

Zpráva o vývoji českého regionálního školství od listopadu 1989

Od centralismu k demokratické pluralitě vzdělávání

Dvacáté výročí sametové revoluce je vhodnou příležitostí k ohlédnutí se za obdobím, které díky také vašemu přispění významně změnilo podstatu společnosti a mělo i významný dopad na školský systém.

Vzdělávání v uplynulých 20-ti letech probíhalo v turbulentním sociálně-ekonomickém prostředí společnosti, což se pochopitelně odrazilo i na formování vzdělávací politiky v České republice, vývoji české vzdělávací soustavy i na školském prostředí obecně.

Obecně lze tento vývoj charakterizovat dvěma slovy, které zřejmě nejvýstižněji charakterizují uplynulý vývoj: **demokratizace a decentralizace vzdělávání**.

- Byl zrušen státní monopol na vzdělání, čímž byl umožněn vznik nestátních (soukromých a církevních) škol.
- Jednotné a závazné vzdělávací programy pro základní a střední školy do roku 1989 povinné byly zrušeny a vzdělávací systém se značně diverzifikoval.
- Postupně vznikala nová studijní nabídka, nové obory, nové učebnice, didaktické metody a nové druhy a typy škol.
- Byly zrušeny centrálně stanovené počty přijatých žáků na jednotlivé školy a nabídka škol se přizpůsobila poptávce samotných uchazečů.
- Změny nastaly také v řízení škol, kdy byla posílena správní, ekonomická a pedagogická autonomie škol.
- Velká část rozhodovacích pravomocí se během uplynulých dvaceti let přesunula z celostátní úrovně na školy, tedy na nejnižší článek.
- Výrazně se zvýšila možnost škol a ředitelů volit vlastní výukové metody a učebnice.
- Došlo k významné změně ve financování školství, kdy tzv. přírůstková metoda konstrukce a rozpočtu byla nahrazena tzv. normativní metodou financování.
- Po roce 1989 se změnila taktéž orientace v zahraničních vztazích a Česká republika se v souvislosti se vstupem do Evropské unie stále častěji zapojovala do jejich aktivit a iniciativ.

Pokud se podrobněji ohlédneme do několika vybraných oblastí školského systému, zjistíme v mnoha případech značnou proměnu.

Řízení, správa a samospráva vzdělávacího systému

Systém řízení a správy školství byl před rokem 1989 vysoce centralizovaný, kompetence státu ke školství byly rozděleny na několik ministerstev a vedení komunistické strany přímo či prostřednictvím ministerstva centrálně prosazovalo vzdělávací politiku, obsah vzdělávání a průběh pedagogického procesu.

Mateřské a základní školy byly podřízeny okresním národním výborům, střední školy krajským národním výborům.

Po roce 1989 dochází k rozsáhlé decentralizaci správy školství.

Na základě jednoho z prvních zákonů, který byl přijat v porevolučním období (**zákon o státní správě a samosprávě ve školství** - č. 564/1990 Sb.) byly správní kompetence soustředěny do rukou ministerstva školství a byly **zřízeny školské úřady** jako střední článek resortní správy

školství, kterým byly školy podřízeny, a tím vyňaty z pravomocí okresních a krajských národních výborů.

Školy na základě tohoto zákona získaly právní subjektivitu, což zvýšilo jejich nezávislost.

Významným krokem bylo také **nové postavení České školní inspekce**, která se stala samostatným orgánem státní správy v rámci resortu školství.

Na základě novely tohoto zákona z června 1995, vznikly **rady školy** jako samosprávný orgán na úrovni školy představující protiváhu funkce ředitele školy.

Významnou změnu pro fungování řízení a správy vzdělávacího systému představovala **reforma veřejné správy v roce 2000**. Dnem 1. ledna 2001 byl zahájen proces přechodu „státních“ škol, předškolních a školských zařízení do působnosti krajů a k 31.12.2000 zanikly všechny školské úřady, jejich kompetence byly převedeny na kraje.

Hlavní výsledky reformy veřejné správy ve školství spočívaly především v posílení role orgánů veřejné správy při rozhodování a řízení školství, především pak orgánů samosprávy. Role státu (MŠMT) se v důsledku této reformy zvýšila v oblasti koncepční a metodické směrem k orgánům vykonávajícím přenesenou státní správu v krajích i tzv. pověřených obcích.

