

# AKO PRELOMIŤ ĽADY V ŠKOLSTVE





**INESS, Bratislava, marec 2023**

**Ilustrácia na obálke:** Matej Sloboda



## Executive Summary

Na Slovensku panujú dve predstavy o možnosti reformy školstva. Prvá sa zameriava na **parametrické zmeny** vo fungovaní systému a prichádza s rôznymi úpravami dokumentov a preškolením aktérov v školstve. Druhá nevidí cestu v postupom vylepšovaní, ale v **paradigmatickej reforme**, ktorá opustí starý systém a zavedie nový. Popularita týchto dvoch prístupov k reforme školstva sa vo verejnej diskusii pravidelne strieda. **Oba však dlhodobo zlyhávajú** a neprinášajú očakávané výsledky.

Okrem týchto dvoch prístupov existuje však aj tretia alternatíva reformy školstva. Tá sa nespolieha na vylepšovanie existujúceho systému, ani nahradenie starého novým, ale zdôrazňuje umožnenie **vzniku paralelných riešení** v školstve. Jej cieľom je vytvoriť priestor pre **aktívnych a šikovných ľudí**, ktorí majú víziu a chuť v školstve niečo reálne zmeniť. Ide o odskúšaný prístup k reforme školstva, ktorý **má v zahraničí viacero úspešných modelov** s pozitívnymi výsledkami.

Konkrétne navrhujeme zavedenie tzv. **modelu manažovania portfólia škôl**. To znamená opustenie rakúsko-uhorského modelu riadenia školstva z 19. storočia, ktoré je charakteristické mikro-manažmentom škôl **prostredníctvom legislatívy a regulácií**. Alternatívou je prechod k manažmentu z 21. storočia, ktorý je charakteristický vysokou mierou **autonómie škôl** a zároveň ich **zodpovednosťou** za dosahovanie základných vzdelávacích výsledkov.

V praxi sa tento nový model riadenia škôl najčastejšie realizuje dvoma politikami:

- Legislatívne umožniť vznik autonómnych škôl, ktoré budú **oslobodené z kazajky** tradičného školstva. To znamená, že tieto školy majú vysokú mieru voľnosti pri nastavovaní vlastného dizajnu a modelu školy. Sem patrí všetko od zamestnávania a odmeňovania učiteľov, cez tvorbu obsahu a formy vzdelávania, alebo nastavovanie chodu školy a priebehu vyučovania, až po využívanie financií a zdrojov v škole. Zároveň však majú autonómne školy **zodpovednosť za vopred dohodnuté výsledky**. Najčastejšie vo forme dosiahnutia základnej úrovne gramotnosti ich žiakov.
- Rušenie a **preberanie nekvalitných** verejných škôl, ktoré dlhodobo zlyhávajú a vysoký podiel ich žiakov nedosahuje ani základné úrovne gramotnosti. Tieto školy potom prejdú pod nových zriaďovateľov autonómnych škôl, alebo sa dostanú pod manažment nových vzdelávacích operátorov (tzv. Education Management Organizations), ktorí budú **viest zlyhávajúce školy** a manažovať všetky aspekty ich fungovania.

V tomto modeli verejný sektor prestáva veslovať za školy (mikromanažovať ich fungovanie), ale sústredí sa len na manažovanie vstupu kvalitných a výstupu nekvalitných škôl zo systému. Za toto je zodpovedná nová, paralelná inštitúcia školstva v podobe **Školského obvodu autonómnych škôl**. Jeho zodpovednosťou je:

- 1. Autorizovať vstup** nových autonómnych škôl, ktoré sú ochotné prijať slobodu výmenou za prebratie zodpovednosti za výsledky žiakov.
- 2. Stanovovať minimálnu úroveň** výsledkov žiakov a testovať ju.
- 3. Identifikovať a prebrať** dlhodobo nefunkčné školy, ktoré nedokážu žiakov vzdelávaním dostať ani na základnú úroveň gramotnosti.
- 4. Riadiť celý proces** nastavovania a dohadovania **výkonnostných zmlúv** s autonómnymi školami, kontrolovať a vyhodnocovať ich dosahovanie v čase a predlžovať alebo naopak rušiť zmluvy po uplynutí dohodnutej doby.
- 5. Poskytovať podporu a pomoc** pri replikovaní modelu úspešných škôl a pri preberaní zlyhávajúcich škôl.

Takáto reforma **nesľubuje skokovo** a v jednom momente zlepšiť všetky školy. Nie je to zázračný recept. Je to **úniková cesta**, na ktorú sa môže postupne pridať väčšina škôl a učiteľov. V **krátkodobom horizonte** vidíme najväčší potenciál tejto reformy v zlepšení kvality škôl s najhoršími výsledkami. Na Slovensku je **momentálne 50 škôl**, kde sa vzdeláva **20 000 detí**, z ktorých väčšina po ich absolvovaní nezíska ani základnú úroveň gramotnosti. **Nevedia čítať, písať, ani počítať**. A to napriek tomu, že na škole strávili 9 až 11 rokov života, čo predstavuje viac ako **10-tisíc vyučovacích hodín**, počas ktorých ich učilo 1 500 učiteľov.

Doťahovanie sa zástancov **parametrických a paradigmatických reforiem** školstva  **nemá prakticky žiadnu šancu** na týchto 50 školách niečo zmeniť. Sú to školy malých zriaďovateľov, ktoré fungujú v ťažkých podmienkach. Ich možnosťou na zmenu je, že sa dostanú do **portfólia autonómnych škôl** a **preberú ich aktívni a šikovní ľudia** s víziou, odhodlaním a hlavne príležitosťou niečo zmeniť. Len takto dostane 20 000 detí **šancu získať vzdelanie**, ktoré im umožní vymaniť sa z kolotoča generačnej chudoby.

## 50 ŠKÔL S NAJHORŠÍMI VÝSLEDKAMI

(ZŠ, pred pandémiou)



### Vstupy:

- Počet detí na 50 identifikovaných školách: 20 656
- Čas vyučovania strávený za lavicami: 10 tisíc hodín
- Podiel žiakov zo znevýhodneného prostredia: 52 %
- Počet učiteľov na školách: 1 510
- Priemerne je na týchto školách 413 žiakov
- Celkové ročné náklady na vzdelávanie: 48,7 mil. eur

### Výsledky:

- Výsledky z Testovania 5 z matematiky: 20 %
- Výsledky z Testovania 5 zo slovenského jazyka: 24 %
- Absolventi škôl **nevedia poriadne: čítať, písať, ani počítať.**

NEDÁ SA TO LEPŠIE?

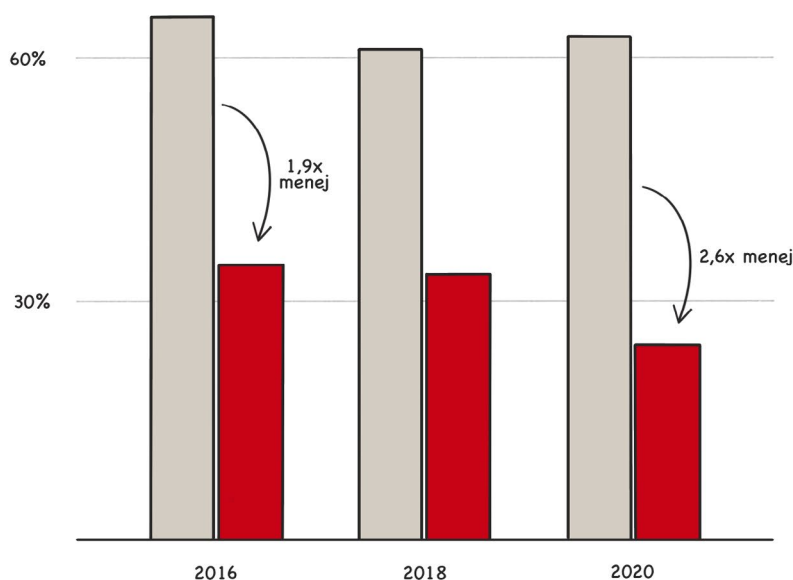
INESS

## ODSÚDENÍ NA NEÚSPECH

- Priemerné výsledky detí klesli z úrovne 30 až 35 % na úroveň **20 až 25 %** a to ešte pred pandémiou
- Počas viac ako dekády **neprebehla na 60 % školách s najhoršími výsledkami žiadna kontrola** zo strany Štátnej školskej inšpekcie
- Na školách tvorili žiaci **zo znevýhodneného prostredia 52 % žiakov**

## AKO SA "ZLEPŠILO" 50 NAJHORŠÍCH ŠKÔL

výsledky Testovania 5 zo slovenského jazyka  
roky 2016 - 2020 (pred COVID-19)  
priemer všetkých škôl vs priemer **50 najhorších**



INESS

## 1. Úvod - prepisovanie a preškoľovanie nestačí

*„Pokúšať sa zlepšiť školu v rámci nefunkčného systému bolo tak trochu ako farmáčiť na betóne. Nezáleží na tom, koľko dáte hnojiva, ako dobré zalejete rastliny, aké kvalitné sú vaše semená - veci jednoducho na betóne nerastú dobre.“*

- David Osborne

Keď sa na Slovensku začne skloňovať slovné spojenie „reforma školstva“, tak sa automaticky ukáže prstom na hrubé dokumenty pod názvom Štátne vzdelávacie programy a Rámcové učebné plány, ktoré vznikajú v Štátnom pedagogickom ústave. V týchto dokumentoch je popísaný obsah, ciele, štandardy vzdelávania a časové dotácie vyučovacích predmetov. Ich prepisovanie je považované za alfu a omegu každej dobrej reformy školstva.



