

# EVALUACE ŠKOLY V INSPEKČNÍM SYSTÉMU ČESKÉ ŠKOLNÍ INSPEKCE

Vladimír Valeš

Česká školní inspekce Praha

## 1. Transformace českého školství

Naše školství se nachází v procesu transformace. Není zde místo na podrobné charakterizování povahy tohoto procesu; pro východiska našich úvah o inspekčním systému a evaluaci školy se pokusíme vymezit alespoň základní oblasti tohoto pohybu uvnitř školství. Je to především pohyb v **obsahu a cílech vzdělávání**. Směřuje k pluralitě, k diverzifikaci. Měl by vytvořit dostatečný prostor pro bohatou nabídku alternativních modelů vzdělávání. Dále je to pohyb v oblasti **forem, metod, přístupů a postupů**, deklarované po Listopadu jako uvolnění svobody pro pedagoga, avšak zmocňované s jistou váhavostí, nespěšností, která by se dala charakterizovat jako úlek ze svobody. Měněny jsou **ekonomické a legislativní podmínky** pro fungování škol: systém normativů v přidělování finančních prostředků a myšlenka právní subjektivitě škol. Oba nové fenomény procházejí nejednoduchým vývojem a zasloužily by si seriózní analýzu; pro vlastní práci škol znamenají rasantní zásah a mají podstatný podíl na podmínky vzdělávání. A konečně je v současném školství permanentní pohyb v **řízení škol**, změny personální. Řízením škol jsou pověřováni lidé bez předchozí průpravy, bez řídicích zkušeností, v situaci, kdy vše - od ekonomiky škol, přes správu a organizaci až k pedagogickému řízení - je důležité a prioritní. Rovněž otázky stavu a úrovně školského managementu lze považovat v kontextu transformace za prioritní. A nakonec to nejpodstatnější: **proměna žáka a studenta, proměna vztahu učitel - žák, škola - rodina, školství - občanská veřejnost**. Zde dochází k mnoha zásadním změnám, stejně jako v proměně totalitní společnosti ve společnost pluralitní a demokratickou. Mnohé zatím pouze registrujeme. Jsme však schopni je identifikovat? Dokážeme je vyhodnotit? Jsme schopni výpovědi, jaké hodnoty dnešní generace dětí a mládeže uznává, ctí a o které usiluje? Víme to o dnešní rodině? Odpovíme-li, že to příliš nevíme, myslím, že odpovídáme poctivě.

## 2. Úkoly České školní inspekce

Právě ono hledání a nalézání odpovědi je posláním instituce Česká školní inspekce. Její základní funkce je vymezena zákonem 564 z roku 1990 o státní správě a samosprávě ve školství ve znění novely 139 z roku 1995.

Česká školní inspekce v předškolních zařízeních, ve školách, školských zařízeních, ve střediscích praktického vyučování **zjišťuje a hodnotí:**

1. výsledky vzdělávání a jeho průběh vzhledem k platným učebním plánům a učebním osnovám, popřípadě k jiným schváleným učebním dokumentům,
2. personální a materiálně technické podmínky vzdělávací činnosti
3. efektivnost využívání finančních prostředků přidělených ze státního rozpočtu
4. vykonává státní kontrolu dodržování obecně závazných právních předpisů.

Česká školní inspekce dále:

- předkládá příslušnému orgánu státní správy ve školství návrh na vyřazení školy nebo školského zařízení ze sítě,
- účastní se opakovaného projednávání výroční zprávy ředitele o činnosti školy v radě školy,
- účastní se zjišťování, zpracování a zveřejňování výsledků vzdělávání a přípravy pro účely souhrnné zprávy o stavu vzdělávání,
- pokud nebyly odstraněny nedostatky zjištěné školní inspekcí nebo nebyly vytvořeny podmínky pro výkon inspekční činnosti, může inspektor uložit odpovědnému pracovníkovi pořádkovou pokutu až do výše 1000 Kč, a to i opětovně.

