

The background of the cover is a collage of various keys of different shapes and sizes, some appearing to be made of metal and others of wood or plastic. The keys are scattered across the entire surface. In the bottom left corner, there is a large, white, dotted gear-like shape. The overall color palette is dominated by teal and blue tones, with some orange accents.

České vzdělání & Evropa

Strategie rozvoje lidských zdrojů
při vstupu do Evropské unie

České vzdělání a Evropa

Strategie rozvoje lidských zdrojů v České republice při vstupu do Evropské unie

Program Phare, projekt č. CZ 9405-01-03-01

SDRUŽENÍ PRO VZDĚLÁVACÍ POLITIKU

PRAHA 1999

ZÁKLADNÍ TÝM

Ladislav Čerych, Ondřej Hausenblas, Jean-Pierre Jallade,
Jiří Kotásek, Jan Koucký (*vedoucí týmu*), Jan Kovařovic, Jana Švecová

TÉMATICKÉ STUDIE A ANALÝZA DAT

Pavla Burdová, Pavel Cink, Jaromír Coufalík, Marie Černá,
Bohumil Janyš, Michal Karpíšek, Jindřich Krejčí, Petr Matějů,
Oldřich Matoušek, Eva Opravilová, Milan Pol, Milan Průša,
Petra Průšová, Karel Rýdl, Vladimíra Spilková, Helena Šebková,
Jiří Večerník, Eliška Walterová

GRAFICKÁ ÚPRAVA

Cinemax, s. r. o. — Marek Nepožitek, Matěj Sychra

TISK

ÚIV, vydavatelství TAURIS

ISBN 80 – 211 – 0307 – 8

Zpráva **České vzdělání a Evropa – strategie rozvoje lidských zdrojů v České republice při vstupu do Evropské unie** byla připravena v rámci programu Phare jako jeden z řady projektů, které analyzují, jaké důsledky bude mít přístup k Evropské unii pro jednotlivé resorty a sektory. Zpráva navazuje především na koncepční dokument MŠMT z roku 1994 *Kvalita a odpovědnost* a na analýzu OECD *Zpráva o české vzdělávací politice* z roku 1996.

V rámci projektu zpracoval tým odborníků – převážně ze Střediska vzdělávací politiky a některých kateder Pedagogické fakulty Univerzity Karlovy v Praze – více než dvě desítky podkladových studií jako základ další práce. Po jejich diskutování na řadě dílčích seminářů a pracovních jednání byla připravena předběžná verze zprávy, projednaná na závěrečném veřejném semináři ve dnech 3. a 4. prosince 1998. Na požádání ministerstva byla základním týmem (hlavní autoři Jan Koucký a Jan Kovařovic) vypracována tato zkrácená konečná verze. Předpokládáme, že se stane předmětem veřejné diskuse, která by měla přispět k formulaci vzdělávací politiky v České republice.

Při přípravě konečné verze bylo nezbytné vypustit závěry celé řady analýz a rozborů, srovnání, projekcí a dalších informací, které byly v průběhu projektu zpracovány, a text byl co nejvíce zhuštěn. Forma zpracování zprávy bere ohled i na skutečnost, že současně vychází výroční zpráva *Školství na křižovatce* předkládaná ministrem školství Parlamentu. Výroční zpráva podrobně kvantitativně popisuje český vzdělávací systém ve srovnání se systémy zemí Evropské unie.

obsah

Úvod | 1

- A. **Vzdělávací politika Evropské unie a její důsledky pro český vzdělávací systém | 3**
- B. **Vzdělání v měnící se společnosti | 21**
- C. **Problémy a priority vzdělávací soustavy | 47**
 - 1. **Cíle a obsah vzdělávání, rozvoj učitele a školy | 47**
 - 2. **Průchod vzdělávací soustavou a změny její institucionální struktury | 59**
 - 3. **Změny v řízení škol | 73**
- D. **Vize a strategie navrhovaného vývoje | 85**

Zpráva **České vzdělání a Evropa – strategie rozvoje lidských zdrojů** sleduje dva hlavní cíle. Za prvé jde o to vystihnout a analyzovat **přímé a nepřímé důsledky** vstupu České republiky do Evropské unie. Ty jsou poměrně omezené, pokud jde o závazné změny, které bude nutné proměnit v právní normy. Půjde však také o to, aby do českého vzdělávání pronikly určité principy, strategie i konkrétní kroky, charakteristické pro rozvoj vzdělávacích soustav moderních evropských demokracií, které Evropská unie přijala ve formě různých doporučení a realizuje svými programy. Je nutné, aby se i Česká republika s nimi více či méně ztotožnila anebo se jimi při nejmenším inspirovala.

Za druhé poskytuje náš přístup k Evropské unii výjimečnou příležitost se znovu zamyslet nad současnou situací české vzdělávací soustavy a rozšířit analýzu důsledků vstupu o rozsáhlejší úvahu týkající se **budoucnosti českého vzdělávání**. Tato širší analýza využívá jako svá kritéria principy evropské vzdělávací politiky, aby zjistila, do jaké míry český vývoj odpovídá situaci a trendům v dalších evropských zemích nebo se od nich naopak odlišuje. Pomůže také vymezit, v čem spočívají české tradice a jaký může být náš vklad do společného evropského bohatství.

Vývoj české vzdělávací soustavy probíhal v posledních padesáti letech v mnohém odlišně od vývoje v ostatních západoevropských zemích. Vzdělávací soustavy evropských demokratických států v tomto období procházejí nejen značným kvantitativním rozmachem, ale i odpovídajícími kvalitativními, obsahovými a strukturálními změnami. Jednotlivé státy Evropské unie mají sice přirozeně odlišnou historii a tradice, liší se také ve svém přístupu ke vzdělávání i v dosažené úrovni, a jejich vzdělávací systémy doposud mají mnohdy různorodé rysy. Působí však na ně obdobné společenské a ekonomické prostředí, řeší více či méně stejné problémy a jsou založeny na shodných politických i etických principech. Proto i jejich vzdělávací systémy směřují k podobným cílům. Prodělávají proměnu od soustav škol zakládané ještě v minulém století pro potřeby

rozvíjející se industriální společnosti ke **vzdělávacímu systému moderní společnosti vědění a informací, k učící se společnosti**. S touto proměnou se musíme vyrovnat i my.

Zpráva je založena na srovnání hlavních tendencí vývoje v zemích Evropské unie a v České republice. Snaží se postihnout základní rysy proměny, zaměřuje se proto jen na nejnaléhavější problémy. Usiluje podat nový pohled na vzdělávací systém, na jeho vzájemné propojení se společností a ekonomikou, a přinést nové argumenty pro základní tvrzení: **vzdělávání je národní prioritou**, jeho další rozvoj je předpokladem toho, zda budeme rovnocennými členy evropské společnosti.

Proměna vzdělávacího systému se může realizovat jen každodenní prací každé školy a každého učitele. Záleží na jejich iniciativě a tvořivosti, bude nezbytně postupná a dlouhodobá. Zpráva se proto zaměřuje především na to, jaké musí dnešní společnost vytvořit pro učitele a školy podmínky, aby se taková vnitřní proměna mohla realizovat v celé šíři. Jde o to, aby vyvolala obecný zájem a podnítila širokou diskusi nejen v odborné, ale i ostatní veřejnosti a v médiích o tom, jaké určíme cíle dalšího vývoje a jakým směrem budeme pokračovat. Definování cílů a stanovení jejich priorit na základě co nejširší shody společnosti je předpokladem vypracování celkové koncepce, strategie i realizace jednotlivých kroků.

Zpráva je rozčleněna do čtyř částí odlišného charakteru. Každá část obsahuje návrhy a doporučení. **Vzdělávací politika Evropské unie** (část A) shrnuje zásady, doporučení a jednotlivé programy Evropské unie a jejich důsledky, které je nutné u nás uplatnit. **Vzdělávání v měnící se společnosti** (část B) definuje hlavní tendence a problémy vývoje společnosti a vzdělávání v zemích Evropské unie a v České republice. Část C – **Problémy a priority vzdělávací soustavy** – sleduje systémové změny v hlavních oblastech vzdělávání a podmínky pro proměnu školy. **Vize a strategie** v části D zdůrazňují hlavní směry navrhovaného vývoje.



Vzdělávací politika Evropské unie a její důsledky pro české vzdělávání

1. Vývoj vzdělávací politiky Evropské unie
2. Legislativní rámec a mechanismy evropské spolupráce
3. Politické dokumenty
4. Programy evropské spolupráce a mobility
5. Evropský sociální fond
6. Důsledky vstupu do EU pro český vzdělávací systém
7. Závěry a doporučená opatření

Cílem úvodní kapitoly je shrnutí hlavních rysů a aspektů toho, co je možné ve zkratce a ne zcela oprávněně nazvat **vzdělávací politikou Evropské unie**. Ne zcela oprávněně, protože taková politika de facto neexistuje, jelikož vzdělávání a školství vlastně nejsou v kompetenci Evropské unie. V podstatě se jedná o **souhrn činností a iniciativ Evropské unie v oblasti vzdělávání a odborné přípravy**. Malý okruh z nich je pro dnešní a budoucí členy Unie závazný, zatímco velká většina těchto iniciativ je výrazem určitého konsensu, který se týká budoucího vývoje v této oblasti a základních principů, o něž se iniciativy opírají nebo mají opírat a které nejsou závazné. V přeneseném slova smyslu je však možné považovat tento souhrn činností a iniciativ přinejmenším za náznak možné evropské vzdělávací politiky s přímými a zvláště nepřímými dopady na vzdělávání v členských zemích Unie.

Jinými slovy, role a směrnice Evropské unie, a především jejího hlavního výkonného orgánu, Evropské komise, v oblasti vzdělávání a odborné přípravy (a všeobecněji i v oblasti rozvoje lidských zdrojů) je nutno chápat a posuzovat z velmi širokého hlediska. Nejedná se jen o několik málo **závazných direktiv**, ale současně o některé **důležité programy** na podporu evropské mobility studentů a učitelů, několik **klíčových zpráv** definujících problematiku vzdělávání v perspektivě jeho budoucího vývoje a ovšem také o existující a nová pravidla tzv. **strukturálních fondů**. Mezi nimi zvláště **Evropský sociální fond** nabízí veliké možnosti zejména pro rozvoj odborného vzdělávání a zaměstnanosti. Pro přístup České republiky k Evropské unii je proto důležité nejen přijmout závazné direktivy v oblasti vzdělávání a odborné přípravy, ale i porozumět formálně nezávazným směrnicím, doporučením, zprávám a programům Evropské unie a pokud možno jich využít pro nutné reformy a pro budoucí vývoj českého vzdělávání.

1. Vývoj vzdělávací politiky Evropské unie

Pro porozumění hlavním principům a směrnícím vzdělávací politiky Evropské unie (až do Maastrichtské smlouvy v roce 1992 a do její ratifikace 1. 1. 1994 Evropského společenství) je nutný alespoň krátký nástin vývoje vzdělávacích činností, iniciativ a programů, ke kterému došlo v rámci Společenství a Unie od podepsání Římské smlouvy v březnu 1957 až po podepsání Amsterodamské smlouvy v říjnu 1997. Ve zkratce je možné tento vývoj charakterizovat jako postupný, někdy pomalý, jindy však rychlý růst zapojení Evropského společenství a později Evropské unie v oblasti vzdělávání a odborné přípravy.

Důležité také je, že toto zapojení bylo skoro **vždy výsledkem konsensu** mezi orgány Evropského společenství nebo Evropské unie a členskými zeměmi. Z toho vyplývá jejich spolupráce, především při realizaci navrhovaných a přijatých opatření. Zvláště od roku 1992, kdy byla podepsána Maastrichtská smlouva, je tato spolupráce více či méně nesena duchem subsidiarity. Vzdělávací politika Evropského společenství a Evropské unie není tedy výsledkem jakéhosi centralizačního procesu řízeného „shora“, nýbrž je odrazem stálé spolupráce mezi orgány Evropského společenství či Evropské unie a členskými zeměmi.

Faktory a síly, které se uplatňují v zapojování Evropského společenství a Evropské unie do oblasti vzdělávání, jsou celkem zřejmé. Bezesporu jde především o to, že je poznána a uznávána **klíčová role vzdělávání** v ekonomickém rozvoji, v boji proti nezaměstnanosti, proti sociálním nerovnostem a proti exkluzi neboli vylučování či znevýhodňování určitých skupin ve společnosti, jakož i ve zvyšování konkurenceschopnosti evropských zemí. Neméně důležité je ale také rostoucí povědomí o tom, že vzdělávání je klíčovým faktorem v dosažení cíle **Evropy občanů**, a tedy ve vývoji k plně demokratické a participativní společnosti.

A nyní stručně o hlavních událostech a někdy i meznících ve vývoji evropské vzdělávací politiky. Římská smlouva z 25. března 1957, kterou vlastně Evropské společenství vzniklo, se vzděláváním prakticky nezabývá s výjimkou článku 128, který pověřuje Evropské společenství definováním a realizací politiky odborné přípravy. Odborné vzdělávání má tak v historii Evropské unie podstatně hlubší kořeny než vzdělávání všeobecné a má i dodnes svým způsobem privilegované

postavení. Důvody této skutečnosti jsou snadno pochopitelné. Evropské společenství se původně utvářelo jako hospodářské společenství (a také tak bylo nazýváno), a proto byl jeho vztah k odborné přípravě, která usnadňuje volný pohyb (mobilitu) pracovních sil, takřka samozřejmostí.

V průběhu následujících 20 let po podepsání Římské smlouvy nedocházelo v rámci Evropského společenství v oblasti vzdělávání k ničemu důležitějšímu. Od roku 1976 však intenzita změn rychle narůstá. V tomto roce Rada Společenství – sestávající poprvé z ministrů školství tehdejších devíti členských zemí – přijala „akční program ve vzdělávání“, který upozorňuje na důležitost evropské mobility studentů, učitelů a badatelů, jakož i na nezbytnost rozvinout dokumentaci a statistiku v oblasti vzdělávání. Na setkáních Rady Společenství ve Stuttgartu (1983), ve Fontainebleau (1984) a v Miláně (1995) pak došlo k významnému rozšíření přímých zájmů a cílů **Společenství na cestě k Evropě občanů**. Krokem na této cestě se stala podpora Evropského společenství ve výměnách mladých lidí na všech úrovních a důraz na to, aby každý měl možnost ovládnout prakticky alespoň dva cizí jazyky už před koncem povinné školní docházky. Za podstatné se považuje diskutovat o evropských otázkách na školách, usnadnit přechod mladých lidí ze školy do zaměstnání a umožnit, aby odborné kvalifikace získané v jedné členské zemi platily i v ostatních zemích. Další důležitou událostí byl rozsudek Nejvyššího evropského soudu (případ Gravier) z února 1985, který potvrdil, že vysoké školství je považováno za odborné vzdělávání a přípravu. Tím Evropské společenství získalo legislativní základ pro své iniciativy a činnosti v oblasti vzdělávání, což také vedlo během krátké doby ke vzniku několika důležitých evropských programů (Erasmus, Commett, Lingua, Petra a Force).

Skutečným mezníkem ve vývoji evropské vzdělávací politiky pak bezesporu byla Maastrichtská smlouva podepsaná v únoru 1992. Její článek 126 uznává formálně vzdělávání jako jednu ze specifických oblastí spadajících do zodpovědnosti Evropské unie. Současně tento článek rozlišuje mezi zodpovědností Unie a zodpovědností členských zemí a zřídí se úkolu jakkoliv harmonizovat zákony členských zemí. Zdůrazňuje naopak, že posláním Unie je doplňovat národní vzdělávací politiky (princip subsidiarity), podpořit výměnu informací a spolupráci mezi vzdělávacími institucemi a také roz-

víjet evropskou dimenzi ve vzdělávání. Druhým z článků Maastrichtské smlouvy, jež mají přímý dopad na vzdělávání, je článek 127, který se týká podpory politiky v oblasti odborné přípravy, výměny studentů a učňů, výměny informací a zkušeností (oba články zde uvádíme ve znění Amsterodamské smlouvy, která je jen s malými změnami přejala).

Maastrichtská smlouva je důležitá také svým důrazem na **princip subsidiarity**, a tedy i na rozdělení kompetencí mezi Unii a členskými státy. Existují ovšem různé, někdy až extrémní interpretace tohoto principu a pojmu: na jedné straně stojí **interpretace „restriktivní“** a na druhé **„dynamická“**. Zastánci první z nich by chtěli omezit činnost a zásahy Unie v podstatě jen na výměnu informací a na podporu mobility. Zastánci interpretace druhé, dynamické, hájí širší poslání Unie, především pokud jde o to, jak mají být definovány směrnice budoucí vzdělávací politiky a různá opatření znemož-

ňující diskriminaci při výměně osob a informací. Je pravděpodobné, že určité napětí a spory mezi těmito dvěma interpretacemi budou přetrvávat ještě dlouho.

Až dosud byla poslední klíčovou událostí ve vývoji vzdělávací politiky Evropské unie **Amsterodamská smlouva** podepsaná v říjnu 1997, která zatím není ratifikována všemi členy Unie, a nevstoupila tedy ještě v platnost. Vzdělávání není jedním z jejich hlavních bodů, ale je z tohoto hlediska důležitá alespoň ze dvou důvodů. Za prvé zdůrazňuje dva koncepty stěžejní pro budoucí vývoj společnosti a vzdělávání: budování **Evropy vědění** či Evropy znalostí (ve znění smlouvy *Europe of knowledge*) a přístup k **celoživotnímu učení**. Za druhé klade důraz na vysokou **úroveň zaměstnanosti** (ta ovšem souvisí s rozvojem vzdělávání) a je v tomto směru podstatným rozšířením Maastrichtské smlouvy, která kladla velký důraz na otázky měnové a čistě ekonomické.

2. Legislativní rámec a mechanismy evropské spolupráce

Legislativní rámec a dispozice Evropské unie (a dříve Evropského společenství) úzce souvisejí s jedním z jejích hlavních cílů: se **svobodou pohybu občanů**. Jedná se především o sedm direktiv, které jsou pro členské země právně závazné a tedy vynutitelné, nahrazující nebo doplňující zákony členských zemí. Týkají se vzájemného a automatického **uznání diplomů a certifikátů**, včetně opatření, která se vztahují na výkon **regulovaných povolání**, a týkají se i práva držitelů příslušných diplomů či certifikátů provozovat tato povolání v kterékoliv z členských zemí. Uvedené direktivy byly přijaty mezi rokem 1975 a 1985, a první z nich se týkala povolání a diplomů v oblasti zdravotnictví: lékařů, zdravotních sester, dentistů, veterinářů a porodních asistentek. O několik let později byly schváleny direktivy týkající se architektů a farmaceutů.

Důležitým a svým způsobem revolučním rysem všech těchto direktiv je, že odstupují od tradičních postupů mezinárodního uznávání diplomů založených na podrobném srovnání kritérií a obsahu příslušných diplomů a nahrazují ho systémem, jenž spočívá na výsledných kompetencích, které jsou těmito diplomy předpokládány. Zjednodušeně je možné říci, že nový systém je založen na **vzájemné důvěře**, a nikoli na hledání a uznání shody v obsahu vzdělávání mezi jednotlivými zeměmi. Jinými slovy, pokud jedna univerzita v Unii považuje držitele diplomu za schopného lékaře nebo architekta, a tudíž za oprávněného k výkonu příslušného povolání, stává se toto uznání a oprávnění automaticky platné ve všech ostatních státech Unie. Tento princip byl o něco později přijat v další důležité direktivě z roku 1988, která se týká všech tzv. regulovaných povolání (tj. takových, u nichž Unie jednotně předepisuje obsah i kvalitu přípravy, a to nejen u oněch sedmi výše zmíněných) a která specifikuje, že **vysokoškolské diplomy** udělené na základě nejméně tříletého studia budou uznány a budou opravňovat k výkonu příslušného regulovaného povolání ve všech zemích Unie. I zde je zdůrazněna zásada vzájemné důvěry a srovnatelnosti výsledků vzdělávání bez zkoumání shody v obsahu studia. Direktiva vstoupila v platnost 2 roky po svém vyhlášení. Je předmětem pravidelných setkání národních koordinátorů (pověřených mimo jiné realizací této direktivy na národní úrovni) a v roce 1996 byly její

výsledky hodnoceny ve zprávě Evropské komise předložené Evropskému parlamentu a Radě ministrů. Z této zprávy vysvítá, že v do roku 1994 asi 11 tisíc osob požádalo o evropské uznání svých diplomů, které z velké většiny také obdrželo. Migrační proudy v oblasti regulovaných povolání jsou prozatím kvantitativně velmi omezené, s výjimkou migrací učitelů, které se však uskutečnily převážně (3800 případů) do Velké Británie. Částečnou výjimkou jsou také povolání v oblasti zdravotnictví a povolání inženýrské. To sice v některých zemích není regulováno, ale vznikem titulu „EurIng“, který uděluje nevládní organizace FEANI (Evropská federace národních asociací inženýrů), byl vytvořen nástroj umožňující hodnotit a uznávat kompetence inženýrů jak na úrovni národní, tak evropské. Direktiva přes to, že až dosud měla kvantitativně poměrně malý dopad, je důležitým krokem v oblasti **evropské mobility**. Otevírá nová práva dosavadním a potencionálním imigrantům, vedla k velkému počtu legislativních změn na úrovni jednotlivých členských zemí a také k užší evropské spolupráci mezi různými profesními organizacemi. Tento úspěch vedl Evropskou unii v roce 1992 k přijetí další direktivy týkající se regulovaných povolání, která vyžadují postsekundární studium delší než 1 rok.

Pokud jde o **neregulovaná povolání**, kterých je ovšem velká většina, přístup Evropské unie je přirozeně zcela jiný. Vzájemné uznání diplomů zde není otázkou právní, ale problémem pracovního trhu, jde tedy o možnost, aby kvalifikace získané v jedné zemi byly srovnatelné s kvalifikacemi získanými v jiných zemích. Otázky srovnatelnosti byly svěřeny organizaci CEDEFOP, která se v rámci Evropské unie zabývá problémy odborné přípravy. CEDEFOP ve spolupráci s vládními a sociálními partnery připravil popis a analýzy obsahů odborné přípravy ve více než 200 povoláních spadajících do 20 sektorů. Jednalo se o složitý a zdoluhavý proces, který vedl k významnému posunu od pojmu a cíle „**srovnatelnosti**“ k pojmu a cíli „**transparence**“ (průhlednosti). Ze srovnatelnosti plyne, že kvalita a obsah získané přípravy a kvalifikace musí být do jisté míry shodné. To však většina zemí nebyla ochotna přijmout. U transparency se naopak jedná o cíl méně náročný, jde o to poskytnout všem zájemcům – zaměstnavatelům, uchazečům o zaměstnání, školám a profesním organizacím – lepší **informace o obsahu a podmínkách odborné přípravy** pro různá povolání v jednotlivých zemích Unie.

Mechanismy evropské spolupráce ve vzdělávání

Na diskusi a rozhodování o vzdělávací politice EU se podílí celá řada organizačních a politických složek a orgánů Unie. Především se jedná o **Evropský parlament** a jeho **Výbor pro kulturu, mládež a vzdělávání** (*Committee on Culture, Youth and Education*). Podle článku 126 Maastrichtské smlouvy vzdělávání podléhá spoleurozhodovací proceduře, která spočívá na souhlasném vyjádření Parlamentu a Rady ministrů k návrhům předkládaným Evropskou komisí. Parlament tak hraje aktivní roli v definici a rozvoji programů, jakými jsou Socrates nebo Leonardo, a v otázkách rozpočtu vzdělávacích činností. Dalšími orgány jsou **Poradní výbor odborného vzdělávání**, který se podílí na přípravě politiky předkládané Evropskou komisí; **Hospodářský a sociální výbor** se skládá ze zástupců sociálních partnerů a vyslovuje se k návrhům komise v oblasti vzdělávání a má zde také právo iniciativy; **Regionální výbor**, jenž je ustanoven Maastrichtskou smlouvou a je pověřen konzultací s regionálními a místními orgány státní správy a samosprávy.

Klíčovým výkonným orgánem je ovšem Evropská komise a její různá generální ředitelství (DG):

- DG 22 je zodpovědné za celou oblast vzdělávání a odborné přípravy včetně programů Socrates a Leonardo (z nichž každý má svůj zvláštní výbor složený ze dvou zástupců z každé z členských zemí);
- DG 12 je zodpovědné za činnosti v oblasti výzkumu a přípravy badatelů;
- DG 5 je zodpovědné za činnosti a politiku v oblasti zaměstnanosti a sociálních věcí, což zahrnuje i otázky odborné přípravy, rekvalifikace a dalšího odborného vzdělávání ve vztahu k problémům trhu práce. DG 5 je také pověřeno spravováním Evropského sociálního fondu.
- DG 1 je zodpovědné za styk s nečlenskými zeměmi EU a tím také (alespoň do určité míry) za programy Tempus a Phare.

V oblasti vzdělávání je důležitá rovněž činnost decentralizovaných organizací a programů CEDEFOP (pro otázky odborné přípravy) a EURYDICE (pro otázky informací o vzdělávání v jednotlivých zemích Unie).

3. Politické dokumenty

Pod tímto titulem zde shrneme 9 zpráv, které bývají v posledních letech nazývány zelená nebo bílá kniha a které, jak už bylo v úvodě řečeno, jsou výsledkem diskusí uvnitř Evropské unie a mezi orgány Evropské unie a členskými zeměmi. Jejich zjevným nebo skrytým smyslem je definice směrnic nebo principů předpokládaného vývoje vzdělávání a většinou i konkrétních opatření vedoucích k uskutečnění takových směrnic. Tyto dokumenty nejsou pro členské země závazné, ale jsou, alespoň do určité míry, jakousi evropskou vizí, která pro ně má bezesporu teoretický i praktický význam.

Na prvním místě je nutno se zmínit o memorandu Evropské komise z roku 1991, jehož tématem bylo **Odborné vzdělávání v Evropském společenství v 90. letech** (*Vocational Training in the European Community in the 1990s*), a o následném memorandu z roku 1994 s tématem **Odborné vzdělávání v Evropském společenství: výzvy a perspektivy** (*Vocational Training in the European Community: Challenges and Future Outlook*). Hlavním cílem těchto memorand je pomoci **definovat společnou politiku v oblasti odborného vzdělávání a přispět k mobilitě pracovních sil**, která vyžaduje vzájemné uznávání diplomů a kvalifikací v regulovaných povoláních a srovnatelnost nebo alespoň transparentci v povoláních neregulovaných. Memorandum také definuje určité priority: rozšíření odborné přípravy žen, vzdělávací opatření ve prospěch malých a středních podniků, odborné vzdělávání dospělých a posílení role sociálních partnerů. Zajímavé na těchto memorandech je, že na rozdíl od všech ostatních, o kterých bude dále zmínka, používají celkem bez zábrany termínu „společná vzdělávací politika“. Je tomu tak především proto, že odborné vzdělávání bylo už od počátku v kompetenci Evropského společenství a má tak poměrně silné právní zakotvení, a také proto, že pro odbornou přípravu jsou k dispozici velké finanční zdroje z Evropského sociálního fondu.

Memorandum o vysokém školství v Evropském společenství (*The Memorandum on Higher Education in the European Community*) z roku 1991 je nutné považovat za podklad k diskusi, ne za politickou zprávu. Definuje pět oblastí pro budoucí vývoj:

a) zvýšenou účast na diverzifikovaném vysokém školství (umožňující lepší přístup dospělým a odstraňující sociální nerovnosti v přístupu),

- b) partnerství s hospodářským sektorem,
- c) celoživotní vzdělávání,
- d) dálkové vzdělávání,
- e) evropskou dimenzi ve vysokém školství.

Memorandum se stalo předmětem pravděpodobně nejrozsáhlejších konzultací a diskusí v historii Společenství a je v tomto směru dobrým příkladem decentralizovaného přístupu v tvorbě mnoha důležitých dokumentů Evropské unie. Vcelku bylo přijato příznivě, ale setkala se také s určitou kritikou. Především bylo zdůrazněno, že klade příliš velkou váhu na ekonomický aspekt vysokého školství a na jeho vztahy s trhem práce a že nedoceňuje jeho funkce kulturní. Reakce na memorandum také svědčí o velkém odporu k jakémukoliv řízení „shora“ (tedy z Bruselu).

Memorandum o otevřeném a dálkovém vzdělávání v Evropském společenství (*The Memorandum on Open Distance Learning in the European Community*) z roku 1991 odpovídá rostoucímu, ale již dlouhotrvajícímu zájmu o tuto formu vzdělávání jak v jednotlivých zemích Evropské unie, tak na evropské úrovni. Zdůrazňuje hlavní výhody dálkového vzdělávání: umožňuje rozšíření přístupu ke vzdělávání, zvláště v odlehklých územích, je výjimečným nástrojem celoživotního učení, přispívá k šíření výsledků nejnovějších vědeckých výzkumů atd. Memorandum se také zabývá otázkou, zda je žádoucí vytvořit na evropské úrovni dálkovou univerzitu (jakýsi ekvivalent slavné britské *Open University*), a dochází v tomto směru k negativní odpovědi, především vzhledem k tomu, že v jednotlivých členských zemích byly již v tomto směru vydány značné prostředky. Namísto toho proto doporučuje posílit spolupráci a síť již existujících dálkových univerzit, včetně eventuální společné přípravy didaktických materiálů, a usnadnit jejich celoevropské šíření.

Zelená kniha o evropské dimenzi ve vzdělávání (*The Green Paper on the European Dimension of Education*) z roku 1993 byla uveřejněna krátce po podpisu Maastrichtské smlouvy a navazuje na její článek 126. Vyzývá všechny aktéry vzdělávacích systémů, aby identifikovali oblasti, kde by Unie ve smyslu tohoto článku měla doplnit a podpořit různé vzdělávací činnosti členských zemí. Dokument také zavádí pojem „**přidané hodnoty**“ jako výsledku programů a podpory ze strany Společenství. Zelená kniha klade hlavní **důraz na školy**, protože se mají stát hlavním ohniskem konkrétních akcí v sedmi oblastech:

- nadnárodní spolupráce v otázkách mobility pracovních sil a výměny studentů i učitelů;
- zavádění evropské dimenze v přípravě a dalším vzdělávání učitelů;
- rozvoj vyučování cizím jazykům;
- dálkové studium pomocí multimédií;
- podpora inovací ve vzdělávání pomocí nadnárodních sítí;
- výměna informací a zkušeností prostřednictvím programů Eurydice a Arion;
- podpora evropských škol jako vývojových laboratoří multikulturálního vzdělávání.

Pod názvem **Vyučování a učení na cestě k učiteli se společnosti** (*Teaching and Learning. Towards the Learning Society*) navázala Evropská komise v roce 1995 na bílou knihu **Růst, konkurenceschopnost a zaměstnanost** (*Growth, Competitiveness and Employment*) z roku 1994, ve které jsou jmenovány tři hlavní výzvy, na něž členské země musí odpovědět na konci 20. století:

- vývoj informační společnosti;
- internacionalizace ekonomiky;
- růst vědeckých a technologických poznatků.

V oblasti vzdělávání tyto výzvy vedou k pěti cílům, které se stávají jakousi **strategií Evropské unie na cestě k učiteli se společnosti**:

- podporovat získávání nových vědomostí posílením evropské mobility vzájemným uznáváním studijních kreditů a rozvojem multimediálních softwarových produktů;
- přiblížit k sobě vzájemně školy a podnikovou sféru;
- bojovat proti sociální exkluzi čili proti vylučování znevýhodněných skupin ze vzdělávání;
- dosáhnout, aby každý občan běžně ovládal tři jazyky Evropské unie;
- postavit investice do vzdělávání na stejnou úroveň jako kapitálové investice (např. z hlediska daňového systému).

Zelená kniha **Vzdělávání, odborná příprava, výzkum: překážky nadnárodní mobility** (*Education, training, research: The Obstacles to Transnational Mobility*) z roku 1996 je velmi dobrým výčtem faktorů a okolností, které brzdí evropskou mobilitu studentů, učitelů, badatelů, učňů a účastníků průmyslových stáží, a konstatuje, že přes pokroky, kterých bylo dosaženo,

bude odstranění různých překážek vyžadovat ještě dlouhého úsilí v mnoha oblastech včetně legislativní, kulturní a sociální. Dokument také definuje několik konkrétních opatření, mezi kterými je návrh na vytvoření statutu „evropského učně“, návrh na uznání „evropského prostoru kvalifikací“ a požadavek, aby evropskou mobilitu vždy předcházela jazyková příprava.

Akční plán **Učení v informační společnosti** (*Learning in the Information Society*) v letech 1996 – 98 se částečně překrývá s dřívějším dokumentem o evropské dimenzi ve vzdělávání. Soustřeďuje se také na školy, na jejich výuku a vybavení v oblasti informatiky, na evropskou dimenzi ve vzdělávání a dále na vytváření regionálních a národních sítí škol v rámci Evropské unie. Zatím tento akční plán nemá vyčleněné žádné vlastní prostředky a navazuje na programy Socrates, Leonardo, Media II a Info 2000.

Na cestě k Evropě vědění (*Towards a Europe of Knowledge*) je jedním z posledních dokumentů, který Evropská komise uveřejnila na konci roku 1997. Jeho cílem je vysvětlit a zdůvodnit směrnice pro činnosti Evropské unie v oblasti vzdělávání, odborné přípravy a mládeže pro období let 2000 až 2006. Jedná se o dokument velmi důležitý a odvážný, protože se pokouší o nové uspořádání všech činností Unie v oblasti vzdělávání. A to tím, že omezuje počet cílů, konkrétněji zaměřuje činnosti a zvyšuje efektivitu řízení. Má tak vzniknout **otevřený a dynamický evropský vzdělávací prostor** definovaný třemi rozměry: podporou vědění, rozšiřováním cílů evropského občanství a rozvojem zaměstnatelnosti díky získávaným dovednostem. Evropská unie přitom bude působit v šesti oblastech:

- mobilita učitelů a učících se;
- virtuální mobilita vytvářená novými informačními a komunikačními technologiemi;
- kooperativní síť na celoevropské úrovni;
- výuka cizích jazyků a rozvoj kulturních znalostí;
- rozvoj inovací na základě pilotních projektů a nadnárodních partnerství;
- zdokonalování informačních zdrojů o evropských záležitostech.

Během roku 1999 mají být přijata legislativní opatření, které tyto činnosti umožní. Evropská komise očekává, že pro to budou uvolněny poměrně velké částky, jejichž výška však ještě není známa. Komise však

naznačila, že aktivity v oblasti vzdělávání budou úzce navazovat na novou **politiku strukturálních fondů**. To by mohlo znamenat, že budoucí zdroje pro vzdělávací politiku Unie budou přicházet hlavně z těchto fondů. Obeznamit se s jejich cíli a procedurami proto bude nesmírně důležitou podmínkou pro všechny členské země a zvláště pro ty, které se jako Česká republika připravují ke vstupu do Unie. Dokument Na cestě k Evropě vědění je nepochybně významným mezníkem ve vývoji evropské vzdělávací politiky.

Memoranda a dokumenty Evropské unie, které jsme uvedli, pojednávají několik hlavních témat a nejvíce sledovaných činností, které tvoří jakousi ústřední linii její vzdělávací politiky.

Na všeobecné rovině jsou to témata:

- koncept Evropského kvalifikačního prostoru (*European area of qualifications*);

- koncept Evropy občanů (*Citizen's Europe*).

Na rovině konkrétních činností a programů je to:

- evropská dimenze ve vzdělávání;
- rozšíření výuky cizích jazyků;
- dálkové vzdělávání;
- vzájemné uznávání diplomů a kvalifikací;
- využití nových informačních technologií;
- boj proti exkluzi.

Přestože jsou zmíněná memoranda a dokumenty připravovány Evropskou komisí, jejich zpracování je prakticky vždy výsledkem rozsáhlých konzultací a dialogu mezi ústředními orgány Evropské unie, členskými státy a sociálními partnery. Tyto pak také skoro vždy pokračují při provádění příslušných činností, což také někdy vede k určité nejasnosti při rozdělování kompetencí mezi orgány Evropské unie a členské státy. Uvedená memoranda a dokumenty takřka nikdy nedefinují přesnější kvantitativní cíle ani v oblasti odborné přípravy, ani pokud jde o účast a počty studentů v jednotlivých sektorech vzdělávací soustavy. Je tomu tak proto, že členské země odmítají – hlavně z hlediska principu subsidiarity – podrobit se přesnější kvantifikaci cílů různých aktivit.

Klíčovým problémem prakticky všech uvedených memorand a dokumentů zůstává, a jistě ještě dlouho zůstane, koncept subsidiarity, zvláště při uskutečňování přijatých opatření a činností. A to především proto, že mezi restriktivní a dynamickou interpretací tohoto pojmu panuje jistý rozpor. I tak ale nemůže být nejmenšího sporu o tom, že během existence Evropského společenství a Evropské unie, a zvláště v posledních dvaceti letech, bylo dosaženo obrovského pokroku při dosahování konsensu i při definování společné vzdělávací politiky.

4. Programy evropské spolupráce a mobility

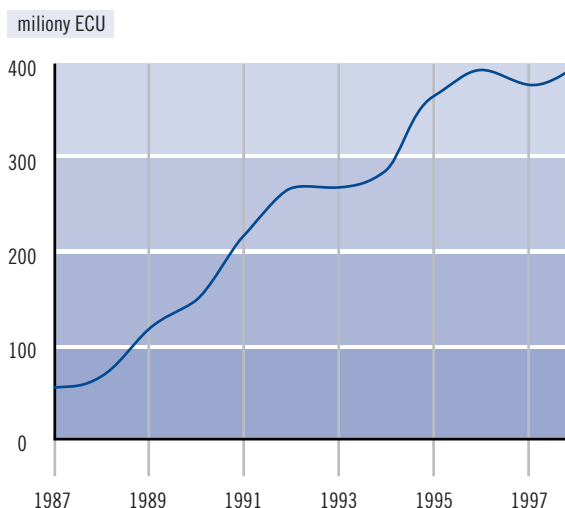
První fáze programů

Programy evropské spolupráce a mobility jsou pravděpodobně tou nejznámější a nejpoblíbenější složkou vzdělávacích činností Evropského společenství a Evropské unie. Až do roku 1994 se jednalo o programy Erasmus, Lingua, Comett, Petra, Force a Mládež pro Evropu. V roce 1989 a 1990 na ně navazovaly programy Tempus a Phare určené postkomunistickým zemím. Některé z nich jsou dnes již ukončené, jiné se začlenily pod navazující nově vytvořené programy. Programy evropské spolupráce a mobility jsou v České republice vcelku dobře známé a lze se o nich proto zmínit jen ve zkratce. Erasmus se týkal mobility studentů a učitelů vysokých škol, Lingua se zabývala učením cizích jazyků (včetně přípravy odpovídajících kreditů pro evropskou mobilitu), Comett se soustřeďoval na podporu spolupráce mezi vysokými školami a průmyslem, Petra se týkala přípravného odborného vzdělávání, Force se zaměřovala na další odborné vzdělávání a „Mládež pro Evropu“ se zabývá výměnnými aktivitami v mimoškolních činnostech mladých lidí.

Celkový rozpočet programů v období 1987 (kdy první z nich vznikly) až 1994 dosahoval, včetně programů Phare a Tempus, v průměru 250 až 270 milionů ECU ročně a za celé období sedmi let asi 1,9 miliard ECU. Podle odhadů Evropské komise se na těchto programech podílelo asi 400 000 studentů, 80 000 učitelů a 83 000 mladých lidí a zúčastnilo se jich 1800 vysokých škol a 400 škol. V České republice se programu Tempus účastní vysoké školy už od roku 1991, a do roku 1997 bylo schváleno 196 **Společných evropských projektů** (*Joint European Projects*) při úspěšnosti žadatelů 11,4 %. Za poslední tři roky výrazně přibýlo projektů z oblastí evropských studií (8), sociálních věd (6), společenských a ekonomických věd (6), pedagogiky (5), strategie a managementu univerzit (4).

Všechny uvedené programy měly dva důležité aspekty (kromě toho, že jsou poměrně velkého rozsahu). Za prvé se jedná současně o podporu evropské mobility (studentů, učitelů atd.) i o podporu nadnárodní spolupráce mezi vzdělávacími institucemi (často s důrazem na inovativní projekty). A to pak souvisí s jejich druhým důležitým aspektem: Jde v nich především o podporu spolupráce mezi institucemi a o projekty navrhované institucemi různých členských zemí, nejde

Financování programů pro vzdělávání, odb. přípravu a mládež



Pramen: J.-P. Jallade, Present developments in EU co-operation in education and training, 1998

tedy o programy mezivládní (ať už bilaterální nebo multilaterální). Je možné hovořit o „procesu probíhajícím zdola“, který sice podléhá určitým často komplikovaným, ne-li dokonce byrokratickým pravidlům dekretovaným z Bruselu, ale hlavní iniciativu a rozhodování v něm mají zúčastněné instituce (školy, podniky apod.). Tytéž principy platí i pro další fázi programů evropské mobility.

Druhá fáze programů

Druhá fáze vývoje programů evropské spolupráce a mobility se týká období 1995 až 1999. V ní jde hlavně o ukončení výše uvedených více či méně nezávislých programů a o jejich integraci do hlavních programů: Socrates, Leonardo a Mládež pro Evropu. Nejdůležitějším cílem této reformy je jak rozšíření, tak racionalizace evropské spolupráce v příslušných oblastech. Program Socrates zahrnuje někdejší částečně revidovaný program Erasmus a část programu Lingua s důrazem na mobilitu studentů a učitelů a na evropskou dimenzi vysokých škol.

Podpora univerzit v programu Erasmus spočívá na tzv. institucionálních smlouvách mezi Evropskou komisí a danou univerzitou. Program podporuje výměny studentů, mobilitu univerzitních učitelů, krátké lektorské pobyty, společné vytváření sylabů studia, zejména pro zavádění evropské dimenze, společné jazykové

kursy a také zavádění systému vzdělávacích kreditů pro evropskou mobilitu. Během prvních dvou let programu získalo institucionální smlouvu 1600 univerzit.

Na rok 1998 má Česká republika v programu Erasmus rozpočet 2 672 987 ECU.

Socrates byl ale také rozšířen na základní a střední školy, a to ve své programové složce Comenius, která podporuje:

- partnerství mezi vybranými školami různých zemí Unie. (Rozsah této složky je zatím poměrně omezený, jde hlavně o spolupráci v tématech kulturního dědictví, ochrany životního prostředí, umění a řemesel, vědy a technologie, literárních tradic, evropského občanství, místní a regionální identity, spojení mezi školou a zaměstnáním, zajišťování rovných práv mužů i žen a o sdělovacích prostředcích);
- vzdělávání dětí migračních pracovníků, kočovníků a Romů, propagaci multikulturního rozměru ve vzdělávání;
- profesní vzdělávání pedagogů.