Tak je tomu aj pri aktuálnej reforme, ktorá sa chystá v rámci Plánu obnovy. V oblasti „Vzdelávanie“ sa nachádza kľúčový komponent „Reforma obsahu a formy vzdelávania - kurikulárna a učebnicová reforma“. V rámci neho odborníci na vzdelávanie prepisujú spomínané dokumenty a ich cieľom je „poskytnúť žiakom vzdelanie, ktoré je prispôbené potrebám súčasnej spoločnosti, zvýšiť gramotnosť žiakov a zručnosti potrebné pre život v globálnej a nízkouhlíkovej digitálnej ekonomike a spoločnosti“.

Novinkou v tomto aktuálnom kole prepisovania je prechod od školských predmetov k „vzdelávacím oblastiam“ a pôvodné rozdelenie základného vzdelávania na dva stupne sa mení na tri cykly.

Zároveň autori reformy v rámci Plánu obnovy stanovili aj očakávané výsledky týchto zmien. Tie by sa mali prejavíť v štyroch zlepšeniach:

- Zlepšením výsledkov vzdelávania žiakov v základných oblastiach gramotností nad úroveň priemeru krajín OECD.
- Znížením podielu žiakov v rizikových úrovniach v oblasti čitateľskej gramotnosti v národných aj medzinárodných testovaniach 15-ročných žiakov o 10 %.
- Znížením vplyvu socio-ekonomického statusu na výsledky v základných gramotnostiach v národných aj medzinárodných testovaniach 15-ročných žiakov na úroveň priemeru krajín OECD.
- Zvýšením motivácie k učeniu sa prírodovedných predmetov, matematiky a motivácie k čítaniu na úroveň priemeru krajín OECD.

Problém tejto reformy je, že zvolené prostriedky len veľmi ťažko povedú k stanoveným výsledkom. A to z viacerých dôvodov.

Každý úradník a odborník na ministerstve čelí problému, že má napísať jedno riešenie pre celé školstvo. Pričom zároveň vie, že medzi školami, učiteľmi, ich žiakmi a podmienkami, v ktorých fungujú sú obrovské rozdiely. Ak potom na ministerstve prídu so špecifickými a konkrétnymi zmenami pre všetkých, tak tie nebudú vyhovovať väčšine. Ak sa, naopak, rozhodnú zmeny naformulovať dostatočne všeobecne a univerzálne, tak sa na školách na konci dňa nič výrazne nezmení. Dokumenty sa prepíšu, ale drvivá väčšina škôl a učiteľov pôjde v starých šľapajach.

Tento nedostatok si uvedomujú aj autori súčasnej reformy a z toho dôvodu sa k prepisovaniu dokumentov pridala aj snaha o mentorovanie a preškolenie učiteľov. K tomu majú slúžiť tzv. Centrá podpory učiteľov, ktoré vytvoria sieť lokálnych mentorov. Takýchto centier má do roku 2026 na Slovensku vzniknúť 40 a v každom má sídliť 10-členný tím.<sup>1</sup>

Spoliehanie sa na preškolenie učiteľov, ako nástroja, ktorý pomôže prekonať vyššie načrtnuté problémy, má viacero praktických aj systémových otázok. Je otázne, do akej miery sa ministerstvu podarí otvoriť a naplniť samotné centrá a kvalitne vyškoliť a dostatočne motivovať už samotných mentorov učiteľov. Okrem praktických problémov ostáva jeden systémový - na Slovensku máme 70-tisíc učiteľov. Podľa plánov Ministerstva školstva má byť 400 mentorov schopných mentorovať ročne približne 2 000 učiteľov. Ak aj predpokladáme, že sa do roku 2026 podarí naplniť stavy mentorov, tak by preškolenie všetkých učiteľov trvalo najbližších 35 rokov. No aj v prípade, že by sa podarilo odstrániť tieto hluché miesta a úzke hrdlá preškolenia, tak reforma, ktorá hádže zodpovednosť za komplexnú zmenu vzdelávania na učiteľov, je naivná reforma. Učitelia majú v našom školstve množstvo úloh a sú výrazne vyťažovaní každodennou operatívou. Najskôr sami riešia prípravu obsahu vyučovania na nasledujúce hodiny, potom ich musia odučiť, pričom sú zodpovední aj za testovanie, kontrolu a hodnotenie žiakov. To sa už pravidelne deje mimo školy

1 [https://www.planobnovy.sk/site/assets/files/1046/komponent\\_07\\_vzdelavanie-21-storocie\\_1.pdf](https://www.planobnovy.sk/site/assets/files/1046/komponent_07_vzdelavanie-21-storocie_1.pdf)



a počas voľného času učiteľov.<sup>2</sup> Z toho pochopiteľne vyplýva veľký odpor k akejkoľvek zmene. A samozrejme, nesmieme zabudnúť na dodatočné úlohy ako udržiavanie poriadku, mimoškolské aktivity a nekonečnú byrokráciu a administratívu.

*Reforma vzdelávania nepríde z úrovne štátnych odborníkov ministerstva, ktorí sú príliš ďaleko od reality a sú schopní prinášať len plošné riešenia pre všetkých, ktoré nakoniec nevyhovujú nikomu. Ani z úrovne osamotených učiteľov, ktorí sú zas príliš ponorení v každodenných povinnostiach. Preto potrebujeme viac voľnosti, experimentovania, ale aj zodpovednosti na úrovni škôl. Len tam môžu vznikáť kvalitné reformy, ktoré aj niečo v praxi zmenia.*



Navyše, je potrebné upozorniť, že tri zo štyroch očakávaných zlepšení sú úzko spojené so zlepšením kvality vzdelávania na školách s najhoršími výsledkami, kde sú koncentrovaní najslabší žiaci. Tieto najhoršie školy totižto ťahajú celoslovenský priemer smerom dole, a preto ich skvalitnenie je jedna z dôležitých podmienok pre zlepšenie priemerných výsledkov slovenských žiakov v PISA testovaniach (prvé zlepšenie). Navyše tieto školy navštevuje vysoký podiel žiakov, ktorí patria do najnižšej výkonnostnej skupiny a nedosahujú základné úrovne gramotnosti (druhé zlepšenie). A zároveň je v týchto školách vysoký podiel žiakov zo zlého socio-ekonomického prostredia (tretie zlepšenie). Teda navrhovaná reforma pre splnenie svojho cieľa kladie najväčšie očakávania na učiteľov v tých najhorších podmienkach.

Z pohľadu verejnej politiky je preto naivné spoliehať sa, že nové, kvalitné a inovatívne vzdelávanie vzíde z tej najnižšej úrovne školstva – od učiteľov. A z pohľadu učiteľov je zas nefér, aby sa od nich očakávala iniciatíva a úspešné implementovanie predstáv odborníkov z Pedagogického ústavu v situácii, keď sú neustále zaťažovaní každodennou operatívou.

Našťastie však reforma školstva nemusí byť len o prepisovaní a preškolovaní. Reforma školstva sa nemusí nevyhnutne odohrávať na jednom z dvoch zdrojov: na úplne centrálnej úrovni – ministerstvo a jeho ústavy; alebo naopak, na úplne najnižšej úrovni – konkrétni učitelia v triede. Existuje aj úroveň riadenia v školstve, ktorá netrpí problémami centra (príliš ďaleko od praxe) a učiteľov (nedostatok priestoru na inovácie). Tou úrovňou je škola a jej vedenie. Škola je dostatočne blízko praxi, aby nevytvárala dokumenty odtrhnuté od reality, ktoré skončia v šuflíkoch. Na rozdiel od ministerstva. A zároveň má dostatočné úspory z rozsahu a kapacitu, aby našla priestor a zdroje na inovovanie vzdelávania. Na rozdiel od osamotených a vyťažovaných učiteľov.

## 2. Ako reformovať školy bez reformovania celého školstva

Snaha o centrálny manažment vzdelávania je stará ako zavedenie povinnej školskej dochádzky. Dobre zdokumentovaná je už reforma z roku 1804, prešla za vlády Františka II. Nová školská reforma zaviedla tzv. Schulkodex, ktorý obsahoval v 23 kapitolách skoro 500 paragrafov, kde bolo podrobne rozobrané všetko od organizácie, financovania a dohľadu; cez stanovené podmienky a ciele vzdelávania, vyučovacie metódy, skúšky a prípravu učiteľov; až po učebnice, budovy a vybavenie. Napriek detailnosti legislatívcov si prax škôl v Rakúsko-Uhorsku žila svojím vlastným, paralelným životom.<sup>3</sup> To je typické aj pre dnešné školstvo a školy.

