale i nová otázka tzv. funkční gramotnosti, vztah všeobecného a odborného vzdělání, na univerzitách vztah mezi profesním zaměřením a obecnou univerzitní kultivací studentů, problémy kurikulární a mnoho dalších. Otevřenou otázkou zůstává i problém vedení žáků ke kreativitě. Japonský model, který v posledních letech akcentuje na rozdíl od dřívější vysoké odborné specializace rozšíření humanitního vzdělání, ale i výchov, umožňujících rozvoj tvořivosti, která se transferem dostává i do oblasti vědy a techniky, by jistě stál za prostudování.

## Sociální aspekt vzdělávacího systému

Druhým okruhem, který by měla řešit státní vzdělávací politika, je *zohlednění sociálního aspektu vzdělávacího systému*. Již významná srovnávací studie OECD *Rozvoj ve výchově raného dětství* z roku 1975 konstatovala nedostatečné rozšíření institucionalizované předškolní výchovy a její značnou variabilitu, pokud jde o typy vzdělávacích zařízení a jejich správy. Zaměstnanost žen vyvolává znovu otázky řešení péče o děti předškolního věku, ale i školního věku v době mimo vyučování. Do tohoto okruhu ovšem patří i problémy vzdělávání romské populace, ale i integrace postižených dětí.

V neposlední řadě je zde i problém školného zejména na vysokých školách, které by v žádném případě nemělo diskriminovat uchazeče o studium i z méně situovaných vrstev. U některých méně placených, zejména státních zaměstnání, do nichž nastupují absolventi vysokých škol (včetně učitelů), je třeba zvážit, zda po určitém počtu odpracovaných let v dané profesi neodepsat případné půjčky na studium. Podobný systém zavedl např. prezident USA Bill Clinton v Arkansasu v době, kdy tam byl gubernérem. Jinak se může stát, že např. mnozí absolventi učitelského studia použijí diplom k nástupu do lépe placených nepedagogických profesí. Vzhledem ke stále většímu počtu dětí cizinců na našich školách vstupují na scénu i otázky multikulturní výchovy, které jsou u nás zatím spíše okrajové.

## Vztah mezi všeobecným přístupem ke vzdělávání a kvalitou výuky

Třetí okruh problémů státní vzdělávací politiky by, podle mého názoru, měl řešit otázku *vztahu mezi všeobecným přístupem ke vzdělávání a kvalitou výuky*. Snaha o nárůst počtu žáků, kteří získají postupně nejen střední, ale i vysokoškolské vzdělání, vede k celkovému růstu průměrné vzdělanosti, ale současně nutně má za následek celkové snížení úrovně kvality vzdělání, protože nároky a požadavky se musí přizpůsobit ne nejlepším, ba dokonce ani ne průměrným, ale spíše slabším žákům a studentům. Tento model, který je typický např. pro některé skandinávské země, má svoji protiváhu v modelu elitářském, který přežívá v jisté podobě např. ve Velké Británii, do jisté míry i v USA.

Je otázkou státní vzdělávací politiky, zda najde svoje řešení tohoto dilematu, nebo zda se přikloní k některému z tradičních modelů. S tím souvisí i řešení



problému třídění žáků již v raném nebo pozdějším věku na ty, kteří budou dále studovat, a na ty, kteří se zaměří spíše na získání profesní kvalifikace již na střední škole. To je problém přinejmenším diskutní, protože při sledování vývoje špičkových vědců, ale i architektů a konstruktérů zjišťujeme, že ani zdaleka nemuseli v základní, nebo střední škole patřit ke špičce ve studiu. Odepřít jim další růst na vyšších školách? U nás se tento problém promítá do praxe např. v podobě existence víceletých gymnázií paralelně s gymnázii čtyřletými a středními odbornými školami. Důsledky předčasného třídění žáků jsou často diskutovány v odborném tisku a každý je zná i z praxe. Zvážení kladů i záporů vyplývajících z tohoto modelu by mělo být součástí odborného posouzení a jeho výsledky by měly být rovněž vtěleny do státní vzdělávací politiky.

