

Smerovanie vzdelávacej politiky v Európe

Maastrichtská dohoda

Pred Maastrichtskou dohodou v roku 1992 Európska únia mohla spolupracovať v oblasti vzdelávania len nepriamo s orientáciou sa na zamestnanosť, odborné vzdelávanie a prípravu na povolanie z perspektívy potrieb trhu práce.

Dohoda z roku 1992 stanovila jasný, ale obmedzený príkaz v článku 149: "Spoločnosť má prispievať k rozvoju kvality vzdelania podporovaním spolupráce medzi členskými krajinami a ak je to nutné podporovať a dopĺňovať túto činnosť plne rešpektujúc zodpovednosť členských štátov za obsah vzdelávania, organizáciu školského systému a kultúrne a jazykové odlišnosti". Článok 150 stanovuje podobné nariadenia vo vzťahu k odbornému vzdelávaniu a príprave na povolanie.

Toto otvorenie iniciatív v oblasti vzdelávania vyvolalo rozsiahlu diskusiu v Európskej rade, po ktorej boli prijaté ďalšie závery a rezolúcie. Začali sa realizovať alebo boli posilnené dôležité európske vzdelávacie programy ERASMUS, LEONARDO, COMENIUS, SOCRATES, LINGUA.

1. Orientácia na indikátory a porovnávanie s najlepšimi (benchmarking)

(Pozn. *anglické slovo benchmarking je vysvetľované v slovenskom jazyku ako porovnávanie svojich silných a slabých stránok s vybranou konkurenčnou školou, systémom....., v texte sa tento výraz objavuje aj ako benchmark - vo význame "model"*).

1.1. Šestnásť indikátorov

V júni 1998 na Pražskej konferencii ministri školstva rozhodli o vytvorení pracovnej komisie na definovanie súboru indikátorov kvality vo vzdelávaní. Konečná správa bola predložená na bukureštskej konferencii ministrov školstva v júni 2000. V správe bolo definovaných šestnásť prioritných indikátorov.

Šestnásť indikátorov kvality definovaných v roku 2000 je zahrnutých do štyroch oblastí:

1. výsledok- 7 indikátorov: matematika, čítanie, prírodné vedy, cudzie jazyky, učiť sa učiť, informačné technológie a občianska náuka,
2. úspech a zmena - 3 indikátory: zníženie počtu tých, ktorí nedokončili štúdium, osoby s ukončeným stredoškolským vzdelaním, počet zapojených do vysokoškolského vzdelávania,
3. monitoring školského vzdelávania- 2 indikátory: účasť rodičov, hodnotenie a riadenie školského vzdelávania,
4. zdroje a štruktúry- 4 indikátory: výdavky na vzdelanie na jedného študenta, vzdelávanie a príprava učiteľov, počet zapojených do predškolského vzdelávania, počet študentov na jeden počítač.

1.2. Lisabonský proces

Európska rada na Lisabonskom európskom samite uviedla ambiciózný program. Jeho strategickým cieľom bolo, aby sa Európa stala „najkonkurenčnejšou, na dynamickom vzdelávaní založenou ekonomikou vo svete, schopnou sústavne ekonomicky rásť, zvyšujúcou počet a kvalitu pracovných miest a sociálnu súdržnosť.“ (Európska rada, 2002, 3) Vzdelávanie a príprava na povolanie mali hrať v tomto procese väčšiu úlohu a Európska rada vystúpila s radom konkrétnych návrhov. Správa o šestnástich indikátoroch mohla byť prvým

krokom v tomto procese, ale celá diskusia bola zameraná na „Otvorenú metódu spolupráce“ definovanú na Lisabonskom samite v paragrafe 37 nasledovne:

- Európska únia stanoví smerovanie a špecifický harmonogram na dosiahnutie cieľov,
- stanovené kvantitatívne a kvalitatívne indikátory a modely budú prostriedkom na porovnanie najlepších spôsobov práce,
- výmena dobrých skúseností bude podporovaná formou komparatívnych analýz, prehľadov a bilaterálnych projektov.