Zákon, který zde obšírně cituji, byl v prosinci r. 1990 přijímán pedagogickou veřejností s velkým porozuměním: šlo o zásadní rozhodnutí o tzv. **odvětvovém řízení školství**. Neboť do Listopadu, jak známo, řídily školství okresní a krajské národní výbory jako orgány ministerstva vnitra prostřednictvím svých okresních a krajských odborů školství, jejichž součástí byla i oddělení inspekčního dozoru. V tomto pojetí plnili školní inspektoři funkci nástroje přímého politického řízení škol, ideologické kontroly a represe.

S tímto odkazem **inspekce jako nástroje politické moci** se nová organizace zásadně rozchází; vznikla k 1. květnu 1991 jako dítko polistopadových změn, budována zcela nově, zdola, s novými lidmi jako **zpětná vazba demokratické společnosti**. Přicházeli do ní a budovali ji včerejší učitelé, bez předchozí ředitelské zkušenosti a bez průpravy. Byl to - dle našeho mínění - správný a moudrý čin, rozhodli-li zákonodárci v roce 1990 o **rozdělení výkonné moci**, kterou převzaly nové školské úřady - a **nezávislé inspekce jako zpětné vazby**, kterou představovala nově koncipovaná Česká školní inspekce.

Dnes jsou znovu tyto otázky na programu dne: souvisí s úvahami o územně správním členění republiky a tím zpochybnění některých dosavadních orgánů na úrovni okresu. Avšak souvisí to i s chápáním dalšího směřování školského systému. Zda půjde cestou k větší **autonomii školy**, otvíráním systému pro participaci, k hledání nových výchovně vzdělávacích paradigmat a k delegování pravomocí z centra níž, tedy **cestou decentralizace**, nebo zda bude více zdůrazňována **úloha státu a centra** a půjde se spíše cestou **dekoncentrace**.



Tyto základní přístupy se týkají všeho, čím školství žije: kurikulární politiky, vzdělávacích a evaluačních standardů, konstrukce celého školského systému. Všechny tyto otázky se bytostně dotýkají školní inspekce, má-li objektivně a včas reflektovat stav škol a školství, má-li být pravdivým, nikoliv pokřiveným zrcadlem této skutečnosti.

### 3. Inspekční systémy v zahraničí a u nás

Evropské školství řeší inspekci v podstatě dvěma principy: Buď je inspekce součástí exekutivy, nebo je od ní oddělena a působí do jisté míry nezávisle na exekutivě. Oba principy pak jsou různou měrou uplatňovány v modelech centralizovaných (Francie), decentralizovaných (Anglie), nebo mají rozdílnou podobu v různých částech země - model federativní (SRN nebo Belgie). První princip neoddělení se uplatňuje jako tradice kupř. v sousedním Rakousku, ve většině spolkových zemí Německa, ve Francii. Vedou se tam diskuse, zda tomu má být i nadále. Nezávislá inspekce působí naproti tomu kupř. v Anglii, Walesu, Skotsku, Belgii. Avšak: žádný z těchto systémů není přenosný do našich podmínek a bylo by hrubou chybou chtít tak činit. Realita české společnosti a našeho školství je zcela jiná: oddělení od výkonné moci - školských úřadů - a relativní nezávislost inspekce jsou chápány jako pojistka, aby se monitoring, kontrola a hodnocení škol opět nestaly přímým nástrojem moci, tentokrát ekonomické. Relativně nezávislá inspekce neslouží jen státní správě, ale také samosprávě obcí a měst, nejčastějšímu zřizovateli a provozovateli škol. A slouží rovněž rodičovské veřejnosti. Slouží tím, že poskytuje relevantní informace.

A zde jsme konečně u jádra problému: najít shodu všech partnerů, které relevantní informace, jak často, v jakém rozsahu a do jaké hloubky mají být poskytovány. Jinými slovy: co tvoří priority v hodnocení škol, na kterých determinantách evaluaci škol postavíme. Tady je situace českého školství nová, neopakovatelná, bezprecedentní a nelze tudíž jednoduše aplikovat cizí systémy.