<sup>2</sup> [https://eduworld.sk/cd/nl/1903/pracovna-doba-ucitela-nekonci-na-obed-podla-analyz-dat-softverovej-firmy-pracuju-po-nociach-a-cez-vikendy?fbclid=IwAR1Pdbzk530xGThXbrpOkSjdk5aWilmZx1dJlbPTI5FZaoxglXGWUAXy\\_9g](https://eduworld.sk/cd/nl/1903/pracovna-doba-ucitela-nekonci-na-obed-podla-analyz-dat-softverovej-firmy-pracuju-po-nociach-a-cez-vikendy?fbclid=IwAR1Pdbzk530xGThXbrpOkSjdk5aWilmZx1dJlbPTI5FZaoxglXGWUAXy_9g)

<sup>3</sup> <https://www.martinus.sk/?ulitem=230595>

Ak chceme zreformovať školy na Slovensku, musíme opustiť model manažovania školstva, ktorý v mnohom pripomína ten z 19. storočia a priniesť model postavený na poznatkoch fungovania sveta z 21. storočia. To znamená, že ústredný sektor musí prestať veslovať za školy (mikromanažovať ich fungovanie) a začať sa sústrediť len na manažovanie vzniku a vstupu kvalitných škôl a výstupu nekvalitných škôl zo systému. V nasledujúcich troch podkapitolách sú tieto tri kroky detailnejšie rozobrané.

## 2.1. Vstup kvalitnejších škôl do systému

Vznik rovnakých škôl, ktorých sú v systéme tisícky, by zmenu nepriniesol. Potrebne je vytvorenie prostredia, v ktorom budú vznikať školy postavené na iných princípoch. Reformy na vstupe do systému sú preto spravidla spojené s vytvorením nového typu autonómnych škôl, ktoré nepodliehajú existujúcim reguláciám, byrokracii a odborárom. Teda majú vysokú mieru voľnosti pri zamestnávaní a odmeňovaní učiteľov, tvorbe obsahu a formy vzdelávania, nastavovaní dizajnu školy a priebehu vyučovania a pri využívaní financií a zdrojov v škole. Autonómne školy sú tak priestor, kde je možné slobodne testovať a opúšťať tradíciu udržiavané postupy a predstavy o fungovaní vzdelávania. Ale zároveň majú autonómne školy zodpovednosť za dosahovanie dopredu dohodnutých výsledkov – najčastejšie vo forme podielu žiakov, ktorí dosiahnu základnú úroveň gramotnosti.

Tento nový typ škôl môžu zakladať rôzne neziskové, občianske či náboženské združenia, ale aj podnikatelia s cieľom dosiahnuť zisk. Predstavuje tak živnú pôdu pre všetkých aktívnych, iniciatívnych a inovatívnych ľudí, ktorí majú predstavu o dizajne fungovania úspešnej školy, ale súčasný systém im ju z dôvodu existencie rôznych prekážok nedovoľuje realizovať. Z pohľadu žiakov sú tieto školy rovnako bezplatné ako tie tradičné verejné a sú financované z verejných zdrojov. A v prípade, že je po takejto škole väčší dopyt, než je ponuka prázdnych lavíc, škola musí prijímať žiakov na základe žrebovania v lotérii.

***Autonómne školy majú vysokú voľnosť pri zamestnávaní a odmeňovaní učiteľov, tvorbe obsahu a formy vzdelávania, nastavovaní dizajnu školy a priebehu vyučovania ako aj pri využívaní financií a zdrojov v škole. A zároveň nesú zodpovednosť za dosahovanie vopred dohodnutých výsledkov.***



V rôznych štátoch majú tieto autonómne školy rôzne názvy: napríklad Friskolor vo Švédsku, Free Schools v Anglicku, Independent Public Schools v Austrálii, Partnership schools na Novom Zélande, alebo Charterové školy v USA. V týchto krajinách sloboda v systéme umožnila vznik mnohých kvalitných a inovatívnych škôl alebo dokonca sietí škôl.

Fenomén autonómnych škôl je najrozšírenejší v USA, kde 45 štátov má charterové školy zavedené v legislatíve a funguje tu spolu viac ako 7 000 škôl, ktoré navštevuje 3,6 milióna detí a učí v nich 206-tisíc učiteľov.<sup>4</sup> Počas pandémie zažili charterové školy jeden z najrýchlejších rastov v histórii, pričom verejným školám, naopak, počty žiakov klesli.<sup>5</sup>

Ako sa darí charterovým školám? Výskum vo všeobecnosti nachádza podobný alebo mierne pozitívny vplyv charterových škôl na priemerné výsledky žiakov.<sup>6</sup> Z tohto zhrnutia niektorí kritici charterových škôl robia záver o ich nefunkčnosti. Toto je však veľmi nešťastná interpretácia.

<sup>4</sup> <https://www.publiccharters.org/>

<sup>5</sup> [https://www.publiccharters.org/sites/default/files/documents/2021-09/napcs\\_voting\\_feet\\_rd6.pdf](https://www.publiccharters.org/sites/default/files/documents/2021-09/napcs_voting_feet_rd6.pdf)

<sup>6</sup> [https://sanderu.ucsd.edu/\\_research-and-publications\\_old2/DISC%20PAPER%20Betts%20Tang%20Charter%20Lit%20Review%202018%2001.pdf](https://sanderu.ucsd.edu/_research-and-publications_old2/DISC%20PAPER%20Betts%20Tang%20Charter%20Lit%20Review%202018%2001.pdf)

Po prvé, vplyv na výsledky testov nie je jediný a pre mnohých ani hlavný dôvod, prečo zakladajú charterové školy a prečo tam rodičia posielajú svoje deti. Ide hlavne o rodiny strednej vrstvy, ktorých deti navštevujú tradičné verejné školy a dosahujú v gramotnosti uspokojivé výsledky. Tieto rodiny od inovatívnych škôl neočakávajú lepšie akademické výsledky svojich detí, ale sledujú rôzne iné ciele. Napríklad vhodné správanie sa učiteľov a personálu k žiakom, atmosféru a kultúru na škole, dôraz na morálne princípy a etickú výchovu. Alebo špeciálne pedagogické metódy, ktoré nemusia priamo zvyšovať testované akademické zručnosti, ale rozvíjajú mäkké zručnosti. Výskum ukazuje, že aj v štúdiách, ktoré nachádzajú len mierne pozitívny alebo žiadny vplyv charterových škôl na akademické výsledky žiakov oproti verejným školám, bol identifikovaný významný pozitívny vplyv na spokojnosť žiakov a rodičov so školami.<sup>7</sup>

Rodičia, ktorí dávajú svoje deti do charterových škôl s cieľom, aby dosiahli aspoň základnú úroveň gramotnosti, lebo ich miestne verejné školy v tom absolútne zlyhávajú, sú predovšetkým zo zlého socio-ekonomického prostredia centier veľkomiest. A práve pri charterových školách v týchto oblastiach existuje medzi vedcami silný konsenzus, že významne zlepšujú výsledky detí pochádzajúcich z prostredia generáčnej chudoby.<sup>8</sup> Okrem toho zvyšujú aj mieru dokončenia stredných škôl, pravdepodobnosť prijatia na vysokú školu<sup>9</sup> a sú bezpečnejšie ako verejné školy.<sup>10</sup>

Charterové školy sa tak ukazujú byť efektívnym nástrojom na vzdelávanie chudobných detí zo zlého socio-ekonomického prostredia. Čo je presne problém, ktorý je potrebné riešiť na Slovensku, aby bolo možné dosiahnuť tri zo štyroch zlepšení, ktoré sú stanovené aj v Pláne obnovy.

## 2.2. Výstup nekvalitných škôl zo systému

*„...v iných sektoroch môže akákoľvek firma skrachovať. Ľudia v týchto sektoroch tiež nemajú radi zmeny. Ale musia ich urobiť. My v školstve nie, pretože pre nás nie je nič v stávke. Ak sa našim deťom darí vynikajúco, nič obzvlášť dobré sa nestane. [Aj v prípade, že sa im nedarí.] Ak nebudeme tlačiť na pílu, môžeme sa spoľahnúť, že zostaneme obľúbení u svojich kolegov. Musíme sa vysporiadať s touto otázkou dôsledkov pre dospelých. Ľudia v školstve jednoducho nebudú riskovať zmenu proti tlaku každodenných pocitov popularity, pokiaľ nemusia...“*

- Albert Shanker, prezident učiteľských odborov v USA

Jednou z výhod trhového hospodárstva je, že nepotrebuje persónu zlého policajta. Zlý policajtom je neosobný mechanizmus ziskov a strát. Ten zabezpečuje, že zlé nápady alebo zle realizované dobré nápady dostanú červenú. Skôr či neskôr ľudia, ktorí s nimi prišli, prídu o peniaze, postavenie a možnosť v nich pokračovať. Nepomôžu sťažnosti, nie je totižto komu ich adresovať.

Vo verejnom sektore také niečo neexistuje. Tu musí prísť osoba, ktorá naberie odvalu a rozhodne, že nefunkčné nápady skončia a niektorí ľudia prídu o prácu, peniaze a postavenie. Toto sú nepopulárne opatrenia, ale vo svete mimo rajskej záhrady, kde sme ešte nevyriešili všetky problémy a svet nezamrzol v dokonalosti, je nutné ich robiť. Inak sa zo služby stane záťaž. A to platí aj pre súčasné školstvo.

<sup>7</sup> <https://ies.ed.gov/ncee/pubs/20104029/>

<sup>8</sup> Cheng 2017 - Cheng A, Hitt C, Kisida B, Mills JN. 'No Excuses' charter schools: A meta-analysis of the experimental evidence on student achievement. Journal of School Choice. 2017;11(2):209-238.

Dobbie W, Fryer Jr. RG. Getting beneath the veil of effective schools: Evidence from New York City. American Economic Journal: Applied Economics. 2013;5(4):28-60.

