

Univerzita Karlova v Praze
Pedagogická fakulta

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

2016

Eva Filipová

Univerzita Karlova v Praze
Pedagogická fakulta
Centrum školského managementu

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

Úloha inspekce vybraných zemí OECD v oblasti hodnocení škol
The role of school inspection in selected OECD countries
in the field of school evaluation

Eva Filipová

Vedoucí práce: PhDr. Václav Trojan, Ph.D.

Studijní program: Specializace v pedagogice

Studijní obor: Školský management

2016

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma Úloha inspekce vybraných zemí OECD v oblasti hodnocení škol vypracovala pod vedením vedoucího práce samostatně za použití v práci uvedených pramenů a literatury. Dále prohlašuji, že tato práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze, 12.4.2016

.....

podpis

Ráda bych poděkovala vedoucímu práce, PhDr. Václavu Trojanovi, Ph.D., za metodické vedení a odbornou pomoc při vypracování bakalářské práce. Dále děkuji pracovníkům UT Publications z Univerzity v Twente za poskytnutí přístupu k publikacím univerzity a PhDr. Janě Pavlové, Ph.D., za cenné informace a připomínky.

ANOTACE

Cílem bakalářské práce je zmapování úlohy inspekce vybraných zemí OECD v oblasti hodnocení škol s důrazem na komparaci nizozemského a českého inspekčního systému. První kapitola přináší vymezení společných rysů práce školní inspekce v evropských zemích. Druhá část je věnována činnosti Inspektorátu Jeho Veličenstva pro vzdělávání v Nizozemí v kontextu nizozemského vzdělávacího systému a třetí část shrnuje pravomoci a činnost České školní inspekce. Závěrečná komparativní část si klade za cíl porovnat dílčí prvky nizozemského inspekčního systému se systémem českým a najít charakteristické analogie a rozdíly.

KLÍČOVÁ SLOVA

inspekce, externí hodnocení školy, kritéria, model kvalitní školy, Česká školní inspekce, Inspektorát Jeho Veličenstva pro vzdělávání v Nizozemsku, NIQES

ANNOTATION

This thesis focuses on mapping of the school inspectorate's role in selected OECD countries with special emphasis on the Czech and Dutch inspection system comparison. The first chapter aims at defining common characteristics of school inspection work in European countries. The second part is devoted to activities of HM Inspectorate of Education in the Netherlands in context of the Dutch education system, while the third chapter summarizes powers and activities of the Czech School Inspectorate. The final comparative chapter aims at comparing particular elements of the Dutch inspection system with the Czech system and at finding specific analogies and differences.

KEYWORDS

Inspection, external school evaluation, criteria, high quality school model, the Czech School Inspectorate, HM Inspectorate of Education in the Netherlands, NIQES

ÚVOD

Školní inspekce je letitou součástí vzdělávacího systému u nás, ale pravidelně se vrací debata o tom, jakou úlohu hraje v současné době a kam by měla dále směřovat, aby se co nejučinněji podílela na neustálém zkvalitňování podmínek, průběhu a výsledků vzdělávání na školách. Cílem této bakalářské práce je zmapovat současný systém České školní inspekce v českém systému vzdělávání, porovnat jej s jiným inspekčním systémem jedné ze zemí OECD a přinést tak širší úhel pohledu na úlohu a podstatu činnosti obou vybraných inspekcí. Práce se zaměřuje zejména na zodpovězení otázek, jakou úlohu hrají vybrané inspekce v oblasti hodnocení škol a jaké mají nastaveny mechanismy pro podporu zlepšování kvality pedagogického procesu na školách.

Výběr inspekčního systému vhodného ke komparaci byl volen tak, aby vycházel z relativně obdobných podmínek, v nichž pracuje ČŠI, a aby působil ve vzdělávacím systému, který je v rámci zemí OECD hodnocen jako úspěšný. Z toho důvodu byl pro srovnání zvolen Inspektorát Jeho Veličenstva pro vzdělávání v Nizozemsku, který se podobně jako ČŠI zaměřuje na hodnocení škol jako celku, a který podobně jako ČŠI působí v systému s vysokou autonomií na úrovni školy.

Hlavní použitou metodou práce je obsahová metaanalýza dokumentů, přičemž soubor zdrojových dokumentů tvoří zejména tematické srovnávací studie vytvořené v rámci spolupráce členských inspektorátů Stálé mezinárodní konference inspektorátů (Standing International Conference of Inspectorates – SICI), výstupy ze srovnávací studie OECD zaměřené na hodnotící rámce zemí OECD (OECD Review on Evaluation and Assessment Frameworks for Improving School Outcomes) a podrobné profily poskytnuté jednotlivými zeměmi, které se výše uvedené studie účastnily.

Úvodní část práce zmiňuje hlavní trendy v přístupu zemí OECD k hodnocení vzdělávání a vymezuje společné rysy práce školních inspekcí. Následuje kapitola věnovaná nizozemské školní inspekcí, která se po nastínění obecného kontextu vzdělávání v Nizozemí a vymezení hlavních rysů nizozemského vzdělávacího systému zabývá způsobem práce nizozemské inspekce včetně využití modelu analýzy rizik a následného postupu při

hodnocení škol, směřujícího ke zlepšení kvality slabých škol na požadovanou úroveň. Třetí kapitola je věnována úloze a pravomocím České školní inspekce, zmiňuje historické souvislosti, vymezuje základní činnosti, obsah, průběh i výstupy inspekce a věnuje se aktuálním transformačním změnám ČŠI včetně tvorby nových inspekčních nástrojů a proměny hodnoticích kritérií podle modelu tzv. kvalitní školy. Závěrečná komparativní část srovnává dílčí prvky obou systémů a vymezuje analogie a rozdíly v charakteristice práce obou inspekcí.

1 Vymezení společných rysů práce školní inspekce v evropských zemích

Školní inspekce je využívána většinou evropských zemí jako hlavní nástroj pro kontrolu a zlepšování kvality škol. V řadě evropských vzdělávacích systémů působí přinejmenším již od začátku 19. století a její povaha a zaměření tedy vychází z národního kontextu a tradice. Někde se inspekce zaměřuje zejména na práci učitelů, zatímco jinde je centrem pozornosti škola a její celková efektivita. Zároveň se úloha a charakter inspekční práce mění v souladu s aktuálními společenskými potřebami a změnami, jako je např. technologický rozvoj, potřeba integrace cizinců a socioekonomicky znevýhodněných dětí, nebo vliv výsledků mezinárodních srovnávacích šetření (př. PISA). Tím vzniká potřeba užší spolupráce inspekcí jednotlivých zemí, při níž je možné se inspirovat a vzájemně sdílet poznatky a zkušenosti se stávajícími postupy i procesem a výsledky jejich změn.

Právě za účelem pravidelné a strukturované spolupráce vznikla v roce 1995 „Stálá mezinárodní konference inspektorátů“ (The Standing International Conference of Inspectorates - SICI), jejímž hlavním úkolem je mj. profesní rozvoj pracovníků členských inspektorátů, organizace specializovaných seminářů, vytváření profesních sítí, a poskytnutí platformy pro diskuzi nad otázkami vzdělávací politiky. V současnosti je členem organizace celkem 35 inspektorátů. Není bez zajímavosti, že mezi zakládající členy organizace patřila také Česká republika, resp. Česká školní inspekce, a že dlouholetým členem výkonného výboru SICI je zástupce ČŠI pro SICI, Mgr. Petr Drábek, t.č. ředitel Středočeského inspektorátu.

Jedním z nedávných výstupů jednání a diskuzí členů SICI je Bratislavské memorandum o inspekcích a inovacích (Donaldson, 2013), v němž G. Donaldson, dlouholetý ústřední školní inspektor skotské inspekce a bývalý prezident SICI, mj. shrnuje hlavní společenské a politické vlivy podněcující změny v charakteru inspekční práce. Cit.: „Objevily se tři významné a vzájemně se překrývající politické přístupy. Prvním je výraznější zaměření na lepší řízení, směřující k důrazu na efektivitu, plánování, autoevaluaci, poměr cena-výkon a na různé formy měření, auditu a kontroly. Druhý přístup, někdy nazývaný „nové řízení veřejné správy“, vede k posunu ze zaměření na vstupy a proces k zaměření na výsledky, větší rozmanitost škol, princip subsidiarity, převedení rozhodovacích pravomocí a důraz na odpovědnost vůči zainteresovaným stranám. Třetím přístupem je větší konkurence mezi

školy, směřující k reakci na poptávku, posílení „hlasu zákazníka“ a otevřené tržní politice. Tato konkurence vytváří, částečně prostřednictvím existujících hrozeb pro školu jako takovou, hnací sílu vedoucí ke zlepšení.“ (Donaldson, 2013, s.6, překlad vlastní).

Dále Donaldson odkazuje na jeden z výstupů Mc Kinseyho zprávy z roku 2010 (Mourshed, Chijioke, & Barber, 2010) směřovaného na práci inspekci, a sice na tvrzení, že cit.: „...různé soubory intervencí jsou vhodné pro různé úrovně zlepšování. A tak každý posun od nedostatečného k dostatečnému, od dostatečného k dobrému, od dobrého k chvalitebnému a od chvalitebného k výbornému vyžaduje jiný druh zásahu, který pokrok zajistí. (...) Autoři zprávy věří, že inspekce by měla volit různé formy a záměry v souladu s existujícími charakteristikami a výkonností vzdělávacího systému. V podstatě to znamená změnu externí inspekce z úlohy zprostředkovatele plnění předpisů a hybné síly vedoucí ke zlepšení k úloze být škole spíše partnerem a zprostředkovatelem vědění, nebo podněcovatelem v hledání nových cest, které by odpovídaly potřebám jednadvacátého století.“ (Donaldson, 2013, str. 7).

Z výše uvedeného tedy vyplývá, že bez ohledu na konkrétní formu a způsoby fungování inspekce v kontextu tradice určitého vzdělávacího systému by mělo být hlavní snahou inspekce neustále podporovat a podněcovat kroky vedoucí ke zlepšení jak na úrovni jednotlivých škol, tak na úrovni systému – samozřejmě v mezích pravomocí, které jsou inspekci v určité zemi uděleny.

Problematikou toho, jak pomáhají školní inspekce ke zlepšování škol, které z přístupů jsou nejefektivnější, a které způsobují co nejmenší množství nežádoucích důsledků, se zabývá studie Impact od School Inspections on Improvement of Schools (Ehren, Altrichter, McNamara, & O'Hara, 2012). Studie se snaží určit příčinné mechanismy, díky kterým vede školní inspekce k očekávaným výsledkům, tedy ke zlepšení procesu vyučování a učení se na školách.

Autoři studie vycházejí z toho, že téměř všechny země v Evropě zajišťují hodnocení škol za účelem zlepšení kvality vzdělávání. Mnoho vzdělávacích systémů se pokusilo modernizovat systémové řízení vzdělávání tím, že zavedly různá opatření založená na „systémech řízení založených na důkazech“ – „evidence based governance systems“. V Evropě existují dva hlavní typy takových opatření a často fungují vedle sebe. Jeden

z nich zahrnuje standardy vzdělávání a testování výsledků žáků, přičemž výsledky žáků v národních standardizovaných testech jsou vyhodnocovány a slouží pro hodnocení výsledků práce škol.

Druhým případem jsou školní inspekce, které určují očekávané výstupy prostřednictvím inspekčních standardů a postupů. Hodnotí kvalitu vzdělávání prostřednictvím využití dat (např. statistik, výsledků žáků) a za pomoci sběru doplňujících informací (např. prostřednictvím rozhovorů se zainteresovanými stranami, hospitacemi atp.) následně vytvářejí zprávy a hodnotí, jak škola plní širokou škálu cílů souvisejících s dosaženou úrovní žáků, vyučovacím procesem, organizací a lídršipem.

Konkrétní přístup k inspekci škol se v různých systémech vzdělávání velmi liší. Studie zmiňuje např. zprávu OECD (Faubert, 2009) ukazující rozdíly v rozsahu, metodách, standardech, datech a nástrojích, které inspekce v různých zemích využívá. Rozsah školní inspekce se liší podle úrovně pravomocí, podle míry vlivu poskytnutého konkrétní inspekci i podle stylu inspekce využívaného pro hodnocení škol. Studie dále zmiňuje článek (Hughes, Mears, & Winch, 1997), který navrhuje inspekční kontinuum a využívá škálu od „nerepresivních“ inspekci založených na vzájemném hodnocení (tzv. „peer review“) k „represivním“ režimům vyznačujícím se manažerským přístupem, který podléhá přímé kontrole centrálního vedení.

Škála typů inspekci může být od inspekci kolegiálních a rovnocenných, v nichž je zdůrazněna vlastní odpovědnost, autoevaluace a seberegulace, až k byrokratickému a technicistickému přístupu, jehož ústředním bodem jsou pravidla postupy, odpovědnost, soulad se zákonem a sankce. Toto rozlišení je často charakterizováno jako rozdíl mezi dohledovým stylem a přístupem konzultativním, v němž je hlavní funkcí inspekce přesvědčovat a radit.

Inspekční standardy mohou být založeny na indikátorech zaměřených na vyučování a učení, které často vycházejí z výzkumů o efektivitě škol a směřují k tomu, aby se školy uvedly do souladu s předepsanými požadavky. Indikátory zaměřené na posuzování vyučování a učení například zahrnují pedagogické a didaktické chování učitelů i kvalitu školního kurikula, a často jsou hodnoceny prostřednictvím hospitací, analýzy učebnic a plánu výuky. Soulad škol s požadavky typicky zahrnují kontrolu, zda existují a jsou

využívána pravidla, směrnice a předepsané postupy, (např. pro přijímací řízení, zajištění bezpečnosti atp.) a předmětem zájmu je stále častěji také uspokojivá úroveň autoevaluačních dokumentů. Instituce, která vykonává inspekce ve školách, může být umístěna na různých úrovních vzdělávacího systému, od národní centrální úrovně k decentralizovanější úrovni oblasti, regionu nebo obce.

Přestože se řada těchto rozlišení vzájemně logicky vylučuje, v určitých případech musí inspekce kombinovat různé, často protikladné přístupy. To může být způsobeno např. tím, že je inspekci v dané zemi svěřen nejen úkol hodnotit, ale také jiné funkce, např. personální řízení. Rovněž to souvisí s faktem, že zvýšený důraz na školní inspekci v minulém desetiletí je úzce spojen s evidentně protichůdnou politikou poskytování větší autonomie školám. Vysoká úroveň autonomie je vyvážena v některých zemích systematickým hodnocením škol kvůli tomu, aby byla na úrovni škol zajištěna kvalita a efektivita rozhodnutí. Zhoršující se výsledky žáků v mezinárodních hodnoceních žáků, jako je PISA a TIMMS, rovněž urychlily nárůst evaluace a kontroly škol i v poměrně decentralizovaných systémech vzdělávání (např. ve Švédsku vedly zhoršující se výsledky národního testování švédskou vládu k oddělení úlohy vedení a podpory a úlohy evaluace a kontroly).

