

Robert Chovanculiak

SLOBODNEJŠIE ŠKOLY

ODLUKA VZDELÁVANIA OD
POLITIKY

V=54325

“Vedomostný problém sa dá opísať aj takto: úspech je často prekvapením. Je ťažké dopredu predpovedať, čo vyrieši nejaký problém. Ešte ťažšie sa odhaduje kto, kedy a kde s týmto riešením príde. A všetko je ešte oveľa ťažšie vtedy, keď sa tieto „kto, čo, kedy a kde“ neustále menia... Toto všetko znamená, že vyriešiť vedomostný problém je ťažká práca. A veľa ťažkej práce si vyžaduje odmenu. Takže úspešný systém riešenia vedomostných problémov musí riešiteľom túto odmenu poskytnúť.”

Tyranny of Experts, William Easterly, 2013

Obsah

Zhrnutie	1
Úvod	2
Korene problémov slovenského školstva	3
Dva spôsoby reformovania školstva	6
Príprava reformy	7
Priebeh reformy	8
Spätná väzba	10
Aktéri reformy	11
Nedeliteľnosť decentralizovanej reformy	12
Návrhy zmien vzdelávania v SR	15
Záver	15
Poznámky	17
Literatúra	17

ZHRNUTIE

Väčšina vzdelávacích systémov vo svete je dnes spolitizovaných a fungujú v rámci verejného sektora. Slovenská republika nie je výnimkou. Takéto fungovanie vzdelávania v rámci verejného sektora však so sebou prináša určité systémové nedostatky, ktoré sa prejavujú predovšetkým pri snahe o jeho reformovanie. Výsledkom sú problémy, ktorých sme svedkami aj na Slovensku.

V prvej časti analýzy popisujeme súčasný stav slovenského školstva a identifikujeme kľúčové zmeny, ktoré stoja za jeho súčasnou podobou. Pritom sa zameriavame predovšetkým na obsah a formu vzdelávania, ktorá je upravená v štátnych vzdelávacích programoch.

V druhej časti porovnáваме dva prístupy k realizovaniu reforiem: centralizovaný a decentralizovaný. Porovnáваме náročnosť prípravy a priebehu reformy, možnosti získavať spätnú väzbu a motivácie, ktorým sú vystavení aktéri zodpovední za reformu, či už centralizovanú alebo decentralizovanú.

Záverom tejto časti je poukázanie na lepšie schopnosti decentralizovanej reformy prispôbiť sa rýchlo sa meniacemu prostrediu a „držať krok s dobou“. Na rozdiel od centralizovanej reformy, ktorá má tendenciu zachovávať status quo a roztvárať tak priepasť medzi potrebami rýchlo sa meniaceho sveta a stagnujúceho obsahu vzdelávania.

V tretej časti navrhujeme inštitucionálne zmeny, ktoré by mali byť prijaté v Slovenskej republike, aby sa vzdelávanie priblížilo k fungovaniu decentralizovaného systému. V skratke, slovenské školstvo potrebuje:

- Slobodnejšie prostredie pre školy a zrušenie centralizovanej tvorby obsahu a formy vzdelávania. To neznamená, že všetky povinnosti definujúce dnešný centralizovaný prístup v zákonoch by sa mali zo dňa na deň zrušiť. Preferujeme ich zdobrovoľnenie.
- Ak chce štát vytvoriť nejaký rámec základných požiadaviek pre vzdelávanie, nemalo by sa tak diať ex ante, detailným nadiktovaním školských osnov, ale ex post testovaním minimálnych štandardov.
- Taktiež je potrebné zvýšiť motiváciu rodičov a detí uvážene pristupovať k výberu školy. To sa dá dosiahnuť zavedením vzdelávacích poukážok, cez ktoré by boli školy financované. Rodičia a deti by sa tak dostali z pozície pasívnych účastníkov do úlohy aktívnych spotrebiteľov.

Tieto zmeny je potrebné zaviesť spolu a nedeliteľne. Len ich vzájomná kombinácia vytvorí inštitucionálne prostredie, ktoré zabezpečí správne fungovanie decentralizovanej reformy.

ÚVOD

Jeden z najväčších ekonomických mýtov je predstava, že funkčný, efektívny a usporiadaný spoločenský systém musí byť výsledok vedomej ľudskej konštrukcie. Ak nájdete na ulici hodinky, vaša intuícia vám (v tomto prípade správne) napovedá, že tieto hodinky majú svojho konštruktéra, presný plán, podľa ktorého fungujú a keď náhodou zastanú, intervencia inžiniera ich dokáže znova rozbehnúť. Ľudia však majú tendenciu automaticky preklápať tieto predstavy a poznatky z oblasti fungovania mechanických systémov do oblasti spoločenských problémov. Ľudia tak za spoločenským poriadkom očakávajú prácu vedomeho konštruktéra (ministra a jeho radcov) a pri spoločenských problémoch volajú po jeho intervencii. Toto je však omyl.

Fungujúci spoločenský poriadok sa svojim pôvodom a fungovaním podobá skôr organizmu vtáka ako hodinkám. Oba tieto systémy vykazujú známky účelnosti a poriadku – hodinky merajú čas a sedia presne na ľudskú ruku, vták má aerodynamický tvar, duté kosti a krídla, pomocou ktorých dokáže lietat'. Za druhým systémom však nenájdete žiadneho vedomeho konštruktéra, skôr spontánnu silu evolučného vývoja. Niečo podobné sa nachádza aj za fungujúcim spoločenským poriadkom.

Spoločenský poriadok je výsledkom spontánneho procesu, ktorý pozostáva z konania miliónov ľudí (bez ich nutného zámeru prispievať k tomuto poriadku) a nevyžaduje prítomnosť koordinujúcej centrálnej autority. Inak povedané, nemá a nepotrebuje svojho plánovača, ministra, či inžiniera. Aj napriek tomu funguje, ako keby ho plánoval a navrhoval ten najlepší plánovač, s dokonalými vedomosťami a najlepšimi úmyslami.

Dôkazy máme všade okolo seba. Nikto neplánuje fungovanie technologického vývoja napr. v oblasti IT priemyslu. Neexistuje človek zodpovedný za koordináciu miliónov a miliónov ľudí, ktorí sa každý deň rozhodujú o jeho podobe. Aj napriek tomu, že neexistuje koordinačné centrum a nemáme „ministra informačných technológií“, funguje tento priemysel doslova ako hodinky. Máme stále novšie a kvalitnejšie výrobky a zároveň efektívnosť tlačí ceny dole. Rovnako je to aj v prípade potravín, automobilov, oblečenia, domov, atď.

Toto však dnes neplatí pre vzdelávanie. V súčasnej spoločnosti sú vzdelávacie systémy po celom svete formované zhora, a odtiaľ sa aj očakávajú riešenia pri výskyte akýchkoľvek problémov. Ak existujú nekvalitné školy, zastaraný obsah vzdelávania, stredoveké techniky vyučovania a pod., očakáva sa, že minister školstva a jeho poradcovia to vyriešia. Navrhnú reformu, ktorá zmodernizuje školstvo. Nadefinujú v zákone alebo vyhláške ako má vyzerat' kvalitná škola, vytvoria nový a kvalitný obsah vzdelávania a naordinujú nové techniky vyučovania na základe posledných poznatkov z pedagogiky, či dokonca kognitívnej neurovedy. Nič však nemôže byť ďalej od pravdy.

Reforma, ktorá bude mať šancu vyriešiť súčasné problémy školstva, nespočíva v presnom zadefinovaní riešení, ale vo vytvorení inštitucionálnych podmienok, ktoré umožnia generovať tieto riešenia. **Nepotrebujeme správny výsledok ale funkčný algoritmus, ktorý bude schopný generovať správne výsledky v rýchlo sa meniacom prostredí.**

Doposiaľ historicky najosvedčenejším algoritmom na generovanie inovácií, poriadku a progresu je decentralizovaný model reforiem (ekonómami tiež nazývaný trhový mechanizmus). Jeho funkčnosť a výkonnosť je v skutočnosti príčinou relatívneho zaostávania vzdelávacieho systému. Keby nám trhový mechanizmus neinovoval každodenné podmienky života (práca, spotreba, výroba), tak by zaostávanie škôl nebolo také dramatické. Inými slovami: v iných oblastiach života sme sa vďaka trhovému mechanizmu posunuli míľovými krokmi, zatiaľ čo vzdelávací systém prešľapuje na mieste.

KORENE PROBLÉMOV SLOVENSKÉHO ŠKOLSTVA

Fungovanie slovenského školstva je dnes v zásade určené dvoma reformami. Prvá sa uskutočnila v roku 2003 a pozostáva z dvoch zákonov, ktorými bolo školstvo decentralizované na úrovni financovania a riadenia škôl¹. Druhou reformou bola obsahová reforma z roku 2008, ktorej deklarovaným zámerom bolo ešte viac zvýšiť autonómiu regionálneho školstva². Ako si však ukážeme ďalej, v skutočnosti zakonzervovala vtedajšiu predstavu reformátorov o vzdelávaní.

Na jednej strane na Slovensku formálne existuje decentralizované školstvo, kde riadenie a financovanie škôl prešlo do rúk samospráv. Navyše bolo zavedené tzv. normatívne financovanie, v rámci ktorého peniaze sledujú rozhodnutia rodičov a žiakov. Čo by malo tlačiť na konkurenciu medzi školami a následne zlepšovať ich kvalitu. Na druhej strane však školstvo ostalo centrálnym riadeným sektorom zhora, ktoré je do veľkej miery formované predstavami politikov, ministerstva školstva a odborníkov na vzdelávanie z rôznych ustanovizní³.