V důsledku této reformy se stal český školský systém jedním z nejvíce decentralizovaných školských systémů v Evropě.

Změny ve financování školské soustavy

Významně se také změnil způsob financování školství.

V roce 1989 odpovídal tehdejšímu pojetí státní správy a centrálně řízené ekonomiky. Mateřské, základní a střední školy byly po stránce pedagogické a obsahové řízeny ministerstvem, financovány však byly z jiných rezortů (prostřednictvím okresních a krajských národních výborů a průmyslových či zemědělských státních podniků).

Od roku 1992 byla rozhodující část neinvestičních prostředků určených pro školství rozepisována pomocí tzv. normativů. Normativy a jejich struktura prošly do dneška vývojem, determinovaným zejména organizačními, zřizovatelskými a právními změnami ve školské soustavě a v územním uspořádání ČR.

Samotný princip výkonového financování však zůstává prakticky v celém porevolučním období víceméně beze změny, pokud nepočítáme v roce 2004 zavedení tzv. republikových.

Rozvoj vzdělávací soustavy

Spolu s politickými a ekonomickými změnami měnila svou podobu vzdělávací soustava. Před rokem 1989 mohli studenti a žáci navštěvovat jen státní centrálně spravované školy. Události v listopadu 1989 umožnily **vznik soukromých a církevních škol** a rozšířit tak vzdělávací možnosti a současně vytvářet ve školském systému konkurenční prostředí.

V roce 1996 rozšířily nabídku terciárního vzdělávání pro absolventy oborů středních škol ukončených maturitní zkouškou **vyšší odborné školy**, které poskytují vyšší odborné vzdělávání s absolutoriem a studenty připravují pro kvalifikovaný výkon náročných odborných činností.

Nejvýznamnější legislativní změny v českém školství

Změna politických a společenských poměrů s sebou samozřejmě přinesla i požadavek na celou řadu větších či menších úprav ve fungování školského systému, které bylo nutně upravit v zákonech a vyhláškách.

Na počátku 90. let zaznamenáváme horečnou legislativní činnost, která ovšem byla charakterizovaná mnoha nepříznivými skutečnostmi, jako například obecně nízkou úroveň právního vědomí, nově se utvářejícím pojetím státní správy, prudce se měnícími ekonomickými vztahy, nedostatečnou analýzou současného stavu a omezenému poznání systémových souvislostí.

Diskuse o změnách ve školském systému byly dlouhodobé, a tak se (na rozdíl od záležitostí řízení školství) **změna základních školských zákonů** upravujících vzdělávací proces a související záležitosti protahovala a byla dovršena až po 15 letech od revoluce.

A tak až do roku 2004 upravoval oblast základního a středního školství (tzv. regionálního školství) **školský zákon z roku 1984**, byť byl za svoji existenci v porevolučním období zhruba 15krát novelizován.

Novela školského zákona v roce 1990 (č. 171/1990 Sb.) vytvořila legislativní podklad pro první důležité systémové změny v české vzdělávací soustavě. Na základě této novely byla

- zrušena „jednotná“ škola a zavedena možnost diferenciací výuky podle schopností a zájmů dětí,
- bylo zrušeno ustanovení o povinnosti jednotné ideové orientace výchovy a vzdělávání,
- nově došlo k zavedení právní subjektivity škol a byl umožněn vznik nestátního školství, tj. škol církevních a soukromých, skončil tak zřizovatelský monopol státu.

Další významnou změnu představovala **novela v roce 1995** (č. 138/1995 Sb.), jež se dotkla jak vzdělávání na základních, tak i na středních školách a uzákonila vyšší odborné školy. Novela dále například

- **rozčlenila základní školu** na 1. stupeň pětiletý a 2. stupeň čtyřletý,
- stanovila délku studia na gymnáziích na čtyři, šest a osm let,
- zrušila všechny formy státem financovaného pomaturitního studia, ale zavedla do školského systému vyšší odborné školy
- podmínila státní uznání školy a jí poskytovaného vzdělání zařazením do sítě škol, předškolních a školských zařízení a schválením příslušné pedagogické dokumentace.