V České republice má na rok 1998 Comenius rozpočet 587 570 ECU.

Další složkou Socrata jsou tzv. Horizontální programy: Lingua zaměřená na všestrannou podporu jazykového vzdělávání, dále ODL neboli Otevřené a dálkové vzdělávání a konečně Arion, jenž podporuje studijní pobyty pro pracovníky utvářející nebo ovlivňující vzdělávací politiku a některé další odborníky z oblasti vzdělávání.

Na údobí 1994 – 99 disponuje program Socrates vcelku 850 miliony ECU, v České republice na rok 1998 má rozpočet 4 847 000 ECU.

Program Leonardo je nástrojem evropské vzdělávací politiky v oblasti odborné přípravy na všech úrovních. Zahrnuje někdejší programy Comett, Petra, Force, Eurotecnet a část programu Lingua. Během let 1994 – 1999 bylo pro program Leonardo vyčleněno 620 milionů ECU. Program Mládež pro Evropu disponuje v téměř údobí 126 miliony ECU, jichž se využívá k výměnným pobytům mládeže do 25 let, pro studijní a průzkumové cesty pracovníků s mládeží.

V nových integrovaných programech došlo k celkem významnému zvýšení zdrojů ve srovnání s tím, čím v souhrnu disponovaly jednotlivé programy jako dřívejší nezávislé složky vzdělávacích činností Unie. Podle odhadů Evropské komise dosahují zdroje uvolněné pro

rok 1998 400 milionů ECU, zatímco v první polovině 90. let se jednalo v průměru o 250 – 270 milionů ECU ročně.

Finanční zdroje a náklady programů evropské mobility

Na první pohled je 400 milionů ECU (cca 14 miliard Kč) velký obnos, ale kritici evropských vzdělávacích programů poukazují alespoň na tři okolnosti. Za prvé, že zdroje, které Unie věnuje na vzdělávání, představují pouhých 0,5 % z celkového rozpočtu Unie, zatímco výzkum a technologický rozvoj (program Research and Technological Development) disponují 3,8 % a Evropský sociální fond dokonce 10,5 %. Za druhé je vzhledem k omezeným prostředkům jen poměrně malá část žádostí o podporu Unie vyřizována kladně. Např. v případě Leonardo se jedná o 20 % – což přirozeně často vede k frustraci neúspěšných žadatelů. Za třetí jsou obnosy připadající v průměru na jednoho obyvatele nebo studenta nízké a často nevyvažují úsilí potřebné pro přípravu žádostí o podporu ani skutečné náklady, které v realizaci projektů (např. v oblasti mobility) následují. V prvních dvou letech programu Socrates se tak průměrné stipendium Unie pohybovalo kolem 100 ECU měsíčně, zatímco celkové náklady mobility jsou odhadovány na pětinasobek. Nedostatečné jsou také částky získané v rámci programu Comenius podporujícího systém nadnárodních partnerství mezi základními nebo středními školami (v průměru 2000 ECU na školu) nebo v institucionálních smlouvách mezi Evropskou komisí a univerzitami (v průměru 16 000 ECU na smlouvu). To ovšem znamená, že účast členských zemí ve vzdělávacích programech Unie (a tedy především v programech Socrates a Leonardo) vyžaduje a bude nadále vyžadovat také velké finanční úsilí příslušných států.

Na druhé straně je ale nutné zdůraznit, že přesuny v rozpočtu Unie jsou nevyhnutelně pomalým procesem, který vyžaduje politickou podporu všech nebo většiny členských zemí. A právě tak je nezbytné připomenout, že i když jsou zdroje věnované v rámci Unie na vzdělávání stále ještě nedostatečné, jejich třebas pomalý, ale stálý růst od 80. let, je nesporný. A tento růst bude pokračovat. Pro období let 2000 až 2004 navrhuje Evropská komise jen pro programy Socrates a Leonardo nárůst o 70 % oproti období 1995 – 1999.

Nejdůležitější je ale připomenout, čeho již bylo dosaženo v rámci vzdělávacích programů Unie. Během roku 1997 se mobilitních programů Unie zúčastnilo asi

250 000 studentů, žáků, učitelů a mladých lidí, oproti 150 000 v roce 1992. Na 10 000 organizací se podílí na programech Socrates a Leonardo (mezi nimi například 1 500 vysokých škol). A snad ještě významnější a pro budoucnost důležitější je pronikání organizačně politických opatření, zvláště v oblasti vysokého školství. Velká část univerzit členských zemí má dnes zvláštní jednotku nebo oddělení pro záležitosti evropské spolupráce nebo speciálně pro činnosti související s programy Socrates a Leonardo. Přinejmenším do určité míry se tak připravuje vznik a rozvoj „evropského univerzitního prostoru“. Jinými slovy, evropské vzdělávací programy se přiblížily zájmům běžných občanů (na rozdíl od evropských programů v mnoha jiných sektorech) a jejich „politická“ váha značně přesahuje jejich finanční a rozpočtové aspekty.

Rámcový program výzkumu a technologického rozvoje

Program je věnován převážně výzkumu v exaktních vědách a technologii a ve své 4. etapě pro roky 1994 – 98 disponuje částkou 14 miliard ECU. Zahrnuje za prvé složku, která je zaměřena na vzdělávání a evropskou mobilitu mladých badatelů a studentů na doktorandské úrovni. Jedná se o program **Vzdělávání a mobilita badatelů** (TMR – *Training and Mobility of Researchers*), na základě kterého jsou udělována individuální stipendia, podporován rozvoj vzdělávacích sítí založených na principu vzdělávání výzkumem, přístup k velkým vý-

zkumným centrům, organizace tzv. Eurokonferencí včetně letních škol a soutěží mladých vědců. Program disponuje 800 miliony ECU na údobí pěti let (tedy obdobnou částkou jako celý program Socrates) a po jeho evaluaci doporučila Evropská komise mimo jiné jeho pokračování, podporu většího zapojení zemí střední a východní Evropy, jeho otevření všem vědeckým disciplinám, tedy i v oblasti sociálních věd, stipendia v oblasti průmyslového výzkumu a podporu vysoce kvalifikovaných výzkumných týmů v málo vyvinutých regionech.

Druhou důležitou složkou Rámcového programu výzkumu a technologického rozvoje, která má dopad na vzdělávání badatelů, je jeho podprogram **Cílený sociálně-ekonomický výzkum** (TSER – *Targeted Socio-Economic Research*). Je určen na podporu badatelů a výzkumů v oblasti vzdělávání a odborné přípravy, svým způsobem tedy výzkumu pedagogického. Je pro něj určeno (na roky 1994 – 98) asi 1 % z celkového obnosu rámcového programu (147 milionů ECU). Tento podprogram vznikl na základě doporučení bílé knihy „Růst, konkurenceschopnost a zaměstnanost“ z roku 1994, která mimo jiné zdůrazňuje, že „budoucí vývoj Evropy bude významně ovlivněn interakcí mezi vědeckým a technologickým pokrokem, lidskými znalostmi, dovednostmi a sociálně-ekonomickým rámcem, který existujících lidských a technologických zdrojů využívá.“

5. Evropský sociální fond

Evropský sociální fond (ESF) je jedním ze strukturálních fondů Evropské unie. Jeho hlavním cílem je přispět k vyrovnaní mezi bohatými a méně rozvinutými regiony Unie a je tak integrální součástí politiky Unie směřem k větší **sociální soudržnosti** uvnitř Evropské unie. Rozpočty strukturálních fondů jsou obrovské: v letech 1994 – 99 šlo celkem o 155 miliard ECU (tedy víc než trojnásobek HDP České republiky) a z toho pro Evropský sociální fond 47 miliard ECU. 90 % tohoto obnosu je věnováno na **šest hlavních cílů ESF**:

- Cíl 1: 48 % zdrojů na rozvoj a zdokonalení vzdělávání a odborné přípravy v méně rozvinutých regionech Unie. Do nich dnes spadá celé Řecko a Irsko, části Španělska, jižní Itálie, východní Německo a severní Skotsko;
- cíl 2: 8 % zdrojů na podporu zaměstnanosti v regionech, které se vyznačují hospodářským úpadkem;
- cíl 3: 27 % zdrojů na podporu uplatnění na pracovním trhu u mladých nezaměstnaných a sociálně znevýhodněných. Podpora kryje nejrůznější druhy odborné přípravy, odborné poradenství, začlenění žen do pracovního trhu atd.;
- cíl 4: 5 % zdrojů se týká rekvalifikace zaměstnaných dělníků ohrožených nezaměstnaností, zvláště v malých a středních podnicích;
- cíl 5: 2 % zdrojů na podporu vzdělávání a přípravy techniků a manažerů;
- cíl 6: 0,4 % zdrojů na podporu zaměstnanosti a vzdělávání v málo zalidněných regionech (týká se pouze severních částí Švédska a Finska).

Pouze 3. a 4. cíl se týká všech zemí Unie, zatímco všechny ostatní jen jejích určitých regionů. Zařazení do zemí nebo regionů, které spadají pod 1. cíl, je zvláště důležité, protože v tom případě Unie hradí 75 % nákladů přijatých projektů, kdežto u cílů jiných je to jen 50 %. Plány jednotlivých projektů vypracovávají členské země včetně náležité analýzy situace příslušných regionů a s ohledem na kritéria, kterým udělení podpory podléhá.

Dalších devět procent zdrojů ESF je věnováno **kommunitárním iniciativám**, které nejsou předem určeny specifickým zemím či regionům. V tomto směru existují současně dva programy pod názvem Zaměstnanost a Adapt. Program Zaměstnanost se týká podpory roz-

voje pracovních příležitostí a odborné přípravy žen, zvláště v nových povoláních a pro manažerské funkce; dále rozvoje pracovních příležitostí lidí tělesně znevýhodněných, zaměstnanosti mladých bez základních kvalifikací a zaměstnanosti znevýhodněných skupin obyvatelstva. V období 1994 – 99 bylo pro program Zaměstnanost vyčleněno 1 835 milionů ECU. Program Adapt disponoval v témže období 1 630 miliony ECU. Jeho hlavními cíli jsou jednak příprava a adaptace pracovních sil na industriální změny, jednak zvýšení konkurence v průmyslu a službách. Dále se zaměřuje na opatření proti nezaměstnanosti, která spočívají ve zvyšování mobility a flexibility pracovních sil, a předjímání a podpoře vzniku nových zaměstnání, především v malých a středních podnicích.

Nesmírně důležité, především pro země aspirující na vstup do Unie, jsou ovšem návrhy a plány, týkající se vývoje ESF během následujícího období let 2000 až 2006. Jsou obsaženy ve zprávě Evropského parlamentu z října 1997, která zdůrazňuje následující principy **budoucí politiky**:

- Evropský sociální fond bude vycházet z cílů Amsterodamské smlouvy v oblasti zaměstnanosti.
- Dnes již tradiční opatření ve vztahu k politice odborného vzdělávání budou rozšířena tak, aby více zahrnovala další odborné vzdělávání v rámci celoživotního učení.
- Prostředky určené pro strukturální fondy budou definovány jako podíl celkového HDP členských zemí Unie (v současnosti jde o 0,46 %) tak, aby fondy těžily z ekonomického růstu a vyvarovaly se důsledků inflace.
- Zjednoduší se administrativní procedura a zvláště rychlejší vyplácení podpor, které až dosud často vedly ke skeptickým postojům vůči práci ESF.

Předpokládá se, že celkový obnos věnovaný na strukturální fondy během let 2000 až 2006 bude nadále odpovídat 0,46 % HDP členských zemí, což znamená 275 miliard ECU v cenách roku 1997, včetně podpory novým členům. Podle dokumentu Agenda 2000 by počínajíc rokem 2002 pro tyto země mělo být rezervováno 45 miliard ECU. Od roku 2000 má být však k dispozici 1 miliarda ECU ročně pro jejich práce spojené s přípravou ke vstupu do Unie v oblasti projektů souvisejících s podporou strukturálních fondů.

6. Důsledky vstupu do EU pro český vzdělávací systém

Všechny uvedené zprávy a memoranda Evropského společenství a později Evropské unie tvoří součást toho, co je možné považovat za evropskou vzdělávací politiku. Jen velmi málo z těchto dokumentů lze označit jako formálně závazné pro členské země, tedy za takové, které bude nutné začlenit i do našeho právního systému. Avšak dokumenty Unie, které nejsou právně závazné, jsou v jiných ohledech právě tak důležité, jako závazné direktivy. Nejenže svědčí o určitém zaměření evropské vzdělávací politiky a o jejích hlavních principech, které spočívají na konsensu členských zemí, tedy o jakési jejich společné vizi, ale odráží se v nich také několik konstant a stěžejních požadavků této politiky pro členské země. Na jejich základě jsou také vymezovány **cíle pro činnost programů evropské mobility a pro práci strukturálních fondů**, především Evropského sociálního fondu, který je nejdůležitějším zdrojem zvláště budoucí finanční podpory Unie v oblasti vzdělávání. Účast na programech Unie a později získání podpory i ze strukturálních fondů předpokládá především dokonalé zvládnutí předepsaných postupů na všech úrovních, odpovídající institucionální strukturu, existenci specializovaných pracovišť a dostatek kvalifikovaných, jazykově i odborně připravených pracovníků.

Závazné změny právních předpisů

Právní předpisy České republiky budou muset být přizpůsobeny tak, aby odpovídaly direktivám, které upravují volný pohyb v sedmi regulovaných povoláních v zemích Evropské unie (lékaři, zubní lékaři a technici, veterináři, porodní asistentky, zdravotní sestry, lékárníci, architekti). Do českého právního systému budou muset být rovněž včleněny dvě direktivy o všeobecných systémech uznávání diplomů v oblasti jiných regulovaných povolání (tj. direktivy 89/48/EEC pro diplomy udílené po tříletém vysokoškolském studiu a 92/51/EEC pro diplomy udílené po postsekundárním studiu delším než jeden rok), aby byla zabezpečena možnost výkonu těchto povolání. Obě direktivy požadují, aby každý stát zřídil pro odpovídající povolání orgány, které by posuzovaly žádosti o uznání, a zavedl odpovídající procedury. Čeští odborníci budou mít výhodu v tom, že své povolání budou moci vykonávat na mnohem větším trhu Unie. A přitom český trh, chráněný jazykovou ba-

riérou, nebude vystaven takovému tlaku ze zahraničí. Dosavadní zkušenosti mimoto ukázaly, že migrace v regulovaných povoláních je velmi malá.

Usnesení Rady z roku 1992 o transparentnosti systému kvalifikací v neregulovaných povoláních dnes nevyžaduje okamžité změny našich právních předpisů, avšak situace se může změnit. Přípravné práce vedoucí k transparentnosti českých kvalifikací by zejména na úrovni kvalifikovaného dělníka měly začít ještě v období před vstupem do Unie. Toto úsilí je totiž krokem k **vybudování evropského trhu kvalifikací** a je v zájmu České republiky se na něm podílet. Kromě očekávaného dlouhodobého výsledku přinese i množství stále aktualizovaných informací o strukturách, kurikulech, evaluaci a certifikaci odborného vzdělávání v členských státech Unie. Čeští pracovníci, kteří pracují v evropských podnicích doma i v zahraničí, jenom z větší transparentnosti kvalifikací získají. Budou-li mít evropští zaměstnavatelé lepší přehled o českých diplomech a kvalifikacích, budou je spíše považovat za rovnocenné s evropskými.

Další důsledky

Další důsledky postupující integrace jsou nepoměrně rozsáhlejší a také mnohem podstatněji ovlivní další vývoj vzdělávacího systému. Řada stěžejních požadavků byla výslovně formulována jako doporučení, jiné vyplývají již ze samotných principů Evropské unie i z mechanismů jejího fungování.

První velkou oblastí jsou požadavky na cíle a obsah vzdělávání, kde jde o **vytvoření předpokladů pro soužití** jednotlivých národů. Mezi ně patří především výuka cizích jazyků, výchova k demokracii a k evropskému občanství, uplatnění evropské dimenze a multikulturních aspektů ve vzdělávání. Mezi nejzávažnější negativní rysy minulého období patřily izolovanost od vývoje v ostatních zemích a současně i vážné narušení kontinuity národního vývoje. Jejich důsledkem, který se denně projevuje, je nedostatek úměrného ocenění sebe sama i vzhledu do situace jinde, střídavé přeceňování a zneuznávání, zahleděnost do sebe, nedostatek otevřenosti, nejistota až podezřavost. Řešením je jen lepší vzájemné poznání. Vědomí evropské sounáležitosti a úcta k ostatním národům jsou neoddelitelné od vědomí vlastní národní identity a znalosti vlastních tradic, poznání jejich přínosu společné evropské kultuře. O stupni české sebestřednosti svědčí i to, jak rozdílné je

Pocit příslušnosti k Evropě a k vlastnímu národu

	jen Evropanem	Evropanem a příslušníkem svého národa	příslušníkem svého národa a Evropanem	jen příslušníkem svého národa
z obyvatel ČR – 1998 (v %)	1	2	8	74
z obyvatel států EU – 1995 (v %)	5	6	40	45

Pramen: Průzkum AMD, Eurobarometer

povědomí evropské identity v České republice a v zemích Evropské unie. Pro české vzdělávání z toho dozajista vyplývá nesnadný, ale naléhavý úkol.

Druhou velkou oblastí úsilí Evropské unie je **ovlivňování dalšího vývoje systémů odborného vzdělávání** jako nástroje pro mobilitu pracovních sil a dnes zejména pro zvýšení zaměstnatelnosti. Stěžejními požadavky jsou vytvoření „evropského kvalifikačního prostoru“, transparentnost kvalifikací a vzájemné uznávání diplomů, propojování počátečního a dalšího vzdělávání, participace sociálních partnerů a vztah vzdělávacích institucí a podniků.

Zastřešujícím cílem úsilí Evropské unie je co největší rozvoj a využití lidského potenciálu. V rovině společnosti je jím zvýšení investic do lidských zdrojů a nový vztah mezi vzdělávacím systémem a systémem zaměstnanosti, mezi vzděláváním a prací. V rovině jedince je jím respektování jeho individuálních práv, především rozšíření přístupu ke vzdělávání a zajištění rovnosti vzdělávacích příležitostí, a to bez ohledu na pohlaví, etnickou příslušnost či sociální postavení a se zřetelem na znevýhodněné jedince a skupiny. Uvedený cíl však již přímo vyplývá ze **základních principů**, na nichž je Evropská unie vůbec založena a jež jsou prvořadě i pro utváření a fungování české vzdělávací soustavy: zajištění lidských práv a vyloučení jakékoli diskriminace. Pro vzdělávací systém to znamená důsledně zaručit rovnost příležitostí (spravedlivost) a co nejvíce rozšířit přístup ke vzdělávání jak pro jedince, tak pro různé sociální skupiny a menšiny.

Konečně poslední velkou oblastí, v níž se projeví důsledky vstupu, je **uplatňování demokratických postupů a mechanismů**. V článku 1 Smlouvy o Evropské unii je Unie přímo definována jako „svazek mezi národy Evropy, v němž jsou rozhodnutí přijímána co nejotevřeněji a co nejblíže občanovi“. Jejich uplatňování i v řízení národního vzdělávacího systému je mírou skutečné při-

pravenosti být členem Unie. Mezi problémy, se kterými se Česká republika bude muset ještě vyrovnat, patří propojení vzdělávacího systému s ostatními sektory společnosti, především se systémem zaměstnanosti; zajištění participace hlavních aktérů, především spolupráce ministerstva školství s ostatními resorty a se sociálními partnery; zřízení regionální úrovně řízení a správy; jasné vzájemné vymezení kompetencí na jednotlivých úrovních s uplatněním principu subsidiarity; zavedení otevřených postupů pro stanovení cílů, strategie a priorit vzdělávací politiky a pro dosahování konsensu; dobudování mechanismů řízení, především monitorování a evaluace efektivity programů a dosažených výsledků.

Zajištění české účasti

Náměty a doporučení obsažené v politických dokumentech Evropské unie nejsou pro nové členské státy závazné. Jejich hlavním cílem je **vytvořit základnu pro diskusi** ve členských státech a mezi nimi. Jsou v nich totiž identifikovány význačné trendy, které působí po celém světě a jež lze zobecnit. Mají podstatnou úlohu pro vytvoření vhodného rámce pro reflexi, která zdůrazňuje spíše společná stanoviska než rozdíly mezi členskými státy a na jejímž pozadí je dobře možné ocenit i jejich různost. **Je nezbytné, aby se Česká republika těchto diskusí aktivně účastnila**, a to nejen na úrovni zástupců vlád, ale i nevládních organizací, sociálních partnerů, vzdělávacích institucí profesních asociací, společných programů apod. Jen aktivní účastí se lze z outsidera stát „insiderem“, bude však pro to nutná určitá institucionální podpora. Evropská spolupráce se dnes realizuje ve čtyřech hlavních směrech – v utváření vzdělávací politiky, v odborném vzdělávání a ve zvyšování zaměstnatelnosti, v programech evropské mobility, ve výzkumu a vzdělávání výzkumných pracovníků, které se staly hlavními nástroji strategie pro realizaci cíle **Evropa vědění**. Změny nutné pro zajištění odpoví-

dající účasti České republiky jsou mnohem četnější a závažnější než změny právních předpisů.

Centrální úřady musí být připraveny na **jednání o strategických otázkách**. Příprava jednání i realizace jejich výsledků vyžaduje dostatek pracovníků s vysokou kvalifikací, a to na všech úrovních. Další podpora i budoucí využívání ESF bude možná především v rámci projektů regionálního rozvoje, programy evropské mobility jsou založeny na účasti vzdělávacích institucí při návrhu i realizaci projektů. Je nezbytné nejen zvládnout předepsané postupy při jejich předkládání, ale i dokonale propracovat a podložit projekty, které o přidělení prostředků navzájem soutěží. Projekty musí vycházet z národních priorit, což zvyšuje nároky na jasné vymezení cílů a vypracování celkové koncepce na centrální úrovni. Nezbytné je i zajištění rozpočtových prostředků, protože podpora Evropské unie se poskytuje jen jako doplněk – i když podstatný – projektů financovaných rovněž z vlastních prostředků. V roce 1998 dosáhl finanční příspěvek České republiky na programech Evropské unie v oblasti vzdělávání, odborné přípravy a mládeže 170 milionů Kč; tato částka ovšem nezahrnuje další náklady, které zajištění účasti vyvolá zejména na úrovni vzdělávacích institucí.

Požadavek na zajištění kvalifikovaných odbor-

níků pro jednání i přípravu projektů se týká i dalších partnerů, jako jsou svazy zaměstnavatelů a odbory, profesní a hospodářské komory, vysoké školy i neziskové organizace. Podporu budou potřebovat především vzdělávací instituce, neboť organizování mobility studentů i personálu (učitelů, výzkumných pracovníků, administrativních pracovníků, vedoucích mládeže) vyžaduje mnoho času a energie.

Patrně až po vstupu do Evropské unie nové členské státy získají prostředky ze strukturálních fondů pro modernizaci svých vzdělávacích systémů. Oblast vzdělávání má však „horizontální“, transversální charakter, ve všech sektorech existuje nutnost odborné přípravy pracovníků, systematického vzdělávání, školení. Proto je třeba zaměřit pozornost na vytváření odpovídající infrastruktury institucí a podpůrných služeb (jako je vypracování kurikul, hodnocení získané kvalifikace, certifikační postupy, podpora práce učitelů apod.). Vzdělávání ovšem není jediným sektorem, který se o tyto prostředky uchází. Je vystaveno konkurenci jiných, velmi silně organizovaných sektorů, jako jsou zemědělství, doprava, energetika, životní prostředí a další. Požadavky vzdělávání je nutné podepřít tím, že se vypracuje a předloží kvalifikovaný a podložený seznam priorit. Ve vysokém školství tyto diskuse již alespoň částečně začaly, aktivní je však nutné být i v dalších oblastech.

7. Závěry a doporučená opatření

Povaha evropské vzdělávací politiky i její komplikované utváření jsou dány úsilím vymezit dostatečný prostor pro akceschopnost na evropské úrovni a přitom nezasahovat do práv jednotlivých členských zemí, která si ostatně tyto země žárlivě střeží. Evropská integrace je totiž zcela jedinečným procesem v tom, že je založena na existenci nezávislých států, které se vzdaly části své suverenity pouze v určité, přesně vymezené oblasti; vzdělávání touto oblastí není. Na druhé straně se postupně stále více prokazuje rozhodující význam vzdělávacího systému pro rozvoj ekonomiky, politickou stabilitu a sociální soudržnost i nezbytnost společného dlouhodobého úsilí na evropské úrovni. Řešení řady problémů – spojených především s nezaměstnaností – přesahuje měřítko i možnosti národních států. Odtud vyplývá vymezení kompetencí dané principem subsidiarity, ale i určité napětí v jeho interpretaci, postupné, ale stále rozšiřování mandátu Unie, mechanismus společného rozhodování i složitost institucí a postupů.

Proto také podstata úsilí Evropské unie ve vzdělávací politice není v právně závazné oblasti, ale v systematické a rozsáhlé finanční podpoře jednotlivých zemí a regionů především prostřednictvím strukturálních fondů a v zakládání dlouhodobých evropských programů nadnárodní spolupráce. Společně přijaté cíle jsou vyhlášeny jako doporučení v řadě různých typů dokumentů (závěry, usnesení, prohlášení, bílé a zelené knihy). Koordinace politiky a konvergence iniciativ a aktivit spojené se systematickou podporou vedou k určité postupné konvergenci fungování jednotlivých vzdělávacích systémů. Ty i při zachování své odlišnosti vyplývající z národní identity a tradice nutně odrážejí společný ekonomický vývoj a stejné politické principy. Ze stejných důvodů doporučení Evropské unie ovlivní i další utváření našeho vzdělávacího systému.

Vstup do Evropské unie, o který se ucházíme, má tak dvojí tvář: bude na nás klást značné nároky, s kterými se musíme vyrovnat, ale současně nám otevře nové příležitosti, kterých můžeme využít. Obojí znamená vynaložit velmi mnoho úsilí, které však může pro vzdělávací systém přinést podstatný impuls. Ovšem jen v tom případě, že si jasně uvědomíme cíle našeho směřování a využijeme všechen čas s plným nasazením. Nemáme ostatně příliš mnoho volby. Na nové požadavky a výzvy musíme reagovat prostě proto, že jsou podstatou současného světového ekonomického, sociálního a politického vývoje. Jestliže se však s těmito nároky budeme vyrovnávat v rámci úsilí Evropské unie, budeme moci těžit ze zkušeností jejích členských zemí, úzké kontakty na všech úrovních urychlí přejímání a zavádění nových postupů a bude také mnohem snadnější anticipovat nové požadavky.

Z hlediska přípravy na vstup do Evropské unie v dalším období považujeme za nutné realizovat následující **opatření**:

- Formulovat komplexní strategii rozvoje lidských zdrojů, vzdělávací politiku propojit s politikou zaměstnanosti a rozvinout systematickou spolupráci mezi resorty a se sociálními partnery.
- Vyjednávací strategii a účast České republiky v programech Evropské unie zaměřených na rozvoj lidských zdrojů založit na prioritách navrhované strategie.
- Účast České republiky mezi jednotlivými resorty i institucemi systematicky koordinovat, monitorovat a vyhodnocovat, každoročně připravovat souhrnnou zprávu.
- Všestranně (organizačně, personálně, finančně) podporovat co nejširší účast vzdělávacích institucí na programech evropské mobility.
- Již v současné předvstupní etapě podstatně zvýšit úsilí o zvýšení připravenosti i absorpční schopnosti vzdělávacího systému, připravit návrh institucionální struktury a podpůrných opatření, nezbytných pro zajištění plné účasti na programech Evropské unie.

B

Vzdělání v měnící se společnosti

1. Vzdělání v životě společnosti a člověka
2. Nové výzvy konce století
3. Pracovní trh, zaměstnanost a vzdělání
4. Vzdělání a úroveň lidských zdrojů
5. Reprodukce vzdělání ve společnosti
6. Koncept celoživotního učení a jeho realizace
7. Závěry a doporučení

Není snad ani třeba opakovat, že „škola je zrcadlem společnosti“. Dopad této pravdivé myšlenky na skutečnost je však možná ještě hlubší, než je leckdo ochoten domyslet. Charakter společnosti a politiky, vlastnosti ekonomiky a sociální struktury, společenské tradice a kultura, hodnoty a aspirace lidí, to vše hluboce ovlivňuje a utváří podobu škol, školství a vzdělávání v každé zemi. Zároveň však platí, že škola zpětně působí na společnost tím, co a jak činí, jaká je její povaha a jaké má výsledky, jakým způsobem lidi ve školách spojuje a rozděluje, co v nich děti a dospělí prožívají a co si ze vzdělávání skutečně odnášejí. Vztahy mezi společností, školstvím a vzděláváním jsou tak zásadně významné pro jakékoli srovnání minulosti či současnosti, ale snad ještě více pro úvahy o budoucnosti, že je alespoň ve zkratce prostě nelze pominout.

V této části proto předkládáme stručný, do jisté míry **v** **vojv** **a srovnávací rozbor** několika témat, která považujeme za klíčová pro posuzování a směřování našeho vzdělávacího systému při začleňování České republiky do Evropské unie. Mezi taková témata nepochybně patří poválečný vývoj evropských společností, ekonomik a jejich vztahu ke vzdělání, úloha vzdělání v životě lidí, pojetí učící se společnosti a společnosti vědění, vzdělávací a kvalifikační nároky moderních pracovních trhů, srovnání úrovně vzdělanosti a rozvoje lidských zdrojů a vývoj demokratizace přístupu ke vzdělávání ve společnosti. Pokusíme se vyložit základní charakteristiky celoživotního učení jako rozhodujícího konceptu současné vzdělávací politiky zemí Evropské unie a v závěru doporučíme některé změny a kroky, které je třeba uskutečnit v českém vzdělávání.

1. Vzdělání v životě společnosti a člověka

Jedním z hlavních důsledků druhé světové války bylo, že se po ní Evropa rozdělila na dva zcela rozdílné se vyvíjející bloky. A to nejen politicky a vojensky, ale i ekonomicky a sociálně. Vůdčím motivem poválečného rozvoje západoevropských společností se stal **sociální i ekonomický rozvoj**, který měl již od 50. let mimořádnou dynamiku. Vládní politika, hospodářství i rodinný život a vzdělávání sledovaly tři základní principy a hodnoty: **ekonomickou prosperitu, sociální jistoty a životní příležitosti**. Růst reálného hrubého domácího produktu začal v západoevropských zemích zvláště v 60. letech pravidelně dosahovat 5 % ročně. A přestože období následující po „ropných šocích“ v 70. letech již zdaleka nebyla tak příznivá, hrubý domácí produkt do dneška dosáhl téměř čtyřnásobku úrovně po druhé světové válce. **Ekonomický růst** podnítil rychle se zvyšující poptávku po kvalifikované pracovní síle a vyšším vzdělání lidských zdrojů, zvláště v nově se rozvíjejících hospodářských odvětvích. Odrazil se ovšem také v rychle rostoucí hmotné úrovni lidí, ve zvyšující se spotřebě a měnícím se životním stylu.

Česká společnost se stala součástí „socialistického tábora“ se všemi známými důsledky, které to pro nás mělo. První vážné ekonomické problémy se objevily již na začátku 50. let, podruhé pak o deset let později. Po růstu v druhé polovině 50. let byla naše ekonomická úroveň ještě v roce 1960 na 92 % průměru dnešních zemí Evropské unie a drželi jsme se stále zhruba na úrovni Itálie či Finska. O třicet let později v roce 1990 však klesla Česká republika za všechny země Evropské unie, na pouhých 62 % jejich průměru. V hrubém domácím produktu připadajícím na jednoho obyvatele nás již v první polovině 70. let předběhlo Španělsko a ve druhé polovině 80. let dokonce i Řecko a Portugalsko. Navíc byl v rozvoji české ekonomiky kladen důraz především na tradiční raně industriální odvětví (jako těžký průmysl), která vyžadovala spíše další a další kvanta pracovních sil než vysokou kvalifikaci a vzdělání. Zvětšování rozdílů ve výši hrubého domácího produktu pokračuje i v 90. letech. Problémy spojené s ekonomickou transformací způsobily, že v roce 1998 dosáhla Česká republika již jen asi 55 % průměrné ekonomické úrovně zemí Evropské unie.

Vzdělání se v poválečném vývoji dostalo v západní Evropě do centra pozornosti. **Klíčová pozice vzdě-**

lávání vyplynula z toho, že začalo být považováno za **prostředek k dosažení jak hospodářské prosperity, tak sociální spravedlnosti**. Vycházelo se ze dvou podstatných myšlenek. Za první, že je důležité umožnit každému vzdělávání, neboť ekonomická úspěšnost závisí na tom, jak se v populaci podaří vyhledat, rozvinout a využít nadání lidí bez ohledu na jejich původ. Navíc většina budoucích povolání bude vyžadovat delší vzdělávání a přípravu a nekvalifikovaná lidská práce bude do značné míry odstraněna. A za druhé, že je třeba široce nabídnout vzdělávací příležitosti také proto, aby pokud možno všichni lidé mohli co nejvíce rozvinout a uplatnit své schopnosti a dovednosti, neboť v tom spočívá podstata demokratické a spravedlivé společnosti. Očekávání spojená s úlohou vzdělání ve společnosti se pochopitelně odrážela rovněž v jeho veřejné **politické i ekonomické podpoře**. Přidělování významné části hrubého domácího produktu ve prospěch školství bylo považováno za přesvědčivý projev celonárodního zájmu.

Již od 60. let začala být propracovávána a ověřována hypotéza, že „**výdaje na vzdělávání jsou tou nejlepší investicí**“, která se stala po dlouhá léta nejen okřídleným politickým heslem mnoha volebních kampaní a vládních programů takřka ve všech rozvinutých zemích (z posledních let lze v této souvislosti připomenout důraz přikládáný vzdělání ve vítězné kampani T. Blaira ve Velké Británii či L. Jospina ve Francii), ale také skutečným **motorem rozvoje vzdělávacích soustav**. Systematické sledování společenské i individuální návratnosti investic do vzdělání přitom přineslo řadu velmi důležitých poznatků. Mezi nejpodstatnější celosvětově platné závěry patří, že návratnost investic do vzdělání je sice dlouhodobá (vlastně celoživotní), ale skutečně vysoká, a její výnos většinou převyšuje jiné formy investování. Základním východiskem expanze školství v rozvinutých západních demokraciích se tedy stal silný oboustranný **vztah mezi vzděláním a ekonomikou** a chápání vzdělání jako výhodné investice, která vede ke zvýšení výkonnosti ekonomiky a k růstu národního produktu.

Návratnost investic do vzdělání (v % ročně)

úroveň vzdělání	základní	střední	vysoké
společenská návrat.	20,0	13,5	10,7
individuální návratnost	30,7	17,7	19,0

Pramen: G. Psacharopoulos, Patterns of returns to investment in education, World Bank 1997

U nás se podobné **uvažování o ekonomické výhodnosti vzdělání** nikdy příliš neprosadilo. Důvody pro to nebyly jen politické a ideologické. Především **reálná ekonomika**, zaměřená zcela jednoznačně na „extenzivní faktory růstu“, nejevila zájem, protože pro ni byly významnější počty pracovníků než jejich vzdělání. Vzhledem k zahraniční orientaci Československa na zastalejší trhy socialistických a rozvojových zemí nevytvářela ani mezinárodní konkurence potřebný tlak na naši ekonomiku. Jestliže na konci 30. let představoval český vývoz do vyspělých zemí světa více než polovinu hrubého domácího produktu, pak v polovině 80. let to bylo již jen kolem 10 %. Produktivita práce byla v Československu ještě v roce 1960 téměř na úrovni průměru zemí Evropské unie, dnes nedosahuje ani dvou pětín. Klesající konkurenceschopnost našeho hospodářství doprovázely **stagnující nároky na skutečnou odbornost a kvalifikaci** lidských zdrojů. Nepřekvapuje, že také návratnost investic do vzdělání byla v socialistických zemích zhruba jenom třetinová oproti celosvětovému průměru a ani ne poloviční ve srovnání s nejrozvinutějšími zeměmi světa.

Ale ani **ze strany veřejnosti** nepřicházela téměř žádná odezva, neboť vzdělání u nás vlastně nehrálo v životě jednotlivce významnější ekonomickou roli a pro úspěch ve společnosti byly důležitější jiné „kvality“. Ve společnosti byla snížena hodnota vzdělání po stránce ekonomické (životní úroveň) i sociální (prestiž), hluboce poklesl jeho význam ve mzdové a příjmové diferenciaci. Došlo k rozkladu konceptu životního a pracovního úspěchu založeného na vysokém vzdělání a kvalifikaci i hodnotového vzorce propojujícího vzdělání, schopnosti, pracovní výkon a životní úroveň. Tedy k rozkladu principů, které stály za úspěšným poválečným rozvojem západní Evropy. Ve společenském zařazení bylo u nás vzdělání svázáno spíše s kulturními aktivitami člověka, ale mnohem méně s jeho materiálním standardem. Nemalá část populace proto nepovažovala vzdělání ani za důležitý cíl svého usilování, ani za významnější prostředek zlepšení svého života. Jinak řečeno: **vzdělání nebylo za socialismu ekonomicky příliš výhodnou investicí**. Pokles jeho ekonomické hodnoty – pro stát stejně jako pro jednotlivce – vedl k jeho značnému zanedbávání.

Po roce 1990 se však v České republice odehrála během několika let podstatná společenská změna. Vzdělání a kvalifikovaní lidé jsou postupně

Faktory životního úspěchu

Podíl odpovědí „velmi důležité“ a „podstatné“ v %

faktor úspěchu	vyspělé země	Česká republika	
		1992	1997
Vzdělání rodiče	30,1	9,6	26,0
Dobré vlastní vzdělání	78,8	30,5	60,9
Ctižádost, ambice	76,6	58,4	73,6
Nadání, talent	57,2	57,8	70,4
Usilovná práce	71,0	72,4	71,4
Bohatí rodiče	20,5	14,4	34,5
Rasa, národnost	17,6	4,4	13,2
Náboženské vyznání	7,2	2,3	2,5
Území, oblast	6,9	7,0	6,4
Pohlaví	14,2	9,3	16,6
Politické názory	10,4	13,8	14,4
Znat správné lidi	45,8	48,2	65,2
Politické konexe	20,2	12,2	35,2

Pramen: Zpráva o vývoji české společnosti 1989 – 1998 (ed. J. Večerník)

stále důležitější jak pro jednotlivé podniky, tak pro celou ekonomiku. A tak se již v polovině 90. let ekonomická **návratnost investic do vzdělání u nás přinejmenším vyrovnala** úrovni ve většině rozvinutých zemí a dále roste. V roce 1995 činila celková míra návratnosti (porovnávající výnosy s náklady státu i jednotlivce) středoškolského vzdělání u nás 17 % a v průměru zemí OECD 14 % ročně a vysokoškolského vzdělání u nás 8 % a v průměru zemí OECD 11 % ročně. Souvislost mezi vzděláním, povoláním a příjmem se postupně výrazně posílila a dnes je již zhruba na úrovni zemí Evropské unie. Růst příjmových nerovností, ke kterému u nás v 90. letech došlo, totiž přispěl i k obnovení narušených vazeb mezi vzděláním a ekonomickým postavením člověka. Vztah mezi vzděláním a příjmem (měřený pořadovým koeficientem korelace) je mnohem „těsnější“, neboť se zvyšoval z 0,19 v roce 1984 na 0,28 v roce 1993 a 0,32 v roce 1997. Růst významu vzdělání prospěl středoškolákům s maturitou a zvláště vysokoškolákům, a to v hodnocení jejich společenského zařazení i úrovně příjmů. Naopak lidé s nižším vzděláním zaznamenali v obou případech sestup.

Rovněž v posuzování příčin a faktorů životního úspěchu došlo v průběhu 90. let k výrazným posunům. Ještě v roce 1992 vnímala v České republice **vzdělání jako důležitý faktor životního úspěchu** jen necelá třetina lidí, zatímco v roce 1997 to byl již dvojnásobek, čímž jsme se podstatně přiblížili situaci ve vyspělých zemích. Životní úspěch se ovšem v očích lidí připoutal

i k dalším faktorům: k lidskému kapitálu (schopnosti, ambice a výkon), ale i k askriptivním charakteristikám (vzdělání a majetek rodičů, sociální původ) a k sociálnímu a politickému „kapitálu“ (známosti, konexe). Svědčí to nejen o nepochybném příklonu české společnosti k uplatňování zásluhových (meritokratických) principů uspořádání, ale i o nebezpečném pronikání

„principů“, které nahrávají spíše těm, kdo v tom „umějí chodit“ a znají „správné lidi“. Výrazné posílení významu vzdělání – a to jak vlastního, tak i výchozí rodiny – však nepochybně potvrzuje, že si lidé ve stále větší míře uvědomují, že **vzdělání je kapitál, který lze v životě i v práci zhodnotit a předávat z generace na generaci.**

2. Nové výzvy konce století

Avšak i v západoevropských společnostech dostal v posledním desetiletí zájem o vzdělávání a kvalitu lidských zdrojů nové impulsy a mnohem širší význam, založený na stále rostoucím všeobecném vědomí, že znalosti jsou základem faktorem podporujícím ekonomický růst. Vznik **ekonomiky založené na vědění a znalostech** (*knowledge based economy*), ekonomiky postavené na informacích a komunikaci, s důrazem na vysoce rozvinuté technologie v průmyslu, ale i v sektoru služeb, dává vzdělávání nový rozměr a představuje pro něj novou výzvu. Znalosti a vědomosti se čím dál více stávají nepominutelnou ekonomickou kategorií a také předmětem tržní směny. Další neustálé vzdělávání dnes představuje zásadně něco jiného než jen získání diplomu ve formálním školském systému. Vzdělání, vysoká kvalifikace, nové poznatky a technologie pronikají do celého hospodářství a stávají se podstatným hybatelem ekonomiky, zdrojem růstu produktivity práce a konkurenceschopnosti v mezinárodním obchodě. Vzdělání je v rozvinutém světě opět široce chápáno jako je-

Na podstatné souvislosti mezi rozvojem lidských zdrojů, vzděláním a znalostmi na straně jedné a možnostmi dalšího světového vývoje na straně druhé důrazně upozorňuje i zatím poslední 21. výroční zpráva Světové banky. Budoucí blahobyt států, rodin i jednotlivců je možný pouze tehdy, když najdou dost nových zdrojů, ze kterých je tento blahobyt možné čerpat. A jediným zdrojem, který má dnes lidstvo k dispozici v neomezeném množství, je právě vzdělání. V zemích na čele světové ekonomiky jsou vědění a znalosti mnohem důležitější než půda, suroviny nebo práce a i mezinárodní obchod čím dál víc ovládá zboží vyráběné s použitím vědeckých poznatků (třetina před 20 lety, více než polovina v současnosti). Vysoce vzdělaní lidé jsou na trhu práce stále žádanější a špičkoví odborníci dnes mohou své znalosti a schopnosti uplatnit kdykoli a kdekoli na zemi. Jejich méně kvalifikovaní vrstevníci jsou vystavováni stále těžší konkurenci a mají stále méně možností najít „dobré“ zaměstnání. Mezi bohatými a chudými zeměmi, ale i mezi bohatými a chudými obcemi mnoha zemí se tak šíří „propast ve vzdělání“, neboť právě různá úroveň vzdělání se stává jejich podstatnou rozlišovací charakteristikou.