## **Institucionální tvorba školské soustavy**

S tím souvisí čtvrtý okruh problémů spojených s diskusí o koncepci vzdělávání v České republice, a to otázka *institucionální tvorby školské soustavy*. Zdánlivě je tato oblast již konstituována a není třeba se jí zabývat. Ale již zmíněný problém paralelního vzdělávání na základní škole a na víceletém (osmi- nebo šestiletém) gymnáziu je jistě přinejmenším otázkou k diskusi. Nejde ale o jedinou paralelu. V našem školství se setkáváme s řadou duplicitních typů studia. Tak např. některé profese se připravují souběžně. Na středních odborných školách, vyšších odborných školách nebo v bakalářském studiu na školách vysokých tentýž typ pracovníků. Takovým příkladem je např. příprava zdravotnických profesí, kde sice v poslední době došlo k jistému limitování pravomocí absolventů středních škol, ale přetrvává paralelnost přípravy na zdravotnických VOŠ a na bakalářských oborech ošetřovatelství na lékařských fakultách univerzit.

Do této oblasti patří i otevření otázek celoživotního vzdělání, systémů další kvalifikace, případně rekvalifikace v řadě profesí, otázka atestací i v nelékařských oborech a mnoho dalších.

## **Kurikulární problematika**

Pátým okruhem vzdělávací koncepce je *problematika kurikulární*. Zde došlo v posledních letech k velkým a radikálním změnám po zavedení tzv. *rámcových* a posléze i *školních* vzdělávacích programů (RVP/ŠVP) v roce 2004. Je zajímavé, že v době, kdy jsme opouštěli tradiční osnovy, tak Velká Británie je

naopak jako *National Curriculum* začala, i když ve zmodernizované podobě, zavádět. A protože autor měl v té době možnost pobývat na studijním pobytu ve Velké Británii, může konstatovat, že tato kurikulární reforma byla velmi vstřícně přijímána zejména na samotných školách.

U nás vytvořené RVP usilovaly zejména o propojení učiva do smysluplných celků, což mělo odstranit izolovanost jednotlivých předmětů. Systém kompetencí, který byl v souvislosti s tím vybudován jako východisko a současně cíl vzdělávání, ale nesplnil očekávání zejména v malém propojení s vědomostní strukturou vzdělávání. Ne náhodou se můžeme dočíst i ve zprávě expertů OECD (Santiago et al., 2012), že RVP nejsou dostatečně specifické, aby mohly sloužit jako návod pro učení a hodnocení. Možná i to je jedna z příčin, proč se začínáme výrazně propadat ve srovnání s jinými zeměmi při měřeních prováděných OECD. Je otázka, zda i neuspokojivé výsledky státních maturit budovaných na jiném principu než RVP nemají jeden z kořenů právě zde.

Zcela problematické jsou zejména školní vzdělávací programy, které si má každá škola vytvořit na základě RVP. Dochází k naprosté nekompatibilitě programů jednotlivých škol, takže přechod dítěte na jinou školu je doprovázen často velkými traumaty. Navíc absolutní většina učitelů nebyla na zpracování ŠVP dostatečně připravena, a tak docházelo k opisování od jiných škol, stahování z internetu a k podobným nestandardním postupům, které byly zcela v rozporu se záměrem autorů RVP, kteří chtěli dát školám jistou samostatnost a volnost. Na toto nebezpečí autor spolu s dalšími kolegy upozorňoval neúspěšně už při veřejném slyšení v parlamentu před definitivním schválením kurikulární reformy. Právě tato reforma je typickou ukázkou nedostatečné koncepčnosti a malé komunikace s odbornou veřejností před její definitivní realizací a nesporně by si zasloužila velkou pozornost při zpracování koncepce naší vzdělávací soustavy.

## **Evaluace pedagogického procesu**

Šestým okruhem úvah nad koncepcí vzdělávací soustavy je *evaluace pedagogického procesu*. S tímto závažným problémem souvisí i otázka standardů. Mnohé problémy, s nimiž se naše školství potýká, by pomohl vyřešit evaluační systém umožňující srovnat kvalitu vzdělávacího procesu na jednotlivých školách. Tak např. problém financování státních, soukromých a církevních škol by bylo možno řešit na základě hodnocení úrovně jejich

práce. Pokud by některá z těchto škol neplnila dva nebo tři roky po sobě stanovený standard, došlo by k postihu. U státních škol k výměně vedení školy, u soukromých, resp. církevních škol např. k odejmutí práva veřejnosti. Plný státní příspěvek by mohly dostat i soukromé a církevní školy, pokud by dosahovaly standardy požadované úrovně. Vytvoření evaluačního systému kompatibilního s ostatními státy OECD by navíc umožnilo konečně provést analýzu současného stavu našeho školství, která nebyla doposud od listopadu 1989 realizována a bez níž lze těžko uvažovat o transformaci celého školství.