[https://www.countyhealthrankings.org/take-action-to-improve-health/what-works-for-health/strategies/no-excuses-charter-school-model#footnote\\_5](https://www.countyhealthrankings.org/take-action-to-improve-health/what-works-for-health/strategies/no-excuses-charter-school-model#footnote_5)

<http://urbancharters.stanford.edu/>

<sup>9</sup> NBER-Angrist 2013 - Angrist JD, Cohodes SR, Dynarski SM, Pathak PA, Walters CR. Stand and deliver: Effects of Boston's charter high schools on college preparation, entry, and choice. National Bureau of Economic Research (NBER). 2013: Working Paper 19275.

<sup>10</sup> [https://www.researchgate.net/publication/344404568\\_Do\\_Charter\\_Schools\\_Worsen\\_Conditions\\_in\\_Neighborhood\\_Public\\_Schools\\_An\\_Analysis\\_of\\_School\\_Safety\\_in\\_New\\_York\\_City](https://www.researchgate.net/publication/344404568_Do_Charter_Schools_Worsen_Conditions_in_Neighborhood_Public_Schools_An_Analysis_of_School_Safety_in_New_York_City)

Na Slovensku máme desiatky škôl, ktoré deň čo deň vzdelávajú tisíce detí zo zlého socio-ekonomického prostredia a výsledkom je ich veľmi nízka úroveň vedomostí a zručností.<sup>11</sup> Tieto deti sa nenaučia základné gramotnosti, pravidelne prepadajú a časť z nich nedokončí ani základnú školu. Práca s nimi určite nie je jednoduchá, ale nemôžeme vychádzať z predpokladu, že to nie je zlyhanie škôl. Predpokladať opak znamená, že tieto deti sú od narodenia odsúdené na neúspech. A pritom zo zahraničných skúseností, popísaných v predchádzajúcej časti, vieme, že to tak nemusí byť.

Rovnako však vieme, že týmto školám nepomôžu kozmetické úpravy vo forme preškolenia učiteľov, prepísania štátnych vzdelávacích dokumentov, zvýšenia plátov, alebo zabezpečenia lepších učebníc a nových asistentov. Týmto školám pomôže iba komplexná a výrazná zmena fungovania procesov na škole. Zahraničné skúsenosti ukazujú, že je to možné dosiahnuť viacerými postupmi. Všetky majú spoločné to, že pôvodný manažment verejnej školy alebo priamo aj samotný zriaďovateľ prídu o školu a nahradia ich ľuďmi zvonku.<sup>12</sup>

***Možnosťou preberať zlyhávajúce školy novým manažmentom sú vnesené dôležité výhody spojené s konkurenciou aj do oblastí, kde za iných okolností nie je možná „paralelná“ konkurencia (dve školy pri sebe). Môže tu však dobre fungovať „sériová“ konkurencia.***



V praxi to znamená, že nejaká časť verejného sektora – štát, regionálna samospráva, nový školský obvod – sa rozhodne odobrať verejnému zriaďovateľovi tie najhoršie verejné školy. Alebo sa ich kvôli nevládaniu poskytovať vzdelávanie vzdá samotný zriaďovateľ. Kritériom určenia najhorších škôl je najčastejšie dlhodobé nedosahovanie základnej úrovne gramotnosti veľkou časťou žiakov školy. Tieto školy potom prejdú pod nových zriaďovateľov autonómnych škôl, alebo sa dostanú pod správu nových vzdelávacích operátorov (v zahraničí známych ako tzv. EMO – Education Management Organizations), ktorí budú viesť školy a manažovať všetky aspekty ich fungovania.

Vďaka tomu môžu „zanikať“ nekvalitné školy aj v oblastiach, kde sa nachádza len jedna škola. Pod pojmom škola myslíme súhrn ľudského kapitálu a nehmotného know how. Fyzicky budova školy aj so žiakmi ostane na jednom mieste, mení sa len jej celé vedenie, operátor alebo licencia. Takto sú vnesené dôležité výhody spojené s konkurenciou aj do oblastí, kde za iných okolností nie je možná „paralelná“ konkurencia (dve školy pri sebe). Môže tu však dobre fungovať „sériová“ konkurencia.

### **2.3. Manažovanie portfólia škôl**

Kombináciou reformných prístupov zabezpečujúcich „vstup kvalitných“ a „výstup nekvalitných“ škôl je manažovanie portfólia škôl. Slovné spojenie „model manažovania portfólia“ priniesol do školstva v roku 1993 profesor z University of Washington Paul Hill. Podľa neho: „V tomto novom systéme školské rady spravujú rôznorodú škálu škôl. Niektoré tieto rady môžu fungovať v podobe verejných, iné nezávislých alebo súkromných organizácií, pričom každá je navrhnutá tak, aby vyhovovala rôznym potrebám žiakov... Podobne ako investori s diverzifikovanými portfóliami akcií a dlhopisov, školské rady spravujú portfólio ponuky vzdelávacích služieb svojej komunity, zo systému vyradujú menej produktívne a pridávajú tie sľubnejšie školy.“<sup>13</sup>

11 <https://www2.nucem.sk/sk/merania/narodne-merania/testovanie-5/roky/2021-2022>

12 <https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/aer.20150479>

<https://educationresearchalliancencola.org/publications/what-effect-did-the-post-katrina-school-reforms-have-on-student-outcomes>

<https://media4.manhattan-institute.org/sites/default/files/R-MW-0218.pdf>

<https://crpe.org/how-denver-is-working-to-improve-its-portfolio-of-schools/>

[http://users.nber.org/~schools/charterschoolseval/how\\_NYC\\_charter\\_schools\\_affect\\_achievement\\_sept2009.pdf](http://users.nber.org/~schools/charterschoolseval/how_NYC_charter_schools_affect_achievement_sept2009.pdf)

13 <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED491223.pdf>



***V systéme manažovaného portfólia tak neexistuje možnosť, že vedenie školy a učitelia majú automatické právo na peniaze daňových poplatníkov bez toho, aby ustáli v konkurencii a dosahovali dohodnuté výsledky.***

Tento prístup zabezpečuje zlepšovanie úrovne kvality škôl dvoma spôsobmi:

Po prvé, dáva školám autonómiu a voľnosť od preregulovaného prostredia školstva a zároveň vytvára tlak na dosahovanie dohodnutých výsledkov. Každá škola, ktorá vstúpi do portfólia nejakého školského obvodu sa zaviazá, že bude dosahovať vopred určené kritériá kvality. Tieto kritériá najčastejšie obsahujú nejakú mieru zlepšovania výsledkov žiakov v čase a podiel žiakov, ktorí dosahujú základnú úroveň gramotnosti v hlavných zručnostiach ako čítanie, písanie, počítanie. Okrem toho sa môžu rôzne školy so špecifickými pedagogickými metódami dohodnúť na individuálnych kritériách, ktoré budú zohľadňovať ich jedinečné ciele a zámery školy (napr. hodnotenie samostatnosti žiakov, ich individuálne úspechy, spokojnosť s atmosférou na škole hodnotenú rodičmi alebo žiakmi atď.).

Nutnosť dosahovať tieto dohodnuté výsledky zo strany škôl znamená, že všetci zamestnanci vrátane vedenia čelia neustálemu tlaku na vysoké pracovné nasadenie. Tento tlak sa ešte zvyšuje v prípade nedostatočných výsledkov ich žiakov. To ich motivuje niečo s týmito výsledkami okamžite robiť a vynakladať viac snahy, času a úsilia, aby našli riešenia problémov. V systéme manažovaného portfólia tak neexistuje možnosť, že vedenie školy a učitelia majú automatické právo na peniaze daňových poplatníkov bez toho, aby ustáli v konkurencii a dosahovali dohodnuté výsledky. Naopak, vo verejnej tradičnej škole nepredstavuje pravidelné, opakované zlyhávanie žiakov pre zamestnancov školy a jej vedenie prakticky žiadny akútny problém. Problém to je len pre rodičov a ich deti.

Po druhé, manažovaním portfólia škôl, kde sú preberané alebo rušené nekvalitné školy a zároveň je vytváraný priestor pre jednoduchší vstup nových kvalitných škôl, sa automaticky zlepšuje priemerná úroveň kvality škôl v celom školstve (školskom obvode). A to jednoducho len tým, že nekvalitné školy opúšťajú systém a tie kvalitné sa v ňom replikujú.

### **3. Príklady dobrej praxe s manažovaním portfólia škôl**

Podľa inštitúcie Center on Reinventing Public Education aplikovalo do roku 2022 v nejakej miere model manažovaného portfólia škôl 35 školských obvodov, ktoré spolu vzdelávajú stovky tisíc žiakov v USA.<sup>14</sup> Najčastejšie ide o školské obvody, ktoré boli dlhodobo známe svojím nekvalitným školstvom, kde fungovali nefunkčné verejné školy a kde je vysoká koncentrácia detí zo zlého socio-ekonomického prostredia. V tejto časti si bližšie predstavíme tri príklady úspešného aplikovania modelu manažovania portfólia škôl.

#### **3.1. Hurikán v New Orleans**

Keď v roku 2005 zrovnal hurikán Katrina so zemou školy v meste New Orleans, vznikla jedinečná možnosť postaviť nové školstvo na zelenej lúke. Dovtedy patrila kvalita vzdelávania v tomto meste medzi tie najhoršie v USA. Vysoká miera korupcie, extrémne slabé výsledky žiakov a do toho chudoba. Opraty nad vybudovaním nového školstva preto prebral štát Louisiana. Ten v meste vytvoril nový školský obvod s názvom

<sup>14</sup> <https://crpe.org/our-publications/>

„Recovery School District“, do ktorého postupne prebral prakticky všetkých 83 verejných škôl a spravil z nich cez výkonnostnú zmluvu (charter) autonómne školy.