(Volně převzato z *Knowledge for Development. World Development Report. Oxford University Press, World Bank, Washington 1999*).

den z podstatných faktorů, které napomáhají uskutečňovat hospodářské cíle moderních ekonomik, ale i sociální a obecněji lidské představy o demokratické společnosti.

Vzdělání ovšem plní řadu dalších významných funkcí, které jsou v rozvinutých zemích, ale dnes již i u nás jednoznačně prokazatelné. Snižuje nezaměstnanost a pomáhá jednotlivci uplatnit se na trhu práce. Vzdělání přispívá ke schopnosti orientovat se v současném složitém světě, rozumět jeho procesům, utvářet si vlastní názor a postoje na základě samostatně získaných informací, volit z více možností. Podporuje osobní samostatnost, nezávislost a menší manipulovatelnost. Vzdělání posiluje rozvoj demokracie a politické kultury, napomáhá porozumění, toleranci a kulturnímu rozvoji. Vede k vyšší kvalitě života a k větší spokojenosti, k plnějšímu a zdravějšímu životnímu stylu, snižuje nebezpečí různých sociálních ohrožení a páchání trestných činů. Svými efekty rovněž podstatně snižuje náklady státu na různé sociální výpomoci, dávky a další finanční výdaje. Úroveň vzdělání mladé generace výrazně ovlivňuje její způsob začlenění do občanského, pracovního i osobního života. Vzdělání pochopitelně není jen prostředkem, představuje pro mnoho lidí smysl a hodnotu samo o sobě.

Všechny dříve uvedené důvody vedly země Evropské unie a další rozvinuté země v 90. letech k rozšíření péče o vzdělávací systémy, ke stále větší nabídce vzdělávacích příležitostí, k vyšší účasti nejen mladých lidí, ale i dospělých a v neposlední řadě také k dalšímu zvyšování veřejných i soukromých výdajů na vzdělávání. Vzdělání a rozvoj lidských zdrojů je jednou z priorit mnoha vládních programů a těší se pozornosti široké veřejnosti. Nejvýznamnější tendencí přeměn vzdělávacích soustav rozvinutých zemí světa se přitom stala nezbytnost zajistit každému možnost celoživotního učení, ať už v tradičních školách a univerzitách, anebo v rozmanitých nově se vytvářejících vzdělávacích institucích, strukturách a sítích. Politickou doktrínu **celoživotního učení pro všechny**, kterou nejuceleněji zformulovaly mezinárodní organizace a postupně ji jednotlivé rozvinuté země naplňují, provází snaha o co největší propojení vzdělávacích aktivit s životem celé společnosti a odstraňování nejrůznějších bariér a omezení, které jsou zakořeněny v tradiční škole.

Důležité přitom je, že péči o vzdělávání a školství neprojevují pouze učitelé a jejich odbory, odborníci v dané oblasti a příslušný ministr. **Vzdělávání a školství se stalo tématem** leckdy velice zasvěcených vystoupení a úvah předních politiků (prezidentů, premiérů), eko-

nomů (nositelů Nobelových cen) a dalších významných osobností. Tím je ovšem podstatně ovlivňováno i laické veřejné mínění a lidé tak mohou srovnávat vlastní zkušenost s významem vzdělání v jejich životě s řadou veřejně publikovaných názorů. Navíc se do těchto diskusí zapojují i představitelé podnikatelské sféry. Většinou ne jako přívrženci rychlého přísunu úzce připravené pracovní síly do svých podniků, ale jako zodpovědní národohospodáři uvažující o dlouhodobé perspektivě ekonomiky a celé země. Poradní výbor Evropské komise pro průmyslový výzkum a rozvoj IRDAC ve své zprávě například

„Konkurenční výhody západní Evropy se systematicky snižují ve dvou rozhodujících oblastech: **v technické kompetenci a ve vysoce kvalifikovaných lidských zdrojích.** Potřebujeme dlouhodobé koncepce a průběžné přizpůsobování měnícímu se tržnímu prostředí vysokou kvalitou a trvalou inovací. Nejlepší budoucnost se nabízí oblastem a společnostem, jež jsou schopny řídit flexibilní a vyvážené spojení kvalifikovaných lidských zdrojů a vyspělé technologie rychle reagující na proměnlivé okolnosti. K tomu je nezbytné chápat podmínky a faktory ovlivňující konkurenceschopnost evropského hospodářství. Zvláště musíme posoudit a rozvíjet naše **systémy vzdělávání a odborné přípravy** s cílem zlepšit vědomí jejich odpovědnosti a vykazování výsledků jejich práce při adaptaci na změny prostředí. Konzervativní systémy však sotva mohou produkovat inovativní lidi... **Velikost nebezpečí ztráty evropské konkurenceschopnosti se silně podceňuje.** Školský systém si to dostatečně neuvědomuje, má však ústřední odpovědnost za to, aby mezi mladými lidmi šířil potřebu získat příslušné znalosti, dovednosti a postoje, vybavoval je jimi a tak jim umožňoval vyrovnat se s touto výzvou.“
(*Quality and Relevance: The Challenge to European Education. Unlocking Europe's Human Potential. IRDAC, Brussels 1994.*)

důrazně poukazuje na to, že úroveň vzdělávání v Evropské unii je sice z celosvětového hlediska stále vysoká, avšak **celková návratnost evropských vzdělávacích systémů se stále méně liší od mnoha jiných částí světa.**

Učící se společnost (*learning society*) vyžaduje široký základ znalostí, které slouží k tomu, aby lidé porozuměli stále komplikovanějšímu a propojenějšímu světu, ale je rovněž předpokladem ekonomického úspěchu v celosvětovém („globálním“) konkurenčním pro-

středí. Aby jednotlivci, sociální skupiny a celé vrstvy byli schopni žít a pracovat v rychle se měnícím prostředí, musí se jim nabídnout dostatek příležitostí a podnětů, které podporují osvojování vědomostí a znalostí, flexibilní možnosti průběžného zvyšování kvalifikace a rozvoj lidských zdrojů. Důležitou novou dimenzí v tomto konceptu je důraz na **další vzdělávání a celoživotní učení.** Zahrnuje rozrůznění (diverzifikaci) možností učit se také mimo rámec formálních vzdělávacích institucí, a to kdykoli během života, obsahuje i nové způsoby hodnocení a měření kompetencí. Jde o ambiciózní koncept, který není v rámci veřejné politiky a stoupajících institucionálních a finančních požadavků lehké naplnit v žádné zemi. Přesto se **celoživotní učení** stalo v 90. letech hlavním konceptem a motorem vzdělávací politiky zemí Evropské unie a dalších rozvinutých zemí světa.

Obdobné výzvy stojí nepochybně i před českou společností. Současná nedobrá ekonomická situace přitom opětovně nastoluje otázku **dlouhodobé orientace našeho hospodářství.** Mezi ekonomikami České republiky a Evropské unie je totiž stále vidět propastný rozdíl. Změna orientace české ekonomiky na dlouhodobě udržitelnou trajektorii, spojenou s výrazným růstem produktivity a únosnou mírou a podobou nezaměstnanosti, restrukturalizace ekonomiky směrem k produkci

„Myšlenka společnosti vzdělání vychází z předpokladu, že základním produkčním faktorem se v současné době stává kvalifikace občanů. Jen taková společnost bude dlouhodobě úspěšná v mezinárodní soutěži, která dokáže investovat do celoživotního vzdělání svých občanů a v tomto smyslu do rozvíjení jejich schopností. Odmítáme myšlenku, že by naší základní komparativní výhodou v celosvětové soutěži globalizované společnosti mohla být levná pracovní síla. Naopak, domníváme se, že můžeme prorazit efektivním využíváním kvalifikované a dobře placené pracovní síly s vysokou produktivitou práce. Sociální investice, investice do lidského kapitálu či do rozvoje lidského potenciálu považujeme za nejúčinnější formu vládních investic. Tuto formu, zejména v podobě investic do vzdělání, chceme vyjádřit i v našich rozpočtových prioritách tak, aby se naše společnost postupně stávala znalostní společností.“
(*Programové prohlášení vlády České republiky. Praha, srpen 1998.*)

s mnohem vyšším podílem přidané hodnoty a zvyšování její světové konkurenceschopnosti ovšem zároveň znamená pochopit, přijmout a prosadit řadu **zásad a imperativů ekonomiky založené na znalostech a učící se společnosti**. Znamená to rovněž co nejširěji rozvinout koncept celoživotního učení jak v rámci školské soustavy, tak i mimo ni, pochopit úlohu vzdělávání jako produktivního společenského a ekonomického faktoru. **Rehabilitace úlohy vzdělání v české společnosti** nebude v žádném případě ani jednoduchá, ani krátkodobá. Za nesporně pozitivní signál lze však považovat pasáže vládního programového prohlášení z roku 1998, ve kterých chce vláda „...přispět k tomu, aby se **česká společnost stala společností vzdělání**, spoluúčasti a solidarity a v tomto smyslu se přeměnila v moderní společnost 21. století.“

Uvedenou část vládního prohlášení nelze chápat jen jako příslib, ale především jako výzvu. Ani uvedení konkrétního cíle – do roku 2002 dosáhnout 6 % podílu z HDP pro školskou kapitolu rozpočtu – není možné považovat za konečné a neměnné rozhodnutí. Jedná se o projev vůle ze strany části dnešní vládní reprezentace vydat se tímto dlouhodobě perspektivním směrem. **Tato politická vůle však bude nepochybně konfrontována s řadou protichůdných tendencí.** Na jedné straně budou spojeny s nechtím řešit obtížné problémy a nepopu-

lární otázky doprovázející společenskou transformaci podobného rozsahu, neboť se vážně dotkne zájmů **významných nátlakových skupin** i řady jen těžko měnitelných **zvyklostí české populace**. Na druhé straně vyplynou z obrovských tlaků na omezené rozpočtové zdroje, které je možné očekávat v příštích letech ze všech stran.

Za ještě podstatnější však považujeme otázku, která bude pochopitelně a zcela oprávněně položena. **Je naše vzdělávací** (což u nás dosud vlastně znamená jenom školská) **soustava vůbec připravena a schopna naplnit výzvy koncepce celoživotního učení** a zhostit se úkolů z toho vyplývajících? Splní případné zvyšování rozpočtové kapitoly i jiné cíle a očekávání spojené s vytvářením ekonomiky založené na znalostech v učící se společnosti? Pokud převládne přesvědčení, že odpovědi jsou negativní, proces rehabilitace úlohy vzdělání v naší společnosti nebude ani tentokrát úspěšný. Proto je podstatné začít urychleně činit podstatné kroky, které takovou alternativu vyloučí a naopak přivedou vzdělávací soustavu na vývojovou dráhu směřující k naplnění cílů a konceptu společnosti vzdělání. Současné období je ve školství pro takové kroky nepochybně obtížné, zároveň je však z výše uvedených důvodů zřejmé, že se jedná o příležitost, která se po řadu let možná nebude opakovat, pokud se promarní. A souběh s přípravou vstupu České republiky do Evropské unie ji mimořádně umocňuje.

3. Pracovní trh, zaměstnanost a vzdělání

Druhá polovina 20. století představuje pro západní Evropu **období velkých změn na trhu práce**, ve strukturách zaměstnanosti a v růstu požadavků na dobře připravené lidské zdroje. Působí na to proměny, které přináší nové technologie a s nimi spojený růst produktivity, nové trendy v organizaci a dělbě práce. Pokračoval přechod **od zemědělských společností** minulého století (ještě kolem roku 1870 pracovala téměř polovina Západoevropanů v zemědělství), ve kterých člověka živila především půda, k **průmyslovým společnostem** (největší část celkové práce se odehrává v továrních halách), kdy člověk obsluhoval stroje. Během druhé poloviny 20. století pomalu odchází i industriální éra a člověk se **ve společnosti služeb** zaměřuje na obchod, dopravu a obdobné činnosti náročné na lidskou práci (největší podíl zaměstnanosti se přelévá z průmyslu do tradičních služeb). Konec století je však svědkem další proměny, kdy se **ve společnostech vědění** hlavním výrobním faktorem stávají znalosti, informace, učení a schopnosti lidí je získávat a využívat. Změny, ke kterým na pracovních trzích dochází, se pochopitelně hluboce promítají do nároků a požadavků na pracovní sílu a lidské zdroje.

Celkové společenské a ekonomické změny se odrážejí ve struktuře profesí na trhu práce. Zastoupení jednotlivých profesních skupin se však nemění jen v souvislosti s přesuny mezi odvětvími, ale rovněž uvnitř jednotlivých odvětví dochází k rychlému vývoji. Mimořádný vývoj přitom přináší 90. léta, ve kterých je rozsah a rychlost probíhajících změn ve strukturách zaměstnanosti dokonce ještě vyšší, než dříve. Téměř celý čistý přírůstek pracovních míst v zemích Evropské unie lze přičíst na vrub místům vyžadujících poměrně vysokou kvalifikaci. Avšak místo kvalifikačních požadavků určitého celoživotního zaměstnání se klíčovým pojmem stala **celoživotní zaměstnatelnost**, tedy schopnost být zaměstnán v různých situacích a podmínkách trhu práce a v různých fázích životního cyklu. Zaměstnatelnost se vztahuje k přiměřenosti vzdělání a kvalifikace lidí a hlavně schopnosti je pružně měnit a využívat podněty a příležitosti, které se jim nabízejí.

Přestože se výkonnost ekonomik jednotlivých vyspělých zemí liší, hospodářský růst a relativní blahobyt představují bezpochyby převládající vývojový trend. Avšak na pozadí společenského rozmachu a prosperity probíhá řada zneklidňujících procesů. Dochází k **dal-**

šímu zvyšování růstu kvalifikační náročnosti, ale přirozená obměna pracovní síly (podíl nově vstupujících na trh práce, především absolventů škol) postupně klesá stále níže pod 3 % ročně a kvalifikační „pružnost“ lidských zdrojů se tím dále snižuje. Hluboké a rychle probíhající strukturální změny jsou doprovázeny nebyválně se měnící skladbou pracovních příležitostí s opakujícími se prudkými poklesy poptávky po některých povoláních. Nezaměstnanost je v mnoha vyspělých zemích něčím již tak typickým, že se o ekonomickém vývoji mluví jako o „růstu bez práce“. Nejistota na trhu práce se stává stále častějším jevem i pro lidi, jejichž vzdělání a kvalifikace byly dříve považovány za dostatečné. Ti se dnes jen obtížně dokáží přizpůsobit novým kvalifikačním požadavkům a nárokům na vzdělání a odbornou přípravu. Není proto divu, že mladí lidé mají mnohdy problémy obstát na stále náročnějším trhu práce, přičemž některým se to nedaří a ocitají se na okraji společnosti.

V České republice byl vývoj zaměstnanosti poněkud jiný. Především během 50. let proběhly výrazné strukturální změny, při kterých docházelo k velkým přesunům lidí zvláště ze zemědělství do průmyslu. Pohyby pracovní síly však nebyly příliš kvalifikačně náročné, čerpaly především z kvantitativního nárůstu celkového počtu zaměstnanců, a navíc mohly využít poměrně – na tehdejší dobu – dobře připravenou pracovní sílu. **Kvalifikační požadavky měly těžiště především v oblasti zaučení a vyučení**, což vyhovovalo kvalifikaci pracovní síly s relativně dobře vzdělaným „spodkem“, a především silným „středem“ a tedy bez větších nároků na růst počtu vysokoškolských odborníků. Od počátku 70. let, ale zvláště pak v průběhu celých 80. let, se **pohyb pracovních sil** v rámci centrálně řízené ekonomiky **velmi zpomalil** a čerpal především z přirozeného přírůstku absolventů škol. Kvantitativní rozvoj zaměstnanosti s vysokou přezaměstnaností a uměle drženou nulovou nezaměstnaností rovněž dlouhodobě předznamenal **nízkou kvalifikační náročnost práce**. Výsledkem byla nízká ekonomická efektivnost takového systému. **Vzdělanost, kvalifikace, schopnost a ochota se dále učit** nebyly vlastnosti, které by „trh práce“ výrazněji oceňoval.

Významný obrat na českém trhu práce přinesla až 90. léta, kdy došlo k dosud nebyvalým strukturálním změnám. Množství lidí odcházelo především z odvětví zemědělství, lesnictví a dobývání nerostů (primárního sektoru) do sektoru služeb a v něm hlavně do obchodu, pohostinství, peněžnictví a veřejné správy

Odvětvová a profesní struktura zaměstnanosti: Česká republika 1998 a Evropská unie 1997

Odvětví	ČR 98 [v %]	EU 97 [v %]	Profese	ČR 98 [v %]	EU 97 [v %]
Zemědělství, lesnictví	5,6	5,0	Zákonodárci, vedoucí a řídící	6,7	8,0
Průmysl, těžba, energie	31,2	21,7	Vědečtí a odborní duševní pracov.	9,6	12,6
Stavebnictví	9,8	7,8	Technici, zdravotníci a pedagogové	18,0	14,4
Obchod, opravy, pohostinství	16,7	19,1	Nižší administrativa (úředníci)	8,2	13,6
Doprava, skladování a spoje	7,7	5,9	Provozní ve službách a obchodě	12,3	13,3
Peněžnictví a pojištnictví	2,0	3,5	Kvalifikovaní dělníci v zem. a les.	2,2	3,9
Tržní služby, výzkum, vývoj	5,1	7,6	Řemeslníci a kvalifikovaní výrobci	21,0	15,9
Veřejná správa, obrana	6,5	7,7	Obsluha strojů a zařízení	12,5	8,7
Školství	6,1	6,8	Pomocní a nekvalifikovaní dělníci	8,6	9,0
Zdravotnictví, sociální činnosti	5,6	9,3	Příslušníci armády	1,0	0,6
Ostatní služby	3,7	5,6	Celkem	100	100

Pramen: Výběrová šetření pracovních sil (Eurostat, Český statistický úřad)

(tedy zvláště do terciárního a mnohem méně do kvartérního sektoru). Počet pracovníků primárního sektoru se snížil na polovinu. Vedle častých pohybů pracovníků mezi bývalými státními podniky došlo rovněž k přesunům směrem k novým firmám, profesím či funkcím. Povaha historicky skutečně mimořádného pohybu pracovní síly v první polovině 90. let však **nekladla vyšší, ale spíše jiné nároky na kvalifikaci** lidských zdrojů. Podoba trhu práce v České republice prokazatelně pokulhává za vývojem v zemích Evropské unie. Největší odchylky přetrvávají ve dvou základních směrech, které se odrážejí v odvětvové a profesní struktuře zaměstnanosti i v charakteru práce. Za prvé je u nás evidentně **předimenzována zaměstnanost v průmyslu** a v dalších tradičních industriálních oborech. Za druhé má Česká republika stále nedostatečně rozvinutou sféru služeb. Spíše než o tradiční terciární služby jako je doprava, jde o **poddimenzovaný kvartérní sektor** s profesemi s nejvyšší složitostí práce a nejkvalifikovanější částí lidských zdrojů.

Celý vývoj struktur zaměstnanosti je samozřejmě doprovázen změnami v **nárocích na kvalifikace a kompetence lidských zdrojů**, na jejich schopnosti a dovednosti. Rodící se nová struktura práce vyžaduje lidi s více odbornostmi navzájem propojenými, se schopností týmové práce a řízení projektů. Rozšiřuje se poptávka po profesionálech se všeobecnými kompetencemi a systémových analytících, schopných vyrovnat se s velmi rozmanitými představami a komunikovat s více lidmi různých typů a zázemí. Uvedené trendy nevedou k jasným nebo uniformním vzorům rozvoje kvalifikací. Naopak se objevují komplexnější struktury většího počtu kombinovaných kvalifikací. Stále běžnější se stává

různorodost a redukováná vzájemná zaměnitelnost. **Nové a širší kvalifikace** nenahrazují, ale doplňují všeobecné vzdělání, odborné vědomosti a profesní dovednosti, které mladí lidé získávají (nebo by měli získat) ve školách před tím, než vstupují na pracovní trh. Pronikavé změny na pracovním trhu však vyžadují klást mnohem větší důraz rovněž na:

- schopnost se neustále učit, otevřenost k novým poznatkům;
- tvořivost, pružnost a samostatnost;
- schopnost řešit problémy, činit závěry a dovednost syntetizovat;
- sociální dovednosti (zejména schopnost kooperovat a týmově spolupracovat);
- komunikační kompetence, včetně jazykové způsobilosti a například schopnosti předkládat zprávy;
- schopnost všestranně zpracovávat informace;
- širší obecnou vědeckou a technickou vzdělanost;
- porozumění současné společnosti a ekonomice, principům a organizaci podnikání;
- široké pochopení dalších problémů (životní prostředí, sociální problémy, jiné kultury apod.).

Další podstatnou charakteristikou dnešních trhů práce v zemích Evropské unie je **nejistota a nestabilita zaměstnání**. Ještě donedávna nebylo v zemích Evropské unie ani v České republice výjimkou pracovat po celý život pro jednoho zaměstnavatele nebo alespoň zůstat věren jednomu celoživotnímu povolání (to se dokonce nezřídka „dědilo z otce na syna“). Podmínky se však v posledních desetiletích výrazně mění, neboť technologický rozvoj a konkurence urychlují strukturální

změny. V současnosti během deseti let zastará přibližně 80 % technologií, které dnes používáme, ale zároveň bude stále ještě pracovat 80 % dnešních pracovníků s odbornou přípravou získanou před 10 - 40 lety. Každý rok zaniká v Evropské unii kolem 10 miliónů pracovních míst (tedy zhruba 7 %) a vzniká přibližně stejný počet nových. V průměru každý šestý zaměstnanec (přibližně 17 %) mění během roku zaměstnání a každý osmý (tedy 12,5 %) změnu odvětví své práce. Rovněž v České republice nastoupilo jen v roce 1997 do nového zaměstnání asi tři čtvrtě miliónu lidí (přes 15 %) a odvětví práce změnil každý čtrnáctý. **Celoživotní povolání jsou na vymření.** Pracovní trhy zvyšují svou flexibilitu, což se mimo jiné projevuje různými způsoby a formami zaměstnanosti.

Změny na trhu práce ve druhé polovině 20. století přinesly některé **podstatné tendence**, které se zcela konkrétně promítají do změn struktur zaměstnanosti, složitosti a obsahu práce, kvalifikačních požadavků i do pracovní dráhy každého jedince. Tyto tendence se navzájem výrazně posilují a jejich dopad se tak nesmírně umocňuje.

- Modernizační a deindustrializační proměny odvětvových a profesních struktur zaměstnanosti mají hluboký dopad na celkový kvalifikační profil pracovního trhu; **struktura pracovních míst (profesí) se proměňuje podstatně rychleji než pracovní síla a lidské zdroje.**
- Mění se a roste náročnost, složitost a obsah práce ve většině profesí, což klade neustále se obměňující požadavky na nové kompetence a kvalifikace, schopnosti a dovednosti pracovní síly; **obsah práce se mění během pracovního života člověka mnohem podstatněji a častěji.**
- Zvyšuje se nestálost a nejistota zaměstnání i profese v rámci pracovní dráhy každého jednotlivce a to vede k nutnosti měnit zaměstnání, ale i povolání několikrát během života; **průměrně projde dnešní člověk během svého života více zaměstnáními a několika profesemi.**
- Rozmanitost a flexibilita trhu práce se odráží rovněž v podstatně větší různorodosti a proměnlivosti způsobů a forem zaměstnanosti s růstem podílu dočasné, částečné, souběžné a příležitostné práce; **člověk musí být schopen pružně střídat období práce, částečné práce i „nepráce“.**

4. Vzdělání a úroveň lidských zdrojů

Vzdělání hrálo ve vývoji české společnosti většinou významnou úlohu a mělo značnou prestiž. Nepochybně to byl také důsledek historického vývoje a kulturních tradic pro vzdelanost poměrně příznivých. Kořeny relativně **vysoké vzdelanosti a rozvinutého školství** v naší zemi sahají daleko do období před vznikem samostatného Československa. Vývoj za první republiky tyto podstatné historické znaky českého školství sice neopustil, ale ani je příliš neposílil. Dvě desetiletí mezi první a druhou světovou válkou – vedle hospodářské krize, která pochopitelně vývoj školství nepříznivě

ovlivnila – do značné míry totiž charakterizovalo úsilí o vybudování a vyrovnání slovenského školství. Citelnou ránou českému školství samozřejmě zasadila německá okupace. Tu se pak snažila zacelit poválečná obnova. Území dnešní České republiky se však ještě kolem roku 1950 řadilo mezi **země s vysoce rozvinutým vzdělávacím systémem a česká populace patřila k jedné z nejvzdělanějších**.

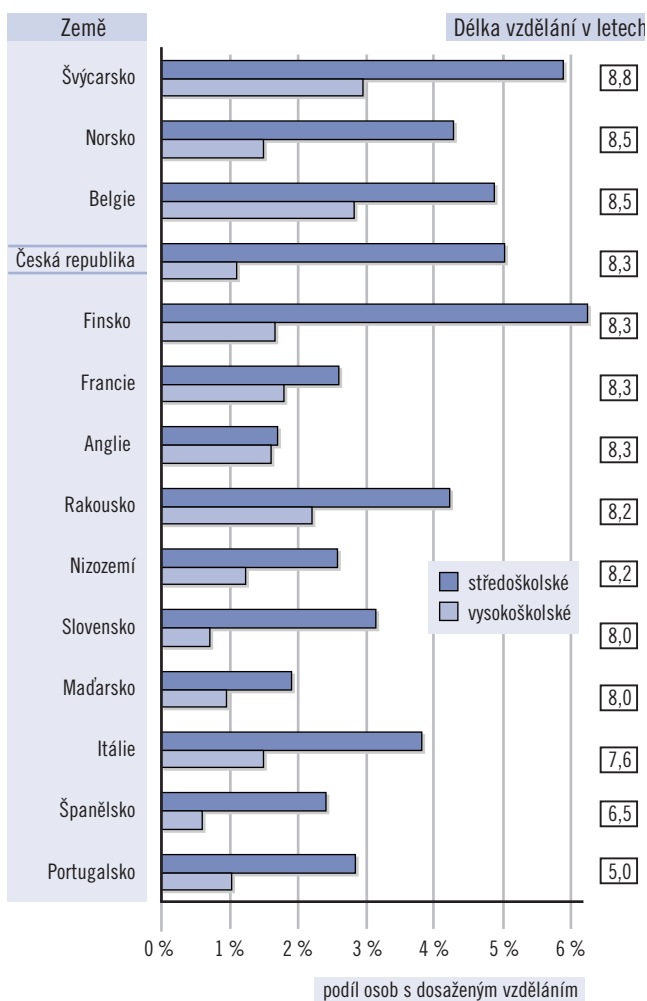
Průměrná délka ukončeného vzdělání české populace – tedy výsledek předcházejícího dlouhodobého vývoje školství – představovala po 2. světové válce mezi evropskými zeměmi jednu z nejvyšších hodnot. Podstatnou roli v tom hrálo především dosažené školní vzdělání méně vzdělaných osob. Vůbec bez vzdělání bylo například v roce 1950 v České republice jen necelé procento dospělých na rozdíl například od Belgie s 5 %, Itálie s 16 %, Španělska s 38 % a Portugalska dokonce s více než 50 % populace bez vzdělání. Rovněž podíl lidí s ukončeným úplným středním vzděláním jsme měli proti ostatním evropským zemím poměrně značný. Zároveň ovšem byl již tehdy zřejmý také nepříliš vysoký podíl vysokoškoláků. Česká společnost a její vzdělávací systém se již před rokem 1948 orientovala – v evropských poměrech nezvykle silně – především na **vzdělání pro nejširší** (nižší a střední) **vrstvy obyvatelstva**, s důrazem na silný středoškolský sektor a menší význam přikládala kvantitativnímu rozvoji vysokého školství.

Poválečné společenské a ekonomické změny měly v západoevropských zemích pochopitelně výrazný vliv na dynamiku vývoje vzdělávacích soustav. Hlavním a také nejviditelnějším dopadem byl nepochybně **nesmírný kvantitativní nárůst počtu žáků a studentů všech stupňů a typů škol**. Nejzřetelnější rozšíření je patrné u vysokého a v posledních letech i u středního školství, jež se stále výraznější měrou podílejí také na dalším vzdělávání. Nebylo by však správné interpretovat poválečný evropský vývoj jen jako kvantitativní expanzi. Došlo rovněž k množství podstatných strukturálních reforem, kvalitativních inovací a obsahových změn. Týkaly se jak funkcí a cílů celého vzdělávacího systému, tak pojetí a podoby jeho jednotlivých sektorů. Je totiž zřejmé, že dnešní vysoké nebo přesněji terciární vzdělávání, v němž studuje 40 – 50 % mladých lidí příslušného věku, se také kvalitativně podstatně liší od vysokého školství z počátku 70. let s 15 % studentů a ještě více od vysokého školství z počátku 50. let s 5 % studentů.

Stupeň a průměrná délka vzdělání

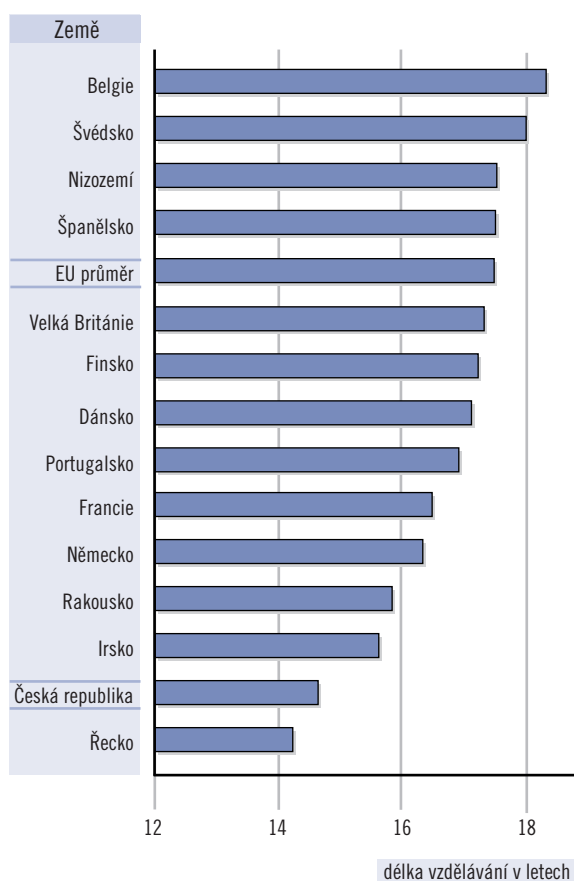
Dospělé obyvatelstvo ve věku nad 25 let

Země Evropy kolem roku 1950



Pramen: Education attainment 1945 – 1970, UNESCO 1978

Průměrná délka vzdělávání Česká republika a země EU v roce 1996



Pramen: Education at a Glance, OECD 1998

Vývoj v České republice byl dosti odlišný, velice nevyrovnaný, s řadou stoupání a poklesů. Zvláště patrný vliv mělo střídavé zkracování a opětné prodloužování základní školy a striktní omezování počtu vysokoškolských studentů. Celková délka školní docházky sledovala v České republice různé politické a ekonomické otřesy a problémy, které provázely náš vývoj v posledních desetiletích. Odlišovala se od vývoje v zemích Evropské unie, který sice také nebyl vždy a všude zcela přímočarý, přesto však znamenal stálé a systematické rozšiřování vzdělávacích příležitostí a prodlužování délky vzdělávání (průměrný počet let, po které se člověk vzdělává). V rozvinutosti vzdělávacího systému jsme se dostali z předního místa v Evropě před padesáti lety vlastně až za většinu států Evropské unie v současnosti. Za nebezpečný je přitom možné považovat náš propad v 80. letech a jen pozvolné zlepšování situace v 90. letech. A to především proto, že v zemích Evropské unie

právě poslední desetiletí představuje období skutečně velmi rychlého růstu. Další zaostávání totiž může mít za následek **nebezpečný pokles konkurenceschopnosti české populace**, a to právě v období postupného otevírání a integrace do evropských struktur. Průměrná délka vzdělávání, jež nejlépe charakterizuje celkový rozvoj příležitostí ke vzdělávání, které mají lidé v různých zemích, se v České republice během 90. let zvýšila jen o 0,7 roku, zatímco v zemích Evropské unie se ve stejném období zvýšila v průměru o 1,7 roku, takže dnes již zaostáváme o 2,2 roku.

Přitom řada rozborů z různých zemí jednoznačně prokázala, že právě délka vzdělávání – a zvláště všeobecného – patří mezi rozhodující faktory ovlivňující skutečně dosaženou úroveň znalostí a dovedností. Rozdíly ve výsledcích v mezinárodních testech TIMSS mezi třináctiletými žáky základních škol a žáky, kteří končili střední školu, jsou v různých zemích do značné míry dány právě délkou studia. Tam, kde žáci studovali nejdéle (Švédsko, Dánsko), zaznamenali i největší přírůstek znalostí a dovedností. Naopak v zemích s kratším studiem, ke kterým patří i Česká republika (a dále například Maďarsko), kde zvláště uční odcházejí ze školy podstatně dříve, byl přírůstek výrazně nižší. Podobná fakta přesvědčivě dokládají **obrovský význam, který má prodlužování délky vzdělávání** pro jednotlivce i pro společnost.

Pro pochopení dnešní situace České republiky je – vedle délky vzdělávání – důležité rovněž porovnání celkové úrovně vzdělání, schopností a možností lidských zdrojů, které odráží působení vzdělávacího systému v předchozích desetiletích. Z hlediska ukončeného formálního vzdělání sice **česká dospělá populace ztratila své dřívější postavení**, přesto však na tom stále není nejhůře. Srovnání s některými spíše vyspělejšími zeměmi Evropské unie (jakékoli seriózní srovnání v této oblasti je dosti obtížné, proto jsme zvolili průměr za Belgii, Německo, Velkou Británii, Irsko, Nizozemí a Švédsko, o kterých máme podrobnější informace) ukazuje, že u nás je silněji zastoupeno neúplné střední (především učňovské) vzdělání, přibližně vyrovnané jsou podíly lidí s maturitou a naopak podstatně nižší máme podíl osob s vyšším (v České republice absolventi vyšších odborných škol, některých druhů pomaturitního studia, ale také třeba podnikových institutů v 60. letech) a vysokoškolským vzděláním. Naše postavení navíc komplikují dlouhodobé trendy těchto procesů.

Vzdělanostní struktura a funkční gramotnost v ČR a EU

(Obyvatelstvo ve věku 16 – 65 let)

Ukončené vzdělání	Podíl v populaci [v %]		Funkční gramotnost [v %]	
	Česká republika	Evropská unie	Česká republika	Evropská unie
Základní nebo nižší	8,4	8,2	69,0	65,6
Střední	44,2	32,8	70,5	88,3
Maturita	32,0	34,4	91,7	105,6
Vyšší	4,1	9,6	103,0	114,3
Vysokoškolské	11,3	15,0	106,6	122,6
Celkem	100,0	100,0	82,6	100,0

Pramen: IALS (databáze OECD), česká data SIALS

Starší věkové skupiny české populace, které odcházejí do důchodu, jsou totiž proti stejně starým Evropanům relativně mnohem vzdělanější než mladší skupiny, které stojí teprve na začátku ekonomické aktivity. **V následujícím období se tedy naše situace bude dále zhoršovat.**

Za ještě vážnější problém lze však považovat **úroveň schopností a možností** české populace (měřenou tzv. funkční gramotností dospělé populace, tedy schopnosti porozumět různě složitým informacím, na jejíž zjišťování se zaměřil mezinárodní projekt OECD IALS). Zatímco v zemích Evropské unie jen zhruba desetina dospělých dosáhla velmi slabé úrovně gramotnosti, která jim výrazně komplikuje možnosti uplatnění v informační společnosti, u nás je takových lidí více než čtvrtina. Na druhé straně má v Evropské unii téměř čtvrtina populace velmi dobrou úroveň gramotnosti, v České republice je to však méně než desetina! Navíc rozdíly v testech mezi lidmi s vysokou a nízkou úrovní gramotnosti jsou u nás ze všech zemí vůbec největší, ale nejsou zdaleka tak úzce spjaté se vzděláním jako v zemích Evropské unie. Mezi lidmi s velmi nízkou úrovní gramotnosti sice patří 58 % (oproti 37 % v EU) těch s nejnižším vzděláním, ale také 36 % vyučených (13 % v EU) a dokonce i 17 % procent držitelů maturitního vysvědčení (jen 6 % v EU) a 6 % vysokoškoláků (pouze 1 % v EU).

Naše celkově nižší funkční gramotnost se s jedinou výjimkou odráží i ve srovnání jednotlivých vzdělanostních skupin. Vyšší hodnoty u nejméně vzdělané části populace jen potvrzují, že česká vzdělávací soustava dlouhodobě dbá o dosažení alespoň jisté úrovně pro nejméně vzdělané. Zarážející je však velmi nízká úroveň funkční gramotnosti především u dospělých s nižším středním vzděláním (vyučení). Téměř shodné

výsledky s lidmi, kteří ukončili jen základní školu, a velký odstup za stejně vzdělanými Evropany či našimi maturanty ukazuje, že učňovská příprava funkční gramotnost lidí téměř vůbec nezvyšuje. Velice podobné závěry přinesly rovněž testy TIMSS u středoškolské populace. Nejenže jsou v České republice rozdíly ve výsledcích žáků jednotlivých typů středních škol podstatně vyšší, než v zemích Evropské unie, ale navíc absolventi našich učilišť dopadli spolu s maďarskými uční v testech vůbec nejhůře.

Hlubší rozbor výsledků IALS však vyvrátil přinejmenším ještě jeden podstatný omyl. Skutečnost, že v některé zemi dosáhl větší podíl lidí vysokoškolského vzdělání, v žádném případě nesnižuje průměrnou úroveň jejich funkční gramotnosti. Naopak se zdá, že může platit dokonce vztah opačný, neboť čím více lidí získá vyšší vzdělání, tím spíše lepších výsledků dosahují. Mezinárodní výzkumy IALS a TIMSS však nepochybně potvrdily, že každá země může vzdělávací **politikou výrazně ovlivnit úroveň svých lidských zdrojů**. A to jak směrem nahoru, tak i směrem dolů. Dlouhodobé omezení vzdělávacích příležitostí v České republice a jejich převládající zaměření na jednoúčelovou přípravu pro úzce vymezená zaměstnání patří mezi příčiny nízké úrovně funkční gramotnosti české dospělé populace.

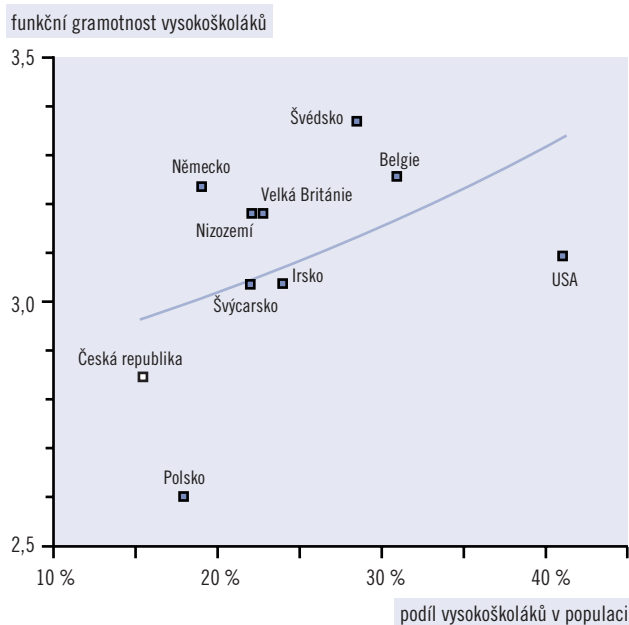
Situaci, která by dále komplikovala nebo dokonce problematizovala postavení České republiky v Evropě a hrozila jakýmkoli odsunutím našeho státu na periferii – nyní již ne vinou vnějších okolností, ale vlastní nedostatečností – je ovšem nutné zásadně předejít. Proto je nezbytné vypracovat a poté naplňovat **dlouhodobou strategii vzdělávací politiky a rozvoje vzdělávacího systému**, jež nám a především generacím našich dětí umožní co nejplněji rozvinout jejich kapacitu, volit si vzdělávací dráhu, která odpovídá jejich různě

ným předpokladům, rozmanitým zájmům a motivacím a rozdílným životním cestám. Rozvoj vzdělávání je třeba učinit jednou z priorit státu, dosáhnout o něm politického konsensu a mobilizovat pro něj zdroje a zájem celé společnosti. Žádná demokratická a prosperující společnost si totiž nemůže dovolit odpírat svým členům právo a možnost se vzdělávat.

Pro prosazení takové strategie je však u nás ještě jeden okruh závažných důvodů. Prokazatelné zvýšení významu vzdělání pro zařazení člověka ve společnosti, jeho životní úroveň i uplatnění na trhu práce v 90. letech pochopitelně vedlo k výraznému zvýšení poptávky po vyšším vzdělání v dalších vrstvách obyvatelstva, které k němu dříve byly spíše netečné. I proto dnešní zájem mladých lidí o získání maturity nebo o přijetí na vysokou školu výrazně přesahuje zájem předcházejících generací. Tím se však do pohybu dostává další tendence, která není vždy na první pohled patrná. Je-li totiž vzdělání vnímáno jako důležitý faktor životního úspěchu a zároveň je nabídka vzdělávacích příležitostí na nejvyšších stupních školského systému omezená, lze očekávat zvýšenou **snahu zvláště vzdělanějších vrstev získat a tedy „monopolizovat“ vyšší vzdělání** právě pro své děti.