2 Nizozemí – vzdělávací a inspekční systém

2.1 Nizozemí - obecný kontext se zaměřením na otázku imigrace

(Van Twist, Van de Steen, Kleiboer, Scherpennise, & Theisens, 2013, stránky 15-18)

Nizozemí je konstituční monarchií 16,8 milionem obyvatel a rozlohou 41 530 čtverečních kilometrů. S HDP na hlavu ve výši 42.772 USD bylo v roce 2011 desátou nejbohatší zemí světa a čtvrtou nejbohatší zemí v Evropě. Spojuje vysokou úroveň bohatství s relativně nízkým procentem nezaměstnanosti, která činila v březnu 2013 6,4% ve srovnání s průměrem EU ve výši 10,9%. Většina přidané hodnoty nizozemské ekonomiky, 74%, je vytvářena službami a země staví svůj ekonomický úspěch na dlouhé tradici země jako národa obchodníků s velmi otevřenou ekonomikou. Jako všude v Evropě má i Nizozemsko stárnoucí populaci, a tak je hlavním zdrojem demografického růstu a hybnou silou budoucí vzdělávací expanze imigrace. Počet obyvatel, kteří se narodili v zahraničí, se během posledních třiceti let výrazně zvýšil. Je to především kvůli zvýšené imigraci migrantů ze Severní Afriky a Středního Východu, jejichž podíl na populaci (první a druhá generace dohromady) nyní převyšuje 10%.

Přestože účast migrantů na vysokoškolském vzdělávání strmě vzrostla (v roce 1996 tvořili nezápadní migranti zhruba 6% studentů vysokoškolského vzdělávání, v roce 2010 vzrostlo toto číslo na 14%), má tato skupina potíže ekonomicky se integrovat. Její úroveň nezaměstnanosti je kolem 13%, což je téměř dvakrát více než nizozemský průměr. V rámci šetření PISA bylo zjištěno, že první a druhá generace migrantů dosahuje horší výkonnosti, než je nizozemský průměr. Přesto se Nizozemští studenti umísťují velmi vysoko v mezinárodních srovnáních, obvykle mezi nejlepšími 15 zeměmi světa a mezi pěti nejlepšími zeměmi Evropy. To platí jak pro průměrné výsledky, tak i pro srovnávání 10% výkonnostně nejlepších žáků a 10% výkonnostně nejhorších žáků. Jinými slovy se mohou nejlepší nizozemští studenti porovnávat s nejlepšími mezinárodními studenty. Stejně tak i 10% studentů s nejnižšími výsledky ještě pracují dobře v porovnání s 10% nejhoršími studenty v jiných zemích.

2.2 Historické souvislosti vzdělávání v Nizozemí

(Van Twist, Van de Steen, Kleiboer, Scherpennise, & Theisens, 2013, stránky 18-19)

Nizozemský vzdělávací systém je tradičně poměrně decentralizován. Důležitým historickým důvodem je fakt, že v roce 1917 byly po desetiletích tlaku náboženských skupin ve společnosti veřejné i soukromé církevní školy formálně a materiálně zrovnoprávněny. Náboženské organizace a občanské asociace mohly svobodně založit školu, a v případě, že splnila vládní podmínky a požadavky, byla financována z veřejných zdrojů. V nizozemském vzdělávacím systému si mohou rodiče vybrat školu, do které budou jejich děti chodit, což vychází z článku 23 Nizozemské ústavy nazvaného „Svoboda vzdělávání“ (Eurydice, 2005). Tato situace stále zůstává většinou nedotčena, a to s jednou výjimkou: vzrůstající obavy o kvalitu vzdělávání v některých nových soukromých školách vedlo vládu k vytvoření lehkého hodnocení období mezi momentem založení školy a první finanční dotací. Hodnocení se zaměřuje na otázku, zda mají učitelé odpovídající kvalifikaci a zda škola má školní program (ale ne, zdali je to dobrý program). Jakékoli hodnocení před ustanovením školy nebo jakékoli rušivější hodnocení je vnímáno jako protiústavní.

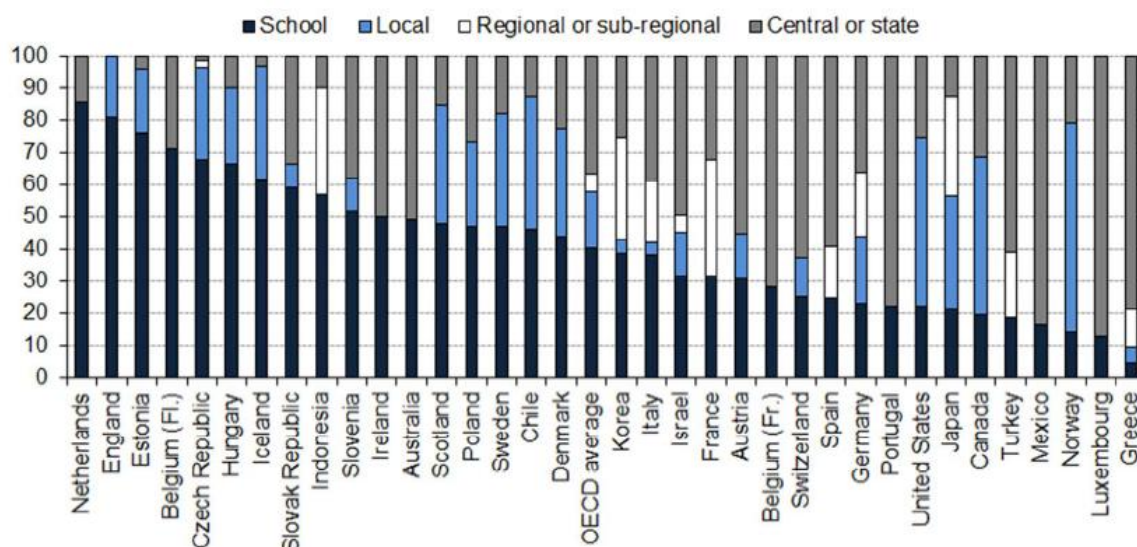
Soukromé, ale veřejně financované školy jsou součástí nizozemského systému už téměř celé století. V minulosti se odlišovaly soukromé školy od veřejných tím, že mohly využívat vzdělávacích metod v souladu s tím, čemu věřily. Mohly také odmítnout studenty nebo učitele, jejichž víra byla v potenciálním konfliktu s náboženstvím nebo filozofií, podle které se škola řídila. Soukromé školy jsou řízeny školskými radami, které jsou většinou složeny z rodičů.

Tento jasný rozdíl mezi tím, co veřejné a soukromé (ale veřejně financované) školy mohou dělat, byl změněn od 80. let minulého století, kdy ministerstvo postupně převádělo víc a víc pravomocí na všechny školy včetně škol veřejných, které se nyní nacházejí v situaci velmi podobné soukromým školám. Školské rady v soukromých i veřejných školách - zvláště ty větší zodpovědné za několik škol - se často skládají z profesionálů.

Dnes je Nizozemsko jedním z nejvíce decentralizovaných vzdělávacích systémů v OECD, s vysokou úrovní autonomie škol, (viz schéma 1) a žádnými formálními úrovněmi mezi centrální vládou a úrovní škol.

Schéma 1 - Úrovně decentralizace (OECD, 2012)

Procento rozhodnutí přijatých na každé úrovni řízení ve veřejném nižším středním školství (2011)



2.3 Nizozemský vzdělávací systém

Školní docházka v Nizozemí je povinná pro děti ve věku od pěti let, přičemž 98% ji zahajuje již ve 4 letech. Povinná školní docházka končí v roce završení věku 16 let, platí však povinnost získat kvalifikaci do věku maximálně 18 let. Systém je rozdělen do dvou stupňů vzdělávání: primárního (typicky pro věk 4-12 let) a sekundárního, do něhož žáci vstupují většinou ve věku 12 let a které trvá od 4 do 6 let. Výběr školy primárního stupně je plně na volbě rodičů a škola musí dítě přijmout (jedinou výjimkou jsou náboženské důvody). U sekundárního vzdělávání už je to naopak škola, kdo rozhoduje o přijetí žáka. Toto rozhodnutí závisí zejména na výsledcích žáka v národních testech a na doporučení předchozí školy. Národní testování není povinné, ale účastní se jej cca 85% žáků. Je zaměřeno na žáky ve věku 12 let, v tomto věku rovněž stojí před žáky volba odbornosti (takto nízký věk pro výběr další vzdělávací cesty je v evropském kontextu poměrně nezvyklý a v národním kontextu často diskutovaný). Pro sekundární vzdělávání má Nizozemí vytvořeno tzv. tripartitní systém, v některých ohledech podobný našemu: 60% žáků pokračuje ve 4 letém programu odborného vzdělávání a přípravy, ostatní pokračují buď v 5letém odborném studiu s možností jít dále do vysokoškolského vzdělávání, nebo v 6letém, tzv. předuniverzitním vzdělávání (většinou se jedná o lycea s výukou latiny a řečtiny, nebo athenea s důrazem na moderní jazyky a přírodní vědy). Rozpočet školy je závislý na počtu studentů, v průměru škola dostává 5500 Eur ročně na žáka, u odborných škol je to více (Filipová, 2011).

Pro zřizování a fungování škol v Nizozemí je příznačný důraz na svobodný přístup ke vzdělávání a na vysokou autonomii škol. Školy mohou být zřizovány jakýmkoli zájmovými skupinami a organizacemi (náboženskými, s konkrétním pedagogickým zaměřením apod.) a stát financuje 100% nákladů všech škol - veřejných i soukromých. Způsoby, metody výuky, časový plán i nakládání s prostředky školy je plně v kompetenci škol (ředitele školy, který je odpovědný radě školy). Školy však musí garantovat dosahování klíčových obecných cílů, mají předepsané minimum odučených hodin a žáci musí v předepsané kvalitě splnit závěrečné zkoušky. Za vlastní hodnocení a vnitřní systém zajišťování kvality odpovídá školská rada a sleduje stejné oblasti, jako inspekce. Škola např. každoročně vyplňuje tzv. „kartu kvality“, obsahující řadu údajů indikujících

kvalitativní změny v poskytování vzdělání (podíl žáků, kteří si museli studium prodloužit o další rok, úroveň výsledků testů vzhledem k národnímu standardu apod.)

S vysokou autonomií tedy souvisí zodpovědnost za kvalitu vzdělání a tedy i způsob, jakým vláda monitoruje a vede školy. Financování škol je založeno na výstupních kritériích, jako jsou známky a počet absolventů. Tato změna má také dopad na způsob, jakým může vláda intervenovat v případě, kdy školy nesplní minimální kritéria kvality. Absence formálních úrovní řízení mezi školou a národní vládou je poměrně nedávný fenomén. Mnoho let byly veřejné školy řízeny místními úřady, od 80. let minulého století došlo k posunu řízení veřejných škol soukromými nadacemi se školskými radami (i když školy samotné zůstávají veřejné). Výsledkem je stav, kdy jsou téměř všechny nizozemské školy privátně řízené a placené z veřejných prostředků. Historicky zde také vždy existovala konkurence mezi místními úřady a školskými radami kvůli tomu, kdo má nad školami hlavní pravomoc. V nedávné době se rovnováha moci posunula od kontroly místních úřadů směrem k autonomii udělené školským radám. To také znamenalo, že Ministerstvo školství má na starosti složitý systém, téměř 1200 školských rad, které řídí téměř 7500 škol s 1,65 milióny žáků. Udělení autonomie školám je částečná odpověď na tuto situaci, protože je zřejmé, že centrální vláda nemůže řídit sektor takového rozsahu (Van Twist, Van de Steen, Kleiboer, Scherpennise, & Theisens, 2013, stránky 25-28)

Tabulka 1 Počet žáků, zaměstnanců, škol a školských rad v základním školství

(Van Twist, Van de Steen, Kleiboer, Scherpennise, & Theisens, 2013, str. 26)

Počet žáků	➤ 1,65 milionu
Zaměstnanci	➤ 135 437 (ekvivalent plného úvazku) ➤ 187 387 osob
Počet škol	➤ 7 480
Počet školských rad	➤ 1 180, z toho <ul style="list-style-type: none"> ○ 46% řídí jednu školu ○ 18% řídí 2 až 5 škol ○ 16% řídí 6 až 10 škol ○ 14% řídí 11 až 20 škol

	○ 6% řídí více než 20 škol
--	----------------------------

Na národní úrovni zodpovídají svým vlastním způsobem jak Ministerstvo školství, tak školní inspekce za celkovou kvalitu vzdělávání. Tyto dvě instituce mají zcela oddělené zodpovědnosti, ale fakt, že se ministerstvo ujalo řízení výstupů a zaměřilo se na kvalitu, znamená, že práce inspekce, která se také soustředí na zajištění kvality, přivádí obě organizace velmi blízko.

V roce 2007 byla ustavena Rada základního školství. Přestože je to asociace základních škol v Nizozemsku, zastupuje školy na národní úrovni a také hraje roli v rozvoji a implementaci národní politiky.

Kromě škol samotných zahrnuje také místní úroveň rozsáhlou škálu aktérů. Školské rady, z nichž některé řídí jednu školu, ale většina z nich řídí 2 nebo více škol (6% řídí více než 20 škol, viz Tabulka 1.1), formálně zodpovídají za kvalitu vzdělávání na své škole nebo školách. Ředitelé škol řídí denní provoz školy a učitelé zodpovídají za kvalitu výuky ve třídě. V mnoha školách hrají důležitou roli rodiče: v menších školách mohou být členy řídicích výborů, jsou členy rady zástupců rodičů, mohou asistovat při různých mimoškolních aktivitách a mohou také asistovat ve třídách dětem, které mají například problémy se čtením nebo jinak zaostávají. Místní úřad je také důležitým aktérem, protože obvykle vlastní budovy veřejných škol.

Následující tabulka přehledně nastiňuje klíčové role a pravomoci jednotlivých aktérů ve víceúrovňové struktuře nizozemského systému vzdělávání:

Tabulka 2 - Přehled klíčových rolí a pravomocí

(Van Twist, Van de Steen, Kleiboer, Scherpennise, & Theisens, 2013)

Klíčovní aktéři	Role/zájem	Repertoár intervencí
Ministr školství	Zodpovědnost za celkovou kvalitu vzdělávání na základních školách	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Rozvoj národní politiky ➤ Vytváření norem kvality ➤ Příprava financování podpůrných opatření ➤ Pravomoc ukončit financování nebo zavřít školu
Školní inspekce	Dohled nad kvalitou vzdělávání	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Hodnocení škol za využití souboru pevně daných indikátorů ➤ Informace a poradenství školám při využití neformálních kontaktů se školou ➤ Hlášení slabých a nedostatečných škol Ministerstvu školství
Rada základního školství	Zastupování zájmů rady základního školství	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Asistence školám ve zlepšení výkonu
Místní úřady (Rada pro školství)	Vlastnictví školních budov a zodpovědnost za jejich údržbu	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Zlepšení kvality vzdělávání ve školách zpřístupněním fondů a asistence na místní úrovni
Školská rada	Formální součást školy, zodpovědnost za korporátní a vzdělávací kvalitu školy	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Najímání, profesionalizace a propouštění ředitelů/managementu ➤ Najímání, profesionalizace a propouštění zaměstnanců ➤ Najímání podpůrných pracovníků ➤ Tvorba organizační struktury ➤ Interní monitoring kvality ➤ Určení organizačního/učebního klimatu na školách ➤ Řízení kvality vzdělávání ➤ Změny ve školním rozpočtu
Ředitel školy	Řízení každodenního chodu	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Najímání a propouštění

	školy	zaměstnanců ➤ Tvorba týmového ducha ➤ Investice do učitelů nebo metod ➤ Kontakt s rodiči
Učitel	Zodpovídá za kvalitu výuky ve třídě	➤ Změny ve třídě ➤ Kontakt s rodiči
Rodiče/žáci	Klienti vzdělávacího systému, někteří oficiálně zapojeni ve školské radě nebo zástupci rady rodičů	➤ Aktivní spolupráce ve škole ➤ Asistence na každodenním běhu školy

V Nizozemí neexistuje národní kurikulum, ale ministerstvo školství určuje klíčové cíle učení, které by měli studenti splnit na konci primárního a nižšího sekundárního stupně vzdělávání. Tyto cíle jsou určeny pro nizozemštinu, angličtinu, matematiku, humanitní vědy, přírodní vědy, umění a tělesnou výchovu, stejně jako pro řadu předmětů spadajících do různých programů sekundárního vzdělávání. Například u nižšího sekundárního vzdělání pokrývá 58 klíčových cílů všechny předměty. Každá škola si musí vytvořit své vlastní kurikulum v souladu s klíčovými cíli. Pro vyšší cyklus sekundárního vzdělávání jsou formulované cíle učení transformovány do centrálně stanovených zkušebních osnov. Ty silně ovlivňují kurikula ve vyšším sekundárním stupni vzdělávání.

