

NA CESTĚ KE ZNALOSTNÍ SPOLEČNOSTI

ČÁST DRUHÁ

JAK DÁL...?

OLDŘICH BOTLÍK
ONDŘEJ HAUSENBLAS
PETR ROUPEC
JAROSLAVA SIMONOVÁ
JANA STRAKOVÁ

OBSAH

1. Úvod	3
2. Seznam doporučení	4
3. Východiska našich návrhů	6
4. Státní správa ve školství a financování vzdělávání	13
5. Obsah a cíle vzdělávání	22
6. Hodnocení průběhu a výsledků vzdělávání	33
Příloha	39

1. ÚVOD

Předkládaná publikace je druhou částí studie *Na cestě ke znalostní společnosti*. První část *KDE JSME...?* se zabývala analýzou vybraných problémů českého vzdělávacího systému s cílem odstranit iluzi, že tyto problémy jsou uspokojivě řešeny. Druhá část *JAK DAL...?* předkládá návrhy na zlepšení.

Očekáváme, že naše návrhy vyvolají řadu otázek, a doufáme, že se předkládaná publikace stane jedním z východisek důkladné diskuse o změnách vzdělávání v České republice. O změnách ve vzdělávacím systému (o změnách „osnov“, změnách v řízení a financování, o změnách v samotném chápání toho, co považujeme za vzdělání a vzdělávání), je nutné diskutovat veřejně a předem. Dodatečné vysvětlování bývá neúčinné, protože si lidé vytvořili postoje dříve, než hlouběji pochopili důvody a cíle změny. Nedostatek informací a osvěty подрývá důvěryhodnost změn i jejich prosazovatelů. Novou diskusi by měli podnítit představitelé veřejné správy a měli by se jí také aktivně a dlouhodobě účastnit, aby se poučili ze zkušeností a připomínek široké a odborné veřejnosti. Mezi odborníky ani praktiky u nás dnes není příliš velká shoda o tom, jak vzdělávání chápat, co je třeba měnit a co zachovat ani jak to dělat. Diskuse proto může být vhodným prostorem, kde se bude vytvářet společné porozumění změnám v systému a také konsensus pro jejich zavedení a dotažení. Jinak se nepodaří, aby navrhované změny pochopili a podpořili ti, kterých se nejvíc týkají – žáci a studenti, jejich rodiče, učitelé a ředitelé škol.

Předkládané dílo tedy nemá být ani vědeckým pojednáním (proto není psáno akademickým jazykem), ani administrativním předpisem, ani politickým prohlášením (proto se vyhýbáme floskulím úředního i politického jazyka). Usilujeme o to, aby uvažování o vzdělávací politice a o stavu vzdělávání vůbec přestalo být doménou úzkého kruhu specialistů a aby vyšlo z ohraďdy akademiků a vládních úředníků. Jsme přesvědčeni, že i lidé v krajské i nižší správě ve školství, ředitelé škol, učitelé i rodiče a voliči vůbec mají mít vyjasněny principy fungování vzdělávacího systému i východiska pro vzdělávací politiku. Nedomníváme se, že jejich názor musí být jednotný nebo shodný s naším, naopak předpokládáme velkou rozmanitost i protichůdnost přístupů, kterými se účastníci vzdělávání řídí, ale rádi bychom, aby v diskusích a při vývoji různých řešení bylo méně nejasností, nedorečených idejí a nedorozumění.

Nejprve předkládáme čtenáři přehledný soupis všech doporučení, která jsme vypracovali na základě analýzy současného stavu vzdělávání i prognóz budoucích vzdělávacích potřeb společnosti. Vysvětlení, argumenty a podrobnosti ke každému z doporučení můžete najít v následujících kapitolách 3-6. V kapitole 3 uvádíme východiska a zásady našich návrhů. V kapitole 4 se zabýváme správou a financováním, v kapitole 5 navrhujeme opatření při vymezení cílů vzdělávání a vývoje kurikulárních dokumentů. V kapitole 6 navrhujeme kroky týkající se hodnocení procesu vzdělávání a jeho výsledků. Budeme vděčni za jakékoli názory a připomínky k východiskům i navrhovaným opatřením.

2. SEZNAM DOPORUČENÍ

Doporučení pro správu a financování

1. Provést funkční a personální audit na MŠMT a v institucích, které zřizuje. Racionalizovat způsob spravování agend, organizační strukturu a optimalizovat počet pracovníků. Na úkoly, které byly dosud automaticky svěřovány rezortním organizacím, vyhlášovat výběrová řízení. Pomocí výběrových řízení rovněž podporovat žádoucí vývoj vzdělávacího systému, tedy cíleně vyhlášovat rozvojové programy pro oblasti, které mají být posilovány.
2. Zpracovat komplexní věcný návrh zákona o vzdělávání s cílem omezit zásahy správních orgánů do činnosti škol na nezbytné minimum, podpořit autonomii a odpovědnost škol a konkurenční prostředí v nabídce vzdělávání. Zajistit diskusi nad podobou zákona. Přípravě a prosazování nové školské legislativy předřadit dílčí novelizaci platných školských zákonů, která odstraní alespoň nejzávažnější problémy zrušením ustanovení například o:
 - kapacitách a minimálních počtech žáků
 - podmíněném rozhodování ředitele v případech, kdy lze po řediteli vyžadovat osobní odpovědnost za důsledky
 - omezení podat v prvním kole přihlášku na více než jednu střední školu
 - snížené výši finančních prostředků, poskytovaných ze státního rozpočtu na vzdělávání žáků škol soukromých.
3. Zefektivnit agendu související se sběrem dat o školách:
 - zápis do školského rejstříku podmínit splněním jasných pravidel, nikoli názorem úředníka
 - v souladu s platnou legislativou provést změny ve způsobu vyřizování vybraných agend s cílem omezit „papírování“ na straně škol a krajů.
4. Cíleně podporovat poskytování informací a poradenství. Údaje o školách a vzdělávání s výjimkou údajů podléhajícím zákonu o ochraně osobních údajů zpřístupnit veřejnosti.
5. Zjednodušit zásady financování vzdělávání státem a finanční toky ze státního rozpočtu. Změnou stanovení tzv. republikových normativů a změnou metodiky pro financování vzdělávání minimalizovat možnost vzniku nerovností v podpoře stejného vzdělávání ve školách různých typů, druhů nebo zřizovatelů. Veřejné vzdělávací služby financovat výlučně z prostředků státního rozpočtu¹, aby byly zajištěny rovné ekonomické podmínky pro závazně stanovený rozsah a finanční náročnost vzdělávání, které škola poskytuje. Nepřihlížet přitom k ekonomickým možnostem zřizovatele školy.

Doporučení pro realizaci kurikulární reformy

6. Zahájit proces přepracování kurikulárních dokumentů. Bude založen na veřejné soutěži vyhlášené podle kvalitního zadání a jasných kritérií pro posuzování návrhů. Výsledné dokumenty důkladně oponovat domácími i zahraničními odborníky a odbornou veřejností. Výběrem konečné verze pověřit expertní panel.
7. V zadání požadovat zejména, aby:
 - cíle vzdělávání v Rámcových vzdělávacích programech (RVP) byly formulovány primárně prostřednictvím dovedností, které si má žák osvojit, principů, kterým má porozumět, a postojů, ke kterým má vzdělávání vést, a to univerzálních i specifických pro jednotlivé oblasti vzdělávání; výběr poznatků, s nimiž budou žáci při rozvíjení dovedností a utváření porozumění a postojů pracovat, ponechat na škole (ovšem požadovat, aby učitelé volili podle své profesní odbornosti významné učivo, na kterém si žáci dovednosti, principy a postoje budou osvojovat)
 - v případě RVP pro střední vzdělávání byl vymezen společný všeobecně vzdělávací základ

¹ Ze státního rozpočtu by tedy měly být financovány nejen tzv. přímé vzdělávací výdaje škol, ale veškeré neinvestiční výdaje, které s poskytováním veřejné vzdělávací služby souvisejí.

pro všechny obory středního vzdělávání (ukončené maturitní zkouškou) a ve všech odborných oborech byla oslabena úzce profesní složka ve prospěch všeobecného vzdělání (tj. důležitých obecných konceptů, dovedností a postojů).

8. Zahájit práce na tvorbě standardů (pro výsledky vzdělávání). Jejich podoba se musí stát předmětem důkladné a dlouhodobé diskuse. Musí být formulovány realisticky a srozumitelně a zároveň nesmějí narušovat svobodu škol při volbě prostředků k jejich dosahování.
9. Tolerovat používání školního vzdělávacího programu (ŠVP), který škola převezme odjinud (částečně nebo vcelku). V tom spatřujeme cestu, jak zabránit zbytečnému formalismu. Věříme, že škola, která nebude nucena k sepisování ve chvíli, kdy na to ještě není připravena, časem pocítí potřebu zdokonalovat převzatý program. Proces, který probíhá ve školách tvořících vlastní ŠVP, v ní nakonec proběhne také – jen bude postupný a bude probíhat pomaleji.
10. Při inspekční kontrole ŠVP se omezit na požadavek, aby vedení školy vysvětlilo, proč volilo pro své žáky a jejich rodiče právě tuto podobu ŠVP a jakým směrem se v budoucnu hodlá ubírat při jeho zdokonalování. Pověřit ČŠI vytvořením kritérií, podle kterých budou vedení školy při obhajobě ŠVP hodnocena, a vyškolením pracovníků ČŠI k takovému hodnocení.
11. Vysvětlovat široké i odborné veřejnosti záměry vzdělávací politiky i jejich důvody s vědomím, že žádná skutečná změna nemůže být uskutečněna bez její podpory. Zahájit veřejnou debatu o prioritách ve vzdělávání v současné české společnosti.
12. Při vzdělávání budoucích i praktikujících pedagogů klást důraz na podporu přístupů, které umožňují zohledňovat ve výuce individuální potřeby jednotlivých žáků. Tím cíleně oslabovat vzrůstající tendenci k předčasnému rozdělování dětí do výběrových a nevýběrových škol.
13. Ukončit nekalou konkurenci státních firem v oblasti dalšího vzdělávání učitelů a servisních služeb školám. Trvale poskytovat školám dostatečné množství finančních prostředků na nákup vzdělávání a konzultačních služeb. Umožnit tak růst kvality nabízených služeb na principu nabídky a poptávky.

Doporučení pro hodnocení výsledků vzdělávací soustavy

14. Na základě sledování stavu a vývoje systému prostřednictvím výběrových šetření soustavně hodnotit kvalitu vzdělávací soustavy. Důsledně sledovat a vyhodnocovat rovněž dopady prováděných změn. Rozhodnutí v oblasti vzdělávací politiky zakládat na empirických zjištěních.
15. Odložit zavedení centrální složky maturitní zkoušky (společná část) a znovu přehodnotit celý záměr. O zkoušce uvažovat pouze v případě vytvoření společného všeobecně vzdělávacího základu pro všechny maturitní obory. Případnou zkoušku orientovat nikoli na vědomosti testovatelné úlohami s výběrem odpovědi, ale na produktivní dovednosti (například schopnost jasně, srozumitelně a strukturovaně se vyjádřit, argumentovat, ap.).
16. Zastavit práce na přípravě centrálního testování v 5. a 9. ročníku povinného vzdělávání. Nepřímo kultivovat kvalitu přijímacích zkoušek požadavkem následného zveřejnění zkoušek spolu s kritérii pro posuzování žákovských výkonů a ohodnocenými žákovskými pracemi (při zachování anonymity žáků).
17. Poskytnout úředníkům MŠMT kvalitní vzdělání v oblasti hodnocení výsledků vzdělávání a práce školy a vytvořit podmínky pro vzdělávání regionálních úředníků, pedagogických pracovníků a budoucích učitelů v této oblasti.
18. Postupně omezovat činnost ČŠI tak, aby sloužila primárně k šetření stížností veřejnosti. Těžiště hodnocení práce školy postupně plně svěřit zřizovatelům a ředitelům škol.
19. Cíleně posilovat diagnostickou funkci hodnocení a jeho formativní složku. Všechna opatření v oblasti hodnocení výsledků vzdělávání a práce školy nahlížet především jako podklad pro následnou podporu a pomoc, nikoli jako podklad pro represii.

3. VÝCHODISKA NAŠICH NÁVRHŮ

3.1 Východiska

Naše školství nevyhovuje potřebám vyspělé společnosti

Již v první části série *Na cestě ke znalostní společnosti*, v publikaci *KDE JSME...?*, konstatujeme (a řadou empirických údajů dokládáme), že naše dnešní školství nevyhovuje kvalitou, kapacitou ani strukturou tomu, co potřebuje vyspělá společnost. Taková společnost musí svým občanům nabízet školy, programy, kursy a další vzdělávací příležitosti jednak podle toho, jak se občané chtějí dále vzdělávat a jak chtějí mít vzdělávány své děti, a jednak podle toho, které technologické nebo strukturální změny probíhají nebo se očekávají v ekonomice vyspělých zemí. Chce-li se Česká republika dostat na tuto vyspělou úroveň, bude muset zásadně změnit nejen obsah a cíle vzdělávání (co vyučovat a proč), ale dokonce i zaměření a kapacity některých částí vzdělávací soustavy (které typy a úrovně škol podporovat). V této souvislosti považujeme za nutné zdůraznit, že na vzdělávání nepohlížíme pouze optikou přípravy budoucí pracovní síly, ale považujeme je za zásadní nástroj rozvoje a kultivace osobnosti a přípravy pro život nejen pracovní, ale i občanský a osobní.

Probíhající reforma vzdělávání má závažné nedostatky

K tomu, že je nutné nově stanovit cíle vzdělávání, ovšem dospěli před několika lety i autoři současné reformy základního a středního školství. Tato reforma však trpí vážnými nedostatky v základních dokumentech (v zákoně a vyhláškách i v rámcových vzdělávacích programech) a je negativně ovlivněna zanedbáním nutné politické, finanční, profesní i mediální podpory zavádění změn na školách. Domníváme se, že přípravě a vysvětlení záměru reformy nebyla věnována dostatečná péče. My sami jsme přesvědčeni, že zásadní změny v nabídce vzdělávacích příležitostí jsou nutné, a v základech souhlasíme s povahou navrhovaných změn v obsahu a cílech vzdělávání. Avšak považujeme za legitimní, když učitelé, rodiče, místní zastupitelé i úředníci na všech úrovních kladou zásadní otázky, které nebyly včas přesvědčivě zodpovězeny:

- Bude stav, který reforma hodlá nastolit, skutečně změnou k lepšímu?
- Je dnes nutná právě taková změna? Nepotřebuje naopak společnost, aby se školství co nejdříve vydalo nějakým jiným směrem?

Započatá reforma vyvolává velká očekávání i obavy, ale nemůže spustit trvalý proces potřebných změn tak, aby nadále probíhaly podle místních podmínek a především samovolně, bez čekání na pokyny z centra. Je totiž založena na víře v účinnost direktivních metod řízení a na „kolektivistickém“ chápání kvality vzdělání.

Direktivní řízení znemožňuje nastartovat potřebné procesy

Současná reforma vzdělávání svými cíli významně směřuje proti tradičnímu pojetí vzdělávání a útočí na zažitě představy a hodnoty. Domníváme se, že pokud bude podpořena pouze plošným nařízením, dopadne v nejlepším případě pouze formálně. Takové opatření kromě toho nemůže úspěšně nastartovat procesy, kterými by se trvale zkvalitňoval vzdělávací systém a kterými by pružně reagoval na měnící se požadavky společnosti. Stálé zlepšování kvality vzdělání ani pružné reagování systému nemůže být založeno na mechanismu „nařízení – kontrola“, ale pouze na vhodné motivaci učitelů a ředitelů škol, na jejich zodpovědnosti, iniciativě a aktivitě. Centrálně řízené školství má navíc další závažné slabiny:

- není zde zvykem zkoumat dopady provedených opatření a ani není zřejmé, podle jakých objektivních kritérií by se měl posuzovat jejich přínos
- lidem v centru nehrozí za případná špatná rozhodnutí žádný postih (a jejich tzv. politická odpovědnost je zanedbatelná), ačkoli jimi mohou způsobit (a často způsobují) plošné škody s dlouhodobými následky
- doba od rozhodnutí na úrovni centra ke skutečné realizaci na úrovni škol je neúměrně dlouhá.