Nech boli deklarované zábery reforiem školstva akékoľvek, tieto osoby a inštitúcie verejného sektora ostali *de facto* mikromanažermi obsahu a formy vzdelávania na Slovensku. Hlavnými dokumentmi v slovenskom školstve formujúcimi obsah vzdelávania sú štátne vzdelávacie programy (ŠVP). Tieto sú záväznými dokumentmi pre všetky školy a stanovujú sa v nich všeobecné ciele vzdelávania a kľúčové kompetencie, ku ktorým má vzdelávanie smerovať. Obsahujú taktiež povinné vyučovacie predmety, ktoré sú začlenené do jednotlivých vzdelávacích oblastí. V rámci jednotlivých predmetov sú detailne popísané učebné ciele a vzdelávacie štandardy. Tie sú následne konkretizované v obsahovom (čo má žiak vedieť) a výkonovom (akú úroveň má dosiahnuť) štandarde. Následne si štátne vzdelávacie programy každá škola transformuje do svojich školských vzdelávacích programov.

Uvedme si príklad mikromanažovania obsahu školstva z centra. Žiak prvého stupňa základnej školy v druhej polovici štvrtého ročníka má na prírodovede zvládnuť vymenovať v správnom poradí planéty slnečnej sústavy: Merkúr, Venuša, Zem, Mars, Jupiter, Saturn, Urán a Neptún; vedieť, že planéty spolu tvoria slnečnú sústavu; charakterizovať súhvezdie ako viditeľné usporiadanie hviezd do rozpoznateľného obrazca; rozpoznať hlavné súhvezdie zimnej oblohy – Orión a hlavné súhvezdie letnej oblohy – Veľký voz a graficky znázorniť usporiadanie slnečnej sústavy.

Odborníci zo Štátneho pedagogického ústavu (ŠPÚ) upravujú pre štvrtáka napr. aj to, koľko kontrolných diktátov a s akým zameraním bude písať. V štvrtom ročníku je ich konkrétne 10, a zameriavajú sa na vybrané slova po b, m, p, r, s, v, z, alebo spodobovanie, ohybné a neohybné slovné druhy, atď. V ŠVP sa dokonca uvádza aj stupnica hodnotenia týchto kontrolných diktátov (0 - 1 chyba = 1; 2 - 4 chyby = 2; 5 - 7 chýb = 3; 8 - 10 chýb = 4; 11 a viac chýb = 5) a informácia, že rovnaké chyby v tom istom slove sa pokladajú za jednu chybu (napríklad „rýchly chlapec mal rýchly krok“ je jedna chyba). Taktiež je upravený rozsah kontrolných diktátov pre jednotlivé ročníky (pre 4. ročník 40 - 50 plnovýznamových slov).

To, koľko hodín bude môcť škola venovať prírodovede alebo slovenskému jazyku v jednom ročníku za týždeň, je určené v rámcovom učebnom pláne. Ten stanovuje záväzné časové dotácie vyučovacích predmetov za celé stupne a odporúčacie za jednotlivé ročníky. Rámcový učebný plán taktiež vymedzuje počet voliteľných (disponibilných) hodín, ktoré škola konkretizuje vo svojom školskom vzdelávacom programe. Počet takýchto hodín sa poslednou novelizáciou zákona v roku 2014 znížil. Napr. na 1. stupni ZŠ poklesol z 20 na 8 hodín, z celkových 96 hodín. Teda školy dnes môžu rozhodovať len o približne 8 % vyučovacieho času (ŠPU, 2016). Aj tu však ŠVP odporúča využiť tieto hodiny na dotovanie povinných predmetov, na čo ich aj väčšina škôl využíva.

Ministerstvo školstva a úradníci z pedagogického ústavu tak do významnej miery podrobností rozhodujú o tom, čo sa budú deti v tom-ktorom ročníku (na ktorom stupni) učiť. Štátne vzdelávacie programy s učebnými rámcami majú dokopy stovky strán a každý z nich bol schválený na gremiálnej porade

ministra školstva. V jednotlivých dokumentoch sú dokonca podpísaní ich autori, teda konkrétni ľudia, ktorí stoja za ich obsahom. Títo ľudia tak doslova rozhodli o tom, čo sa budú učiť státisíce detí každý rok na všetkých školách.

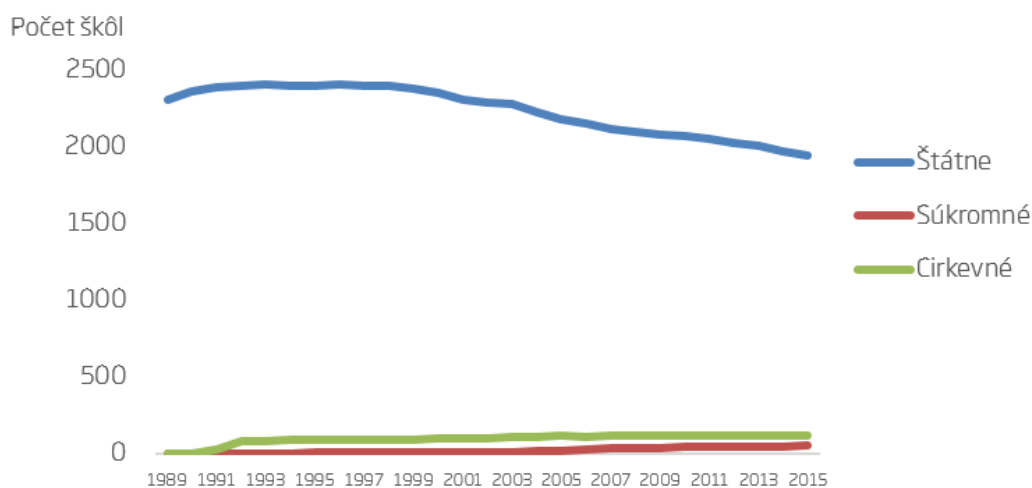
Nastavenie súčasného systému okrem toho, že definuje koľko financií potečie do školstva a jednotlivých škôl a koľko v nich budú učitelia zarábať, tak následne definuje do významnej miery podrobnosti aj to, koľko detí môže byť v triede (maximálne aj minimálne), kedy začne a koľko bude trvať vyučovací hodina, aké predmety sa na nich budú vyučovať, čo bude obsahom týchto predmetov, aké učebnice budú môcť byť použité, čo by malo dieťa vedieť, v ktorom ročníku atď. Najnovšie tento mikromanažment posilňuje Testovanie 5 a Testovanie 9, ktoré cez plošné testovanie všetkých žiakov ešte viac posilňuje riadiacu pozíciu centra v oblasti obsahu vzdelávania a potláča akékoľvek experimentovanie.

V zákone z roku 2008 je síce definované „Experimentálne overovanie“ ako možnosť oficiálne testovať nové „ciele, metódy a prostriedky vzdelávania,“ túto možnosť však využíva iba minimálny počet škôl. V školskom roku 2015/2016 sa zapojilo menej ako 30 škôl z celkového počtu vyše 3000 škôl regionálneho školstva v SR. Teda oficiálne experimentovanie sa odohráva na menej ako 1 % škôl. Navyše je toto experimentovanie pomerne oklieštené. Podľa zákona ho na jednotlivých školách schvaľuje a riadi ministerstvo školstva (okrem škôl v pôsobnosti iných ústredných orgánov štátnej správy), každý experiment musí mať svojho garanta v podobe pedagogickej fakulty, alebo (najčastejšie) Štátneho pedagogického ústavu – teda v podobe samotného autora štátnych vzdelávacích programov.

V slovenskom školstve je rovnako prítomných len málo súkromných škôl a drvivá väčšina škôl je stále v rukách verejného sektora (obcí, miest a vyšších územných celkov). Napr. v len 2,5 % základných škôl sú dnes súkromní zriaďovatelia (52 škôl) a zvyšok je v rukách verejných zriaďovateľov (1943) a cirkevných zriaďovateľov (118). Aj to aj napriek tomu, že počet súkromných základných škôl v čase rastie (graf 1).

Graf 1: Vývoj počtu základných škôl v SR

Zdroj: Centrum vedecko-technických informácií SR



Pri tvorbe školského zákona sa vychádzalo z predpokladu, že odborníci musia presne vymedziť obsah vzdelávania a ak niečo dôležité zo zákona vynechajú, bude to potom žiakom chýbať. Zákon sa tak snaží presne vymedziť, čo a kedy ma dieťa vedieť. Okrem toho sa snaží zadefinovať technické a organizačné požiadavky a detailne vymedziť prácu učiteľa. Ministerský mikromanažment sa dostáva dokonca až do školských jedální. Napríklad bývalý minister Draxler pripravil 68 nových receptov, ktoré majú obsahovať suroviny ako tofu, bulgur, hokkaido tekvica alebo špargľa (Denník N, 2016). Súčasnú vedenie ministerstva školstva zasa spustilo boj proti soli a z jedální vymizli soľničky (TASR, 2017).