Protože klíčové cíle učení jsou popsány poměrně obecně, vytvořilo ministerstvo školství, kultury a vědy dodatečné referenční úrovně pro čtenářskou a matematickou gramotnost. Tyto úrovně poskytují obecný popis požadovaných znalostí a dovedností, popis typů úkolů, které by studenti měli zvládnout, a kritéria, která by tyto úkoly měly splňovat. Referenční úrovně vyznačují základní úroveň, které by měli dosáhnout všichni studenti, a pokročilou úroveň pro studenty talentované.

Ve školním roce 2014/2015 vešel v platnost zákon, který ukládá školám primárního stupně vzdělávání zavést pravidelný systém monitorování studentů a závěrečné sumativní testy na konci 8. ročníku. Za tímto účelem si mohou školy vybírat z různých testů vytvořených Centrálním institutem pro tvorbu testů (Centraal Instituut voor Toetsontwikkeling, Cito), nebo jinou společností za podmínky, že testy splňují centrální požadavky na kvalitu (Nusche & kol, 2014, stránky 20-28).

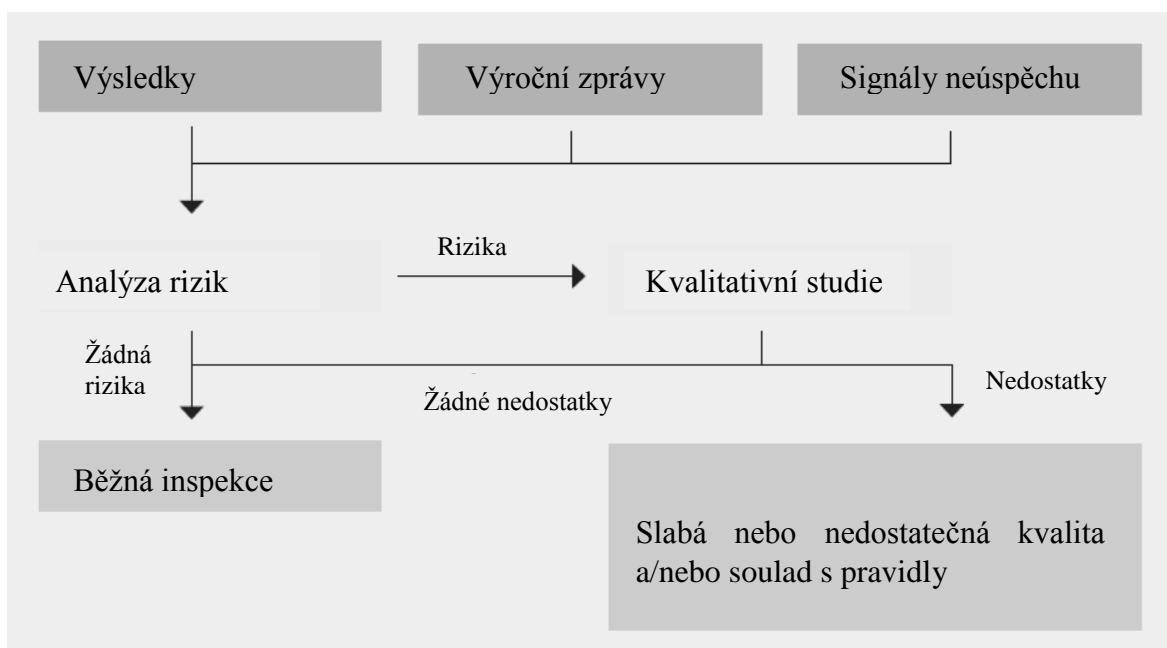
2.4 Nizozemská inspekce

Inspektorát Jeho Veličenstva pro vzdělávání v Nizozemsku (HM Inspectorate of Education in the Netherlands) byl založen v roce 1801 a je jednou z nejstarších státních školních inspekcí vůbec. Je profesně nezávislý a sám vytváří každoroční plán aktivit, který je se souhlasem ministra školství předkládán Parlamentu. Inspektorát monitoruje jak kvalitu vzdělávání poskytovanou školami, tak i jejich soulad se všemi zákonnými předpisy včetně regulí pro nakládání s finančními prostředky. Zároveň kontroluje, zda škola efektivně zajišťuje kvalitu. (Nusche & kol, 2014, str. 32)

Nizozemský inspekční model je založen na tzv. „risk based approach“ – vyhledávání rizikových škol nebo subjektů. Stejný přístup používají všechny nizozemské inspektoráty (školní, obchodní, hygiena apod.).

Model analýzy rizik je přehledně znázorněn následujícím schématem:

Schéma 2: Model analýzy rizik (Education Inspectorate, 2010)



Model analýzy rizik je každoročně kontrolován a v případě potřeby upraven. Tento systém byl Nizozemci převzat ze Skotska a zaveden poměrně nedávno: v roce 1997. V praxi to probíhá tak, že inspektoři každoročně projdou údaje o všech školách a na základě

rizikových indikátorů (výsledky školy jsou 3 roky pod národním průměrem, průměrné výsledky školy se 2 roky po sobě zhoršují, 3 roky po sobě jsou výsledky školy v některých předmětech pod hranicí národního průměru, ze školy odpadá nadměrný počet žáků apod.) a na základě dalších signálů (stížnosti rodičů, ministerstva, negativní publicita apod.) vykonají v ohrožených školách inspekci (Filipová, 2011).

Na konci inspekce jsou zjištění diskutována s managementem školy a se školskou radou a je vytvořen plán zlepšení kvality poskytovaného vzdělání anebo náprava porušení předpisů. Po každé hloubkové inspekci je sepsána zpráva a vytvořen inspekční program pro odstranění nedostatků v kvalitě poskytovaného vzdělávání anebo pro odstranění nesouladu s předpisy. Školská rada se může před dokončením hodnocení ke zprávě vyjádřit. Pokud se inspekce a školská rada na obsahu zprávy neshodnou, jsou názory školské rady do zprávy zaneseny. Konečná verze zprávy je zveřejněna na webových stránkách inspekce.

Škola, u které nejsou zjištěny nedostatky, je zařazena do běžného inspekčního režimu a v danou chvíli v ní není třeba provádět další šetření. To ale neznamená, že se na ní inspekce nevyskytne, protože každá škola je inspekci navštívena alespoň jednou za čtyři roky. Pokud jsou zjištěny nedostatky v kvalitě, je na ní provedena inspekce „šitá na míru“ zaměřená na kvalitu. Pokud škola nesplňuje zákonná opatření, obdrží inspekci zaměřenou na soulad se zákonnými předpisy. Pokud je kvalita vzdělávání poskytovaná školou označena jako slabá nebo nedostatečná, dostane většinou školská rada za úkol vytvořit plán svého přístupu ke zlepšení kvality. Ten se projedná s inspektory a do inspekčního plánu se zanesou dohoda, dokdy bude kvalita na požadované úrovni a jakých výsledků (a mezikroků) musí škola dosáhnout. Dále je specifikováno, co bude inspekce v průběžných a výsledných studiích kvality hodnotit. Nedostatečné školy jsou zařazeny do měsíčního seznamu nedostatečných škol na webových stránkách inspekce a oznámeny ministroví. Slabá škola má dva roky na to, aby splnila plán na zlepšení kvality, v opačném případě může být zařazena do režimu nedostatečných škol. Pokud se nedostatečných školám nedaří zlepšení podle navrženého plánu, uplatňují se intenzivnější opatření ze strany inspekce a pokud ani to nepomůže, je věc předána ministroví včetně návrhu na určitá opatření. Ministr potom

může přistoupit k administrativním anebo finančním sankcím. (Education Inspectorate, 2010, stránky 6-9).

2.5 Obsah inspekce

V případě, že inspekce odhalí u školy rizika nebo možné nedostatky, zahájí inspekci s použitím tzv. rámce hodnocení - „rating framework“. Ten je vymezen Zákonem o inspekci vzdělávání a specifikuje oblasti, u kterých lze hodnotit kvalitu vzdělávání. Zjištěná rizika ukážou, na které z oblastí je nutné se při inspekci zaměřit. Mezi hlavními hodnocenými výstupy školy patří úroveň výsledků žáků a pokrok, který žáci udělali. S ohledem na organizaci výuky je také zkoumáno kurikulum, doba výuky, klima při vyučování, klima školy, výukové metody a strategie, které učitelé využívají, zajištění speciálních vzdělávacích potřeb, testy, úkoly nebo zkoušení. Dále inspekce ze zákona zahrnuje hodnocení systému zajištění kvality na škole. Tyto aspekty hodnotícího rámce jsou rozpracovány do indikátorů, které vycházejí ze zákonem vymezených kvalitativních aspektů a které vznikly na základě konzultací se vzdělávacími institucemi. Klíčové indikátory pak tvoří tzv. „core framework“ – jádro hodnotícího rámce. Tato klíčová skupina indikátorů byla v roce 2009 aktualizována na základě studií a na základě jednání se zástupci z oblasti vzdělávání. (Education Inspectorate, 2010, str. 10).

Použití konkrétních indikátorů inspekce zvolí podle toho, jaký typ rizika byl na škole identifikován. Pokud se škole zdá, že využití některých indikátorů není spravedlivé z důvodu nějaké specifické situace, ve které se škola nachází, může to inspekci sdělit a inspektoři dále postupují podle principu „realizuj nebo vysvětli“. Škola tedy nemusí postupovat v souladu s indikátory, ale pro odchylky musí podat vysvětlení podložené dokumentací a výsledky. Pokud volba školy nekoresponduje s profesionálním pohledem inspektorů na poskytovanou kvalitu, je postoj inspekce zanesen do zprávy.

Jádra hodnotícího rámce pro primární a sekundární vzdělávání jsou rozdělena do pěti oblastí: výsledky, proces výuky, poskytování speciálních vzdělávacích potřeb, zajišťování kvality a soulad s předpisy. Některé z indikátorů mají normativní funkci a jsou důležité v situaci, kdy se rozhoduje, zda bude škola podrobena inspekci „šité na míru“ z důvodu slabé nebo nedostatečné kvality.

Kromě inspekcí založených na identifikaci rizikových škol provádí nizozemská inspekce rovněž tematická šetření, šetření za účelem zpracování Zprávy o vzdělávání a inspekcí v rámci 4letého inspekčního cyklu. Tematická šetření jsou prováděna na popud

ministerstva školství, nebo z iniciativy samotné inspekce. Každý rok je nastíněn stav vzdělávání ve Výroční zprávě o vzdělávání (Annual Education Report). Dále jsou publikovány výsledky tematických studií. Výběr témat pro tematická šetření je dán sociálním kontextem, politickými tématy a rozvojem vzdělávání. Témata šetření jsou specifikována v každoročním Plánu úkolů (Inspectorate's Annual Work Plan) a jejich smyslem je poskytnout pohled na celý systém vzdělávání, ne hodnotit kvalitu jednotlivých škol. Z toho důvodu není zpětná vazba podávána formou inspekční zprávy, ale pouze ústně. Školská rada a management školy pak obdrží pouze konečnou tematickou zprávu a agregovaná zjištění dílčích šetření, aby si mohli porovnat svou pozici s národním obrazem.

Inspekce publikuje každoročně Výroční zprávu o vzdělávání, která zobrazuje stav nizozemského vzdělávání v různých jeho segmentech a popisuje vývoj řady vzdělávacích témat. Zpráva je založena na datech získaných v rámci specializovaných inspekcí, při kterých se získávají informace o systémových indikátorech, jako je nabízené kurikulum, organizace výuky, výukové strategie, které učitelé využívají, přizpůsobení se vzdělávacím potřebám žáků a studentů, školní klima, poskytované poradenství a péče, výsledky, rozvoj žáků a studentů, zajišťování kvality a soulad se zákonnými předpisy. Tyto indikátory se mohou průběžně měnit. (Education Inspectorate, 2010, stránky 18-22).

Pokud škola (primární stupeň) nebo typ vzdělávání poskytovaný školou (sekundární stupeň) po dobu 4 let nezavdá příčinu k zahájení inspekční studie kvality, a pokud na ní nebyla vykonána ani tematická inspekce, ani inspekce za účelem sběru informací pro Výroční zprávu o vzdělávání, vykoná na ní inspekce návštěvu v rámci 4 letého inspekčního cyklu. Ta se tedy týká pouze škol v základním inspekčním režimu. Návštěva může být ohlášená i neohlášená. V zásadě se tento typ inspekční návštěvy zaměřuje na výsledky, zajišťování kvality, zajišťování speciálních vzdělávacích potřeb a poradenství. Dále se kontroluje, zda škola inspekci předloží informační brožuru, plán rozvoje a plán zajištění speciálních vzdělávacích potřeb, a zda splňuje zákonné požadavky na časové rozvržení výuky. Zaměření 4-leté inspekce se může průběžně měnit v souladu s novými poznatky ve vzdělávání.

V roce 1999 vytvořila nizozemská školní inspekce kritéria, která pomáhají odlišit velmi slabé školy, dobré školy a normální školy. Tato kritéria byla připravena primárně pro inspekci a umožňují soustředit se na velmi slabé školy. V letech, která následovala po roce

1999, vedla data shromážděná o velmi slabých školách inspekci k hlubšímu pohledu na příčiny vzniku velmi slabých škol a k analýze toho, co může školám pomoci se zlepšit.