Žádná ze zmíněných slabin není odstranitelná bez porušení podstaty centralizovaného systému. Všechny rovněž těsně souvisejí s kolektivistickým chápáním kvality ve vzdělávání, které

je s postupující individualizací české společnosti po roce 1989 stále méně udržitelné.

Jak funguje kolektivistické chápání kvality ve vzdělávání

Kolektivismus zde znamená přesvědčení, že

- nejlepší je, když vzdělávání všech dětí probíhá stejně
- neosobní, úřední či „vědecké“ rozhodnutí o tom, co a jak se má vyučovat, zajišťuje dítěti vzdělání lépe, než když o obsahu a metodách vzdělávání dítěte rozhodují jeho učitelé, jeho rodiče a dítě samo.

Úkolem expertů pak bývá takové kolektivisticky pojaté vzdělání definovat – za kvalitní je pokládáno to, co vyberou loajální odborníci. Politici poté legislativními prostředky zajistí, aby všechny školy musely takové vzdělání poskytovat, a úředníci se starají o vyřešení organizačních problémů s tím spojených.

V takovém režimu zůstává málo prostoru pro názory učitelů a pro přání rodičů a dětí. Kolektivistické chápání kvality vzdělání snímá ze škol a z učitelů odpovědnost za to, co se vyučuje. Z rodičů zase snímá velkou část odpovědnosti za výběr mezi nabízenými vzdělávacími příležitostmi, pokud je vůbec možný. Školy se totiž nabídkou učiva a metod vzdělávání zatím vždy navzájem podobaly jako vejce vejci², a tak se rozhodování rodičů a jejich vliv mohly týkat nanejvýš vnějších okolností: například délky a bezpečnosti cesty do školy (škola s dojížděním, nebo za rohem), motivovanosti budoucích spolužáků (jazyková škola a víceleté gymnázium, nebo pokračovat na ZŠ), kvality jídla ve školní jídelně nebo znaků, které nemusejí být pro jejich dítě relevantní (třeba jaké procento žáků základní školy se dostává na gymnázium). Velká většina rodičů je navíc přesvědčena, že se jejich dětem dostává kvalitního vzdělání – hlavně proto, že školy obvykle nabízejí zhruba totéž, co před dvaceti lety rodiče poznali na vlastní kůži.

Reformovat lze jenom některé prvky systému

Považujeme za nutné připomenout, že reforma vzdělávacího systému může zahrnout a změnit jenom to, na co stačí nástroje vzdělávací politiky státu a co se dá změnit během státního období. Vzdělávání je totiž velký kulturní celek, jev civilizační, a nikoli úzce vymežitelný jev administrativní nebo manažersko-organizační. Procesy změny ve vzdělávání, podobně jako například v umění, netrvají v řádu volebního období, ale v desítkách let.

Vzdělávací systém má kromě toho, na co stačíme administrativně nebo finančně, ještě řadu vlastních mechanismů, zvyklostí a jednotlivých speciálních oblastí, ve kterých funguje a vyvíjí se autonomně, bez možnosti přímého centrálního ovlivnění. Například přesvědčení rodičů o tom, co je pro jejich děti dobré, velmi silně rozhoduje o tom, jaké typy škol budou preferovány, i o tom, které děti si osvojí moderní postoje k učení. Ale ovlivnit takové přesvědčení se dá jen v malé míře a je to velmi nesnadné a nákladné. A trvá to dlouho. Velmi svébytné jsou návyky učitelů v oblasti udržování kázně nebo hodnocení žáků. Totéž lze říci také o hloubce odbornosti učitelů a o jejich znalosti nejnovějšího vývoje oboru, přestože právě takové odborné kvality rozhodují o osudu reformy. Tedy o tom, jak přijmou a jak realizují zaměření vzdělávacích programů na rovnováhu mezi znalostmi a dovednostmi či na klíčové kompetence. Podobně i míra prestiže různých druhů škol u veřejnosti se nedá zařadit, a přesto prostřednictvím politického systému silně ovlivňuje toky státních financí. To vše podléhá dlouhodobým kulturním trendům a změny trvají (stejně jako všude na světě) desítky let. Můžeme od státu žádat, aby bez odkladů podporoval a požadoval určité moderní prvky. Ale nemůžeme si představit, že stát (jeho zákony, direktivy, úřady a peníze) může mít na procesy ve vzdělávání podobně účinný a radikální vliv jako měl například při přechodu na tržní hospodářství a při změně obchodního zákoníku.

Žádná reforma vzdělávání tedy nemůže od začátku školního roku „zavést“ například proměnu postojů učitelů k dětem nebo zásadní proměnu výukových postupů u učitelů, kteří vystudovali v předchozím systému a mají v něm desítky let praxe. Reforma může o takové změny usilovat a musí pak pro ně vytvářet co nejlepší podmínky. Vzdělávací politika takové

² Jsme si samozřejmě vědomi dílčích rozdílů, o které se zasloužili například iniciativní učitelé či ředitelé škol. Nechceme přehlížet či zpochybňovat výsledky jejich velmi záslužné práce. Zde však máme na mysli převládající stav.

úsilí plánuje, financuje a realizuje. Rozhodně však nemůže „zavést“ vše, co by si různí aktéři přáli, a obvykle se nedá ani pevně předem stanovit, v jakém termínu se skutečně změní věci, které politika ovlivnit může. Cíle reformy, její termíny a obsah je tedy nutné chápat jako vklady státní politiky do civilizačního a kulturního vývoje národa. Je třeba je připravit co nejkvalitněji, ale zároveň je nutné pamatovat, že

- jde o zásahy do složitých a dlouhodobých dějů, v nichž někteří z hlavních účastníků jsou navíc velmi málo předvídatelní (zejména děti)
- jde o zásahy do přirozených civilizačních procesů, takže se kvůli zachování svobody a autonomie společnosti smějí týkat vždy pouze výslovně dohodnutých oblastí a mají být co nejmenší
- reakce společnosti závisí ve vysoké míře na osobních postojích milionů jednotlivců – už jen široký souhlas s tím, že se vůbec něco změní, je nutnou podmínkou úspěchu reformy.

Náš návrh se snaží odstranit nedostatky současné reformy, aniž bychom ji zbavili jejích předností. Než představíme jeho detaily, uvedeme přehledně základní zásady, z nichž vycházíme.

3.2 Zásady, z nichž vychází náš návrh

Rozmanitost vzdělávací nabídky

Rozmanitost znamená, že je přirozené a žádoucí, když:

- žáci mají v učení velmi odlišné potřeby a předpoklady (každý se potřebuje učit po svém)
- nabídka škol a vzdělávacích programů se různí (školy se liší v pedagogickém pojetí výuky, mají více nebo méně různých doplňujících programů a různé množství i typy materiálního vybavení)
- školy mohou jednotlivě, a tedy různě přizpůsobovat programy a postupy tomu, co považují za potřebné pro učení a pro život svých žáků (škola přistupuje k žákům přísně a direktivně, nebo naopak liberálně, škola se zaměřuje nejprve na přírodovědné a teprve později na společenské předměty, anebo naopak vyrovnaně rozprostírá předměty v ročnících ap.)
- rodiče, žáci i učitelé mají k dispozici široký výběr učebnic, pomůcek a metod i široký výběr různých pojetí vzdělávání (některá škola pracuje jen s vlastními učebními texty, jiná nakupuje nové knížky, další vyučuje stále podle starých; v některé škole má každá třída tu učebnici, kterou vybere učitel s rodiči a dětmi, v jiné škole se učí všichni podle stejné, školy typu Montessori jsou považovány za stejně normální volbu jako školy s frontální výukou od tabule ap.)
- vzdělávací služby jsou poskytovány různými subjekty, včetně rozmanitých typů hodnotících nástrojů (ke zjištění kvality své výuky si škola může objednat za stejné peníze nástroje od renomované soukromé společnosti, nebo naopak nástroje vytvořené státním ústavem, ředitel dává svým učitelům možnost profesního vzdělávání jak na fakultách, tak u nezávislých školitelů, pozve poradenskou službu z pedagogicko-psychologické poradny, nebo naopak od osvědčeného soukromého psychologa)
- společné, jednotné prvky vzdělávacího systému jsou bedlivě udržovány jen v nejobecnější rovině požadavků a předpisů, aby sice třeba mimovolně, ale přesto účinně neomezovaly žádoucí rozmanitost.

Rozmanitost je spojená s možností volby

Přijmout zásadu rozmanitosti znamená opustit kolektivistické chápání kvality vzdělání. Znamená to, že přestaneme ignorovat, že rozmanitá je také míra a povaha nadání jednotlivých dětí, rychlost jejich duševního a fyzického vývoje, jejich životní cíle i ambice, které mají jejich rodiče. Uznáme, že procesy učení jsou u každého dítěte velmi odlišné. Přijmeme skutečnost, že jednotná výuka, jakou zažila většina naší populace v minulých desetiletích, poškozuje významný počet žáků, neboť jim nevyhovuje.

Rozmanitost samozřejmě nebude bezbřehá – předpokládáme, že stát bude nabídku vzdělá-

vání regulovat v režimu podobném tomu, jaký zavedl nový školský zákon: dostatečně široké a kvalitně připravené Rámce vzdělávacích programů (RVP) budou obsahovat závazné požadavky na podobu školních vzdělávacích programů. Jak uvádíme dále, počítáme s přepracováním současných RVP, ovšem tak, aby úsilí škol vynaložené při přípravě školních vzdělávacích programů nepřišlo nazmar.

Až si lidé zvyknou na myšlenku, že rozmanitost je přirozená rovněž ve vzdělávání, začnou učitelé i školy v mnohem větší míře nabízet žákům a případně rodičům možnost volby. Bude se týkat jak profilu studia (kterého oboru se žákovi dostane více a kterého méně), tak i pojetí výuky (zda se bude vyučovat spíše frontálně – „ticho v lavicích, učitel ví vše“, nebo spíše se zapojením aktivity žáka – „práce skupinek, diskuse...“, učitel je partnerem v učení“). Možnost volby budou mít žáci rovněž v dílčích případech: počínaje formou a obsahem domácích úkolů, přes různé způsoby ověřování toho, co se naučili, a výběr náročnosti jednotlivých předmětů až po možnost víceméně individuálních studijních plánů. Leccos z toho pohodlně umožní nové informační a komunikační technologie, které se prosadí i ve vzdělávání a vyvolají v něm dalekosáhlé obsahové i metodické změny.

I když si to dnes málokdo dokáže představit, každá škola, která bude chtít obstát, bude muset poskytovat odpovídající, „na míru šité“ vzdělávací příležitosti všem svým žákům. I když spektrum jejich vzdělávacích potřeb bude velmi široké. Prvořadou zodpovědností každého učitele bude nalézt pro každého žáka takové vzdělávací cesty, které mu pomohou k maximálnímu osobnostnímu rozvoji. S tím samozřejmě souvisí rozmanitost vzdělávacího obsahu, aby mělo každé dítě příležitost v něčem vyniknout, i aktivit, aby si mohlo zvolit ty, které mu budou nejlépe vyhovovat nebo v nichž se bude chtít zdokonalit.

Osvěta, vzdělávání, přístup k informacím

Osvěta se týká účastníků vzdělávání (děti, rodiče, učitelé) i zaměstnanců v provozu škol a v řízení školství. Znamená, že ti všichni dostávají aktuální informace a mají k dispozici srozumitelná vysvětlení všech cílů, všech zásahů a požadavků, všech procesů výuky, učení, řízení. Tato vysvětlení nejsou pasivně uložena jako zásobník informací (například na webu ministerstva), ale jsou poskytována v prakticky zacílených kursech, informačních kampaních, mediálních pořadech ap. pro jasně určené skupiny uživatelů (pro rodiče, pro učitele, pro úřady...).

Neúspěch současné reformy je mj. způsoben propastnými rozdíly mezi tím, co o škole a vzdělávání vědí nebo co si myslí autoři reformy, a tím, co ví a myslí si většina rodičů, učitelů, ředitelů škol a úředníků a zastupitelů – na komunální úrovni i na úrovních vyšších. Netvrdíme, že reforma probíhá navzdory jejich výslovnému nesouhlasu či odporu. Rodiče však zpravidla nechápou, proč se má na „jejich“ škole něco zásadního měnit, když jsou s nabízeným vzdělávacím spokojeni. Profesionální výbava zase řadě učitelů bez důkladného proškolení vůbec neumožňuje splnit požadavky reformy: například přes svou dobrou vůli sami nemají mnohé z dovedností, které by měli u svých žáků systematicky rozvíjet, a ani netuší, v čem přesně tyto dovednosti spočívají a jak by jejich rozvíjení mohlo probíhat. Nemají zkušenosti s tvorbou kurikula, nepoužívají metody, které umožňují realizovat cíle reformy ve třídě. Většina ředitelů škol se za této situace rozhodne vyhovět reformě pouze formálně: nebudou riskovat změny, které by mohly vyvolat nespokojenost rodičů. Vědí totiž, že jejich možnosti motivovat učitele jsou jen velmi omezené a účinnou podporu nemohou očekávat ani od úředníků. Systematická osvěta a vzdělávání jsou tedy nutným předpokladem získání široké podpory pro hlubší změny ve školství. Samy o sobě však stačit nebudou.

Postupný nárůst autonomie a individuální odpovědnosti

Autonomie znamená, že škola a učitelé, spolu s rodiči a místními zastupiteli, mají rozhodovat o důležitých otázkách vzdělávání jejich dětí. A to přesto, že si s některými otázkami prozatím nevědí rady, že jejich názor může být prozatím málo informovaný. Autonomie neznámá, že lidé na níže postavených místech rozhodují vždy lépe než centrum. Znamená však, že je lepší rozhodovat podle svého, místního nejlepšího rozumu, protože máme možnost své nedostatky zase rychle napravit, než přebírat chyby a nevýhody „shora“, přičemž se nemůžeme domoci nápravy omylů. Odpovědnost obecně znamená, že ten, kdo rozhoduje, má povinnost nést důsledky svých rozhodnutí. Je-li příliš „vysoko“, obvykle důsledkům unikne,

a proto se nepodaří chyby napravit. Naopak odpovědnost na místě vede k bezodkladnému řešení problémů.

Zásada autonomie je samozřejmě propojena se zásadou osvěty a s profesním vzděláváním. Je asi pravda, že mnoho rodičů by dnes nedokázalo zvolit mezi dvěma rozdílnými školami tu, která je pro jejich dítě a jeho budoucí uplatnění vhodnější – a schází jim dobré poradenství. Je asi pravda, že mnoho učitelů dnes nedokáže stanovit cíle, vzdělávací obsah a metody výuky svého předmětu jinak, než tomu bylo dosud – a scházejí jim kvalitní dlouhodobé profesní kursy. Je asi pravda, že si dnes mnoho ředitelů nedokáže plně poradit se situací, v níž se jejich škola ocitla v důsledku právní subjektivity, mají problémy s hospodárným využíváním prostředků v rozpočtu, při komunikaci s rodiči nebo s pedagogickým vedením učitelů – a schází jim dlouhodobé přípravné vzdělávání i dostupný servis. Je asi pravda, že mnozí členové obecních zastupitelstev dnes nejsou dostatečně informovaní a kompetentní k tomu, aby tento orgán mohl kvalifikovaně jmenovat a odvolávat ředitele školy – a schází jim čas na vniknutí do problematiky nebo často i ochota se poučit.

Vzdělávací systém se dá zreformovat vždy jen za spolupráce učitelů a rodičů

To vše pochopitelně znemožňuje okamžité zavedení systému, který by se na uvedené (chybějící) kompetence rodičů, učitelů, ředitelů škol a úředníků plně spoléhal. Nic z toho však neospravedlňuje opatření, jež tento neblahý stav pomáhají udržovat nebo ho dokonce prohlubují. Naopak, je třeba hledat cesty, jak všem jmenovaným pomoci, aby si uvedené kompetence zase postupně osvojili.

Kdo jiný může odpovědně rozhodovat o vzdělání dítěte než jeho rodiče, případně ve spolupráci s odborníkem, kterého požádají o pomoc? Není snad jedním z hlavních problémů našeho školství to, že jen málo učitelů dokáže samostatně reagovat na probíhající společenské a technologické změny, protože vlastně nikdy samostatně reagovat nemuseli a nesměli, a tak se to ani nemohli naučit? Není ředitel školy v podobné situaci jako šéf firmy, a nemá proto mít takové pravomoci, aby mohl nést za chod školy plnou odpovědnost? Nemá být péče o obecní školu, včetně případného jmenování vhodného ředitele, jedním z hlavních kritérií, podle nichž se budou voliči rozhodovat v komunálních volbách?