Zástupcovia členských štátov očividne veľmi voľne interpretovali článok 149 Maastrichtskej dohody, avšak smerovanie (ale nie direktívy), modely a harmonogramy odrážajú prinajmenšom skrytú tendenciu k štandardizácii a porovnávaniu.

Rada pre vzdelanie 14. februára 2001 vypracovala „správu o budúcich konkrétnych cieľoch vo vzdelávaní a príprave na povolanie“, ktorá bola prezentovaná na Štokholmskom samite 13. júla 2001. Trinásť hlavných zámerov bolo zoskupených do 3 širších strategických cieľov:

- Zlepšiť kvalitu a efektívnosť vzdelávania a prípravy na povolanie v EÚ
- Uľahčiť všetkým prístup k vzdelaniu a príprave na povolanie
- Otvoriť systémy vzdelávania a prípravy na povolanie širšiemu svetu

Trinásť zjednotených zámerov odsúhlasených na Štokholmskom samite:

1. Zlepšiť vzdelávanie a prípravu učiteľov a majstrov.
2. Rozvíjať zručnosti dôležité pre spoločnosť založenú na vzdelaní (čitateľská a matematická gramotnosť, kľúčové kompetencie, učiť sa učiť).
3. Zabezpečiť každému prístup k informačným technológiám.
4. Rozširovať a posilňovať záujem o štúdium prírodovedných a technických odborov.
5. Čo najlepšie využívať zdroje (kontrola kvality a cieľov...).
6. Otvoriť učebné prostredie (flexibilné vzdelávacie systémy, rozlišovanie získaných zručností, kariérny rast, individuálne prístupy k vzdelaniu...).
7. Zatraktívniť učenie.
8. Podporovať rozvoj aktívnych občianskych postojov, rovnosť príležitostí a sociálnu súdržnosť.
9. Posilňovať spojenie medzi praxou a výskumom a celou spoločnosťou.
10. Rozvíjať duch podnikavosti.
11. Zlepšiť vyučovanie cudzích jazykov.
12. Zvýšiť mobilitu a výmeny (napr. cez európske programy).
13. Posilniť európsku spoluprácu (spolupracujúce medzinárodné skupiny odborníkov-*networks*, akreditácie, vzájomné uznávanie diplomov, Bolonský proces...).

Jedným zo záverov Štokholmského samitu bolo, že 13 zámerov bude rozpracovaných do „Detailného programu sledovania cieľov vzdelávania a prípravy na povolanie, vrátane kontroly výsledkov vzdelávania v rámci otvorenej metódy spolupráce a celosvetovej perspektívy“. (Európska Rada, 2001)

Tento záver bol potvrdený na samite v Barcelone v marci 2002. Pracovný program obsahuje tridsaťtri kľúčových východísk odvodených z trinástich zámerov Štokholmského samitu. Z hľadiska časového horizontu bolo sledovanie indikátorov a modelov stanovené do roku 2010. Testovanie indikátorov sa začalo už v roku 2004, aby bol konečný výsledok predložený v roku 2010. Testovaním budú identifikované tri najúspešnejšie krajiny a ich výsledky sa budú porovnávať s výsledkami USA a Japonska.

Medzitým bolo vytvorených osem skupín expertov, ktorí upravili odsúhlasené zámery zo Štokholmu a spracovali 33 kľúčových východísk do špecifických programov. Prácu týchto

skupín koordinovala „Riadiaca skupina pre identifikátory“. V roku 2003 bola definovaná sada 29 indikátorov.

V máji 2003 sa ministri školstva rozhodli na návrh Európskej komisie predložiť prvý výber piatich indikátorov z Detailného pracovného programu. Tie sa týkajú predčasného ukončenia vzdelávania, počtu študentov matematiky, prírodných vied a technológií (vrátane zastúpenia pohlaví), percenta osôb, ktoré úspešne ukončili vyššie stredoškolské vzdelanie a na záver účasť dospelých na ďalšom vzdelávaní. Návrh komisie ministri školstva po dlhej diskusii o realizácii projektu prispôbili realite vo svojich krajinách.