Důležitý posun se udál v roce 2006, kdy začala školní inspekce publikovat seznamy se jmény slabých a velmi slabých škol v Nizozemsku. Tato politika, jejímž cílem bylo primárně zprůhlednit kvalitu vzdělávání a podat rodičům informaci o kvalitě vzdělávání jejich dětí, vyvolala velký zájem médií. Následoval značný mediální tlak, který se stal podstatnou součástí širší všeobecné diskuze o kvalitě vzdělávání. V roce 2006 byla zahájena velmi efektivní mediální kampaň naznačující, že nizozemské vzdělávání je v krizi a že učitelům chybí hlubší obsahové znalosti. Přestože toto tvrzení nebylo podepřeno daty, začalo růst přesvědčení, že kvalita vzdělávání, obzvláště ve čtení a matematice, v mezinárodním srovnání stagnuje. Ministerstvo v roce 2007 reagovalo na tento tlak stanovením kvantitativních cílů vedoucích do roku 2011 ke snížení počtu slabých škol na polovinu. V roce 2009 prezentovalo ministerstvo Parlamentu Akční plán pro velmi slabé základní školy (Ministry of Education, Culture and Science, 2009).

Plán pro velmi slabé základní školy obsahoval množství aktivit cílených obzvláště na školní inspekci a její zaměření se na školy s nedostatečnými výsledky, a na roli školských rad. Plán se skládal ze šesti částí:

1. Další hodnocení velmi slabých škol rok poté, kdy byly označeny jako „velmi slabé“;
2. Zintenzivnění dohledu inspekce;
3. Posílení kvality školských rad a managementu školy;
4. Přístup zacílený na seskupení slabých škol, například na školy v severních provinciích, islámské školy a školy v centru Amsterdamu;
5. Nový zákon „Dobré vzdělání, dobré řízení“ pro posílení pravomocí Ministerstva k uvalení sankcí a případně i uzavření slabých škol;
6. Příprava projektů aplikovaného výzkumu zaměřených na zlepšení slabých a velmi slabých škol.

Nový zákon „Dobré vzdělání, dobré řízení“ a nový koncept „preventivních inspekcí“ v kombinaci s aplikací metod vyhodnocování rizik a nástrojů hodnocení kvality pro včasné

varování poskytl ministrovi možnost ukončit financování velmi slabých škol nebo uzavřít školy, které dlouhodobě vykazují nízkou úroveň vzdělávání.

Nová politika ale neznamenala pouze nárůst inspekci a dohledu nad školami. Ministerstvo začalo financovat také různé projekty na podporu slabých škol. Kvůli problematice autonomie škol nejsou tyto projekty řízeny jako služba nabízená inspekci, ale Radou pro základní školství. Školy, které jsou označeny nálepkou „velmi slabé“, mohou těchto služeb využít ke svému zlepšení. Rozhodnutí, zda škola této nabídky využije, leží na školské radě. Nabízené služby zahrnují věci jako tzv. letecké brigády (týmy expertů, které podporují slabé školy ve zlepšení jejich kvality) a analytické týmy (pro zhodnocení situace konkrétní školy a navržení plánu zlepšení tak, aby se škola mohla vrátit do kategorie běžného dohledu inspekce). Navíc Rada pro základní školství asistuje v tzv. twinningových projektech, při nichž se dobře fungující škola spojí se špatnou, aby mohlo dojít k výměně znalostí a zkušeností.

Nový přístup znamenal pro inspekci novou roli. Dohled nad školami začal být založen na přístupu zaměřeném na vyhledávání rizik (tzv. „risk based approach“). Pokud tedy každoročně prováděná analýza rizik odhalí, že hrozí, že by se škola mohla zařadit do kategorie slabá, škola může dostat varování, nebo může být zahájena kompletní inspekce kvality vzdělávání ve škole.

Pozice inspekce se posunula z pozice hodnotitele a poradce škol k odtazitější filozofii pouhého hodnocení kvality poskytovaného vzdělávání. Riziko nejasností v rolích a pravomocích - a možnost, že se inspekce příliš přiblíží hodnoceným školám - bylo tedy formálně omezeno. Pokud je to možné, školy jsou hodnoceny a zodpovídají za měřitelné výsledky. Vláda stále podrobněji specifikuje, co se očekává od „kvality vzdělávání“, a co pod tímto termínem očekává. Byly připraveny specifické kurikulární normy v klíčových oblastech, jako jsou matematika a jazyk.

Vztah mezi inspekci a školami je založen na principu „zasloužené důvěry“. To v praxi znamená, že školy, které se prokazují dostatečně dobrým výkonem, jsou inspekci navštěvovány minimálně. Na druhé straně školy, které pracují nedostatečně, jsou pod intenzivním dohledem inspekce. Během dvou let, kdy mají školy za úkol svůj výkon

zlepšit, je inspekce v intenzivním kontaktu se školskými radami a monitoruje implementaci svých doporučení. Role inspekce během tohoto období spočívá hlavně v dozoru, ne (téměř ne) v poradenství.

Některé ze slabých nebo velmi slabých škol nesouhlasí se situací, kdy je inspekce odhalí a označí jako slabé, ale jinak zůstává otažitá. Očekávají, že inspekce bude fungovat více jako jejich „kritický přítel“, tedy že se bude intenzivněji zapojovat do trvalejšího programu profesionálního poradenství a pomoci. To neznamená, že by se škola vzdávala své naprosté zodpovědnosti za vlastní výkonnost, ale žádost o produktivnější využití unikátních znalostí inspektorů o jednotlivých školách a o faktorech, které vytvářejí, udržují nebo naopak obrátí k lepšímu jejich nedostatečnou výkonnost. (Van Twist, Van de Steen, Kleiboer, Scherpennise, & Theisens, 2013, stránky 20-26).

Inspektoři poskytují školám individuální pozornost. Mohou intervenovat na místní úrovni, zohlednit kontext a pozici školy a mohou využít neformálních kontaktů k informování školy nebo poskytování rad. Ale i tady číhá riziko. Inspektoři se musí vyhnout regulační pasti, když radí škole a vytyčují cestu proaktivnějšího zapojení s usměrňovanými, kteří by mohli mít prospěch z jejich místních i systémových expertních znalostí. To znamená, že inspektoři musí provést strategickou volbu mezi hodnocením z odstupů za použití souboru stabilních indikátorů a osobní účastí zblízka. Jejich intervenční repertoár se skládá z hodnocení škol, založených na pevně daných souborech indikátorů a hlášení slabých škol Ministerstvu školství. V závislosti na situaci školy mohou inspektoři rozhodnout, jaký přístup k dané škole zvolí (Van Twist, Van de Steen, Kleiboer, Scherpennise, & Theisens, 2013).

2.6 Hodnocení výsledků žáků v Nizozemí

Podle studie OECD zaměřené na přezkum systému evaluace v nizozemském systému vzdělávání (Nusche & kol, 2014) je hodnocení žáků z velké části odpovědností škol a učitelů, kteří však mají k dispozici dobře vypracované standardizované nástroje pro hodnocení. Za účelem formativního hodnocení se téměř všechny školy poskytující primární stupeň vzdělávání účastní longitudinálního systému monitorování žáků (tzv. LVS – Leerling Volg Systeem), vytvořeného Centrálním institutem pro tvorbu testování (Centraal Instituut voor Toetsontwikkeling, Cito), které pokrývá většinu předmětů. Zároveň učitelé pravidelně hodnotí své žáky v souladu s metodami, materiály a učebnicemi, které aktuálně využívají. Sumativní výsledky jsou třikrát ročně sdělovány rodičům prostřednictvím škály od jedné do deseti. Na konci primárního stupně vzdělávání musí školy podat zprávu o tom, do jaké míry její žáci splnili očekávané klíčové cíle učení. Za tímto účelem si mohou školy vybrat z několika typů testování za podmínky, že testy splňují centrální požadavky na kvalitu, nicméně 85% z nich volí právě testy od Cito.

Pro systémové účely jsou výsledky vzdělávání žáků rovněž získávány prostřednictvím mezinárodních srovnávacích šetření, národních výběrových šetření, longitudinálních kohortových studií nebo zkoušek na konci sekundárního stupně vzdělávání. Vzdělávací dráhu každého žáka je rovněž možno sledovat prostřednictvím datového rejstříku BRON, v němž je každý žák monitorován pod unikátním kódem. (Nusche & kol, 2014, stránky 36-38).

3 Současná úloha a pravomoci ČŠI v podmínkách českého vzdělávacího systému

3.1 Historické souvislosti

Česká školní inspekce (ČŠI) je v současné době správním úřadem s celostátní působností, který je organizační složkou státu, účetní jednotkou a vykonává nezávislou inspekční činnost. Současné pravomoci, struktura a způsob fungování souvisí se zřízením instituce 1. ledna roku 2005 a jsou ukotveny v zákoně č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon) (Česká školní inspekce, 2012).

Historie inspekční činnosti v oblasti školství sahá však v českých zemích samozřejmě mnohem hlouběji. Velmi zevrubný přehled tradic inspekční práce na našem území přináší disertační práce A. Rozkocové zaměřená na roli inspekce a vlastního hodnocení v procesu rozvoje školy (Rozkocová, 2005). Rozkocová detailně mapuje inspekční činnost v českých zemích od jejích úplných počátků, tedy od tzv. dozoru nad školami, který po přechodu škol od církve do rukou státu vykonávali za Marie Terezie tzv. „školdozorci“, přes zřízení ministerstva veřejného vyučování v roce 1848, až k legislativnímu zázemí inspekce školství, které bylo jen s malými obměnami převedeno do právního rámce první republiky a přetrvalo (kromě reorganizací v době 2. světové války) až do roku 1948 (Rozkocová, 2005, stránky 10-13). Charakteristika inspekce z doby první republiky nepřímo nastiňuje také tehdejší systém školství a nelze nezaznamenat, jak velká pozornost byla věnována odbornému školství, které dodnes tvoří v našem současném kontextu podstatnou část úrovně středního vzdělávání: cit.: „V Českých zemích, na Moravě a ve Slezsku existovali okresní a zemští školní inspektoři (tradice rakousko-uherského školství). Kromě nich byli ustanovováni tzv. ministerští inspektoři, kteří měli na starosti např. kontrolu obchodních a průmyslových učilišť, odborní inspektoři (specialisté zapsaní ve zvláštních seznamech ministerstva školství) jednotlivých učebních oborů a konečně také inspektoři živnostenská pro inspekce ve školních dílnách....“ (Rozkocová, 2005, str. 13).

V letech 1948 – 1989 dohlížela inspekce zejména na implementaci státní ideologie a byla poplatná komunistickému režimu. Nicméně směrnice z roku 1953 k organizaci školního

dozoru na mateřských a všeobecně vzdělávacích školách a směrnice o činnosti okresních a krajských inspektorů poprvé podrobněji specifikovala povinnosti inspektorů a kvalifikační požadavky na výkon inspektora: inspektory se mohli stát nejlepší učitelé a ředitelé škol (ovšem „nejlepší“ z hlediska politického a ideologického), měli mít vysokoškolské vzdělání, nebo si jej doplnit šestiletým dálkovým studiem a museli splňovat požadavek na délku praxe podle úrovně působení (okresní školní inspektoři 5 let, krajské 7 let a ústřední 10 let praxe). Směrnice dále obsahovala instrukce k plánování a výkonu inspekce. Řada těchto úkolů měla silný ideologický podtext, ale pro zajímavost zahrnujeme jejich citaci do této práce z toho důvodu, že některé z nich se zdají být formulovány v duchu současných formativních trendů, jako je např. zajišťování kvality práce škol a její neustálé zlepšování, šíření příkladů dobré praxe, podpora zásad správného lídršipu včetně péče o klima školy a partnerství, benchmarking anebo externí poradenství.

Cit.: „...Úkoly školské správy na úrovni inspekce byly stanoveny takto:

- Udržovat přímý kontakt se školami
- Vést ředitele, učitele a vychovatele ke správnému chápání a uplatňování linie školské politiky a zásad socialistické pedagogiky
- Plánovitě prověřovat úroveň a hodnotit výsledky práce výše zmíněných školských pracovníků
- Poskytovat jim rady a účinnou pomoc při odstraňování nedostatků a řešení problémů pro stálé zlepšování jejich práce
- Podněcovat je k iniciativnímu a tvůrčímu plnění povinností a dalšímu politickému, odbornému a pedagogickému sebevzdělávání a sledovat, jak to pomáhá ke zvyšování úrovně jejich práce
- Vyhledávat vynikající ředitele, učitele a vychovatele a rozšiřovat jejich nejlepší zkušenosti
- Vést ředitele ke správnému řízení práce ve škole a její kontrole, šířit atmosféru „dělného prostředí“, podporovat vzájemné vztahy mezi školou (zařízením) a veřejností

- Snažit se o srovnání úrovně práce na všech školách (zařízeních) podle těch nejlepších a tak vyrovnávat rozdíly mezi jednotlivými místy, okresy nebo kraji“ (Rozkovcova, 2005, str. 19).

Nicméně v kapitole shrnující vývoj inspekce v letech 1948-1989 Rozkovcová konstatuje postupný přechod inspekční praxe poradně kontrolní (evaluační) k praxi ryze kontrolní, který se projevil nárůstem kvantitativních ukazatelů na úkor ukazatelů kvalitativních, a stále silnější byrokratizací (včetně sběru množství nesmyslných dat) a formalismem.

Důležitým mezníkem ve vývoji školní inspekce byly samozřejmě události následující po Sametové revoluci v roce 1989. V prosinci roku 1990 byla zákonem č. 564 ČNR o státní správě a samosprávě ve školství ustanovena Česká školní inspekce jako orgán státní správy, který byl rozpočtovou organizací přímo řízenou ministerstvem, a v jejímž čele stál ústřední školní inspektor.

Struktura i úkoly a pravomoci inspekce byly postupně modifikovány a doplňovány s ohledem na řadu systémových změn, souvisejících mj. s rozdělením Československa, s reformami veřejné správy a územní samosprávy nebo s kurikulární reformou. Postupně došlo k oddělení inspekce a školských úřadů, okresní a oblastní pracoviště byla po reformě územní samosprávy sloučena do 14 krajských inspektorátů a ústředí sídlícího v Praze. Forma inspekce a metody práce prošly řadou obměn. Podstatnou změnou bylo například zavedení tzv. týmových inspekcí, k jejichž zahájení došlo poprvé ve školním roce 1994/1995. Velikost inspekčního týmu se neodvíjí od velikosti školy a složitosti inspekční práce. V týmu je vždy jeden vedoucí týmu a 1 až 9 dalších členů. Složení inspekčního týmu závisí na typu školy nebo školského zařízení. Kvalifikační požadavky na členy týmu definuje školský zákon, členy týmu mohou být inspektoři, kontrolní pracovníci nebo přizvané osoby.

3.2 Česká školní inspekce dnes

Dnešní ČŠI je „zřízena zákonem č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), v návaznosti na § 7 odst. 3 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.“ (Česká školní inspekce, 2012). V současnosti prochází velmi dynamickým vývojem, nově se zapojila nebo sama realizuje řadu národních i mezinárodních projektů a základní inspekční postupy a nástroje procházejí aktuálně hlubokou transformací, která doposud nestihla odrazit v odborných publikacích. Z tohoto důvodu posloužily jako zdrojové dokumenty pro tuto kapitolu zejména oficiální koncepční a informační dokumenty ČŠI, dostupné na webových stránkách instituce (a to zejména Koncepční záměry inspekční činnosti České školní inspekce na období 2014–2020 a série informačních bulletinů ČŠI) a relevantní pasáže školského zákona (§169-176).