Všechna budoucí opatření ve vzdělávacím systému by měla postupně zvyšovat rozhodovací autonomii jednotlivců a současně na ně přenášet odpovědnost za důsledky rozhodnutí, které učiní. Ve školství musí přibývat kvalifikovaných rozhodnutí s lokálně omezenými dopady a ubývat rozhodnutí s dopady plošnými, ať jsou kvalifikovaná, nebo nejsou. Lokální rozhodnutí totiž činí lidé o sobě a o situacích, v nichž žijí – je proto zcela přirozené, aby taková rozhodnutí přijímali a aby za ně také nesli odpovědnost, i když budou občas chybná. Naopak plošná rozhodnutí zpravidla činí jedni o druhých, aniž by za ně nesli reálnou odpovědnost. K tomu, aby se autonomní jednání a odpovědnost staly normou i pro oblast vzdělávání (jako to platí například v rodičovství a manželství, v podnikání či umělecké tvorbě) není jiné cesty než vrátit občanům autonomii a zároveň jim poskytnout informace a servis.

Nedotovat stranu nabídky

Peníze ze společné pokladny (státní, krajské atd.) nemají od správců dostávat ti, kdo poskytují vzdělávací služby, ale ti, kdo si služby potřebují koupit, aby si mohli vybírat podle kvality. Máme na mysli dva typy „dodavateľsko–odběratelských“ vztahů. V prvním případě jde o vztah mezi žákem (a případně jeho rodiči) a školou, která poskytuje vzdělávací služby – stranou nabídky je zde škola. Ve druhém případě jde o vztah mezi školou a poskytovateli služeb či zboží, které škola odebírá (především těch, jež bezprostředněji souvisejí se vzděláváním): tedy například institucemi poskytujícími další vzdělávání učitelů, pedagogickými nakladatelstvími, autory vzdělávacích programů či metodik vzdělávání, institucemi nabízejícími vnější evaluaci školy či pomoc při sebeevaluaci apod. V tomto případě je stranou nabídky poskytovatel služeb či zboží. Ve vztahu žák (rodiče) – škola sice doposud vládne představa, že „školství je zadarmo“, že „školy jsou erární“, ale nebude trvat dlouho, než si rodiče uvědomí, že peníze do škol proudí z jejich daní a že mají právo žádat za své peníze kvalitu. I když tedy bude vláda přerozdělovat daně jako dotace školám, musí škola dostávat peníze jen za děti, které do ní rodiče chtějí posílat. Ve vztahu škola – dodavatel služeb je jasné, že je nutné dotovat školu,

aby si mohla vybrat a koupit školení, pomůcky, poradenství a vše, co potřebuje, zatímco dodavatel služeb si vydělá jen tehdy, pokud si jeho služby někdo dobrovolně koupí.

Škola a poskytovatelé služeb

Zásada má zřejmý smysl: učinit stranu nabídky služeb či zboží (dodavatele) ekonomicky závislou na tom, jak kvalitně uspokojí poptávku. V současné době jsme svědky nejrůznějších „výhodných“ centrálních dodávek, jež školám vnucují například velké obce nebo kraje: v minulosti šlo hlavně o učebnice či učební pomůcky, dnes se nejčastěji jedná o plošná testování žáků, při nichž si školy nemohou vybírat dodavatele testů (a tedy ani pojetí testů a jejich zaměření). Ačkoli na trhu už řadu let působí hned několik soukromých subjektů nabízejících školám srovnávací didaktické testy za úhradu, stát zřídil a fakticky plně dotuje organizaci CERMAT (Centrum pro zjišťování výsledků vzdělávání), která školám nabízí své testy zdarma. Z krátkodobého ekonomického pohledu jednotlivé školy jsou testy CERMATu výhodnější, z pohledu daňového poplatníka samozřejmě nikoli. Mnohem důležitější jsou však další dopady existence CERMATu: kvůli nerovným podmínkám likviduje svou soukromou konkurenci a v důsledku toho také snižuje rozmanitost nabídky a úroveň kvality na trhu didaktických testů.

Podobná situace vzniká v oblasti vzdělávání učitelů, kde vedle sebe stojí vzdělávací příležitosti nabízené za úplatu a příležitosti plně hrazené (např. z prostředků Evropského sociálního fondu). Když se škola rozhoduje o volbě profesního vzdělávání, často nerozhoduje kvalita kurzu, ale jeho „dotovanost“.

Důvody rozsáhlé privatizace, která u nás proběhla po roce 1989 (a v jednotlivých případech stále ještě probíhá), jsou dostatečně známé: produkce soukromých subjektů je kvalitnější a levnější než produkce státních firem a soukromý sektor také dokáže daleko pružněji reagovat na změny poptávky. Ani v oblasti služeb školám není pro „podnikání“ státních organizací žádný důvod. Jsme přesvědčeni, že rozvoj nabídky nejrůznějších služeb školám, tedy podpůrného sektoru, který je u nás ve srovnání s vyspělými zeměmi stále výrazně poddimenzován, nebrzdí nic jiného více než nedostatek finančních prostředků v rozpočtech škol a nerovné podmínky na trhu.

Rovnost zřizovatelů

Možnost poskytovat vzdělávání (odpovídající definovaným kurikulárním požadavkům) musí mít libovolný subjekt, když splní státem stanovené podmínky pro výkon této činnosti. Všichni zřizovatelé škol musejí mít pro získání povolení vzdělávat stejné podmínky. Rovnou příležitost musí mít rovněž k vlastnímu poskytování vzdělávací služby – ani do toho nesmějí předpisy zasahovat u různých zřizovatelů různě. Nelze například předepsat nestátním školám více inspekcí než státním, ani naopak. Ani dodatečné úpravy zákona, předpisů či provozních podmínek nesmějí nikoho z poskytovatelů vzdělávání znevýhodňovat. Nástroje regulace kvality vzdělávání, kontroly atp. musejí přistupovat ke všem poskytovatelům služby stejně.

Například rozhodování žáka a jeho rodičů mezi školou, kterou zřizuje obec, a školou soukromou, nadační nebo církevní není v současné době ekonomicky neutrální a zdaleka přitom nejde jen o případné školné. Na nestátní školu by totiž za žákem přišla podstatně menší část státních dotací než na školu obecní (už dávno to není tradovaných 60 % až 90 %, neboť stále větší část prostředků státního rozpočtu je rozepisována mimonormativně). To je nespravedlivé jak vůči nestátní škole, tak vůči rodičům jako daňovým poplatníkům: ačkoli stát zařadil obě školy do sítě, a uznal tak vzdělávací služby, které poskytují, za dostatečně kvalitní, obecní škole „nadržuje“: na nestátní škole musí rodiče uhradit nejen svůj podíl na provozních nákladech školy, které obecní škole hradí obec (obvykle z přerozdělených daňových výnosů nebo z výnosů vlastního podnikání), ale musí též – při stejné ceně služby – „dorovnat“ krácení státní dotace.

Profesionalizace rozhodovacích procesů

Rozhodování o zásadních otázkách vzdělávací politiky by se měla opírat o empirická zjištění a expertní názory domácích i zahraničních odborníků. U všech důležitých rozhodnutí je zároveň nutno aktivně zajistit širokou veřejnou diskusi. Na tvorbu vzdělávacích dokumentů, výzkumných šetření, evaluačních aktivit by měla být důsledně vypisována výběrová řízení s tím, že návrh na realizaci by měl být vypracován několika subjekty. Jen takovou soutěží idejí

je možno standardně dospět ke kvalitnímu řešení. Současná česká praxe je velmi nežádoucí a ve vyspělém světě neobvyklá. Zásadní rozhodnutí (realizace kurikulární reformy, zavedení plošného testování do systému) v ní fakticky přijímá několik úředníků, nejsou řádně zdůvodněna ani oponována. Požadavek řádného rozhodování s sebou nese rovněž potřebu dlouhodobého sledování vzdělávacího systému z mnoha stran a systematického vyhodnocování empiricky zjištěných důsledků opatření, která byla přijata a realizována.

4. STÁTNÍ SPRÁVA VE ŠKOLSTVÍ A FINANCOVÁNÍ VZDĚLÁVÁNÍ

4.1 Shrnutí současného stavu

Je-li vzdělávání službou poskytovanou ve veřejném zájmu, je úkolem státu (orgánů veřejné správy) zajistit vedle stanovení obsahu a rozsahu oné služby zejména:

- její dostupnost a dále rovné příležitosti, rovná práva a rovné podmínky podpory všech občanů při využívání vzdělávání poskytovaného ze zákona ve veřejném zájmu
- jistý společný rámec formálních i obsahových parametrů jednotlivých oblastí a oborů vzdělávání, umožňující mimo jiné návaznost a prostupnost jednotlivých úrovní vzdělání, dále možnost získat určité vzdělání nejen v rámci formálního vzdělávání a konečně jistou srovnatelnost státem uznávaných (a certifikovaných) úrovní získaného vzdělání.

Pokud však má být vzdělávání zajišťováno tak, aby co nejvíce vyhovovalo individuálním potřebám (protože jen tak z něj mohou mít všichni co největší užitek), je nezbytné umožnit v míře co nejvyšší různost způsobů a forem nabídky vzdělávací služby. Proto je důležité umožnit školám nabízet vzdělávání, o které je zájem, a vzdělávajícím se možnost vybrat si z nabídky takovou, která jim nejlépe vyhovuje. Vliv státu a jeho orgánů proto nemá zasahovat tam, kde lze rozhodování i odpovědnost za učiněná rozhodnutí svěřit žákům, jejich rodičům, ředitelům škol a učitelům, aniž by tím byla omezena práva jiných. Jinými slovy, pravomoc rozhodovat v konkrétních případech má být svěřena tam (a v takovém rozsahu), kde lze předpokládat a vyžadovat osobní odpovědnost za učiněná rozhodnutí.

Stav, kterého bylo dosaženo v posledních patnácti letech, zejména pak v souvislosti s reformou veřejné správy a poté (v roce 2004) přijetím nového školského zákona, je na jedné straně charakteristický výraznou decentralizací správy školství, na straně druhé však zachováním některých regulačních nástrojů, které v řadě případů nadbytečně omezují autonomní rozhodování škol nebo jejich zřizovatelů a v důsledku bezdůvodně omezují možnost volby při využívání veřejných vzdělávacích služeb.

Na rozdíl od minulosti se změnilo právní postavení škol, které jsou dnes samostatnými právními osobami s výrazně širšími pravomocemi upravit vzdělávací nabídku a organizaci vzdělávání s ohledem na lokální podmínky a potřeby.

Rozhodující většina škol je zřizována nikoli ministerstvem, ale samosprávnými orgány krajů a obcí. Významnou část škol, které jsou podle zákona rovněž poskytovatelem veřejné vzdělávací služby, zřizují církve, fyzické nebo soukromé právní osoby. Různost zřizovatelů, větší autonomie škol a jejich konkurence rozšířila pestrost vzdělávací nabídky, a vzdělávajícím se tedy zvýšila i možnost volby.

Rozhodující agendy státní správy nejsou na rozdíl od minulosti svěřeny (okresním) školským úřadům přímo řízeným ministerstvem, ale orgánům státní správy, které jsou součástí krajského úřadu. Zejména na úrovni středního a vyššího odborného vzdělávání změna umožnila ve správním rozhodování lépe zohlednit podmínky a potřeby příslušného regionu.

4.2 Nedostatky současného stavu

Náležitosti předkládané při zápisu do školského rejstříku umožňují ministerstvu a krajským úřadům významnou subjektivní regulaci vzniku nových škol nebo změny jejich vzdělávací nabídky, a to i u škol zřízených jinými zřizovateli³

Některá kritéria jsou navíc v zákonu popsána vágně⁴ a umožňují netransparentní rozhodování

³ Jedním z kritérií zápisu školy do školského rejstříku je soulad s dlouhodobým záměrem vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky a současně příslušného kraje (§ 148, odst. 3, písm. a) zákona 561/2004 Sb.).

⁴ Žádost o zápis je zamítnuta v případě, že „nejsou dány předpoklady pro řádnou činnost školy nebo školského zařízení po stránce personální, materiální a finanční“ (§147, odst. 3, písm. b) zákona 561/2004 Sb.), přičemž v zákoně není uvedeno, jaké konkrétně mají být tyto předpoklady.

vání úředníků těch orgánů, které školský rejstřík vedou.

Rozhodování o tzv. kapacitách škol, které stanovují nejvyšší povolený počet žáků a studentů v jednotlivých oborech a formách vzdělávání (tedy počtu žáků či studentů, na které škola dostane peníze) je v pravomoci krajského úřadu, aniž jsou určena kritéria pro podobné rozhodování⁵

Správní orgány ministerstva a zejména krajů tedy působí ve dvojediné roli. Jednak tím, že zřizují a provozují školy, „podnikají v oblasti vzdělávání“, současně však jsou regulátorem na „trhu vzdělávacích příležitostí“. Je jen logické (avšak nesprávné), že při využívání podobných regulačních nástrojů dávají přednost zájmům a možnostem využití nabídky škol „vlastních“. Očekávání a zájem vzdělávajících se, nehledě na zájmy škol konkurenčních zřizovatelů, mohou být až druhořadé. Navíc s výše popsanou regulační pravomocí ministerstva a krajských úřadů není spojena prakticky žádná konkrétní odpovědnost i vzhledem k tomu, že zásahy do struktury vzdělávacího systému se projevují po poměrně dlouhé době a jejich důsledky není snadné oddělit od důsledků jiných faktorů ovlivňujících výsledky vzdělávání.

Školský zákon předepisuje řadu zbytečně detailních organizačních norem, čímž přispívá k omezení autonomního rozhodování škol

Například již tím, že plošně stanoví délku vyučovací hodiny, brání dalším možnostem zohledňujícím zásady dnes již standardních pedagogických směrů (např. waldorfská pedagogika). Jiným příkladem jsou zákonem a vyhláškou stanovené limity minimálních průměrných počtů žáků ve třídách a školách. Ty v důsledku nedovolují zajišťovat vzdělávání tam, kde si to lidé přejí. A to ani v případech, kdy existence takové málopočetné školy umožňuje splnit všechny ostatní organizační, personální a kvalitativní podmínky pro poskytované vzdělávání a nevyžaduje ani žádné dodatečné výdaje ze státního rozpočtu.

Možnost škol přizpůsobit vzdělávací nabídku potřebám a očekáváním vzdělávajících se zbytečně omezují i pravomoci České školní inspekce

Na rozdíl od inspekčních orgánů v jiných oblastech je totiž školní inspekci zákonem svěřena nejen pravomoc kontrolní (posouzení, zda je vzdělávání poskytováno v souladu se závaznými předpisy), ale i pravomoc hodnotit, zda je vzdělávání zajišťováno způsobem, který je podle názoru školních inspektorů žádoucí⁶. Přitom důsledky případného přizpůsobení organizace a charakteru vzdělávací nabídky představám školních inspektorů, které mohou být odlišné od představ a potřeb vzdělávajících se, nese výlučně ředitel školy a její zřizovatel.

Autonomii škol, jejich možnost přizpůsobit vzdělávací nabídku poptávce, tedy i možnost volby vzdělávajících se zbytečně omezuje i způsob financování veřejné vzdělávací služby

A nejde jen o to, že na vzdělávání je u nás vzhledem k HDP vydáván výrazně menší podíl prostředků, než je průměr států OECD⁷. Podstatnější je skutečnost, že výše veřejných prostředků na zajištění vzdělávání, které má být ze zákona ve školách zřizovaných státem, krajem nebo obcí poskytováno bezplatně, nemusí vždy odpovídat jeho ceně odvozené od závazných organizačních, personálních a materiálních podmínek. Částka nakonec poukázaná škole do značné míry záleží na dvou faktorech. Jednak na výši tzv. republikových normativů stanovovaných ministerstvem, jednak na výsledku přerozdělování na úrovni kraje. Dokonce již výše republikových normativů nemusí být vždy funkcí nutných nákladů. I když pro způsob přerozdělování na úrovni kraje platí jistá ministerstvem stanovená pravidla, značný prostor je ponechán pro rozhodování úředníků krajského úřadu. Důsledkem je stav, kdy výše finančních prostředků poskytnutých škole na zajištění stejného oboru vzdělávání konkrétního žáka může být různá, a to i ve školách téhož zřizovatele. V rozdílné výši může být financováno i vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami (děti zdravotně nebo jinak handicapované, nadané nebo

⁵ Zákon č. 561/2004 Sb. v § 149 stanoví, že o nejvyšším povoleném počtu žáků nebo studentů v jednotlivých oborech vzdělávání, který je podle § 144 uveden ve školském rejstříku, rozhoduje krajský úřad.