Geneze České školní inspekce od založení v roce 1991 do dnešního dne zrcadlí toto hledání konsensu. Prošla etapou konstituování organizace (1991-92), etapou hledání odpovídající koncepce (1992-93), etapou realizace této koncepce (1993-96). Před rokem zahájila Česká školní inspekce činnost v nových podmínkách, vymezených novelou zákona o státní správě a samosprávě, která podstatně rozšířila úkoly inspekce. Novela přinesla dva nové jevy, s nimiž české školství nemá zkušenosti: veřejně přístupnou inspekční zprávu a účast samosprávy na řízení školy prostřednictvím rady školy.

Nový legislativní rámec si vynutil jinou organizační strukturu. Požadavek veřejné inspekční zprávy vyžaduje, aby hodnocení školy bylo objektivní a na žádoucí odborné úrovni. Přežívala však praxe tzv. inspekčních obvodů, kdy měl jeden inspektor přiděleny určitý počet konkrétních škol, o něž se takřkajíc staral a za něž odpovídal. Rajonizace nebrala v úvahu odbornost,

tj. inspektorovu pedagogickou způsobilost, praxi a odbornost (aprobaci). Okres byl příliš malý na to, aby bylo možno vlastními silami odborný vhled do práce škol všech typů garantovat; limitujícím faktorem bylo rovněž, že inspektoři jmenovaní ministrem měli vymezenou působnost zpravidla jen pro jeden okres a typ školy, takže už na úrovni okresu zůstávala řada škol „nepokryta“. Nová organizační struktura byla uvedena v činnost od 1. 11. 1995. Základní jednotkou je inspektorát na úrovni regionu, sdružující 4 - 7 okresů. V každém okrese zůstalo detašované pracoviště s pověřeným inspektorem. Jeho hlavním úkolem je monitorovat školství v okrese jako podklad pro plánování inspekci, předávat a projednávat se školským úřadem výsledky inspekčních zjištění. Regionálních inspektorátů je 15, okresních pracovišť 75, všech inspektorů ČR 332, škol a školských zařízení skoro 15 000.

#### 4. Evaluace škol

Uvádím tato čísla proto, aby bylo zřejmé, že inspekce musí hledat optimální model, který umožní sledovat, kontrolovat a hodnotit tak vysoký počet škol s tak malým počtem inspektorů. Model šitý na míru přechodnému období transformace. Hledání tohoto modelu a konceptu inspekční metodiky trvalo půl roku a dozrálo na podzim loňského roku. Po předchozí důkladné diskusi uvnitř inspekce a ověřování ve školách. Náš inspekční model umožňuje diferencovat mezi dvěma základními požadavky:

1. vypovídat dílčím způsobem o aktuálním stavu konkrétní školy, sloužit každodenním potřebám,
2. vypovídat komplexním způsobem z hlediska dlouhodobější perspektivy a na základě těchto informací reflektovat stav školství jako celku.

Požadavek aktuálních a co nejčastějších informací o škole je opakovaně zdůrazňován především školskými úřady a správními odbory ministerstva školství. Není pochyb o potřebnosti takových operativních informací pro správu, plánování, financování, rozhodování a řízení. Avšak přílišné akcentování utilitární činnosti inspekce je nebezpečné a zavádějící: omezuje se jen na současnost a nepřekračuje její rámec. Reflektuje jevovou stránku skutečnosti, nikoliv její podstatu. Dílčí zjištění mají fragmentární charakter a nevypovídají o skutečnosti celé. Takové poznání nepřekročí hranice empirismu.

Z této dvojí potřeby - vypovídat o jednotlivých školách i o školství jako celku - vychází typologie inspekci. Základem je inspekce komplexní. Monitoruje, kontroluje a hodnotí školu v plném rozsahu zákona. Pro zajištění maximální objektivity jsou komplexní inspekce vždy týmové. Vedoucí týmu musí splňovat požadavek pedagogické způsobilosti pro daný typ školy, členové týmu, mají-li hodnotit úroveň vyučování jako činnosti učitele, musí mít příslušnou odbornou kvalifikaci (aprobaci). Kontrolu dodržování legislativy, hodnocení podmínek a posuzování efektivnosti hospodaření je oprávněn



provádět každý inspektor. Roční ověřování a zkušenosti z 881 komplexní inspekce umožňují stanovit optimální velikost týmu i dobu pobytu ve škole.