To však neznamená, že obvod nemusel zatvárať aj nekvalitné charterové školy. Od hurikánu až do roku 2018 skončilo v New Orleans 22 charterových škôl kvôli nedostatočným výsledkom. Tieto školy boli zatvorené, alebo ich prebrali overení operátori a manažéri škôl.

Po skoro dvoch dekádach reformovaného školstva hovoria štúdie, testovania, výsledky škôl a ďalšie ukazovatele rovnakou rečou: kvalita vzdelávania v New Orleans sa výrazne zvýšila a ide o výkladnú skriňu zlepšenia školstva v rámci celých USA. Výrazne sa zvýšil podiel žiakov, ktorí dosahujú základnú gramotnosť, ktorí zmaturojú, ktorí sa dostanú na vysoké školy a aj tých, ktorí ich dokončia. A čo je najdôležitejšie, tieto pozitívne výsledky sa nedajú vysvetliť zmenou štruktúry žiakov po hurikáne. Vysoký podiel chudobných černošských detí sa výrazne nezmenil. Akademici sa zhodujú, že za týmto vzdelávacím zázrakom je jednoducho to, že nefunkčné verejné školy nahradili inovatívne charterové školy.<sup>15</sup>

### 3.2. Kongres vo Washingtone D.C.

Podobný príbeh, aj keď bez prírodnej katastrofy, sa odohral v meste Washington D.C. Jedinou katastrofou, ktorá sa v tomto meste odohrávala, bola tá v triedach. Preto v roku 1996 vytvoril americký Kongres v meste nový školský obvod „Public Charter School Board“, ktorý začal preberať najhoršie verejné školy. Do roku 2021 prebral 135 z 250 škôl v meste a dal ich do správy súkromným charterovým školám alebo operátorom škôl, ktorí v nich spravili poriadok a postavili ich na nohy. V priemere vo Washingtone zatvárali alebo preberali 5 škôl ročne a spolu za 20 rokov fungovania nového školského obvodu zatvorili jednu tretinu škôl.<sup>16</sup>

Washington D.C. je tak pekná ukážka toho, ako môžu na jednom území existovať dva školské obvody približne rovnakej veľkosti, ktoré sú riadené úplne odlišným modelom. Tradičný školský obvod, ktorý centrálnie riadi a reguluje chod verejných škôl. A nový obvod s charterovými školami, ktoré majú vysokú mieru autonómie. Tento nový školský obvod zabezpečuje „len“ kontrolu dohodnutých výsledkov, zatváranie a preberanie nekvalitných škôl a autorizovanie a rozširovanie tých kvalitných.

Výsledky nového modelu sú znova povzbudivé. Napriek tomu, že charterové školy dostávajú výrazne menej peňazí (o 6 - 7-tisíc USD na žiaka ročne), prinášajú viac muziky. Žiaci, ktorí navštevujú vo Washingtone charterové školy, získali z pohľadu objemu nadobudnutých vedomostí o skoro pol roka vzdelania navyše za jeden školský rok oproti tradičným verejným školám. A tento rozdiel ešte v čase rástol v prospech žiakov, ktorí navštevovali charterové školy viac rokov.<sup>17</sup> Následne začali politici v tradičnom školskom obvode biť na poplach a reagovať na novú konkurenciu. To vytvorilo tlak na reformy vzdelávania, prepúšťanie učiteľov a zatváranie zaostávajúcich škôl vo „verejnom“ školskom obvode. Tie, čo ostali, začali postupne výsledky charterových škôl dobiehať, ale napríklad pri vzdelávaní žiakov z chudobných menšín stále zaostávajú.<sup>18</sup>

### 3.3. Náhoda v Denveri

Tretím mestom je Denver so 700-tisíc obyvateľmi. Do chodu školstva tu nezasiahol hurikán ani Kongres, ale náhodné zvolenie správnych ľudí do vedenia školského obvodu „Denver Public Schools“. Ten od roku 2008 zaviedol viaceré reformy, ktoré vyústili do systematického zatvárania nekvalitných škôl a ich preberanie a nahrádzanie charterovými a inovatívnymi školami. Je to prvý a zatiaľ posledný školský obvod v celých USA, ktorý sa dobrovoľne vzdal exkluzívneho práva ovládať školy vo svojom rajóne. Bez zásahu zhora - či už formou katastrofy alebo štátu.

15 Harris-Larsen-Reform-Effects-2019-08-01.pdf (educationresearchalliancena.org)

<https://educatenow.net/2015/07/16/2015-act-scores-new-orleans-improves-more-than-state/>  
<https://www.educationnext.org/good-news-new-orleans-evidence-reform-student-achievement/>

16 <https://www.amazon.com/Reinventing-Americas-Schools-Creating-Education/dp/1632869918>

17 <https://urbancharter.stanford.edu/download/Urban%20Charter%20School%20Study%20Report%20on%2041%20Regions.pdf>

18 [https://credo.stanford.edu/wp-content/uploads/2021/08/wa\\_2020\\_press\\_release\\_pdf.pdf](https://credo.stanford.edu/wp-content/uploads/2021/08/wa_2020_press_release_pdf.pdf)



Počas viac ako dekady fungovania reformy v Denveri už zatvorili alebo prebrali 38 zlyhavajucich verejnych skol, co je priblizne patina vsetkych verejnych skol. A zaroven otvorili viac ako 100 novych charterovych a inovativnych skol, ktoré spolu tvoria asi polovicu vsetkych skol v skolstvom obvode. Hlavnym dovodom, preco sa podarilo udržať v chode reformy aj v tazkych politickych bojoch, bola skutočnosť, že nefunkčne zatvorené školy pomerne rýchlo nahradili kvalitné. To pomohlo vytrhnúť esá z rukáva oponentom zmien. Takto sa podarilo reforme prežiť štvoro volieb do školského obvodu.

Posledná štúdia z roku 2022 sa pozrela na výsledky žiakov a škôl v Denveri v porovnaní s ostatnými školskými obvodmi v štáte Colorado. Pred reformou patril Denver spomedzi 180 obvodov medzi 10 najhorších. Medzi rokmi 2008 a 2019 sa mu však podarilo predbehnúť 100 obvodov a dostať sa medzi 60 % najlepších. Podľa autorov ide o jedno z najväčších zlepšení, aké výskum školských reforiem ukazuje – a to z pohľadu veľkosti efektu, rozsahu zapojených škôl a aj dlhodobej udržateľnosti.<sup>19</sup>

### 3.4. Ďalšie mestá a obvody

Množstvo ďalších miest a obvodov v USA aplikovalo nejakú formu manažovania portfólia škôl. Jedno z najväčších je hlavné mesto štátu Indiana, Indianapolis, kde už viac ako polovica žiakov navštevuje charterové školy, ktoré sú súčasťou portfólia inštitúcie The Office of Education Innovation.<sup>20</sup> Výsledky tohto prístupu v Indianapolise sú pozitívne a v zatváraní nekvalitných škôl sa tu pokračovalo aj v roku 2022, kedy plánovali nahradiť 7 škôl.<sup>21</sup>

Replikovaniu kvalitných škôl sa darí aj v Bostone, kde v roku 2010 zaviedli program podpory siete kvalitných charterových škôl. Jeho cieľom bolo, aby osvedčené školy otvorili nové pobočky. To sa podarilo a počet charterových škôl sa tu zdvojnásobil. Pričom sa zároveň podarilo udržať ich vysokú kvalitu, čo potvrdila aj nová experimentálna štúdia z roku 2021.<sup>22</sup> Boston je dlhodobo mesto, kde charterové školy výrazne zlepšujú výsledky žiakov zo zlého socio-ekonomického prostredia<sup>23</sup> a znižujú rozdiely medzi väčšinovou populáciou a chudobnými menšinami.<sup>24</sup> Podobné dobré správy o vplyve nových charterových škôl, ruka v ruke so zatváraním tých nekvalitných, sú reportované aj z Chicaga<sup>25</sup>, New York City<sup>26</sup> a Lawrence<sup>27</sup>.