Za jeden z nejvýznamnějších a netrpělivě očekávaných kroků bylo přijetí **nového školského zákona v roce 2004**, který byl připraven jako komplexní právní norma pro celou oblast tzv. regionálního školství s řadou nových prvků. Celkově lze konstatovat, že nový školský zákon obsahuje řadu ustanovení umožňujících a prohlubujících **demokratizaci vzdělávání a posilujících jeho evropský rozměr**.

Projevuje se to například:

- v širším zapojení veřejnosti do procesů projednávání návrhu soustavy oborů vzdělání, rámcových vzdělávacích programů, dlouhodobých záměrů rozvoje vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky apod.
- rozšířením práv a povinností účastníků vzdělávání i vně škol a školských zařízení (např. nově explicitně popisuje rozsah **práv a povinností dětí, žáků**, studentů a jejich zákonných zástupců)

- dokončuje převodu kompetencí za zřizování škol a řízení školství na nižší úroveň řízení a současně rozšířením autonomie škol a školských zařízení (např. zavádí **školskou radu** jako **povinný** orgán školy a také vlastní hodnocení škol),
- v souladu s evropskými trendy nový školský zákon akcentuje celoživotní přístup k učení,
- zakotvuje nové pojetí kurikulárních dokumentů – **rámčové a školní vzdělávací programy** – pro každý obor vzdělání se vydávají rámcové vzdělávací programy, závazné pro přípravu školních vzdělávacích programů,
- zavádí nové pojetí **maturitní zkoušky**,
- zvyšuje prostupnost vzdělávací soustavy, např. zavedením zkráceného studia pro získání středního vzdělání s výučním listem nebo maturitní zkouškou,
- umožňuje bezplatnou docházku do posledního ročníku mateřské školy.

Kromě tohoto významného právního předpisu byl přijat také druhý významný „školský“ **zákon o pedagogických pracovnících** (č. 563/2004 Sb.).

Oba nové zákony dokončily proces pluralizace školství, demokratizace a decentralizace pro přímý vliv mimoškolského prostředí na vzdělávací systém.

Za významný počín lze také považovat přijetí zákona o uznávání výsledků dalšího vzdělávání (č.179/2006 Sb.), který otevírá cestu dospělým certifikovat své pracovní zkušenosti a dovednosti, které nabyli mimo oficiální vzdělávací systém.

Jak bylo výše uvedeno, nové principy vzdělávací politiky se nerodily lehce. Bylo třeba hodně diskusí a úsilí než byly formulovány nové principy školské politiky v některých významných dokumentech.

Základní koncepční materiály

Po listopadu 1989 některé změny iniciovaly nově konstituované orgány státu, jiné byly výsledkem spontánní aktivity vedení jednotlivých škol, učitelů, studentů a rodičů žáků nebo obcí. Veřejnost, a to nejen učitelská, chtěla znát představy ministerstva o dalším rozvoji českého školství a o opatřeních, která jej mají podpořit.

- Prvním oficiálním dokumentem, který formuloval novou vzdělávací politiku významně personálně obměněného ministerstva, byl program **„Kvalita a odpovědnost“** z roku **1994**. Při jeho zpracování vycházelo ministerstvo z představy o poslání vzdělávací soustavy a o významu vzdělání pro společnost i jedince.
- V celonárodní diskusi, která na základě tohoto dokumentu následovala, směřovalo úsilí školské veřejnosti k vytvoření materiálu, který by nastínil budoucí rozvoj školství a všech dalších vzdělávacích institucí a aktivit, podílejících se na utváření národní vzdělanosti. Současně by vymezil cíle, ke kterým by měla činnost škol a školských zařízení směřovat a mechanismy, kterými by se mohlo uvedených cílů dosáhnout. Tímto závazným dokumentem se stal v roce 2001 **„Národní program rozvoje vzdělávání v České republice (tzv. Bílá kniha)“**; zdůvodňuje nezbytnost změn, stanoví cíle dalšího vývoje vzdělávací politiky, analyzuje a hodnotí jednotlivé oblasti vzdělávací soustavy a formuluje hlavní koncepční linie rozhodující pro její další rozvoj.
- Bílá kniha je postupně realizována prostřednictvím mj. **dlouhodobých záměrů vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy** jak na republikové, tak na krajské úrovni.
- Vedle typicky školských dokumentů je také třeba zmínit významný dokument **Strategie rozvoje lidských zdrojů**, který byl v roce 2003 schválen vládou a

nastiňoval základní globální i národní výzvy pro realizaci celoživotního učení v prostředí informační a znalostní společnosti.