Absolventi vysokých škol

Podíl v populaci a funkční gramotnost



Pramen: IALS (databáze OECD), česká data SIALS

5. Reprodukce vzdělání ve společnosti

Vzdělávací systémy moderních společností a jejich školy předpokládají a vyžadují řadu schopností a dovedností, postojů a hodnot, jež tvoří důležité **komponenty tzv. kulturního kapitálu**. Toto vše děti získávají především v rodině, a záleží tedy na tom, kolik kulturního kapitálu je v rodině nashromážděno a kolik ho dětem předá. V každém případě se však promítá do jejich školní úspěšnosti. Děti, které přicházejí do školy lépe vybaveny kulturním kapitálem, se pak jeví jako nadanější a inteligentnější, učitelé s nimi snáze komunikují a věnují jim větší pozornost. Nejen ve škole, ale i při výběru (selekcí) na vyšší stupně škol pak pochopitelně předčí své méně „šťastné“ spolužáky. Šance na vzestup dětí z „nižších“ (méně vzdělaných) vrstev, které mají horší výchozí podmínky, škola naopak blokuje. Děti z těchto vrstev jsou v nevýhodě prostě proto, že se ve svém sociálním a kulturním prostředí s těmi „správnými“ školními postupy a formálními procedurami vůbec nesetkávají. Vstupní **společenské nerovnosti**, se kterými dítě přichází do školy, **se ve vzdělávacím systému vydávají za politicky přijatelnější nerovnosti v individuálních předpokladech a možnostech** a nabývají zdání přirozených nerovností. Prostřednictvím kulturního kapitálu tak vzdělávací systém působí jako nástroj přenosu společenských nerovností mezi generacemi a podílí se na autoreprodukci jednotlivých společenských vrstev.

Snaha o překonávání společenských nerovností v přístupu k vyššímu vzdělání je nepochybně jednou z výchozích charakteristik **moderní demokratické společnosti**. Je totiž významná přinejmenším ze tří důvodů. Za prvé zpřístupnění vzdělání příslušníkům všech vrstev společnosti umožňuje rozvinutí možností celé nastupující generace a následné využití jejího talentu a schopností pro **ekonomický rozvoj**. Za druhé otevření vyššího vzdělání udržuje **soudržnost společnosti**, neboť umožňuje změnu společenských pozic („statusovou mobilitu“) mezi generací rodičů a dětí. Brání tak uzavírání se jednotlivých vrstev a skupin do sebe a jejich následnému vzájemnému vzdalování, růstu privilegií jedněch a společenské marginalizaci druhých a z toho nevyhnutelně vyplývajícím společenským konfliktům. A konečně za třetí **rovnost příležitostí a životních šancí** tvoří v demokratických společnostech jeden ze základů chápání **spravedlnosti**, protože „...všechny lidské bytosti mají

stejná lidská práva, a to nezávisle na své inteligenci, což se musí projevit i v jejich právu na vzdělání.“

Vyspělé země západní Evropy učinily během uplynulých desetiletí významné kroky k prosazení rovného přístupu ke vzdělání. Vzdělávací systémy prošly strukturálními a kurikulárními reformami, které přispěly k tomu, že téměř všichni mladí lidé procházejí odbornou přípravou nebo středoškolským studiem a že se výrazně rozšířil přístup k vysokoškolskému vzdělávání. Výsledky rozborů však zároveň ukazují, že přes uvedená zlepšení se **nerovnosti v získávání vzdělání snížily jen do určité míry**. K rovnosti přístupu ke vzdělání se rozvinuté země přiblížily spíše celkovým významným rozšířením vzdělávacích příležitostí (šance všech se

Závěry zasedání ministrů školství zemí OECD v roce 1990 a poté v roce 1996 přinesly zřetelné vyjádření stanoviska, že otázky spravedlnosti, dostupnosti a účasti na vzdělávání nepředstavují v žádném případě něco druhořadého vůči ostatním prioritám a cílům vzdělávací politiky, nýbrž naopak jsou jejich nedílnou součástí, ať už se jedná o zvyšování kvality a efektivnosti vzdělávání nebo maximalizaci přínosu vzdělání ekonomickému, sociálnímu a kulturnímu rozvoji. Díky rozmachu vzdělávání a zvyšování průměrné vzdělanosti jsou na tom dnes lidé s nižším vzděláním hůře než dříve, kdy za sebou většina populace neměla více než povinnou školní docházku. Při celkově rostoucích požadavcích na vzdělání a kvalifikaci a ubývajícím počtu nenáročných pracovních míst jsou děti neúspěšné ve škole a opouštějící předčasně vzdělávací systém, tedy děti individuálně či společensky znevýhodněné, ještě více postižené. Při svém startu do života se ocitají na okraji společnosti a i později jsou z plné účasti na společenském a hospodářském životě vylučovány. Z rozvoje příležitostí ke vzdělávání, který jim měl pomoci zapojit se do „učící se společnosti“, tudíž nic nemají, a zeď, která je od společnosti odděluje, se ještě zvyšuje. „Ze zásady »kvalitní vzdělání pro všechny« vyplývá, že základním úkolem je poskytnout vzdělání těm lidem, kterým se ho dostává nejméně. Rozšíření přístupu ke vzdělávání přináší hospodářský prospěch a zároveň odpovídá i požadavku sociální spravedlnosti; státy si již nemohou dovolit nechat ležet ladem rozsáhlé rezervy lidského nadání. Školství, které ponechává skupiny obyvatelstva bez dostatečného vzdělání a kvalifikace, lze stěží označit za dobré, adekvátní či výkonné.“

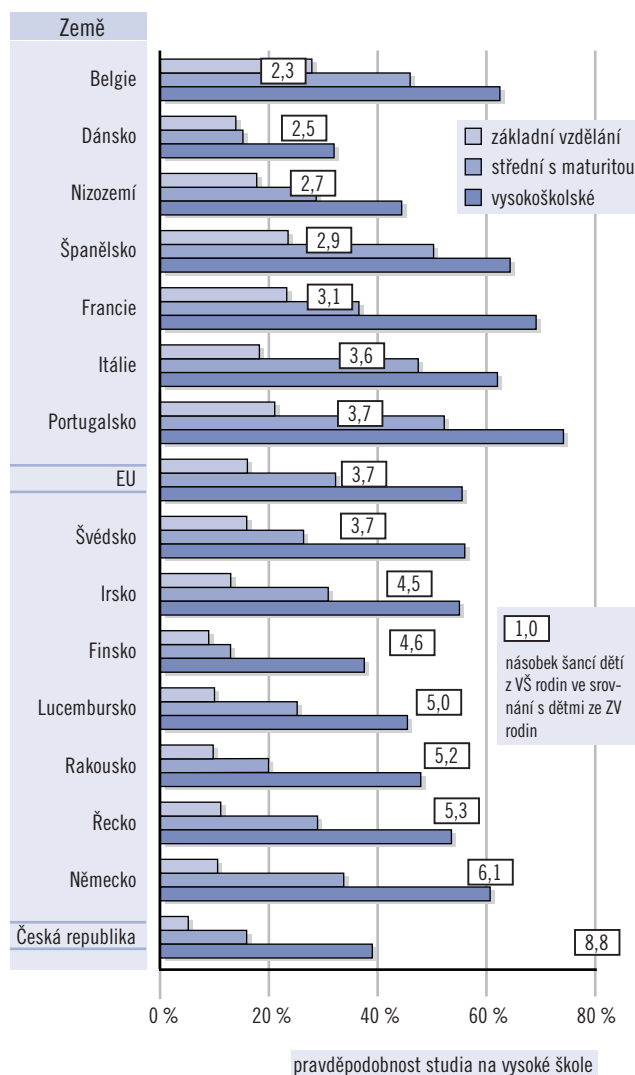
(Vzdělání a sociální spravedlnost v zemích OECD. OECD, 1997. Český překlad: ÚIV, 1998.)

zvýšily – tedy zvýhodněných i znevýhodněných), méně však snížením rozdílů v ekonomicky, sociálně a kulturně podmíněných nerovných šancích získat vyšší vzdělání. Ve všech vyspělých zemích alespoň do jisté míry **přetrvávají tradiční vzorce nerovností vzdělávacích šancí** pro děti z různých společenských vrstev. V některých zemích – jako například ve Švédsku a v Nizozemí – je však přeci jen patrný výraznější posun směrem k oslabování vazby mezi společenským původem a dosaženým vzděláním.

Je nepochybné, že i v české společnosti nerovnosti v přístupu ke vzdělání existují. A zároveň také platí, že vzdělání se stalo podstatným faktorem životního úspěchu. Výrazná selekce v přístupu do některých typů středních škol a na vysoké školy způsobuje zostřenou soutěž, ve které děti z méně vzdělaných rodin prohrávají. To ovšem **omezuje ne nevýznamné vrstvy společnosti** nejenom v přístupu ke vzdělání, ale rovněž v jejich životních šancích a možnostech vzestupu. Vzdělávací systém se tak místo otevírání části společnosti spíše uzavírá a zmenšuje se jeho schopnost tlumit společenské nerovnosti, zprostředkovávat lidem svět vědomostí, schopností a dovedností a reagovat tak na potřeby rodící se společnosti vědění. Společnosti samotné hrozí vnitřní uzavírání se jednotlivých vrstev a skupin a nedostatečné rozvíjení a využívání možností (potencialit) nových generací. Kořeny těchto procesů přitom u nás nejsou nové. Nerovnosti v přístupu ke vzdělání v České republice – po jistém vyrovnávání šancí na vyšší vzdělání v 60. letech – začaly postupně od 70. let opět narůstat a v 80., ale i v 90. letech se dále prohloubily.

Jako naprosto rozhodující vliv působící na vzdělávací dráhu dítěte se v české společnosti prosazuje vzdělání rodičů. Potvrzuje se, že **vzdělávací dráha dětí velmi závisí na typu rodiny, ze které pocházejí a především na její vzdělanostní úrovni**. Ekonomické důvody samotné přitom nepředstavují významnější bariéru. To, že například na vysoké školy chodí spíše děti z lépe situovaných rodin, je dáno vyšší ekonomickou úrovní lidí s vysokoškolským vzděláním. V podílu mládeže na vysokých školách jsou skutečně velké rozdíly mezi skupinami rodin s různou úrovní vzdělání, zatímco uvnitř skupin rodin s určitou úrovní vzdělání nehraje výše ekonomického standardu podstatnější vliv. Rovněž srovnání se zeměmi Evropské unie dokazuje, že nerovnosti v mezigenerační reprodukci vzdělání jsou u nás zdaleka nejvyšší. V České republice mají šanci studovat vysokou

Studenti VŠ podle vzdělání rodičů Česká republika a země Evropské unie



Pramen: Key data 1997 (Eurydice 1998), průzkum AMD

školu jen 4 % dětí z rodin, ve kterých živitel rodiny nedosáhl maturity. A protože zároveň pravděpodobnost, že na vysoké škole bude studovat dítě z vysokoškolské rodiny, je značná, je u nás rozdíl šancí obou těchto skupin podstatně vyšší než v jiných zemích.

Poměrně velké nerovnosti v přístupu k vysokoškolskému vzdělání, zesílené navíc nesouladem mezi poptávkou po vysokoškolském studiu a jeho omezenou nabídkou, však mají kořeny v nerovnostech, které vytvářejí či reprodukuje již nižší stupně vzdělání. Naše **školská soustava má totiž tendenci nerovnosti pocházející z rodin spíše udržovat či dokonce zvětšovat, než tlumit a překonávat**. Činí tak nejen způsobem výběru žáků

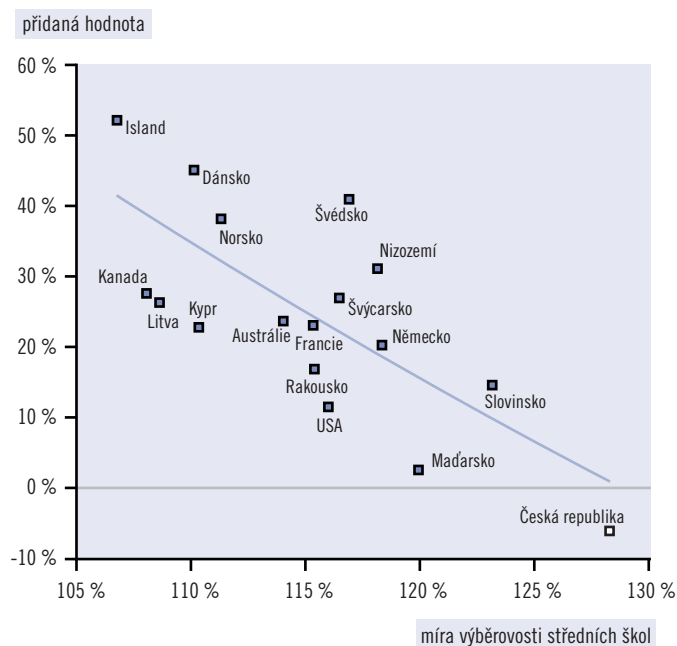
a povahou přijímacích procedur na vyšší stupně škol, ale také celkovou podobou školské soustavy, povahou jejích jednotlivých sektorů a institucí. Podílí se na tom rovněž vyhlašovaný i skrytý obsah výchovy a vzdělávání a dále pak procesy, které se ve školách odehrávají, i klima, které na nich panuje. Přestože česká základní škola zůstala do značné míry jednotná a vnitřně nediferencovaná, tlumí vliv rodiny na školní „úspěšnost“ dětí méně než jinde v západní Evropě. Encyklopedické a akademické pojetí výuky upřednostňuje děti ze vzdělanějšího prostředí, s vyšším kulturním kapitálem.

Ve prospěch uchovávání nerovností působí ovšem i **střední školy**. Je přirozené, že rodiče ze vzdělanějších vrstev chtějí svým dětem poskytnout vyšší vzdělání, a tím i lepší start do života. Mají-li na to dostatečný vliv a přejí-li tomu společenské okolnosti, mohou se formovat podmínky pro sociálně dosti výlučné vzdělávací dráhy. Takovou úlohu hrají víceletá **gymnázia**, jejichž prostřednictvím mohou rodiče zhruba desetiny dětí již v jejich jedenácti letech dosáhnout toho, že chodí do školy, která odráží „kulturu“ podobnou jejich vlastní, navíc tolik potřebnou pro úspěšnou vzdělávací a životní dráhu. Vzdělanostní zázemí rodin žáků víceletých gymnázií je pochopitelně zcela jiné než jejich vrstevníků – žáků základních škol, neboť výsledky výběrového řízení v tomto věku výrazně odrážejí rodinné zázemí dětí. Situaci však nezlepšují ani ostatní střední školy, neboť ve srovnání s jinými zeměmi se především u nás výrazným způsobem prosazují ty rozdíly v úspěšnosti žáků, které se dají vysvětlit rodinným původem (vzděláním rodičů). **Sociálně podmíněné nerovnosti** ve výsledcích mezinárodních testů středoškoláků z matematiky a přírodních věd (TIMSS) **jsou v České republice vůbec nejvyšší** mezi všemi sledovanými státy. Až za námi následují USA, tedy země s největšími sociálními nerovnostmi, dále Německo a teprve s odstupem ostatní země.

Jednou z příčin této situace je nepochybně i to, že středoškolský systém příliš těsně spojuje sociální původ, typ studované školy a kvalitu přípravy pro případný vstup na vysokou školu. Ukazuje se totiž, že velká část rozdílů ve výsledcích českých středoškoláků se dá vysvětlit pomocí rozdílů mezi výsledky, kterých dosahují žáci v jednotlivých typech středních škol: výkony žáků z různých typů škol se jen málo překrývají. **Naše střední školství je, zvláště ve srovnání se západní Evropou, mimořádně selektivní** v rozdělování žáků do tří proudů škol, přičemž tento výběr úzce závisí na

Výběrovost středních škol a přidaná hodnota

Přírůstek skóre TIMSS mezi 13 lety a koncem střední školy



Pramen: TIMSS Survey (IEA)

vzdělání rodičů. To však má dalekosáhlé důsledky. Čím větší je totiž ve vzdělávacím systému výběrovost podle typu školy, tím větší jsou i nerovnosti výsledků podle vzdělání rodičů. Zároveň se však na mezinárodní úrovni prokázala rovněž souvislost mezi výběrovostí (měřenou jako výše rozdílu mezi výsledky žáků různých typů středních škol) a celkovým efektem vzdělávání na schopnosti žáků. Čím přísněji se žáci při vstupu na střední školu oddělují, tím menší je přírůstek vědomostí a schopností (přidaná hodnota), který za dobu středoškolského vzdělávání získá celá populace žáků.

Vyšší úroveň vzdělání je u nás dosud – na rozdíl od vyspělých zemí – příliš vzácným statkem, jehož dostupnost si proto některé skupiny populace snaží přivlastnit. Vysokoškoláci se v České republice rekrutují podstatně častěji než v zemích Evropské unie především z nejméně vzdělaných vrstev obyvatelstva. Naopak relativně jen velmi omezený počet českých studentů pochází z méně vzdělaných rodin. Dochází tak k rozsáhlé autoreprodukcí zvláště vysokoškolského vzdělání mezi rodiči a dětmi, k uzavírání vyšších stupňů vzdělávacího systému, k růstu nerovností a ke společensky i ekonomicky nebezpečnému **omezování propustnosti sociální**

struktury společnosti. Vzdělání rodičů a s ním spojený kulturní kapitál rodiny jsou jistě legitimními nástroji zvyšování vzdělanostních šancí. Přirozená snaha rostoucí skupiny vzdělaných rodičů poskytnout svým dětem alespoň takové vzdělání, jaké měli sami, by však

měla být doprovázena takovým růstem vzdělávacích příležitostí, který dovolí studovat i dětem méně vzdělaných rodičů. Především tímto způsobem se v zemích Evropské unie prosazuje princip rovných příležitostí a vzestupné vzdělanostní mobility.

6. Koncept celoživotního učení a jeho realizace

Vývoj západoevropských vzdělávacích systémů vedl nejen k jejich kvantitativnímu růstu a ke kvalitativním, strukturálním a obsahovým změnám, ale nakonec i k jejich zasazení do mnohem širšího rámce celoživotního učení. **Koncept celoživotního učení se stal osou dnešní vzdělávací politiky zemí Evropské unie** i dalších rozvinutých zemí světa a bezpochyby tomu tak bude i u nás. Je reálnou odpovědí na růst vědění a informací, na možnosti integrace lidského jedince do společnosti a jeho účasti na demokratickém rozhodování a občanském životě, na výzvy a problémy stále se zrychlujících změn technologie, ekonomiky i společnosti, které vyžadují neustále obnovovat znalosti a dovednosti a získávat nové kvalifikace, ale i schopnost dokázat vůbec přijmout stálou změnu. Neznamená jenom rozšíření existujícího vzdělávacího systému o sektor dalšího vzdělávání, ale především zcela jiný pohled na celý vzdělávací systém a jeho těsné propojení s okolním světem, které se odráží ve všech sektorech vzdělávacího systému i ve vztazích mezi nimi.

Dnešní **koncept celoživotního učení** formulovaly paralelně ve stejnou dobu tři mezinárodní organizace:

- **Mezinárodní komise UNESCO** Vzdělávání pro 21. století pod vedením Jacquese Delorse zpracovala a v roce 1996 publikovala zprávu **Učení je skryté bohatství**. Koncept učení, které se uskutečňuje v průběhu celého života a přesahuje tradiční rozdělování na vzdělávání počáteční a další, považuje zpráva za klíč otevírající přístup k příštím století. Na něj navazuje koncept učící se společnosti, v níž je všem dána příležitost k učení a rozvinutí potenciálu své osobnosti.

- Jednání ministrů školství **OECD** v roce 1996 schválilo **Celoživotní učení pro všechny** jako vzdělávací strategii pro další období. O rok později ji podpořili ministři práce a v roce 1998 ministři sociálních věcí OECD jako klíčovou pro to, aby všichni – mládež i dospělí – mohli získat a udržet si kvalifikace a dovednosti potřebné pro přizpůsobování se stálým změnám v práci i v životě. Zdůraznili význam celoživotního učení pro volný čas i pro rozšiřování možností člověka ve stáří.

- **Evropská unie** publikovala na konci roku 1995 „bílou knihu“ **Vyučování a učení: Cesta k učící se společnosti** a rok 1996 vyhlásila Evropským rokem celoživotního učení. V závěrech amsterodamského jednání Evropské

Koncept celoživotního učení vznikl postupně. Již v 60. letech dospěly tři mezinárodní organizace ke stejnému cíli: rozšířit vzdělávání na celou dobu života. Jedním z důležitých podnětů se staly světové konference UNESCO o vzdělávání dospělých v Elsinoru (1949) a Montrealu (1960). Koncept „**permanentního vzdělávání**“ byl uveden v Radě Evropy v roce 1966 jako „komplexní vzdělávací model schopný splnit stále větší a různorodější vzdělávací potřeby každého jedince v nové evropské společnosti“, které počáteční vzdělávání uspokojit nedokázalo. Permanentní vzdělávání je i vrcholným konceptem globální vzdělávací politiky budoucnosti, založené na „novém humanismu“ a formulované ve zprávě Učit se být, kterou vypracovala mezinárodní komise UNESCO pod vedením Edgara Faura v roce 1972. Koncept periodického „**rekurentního vzdělávání**“, založený na střídání období vzdělávání a práce, byl alternativou k prodlužování nepřerušené školní docházky. Na počátku 70. let s ním přišla skupina ministrů školství zemí OECD, jejímž hlavním představitelem byl Olof Palme. Vytvářel společný rámec pro počáteční vzdělávání, vzdělávání dospělých i vzdělávání v zaměstnání. Uvedené koncepty byly ovlivněny mnoha pracemi kritizujícími formalizované vzdělávání pro nedostatečné rozšiřování rovných příležitostí, pro neschopnost školy vyrovnat vliv sociálně ekonomického statutu rodiny a poskytnout odpovídající kvalifikace pro trh práce. Řada zemí v této době také začala uskutečňovat vzdělávací reformy vycházející z principu celoživotního učení.

rady v červnu 1996 vyjádřila odhodlání „usilovat o co největší úroveň vědění tím, že umožní co nejširší přístup ke vzdělávání a jeho neustálé obnovování“. Princip celoživotního učení je výsledkem posledního dokumentu Evropské komise **Na cestě k Evropě vědění** (1997).

Proti dřívějšímu pojetí celoživotního (permanentního, rekurentního) vzdělávání došlo k posunu, který je důsledkem společenských a ekonomických změn i zvýšeného důrazu na aktivitu a odpovědnost jedince. Nový **koncept celoživotního učení je mnohem širší i obsažnější**:

- Zahrnuje všechny aktivity učení a poznávání v průběhu celého života. Uznává, že učení probíhá v mnoha prostředích, nejen ve formalizovaném vzdělávacím systému, ale i doma, na pracovišti, v obci i celé společnosti. Význam přikládá zejména učení v průběhu práce,

předchozí pracovní zkušenost považuje za legitimní způsob vzdělávání, usiluje o co největší prolínání oblastí učení a práce a zdůrazňuje rovněž úlohu a odpovědnost sociálních partnerů.

- Do centra pozornosti klade učícího se a jeho potřeby. Zdůrazňuje osobní volbu každého jedince, orientuje se na stranu poptávky po vzdělávání (a ne nabídky studijních míst), propojuje společenský a individuální zájem.
- Klade důraz na sebeřízené učení, na požadavek „naučit se učit“ jako na nezbytný základ pro celoživotní učení, na nutnost vybavit každého nejen odpovídajícími rozumovými znalostmi a dovednostmi, ale pomoci mu také stát se autonomní osobností.
- Zdůrazňuje rovněž, že jedinec musí být motivován k celoživotnímu učení i k tomu, aby sám z vlastní potřeby usiloval o dosažení co největší úrovně znalostí a dovedností a byl schopen převzít odpovědnost za svou vzdělávací dráhu.
- Požaduje, aby celoživotní učení bylo podporováno působením různých finančních a kulturních stimulů a podnětů na úrovni společnosti, organizací i jednotlivců, a každý měl kdykoli během života zajištěn přístup k rozmanitým vzdělávacím příležitostem.

Do jisté míry se tak uzavírá vývojový oblouk, který započal prodlužováním období vzdělávání na celý život a zdůrazňováním úlohy dalšího vzdělávání.

Koncept celoživotního učení se zaměřuje i na období počátečního vzdělávání, klade důraz na jeho vysokou kvalitu, podnětnost a atraktivitu, protože jeho funkcí je především vytvářet základ pro celoživotní učení, poskytnout potřebné nástroje i silnou motivaci. Schopnost učit se v dospělosti totiž do značné míry závisí na raných školních letech. Učení je kumulativní proces a je velmi obtížné a nákladné napravovat špatné návyky ze školy. Nejde ani tolik o „encyklopedické vědomosti“ jako o prožité zkušenosti ze školy, které přispívají ke schopnostem a dovednostem jedince, k jeho aktivitě a iniciativě, ale i disciplíně a komunikativnosti. Realizace koncepce celoživotního učení tak vede k další transformaci počátečního vzdělávání.

Cílem Evropské unie v rámci Evropského roku celoživotního učení bylo rozvinout dalekosáhlou diskusi o realizaci celoživotního učení a nastolit klíčová témata a úkoly:

- vypracovat nový přístup ke vzdělávání: další vzdělávání je nezbytné v podmínkách vzrůstající mobility a velkých změn v práci a zaměstnání;

Principy strategie celoživotního učení jsou odvozeny ze základního cíle vzdělávání sloužit individuálnímu, kulturnímu, sociálnímu a ekonomickému blahu a přispívat ke kvalitě života všech občanů. Příprava strategie celoživotního učení musí být proto založena na těchto principech:

- jednotlivé iniciativy musí vhodně vyvažovat osobnostní, kulturní, občanské a sociální dimenze i ohled na ekonomiku a zaměstnanost, nadto musí uznávat principy demokracie a hodnoty lidských práv;
- každé stadium vzdělávání musí patřičně přispívat ke kontinuu celoživotního učení;
- celoživotní učení musí být založeno na široké škále příležitostí k učení a musí umožnit, aby každý jedinec pokračoval ve vzdělávání podle svých sociálních, kulturních a ekonomických zájmů a potřeb;
- počáteční vzdělávání je základem pro celoživotní učení a mělo by obsahovat – kromě základních dovedností literární a numerické gramotnosti – i širokou základnu znalostí, dovedností, postojů a zkušeností, které budou podněcovat a podporovat učení po celou dobu života;
- celoživotní učení musí usilovat o podporu schopností, zvyšování zaměstnatelnosti, co nejlepší využívání existujícího lidského potenciálu, stejně jako přispívat k podpoře rovnosti pohlaví, odstranění sociální exkluze a podpoře aktivní účasti v životě demokratické společnosti;
- celoživotní učení vyžaduje rozvoj flexibilních a inovativních přístupů ke vzdělávání včetně zapojení rodiny, tak aby se podporoval smysl pro zkoumání, iniciativu a motivaci jedinců v procesu učení;
- celoživotní učení vyžaduje, aby se v učících se jedincích vypěstovala vzrůstající odpovědnost za vlastní vzdělávání i osobní rozvoj a aby dospělí měli k dispozici odpovídající systém poradenství;
- kontinuum celoživotního učení musí mít ve všech svých etapách jako hlavní cíl podporu rovnosti příležitostí;
- instituce, podniky, regionální orgány, ústřední úřady, sociální partneři, celá společnost musí v oblasti své odpovědnosti vytvářet podmínky k celoživotnímu učení a minimalizovat překážky v účasti na vzdělávání a jiných aktivitách učení.

(Závěry Rady Evropské unie z 20. prosince 1996 ke strategii celoživotního učení. Official Journal of the European Communities No. C 7/6 10. 1. 1997.)

- zavést principy celoživotního učení do vzdělávání: cílem je stimulovat intelektuální zvědavost, učit se, jak se učit, získávat klíčové kompetence;
- stavět mosty mezi školou, odbornou přípravou a světem práce: otevřenost a flexibilita vzdělávání umožní propojovat různé vzdělávací cesty, úrovně a metody;
- podporovat zaměstnavatelské organizace v procesu učení: vedle učícího se jednotlivce je v období neustálých změn nezbytné rozvinout a podpořit i rovinu učící se organizace.

V závěru Evropského roku celoživotního učení přijala Rada Evropské unie **Závěry ke strategii celoživotního učení**. Definují cíle a zásady a citlivě vyvažují všechny dílčí aspekty a hlavní oblasti, na které je nutné se zaměřit. Jejich další rozvíjení členskými státy „ve specifických právních, organizačních a politických podmínkách každé země má klíčový význam a zasluhuje neustálou pozornost“. Navrhované kroky se staly východiskem pro formulaci cílů Evropského sociálního fondu a druhé generace programů evropské spolupráce a mobility.

Realizace koncepce celoživotního učení sleduje **několik základních strategií**. První z nich je vytvořit nezbytnou **základnu pro celoživotní učení**. Ta vyžaduje zvýšit dostupnost předškolní výchovy, zkvalitnit a modernizovat základní vzdělávání, v němž by se měla co nejvíce uplatnit individualizovaná a diferencovaná výuka, rozšířit programy středního vzdělávání a účast na něm (nikdo, ani znevýhodnění a handicapovaní, by neměli být vylučováni) a konečně vytvářet efektivní podpůrné a evaluační systémy. Druhou strategií je vybudovat promyšlené **vazby mezi učním a prací**, které umožní pružnější přechody mezi vzděláváním, odbornou přípravou a zaměstnáním a uplatní různé formy jejich kombinace v podnicích a na různých úrovních škol. Třetí strategií je přehodnotit **úlohu a odpovědnost všech partnerů** na místní, regionální a celostátní úrovni v rámci vzdělávacího systému i mimo něj. Konečně čtvrtou strategií je vytvářet **stimuly pro investování do lidského kapitálu** a získat další finanční zdroje zejména pro terciární vzdělávání a další vzdělávání a rozvinout aktivní programy zaměstnanosti, které zabrání marginalizaci rizikových skupin obyvatel a jejich vyřazování ze společnosti. Za zvláště závažné jsou považovány změny v daňové oblasti (daňová zvýhodnění investic do vzdělávání).

Pohled na vzdělávací systém z perspektivy celoživotního učení je pro mnohé země – včetně České re-

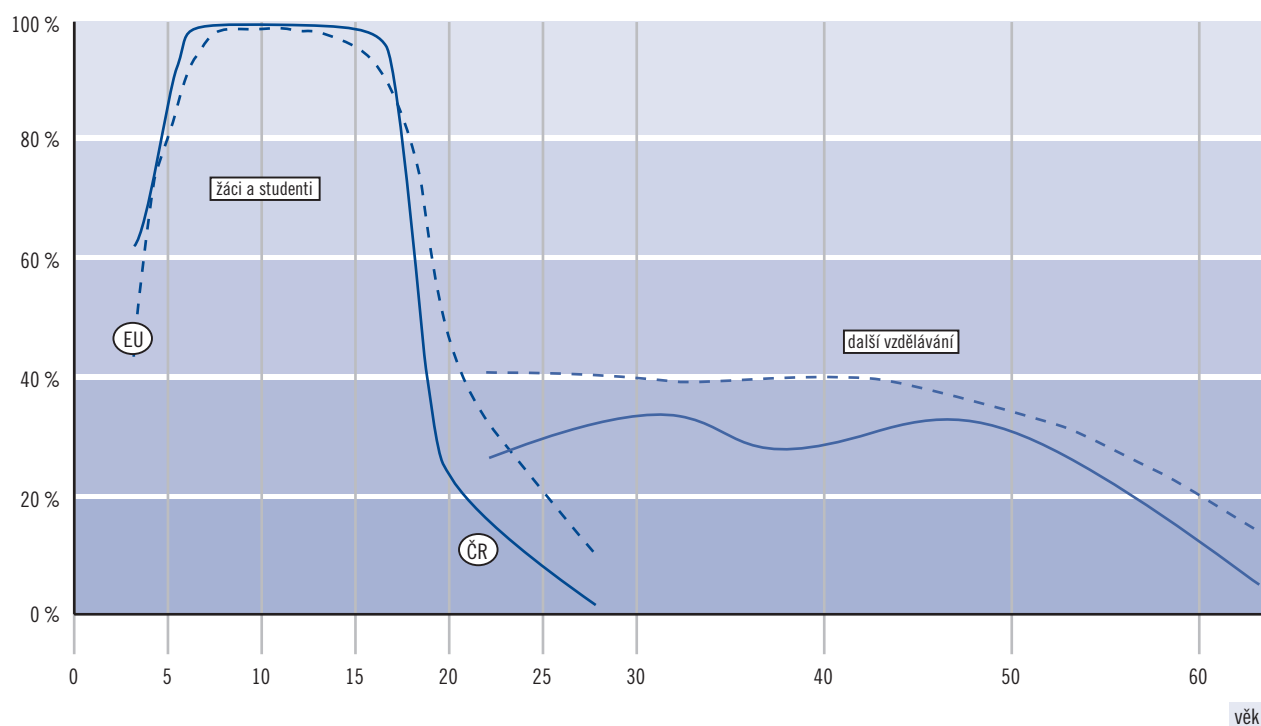
publiky – dosti nový. Protože však některé země již formulovaly ucelenou strategii realizace celoživotního učení, lze definovat některé **společné trendy**. Důvody, které vedly k celoživotnímu učení, tyto země chápou komplexně – ekonomické změny, sociální soudržnost, výchova k občanství, osobní rozvoj – ovšem s tím, že v každé zemi existují individuální rozdíly. Přijímá se široké pojetí celoživotního vzdělávání „od kolébky do hrobu“, uznává se nezbytnost vybudovat dobré základy a později poskytovat co nejširší škálu příležitostí, formalizovaných i neformálních. Týká se to i zemí s ne zcela rozvinutým počátečním vzděláváním, ale potřeba rozvoje moderní společnosti a ekonomiky je tak naléhavá, že nelze spoléhat jen na absolventy počátečního vzdělávání, a proto některé země uvažují o restrukturalizaci školství. Konkretizace konceptu celoživotního učení je v jednotlivých zemích různá a podle svých potřeb zdůrazňuje různé sektory. Avšak navzdory této různosti se vynořují společné rysy: **rozrůznění** možností učení spojená se zárukou kvality; rozšíření systému **certifikace a uznávání** spojená s usnadněním **průchodnosti** (transferu kreditů); důraz na **zodpovědnost** jednotlivých aktérů, přičemž stát se stará o celkový rámec; **decentralizace** poskytování vzdělávání; **partnerství** všech aktérů, založené na jejich zájmech, ale i zdrojích.

Realizace celoživotního učení se tak postupně stává v řadě zemí Evropské unie skutečností. Potvrzují to i údaje o **účasti na vzdělávání v různých obdobích života**. Výrazné zvýšení účasti na počátečním vzdělávání v posledních desetiletích je doprovázeno i podstatným růstem vzdělávání dospělých. Navíc má tato oblast v 90. letech mimořádnou dynamiku a údaje o účasti dospělých na vzdělávání se zvyšují každý rok. Česká republika zaujímala ještě před 30 lety přední postavení v Evropě. Dnes to již neplatí. Pro naši situaci je charakteristický především prudký pokles účasti na vzdělávání ve věku nad 17 let, ale také podstatně nižší účast na vzdělávání v dospělosti.

Jedním z největších problémů je odpověď na otázku, kdo má prudce se zvyšující náklady na celoživotní učení zaplatit. Za klíčové se z hlediska **financování** považují tři řešení: přesunutí finančních zdrojů mezi jednotlivými sektory, zvýšení efektivity jejich využívání a získání dalších zdrojů. I zde lze definovat společné trendy. Ve většině zemí v poslední době **klestají počty dětí**, což umožňuje přesunout prostředky na terciární a další vzdělávání, kde jsou největší problémy.

Účast na vzdělávání podle věku

Česká republika a Evropská unie 1995



Pramen: Education Policy Analysis 1998, česká data SIALS

Takové přesuny jsou však politicky, sociálně i administrativně poměrně obtížné a realizují se jen v omezené míře. Procesy racionalizace a **zavádění nových způsobů financování** probíhají ve všech zemích a i když většinou ještě nebyly koncipovány z perspektivy celoživotního učení, mají nesporně pozitivní vliv, například na chování vzdělávacích institucí a zvyšování jejich kvality a efektivity. Obtížné je ovšem vyvážit požadavky efektivity a kvality s požadavky na snížení nákladů a sociální spravedlnost, mezi nimiž je potenciální napětí. Řada zemí zavádí opatření pozitivní diskriminace pro určité skupiny dětí a mládeže, aby se pro ně zaručila skutečná rovnost příležitostí.

Všechny země uznávají, že má-li se celoživotní učení realizovat, **veřejné prostředky musí doplnit příspěvky od jednotlivců a zaměstnavatelů**. Lidé musí vnímat vzdělávání jako investici do své budoucnosti – nejen jako výdaj státu či své právo – a je pro to zapotřebí

určitých stimulů. Současně se vzdělávací politika propojuje s politikou zaměstnanosti a hledá způsoby, jak pomoci nezaměstnaným nebo pracovníkům s nízkými příjmy. Aktivní opatření proti nezaměstnanosti mají stimulovat účast na vzdělávání místo pouhého spoléhání na sociální podporu. Navíc se přechází k cílené podpoře pro ty, kteří to potřebují nejvíce, a odstupuje se od nároků na vzdělávání všech bez rozdílu. Rovněž v terciárním vzdělávání jsou nevratná stipendia postupně nahrazována půjčkami na studium a jednotlivé kroky jsou kombinovány tak, aby se dosáhlo nejen vyšší účasti na vzdělávání, ale také jejího rozšíření na nové sociální skupiny. Obecně se souhlasí s tím, že zaměstnavatelé mají platit přípravu, která se přímo vztahuje k vykonávanému zaměstnání. Podněty pro jejich širší zapojení do financování celoživotního učení zahrnují daně, dávky, úlevy na daních a různé způsoby oceňování lidských zdrojů jako aktiv.

7. Závěry a doporučení

Naše země prochází po roce 1989 historicky zcela jedinečným, a také proto obtížným procesem postkomunistického přerodu, který je provázen řadou těžkostí a nápotí. Ale nejen to. Navíc se otevírá a vstupuje do rozvinutého demokratického světa, jenž se sám nalézá v období nelehkých změn a obtíží. Obě skupiny problémů se nás týkají vrchovatou měrou, navíc se navzájem posilují, a proto jsou cesty z nich náročné. Hledání léků a následné léčení nově se rodících problémů je velice obtížné v celém světě, tím spíše u nás. Jedním z takových léků je nesporně dobré vzdělání. Musí se však stát **prioritou rozvoje společnosti, součástí dlouhodobé vládní strategie a předmětem veřejného zájmu**. Předkládáme proto následující doporučení:

- Ministerstvo školství – ve spolupráci s vysokými školami, s odbornou školskou, ale i neškolskou veřejností – připraví a předloží (nejraději ještě během roku 1999) strategický dokument pro jednání vlády, který bude obsahovat dlouhodobý **vládní (celonárodní) program rozvoje vzdělávací soustavy na cestě k učící se společnosti** a mezi země Evropské unie.
- Předkládaný dokument zahrne **celkový rámec, smysl a cíl vládního programu a návrh konkrétních, vzájemně provázaných a srozumitelných kroků**, uskutečňovaných **ve střednědobém horizontu**, ale i **analytický materiál**, který vysvětlí, zdůvodní a prohloubí pochopení procesů, odehrávajících se v České republice stejně jako v jiných moderních rozvinutých společnostech a jejich vzdělávacích soustavách.
- Součástí programu bude i střednědobý rámec vývoje **základních kvantitativních charakteristik** vzdělávací soustavy a podrobné a zřetelné **rozpočtové politiky**, který zasadí postupné naplňování růstu rozpočtu na vzdělávání na 6% hrubého domácího produktu do celkové fiskální politiky státu a zároveň jasně vymezí oblasti jeho užití v rámci proměňujícího se konceptu vzdělávací soustavy.
- Příprava, projednávání a naplňování programu budou provázeny **mediální kampaní**, jejímž cílem bude co nejobšírněji seznámit širokou veřejnost s konceptem celoživotního učení a učící se společnosti, s dopady vstupu do Evropské unie a s návrhy změn ve vzdělávací soustavě, a získat pro program veřejný zájem a podporu.
- Po přijetí programu vládou bude podstatné, aby nezůstal jen seznamem úkolů příslušných resortních mi-

nistrů, ale aby se stal **věcí celé vlády** (zejména premiéra) a případně i dalších **nejvyšších orgánů státu** (parlamentu, prezidenta) a dlouhodobě se odrážel ve vystoupeních a jednáních čelných představitelů státu (ministr školství například bude každý rok předkládat vládě a vláda parlamentu zprávu o plnění programu).

Analyzované **tendence na trhu práce** působí univerzálně a v čase – zvláště v 90. letech – svůj vliv podstatně zesilují. Není proto možné se domnívat, že se České republiky netýkají nebo že se jim nějakým způsobem vyhne. Rychlost jejich dalšího vývoje u nás ovšem nepochybně závisí na tom, nakolik se podaří ve společnosti prosadit orientaci na ekonomiku založenou na znalostech, vědění a informacích, orientaci na učící se společnost, na ekonomiku co nejlépe využívající potenciál kvalifikovaných lidských zdrojů. Zabránit dalšímu poklesu a naopak udržet či dokonce posílit konkurenceschopnost české ekonomiky znamená mimo jiné uskutečnit v poměrně krátkém čase převod zaměstnanosti do oblastí s vysokou přidanou hodnotou a produktivitou. V následujícím období nás proto čeká další prohloubení **deindustrializační tendence**. Předpokládá to ovšem **vysokou kvalitu a všestrannou** (nejen geografickou, ale i odvětvovou, profesní a kvalifikační) **mobilitu lidských zdrojů** a podstatně efektivnější využívání pracovních sil, jejich znalostí a schopností.

Je nepochybné, že vzdělávací systémy musí vzít uvedené tendence pracovních trhů v úvahu v oblasti vzdělávání počátečního (v dětství a mládí) i dalšího (v dospělosti). Není to problém jen České republiky, ale i zemí Evropské unie. Tradiční vzdělávací soustavy soustředěné na počáteční vzdělávání se totiž nedokáží dostatečně rychle přizpůsobovat změnám v ekonomice a na pracovních trzích. Dosáhnout ve vztahu mezi vzdělávacím systémem a trhem práce skutečné změny je přitom velmi obtížné a je třeba uplatnit celou řadu mechanismů a nástrojů. Navíc se jejich výsledky dostávají až za delší dobu. O to důležitější je však začít co nejdříve.

- Ve vzdělávacím systému je nutné **přehodnotit proporce mezi počátečním a dalším vzděláváním** i mezi jednotlivými školskými sektory, podstatně více rozvinout různé cesty, druhy a formy dalšího vzdělávání, kromě různých vzdělávacích a dalších specializovaných institucí stimulovat také učení v podnicích.
- Počáteční vzdělávání ve školách musí lépe a vyváženěji **rozvíjet celkové kompetence** jednotlivců s důrazem

na široký a solidní základ; z hlediska trhu práce připravovat mnohem více na **celoživotní zaměstnatelnost** (schopnost změny) než na konkrétní zaměstnání.

