řešení regionálních nerovností v českém vzdělávacím systému

Podpora realizace opatření k zajištění inkluzivnějších a spravedlivějších příležitostí pro všechny žáky v Karlovarském a Ústeckém kraji

Aktivita vzájemného učení na téma řízení a financování (peer learning)

Podněty k diskuzi (*pracovní verze*)

Zpracování: Judith Hollenweger Haskell

*Výňatek z úplné verze k příslušné akci SRSP. Úplná verze je k dispozici jen v anglickém jazyce.*

Podněty k diskuzi o vzdělávacích systémech

Vzdělávací systémy v Evropě směřují k inkluzivnímu, spravedlivému a kvalitnímu vzdělávání pro všechny. Pro jednotlivé země, regiony a místní samosprávy tento proces obnáší různé výzvy vzhledem k jejich konkrétnímu historickému, sociálnímu, ekonomickému a politickému kontextu. Z této skutečnosti vyplývá, že je obtížné srovnávat či jednoduše implementovat řešení jedné země v podmínkách jiné země. Současně se však nabízí jedinečná příležitost, jak se vzájemně od sebe učit.

Výchozím bodem pro diskuzi jsou existující silné stránky a výzvy, které byly definovány v České republice v souvislosti se zajišťováním přístupu ke kvalitnímu vzdělávání pro všechny děti a mladé lidi ve všech regionech, obcích a školách. Tyto silné stránky a výzvy jsou uvedeny v Analýze dokumentů (Výstup 3) a odvíjejí se od 7 standardů, které byly předmětem dohody s národními aktéry. Těchto 7 standardů zajišťuje strukturu diskuzí a propojení s koncepčními a strategickými materiály, které byly zdrojem dat obsažených v analýze.

Zmíněných 7 standardů dává tomuto dokumentu základní strukturu a zajišťuje návaznost na předchozí diskuze. Přepokládá se, že podpoří účastníky v dalším zkoumání současné situace ve světle nynějšího i budoucího vývoje politiky (např. Strategie 2030+). V první řadě má tento dokument poskytnout základní informace, které umožní orientaci v tématu a zároveň dialog o řízení vzdělávání a systémech a mechanismech financování na podporu inkluzivního vzdělávání v České republice. Zmírňování nerovností ve vzdělávání a zvyšování účasti dětí ze sociálně znevýhodněných prostředí je jednou z priorit již od roku 2015 a k posledním dokumentům, které toto téma vyzdvihují, patří Strategie 2020 a Strategie 2030+.

I když má svůj význam definovat odlišnosti a podobnosti mezi zeměmi, regiony a obcemi, k zahájení diskuze nebude použito mezinárodní srovnání ukazatelů. To by totiž mohlo bránit odpovídajícímu vhledu a chápání složité dynamiky a rozličných faktorů, které přispívají k odlišnosti vzdělávacích systémů. Kromě toho ukazatele poskytují náhled do minulosti a nemusí nutně zohledňovat poslední vývoj. Dalším důvodem je, že ne všechna fakta lze jednoduše kvantifikovat, a tudíž by některá mohla být snadno opomenuta.

Reformy pochopitelně zohledňují minulost, ale ve výsledku musejí vycházet z komplexní vize budoucnosti a neomezovat se na vylepšování konkrétních ukazatelů. Tento materiál, který má podnítit diskuzi, proto nepředkládá seznam ukazatelů, ale nabízí soubor otázek vycházejících z analýzy dokumentů a shromážděných dat od aktérů (souhrn výsledků analytické činnosti je obsahem Výstupu 4).

Otázky nadnesené v tomto dokumentu mají podpořit diskuzi a dialog. Některé mohou účastníci vnímat jako důležitější než jiné. Prvním výstupem tohoto procesu tedy může být definování tematických priorit, oblastí chybějících informací, a tudíž potřeby doplnění příslušných dat.

Provázanost řízení a financování vzdělávání

Řízení a financování jsou oblasti, které jsou vzájemně propojené, dalo by se dokonce říci, že jde o dvě strany jedné mince. Příkladem může být změna politiky nebo implementace nových mechanismů řízení, která není možná bez příslušných finančních prostředků. Financování tedy „pohání“ struktury řízení. Ovšem ani dostupnost zdrojů nezaručí úplnou implementaci, pokud nebudou existovat jasné mechanismy odpovědnosti. A pokud nastane jakákoliv změna financování, změní se i dynamika řízení, protože změna s sebou přinese nové pobídky pro některé aktéry (a již ne pro jiné).