Celá táto vyššie popísaná kazajka obsahu vzdelávania priniesla za roky fungovania svoje ovocie v podobe nekompatibility sveta tam vonku so svetom spoza školských lavíc. Na jednej strane vznikajú každodenne nové technológie, modernizuje sa výroba a služby, pracovné pozície sa menia na nepoznanie a máme prístup k nekonečnému množstvu poznatkov na internete. Na druhej strane vystriedali biele kriedy s čiernymi tabuľami čierne fixky s bielymi tabuľami a niektorým deťom sa počas vyučovania rozďajú tablety, s ktorými vedú narábať lepšie ako ich učítelia. Priepasť medzi svetom tam vonku a tým, čo sa odohráva v triedach snád' už nemôže byť väčšia, a nie je možné ju už ignorovať. Otázkou však ostáva, ako ju prekenuť a ako zabezpečiť, že vzdelávanie bude v budúcnosti promptne reagovať na zmeny vonkajšieho sveta. Ako reformovať školstvo?

BOX 1: Otázky učitel'ov

Lepšiu predstavu o tom, ako je dnes školstvo mikromanažované z centra, získame, ak si prečítame niektoré otázky samotných učitel'ov na pedagogický ústav. Niektorých učitel'ov napríklad zaujíma, prečo boli z prírodovedy odstránené témy o ovocí a zelenine, o domácich a divo žijúcich živočíchoch a o návšteve lekára. Podľa učitel'a, ktorý položil otázku pedagogickému ústavu, boli tieto témy pre žiakov zaujímavé a vedel ich vhodne naplniť aj praktickými aktivitami. Odpoveď autorky Štátneho vzdelávacieho programu Kristíny Žoldošovej, PhD. znie :

„Vzdelávací obsah prírodovedy bol konštruovaný predovšetkým tak, aby zabezpečil primerané naplnenie stanovených vzdelávacích cieľov. Snahou je, aby sa primárne prírodovedné vzdelávanie, reprezentované predovšetkým povinným predmetom prírodoveda, koncepčne zmenilo a zabezpečilo najmä rozvoj intuitívne nadobudnutých predstáv žiakov o svete. Koncepčná zmena v prírodovede by sa dala jednoducho charakterizovať tým, že žiaci sa už v útlove veku oboznamujú s vedeckým (t.j. primerane objektívnym) poznávaním sveta, v ktorom žijú a to ekvivalentne ich úrovni myslenia. Žiaci by nemali byť preceňovaní, ale ani podceňovaní. Je potrebné si uvedomiť, že prírodoveda už nie je o nadobúdaní pojmov, ale predovšetkým o rozvoji poznávacích procesov. Z obsahu boli preto vylúčené témy, ktoré nemajú logické opodstatnenie a témy, ktoré sú bezproblémovo zvládnuté už v predškolskom veku. Jednoducho povedané, ak žiak nevie jednoznačne určiť, na základe čoho o niektorej časti rastliny hovorí ako o ovocí a o inej ako o zelenine, nepatrí toto triedenie do prírodovedného vzdelávania, lebo ide o pojmy, ktoré nie sú prírodovedné.“ (ŠPU, 2015).

Iného učitel'a zaujímalo, koľko kurzov pohybových aktivít v prírode majú žiaci absolvovať na strednej škole. Odpoveď, ktorú dostal, len potvrdzuje mikromanažovanie života na školách aj mimo nich:

„V súlade s č. Vyhláškou 268 z 25. júla 2011, ktorou sa mení a dopĺňa vyhláška Ministerstva školstva Slovenskej republiky č. 282/2009 Z. z. o stredných školách a v súlade so ŠVP pre Telesnú a športovú výchovu ISCED 3A sa počas štúdia uskutočňujú dva kurzy pohybových aktivít v prírode. Jeden so zameraním na zimné športy (v prvom ročníku) a jeden so zameraním na letné športy (v druhom ročníku).“

Podrobnejším preštudovaním tejto vyhlášky sa okrem iného ešte dozvieme napr. kedy presne začína a končí vyučovanie, že najvyšší počet žiakov na jedného majstra odbornej výchovy pre 1. ročník je 12 a najvyšší počet žiakov na jedného majstra odbornej výchovy pre 2. až 3. ročník je 10.

Učítelia sú tak dnešným systémom vzdelávania „domestikovaní“ a zodpovednosť za tvorbu obsahu vzdelávania radi prenechávajú na ministrov a odborníkov, ktorí vedú, či sa má na ich hodine prírodovedy vyučovať o ovocí a zelenine a koľko pohybových aktivít v prírode majú ich žiaci absolvovať.

DVA SPÔSOBY REFORMOVANIA ŠKOLSTVA

Vyššie popísaný systém fungovania dnešného školstva na Slovensku by mal byť jasným dôvodom na jeho reformu. Otázka tak neznie či, ale ako. V zásade existujú dva spôsoby ako reformovať školstvo:

Jeden prístup je centralizovaný, riadený zhora a jeho výstupom je nanovo definovaný obsah vzdelávania pre celú krajinu. Pri jeho tvorbe prebieha „celospoločenská diskusia“ a hľadá sa prienik rôznych názorov. Zodpovedné osoby sú politici a ich úradníci, ktorí súťažia o priazeň voličov. Reforma je ustanovená legislatívne a spätná väzba je predovšetkým vo forme kontrol inšpektorov a spätnej interpretácii výsledkov reformy niekoľko rokov po jej implementácii.

Druhý prístup je decentralizovaný, riadený zdola a jeho výstupom je skôr definovanie mechanizmov a procesov, ktoré budú znútra generovať nový obsah školstva. Pri jeho tvorbe prebieha rozhodovanie na úrovni školy a tá hľadá spôsoby, ako uspokojiť miestny dopyt po vzdelaní. Zodpovedné osoby sú zriaďovatelia školy a riaditelia, ktorí súťažia o priazeň spotrebiteľov (rodičov a ich detí). Reforma je ustanovená vo vzdelávacom poriadku školy a spätná väzba je vo forme ochoty žiakov školu navštevovať.

Tento druhý prístup stojí prakticky za všetkým, s čím sa stretávame v súkromnej ekonomike. Produkuje všetko od automobilov, počítačov, potravín, až po najrôznejšie služby v oblasti telekomunikácie, dopravy, zábavy, ale aj tréningov a profesionálnych kurzov.

V tejto časti si bližšie popíšeme tieto dva prístupy k reformám v školstve a poukážeme na ich systematické tendencie, ktoré vytvárajú.

	Centralizovaný model	Decentralizovaný model
Príprava reformy	Trvá dekády, vyžaduje dlhé diskusie, podlieha politickému cyklu a striedaniu ministrov.	Trvá mesiace, vyžaduje predstavu jedného človeka alebo malej skupiny ľudí, nepodlieha cyklom a politike.
Priebeh reformy	V jednom čase môže byť platná len jedna, reformy si konkurujú sériovo, akákoľvek chyba negatívne zasiahne celú spoločnosť a ťažko sa odstraňuje.	Tisíce reforiem fungujúcich paralelne vedľa seba, chyby sú decentralizované a naprávané v procese učenia sa, neustály priestor pre inováciu.
Spätná väzba	Trvá roky, kým sa reforma vyhodnotí, nikdy neexistuje jednoduchá interpretácia, v jej priebehu sa hodnotí iba procesná stránka inšpekciami.	Spätná väzba je rýchla a ľahko interpretovateľná, hodnotí sa pridaná hodnota a spokojnosť rodičov a detí. Neúspešné reformy rýchlo zaniknú a nezasiahnu celý systém.
Aktéri reformy	Človek zodpovedný za reformu nenesie plné náklady svojho rozhodnutia. Voliči bez motivácie a informácií. Byrokrati sledujúci svoje vlastné záujmy.	Človek zodpovedný za reformu nesie náklady svojho rozhodnutia, vysoko motivovaní zákazníci, kontrolovaní zamestnanci.

BOX 2: Evolúcia v školstve

Slovenské školstvo potrebuje zmenu, ktorá umožní vzdelávaniu na školách sa plynule a neustále adaptovať sa na zmeny podmienok okolitého sveta. Tieto zmeny sú však také rýchle a časté, že sa nemôžeme spoliehať na legislatívne „revolúcie“ v podobe zmeny zákonov a politických reforiem. Potrebujeme systém, ktorý umožní nepretržitú „evolúciu“ školstva. Potrebujeme tak uvoľniť ruky zriaďovateľom, riaditeľom a učiteľom, aby mohli prichádzať s „mutáciami“. Teda s inovatívnymi nápadmi, ktoré budú reagovať na zmeny sveta tam vonku.

Okrem toho však potrebujeme proces „selektie“, ktorý zabezpečí imitovanie tých správnych postupov a inovácií a odstraňovanie tých nesprávnych. To by mali zabezpečiť zákazníci - rodičia a žiaci svojimi rozhodnutiami o tom, ktorú školu navštevovať a ktorú nie. Správne „mutácie“ následne prilákajú viac zákazníkov a ich imitácia ostatnými rozšíri ich vplyv do celého systému. Takto sa vzdelávanie stane súčasťou neustále sa meniaceho sveta a bude s ním môcť držať krok.

Príprava reformy

Príprava reformy v centralizovanom modeli trvá dekády. Je extrémne zložité vytvoriť obsah vzdelávania, ktorý bude povinný pre celú krajinu a budú sa podľa neho učiť státisíce detí. Spoločenské debaty odborníkov, pedagógov, politikov a voličov na tému reformy často neprinášajú jednotné riešenia, ale naopak ešte viac polarizujú názory v spoločnosti. Je ťažké vytvoriť produkt, ktorý bude vyhovovať všetkým. Takáto rozsiahla reforma si navyše vyžaduje viac času, ako umožňujú štvorročné politické cykly. Výsledkom je, že sa neustále začína od začiatku.