- Vzdělávací systém musí jednotlivce i společnost připravit, motivovat a umožnit jim, aby **byli schopni, chtěli a mohli se celoživotně učit** a dále vzdělávat. Znamená to mimo jiné zaměřit školní vzdělávání více na jeho pokračování než na jeho ukončování, soustředit se na vytváření návyku a pozitivního vztahu k učení, poskytovat dostatek rozmanitých příležitostí pro celoživotní učení.

- Školy a další vzdělávací instituce na všech úrovních je třeba co nejvíce otevřít širšímu vlivu společnosti, ekonomiky a požadavků trhu práce, **zapojit přirozené partnery škol** do formování a naplňování cílů a strategií rozvoje jednotlivých škol i do ovlivňování jejich konkrétních vzdělávacích obsahů a procesů.

Míra demokratičnosti či nedemokratičnosti vzdělávací soustavy není dána jen jedním či omezeným počtem znaků. Prolíná se do větší či menší míry všemi jejími charakteristikami. Záleží rovněž na tom, co se ve školách a ve třídách skutečně děje, jaký je reálný obsah a způsob výuky. Navíc se jedná o charakteristiky, které jsou nepochybně méně zřejmé a srozumitelné, než je například počet studentů, učitelů, škol či velikost výdajů. Mnohdy si je účastníci vzdělávacích procesů a zodpovědní úředníci ani neuvědomují. Proto také účinná opatření vedoucí ke změně – **zvýšení demokratičnosti vzdělávací soustavy, snížení nerovností v přístupu ke vzdělání** – jsou nutně komplexního charakteru, netýkají se zdaleka jen vzdělávací soustavy a školské politiky a předpokládají dlouhodobé působení. V žádném případě neexistují žádné jednoduché recepty na to, jak zajistit, aby vzdělávání bylo efektivnější a spravedlivější. Vyžaduje to vytrvalé úsilí a překonávání mnoha zakořeněných bariér a překážek. Na této cestě však žádné zkratky nenajdeme.

Rovnost vzdělávacích příležitostí se v politických diskusích o rozvoji školství objevila jako významný problém na přelomu 60. a 70. let. Realizace „spravedlivějších“ vzdělávacích šancí začala být v západním světě považována za cestu k dosažení vyšší sociální soudržnosti v krátkodobém pohledu a k dosažení mobilnější a demokratičtější společnosti v dlouhodobé perspektivě. **Demokratizace vzdělání** je pokládána za krok k demokratizaci společnosti vůbec.

U nás je téma demokratizace a přístupu ke vzdělávání téměř neznámé a vývoj v této oblasti, natož pak jeho společenské dopady, jsou přehlíženy. Jsme přesvědčeni, že je třeba se jimi začít urychleně zabývat a promítnout do vzdělávací politiky. Proto doporučujeme:

- Ustanovit nezávislou expertní komisi, jak je to obvyklé v zemích Evropské unie, která provede seriózní rozbor dopadů dnešní struktury vzdělávací soustavy, pojetí vzdělávání a podoby školy na přístup ke vzdělání z hlediska jednotlivých vrstev a skupin společnosti.

- Všechna hlavní rozhodnutí v oblasti vzdělávání a vzdělávací soustavy podmínit rozbořem důsledků pro přístup ke vzdělání z hlediska jednotlivých vrstev a skupin společnosti.

Naplňování **koncepce celoživotního učení** je dlouhodobou záležitostí, vyžaduje široké společenské změny a účast mnoha různých aktérů. Nelze jí vyhovět jednorázovými opatřeními omezeného rozsahu. Zasahuje všechny oblasti vzdělávacího systému a vede k jeho celkové hluboké transformaci. Často se formuluje jako vytvoření nové „kultury učení“ či „učící se společnosti“, která podporuje učení ve všech formách a prostředích, v rámci vzdělávacího systému i mimo něj. Tuto **vizi je nyní nutné zakotvit do reality** vzdělávacích systémů. Jejich proměna se projeví:

- ve větším propojení a návaznosti jednotlivých sektorů vzdělávací soustavy, v omezování jejich izolovanosti a v oslabování hranic mezi nimi, zejména mezi počátečním a dalším vzděláváním;

- v koncipování jednotlivých oblastí – řízení a rozdělení kompetencí, financování, evaluace a standardů, výukových metod a technologií, přípravy učitelů i podpůrných mechanismů – nejen v rámci různých sektorů vzdělávací soustavy, ale rovněž z perspektivy nového širšího celku;

- v rozšíření nabídky formalizovaného (školského) vzdělávání o jiné možnosti učení, zejména na pracovišti, v možnosti získat stejné kvalifikace a kompetence různými cestami a kdykoli během života;

- v novém vztahu mezi vzděláváním, prací a volným časem, který umožní různé vzájemné přechody, jakými jsou například opakovaný návrat do vzdělávacího systému či pracovní dovolená ke vzdělávání;

- především v celkové změně orientace vzdělávacího systému na potřeby a možnosti každého jedince, která mu má umožnit rozvinout a využít celý jeho potenciál.

C

Problémy a priority vzdělávací soustavy

1. Cíle a obsah vzdělávání, rozvoj učitele a školy
2. Průchod vzdělávací soustavou a změny její institucionální struktury
3. Změny v řízení škol

Tato část rozvádí závěry a doporučení předchozích částí. Sleduje, jaké změny budou potřebné, aby se realizoval koncept celoživotního učení a aby byly důsledně respektovány základní principy rozšíření přístupu ke vzdělání, zachování rovné příležitosti a uplatnění demokratických postupů v životě školy i celém vzdělávacím systému. Je zaměřena na klíčové oblasti – kurikulum, školu a učitele, vzdělávací systém a jeho jednotlivé sektory, mechanismus řízení – a na hlavní problémy, které se musí řešit, jestliže se vzdělání stane národní prioritou.

1. Cíle a obsah vzdělávání, rozvoj učitele a školy

Škola přestala být hlavním zdrojem informací a je naopak vystavena ostré konkurenci mnohem atraktivnějších médií a elektronických zdrojů. To má pro její další vývoj dva závažné důsledky.

Za prvé, je nezbytné **změnit zaměření školy** z tradičního předávání znalostí **na zvládnutí metod, jak informace zpracovávat a aplikovat**. Úlohou školy zůstává poskytnout systematickou a vyváženou strukturu základních pojmů a vztahů, které umožní zařazovat nové informace do smysluplného kontextu vědění i životní praxe. Musí přitom reagovat na dříve neznámá rizika – zahlcení informacemi, povrchnost, nevyváženost a nesystematičnost poznání, neschopnost orientovat se a hodnotit, nebezpečí manipulace až indoktrinace. Tomu také odpovídá **nové pojetí kurikula**, které zdůrazňuje samostatné myšlení, kritičnost, výběr a třídění informací, schopnost aplikace a využití informací pro řešení problémů. (Kurikulum je komplexní – u nás relativně nový – pojem, který zahrnuje cíle, obsahy, metody, prostředky a organizaci vzdělávání, jeho realizaci ve vzdělávacím procesu a způsoby hodnocení.) V kurikulu se objevují **nová témata evropské dimenze a multikulturní výchovy** a značně se posiluje **výuka cizích jazyků** jako příprava na život v demokratické, pluralitní a multikulturní evropské společnosti. **Výchova k demokracii** je však mnohem více než jen věcí kurikula, každodenně na ni působí život a prostředí školy i fungování celého vzdělávacího systému.

A za druhé, škola musí získat zájem žáka či studenta tím, že sama pro něj bude smysluplná, že bude mít pro něj osobní význam: bude stimulovat jeho aktivitu a tvořivost, poskytne mu místo pro experimentování a hledání bez rizika a strachu, vytvoří prostor pro jeho seberealizaci a dá mu příležitost, aby měl úspěch. Škola tak přejímá další role a **motivuje žáka, aby se po celý život učil chtěl**. To jsou však jen podmínky a předpoklady pro vnitřní transformaci školy. Zda k ní skutečně dojde, záleží na proměně práce každého učitele a školy, a ti pro to musí získat každou možnou podporu.

Nové pojetí kurikula a kurikulární politiky

Tradiční model kurikula evropských škol byl založen na předávání kulturní zkušenosti ze starší na mladší generaci a na jejím ochraňování. Žáci byli vybavováni prověřenými vědomostmi a dovednostmi, vzdělávání bylo chápáno jako jednou provždy uskutečňovaná příprava

na další život. V současné době se kurikulum evropských zemí proměňuje, protože se mění i charakter vzdělávacího prostředí a potřeby inovativního učení orientovaného na celoživotní vzdělávání. Koncepčním východiskem je **model aktivního člověka**, který je schopen nejen využívat osvojených vědomostí a dovedností a adekvátně se rozhodovat v osobních, životních a pracovních situacích, ale také přijímat podněty z okolí a předjímat nové komplexní situace, hledat variantní řešení a vyhodnocovat jejich důsledky. Je schopen adaptovat se v měnícím se pracovním i životním prostředí, vyrovnávat se s novými činnostmi komplexního charakteru, vstupovat do nových vztahů, přijímat různé role

Vzdělávání v celém průběhu života je založeno na čtyřech pilířích: učit se poznávat, učit se jednat, učit se žít společně a učit se být.

Učit se poznávat spojováním dostatečně širokých obecných znalostí s příležitostmi pracovat v malém počtu předmětů do hloubky. Zároveň to znamená učit se učit, a to tak, aby bylo možno těžit ze vzdělávacích příležitostí v průběhu celého života.

Učit se jednat, aby bylo možné si osvojit nejen profesní dovednosti, ale rovněž v širším smyslu kompetenci vyrovnávat se s různými situacemi a pracovat v týmech. Zároveň to znamená učit se jednat v podmínkách různých sociálních a pracovních činností, které mladí lidé vykonávají. Zkušenost z nich lze získat neformálním způsobem při účasti na životě obce či státu, ale i formální cestou, včetně účasti na výuce, při střídání studia a práce.

Učit se žít společně rozvíjením pochopení pro ostatní lidi a přijetím myšlenky vzájemné závislosti, účastí na společných projektech a učením se zvládat konflikty – v duchu úcty k hodnotám pluralismu a vzájemného porozumění a míru.

Učit se být, a to tak, aby se úspěšně rozvíjela samotná osobnost člověka, který by byl schopen jednat s větší autonomií, samostatným úsudkem a osobní odpovědností. Vzdělávání nesmí v této souvislosti zanedbat žádný z aspektů osobnostního potenciálu: paměť, myšlení, estetický smysl, fyzické vlastnosti a komunikační dovednosti.

(Učení je skryté bohatství – zpráva Mezinárodní komise UNESCO Vzdělávání pro 21. století. UNESCO, 1996. Český překlad: ÚIV, 1997.)

v týmu a přitom si zachovat svou lidskou, občanskou a kulturní identitu. Aktivní člověk je tvořivý a učí se celý život. Škola mu pro to dává nástroje, nezbytné metody a mechanismy učení. Disponuje souborem univerzálně použitelných dovedností, tzv. **klíčových kompetencí**, které jsou nejen výsledkem učení, ale také zdrojem dalšího rozvoje.

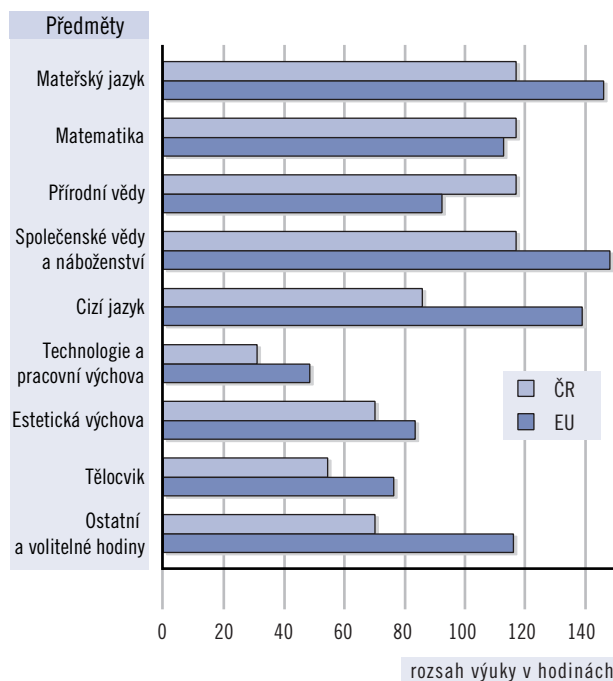
Diskuse o klíčových kompetencích je součástí vývoje **nové koncepce obsahu vzdělávání**, které je chápáno jako „všestranná kvalifikace pro život“. Vzhledem k rychlým proměnám životního prostředí nemůže být vzdělávání definováno pomocí norem a pomocí předem vymezeného obsahu. Přidávání nových a nových témat či předmětů do výuky není již od 60. let perspektivním řešením. Obsah a struktura vědeckých poznatků se mění, změny ve struktuře pracovních činností vyžadují nové znalosti a dovednosti. Globalizace vyžaduje nejen jazykové dovednosti, ale také znalosti historických příčin odlišností mezi národy a kulturami. Klade důraz na etické rozhodování, na schopnost identifikovat znaky odlišného kulturního prostředí a získávat nové prožitky a zkušenosti, ale bez ztráty identity, na rozlišování a kritické hodnocení informací poskytovaných médii. Kurikulum se chápe více jako program činností a otevřených příležitostí, než jako souhrn stanovených předmětů a témat. Tak, jak je kurikulum převážně konstruováno v České republice, vyvolává opakovaně kritiku pro svou přetíženost, encyklopedičnost a akademičnost. Vrcholem hierarchie při tvorbě kurikula mají být cíle vzdělávání.

Do tradičních vyučovacích předmětů, jejichž obsah se v posledních dvou desetiletích značně změnil, vstupují mezipředmětová témata, uplatňují se **volnější způsoby organizace vyučování**, jako jsou projekty, bloková výuka, integrování předmětů, zařazování samostatných modulů. Proti našemu přístupu je nižší počet povinných předmětů, které mají často interdisciplinární obsah. Proporce mezi teoreticky a prakticky orientovanými předměty a také mezi mateřským jazykem a cizími jazyky jsou vyváženější. Vytvářejí se **širší obsahové oblasti** nadřazené vyučovacím předmětům (jako jsou jazyk a jazyková komunikace; matematika a informatika; člověk a společnost; příroda a péče o životní prostředí; technika a svět; práce; umění; zdraví a životní styl; tělesná kultura).

V zemích Evropské unie se uplatňuje **dvouúrovňový participativní model** kurikulární politiky. Na první úrovni v tzv. **národním kurikulu** jsou vypracovány

Roční rozsah výuky pro žáky ve věku od 12 do 14 let

Česká republika a země EU v roce 1996

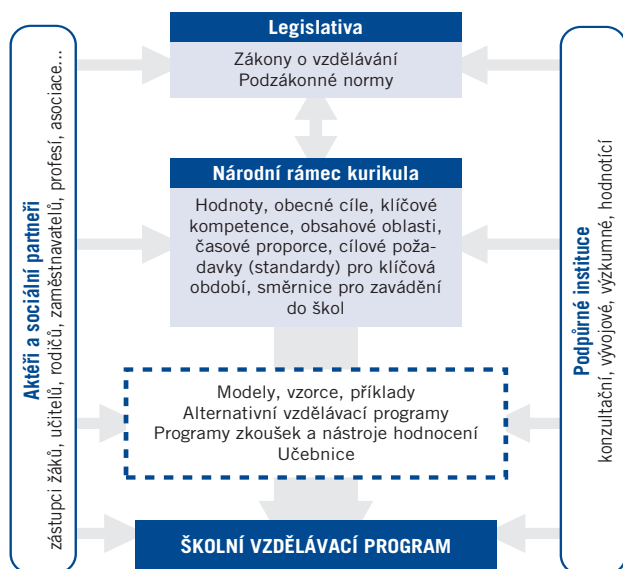


Pramen: Education at a Glance, OECD 1998

závazné rámcové dokumenty, které definují hodnoty a obecné cíle vzdělávání, povinné obsahové oblasti (obsahové jádro), cílové požadavky (standardy) pro uzlové body vzdělávací dráhy a obecné směrnice pro realizaci standardu ve školách. Tento národní rámec kurikula je doplňován programy zkoušek a hodnocení žáků a vypracováním evaluačních nástrojů, a dále modelovými vzdělávacími programy, které konkretizují různé možnosti, jak dosahovat závazného výstupního standardu. Na druhé úrovni v tzv. **školním kurikulu** si zpracovává každá škola svůj vlastní vzdělávací projekt, v němž definuje své zaměření a cíle a dopracovává si národní kurikulum podle místních podmínek.

Každá jednotlivá škola se tedy spoluúčastní na řízení vzdělávání. K tomu je třeba, aby za prvé existoval **mechanismus participace, který zajišťuje účast dalších partnerů** – zástupců rodičů, obcí, zaměstnavatelů – na rozhodování o kurikulu. Národní kurikulum je výsledkem širokého národního konsensu a v některých zemích je přijímáno jako zákon parlamentem. Mechanismus participace však působí i na regionální a místní úrovni. Za druhé je při takovém stupni autonomie škol nutný

Participační model kurikulární politiky



Pramen: E. Walterová, Tvorba a realizace kurikula, 1998

systém podpůrných institucí. Na centrální úrovni má stát svou specializovanou instituci, která se zabývá výzkumem, tvorbou a hodnocením kurikulárních dokumentů, modelů a inovací a systematicky monitoruje průběh kurikulární reformy. Na regionální úrovni existuje síť metodických a konzultačních center, která podporují rozvoj školního kurikula.

Vývoj v České republice do jisté míry formálně napodobuje evropské trendy zavádění dvoustupňového kurikula, postrádá však celkovou strategii a prozatím nevedl k vytvoření uceleného participativního mechanismu. Byl sice vypracován a ministerskou vyhláškou ustaven Standard vzdělávání (tj. dokument na úrovni národního kurikula) a s možností asi 30 % volnosti ve výběru témat učiva se školám nabízejí několikero vzdělávací programy. K tomu se řadí i úplná svoboda a zodpovědnost učitele ve výběru metodiky vyučování. Avšak Standard základního vzdělávání i vzdělávání na gymnáziu je pojetím stále příliš blízko osnovám – nedostatečně definuje společné cíle, funkci a obsah všeobecného vzdělávání, vychází z tradiční koncepce orientované na předávání poznatků, je popisný a neobsahuje ani cíle, jichž má být dosahováno v klíčových místech vzdělávací dráhy. Svoboda a zodpovědnost školy při úpravě Standardu k místním potřebám a podmínkám je dosud velmi malá. **Vzdělávací standardy středního odborného vzdělávání** platné od roku 1998 naproti tomu vyjadřují závazné cíle a jsou založeny na klíčových kompetencích. Na úrovni školy jsou pak konkrétně

zohledňovány ve vzdělávacích programech se zřetelem k regionálním a lokálním podmínkám a potřebám.

Uvolnění závazných osnov podnítilo **obsahové inovace v řadě škol**, nebyly však systematicky monitorovány, vyhodnocovány či podporovány. Hranice autonomie škol nejsou jednoznačně vymezeny, řada podzákonných předpisů je opět zužuje a omezuje prostor pro pedagogické inovace. Hodnocení nemá stanovena spolehlivá kritéria kvality.

Evropská dimenze a multikulturní výchova

Zavádění evropské dimenze do kurikula je úkolem členských zemí Evropské unie, výslovně uvedeným již v Maastrichtské smlouvě. Každá země má svou variantu realizace, společným trendem je vytváření obrazu Evropy jako sdíleného prostředí, v němž dochází ke kontaktu a setkávání, komunikaci a srovnávání. Jde o odkrývání společných hodnot a kulturních kořenů, srovnávání tradic a životního stylu, zdrojů prosperity i konfliktů a problémů, ale také o vymezení vlastního vkladu do evropské kultury a vědy. Vzdělávací programy jsou výrazně orientovány na společnou budoucnost a na integrační proces, mají akční povahu. Evropská dimenze se chápe jako **integrující princip** nejen ve výuce, ale i v ostatních činnostech. V kurikulárních dokumentech je uváděna jako jeden z cílů, dále v rámci mezipředmětových témat i jako komplexní téma uvnitř vyučovacích předmětů.

Pro úspěch evropské integrace a uvědomování si evropské identity je nezbytné i začleňovat do kurikula **multikulturní aspekty**. Životu v multikulturní společnosti se lidé musejí učit. Odlišné kulturní vzorce (náboženství, struktura rodiny, styl života), jazykové deficity i různost pojetí výchovy jsou totiž zdrojem podstatných problémů. Uvědomělé srovnávání kultur a jejich dialog ve škole pomáhá překonávat kulturní bariéry a odstraňovat stereotypy a předsudky. Odstraňování jazykových deficitů je podstatným prostředkem socializace. Práva menšin a znevýhodněných skupin v zemích Evropské unie jsou výslovně uváděna v kurikulárních dokumentech, které stanoví specifické cíle, případně i formulují závazná kompenzační opatření. Vzdělávání menšin v České republice má však spíše segregační charakter. Přetrvává monokulturní orientace kurikula, dokonce je posilována vylučováním žáků menšinových skupin do zvláštních škol. Žáci českých škol pak mají problémy a bariéry v komunikaci a v pochopení jiných kulturních zvyků.

Koncept evropské dimenze se u nás rozvíjí až od 2. poloviny 90. let. Dosavadní pojetí však směřuje k pouhému přiřazování nových témat do výuky bez vysvětlení národní a evropské identity a jejich vzájemného vztahu. Podpůrné aktivity – jako exkurze, spolupráce se zahraničními školami – jsou většinou nepravidelné. Zavádění evropské dimenze je třeba chápat jako **prioritu kurikulární politiky**, nikoli jen jako jednorázovou kampaň nebo další témata v kmenovém učivu. Pomůže prosazovat nové pojetí kurikula a orientovat je výrazně na budoucnost. Musí být založeno na cílené podpoře ministerstva i na iniciativách škol, těžiště musí spočívat v projektech škol jako součásti jejich výukových, ale i mimotřídních a zájmových aktivit.

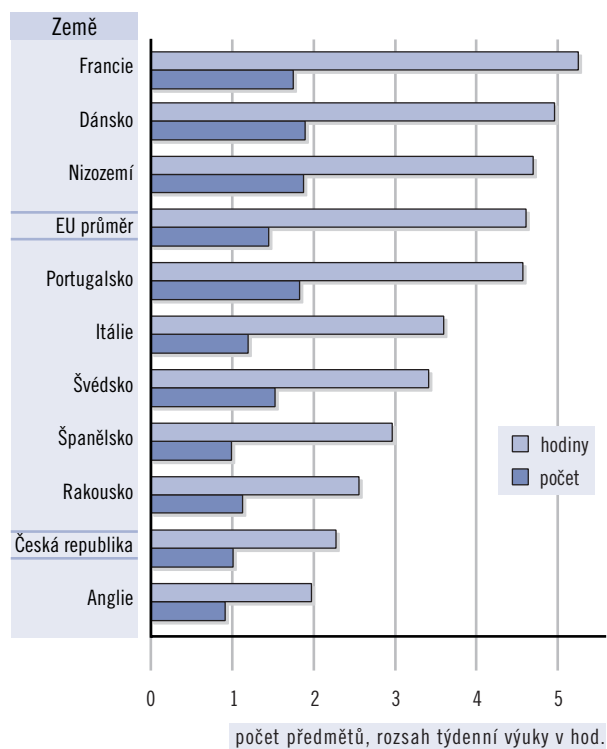
Výuka cizích jazyků

Schopnost komunikovat v oficiálním jazyku členské země a v dalších **nejméně dvou cizích jazycích** je považována za klíčovou pro rozvoj osobní, občanský i profesní u každého občana Evropské unie. První cizí jazyk má být zařazen jako povinný již na 1. stupni (v primárním vzdělávání), na 2. stupni (v nižším sekundárním vzdělávání) se má výuka rozšířit alespoň o jeden další jazyk. Všichni žáci se mají učit oběma jazykům nejméně po dobu dvou po sobě jdoucích let během povinné školní docházky, pokud možno však déle. Výuka cizího jazyka se – pod přímým vlivem prohlubující se evropské integrace – zahajuje už v dřívějších ročnících. Podporuje se zavádění výuky jazyků méně početných evropských národů. Narůstá zájem o tzv. bilingvní výuku (kdy některé z předmětů mohou být vyučovány v cizím jazyku), rozšiřuje se institut jazykových asistentů a věnuje se zvýšená pozornost výuce cizích jazyků pro potřeby profesní spolupráce. Výuka cizích jazyků má zhruba stejné časové dotace jako výuka mateřštiny. Cizí jazyk je předmětem testování v klíčových obdobích i povinným maturitním předmětem.

U nás je od roku 1995 povinný cizí jazyk zařazen od 4. ročníku základní školy, dva cizí jazyky jsou povinné pouze na gymnáziích. Od roku 1990 si žák může cizí jazyk vybrat (z 5, příp. 6 jazyků). Převažuje angličtina, na středních odborných učilištích a v regionech sousedících s Rakouskem a Německem němčina. Problémem ovšem je, že poptávka po výuce cizích jazyků je vyšší a více diverzifikovaná, než je skutečná nabídka škol, protože jim chybějí učitelé. Pro řešení této situace byl sice počínaje rokem 1990 značně zvýšen po-

Výuka cizích jazyků na konci povinné školní docházky

Průměrný počet cizích jazyků na jednoho žáka a rozsah týdenní výuky v ČR a zemích EU



Pramen: Profiles of Language Education in 25 Countries, IEA 1996

čet studujících na pedagogických a filozofických fakultách, navíc bylo v letech 1992-94 zřízeno jednooborové bakalářské studium, ovšem z více než 5000 absolventů nastoupila do škol jen mizivá část. Je nezbytné **vypracovat ucelenou koncepci** jazykového vzdělávání, která by umožňovala výuku prvního cizího jazyka již od 3. ročníku a zaváděla povinně volitelný druhý cizí jazyk od 6. ročníku, zajišťovala potřebnou návaznost a průchodnost výuky na základní a střední škole a řešila výuku cizích jazyků pro profesní účely.

Výchova k demokratickému občanství

Výchova k demokracii není záležitostí jen jediného předmětu, občanské výchovy, ani jen dalších předmětů, i když k ní značně přispívají, stejně jako demokracie není jen jeden z politických systémů, ale **způsob nazírání na svět a jednání**. Demokracie je založena na rovnoprávnosti a svobodě každého občana, na respektování práv každého jedince i na jeho vědomí zodpověd-

nosti. Výchova k ní začíná v nejútlejším věku, v rodině, a působí na ni celá společnost, chování každé její složky. Škola má v tomto působení jedno z nejvýznamnějších míst, protože působí na dítě bezprostředně, každý den a po mnoho let.

Škola je prvním prostředím, do něhož dítě vstupuje z rodiny, a především ve škole probíhá proces jeho socializace. **Rozhodující je chování a charakter učitelů,** jejich osobní příklad, neautoritativní styl výuky, kooperativní vyučování stavěné na skupinové a týmové práci, ne na soutěži.

Škola působí i **v další rovině svého celkového uspořádání, étosu a klimatu,** svým respektem k potřebám a osobnosti žáka. Dodržováním společně stanoveného a spravedlivého řádu, závazného pro všechny strany. Tím, že nepřipustí agresivitu a šikanu. Tím, jak široké možnosti poskytuje pro pozitivní trávení volného času, pro rozvoj odpovědného a autonomního jedince. Tím, jaký má škola vztah k rodičům a ostatním představitelům obce, jak je vůči nim otevřená, jak je zapojuje do činnosti školy, jaké možnosti jim nabízí například pro celoživotní učení. Tím, jak funguje školní samospráva a rada školy jako formalizované orgány demokracie na této základní úrovni.

Výchova pro demokracii však může využít i fungování celého **vzdělávacího systému.** Ten má především **uplatňovat rovnost příležitostí** a spravedlnost jako základní princip vzdělávací politiky. Ale k demokracii má vést i **způsob řízení,** rozdělení a dodržování kompetencí, participace všech účastníků a respektování jejich legitimních zájmů, vytváření konsensu, otevřenost a transparentnost jednání, jeho veřejná kontrola. Tuto rovinu dítě nebo mladý člověk asi vnímá jen zprostředkovaně, ale velmi se již týká jeho rodičů. Ti však byli vychováni ve zcela jiné politické kultuře a není pro ně jednoduché plně přijmout všechny důsledky demokratické praxe. Ta je založena na volbě svobodných občanů, ale současně přiznává toto právo každému z nich. Demokracie respektuje každého jedince, ale současně vyžaduje, aby i on stejně respektoval druhé, usiluje o účast a spolupráci všech partnerů, bere v úvahu jejich legitimní zájmy a citlivě je vyvažuje.

Proměna funkce a prostředí školy

Funkce i prostředí školy se proměňuje především podle toho, jak se mění místo a role vzdělávání ve společnosti, jak bohaté a dostupné jsou informace, jak pluralitní je

společnost a zároveň jak se uvolňují společenské a rodinné vazby. U nás jsou oslabeny některé vazby (rodina, církev, obec) a hodnoty, které společnost sdílí. Stále více dětí a mladých lidí postrádá fungující rodinu, sourozenecké vztahy, uznání a zájem druhých, pozitivní lidské společenství. Tím více má škola být místem řádu a spravedlnosti, má stejně respektovat práva všech, má být neautoritativní, má sloužit jako model demokratické společnosti, jenž vede k toleranci, partnerství, kooperaci a k vzájemné závislosti. Škola má přispívat k utváření rovnocenných a odpovědných vztahů – bez manipulace, strachu a agrese – i odpovídajících hodnot, a tak má napomáhat dítěti, aby překonalo nevýhody přinesené ze špatně fungující rodiny nebo z negativního prostředí mimo školu.

Vedle vzdělávací role školy se zdůrazňuje zaměření na celkový rozvoj osobnosti, **výchovná a socializační funkce** školy. Škola vyrovnává rozdíly sociálního a kulturního prostředí i tím, že umožňuje dětem široký repertoár zájmové činnosti a zpřístupňuje jim nákladné vybavení, jako jsou nové informační a komunikační technologie. Měla by rozšiřovat možnosti pozitivního trávení volného času, poskytovat chybějící podněty a vzorce chování a využívat působení vrstevnických vztahů jako nejlepšího způsobu prevence negativních sociálních jevů.

Vzdělávací instituce musí nabízet **dostatečně přitažlivé, stimulující a motivující prostředí,** a to především tím, že bude vytvářet příležitosti k vlastní aktivitě a tvorbě, umožňovat zkoušení nových a samostatných nápadů, že bude studentům umožňovat i to, aby se zapojovali do tvůrčí práce a výzkumu, testovali nové myšlenky, získávali příležitosti k podnikání. Tyto cíle platí na všech úrovních, od dítěte v mateřské škole po postgraduálního studenta; i když se bude jejich konkrétní formulace postupně proměňovat, zaměření zůstane stejné – na morální a charakterové hodnoty, na vlastní aktivitu, na tvořivost.

Funkce školy se rozšiřuje i tím, že je **otevřena ostatním obyvatelům obce pro jejich další vzdělávání** i pro realizaci různých aktivit a programů. Poskytuje takovou nabídku vzdělávacích služeb (například rekvalifikačních, kompenzačních) pro potřeby celé obce, případně i regionu, jak to dovoluje typ školy (od základních škol po vysoké) a její personální a materiální vybavení. Škola se stává základním elementem infrastruktury pro celoživotní učení, poskytuje alternativy k

pasivním a konzumním způsobům života a jako nej- snáze dostupný element občanské společnosti slouží pro aktivní účast rodičů i ostatních občanů.

Rozšiřování funkce školy klade velké nároky na kvalitu a podnětnost prostředí školy, avšak nakonec zá- visí především na postoji učitelů, na změně pojetí jejich role, což opět závisí především na jejich osobních, lid- ských kvalitách i na způsobu jejich přípravy. Realizace bude nepochybně trvat desetiletí. Právě proto je nutné co nejdříve založit nezbytné nástroje a mechanismy na podporu práce učitele a školy.

Rozvoj učitelů

Práce učitele se stala mnohem náročnější – časově, slo- žitostí i psychickým vypětím. Vzrostly jeho povinnosti i odpovědnost. Je to důsledek změn ve škole, jako je vyšší stupeň autonomie školy, který vyžaduje od učitelů více iniciativy a tvořivosti, změny v obsahu vzdělávání i používaných metodách a technologiích, měnící se cha- rakter vztahu učitele a žáků, stoupající individualizace výuky a péče o žáky s různými odlišnostmi jako inte- grace postižených dětí a dětí imigrantů. Je to také dů- sledek **určitého přesouvání odpovědnosti ze společ- nosti na školu**, protože narůstají neúplné a nefunkční rodiny a péče rodiny se zmenšuje, dále proto, že stoupá počet ohrožených dětí a objevují se změny v postojích žáků – postrádají soustředění a motivaci k učení, a ob- jevují se dokonce i změny chování v takovém stupni, který se již vymyká kontrole školy (šikana, drogy).

Rostoucí pracovní i psychické zatížení, zvýšení vyučovacích povinností i rostoucí nároky na osobní i odborné kvality učitele vyžadují, aby byla nově kon- cipována jejich vysokoškolská příprava, aby práce uči- tele a školy dostávala systematickou podporu, aby se zlepšily podmínky zvláště platové a aby se zvýšila moti- vace pro angažování v osobním rozvoji, v rozvoji školy i v zavádění inovací. Je to o to nezbytnější, protože **věk učitelů se zvyšuje**. V zemích Evropské unie stoupl po- díl učitelů starších čtyřiceti let za posledních dvacet let na dvojnásobek. V České republice je situace obdobná. Rovněž stále vzrůstá počet těch absolventů učitelství, kteří nepůsobí ve školství, nejvýrazněji právě v nej- mladších věkových skupinách učitelů. Je nutné **učinit učitelskou profesi atraktivnější**. To však nastává za si- tuace, kdy výdaje na školství jsou omezeny možnostmi státního rozpočtu a snahou redukovat veřejné výdaje a kdy objem potřebných nákladů je dán jak samou veli-

Metodika českého projektu Zdravá škola (realizovaného v rámci programu Světové zdravotnické organizace) uvádí, že **pro podporu zdraví je příznivé**, když:

- škola má možnost chovat se jako autonomní subjekt;
- styl řízení je ve škole na všech úrovních založen na spoluúčasti všech lidí, kteří ke škole patří, na její práci a dění;
- škola poskytuje podmínky pro profesní rozvoj učitelů a osobní pohodu;
- učitelé budují své postavení nikoli na formální auto- ritě a poslušnosti žáka, ale věnují úsilí na vytvoření podporujícího vztahu s každým žákem, na vedení ko- munikace a stálého dialogu;
- složky vzdělávání (vyučování a výchovy) – postoje, dovednosti a znalosti – jsou v kurikulu školy a třídy za- stoupeny ve vyrovnaném poměru;
- škola vidí svou funkci nejen ve výuce, kterou jistě nezanedbává, ale také v poskytování hodnotného pro- středí, demokraticky vedeného společenství a aktivit volného času;
- vzdělávací program pro třídu za spoluúčasti žáků plánuje, řídí a jeho výsledky hodnotí učitel, jemuž je dána pedagogická autonomie a odpovědnost;
- cíle a úkoly vzdělávání ve škole programově zabezpe- čují potřeby osobního rozvoje každého žáka: otevírají jeho vzdělávací možnosti a vytvářejí podmínky pro jeho seberealizaci, aby se stal tím, čím potenciálně je, k čemu má předpoklady a schopnosti a čím také může neopakovatelným způsobem přispět společnosti a světu;
- obsah a metody výuky ve škole poskytují širokou na- bídku životně důležitých aktivit přiměřených věku a in- dividuálním předpokladům žáků tak, jak odpovídá po- znatkům o zákonitostech vývoje člověka po stránce tě- lesné, duševní, sociální a mravní;
- organizace výuky se řídí ohledem na individuální tempo práce každého žáka, na věkově podmíněnou frekvenci střídání pracovních činností různého druhu a motivací a na střídání činností pracovních s odpočin- kovými a zájmovými;
- motivace žáka je založena na jeho aktivní účasti ve vzdělávacích činnostech, radosti z poznání a na zážitku uznání; učitel se vyhýbá motivaci strachem z neúspě- chu a soutěžením na žebříčku lepší-horší;
- hodnocení žáka učitelem je orientováno na hodno- cení jeho osobních pokroků, které jsou současně učite- lem kompetentně rozpoznávány a s žákem a s jeho ro- diči projednávány;
- kritéria hodnocení kvality školy a pedagogické čin- nosti učitele vycházejí z programu, který si škola stano- vila;
- škola je otevřena rodičům, obci a veřejnosti.

(Program podpory zdraví ve škole, rukověť projektu Zdravá škola. Portál, 1998)

kostí vzdělávacího systému, který patří mezi největší zaměstnavatele, tak i vysokým podílem mzdových nákladů na celkových výdajích na školství. Jako řešení se nabízí zvyšovat kvalitu a zavádět inovace, zajistit maximální efektivitu vynakládaných prostředků a provázat osobní rozvoj učitele s rozvojem školy a se změnami ve vzdělávacím systému.

Na rozdíl od jiných profesí jsou dnes možnosti funkčního i platového postupu učitele poměrně omezeny a spočívají dosud především v přechodu na funkce převážně manažerské či administrativní. **Vytvoření více stupňované profesionální dráhy** s širšími možnostmi prohlubování učitelské kvalifikace zvýší motivaci a zapojení učitelů a otevře také cestu k více diferencovanému nárokovému platovému postupu. Základními problémy jsou koncipování jednotlivých stupňů profesionální dráhy a výběr kritérií pro jejich přiznání, které rozhodnou o přijetí celého systému učitelů. V řadě zemí odbory odmítají diferenciaci v odměňování na základě osobního ohodnocení především pro nedostatek objektivních, skutečně účinných kritérií pro posuzování výkonu a také pro možné zneužití. (To je také důvodem, proč se u nás nedostatečně využívá existujících možností osobního ohodnocení, které je plně v rukou ředitele školy.)

Je nutné, aby profesionální dráha sledovala a kombinovala obě linie: odborný růst i funkční postup. Příležitosti k **funkčnímu postupu** jsou omezeny již systemizovaným počtem míst a splněním určitých kvalifikačních požadavků. Kromě manažersko-administrativních funkcí by měl funkční postup využívat co nejvíce převzetí odpovědností za praxi budoucích učitelů, za tvorbu kurikula, za zavádění nových učebních metod a v přípravě projektů rozvoje školy (jako jsou například možné funkce uvádějícího učitele, předsedy předmětové komise, metodika, koordinátora projektů).

Naproti tomu možnosti **odborného růstu** musí být otevřeny pro všechny učitele, kteří jich chtějí využít. Bude nutné vyvažovat různá kritéria pro jejich přiznání. Některá bude možné jasně definovat a doložit jako například rozšiřování aproby o další předmět či pro další věkové skupiny, získání specializovaných učitelských kompetencí, znalost cizích jazyků, doplňující kvalifikace (např. pro volný čas, pro handicapované děti apod.). Jádrem by však měla být vlastní aktivita učitele, zaměřená na zvyšování kvality a inovace ve vyučování, a měla by vycházet z realizace projektu školy. Pro kom-

petentní rozhodnutí o dráze odborného růstu je nutné kombinovat všechny možnosti, stanoviska ředitele a rady školy, zkušených kolegů z jiných škol (*peer-group review*) i zapojení pedagogických fakult.

Koncipování takového systému má dva **dlouhodobé cíle**. První je připravit rezervoár sil pro rozšiřování inovací a pro postup vnitřní transformace školy. O úspěšnosti reformního procesu rozhodují učitelé, žádné změny se nemohou odehrávat navzdory jim. Rozhodující je přitom nejen individuální kvalita učitele, ale také možnost vytvořit na škole funkční tým a zajistit jeho silné vedení.

Druhým cílem je zpětně působit na koncipování přípravného vzdělávání a na fakulty připravující učitele. Reformy školství mění nejen profesionální postup a pracovní podmínky, ale mohou i výrazně změnit obsah a způsoby přípravy budoucích učitelů a podmínky jejich přijetí do zaměstnání. Příprava budoucích učitelů v tzv. klinických programech či fakultních školách by měla umožnit, aby se těsně propojily výsledky výzkumu, inovace kurikula a metod a forem přípravy. Dnes je v České republice příprava učitelů plně v pravomoci vysokých škol a akreditační komise. Vyhláška ministerstva pouze formálně definuje podmínky odborné a pedagogické způsobilosti, nikoli však obsah, utváření či výslednou kvalitu učitelského studia (například vyvážení teorie a praxe či pedagogicko-psychologických kompetencí a předmětového studia). Je proto nutné jasně definovat požadavky státu na přípravu učitelů a uvážit vhodnost dalších opatření, jako je například zavedení státní zkoušky a vydání osvědčení.

Další vzdělávání je ve většině zemí Evropské unie integrální součástí profesionální dráhy učitelů jako jejich právo i povinnost (i když jen ve čtyřech z nich zakládá nárok na profesní postup). Mělo by být jednotně poskytováno všem učitelům a mít jasné výhody pro každého, kdo se ho zúčastní. Takový postup však předpokládá značné investice, má-li být změněna současná situace, kdy mnoho učitelů investuje do svého dalšího vzdělávání čas a peníze bez toho, že by získali jakékoli viditelné ocenění. Avšak investice do dalšího vzdělávání, pokud nejsou částí celkové strategie rozvoje školy a transformace vzdělávacího systému, samy o sobě nezaručují, že se zlepší kvalita vzdělávání. V posledních dvou desetiletích proto existují v zemích Evropské unie pokusy těsněji **propojovat rozvoj učitelů se zaváděním vzdělávacích reforem a se změnami na úrovni školy**.

Významnou roli při tom hraje vzdělávání ředitelů zaměřené na posílení jejich schopnosti připravovat a realizovat rozvoj školy a motivovat k němu i učitele.

Formy dalšího vzdělávání v zemích Evropské unie velmi závisejí na celkové struktuře vzdělávacího systému. Poměrně značně se liší především v tom, do jaké míry jsou organizovány státem (veřejnou správou), nebo samotnými školami, a v jakém rozsahu na ně mají učitelé nárok. V České republice byl systém existující do roku 1989 převážně zrušen, protože byl většinou učitelů vnímán jako forma indoktrinace shora. Zlepšování práce školy i rozvoj učitelů se založily především na iniciativě školy. Prvním systémovým opatřením bylo v roce 1995 zvýšení účelových dotací, které byly dány k dispozici ředitelům škol, aby si sami zajišťovali potřebný rozsah dalšího vzdělávání na základě nabídky akreditovaných institucí, veřejných i soukromých.