V roku 2004 skupina na vyššej úrovni pod vedením Wim Koka uverejnila dôležitú správu týkajúcu sa nepriamo Lisabonského procesu. Táto správa odhalila, že ambiciózne ciele „Otvorenej metódy spolupráce“, sformulované v Lisabone neboli dosiahnuté kvôli letargii členských štátov a nezáväznosti dokumentu. „Otvorená metóda spolupráce“ nespĺnila očakávania“ (Kok, 2004, 42-43).

1.3. Indikátory celoživotného vzdelávania

V čase, keď sa pracovalo na stanovení šestnástich indikátorov, konferencia ministrov školstva poverila analogickú skupinu expertov vypracovať prioritné indikátory celoživotného vzdelávania. Správa zverejnená v júni 2002 obsahovala pätnásť indikátorov (Európska komisia, 2002).

2. Viac autoevalvácie

Zvýšené využívanie nástrojov evalvácie a meranie výsledkov vzdelávania formou testov zahŕňa ďalšiu výzvu pre školy. Snaha o dôveryhodnosť v exaktnú povahu týchto meraní a ich validitu pri stanovovaní kvality škôl viedla k viacerým negatívnym vedľajším účinkom. Tieto merania často vedú k zoraďovaniu škôl do rebríčkov úspešnosti a následne pôsobia demotivujúco na zamestnancov a školy. Zodpovednosť školy a jej zamestnancov sa porovnávala s týmito meraniami a vychádzala z výsledkov. Stále viac a viac politikov si uvedomuje negatívne dôsledky približných výsledkov merania, ktoré vedú k diskutabilnému zoraďovaniu škôl, čo sa odráža v sociálnom a ekonomickom kontexte, demotivuje zamestnancov a podporuje „učenie sa pre testy“.

Mnohé európske krajiny žiadajú od škôl dôkazy a profesionálnu autoevalváciu validnými meracími nástrojmi.

Prejavuje sa snaha hľadať modifikáciu použitia výsledkov takýchto meraní v porovnávaní a stanovovaní kvality škôl. Isté kruhy, zvlášť z pedagogických vied, presunuli pozornosť na autoevalváciu, založenú na testoch poskytujúcich relevantné údaje. V tomto hnutí samotná škola berie pri sebahodnotení do úvahy vlastné výsledky. Tak sa úloha kontroly kvality presúva na samotné školy.

Namiesto porovnávanie škôl si každá škola dáva proces autoevalvácie posúdiť externe. Pochopiteľne treba stanoviť novú rovnováhu medzi externou a internou evalváciou. Externé nástroje a inštitúcie nestrácajú dôležitosť, ale dopĺňujú sa výsledkami seba pozorovania a údajmi zozbieranými samotnými školami. Tým sa zvyšuje odbornosť škôl v interpretácii nameraných výsledkov v rámci vlastného kontextu.

Nový vzťah medzi internou a externou evalváciou, zahrňujúci vyšší stupeň zodpovednosti a autonómnosť škôl, otvára novú perspektívu menej predpojatého pohľadu v európskom vzdelávaní. **Znamená to zmenu pozície školskej inšpekcie, ktorá sa stáva partnerom školy v diskusii o jej autoevalváci.** Školskú inšpekciu čaká veľa práce pri navrhovaní vhodných prostriedkov na dosiahnutie tohto cieľa. Existuje tu riziko, že školy budú neúmerne zaťažované zbieraním obrovského množstva údajov a informácií pre vlastnú evalváciu.

3. Ďalšie iniciatívy

Okrem Lisabonského procesu, ktorý sa dotýkal hlavne indikátorov a modelov, je tu tzv. Kodanský proces, ktorý referuje o vývoji prípravy na povolanie v Európe. Spoločný európsky referenčný rámec pre jazyky predstavuje štandard moderného vyučovania cudzích jazykov. Veľa zmien sa vďaka Bolonskej deklarácii a uvedením BAMA štruktúry deje aj v oblasti vyššieho vzdelávania.