Účinnost nových systémů financování mohou nečekaně a nepředvídatelným způsobem měnit různé faktory jako je motivace aktérů a charakter jejich činnosti, místní kultura a hierarchie hodnot. Zásahy do řízení mohou mít i nechtěné účinky. Například politika cílená na snížení počtů studentů ve speciálních školách může vést ke zvýšení míry předčasných odchodů ze vzdělávání namísto inkluze od běžných škol, jak ukazuje příklad Nizozemí ([Gubbels a kol. 2017](https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13603116.2017.1416684?needAccess=true)).

K zajištění nezbytné podpory mohou být potřeba samostatné systémy financování dětí, žáků a studentů se speciálními vzdělávacími potřebami, což ale pravděpodobně povede k nárůstu míry jejich identifikace, pokud nebudou současně zavedeny mechanismy, které tomuto zabrání – například kombinace financování se zohledněním vstupů, procesů a výstupů (Meijer a Watkins 2019, [Resourcing Inclusive Education](https://www.emerald.com/insight/publication/doi/10.1108/S1479-3636202115) od kolektivu autorů Goldan, Lambrecht a Loreman 2021). Podobně může být nezbytné vyvažovat mezi kritérii pro konkrétní podporu (např. podpora studentů s postižením) a podporu obecnou (např. znevýhodněná škola) nebo mezi centralizovanými a decentralizovanými mechanismy financování (tamtéž).

Dynamika shora dolů a zdola nahoru

Národní vzdělávací systémy jsou víceúrovňové systémy, které umožňují řízení vzdělávání na národní, regionální a místní úrovni. Je to nezbytné k udržení ucelenosti a spravedlivosti přidělování zdrojů a implementace procesů a výstupů při současném zohledňování odlišností mezi regiony a obcemi, které plynou z demografických skutečností či dalších ekonomických, sociálních a územních faktorů.

Inkluzivní vzdělávání závisí na účasti všech aktérů a společné motivaci a úsilí proaktivně zavádět inkluzi do praxe. K tomu je nutná iniciativa odborníků důvěřujících ve vlastní kompetentnost a vliv, kteří jsou schopni podněcovat procesy změny ve svých školách a třídách. Ředitelé škol musí vést vzdělávací proces, a tudíž potřebují určitou míru autonomie.

Mechanismy řízení, které spoléhají pouze na procesy shora dolů, se proto s vizí inkluzivního vzdělání neslučují. Ovšem přístupy zdola nahoru vedou k nerovnostem, které také nejsou žádoucí. Důležitou roli při propojování národních a místních aktérů a vyvažování místní míry autonomie a odpovědnosti tedy má střední článek řízení. V České republice proto může být důležité posílit kraje, aby zajišťovaly tento střední mechanismus financování a řízení.

Provázanost různých oblastí politiky

Řízení a financování inkluzivního vzdělávání by nemělo být vnímáno jako samostatná oblast politiky, ale jako aspekt prostupující napříč celým systémem. Například zavedení nové role (např. asistent pedagoga) nebo nového mechanismu podpory (např. odborná podpora na běžných školách) bude vyžadovat změny v systému přípravy pedagogů a odborných pracovníků ve školách, v pracovních profilech a kompetencích učitelů a ředitelů škol, a současně ve způsobech spolupráce a výuky.

Konkrétní iniciativy, které řeší jednu problémovou oblast (např. inkluze Romů, nerovnosti mezi regiony), mohou vést k roztříštěnosti, a tudíž vzniku problémů v jiné oblasti. Označování konkrétních skupin (např. děti s autismem, talentované děti) může vést ke znevýhodňování skupin, které nebyly identifikovány z důvodu nedostatku odborníků, kteří jsou schopni odpovídajícím způsobem uplatňovat zavedená a smysluplná kritéria.

