

Education Policy Analysis – 2004 Edition

Summary in Czech

Analýza vzdělávací politiky – vydání 2004

Přehled v českém jazyce

Návrat k tématu, které bylo ze strany OECD poprvé zkoumáno před cca 30 lety. První kapitola poskytuje nový pohled na alternativy k tradičním vysokým školám v rámci národních systémů terciárního vzdělávání. Druhá kapitola dává dohromady závěry prací OECD na téma využívání informačních a komunikačních technologií (ICT) při vzdělávacím procesu, hovoří o některých ponaučeních do budoucna a navrhuje celou řadu opatření, která je zapotřebí provést pro zlepšení návratnosti národních investic do ICT ve školství. Třetí kapitola přináší téma, kterým se OECD při žádné ze svých vzdělávacích činností doposud systematicky nezabývala: důležitosti role, kterou by školy měly zastávat při utváření základů národního rámce pro celoživotní vzdělávání. A konečně čtvrtá kapitola zaujímá nová stanoviska k některým politickým otázkám, které je třeba brát v úvahu při uplatňování daňové politiky jako nástroje podpory celoživotního vzdělávání. Analýza navíc obsahuje přílohu, která shrnuje aktuální vývoj vzdělávací politiky v zemích OECD.

Přehodnocení alternativ k univerzitám

Univerzity již nadále nemají monopol na poskytování terciárního vzdělání. V mnoha zemích se nyní více než třetina uchazečů na této úrovni vzdělávání zapsala na jiné typy vzdělávacích institucí a v několika zemích je to dokonce většina. Neuniverzitní instituce, poskytující terciární vzdělání, jsou nejrůznější povahy – od vyšších odborných škol, poskytujících kombinaci vyššího sekundárního vzdělání a krátkodobých terciárních kursů, až po polytechnické instituce, provozující čtyřleté programy, vedoucí k získání akademického titulu. Rozvoj těchto institucí v rámci OECD nicméně významně ovlivnily dva obecné imperativy. Prvním je vytvořit dodatečnou kapacitu pro rozšíření celkové nabídky terciárního vzdělání. Druhým je diverzifikovat nabídku, pokud jde například o rozsah programů, jejich dostupnost a intenzitu vazeb se zaměstnavateli a širší komunitou.

Neuniverzitní instituce, které poskytují terciární vzdělání, **se velice liší svým záměrem**. Některé, jako například německé *Fachhochschulen*, jsou úzce zaměřené na poskytování odborně orientované kvalifikace. Jiné, jako jsou vyšší střední školy (community college) v Severní Americe, poskytují širokou paletu vzdělání a směrů. Tato zaměření mají tři základní rozměry:

- *Rozsah odborné orientace*. V mnoha zemích se neuniverzitní instituce vyvinuly z odborných nebo technických institutů a obvykle nabízejí méně obecných programů, například v humanitním směru, než univerzity. Některé typy institucí mají však za cíl zlepšit přístup k univerzitám a v těchto případech je odborné zaměření zastoupeno v menším poměru. Sem patří nejen víceúčelové instituce v Severní Americe a Austrálii, ale také francouzské Instituts universitaires de technologie (IUTs), nabízející standardizované dvouleté vzdělání.
- *Úrovně poskytovaného vzdělání*. V anglicky mluvících zemích nabízí mnoho institucí řadu programů od vyššího sekundárního až po vysokoškolské studium. Na druhou stranu, v řadě německy hovořících a severských zemí poskytují neuniverzitní terciární instituce zejména pokročilé programy ekvivalentní prvnímu stupni univerzitního vzdělání, přičemž nižší stupně vzdělání pro dospělé jsou zajišťovány jinými způsoby.
- *Orientace na komunitu*. Mnoho zemí má v současné době sítě neuniverzitních institucí, které jsou početnější než univerzity, a jsou proto více geograficky rozptýleny. Je tak zlepšena lokální dostupnost a v některých případech přináší komunitám i jiný užitek: například provádění výzkumu orientovaného na místní nebo regionální ekonomický rozvoj.

Poskytovatelé neuniverzitního terciárního vzdělání se do celkového systému poskytování vzdělání zařazují nejrůznějšími způsoby. Někdy jsou úrovně institucí různého statutu zřetelně odlišené, jako je tomu u binárních či tripartitních systémů, avšak obraz může být složitější tam, kde se typy programů a kvalifikací u různých kategorií institucí překrývají. V některých zemích, zejména v Německu a Finsku, hrají neuniverzitní instituce klíčovou roli při expanzi celkové nabídky terciárního vzdělávání. Avšak při rozšiřování přístupu ke vzdělání nestojí vždy osamoceně a v mnoha zemích hraje zásadní význam způsob, jakým se tyto země staví k univerzitám – včetně podmínek pro přechod mezi institucemi.