3.1. Kodanský proces

Odborné vzdelávanie a príprava na povolanie bola pod stálym dohľadom už pred Maastrichtskou dohodou, pretože sa spája menej so vzdelávaním a viac so zamestnaním a ekonomikou. V tomto zohrala významnú úlohu medzi inými agentúra CEDEFOP.

Podobne dynamicky ako Štokholmský proces, rozhodol Kodanský o modernizácii odborného vzdelávania a prípravy na povolanie. Jeho výsledkom je vývoj rôznych nástrojov na zlepšenie mobility a zmeny kvalifikácií. Jedným z týchto nástrojov je EUROPASS, v ktorom sa uvádzajú typy kvalifikácie, ktoré jedinec dosiahol a ktorý slúži na zamestnanie v iných európskych krajinách. Prvá časť „doplnenie diplomu“ vysvetľuje povahu získanej kvalifikácie. EUROPASS obsahuje aj štandardnú formu životopisu a portfólio s predchádzajúcimi formami vzdelávania. Najväčším prínosom Kodanského procesu je vytvorenie Európskeho kvalifikačného rámca (EQF), o ktorom sa momentálne diskutuje. Zahrňuje osem úrovní kvalifikácie opísaných v termínoch stupňa obtiažnosti, v oblasti ovládania kognitívnych zručností, počítačovej gramotnosti a kľúčových kompetencií. Všetky Európske krajiny by mali prispôsobiť národnú štruktúru kvalifikovanosti týmto ôsmim úrovňam, od základných zručností po najvyššie vedecké hodnosti.

3.2. Spoločný európsky referenčný rámec pre jazyky (CEFRL)

Rada Európy (nemýľte si ju s Európskou radou) už roky pracuje v oblasti vyučovania moderných cudzích jazykov a vytvorila CEFRL v súčasnosti rozšírený v celej Európe. Vyučovanie moderných jazykov je zostavené do 6 úrovní s úmyslom vytvoriť väčšie možnosti medzinárodnej výmeny pri vyučovaní moderných cudzích jazykov v jednotlivých krajinách.

3.3. Oblasť vyššieho vzdelávania v Európe.

Vyššie vzdelávanie nečakalo na európsku iniciatívu, aby hľadalo určitý stupeň uniformity. Spúšťacím impulzom bola Bolonská deklarácia v roku 1999, ktorú podpísalo 29 európskych ministrov školstva a vytvorila sa tak oblasť vyššieho vzdelávania v Európe.

Zahrňa systém porovnateľných stupňov „bakalár“ a „magister“, zavedenie systému kreditov (ECTS) a podporu mobility medzi inštitúciami poskytujúcimi vyššie vzdelanie.

Bolonská deklarácia bola prepracovaná na konferenciách v Prahe a Berlíne a do dnešného dňa ju podpísalo 45 ministrov školstva. Európska únia zahrnula túto deklaráciu do svojej oficiálnej politiky. Cieľom rôznych hlásení a správ Európskej komisie je zvýšiť investície do výskumu z 1 % na 3 % HDP. Zasadujú sa aj za flexibilné zavedenie stredného stupňa vysokoškolského vzdelania, provizórne nazývaného „podstupeň“, ktorý si vyžaduje potreba zamestnancov s vyšším vzdelaním. Komisia sa usiluje aj o zvýšenie terajšej dotácie (priemerne 8 000 Euro) na jedného vysokoškolského študenta v Európe. V USA je to pre porovnanie 20 000 Euro na jedného študenta. V európskom výskume naliehavo potrebujeme výskumné centrá na najvyššej úrovni porovnateľné s MIT v Bostone.