- V roce **2007** byla schválena „**Strategie celoživotního učení ČR**“, která formuluje hlavní vize a strategické směry celoživotního učení, obsahuje návrhy opatření na podporu jeho rozvoje. Předpokladem úspěšného naplnění „Strategie“ bylo zahájení implementační fáze. Pro její úspěch je nezbytné zapojení a principiální shoda hlavních aktérů v této oblasti a zapojení odborníků na jednotlivé fáze celoživotního učení. V současné době se připravuje hodnotící zpráva, která obsahuje plnění úkolů realizovaných v prvním roce implementace Strategie.

Zásadní vnější okolností, která měla velký dopad do práce škol a školských zařízení byl úbytek dětí v důsledku snižující se demografické křivky.

Demografický vývoj a optimalizace

Během uplynulého dvacetiletí počet žáků na školách postupně klesal, což bylo důsledkem demografického poklesu z 80. let a hlavně 90. let. Tento pokles se projevil v druhé polovině 90. let optimalizací školské sítě. Rozložení žáků v jednotlivých stupních vzdělávací soustavy výrazně ovlivnilo zavedení povinné devítileté školní docházky na základní škole ve školním roce 1996/97. Právě od tohoto roku postupně klesá počet středních škol, které od roku 1991/92 zaznamenávaly prudký nárůst, především u středních odborných škol. Do snižování počtu mateřských, základních a středních škol zasáhl taktéž již zmiňovaný proces optimalizace započatý v roce 1997, který ovšem očekávání splnil pouze částečně. Po změně řízivatelských kompetencí v rámci reformy státní správy nabyt tento proces regionální charakter.

Změny v oborové soustavě

Základní „obsahový“ pilíř počátečního vzdělávání – oborová soustava v kontextu s celospolečenským vývojem procházela (na školské poměry) poměrně dramatickým vývojem.

Před rokem 1989 byly počty nově přijímaných žáků na střední školy určovány rozhodnutím Státní a České plánovací komise. Studijní a učební obory byly vytvářeny podle rigidních pravidel.

Po listopadu 1989 zaznamenává oborová soustava prudký rozvoj studijních oborů a vzdělávacích programů (co do obsahu i členění). Ty byly často kombinovány podle poptávky po vzdělávání ze strany trhu práce i rodičů a žáků. Protože však tyto vzdělávací programy byly i pro zaměstnavatele neprůhledné a nebylo možné zajistit jejich sledování a zajištění standardní kvality, je druhá polovina 90. let charakteristická hledáním nových pravidel, což mělo za následek i omezení tvorby nových programů.

K další změně došlo po roce 2000, kdy se začalo mluvit o rámcových a školních vzdělávacích programech a v současné době se obsah oborů vzdělání mnohem více než dříve projednává s budoucími zaměstnavateli.

Dalším fenoménem polistopadového vývoje je stále se snižující podíl žáků v tzv. učebních oborech. Od roku 1990 dochází ke snižování podílu učňovského školství a zvyšuje se poptávka po maturitním studiu. Zájem o přijímání do nematuritních oborů opadl zejména z důvodu, že žáci získali lepší vyhlídku na přijetí do maturitních oborů v důsledku rostoucí vzdělávací nabídky středních škol a klesajícího demografického vývoje.

Kurikulární reforma – od osnov k rámcovému vzdělávacímu programu

Zásadní změnou v životě škol jsou nové vzdělávací programy.

V důsledku reformního procesu v oblasti obsahu a organizace vzdělávání zahájeného v roce 1990 již **novela školského zákona v roce 1990** vymezila první kroky liberalizace obsahu a organizace vzdělávání v regionálním školství a školy získaly pravomoc formulovat a realizovat vlastní strategie rozvoje. Byly vytvořeny učební osnovy, které sice byly totožné pro všechny školy v republice, vycházely z určitého průměru podmínek, průměru úrovně žáků a z tradičního nastavení vyučovacích předmětů v učebním plánu, ale umožňovaly školám do určitého rozsahu tyto osnovy přizpůsobovat vlastním podmínkám školy.