Jestliže stát našel stovky milionů na *Sondu maturanant*, a následné státní maturity, které vyvolaly velké rozpaky, měl by je najít i na vytvoření solidního evaluačního systému. Velmi diskutní je v souvislosti s řešením koncepce maturit i objevující se návrh, aby se zrušily na vysokých školách přijímací pohovory a byly nahrazeny výsledky státních maturit. To by mělo být ponecháno na samotných vysokých školách, protože jistě budou jiné požadavky na uchazeče studia architektury nebo techniky a jiné na budoucí studenty medicíny, případně humanitních oborů. Na bázi nově vytvořeného evaluačního systému by pak mohla zodpovědněji pracovat i Státní školská inspekce a další kontrolní, ale i decizní orgány.

## **Místo školy ve vzdělávacím a výchovném systému**

Sedmým významným problémem státní školské politiky je i *vymezení místa školy ve vzdělávacím a výchovném systému*. Není jistě žádným tajemstvím, že zejména morální stav společnosti není ani zdaleka uspokojivý. Je ovšem otázka, zda je za tuto situaci plně odpovědná jen škola. V devadesátých letech se ve vyspělých průmyslových zemích začíná objevovat požadavek vzniku tzv. „učících se společností“, podle něhož by se učení jakožto základ vzdělávání mělo uskutečňovat nejen ve školách všech stupňů a typů, ale i v rodině, komunitách, podnicích, ale i politických institucích. Současně to ale nijak nezbavuje školu zodpovědnosti nejen za vzdělávání, ale i za výchovu, která v současné podobě není uspokojivá a svým pojetím většinou zaostává za moderními trendy výchovy. V souvislosti s tím je třeba jasně vymezit odpovědnost školy nejen za vzdělávání žáků, ale i za jejich výchovu a formování osobnosti, což často zůstává na okraji zájmu.

Škola má svoje nezastupitelné místo i v životě komunity, v rámci níž funguje. To má velký význam zejména pro menší obce, takže nepromyšlené rušení škol v mnoha místech má za následek nejen zhoršení podmínek pro samotné

žáky, kteří musejí dojíždět, ale i pro samotnou obec. Často je důsledkem toho, že rodiče s dětmi se stěhují do větších obcí a vesnice bez školy se začínají vylidňovat. Ušetření za likvidaci školy má za následek ztráty mnohem větší.

## Učitel a jeho vzdělávání

Samostatným osmým závažným okruhem je problematika spojená s *učitelem a jeho vzděláváním*. Na postavení učitele závisí i přitažlivost oboru pro kvalitní zájemce pro práci v oblasti vzdělávání. Jde o problém profesionalizace práce učitele (Koťa, 1997), možnosti jeho odborného růstu, jde ale i o péči o možnost regenerace sil, předcházející vzniku *burning efektu*, tzv. *vyhoření*, který je velmi dobře propracován např. ve Švýcarsku. Program *Učitel*, který skýtal jisté naděje na řešení některých z těchto problémů, ale i otázek učitelských atestací, přežil ve své přípravě několik ministrů a nejeví známky života. Přitom právě přijetí podobné koncepce práce učitelů by mohlo vyřešit nejen otázky přípravy a růstu kvalifikace učitelů, ale i provázání tohoto systému s finančním ohodnocením učitelů. Právě na tom, jak se v nedávné minulosti řešila naprosto nepromyšleně a nekonceptně tato otázka zvýšením nástupních platů učitelům bez vazby na jejich faktickou kvalitu práce, lze ukázat, jak by dořešení podobného problému velice prospělo celému školství. Samostatnou kapitolou je i pregraduální příprava učitelů.