Změna mechanismů řízení a financován tudíž vyžaduje jak přístup orientovaný na systém, tak přístup orientovaný na člověka, aby bylo možné analyzovat potenciální problémy, které tyto změny mohou mít pro ostatní oblasti politiky (např. vzdělání pedagogů, tvorbu kurikula, digitalizaci) nebo skupiny aktérů.

Podněty k diskusi

Tento dokument si klade za cíl podpořit proces sdílení, výměny a vzájemného učení na národní i mezinárodní úrovni. Přestože je důležité porozumět problémům, existuje zde vždy riziko, že když se budeme soustřeďovat výhradně na problémy, můžeme tím vytvořit překážky pro jejich řešení. Jinými slovy, zjištěné problémy nejsou vždy tou nejlepší pákou pro změnu a označování určitých skupin, subjektů nebo skutečností jako problematických vytváří silové rozdíly, které narušují spolupráci nezbytnou pro překonání složitých problémů.

Hlavní výzvy, s nimiž se český vzdělávací systém potýká napříč všemi kraji v souvislosti se zrovnoprávňováním příležitostí všech dětí, žáků a studentů, jsou dobře známy. Za posledních 10 let shromáždily a zpracovaly mezinárodní organizace, MŠMT a další subjekty celou řadu dat. Data jsou k dispozici ve formě mezinárodních i národních ukazatelů, statistik, přezkumů politik i hodnoticích zpráv. Z těchto nepřeberných dokladů lze získat informace umožňující reagovat na konkrétní otázky, jež mohou v diskusích vyvstat, avšak dialog by měl vycházet z výzev, které aktéři určili společně.

Aktéři z ministerstva považují za hlavní problematickou oblast řízení vzdělávání, financování a mechanismy financování. Existuje zde silná provázanost mezi mechanismy řízení a financování, a je tudíž důležité zahrnout do diskusí obojí. Složité vztahy a vzájemná provázanost mezi mechanismy řízení, programy financování a účinným poskytováním inkluzivního vzdělání budou řešeny z různých úhlů pohledu, které odráží zmíněných 7 standardů. Těchto 7 standardů se již úspěšně použilo k prezentaci hlavních zjištění z analýzy dokumentů, a poskytuje tudíž užitečnou vazbu mezi širším pohledem na silné stránky a výzvy a základními mechanismy řízení a financování.

Tvorba tohoto dokumentu se odvíjí od dialogu, jemuž chce napomoci, aby se zaručilo, že se zohlední názory všech aktérů a že se budou řešit všechna zásadní témata. Za tímto účelem se v červnu 2021 pro hlavní aktéry na národní úrovni uskuteční seminář pořádaný online. Následně bude tento dokument obohacen o zkušenosti z ostatních zemí v návaznosti na aktivitu vzájemného učení (peer learning) plánovanou na červen 2021. Výsledky budou posléze prezentovány na závěrečné konferenci.

Stávající dokument má základní strukturu umožňující diskusi o klíčových tématech týkajících se řízení a financování, která probíhá v souladu s každým ze 7 standardů.

Pro každý standard byly vybrány některé z nově vznikajících problémů z analýzy dokumentů (Výstup č. 3) a ze závěrečné analýzy (Výstup č. 4) a dále řešeny ve vztahu ke *třem tématům relevantním pro řízení a financování*.

Na každé z těchto třech témat navazuje *klíčová otázka podněcující diskusi* a též *příklady* toho, jak dané téma řeší jiné země či organizace.

**1. standard: Řízení plánování politiky a její realizace**

***1. Společná vize pro rozvoj politiky***

Jak může řízení vzdělávání podpořit všechny aktéry při přípravě a komunikaci sdílené a udržitelné vize inkluzivního vzdělávání napříč různými strategiemi a iniciativami, skupinami aktérů i všemi úrovněmi vzdělávacího systému?

***2. Řízení různých iniciativ***

Jaké mechanismy řízení by mohly napomoci zajistit efektivní využívání grantů, projektů a finančních prostředků i efektivitu a udržitelnost započatých změn?

***3. Synergie s probíhajícími reformami: Reforma národních osnov***

Může být současná revize národních osnov příležitostí pro rozšíření debaty o vzdělávání, integraci inkluzivního vzdělávání do obecného rámce vzdělávací politiky a posílení udržitelného dialogu o vizi inkluzivního vzdělávání?