⁶ Podobně jako při stanovování kapacit škol ani zde nejsou kvalitativní kritéria zákonem či vyhláškou stanovena.

⁷ Například podle OECD („Education at a Glance 2005“) vydává Česká republika na primární vzdělávání dětí méně než polovinu částky ve srovnání s Dánskem, Itálií, Rakouskem nebo Belgií, Finskem, Francií, Portugalskem, Španělskem nebo Německem.

talentovaně), a to v závislosti na kraji, ve kterém má škola sídlo, na druhu nebo typu školy, a to na základě subjektivního posouzení příslušného úředníka.

Nejvýraznější disproporce a nerovnosti ekonomické podpory vzdělávání se týkají financování vzdělávání žáků škol soukromých

Vzdělávání, které tyto školy poskytují, je sice rovněž považováno za službu ve veřejném zájmu, nicméně z veřejných prostředků je hrazeno jen určitým dílem peněz, které jsou jinak vynakládány na odpovídající činnost škol zřizovaných státem, krajem nebo obcemi. Přitom nutnost uhradit formou školného dodatečně to, co je v jiných případech hrazeno z veřejných prostředků, není doprovázena žádnou zásadní dodatečnou výhodou.

Přebujelý systém rezortních organizací brání efektivní, cílené a zodpovědné realizaci vzdělávací politiky

V posledních letech se často setkáváme s tím, že na MŠMT dojde k vytvoření nějakého nepromyšleného zadání, jehož realizací je pověřena některá z podřízených organizací. Vzhledem k dlouhodobé nekonceptnosti vzdělávací politiky nemá takové zadání žádné ukotvení v promyšlené strategii a zpravidla za ně rovněž žádný ministerský úředník nenese formální zodpovědnost ani takovou zodpovědnost necítí. Podřízená organizace dokonce může mít velkou motivaci úkol splnit, provedení však není určováno promyšlenou vzdělávací politikou (ministerstvo o detaily úkolu záhy přestává jevit zájem), ale tvořivostí zaměstnanců příslušné organizace. Exemplárním příkladem takové situace je kurikulární reforma, která je dílem tvořivosti zaměstnanců VÚP a NÚOV, a společná část maturitní zkoušky, kterou utvářejí pracovníci CERMATu. Bez ohledu na snaživost a pracovitost pracovníků těchto organizací má toto uspořádání zhoubné důsledky. Úkol žije vlastním životem, nikdo za něj nenese zodpovědnost, zásadní řešení jsou utvářena několika jednotlivci, chybí odborná i společenská oponentura. Přitom se jedná o úkoly mimořádné společenské závažnosti. Například obsah státní maturity bude mít zásadní vliv na úroveň vzdělanosti dalších generací, podoba základního vzdělávání rovněž. K takové situaci by nikdy nemohlo dojít, kdyby se na dílčí úkoly vzdělávací politiky vyhlášovala řádná výběrová řízení.

4.3 Zásady navrhovaných opatření

Základním požadavkem navrhovaných změn je umožnit vzdělávajícím se v míře co nejvyšší vybírat z pestré nabídky vzdělávacích příležitostí. To však neznamená omezit nebo dokonce zbavit stát a orgány státní správy na centrální úrovni odpovědnosti za vzdělávání poskytované ve veřejném zájmu. Pravomocí a povinnostmi státu musí být mimo jiné zajištění srovnatelnosti jednotlivých oblastí vzdělávací soustavy, prostupnosti mezi nimi, základních obsahových i formálních parametrů nabídky vzdělávání, srovnatelnosti státem uznávaných úrovní získaného vzdělání a v neposlední řadě i rovných práv všech a na celém území státu. A to jak těch, kteří veřejnou vzdělávací službu využívají, tak škol a jejich zřizovatelů.

Vliv státu a jeho orgánů však rozhodně nemá zasahovat tam, kde lze rozhodování i odpovědnost za učiněná rozhodnutí svěřit žákům, jejich rodičům, ředitelům škol a učitelům, aniž by tím byla omezena práva jiných. Je-li tedy cílem přirozený rozvoj vzdělávací soustavy a taková nabídka vzdělávání, která v rámci reálných podmínek optimálně odpovídá nejen možnostem, ale i potřebám a očekáváním, je nezbytné zajistit:

- takové prostředí, které podporuje různost (pestrost) řešení na úrovni školy a jejího zřizovatele
- možnost vzdělávajících se rozhodnout se, jakou nabídku veřejné vzdělávací služby využijí a kde
- rovnost práv a povinností při poskytování i využívání veřejné vzdělávací služby, a to bez ohledu na sídlo školy, její druh nebo zřizovatele
- aby tam, kde je zákonem ukládána pravomoc rozhodovat, byla vždy vyžadována i osobní odpovědnost.

Funkce centrálních orgánů státní správy

V průběhu posledních let přešla významná část správní agendy ve školství z ministerstva na kraje, případně je v pravomoci samotných škol nebo jejich zřizovatelů. Vzhledem k tomu je nezbytné reagovat na změněnou situaci především změnou funkcí a organizační struktury samotného ministerstva a institucí zřízených na centrální úrovni ministerstvem nebo ze zákona.

Ministerstvo především nemá mít možnost administrativně zasahovat tam, kde je možné zajištění dostatečnosti, přístupnosti a kvality vzdělávací nabídky uložit samosprávným orgánům krajů a obcí, zřizovatelům a ředitelům škol. Současně má být cílem změn na úrovni ministerstva omezit mnohdy samoučelnou byrokracii a výrazně snížit dosud paradoxně rostoucí počet ministerských úředníků⁸.

Na úrovni centrálních orgánů státní správy ve školství je proto nezbytné provést detailní funkční a personální audit s cílem optimalizovat práci ministerstva, jeho jednotlivých organizačních útvarů, přímo řízených organizací a České školní inspekce.

Vedle činnosti legislativní a vydávání závazných učebních dokumentů má ministerstvo spravovat zejména toto agendy:

- stanovování obecných podmínek, za kterých může být škola zapsána do školského rejstříku, a nezbytných podmínek pro souhlas se zajišťováním konkrétního vzdělávacího programu⁹
- vedení školského rejstříku a zpracování údajů ze školních matrik, které slouží nejen jako veřejně přístupné zdroje informací o vzdělávací soustavě a zajišťovaném vzdělávání, ale i jako klíčový podklad pro financování veřejných vzdělávacích služeb z veřejných zdrojů
- stanovování globálních cílů a priorit rozvoje vzdělávací soustavy, včetně způsobu finanční podpory (např. pomocí grantových schémat) a sledování toho, jak je jich dosahováno
- stanovování výše prostředků na úhradu financování vzdělávání žáků škol v rozsahu, který je považován za službu ve veřejném zájmu, a to vzhledem k nákladům vyplývajícím ze zákona a ministerstvem stanovených závazných podmínek a poskytování prostředků školám¹⁰
- výjimečně, je-li to nezbytné, zřizování škol se specifickým zaměřením a s celonárodní působností
- rozhodování v odvolacím řízení podle správního řádu.

Vzhledem k požadavku rozsáhlé autonomie školy rozhodovat v rámci obecně závazných předpisů o organizaci, zaměření a způsobu poskytovaného vzdělávání a metodách je důležité zajistit kontrolu, zda škola poskytuje veřejnou vzdělávací službu formálně správně a za předepsaných podmínek. To je hlavní úkol pro zákonem zřízený orgán státní správy na centrální úrovni – Českou školní inspekci (ČŠI).

Funkce orgánů státní správy a samospráv na úrovni krajů a obcí

Samosprávné orgány krajů a obcí jsou rozhodujícím zřizovatelem škol. Na rozdíl od jiných zřizovatelů jsou odpovědné občanům v oblasti své působnosti za dostatečnost a oborovou vhodnost vzdělávací nabídky. Kraje zejména na úrovni vzdělávání středního, speciálního, vyššího odborného a v oblasti pedagogicko psychologického poradenství, obce na úrovni vzdělávání předškolního a základního. Tato odpovědnost však není a nemá být důvodem delegovat na tyto subjekty pravomoc k regulaci vzdělávací nabídky jiných zřizovatelů.

S ohledem na uvedenou specifickou povinnost však mají být krajům a obcím ze sdílených daní v některých specifických situacích poskytnuty dodatečné prostředky na zajištění vzdělá-

⁸ Zejména agendy spojené se správou školského rejstříku a schvalování vzdělávacích programů, které jsou škole povoleny nabízet.

⁹ Základní podmínky musí být stanoveny zákonem, specifické podmínky pro realizaci konkrétního vzdělávacího programu pak mohou být stanoveny v rámci rámcového vzdělávacího programu. Dnes jsou podmínky pro zajišťování vzdělávání v konkrétním oboru vzdělávání stanoveny jen vágně a státní souhlas je udělován na základě subjektivního posuzování ministerských úředníků o vhodnosti povolení, nezřídka s ohledem na údajné ekonomické důvody nebo dostatečnost zajištění vzdělávání příslušného oboru v jiných školách.

¹⁰ Buď přímo nebo prostřednictvím krajských úřadů.

vání ve školách, které zřizují. Například když počet žáků vzdělávajících se ve škole není z ekonomických důvodů optimální, nebo na realizaci vlastních rozvojových programů v oblasti působnosti, jimiž jako zřizovatelé škol reagují na specifické regionální nebo lokální podmínky a potřeby.

V dalších oblastech mají být povinnosti i pravomoci samosprávných orgánů krajů a obcí srovnatelné s povinnostmi a pravomocemi jiných zřizovatelů.

Pravomoci orgánů veřejné správy na úrovni kraje, případně obcí s rozšířenou působností mají být na rozdíl od současného stavu omezeny na:

- rozhodování o rozvojových programech v oblasti vzdělávání a jejich financování
- financování těch služeb a činností souvisejících se vzděláváním, které nejsou financovány ze státního rozpočtu, a to z prostředků poskytnutých krajským a obecním samosprávám na základě zákona o rozpočtovém určení daní
- kontrolu využívání prostředků poskytnutých školám nebo jiným institucím z rozpočtu kraje
- ekonomickou kontrolu institucí působících v oblasti vzdělávání, a to podle zásad stanovených ministerstvem
- rozhodování ve správním řízení.

Uvedené orgány státní správy však nemají být nadány pravomocí rozhodovat o financování veřejné vzdělávací služby poskytované školami, které nezřizují, ani rozhodovat o vzdělávací nabídce těchto škol.

Kraje a obce však mohou, při současné změně zásad financování školství, efektivně plnit i funkce specifické. Především financování sociálních služeb, které se vzděláváním bezprostředně souvisejí, ale vzděláváním nejsou. Nemusejí být proto považovány za veřejnou službu financovanou plošně z prostředků státního rozpočtu. V případě obcí by se podobná změna týkala zejména školního stravování ve školách škol mateřských a základních. Kraj by podle stejného principu mohl přispívat na školní stravování a ubytování žáků škol středních a speciálních. Takto distribuovaný příspěvek na zajišťování služeb souvisejících se vzděláváním by mohl být poskytován adresně, podle sociální situace rodiny. Taková změna ovšem předpokládá zásadní změnu zásad financování školství, kdy do ceny vzdělávací služby hrazené škole z prostředků státního rozpočtu budou promítnuty veškeré neinvestiční náklady, tedy i tzv. náklady provozní, které dnes hradí zřizovatel školy. Podobná změna by proto neměla dopad do souhrnu výdajů poskytovaných z veřejných rozpočtů.

4.4 Co je nutno změnit

Upravit školské zákony a navazující vyhlášky

Změny ve výkonu státní správy a financování vzdělávání mají vyhovovat uvedeným zásadám a podporovat pestrost vzdělávací nabídky ovlivňovanou především volbou občanů – nikoli názorem školských byrokratů. Takové změny nevyžadují dílčí, nýbrž zásadní změny platných školských zákonů. Dalším, nikoli však bezvýznamným důvodem pro radikální změnu školských zákonů je jejich současná komplikovanost, nepřehlednost a v řadě případů nejednoznačnost uváděných pojmů a kritérií.

Namísto školského zákona (zákon o školách a školství) se má právní úprava primárně zabývat právy a povinnostmi vzdělávajících se a těch, kteří vzdělávání poskytují (zákon o vzdělávání). Úpravy školských zákonů a navazujících vyhlášek by měly především:

- jednoznačně definovat užívané pojmy, a to zejména tam, kde se jejich prostřednictvím stanovují práva a povinnosti¹¹
- jednoznačně stanovit podmínky pro zápis školy do školského rejstříku a pro změnu tohoto zápisu¹²
- svěřit správu školského rejstříku, údajů ze školních matrik a stanovení výše úhrady za

¹¹ Týká se například užitého termínu „řádne“ (něco plnit, docházet do školy apod.), aniž je zřejmé co je a co není řádné splnění podle představ zákonodárce.

vzdělávání poskytované školami ve veřejném zájmu výlučně centrální úrovni (na rozdíl od obecné tendence k přesunu rozhodovacích pravomocí na úroveň vzdělávajícího se, školy a jejího zřizovatele)

- odstranit všechna administrativní omezení pro možnost školy přijmout uchazeče o vzdělávání v konkrétním vzdělávacím programu¹³
- odstranit všechny kvóty omezující možnost školy přijmout při splnění obecně závazných podmínek takový počet žáků, kteří mají o vzdělávání v příslušné škole zájem¹⁴
- podporovat vzdělávání žáků podle stejných zásad na školách všech zřizovatelů, pokud jsou tyto školy zapsány ve školském rejstříku a poskytují vzdělání ve veřejném zájmu
- odvozovat výši veřejných prostředků, které jsou škole podle počtu žáků v příslušných oborech vzdělávání poukazovány, od nutných nákladů, které musí škola pro zajištění vzdělávání podle závazných předpisů za standardních podmínek na jednoho žáka vynaložit (to se týká též způsobu jejich poukazání na účet školy).

V RVP specifikovat závazné podmínky pro poskytování vzdělávání

Součástí obecně závazných předpisů přijímaných na centrální úrovni musí být i ty předpisy, které sice nemají charakter zákona, ale vymezují závazné podmínky pro poskytování vzdělávání. Pro jejich stanovování pak mají platit obdobné zásady jako pro přijímání předpisů právních. Musí být přehledné, musí mít charakter normativního dokumentu, nesmí umožňovat různý výklad a před jejich zavedením do praxe musí být podrobeny důkladné oponentuře.

Na rozdíl od současné podoby musí mimo jiné stanovovat nejen rámeček obsahu a organizace povinné nabídky vzdělávání, ale i závazné podmínky personální, materiální a další, které mají vliv na cenu veřejné služby. Současně musí učební dokumenty obsahovat i ty jednoznačně stanovené požadavky na znalosti a dovednosti absolventů jednotlivých oborů vzdělávání, které jsou podmínkou pro získání státem uznávaného certifikátu o získaném vzdělání.

Po nutných úpravách vyhoví tomuto požadavku nepochybně režim RVP a ŠVP – tedy způsob, jímž se stát již vydal. Každý RVP vymezí představu státu o plošně závazných charakteristikách poskytované veřejné vzdělávací služby a ponechá významný prostor pro úpravu organizace i obsahu vzdělávání na úrovni školy.

Zefektivnit agendy související se sběrem dat o školách

Důležitým úkolem státní správy je vedení agend souvisejících se sběrem dat o školách a poskytovaném vzdělávání. Formálně jsou tyto úkoly plněny vedením „školského rejstříku“ a sběrem a zpracováním údajů ze „školních matrik“, jejichž existenci předpokládá školský zákon. Mají nejen význam evidenční, informační a zpětnovazební, ale mohou (a měly by) sloužit i jako klíčový podklad pro financování vzdělávání.