Školský zákon legislativně vymezuje ČŠI jako správní úřad s celostátní působností, jejímž nadřízeným orgánem je Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, přičemž vztah obou institucí je definován příslušnými předpisy. Její organizační členění je odvozeno od krajského uspořádání ČR a skládá se z ústředí sídlícího v Praze a 14 krajských inspektorátů. V čele stojí ústřední školní inspektor, jehož výběr, jmenování a odvolání se od ledna 2015 řídí zákonem o státní službě.

Hlavním úkolem ČŠI je zajišťovat externí hodnocení vzdělávací soustavy v České republice, a sice v oblasti vzdělávání a školských služeb, které poskytují školy a školská zařízení zapsaná v rejstříku škol a školských zařízení. ČŠI provádí inspekční činnost ve všech školách a školských zařízeních zapsaných v rejstříku, a to bez ohledu na zřizovatele. Inspekční činnost probíhá také na základě podnětů, stížností a petic, které svým zaměřením spadají do působnosti inspekce. Dále má inspekce za úkol zpracovávat koncepční záměry a systémy hodnocení vzdělávací soustavy.

Prostřednictvím inspekční činnosti ČŠI získává a analyzuje informace o vzdělávání ve školách zapsaných do školského rejstříku. Dále má ze zákona povinnost zjišťovat a hodnotit podmínky, průběh a výsledky vzdělávání podle příslušných školních vzdělávacích programů (ŠVP) a akreditovaných vzdělávacích programů. V souvislosti s tím

přezkoumává, zda vzdělávání na škole naplňuje školní vzdělávací program, a zda je v souladu s právními předpisy a rámcovým vzdělávacím programem (RVP).

ČŠI dále zajišťuje sběr údajů o tzv. školních úrazech, školní inspektoři se účastní konkursních řízení na ředitele škol a školských zařízení, komisionálního přezkoušení a opravných zkoušek na žádost krajského úřadu.

Inspekce se rovněž může s předchozím souhlasem MŠMT podílet na úkolech souvisejících s plněním mezinárodních smluv, s rozvojem mezinárodní spolupráce, i úkolech vyplývajících pro Českou republiku z členství v mezinárodních organizacích. V rámci mezinárodní agendy je ČŠI realizátorem mezinárodních šetření PISA, PIRLS, TIMSS, ICILS a TALIS, a to v rámci projektů OP VK Kompetence I a Kompetence III. Dále je ČŠI aktivním a dlouholetým členem SICI (Stálé mezinárodní konference inspektorátů vzdělávání), prostřednictvím dvou národních inspektorek se ve spolupráci s MŠMT podílí na zajišťování kvality vzdělávání v tzv. Evropských školách,¹ a rovněž spolupracuje s Centrem pro výzkum a inovace ve vzdělávání OECD (CERI).

ČŠI má kromě hodnoticí činnosti na starosti také činnost kontrolní, a sice kontrolu dodržování právních předpisů vztahujících se k poskytování vzdělávání a školských služeb, a dále pak veřejnosprávní kontrolu využívání finančních prostředků státního rozpočtu.

Kompletní výčet typů inspekční činnosti je uveden v Metodice využití národního rámce kvality při inspekční činnosti ve školách a školských zařízeních (Česká školní inspekce, 2015) a zahrnuje následující činnosti: komplexní inspekci, tematickou inspekci, orientační inspekci, inspekci na podnět, inspekci na žádost, šetření stížnosti, inspekční elektronické zjišťování (systémy InspIS DATA² – INEZ³), elektronické zjišťování výsledků (InspIS

¹ Evropské školy jsou oficiální nadnárodní vzdělávací instituce s šedesátiletou tradicí vzniklé na základě mezivládních dohod zemí Evropské unie.

² InspIS DATA je jedním z modulů inspekčního informačního systému sloužící především ke sběru a vyhodnocování dat z inspekční činnosti ČŠI.

³ Jeden z nástrojů v systému InspIS DATA – inspekční elektronické zjišťování.

SET⁴), kontrolu, veřejnosprávní kontrolu a následnou inspekci. Jednotlivé školy a školská zařízení jsou navštěvovány pravidelně v tzv. inspekčních cyklech, a to tak, že každá škola a školské zařízení musí být navštíveno inspekci minimálně jednou za jeden inspekční cyklus. Ve školním roce 2013/2014 došlo k přechodu z tříletého inspekčního cyklu na cyklus šestiletý. Je však samozřejmě běžné, že v případě potřeby může navštívit inspekce jednu školu výrazně častěji. Stává se tak zejména na základě podnětů, stížností a petic a jejich šetření je realizováno mimo pravidelný inspekční cyklus. ČŠI dále vykonává inspekční činnost na základě žádosti soukromých škol a školských zařízení, které žádají o dotaci.

Inspekční činnost je vykonávána v souladu s tzv. Plánem hlavních úkolů, který platí vždy pro příslušný školní rok a je na návrh ústředního školního inspektora každoročně schvalován ministrem školství, mládeže a tělovýchovy. Druhým stěžejním dokumentem, který je každoročně předkládán MŠMT ke schválení, jsou Kritéria hodnocení podmínek, průběhu a výsledků vzdělávání. Ty prošly v nedávné době zásadní transformací (v letošním školním roce je poprvé využíván zcela nový koncept hodnotících kritérií) a podrobně se jim věnuje kapitoly č. 3.7 a 3.8.

Inspekční a kontrolní činnost je vykonávána zejména ve formě šetření na místě, nebo formou inspekčního elektronického zjišťování. V nedávné době vytvořila ČŠI v rámci projektu podpořeného evropskými fondy řadu nových systémových inspekčních nástrojů, zaměřených mj. na testování výsledků žáků, podporu tvorby ŠVP apod., které jsou koncipovány tak, aby byly využitelné nejen k inspekční činnosti, ale aby je mohly využívat k vlastním potřebám školy, zřizovatelé, žáci, zákonní zástupci a další aktéři vzdělávacího procesu. Podrobněji zpracovává problematiku nových inspekčních nástrojů kapitola 3.9.

⁴ InspIS SET je jedním z modulů inspekčního informačního systému, který vznikl v rámci projektu NIQES, a slouží České školní inspekci i školám k testování výsledků vzdělávání.

3.3 Činnosti obsah a průběh inspekce

Jak již bylo uvedeno výše, hlavními činnostmi inspekce jsou - vedle zjišťování a analýzy informací pro systémové využití – činnost hodnotící a kontrolní. Hodnotící činnost je zaměřena zejména na to, zda zjištěné podmínky a průběh vzdělávání jsou koncipovány tak, aby poskytovaly co nejúčinnější podporu rozvoje osobnosti dítěte, a zda škola dosahuje požadovaných cílů vzdělávání. Dlouhodobě se ČŠI v rámci své hodnotící činnosti zaměřuje také na tzv. horizontální témata vycházející ze strategických dokumentů EU, jako je podpora rovnosti příležitosti ke vzdělávání nebo trvale udržitelný rozvoj (zejména s důrazem na problematiku rozvoje podpory zdravého vývoje dětí a žáků.)

S podstatou činnosti kontrolní je možné se seznámit v některém z koncepčních dokumentů ČŠI. Cit.: „Kontrolní činnost je zaměřena na dodržování právních předpisů, stanovených pravidel, závazných ukazatelů a na plnění provozních a finančních kritérií stanovených pro hospodárný, efektivní a účelný výkon činnosti škol.“ (ČŠI, 2014) Dále je kontrolováno, zda škola přijala opatření na odstranění dříve zjištěných nedostatků, nebo zda má škola zaveden účinný vnitřní kontrolní systém (s výjimkou církevních a soukromých škol).

Inspekční činnost provádí inspekční tým v počtu nejméně dvou osob. Vždy je přítomen vedoucí inspekčního týmu a dále školní inspektori, kontrolní pracovníci a případně přizvané osoby. Velikost inspekčního týmu se samozřejmě liší podle velikosti školy, či množství nabízených oborů. U právnických osob, které vykonávají činnost více druhů škol, provádí inspekční činnost jeden inspekční tým složený tak, aby zajistil objektivní posouzení jednotlivých škol na dostatečné odborné úrovni.

Předpoklady pro výkon funkce inspektora, kontrolního pracovníka i přizvané osoby jsou dány §174 odst. 9, 10 a 11 školského zákona. Školním inspektorem může být ten, kdo má vysokoškolské vzdělání, nejméně 5 let pedagogické nebo pedagogicko-psychologické praxe a splňuje další předpoklady stanovené zvláštními právními předpisy. Kontrolní pracovník musí mít vysokoškolské vzdělání a nejméně 5 let praxe, nebo střední vzdělání s maturitní zkouškou a nejméně 20 let praxe. V realu jsou však v postatě všichni kontrolní pracovníci vysokoškoláci. Přizvanou osobou je ten, kdo se inspekční činnosti účastní v zájmu odborného posouzení věci, a pracuje pod vedením školního inspektora nebo kontrolního pracovníka.

Inspekční model ČŠI se v základních rysech shoduje s těmi v řadě evropských zemí. Nejprve probíhá sběr a analýza dat před inspekcí. Inspektoři se seznamují s veřejně dostupnými dokumenty školy, s výstupy předchozích inspekčních činností a s dalšími relevantními podklady. Vývoj školy je v současné době sledován 3 roky zpět (což je možné vnímat jako disproporční vzhledem k tomu, že došlo v nedávné době k přechodu z 3letého na 6letý inspekční cyklus). Alespoň tři pracovní dny před zahájením inspekce informují vedoucí týmu o inspekční návštěvě formou oznamovacího dopisu ředitele školy a seznámí jej s časovým plánem, seznamem požadované dokumentace školy a s požadavky na zajištění podmínek pro inspekční činnost. V případě, že by mohl být předchozím oznámením zmařen účel inspekční návštěvy, oznámení inspekční činnosti proběhne až při jejím zahájení.

V den zahájení inspekce se členové inspekčního týmu na místě prokážou řediteli školy příslušnými průkazy, vyžádají si potřebnou dokumentaci a rozvrhnou si mezi sebou úkoly podle zaměření inspekce (rozvrh hospitací, konzultace s ředitelem školy, se zástupci ředitele, výchovnými poradci, metodiky prevence, koordinátory ŠVP a EVO, kontrolu školní jídelny atp.). Dále inspektoři požádají učitele a žáky o vyplnění formulářů. Ve formulářích pro učitele se odrazí zásady řízení, spolupráce mezi učiteli, klima školy, možnost podílet se na vedení školy atp. Formuláře jsou vyplňovány anonymně a nejsou zpřístupněny řediteli školy.

Již v průběhu inspekce informuje inspekční tým zástupce školy o dílčích závěrech, aby bylo možné odstranit nedostatky ještě v průběhu inspekce na místě. Zásadní nedostatky jsou ale zaznamenány ve výstupu inspekční činnosti přesto, že byly na místě odstraněny. Inspekční tým projedná zjištění a závěry z inspekční činnosti a případně stanoví lhůty k odstranění nedostatků. Dále může jako podporu dalšího směřování školy projednat možnosti zlepšení dosavadního stavu, popřípadě upozorní na příklady dobré praxe. V souvislosti se stanovenou lhůtou si inspekční tým vyžádá od školy zprávu o odstranění nedostatků. Po skončení šetření na místě vypracuje inspekční tým příslušný výstup inspekční činnosti, vyplní formuláře v informačním systému ČŠI pro záznam dat, projedná s ředitelem školy obsah inspekční zprávy (nebo protokolu o kontrole) a předá mu její stejnopis k podpisu. Pokud se ředitel školy odmítne seznámit s výstupem inspekce nebo jej

odmítne podepsat, zapíše se tato skutečnost do inspekční zprávy/protokolu. Ode dne předání běží lhůta k podání připomínek v případě inspekční zprávy, nebo námitek v případě protokolu o kontrole. K případným připomínkám ČŠI vypracuje stanovisko a pošle jej řediteli školy a dále zřizovateli, školské radě a případně dalším orgánům. Námitkám proti protokolu o kontrole může ČŠI vyhovět v plném rozsahu (tzv. autoremedura), nebo o námitkách rozhodne ředitel příslušného inspektorátu. Následně proběhne následná inspekční činnost, během níž se posoudí, zda a jak škola odstranila nedostatky nebo jakým způsobem realizovala návrhy ke zlepšení.

3.4 Výstupy inspekční činnosti

Školský zákon definuje čtyři typy výstupů ČŠI, z nichž dva jsou zaměřeny na úroveň školy a zbývající dva jsou výstupy systémovými.

Mezi hlavní výstupy inspekční činnosti na úrovni školy patří inspekční zpráva a protokol o kontrole. Inspekční zpráva obsahuje popis toho, co bylo během inspekce zjištěno, a využívá čtyřbodové hodnotící škál. V závěrečné části zprávy jsou uvedena jak pozitiva, tak nedostatky, případně lhůty k odstranění nedostatků či návrhů na zlepšení činnosti školy nebo školského zařízení. Inspekční zpráva je veřejná a škola i příslušný inspektorát ji archivují po dobu min. 10 let. Zároveň jsou inspekční zprávy k dispozici na webových stránkách ČŠI a na <https://portal.csicr.cz>. Výstupem kontroly je protokol o kontrole, který však není veřejně přístupným dokumentem.

Na systémové úrovni provádí ČŠI tzv. tematická šetření zakončená tematickými zprávami, přinášejícími analýzu a interpretaci poznatků získaných z inspekční činnosti zaměřené na určitý tematický okruh. Tematická šetření se provádějí několikrát během školního roku, často jako doplňující šetření v rámci inspekční činnosti na školách ve standardním inspekčním cyklu. Témata souvisejí s Plánem hlavních úkolů (typicky tematické zprávy věnované úrovni některých klíčových gramotností v určitých ročnících škol apod.), ale mohou být rovněž vybírána ad hoc podle zadání MŠMT nebo podle aktuálních potřeb ČŠI (př. tematické šetření úrovně zabezpečení vstupu do budovy školy, které proběhlo na všech školách v ČR bezprostředně po tragickém úmrtí studenta na škole ve Žďáru n. Sázavou při obraně své spolužačky).

Důležitým dokumentem vypovídajícím o aktuálním stavu vzdělávání a vzdělávací soustavy v ČR je výroční zpráva ČŠI, která vychází z inspekční činnosti za předcházející období školního roku a poskytuje souhrnné informace o kvalitě a efektivitě počátečního vzdělávání jak jednotlivých stupňů vzdělávání, tak i vzdělávací soustavy jako celku. Kromě poznatků o podmínkách, průběhu a výsledcích vzdělávání ve sledovaných oblastech obsahuje také hodnocení efektivnosti vynakládaných prostředků státního rozpočtu a analýzu úrovně finančních a materiálních podmínek v navštívených školách a školských zařízeních. Výroční zpráva je zveřejňována každoročně v prosinci a následně

předkládána k projednání školskému výboru poslanecké sněmovny a senátnímu školskému výboru. Výše uvedené výstupy jsou, s výjimkou protokolu, zveřejňované na webových stránkách ČŠI (<http://www.csicr.cz>).