Dalším klíčovým prvkem při jejich roli v rozšiřování vzdělávacího systému je **jejich relativně nízká výše finančních prostředků vynaložených na studenta ve většině zemí**. V některých zemích je to o málo více než polovina prostředků vynaložených na univerzitách. To lze částečně, avšak ne zcela, vysvětlit rozdíly v programech a vyvolává to otázky o rovnosti poskytovaného vzdělání. V některých, ne však ve všech zemích, je to částečně kompenzováno skutečností, že studenti neuniverzitních institucí platí nižší školné. Je potřeba se více zamyslet nad tím, jak vypracovat spravedlivou strukturu nákladů a poplatků v komplexním, heterogenním systému terciárního vzdělávání. Vyvolává to rovněž otázky kvality, včetně kvality výuky, která by v zásadě měla být středem zájmu nevýzkumně orientovaných institucí, ale v praxi se jí nedostává dostatečné pozornosti. Nabízejí neuniverzitní terciární instituce dostatečnou hodnotu za vložené prostředky? Je obtížné to na základě dostupných údajů vypočítat, ale existují známky toho, že návratnost je přinejlepším nevyrovnaná, silně kolísající mezi různými institucemi a jejich programy.

Tyto alternativy k univerzitám budou bezpochyby hrát velkou roli při poskytování terciárního vzdělání v budoucnu. **Jejich přesná role v systému se však stále teprve ujasňuje**, přičemž je otevřeno pro ně zůstává mnoho strategií – zda se přiklonit více k podobě univerzit, nebo zda zdůraznit své odlišnosti. Také státní orgány ve školství budou muset pečlivě zvážit, jakou roli chtějí, aby neuniverzitní instituce hrály v systému terciárního vzdělávání.

Výsledky investic do ICT ve školství

Od poloviny 90. let **pohlížela řada lidí na informační a komunikační technologie (ICT) jako na nedílnou součást strategie zlepšování výuky a učení**. To je mnohem ambicióznější pojetí, než zahrnovalo dřívější využívání počítačů, například jako doplňkovou učební pomůcku, nebo nástroj ke snížení nákladů na výuku. Přináší však politika využívání ICT pro transformaci výuky kýžené výsledky? Jaké investice byly vloženy, jaké výsledky to přineslo a jaké zůstávají překážky efektivního využití ICT?

Všechny země OECD masivně investovaly do vybavení škol ICT, i když úroveň vybavenosti v různých zemích je značně rozdílná. V roce 2003 se počet 15letých studentů na jeden počítač v různých zemích pohyboval od 3 do 25. Tyto rozdíly nelze vysvětlit jen rozdíly v bohatství či celkových výdajích na vzdělávání. Většina škol nicméně má přístup k Internetu a s technologií, která je fyzicky stále dostupnější, se pozornost o to více obrací na to, jak lze ICT začlenit do výuky a učení, abychom dosáhli lepších učebních výsledků.

Při posuzování návratnosti investic do ICT nesmíme zapomínat, že ICT lze použít ke zlepšení systému řízení informací na školách, k aktualizaci počítačových dovedností studentů a také k transformaci procesu výuky a učení. Podle toho, který z těchto cílů považujeme za důležitý, se také liší investice do ICT a měření celkové návratnosti je z tohoto důvodu obtížné.

Jedním z ukazatelů je intenzita používání počítače ze strany studentů. V některých zemích přinejmenším jeden ze tří 15letých studentů používá počítače ve školách méně než jednou za měsíc, zatímco v několika zemích se jejich používání stalo rutinní záležitostí: dva ze tří studentů v Dánsku, Maďarsku a Velké Británii používá počítače několikrát týdně či denně. **Pozoruhodné je, že výše investic do vybavení není dobrým vodítkem k odhadu toho, nakolik se počítače budou využívat**, i když překvapením pochopitelně není, že v zemích se zvláště vysokým počtem studentů na jeden počítač je jejich využívání podprůměrné. Nejobvyklejší je, že studenti nevyužívají počítače k učení prostřednictvím výukových balíčků, ale pro zaslání elektronické pošty a brouzdání po Internetu, i když obě tato využití mohou být přínosná pro vzdělávání. Ve skutečnosti se zdá, že počet studentů využívajících speciální výukový software klesá.