## Vysoké školství

Devátým okruhem je podle našeho názoru celá oblast *vysokého školství*. „Výrazně vzrostl počet vysokých škol na 70, z toho je soukromých vysokých škol 44. To je na tak malou zemi, jakou je Česká republika, téměř neuvěřitelné množství. A to ještě řada z těchto vysokých škol se dělí na množství fakult atd. Protože Akreditační komise dává akreditace pouze těm školám, které mají potřebný počet profesorů a docentů, stalo se v této zemi zvykem, že soukromé vysoké školy nabízejí nezanedbatelné platy (při relativně nízkých platech na veřejných vysokých školách) těm profesorům a docentům, kteří se na nich zaregistrují. A tak je běžné, že ne jeden z těchto vysoce kvalifikovaných vysokoškolských učitelů působí ne na jedné, ale na několika vysokých školách současně“ (Pelikán, 2010). Při takovém vytížení samozřejmě trpí i kvalita výuky a možnost více pracovat i s jednotlivými studenty. K tomu musíme přidat i řadu VOŠ, které často existují paralelně s vysokoškolským studiem a dávají podobnou kvalifikaci zejména ve srovnání s bakalářskými studii těchto vysokých škol.

Nesporně za podobných podmínek sice roste počet vysokoškolsky vzdělaných občanů, ale již počet vysokoškoláků a podmínky práce jejich učitelů, jak jsme naznačili výše, nutně vede k snížení kvality práce vysokých škol.

Problémem podle mne je i přechod většiny vysokých škol na dvoustupňové vysokoškolské studium, totiž bakalářské a navazující magisterské. Většina škol se při zavedení tohoto systému odkazovala na boloňské jednání, ale pokud je autorovi známo, nešlo zde o závazání členských zemí k jeho zavedení, ale šlo pouze o doporučení boloňské konference. Zavedení dvoustupňového typu studia sice zavedlo snazší průchodnost z jedné vysoké školy na druhou, ale přineslo mnohem více problémů než užitku. Především není jasné poslání bakalářského stupně. Jde o přípravu méně kvalifikovaných pracovníků v oboru, nebo o předstupeň k vyšší kvalifikaci po získání následujícího navazujícího magisterského studia? Pokud jde o první z variant, pak musí být bakalářské studium koncipováno velmi prakticky, aby po třech absolvovaných letech mohli bakaláři přímo nastoupit do pracovního procesu. Na teorii mnoho místa nezbyvá. Pokud jde ale o druhou variantu, pak právě bakalářské studium musí poskytnout hluboký teoretický základ pro navazující magisterské studium. Obojí propojit nelze. Snaha sloučit obé vytváří jakýsi podivný hybrid studia. Navíc, protože je umožněn přechod z jiných fakult často ne zcela kompatibilních s fakultou, na kterou studenti přecházejí, stává se, že v navazujícím studiu se někdy vůbec nesetkají s klíčovými studijními předměty, které byly probrány s bakaláři fakulty, na kterou oni přestupují. Tak třeba při přechodu na obor pedagogika na FF UK se budoucí absolvent pedagogiky vůbec nemusí setkat s problémy teorie výchovy, která je zařazena do bakalářského studia na této fakultě. Podobných příkladů by se jistě našlo více i na jiných vysokých školách.

Dalším problémem v této oblasti je otázka stanovení profilu absolventa vysoké školy. Sledujeme snahu o velkou specializaci absolventů na řadě oborů, což může vést k horšímu uplatnění absolventů v praxi. Problém profilace spojený s možnostmi uplatnění nesporně stojí za hlubší analýzu.

V neposlední řadě na většině vysokých škol vzbudilo velké znepokojení s podněty, které při úvahách o reformě terciárního vzdělání směřovaly k omezení samostatnosti VŠ zaváděním struktur připomínajících spíše akciové společnosti známé z ekonomické sféry. I tento problém by měl být nesporně řešen při úvahách o koncepci vzdělávání v naší zemi.

## Řízení školství a školního managementu

Další okruh spojený se státní vzdělávací politikou je *problematika řízení školství a školního managementu*. Odvětvové řízení školství, které bylo velkým pokrokem ve srovnání s předlistopadovým systémem řízení, mělo být nesporně ponecháno. Pokusy převést školy pod obce by kromě toho, že by výrazně zvýšily náklady na řídicí aparáty, nebyly přínosem a mohly by vést i k neodborným zásahům, poškozujícím vzdělávací proces ve škole. To ovšem neznamená, že by i současný stav řízení školství neměl být z hlediska efektivity řízení podroben kritické analýze.