3.5 Praktické dopady zjištění České školní inspekce

Výstupy inspekční činnosti na úrovni školy slouží jako zpětná vazba pro samotnou školu a zřizovatel se může na jejich základě rozhodnout o přijetí určitých opatření vůči škole (např. personální, finanční atp.). Z veřejně přístupných výstupů inspekční činnosti a na základě prošetření stížnosti také získávají informaci o činnosti školy nebo školského zařízení další subjekty, zejména žáci a jejich zákonní zástupci. Souhrnné výstupy inspekční činnosti (tematické zprávy, výroční zprávy) jsou rovněž zdrojem informací a jedním ze základních podkladů k přijetí dalších systémových změn a opatření, jejichž hlavním účelem je zajistit vyšší efektivnost a kvality vzdělávacího systému v České republice.

Opatření na základě výsledků inspekční činnosti na úrovni školy přijímá zejména ředitel školy, případně zřizovatel. V případě nepřijetí nebo nesplnění přijatých opatření ve stanovené lhůtě může ČŠI uložit fyzické osobě, která je odpovědná za přijetí nebo splnění opatření k odstranění nedostatků, pokutu. Na základě svých zjištění může rovněž inspekce zřizovateli podat návrh na vyhlášení konkurzu na ředitele školy nebo návrh na jeho odvolání. (Neplatí pro církevní a soukromé školy). Pokud škola nečiní kroky k nápravě nebo jsou zjištěny skutečně závažné nedostatky v činnosti školy nebo školského zařízení, může ústřední školní inspektor předložit orgánu, který vede školský rejstřík, návrh na výmaz školy, školského zařízení nebo oboru vzdělání ze školského rejstříku.

V situaci, kdy pracovníci inspekce nabídnou určitá doporučení vycházející z principu zlepšování všech škol na základě Národního rámce kvality, se v mezích aktuálně nastavené legislativy jedná ze strany inspekce o podpůrnou aktivitu potenciálně vedoucí ke zlepšení systému péče o kvalitu na škole, která však není vymahatelná, a která nezasahuje do zásad autonomie školy.

3.6 Tvorba nových inspekčních nástrojů

Jak již bylo uvedeno na začátku Kapitoly č. 1, řada vzdělávacích systémů zavádí způsoby řízení založené na důkazech, a sice dva hlavní typy takovýchto typů řízení. Jedním jsou standardy vzdělávání a testování výsledků žáků, druhým inspekce, které určují očekávané výstupy prostřednictvím inspekčních standardů a postupů. V českých podmínkách je tradičně upřednostňován model inspekční. Inspekce je ze zákona zodpovědná mj. za zjišťování a hodnocení výsledků vzdělávání, přičemž model využití standardů vzdělávání a následné ověřování výsledků vzdělávání podle těchto standardů se teprve rodí. Za účelem vytvoření nových inspekčních nástrojů, kterými by bylo možné hodnotit mimo jiné také výsledky žáků, zahájila ČŠI ve spolupráci s MŠMT v červenci roku 2011 transformační projekt s názvem NIQES (Národní systém inspekčního hodnocení vzdělávací soustavy v České republice), spolufinancovaný z prostředků EU prostřednictvím Operačního programu Vzdělávání pro konkurenceschopnost, jehož cílem bylo zejména transformovat stávající inspekční systém a vytvořit pro něj nové metody a nástroje pro hodnocení kvality českého systému vzdělávání. Jednotlivým výstupům projektu i jejich využitím jsou věnována speciální dvě vydání informačních bulletinů ČŠI (ČŠI, 2015b) a (ČŠI, 2015c), v nichž manažeři jednotlivých klíčových aktivit podrobněji vysvětlují dílčí záměry a výstupy projektu.

Jako výsledek jedné z klíčových aktivit projektu vznikla univerzální platforma, vyvinutá pod názvem Inspis SET, jejímž prostřednictvím může inspekce provádět elektronické testování výsledků žáků podle aktuální potřeby, plošně nebo výběrově a v jakémkoli ročníku nebo předmětu. Úlohy mohou být ve formě audio nebo video a systém zahrnuje různé typy testů včetně adaptivních (skladba úloh se mění podle toho, jak si žák doposud v testu počínal). Dále ČŠI připravila databanku úloh, kterou průběžně aktualizuje. Databanka vznikla v souvislosti se dvěma generálními zkouškami inspekčního testování výsledků žáků, které proběhly v letech 2012 a 2013. Původně byly vytvořeny testy pouze pro testované předměty, postupně byly doplňovány úlohy pro další předměty a další ročníky. Podle slov P. Suchomela, manažera vývoje nových inspekčních nástrojů, cit.: „... jde dílem o nové úlohy vytvářené podle dohodnutých specifikačních tabulek, dílem úlohy převzaté z mezinárodních šetření (PISA, TIMMS). Cílový stav naplnění je 12 000 otázek.

Všechny výstupy testování jsou opatřeny vysvětlujícími komentáři a ředitelé a pedagogové mají k dispozici metodické příručky k přípravě, realizaci a vyhodnocení výsledků, kterou připravil tým autorů z PedF UK. Kromě předmětových dovedností se ČŠI zaměřuje také na klíčové gramotnosti. Pro 6 klíčových gramotností (čtenářskou, matematickou, přírodovědnou, informační, jazykovou a sociální) vzniká soubor nástrojů a metodických postupů pro sledování podmínek, průběhu a dosažení jejich úrovně. Budou sloužit ČŠI, ale zároveň budou volně dostupné školám pro jejich autoevaluační činnost. Nástroje budou rovněž doplněny odkazy na další metodickou pomoc.“ (ČŠI, 2015b, str. 5)

Testovací platformu Inspis SET však není určena jen pro potřeby inspekce, ale mohou jej využívat jednotliví žáci a jejich rodiče (systém domácího testování) i školy, které v něm mohou vytvářet vlastní sady úloh a testů a zároveň realizovat jejich automatické vyhodnocování.

Dalšími z klíčových nástrojů, které vznikly v rámci projektu NIQES, je interaktivní prostředí pro tvorbu modifikací a hodnocení ŠVP (InspIS ŠVP), v němž si zároveň mohou školy samy svůj ŠVP spravovat a modifikovat. Dále je to nástroj pro sběr dat z inspekční činnosti, jejich záznam, zpracování a vyhodnocování (InspIS DATA) a veřejný portál pro prezentaci škol (InspIS PORTÁL), který na jednom místě poskytuje komplexní informace o školách a školských zařízeních zapsaných do rejstříku škol. Posledně jmenovaný rovněž umožňuje školám, které mají zájem, zdarma provozovat své webové stránky.

3.7 Transformace systému inspekčního hodnocení – hodnoticí kritéria

Soubor kritérií hodnocení podmínek, průběhu a výsledků vzdělávání je klíčovým nástrojem pro inspekční hodnocení škol a školských zařízení v České republice. Je každoročně předkládán ke schválení ministru školství s platností na jeden rok a každoročně docházelo k jeho drobným obměnám, nicméně základní koncept zůstával stejný. Hlavní kritéria (jejichž počet se pohyboval v rozmezí 9-12) platila ve stejném znění pro všechny typy škol a školských zařízení, každé z hlavních kritérií bylo rozděleno do několika dílčích indikátorů, z nichž barevně byly odlišené ty, jejichž dodržování bylo pro školy závazné. Např. porušení subkritéria označeného oranžovou barvou bylo nutné odstranit do určité lhůty, porušení subkritéria červeného mohlo vést k podání návrhu na odvolání ředitele. Nicméně červeně značených subkritérií bylo vždy jen několik (např. pro školní rok 2014/2015 to bylo pouze 6 ze 78 subkritérií) a byla zaměřena zejména na kontrolu plnění zákonných norem, na soulad se ŠVP, povinnost výkaznictví, hospodárné a efektivní využití financí, či dodržení zásad BOZP. Další z indikátorů byly samozřejmě zaměřeny na široké rozpětí činností a funkcí školy, od zajištění rovného přístupu ke vzdělávání přes zásady efektivního řízení školy, personální podmínky, materiální předpoklady, finanční předpoklady, efektivní organizaci vzdělávání, až po účinnou podporu rozvoje osobností žáků, podporu rozvoje funkčních gramotností, systematické hodnocení výsledků žáků, systémové hodnocení celkových výsledků vzdělávání školy, rozvoj partnerství atd. Celý koncept kritérií byl založen na principu legality a ve schváleném znění byly jednotlivé soubory subkritérií opatřeny odkazy na relevantní právní předpisy.

Nicméně stávající systém byl posouzen experty OECD v rámci přezkumu zaměřeného na systém evaluace ve vzdělávacím systému v ČR (Santiago & kol, 2012) a v souvislosti s hodnoticími kritérii bylo mj. doporučeno: cit. „...zajistit neměnnost kritérií inspekce pro delší časový horizont a v širším spektru hodnocených oblastí, aby bylo možné lépe porovnávat změny v systému. Toto porovnávání by mělo přispět posuzování dopadu koncepčních změn a ke zlepšení řízení na úrovni systému...“ (Santiago & kol, 2012, str. 35).

Mezi dalšími doporučeními expertů OECD pro Českou školní inspekci zmíníme nejprve ta, která velmi významně souvisejí s následnými transformačními změnami ČŠI. OECD

doporučilo: aby se inspekce při hodnocení škol více zaměřila na zlepšování výsledků žáků; aby podporovala školy v budování kvalitních systémů autoevaluace; aby vedla ke zlepšování všechny školy, ne pouze ty, jejichž aktuální úroveň není vyhovující; aby došlo k propojení formy externího vlastního hodnocení škol a k využití srovnatelných kritérií pro obě formy hodnocení; aby stabilizovala kritéria pro hodnocení; aby v inspekční zprávě zaznamenávala pokrok školy a pro konkrétní oblasti srozumitelně formulovala kvalitativní změny a doporučení ke zlepšení, podle kterých budou moci zřizovatelé i rodiče posoudit práci ředitele a vedení školy. (Šojdrová, Basl, & Drábek, 2014, stránky 32-56)

Uvedená doporučení OECD tedy měla podstatný vliv na vznik tzv. modelu kvalitní školy - nového souboru kritérií, na který se detailněji zaměřuje následující kapitola.

3.8 Model kvalitní školy, národní rámec kvality

Příprava a realizace externího přezkoumání evaluačního systému vzdělávání v ČR experty OECD probíhala ve stejné době, jako spuštění a realizace transformačního projektu NIQES. V konečné podobě výstupů projektu NIQES bylo tedy možné v pravý čas a tím velmi efektivně zohlednit doporučení OECD vztahující se jak k celému národnímu systému, tak i k roli a činnosti ČŠI.

K plánovanému vývoji souboru inspekčních nástrojů, zmíněného v kapitole 3.6, se připojila tvorba modelu tzv. kvalitní školy, který rozpracovává kritéria inspekčního hodnocení podmínek, průběhu a výsledků vzdělávání. Záměrem nově vzniklých kvalitativních kritérií bylo komplexně postihnout kvalitu vzdělávání a poskytnout stabilní platformu, jejíž platnost by byla mnohem delší, než 1 rok. Model kvalitní školy je „srdcem“ tzv. národního rámce kvality a jeho vznik byl iniciován v říjnu roku 2014, když ministr školství vyhlásil národní debatu o kvalitní škole, prostřednictvím které měli hlavní aktéři vzdělávání v ČR dojít k obecné shodě na tom, jaká je základní a společná představa kvalitního vzdělávání.

Role národního rámce kvality při inspekční činnosti je vysvětlena mj. v Metodice využití národního rámce kvality při inspekční činnosti ve školách a školských zařízeních: cit. „Národní rámec kvality využívaný při inspekční činnosti je bezprostředně navázán na model kvalitní školy, který slouží vzdělávacímu systému ČR, školám a školským zařízením, České školní inspekci, zřizovatelům, akademickým institucím věnujícím se rozvoji vzdělávacího systému a kvality vzdělávání, tvůrcům národního kurikula a institucím zajišťujícím další vzdělávání pedagogů k tomu, aby v synergii, konzistentně a maximálně účinně působili na kvalitu vzdělávání v České republice. Národní rámec kvality tak školám a školským zařízením prostřednictvím hodnocení ze strany České školní inspekce zprostředkuje relevantní a objektivní externí obraz o kvalitě vzdělávání, které poskytují, a napomáhá jim k jejímu zvyšování, a to formou, která je logicky strukturovaná a srozumitelná, členěná podle funkčních oblastí a odpovědností, je jasně popsána a konzistentní napříč druhy škol a školských zařízení, avšak s přihlédnutím k jejich specifickým. Národní rámec kvality je navíc koncipován tak, aby umožnil školám/

školským zařízením a případně zřizovatelům hodnotit se podle stejných kritérií i v rámci svého vlastního hodnocení (autoevaluace).“ (Česká školní inspekce, 2015, str. 3)

Jedním ze základních požadavků při tvorbě modelu tzv. kvalitní školy bylo zachování kontinuity s dosavadními kritérii, která byla používána k inspekčnímu hodnocení několik posledních let jen v mírně pozměňované podobě. Detailněji se podstatou změn v kritériích zabývá článek P. Suchomela publikovaný v bulletinu projektu NIQES: cit.: „Kritéria v nové podobě více provázala jednotlivá kritéria pro podmínky, rozvoj a dosahované výsledky vzdělávání, v některých oblastech také potřebu podrobnějšího popisu atributů kvalitního vzdělávání a v určitých případech také nutnost doplnění znaků, které aktuální pohled na vzdělávání musí nutně zohledňovat (např. problematika podpory společného vzdělávání neboli inkluze).“ (Suchomel, 2015d, str. 6) V expertním týmu pro tvorbu nových kritérií byli zastoupeni akademičtí odborníci, zástupci ČŠI a ředitelé škol, přičemž výstupy posuzovala expertní skupina doplněná o zástupce MŠMT, MÚVa NIDV.

Oproti původním kritériím, která byla platná ve stejném znění pro všechny typy škol a školských zařízení, byla kritéria kvalitní školy vytvořena v pěti rovnocenných variantách pro předškolní vzdělávání, základní vzdělávání, všeobecné střední vzdělávání (gymnázia), střední odborné vzdělávání a vyšší odborné vzdělávání. Jednotlivé varianty byly dále rozšířeny o metodická doporučení zohledňující aplikaci variant pro další typy škol a školských zařízení (ZUŠ, dětské domovy apod.)

Model tzv. kvalitní školy je členěn do šesti následujících oblastí:

Koncepce a rámeček školy

Pedagogické vedení školy

Kvalita pedagogického sboru

Výuka (vzdělávání)

Vzdělávací výsledky

Podpora dětí, žáků a studentů ve vzdělávání

U jednotlivých oblastí je popsán jejich cíl a uveden výčet podrobnějších charakteristik žádaného stavu. Pro každou z oblastí je dále formulováno 3–5 kritérií, která vymezují klíčové znaky kvality relevantní pro danou oblast. Pro každou z úrovní jednotlivých kritérií

je nově zpracována 4 stupňová škála (úroveň výborná, očekávaná, vyžadující zlepšení, nevyhovující). Každé z kritérií je doplněno popisem stavu, při jehož dosažení je možné označit naplnění požadavků kritéria úrovní „výborná“. Takto formulovaná kritéria mají za cíl sjednotit pohled všech zainteresovaných aktérů vzdělávání na to, k jakému cílovému stavu by měla směřovat činnost škol a školských zařízení.