Problémem současného stavu vedení školského rejstříku je jednak různost míst, která jsou oprávněna zápis do školského rejstříku provádět¹⁵, jednak samotná forma správy příslušných databází a v neposlední řadě i proces rozhodování o zápisu do školského rejstříku. Cílová podoba správy obou důležitých agend by měla splňovat především následující zásady:

- jedinou podmínkou zápisu do školského rejstříku je ověřené splnění podmínek předepsaných zákonem a dalšími obecně závaznými předpisy – takovou podmínkou však nesmí být názor úředníka na vhodnost vzniku nové školy, změny vzdělávací nabídky nebo administrativní omezení počtu žáků, které smí škola přijmout

¹² Takovou podmínkou však nemá být pouhé rozhodnutí příslušného správního úřadu na základě subjektivního posouzení vhodnosti vzniku školy nebo změn v její vzdělávací nabídce, zohledňujícího politické rozhodnutí samosprávného orgánu, který není zřizovatelem příslušné školy.

¹³ Zrušení příslušných omezení se týká nejen možnosti ucházet se o přijetí ke střednímu vzdělávání na libovolném počtu škol, ale i možnosti ředitele školy rozhodovat o přijetí bez nutných podmiňujících vyjádření dalších institucí.

¹⁴ Jedná se nejen o odstranění limitů minimálního počtu žáků, ale i o možnost krajského úřadu stanovit tzv. kapacitu počtu přijímaných žáků.

¹⁵ Rejstřík některých škol a školských zařízení vedou jednotlivé kraje (např. mateřské školy), zbytek (většinu) ministerstvo.

- forma vedení obou agend musí umožňovat aktuálnost stavu obou databází a nesmí nadbytečně zatěžovat administrativu na straně školy a jejího zřizovatele
- všechny vedené údaje o školách a vzdělávání, s výjimkou dat chráněných zákonem o ochraně osobních údajů, musí být veřejně přístupné, a to v podobě umožňující zpracování statistických souhrnů důležitých pro rozhodování na úrovni státu, kraje, obce, ale i jednotlivé školy nebo pro rozhodování uživatelů vzdělávacích služeb.

Omezit pravomoci České školní inspekce

Úkolem státu a jeho správních orgánů je nepochybně i zajistit kontrolu, zda je veřejná vzdělávací služba poskytována v souladu se zákony a závaznými učebními dokumenty. To má být hlavní úkol současného orgánu státní správy na úrovni centra – České školní inspekce. Dnes téměř žádné školy nejsou státní (a nemohou a nemají být operativně řízeny z úrovně státu) a školní inspektoři nejsou na rozdíl od minulosti nadřízenými řediteli škol. Je proto nežádoucí, aby se podobný orgán státní správy zabýval hodnocením škol a dokonce hodnocením práce jednotlivých učitelů. Navíc hodnocením, které je víceméně odvozováno od subjektivního názoru školních inspektorů.

Pokud mají být školy skutečně autonomní ve způsobu, jak v mezích zákona s ohledem na místní podmínky a potřeby svých žáků poskytují veřejné vzdělávací služby, je nezbytné změnit také vztah a pravomoci orgánů státní správy k hodnocení těchto institucí, které nezřizuje stát. Povinnosti škol a charakter práce učitelů – pokud jsou považovány za nezbytné obsahové, metodologické nebo organizační podmínky pro poskytování veřejné vzdělávací služby – mají být obsahem obecně závazných právních předpisů a předmětem kontroly jejich respektování. Způsob, jak škola a učitelé vyhoví závazným právním předpisům, je především odpovědností jednotlivých učitelů vůči řediteli školy, který je za kvalitu vzdělávání bezprostředně odpovědný vzdělávajícím se a zřizovateli školy.

Změnit způsob sledování charakteristik stavu vzdělávání a vzdělávací soustavy

Vedle činnosti kontrolní je nepochybně důležitým úkolem orgánů státní správy ve školství i zjišťování údajů o globálně důležitých charakteristikách vzdělávací činnosti, a to jak celkových, tak v jednotlivých sektorech a oblastech národní vzdělávací soustavy, o trendech změn v oblasti vzdělávání, případně o výsledcích srovnávání podobných údajů v mezinárodním kontextu.

Současný záměr zjišťovat podobné údaje formou plošného testování žáků nebo inspekčního hodnocení škol a práce učitelů však nejenže jen s obtížemi může podobné údaje poskytnout, nehledě na náklady a logistickou náročnost podobných projektů, ale v důsledku může působit proti deklarovaným cílům kurikulární reformy.

Takové údaje lze nepochybně efektivněji získat v rámci projektů realizovaných na mezinárodní úrovni výzkumy IEA či OECD, případně výběrovými šetřeními se specifickým zaměřením.

Cíleně podporovat poskytování informací a poradenství

Požadavek výrazné autonomie škol, kdy je závazně stanoven jen organizační a kurikulární rámec poskytování veřejné vzdělávací služby, pochopitelně na straně jedné umožňuje vhodnější přizpůsobení vzdělávací nabídky místním podmínkám, potřebám a očekáváním vzdělávajících se, na straně druhé však zvyšuje rizika nežádoucích disproporcí ve vzdělávací soustavě a kvalitativních aspektů způsobu vzdělávání. Pro minimalizaci podobných rizik je proto mimořádně důležité, aby orgány státní správy začaly podporovat využití nepřímých nástrojů řízení, a to především poskytováním relevantních informací a poradenstvím pro všechny složky vlastní vzdělávací soustavy a rovněž pro uživatele veřejné vzdělávací služby.

Tyto funkce měla původně plnit pedagogická centra zřízená ministerstvem v každém kraji. Byla však dílem zrušena, dílem převedena do zřizovatelské pravomoci jednotlivých krajů. Jejich činnost byla z úsporných důvodů omezena, V současnosti ministerstvo zřizuje jen jednu podobnou instituci s detašovanými pracovišti v některých krajích.

Vzhledem k významu poradenského a informačního subsystému, mimo jiné i jako nástroje cílené pomoci školám a učitelům při zvládnutí úkolů souvisejících s kurikulární reformou, je nezbytné zahájit jeho obnovu.

Zjednodušit zásady financování vzdělávání a finanční toky

Dnes jsou náklady škol na poskytování veřejné vzdělávací služby členěny na tzv. přímé vzdělávací výdaje (zejména mzdy pedagogických pracovníků, odvody z mezd a některé další ze zákona povinné náklady – cca 70 % až 80 % celkových nákladů) a na ostatní neinvestiční výdaje provozní. Ty první jsou hrazeny z prostředků státního rozpočtu. Sice vzhledem k nějak stanoveným normativům a počtům žáků, nicméně výše finančních prostředků, které jsou prostřednictvím krajského úřadu poukazovány školám, závisí i na výsledku přerozdělování podle komplikovaných pravidel stanovených rámcově ministerstvem. Navíc prostředky poukazované školám soukromým jsou stanoveným podílem kráceny. Úhrada ostatních nutných nákladů na poskytované vzdělávání je ponechána na zřizovateli škol, a to bez jakékoliv povinné vazby na počet žáků nebo obor vzdělávání. V případě škol státních, krajských a obecních jsou tedy i tyto výdaje hrazeny z veřejných rozpočtů. V případě škol církevních a soukromých se počítá s tím, že nutné náklady budou hrazeny ze soukromých zdrojů. Minimálně část nákladů na poskytování veřejné služby mají tedy v tomto případě hradit uživatelé.

To je jeden z problémů. Druhým je skutečnost, že ani ony „přímé vzdělávací výdaje“ a ministerstvem stanovené normativy pro jejich úhradu nemusí odpovídat nutným nákladům vyplývajícím z povinnosti škol dostát podmínkám stanovených závaznými učebními dokumenty.

Současné učební dokumenty jednoznačně nestanovují rozsah a podmínky poskytovaného vzdělávání a nejsou dostupná relevantní a validní data o skutečných jednotkových výdajích škol na zajištění veřejné vzdělávací služby. V takové situaci je stanovení ceny vzdělávání pro jednotlivé obory sice obtížné, ale nikoli nemožné.

Jednotková cena veřejné vzdělávací služby

Je tvořena následujícími položkami (náklady se rozumí průměr na jednoho žáka v daném oboru):

- mzdové náklady na zajišťování vyučování včetně zvýšených nákladů na zajištění speciálních vzdělávacích potřeb
- mzdové náklady na práci administrativních a provozních zaměstnanců
- náklady na učebnice a učební pomůcky, které jsou žákům poskytovány podle zákona zdarma
- náklady spojené s podporou a vzděláváním zaměstnanců
- náklady na běžný provoz (úklid, běžná údržba, energie, administrativní potřeby a služby, poplatky za telekomunikační služby ap.
- roční podíl nákladů na pořízení, údržbu a inovace vybavení využívaného pro vzdělávání
- roční podíl nákladů na pořízení, údržbu a inovace nemovitostí využívané pro vzdělávání
- náklady spojené s podporou řízení a rozvojem poskytovaných vzdělávacích služeb
- jiné nespecifikované náklady spojené s provozem školy a poskytovaným vzděláváním.

Jednotkovou cenu vzdělávání ovlivňuje především cena práce učitelů a dalších zaměstnanců škol. Zejména v případě učitelů je její stanovení poměrně snadné za předpokladu, že závazné učební dokumenty budou obsahovat nejen týdenní počet hodin, ale i všechna ostatní kritéria, která cenu práce ovlivňují. Tedy například i počet žáků v organizačních jednotkách škol, se kterým je při výpočtu kalkulováno. Problémem, který musí být v této souvislosti řešen, je zejména potřeba pedagogické práce v oblasti praktického vyučování středního odborného vzdělávání. Výrazné rozdíly mezi požadavky na počet pedagogických pracovníků při praktickém výcviku nejsou vždy zdůvodnitelné. Jsou pravděpodobně výsledkem ad hoc jednání zájmových skupin jednotlivých typů škol.

Standardní potřebu práce ostatních zaměstnanců škol, případně i náklady spojené se zajištěním provozu školy, případně potřebu prostředků na pořízení, údržbu a inovace učebních pomůcek, zařízení školy ap. lze odvodit za předpokladu jednoznačného stanovení obecných podmínek pro činnost školy. Jednotkové náklady pak je možné odvodit po stanovení standardního počtu žáků v oboru, pro který je příslušný normativ kalkulován. Stanovení jednotkové ceny vzdělávání a následně změně financování však musí předcházet přepracování závazných dokumentů, kterými se školy musí řídit, a změna příslušných ustanovení školského

zákona a prováděcích předpisů.

V případě, že bude závazně stanovena jednotková cena vzdělávání v konkrétním oboru, a za předpokladu funkčního stavu školského rejstříku a školních matrik žáků jsou namístě i další úvahy. Například o zásadní změně zdrojů, ze kterých vzdělávání financováno, a o způsobu poukazování prostředků školám. Veřejné vzdělávací služby je rozumné financovat výlučně z prostředků státního rozpočtu¹⁶. Důvodem je zajištění rovných ekonomických podmínek pro závazně stanovený rozsah a finanční náročnost školou poskytovaného vzdělávání, a to bez ohledu na ekonomické možnosti zřizovatele školy. Samotná změna nevyvolává zvýšené nároky na státní rozpočet, protože prostředky, které dnes na vzdělávání investují kraje a obce, jsou do jejich rozpočtů poukázány ze sdílených daní. Umožní však financovat vzdělávání adresně a přímo, bez nutnosti přerozdělování a bez potřeby rozsáhlého administrativního aparátu.

4.5 Navrhovaná opatření

- **Provést funkční a personální audit na MŠMT a v institucích, které zřizuje; racionalizovat správu agend i organizační struktury a optimalizovat počty pracovníků**
Na úkoly, které byly dosud automaticky svěřovány rezortním organizacím, vyhlášovat výběrová řízení. Pomocí výběrových řízení rovněž podporovat žádoucí vývoj vzdělávacího systému, tedy cíleně vyhlášovat rozvojové programy pro oblasti, které mají být posilovány.
- **Provést změny ve způsobu vyřizování vybraných agend s cílem omezit „papírování“ na straně škol a krajů (v souladu s dnešním legislativním prostředím)**
- **Stanovit zásady a základní parametry pro zpracování RVP, a to i s cílem minimalizovat počet skupin oborů s různou ekonomickou náročností**
- **Změnou stanovení tzv. republikových normativů a změnou metodiky financování vzdělávání minimalizovat možnost vzniku nerovností v podpoře stejného vzdělávání ve školách různých typů, druhů nebo zřizovatelů**
- **Návrhem a prosazením dílčích novelizací platných školských zákonů eliminovat alespoň nejzávažnější problémy zrušením ustanovení například o**
 - kapacitách a minimálních počtech žáků
 - podmíněném rozhodování ředitele v případech, kdy lze po řediteli vyžadovat osobní odpovědnost za důsledky
 - omezení podat v prvním kole přihlášku na více než jednu střední školu
 - krácení výše prostředků poskytovaných ze státního rozpočtu na vzdělávání žáků škol soukromých.
- **Zpracovat komplexní věcný návrh zákona o vzdělávání s cílem omezit zásahy správních orgánů do činnosti škol na nezbytné minimum, podporovat autonomii škol a konkurenční prostředí v nabídce vzdělávání**
Zajistit diskusi nad podobou zákona.
- **Na základě výsledků diskuse nad věcným návrhem vypracovat paragrafované znění návrhu zákona o vzdělávání**
Po veřejné diskusi prosadit jeho znění, které bude pro většinu přijatelné.

¹⁶ Ze státního rozpočtu by tedy měly být financovány nejen tzv. přímé vzdělávací výdaje škol, ale veškeré neinvestiční výdaje, které s poskytováním veřejné vzdělávací služby souvisejí.

5. OBSAH A CÍLE VZDĚLÁVÁNÍ

5.1 Shrnutí současného stavu

O obsahu vzdělávání se tradičně rozhoduje daleko od konkrétního dítěte a třídy

Učitelé vyučují, co jim předepisují osnovy, a obvykle se příliš nezabývají tím, k jakým cílům má směřovat osvojování daného vzdělávacího obsahu (Proč se to vlastně má vyučovat?), či dokonce do jaké míry je vyučovaný vzdělávací obsah užitečný pro další praktický život nebo osobní rozvoj vzdělávajících se (Bude jim to v životě k něčemu?). Péči o to učitelé ve velké míře přenechávají nadřízeným orgánům. Je v české tradici, že obsah vzdělávání stanovují výzkumné ústavy nebo ministerstvo školství, případně autoři učebnic.

Proč to nevyhovuje?

Vzhledem k tomu, že dnes jsou děti v každém věku velmi rozmanitě, ale přitom bohatě informovány v nejrůznějších oblastech poznávání, potřebovali by učitelé mít větší svobodu k rozhodování o tom, kterou součást obsahu pro danou třídu a dané dítě v danou chvíli zvolit. Děti nepřicházejí do škol všechny stejně „nepopsané“, ani nepostupují kupředu po téže dráze, jak si to učitelé představovali dříve.

Rozhodování o obsahu výuky a vzdělávání se spokojuje s pořízením soupisu vyučovaných témat, neopírá se o plánovitý dlouhodobý rozvrh učebních aktivit mířících k ostatním cílům vzdělávání

Osnovy (nejčastěji „Vzdělávací program Základní škola“¹⁷), podle kterých většina učitelů vyučuje, vytyčují k tématům vyučovacího předmětu v ročnících i některé cílové položky – tedy jako by se vzděláváním mělo stát nejenom „absolvování témat výuky“, ale také dosažení jistého stavu vyspělosti osobní. Cíle v osnovách však jsou většinou hodně podobné položkám tematických seznamů – nejsou cíli, které by popisovaly nový stav žáka¹⁸.

I kdyby však osnovy ZŠ nabízely systematicky vymezené a dobře formulované cíle výuky, v českých školách se výuka běžně plánuje nikoli tak, že si učitel do roku rozepíše akce a aktivity, kterými mají žáci projít na cestě k cíli, ale tak, že učitel sepíše sled témat (učitelé doposud museli psát a řediteli předkládat tzv. tematické plány výuky). Které aktivity k tématům bude ve výuce provádět, záleží jen na něm, je to považováno za svobodu ve výběru metodiky. Dobří učitelé umějí zařadit účinné metody, slabší to neumějí a nic je k tomu nenutí, protože „splnit

¹⁷ Vzdělávací program Základní škola byl schválen v roce 1996, poslední aktualizace byla vydána 1.9.2006.