## Financování školství

Poslední z významných okruhů, který by měl být součástí státní vzdělávací politiky, je okruh zabývající se *financováním školství*. Zmínili jsme se již dříve o tom, že stát, který považuje vzdělání za jednu ze svých priorit, by měl najít i dostatek prostředků pro vytvoření podmínek odpovídajících tomuto stanovisku. Problém je ovšem i ve stanovení preferencí ve financování vzdělávání. Budeme-li např. financemi šetřit tak, že zvýšíme úvazky učitelů, abychom mohli část vyučujících propustit, zvýšíme-li výrazně počty žáků ve třídách, takže omezíme možnost individuální práce se žáky, snížíme současně významně i kvalitu celého vzdělávacího procesu. Navíc to, co stát ekonomicky získá pro současný rozpočet, se projeví v budoucnosti i jako výrazně větší ekonomická, ale nejen ekonomická, ztráta pro celou společnost i pro každého jednotlivce, který podobným systémem prošel. Ostatně i řada výzkumů v této oblasti by mohla podobné stanovisko podpořit.

## Závěrem

Na závěr bych chtěl konstatovat, že výčet významných okruhů, které by měly být součástí státní vzdělávací politiky, jistě není úplný. Šlo spíše o pokus deskribovat, které problémy jsou, podle našeho názoru, natolik klíčové, že by měly být řešeny dříve, než bude vydán paragrafovaný školský zákon. Forma, jakou by měla být po vypracování státní školská politika deklarována, může být různá.

Na počátku devadesátých let jsme proto uvažovali o tom, že by měl být vydán samostatný zákon o vzdělávání, který by mohl podobné principy vymezit. Ostatní legislativní normy ve školství, např. zákon o školské soustavě, legis-

lativní normy týkající se jednotlivých typů škol atd., by neměly být zahrnuty do jediného zákona, protože by pak bylo nutné měnit celé pojetí školství jen proto, že by si doba vyžádala třeba i malé dílčí úpravy v jednotlivých typech škol, jejich řízení, financování apod. Vytvoření obecného zákona o vzdělávání s řadou následných norem, z tohoto zákona vyplývajících, také lépe odpovídá představě o transformaci školství, která od poloviny osmdesátých let ve světě nahradila velké školské reformy.

Snad těchto několik argumentů pro vznik státní vzdělávací politiky bylo dostačujících pro uvědomění si závažnosti nastolení tohoto klíčového problému a k otevření diskuse k jeho řešení.

## Literatura

- Koťa, J. (1997). *Poslání učitele (diskurs o profesionalizaci)* (Habilitační práce). Praha: FF UK.
- Matějů, P. et al. (1998). *Zpráva o vývoji české společnosti v letech 1989–1998*. Praha: Academia.
- Münich, D., Ondko, P., & Straka, J. (2012). *Dopad vzdělanosti na dlouhodobý hospodářský růst a deficit důchodového systému. Studie 2/2012 Národohospodářského ústavu ČAV 2012*. Praha: Národohospodářský ústav ČAV.
- OECD (1971). *Development in Early Childhood Education*. Paris: OECD.
- Palečková, J., Tomášek, V., & Basl, J. (2010). *Hlavní zjištění výzkumu PISA 2009*. Praha: ÚIV.
- Pelikán, J. (2011). Klesá úroveň vzdělávání na našich školách? Dostupné z <http://www.eduin.cz/titulka/klesa-uroven-vzdelavani-na-nasich-skolach/>
- Santiago, P., Gilmore, A., Nusche, D., & Sammons, P. (2012). *OECD reviews of evaluation and assesment in education: Czech Republic 2012*. Paris: OECD Publishing. Dostupné z <http://dx.doi.org/10.1787/9789264116788-en>
- Schwab, K. (Ed.). (2011). *The global competitiveness report 2011–2012*. Geneva: World Economic Forum.
- Tomášek, V. et al. (2008). *Výzkum TIMSS 2007. Obstojí čeští žáci v mezinárodní konkurenci?* Praha: ÚIV.
- Váňová, M. (1998). *Teoretické a metodologické otázky srovnávací pedagogiky*. Praha: Pedagogická fakulta Univerzity Karlovy.

## Autor

Doc. PhDr. Jiří Pelikán, CSc, Univerzita Karlova, Filozofická fakulta, Katedra pedagogiky, Celetná 20, 116 42 Praha 1, [j.pel@seznam.cz](mailto:j.pel@seznam.cz)