Slovensko je tohto príkladom. Na ministerstve školstva sa za posledných 27 rokov vystriedalo 19 ministrov a každý prišiel s vlastným návrhom a predstavou o reforme. V priemere tak každý rok a pol zasadol do kresla nový minister školstva, ktorý začal prakticky od čistého stola.

Výsledkom bolo, že po revolúcii v roku 1989 bol starý školský zákon z roku 1976 v platnosti ešte skoro 20 rokov. Až v roku 2008 bol prijatý už spomínaný nový zákon o výchove a vzdelávaní (školský zákon). Za týchto 20 rokov sa však svet zmenil na nepoznanie, pričom školstvo ostávalo zmrazené v minulom tisícročí. Momentálne sa po skoro 10 rokoch začína viesť diskusia o novej reforme školstva, pričom nie je jasné, kedy a čo bude jej výsledkom. Súčasný školský zákon je síce pravidelne novelizovaný, ale tieto zmeny len čiastočne upravujú parametre existujúceho systému, čo zďaleka nepostačuje na držanie kroku s rapídne sa meniacim svetom okolo nás (viac o novelizáciách pozri BOX 3).

Na druhej strane, v decentralizovanom prístupe k reforme školstva sú časové a personálne požiadavky na prípravu reformy minimálne. Takáto reforma totižto prebieha na lokálnej úrovni jednotlivých škôl a nie je tak potrebná celospoločenská diskusia. Výsledná podoba reformného návrhu má formu podnikateľského plánu v oblasti vzdelávacích služieb.

Príprava takejto decentralizovanej reformy navyše nepodlieha politickým cyklom a tlakom. Nemôže sa tak stať, že by sa zakaždým začínalo od začiatku a spôsob vzdelávania by na dekády zamrzol v reformnom procese. V decentralizovanom prístupe k reformám tak môžeme očakávať oveľa flexibilnejšiu reakciu reforiem (nie v rokoch či mesiacoch, ale podľa potreby aj dňoch) na zmeny v okolitom prostredí.

BOX 3: Novelizácia v rámci centralizovaného modelu

Od prvého septembra 2015 nadobudol v celej SR účinnosť inovovaný štátny vzdelávací program. Minister, jeho zamestnanci a odborníci zo Štátneho pedagogického ústavu pripravili zmeny v obsahu vzdelávania, ktoré mali pomôcť zlepšiť slovenské školstvo. Po novom sa mal kľásť väčší dôraz na prírodovedné a technické vzdelávanie a na rozvinutie umeleckého cítenia žiakov na hudobnej a výtvarnej výchove.

V praxi to znamená, že pôvodne bola matematika a informatika dotovaná na prvom stupni ZŠ 17 hodinami a hudobná a výtvarná výchova 8; po novom na matematiku a informatiku pripadá 18 hodín, a hudobnú a výtvarnú výchovu 10. A aby toho nebolo málo, pribudla prvouka. Inovácia sa dotkla aj výkonových štandardov, ktorým pedagogický ústav podľa jeho slov vdýchol prehľadnosť a logickejšiu nadväznosť. Tie sú plné zaujímavostí a predovšetkým detailov. Ak má niekto doma budúceho prváčka,

bude ho možno zaujímať, čo jeho ratolesť dokáže po prvom roku hudobnej výchovy vďaka inovovanému štátnemu vzdelávaciemu programu. Prváčik má napr.: „Zvládnuť hrať na elementárnych hudobných nástrojoch, hrať na vlastnom tele, stvárniť riekanku či pieseň hudobno-dramatickými prostriedkami, či vyjadriť dej, náladu, charakteristiku postáv príbehu rytmickými a melodickými nástrojmi alebo inými zdrojmi zvuku.“ A takýmto detailným súpisom vyžadovaných schopností a vedomostí pokračujú štandardy pre každý predmet, každého ročníka, na každom stupni vzdelávania.

Na druhom stupni ZŠ odborníci taktiež predviedli niekoľko chirurgicko-presných rezov do školstva, ako napr. presunutie chémie zo 6. ročníka do 7., či znovuzavedenia hudobnej a výtvarnej výchovy pre ôsmakov a deviatakov. Inovovaný štátny vzdelávací program taktiež ponecháva čiastočnú možnosť pre školy určiť ročníky pre predmety, ktorých časové dotácie sú v rámcových učebných plánoch dané za celé stupne. Škola sa tak môže rozhodnúť, ako alokuje tieto hodiny v rámci daných ročníkov. Je to ako keď vám niekto nadiktuje, čo budete jesť celý deň a vy sa môžete rozhodnúť, v akom poradí. Ak máte špeciálnu diétu, nie ste hladný, alebo máte chuť na niečo iné, máte smolu.

Z nič neriešiacich parametrických zmien, ktoré priniesol inovovaný štátny vzdelávací program, vidíme, ako veľmi je oklieštená schopnosť centrálného systému sa reformovať. Jeho reformy sú len veľmi povrchné a spravidla ide o neďôležité presúvanie predmetov, ročníkov a počtu hodín, resp. úpravu štandardov. Teda nič, čo by znížilo v úvode identifikovanú priepasť medzi svetom tam vonku a svetom spoza školskej lavice.

Priebeh reformy

Hlavnou charakteristikou centralizovaného modelu reforiem je, že vždy môže byť v platnosti iba jedna uniformná reforma pre celú krajinu. Alternatívne reformy môžu prebiehať iba sériovo, jedna po druhej. V takomto modeli tak nemôže existovať skutočná konkurencia medzi rôznymi reformnými predstavami. Tá prebieha len v prípravnej fáze v podobe „celospoločenskej diskusie“ a trpí všetkými nedostatkami, ktoré sme identifikovali v predchádzajúcej časti. Nakoniec však musí zvíťaziť vždy len jedna reforma pre jednu krajinu v jednom čase.

Absencia skutočnej konkurencie (a nižšie rozoberanej neefektívnej spätnej väzby) vytvára prostredie náchylné na výskyt chýb a rôznych nedostatkov bez možnosti ich rýchleho odhalenia. V centralizovanom modeli sú však tieto chyby ešte nebezpečnejšie, lebo majú potenciál zasiahnuť celú spoločnosť bez výnimky (státisíce detí). Akákoľvek chyba tak má potenciálne vysoké následky, bez možnosti sa voči nej brániť pomocou presedlania na inú alternatívu. Navyše, tieto chyby a nedostatky je často ťažké identifikovať, keďže učitelia a žiaci nemajú k dispozícii možnosť porovnania s iným prístupom v danej krajine.

Nedostatky tohto charakteru môžeme vidieť napr. v učebnicovej politike, ktorá je na Slovensku vysoko centralizovaná. Ministerstvo školstva má monopol na vyhlasovanie konkurzov na nové učebnice, samo aj vyberá víťazov a udeľuje im schvaľovaciu (resp. odporúčaciu) doložku. Taktiež zabezpečuje distribúciu cez centrálny Edičný portál. Výsledkom je, že každý rok v septembri chýbajú rôzne učebnice a školy namiesto nich dostávajú výhovorky od Ministerstva školstva (Aktuality, 2016). A tam, kde sa aj školy dostanú k učebniciam, tak často nemajú na výber a všetci musia používať jednu schválenú učebnicu.

Naopak v decentralizovanom modeli, sú v systéme funkčné tisíce reforiem, ktoré prebiehajú paralelne. Teda jedna vedľa druhej. V takomto modeli existuje skutočná konkurencia, ktorá prináša možnosť objavovať nové vzdelávacie postupy, nové spôsoby výučby, nový obsah vyučovania, usporiadanie ročníkov, tried, hodín, a množstvo ďalších premenných, ktoré sú v centralizovanom modeli nespochybniteľné a brané za niečo nezmeniteľné. Inými slovami, paralelná konkurencia umožňuje objavovať ten správny mix vzdelávania.

Keďže prebiehajú tisíce reforiem paralelne, existuje priestor pre využitie metódy pokusu a omylu, ktorá je kľúčovým mechanizmom v rámci fungovania akéhokoľvek adaptujúceho sa systému. „Pokus“ v školstve znamená, že by nemalo žiadne centrum určovať čo, kto, ako a kedy môže vyučovať, ale že by mala existovať sloboda v pokuse inovatívne uspokojiť dopyt po vzdelaní. Teda presný opak toho, čo sa deje v centralizovanom systéme, ktorý prichádza s vopred nalinkovanými postupmi pre školy.

Ešte zásadnejší je však „omyl“. Bez omylov a ich selekcie spätnou väzbou by sa celý proces inovácie a pokroku zahltl množstvom pokusov a nebolo by možné sa pohnúť ďalej. Musíme síce nechať školy slobodne inovovať a skúšať, ale musíme mať tak isto mechanizmus, ktorý vyradí zlé nápady a predstavy z hry von. To má na starosti spätná väzba, ktorej úlohu rozoberáme v nasledujúcej časti.