V aktuálním školním roce (2015/2016) probíhá inspekční činnost podle nového modelu kritérií a za použití nových sad formulářů a nových metodik poprvé. Až několik příštích let ukáže, do jaké míry vede nově zvolený přístup inspekce škol k jejich reálnému zlepšování, nicméně již teď je možno zhodnotit jako jednoznačně pozitivní dvě skutečnosti: nová kritéria jsou vytvořena v souladu s doporučeními expertů OECD, která odrážejí ověřenou praxi úspěšných systémů vzdělávání v jiných zemích OECD, a na novém souboru kritérií se domluvili všichni zásadní aktéři vzdělávání v ČR.

4 Komparace dílčích prvků nizozemského a českého inspekčního systému

V předchozích kapitolách jsme se zaměřili na vystihnouti podstatných charakteristik školních inspekcí v Nizozemí a v České republice s přihlédnutím ke specifickým národních kontextů, v nichž obě instituce působí. Následující kapitola si klade za cíl poskytnout srovnání dílčích rysů obou inspekčních systémů a vyhledat zajímavé analogie nebo symptomatické rozdíly.

4.1 Typ inspekce

Tento srovnávaný aspekt vychází z naznačení extrémů škály typů inspekce parafrázovaného ze studie *Impact of School inspections on improvement of schools* (Ehren, Altrichter, McNamara, & O'Hara, 2012) v kapitole č. 1 této práce:

„Škála typů inspekcí může být od inspekcí kolegiálních a rovnocenných, v nichž je zdůrazněna vlastní odpovědnost, autoevaluace a seberegulace, až k byrokratickému a technicistickému přístupu, jehož ústředním bodem jsou pravidla postupy, odpovědnost, soulad se zákonem a sankce. Toto rozlišení je často charakterizováno jako rozdíl mezi dohledovým stylem a přístupem konzultativním, v němž je hlavní funkcí inspekce přesvědčovat a radit.“ (Ehren, Altrichter, McNamara, & O'Hara, 2012, str. 16)

Obě inspekce, česká i nizozemská, zaznamenaly v nedávné době na této pomyslné škále určitý posun:

ČŠI v souvislosti s transformačními změnami a změnou koncepce kritérií zvýraznila své zaměření na podporu těch procesů ve školách, které potenciálně vedou k jejich neustálému zlepšování a ke sjednocení pohledu na zajišťování kvality mezi inspekci, školami a dalšími aktéry jako jsou např. zřizovatelé. Výkon kontrolní činnosti a dohled nad souladem se zákonnými předpisy samozřejmě stále vyplývá z legislativy a je důležitou součástí interních metodik ČŠI, nicméně v nových kritériích je výrazně potlačena jejich explicitnost. ČŠI tedy v současné době prochází významným posunem od přístupu dohledového blíže k přístupu konzultativnímu.

Podobným vývojem prošel o něco dříve i systém nizozemský: cit.: „V posledních desetiletích došlo k posunu k větší centralizovanější organizaci inspekce s důrazem na intersubjektivitu a sdílený inspekční rámec. Tato změna byla zahájena v 70. letech a byla dále posílena v letech 90. Jako důsledek snahy vlády o deregulaci a zvýraznění autonomie škol se zaměření inspekce přesunulo od dohledu nad plněním stanovených předpisů směrem k výsledkům škol a dalším kvalitativním aspektům.“ (SICI, 2012)

Role, kterou hraje dnešní nizozemská inspekce vůči školám, se však může velmi lišit. Souvisí to s uplatněním principu „zasloužené důvěry“, kdy školy, které se prokazují dostatečně dobrými výsledky, jsou navštěvovány inspekci minimálně a v případě potřeby ji mohou využívat spíše kvůli poradenství. A naproti tomu školy, které byly inspekci identifikovány jako rizikové a při hloubkové inspekci byly označeny jako „slabé“ nebo „velmi slabé/nedostatečné“, jsou podrobeny intenzivnímu dohledu inspekce. Během dvou let, kdy mají školy za úkol svůj výkon zlepšit, je inspekce v intenzivním kontaktu se školskými radami a monitoruje implementaci svých doporučení. Role inspekce během tohoto období spočívá hlavně v dozoru, ne v poradenství. To je zajišťováno jiným způsobem, prostřednictvím Rady pro základní školství. Nicméně napětí mezi dohledovou a konzultativní rolí nizozemské inspekce je stále diskutováno. Na jedné straně stojí stížnosti školských rad na to, že ministr příliš zasahuje do jejich pravomocí, na druhé straně místní školské úřady chválí centrálně řízené intervence proti slabým školám, a do toho některé školy označené za slabé nebo velmi slabé požadují, aby inspekce nebyla tak odtažitá a spíše se projevovala jako „kritický přítel“, který se více zapojuje do programu odborného poradenství a pomoci. Z výše uvedeného je patrné, že nastavení rolí a pravomocí jednotlivých aktérů systému školství je jak u nás, tak v Nizozemí, živým organismem, který se neustále vyvíjí a na nějž jsou kladeny různé, často protichůdné požadavky, u nichž je vždy zásadní zejména to, aby nakonec vyústily v co nejširší konsenzus všech zúčastněných.

4.2 Úroveň autonomie škol a úloha vedení škol ve vztahu k inspekci

Jak již bylo uvedeno v kapitole č. 2.2 a naznačeno Schématem č. 1 zaměřeným na úroveň decentralizace školských systémů, patří jak Česká republika, tak Nizozemí, mezi země s nejvyšší mírou autonomie škol v rámci zemí OECD. Nizozemí je v tomto ohledu dokonce na první příčce. Každá škola si zde musí vytvořit své vlastní kurikulum v souladu s klíčovými cíli stanovenými ministerstvem školství. Mezi centrální úrovní a úrovní školy nejsou žádné další úrovně řízení.

Nicméně přímá odpovědnost za vedení školy není formálně v rukou jediného člověka, jako je tomu v České republice, ale je sdílena mezi managementem školy a školskou radou. Školská rada je odpovědná ministerstvu školství a školní inspekci za dosažení stanovených standardů kvality a má celou řadu kompetencí a zodpovědností přímo souvisejících s fungováním školy. Školská rada je zodpovědná za tak zásadní věci, jako je najímání, vzdělávání a propouštění ředitelů, managementu školy, pedagogů i podpůrných pracovníků, za tvorbu organizační struktury, interní monitoring kvality, určení organizačního a výukového klimatu na školách, řízení kvality vzdělávání, nebo za změny v rozpočtu školy. Proto je to zejména školská rada, kdo projednává s pracovníky inspekce výsledky inspekční činnosti, a kdo v případě označení školy za „slabou“ nebo „velmi slabou“ vytváří plán zlepšení dotčených oblastí činnosti školy a je zároveň zodpovědná za jeho úspěšnou implementaci.

Ve srovnání s tím mají školské rady v České republice, ze zákona povinně zřizované při základních, středních a vyšších odborných školách, z hlediska přímého vlivu na fungování školy často poměrně nevýraznou, někdy dokonce pouze formální roli. Zákonem je sice podrobně stanoveno, jak má vypadat složení školské rady, kdo a za jakých podmínek se stává členem, a že školská rada má pravomoc některé dokumenty a nástroje školy schvalovat (př. výroční zprávu školy, školní řád, pravidla pro hodnocení výsledků žáků) nebo projednat a vyjádřit se k nim (návrh a realizace ŠVP, návrh rozpočtu), popřípadě se podílet na jejich tvorbě (koncepční záměry rozvoje školy). Má dokonce pravomoc podat návrh na odvolání ředitele školy, nebo vyhlášení konkurzu na ředitele. Nicméně na školskou radu není kladena žádná odpovědnost za zdárné fungování školy, ani za odpovídající kvalitu výsledků práce školy a mnohdy má její činnost pouze formální charakter.

Výrazně silnější vliv na práci škol v ČR má samozřejmě jejich zřizovatel, který hradí školám jejich provozní náklady, je povinen vytvářet další podmínky pro plnění předškolní a povinné školní docházky a plní některé další úkoly plynoucí z hospodářské činnosti škol. Dále zřizuje další školská zařízení, v nichž jsou zajišťovány pro děti a žáky služby navazující na přímou pedagogickou činnost školy, například stravování nebo péče v mimoškolní době. Zřizovatel rovněž vyhlašuje a zajišťuje konkurzní řízení na ředitele školy, na základě kterého pak ředitele rovněž jmenuje a stanovuje mu výši platu. Dále provádí pravidelné kontroly škol, které zřizuje, připravuje návrhy rozpisů a rozpočtů na poskytnutí finančních prostředků státního rozpočtu a na základě inspekčních zpráv a protokolů ČŠI kontroluje přijatá opatření. Rovněž se podílí na vytváření podmínek pro plnění školní docházky (př. v zákonem definovaných případech zajišťuje dopravu do spádové školy a ze spádové školy) a může se metodicky podílet na řízení stravování pro děti, kontroluje dodržování spotřebního koše atp. Nicméně zřizovatel nemá žádný přímý vliv ani odpovědnost za kvalitu řízení, průběhu nebo výsledků pedagogického procesu na škole.

A tak zůstává na každé české škole jediný hlavní aktér, na jehož bedrech spočívá, vedle velkého množství odpovědnosti za mnoho další činností školy, odpovědnost za řízení kvality pedagogického procesu a s ním souvisejí kvalitu výsledků práce školy – ředitel školy. Zatímco v Nizozemí má ředitel školy odpovědnost „pouze“ za každodenní fungování chodu školy a za některé další činnosti, jako je najímání a propouštění zaměstnanců, tvorbu „týmového ducha“ pedagogického sboru, investice do zlepšování práce učitelů a metod nebo kontakt s rodiči, je ředitel školy v České republice doslova „zavalen“ pravomocemi a odpovědnostmi: ze zákona odpovídá mj. za soulad poskytování vzdělávání a školských služeb i ŠVP se zákonem, odpovídá za odbornou a pedagogickou úroveň vzdělávání a školských služeb, rozhoduje ve všech záležitostech týkajících se poskytování vzdělávání a školských služeb (pokud není zákonem stanoveno jinak), vytváří podmínky pro DVPP a pro práci školské rady, zajišťuje poskytování informací o průběhu a výsledcích vzdělávání žáků, zajišťuje spolupráci při uskutečňování programů zjišťování výsledků vzdělávání vyhlášených ministerstvem, odpovídá za zajištění dohledu nad dětmi a nezletilými žáky ve škole a školském zařízení. Ředitelé veřejných škol (tzn. zřizovaných

obcí, svazkem obcí, krajem nebo ministerstvem) stanovují organizaci a podmínky provozu školy a školského zařízení, odpovídají za použití přidělených finančních prostředků státního rozpočtu, rozhodují o všech krocích souvisejících s přijímáním žáků atd. Ve vztahu k inspekci je pochopitelně jedinou zodpovědnou osobou, která připravuje podmínky pro výkon inspekční činnosti, které jsou sdělovány výsledky inspekční a kontrolní činnosti, k nimž může vyjádřit své připomínky nebo námítky, a která je zodpovědná za přijetí opatření. Ve světle srovnání se školským systémem s největší autonomií na úrovni školy v rámci zemí OECD se tedy ještě více zvyrazňuje dvoj- až trojjedinost pravomocí českých ředitelů a dalo by se říci až neúměrně velké břímě zodpovědností, které na ně český systém školství klade.

4.3 Kvalifikační předpoklady na výkon práce školního inspektora

Předpoklady pro výkon funkce školního inspektora v Nizozemí shrnuje inspekční profil The Inspectorate of Education in the Netherlands (SICI, 2012), zpracovaný pro účely činnosti SICI. Jako nejdůležitější kritéria výběru zmiňuje vysokoškolské vzdělání, zevrubnou znalost problematiky vzdělávání a rozsáhlou praxi v této oblasti (přičemž blíže nespecifikuje délku této praxe) a pokud možno také zkušenost s řídicí funkcí. Uznatelnou praxí je míněno působení na pozici učitele, ředitele školy, výchovného nebo kariérního poradce, uvádějícího učitele apod.

Dále je vítána zkušenost s publikací odborných článků a (nebo) vedení větších porad nebo workshopů. Noví inspektoři procházejí úvodním čtyřměsíčním zaškolením, které je zpravidla organizováno pro skupinu nových inspektorů a skládá se ze školení na pracovišti inspektorátu a doprovázení zkušeného inspektora při návštěvách škol. Během těchto návštěv přebírá nový inspektor postupně inspekční úkoly. V průběhu úvodního školení se nový inspektor seznamuje s historií inspekce, přesnou definicí úkolů a pravomocemi inspekce, hodnoticím rámcem atp. Hodně pozornosti je věnováno intersubjektivitě při evaluaci škol, a to včetně video školení zaměřeného na evaluaci vyučovacích hodin, hodnocení aspektů pedagogického klimatu založeného na videozáznamech a dalších informací.

V České republice jsou podmínky pro výkon funkce školního inspektora a dalších pracovníků inspekce stanoveny školským zákonem. Školní inspektor musí mít vysokoškolské vzdělání a nejméně 5 let pedagogické nebo pedagogicko-psychologické praxe. Dále zákon specifikuje kvalifikační požadavky na výkon funkce kontrolního pracovníka, který musí mít vysokoškolské vzdělání a nejméně 5 let praxe, nebo střední vzdělání s maturitní zkouškou a nejméně 20 let praxe. Uchazeč musí rovněž splňovat další zákonné podmínky, jako je české občanství, lustrační osvědčení, bezúhonnost, nebo způsobilost k právním úkonům. Dále by měli uchazeči disponovat širokým odborným rozhledem, dobrou znalostí českého systému školství a musí být schopni demonstrovat dobré komunikační dovednosti, ICT kompetence a ochotu se dále vzdělávat. Pozice školního inspektora není vrcholem kariérního žebříčku, protože jsou inspektoři na rozdíl od pedagogických pracovníků a ředitelů škol státními zaměstnanci.

Na tomto místě si dovolíme malou odbočku. Inspekční činnost je v ČR na úrovni školy vzhledem k vymezení pravomocí ředitele ve své podstatě hodnocením výsledku práce ředitele, respektive činnosti pracovníků školy, za kterou je zodpovědný její ředitel. V souvislosti s tím je překvapivé, že v kvalifikačních předpokladech pro výkon funkce školního inspektora nefiguruje podmínka zkušenosti s výkonem funkce ředitele školy.

Noví inspektoři musí projít úvodním školením, které je organizováno centrálně formou 3 denního kurzu. Následuje 3 měsíční zaškolení pod dohledem zkušeného kolegy (tzv. uvádějícího inspektora), které je zakončeno hodnocením nového zaměstnance. Dále se noví inspektoři spolu s ostatními kolegy účastní komplexního systému interního vzdělávání zaměstnanců, založeného na analýze vzdělávacích potřeb organizace.

Z výše uvedeného vyplývá, že požadavky na výkon funkce školního inspektora jsou v obou zemích v zásadě velmi podobné. Rozdíl je možno zaznamenat v o něco širších požadavcích profilu kandidáta na pozici inspektora v Nizozemí, u něhož je výhodou zkušenost ve vedoucí pozici a zkušenost s publikací odborných článků a vedením větších porad a workshopů. Zejména poslední dvě položky dávají tušit, že vedle samotné inspekční činnosti je od nizozemských inspektorů vyžadována participace na budování vztahu s externími partnery inspekce, ať už formou publikací, nebo účastí na odborných diskuzích a konferencích.