Iné štúdie sa pozerajú špecificky na niektoré veľmi populárne siete škôl. Napríklad sieť charterových škôl KIPP je značka, pod ktorou funguje už 280 škôl so 120 000 žiakmi, z ktorých 90 % má nárok na bezplatný obed, teda ide o chudobné deti. Tejto sieti škôl s postupným výrazným replikovaním ich biznis modelu síce mierne poklesla výkonnosť žiakov, stále však dosahuje výrazne lepšie výsledky ako tradičné verejné školy.<sup>28</sup> Podobne sú na tom aj ďalšie siete škôl ako napríklad Uncommon Schools, Success Academy a podobné.<sup>29</sup>

19 [https://publicaffairs.ucdenver.edu/docs/librariesprovider36/research-projects-documents/center-for-education-policy-analysis/denver-report---technical-emarboed.pdf?sfvrsn=6a9745bb\\_6](https://publicaffairs.ucdenver.edu/docs/librariesprovider36/research-projects-documents/center-for-education-policy-analysis/denver-report---technical-emarboed.pdf?sfvrsn=6a9745bb_6)

20 <https://www.themindtrust.org/charter-schools/>  
<https://www.indy.gov/agency/the-office-of-education-innovation>  
<https://myips.org/central-services/portfolio-management/>

21 <https://in.chalkbeat.org/2022/9/13/23352139/indianapolis-schools-rebuilding-stronger-plan-closing-schools-consolidating-grade-reconfiguration>

<https://in.chalkbeat.org/2017/9/7/21100923/innovation-schools-saw-some-of-the-largest-gains-on-istep-in-indianapolis-public-schools-here-are-th>

22 <https://eml.berkeley.edu/~crwalters/papers/replicates.pdf>

23 <http://jhr.uwpress.org/content/early/2019/11/07/jhr.56.4.0219-10040R2.abstract>  
<https://www.brookings.edu/research/massachusetts-charter-cap-holds-back-disadvantaged-students/>

24 <http://jhr.uwpress.org/content/early/2019/11/07/jhr.56.4.0219-10040R2.abstract>

25 <https://cepa.stanford.edu/content/test-score-growth-among-chicago-public-school-students-2009-2014>

26 <https://media4.manhattan-institute.org/sites/default/files/R-MW-0218.pdf>  
[http://users.nber.org/~schools/charterschoolseval/how\\_NYC\\_charter\\_schools\\_affect\\_achievement\\_sept2009.pdf](http://users.nber.org/~schools/charterschoolseval/how_NYC_charter_schools_affect_achievement_sept2009.pdf)

27 [http://scholar.harvard.edu/files/schueler/files/schuelergoodmandeming\\_lps\\_11.7.16.pdf](http://scholar.harvard.edu/files/schueler/files/schuelergoodmandeming_lps_11.7.16.pdf)

28 [http://www.kipp.org/wp-content/uploads/2016/09/kipp\\_scale-up\\_vol1-1.pdf](http://www.kipp.org/wp-content/uploads/2016/09/kipp_scale-up_vol1-1.pdf)

29 <https://www.manhattan-institute.org/charter-school-effectiveness-newark-new-jersey>  
[https://cepr.harvard.edu/files/cepr/files/newark\\_ed\\_reform\\_nber\\_w23922\\_suggested\\_changes.pdf](https://cepr.harvard.edu/files/cepr/files/newark_ed_reform_nber_w23922_suggested_changes.pdf)  
[https://www.amazon.com/dp/B08425XFCF/ref=dp-kindle-redirect?\\_encoding=UTF8&btcr=1](https://www.amazon.com/dp/B08425XFCF/ref=dp-kindle-redirect?_encoding=UTF8&btcr=1)



## 4. Kritika kritikov modelu portfólia manažovaných škôl

Tri časté kritické tvrdenia o reforme školstva, ktorá je založená na manažovaní portfólia škôl:



Zatváranie škôl vnáša nestabilitu do vzdelávania a neistotu pre žiakov a rodičov. Ak sa budú pravidelne rušiť školy, tak žiaci budú mať vynútené prestávky a ich vzdelávanie nebude nutne na seba nadväzovať.

Zatvorenie alebo prebratie školy neznamená jej fyzické zrušenie. **Rovnako ako výmena trénera neznamená rozpustenie mužstva.** Po tom ako nekvalitné školy preberie nový školský obvod alebo operátor autonómnej školy, neprestane škola existovať, len sa jej zmení manažment a s ním aj systém a filozofia fungovania. To znamená, že žiaci nebudú čakať, kým niekto iný postaví novú školu, ani sa nebudú musieť fyzicky sťahovať do novej školy. Jednoducho budú pokračovať vo svojej starej škole, ale tá škola bude vyzerať inak. To môže so sebou priniesť skutočnosť, že nové fungovanie školy nebude nutne nadväzovať na staré, ale to je práve výhoda celej reformy. Nahrádzané budú totižto primárne systémy v tých školách, v ktorých vzdelávanie nefungovalo a žiaci nezískavali ani základné vedomosti a zručnosti. V takejto situácii je ťažké „niečo pokaziť“.



Model portfólia môže fungovať vo veľkých mestách, kde v blízkosti seba funguje viacero škôl a rodičia a žiaci si medzi nimi môžu vybrať.

Fungovanie modelu portfólia nevyžaduje nutne existenciu paralelnej konkurencie, kde si školy konkurujú jedna veľa druhej. Benefity tohto modelu je možné dosiahnuť aj pri sériovej konkurencii. Teda **aj jedna škola v malej obci sa pri výbere vzdelávacieho operátora rozhoduje medzi viacerými operátormi**, medzi ktorými v tom momente prebieha konkurencia. Aj keď si škola nakoniec vyberie len jedného operátora, tak toto rozhodnutie nie je nezvratné a navždy. Najčastejšie sa uzatvára kontrakt na 5 až 10 rokov za predpokladu, že operátor bude dosahovať požadované výsledky. Ak nie, tak bude nahradený aj skôr. Operátor školy aj v malej dedinke je tak neustále vystavený potenciálnemu konkurenčnému tlaku.



Pri zatváraní alebo preberaní škôl sa berú do úvahy výsledky v testovaniach žiakov. Takéto testovania však nedokážu zachytiť všetky aspekty a pridanú hodnotu školy. Môže sa tak stať, že budeme zatvárať a preberať aj dobré školy. A naopak, niektoré zlé školy ostanú bez zmeny.

**Testovanie je zlý spôsob, ako identifikovať dobrú školu, ale celkom dobrý spôsob, ako identifikovať zlú.** Inými slovami, testovanie nie je dokonalý nástroj, ktorý dokáže zachytiť všetky aspekty školy. Ale dokáže identifikovať tie školy, ktoré extrémne zlyhávajú, lebo žiakov nedokážu naučiť ani základné gramotnosti. Dobrá prax zo zahraničia taktiež ukazuje, ako je možné nastaviť výkonnostný kontrakt so školami, ktorý bude obsahovať viacero parametrov, nielen výsledky testovania. Napríklad sa zvykne brať do úvahy aj spokojnosť rodičov a žiakov, pridaná hodnota – teda relatívne zlepšenie v čase oproti počiatočnému stavu (alebo iným, podobným školám), dosahovanie ďalších úspechov žiakov (prijatie na strednú/vysokú školu, zmaturovanie, úspech v mimoškolských aktivitách).

## 5. 50 škôl s najhoršími výsledkami na Slovensku

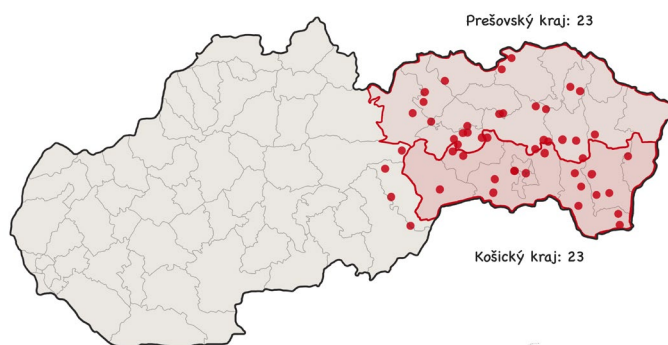
Vďaka celoštátnemu Testovaniu 5 a 9 zo slovenského jazyka a matematiky dnes vieme identifikovať školy s najhoršími výsledkami na Slovensku. Konkrétne sme sa pozreli na 50 škôl, ktoré dosiahli najhoršie výsledky zo slovenského jazyka v rámci Testovania 5 v školskom roku 2019/2020 (za školský rok 2020/2021 sa Testovanie 5 kvôli pandémie neuskutočnilo a za nasledujúci školský rok 2021/2022 ešte v čase písania tejto analýzy nie sú výsledky spracované na portáli Skoly.lneko.sk). V hodnotení sme sa sústredili na tri kraje s najhoršími výsledkami: Košický, Prešovský a Banskobystrický. Toto sú kraje s vysokým podielom žiakov (od 12 do 18 %), ktorí v teste dosiahli veľmi slabé výsledky (úspešnosť v teste pod 20 %). Ide teda o žiakov, ktorí nedosahujú ani základnú úroveň gramotnosti.



**Na Slovensku je momentálne 50 škôl, kde sa vzdeláva 20 000 detí, ktoré v priemere po ich absolvovaní nezískajú ani základnú úroveň gramotnosti. Nevedia čítať, písať, počítať. A to napriek tomu, že na škole strávia 9 až 11 rokov života, čo predstavuje viac ako 10-tisíc vyučovacích hodín.**

Priemerné výsledky Testovania 5 za celé Slovensko boli zo slovenského jazyka 64,8 % a z matematiky 63,4 %. Žiaci na identifikovaných 50 školách dosiahli výrazne horšie výsledky. Zo slovenského jazyka dosiahli v priemere 23,8 % a z matematiky 20,2 %. Pri interpretácii výsledkov je potrebné upozorniť, že žiaci mohli vyberať správnu odpoveď zo štyroch možností. Teda aj žiak, ktorý nepozná správne odpovede a vyberá náhodným spôsobom, by mal dosiahnuť výsledok na úrovni 25 %. Môžeme tak predpokladať, že žiaci na identifikovaných školách nepoznali správne odpovede ani pri časti odpovedí, ktoré správne označili.