Na tomto mieste je potrebné ešte zdôrazniť, že aj keď sa objavia omyly v decentralizovanom prístupe, nemajú preň také tragické následky, ako v prípade centralistického systému. V decentralizovanom prístupe majú omyly totižto len lokálne negatívne dôsledky a existuje priestor a motivácia na ich rýchle identifikovanie a napravenie. To umožňuje školám neustálu adaptáciu sa na nové podmienky a prináša možnosť nepretržitej inovácie.

Decentralizovaný model taktiež pomáha riešiť problém uniformity centralistického prístupu, ktorý sa najčastejšie prejavuje v citlivých a nábožensko-etických otázkach. V decentralizovanom modeli neexistuje umelo vynucovaná uniformita a naopak je umožnené, aby existovala diverzita v týchto citlivých otázkach.

BOX 4: Jeden minister, jeden zákon, jedna inšpekcia

Pred nejakým časom sa riaditeľ Strednej priemyselnej školy v Košiciach pokúsil zmeniť zabehnutý systém. Žiakom po dokončení povinnej školskej dochádzky umožnil sa slobodne rozhodnúť, či chcú byť na vyučovaní, či sa chcú doň aktívne zapájať a obmedzil váhu známkovania pri hodnotení žiakov. Tieto návrhy dokonca schválila aj rada školy, ktorú tvoria zástupcovia zamestnancov, zriaďovateľa a aj rodičov (Správa o výsledkoch školskej inšpekcie, 2016).

Tento experiment však trval len do doby, kým si ho nevšimla Štátna školská inšpekcia a nevykonala na škole kontrolu. Oficiálnym dôvodom jej kontroly mala byť „kontrola zabezpečenia a priebehu prijímacieho konania“. Avšak okrem kontroly toho, či škola stanovila hranicu prijatia bez skúšok správne a či úspešným žiakom poslala oznámenie vtedy, keď mala, sa inšpekcia pozrela aj na vyššie popísané experimentovanie.

Inšpekcia označila všetky vyššie vymenované zmeny za porušenie jednotlivých paragrafov a odsekov školského zákona, rámcových učebných plánov a štátnych vzdelávacích programov. Inšpekciu nezaujímalo, aké sú výsledky. Či náhodou vnútorná motivácia žiakov (som na hodine, lebo sa chcem niečo naučiť) neprekonal vonkajší tlak (som tu, lebo musím), či žiakom neklesli absencie, alebo ako sa zmenili ich vedomosti a schopnosti. Inšpekciu zaujímala iba procedúra. Či bolo všetko v súlade so zákonmi, rámcami a programami. To je definícia byrokratického systému. Systému, ktorý z definície nemôže držať krok s dynamicky sa vyvíjajúcim svetom podnikateľov a inovátorov.

Inšpekcia označila vo svojej správe za porušenie štátneho vzdelávacieho programu dokonca aj fakt, že riaditeľ dal žiakom viac odbornej praxe ako je napísané v tabuľkách rámcového plánu. A to v situácii, keď sa minister školstva a jeho úradníci snažia všetkými desiatimi dostať na stredné školy viac praktického vyučovania v podobe tzv. duálneho vzdelávania. Tu vidíme ďalší klasický problém byrokracie – pravá ruka nevie, čo robí ľavá.

Spätná väzba

Spätná väzba pri hodnotení centralizovaného modelu reformy je pomerne zložitá vec. Školstvo ako celok je komplexný systém a je ťažké zhodnotiť vplyv reformy a jej jednotlivých prvkov na výsledky žiakov. Pri centrálnych reformách sa tak otvára priestor na rôzne, často až protichodné interpretácie výsledkov. Navyše, tieto výsledky je možné posudzovať spravidla až o niekoľko rokov po implementovaní reformy. To situáciu ešte viac komplikuje.

Je síce možné vykonávať priebežné hodnotenie, to sa však zväčša sústreďuje len na dodržiavanie procesných úkonov. Príkladom takejto spätnej väzby je aj dnešné fungovanie Štátnej školskej inšpekcie, ktorú nezaujímajú skutočne výsledky rôznych postupov, ale ich súlad so štátnym vzdelávacím programom a školským zákonom (pozri vyššie BOX 4).

V prípade spätnej väzby u decentralizovaného modelu je to oveľa jednoduchšie. Paralelne fungovanie reforiem umožňuje ich vzájomné porovnávanie v jednom čase. Na výsledky tak nie je nutné čakať roky a priestor na ich interpretáciu je pomerne zúžený priamym porovnaním výsledkov rôznych prístupov v rámci rôznych škôl.

Navyše, za vyhodnocovanie týchto výsledkov sú zodpovední tí najpopulárnejší a v najväčšej miere zainteresovaní ľudia – zákazníci. Státisíce detí a rodičov tak v rámci decentralizovaných reforiem hodnotia tisíce rôznych škôl na základe toho, aké služby ponúkajú. Tí poskytovatelia, ktorí ponúkajú kvalitné služby, priťahujú viac zákazníkov a sú následne imitovaní ostatnými školami. Naopak školy, ktoré nenaplnia očakávania rodičov a detí, budú časom strácať a ich predstavy o fungovaní vzdelávania zaniknú.

, táto forma spätnej väzby nie je dokonalá. Je to však typ spätnej väzby, ktorý stojí za modernizáciou a zvyšovaním kvality prakticky všetkých produktov a služieb, ktoré dnes každodenne využívame. Rodičia sa môžu zmyliť (rovnako ako sa môžu zmyliť odborníci na vzdelávanie), v rámci decentralizovanej reformy však existujú samo-sa-napravujúce mechanizmy, ktoré umožňujú rodičom poučiť sa z chyby a napraviť ju.

Najlepšie je tieto mechanizmy vidieť na príkladoch z knihy Jamesa Tooleyho „The Beautiful Tree: A Personal Journey Into How the World’s Poorest People are Educating Themselves“ (Nádherný strom: Osobné spoznávanie toho, ako tí najchudobnejší ľudia sveta vzdelávajú sami seba). V nej popisuje ako chudobní rodičia z indických slumov investujú svoje obmedzené zdroje do súkromného vzdelávania svojich detí (aj keď majú dostupné bezplatné verejné školy) a ako trávajú čas porovnávaním výsledkov školy, kam chodia ich deti s ostatnými školami, kde chodia deti od susedov. A ako si od detí zisťujú, čo a ako sa učia a či náhodou vo vedľajšej škole nemajú lepší obsah a metódy vzdelávania⁴.

BOX 5: Reforma vzdelávania vo Fínsku: úspech alebo prepadáč?

Spoločnosť a jej fungovanie je komplexný, dynamický systém, kde je veľmi ťažké nájsť kauzálne vlákna medzi príčinou a následkom. Aj preto sú poznatky z tejto oblasti vedeckého poznania často predmetom sporov. Poučiť sa z historicko-spoločenských udalostí je veľmi ťažké a skoro každú takúto udalosť je možné interpretovať podľa vlastného presvedčenia.

Jednou z takých udalostí boli aj výsledky prvého veľkého testovania PISA v roku 2000. Vyhralo Fínsko s jeho novým reformovaným školstvom a umiestnilo sa na prvom mieste vo všetkých kategóriách. Téma úspešných fínskych reforiem odvtedy rezonuje aj na Slovensku. Záver, ktorý si z týchto výsledkov zobrala väčšina reformátorov (nielen zo Slovenska) znie, že Fínsko vykonalo tie správne reformy a vďaka nim sú na špici v základnom vzdelávaní.

Tento obraz však do veľkej miery naštrobila štúdia Skutočná fínska lekcija (Real Finnish Lessons) z The Centre for Policy Studies. Štúdia totižto ukázala, že k najväčšiemu zlepšeniu študentov došlo ešte počas fungovania starého, nereformovaného systému a že naopak, keď začali v praxi fungovať nové

praktiky, začali kvality fínskych žiakov upadať.

Na prvom grafe môžete vidieť vývoj výsledkov testovania fínskych žiakov za posledných 55 rokov. Tie sa zlepšovali až do konca dvadsiateho storočia, kedy boli odstránené posledné praktiky tradičného systému výuky, ktorý bol založený na hierarchickom usporiadaní, pasívnom žiakovi a slabej autonómii škôl.

Iné dáta na druhom grafe taktiež poukazujú na klesajúci trend vo výsledkoch 18-20 ročných brancov počas posledných rokov 20. storočia, kedy sa začal naplno praktizovať nový systém.

Zdá sa teda, že Fíni dosahujú nadpriemerné výsledky napriek ich novému systému, nie vďaka nemu. Navyše počas tohto obdobia poklesu kvality študentov narástli výdavky za 10 rokov (v stálych cenách) na základné a stredné školstvo vo Fínsku o vyše 30 % (Education at a Glance 2014). Zatiaľ čo napr. v Nemecku to bolo 8 % a vo Francúzsku 3 %.

Túto spätnú väzbu však dostávame po skoro dvoch dekádach od prvého testovania PISA a po štyroch dekádach od uskutočnenia reformy vo Fínsku. A pritom si stále touto spätnou väzbou nemôžeme byť istí. Niektorí budú spomínanú štúdiu spochybňovať a poukazovať na iné benefity fínskej reformy. Spätná väzba v centralizovanom modeli je tak veľmi oneskorená a diskutabilná.