Zlepšuje ICT výsledky učení? Doklady o tom nejsou dostatečně přesné, i když **některé průzkumy ukazují, že větší využívání technologií dokáže zvýšit výkonnost**. Největší potenciální přínosy zde existují pro podprůměrné studenty. Je povzbuzující, že školy, v nichž se tito studenti soustředí, jsou přinejmenším stejně vybaveny, jako průměrné školy, a v některých zemích dokonce i lépe. To je v protikladu s rozdělením

počítačů v domácnostech, které značně upřednostňuje nadanější studenty: školy proto mohou pomoci kompenzovat efekt ‘digitálního rozdělení’. Nicméně ve školách skrovně vybavených počítači mají slabší žáci podprůměrnou tendenci je využívat, takže důležitou roli hraje dostupnost v rámci školy.

Slabší studenti mají stejný zájem o využívání počítačů jako ostatní, ale v průměru k tomu mají menší odvalu. Bez ohledu na to ukazují výsledky případové studie, že **ICT lze účinně využívat ke zvyšování zájmu a důvěry v učení.**

K překážkám bránícím ICT přinášet požadované výsledky na školách může patřit nedostatek fyzických prostředků, včetně chybějící pravidelné technické podpory a údržby. Avšak k nejzákladnějším překážkám patří způsoby organizace učení ve třídách, organizace škol a vzdělávacích systémů. **Ředitelé podtrhují zejména čtyři překážky v dosahování svých cílů rozvoje ICT**, přičemž každá z nich postihuje nejméně 60 % studentů vyšších středních škol v rámci OECD:

- Obtíže při začleňování počítačů do výuky ve třídách.
- Problémy při plánování dostatečného počítačového času.
- Nedostatečné znalosti učitelů, jak využívat počítače jako učební pomůcku.
- Nedostatek času na straně učitelů pro přípravu lekcí využívajících počítače.

Pro překonání těchto překážek musí být učitelé dobře vyškoleni a připraveni využívat počítače efektivně, ale ani to nebude dostatečné, pokud zůstane organizace škol a výuky nezměněna. Případová studie ukazuje, že ať už je ICT spouštěčem změny či nástrojem, který ji umožňuje, musí existovat úzká součinnost mezi využíváním počítačů a dalšími aspekty rozvoje školy. Proto, stejně jako v případě podnikání, se bude potenciál ICT realizovat jen tehdy, bude-li jeho zavedení účinně spojeno s dalšími formami inovace.

Jak se školy podílejí na celoživotním vzdělávání?

Celoživotní vzdělávání je koncepce, která se původně týkala pokračování v učení nad rámec prvotního vzdělání. **Nyní označuje přístup k učení po dobu celého života, včetně školního vzdělávání.** OECD definovala rámec pro celoživotní vzdělávání, který obsahuje čtyři prvky. Každý z nich má důsledky pro školní vzdělávání:

- Organizované učení musí být *systematické a vzájemně propojené*. Školní vzdělávání proto musí být napojeno na učení v dalších fázích života.
- Student musí být *středem procesu učení*. To je zvláště náročný požadavek u povinného vzdělání.
- Musí se klást důraz na *motivaci k učení* – další náročný požadavek pro prvotní vzdělávání, ze kterého mnozí končí zklamání.
- Musí se oceňovat *širší cíle vzdělávání*, spíše než soustředění jen na ekonomické nebo účelové cíle.

Schopnost vzdělávacích systémů vyrovnat se s ideály celoživotního vzdělávání lze analyzovat na třech úrovních: individuální student, škola jako organizace a vzdělávací systém.

Na úrovni studenta **musí vzdělávací systémy zajistit** nejen to, aby studenti dokončili dané vzdělání, ale také, **aby v nich vypěstovaly schopnosti, které budou studenti potřebovat v dospělosti**. Pokud poskytuje dokončení střední školy základ pro celoživotní vzdělávání, je vývoj povzbuzující. Ve většině zemí OECD nyní valná většina školu opouští s vyšším sekundárním vzděláním. Avšak jaké dovednosti a schopnosti v té době měli? Průzkum PISA prošetřoval, do jaké míry mají některé klíčové znalosti a dovednosti, které budou potřebovat v dospělosti. Výsledky ukazují, že je stále co dohánět. Například v mnoha zemích nejméně jedna třetina studentů nedokázala splnit úkol čtení střední obtížnosti, což je životně nezbytná dovednost potřebná při celoživotním vzdělávání.