¹⁸ Například v přírodovědě ve 4. ročníku předepisují osnovy „Vzdělávací program Základní škola“ v oddílu Přírodního společenstva na jaře převážně položky učiva tohoto typu:

- Rozmanitost života ve vybraných přírodních celcích (např. les, potok, rybník, louka, zahrada, pole)
- Vzájemná závislost organismů a neživé přírody v přírodních společenstvech.
- A také uvádějí cíle – „Co by měl žák umět“:
- Rozlišovat základní ekosystémy (les, potok, rybník, louka, zahrada, pole) a uvést jejich charakteristiku (žijící organismy, vztahy mezi nimi).
- Vysvětlit vztahy organismů a neživé přírody (např. získávání potravy, úkryty, ochrana před nepřáteli).

K dosažení takto vymezeného cíle žákovi postačí pamatovat si názvy, několik významných rysů, pár pouček. Skutečnou schopnost vzhledu do přírodního systému by žák měl, kdyby dosáhl např. cíle *Podle svých poznatků o tom, kteří živočichové nebo rostliny v určitém prostředí žijí a jak žijí, dokáže žák posuzovat, zda by jim určitý zásah do přírody uškodil, anebo neškodil.*

Obdobně učivo 4. ročníku v českém jazyce a literatuře v osnovách Základní školy například předepisuje:

Slovní druhy, vzory podstatných jmen, infinitiv sloves, určité slovesné tvary, slovesné způsoby, stavba věty.

Tyto položky jsou blíže vymezeny jako: Určování slovních druhů, skloňování podstatných jmen, určování infinitivu, určování osoby, čísla a času sloves, časování sloves oznamovacího způsobu, určování slovesného způsobu v textu, rozlišování věty jednoduché a souvětí.

V části „Co by měl žák umět“ potom stojí, že má: určovat slovní druhy, skloňovat podstatná jména, časovat slovesa, respektovat shodu přísudku s podmětem, rozlišovat větu jednoduchou a souvětí, pracovat s holou větou, odlišovat řeč přímou a větu uvozovací...

Takto složitě a pro dítě velmi odcizeně je žák ve 4. ročníku seznamován s jazykem, který je jeho vlastní mateřštinou, kterým již plynule hovoří. Skutečný cíl vzdělávání v mateřštině v tomto věku by mohl znít: *Žák používá v psaném a v připraveném mluveném projevu spisovných tvarů běžných slov, dokáže v čteném vyjádření porozumět tomu, kdo co říká a co to znamená.*

osnovné téma“ se dá stejně dobře odvykládáním od tabule. Svobodnou volbu metod učitelé samozřejmě mít musejí, ale jejich volbu lze rámcově ovlivnit tím, jaké cíle stát předepíše ve svých předpisech. Bude-li cílem výuky, aby žák dokázal něco vykonat, aby něčemu opravdu porozuměl, bude učitel muset volit jiné metody, než když je cílem jen „téma“ a když postačí, aby si žák zapamatoval slova, poučky a údaje a dovedl je reprodukovat, odříkávat.

Používání témat namísto cílů výuky v regulujících předpisech (v osnovách, rámcových programech, i plošných testech) má ještě jednu vadu: Úkol „plánovat výuku“ učitelé splní tvorbou seznamů témat k probírání (nebo jejich přebíráním z minulých ročníků). Proto se ve většině škol nestává, že by učitelé vůbec někdy rozvrhovali vzdělávací činnosti do času pro výuku podle toho, kolik času a jaké aktivity potřebuje žák k osvojení určité dovednosti a složité kompetence. Samotná témata nenavozují návaznost a souhru u žáků k tomu, aby se zároveň rozvíjely dovednosti a postoje i vštěpovaly údaje a poučky, se kterými se v činnostech musí zacházet. To se děje jen tehdy, když žáci provádějí aktivizující a smysluplné výukové činnosti. Zkušený učitelé to samozřejmě vědí a ve skutečnosti vyučují právě tak, že výuku skládají z činností žáků. Avšak škola namísto společného plánování těchto činností jen shromažďuje jednotlivé tematické plány, případně svůj roční plán aktivit naplňuje nesouvisujícími jednorázovými akcemi typu Drakiáda, Projektový den, Dětský den, Školní akademie. Ani zkušený učitel sám obvykle nemá činnosti sestaveny v celoroční a víceletý plán učebních aktivit a akcí. Jen pro některé předměty a oblasti oborů existují (nezávisle) „metodické řady“. Ty však také nejsou skutečným plánem výuky, jsou opět příliš tematicky úzké a míří jen ke krátkodobému cíli, nikoli k soustavnému budování celoživotních dovedností a postojů.

Proč to nevyhovuje?

Když učitel probere témata výkladem, procvičováním a několika kontrolními otázkami, nevytvoří se u významné části žáků trvalé porozumění ani dovednosti potřebné pro vlastní žákovy výkony. Nízká úroveň aktivity a zapojenosti do vlastního učení u mnoha žáků vyvolává buď lhostejnost, nebo dokonce odpor k učení (škola je nuda a pruda). Když učitel postupuje některou metodickou řadou, často neuspěje u těch žáků, jejichž učení má odlišnou povahu nebo kteří se právě nacházejí v jiném bodě porozumění a potřebují své vlastní podmínky a postupy učení (nevím, co po mně chce..., ona to chce jinak...).

Možná proto se informace mnoha žákům ani neuchytí v paměti – po písemce či zkoušení rychle zapomínají. K tomu, aby žák skutečně ovládal obsah (k trvalému porozumění, ke schopnosti konat) je potřeba právě plánovitého postupu. K tématům a hlavně k cílům, kterých má žák dosáhnout, by učitelé měli mít pro výuku dobře naplánované činnosti (například pozorování, hledání, zkoumání, ověřování, porovnávání, diskusi nad principy atp.).

Obsah vzdělávání je v konečné fázi určován učebnicemi

V praxi se naplňování osnov obvykle realizuje tím, že se učitelé snaží žákům zprostředkovat obsahy učebnic. Výběrem konkrétního vzdělávacího obsahu se tedy zabývají spíše autoři učebnic než učitelé. I tehdy, pokud jsou autoři sami zkušenými učiteli z praxe, většinou nevytvářejí učebnice ve spolupráci a v konsensu s celou obcí kolegů daného oboru. Soulad učebnic s obecně závazným kurikulem sleduje MŠMT a z analýzy schválených učebnic lze snadno odvodit, že závazné kurikulum lze vykládat poměrně různorodými způsoby. O kvalitě schvalovacího procesu se čas od času vedou polemiky nad učebnicemi, které evidentně obsahují závažné vady, a přesto nesou „ministerskou doložku“.

Rodiče se o obsah školního vzdělávání (co konkrétně se vyučuje v českém jazyce, matematicce, fyzice...) svých dětí zajímají jen velmi omezeně. Obvykle se ptají jen na známky, aniž by tím zjistili, čemu se děti učí, proč a jak dobře. Pokud rodiče obsah kontrolují, pak spíše jen v tom, zda škola vyučuje totéž, co učila je před mnoha lety, případně zda vyučuje totéž, co škola sousední. Anebo se jejich požadavky vztahují k tomu, zda škola zařazuje do výuky to, co u přijímacích zkoušek vyžaduje další stupeň škol. Vzdělanci mezi rodiči většinou trvají na encyklopedičnosti vzdělávacího obsahu a na tom, že vyšší vzdělání má být umožněno jenom pečlivě vybraným jedincům. Inovace v přístupu ke vzdělávacímu obsahu odmítají s argumentem, že změny ohrozí kvalitu české vzdělanosti. Možnosti, jak vyučovat kvalitně i ty děti, jejichž kulturní a sociální zázemí je odlišné od tradičního zázemí českých vzdělanců, obvykle

nejdou známy ani rodičům, ani učitelům.

Proč to nevyhovuje?

Tradiční a u nás dosud většinové pojetí učebnic vychází z transmisivního pojetí výuky – informace a porozumění nejsou žákem dobývány, ale jsou mu jen předkládány, třebaže často s dobrým vysvětlením. Učebnice předpokládají většinou takový způsob práce při učení, který je spíše paměťový, procvičovací a kontrolní nežli aktivizující, objevný a povzbuzující. Když chceme dětem předat určité znalosti, výuka se nutně omezí právě jen na to poznání, které jim hodina nebo učebnice předložila. Pokud však chceme, aby se děti naučily informace získávat, vyhodnocovat je a používat, musíme jim předložit takové činnosti, ve kterých se tomu mohou naučit. Avšak učebnice, do kterých autor vložil právě jenom určitý obsah, neumožňují takové aktivizující a samostatné učení.

Pasivní přístup rodičů k obsahu i průběhu vzdělávání je nevýhodný proto, že děti k učení potřebují velmi aktivní zájem a účast rodiny. Ovšem ani zájem nepomáhá, pokud rodiče pouze hledají, čím se výuka shoduje s jejich mládím nebo čím se od něho liší. Vzdělání pojaté jako předávání souboru poznatků od starých k mladým generacím v podstatě zabraňuje tomu, aby učení probíhalo u většiny dětí efektivně, a to ve vztahu k tradičním cílům vzdělávání i ve vztahu k cílům definovaným nově.

Ve školách dosud silně převažuje tradiční styl transmisivní výuky

Poznatky při něm mají být jako hotové předávány především výkladem učitele od tabule k žákovi, jako hotové mají být procvičovány v úlohách z učebnice a nakonec je má žák rovněž bez vlastního zkoumání a promýšlení reprodukovat ve víceméně dané podobě při přezkoušení).

Toto pedagogické pojetí však vyhovuje způsobům učení jen u malého množství žáků – ti jsou úspěšní a chtějí se vzdělávat. Naopak většina žáků kvůli němu tradičně zůstává na nižší úrovni pochopení a vzdělání – ti mají „špatné známky“ a proces učení a vzdělávání si oškliví. Jejich zapojení do vlastního vzdělávání pak poklesá nebo úplně mizí. Přestože stát poskytuje vyšší vzdělání zdarma, velké procento žáků k němu nemíří, neboť nezískali během základního vzdělávání zkušenost svědčící o tom, že se dokážou učit a že je to pro ně přínosné jak během učení, tak v jejich dalším životě. Rovněž dosud převažující pojetí cílů vzdělávání i učiva je v podstatě zaměřeno jen na žáky s „akademickým“ typem učení, tedy silně paměťovým, nebo pojmovým a teoretizujícím. Výuka velkého procenta učitelů nepropojuje informace odborné se životními znalostmi a zkušenostmi žáka, a u žáka tak nevzniká skutečné poznání a neupevňuje se. Množství látky a z něho plynoucímu tempu výuky také většina žáků (ani učitelů) nestačí. Žáci nejsou kvůli němu schopni vytvářet si trvalé porozumění získaným informacím a výuku pak považují za zbytečnou, „jen pro školu a na známky“. Tyto a další okolnosti způsobují, že faktický přístup žáků ke vzdělávání je nerovný: systémově jsou zvýhodňováni jen žáci určitých povahových typů, určitého méně častého typu učení, obvykle z omezeného typu sociálního prostředí (vzdělané, kulturní a obvykle úplné rodiny nebo rodiny s autoritářskou výchovou).

Proč to nevyhovuje?

Je to především neuvěřitelným a neomluvitelným plýtváním rozmanitými schopnostmi a nadáním mladých lidí, které má významné negativní ekonomické důsledky a neblaze se projevuje i na celkové společenské atmosféře v zemi, na kultuře života, na problémech v soužití lidí ap.

Zásadní změnu pohledu na cíle vzdělávání přinesl Národní program vzdělávání (Bílá kniha)

Z iniciativy části odborné veřejnosti, která se inspirovala trendy ve vyspělých zemích, vláda v roce 2001 schválila Národní program vzdělávání (Bílá kniha), který požadoval změny i v obsahu vzdělávání: zavedení dvoustupňového kurikula a důraz na „vyváženost poznatkového základu kurikula, rozvoje kompetencí i osvojování postojů a hodnot“, na „získání klíčových kompetencí“ a na prohloubení „vzájemné provázanosti mezi cíli, obsahem vzdělávání a kompeten-

cemi“. Školský zákon přijatý v roce 2004 uzákonil zavádění víceetapového kurikula a cíle vzdělávání, jež svou povahou odpovídají získání klíčových kompetencí.

Reformní snahy však byly do legislativy „vpašovány“ skupinou odborníků a nebyly výrazem vůle společnosti ani vládní garnitury. Tím se stalo, že ani sami tvůrci školské politiky nepřijali reformu za svou, nezískali pro ni dostatečnou podporu ani mezi svými politickými kolegy, ani u široké ani odborné veřejnosti a zatížili její realizaci řadou závažných nedostatků.

Dnes, dva roky po schválení školského zákona, proto hrozí, že budou zdiskreditovány všechny hlavní myšlenky zahájené reformy:

- škola má získat část odpovědnosti za volbu obsahu a cílů vzdělávání – ale nedostatek informovanosti i financí vede školy k odporu proti takové odpovědnosti
- mají se cílevědoměji rozvíjet dovednosti žáků a utvářet jejich postoje během výuky – ale rámcové programy i nedostatečné profesní vzdělávání nedávají učitelům podporu pro takový způsob výuky
- má se dát více času a péče některým částem kurikula (cizím jazykům, environmentální výchově a vzdělávání v oblasti ICT) – ale stále se centrálně předepisuje, kolik hodin se kterému oboru má věnovat.

Prosazení nosných výchozích myšlenek reformy brání hlavně to, že

- součástí reformy jsou zároveň prvky, které školy o přislíbenou větší autonomii zase obratem připraví (pokusy o celoplošné státní testování)
- důraz na dovednosti a postoje žáků nebyl v rámcových vzdělávacích programech dostatečně rozpracován, veřejnost ani učitelé mu příliš nerozumějí a dostatečně ho nepodporují, rámcové programy navíc opakují v některých oborech převahu paměťových požadavků v „očekávaných výstupech“, kde by měly být uváděny jen požadavky na celkové kompetence nebo na komplexní výkon žáka v daném oboru
- chybějí finanční prostředky na odpovídající mzdy pro kvalitní učitele jazyků, ani podmínky pro výuku ICT nejsou vyhovující.

Výběr vzdělávacího obsahu při tvorbě nových kurikulárních dokumentů byl svěřen příslušným rezortním ústavům (tvůrcem RVP PV, RVP ZV a RVP GV je Výzkumný ústav pedagogický, RVP odborného vzdělávání vznikají v Národním ústavu odborného vzdělávání). Zadání pro příslušné RVP (Co konkrétně – a proč – by měl RVP vymezovat?) stejně jako soubor kritérií, kterými lze hodnotit kvalitu dokumentu (například Odpovídá návrh RVP zadání?) nebyly zveřejněny. K návrhům RVP byla vedena převážně pasivní diskuse (výzva k vznášení připomínek na internetových stránkách MŠMT a rezortních ústavů), k aktivnímu získávání informací od škol a žáků či jejich rodičů docházelo ojedinele a spíše výjimečně.

Nelze očekávat, že by nově sestavované rámcové vzdělávací programy podstatně změnily to, jak se v praxi vybírá vzdělávací obsah. Analýzou očekávaných výstupů ve většině oborů v RVP snadno zjistíme, že umožňují faktické zachování současného obsahu vzdělávání a jeho cílů. Nijak soustavně totiž nepozdvihují do rovnováhy dovednosti a postoje vůči vědomostem (když už pro zjednodušení pomineme z definice kompetencí také schopnosti a hodnoty). Dalším důvodem pro zachování dosavadního obsahu vzdělávání je konzervatismus českých učitelů i rodičů a neschopnost představitelů vzdělávací politiky přesvědčit aktéry vzdělávání o potřebnosti změny.

Způsob výběru vzdělávacího obsahu nevyhovuje také proto, že nebyly respektovány důležité zásady tvorby úspěšných strategických dokumentů:

- nebylo zformulováno a zveřejněno **podrobné zadání** pro výběr vzdělávacího obsahu nových RVP
- nebyla zformulována a zveřejněna **kritéria hodnocení návrhů RVP**, která by umožnila veřejnou kontrolu, že zadání bylo kvalitně splněno
- chyběla aktivní, dobře moderovaná **veřejná diskuse**, která by mezi svými cíli zahrnovala i seznámení profesní veřejnosti se smyslem a cíli reformy
- neproběhla **soutěž idejí** – nové RVP vznikly a vznikají v rezortních ústavech, které na to mají faktický monopol, a tak vzniká vždy pouze jediná varianta vzdělávacího programu

- veřejnost nebyla seznámena s **odbornou oponenturou** k vypracovaným návrhům RVP
- výběr nejlepšího řešení neprováděli **respektovaní hodnotitelé**.