Chart 1: Finnish lower-secondary pupil performance in international assessments over time

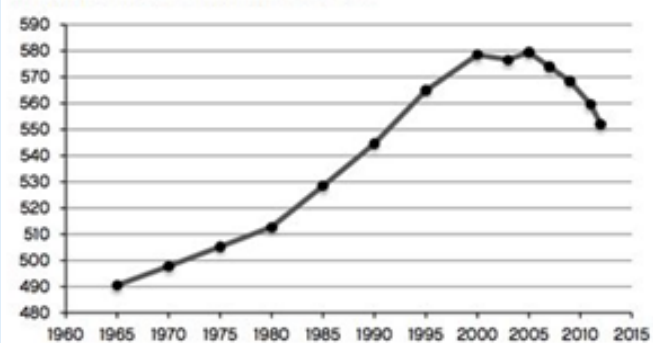
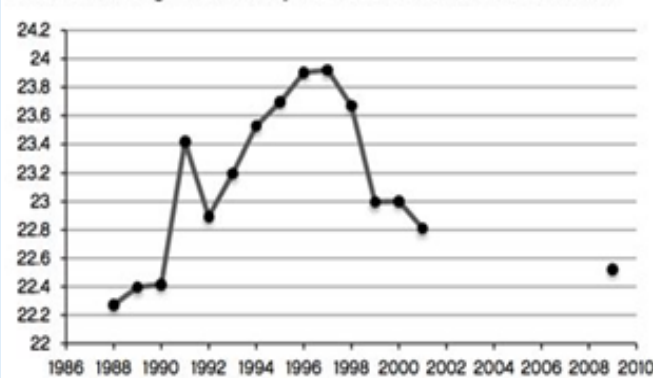


Chart 2: Average male army test scores in Finland over time



Aktéri reformy

V centralizovanom modeli je za reformu zodpovedný človek, alebo tím ľudí, ktorí nesú len obmedzenú zodpovednosť svojich rozhodnutí v rámci fungovania politického trhu. Politik, ktorý navrhne chybnú reformu školstva, sa nemusí báť, že o rok alebo dva žiaci prestanú navštevovať jeho školu a on skrachuje. Ako už bolo povedané, vyhodnotenie reformy trvá dlhšie a navyše budú existovať jej rôzne interpretácie. Bez ohľadu na to však volebný cyklus politika trvá štyri roky a jeho znovuzvolenie je ovplyvnené množstvom ďalších faktorov. Aj keď minister školstva v SR nemá v priemere životnosť viac ako 1,5 roka.

Rovnako je chybou predpokladať, že jedinou motiváciou ministra školstva a jeho zamestnancov je zlepšiť školstvo. Politici a byrokrati môžu často prichádzať so svojimi vlastnými motívmi, ktoré sa zďaleka nemusia prekrývať s verejným záujmom. Korupcia, záujmové skupiny a klientelizmus sú súčasťou verejného sektora a školstvu sa nevyhýbajú.

Taktiež samotní voliči často nedostatočne tlačia na politikov, aby primeranú energiu venovali zlepšovaniu školstvu. Takáto apatia voličov a následne aj politikov voči školstvu však nie je chyba, ale vlastnosť systému zodpovedného za jeho zabezpečovanie. Voliči sa racionálne zaujímajú len o témy, ktoré sa ich bytostne dotýkajú. **Ten istý človek môže ako zákazník stráviť hodiny výberom toastovača, ktorým si bude pripravovať raňajky, ale ako volič ostane v stave ignorancie ohľadom všetkého, čo sa týka**

ministerstva školstva a vzdelávacieho systému v jeho krajine.

Pritom sa správa racionálne. Pri výbere domácich spotrebičov je jeho voľba rozhodujúca a záväzná. Keď vyberie zle, raňajky mu chutiť nebudú. Pri formovaní rozhodnutí o školstve v rámci centralizovaného prístupu mu však aj akákoľvek veľká snaha analyzovať rôzne vzdelávacie systémy a prácu zodpovedných politikov neprinesie žiadne viditeľné a okamžité benefity. Volič je len zrnkom piesku v púšti voličov.

V prípade decentralizovanej reformy je situácia prakticky opačná. Príčinu tohto rozdielu však nie je správne hľadať v ľuďoch, ktorí tam, či inde rozhodujú. Na decentralizovanej úrovni nemajú reformátori lepších personalistov a a priori v nich nepracujú odhodlanejší a ambicióznejší ľudia ako na ministerstve. Rozdiel je skôr v štruktúre podnetov, ktorej sú vystavení aktéri decentralizovanej reformy.

BOX 6: Úprimná chvíľka v politike

Peter Pellegrini (Smer-SD), podpredseda vlády pre investície a informatizáciu:

Ja sa pýtam, čo má chudák minister [školstva, Plavčan, pozn. ed.] s tým, že naše deti v PISA testoch vykazujú, že nevedia pochopiť čítaný text? Čo s tým má minister?

Odznelo v relácii RTVS O 5 minút 12 | 10. 9. 2017.

Skutočne je to tak. Čo má minister školstva s kvalitou vzdelávania? Ak sú výsledky zlé, môže mať zlý pocit. Ale ani nemusí. Podoba verejného školstva je predsa výsledkom predovšetkým jeho všetkých nástupcov. A on ak nespraví nejakú mediálne ťažko komunikovateľnú chybu (napr. rozkrádanie eurofondov), tak nemá dôvod vyvodzovať voči sebe zodpovednosť. A to je práve ten problém: vo verejnom školstve nemá nikto konečnú zodpovednosť za zlé (alebo naopak dobré) výsledky.

V rámci decentralizovanej reformy existuje priame prepojenie zodpovedností medzi všetkými aktérmi. Reformátor na decentralizovanej úrovni priamo pociťuje dôsledky (výnosy alebo náklady) svojich rozhodnutí. Je si vedomý, že ak rodičia neuvidia výsledky jeho práce, zmenia školu a s nimi odíde aj to najdôležitejšie – peniaze. Na rozdiel od centralistického reformátora tak nemôže zaháľať a sledovanie jeho vlastného záujmu ho vedie k poskytovaniu kvalitných služieb pre spotrebiteľov. To je totižto jediná cesta ako môže prosperovať.

A taktiež aj samotní zákazníci - rodičia a študenti - si vyberajú školu, ktorej platia (resp. odovzdajú svoju vzdelávaciu poukážku – pozri časť návrhov), a preto vyžadujú výsledky a zaujímajú sa o to, čo sa deje v škole. Ich rozhodnutie má totižto priamy dopad na ich blahobyt, na rozdiel od rozhodnutia z pozície voliča. V decentralizovanej reforme sú tak rozhodnutia presunuté z rúk apatických voličov do rúk vyberavých spotrebiteľov.

Nedeliteľnosť decentralizovanej reformy

Na záver tejto časti je potrebné zdôrazniť, že všetky vyššie popísané charakteristiky decentralizovanej reformy fungujú, iba ak sú prítomné všetky jej prvky spolu. Teda v situácii:

- Ak neexistujú legislatívno-byrokratické prekážky inovatívneho prístupu k výučbe, napr. v podobe celoštátnych osnov a školy majú dostatočnú autonómiu;
- Ak naozaj existuje otvorená konkurencia medzi školami a neexistuje nejaké zvýhodňovanie jedných pred druhými, napr. v podobe rôznych selektívnych dotácií;
- Ak majú rodičia a deti skutočné právo zvoliť si školu akú chcú a uznajú za vhodnú;
- Ak to bude práve voľba zákazníkov, ktorá rozhodne o tom, ktorá škola bude prosperovať a nebude to voľba štátnej školskej inšpekcie.

V momente, keď vypustíme ktorúkoľvek časť decentralizovanej reformy, tým zabránime správne fungovaniu „inovatívneho algoritmu“, ktorý by mal generovať riešenia pre výzvy v rýchlo sa meniacom prostredí. Ak to napr. nebudú jednotlivé školy na lokálnej úrovni, ktoré sú zodpovedné za obsah vyučovania, ale nejaký úradník stanoví povinné výkonové štandardy, tak ani konkurencia medzi školami, ani spätná väzba od rodičov nepomôže, aby sa školstvo adekvátne prispôbovalo meniacim sa podmienkam a prinášalo nové inovácie.

BOX 7: Najväčšia reforma školstva na Slovensku za posledných 25 rokov

Prvá (a zatiaľ posledná) veľká reforma školstva sa odohrala skoro 2 dekády po páde socializmu medzi rokmi 2003 až 2008. Dnes po vyše dekáde sa znova hovorí o potrebe veľkej reformy. Pozrime sa na jej vývoj za posledný rok a pol.

Časová os:

- **apríl 2016 Programové vyhlásenie vlády:** V ňom sa vláda zaviazala pripraviť Národný program rozvoja výchovy a vzdelávania, ktorý bude pokrývať v 10-ročnom výhlade dlhodobé zámery a ciele v oblasti výchovy a vzdelávania. Slovom bývalého ministra Plavčana, vláda sa zaviazala pripraviť najväčšiu reformu školstva od vzniku SR.

- **máj 2016 Úlohy Ministerstva školstva na rok 2016:** Hneď nasledujúci mesiac minister vypracoval 6-stranový dokument s úlohami na rok 2016. Hlavnou úlohou bolo vypracovať Národný program rozvoja výchovy a vzdelávania do 1. decembra 2016.