Musíme se však dívat také na širší paletu výsledků vzdělávání, nejen na poznávací schopnosti. Projekt OECD s názvem Definice a výběr schopností (Definition and Selection of Competences – DeSeCo) určil tři typy schopností potřebných v životě dospělého člověka: využívat celou řadu vědomostních nástrojů, včetně jazyka a technologií, efektivně interagovat s ostatními lidmi a projevovat osobní samostatnost. I když tyto schopnosti vždy nelze přesně měřit, průzkum PISA poskytl určité ukazatele pro posouzení, zda jsou studenti různými způsoby dobře připraveni pro celoživotní vzdělávání. Jedním z měřitelných aspektů **samostatnosti** je míra, v jaké studenti řídí své vlastní učení a ti, kteří to dokáží, budou pravděpodobně mít dobré výsledky i ve škole. Pokud jde o **motivaci**, jsou výsledky povzbuzující, neboť ukazují, že většina 15letých studentů se cítí, jakoby „patřili“ ke škole, i když nezanedbatelná menšina tento pocit nemá. Pozoruhodným aspektem tohoto zjištění je skutečnost, že v některých zemích, kde studenti vykazují výborné výsledky, se relativně velký počet z nich cítí ve škole nespokojeni a to může mít dopad na pravděpodobnost jejich rozhodnutí pro další vzdělávání později v životě.

Druhou úrovní, na kterou se zásady celoživotního vzdělávání vztahují, jsou **školy, které se musí stát vzdělávacími organizacemi, kde jsou studenti středem procesu učení**. Zahrnuje to nejen ochotu učitelů učit se a měnit, ale také školou taženou inovaci, která mění kulturu učení. To vyžaduje, aby se ve vzdělávání vytvořily podmínky, které jinde již úspěšnou inovaci umožnily. Jednou z nich je uplatnění výsledků průzkumu. Druhou je spolupráce odborníků za účelem nalezení nových způsobů práce, vyžadující lepší síť učitelů a povzbuzování učitelů ke společné činnosti. Třetí je vytvoření „modulárního“ systému inovací, který zároveň dovoluje lokální rozdíly a propojuje lokální inovace s dalšími částmi systému. Poslední hnací silou inovace je efektivní využívání informačních a komunikačních technologií. U každého z těchto hledisek existují překážky ve změně vzdělávání, avšak v každém z nich je potenciál ke zlepšení.

A nakonec, na systémové úrovni, celoživotní vzdělávání vyžaduje spojení mezi školním vzděláváním a dalšími aspekty vzdělávání a školení v průběhu lidského života. **Klíčovou otázkou zde je, zda je nezbytně potřebné další rozšiřování prvotního vzdělávání.** Přestože poskytuje dobrý základ pro celoživotní vzdělávání, zároveň potenciálně „zahluje“ vzdělávání více než v minulosti. Tato hádanka nemá jediné řešení, avšak jednotlivé země si musí pečlivě promyslet načasování a využití dostupných příležitostí. Mimo prvotního vyššího sekundárního vzdělání může existovat potřeba vyrovnanější platformy při podpoře příležitostí ke studiu v různém věku.

Opatření, umožňující lidem pokračovat ve vzdělávání v průběhu jejich života, jsou stále nedostatečná. Zejména faktory, které by investování do vzdělání učinily ekonomicky smysluplným, a které by zajistily dostupnost potřebných finančních prostředků, jsou mimo počáteční vzdělání často slabé. **Potenciálně je daňová politika jedním ze způsobů posílení těchto ekonomických a finančních pobídek.** I když se zdanění využívá pro ovlivňování jiných forem investování, jen zřídka bylo využito přímo pro ovlivnění celoživotního vzdělávání. To neznamená, že by nemělo žádný význam. Nicméně tento vliv byl obecně spíše náhodný než plánovaný.

Argumentem pro použití zdanění, stejně jako jiných finančních nástrojů, **k ovlivnění investování do vzdělávání je ten, že přínosy vzdělávání využívá společnost, zaměstnavatelé i jednotlivé osoby:** proto absence podpory soukromých plateb nákladů na vzdělání vede k nižší, než optimální, úrovni investování. Vzdělávání dospělých, na rozdíl od prvotního vzdělávání, je státem podporováno přinejlepším nerovnoměrně. Jak lze náklady sdílet více systematicky? Nedávné diskuse v rámci OECD o stávajících opatřeních spolufinancování odhalily, že daňová politika je obsažena, ať už záměrně či jinak, v mnoha takových programech. Úkolem, popsáním na poslední konferenci OECD k danému tématu, je usilovat o to, aby vláda k těmto koncepcím přistupovala více systematicky, za aktivní spolupráce ministerstva financí.