### 50 ŠKÔL S NAJHORŠÍMI VÝSLEDKAMI (ZŠ, pred pandemiou)



Na 50 školách s najhoršími výsledkami sa vzdeláva 20-tisíc detí pod vedením 1 500 učiteľov. Tieto deti strávia na školách spravidla 9 až 11 rokov života, čo predstavuje viac ako 10-tisíc vyučovacích hodín. Ich vzdelávanie spolu stojí približne 48,7 mil. eur ročne. Výsledkom všetkého tohto investovaného času detí, námahy dospelých a financií štátu je, že drvivá väčšina z týchto žiakov opúšťa školy bez toho, aby získali aspoň základnú úroveň gramotnosti. Nevedia čítať, písať, ani počítať.

## Charakteristika identifikovaných škôl

Na základe dostupných dát je možné bližšie opísať, ako fungujú a čo sú potenciálne slabé a silné stránky 50 identifikovaných škôl. Začnime oblasťami, ktoré pravdepodobne nepredstavujú hlavné nedostatky identifikovaných škôl.

Vďaka dostupným dátam z Centra vedecko-technických informácií SR vieme, že nezaostávajú v podiele učiteľov pravidelne využívajúcich pri vyučovaní digitálnej technológie. Na 50 najhorších školách 97 % učiteľov využíva digitálnu technológiu, pričom priemer za celé Slovensko je 96 %. Tieto štatistiky síce nehovoria nič o efektívnosti a kvalite využívania digitálnych technológií, no hovoria niečo o dostupnosti týchto technológií na školách. Digitálne technológie sa stali súčasťou vyučovania aj na školách s najhoršími výsledkami žiakov.

Počet žiakov na jedného učiteľa je na identifikovaných školách mierne vyšší než je tomu na zvyšných školách. V priemere pripadá na slovenských základných školách na jedného učiteľa približne 12,4 žiakov a na identifikovaných školách to bolo 13,2 žiakov.

Priemerná mzda učiteľov zamestnaných na identifikovaných školách dosahovala v roku 2021 výšku 1 478 eur, pričom priemerná mzda učiteľa v SR bola v tomto roku 1 522 eur. Majú teda len mierne nižšiu priemernú mzdu. Kvalifikačný kvocient učiteľov v identifikovaných školách je mierne vyšší (1,16) než je priemerný kvalifikačný kvocient v SR (1,1). Na školách s najhoršími výsledkami tak neexistuje problém s nekvalifikovanými alebo výrazne horšie platenými učiteľmi.

Tabuľka 1: Charakteristiky priemerných a identifikovaných škôl				
	Digitálne technológie	Počet žiakov na učiteľa	Priemerná mzda učiteľa	Kvalifikačný koeficient
Priemerná škola v SR	96 %	12,4	1 522 €	1,1
Identifikované školy	97 %	13,2	1 478 €	1,16

Zdroj: CVTI, MŠVVŠ SR, INEKO

Na 30 z 50 identifikovaných škôl neprebehla (od roku 2010) žiadna kontrola zo strany Štátnej školskej inšpekcie (ŠŠI). Očividne tak extrémne slabé výsledky týchto škôl nepredstavujú v očiach súčasného regulátora a autorizátora základných škôl (Ministerstvo školstva SR) vážny problém hodný okamžitého riešenia. Zvyšných 20 identifikovaných škôl, ktoré ŠŠI kontrolovala, nedosiahlo nejako výrazne negatívne hodnotenie. Za rok 2021 dosiahli na základe kontroly ŠŠI podľa prepočtov INEKO základné školy na Slovensku v priemere nasledujúce výsledky:

Tabuľka 2: Hodnotenia škôl Štátnou školskou inšpekciou			
	Riadenie školy	Podmienky výchovy a vzdelávania	Výchovno-vzdelávací proces
Priemer SR	79 %	84 %	70 %
Priemer na 20 z identifikovaných škôl	69 %	69 %	65 %

Zdroj: INEKO

Výsledky vykonaných inšpekcií boli na portáli INEKO prepočítané na škálu 0 % až 100 %, pričom vyššia hodnota predstavuje lepší výsledok.

Z pohľadu vyššie popísanej reformy je najdôležitejšou špecifickou charakteristikou identifikovaných škôl ich veľkosť. Na Slovensku je priemerný počet žiakov na škole 158, pričom približne polovica škôl sú malé školy s počtom žiakov do 150. Naopak, 50 nami identifikovaných škôl sú relatívne veľké s priemerným počtom žiakov 413. Z toho vyplýva aj veľkosť priemerného rozpočtu školy na Slovensku, ktorý je 426-tisíc eur, pričom priemerný rozpočet identifikovanej školy je 984-tisíc eur, teda viac ako dvojnásobok. Tento vysoký počet žiakov a rozpočet vytvára priestor pre dostatočné úspory z rozsahu

a úspešné aplikovanie organizačno-manažérskych postupov, ktoré využívajú mnohé relatívne veľké autonómne školy v zahraničí.

Tabuľka 3: Veľkosť škôl na Slovensku		
	Počet žiakov školy	Rozpočet školy
Priemer SR	158	426 000 €
Priemer na identifikovaných školách	413	984 000 €

Zdroj: vlastné spracovanie

Pri analýze charakteristík identifikovaných škôl je taktiež dôležitým faktorom vysoké zastúpenie žiakov zo sociálne znevýhodneného prostredia (SZP). Títo žiaci totižto dosahujú na Slovensku výrazne horšie výsledky ako žiaci mimo znevýhodneného prostredia. Priemerná úspešnosť žiakov bez znevýhodnenia v ročníku 2019/2020 z Testovania 5 zo slovenského jazyka bola 66,4 %, so znevýhodnením 24,4 %. Pritom na identifikovaných 50 školách tvorí podiel žiakov zo SZP približne polovicu (52 %).

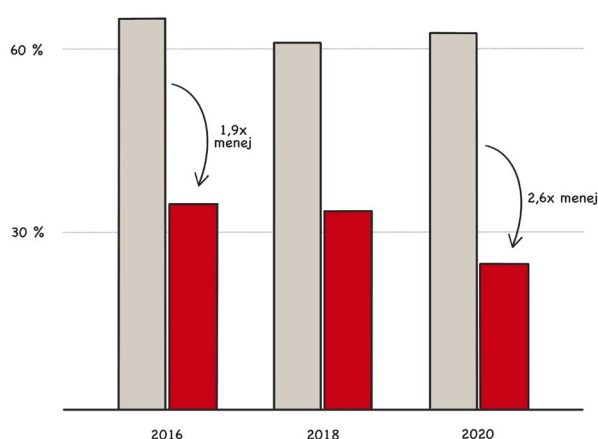
Tu je však potrebné zdôrazniť, že samotná **skutočnosť, že žiak je zo SZP nemôže byť ospravedlnením absolútne zlyhávajúceho vzdelávacieho systému. Predpokladať opak by znamenalo rezignovať na možnosť naučiť týchto 10 000 detí aspoň základným gramotnostiam.** Prícom sú to práve tieto deti zo SZP, pre ktorých budúcnosť je dostupnosť kvalitnej školy kľúčová, keďže v ich domácom prostredí nemôžeme očakávať podnetné prostredie. Dnešný systém sa na neúspech týchto detí pozerá ako na ich zlyhanie („nezvládli požiadavky, ktoré na ne kladie škola“). Toto je však prístup, ktorý je možný len vo verejnom sektore – kde keď služba nefunguje, tak obviníte zákazníka.

Navyše, identifikované školy navštevuje približne polovica detí, ktoré nie sú zo SZP a dáta nenaznačujú, že by dosahovali výrazne lepšie výsledky ako ich spolužiaci zo SZP. Identifikované školy tak nedokážu naučiť základné gramotnosti ani tisíce detí, ktoré nie sú zo SZP.

Na základe vyššie popísaných charakteristík identifikovaných škôl môžeme tvrdiť, že tieto školy nejako výrazne nezaostávajú v oblasti vstupov vo vzdelávaní (využívanie digitálneho vzdelávania, mzdy, kvalifikácia a počet učiteľov). Naopak, identifikované školy majú vhodné predpoklady na aplikovanie inovatívnych postupov manažovania a organizácie škôl, ktoré vyžadujú dostatočnú veľkosť školy a jej celkový rozpočet. Tieto inovatívne postupy známe zo zahraničia je však náročné zaviesť do praxe „tlačovkovými reformami“ a jednoduchým prepisovaním a preškolením. **Vyžadujú si nové vedenie škôl aktívnymi ľuďmi s víziou, ktorí dokážu na školách zaviesť systémové zmeny. A práve to umožňuje vyššie načrtnutá reforma zakladania autonómnych škôl** so zodpovednosťou za výsledky a preberanie nekvalitných škôl, ktoré dlhodobo zlyhávajú.