- **október 2016 Návrh cieľov Národného programu rozvoja výchovy a vzdelávania:** Pred koncom roka ministerstvo zverejnilo 20-stranový dokument s cieľmi, ako by malo vyzerať optimálne školstvo. Dokument bol síce bez nástrojov, finančného krytia a dátumov realizácie, ale zato obsahoval ciele typu „Vzdelávanie rozvíja jedinečný potenciál každého dieťaťa v rámci individualizovanej výučby, kde obsah je primeraný veku a potrebám, sú dostupné bohaté učebné materiály a je rozvíjané kritické myslenie, tvorivosť, inovatívnosť, hodnotovosť a zdravý životný štýl, pričom deti už nebudú navštevovať povinnú školskú dochádzku, ale povinne sa vzdelávať“.

Inými slovami ide o dokument, kde sa spojili všetky dobré znejúce opisy toho najlepšieho vzdelávacieho systému na svete. Zároveň však pri prezentovaní dokumentu vyhlásil vtedajší minister školstva Peter Plavčan, že Národný program rozvoja výchovy a vzdelávania by mal byť predložený na rokovanie vlády a následne do parlamentu v prvom štvrtroku roka 2017 (nestalo sa tak dodnes).

- **február 2017 Akčný plán Národného programu rozvoja výchovy a vzdelávania na rok 2017:** Tento dokument obsahuje zoznam úloh na rok 2017. Väčšina úloh bola naplánovaná na posledný štvrt rok a preto ich ešte nie je možné vyhodnotiť. Bez ohľadu na ich splnenie však tieto úlohy akčného plánu majú len charakter malých parametrických úprav a určite sa nedá hovoriť o najväčšej reforme školstva.

- **marec 2017 Návrh dokumentu Učiace sa Slovensko:** Ide o 200-stranový dokument, ktorý hlbšie rozpracúva ciele z októbrového dokumentu a obsahuje už aj zmienky o navrhovaných opatreniach, ktorými by sa mali ciele dosiahnuť. Stále však chýba časový plán a možnosti finančného krytia. Navyše dokument bol predložený na verejné pripomienkovanie a do dnešného dňa prišlo skoro 4000 pripomienok.

- **september 2017 Odvolaný minister Plavčan:** Minister bol odvolaný kvôli korupčným škandálom pri prerozdelení eurofondov.

- október 2017 Finálna verzia dokumentu Učiaci sa Slovensko: Táto verzia dokumentu Učiaci sa Slovensko zapracovala 4000 pripomienok, avšak jej ciele a opatrenia ostali v pomerne abstraktnej rovine bez konkrétnych krokov, časovania, alebo finančného krytia. To by mal napraviť následný dokument Národného programu rozvoja výchovy a vzdelávania?

- ? 20?? Návrh dokumentu Národného programu rozvoja výchovy a vzdelávania?: (už s viac ako ročným meškaním) V tomto dokumente by už mali byť konkrétne exekutívne opatrenia ako realizovať reformu, s konkrétnymi termínmi a odhadovanými finančnými požiadavkami.

Realisticky je tak možné očakávať, že po dvoch rokoch od začiatku najväčšej reformy školstva za posledných 25 rokov budeme mať k dispozícii jeden 258 stranový dokument s dobre znejúcimi cieľmi, ale len s mihavou predstavou ako ich dosiahnuť a bez informácie o tom, kedy môžeme očakávať akékoľvek reálne kroky a koľko to bude celé stať. Pritom je dôležité upozorniť na to, že ide o dokument odbornej skupiny, ku ktorej práci sa bývalý minister odmietal jasne vyjadriť. Nevieme teda ani povedať, či deklarované ciele prijali za svoje ľudia s exekutívnou právomocou.

Na druhej strane sa ministerstvo školstva výrazne venovalo trom témam: pridaniu jednej hodiny dejepisu pre deviatakov na základnej škole, zákazu písať nespojitým písmom Comenia Script a zavedeniu nového predmetu branná výchova. Tieto tri témy tvorili veľkú časť aktivít a mediálnych výstupov ministerstva. Plus svojím obsahom negovali deklarované ciele z odborného dokumentu Učiaci sa Slovensko, ktorý hovorí o individualizovanom vzdelávaní a väčšom priestore pre iniciatívu samotných škôl. Naopak samotný fakt, že ministerstvo venovalo toľko pozornosti a úsilia o mikromanažovaniu detailov ako je písmo žiakov a hodina dejepisu alebo brannej výchovy, ukazuje, že predstava zhora diktovaného obsahu je aktuálna aj v novej vláde. A to napriek všetkým vyhláseniam o najväčšej reforme školstva za 25 rokov.

Bodku za doterajšími reformnými plánmi dal poslanec za SNS Anton Hrnko, ktorý okomentoval konferenciu štátneho tajomníka ministerstva školstva Petra Krajňáka slovami:

„Vraj majú hovoriť o nových prístupoch pri výučbe dejepisu a občianskej náuky. Hlavnými prednášajúcimi na konferencii majú byť známy reprezentant bratislavskej kaviarne Fedor Blaščák, známa neúspešná komisárka na likvidáciu sochy Svätopluka na Bratislavskom hrade Marína Závacká, nejaká expertka na extrémizmus Biháriová a psychológ s pekným českým menom Aleš Bednařík. Nuž spolu s Jánom Luxemburským musím konštatovať, že toho Pán Boh nedopustí, aby títo ľudia rozhodovali o tom, čo sa bude na slovenských školách učiť v predmete Dejepis a Občianska náuka. Jednak Krajňák je posledný, kto na ministerstve môže rozhodovať o obsahu vyučovacích predmetov a jednak Slovenská národná strana má celkom presnú predstavu, čo sa má na Dejepise a Občianskej náuke vyučovať a bez toho, aby som počul čo i len slovo od uvedených pánov a dám, môžem konštatovať, že to je s ich názormi úplne nekompatibilné.“

Pravdepodobnosť toho, že Slovensko sa dočká radikálnej reformy, ktorá by odpolitizovala školstvo je tak pomerne nízka. A znížila sa ešte po tom, ako predseda NR SR a SNS Andrej Danko povedal, že on je tým, kto riadi bývalého ministra Plavčana. Nová ministerka školstva Martina Lubyová sa nechala počuť, že dokument Učiaci sa Slovensko považuje za návrh, že takto národný program nevyzerá, že sa treba s ním oboznámiť, a že čosi sa určite do skutočného programu použije. Je tak možné, že sa bude opakovať scenár dokumentov ako Duch školy, Projekt Konštantín alebo Milénium a ďalších reformných plánov, ktoré ležia na dne zásuviek.

Návrhy zmien vzdelávania v SR

V predchádzajúcej časti sme upozornili na niekoľko výhod decentralizovaného prístupu ku školstvu oproti centralizovanému. Predmetom tejto časti bude snaha identifikovať a navrhnúť zmeny, ktoré by pomohli slovenskému školstvu dostať sa z centralizovaného, rigidného modelu k decentralizovanému, adaptabilnému modelu.

V prvom rade bude potrebné opustiť predstavu, že správny obsah školstva pre dnešnú dobu je možné zdefinovať v zákonoch, resp. v štátnych vzdelávacích programoch. A to z dôvodu, že nikto na svete nevie, ako má vyzeráť správny obsah školstva. Rovnako ako nikto nevie, ako má vyzeráť správny automobil, mobil, počítač, či kávovar. Tieto otázky musia byť zodpovedané v procese decentralizovaného objavovania, kde rozhodnutia zákazníkov neustále testujú tie správne postupy a selektujú tie nesprávne.

Je však naivné očakávať, že po mnohých dekádach centralistického prístupu je možné jednoducho zrušiť všetky podrobnosti školského zákona, štátnych vzdelávacích programov, rámcových učebných plánov a všetkých štandardov. Aj samotná zmena z decentralizovaného modelu bude musieť byť skôr evolučná ako revolučná. V zákonoch tak musia byť v prvom rade zrušené prekážky spustenia decentralizovaných reforiem zdola.

To znamená, že všetky povinnosti definujúce dnešný centralizovaný prístup v zákonoch by nemali byť zo dňa na deň zrušené, ale dobrovoľnené. Dnešné školstvo je silno zotrvačné a nie každá škola a každý učiteľ bude mať ochotu a/alebo schopnosť pustiť sa do inovovania a zlepšovania svojich vzdelávacích postupov. Keďže však decentralizovaná reforma zo svojej definície neprinesie týmto školám a učiteľom nové postupy a obsah toho, čo by mali začať učiť, mnohí budú naďalej postupovať podľa zažitých, starých postupov.

Decentralizovaný model reformy však musí priniesť inštitucionálnu podporu tým, ktorí budú chcieť začať inovovať a zlepšovať svoje vzdelávacie postupy. Týmto učiteľom nebude ponúknutý obsah a spôsob výučby, ale bude im umožnené učiť podľa svojho najlepšieho presvedčenia. Spočiatku bude týchto škôl a učiteľov menšina. Decentralizovaný model neprináša okamžité odpovede a výsledky, ale proces a objavovanie, ktoré vyžadujú čas.

Ak chce štát vytvoriť nejaký minimálny rámec, čo by mali školy učiť, keďže tam posielajú verejné zdroje, malo by sa tak diať nie ex ante detailným nadiktovaním školských osnov, ale ex post testovaním minimálnych štandardov. Teda za určité časové obdobie (napr. jeden rok alebo jeden stupeň), by bol zadaný minimálny štandard toho, čo by dieťa malo zvládnuť. Tento minimálny štandard by obsahoval len hrubé rysy toho, čo sa očakáva od škôl, aby deti naučili.