4.3. Návrh pre školské inšpekcie

Podpora zmeny v koncepcii kvality

Zdôrazňovanie technického prístupu ku kvalite v Európe vedie v mnohých prípadoch k extrémnym situáciám, keď sa ciele vzdelávania obmedzujú na merateľné ciele a hrozí, že širšie ciele budú ignorované. Prílišný dôraz na vyučovanie pre testy bude nahradený flexibilnou orientáciou na osobu žiaka, jeho hodnoty a riešenia neočakávaných situácií a udalostí. Súčasná európska politika sa vyvíja týmto smerom.

Typickým trendom našej doby je zvyšujúca sa požiadavka na extenzívnejšie vzdelávanie a výchovu smerom k hodnotám, postojom a zručnostiam. Vedie to síce k nižšej merateľnosti, a tak je potrebné, aby sa **školská inšpekcia vo väčšej miere venovala skúmaniu špecifických situácií v procese vzdelávania, ako sú osobné prínosy učiteľov a žiakov, riešenie neočakávaných situácií, inovatívne prístupy, získavanie zamestnancov, interakcia osobných hodnôt s koncepciou kvality škôl**. Takto sa stále viac jadrom práce inšpekcie stáva hodnotenie týchto osobných prínosov, interakčných procesov v triede a škole, osobných prínosov k tvorbe curricula, atď. Výsledkom bude značný stupeň meta-evalvácie a kritériálna evalvácia. Vzhľadom na osobný prínos k obsahu a procesom, školská inšpekcia pravdepodobne použije ako východisko metódu hodnotenia osobného prínosu učiteľov, žiakov a školy založenú na kritériách, ktoré poskytnú viac priestoru osobným interpretáciám učiteľov, žiakov, rodičov a školy. Kritériálna evalvácia končí analýzou silných a slabých stránok školy a poskytuje priestor osobným interpretáciám a sociálnemu kontextu, ktoré zaväzujú viac ako formálne hodnotenie. Inšpekcia pracuje v interakcii s učiteľmi, žiakmi a miestnymi školami a zvažuje kvalitu poskytovaného vzdelania podľa pevne stanovených kritérií. Pri takomto prístupe pri inšpekciách na školách majú inšpektori zmierniť požiadavky na hodnotenie stanovených jednotných indikátorov a modelov. Inšpektori sú jediní, ktorí externe sledujú kvalitu školy v jej vlastnom vývine.

Podpora zmeny na úrovni rozhodovania

Väčšina západných vzdelávacích systémov má silnú tradíciu a utkvélú vieru v účinnok centrálnej regulácie kvality vzdelávania žiakov v školách. Väčšina vlád si vytvára kontrolné mechanizmy ako učebné plány, povinne vyučované predmety, národné kurikula a veľmi často centrálna testovanie. Európske trendy v politike vzdelávania posilňujú takýto centralistický prístup.

Mnohé výskumy o inovácii vo vzdelávaní demonštrovali, že príliš dôsledná kontrola nevedie k skutočnému zlepšeniu kvality vyučovania, ale skôr k ekvivalentu učenia sa pre testy totiž k „učeniu podľa smerníc“, v tomto prípade európskych smerníc. Technický prístup ovplyvňuje vo veľkej miere interaktívny prístup.

V rámci tohto modelu vyvoláva myšlienka „europanizácie“ vzdelávania silný pocit vzájomnej zodpovednosti založenej na evalvácií alebo porovnávaní národných systémov vzdelávania podľa sady indikátorov, výsledkov, modelov a smerovaní. Dôležité je, že politické zasahovanie EU do vzdelávania tento proces porovnávania umožňuje. Na prvý pohľad neexistujú zmeny v adaptácii homogénnych a uniformných línií vo vývoji v jednotlivých členských štátoch, pretože regulácia EU takéto možnosti nedovoľuje. Ale „dohodami“, „komunikáciou“, „výmenou“, „transferom“ teda logikou porovnávania európske národy progresívne adoptujú všeobecnú definíciu najlepšieho postupu a budú realizovať podobnú politiku v tzv. európskom priestore. Zostavenie indikátorov na porovnávanie slúži ako základný východiskový bod, ktorý eventuálne povedie rôzne národné inštitúcie, aby prijali

„dobrovoľne“ tie isté činnosti a perspektívy v rámci vzdelávania. (Novoa a Yariv-Mashal, 2003).