Změna kurikula se ve školství už rozběhla

Čekají nás tedy diskuse, které budou sice zásadní a přípravné, ale zároveň v nich budeme všichni jaksi zpětně osvětlovat a přehodnocovat dosavadní vývoj.

V současnosti už má mnoho základních škol velmi výraznou zkušenost ze sestavování vlastního Školního vzdělávacího programu podle RVP. Tato zkušenost vzniká často velmi pracně a bolestně. Vede mnohdy ke vzniku dokumentu, který sice formálně vyhovuje předpisům, ale učitelé ho nepovažují za pomocníka k lepšímu vzdělávání. Zejména v těch školách (hlavně málotřídních, ale nejen v nich), jejichž týmy se už po léta vzdělávají, předběhla výuková praxe požadavky RVP a jeho vady nyní přímo ohrožují kvalitu výuky. Práce na ŠVP je ve většině škol – ať už vyučují postaru, nebo s novými přístupy – považována ředitelem i učiteli za přítěž jejich práce se žáky. Vzniklý dokument považují za málo smysluplný úřední doklad. Jsme přesvědčeni, že na takovém postoji se podepsalo zejména zanedbání přípravy veřejnosti a učitelstva na zavedení nového zákona a RVP. Zároveň však známe školy, které se práce na ŠVP chopily s vědomím, že se mají čemu naučit, že úsilí učitelů o pochopení cílů a klíčových kompetencí pomůže k lepší výuce, a tím i k lepšímu učení jejich žáků. Tito učitelé si obvykle jasně uvědomují, co všechno mělo reformu kurikula doprovázet v dalším vzdělávání učitelů i ve financování škol. Navíc odhalují koncepční nedostatky v pojetí cílů i očekávaných výstupů RVP a jsou znepokojeni, když se dobré prvky v jejich výuce dají jen těžko zařadit pod zákonný rámec.

Školy pokročilé i ty, které s reformou začínají, se k tomu všemu ještě potýkají se zúženými představami a detailními požadavky, které jejich koordinátoři přivázejí ze státem organizovaných školení. Diskuse se tedy budou muset dotknout také toho, jak se ubránit rozmělnění reformy v mašinérii výkazů a kontrol. A především toho, jakými postupy lze při zavádění reformy udržet její skutečný a hluboký smysl: návrat svobody a zodpovědnosti do rukou vzdělavatelů.

5.2 Nedostatky současného stavu

Obsah vzdělávání zcela nedostatečně reaguje na měnící se charakter současného světa

Nejrůznější změny ve vzdělávání po roce 1989 se jenom ve velmi omezené míře zaměřily na úpravy vzdělávacího obsahu, i když zásadním způsobem ovlivňuje úroveň vzdělanosti (dalšími významnými vlivy jsou osobnost učitele a úroveň řízení školství a kvalita materiálních podmínek). Obvykle došlo ke změně vzdělávacích obsahů poznamenaných komunistickou ideologií, většina vzdělávacího obsahu v tradičních oborech (např. chemie, dějepis, biologie) se nezměnila, neboť jde o informace převážně „akademického“ rázu, tedy popisy nebo údaje určené k zapamatování. Na měnící se skutečnost (například masivní nástup informačních technologií) reagují tvůrci vzdělávacích programů se značným zpožděním a jenom ve velice omezené míře. Přínosem jsou nově zařazovaná průřezová témata (např. mediální výchova, environmentální výchova, osobnostní a sociální výchova) a některé klíčové kompetence (např. k řešení problémů). Zcela však chybí soustavná a cílevědomá příprava žáků k myšlení (které je širší intelektovou činností než pouhé řešení problémů nebo než porozumění čtenému či mediálnímu sdělení).

Na úrovni základního vzdělávání zůstává vzdělávací obsah nadále příliš rozsáhlý

Obsah vzdělávání je jednou z nejkonzervativnějších částí vzdělávacího systému. Změny kurikula se v posledních desetiletích soustředily především na jeho rozšiřování v souvislosti s nárůstem nových poznatků a v důsledku „soutěžení jednotlivých předmětů“ o hodinové dotace v závazném učebním plánu. Tento způsob úpravy kurikula ovšem stále víc naráží na své hranice – množství požadovaných vědomostí je tak velké, že nedochází k jejich skutečnému osvojení, pouze k uložení do krátkodobé paměti za účelem získání dobré známky. Významnou část probíraného učiva (v pojetí RVP očekávaných výstupů) se žáci naučí pouze na formální rovině, tj. dokážou po nějakou dobu odříkat požadované statě, poučky, definice, vzorce. Mají

však značné potíže při jejich použití v reálných situacích. Nezanedbatelnou část učiva si žáci neosvojí vůbec. Předimenzovaný obsah rovněž brání cílenému rozvíjení dovedností.

Vzdělávací obsah je vybírán především se záměrem zprostředkovat ve škole předávání vědomostí

I když nově zaváděné RVP deklarativně vymezují jako cíl vzdělávání osvojení klíčových kompetencí, jejich očekávané výstupy jsou v mnoha případech jen chabě maskovaným výčtem poznatků. Tím dochází k značnému omezení prostoru pro osvojování obecněji formulovaných klíčových kompetencí. S požadavkem formulovat očekávané výstupy jako dovednosti se v RVP ZV poměrně dobře vyrovnali autoři oborů český jazyk a literatura (kromě částí o jazykové výchově), nebo ještě lépe výtvarná a hudební výchova. Konkrétní formulace jsou ale často popsané odborným, málo srozumitelným jazykem (např. „v mluveném projevu připraveném i improvizovaném vhodně užívá verbálních, nonverbálních i paralingválních prostředků řeči“, „rozliší působení vizuálně obrazného vyjádření v rovině smyslového účinku, v rovině subjektivního účinku a v rovině sociálně utvářeného i symbolického obsahu“).

Vymezení vzdělávacího obsahu a cílů vzdělávání nemá rámcový charakter

Kurikulum pro základní vzdělávání vymezuje očekávané výstupy způsobem, který „rámcově“ jenom vypadá, ve skutečnosti však automaticky předpokládá osvojení významného množství konkrétních, ač jenom vágně specifikovaných vědomostí (například očekávaný výstup „rozlišuje základní systematické skupiny rostlin a určuje jejich význačné zástupce pomocí klíčů a atlasů“ nepochybně očekává, že žák si bude pamatovat různé třídy a druhy rostlin a také názvy jejich částí). Nemá tedy charakter rámce, který by vymezoval obecněji formulované cíle a volbu konkrétní cesty k cílům by ponechal v kompetenci pedagoga (např. „umí používat klíče, atlasy a katalogy“ zahrnuje nikoliv důraz na konkrétní poznatek, tedy potřebnou znalost jistých systematických skupin rostlin, nýbrž na dovednost a z ní vyplývající činnost: používání klíčů, atlasů a katalogů, která se uplatní v biologii, geografii, geologii, chemii aj.). RVP ZV netvoří tedy „rámec“ pro vzdělávací programy, nýbrž pseudoprogram s poměrně podrobnou vnitřní strukturou. Důsledkem této „nerámcovitosti“ je například nesoulad současného waldorfského vzdělávacího programu s RVP ZV, daný především rámcovým učebním plánem. Když se do aktuálně platného RVP ZV „nevejde“ ani v Česku již „zdomácnělá“ odchylka od převládajícího pojetí, jíž jsou waldorfské školy, lze stěží očekávat vznik nových alternativ.

Společný rámec pro střední vzdělávání neexistuje, pro jednotlivé obory středního vzdělávání se připravují specifické vzdělávací programy. Vzhledem k absenci rámce společného všem středně vzdělaným, kteří by měli svá studia ukončit maturitní zkouškou, je neobhajitelné zavádění jednotné maturitní zkoušky. Rovněž není vyřešena otázka, zda v gymnaziálním vzdělávání je potřebné prohloubit akademický důraz na rozsah odborných vědomostí, nebo zda se tu má prohlubovat také a především vědecký přístup ke zkoumání, uvažování a ke zpracování informací.

Vymezení vzdělávacího obsahu a cílů vzdělávání nemá charakter normy

RVP má tvořit závaznou kurikulární normu. Má tedy obsahovat jenom to, co je opravdu pro školy povinné a co nezahrnují jiné normy (především školský zákon a související vyhlášky). Nemá být mírně komentovanou kopií školského zákona (např. v RVP GV celá část B), ani metodickou příručkou seznamující školu s vybranými řešeními konkrétního vzdělávacího problému (např.: „mimořádně nadaný žák se může vzdělávat podle individuálního vzdělávacího plánu“ – RVP GV str. 88), ani sbírkou banalit (např.: „pro úspěšné vzdělávání žáků z odlišného kulturního a sociálního prostředí je nejdůležitějším činitelem učitel, který zná své žáky“ – RVP GV str. 86).

5.3 Navrhovaná opatření

Opatření, která jsou popisována v následujících bodech, by měla být uplatněna při tvorbě nových RVP. Současné RVP by měly být upraveny v souladu s níže uvedenými zásadami.

- **Zavést mechanismy, které by umožňovaly a podporovaly vznik kvalitních kurikulárních dokumentů:**
 - *připravit kvalitní zadání*
Je nutné připravit kvalitní zadání (například pomocí veřejné soutěže) pro výběr vzdělávacího obsahu a cílů vzdělávání. Musí například obsahovat explicitní základní východiska – zpracovatelé pak musejí vysvětlit, jak je jejich návrh, kdyby byl realizován, bude respektovat. Součástí zadání by měl být požadavek, aby RVP umožňoval trvalou autonomní reakci škol na měnící se svět.
 - *vypracovat srozumitelná kritéria hodnocení návrhů RVP*
Velká pozornost se musí věnovat kritériím hodnocení předložených návrhů, která budou součástí zadání. Měla by být předem zveřejněná, srozumitelná a zaměřená především na ověření kvality obsahu (tedy nikoliv na formu) a především na posouzení dopadů RVP na praxi ve školách.
 - *umožnit soutěž idejí*
Navrhujeme na základě dobře sestaveného zadání uspořádat veřejnou soutěž, ze které vzejde několik (3–5) návrhů rámců vzdělávacích programů pro daný stupeň vzdělávání. Doporučujeme, aby každý z realizátorů obdržel na tvorbu rámce stejnou finanční částku.
 - *nechat zpracovat oponentské posudky s tím, že budou veřejně přístupné*
Předložené návrhy RVP mají být podrobeny domácí i zahraniční oponentuře. Oponentské posudky budou nejen zveřejněny, ale stanou se součástí aktivní informační kampaně určené školám a rodičům.
 - *vést veřejné diskuse*
Všechny uvedené procesy by měly být co nejtransparentnější. K zadání i k vypracovaným návrhům RVP má proběhnout systematicky a demokraticky připravená a moderovaná veřejná diskuse, zaměřená na občany a politiky.
 - *zajistit respektované hodnotitele*
Doporučujeme výběr nejlepší verze pro každý RVP svěřit expertnímu panelu, v němž budou zastoupeni domácí i zahraniční odborníci. Jedním z podkladů pro rozhodování odborníků budou i výstupy veřejné diskuse.

- **Cíle vzdělávání v RVP formulovat primárně prostřednictvím dovedností, které si má žák osvojit, principů, kterým má porozumět, a postojů, ke kterým má vzdělávání vést, a to univerzálních i specifických pro jednotlivé oblasti vzdělávání**

Výběr poznatků, s nimiž budou žáci při rozvíjení dovedností a utváření porozumění a postojů pracovat, má být ponechán na škole s požadavkem, že pro kvalitní výuku směřující ke stanoveným dovednostem, postojům a porozumění učitelé volí podle své profesní odbornosti významné učivo.

Základní školy se v současné době zabývají především předáváním mnoha akademicky orientovaných poznatků, které vznikly redukcí vědních oborů. Důvodem je skutečnost, že to vyžadují kurikulární dokumenty (dříve osnovy, nyní očekávané výstupy řady oborů v RVP), byť často nepřímou, maskovanou formou za dovednosti¹⁹. Domníváme se, že důsledné vymezení a formulace očekávaných výstupů výše uvedeným způsobem umožní školám odklon od pouhého předávání seznamu poznatků. Formulace musejí obsahovat lepší popis očekávaného výkonu a očekávané činnosti žáka a zároveň znesnadňovat takové pochopení očekávaných výstupů, které by umožňovalo, aby se učitel spokojil s tím, že žák pouze odříká zapamatované termíny a údaje. Zároveň si uvědomujeme, že pouhé předepsání očekávaných výstupů, jakkoliv by byly činnostní, tento odklon nezajistí. Na tom, že nynější RVP se orientuje hlavně na vědomosti, se ve významné míře podílejí také tradice (styl výuky u učitelů a očekávání rodičů) a přijímací řízení na vyšší stupeň škol. Považujeme za důležité zdůraznit, že formulování výstupů v obecnější rovině neznamená, že žáci ve výuce nezískají základní vědomosti a informace. Bez práce s poznatky a informacemi není možno úspěšnou výuku uskutečnit. Obecnější formulování

¹⁹ Například v RVP ZV je očekávaný výstup „rozliší vybrané deriváty uhlovodíků, uvede jejich zdroje, vlastnosti a použití“ chápán jako dovednostní. Časté používání slov jako „vysvětlí, orientuje se, uvědomuje si“ má podobný maskovací charakter.

výstupních požadavků však zajistí, že dílčí vědomosti nebudou výlučným cílem vzdělávání, ale stanou se především prostředkem k získání takových kompetencí, které umožní absolventům jednak nabývat v průběhu života další vědomosti a dovednosti podle aktuální životní potřeby, jednak kvalitně vykonávat rozmanité úkony v práci i občanském nebo soukromém životě.

● **Postupně doplňovat do vzdělávacích programů standardy**

Při čtení nových kurikulárních dokumentů často není snadné představit si konkrétní činnost, jíž žák „prokáže“, že si osvojil daný cíl vzdělávání (očekávaný výstup nebo klíčovou kompetenci). To způsobuje rovněž mnohé problémy při pokusech o objektivní hodnocení vědomostí nebo výkonu žáka. Domníváme se proto, že by do vzdělávacích programů měly být postupně doplňovány standardy, které budou popisovat různé stupně očekávaného výkonu žáka. Bylo by nanejvýš žádoucí, aby standardy byly při tvorbě nových vzdělávacích programů vytvářeny zároveň s cíli vzdělávání – přispěje to k realistickým a srozumitelným formulacím vzdělávacích cílů. Začlenění standardů do vzdělávacích programů by mohlo školám i žákům usnadnit orientaci v tom, co je považováno za cíle vzdělávání. Zároveň by nenarušovalo svobodu škol při volbě prostředků, kterými budou školy stanovené cíle dosahovat. Konkrétní podoba standardů by se měla stát předmětem důkladné a dlouhodobé diskuse.

● **Pojmout RVP důsledně jako normativní dokument**

Jako norma by měl národní kurikulární dokument v zásadě pouze říkat, co ve školních vzdělávacích programech být musí, případně co v nich naopak být nesmí. A v jaké podobě. Všechno, co je v RVP navíc, je tam nejen zbytečné, ale dokonce škodí, neboť to zvětšuje rozsah dokumentu, a činí tak jeho pochopení a realizaci obtížnější. Dále to stírá rozdíl mezi tím, co je povinné (či zakázané), a vším ostatním a zvyšuje pravděpodobnost, že norma bude vnitřně rozporná. Například nejasnosti v tom, nakolik se má škola zaměřit na osvojování očekávaných výstupů (jsou závazné na konci 5. a 9. ročníku a stát je hodlá sledovat prostřednictvím Národní hodnotící zkoušky) a nakolik na budování klíčových kompetencí (žáci by je měli dosáhnout na konci základního vzdělávání a způsob sledování netestovatelných složek klíčových kompetencí státem není dosud známý) způsobují školám nemalé problémy při tvorbě ŠVP.