Daňové systémy mají více cílů. Prvním z nich je shromáždit finanční prostředky na veřejné financování bez zbytečného zatížení hospodářství; a nezanedbatelný podíl může mít také propagace sociálně přínosných aktivit. **Existují dva hlavní kanály, jejichž prostřednictvím může daňová politika ovlivňovat investování do celoživotního vzdělávání:**

- První, *prostřednictvím zdanění příjmů* z prodeje vzdělávacích služeb. Považujeme-li vzdělávání za investici, pak by mělo být cílem zajistit, aby byly pro zachování neutrality tyto příjmy zdaněny stejným způsobem, jako ostatní investice. Vyžaduje to také, aby byli všichni poskytovatelé zdaněni stejně. Jedním z nejběžnějších způsobů, kterými se tento princip porušuje, je zdanění vzdělávacích služeb poskytovaných ziskovými organizacemi, ale už nikoli služeb poskytovaných veřejnými a jinými neziskovými organizacemi.
- Druhý, *prostřednictvím daňového ošetření výdajů* na investice do vzdělávání. Existuje mnoho způsobů, jak mohou být osoby a organizace věnující prostředky do vzdělávání osvobozeny od daně. Nicméně je těžké získat všeobecnou nestrannou podporu. Obvyklým přístupem je upřednostňovat vzdělávání pro současné zaměstnání před vzděláním pro budoucí zaměstnání (i když v některých případech se i tato politika již uvolňuje), upřednostňovat snáze měřitelné aktivity na učebnách před praktickou výukou a upřednostňovat investice ze strany firem před investicemi ze strany jedinců. Navíc daňové úlevy mají větší efekt u osob s vyššími příjmy a u firem – jejichž marginální daňové sazby jsou poměrně vysoké.

Konečný dopad daňových pobídek na vzdělávání se proto velmi různí, a to tím spíše, že v některých případech může být efekt balastního zatížení značný. Toto poněkud svévolné a nedůsledné uplatňování daňové politiky na celoživotní vzdělávání vysílá smíšené a nejednotné signály. Daňové orgány v mnoha zemích nemají ochotu přistupovat k tomuto problému systematictěji. Nyní je potřeba, aby ministerstva školství a financí provedla inventuru daňového ošetření příjmů a výdajů na vzdělání, zhodnotila jejich dopad na investice do lidského kapitálu a zvážila, zda není potřeba tuto politiku změnit.

Výše uvedené body lze ilustrovat na přehledu současné daňové politiky a posledního vývoje ve třech zemích. V **Rakousku** platí široké osvobození poskytovatelů vzdělání od DPH a mnoho osob a firem má daňové úlevy pro určité kategorie výdajů na školení. Nedávno došlo k rozšíření uznatelných forem vzdělávání, na něž mohou osoby uplatňovat úlevy na dani z příjmu. V **Finsku** jsou úlevy na straně příjmů omezeny na určité specifikované poskytovatele. Snahou na výdajové straně je zahrnout všechny aktivity, které přispívají ke zvýšení budoucí schopnosti osob vydělávat. Tento princip je však obtížné spravovat jednotně. Komise zřízená státními úřady ve školství stanovila jasné zásady pro výdaje zaměstnavatelů. V **Nizozemí** byly státní úřady zvláště aktivní, pokud jde o využívání daňové politiky k dalšímu rozšíření silné vládní podpory investic do lidského kapitálu. Během poslední dekády zavedly odpočty k zesílení pobídek zaměstnavatelů investovat do vzdělávání, k podpoře pořádání školení pro určité cílové skupiny a k povzbuzení osob spořit na vzdělávací účely. Avšak rozpočtové tlaky v roce 2002, pochybnosti o efektivitě některých opatření a změny priorit vedly vládu ke zrušení některých z těchto iniciativ.

© OECD 2005

Tento přehled není oficiálním překladem OECD.

Reprodukce tohoto Přehledu je povolena, jsou-li uvedena autorská práva OECD a název původní publikace.

Vícejazyčné přehledy jsou překlady výtahů z publikací OECD původně publikovaných v angličtině a francouzštině.

Jsou zdarma k dispozici v internetovém knihkupectví OECD
www.oecd.org/bookshop/

Více informací získáte na Odboru pro legislativu a překlady při OECD,
Ředitelství pro veřejné záležitosti a komunikaci.

rights@oecd.org

Fax: +33 (0)1 45 24 13 91

OECD Rights and Translation unit (PAC)
2 rue André-Pascal
75116 Paris
France

Navštivte naši internetovou stránku www.oecd.org/rights/