Druhým typem jsou **inspekce orientační**, které poskytují základní orientační pohled na školu a její fungování. V případě hrubých nedostatků jsou podnětem k inspekci komplexní. Pro orientační inspekce se počítá s jednodenní až dvoudenní návštěvou jednoho inspektora. Zaměřuje se na jednu z aktuálních determinant činnosti školy: podmínky, řízení, průběh vzdělávání, nebo legislativu. Jde o hrubé rastry vzhledu na jevy, nikoliv procesy. V tomto roce bylo poměr mezi orientačními a komplexními asi 1 : 10 ve prospěch orientačních (881 : 8 240). Naše představa je tento poměr postupně měnit ve prospěch komplexních inspekcí. Co tomu brání, jsou personální a rozpočtové limity.

Mezičlánkem je třetí typ - **inspekce tematická**. Slouží k bližšímu šetření vybraných témat. Zadává je ministerstvo školství nebo ústředí České školní inspekce. Jde o prioritní otázky, jako integrace zdravotně postižených žáků, přechody mezi stupni a typy škol, fungování nových typů zařízení, jako jsou speciální pedagogická centra, otázky didaktické praxe, hodnocení žáků, projevy rasové nesnášenlivosti ap. Tyto inspekce slouží především ministerstvu, analýzy poskytují hlubší vhled do vybraných otázek školství. Letos bylo provedeno 5 tematických inspekcí na 643 školách.

Pro tyto tři typy inspekcí je zpracován **soubor indikátorů, kritérií a instrumentů**. Inspekce musela formulovat základní otázky, jež by měl formulovat spíše pedagogický výzkum, koncepční útvary ministerstva, vysoké školy. Neexistenci definování evaluačních kritérií, které by navazovaly na vzdělávací standardy pociťuje školní inspekce zřejmě nejsilněji, neboť je potřebuje ke své každodenní práci. Podobná situace je v evaluačních nástrojích a zdaleka nejde jen o didaktické testy, ale o bohatý repertoár, který umožní hodnotit všechny procesy a výsledky výchovy a vzdělávání.

Má-li inspekce **vypovídat o hodnotě výsledků vzdělávání**, jak stanoví zákon, pak se bez jednoznačně formulovaných a kodifikovaných kritérií a nástrojů neobejde. Zatím musí spoléhat především na přímé pozorování průběhu vzdělávání, tedy staré známé hospitace a jejich následnou analýzu. Tento způsob je však personálně a časově náročný. Není náhodou, že v posledních dvou letech zaujaly v činnosti inspekce nejvíce právě hodnotící sondy, které se o vypracované nástroje opíraly. (Např. srovnání 50 státních a nestátních gymnázií). V letošním roce připravuje inspekce podobnou sondu do úrovně vzdělávání v 8. resp. 9. ročníku základní školy. Toto řešení, tj. tvorba evaluačních nástrojů „vlastními silami“ je však řešení náhradní a Česká školní inspekce není pro ně vybavena ani personálně, ani ekonomicky. Dozrál čas, jak o tom ostatně hovoří Zpráva examinátorů OECD, řešit záležitost kurikulární politiky, standardů, evaluačních kritérií a instrumentů komplexně, systémově a institucionálně. Česká školní inspekce již předložila k řešení tohoto úkolu několik návrhů.

Při komplexní inspekci se na pozadí základních dat o škole, žácích a učitelích posuzují jednotlivé faktory činnosti školy vzhledem k vzdělávacímu

programu. Soubor pro monitorování, kontrolu a hodnocení škol tvoří 24 indikátorů:

1. *Podmínky vzdělávací činnosti školy.*
2. *Personální, psychohygienické a materiálně technické.*
3. *Efektivnost využívání finančních prostředků přidělených ze státního rozpočtu.*
4. *Odborné a pedagogické řízení školy a výkon státní správy ve školství.*
5. *Koncepční záměry a dlouhodobé plánování rozvoje školy.*
6. *Systém plánování výchovně vzdělávacího procesu školy.*
7. *Organizace a provoz školy.*
8. *Kontrolní a informační systém školy*
9. *Hodnocení a sebehodnocení.*
10. *Plnění učebních dokumentů.*
11. *Dodržování obecně závazných právních předpisů.*
12. *Vedení povinné dokumentace*
13. *Výchovné poradenství.*
14. *Péče o další vzdělávání a odborný růst učitelů.*
15. *Vytvoření podmínek pro činnost rady školy a pro výkon školní inspekce.*
16. *Zajištění informování rodičů o průběhu vzdělávání a výchovy žáka.*
17. *Hodnocení průběhu a výsledků vzdělávání z hlediska rozvoje osobností žáků.*
18. *Utváření všeobecné kulturnosti.*
19. *Rozvoj osobních kompetencí, způsobilostí a dovedností.*
20. *Hodnotová orientace a postoje žáků.*
21. *Průběh a výsledky učení jako činnosti žáků - znalostí.*
22. *Kvalita vyučování jako činnosti učitelů.*
23. *Hodnocení průběhu a výsledků vzdělávání jako celku.*
24. *Hodnocení úrovně jednotlivých předmětů, oborů nebo celků.*

Inspekce je posuzuje pomocí kritérií, konstruovaných ve dvou krajních polohách jako **eufunkční** a **dysfunkční**. Pomocí nich identifikuje silná a slabá místa školy. Repertoár kritérií nechápeme jako normu. Jde spíše o charakteristiky základních postulátů pedagogiky, oborových didaktik, pedagogické psychologie, teorie školského managementu. Vyslovit hodnotící soud není vůbec jednoduché. Ve školské praxi totiž přežívá řada mýtů, zbytky zvykového práva, různé úzy, návyky a zlovyky, přežitě, neadekvátní až



pokleslé formy, pozůstatky direktivního řízení, aniž jsou něčím novým nahrazeny.

V novém pojetí inspekční činnosti, stojícím na třech pilířích - legislativním, organizačním a metodologickém - pracujeme celý školní rok. Vypracovali jsme a vedení ministerstva předložili podrobnou analýzu, jak funguje a jak se osvědčila. Všechny inspekční zprávy jsou zpracovávány na počítačích dle jednotné metodiky, základní data ukládána do databáze. Inspektoři řadu dat vyhodnocují v sedmibodové škále, což umožňuje pořizovat kvantitativní a kvalitativní analýzy za celé školství, podle typů škol, podle jednotlivých sledovaných indikátorů ap. Česká školní inspekce má již nyní k dispozici obrovské množství dat z více jak 9 073 škol České republiky (62%), na jejichž základě předloží v červenci 96 výroční zprávu o stavu školství.

Nyní jde o hledání optimálních proporcí mezi typy inspekcí a o rozhodnutí, které školy zařadit především do komplexních inspekcí. Inspekce by byla schopna v jednom školním roce sledovat asi 50% škol jedním ze tří typů inspekcí. Tj. reflektovat jejich stav do různé hloubky v pravidelné dvouleté periodě. Návrh správních odborů a resortní kontroly ministerstva zařadit do plánu komplexních inspekcí asi 200 škol je prioritní. Vedení ministerstva rozhodlo, aby inspekce sledovala v příštím roce rovněž 165 nově zřízených vyšších odborných škol. Jsou zde další úkoly, jako asistence inspektorů u opravných maturit na podzim, povinná účast v konkursních komisích na místa ředitelů, uvažovaná účast inspektorů v atestačních komisích. Neubývá ani stížností, jimiž se musí inspekce zabývat podle úředního výnosu z roku 1957. Mezi doporučeními Zprávy OECD je uvedeno: „rozvinout monitorování a evaluaci (školní inspekci)“. Přiznává se zde, že „školní inspekce má sice určitou strategii, ale nemá ani finanční, ani institucionální prostředky na její realizaci.“ Proto nejaktuálnější úkol dnes je rozhodnout zcela zásadně o potřebách v hodnocení škol, zjistit očekávání všech partnerů a zvážit možnosti inspekce pro realizaci.

Mgr. Vladimír Valeš  
Česká školní inspekce  
Milady Horákové 139  
160 00 Praha 6