Systém však není dořešen, nejsou stanovena přesná pravidla jeho fungování, která by například zabránila, aby jej neohrozilo omezování výdajů na školství. Není rovněž zajištěn maximální účinek na kvalitu a rozvoj školy, zejména orientace dalšího vzdělávání na cíle rozvoje školy i vzdělávací soustavy. Toho lze dosáhnout jen tak, že se záměrně propojí individuální rozvoj jednotlivých učitelů s projektem rozvoje dané školy.

Nezbytné je, aby vznikla aspoň minimální **síť podpůrných zařízení**. Zajišťovala by určitou část dalšího vzdělávání, zejména programy pro realizaci vzdělávací politiky státu a kvalifikační programy, a poskytovala by školám různé služby, metodické vedení a konzultace pro tvorbu kurikula, možnost využívat technické vybavení, potřebný servis, mediatéky a půjčovny učebnic. Na nabídce programů by se podílely inovativní školy, uplatňující vlastní zkušenost, pedagogické fakulty i ostatní instituce.

Posílení úlohy inovativních škol

Uvolnění osnov a přiznání jisté míry autonomie (i když přesně nedefinované) uvolnilo iniciativu, vznikl určitý počet inovativních škol a dokonce i určitý systém sebevzdělávání. Ukázaly se však meze tohoto přístupu, spoléhání se výlučně na iniciativu zdola bez podpory shora samo o sobě nestačí pro systematické šíření inovací a pro zajištění postupu transformace vzdělávacího systému. Je proto nutné **propojit cílenou podporu státu** a vytvoření odpovídajících podmínek s dobrovol-

nou iniciativou a **tvořivostí škol** a s vytvářením těsných **kontaktů mezi školami** navzájem (*networking*).

Základem systému podpory inovativních škol by byla dohoda školy s ministerstvem (či pověřenou organizací), že na základě svého projektu rozvoje se bude snažit o dosažení přesně specifikovaných cílů a že podpoří šíření výsledků i k dalším školám. Na druhé straně by ministerstvo vytvořilo potřebné podmínky a poskytlo určitou metodickou, personální i finanční pomoc. Cílem je **vytvořit síť spolupracujících inovativních škol, které by postupně přitahovaly další školy** a pomáhaly jim. Dosažené zkušenosti by využívaly v nabídce dalšího vzdělávání i v přípravě učitelů, těsně by spolupracovaly s pedagogickými fakultami a podílely by se na jejich dalším vývoji.

Navržený systém má několik východisek: dobrovolnost iniciativy škol (je třeba brát v úvahu odpor vůči reglementaci shora založený na minulých zkušenostech); přirozené rozšiřování okruhu inovativních škol podle jejich vnitřní připravenosti na změnu; přesné vymezení práv, úkolů a povinností všech partnerů na základě kontraktu; výrazná úloha státu v poskytování podpory (materiální i metodické), v monitorování a evaluaci výsledků a v konečné odpovědnosti za jejich využití při transformaci celého vzdělávacího systému. Navržený systém znamená ovšem značný zásah do dnešního řízení škol. Jeho realizace bude nejen dlouhodobá, ale nezbytně i postupná. Řešení musí být otevřené, konkrétní podoba systému se bude vyvíjet podle získaných zkušeností. Je přitom nutné co nejvíce využívat existujících struktur (především role inspekce).

Doporučení

K realizaci kurikulární reformy:

- Zahájit diskuse a práce vedoucí k vypracování národního kurikula, vybrat a pověřit instituci odpovědnou za jejich zabezpečení, vyhodnocování a předkládání výročních souhrnných zpráv.
- Přehodnotit současné standardy všech úrovní a typů škol a posílit v nich složku všeobecného vzdělání a klíčové kompetence.
- Vytvořit víceúrovňový mechanismus pro koordinaci, konzultaci, tvorbu a evaluaci kurikula a propojit jej se systémem podpory škol a šíření inovací.

K realizaci evropské dimenze:

- Podporovat vytvoření center evropských studií na

všech pedagogických fakultách pro systematické zavádění evropské dimenze do vzdělávání učitelů i praxe škol.

- Vypracovat moduly pro integrující témata, učební texty a výukové programy, vytvořit soustavu modelových projektů využívající zkušenosti a náměty inovativních škol, uplatňovat evropskou dimenzi i v zájmové činnosti.
- Zvýraznit orientaci na multikulturní vzdělávání ve všech typech škol a stanovit pravidla pro integraci dětí různého jazykového a kulturního zázemí.

K výuce cizích jazyků:

- Zpracovat a přijmout ucelenou koncepci jazykového vzdělávání pro celou vzdělávací soustavu, která povede k povinné výuce dvou cizích jazyků a jejich zvládnutí na všech typech škol. Jako první kroky ověřit posunutí výuky prvního cizího jazyka již od 3. ročníku a zavedení povinně volitelného druhého cizího jazyka od 6. ročníku, zajistit návaznost na všech typech středních škol a řešit výuku cizího jazyka pro profesní účely.
- Vypracovat strategii organizačního, personálního, materiálního a finančního zabezpečení postupného naplňování navrhované koncepce.

K rozšíření funkce školy:

- Systematicky podporovat školy v nabídce zájmových činností a aktivních a tvořivých možností trávení volného času pro žáky.
- Systematicky podporovat školy v nabídce dalšího vzdě-

lávání jako vzdělávací střediska, obce, i širší komunity.

- Navrhnout a zavádět konkrétní nástroje (organizační, metodické a finanční) pro realizaci uvedených cílů.

K podpoře práce učitele a školy:

- Pokračovat v přípravě a realizaci programu Učitel, který propojuje gradaci profesionální dráhy, platový postup, pregraduální přípravu a další vzdělávání učitelů. Spojit osobní rozvoj učitele s rozvojem školy, v níž pracuje, a orientovat ho na zvyšování kvality a rozvoj inovací. Vytvořit ucelený a koordinovaný podpůrný systém využívající dnešní infrastrukturu regionálního školství a kapacitu vysokých škol.
- Provázet systematickou a cílenou podporu státu s dobrovolnou aktivitou inovativních škol a jejich vzájemnou spoluprací, vytvořit tak systém podporující šíření inovací v celém vzdělávacím systému. Využít zkušeností inovativních škol pro přípravu učitelů i pro jejich další vzdělávání.
- Do systému dalšího vzdělávání urychleně a koncepčně zařadit přípravu ředitelů, inspektorů a dalších pracovníků státní správy ve školství.
- Vypracovat koncepční a strategický dokument o přípravě a dalším vzdělávání učitelů. Formulovat požadavky státu na kvalifikaci učitele.
- Vypracovat strategii pro zvýšení platů učitelů oproti celostátní úrovni zhruba o čtvrtinu až třetinu, a tedy pro vyrovnání s učiteli v zemích Evropské unie. Realizovat nárokovou diferenciaci v odměňování učitelů v závislosti na jejich kvalifikaci, funkci, aktivitě a zvyšování kvality jejich práce.

2. Průchod vzdělávací soustavou a změny její institucionální struktury

Nezbytnost předškolního vzdělávání

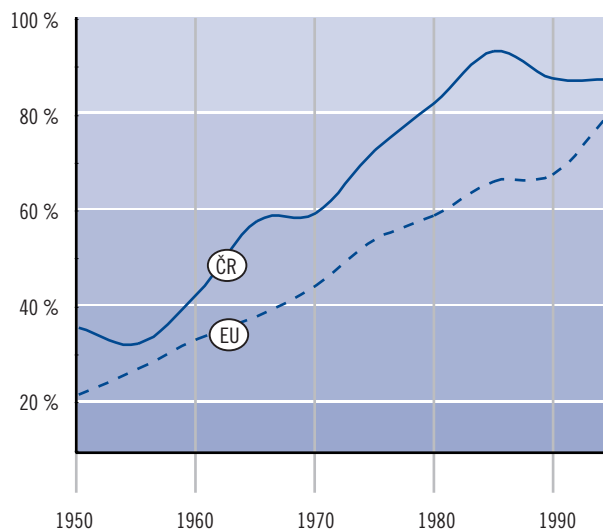
Předškolní vzdělávání poskytuje dětem významné výchovné podněty v oblasti kognitivního, sociálního i emocionálního rozvoje, které mnohdy nemůže zajistit ani dobře fungující výchova v rodině. Její vliv a účinky jsou nejvíce patrné u dětí z méně stimulujícího prostředí, přínosná však může být pro celou předškolní populaci. Podle řady výzkumů z celé Evropy předškolní vzdělávání má **výrazný pozitivní vliv na pozdější úroveň studijních výkonů** a celkovou úspěšnost ve vzdělávání i **na sociální integraci** a snížení delikventního chování. Je jedním z předpokladů k vytvoření odpovídající základny pro celoživotní učení. Instituce předškolní výchovy se proto v evropských zemích začleňují do vzdělávací soustavy a jsou obdobně jako její ostatní články státem financovány a regulovány.

V posledních padesáti letech bylo předškolní vzdělávání jedním z velmi rychle se rozvíjejících sektorů vzdělávacích soustav zemí Evropské unie. V některých zemích (v Belgii, Francii, Nizozemí, Španělsku) již bylo dosaženo téměř všeobecné docházky do předškolních zařízení ve věku čtyř let a navštěvují je dokonce i děti mladší tří let. (Například v Německu je od roku 1995 zaručeno všem dětem ve věku od 3 do 6 let právo na umístění v mateřské škole, pokud si to rodiče přejí.) Téměř ve všech zemích Evropské unie se již požaduje vysokoškolské vzdělávání učitelů mateřských škol (od roku 1994 i v Maďarsku).

V České republice byla předškolní výchova výrazně rozvinuta již před 2. světovou válkou, kdy mateřské školy navštěvovalo okolo 20 % dětí. Podstatné bylo, že již po roce 1945 byla vypracována ucelená koncepce předškolní výchovy jako součásti vzdělávacího systému. Po roce 1989 došlo k diskusi o funkci a postavení mateřské školy; proti dosavadnímu školskému, didaktickému zaměření se objevily snahy redukovat ji na zajištění pouhé péče bez vymezení výchovných cílů. Nakonec se prosadil tzv. osobnostně orientovaný model, který respektuje přirozené potřeby dítěte a vytváří optimální podmínky pro jeho individuální rozvoj. Abychom udrželi tradici i úroveň předškolního vzdělávání, je nutné jasně vymezit jeho postavení jako součásti vzdělávací soustavy, formulovat účast dítěte jako právo (i s příslušnými důsledky pro financování), vypra-

Předškolní vzdělávání

Podíl dětí v mateřské škole k věkové skupině 3 – 5 let
Česká republika a země EU 1950 – 1996



Pramen: Eurostat, ČSÚ

covat rámcový vzdělávací program jako základní koncepční materiál a povýšit přípravu učitelů na vysokoškolskou úroveň.

Svébytnost prvního stupně školy – primárního vzdělávání

Primární vzdělávání – dnešní první stupeň základní školy – je ucelenou a jasně definovanou fází orientovanou na kultivaci a osobní rozvoj dítěte, která zprostředkovává základní dovednosti a vytváří prvotní ucelený náhled na svět. Je nutné posilovat **svébytnost a didaktickou specifičnost** primární školy a zajistit, aby ji neohrožovaly např. požadavky na přijetí do vyššího stupně školy, jednostranně orientované jen na výkon nebo jen na znalosti požadované osnovami vyučovacích předmětů. Primární vzdělávání vytváří **základ pro celoživotní učení**, formuje vztah ke vzdělávání vůbec, do značné míry rozhoduje o další motivaci dítěte a umožňuje zmírnit nerovnosti sociálního a kulturního prostředí rodiny.

Pro celkové pojetí primárního vzdělávání je důležité, zda a jak jsou **integrováni či segregováni** žáci handicapovaní a žáci problémoví. V zemích Evropské unie lze pozorovat výrazný trend k integraci handicapovaných žáků do škol hlavního proudu – zprvu zřizováním specializovaných tříd, později i inkluzí, společným vzděláváním v běžných třídách. U nás se nao-

pak posilovala opačná tendence: vyčleňovat handicapované žáky do speciálních škol, a také další skupiny – problémoví žáci, žáci se specifickými poruchami učení i žáci sociálně znevýhodnění, kteří vybočovali z normy a nestačili zvyšujícím se nárokům – byly vytlačovány do specializovaných tříd (vyrovňavacích, dyslektických) a do zvláštních škol (Romové). Teprve v posledních letech lze pozorovat zřetelný trend k integraci, zůstává však otevřena otázka míry, připravenosti učitelů a dalších podmínek.

Pro celou vzdělávací dráhu každého, nejen zdravotně či sociálně handicapovaného dítěte, je však důležité, aby v prvních letech jeho setkávání se školou – v primárním vzdělávání – nedocházelo k diskriminaci či vyčleňování podle „školní úspěšnosti“. I u dětí zdravých a se standardním sociálním nebo kulturním zázemím může jejich zařazení do skupiny žáků „hůře prosperujících“, tj. podle známek při klasifikaci, způsobovat rostoucí až trvalý odpor ke škole, učitelům i vzdělávání jako takovému. Odmítavá reakce dětí při trvalém klasifikačním neúspěchu je bude ve vyšších ročnících odrazovat od pokračování ve studiu i od zájmu o ty informace a činnosti, které škola pokládá za důležité.

Měli bychom usilovat o takové pojetí primárního vzdělávání, které zvětšuje **rovnost vzdělávacích šancí**, umožňuje **vyrovňávání sociálních a kulturních rozdílů** a zamezuje vylučování dětí, to jest měli bychom více respektovat a uplatňovat kompenzační programy pro děti znevýhodněné. Pro primární vzdělávání bychom měli koncipovat samostatný vzdělávací program, orientovaný přímo na kultivaci a osobnostní rozvoj dítěte, a nikoli hlavně na přípravu žáků pro druhý stupeň školy. Při ukončení primárního vzdělávání je třeba vypracovat a projednat s rodiči diagnostickou zprávu, která komplexně posoudí vývoj žáka a dosažené výsledky, identifikuje jeho silné a slabší stránky a předpoklady pro další vzdělávací dráhu a doporučí nejvhodnější vzdělávací program, typ školy či kompenzační opatření.

Primární škola může existovat jako samostatná instituce, nebo být institucionálně a případně i kurikulárně spojena s navazujícím stupněm (v mezinárodní terminologii s nižší sekundární školou). První možnost u nás existovala až do roku 1953, kdy spojením obou stupňů byla nově zřízena základní škola. V podmínkách venkovského osídlení byly zachovány tzv. neúplně organizované základní školy (tj. školy s 1. – 5. ročníkem, pří-

padně školy malotřídní), které mají velký význam pro život obce. V některých zemích Evropské unie stejně jako u nás se také ověřují různé možnosti propojení primární školy a mateřské školy, aby se usnadnil přechod dětí mezi nimi. Z hlediska institucionální struktury je vhodné umožnit existenci více variant (zcela samostatná, spojená s 2. stupněm, spojená s mateřskou školou) podle místních podmínek.

Na druhém stupni školy – segregovat, či integrovat?

Primární vzdělávání je od konce 1. světové války ve všech evropských zemích společné pro celou věkovou skupinu. Na následujícím stupni vzdělávání, který se u nás realizuje v 6.-9. ročníku základní školy a v odpovídajících ročnících víceletých gymnázií a pro který z nedostatku souhrnného názvu užíváme mezinárodní termín „nižší sekundární vzdělávání“, však ještě existuje v některých zemích Evropské unie (v Německu, Rakousku a Nizozemí) historicky podmíněná vnější diferenciace na paralelní typy škol: na výběrovou školu, která vede až k maturitě a studiu na vysoké škole, a na „zbytkovou“ školu pro dokončení povinné školní docházky. Tyto různé typy škol do značné míry předurčují, jestli a jak se žák bude dál vzdělávat a jak se později uplatní na trhu práce.

Právě elitářství a nedemokratičnost ve vzdělávání byly důvodem, proč se ještě před 2. světovou válkou začalo uvažovat o **vytvoření jednotné, či lépe integrované, komprehensivní školy**, která by poskytovala všem mladým lidem – ve věku zásadně významném pro jejich intelektuální a osobnostní vývoj – stejnou životní příležitost k získání základů vzdělání, a to bez ohledu na jejich studijní předpoklady, individuální znevýhodnění, sociálně ekonomické postavení jejich rodin či etnický původ. Zároveň by taková škola měla vnitřní diferenciace až individualizaci výuky respektovat rozdílné zájmy a schopnosti žáků. Škola v období povinné školní docházky má také utvářet předpoklady pro sociální vztahy, komunikaci a rozvíjení soudržnosti napříč odlišnými skupinami populace. Proti jednostrannému zdůrazňování výkonu stojí od let poválečných výchova ke spolupráci v demokratické společnosti, založené na respektování všech spoluobčanů.

Od 50. do 80. let se tato myšlenka také postupně realizovala ve většině zemí Evropské unie, a to buď jako **základní škola** ve spojení s primární školou, nebo jako samostatná **nižší sekundární škola**. Tím se také rozhod-

nutí o volbě další vzdělávací dráhy odložilo z věku 10 – 11 let až na 15 – 16 let, kdy lze s mnohem větší jistotou rozpoznat různé druhy schopností a předpokladů vhodných k odborné přípravě či k vyšším stupňům vzdělání. Zároveň se tím vytvořila i mnohem širší základna pro rozvoj lidských zdrojů a zvýšení populace s vyšším všeobecným vzděláním a odbornou kvalifikací, jak to vyžaduje dnešní informační a znalostní společnost.

V těch zemích Evropské unie, které zachovávají selektivní nižší sekundární školu, se různé proudy škol navzájem přibližují a vytvářejí se **orientační a pozorovací období**, a umožňuje se přechod i v dalším průběhu vzdělávací dráhy. Přitom hodnocení žáků v klíčových momentech, kdy se rozhoduje o přechodu na vyšší stupeň školy, ve stále větší míře získává didaktický charakter. Jeho cílem je pomoci žákům a učitelům identifikovat slabé a silné stránky a všestranně posoudit učební potenciál. Funkce hodnocení jako nástroje pro selekci dětí se postupně oslabuje.

V České republice se připravovala diferencovaná jednotná škola již ve 30. letech a znovu po válce. Nový školský zákon z roku 1948 však zavedl jednotnou školu nediferencovanou, uniformní až nivelizující, stejně jako se to stalo i v ostatních zemích sovětského bloku. V roce 1990 při snaze obnovit tradice českého školství došlo i ke **znovuzřízení víceletých gymnázií** pro intelektově nejschopnější část mládeže, aby se co možno nejdříve mohla vyučovat odděleně v poměrně homogenních třídách akademického typu školy s odborně kvalitnějšími učitelskými sbory. Došlo tak nejen k segregaci institucí a zřizovatelů, ale bylo tak odděleno i financování a personální zajištění a uvažuje se i o zvláštním kurikulu pro víceletá gymnázia.

Tento vývoj je z hlediska tendencí v pokročilých demokratických zemích nutno považovat za regresivní. Výhrady k němu potvrdila **zpráva examinatorů OECD** z roku 1996. Zdůraznila, že se jím pravděpodobně sníží nejen spravedlivost přístupu ke vzdělání, ale celková kvalita vzdělávacího systému a jeho efektivnost, protože tak brzy se děti dají rozdělit nikoli podle studijních, ale daleko spíše podle sociálních kritérií. (Tato kritika se již empiricky potvrzuje, jak bylo uvedeno v části B.) Zavádění víceletých gymnázií negativně ovlivní nejen základní školy, ale i čtyřletá gymnázia a střední odborné školy. Examinátoři OECD současně zdůraznili, že je ekonomicky nutné vytvořit co nejširší základnu pro prudce narůstající potřebu vzdělaných a kvalifikovaných

lidských zdrojů, a to by nadměrnou výběrovostí bylo brzděno. Zpochybnili také u nás rozšířený názor, že počet gymnázií a jejich žáků nemá vzrůstat, protože by to automaticky znamenalo snížení kvality středoškolského vzdělání. Zkušenosti z mnoha rozvinutých zemí však jasně prokazují, že kvalita klesnout vůbec nemusí.

Důsledky selekce již v jedenácti letech jsou ještě o to závažnější, že **přijímací řízení** je založeno na jednorázové zkoušce, kterou konstruuje škola individuálně a o jejímž výsledku v podstatě rozhoduje její ředitel. Rozhodování o další vzdělávací dráze dítěte může být individuálně i společensky odpovědné jen při respektování výstupního hodnocení nižšího stupně školy založeném na dlouhodobém sledování žáka. Jen tehdy se žákovi i rodičům dostane dostatečných informací o jeho předpokladech, možnostech i omezeních pro volbu další vzdělávací dráhy. Není u nás docenována ani úloha včasného usměrňování vzdělávací dráhy a pomoci při překonávání obtíží. Český školský systém, který kontrolu výstupů a diagnostiku absolventů postrádá, je naopak založen na vylučování nevhodných žáků, tedy takových, kteří nevyhovují měřítkům a požadavkům školy, na kterou se hlásí.

Usiluje-li česká společnost skutečně o využití všech schopností svých členů, nemůže je segregovat v jedenácti letech, kdy o úspěšnosti rozhoduje převážně jejich sociální a kulturní zázemí. Řešení nebude ani jednoznačné ani rychlé, proti sobě stojí zdánlivě protichůdné zájmy. Lze však postupně realizovat řešení pro všechny přijatelné spočívající v několika navzájem provázaných a podmiňujících se krocích. Z institucionálního hlediska lze umožňovat podle místních podmínek jak sloučení nižšího sekundárního stupně (6. – 9. ročník) se stupněm předcházejícím (výsledkem bude základní škola) či s následujícím (výsledkem bude víceleté gymnázium), tak samostatnou existenci škol pro 6. – 9. ročník; jednotlivé možnosti je však nutné zrovnoprávnit z hlediska financování, zřizování i personálního zajištění. O výběru školy mají rozhodovat především rodiče se znalostí diagnózy na konci primárního vzdělávání a po konzultaci s učiteli. Bude nutné podstatně rozšiřovat vnitřní diferenciaci výuky (individuálně profilovat víceúrovňové učební plány, nabízet volitelné a nepovinné předměty) a výrazně podpořit rozvoj vyššího stupně základní školy (zejména podporou dalšího vzdělávání učitelů, podporou inovativních škol, rozšiřováním diagnostických a poradenských služeb).

Střední vzdělání pro všechny, vztah vzdělávání všeobecného a odborného

Historickým vývojem se na tomto stupni vzdělávání (vyšším sekundárním v mezinárodní terminologii) vytvořil **systém tří jasně vymezených proudů** škol všeobecně vzdělávacích, odborných a učňovských. Tyto proudy měly různé cíle a vedly k různé úrovni. Poskytovaly buď vzdělání všeobecné, nebo odborné, v odborném vzdělávání odlišovaly úroveň technika a úroveň vyučeného dělníka, umožňovaly další pokračování na vysoké škole, nebo nikoli.

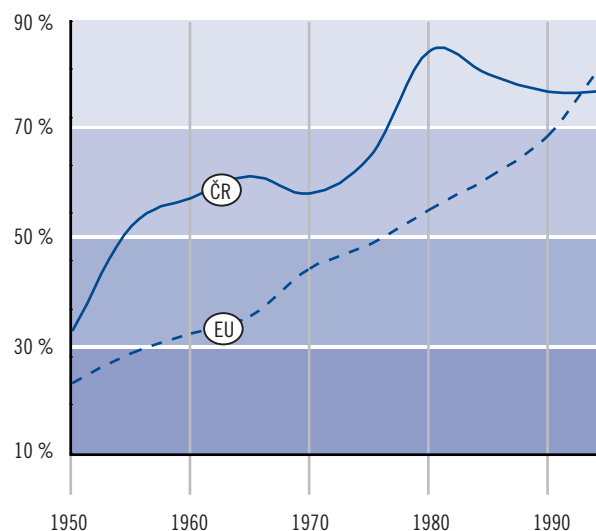
I když dnes v zemích Evropské unie zůstávají tyto tři základní proudy vzdělávání stále patrné, jejich vztahy jsou mnohem pružnější a dochází jak **k jejich dalšímu vnitřnímu rozrůznění, tak k jejich vzájemnému prolínání**. Je stále obtížnější rozlišit mezi vzděláváním všeobecným a odborným na jedné straně, či mezi různými úrovněmi odborného vzdělávání na straně druhé. Vzdělávací programy jsou koncipovány pro širokou oblast uplatnění ve větších skupinách příbuzných povolání a mnohdy předpokládají další navazující vzdělávání.

Další změnou je **podstatné zvýšení účasti** mládeže na tomto stupni vzdělávání, které se dnes **stalo univerzálním**: rozšířením přístupu ke vzdělávání se zvýšila různorodost skupiny vzdělávajících se. Přizpůsobit se této obrovské různorodosti nadání, předpokladů, zázemí, zájmů a aspirací a zároveň vyjít vstříc velice rozmanitým a proměnlivým požadavkům trhu práce bylo možné jediné tak, že se výrazně zvýšila rozmanitost a adaptační pružnost středního školství. Pouze díky tomu se za posledních dvacet let a zvláště po roce 1990 podařilo v zemích Evropské unie tak výrazně zvýšit počet studentů ve vyšším sekundárním vzdělávání. Zároveň se výrazně zvýšil počet maturantů (ve Francii až na 70 % populačního ročníku). Odborné školství si v průměru zachovává jen mírně nadpoloviční převahu, ta se však v 90. letech – rovněž pod vlivem rychlého rozvoje terciárního vzdělávání – pomalu oslabuje ve prospěch všeobecně vzdělávacích škol. V některých zemích se vytvořily školy integrující všechny tři proudy vzdělávání.

V oblasti všeobecného vzdělávání, které v zemích Evropské unie navštěvuje průměrně téměř 42 % studentů věkové skupiny, již ovšem nejde jen o akademickou přípravu na tradiční univerzitní studium. Školy přijímají mládež nejrůznějších schopností a zájmů, která po ukončení směřuje na různé nové formy terciárního vzdělávání, ale také znovu do sekundární od-

Středoškolské vzdělávání

Podíl žáků k věkové skupině 15 – 19 let
Česká republika a země EU 1950 – 1996



Pramen: Eurostat, Český statistický úřad

borné nebo učňovské přípravy, nebo vstupuje na trh práce bez jasného profesního zaměření. Vedle tradičních gymnaziálních typů se někde rozvíjí také **nový typ všeobecně vzdělávacích škol** s větším důrazem na praktickou orientaci, který pružně reaguje na potřeby pracovního trhu a také na zájmy a potřeby těch žáků, kteří v těchto školách ukončí své studium nebo budou pokračovat v terciárním profesně zaměřeném vzdělávání. Právě to vedlo v zemích Evropské unie k výraznému rozšíření podílu studentů všeobecně vzdělávacích škol, který se za posledních dvacet let zvýšil na dvojnásobek.

Stírání jasně definovaných hranic se silně projevuje u **odborného vzdělávání**. Nároky na vzdělávání středně kvalifikovaných pracovníků se stále zvyšují a netýkají se jenom čistě odborných (profesních) otázek, ale i otázek řízení, které jsou společné pro více oborů. Studium je proto koncipováno mnohem šířeji, stále více se zaměřuje na obecně použitelné vědomosti a dovednosti, a ponechává specifika jednotlivých profesí na vzdělávání po nástupu do zaměstnání. Školy usilují o koncipování vzdělávacích programů sestavitelných do různých variant vzdělávacích cest podle oboru i úrovně vzdělávání a do pozadí ustupují již nevyhovující navzájem izolované druhy monotypních odborných škol. Volba všeobecně vzdělávacího nebo odborného zaměření se pak děje spíše volbou vzdělávacích programů než volbou instituce – školy.

Učňovské školství se diferencuje. Na jedné straně začíná plnit i určitou sociální funkci péče o nezaměstnanou mládež. V 80. letech došlo ke značnému rozvoji jeho nižších úrovní, určených pro ty, kteří původně po ukončení povinné školní docházky nepokračovali ve vzdělávání a vstupovali rovnou do zaměstnání, pokud ho vůbec našli. Dále je vytvářena řada speciálních programů pro rizikovou a znevýhodněnou mládež, které mají usnadnit její sociální začlenění. Tyto programy vznikají podle místních podmínek v rámci školského systému nebo přímo v podnicích jako kombinace zaměstnání (chráněného pracovního místa) a doplňkového vzdělávání. Na druhé straně se rozvíjejí i vyšší úrovně učňovského vzdělávání, vytváří se systém navazujících odborných kvalifikací a umožňuje se další postup až na terciární úroveň.

V České republice se všechny tři proudy středního školství rozvinuly poměrně velmi brzy. Některou z forem přípravy na středních školách (gymnáziích, středních odborných školách a učilištích) již od 60. let procházel téměř každý absolvent základní školy, což v řadě zemí dnešní Evropské unie vůbec nebylo obvyklé. Změny počtu žáků středních škol mezi lety 1965 a 1997 více méně kopírovaly demografickou křivku mládeže ve věku 15 – 18 let a odrážely změny v délce základní školy. Vývoj se ubíral jednostranně ve prospěch odborného školství na úkor školství všeobecně vzdělávacího. Proporce jednotlivých typů středních škol byly striktně regulovány (v poměru 15 % gymnázia, 25 % odborné školy, 60 % střední odborná učiliště).

Gymnázia doplatila na nepřízeň nového režimu po roce 1948. Ještě do roku 1950 bylo zrušeno 20 % gymnázií a počet studentů se snížil o třetinu. V roce 1989 byl v České republice stejný počet gymnázií jako v roce 1948, v roce 1970 navštěvovalo gymnázia méně než 10 % věkové skupiny, ale i dnes zůstává podíl studentů extrémně nízký a činí jen 15 %. Gymnázia si zachovala charakter přípravy na vysokou školu.

V reakci na předchozí omezování počtu studijních míst prošly především střední odborné školy značnou expanzí jak v počtu, tak v struktuře a rozmanitosti vzdělávacích příležitostí. Změnil se tak poměr mezi obory učebními a studijními (s maturitou) z původních 65 : 35 v roce 1989 na 45 : 55 v roce 1997.

Na průběh vzdělávací dráhy na středních školách má dnes ovšem zásadní vliv dynamický rozvoj terciárního vzdělávání, který se již projevil existencí vyš-

ších odborných škol a rozšíří se zaváděním neuniverzitních vysokých škol. Diverzifikace terciárního vzdělávání a rozšíření jeho praktické orientace podstatně rozšiřuje jak okruh vhodných kandidátů studia, tak počet studijních míst, která jsou k dispozici. Tím se také zmenšuje nebezpečí, že při dosavadním omezeném přístupu do terciárního sektoru (kdy v roce 1997 nebylo přijato více než 50 % uchazečů) by absolvent všeobecně vzdělávací školy zůstal bez profesní kvalifikace. Současně se tím také umožní, aby se podstatně zvýšil podíl všeobecného vzdělávání na středních školách a rozšířila se i rozmanitost typů středních škol. Příkladem těchto žádoucích tendencí jsou dnešní experimentální lycea (program odborného vzdělávání, který však nevede k profesní kvalifikaci), jiným je zavedení profilovaných (odborných, profesních) gymnázií se silnější odbornou složkou (existují například v Maďarsku jako alternativa k akademickým gymnáziím). Proti dnešnímu stavu, kdy velké procento absolventů středních odborných škol pokračuje ve studiu na terciární úrovni, se zmenší zbytečné překrývání odborného vzdělávání ve prospěch rozšíření všeobecného vzdělávání (nejvíce cizí jazyky, komunikace, společenské obory).

Vyšší úroveň dosaženého vzdělání nejen podstatně snižuje náklady i dobu rekvalifikace při změnách zaměstnání, ale zejména rozšiřuje hranice možností, kterými se lze dále ubírat. Vyšší úroveň kvalifikace a vyšší úroveň všeobecného vzdělání – to je i vyšší míra samostatnosti a odpovědnosti – vyvíjejí zpětně silný tlak na zvýšení úrovně organizace práce a akcelerují vývoj. Nadto existují i další, stejně významné důvody – význam vzdělání pro osobní rozvoj jedince i občana. Nelze mluvit o nevyužitě, nadměrné kvalifikaci. Úkolem státu je proto vytvořit každému podmínky pro dosažení maximální úrovně, jíž je schopen, aby si mohl najít svou vlastní, sobě odpovídající vzdělávací cestu s co největším podílem všeobecného vzdělávání a mohl v její určité, zvolené fázi získat profesní kvalifikaci.

Problémy odborného vzdělávání

Systémy odborného vzdělávání jsou v jednotlivých zemích Evropské unie ještě mnohem rozmanitější, než je tomu u vzdělávání všeobecného. Někde dlouho přetrvával starý rozpor mezi kvalitním klasicky zaměřeným vzděláním pro elitu (které se jen postupně rozšiřovalo o nové formy více profesně zaměřeného vzdělávání jako alternativní cesty pro nižší střední vrstvy) a mezi získá-

ním jen nejnужnějších pracovních návyků a dovedností pro konkrétní pracoviště. Naopak jiné země si již v druhé polovině 19. století uvědomily, že předpokladem jejich rozvoje je právě vysoká úroveň odborné kvalifikace a začaly budovat a stále rozšiřovat systémy přípravy pro výkon povolání – střední odborné školy a učňovské školy. Proto také existuje více modelů odborného vzdělávání – buď probíhá v rámci školské soustavy, nebo kombinuje teoretické vzdělávání ve škole a praktický výcvik v podniku (tzv. duální model) a konečně se odborná příprava může odehrávat v podniku, až po ukončení školní docházky.

Tradiční formy odborného vzdělávání se dnes značně vyvíjejí a proměňují především proto, že se zvyšuje rychlost změn na trhu práce a je nutné zvyšovat flexibilitu a úroveň kvalifikací. Výsledkem je postupné prolínání forem a stírání dříve vyhraněných funkcí (pojednané na předchozích stránkách), odkládání specializace až na pozdější dobu, společné prosazování většího zapojení zaměstnavatelů, protože to zvyšuje kvalitu přípravy a také usnadňuje přechod ze školy do zaměstnání. Posiluje se regionální úroveň řízení (protože na ní existují významné rozdíly na trhu práce, je mnohem blíže k podnikům i vzdělávacím institucím), a přenáší se odpovědnost za vlastní vzdělávací dráhu ze státu na jedince.

Dalším trendem je přerůstání a přesouvání odborného vzdělávání **do terciární úrovně**. Někde se

délka sekundárních škol prodlužuje a vede k získání kvalifikace vyšší úrovně, než je sekundární, existují také instituce poskytující vzdělání obou úrovní. Zejména se však na terciární úrovni značně rozšiřuje nabídka odborného vzdělávání. Kromě tradičních teoreticky zaměřených vysokoškolských programů se objevují kratší, nově koncipované a prakticky zaměřené programy, které posunují – v zahraničí již pro poměrně velkou část studujících – místo odborné přípravy do vyššího stupně školy. To ovlivňuje zpětně rozsah i charakter odborného vzdělávání na sekundární úrovni – je stále více koncipováno jako nadoborové se širokým obecně odborným profilem a nemusí vždy vést k dosažení profesní kvalifikace. Není již chápáno jako uzavřené, ale především jako příprava na vzdělávání celoživotní.

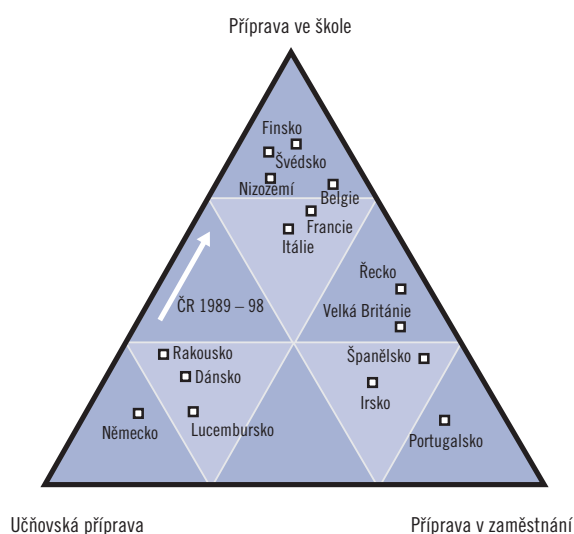
Další rozhodující změnou je **rozvoj dalšího vzdělávání**, které zahrnuje různé formy odborné přípravy při zaměstnání, ať se již děje systematicky v podnicích v rámci péče o rozvoj lidských zdrojů, v rámci nutné rekvalifikace nebo na základě individuální snahy zlepšit si vyhlídky na trhu práce. Uplatnění strategie celoživotního učení tento proces završuje tím, že výslovně požaduje, aby pro něj počáteční vzdělávání vytvořilo předpoklady, dalo mu dostatečný základ a potřebné nástroje, posílilo motivaci a umožnilo tak každému pokračovat ve vzdělávací dráze.

Tím, že participace na středním vzdělávání je dnes v Evropě téměř univerzální a že participace na terciární úrovni ve všech zemích podstatně roste stejně jako počet těch, kdo pokračují v dalším vzdělávání, se nejen zvyšuje věk mladého člověka při vstupu na pracovní trh, ale mění se vůbec **pozice odborného vzdělávání ve vzdělávacím systému**. Proti tradičnímu obrazu velmi omezených a ostře definovaných možností úzké specializované přípravy pro jedno povolání a pro celý život – pro niž také, s výjimkou malého počtu vysoce kvalifikovaných profesí, zcela postačovala středoškolská úroveň – existuje mnohem širší řada vzdělávacích příležitostí na různých úrovních, které jsou navzájem co nejvíce propojeny a mohou se kombinovat. Umožňují tak velké rozrůznění individuálních vzdělávacích cest a postupně, během celého života, změny, inovování, prohlubování a zvyšování kvalifikace.

Český systém odborného vzdělávání má dlouhou a silnou tradici odborných škol a stále si uchovává vysokou prestiž a zájem žáků a rodičů. Na druhé straně

Modely odborné přípravy

Země Evropské unie



Pramen: D. Münch, Berufsbildung 45/1997

však právě existence tradičního a stabilního systému může omezovat pochopení všech důsledků nové situace a nového místa odborného vzdělávání. Nezbytné změny pak může spíše tlumit. České odborné vzdělávání, které odpovídalo požadavkům založeným na centrálním plánování, direktivním řízení a státním vlastnictví podniků a bylo zaměřeno převážně na potřebu průmyslových podniků, se po roce 1989 muselo vyrovnat s **problémy transformace**. Bylo nutné vytvořit řadu chybějících mechanismů pro zajištění nového vztahu mezi trhy vzdělávání a práce a pro zajištění účinné účasti sociálních partnerů. Tento proces není zdaleka ukončen.

Začlenění sociálních partnerů do rozvoje odborného vzdělávání je založeno stále jen na dobrovolnosti a vlastní iniciativě. Představuje jeden z hlavních nedostatků českého odborného vzdělávání, snižuje jeho relevanci i kvalitu, neumožňuje účast zaměstnavatelů na definování vzdělávací politiky a na jejím propojování s hospodářskou politikou a s politikou zaměstnanosti. V zemích Evropské unie existují odpovídající struktury a postupy, které zajišťují účast sociálních partnerů na všech úrovních a ve všech klíčových aspektech, jako jsou identifikace vzdělávacích potřeb, vývoj vzdělávacích a profesních standardů, zajišťování kvality, certifikace a akreditace, řízení i alokace finančních prostředků. U nás jsou dnes všechny kompetence pro odborné vzdělávání na národní úrovni soustředěny na Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy, avšak mechanismus pro meziresortní spolupráci, komunikace se sférou zaměstnanosti i zapojení sociálních partnerů jsou prozatím omezené.

Nalézt řešení pro **nový vztah vzdělávání k trhu práce** je pro transformující se ekonomiky zvláště obtížné, protože již nemohou využívat postupy plánovaného direktivního hospodářství. (Ani tyto postupy však nezaručovaly výsledek, v oboru vyučení nepracovalo až 40 % absolventů.) Musí se vytvořit komplexní systém propojující všechny aktéry. Jednotlivými prvky jsou především: monitorování a prognózování vývoje trhu práce na národní i regionální úrovni; systematické zpřístupňování informací, jejich využívání pro ovlivnění vzdělávací nabídky i poptávky; motivování vzdělávacích institucí i žáků a jejich rodičů; vzájemná kooperace (až integrace) systémů poradenství na školách i úřadech práce; rozšíření kurikula základního i středního vzdělávání o prvky usnadňující volbu povolání (učivo o světě práce, rozvoj manuálních schopností); rozšíření možností pro

volbu vzdělávací cesty, její korigování a další pokračování; podpora co největšího zapojení zaměstnavatelů.

Ale i pak koordinaci mezi vzdělávací nabídkou a požadavky trhu práce omezuje řada faktorů: jednotlivé strany jednají svobodně a samostatně, zpětná vazba mezi trhem a vzděláváním vždy vykazuje určitý časový posun, především pak další vývoj ekonomiky lze předvídat jen zčásti. Proto patří co největší usnadnění rekválifikace a existence podpůrných a nápravných programů mezi hlavní kritéria koncipování a fungování systému odborného vzdělávání.

Kritickým okamžikem je **přechod ze školy do zaměstnání**. Je-li neúspěšný, může znehodnotit dosažené výsledky a negativně ovlivnit další pracovní i osobní kariéru. Zajištění přechodu ze školy do zaměstnání je klíčovým opatřením v boji s nezaměstnaností a jedním z těžišť strategie celoživotního učení. Obtíže přechodu se znásobují již tím, že proti dřívější praxi trvá déle (uvažuje se období od 15 do 29 let věku), nezahrnuje jenom jednu cílovou skupinu a je vícenásobný – před nalezením stabilnějšího zaměstnání se střídají období práce, nezaměstnanosti a rekválifikace, případně návratu do školy. To opět akcentuje potřebu rozmanitých vzdělávacích cest a zavedení podpůrných a nápravných programů.

V dalším vývoji je nezbytné se soustředit na problémy, které přesahují úroveň střední školy, jako je přerůstání do úrovně terciárního a dalšího vzdělávání a vztah mezi počátečním a dalším vzděláváním. Především bude nutné postupně vytvářet společné rámcové mechanismy financování a certifikace pro oblast celého odborného vzdělávání. V cílovém stavu by tyto mechanismy – byť diferencované pro jednotlivé sektory – propojovaly celý systém odborného vzdělávání, počáteční i další vzdělávání i všechny partnery a to bez ohledu na druh přípravy a vzdělávání či na vzdělávací instituce, formu a místo. Stát by tak mohl ovlivňovat chování podniků i jednotlivců pro dosažení dvou cílů – realizaci celoživotního učení (např. motivovat podniky k rozsáhlému dalšímu vzdělávání zaměstnanců) a co největší propojení odborného vzdělávání s praxí pro zvýšení jeho kvality. Podnikové vzdělávání se tak bude moci stát skutečně integrální částí vzdělávacího systému.