**2. standard: Mechanismy krajského řízení**

***1. Řízení decentralizovaného vzdělávacího systému***

Jak lze překonat stávající roztříštěnost řízení škol, aniž by musel být pro oblast vzdělávání opětovně zaveden centralizovaný rozhodovací systém?

***2. Důležitost střední úrovně řízení***

Jak lze posílit střední úroveň řízení?

***3. Řízení pro postupné naplňování inkluzivní praxe***

Jak mohou různé orgány státní správy spolupracovat na přípravě sdílené vize a strategie inkluzivního vzdělávání?

**3. standard: Řízení a financování na podporu inkluze**

***1. Správa a řízení vícezdrojového financování***

Jak může řízení vzdělávání pomoci vytvářet synergie mezi různými zdroji financování na podporu inkluzivního vzdělávání?

***2. Řízení financování a poskytování služeb***

Jak mohou systémy financování včetně financování podpory zajistit inkluzivní přístup k poskytování specializovaných podpůrných opatření?

***3. Modely financování pro školy***

Jak mohou flexibilní rámce zdrojů financování podpořit inkluzivní vzdělávání na úrovni škol?

**4. standard: Zajišťování kvality pro inkluzivní vzdělávání**

***1. Integrovaný informační systém pro monitorování a rozhodování***

Jak lze promítnout data do několika klíčových ukazatelů inkluzivního vzdělávání?

***2. Nastavení odpovědnosti pro kvalitu ve vzdělávání***

Je realistické, aby byla na národní úrovni nastavena odpovědnost tak, že její součástí bude i sebehodnocení?

***3. Účinné využívání informací pro vedení v praxi***

Jak mohou informace o vstupech, procesech a výstupech napomoci vedení k inkluzivní praxi?

**5. standard: Řízení pro posilování lidských zdrojů a systémových kapacit**

***1. Řízení posilování odborných kapacit***

Jak lze podpořit učitele, aby mohli naplňovat inkluzivní vzdělávání v praxi?

***2. Posilování řízení škol a pedagogického vedení***

Jak může efektivní vedení škol napomoci při prosazování inkluzivního vzdělávání v běžných školách?

***3. Strategie posilování systémů odborné podpory***

Jak lze podpořit a posílit systémy odborné podpory?

**6. standard: Řízení koordinace služeb a aktérů**

***1. Mechanismy koordinace na ministerské úrovni***

Jaké mechanismy lze zavést na ministerské úrovni za účelem prosazování spolupráce napříč všemi sektory a skupinami aktérů?

***2. Koordinační mechanismus mezi poskytovateli služeb***

Jak mohou poskytovatelé služeb a školy vytvářet sítě za účelem spolupráce a koordinace?

***3. Spolupráce mezi skupinami aktérů a jejich organizacemi***

Jak může řízení vzdělávání podporovat a prosazovat spolupráci napříč skupinami aktérů?

**7. standard: Řízení pro spravedlivé vzdělávací příležitosti**

***1. Řízení podpory ve vzdělávání***

Jak se mohou školy dále rozvíjet, aby mohly poskytovat přiměřenou podporu pro všechny děti, žáky a studenty, která bude plně inkluzivní?

***2. Řízení vzdělávacích příležitostí***

Jak mohou školy uplatňovat národní osnovy a zpřístupnit je všem dětem, žákům a studentům, aniž by je musely redukovat?

***3. Zapojení rodiny a hlas dětí***

Jak může místní samospráva a školy do podpory inkluzivního vzdělávání aktivně zapojovat rodiny a příslušníky komunity?

*Tato pracovní verze dokumentu bude v rámci přípravy na závěrečnou konferenci, kde budou sdělovány poznatky, ještě rozpracována a zrevidována, aby reagovala na požadované informace a zohlednila výstupy z diskusí s národními aktéry i aktivity vzájemného učení (peer learning), kde se sdílejí zkušenosti jednotlivých zemí.*

**Tento dokument byl zpracován s finanční podporou Evropské unie. Názory obsažené v tomto dokumentu nelze žádným způsobem považovat za oficiální stanoviska Evropské unie.**