Zvyšuje sa počet štúdií „efektívna škola“, ktoré sa pokúšajú stanoviť charakteristiku, podľa ktorej sa dobrá škola definuje. Napr. výskum Sammons a c.s. rozlišuje jedenásť faktorov, ktoré má dobrá škola spĺňať.

Zdá sa, že sa našiel legitímny dôvod uložiť a monitorovať tieto charakteristiky centrálnu. Avšak pri ďalšej analýze výskumníci zistili, že tieto faktory sú vzájomne závislé, líšia sa od školy ku škole a len čiastočne sa dajú vysvetliť variáciami. Znova sa ukázalo, že je oveľa dôležitejší vlastný charakter školy, jej kultúra, organizácia a schopnosť sebahodnotenia. Technický prístup centrálnej štrukturalizácie a regulácie sa má zmenšiť (nie zrušiť) v prospech individuálneho rozhodovania na úrovni škôl. Toto rozhodovanie ovplyvňuje aj centrálnu pravidlá a pôsobí na úkor centrálnu systému.

Počas posledných desaťročí mnohé výskumy podmienok inovácie vo vzdelaní ukázali, že či inovácia uspeje alebo nie, závisí do značnej miery od škôl samotných. Výsledky výskumov naznačujú požiadavku posunu smerom ku školám a ich zodpovednosti. Interaktívny prístup v spojitosti s centrálnu, v tomto prípade európskym, posilňuje lokálne rozhodovanie.

To zahŕňa štyri podstatné náhľady:

- Vzdelávacie inovácie by mali byť zavádzané aktívnym a dôkladne pripraveným spôsobom.
- Musí existovať tlak a podpora . Príkaz samotný nefunguje, ale ani podpora bez tlaku.
- Učítelia a školy zavedú do praxe to, čo je v súlade s ich presvedčením a hodnotami.
- Učítelia si musia zvykať na inováciu postupne a to vyžaduje čas. Tak sa vytvorí „zmysel pre spoluzodpovednosť za spoločné“.

Inšpektorská práca má preto modifikovať prehnané požiadavky na uniformitu a hlavne v rámci Európy. V rámci tejto technicko-interaktívnej racionálnosti je potrebné rozvíjať vzťah inšpektora ako „kritického priateľa“ školy. Školu musí plne rešpektovať, považovať za serióznu organizáciu, ktorú stimuluje k zvyšovaniu sebarozvíjajúcej schopnosti. Pripúšťa, že škola a učítelia si sami môžu definovať kvalitu i mimo predpísaných indikátorov a modelov.

A čo viac, spája pozorovanú kvalitu s prostredím, vkladmi a procesmi, ktoré sú rozoznateľné na mieste.

Takto možno vytvoriť analýzu silných a slabých stránok školy vo vzájomnom pôsobení inšpektor – škola. Hodnotenie inšpekcie tak odzrkadľuje kvalitu školy komplexnejšie. Takto inšpektori povzbudzujú školy k vlastnej iniciatíve, aby rozšírili ciele vzdelania aj mimo úzkych indikátorov a meracích nástrojov, aby brali do úvahy jedinečnú situáciu každej školy.

Preto profesionálni inšpektori ostávajú nutnou protiváhou k jednostrannému zameraniu na kvalitu a sú ochrancami pedagogiky v širšom zmysle slova.

Pozn.

Tento materiál v originálej anglickej verzii- *Europe and the Quality of European Education (Tendencies in European Education Policy)* – bol prezentovaný na zasadnutí General Assembly SICI vo Frankfurte 08.10.2005 pánom Rogerom Standaert.

Pre vnútorné potreby ŠŠI bol internými zamestnancami preložený a upravený do skrátenej podoby.