Na strane zákazníkov by sa malo pristúpiť k zmenám, ktoré zvýšia motiváciu rodičov a detí uvážene pristupovať k výberu školy a poskytovať jej spätnú väzbu. Tu by v najväčšej miere pomohlo zavedenie vzdelávacích poukážok, ktoré by boli vystavené na jedného žiaka a obsahovali by sumu peňazí, ktorú žiak so svojím rozhodnutím prináša pre školu. Teda by sme prestali financovať sieť škôl, ale vzdelávacie potreby jednotlivých žiakov⁵. Takto by si rodičia a žiaci lepšie uvedomovali dôležitosť a váhu ich rozhodnutia pri výbere školy. Zároveň by sa tým zmiernila asymetria vzťahu škola/učiteľ - žiak/rodič, pretože v decentralizovanom modeli by sme sa dostali do stavu, kde sa títo aktéri vzájomne potrebujú.

ZÁVER

Slovensko nie je jedinou krajinou, ktorá hľadá optimálnu podobu vzdelávacieho systému. Školstvo trpí rôznymi problémami prakticky v každej krajine vo svete. Niekde väčšími, niekde menšími, ale v zásade nikde nedokáže dostatočne flexibilne reagovať na zmeny okolitého sveta. Nepochybné existujú rozdiely „vo výkone“

vzdelávacích systémov rôznych krajín, ale tie sú spravidla ovplyvnené faktormi mimo školstva, ako napr. spoločenská hodnota prikladaná vzdelaniu, či láska k čítaniu (príkladom môže byť Fínsko, kde si priemerný Fín požičia z knižnice ročne 18 kníh, magazínov atď. a vzdelávanie je dôležitá rodinná téma) (Crehan, 2016).

V tejto práci sme sa snažili načrtnúť rozdiel medzi centralizovaným a decentralizovaným prístupom k reformovaniu školstva, ktorý by mal byť všeobecne platný, bez ohľadu na kultúrno-historické podmienky jednotlivých krajín. Rovnako ako trhový mechanizmus zabezpečuje potraviny efektívne (a pritom nie v identickej kvalite) v USA, v Českej republike a aj v Japonsku, bez ohľadu na ich rozdielnu kultúru a históriu. Tak aj decentralizovaná reforma by mala fungovať naprieč rôznymi kultúrami.

To potvrdzuje aj meta-analýza 65 štúdií, porovnávajúca rôzne vzdelávacie systémy naprieč kontinentmi, ktorá sa snažila odizolovať ich vplyv. V nej vyšlo, že tie slobodnejšie a decentralizovanejšie vzdelávacie systémy prinášajú lepšie výsledky (pozri BOX 8). Po prečítaní tejto štúdie by mali byť čitateľovi zrejmé dôvody, prečo tomu tak je.

Ukázali sme, že centralistický prístup bude mať tendenciu byť spomalený, strnulý, bez inovácií, bez motivovaných ľudí a predovšetkým bez dostatočnej spätnej väzby. Naopak decentralizovaný prístup prinesie väčšiu flexibilitu, inovácie, motivovaných ľudí a priamu spätnú väzbu. Avšak prechod od centralizovaného modelu k decentralizovanému sám o sebe automaticky neprinesie väčšiu kvalitu a efektívnosť vzdelávania. Vytvorí len podmienky a prostredie, kde bude môcť dochádzať k zlepšovaniu kvality.

To, čo dnešné slovenské školstvo potrebuje na svojej ceste ku kvalite, je spotrebiteľská voľba vzdelávacích postupov, učiteľov a škôl, ktoré majú záujem ponúkať kvalitné vzdelanie, a nielen zotrvačnosťou rok za rokom učia nalinkované učivo. Veľa ľudí bude musieť zo školstva odísť a veľa starých štruktúr sa bude musieť rozpadnúť. Tento proces obnovy nedokáže nahradiť žiadna reforma zhora, musí prebehnúť organicky a postupne, zdola. Ak však nebude vytvorené inštitucionálne prostredie v podobe decentralizovaného modelu, tak sa tento proces ani nezačne.

BOX 8: Vzdelávanie naprieč kontinentmi

Coulson (2009) v jeho odbornom článku: Comparing Public, Private, and Market Schools: The International Evidence (Porovnanie verejných, neziskových a súkromných škôl: Medzinárodné dôkazy) preskúmal 65 štúdií napísaných v posledných rokoch a vytvoril databázu 156 samostatných zistení. V štúdiách boli porovnané dva rôzne prístupy k školstvu: trhové - charakteristické silnou autonómiou školy a učiteľa, možnosťou slobodnej voľby rodičov a aspoň nejakou ich finančnou spoluúčasťou; a verejné - kde má monopol na výuku štát, ktorý bráni konkurencii súkromných škôl, stanovuje školské osnovy a školstvo je plne hradené z verejných zdrojov. Štúdie skúmali školstvo v rôznych štátoch - od USA, Čile, Kolumbie, Švédska, Nemecka po Indonéziu, Indiu, Holandsko, Tanzániu, Nigériu, atď. V týchto štúdiách boli hodnotené vplyvy jednotlivých systémov vzdelávania na akademické výsledky, efektívnosť (výkon jedného dolára na jedného žiaka), spokojnosť rodičov, stav učební a ich vybavenia, priemerné zárobky absolventov, či miera ukončenia školskej dochádzky.

Následne spravil Coulson dve meta-porovnaní. V prvom porovnaní bral do úvahy všetky vykonané štúdie, ktoré boli dostupné. Pri tomto porovnaní dosiahli vo vyššie zmieňovaných parametroch štatisticky významné lepšie výsledky súkromné školy ako verejné v pomere 8:1. To znamená, že autor našiel v štúdiách na 8 zistení o tom, že súkromné školy sú lepšie napr. v akademických výsledkoch jedno zistenie, že opak je pravdou. Následne vykonal obdobné porovnanie, tento krát však len s vybranými štúdiami, ktoré porovnávali skutočne trhové školstvo s tým skutočne verejným, kde má monopol štát. Toto porovnanie dopadlo ešte väčším rozdielom a trhové školy zvíťazili pomerom 15:1. Coulson narazil na 59 štatisticky významných zistení potvrdzujúcich, že trhové vzdelávanie prekonalo to štátne a iba 4 zistenia, že tomu bolo naopak.

POZNÁMKY

1 Zákon č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve a Zákon č. 597/2003 Z. z. o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení.

2 Zákona č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní

3 Posledným príkladom je reformná snaha tejto vlády (2016-2020), ktorá riešila, o koľko sa zvýšiť počet hodín dejepisu a čo sa na ňom bude učiť, akým písmom budú písať deti a či pribudne branná výchova (pozri BOX č. 7)

4 Krátku recenziu knihy nájdete tu: <http://www.iness.sk/sk/stranka/10985-Sukromne-skoly-v-slumoch>

5 Táto časť reformy je spracovaná v dokumente Athena++ link: http://www.hayek.sk/wp-content/uploads/2017/02/athena_projekt_vizia_skolstva.pdf

LITERATÚRA

Coulson, A.J. 2009 "Comparing Public, Private, and Market Schools: The International Evidence", [in:] Journal of School Choice, 3, pp. 31-54.

Crehan, Lucy. 2016 Cleverlands: The Secrets Behind the Success of the World's Education Superpowers. Random House

Čunderlíková, J. 2016. Aktuality, "Dodávky učebníc viaznu. Šiestakom chýba geografia, druhákom matematika," Web: <https://www.aktuality.sk/clanok/373550/dodavky-ucebnic-viaznu-siestakomchyba-geografia-druhacom-matematika/>

Dugovič, Matej. 2015. Draxler chce v školách jedlá hipsterov, šéfkuchár Židek vidí priveľa tofu. Web: <https://dennikn.sk/217662/draxler-chce-v-skolach-jedla-hipsterov-sefkuchar-zidek-vidi-privela-tofu/>

TASR. 2017 Školské jedálne budú čoskoro soliť menej, štát zmení usmernenia. Web: <http://www.teraz.sk/zdravie/skolske-jedalne-budu-coskoro-solit/266575-clanok.html>

ŠPU. 2016. Štátny vzdelávací program pre primárne vzdelávanie - 1. stupeň základnej školy <http://www.statpedu.sk/sk/svp/inovovany-statny-vzdelavaci-program/inovovany-svp-1.stupen-zs/>

ŠPU. 2015. Štátny pedagogický ústav: často kladné otázky.

Education at a Glance 2014. OECD Indicators. <https://www.oecd.org/edu/education-at-a-glance-2014.pdf>

Správa o výsledkoch školskej inšpekcie. 2016. Elektronicky zaslaná

Tooley, James, 2009, „The Beautiful Tree: A Personal Journey Into How the World's Poorest People are Educating Themselves



Ing. Róbert Chovanculiak, Ph.D. Do INESS nastúpil po predchádzajúcej spolupráci v roku 2015. Absolvent Ekonomickej fakulty Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici, kde absolvoval aj postgraduálne štúdium na katedre Verejnej ekonomiky a regionálneho rozvoja. Vo svojom výskume sa venuje vzdelávaciemu systému, fungovaniu verejného sektora a internetovým technológiám.

Vydal: INESS - Inštitút ekonomických a spoločenských analýz
www.iness.sk

Autor: Ing. Robert Chovanculiak PhD.

Grafický dizajn: INESS + Mona Múza

Rok vydania: 2018



www.iness.sk