Rozšiřování a diverzifikování terciárního vzdělávání

Terciární vzdělávání se ze všech součástí vzdělávacích systémů v zemích Evropské unie po druhé světové válce

rozvíjí nejdynamičtěji. (Pojem terciární vzdělávání se začal používat zhruba před deseti lety jako pojem zastřešující všechny druhy vzdělávání následující po ukončeném středním vzdělání. Jeho jádrem, nejvýznamnější a také nejstarší součástí je vysoké školství. Zavedení nového pojmu rozšiřuje a překonává omezení dříve používaných pojmů jako univerzitní, vysokoškolské či postsekundární vzdělávání a odráží kvantitativní i strukturální změny, ke kterým došlo ve 2. polovině 20. století.)

Průměrný podíl kolem 5 % studentů vysokých škol ve věkové skupině 20 – 24 let těsně po 2. světové válce se v terciárních vzdělávacích institucích zemí Evropské unie zvýšil desetinásobně na dnešních téměř 50% studentů. Nejvýraznější byl růst pochopitelně v období „zlatého věku školství“ od druhé poloviny 50. do první poloviny 70. let, ale velmi výrazně se zrychluje také v posledním desetiletí, a to navzdory stagnaci demografické křivky a omezenému ekonomickému růstu. Výrazným příkladem dynamického růstu je v současnosti Finsko, kde se pro počátek příštího tisíciletí předpokládá, že 70 % mladých lidí z příslušné věkové skupiny se bude po ukončení středoškolského studia dále vzdělávat v terciárním sektoru.

Kvantitativní rozmach ovšem zcela změnil složení studentů, jejich studijních ambicí, schopností a talentu, zájmů a dalších plánů. Studenti dnes pocházejí z podstatně širšího spektra rodin a rozmanité výchozí sociální, kulturní a ekonomické situace. Řada studentů je také mnohem starších, přicházejí na školy mnohdy s vlastní zkušeností ze zaměstnání a tedy také se zcela jinými požadavky. Odpovědí na měnící se a rostoucí nároky na studijní příležitosti u proměňující se vysokoškolské klientely je **diverzifikace vysokého školství**. Velkému počtu zájemců o studium po střední škole jsou nabízeny často velmi bohatě strukturované a různorodé možnosti vzdělávání včetně klasického univerzitního studia.

Diverzifikace vysokého školství začala na konci 60. a na začátku 70. let vytvořením alternativních *neuniverzitních vysokoškolských institucí* (jako *Polytechnics*, *Fachhochschulen*, *Instituts Universitaires de Technologie*) nabízejících **krátké studijní programy se silným důrazem na odbornou přípravu**, případně i různé formy studia jako je studium kombinované se zaměstnáním, večerní či dálkové. Odlišné programy se v tomto případě realizují v různých typech institucí, neuniverzitních či univerzitních, v menším rozsahu se rovněž uplatňuje druhá možnost, kdy jedna vysokoškolská instituce na-

bízí všechny typy programů bez ohledu na jejich délku i studijní zaměření.

Vznik a následující **rozmach neuniverzitního sektoru** vysokého školství byl podmíněn řadou faktorů, počínaje potřebou odborníků a manažerů na vyšší než středoškolské kvalifikační úrovni, snahou přizpůsobit vysoké školství „netradičním“ studentům s jinými předpoklady a aspiracemi, až ke snížení jednotkových nákladů ve vysokém školství. Rakousko a Finsko uzákonily alternativní možnost vysokoškolského vzdělávání zcela jednoznačně odděleného od univerzit teprve nedávno. Rakousko tak učinilo po dlouhých letech diskusí a analytických rozborů, ve Finsku byl neuniverzitní sektor konstituován na základě prověřeného experimentu. Zvýšení rovnosti příležitostí ke vzdělávání nebylo sice hlavním faktorem těchto strukturálních reforem, ale bylo jejich přirozeným důsledkem. Zlepšila se i vnitřní efektivnost vysokého školství, neboť se snížil počet studentů nedokončujících univerzitní typ studia.

Nový model je funkční a úspěšný, umožňuje dobré uplatnění absolventů na trhu práce, přináší však také řadu problémů, jako jsou menší prestiž, nemožnost přechodu z jednoho typu studia na druhý a často i nemožnost pokračování v dalším studiu, nebezpečí příliš úzce zaměřeného studia, které v případě změny zaměstnání vyžaduje úplnou rekvalifikaci. Neuniverzitní vysoké školy se proto snaží co nejvíce se přiblížit statutu univerzity, ve Velké Británii již došlo alespoň formálně k integraci obou typů.

Vysoké školy dnes v evropských zemích **významně rozšiřují svou funkci**. Výrazně se orientují na podporu všestranného rozvoje svého regionu a spolupráci s místními partnery (podniky a zaměstnavateli, regionálními správami a městskými zastupitelstvy, odbory, občanskými iniciativami apod.). Mnoho vysokoškolských institucí, *ať již univerzitního či neuniverzitního typu*, nyní zakládá v malých městech nové školy či fakulty, které mají uspokojit další klientelu. Již od 70. let se angažují v dalším a celoživotním vzdělávání a v posledním desetiletí se tato tendence významně posiluje. Nabízejí se různé formy mimořádného studia či kurzy pro dospělé různé úrovně a zaměření. Rozšiřuje se „otevřené“ a dálkové (distanční) vzdělávání, které poskytuje možnost vzdělávat se širokým společenským vrstvám všech věkových skupin. V řadě vysokých škol počet těchto studujících mnohonásobně převyšuje počet studentů denního studia.

V České republice je ve srovnání se zeměmi Evropské unie situace stále podstatně odlišná. Přestože se počet vysokoškolských studentů od roku 1989 zvýšil, je stále o hodně nižší než v zemích Evropské unie, zejména pak u vyšších věkových skupin. Důvodem stále trvajících rozdílu je v první řadě vývoj vysokého školství v průběhu několika desetiletí před rokem 1989. Nejenže státem plánované počty studentů, na které nekladal žádné výrazné požadavky hospodářský vývoj země, neodpovídaly růstu počtu studentů ve vyspělých zemích, ale bylo navíc nutné vyrovnávat důsledky politických čistek: mezi lety 1948 a 1950 klesl počet studentů více než o třetinu, a znovu mezi lety 1968 a 1971 o 15 %. Proto nelze 50. a 70. léta považovat za roky růstu, ale spíše za roky zahlazování kvantitativních důsledků politických deformací.

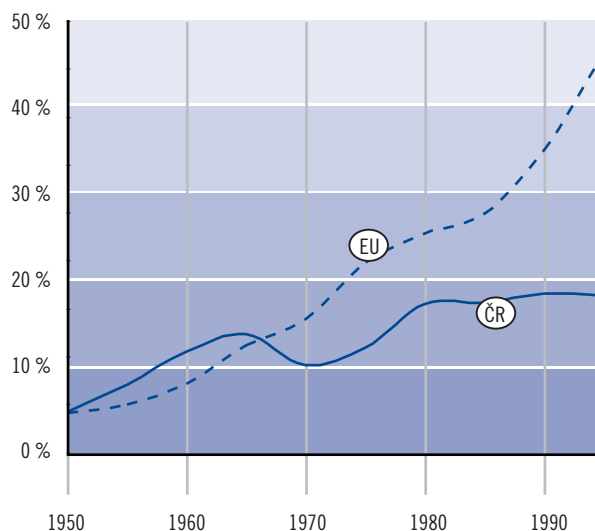
Vývoj byl deformován i z kvalitativního hlediska. Nepřítomnost výrazných vnějších impulsů a naopak několikanásobný násilný vstup politické moci do života vysokých škol vedl k nepřiměřené rezistenci a strnulosti struktur a institucí, jejich cílů a funkcí, zatímco v zemích Evropské unie rychle pokračoval rozmach a diverzifikace příležitostí ke studiu. Vysoké školy nejsou dostatečně propojeny s životem okolní společnosti („věže ze slonoviny“), vycházejí především z humboldtovské tradice spojení výuky s výzkumem nezávislým na společnosti. Nedostatečně reflektují dnešní další funkce vysokoškolského systému, i když právě ty jsou velice významné pro společnost i pro samotné vysoké školy. Teprve 90. léta otevírají i u nás prostor pro rozvoj terciárního školství v celé šíři.

Prvním krokem, který byl umožněn vysokoškolským zákonem z roku 1990, bylo zavedení krátkého, bakalářského studia. Dnes **bakalářské studium** nabízejí prakticky všechny české vysoké školy, ovšem v různém pojetí: někde jako první část studia magisterského, jinde jako ucelené a prakticky zaměřené studium přísně oddělené od magisterského, někde jsou možnosti přestupu nebo pokračování v dalším studiu velmi omezené, jinde již prostupnost umožňují, i když za určitých podmínek.

Prakticky současně se v rámci projektu podporovaného především z Nizozemí začal vytvářet **systém vyšších odborných škol**, jichž bylo v rámci experimentálního ověřování do roku 1996 založeno asi 30. Ty již od počátku signalizovaly svoje ambice přejít do vysokoškolské sféry a vytvořit studijní program vedoucí k zís-

Terciární vzdělávání

Podíl žáků k věkové skupině 20 – 24 let
Česká republika a země EU 1950 – 1996



Pramen: Eurostat, Český statistický úřad

kání bakalářského titulu. Novelizace školského zákona v roce 1995 nový typ vyšší odborné školy legalizovala, avšak nikoli jako vysokoškolské studium, a současně zrušila dosavadní formy pomaturitního studia (rozšiřujícího, inovujícího, prohlubujícího). To mělo ovšem za následek prudký nárůst počtu vyšších odborných škol, většinou právě transformací pomaturitního studia na středních školách. V současné době je u nás téměř 160 vyšších odborných škol, v roce 1997 na nich studovalo již více než 20 tisíc studentů. Toto číslo se bude v příštích několika letech velmi pravděpodobně zvyšovat především proto, že na některých z těchto škol jsou zatím naplněny pouze první ročníky.

Nový vysokoškolský zákon z roku 1998 poprvé definuje i **širší poslání vysokých škol**, jejich úlohu v dalším a celoživotním vzdělávání, v utváření občanské společnosti, v rozvoji spolupráce na národní a regionální úrovni a v evropské spolupráci. Otevírá další možnosti diverzifikace terciárního vzdělávání zřizováním soukromých škol a zejména **vznikem nového typu neuniverzitních vysokých škol**, které budou nabízet bakalářské, především profesně zaměřené programy.

Některé vyšší odborné školy využijí možností otevřených novým zákonem a budou se snažit buď transformovat na neuniverzitní vysokou školu, nebo ve spolupráci s vysokou školou akreditovat své programy

jako bakalářské. Jistě se o to pokusí ty z vyšších odborných škol, které mají dostatečný počet studentů, jejichž studijní programy jsou pro studenty i budoucí zaměstnavatele atraktivní a které úspěšně absolvovaly mezinárodní hodnocení jako srovnatelné se zahraničními ne-univerzitními vysokými školami. Další možností je i to, že se současná vyšší odborná škola stane součástí existující vysoké školy. Ostatní vyšší odborné školy zůstanou součástí terciárního sektoru, ale jejich studium, stejně jako dosud, nebude studiem vysokoškolským. Jejich studijní programy by měly být spíše kratší než bakalářské a měly by umožňovat zájemcům rychlou rekvalifikaci, prohloubení či doplnění znalostí v určitém oboru apod. I tyto školy by měly posílit orientaci na programy dalšího vzdělávání a na nové formy vzdělávání.

Podíl počtu studentů terciárního vzdělávání k věkové skupině 20 – 24 let se do roku 2010 zvýší na téměř 50 %. Další rozvoj terciárního vzdělávání je zapotřebí orientovat především na diverzifikaci vzdělávacích příležitostí: na rozvoj bakalářských programů neuniverzitních vysokých škol, na rozvoj nevysokoškolských forem terciárního vzdělávání, na rozšiřování různých forem studia při zaměstnání (až na dvojnásobek dnešní kapacity) a na přípravu programů dalšího vzdělávání.

Většinu studijních programů je nutno postupně koncipovat tak, aby se umožnila co největší prostupnost, samozřejmě po vzájemné dohodě vzdělávacích institucí na základě porovnání obsahu příslušných studijních programů a po splnění požadovaných podmínek (jako předepsání dodatečných zkoušek či doplňujícího studia). Vyvážený vývoj vyžaduje nejen sladit dynamiku jednotlivých oblastí terciárního sektoru navzájem, ale přizpůsobit ji rovněž vývoji ve středním školství a v dalším vzdělávání, ekonomickým možnostem a v neposlední řadě vývoji na trhu práce. Bude nutné připravit a realizovat společně se zástupci vysokých a vyšších odborných škol nezbytné mechanismy v oblasti akreditace, evaluace, podpůrných programů a financování, které přispějí k perspektivnímu a dlouhodobě vyváženému vývoji celého terciárního vzdělávání.

Rozvoj dalšího vzdělávání

V důsledném vybudování sektoru dalšího vzdělávání se patrně nejvíce projeví vliv společné vzdělávací politiky Evropské unie, založené na realizaci konceptu celoživotního učení. Přes bouřlivý vývoj po roce 1990 není postavení tohoto sektoru jako jedné z částí vzdělávací sou-

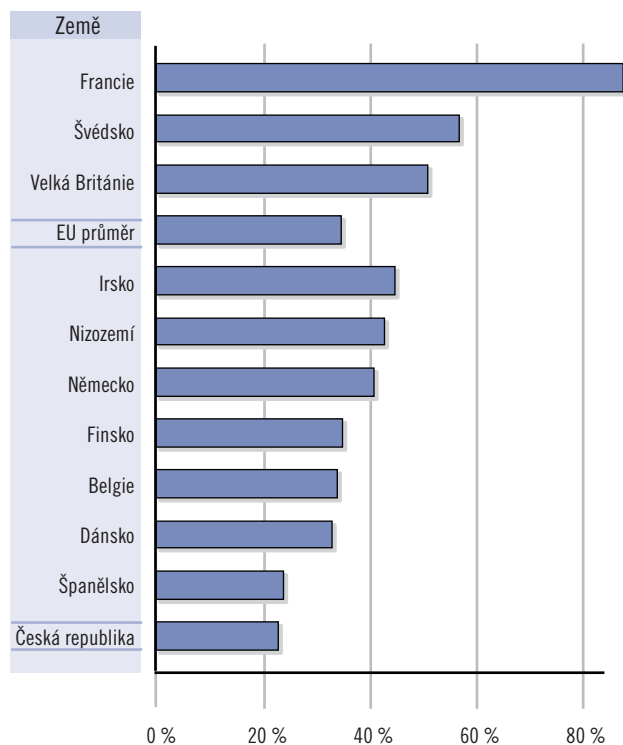
stavy jasně vymezeno. Přitom jde o oblast, která je pro další rozvoj ekonomiky i společnosti klíčová přinejmenším ze dvou hledisek. Na úrovni státu je to její úloha v aktivní politice zaměstnanosti, kde je prioritním cílem zvýšení zaměstnatelnosti všech. Na úrovni podniků to je prolnutí dalšího vzdělávání s rozvojem lidských zdrojů a jejich řízením, především využití rozvoje lidských zdrojů jako jednoho z hlavních nástrojů strategie rozvoje podniku. Je nutné zdůraznit dvě skutečnosti. Za prvé, další vzdělávání se nemůže omezit jen na vzdělávání odborné (které zahrnuje i různé formy podnikového vzdělávání a učení na pracovišti), ale mělo by mít silnou – a patrně stále výraznější – složku vzdělávání občanského a sociokulturního, resp. zájmového (mělo by zahrnovat v nejširším pojetí i činnosti zájmových sdružení a individuální rozvoj). Za druhé, neobyčejně silná diverzifikace a individualizace vzdělávacích cest i chování jednotlivých aktérů s odlišnými zájmy a cíli dává tomuto sektoru – přes všechno nezbytné propojování a prolínání s ostatními sektory vzdělávací soustavy – autonomní charakter.

Koncept dalšího vzdělávání vychází z tradice **vzdělávání dospělých**, které se rozvíjelo od konce 19. století jako hnutí lidového vzdělávání s výrazným zaměřením sociálním, příp. i národním, jež mělo emancipační a kompenzační charakter. Potřeba dalšího vzdělávání vyplývá především z nutnosti se neustále adaptovat na stále rychlejší civilizační proměny a z nezbytnosti rekvalifikace pracovní síly při rychlých strukturálních a technologických změnách. Pružné zajišťování rozmanitých možností se vzdělávat a odborně zdokonalovat pro všechny věkové skupiny je rovněž reakcí na to, že vzdělávání v tradičních školách bylo doposud příliš strnulé a rezistentní vůči změně. **Další vzdělávání**, vzdělávání po ukončení počátečního vzdělávání, se po druhé světové válce postupně stává nezbytnou součástí vzdělávacích systémů. Nový koncept, **celoživotní učení**, důsledně propojuje počáteční i další vzdělávání a zdůrazňuje skutečnost, že učení neprobíhá jen ve formalizovaném vzdělávacím systému, ale že se pro ně využívá všech druhů prostředí, především pracoviště a obce.

Původně převládalo pojetí, že další vzdělávání je **kompenzací** za počáteční vzdělávání, k němuž nebyl z důvodů sociálních a ekonomických umožněn přístup. Dnes, s větší rovností příležitostí, se však chápe jako **poskytnutí druhé šance** pro ty, kteří z nejrůznějších důvodů dostatečně nevyužili – ať už nemohli, ne-

Podíl organizací, které věnují na vzdělávání svých pracovníků více než 2 % ročních mezd

Česká republika a země EU v roce 1996



Pramen: Cranfield project on European resource management, 1997

uměli nebo nechtěli využít – své první příležitosti v rámci počátečního vzdělávání. Další vzdělávání se tak stalo součástí strategie, jak překonávat společensky podmíněné nerovnosti při poskytování počátečního vzdělávání, které vyplývají ze selektivní funkce školských systémů.

Dnes stojí v popředí zájmu především **další odborné vzdělávání** právě svým významem pro zvyšování kvalifikace a zaměstnatelnosti. Odborné vzdělávání dnes ovšem přesahuje čistě profesní dimenzi, rozvíjí i řadu osobních kompetencí, vzdělávání na pracovišti také patří mezi nejúčinnější formy pro poskytování druhé šance a pro péči o znevýhodněné a rizikové skupiny i jedince; tím zasahuje i do oblasti osobního rozvoje. Přesto nelze z úvah o rozvoji dalšího vzdělávání ostatní dvě oblasti vylučovat. Již dnes je v některých zemích velmi důležitá právě složka zájmového vzdělávání a v diskusích o vzdělávání seniorů, které již není orientováno na požadavky trhu práce, se objevuje jejich

možné uplatnění v životě obce při posilování sociální soudržnosti a v boji proti vylučování ze společnosti. Právě význam tohoto aspektu bude pravděpodobně značně vzrůstat ve spojitosti s novým místem práce v životě jedince a s růstem činností vykonávaných bez pracovního poměru.

Další odborné vzdělávání se dnes chápe jako jeden z úseků celoživotní vzdělávací dráhy. V jeho rámci je možné realizovat **specifická opatření zaměřená na jednotlivé cílové skupiny**: pro usnadnění přechodu ze školy do zaměstnání pro mládež, která ještě nenašla stabilní zaměstnání; jako nástroj aktivní politiky zaměstnanosti pro ty, kdo již zaměstnání ztratili nebo jsou tím ohroženi (především pro dlouhodobě nezaměstnané a pro pracovníky s nízkou kvalifikací); jako část podnikové strategie rozvoje lidských zdrojů pro zaměstnance podniku.

V zemích Evropské unie v posledních patnácti letech vznikly – původně pro usnadnění přechodu v prostředí vzrůstající nezaměstnanosti mládeže – nové instituce stojící mimo školský systém i mimo podniky, které se staly určitým mostem mezi formalizovaným vzdělávacím systémem a systémem zaměstnanosti a někde vyplnily mezeru mezi počátečním a dalším odborným vzděláváním. V kontextu celoživotního učení je oddělování obou oblastí stále více irrelevantní, různé druhy i místa učení se propojují.

Další odborné vzdělávání je částí širší sociální, politické a ekonomické strategie zaměřené na nezaměstnané nebo nezaměstnanost ohrožené. Tato strategie obsahuje i další opatření (jako jsou sociální podpory, poradenství, užití forem zaměstnání na dobu určitou) na vytváření pracovních míst, a slouží tak k rozvoji regionů a sektorů. Další vzdělávání bude proto vyžadovat zvýšené propojování na lokální nebo regionální úrovni a vypracování specifických programů, které povedou k uznávaným kvalifikacím.

Další vzdělávání v České republice prošlo během devadesátých let výraznými změnami. Centrálně řízené struktury vzdělávání dospělých existující před rokem 1990 se rozpadly. Dřívější vzdělávací instituce – podnikové instituty u větších podniků nebo sdružení podniků, resortní instituty – byly buď zrušeny, nebo reorganizovány a privatizovány. Velmi se také snížilo poměrně hodně rozvinuté studium při zaměstnání na středních i vysokých školách.

Na druhé straně však transformace společnosti v České republice a s ní spojené rozsáhlé přesuny pra-

covních sil v první polovině 90. let vedly k výraznému rozšíření účasti dospělých na vzdělávání. Zajišťování dalšího vzdělávání se stalo – stejně jako v ostatních zemích procházejících transformací – především úkolem trhu vzdělávání. Velmi rychle vzniklo mnoho nových soukromých vzdělávacích institucí. Do roku 1995 se celkový počet vzdělávacích institucí ustálil na 1500, z nichž asi 10 % jsou střední i vysoké školy, pro něž se stává poskytování těchto služeb významným rozšířením finančních zdrojů, dalších 10% jsou neziskové organizace, asi 10 % připadá na podnikové vzdělávání, zbývající jsou soukromé firmy. Tento **růst počtu vzdělávacích institucí i účasti byl spontánní**, byl motivován převážně individuální poptávkou, jen v omezené míře záměrným úsilím podniků zvýšit kvalifikační úroveň svých pracovníků (převážně zahraničních společností). Jedinou částí, která je systematicky rozvíjena a podporována jako jedno z opatření aktivní politiky zaměstnanosti je rekvalifikační vzdělávání, které asi z jedné třetiny organizují a financují úřady práce. Úřady práce nejsou však schopny samy plnit všechny funkce dalšího vzdělávání.

Pro celou oblast dalšího vzdělávání **neexistuje ucelený právní rámec**. Podle kompetenčního zákona není za další vzdělávání (či za vzdělávání dospělých) odpovědný žádný resort. Bude nutné vytvořit **nezbytné nástroje**, jejichž vypracování a zajištění je především úlohou státu, jako jsou zásady financování, vymezení odpovědnosti jednotlivých subjektů, především účasti sociálních partnerů, systémy evaluace, zajišťování kvality a certifikace, existence podpůrných programů a zavedení informačního systému.

Tyto nástroje většinou existují v oblasti počátečního vzdělávání. Nejobtížnější bude zajistit jejich vzájemnou přiměřenou návaznost, která bude respektovat odlišný charakter dalšího vzdělávání a současně bude obě oblasti co nejvíce propojovat. Legislativní rámec, který vytváří společný základ, pak může být diferencovaně rozvíjen. Společnému právnímu základu odpovídá i nejvyšší společná úroveň vypracování vzdělávací politiky, která propojuje rozvoj vzdělávání s rozvojem lidských zdrojů, se sociální politikou a s politikou zaměstnanosti, má nadresortní charakter a umožňuje co nejširší účast ostatních partnerů, především integraci podnikového vzdělávání. Systém financování bude koncipován z hlediska celoživotního učení za účasti jedinců i podniků. Kvůli individuálnosti volby

a odlišnosti životních a pracovních situací je nezbytný efektivní informační a poradenský systém, který každému umožní vybrat si vhodný druh dalšího vzdělávání na základě vyhodnocení kvality, nákladů i efektivity různých možností k učení. Na oblast dalšího vzdělávání je nutné rozšířit i ostatní nástroje nepřímého řízení, které alespoň částečně již existují v oblasti počátečního vzdělávání, jako jsou certifikace, zajišťování kvality, evaluace a systematické šíření inovací.

Je dále nutné rozvíjet postupy, které jsou specifické především pro další vzdělávání. Především to je uplatnění nových technologií, zejména distančního vzdělávání, a šíření různých forem vysoce individualizovaného, otevřeného a sebeřízeného učení, které nezávisí na pevně stanovené době či místě. Dále to je širší uplatnění tematicky sestavených modulů ve výuce, což ovšem otevírá otázku definování kompetencí, ke kterým mají moduly vést, a odpovídajících dílčích certifikátů. To opět je závislé na celkovém pojetí standardů v dalším vzdělávání, jejich vztahu ke standardům počátečního vzdělávání a vyvinutí celkového systému kvalifikací. S tím je také spojena nutnost vypracovat způsoby, jak měřit již získané znalosti a dovednosti a jak uznávat různé formy předchozího učení, především na pracovišti.

Konečně je to vůbec celkové pojetí učení dospělých, které je založeno na řešení problémů a které má vztah k reálným životním situacím. Jeho účastníci mají základ předchozích zkušeností, jejich učení je neefektivnější, když se děje v kontextu, v kterém má smysl, a když může být budováno z různých zdrojů. Tento přístup je nezbytný i v podpůrných a nápravných programech pro ty, kteří opakovaně selhali v tradičním školském systému, ať již pro nedostatek motivace či odpovídajícího základu dovedností a znalostí. Avšak stejné principy založené na individuálním přístupu, přímé zkušenosti, zájmu a motivaci žáků se dnes začínají uplatňovat i v běžném školním vyučování.

Doporučení

K předškolnímu vzdělávání:

- Vymezit předškolnímu vzdělávání jako přirozenou součást školské soustavy a zajistit právo dítěte na umístění v mateřské škole. Podporovat všeobecnou účast

dětí v posledním roce předškolního vzdělávání před vstupem do školy.

- Vypracovat rámcový vzdělávací program, který formuluje cíle a prostředky předškolního vzdělávání.
- Zavádět vysokoškolskou přípravu učitelek mateřských škol a poskytnout možnost zvýšení úrovně vzdělání učitelkám se středoškolskou kvalifikací.

K primárnímu vzdělávání (tj. na prvním stupni):

- Přesunout těžiště primárního vzdělávání od služby vyššímu stupni vzdělávání směrem k osobnostnímu rozvoji dítěte. Respektovat v pojetí primárního vzdělávání různost dětí. Vytvářet postupně vhodné podmínky k vyrovnávání rozdílů a ke kompenzačním činnostem pro sociálně i jinak znevýhodněné.
- Uzavřít primární vzdělávání všestrannou diagnózou vývoje dítěte, posouzením jeho předpokladů pro další vzdělávací dráhu s doporučením k volbě školy.

K nižšímu sekundárnímu vzdělávání (tj. na druhém stupni):

- Výrazně podpořit rozvoj druhého stupně základní školy (zejména podporou inovativních škol, dalším vzděláváním učitelů, rozšiřováním diagnostických a poradenských služeb).
- Vypracovat moderní kurikulum pro nižší sekundární stupeň založené na vnitřní diferenciaci, na zvýšené volitelnosti předmětů i na různých úrovních jejich náročnosti. Uplatnit je na základních školách i v nižších ročnících víceletých gymnázií.
- Umožnit, aby se nižší sekundární stupeň mohl podle místních podmínek realizovat jako samostatná škola nebo při zachování své specifičnosti spojit s předchozím (primárním) či následným (středoškolským) stupněm. Jednotlivé možnosti zrovnoprávnit z hlediska zřizování, personálního zajištění i financování a současně podstatně rozšířit prostor pro jejich vnitřní diferenciaci.
- Uzavřít nižší sekundární vzdělávání všestrannou diagnózou vývoje žáka, posoudit jeho předpoklady pro další vzdělávací dráhu, doporučit volbu studijního či učebního oboru a současně poskytnout informace o možnostech jeho uplatnění na trhu práce.

K vyššímu sekundárnímu vzdělávání (tj. na středních školách):

- Výrazně podporovat stírání institucionálních hranic mezi třemi proudy středních škol. Vyhodnotit existující

experimenty (lycea, integrované střední školy, centra odborné přípravy) a začlenit je do strategie rozvoje středního školství. Zvýraznit úlohu a profilaci čtyřletých gymnázií.

- Podpořit možnost absolvování více programů středního vzdělávání (například po získání profesní kvalifikace nástavbové studium, po všeobecném vzdělávání získání profesní kvalifikace).
- Vypracovat a zavést soubor nástrojů, který uvolní a posílí rozvoj studia při zaměstnání a pro další skupiny dospělých.
- Usnadnit začleňování ohrožených a marginalizovaných skupin mladých lidí pomocí speciálních kompenzačních programů a kurzů. Iniciovat a podpořit jejich vytváření.
- Uzavřít střední vzdělávání maturitní zkouškou, která odráží jak státem definované požadavky, tak různorodost vzdělávacích programů středních škol. Zvýšit počet volitelných předmětů a umožnit volbu úrovně zkoušky.

K terciárnímu vzdělávání:

- Podporovat diverzifikaci terciárního vzdělávání na vzdělávání vysokoškolské (univerzitní a neuniverzitní) a nevysokoškolské (vyšší odborné školy, pomaturitní studium). Vyvážit rozvoj jednotlivých sektorů z hlediska jejich funkcí.
- Vymezit postavení vyšších odborných škol jako součásti terciárního sektoru a zvážit vypracování samostatného zákona o vyšších odborných školách, stejně jako obnovení různých forem pomaturitního studia.
- Zvyšovat návaznost studia a prostupnost v celém terciárním sektoru, co nejvíce využívat již získaných znalostí studentů v případě změny jejich původní volby, otevírat větší možnosti pro interdisciplinární studium a podporovat domácí i zahraniční mobilitu studentů. Podporovat rozvíjení Evropského kreditního systému na vysokých školách.
- Podporovat zaměření vysoké školy především na zvyšování kvality, na rozšiřování různých forem kombinovaného studia, na přípravu programů dalšího vzdělávání a na vyvážení poměru mezi bakalářskými a magisterskými programy. Bakalářské programy koncipovat pro přímé uplatnění absolventů na trhu práce.

K dalšímu vzdělávání:

- Rozšiřovat možnosti vzdělávacích cest pro snazší pře-

chod ze školy do pracovního života, pro realizaci druhé šance a pro odstranění dosud existujících slepých uliček. Zajistit možnosti dalšího zvyšování kvalifikace (vzdělávání specializační, inovační).

- Vyvážit odpovědnosti jednotlivých partnerů za další vzdělávání a postupně vytvořit ucelené soubory nástrojů řízení včetně systémů evaluace a zajišťování kva-

lity, certifikace, podpůrných systémů a informačního systému. Připravit společné rámcové mechanismy financování pro počáteční i další vzdělávání.

- Připravit návrhy a podpořit rozšiřování specifických forem dalšího vzdělávání (například distanční vzdělávání, využití nových informačních technologií a širší uplatnění modulů).

3. Změny v řízení škol

Způsob řízení vzdělávacího systému je velmi úzce spjat s tradicemi a dosavadním vývojem země a těsně závisí na utváření ostatních struktur řízení ve státě a na pozici vzdělávacího systému ve společnosti. V jednotlivých zemích Evropské unie se také objevuje řada velmi rozdílných řešení, především ve stupni centralizace a decentralizace, ve vymezení kompetencí a v míře účasti jednotlivých partnerů. Přes veškeré odlišnosti však existují společné rysy a především tendence, dané již tím, že všechny země jsou právními demokratickými státy s tržním hospodářstvím a že sdílejí určité hodnoty a normy jednání, které se staly principy Unie, jako například **subsidiarita, otevřenost, participace a konsensuální způsob rozhodování**. I v oblasti řízení platí, že se vytváří určitá oblast vyvážených řešení, k níž jednotlivé vzdělávací systémy přes různost výchozích pozic daných rozdílnými podmínkami vývoje postupně směřují, a že se všechny snaží o uplatnění a vyvážení jistých základních tendencí. (Uveďme dva příklady: na jedné straně tradičně centralizovanou Francii, kde se přesouvaly pravomoci ministerstva na nižší úroveň, zejména na regionální Akademie, a na druhé straně tradičně decentralizovanou Anglii, kde naopak při zavádění Národního kurikula byla významně posílena úloha centra.)

Lze dokonce říci, že na účinnosti a domyšlenosti vzájemného **vyvažování tendencí** záleží více, než na konkrétní podobě a formě toho či onoho systému. U nás je tedy potřeba definovat ty prvky, které k vyvážení a efektivnímu fungování systému dosud chybějí. Ve stále ještě neukončené transformaci českého vzdělávacího systému jsme sice již odstranili velkou část mechanismu centralizovaného a direktivního řízení, nedovršili jsme však ještě ani zdaleka výstavbu mechanismu nového, který by co nejvíce podporoval iniciativu zdola a účast dalších partnerů na rozhodování, ale současně umožňoval, aby stát zaměřil další vývoj na dlouhodobé cíle pomocí soustavy nepřímých nástrojů.

Decentralizace jako hlavní tendence v řízení

Mezi hlavní tendence v řízení školství evropských zemí patří **decentralizace**, která se projevuje ve dvou základních směrech: jako nové **vymezení kompetencí na jednotlivých úrovních** řízení (národní, regionální, lokální), spojené v řadě zemí s postupnou dekoncentrací pravo-

moci, tedy změny ve vertikálním směru, a současně jako **rozšíření účasti partnerů** ze školské sféry i mimo ni, tedy změny v horizontálním směru. Decentralizované postupy umožňují co nejvíce propojovat a využívat iniciativu a zkušenost různých partnerů na všech úrovních, zaměřit je na splnění společných cílů a přitom udržet soudržnost a efektivitu celého systému. Klíčovou kvalitou řízení je jeho **otevřenost a transparentnost**.

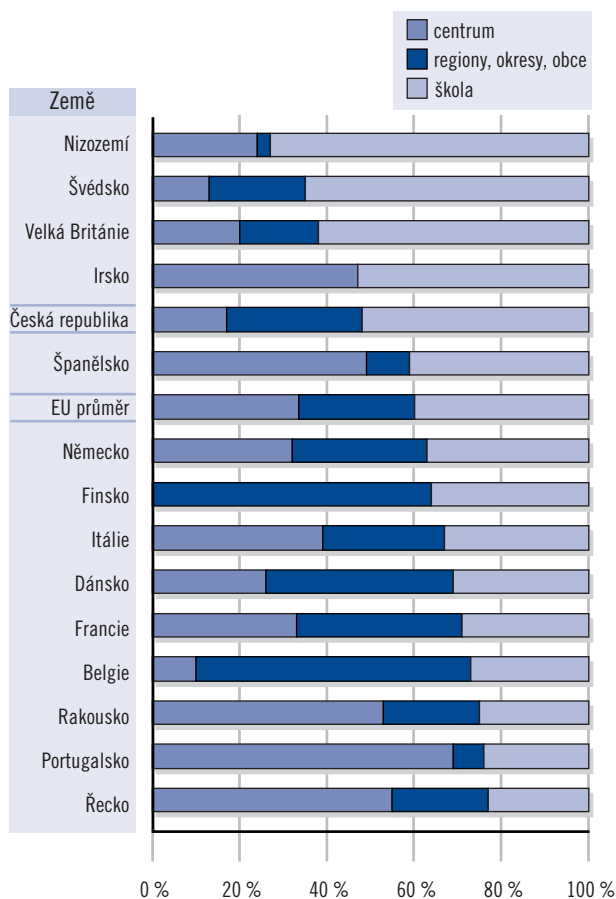
Úloha státu zůstává ve většině zemí Evropské unie silná, i když se do značné míry proměňuje. Povinností státu není reagovat na okamžité podněty, ale dbát o koncepci a o včasné založení dalšího vývoje, neřešit jen izolované problémy bez souvislosti, ale hledat komplexní dlouhodobá řešení, být garantem kvality a efektivy vzdělávacího systému a jeho neustálého přizpůsobování měnícím se potřebám. Zatímco se operativní řízení přesouvá na nižší úroveň, na centrální úrovni se posilují dlouhodobé strategické funkce, jejich provádění s politikou zaměstnanosti a propojení se všemi hlavními partnery, vytváření odpovídajícího legislativního rámce, péče o odpovídající zaměření výzkumu vzdělávání, monitorování a evaluaci celého vzdělávacího systému včetně zajištění mezinárodních projektů, systematické šíření inovací a zakládání cílených programů státní intervence.

Zásadně se mění **způsoby řízení**. Jsou založeny v prvé řadě na vytýčení cílů a výsledků, jež mají být dosaženy, nikoli na předepisování procesů; způsoby dosažení cílů jsou v rámci stanovených pravidel ponechány na nižších úrovních (řízení na dálku, řízení cíli a stimuly). Využívá se nepřímých nástrojů především ekonomických a finančních, vytvářejí se autoregulativní (zpětnovazební) adaptivní mechanismy, řada kompetencí (např. v monitorování, evaluaci, zajišťování kvality, ve standardech, akreditaci) se přenáší na podpůrné orgány a instituce, které nejsou přímou součástí státního aparátu a mohou zahrnovat i ostatní, především sociální partnery.

Velmi významnou úlohu má v zemích Evropské unie **regionální úroveň** řízení. Někde měly regionální orgány samosprávy značnou administrativní i finanční odpovědnost již dříve, k výraznému posunu pravomocí však došlo i v tradičně centralizovaných zemích (Francie, Španělsko). Regionální úroveň řízení je nezastupitelná zejména v odborném vzdělávání. Setkávají se na ní potřeby trhu práce a výstupy vzdělávacích institucí z hlediska počtů osob, oborů a úrovní vzdělávání

Podíl rozhodování na různých úrovních řízení

Česká republika a země EU 1998



Pramen: Education at a Glance, OECD 1998

a získaných kompetencí. Na této úrovni lze neefektivněji zajišťovat rozvoj sítě institucí odborného vzdělávání a spolu s místní úrovní zajišťovat vazbu podniků na odborné školy.

Na místní úrovni je obecnou tendencí **zvýšení autonomie škol**, a to přesunem kompetencí přímo z ministerstva (v tradičně centralizovaných zemích) nebo regionálních či místních orgánů (v tradičně decentralizovaných zemích). Děje se tak posilováním finančních zdrojů, jimiž škola disponuje, rozšířením rozhodovacích pravomocí rady školy a přiznáním práva formulovat strategii svého rozvoje a realizovat vlastní pedagogický projekt. Důraz v externí evaluaci škol, kterou naplňují rozmanité podoby inspekce, se přesouvá od sledování činnosti a chování jednotlivých učitelů k fungování školy jako celku. Zároveň se přímo na školách rozvíjejí různá hnutí a iniciativy, podporující sebereflexi

a sebeevaluaci školy, jejichž cílem je ověřit, do jaké míry zaváděné plány a projekty vedou k žádoucím změnám a zdokonalování jejich fungování. Spolu s tím se prohlubuje i vzájemná spolupráce škol.

S rozšiřující se autonomií školy se zvyšují administrativně správní i pedagogické **odpovědnosti ředitelů**. Na významu proto získává příprava a výcvik ředitelů škol, zejména pokud jde o rozvíjení jejich manažerských a organizačních schopností (plánování, finanční řízení, rozhodování, hodnocení, vedení lidí, týmová práce apod). Pravomoc ředitele je přitom vyvažována uplatňováním participativního řízení, delegováním odpovědnosti a širším zapojením učitelů do řízení školy. Rostoucí úlohu mají také rodiče a další představitelé obce při vymezování cílů i při kontrole činnosti a výsledků školy. Projevuje se zvýšeným zastoupením ve školních radách a především posilováním kompetencí již od poloviny 70. let.

V České republice se po roce 1990 soustředilo úsilí zprvu na **odstranění zjevných deformací a na proměnu uzavřeného a uniformního systému na otevřený a pluralitní**. To se ovšem chápalo především jako uvolnění starých vázaností a odstranění bariér, jen v malé míře jako úsilí vyrovnat se s vývojem demokratických zemí. Stalo se tak především několika systémovými opatřeními, jež umožnila poměrně značný spontánní rozvoj z iniciativy škol, obcí a jiných partnerů. Tento přístup – převážně zdola nahoru – umožnil, aby vzdělávací nabídka vyšla vstříc poptávce a aby došlo k expanzi v počtu, struktuře a různorodosti vzdělávacích příležitostí, zejména ve středním odborném vzdělávání. Řada škol se stala významným centrem tvořivé činnosti a nositelem pozitivních změn. Na druhé straně se projevily určité negativní důsledky jako stoupající náklady a jistá nerovnoměrnost vývoje jednotlivých sektorů vzdělávací soustavy. Centralizovaný systém založený na předepisování vstupů byl sice částečně odstraněn a transformován, nebylo však plně realizováno vybudování nového uceleného a konzistentního – více decentralizovaného a participativního – mechanismu, založeného na užití převážně nepřímých nástrojů řízení.

V dalším období jde proto o **rozšíření dosažených výsledků o nové kvality a cíle**: o vyvážení a stabilizování vzdělávací soustavy, o zdůraznění kvality a jejího hodnocení a o vytvoření jasných pravidel hry, která přitom nebudou svazovat iniciativu a tvořivost. Právě naopak je třeba otevřít školu, aby byla sama schopna

lépe reagovat na objevující se společenské problémy. Je nutné **vyvážit proporce** mezi úlohou státu na jedné straně a autonomií škol na straně druhé. Úloha státu zůstává v určitých oblastech – zejména zaručení spravedlivosti a efektivity a dosahování kvality – rozhodující. Větší míra autonomie škol totiž znamená i větší rozdílnost v jejich chování, opatření podporující činnosti pozitivní a tvořivé je třeba doplňovat určitými zábrany činností negativních. Konečně je nutné **dokončit nové rozdělení kompetencí mezi jednotlivé subjekty a úrovně řízení** a vyvážit vzájemné vztahy **vertikální** (tj. mezi jednotlivými úrovněmi řízení – centrální, regionální i místní) i **horizontální** (tj. mezi státní správou, volenými orgány samosprávy a sociálními partnery), a dále **vytvořit ucelenou soustavu nepřímých nástrojů řízení** – financování, kurikulární politiky, evaluace a zajišťování kvality, podpory práce učitelů a škol.

Ve vertikálním směru již došlo k významnému přesunutí kompetencí na školské úřady a ve značné míře až na ředitele školy. Přípravuje se vymezení pravomocí na regionální úrovni, na niž bude přesunuta podstatná část operativních úkolů. Rozsah autonomie škol, jejich práv i odpovědnosti, je nutné přesně vymezit a ze zvýšeného rozsahu povinností vyvodit určité důsledky zejména pro zajištění odpovídající podpory práce. Dořešení **horizontálních vztahů**, tj. vytvoření poradních orgánů pro zajištění široké participace a jasné vymezení jejich funkce, bude v našich podmínkách, kdy byla přerušena dřívější tradice, poměrně obtížné. Svědčí o tom první kroky pro zajištění účasti partnerů na nejvyšší, centrální úrovni, které byly již podniknuty při přípravě Národní rady pro vzdělávání. Bude ještě nutné si hodně ujasňovat cíle a funkce a generovat potřebnou politickou vůli pro řešení této primárně politické otázky. V tomto okamžiku ještě nelze předepisovat či doporučovat jediné konkrétní řešení, jenom je nutné zahájit a systematicky vést širokou veřejnou diskusi.