#### AKO SA "ZLEPŠILO" 50 NAJHORŠÍCH ŠKÔL

výsledky Testovania 5 zo slovenského jazyka  
priemer všetkých škôl vs priemer 50 najhorších



## 6. Ako prelomiť ľady v slovenskom školstve a posunúť ho do 21. storočia

*„Nie každá zmena je zlepšenie, ale každé zlepšenie je zmena; nemôžete nič zlepšiť, ak to nezačnete robiť inak.“*

- Eliezer Yudkowsky

V slovenskom školstve dlhodobo platí, že ak chcete „zreformovať všetko“, nakoniec „nezreformujete nič“. Preto aj prelomiť ľady v slovenskom školstve a posunúť ho do 21. storočia bude musieť byť postupný proces a fungovať „paralelne“ popri existujúcom verejnom školstve. Navrhujeme preto vytvoriť inštitúciu pod názvom Školský obvod autonómnych škôl (ŠOAŠ). Ten bude realizovať vyššie načrtnutý model manažovania portfólia škôl. To znamená:

- 1) Autorizovať vstup nových autonómnych škôl, ktoré sú ochotné prijať slobodu výmenou za prebratie zodpovednosti za výsledky žiakov.
- 2) Stanovovať minimálnu úroveň výsledkov žiakov.
- 3) Identifikovať a prebrať dlhodobo nefunkčné školy, ktoré nedokážu žiakov vzdelávaním dostať ani na základnú úroveň gramotnosti.
- 4) Riadiť celý proces nastavovania a dohadovania výkonnostných zmlúv s autonómnymi školami, kontrolovať a vyhodnocovať ich plnenie v čase a predlžovať, alebo naopak, rušiť zmluvy po uplynutí dohodnutej doby.
- 5) Poskytovať podporu a pomoc pri replikovaní modelu úspešných škôl a pri preberaní zlyhávajúcich škôl.

Vznik a fungovanie ŠOAŠ je možné nastaviť podľa viacerých modelov. Môže mať celoslovenskú pôsobnosť a politickú nezávislosť napríklad po vzore Rady pre rozpočtovú zodpovednosť (členov navrhuje vláda, prezident a NBS a volí NR SR) alebo regionálnu pôsobnosť na úrovni VÚC a politickú legitimitu získa samostatnými voľbami do „vzdelávacej samosprávy“. V zahraničí je taktiež bežné obsadenie vedenia nového školského obvodu priamym menovaním zo strany Ministerstva školstva na návrh odborníkov z praxe.

Na základe skúseností zo zahraničia budú pre legitimitu a rozširovanie pôsobnosti ŠOAŠ kľúčové výsledky v prvých autorizovaných školách a zlepšenie výsledkov žiakov v prvých prebratých školách. V prípade pozitívnych výsledkov je možné očakávať, že ďalšie rozširovanie škôl, ktoré fungujú pod ŠOAŠ, sa nebude diať len „preberaním a zatváraním“, ale aj dobrovoľným prechodom. Preto bude potrebné nastaviť podmienky takéhoto opustenia „tradičného verejného školstva“ a prechod pod ŠOAŠ, kde školy získajú autonómiu výmenou za vyššiu dávku zodpovednosti. Na základe príkladov dobrej praxe zo zahraničia môže stačiť, že dve tretiny stakeholderov (rodičia žiakov, zamestnanci a vedenie školy) podpíšu petíciu za prechod verejnej školy pod ŠOAŠ, ktorá jej pomôže získať nového operátora vzdelávania.

Je však dôležité, aby tento demokratický prechod manažovania verejnej školy pod ŠOAŠ nebol rámcovaný ako priznanie zlyhania obecného či mestského zriaďovateľa. Je potrebné ho rámcovať ako prirodzené rozšírenie výhod špecializácie aj do riadenia a manažovania škôl. **Tak ako si obec alebo mesto samo neprogramuje operačný systém na počítačoch používaných na úrade, alebo si samo nevyrába stoličky a stoly, tak je prirodzené, že niektorí zriaďovatelia odovzdajú zabezpečenie manažovania a riadenia škôl špecializovaným organizáciám.**

Ďalšou výhodou existencie škôl pod ŠOAŠ je, že vznikne nový benchmark kvality pre ostatných zriaďovateľov škôl a ich zákazníkov. Obyvatelia v ostatných obciach a mestách budú môcť porovnať fungovanie a výsledky svojich škôl s podobnými školami, ktoré prebrali alebo prešli pod ŠOAŠ. Získajú tak lepšiu predstavu

a informácie o možnostiach kvalitného vzdelávania a zároveň potenciálne vytvoria impulz prechodu ich školy pod alternatívneho zriaďovateľa.

Postupne môžu vďaka rastúcemu dopytu vzniknúť rôzne ďalšie špecializované školské obvody. Napríklad Školský obvod Montessori škôl, Školský obvod demokratických škôl či Školský obvod „No Excuses“ škôl. Možnosť vytvárať tieto obvody dostanú v odbornej verejnosti rešpektované osobnosti a osobnosti z praxe, ktoré dokázali vytvoriť úspešnú školu a existuje záujem o jej replikovanie v ďalších školách.

Tieto nové obvody budú musieť tiež dosahovať základné úrovne gramotnosti žiakov požadované od všetkých škôl, ale nad rámec toho si budú môcť stanovovať vlastné výkonnostné zmluvy (charters), ktoré budú špecifické pre rôzne modely škôl a školských obvodov. Takto vzniknú *de facto* rôzne siete škôl, ktoré si začnú konkurovať a poskytovať služby operátorom zlyhávajúcim verejným školám, alebo školám, kde sa zriaďovateľ a miestni rodičia rozhodli opustiť existujúcich operátorov. Toto je vývoj, ktorým si prešli viaceré školské obvody v USA, kde zaviedli systém manažovaného portfólia škôl.

Toto rozširovanie a sieťovanie v niektorých prípadoch viedlo až k vzniku veľkých vzdelávacích spoločností. Napríklad len štyri známe siete škôl KIPP, Success Academy, IDEA Public Schools a Achievement First dnes spolu v USA vzdelávajú viac ako 230-tisíc žiakov na 500 školách. Títo štyria vzdelávací giganti by tak dokázali poskytnúť vzdelávanie všetkým deťom v troch najväčších krajoch Slovenska. Prítom každá táto veľká sieť začala ako jedna malá škola s pár žiakmi a učiteľmi.

## 7. Záver

V tomto dokumente navrhnutá reforma nesľubuje skokovo a v jednom momente zlepšiť výsledky všetkých škôl na Slovensku. **Nie je to zázračný recept pre celé školstvo. Je to úniková cesta pre deti, ktoré dnešné školstvo zanedbáva. A je to zelená lúka pre všetkých aktívnych a šikovných ľudí, ktorí majú víziu, ako má vyzeráť vzdelávanie v 21. storočí a chuť ju realizovať.**

Toto je postupný evolučný spôsob ako prelomiť ľady a spustiť lavínu benefitov s pozitívnou spätnou väzbou, prostredníctvom ktorej je možné postupne reformovať školy na Slovensku. Pričom sa začne od tých najhorších.

Je to reforma, ktorá nemá vopred stanovené, ako má vyzeráť správne vzdelávanie. Nikto nevie, ako sa zmení obsah a forma vzdelávania, kvalifikačná a odborná štruktúra učiteľov a ich odmeňovanie, známkovanie žiakov a ich čas strávený na vyučovaní, či časové dotácie predmetov na úspešných školách. Jediné čo bude ŠOAŠ zaujímať, sú tri veci: výsledky, výsledky a výsledky.

Naučia sa deti v chudobných oblastiach, kde ich drvivá väčšina pochádza zo zlého socio-ekonomického prostredia dobre čítať, písať, počítat? Áno? Dobre vedieť! Škola môže pokračovať a ďalej rozširovať svoje fungovanie aj na ďalších školách.

Dosahujú títo žiaci zlé výsledky a nezískali ani základnú gramotnosť? Dobre vedieť! Manažment školy, ktorá nefunguje, končí. To znamená, že ju preberá pod svoje krídla ŠOAŠ, ktorý školu preniesie do správy inej autonómnej školy alebo operátora škôl. A tí dostanú priestor procesy v škole reformovať a zlepšiť výsledky žiakov.

Toto nie je bombastická reforma, ktorá sa dá ohlasovať na veľkolepej tlačovke. Nič sa neprepisuje a nikto nesľubuje zmeny celého školstva. Ale v prípade, že by bola podobná reforma zavedená už pred 10 rokmi, tak dnes 50 identifikovaných škôl určite vyzerá inak. Dostali by ich do rúk noví ľudia s novou víziou a hlavne s odhodlaním a možnosťou niečo zmeniť. Možno by polovica zlyhala. Ale dnes by sme mali 25 škôl, ktoré robia, čo majú - efektívne vzdelávajú deti. A hlavne by sme mali know-how, ako pomôcť tým ďalším 25 školám. Dnes, po desiatich rokoch pokusov o plošné zmeny školstva, máme čo? Ako sa zmenilo 50 najhorších škôl na Slovensku za poslednú dekádu?





## O autorovi



**Róbert Chovanculiak** do INESS nastúpil po predchádzajúcej spolupráci v roku 2015. Pracovné skúsenosti predtým nadobudol aj ako analytik v Národnej agentúre pre rozvoj malého a stredného podnikania. Vo svojom výskume sa venuje vzdelávaniu a školstvu, fungovaniu verejného sektora a internetovým technológiám. Je autorom knihy „*Pokrok bez povolenia - Ako zdieľaná ekonomika, crowdfunding a kryptomeny menia svet*“.



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

**Autor:** Róbert Chovanculiak

**Ilustrácie:** Matej Sloboda

**Grafický dizajn:** Ina Sečíková, INESS

**Grafické spracovanie grafov:** Tomáš Tenczer

**Rok vydania:** 2023

**Kontakt:**

Róbert Chovanculiak  
robert.chovanculiak@iness.sk

**Pridajte sa k nám svojimi 2 %** a zvýšme spolu tlak na zodpovednejšie  
hospodárenie štátu a menej regulácií, nech znie viac rozumu a menej populizmu.