4.4 Vliv inspekce na zlepšení kvality práce škol

Školní inspekce je jednou z podstatných složek systému zajišťování kvality škol a měla by tedy pracovat takovým způsobem a mít k dispozici takové nástroje a pravomoci, které budou mít přímý vliv na zlepšení kvality vzdělávání na školách. V Nizozemí svědčí o úrovni kvality práce školy výsledky jejích žáků, respektive výsledky jejích žáků v národním testování. Ty jsou pro inspekci jedním z nejpodstatnějších posuzovaných indikátorů kvality. Nizozemský inspekční model, založený na tzv. „risk based approach“ – vyhledávání rizikových škol nebo subjektů - funguje v praxi tak, že inspektoři každoročně projdou údaje o všech školách a na základě rizikových indikátorů (výsledky školy jsou 3 roky pod národním průměrem, průměrné výsledky školy se 2 roky po sobě zhoršují, 3 roky po sobě jsou výsledky školy v některých předmětech pod hranicí národního průměru, ze školy odpadá nadměrný počet žáků apod.) vykonají v ohrožených školách inspekci. Na konci inspekce jsou zjištění diskutována s managementem školy a se školskou radou a je vytvořen plán zlepšení kvality poskytovaného vzdělání anebo nápravy porušení předpisů. Po každé hloubkové inspekci je sepsána zpráva a vytvořen inspekční program pro odstranění nedostatků v kvalitě poskytovaného vzdělávání anebo pro odstranění nesouladu s předpisy. Školy, které byly při hloubkové inspekci označeny jako „slabé“ nebo „velmi slabé“, jsou pod intenzivním dohledem inspekce. Během dvou let, kdy mají školy za úkol svůj výkon zlepšit, je inspekce v intenzivním kontaktu se školskými radami a monitoruje implementaci svých doporučení. Školy mají po dobu těchto 2 let obrovskou motivaci se zlepšit, protože pokud se jim nepodaří zařadit se do běžného inspekčního režimu, hrozí jim zrušení. „Doporučení“ inspekce jsou tedy i v prostředí velmi vysoké autonomie škol velmi často vnímána jako doporučení závazná. Role inspekce během tohoto období spočívá hlavně v dozoru, přičemž Rada pro základní školství může škole zprostředkovat bezplatné poradenství v případě, že má o něj škola zájem.

Český inspekční systém neuplatňuje přístup založený na vyhledávání rizikových škol, a proto lze pouze konstatovat, že se jedná o podstatný rozdíl mezi oběma srovnávanými systémy. Nicméně z hlediska reálného vlivu inspekce na zlepšení práce škol můžeme vzít v úvahu jako výchozí bod srovnání moment, kdy pracovníci inspekce sdělují vedení konkrétní školy výsledky inspekční činnosti. V České republice je s výsledky inspekce

bezprostředně po skončení inspekce seznámen ředitel školy a následně je mu ve stanovené lhůtě do 30 dnů předána inspekční zpráva, k níž má možnost se ve stanovené lhůtě vyjádřit.

A zde je vidět patrný rozdíl: v českém prostředí je příprava programu na zlepšení kvality nebo odstranění nedostatků zpravidla ponechána na škole samotné a není vytvořen další prostor pro spolupráci s inspekcí, školy tedy nemohou v tuto pro ně citlivou chvíli využít zkušeností inspektorů, kteří mají s tímto procesem zkušenost a mohou nabídnout efektivní a ověřené cesty k řešení. Inspekce sice může podat návrhy ke zlepšení, nicméně s ohledem na důsledné uplatňování zásad legality, tedy principu, podle kterého může inspekce vymáhat právě to a nic než to, co je stanoveno zákonem, bylo až do letošního školního roku podávání návrhů a doporučení ke zlepšení vnímáno jako problematické, a proto bylo realizováno v průběhu inspekční činnosti pouze neformálně a nebyvalo zahrnuto do inspekčních zpráv.

V nově vytvořené metodice inspekční činnosti založené na národním rámci kvality je již s poradenstvím inspekce explicitně počítáno, cit.: „...Inspekční tým na základě průkazných argumentů vyhodnocuje silné a slabé stránky školy nebo školského zařízení, specifikuje případná rizika a spolu s vedením školy (pokud je to možné) vymezí příležitosti pro další kvalitativní růst školy / školského zařízení. Jedním ze základních nástrojů pro tuto činnost je národní rámec kvality.“ (ČŠI, 2015a, str. 5)

Nicméně zde narážíme na podstatné hledisko vlivu inspekce na změnu v řízení a činnosti škol, a sice vymahatelnost doporučení inspekce. Ani v Nizozemí není škola povinna respektovat doporučení inspekce, nicméně reálná hrozba zrušení školy je jistě velkým stimulem pro opak. Navíc protože hlavním kritériem pro posuzování kvality školy jsou změřené výsledky jejich žáků, nemusí se školy soustředit na boj proti odlišnému názoru inspektorů, protože je v systému, na rozdíl od českého prostředí, k dispozici na inspekci nezávislý systémový nástroj na posouzení kvality práce školy, a sice národní testování výsledků žáků.

S výše uvedeným dobře koresponduje doporučení expertního týmu OECD, který prováděl přezkum systému hodnocení vzdělávání v České republice: „...doporučuje se zavést

povinnost škol intenzivněji reagovat na inspekční zjištění a doporučení. Všechny školy by měly mít povinnost zpracovat plán, jak zlepšit svou činnost, bez ohledu na to, jak byla škola hodnocena. Důvěryhodnost inspekčního systému by zvýšil systém následných návštěv, jejichž charakter by se lišil podle původní zprávy...“ (Santiago & kol, 2012, str. 28)

Závěr

Hlavním záměrem této bakalářské práce bylo poskytnout podrobnou informaci o úloze, činnostech a způsobech práce nizozemského a českého inspekčního systému a zaměřit se na zavedené mechanismy podporující zlepšování práce škol. Součástí práce je rovněž komparace dílčích prvků a vysledování symptomatických analogií či rozdílů mezi těmito inspekčními systémy.

V první kapitole práce byly zmíněny hlavní politické přístupy působící na změny charakteru inspekční práce, např. přístup zaměřený na lepší řízení a s tím související zdůraznění efektivity, plánování, autoevaluace, či různých forem měření, nebo přístup - někdy nazývaný „nové řízení veřejné správy“ - vedoucí k většímu zaměření na výsledky, převedení rozhodovacích pravomocí a důraz na odpovědnost vůči zainteresovaným stranám. Dále se kapitola soustředila na různá zaměření samotných inspekčních systémů, které se v různé intenzitě pohybují na škále od inspekčního stylu dohledového až po inspekční přístup konzultativní. Dále bylo zmíněno, že se dále velmi liší konkrétní přístup k inspekci škol, rozsah, metody, standardy, data a nástroje, které inspekce v různých zemích využívá. Nicméně bez ohledu na výše uvedené rozdíly dané podmínkami konkrétního systému vzdělávání by mělo platit, že školní inspekce neustále podporuje a podněcuje kroky vedoucí ke zlepšení jak na úrovni jednotlivých škol, tak na úrovni systému.

Druhá kapitola práce nejprve nastínila obecný kontext nizozemského systému vzdělávání, který je charakteristický vysokým stupněm decentralizace, kde mezi ministerstvem školství a lokální úrovní nejsou žádné meziúrovně řízení. V Nizozemí neexistuje národní kurikulum, ale ministerstvo školství určuje klíčové cíle učení, které by měli žáci splnit na konci primárního a nižšího sekundárního stupně vzdělávání. Způsoby, metody výuky i nakládání s prostředky školy je plně v kompetenci škol, které však musí garantovat dosahování klíčových obecných cílů.

Vysoká míra autonomie na úrovni školy je vyvážena přesně nastavenou úrovní očekávaných výsledků a s tím souvisí způsob práce školní inspekce. Nizozemský inspekční model je založen na vyhledávání rizikových škol nebo subjektů, tzv. „risk based approach“, který funguje tak, že inspekce každoročně vyhledává rizikové školy nebo

subjekty, u nichž vykoná základní inspekci, a v případě, že se potvrdí nedostatečná kvalita práce školy, zařadí ji do zostřené inspekčního režimu a škola má dva roky na to, aby splnila plán na zlepšení kvality rizikových oblastí své činnosti. Kapitola se dále zaměřila na obsah a výstupy nizozemské inspekce, inspekční hodnoticí kritéria a národní systém hodnocení výsledků žáků.

Třetí kapitola se věnovala současné úloze České školní inspekce v podmínkách českého vzdělávacího systému. Po nastínění historických souvislostí se zaměřila na současnou podobu ČŠI, legislativní vymezení, její základní úkoly, činnosti a výstupy. Dále byla zmíněna podstata transformačního projektu NIQES, jehož cílem je zejména transformovat stávající inspekční systém a vytvořit pro něj nové metody a nástroje pro hodnocení kvality českého systému vzdělávání. Vedle nových elektronických nástrojů, jako je například testovací platforma, prostřednictvím které může inspekce provádět elektronické testování výsledků žáků, nebo interaktivní prostředí pro tvorbu modifikací a hodnocení ŠVP, se kapitola zabývá proměnou hodnoticích kritérií, vytvořených v nedávné době na základě modelu tzv. kvalitní školy.

Závěrečná kapitola se zaměřila na komparaci dílčích rysů obou inspekčních systémů. Věnovala se mj. porovnání úlohy vedení škol ve vztahu k inspekci, vlivu srovnávaných inspekčních systémů na zlepšení kvality práce škol, nebo analogiím a rozdílům v kvalifikačních předpokladech na výkon práce školního inspektora. Konstatovala, že na pomyslné škále typů inspekce, jejichž extrémy je možno charakterizovat jako typ dohledový a konzultativní, oba systémy zaznamenaly v nedávné době určitý posun. Zatímco co ČŠI se prostřednictvím nedávné transformace hodnoticích kritérií přiblížila od typu dohledového o něco blíže ke stylu poradenskému, nizozemská inspekce, jejíž role tradičně spočívala ve velké míře v poradenství školám, se v situaci, kdy konkrétní školu z důvodu neuspokojivých výsledků zařadí do zostřené inspekčního režimu, stáhne do role dohledové a poradenství je škole zajišťováno prostřednictvím jiných institucí.

Zpracování hlavního tématu práce by bylo možné rozšířit o porovnání s inspekčními systémy dalších zemí OECD. Přínosným by mohl být jistě i výzkum zaměřený na reálný vliv nově transformovaného inspekčního systému ČŠI na práci škol, nebo kvalitativní studie mapující průběh inspekce na škole a její reálný vliv na změny ve vedení a řízení

konkrétní školy. Nicméně se domníváme, že zpracovaný segment tématu vytvořený v rozsahu obvyklém pro bakalářskou práci posloužil původnímu záměru, a že vytyčený cíl bakalářské práce byl naplněn.

5 Bibliografie

BENEŠOVÁ, K. (2010). *Srovnání kurikula povinného vzdělávání v zemích Evropské unie*. Diplomová práce . Brno: MU.

ČŠI. *Metodika využití národního rámce kvality při inspekční činnosti ve školách a školských zařízeních*. [online] červen 2015a). Praha. dostupné na <http://www.csicr.cz>

ČŠI. *Informační bulletin ČŠI*. [online] Publikováno 25.3.2015 (2015b) Praha. dostupné na <http://www.csicr.cz/cz/Dokumenty/Informacni-bulletin/Informacni-bulletin-Ceske-skolni-inspekce-1-2015>

ČŠI. *Informační bulletin ČŠI*. [online] Publikováno 27. 10 2015 (2015c) Praha. Česká školní inspekce.

ČŠI. (2014). *Základní vymezení činností, obsahu a forem práce České školní inspekce*. Praha: Česká školní inspekce.

DONALDSON, G. (červenec 2013). *The Bratislava Memorandum on Inspection and Innovation*. Edinburgh: SICI.

HM Education Inspectorate. (2010). *Risk based inspection as of 2009 – Primary and secondary education*. Utrecht: Education Inspectorate.

EHREN, M., ALTRICHTER H., McNAMARA, G., & O'HARA, J. (2012). *Impact of School inspections on improvement of schools – describing assumptions on casual mechanisms in six European countries*. New York: Súringer science+Business Media.

FAUVERT, V. (2009). *School Evaluation: Current Practices in OECD Countries and a Literature Review*. OECD Education Working Paper No. 42 . OECD.

FILIPOVÁ, E. (2011). *Závěrečná zpráva, Studijní návštěva SVES 2010/2011, Quality assurance and governance in education and training*. Praha.

GREGER, D., & SIMONOVÁ, J. (2014). *School inspection in the Czech Republic: A critical reflection on intended effects and causal mechanisms*. Charles University in Prague, Faculty of Education, Institute for Research and Development of Education.

- HUGHES, G., MEARS, R., & WINCH, C. (25. 3 1997). *An inspector calls? Regulation and accountability in three public services*. In: *Policy and Politics.*, s. 299–314.
- JIREČKOVÁ, I. (). Kritéria kvality školy z pohledu České školní inspekce a systémů řízení kvality ISO a CAF. *Pedagogická orientace* 22(1) , s. 70–84.
- Ministry of Education, Culture and Science. (11. únor 2009). *Action plan for very weak primary schools*. Hague: House of Representatives.
- MOURSHED, M., CHIJOKE, C., & BARBER, M. (2010). *How the world's most improved school systems keep getting better*. McKinsey & Company.
- NUSCHE, D., & kol, a. (2014). *OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education: Netherlands 2014*. OECD Publishing.
- OECD (2012), *Education at a Glance 2012: OECD Indicators*. (2012). (<http://dx.doi.org/10.1787/eag-2012-en>) Paříž: OECD Publishing.
- ROZKOVCOVA, A. (2005). *Role školní inspekce a vnitřního hodnocení školy v procesu rozvoje školy. Disertační práce* . Praha: Univerzita Karlova v Praze, Pedagogická fakulta.
- SANTIAGO, P., & kol. (2012). *Czech Republic 2012 (OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education)*. OECD Publishing.
- SICI. (2012). *The Inspectorate of Education in Netherlands*.
- SUCHOMEL, P. (27. 10 2015d). *Kritéria hodnocení v kontextu modelu tzv. kvalitní školy*. Informační bulletin ČŠI .
- ŠOJDROVÁ, M., BASL, J., & DRÁBEK, P. (2014). *Doporučení pro vzdělávací politiku v oblasti evaluace a monitoringu, Závěrečná zpráva aktivity Posouzení systému evaluace a monitoringu v České republice projektu Kompetence III*. Praha: Česká školní inspekce.
- VAN TWIST, M., VAN DE STEEN, M., KLEIBOER, M., SCHERPENNISE, J., & THEISENS, H. (2013). *Coping with very weak primary schools: towards smart interventions in Dutch education policy*. A Governing Complex Education Systems Case Study. OECD.

VRABCOVÁ, D., RÝDL, K., & BAČÍKOVÁ, A. (2012). *Autoevaluace školy v zahraničí: pohled do evaluačních systémů ve vybraných zemích*. Národní ústav pro vzdělávání.