I v nových ekonomických a politických podmínkách zůstává **úloha ministerstva** velmi významná, ale podstatně se proměňuje. Místo přímého operativního řízení jde především o strategické řízení, o vytváření rámcových podmínek, o podporu inovací a o zajištění kvality. Tyto úkoly je nutné chápat v širokých souvislostech. Obsahují řadu navazujících a vzájemně se podmiňujících činností, jako je systematicky analyzovat potřeby dalšího vývoje společnosti, formulovat odpoví-

dající vzdělávací politiku, stanovit cíle a vypracovat dlouhodobou koncepci, oboustranně komunikovat nejen s odbornou, ale i širší veřejností, systematicky budovat konsensus, dlouhodobě prezentovat vzdělávání jako národní prioritu. Vyžadují zajistit odpovídající prostředky z veřejných rozpočtů i rozdělovat je tak, aby motivovaly ke zvýšení kvality. Znamenají také systematicky podporovat a rozšiřovat inovace, zavádět programy cílené k rozhodujícím oblastem dalšího vývoje vzdělávacího systému, podporovat lokální iniciativy škol a obcí a posilovat vzájemné kontakty mezi nimi.

V České republice prozatím neexistují **regionální orgány** v tom smyslu, jak jsou chápány v zemích Evropské unie. Školské úřady některé funkce neplní a ani plnit nemohou, neboť velikost okresu je příliš malá. Kraje o velikosti mezi půl a jedním miliónem obyvatel (odpovídající velikosti regionů pro řízení odborného školství v zahraničí) však budou zřízeny po vytvoření vyšších územně samosprávných celků, na něž bude přenesena řada kompetencí z ministerstva zejména ve středním školství. Přípravným krokem je stanovení tzv. určených školských úřadů v předpokládaných sídlech vyšších územních celků. Vyřešení horizontálních vztahů na úrovni regionů souvisí se zřízením této úrovně a bude především záviset na tom, jakou zodpovědnost a jaké vlastní finanční zdroje bude regionální zastupitelstvo mít a jak se budou koncipovat orgány řízení, zda samostatné pro státní správu a samosprávu, či společné.

Poměrně rozsáhlý **přesun pravomocí na ředitele škol** byl jedním z nejvýznamnějších rysů vývoje po roce 1990. Tento vývoj ovšem nebyl rovnoměrný ve všech oblastech: ředitelé škol jsou odpovědní za dodržování předpisů a za využívání přidělených finančních prostředků, provádějí personální politiku a mají také pravomoci v realizaci poměrně značné části kurikula, ne zcela jasná je však jejich odpovědnost za strategii dalšího rozvoje školy, za kvalitu vzdělávání a za relevanci nabízených vzdělávacích programů vůči vzdělávacím potřebám regionu. Odpovědnost vůči veřejnosti (rodičům a zaměstnavatelům) rovněž není jasně formulována. Užití externí evaluace i sebeevaluace je omezené. Na úrovni školy nejsou pravomoci ředitele jako představitele státní správy vyváženy skutečnou existencí rady školy jako samosprávného orgánu, který by zajišťoval účast pedagogů, rodičů, zástupců obce a podniků.

Klíčový význam evaluace a zajišťování kvality

V posledních deseti letech u nás **došlo k určitému rozvoji evaluace**. Vedlo k tomu poznání, že je nutné vyvážit získaný stupeň autonomie systematickou evaluací vzdělávacích výsledků, kterých školy dosahují, aby byla zajištěna kvalita i efektivita jejich práce, a že je rovněž nezbytné provádět evaluaci na úrovni vzdělávacího systému, aby jej bylo možné porovnávat s jinými zeměmi.

Česká republika se široce zapojila do mezinárodních aktivit OECD (především účastí na systému ukazatelů každoročně publikovaných, průzkumu funkční gramotnosti dospělých, novém programu periodického hodnocení patnáctiletých žáků ve čtení, matematice a přírodních vědách) a IEA (replikace výzkumu čtenářských dovedností, účast na právě dokončeném průzkumu výsledků v matematice a přírodních vědách i na probíhajícím průzkumu výsledků v občanské výchově). Role školní inspekce se postupně rozšířila z kontroly dodržování předpisů rovněž na monitorování a hodnocení průběhu a výsledků vzdělávání v řadě sond (např. šetření úrovně maturit, porovnání výsledků státních a soukromých gymnázií, zavedení tematických inspekcí). Volba vzdělávací cesty a vytvoření konkurenčního prostředí vyvolaly potřebu informovat rodiče i studenty o kvalitě nabízeného vzdělávání a nakonec i pravidelné publikování údajů o některých aspektech činnosti středních škol (program SET – segmentová evaluace a typologie). Školám i ministerstvu byla uložena povinnost každoročně vydávat výroční zprávy. Byly vypracovány a komerčně rozšiřovány didaktické testy nadace Scio, které měly za cíl postupně nahradit přijímací zkoušky na vysoké školy a staly se východiskem sond Maturant, a testy Kalibro, které měří nejen vědomosti, ale i schopnosti je použít. Nově zřízené Centrum pro evaluaci připravuje nástroje pro externí, srovnatelnou část maturit. Byl realizován model evaluace vyšších odborných škol spojený s jejich certifikací. Akreditační komise provádí postupnou evaluaci fakult vysokých škol podle jejich oborů.

Postupně se tedy objevila řada dílčích evaluačních aktivit, některé jsou velmi úspěšné (je to především plné zapojení České republiky do mezinárodních srovnávacích průzkumů a statistických přehledů, a také efekt, který jejich výsledky již začínají mít). Nedošlo však – a ani dojít nemohlo – k **vytvoření komplexního systému** evaluace, založeného na jasné koncepci vzdě-

lávací politiky, na vypracování národního kurikula a na definování vzdělávacích cílů, z kterých by byla odvozena hlediska pro evaluaci a pro vypracování evaluačních nástrojů. Chybí mechanismy, jak z provedené evaluace vyvozovat závěry pro zlepšování kvality vzdělávání, a to na úrovni vzdělávacího systému, jednotlivé školy i třídy. Přetrvává nedořešenost rolí inspekce – kontrolovat, hodnotit a vést ke zvyšování kvality. Není dostatečně vyjasněna a rozvinuta role různých nástrojů evaluace (jako jsou evaluace interní a externí, testování plošné a diagnostické, inspekční šetření tematická a komplexní), není zdůrazněna úloha sebeevaluace pro rozvoj školy, ani propojen systém profesního růstu s kvalitou práce učitele. Celý proces přechodu od zjišťování kvality vstupu (přijímací zkoušky) ke zjišťování výstupů (závěrečné zkoušky, např. státní maturita) byl stěží začat.

Je proto nutné, aby vzniklo bohatší, více diferencované evaluační prostředí, v němž se uplatní i externí evaluace a kromě hodnocení školní inspekci shora bude mít významné místo sebeevaluace škol. Vývoj evaluačních standardů a nástrojů i jejich ověření je však velmi náročnou, mnohaletou záležitostí nejen z hlediska času, ale i prostředků a odborníků. Vytvoření uceleného systému evaluace, podpora dosavadního zapojení České republiky do mezinárodního porovnávání a systematické využívání výsledků evaluačního systému pro případné korigování vzdělávací i kurikulární politiky jsou proto prioritním doporučením pro další rozvoj české vzdělávací soustavy.

Financování jako nejúčinnější nepřímý nástroj

Návrh systému přidělování finančních prostředků je nejdůležitějším nástrojem nepřímého řízení, kterým stát může ovlivňovat chování všech partnerů žádoucím směrem, a tím i celkový vývoj vzdělávací soustavy. Nepůsobí ovšem izolovaně, musí být dostatečně provázán s ostatními nástroji a mechanismy, především pro zajištění výsledné kvality, relevance a efektivit vzdělávání. Celý problém financování je mnohem širší, rozdělování – alokace – prostředků je jen jedním dílčím aspektem. Dalšími jsou zdroje prostředků, tj. kdo všechno, jak a nakolik se na financování podílí, a celkový objem prostředků, tj. jaký podíl na HDP stát i společnost jako celek na vzdělávání věnují. Jednotlivé aspekty jsou navzájem provázány, veškeré rozhodování o financování je vždy výsostně politickou záležitostí: nakonec jasně

svědčí o skutečném – nejen deklarovaném – pořadí priorit ve společnosti v daném okamžiku jejího vývoje.

Zejména při direktivním řízení se užívalo tzv. přírůstkové (nebo indexové) financování, kdy prostředky jsou odvozeny od rozpočtu minulého roku s přihlédnutím k novým požadavkům, případně – především u terciárních institucí – k výsledkům vyjednávání mezi institucí a státní správou. V současné době se téměř ve všech zemích Evropské unie používá převážně tzv. **normativní (formulové, výkonové) financování**. Přidělování prostředky se vypočítávají na základě vzorce (formule), která je založena na výkonu školy, obvykle na počtu studentů. Výhodou tohoto způsobu je jeho otevřenost a transparentnost, relativní spravedlnost a možnost vhodnou konstrukcí vzorce ovlivnit výkon školy žádoucím směrem, aniž se musí uplatnit direktivní metody řízení. Nevýhodou zůstává možnost jednostranného zdůraznění jediného faktoru, např. počtu žáků, bez ohledu na kvalitu. Dnes se proto v řadě zemí postupně doplňuje výkonové financování se smluvním. Základem rozpočtu jsou prostředky navržené podle formule, doplněné částkami pro další činnosti a projekty (např. vědecké a výzkumné), realizovanými na základě smluvního vztahu se státem (nebo regionem či městem). Zároveň se prosazuje přechod od mechanismů využívajících převážně vstupních parametrů (např. počet přijatých studentů) k postupům založeným zejména na výstupech (např. počet absolventů, příp. absolventů, kteří se uplatnili na trhu práce).

V České republice se začalo od roku 1991 používat financování podle formule, založené v podstatě na počtu zapsaných žáků (studentů) a na nákladech studia daného oboru připadajících na jednoho žáka, pro které se vžilo označení normativ. Uplatnění formule je ovšem do určité míry modifikováno (např. přihlédnutím k místním podmínkám jako je hustota osídlení u regionálních škol nebo k akademické tvůrčí práci u vysokých škol). Uplatnilo se především pro zajištění dostatečné nabídky odborného vzdělávání, přispělo také ke zvýšení počtu míst na vysokých školách. Doposud však nebyly dostatečně rozvíjeny jiné mechanismy především pro zajištění relevance nabízených programů, aby více odpovídaly požadavkům trhu práce, a pro zajištění kvality.

Velký nárůst počtu žáků a studentů ve vyšším sekundárním a terciárním sektoru v posledních desetiletích, který je v řadě zemí Evropské unie až několikanásobný, přinesl výrazné zvýšení zátěže veřejných roz-

počtů. To vedlo k pečlivému sledování efektivního využití vynakládaných prostředků a především k hledání dalších finančních zdrojů. Veřejné finance rozdělují také regionální a obecní úrovně, školy se pak snaží více vyhovět i jejich zájmům. Dále se poměrně velká část veřejných prostředků v podobě různých stipendií, grantů a půjček převádí studentům, jejichž volba je efektivnější, než přímé financování institucí.

Diverzifikace zdrojů se však především zaměřuje na získání dalších, doplňkových prostředků za poskytování dalších služeb, které nejsou hrazeny z veřejných rozpočtů, ze soukromých zdrojů od studujících (zejména v terciárních institucích) a od podniků. V posledních patnácti letech se v diskusích o vhodnosti školného střídavě zdůrazňuje význam vzdělání jako individuální i jako společenské investice. Pokud se u nás začalo diskutovat o zavedení školného na vysokých školách, nechápal se, že by mělo především umožňovat studentům rozhodovat o přidělení části veřejných prostředků pro vyšší efektivnost poskytovaných služeb.

Cílem diverzifikace zdrojů je i zajištění větší efektivity jejich vynakládání a zejména zvýšení kvality a relevance poskytovaného vzdělávání. Proto je velmi významné zajistit **účast podniků** na odborném vzdělávání. Byly navrhovány různé způsoby, jak je vhodně motivovat především tím, že se buď jejich daně, nebo odvody na státní politiku zaměstnanosti budou diferencovat podle jejich účasti na odborném vzdělávání. Tyto návrhy jsou v plném souladu s praxí zemí Evropské unie, které mají zpravidla více zdrojů. Prostředky státního rozpočtu jsou čerpány i z resortu práce a zaměstnanosti, k tomu přistupují veřejné rozpočty (regionální a lokální) a zdroje od zaměstnavatelů. V některých zemích (především ve Francii) se užívá mechanismu povinného daňového odvodu z částek vyplacených na mzdy do fondu, z kterého se ovšem mohou hradit nejen náklady na praktický výcvik učňů, ale i na ostatní druhy odborného vzdělávání. Stát tím získává velmi účinný prostředek, jak ovlivnit například péči podniků i o další vzdělávání zaměstnanců. (Opět ve Francii, pokud podniky samy nezajišťují odborné vzdělávání, mohou z prostředků daňového odvodu nakupovat příslušné služby u vzdělávacích institucí včetně odborných škol a tím přímo ovlivňovat jejich nabídku.)

Dosavadní diskuse o účasti podniků na financování odborného vzdělávání u nás byla zaměřena na otázky hrazení praktického výcviku učňů, větší rele-

vance nabídky vzdělávacích programů a celkové efektivity sekundárního odborného vzdělávání. Nevztahovala se prozatím na všechny druhy odborného vzdělávání, ani nebrala v úvahu důsledky, které přinese rozvoj dalšího vzdělávání a jeho nový vztah ke vzdělávání počátečnímu, a tím méně důsledky uplatnění konceptu celoživotního učení. Dosud diskutované návrhy na účast podniků na hrazení praktického výcviku učňů jsou jenom prvními kroky k takovému komplexnímu řešení. Bude-li u nás realizován systém, který rozloží náklady na financování na všechny podniky, stane se pro podnik zajišťování počátečního odborného vzdělávání vždy výhodným: jednak bude mít výhodu při výběru těch nejlepších absolventů, jednak bude moci plynule vybudovat nad systémem počátečního vzdělávání svůj podnikový systém dalšího vzdělávání a oba optimalizovat z hledisek nákladů i využití materiálních a lidských zdrojů.

Koncept celoživotního učení není realizovatelný bez účasti dalších partnerů, podniků i vzdělávacích jedinců. **Vyžaduje zcela nové koncipování vícezdrojového financování**, na němž se kromě veřejných rozpočtů budou podílet jedinci i podniky a které bude zahrnovat počáteční i další vzdělávání. Vypracování takového mechanismu je sice dlouhodobým cílem, je však jej nutné formulovat již nyní, protože je třeba mít jej v patrnosti při postupné realizaci dílčích opatření.

První představa o účasti jedinců vychází z určité základní, nárokové částky (z osobního účtu), která je stanovena pro získání kvalitního všeobecného vzdělání i profesní kvalifikace a jež by měla přesahovat finanční objem daný dnes listinou práv, omezený jen na základní a střední vzdělávání, i o určitou částku pro zajištění dalšího vzdělávání. Pro znevýhodnění by nadto existovaly doplňující možnosti kompenzačních programů. Na nákladech nad tento standard garantovaný státem, které by byly důsledkem osobní volby, by se jedinec podílel.

Podniky by se podílely na úhradě odborného vzdělávání fixním odvodem do speciálního fondu (nebo jinou obdobnou metodou), z něhož by se zpětně hradily (nebo odečítaly) náklady na přípravu, kterou samy zajišťují (vlastními silami či nákupem u vzdělávací instituce). Některé náklady (zaškolení, nové technologie) hradí podnik sám jako část výrobních nákladů. Výdaje na rozvoj lidských zdrojů by byly klasifikovány jako investice, nikoli jako spotřeba.

Všechny úvahy o dalších zdrojích financování celoživotního učení jsou zvláště v dlouhodobém hori-

zontu podstatné a je nutné se spolu s evropskými zeměmi pokoušet o jejich postupné realizování. V současné době však naše vzdělávací soustava stojí tváří v tvář zcela konkrétní a velice obtížné a nepříjemné ekonomické situaci. Ani zdaleka není pro české školství nová. Již v 50. letech se ukázalo, že ekonomické zajištění i na evropské poměry výrazně rozvinutého školství je velmi nákladné a činí nepřilíš výkonnému hospodářství značné problémy. Vysoké výdaje byly zpochybněny i v souvislosti s celkovým odklonem od vzdělanosti a rozsáhlými represemi vůči příslušníkům „předúnorové inteligence“. Přesto však bylo třeba zajistit vyškolení nových „dělnických kádřů“, což představovalo tlak na další prostředky. Hledaly se zdroje možných úspor a školství se vyvíjelo v ovzduší nedostatku.

Dlouhotrvající restriktce samozřejmě **negativně ovlivnily jak kvantitativní ukazatele, tak kvalitativní charakteristiky českého školství**. Jistý pokus o nápravu ve společenském i v ekonomickém smyslu představovala druhá polovina 60. let, neměl však dlouhého trvání. Již rok 1970 přinesl znovu prudký propad výdajů na školství na zhruba 4 % hrubého domácího produktu, což se více méně udrželo dalších dvacet let. Nejvíce to pocítily platy ve školství a o něco později byla opětovně zkrácena základní škola. V důsledku demografické vlny se zvyšoval počet žáků a studentů ve školách a to znamenalo ještě mírné, ale jen přechodné zvýšení výdajů na vzdělání v polovině 80. let. Narůstající ekonomické problémy však vedly ještě do konce desetiletí znovu k jejich poklesu. Všechny uvedené tendence se pochopitelně odrazily v dlouhodobém vývoji průměrných jednotkových nákladů na žáka a studenta. Výdaje v České republice a v zemích Evropské unie se v průběhu posledních padesáti let od sebe stále více vzdalovaly a dnes jsou u nás zhruba jen poloviční.

Poslední desetiletí představuje rovněž ve vývoji ekonomické podpory školství ze strany státu novou etapu. A to jak v České republice, tak i v zemích Evropské unie. **Veřejné i soukromé výdaje na vzdělání rychle rostou**, dynamický vývoj můžeme přitom pozorovat téměř všude, zvláště pak ve Skandinávii, Irsku, ale také v Portugalsku či v Německu. A to přesto, že se v západní Evropě nejedná o období výraznějšího ekonomického růstu, neboť ten se pohybuje ročně pouze kolem 2 %. Jsou pro to však jiné podstatné důvody, které bývají spojovány se znovu obnoveným celosvětovým zájmem o investování do lidského kapitálu, a to

i ze strany představitelů vlád či nejprestižnějších mezinárodních organizací.

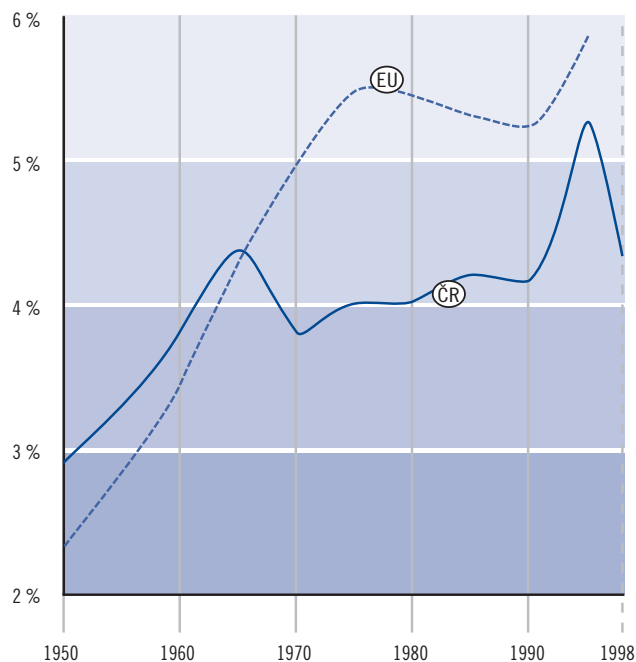
Vývoj v první polovině 90. let znamenal pro školství v České republice v mnoha ohledech nepochybně posun vpřed. Často přitom šlo o **ekonomicky náročné trendy**, jako například rozšiřování vzdělávacích příležitostí na středních, vyšších a vysokých školách, obnovování malých vesnických škol, snižování počtu žáků ve třídách a integraci znevýhodněných dětí do hlavního proudu škol nebo do vzdělávání vůbec. Celou řadu škol se podařilo rekonstruovat, opravit či modernizovat (výrazný příspěvek představoval například program „3 miliardy do škol“, realizovaný v letech 1994 – 96) nebo dokonce postavit nové. Nemalé prostředky z veřejných rozpočtů jsou věnovány na stále se zvyšující počet tzv. „státních učňů“, kteří se nepřipravují pro konkrétního zaměstnavatele, a tudíž za jeho peníze. Uvedené tendence, jejichž cílem bylo především **vyrovnat některé vážné nedostatky našeho školství**, vyžadovaly pochopitelně mobilizaci dalších finančních zdrojů.

To se mimo jiné projevovalo v příznivém vývoji školského rozpočtu, který mezi roky 1989 – 1994 vzrostl ze 4,2 % na 5,4 % hrubého domácího produktu (HDP). Zhruba na této úrovni se podpora školství udržela ještě po dva následující roky. Zvýšení podílu výdajů na školství však bylo do jisté míry znehodnocováno celkově nízkým ekonomickým růstem v 90. letech. Podstatný obrat v tomto poměrně příznivém vývoji však představuje rok 1997, především v důsledku dvou vládou přijatých úsporných ekonomických „balíčků“. Výdaje veřejných rozpočtů (státní rozpočet a obecní rozpočty) na školství již v tomto roce prudce spadly na 4,7 % HDP. Ještě složitější situace však nastala v roce 1998. **Pokles veřejných výdajů na školství pokračoval až na pouhé 4,3 % HDP.** Finanční propad, který po dvou letech v roce 1998 představuje reálný (ve stálých cenách) pokles o více než 15 % výdajů oproti roku 1996, tak dostává výdaje na vzdělávání na úroveň z období před rokem 1990, nebo dokonce ještě níže, a posouvá nás na konec mezinárodního srovnání.

Ekonomická omezení nemohla pochopitelně příliš rychle ovlivnit kvantitativní rozsah, ale **dopadla především do základů fungování školství.** Vedle velmi obtížného vypořádání se s reálným poklesem prostředků na provoz škol (například v souvislosti se zvyšováním cen elektřiny a vody) to vedlo k odkládání

Veřejné výdaje na vzdělávání k HDP

Česká republika a EU 1950 – 1998



Pramen: Unesco, databáze OECD, Eurostata, ČSÚ

mnohdy nezbytných oprav a modernizací, investic a nákupů, k přesunům plateb na následující rok apod. Tím se samozřejmě vytváří čím dál vyšší vnitřní dluh školství, který podle některých odhadů činí již téměř 10 % jeho celkového rozpočtu. Finanční restrikce však zasáhly bolestivě především již tak neuspokojivé platy učitelů. V roce 1996 se průměrné platy ve školství podařilo zvýšit alespoň na úroveň 93 % průměrných mezd v celé ekonomice. V roce 1997 však klesly na 88 % a v roce 1998 dokonce na úroveň kolem 85 % celostátního průměru. To je nejméně nejen po roce 1989, ale vůbec v celé naší poválečné historii.

Postupné **zvýšení veřejných prostředků na vzdělávání na 6 %** hrubého domácího produktu proto považujeme za sice obtížný, ale nesmírně důležitý úkol. Stěžejním směrem navrhované strategie je: **rozšíření vzdělávacích příležitostí**, které lze v příštích deseti letech uskutečňovat v následujících proporcích. Zatímco míra účasti na vzdělávání v základních školách věkové skupiny 6 – 14 let zůstane spíše stabilní, a to na úrovni zhruba 95 % – 96 %, v mateřských školách se mírně zvýší směrem k 90 % věkové skupiny 3 – 5 let. Ve středním školství výrazně vzroste z dnešních dvou třetin – což je ovšem částečně způsobeno dočasným výpadkem „devá-

tého“ ročníku – asi až na 85 % věkové skupiny 15 – 19 let, a ve vysokém (terciárním) školství dokonce z dnešní čtvrtiny na zhruba téměř polovinu věkové skupiny 20 – 24 let.

Rozvoj středního a vysokého školství bude dlouhodobě alespoň do jisté míry nesen rozmachem počtu „netradičních studentů“, kteří se přicházejí na školy dále vzdělávat, rekvalifikovat nebo zvyšovat či prohlubovat svou odbornost. Délka vzdělávání se tak bude zvyšovat asi o 10 % rychleji než v zemích Evropské unie. Přes tyto poměrně výrazné růstové tendence se však České republika za deset let dostane jen asi na její dnešní úroveň.

Přestože tomuto vývoji poměrně příznivě nahrává demografický pokles, je třeba mít na zřeteli, že rozšiřování vzdělávacích příležitostí a realizace celé strategie pochopitelně přinese nové finanční nároky. Nepůjde však ani zdaleka jen o pokrytí zvyšující se účasti lidí na vzdělávání, neboť to bude částečně kompenzováno demografickým poklesem.

Především se jedná o naprosto nezbytné zvýšení jednotkových nákladů (náklady na jednoho žáka či studenta), a to hlavně v souvislosti s podstatným, i když postupným **zvýšením platu učitelů** a dalších pedagogických pracovníků. Bez výrazného motivačního zásahu do podstaty a složení učitelské profese není možné očekávat příliš pozitivních změn. Naopak prodlužování dnešního stavu povede k dalšímu poklesu úrovně lidských zdrojů ve školství a tedy i ke snížení kvality vzdělávání následujících generací. Všechna provedená srovnání potvrzují, že oproti zvyklostem v zemích Evropské unie mají naši učitelé (ve srovnání s průměrem nebo jinými profesemi v každé zemi) plat přibližně o čtvrtinu až třetinu nižší. Jestli je v našem školství proti zemím Evropské unie něco skutečně kritického, patří k tomu právě odměňování učitelů. Spolu s přiměřeným zvýšením platu pracovníkům ve školství je nezbytné posílit i jednotkové provozní výdaje.

Druhou významnou a ani zdaleka ne triviální položku představují výdaje na „**inovativní financování**“. Vzhledem k poměrně zásadní změně orientace, kterou ve školství navrhujeme, bude třeba rozvinout řadu různých podpůrných, motivačních a restrukturalizačních programů, podněcujících kvalitativní změny, připravit mechanismy hodnocení a sebehodnocení, podpořit vznik a rozvoj informačních a komunikačních sítí, povzbudit spolupráci a kooperaci v rámci České republiky, ale i se zahraničními partnery. Velmi podstatné

bude získat pro novou etapu rozvoje vzdělávací soustavy co největší počet učitelů a škol, zapojit je do ní, otevřít prostor změnám a zlepšením. Zároveň bude třeba rozvinout nové strategické tahy a záměry (jako je například rozvoj dalšího vzdělávání) a podnitit inovační kroky. Nepochybně to vyžaduje nemalé zdroje. Možnost využít pro to i programů a projektů Evropské unie představuje skutečně mimořádnou příležitost.

Doporučení

K řízení:

- Stanovit rozsah pedagogické, organizační, personální i ekonomické autonomie škol včetně vyvážení pravomocí ředitele a ostatních partnerů a aktérů. Postupně zřizovat rady škol či obdobné samosprávné orgány na všech školách.
- Stanovit rozsah kompetencí vyšších územních samosprávných celků, zajistit spolupráci se sociálními partnery a postupně prosazovat kontrolu volenými orgány.
- Na národní úrovni vyvážit vliv státní správy a ostatních partnerů (například ustavením Národní rady pro vzdělávání jako nadresortního orgánu za účasti sociálních partnerů).

K evaluaci a zajišťování kvality:

- Zřídit centrální orgán pro zabezpečování a koordinaci evaluačních aktivit, vytvořit ucelenou koncepci a strategii evaluace.
- Vytvořit institucionální, personální i materiální podmínky pro vypracování a ověření nástrojů externí evaluace. Zavést komplexní režim externí evaluace vzdělávacího systému.
- Podporovat široké uplatnění sebeevaluace škol a vymezit její úlohu ve vztahu k evaluacím prováděným inspekcí. Podporovat vznik a uplatnění metodologie a nástrojů spojujících výsledky evaluace se zlepšováním kvality vzdělávání pro všechny úrovně vzdělávacího systému (systém, škola, třída).
- Podporovat zapojení České republiky do mezinárodních průzkumů, projektů a srovnání výsledků vzdělávání.

K financování:

- Rozšířit normativní metodu financování i o další hlediska (například kvalitu, kompenzace znevýhodnění).

Uplatnit zásadu, aby se při sestavování jednotlivých kapitol státního rozpočtu vycházelo z výkonových a ne nákladových ukazatelů.

- Zavést systém financování inovací jako podstatného nástroje ovlivňování chování autonomních škol a vývoje celé vzdělávací soustavy.

- Analyzovat možnosti vícezdrojového financování jednotlivých sektorů vzdělávací soustavy (například zavedení daňových úlev pro podniky participující na odborném vzdělávání, možnosti částečného podílu vzdělávacích) a poučit se z vývoje a diskusí v zemích Evropské unie.

D

Vize a strategie navrhovaného vývoje

V předchozích částech jsme rozvedli ty souvislosti našeho vstupu do Evropské unie, které jsou podstatné pro náš vzdělávací systém, dále vztahy mezi vzděláváním, společností a ekonomikou, a konečně i priority a problémy české vzdělávací soustavy. Uvedli jsme řadu doporučení a navrhli změny, které české vzdělávání přiblíží potřebám nového století. Byly formulovány na základě poznání skutečnosti, že vzdělávací systémy musí dnes plnit několik **základních funkcí**:

Podpora rozvoje osobnosti, zaměřená jak na kultivaci každého jedince, tak na co největší rozvinutí a uplatnění jeho potenciálu. Tato základní funkce je nezbytná nejen z hlediska individua, ale i společnosti. Celkový tvůrčí, vzdělanostní a kvalifikační potenciál obyvatel je vždy hlavním zdrojem jejího rozvoje, v České republice je dokonce tím nejdůležitějším.

Posílení soudržnosti společnosti, protože vzdělávací systém je jednou z hlavních integrujících sil, a to nejenom předáváním sdílených hodnot a společných tradic, ale především vyrovnáváním nerovností sociálního a kulturního prostředí. Rozdílná úroveň vzdělání se dnes stala rozhodující charakteristikou rozdílů ve společnosti; rovný přístup ke vzdělávání může podstatně přispívat ke zvýšení propustnosti a omezovat odstředivé síly ve společnosti.

Podpora demokracie a občanské společnosti, protože demokracie nezbytně potřebuje soudné, kritické a nezávisle myslící občany, respektující ostatní a přitom si vědomé vlastní důstojnosti. Škola může k tomu podstatně přispět jako první společenské prostředí, do něhož dítě z rodiny vstupuje. Působí bezprostředně, každý den a po mnoho let, především kvalitou vztahů s učiteli a ostatními dětmi. Vztahy založené na vzájemném respektu jsou modelem demokratického společenství rovnoprávných partnerů, vylučujícího autoritářství a manipulaci, omezujícího strach a agresi.

Výchova k otevřenosti a spolupráci rozšiřuje předchozí funkci o další úroveň nezbytnou pro život v evropské a globální společnosti. Máme-li žít bez konfrontace a konfliktu nejenom s druhými lidmi, ale i s jinými národy a jinými kulturami, musíme být schopni přijmout a respektovat i značné odlišnosti bez pocitů ohrožení nebo vlastní nadřazenosti, a přitom zůstat dostatečně sebejistí a sebevědomí.

Zvýšení zaměstnatelnosti, to je schopnosti nalézat zaměstnání a trvale se uplatňovat na trhu práce. Všeobecné i odborné vzdělávání je nutné orientovat na

zvýšení flexibility a adaptability, na tvořivost a iniciativu, na vlastní aktivitu a odpovědnost. Je třeba posílit důraz na klíčové dovednosti, vytvářet široký základ odborného vzdělávání a posílit podíl všeobecného vzdělávání. Především však každý musí mít odpovídající příležitosti pro celoživotní učení.

Zvýšení konkurenceschopnosti a prosperity, protože kvalita lidských zdrojů má klíčový význam pro ekonomický rozvoj moderní společnosti. Vzdělávací systémy k ní významně přispívají tím, že značně ovlivňují úroveň kvalifikace, adaptability a flexibility pracovní síly, stejně jako schopnosti inovovat a reagovat na změny, vyvíjet a užívat nové technologie a zvyšovat celkovou úroveň řízení.

Všechna navržená doporučení v sobě zároveň nesou společnou **vizi** a zapadají do ucelené **strategie** dalšího směřování. Proto na závěr uvedeme **pět základních směrů** této vize a strategie. Jsou jimi vzdělání jako příležitost, realizace celoživotního učení, proměna tradiční školy, otevření školy společnosti a uvolnění vnitřních zdrojů proměny. Jejich naplnění změní v dlouhodobé perspektivě fungování celého vzdělávacího systému.

Vzdělání jako příležitost

Základním principem, který jako červená nit probíhá celou zprávou, je **jak zajistit co největší rozvoj jedince** a jeho potenciálu. Požadavky rozšíření přístupu ke vzdělávání, rovnosti příležitostí a spravedlivosti jsou však nezbytné nejen pro jedince, ale i pro zajištění dalšího vývoje společnosti. Demokratická společnost vyžaduje od každého, aby převzal odpovědnost za svůj vlastní osud i svůj podíl odpovědnosti za společné rozhodování. Stále se zvyšující intenzita hospodářského života vyžaduje, aby se plně využilo všech individuálních přínosů tvořivosti a iniciativy. Schopnost společnosti obstát ve světové soutěži a zajistit si další rozvoj závisí především na osobní kvalitě a na kompetencích každého jejího člena. Úkolem vzdělávacího systému je nabízet co nejvíce příležitostí ke vzdělávání a brát v úvahu nároky celé populace, aby rozmanitost vzdělávacích příležitostí co nejvíce odpovídala rozdílům v individuálních potřebách, možnostech a aspiracích. **Rozmanitost nabídky** je nutná i z dalšího důvodu. Je podmínkou pro růst, který neznamená více téhož, ale více co nejrůznějšího. Jen tehdy růst kvantity nepovede ke snížení kvality vzdělávání. Rozšíření přístupu vyža-

duje **účinné vyrovnávání nerovností**. Aniž by se oslabovala péče o nejschopnější část dětí a mládeže, je nezbytné rozvíjet na všech úrovních vzdělávacího systému programy, které budou kompenzovat znevýhodnění daná nižší vzdělaností, ekonomickou, sociální či kulturní úrovní některých rodin. Vhodná opatření by měla i dětem z těchto rodin umožnit přístup k nejvyšší možné úrovni a kvalitě všeobecného vzdělání a odborné přípravy tak, aby bylo možné pozvednout celkovou úroveň vzdělanosti.

Realizace celoživotního učení

Nový koncept celoživotního učení není omezen jen na jedno období lidského života, ale zahrnuje celý život. Vyžaduje nejen **budování nového sektoru dalšího vzdělávání**, ale i propojení tradičního vzdělávacího systému s jinými formami učení v různém prostředí (především na pracovišti a s podnikovým vzděláváním). Vyžaduje však i **podstatnou změnu v pojetí počátečního vzdělávání**, jehož hlavním úkolem je vytvářet základy a motivaci pro celoživotní učení. Změny se projeví i v pojetí a utváření všech jednotlivých sektorů vzdělávací soustavy a vztahů mezi nimi. Cílem je **otevřený a flexibilní systém**, reagující na různá sociální prostředí a osobní zaměření, různé typy myšlení a styly učení. A v podmínkách celoživotního učení navíc i na různá stadia životního cyklu a na různé osobní situace. Změna orientace vzdělávacího systému se projeví i v tom, že umožní napravovat omyly při volbě vzdělávací dráhy i případná selhání, že poskytne další příležitosti. Tato opatření je nutné zaměřit i na tu stále početnější část mládeže, která po ukončení povinné školní docházky nepokračuje v přípravě na povolání, případně ji z různých důvodů přeruší, a je ohrožena nezaměstnaností nebo dokonce vyloučením ze společnosti.

Otevření školy společnosti

Proměňuje se rovněž vztah vzdělávacího systému k okolnímu prostředí, k celé společnosti. V prvé řadě jde o co největší **zapojení všech účastníků**: rodičů, představitelů obcí a regionů, zaměstnavatelů. Jsou to přirození a také tradiční partneři školy, dnes se však mění jejich úloha. Nejsou již jen pasivními odběrateli či kritiky, kteří do vlastního chodu systému a do jeho náplně nemají a také nemohou zasahovat. Dnes je právě naopak třeba vyžadovat jejich aktivní účast nejen na každodenním životě a řízení školy, ale i na rozhodování o cílech

a obsahu vzdělávání. Tedy o tom, jak bude škola vnímatvá vůči potřebám společnosti, a tím i o účinnosti vzdělávacího systému. Jde však ještě o mnohem více. Vzdělávání již není věcí výlučně veřejného školského systému. Nejedná se přitom jen o existenci soukromých škol a o skutečnost, že systém veřejného školství rozšiřují a doplňují jiné aktivity zejména v oblasti dalšího vzdělávání, jako je podnikové vzdělávání. Novým prvkem bude uznávání i jiných forem **vzdělávání mimo formalizovaný vzdělávací systém**, jako je uznání zkušeností získaných na pracovišti. Oblast vzdělávání se tedy rozšíří a bude prolínat celou společností, nezahrne jen jediné období, ale celý život, neomezí se jen na specializované prostředí školy, ale bude využívat každé možnosti a příležitosti k učení.

Proměna tradiční školy

Orientace vzdělávacího systému na to, aby poskytoval co nejvíce vzdělávacích příležitostí, z toho vyplývající pluralita, bohatost a různorodost vzdělávání, a realizace celoživotního učení vyžadují hlubokou proměnu vzdělávacího systému. Tato proměna se nemůže omezit jen na změny v obsahu vzdělávání (důraz na klíčové kompetence, aktivní formy a metody výuky, volnější způsoby organizace vyučování, vnitřní diferenciaci: Musí obsahovat i změny klimatu a prostředí školy (změny v mezilidských vztazích založených na partnerství a vzájemném respektu, rozšíření příležitostí pro aktivitu a tvořivost, podnětnost prostředí, zvýšení motivace) a rozšíření funkce školy (důraz na výchovnou funkci a rozvíjení sociálních vztahů, využití pro zájmové činnosti a volný čas, vzdělávací služby pro další uživatele). Především však musí škola usilovat o to, aby měla pro žáky a studenty smysl a osobní význam. Taková zásadní proměna školy je dlouhodobým procesem, založeným na proměně práce každé školy a každého učitele. Pro její uskutečnění je nutné propojit iniciativu a aktivitu těch, kdo již o proměnu usilují, mezi sebou navzájem, zaměřit na ni dlouhodobou a cílevědomou podporu a využít ji pro rozšiřování procesu změny, aby postupně ovlivňovala i ostatní školy.

Uvolnění vnitřních zdrojů proměny

Nezbytným předpokladem pro uvolnění vnitřních zdrojů proměny je stanovit společné cíle akceptované celou společností, a vytvořit odpovídající mechanismy - **celkový rámec i konkrétní nástroje**. Jsou jimi v první

řadě propojené systémy pro podporu škol v jejich úsilí o změnu a zvýšení kvality, pro šíření dosavadních výsledků, pro další vzdělávání a profesionální růst učitelů. Bezprostředním důsledkem bude **vytvoření inovačního prostředí** a bezpochyby oživení aktivity škol. Podstatné ovšem je, že se pozvolna začne formovat jádro takových škol, které cílevědomě půjdou za obdobnými cíli, ovšem každá dobrovolně, z vlastní iniciativy a svým vlastním způsobem, navzájem se budou podporovat a tím své úsilí posilovat a znásobovat. To vnese novou dynamiku do proměny celého vzdělávacího systému zdola, vytvoří se hnací motor proměny na rozhodující úrovni, který bude ostatní školy k sobě postupně přitahovat a pomáhat jim v jejich úsilí. Rozvoj inovačního prostředí vyžaduje dotvoření řady prvků a nakonec zasáhne všechny oblasti vzdělávacího systému. Zvýrazní se úloha sebevaluace, stálé reflexe vlastního úsilí. Další vzdělávání a sebevzdělávání učitelů se propojí s metodickým vedením a povede k co největšímu zapojení škol všech druhů a typů. Vyžaduje však proměnu přípravy učitelů a úlohy pedagogických fakult. Vzrostou požadavky na informace a na jejich šíření všemi směry: jako výměna zkušeností mezi inovativními školami, jako jejich přenášení na ostatní školy, jako důležité informace pro veřejnost - rodiče, obce, podniky - a samozřejmě pro centrum, které bude celý proces stále vyhodnocovat, podporovat a usměrňovat. Změní se úloha centra, jeho vztah ke školám i způsob řízení.

Navrhovaná strategie rozvoje vzdělávací soustavy neklade jen nároky na vyšší rozpočet a na zlepšení platových podmínek učitelů. Zároveň **chce něco velmi**

Posláním vzdělávacího systému je poskytnout každému jedinci vzdělání, které rozvine jeho schopnosti a kultivuje jeho charakter i postoje. Vybaví jej znalostmi a dovednostmi tak, aby se v životě co nejlépe uplatnil a dokázal užívat svých práv a plnit povinnosti svobodného občana v demokratické společnosti. Cílem vzdělávání je přispět k utváření osobnosti, spojující v sobě svobodu se zodpovědností.

Pro společnost je vzdělání významnou integrující silou, která předáváním a rozvíjením sdílených hodnot udržuje její kontinuitu i vnitřní soudržnost. Je významným faktorem kvality života, předpokladem pokračování demokratického vývoje a podporou politické a sociální stability. Je i rozhodující podmínkou ekonomického růstu a schopnosti obstát ve světové soutěži.

(Kvalita a odpovědnost, program rozvoje vzdělávací soustavy v České republice. Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, Praha 1994.)

podstatného nabídnout. Něco, co bude pro společnost představovat opravdu významný příspěvek k řešení problémů a otázek, před které bude stále více stavěna. Vzdělávání totiž může podstatným a dlouhodobým způsobem přispět k našemu skutečně rovnoprávnému zapojení do Evropské unie a mezi nejrozvinutější země světa. Zapojení České republiky jako země otevřené, demokratické a prosperující, země schopné komunikovat, spolupracovat i obstát ve stále se zostřující ekonomické soutěži, vyrovnat se s výzvami, problémy, ale i příležitostmi začátku 21. století.