V roce **2005** byl zahájen v počátečním vzdělávání proces, který nazýváme **kurikulární či školskou reformou**. Hlavním cílem vzdělávání se stává rozvoj životních dovedností, které jsou pro dnešní svět klíčové – umět se učit, komunikovat, umět řešit problémy, umět spolupracovat s ostatními, nést za své jednání a chování odpovědnost atd. Zpřístupnění vzdělávání je pak třeba vnímat nejen z hlediska srovnatelných možností pro žáky s různými zdravotními a sociálními podmínkami, ale i z hlediska uplatnění postupů, jak žáky vtáhnout do aktivní účasti na vzdělávání.

Základní požadavky ze strany státu na jednotlivé obory vzdělání jsou stanoveny v **rámcových vzdělávacích programech**. Tyto základní požadavky si školy konkretizují ve svém **školním vzdělávacím programu** tak, aby odpovídaly konkrétním podmínkám školy, zkušenostem učitelů, skladbě žáků. Podstata změny však netkví jen v možnosti změny dokumentu, ale především ve způsobu jeho realizace, tj. v přístupu k žákům, jejich motivaci, v příznivé atmosféře, ve vytváření prostoru pro aktivní zapojení do výuky, pro samostatné hledání, tvoření, zkoušení atd.

Vzhledem k poměrně výrazně postupující decentralizaci školského systému a zvyšující se autonomii škol je třeba mnohem více než v minulosti zajistit odpovídající kvalitu vzdělávání. Tento úkol se zdá být mnohem nálehavější než v např. před deseti lety, kdy výsledky českých žáků v mezinárodním porovnání byly na předních místech mezinárodních výzkumů.

Evaluace vzdělávacího systému – cesta ke kvalitě vzdělávání

Česká republika se zapojuje do mezinárodních výzkumů, které nám poskytují informace o vývoji znalostí českých žáků. Jedná se zejména o výzkum PISA a TIMSS, mapující znalosti a dovednosti v oblasti matematiky, přírodních věd, čtenářské gramotnosti, občanské výchovy a informačních technologií na základních a středních školách. V porovnání s ostatními státy se ukazuje, že se bohužel výsledky našich žáků spíše zhoršují. Z této skutečnosti vyplývá hlavní úkol v současné době – **zajistit kvalitu vzdělávání**.

Proto také podporují (spolu s kurikulární reformou) také reformu **maturitní zkoušky**. Nová maturitní zkouška má prostřednictvím společné části garantované státem zajistit základní úroveň maturantů ve všeobecně vzdělávací oblasti vliv i na vnitřní reflexi výsledků ze strany jednotlivých škol.

Trochu ve stínu maturitní zkoušky zůstává jiný významný projekt nová **závěrečná zkouška** pro obory vzdělání s výučním listem, která by měla zaručit srovnatelnost výstupů zejména odborné složky vzdělávání žáků v tzv. učebních oborech.

Stále více se také ukazuje, že vedle evaluace vzdělávacího systému a jeho částí, kterou zajišťuje Česká školská inspekce, bude třeba podle zahraničních zkušeností naše evaluační prostředí obohatit také o mechanismy vlastního hodnocení školy.

Česká vzdělávací soustava a vstup do Evropské unie

Před rokem 1989 se mezinárodní vztahy v oblasti školství orientovaly především na státy východního bloku. Po roce 1989 ministerstvo usilovalo o prohloubení integrace země do euroatlantských a evropských struktur a o posílení regionální spolupráce s členskými zeměmi Evropské unie. Významným předělem byl **vstup do Evropské unie**. Česká republika tak získala možnost zapojit se do všech aktivit a iniciativ v oblasti vzdělávání, odborné přípravy, komunitárních programů zaměřených na podporu rozvoje systémů vzdělávání a odborné přípravy a spolupráci mezi vzdělávacími institucemi jak mezi členskými státy EU, tak i s institucemi ze třetích zemí. Současně získala možnost využívat finanční podporu ze strukturálních fondů.

Se zapojováním České republiky do evropského vzdělávacího prostoru souvisí i participace na programech EU. Tyto programy se během uplynulých dvaceti let staly součástí škol a jsou využívány žáky, studenty i pedagogy. Pro základní a střední školství patří mezi nejvýznamnější programy **Comenius**, **eTwinning** a program **Mládež** (v současnosti **Mládež v akci**).