V dokumentu by měly být popsány:

- cíle vzdělávání²⁰
- podmínky vzdělávání
- rámcový učební plán vymezující minimální a maximální počet hodin pro jednotlivé ročníky

Přestože dnešní RVP obsahuje některé takové nebo podobné kapitoly, jejich zpracování by mělo být přezkoumáno a upraveno nebo vyměněno. Jiné by měly být vypuštěny, a to podle výše uvedených hledisek.

● **Tolerovat používání ŠVP, který škola (částečně nebo vcelku) převezme odjinud**

Vyučování na základních školách by mělo probíhat podle školního vzdělávacího programu, který vychází z RVP ZV. Školní vzdělávací program si může škola vytvořit sama a představuje to pro ni významný přínos. Navrhujeme však dát školám zřetelně na vědomí, že mohou využít školní vzdělávací program vytvořený jinou školou pracující v podobných podmínkách, řetězcem škol (škol blízkého typu, shodného pedagogického proudu apod.), nebo jiným subjektem. Vycházíme z přesvědčení, že školy, které využijí cizí vzdělávací program, budou v průběhu let tento program podle svých potřeb dopracovávat, takže jinými cestami dosáhnou pomaleji stejného cíle jako školy, které budou stavět své programy individuálně.

Škola, která přistoupila na úkol, aby autenticky a vlastním úsilím promýšlela a budovala vlastní ŠVP, může mnoho získat: nové pohledy na cíle a obsah aprobačního oboru, na metody výuky, nové dovednosti v týmové spolupráci, ve spolupráci při propojování oborů, při koncipování zásadních dokumentů. Takový přínos však není nijak jistý u těch škol, jejichž učitelský sbor nepřijal psaní ŠVP jako vítaný úkol, protože prozatím nedokáže pracovat v týmu, nebo proto, že většině učitelů jsou novější pohledy na procesy učení a poznávání cizí či

²⁰ V konečné podobě by cíle vzdělávání měly být formulovány prostřednictvím standardů – viz výše.

proti myslí. Přestože mezi původními záměry školské politiky patrně stál právě úmysl přimět učitelské sbory, aby se proměnily v týmy spolutvůrců školního programu a aby si tím také osvojily modernější přístupy k výuce, ukazuje praxe zavádění RVP a ŠVP, že velká část škol potřebuje k této proměně mnohem delší čas a podstatnější průpravu.

- **Zavádění veškerých změn ve znění RVP musí předcházet intenzivní a profesionální osvěta**

Konzervativnost ve smyslu setrvačnosti je zákonitou vlastností rozsáhlých systémů. Platí to zejména u systémů zahrnujících osobní postoje člověka (učitele, rodiče). Pokud jsou tvůrci vzdělávací politiky přesvědčeni, že některé části tradičního vzdělávacího systému nepracují optimálně, musejí nejenom navrhnout v systému vhodné změny, ale zároveň musejí vyvinout značné úsilí, aby jednotlivé aktéry vzdělávání o potřebnosti a kvalifikovanosti navrhovaných změn přesvědčili a získali je pro jejich realizaci. Dosavadní postup – nařizování (z mnoha hledisek žádoucích) změn v systému vzdělávání – nevedl k očekávaným výsledkům. Navíc je nařizovací postup velmi nebezpečný tím, že ke změnám nařizovaným „shora“ zaujme většina zainteresovaných apriori negativní postoj, a to obvykle zcela nezávisle na vlastním obsahu a záměru navrhovaných opatření. Především však tento postup nijak nezlepšuje schopnost škol samostatně reagovat na měnící se okolní podmínky. Právě tuto schopnost je třeba podle našeho názoru obnovit, aby mohlo dojít k zásadní a trvalé změně k lepšímu. Tedy ke stavu, kdy ve školství začne probíhat přirozený spontánní vývoj, který bude výslednicí neustálých drobných lokálních změn odehrávajících se autonomně na jednotlivých školách. Pokud je tedy záměrem představitelů vzdělávací politiky účinně měnit vzdělávací systém (jakýmkoliv způsobem), musí o potřebnosti změny přesvědčit v první řadě jeho uživatele – rodiče a vzdělavatele. Nelze spoléhat na to, že taková změna proběhne lehce a rychle. Nelze tedy očekávat, že ve všech školách v ČR počínaje nějakým (byť vzdáleným) datem začnou učitelé cílevědomě rozvíjet dovednosti a postoje žáků, nicméně lze očekávat, že pokud nějaké školy budou mít odvalu takovou změnu provést a dokážou o jejím prospěchu přesvědčit nadkritický (z hlediska financování) počet uživatelů vzdělávací služby, budou ji moci uskutečnit.

Za součást přesvědčování je třeba považovat i důvěryhodnou nabídku důkladného, účinného a přínosného profesního vzdělávání (nikoli kampaňovitého či připravovaného ad hoc a podle vedlejších hledisek, jakými jsou byrokratické požadavky grantových projektů, personální možnosti již existující instituce atp.). Školy a jejich týmy potřebují získat jistotu v tom, že pokud jim práce podle nových směrnic přinese neřešitelná dilemata, neúnosné časové nároky, nepřekonatelné spory, budou mít pohotově podporu a pomoc zvnějšku.

- **Najít společný všeobecně vzdělávací základ pro všechny obory středního vzdělávání (ukončené maturitní zkouškou) a v odborných oborech oslabit úzce profesní složku ve prospěch univerzálních konceptů, dovedností a postojů**

Z tohoto základu by měly vycházet jak RVP GV, tak RVP pro odborné vzdělávání. Předpokládáme, že nalezení průniku bude umožněno právě tím, že zde všeobecné vzdělání nebude chápáno encyklopedicky ani akademicky, ale prostřednictvím obecných kompetencí, kterými by měl disponovat každý maturant (typicky například dovednost vyjádřit jasně a srozumitelně své myšlenky, argumentovat, pracovat s informačními zdroji, řešit praktické kvantitativní úlohy, komunikovat v jednom cizím jazyce apod.). RVP GV potom bude nepochybně obsahovat například velmi náročné dovednosti specifické pro jednotlivé všeobecně vzdělávací oblasti, zatímco RVP pro odborné vzdělávání budou obdobně prohloubeny směrem odborným. I zde se ovšem domníváme, že „průnik“ mezi gymnaziálním vzděláváním (a případně dalšími formami středního všeobecného vzdělávání, jejichž vznik by měl být umožněn) a mezi středním odborným vzděláváním by měl být primárně hledán a formulován na úrovni porozumění základním konceptům a osvojení společných dovedností a postojů – spíše než na úrovni společných znalostí. Rovněž se domníváme, že tyto všeobecné složky by měly na úrovni odborného vzdělávání výrazně posílit.

Všeobecné vzdělání, na rozdíl od profesního, poskytuje dovednosti, které jsou použitelné k širokému spektru činností, zatímco profesní vzdělání poskytuje dovednosti, které jsou dominantně použitelné jen v omezeném rozsahu činností. Z ekonomického hlediska má profesní

vzdělání výhodu, pokud poskytuje dovednosti, které mají na trhu vysokou hodnotu. Podmínkou ovšem je, že tato hodnota nezastarává (případně že si absolvent profesního vzdělávání své dovednosti „aktualizuje“) a po dané profesi je v daném místě trvalá poptávka. Pokud tyto podmínky splněny nejsou, je prospěšnost úzkého profesního vzdělání pouze krátkodobá.

V České republice se lidé málo stěhují za prací a možnost dojíždět do zaměstnání je omezena nedostatečně rozvinutou dopravní sítí. Proto by měl vzdělávací systém žákům poskytovat dovednosti, které jim umožní pružně si doplňovat profesní vědomosti a dovednosti podle aktuální potřeby. Na profesním vzdělávání je zpravidla ochoten se finančně podílet rovněž zaměstnavatel. Do rozvoje univerzálních dovedností (IT, jazyky, management, apod.) však zaměstnavatelé investují pouze velmi zřídka, mimo jiné i proto, že tyto dovednosti rostou po dlouhou dobu, obvykle po léta, a jsou snáze dosažitelné v době školního vzdělávání. To je další důvod, proč by tyto dovednosti měli žáci nabýt v rámci počátečního vzdělávání.

Za nezanedbatelné považujeme také to, že vzdělávání neslouží toliko pracovnímu zařazení budoucího občana, ale zejména míří na jeho osobní blaho a na jeho společenské postoje a pozice. Cesta člověka k dospělosti, ke schopnosti soužití s životními partnery a rodinou, se spoluobčany, k občanské zodpovědnosti nemůže začít až v dospělosti. Rodinné a sociální podmínky u velké části populace dnes nedávají dítěti dobrou průpravu k těmto cílům a škola zde má existenčně závažnou úlohu jak pro soukromou osobu, tak pro stát. Převažující zaměření vzdělávání na všeobecný základ tedy znamená také přípravu pro občanské fungování člověka a jeho osobní štěstí.

- **Trvale poskytovat školám peníze finanční prostředky na nákup vzdělávání a konzultačních služeb**

Pedagogové, kteří budou motivováni ke změně obsahu a metod výuky na svých školách, budou potřebovat pomoc. Vysokoškolské studium je nevybavilo dovednostmi nezbytnými k cílenému rozvíjení klíčových a oborových dovedností ve výuce. Učitelé neumějí stanovovat konkrétní cíle vztahující se k těmto dovednostem, používat v plánování a ve výuce metody, které umožňují tyto dovednosti rozvíjet, hodnotit míru jejich osvojení a poskytovat žákům zpětnou vazbu v této oblasti. Školy potřebují mít dostatek prostředků na nákup dalšího vzdělávání učitelů, domácích i zahraničních konzultačních služeb, nástrojů vnějšího hodnocení nebo sebehodnocení, zahraničních stáží ap.

- **Podporovat výukové přístupy, které dávají jednotlivým žákům uvnitř různorodého třídního a školního kolektivu individuální péči a umožňují jim rozvíjet se cestami, které jsou nejvhodnější pro jejich potřeby a povahu**

Při vzdělávání pedagogů (pregraduálním na VŠ i profesním v praxi) by měl být kladen důraz na podporu přístupů, které pedagogům umožňují zohledňovat ve výuce individuální potřeby jednotlivých žáků. Stát by měl změnit své nároky na učitelské fakulty a další subjekty vzdělávající učitele v praxi a změnit také svou politiku vůči nim. Měl by podporovat jednak vzdělávání v rozmanitých výukových metodách a metodách hodnocení, které zohlední potřeby žáků s různými styly učení, jednak práci s výukovými materiály s různou úrovní obtížnosti, které umožňují rozvoj dovedností na různé úrovni a v různém tempu. Měl by rovněž usilovat o proměnu v pojetí vyučovacích předmětů tak, aby rozličné potřeby a možnosti žáků byly respektovány také mezi cíli výuky. Důkladná příprava učitelů v této oblasti umožní využít kurikulární reformy nejen k úspěšné integraci žáků se speciálními vzdělávacími potřebami, ale vytvoří podmínky i k postupnému snižování selektivity vzdělávacího systému. Zdůrazňujeme individuálnost ve vzdělávání a zároveň zachování tříd a škol s žáky z rozmanitých prostředí a s rozmanitými potřebami proto, aby stát současnou reformou podporoval jen takovou profilaci škol, která nebude předčasně nebo nevhodným způsobem oddělovat žáky „výběrové“ od „nevýběrových“. Požadavky státu by měly ve školách stimulovat snahu skutečně přizpůsobit vzdělávací program potřebám všech žáků ve společné skupině. Domníváme se, že jinak hrozí nejen budoucí porušení sociálního smíru a narůstání antagonismů v populaci, ale také rychlý pokles kvality vzdělávání ve školách, v nichž zůstanou převážně žáci „nevýběroví“, a to pod úroveň společenské únosnosti (nezaměstnatelnost, konfliktnost, nízká funkční a občanská gramotnost).

6. HODNOCENÍ PRŮBĚHU A VÝSLEDKŮ VZDĚLÁVÁNÍ

6.1 Shrnutí současného stavu

Vývoj po roce 1989

Jednou z důležitých charakteristik vypovídajících o vzdělávacím systému je míra jeho standardizace. Český vzdělávací systém byl tradičně regulován značným množstvím závazných dokumentů a postupů. Obsah výuky byl určován centrálními osnovami, metodickými příručkami a jednotnými sadami učebnic. V rámci pedagogického vzdělávání, které mělo jednotnou podobu, získávali budoucí pedagogové univerzální představu o podobě správně odučené vyučovací hodiny. Výuka byla tradičně zaměřena na předávání vědomostí a nácvik rutinních postupů.

Na úrovni systému a školy představovala nejdůležitější evaluační mechanismus činnost České školní inspekce, která se v hodnocení kvality vzdělání soustředila na hodnocení procesu. Zjišťovala, zda učitel naplňuje obsah vzdělávání (zda pokročil na správné místo v osnovách, respektive v učebnici) a zda dodržuje „správné“ vyučovací postupy (opakování učiva z minulé hodiny, přehlednost a srozumitelnost zápisu na tabuli, výkladu, zápisu do sešitu, shrnutí probraného učiva apod.). Vedle kontroly ČŠI považovaly školy za významnou zprávu o své kvalitě také počty účastníků v rozmanitých regionálních nebo celostátní soutěžích (oborové olympiády ap.) a ovšem i počet přijatých na vyšší školu. Hodnocení žáka prováděli výlučně učitelé v jednotlivých školách. Fungování vzdělávacího systému pak bylo posuzováno na základě zjištění ČŠI a na základě informace o úspěchu českých žáků v mezinárodních soutěžích.

Evaluační standardy – tedy standardizované očekávání toho, jak by měly a mohly vypadat dosahované výkony žáků, učitelů a škol, nebyly systematicky využívány. Starší osnovy – tím, že to byly soupisy především témat, které mají být ve výuce probrány – tuto úlohu neplnily, ačkoliv podrobně regulovaly, co se má dít ve výuce.

Po roce 1989 se pravděpodobně i vzhledem k celkové vysoké setrvačnosti vzdělávacího systému obsah vzdělávání ve většině škol příliš nezměnil. Nedošlo také ke změně představy o tom, jaký obsah, metody a cíle výuky jsou znakem kvality. V centru vzdělávání stále zůstává transmise vědomostí a rutinních postupů.

Evaluační mechanismy provozované státem se změnily jen velmi málo. K největší změně došlo na úrovni systému, kde přibyly informace získané z mezinárodních srovnání: informace o vědomostech a dovednostech žáků, které jsou pravidelně získávány prostřednictvím mezinárodních výzkumů ve vybraných oblastech vzdělávání, a statistické ukazatele charakterizující různé aspekty fungování vzdělávacího systému. Úloha ČŠI zůstala zachována a stále představuje nejdůležitější evaluační mechanismus na úrovni školy s tím, že inspekční zprávy jsou veřejné.

Po roce 1989 podrobnost standardizace výuky oficiálně poklesla, protože jednotné osnovy byly nahrazeny méně detailním standardem (Standard základního vzdělávání, 1995). Standard ZV byl sice publikován, ale zůstával většině učitelů neznámý. Jeho regulační vliv byl chabý, i nadále namísto Standardu ZV působily na výuku několikero osnovy, přejmenované na „vzdělávací programy“ (Základní, Obecná, Národní škola).

Zmizely další z vlivných nástrojů standardizace výuky – jednotné učebnice a jednotná příprava učitelů na vysokých školách. Školy mohou volit z široké nabídky učebnic, které procházejí více méně formálním akreditačním procesem ze strany MŠMT. S autonomií vysokých škol došlo k rozrůzněním studijních programů pro budoucí učitele.

Důležitou změnu představuje vznik evaluační nabídky nestátních subjektů. Již od poloviny 90. let se řada škol dobrovolně na vlastní náklady zapojuje do projektů, které jim poskytují informaci o výsledcích jejich žáků v národním srovnání.

Změny do oblastí standardizace a hodnocení přinesl školský zákon z roku 2004. Uzákonil dvoustupňové kurikulum oficiálně propagované jako nástroj, který má přinést posunutí důrazu od osvojování faktických vědomostí k tzv. klíčovým kompetencím a větší autonomii škol při

volbě učiva a výukových metod. Školám předepisuje povinnost provádět jednou za 2 roky ve vymezených oblastech vlastní hodnocení a do systému zavádí centralizovanou maturitní zkoušku. Nad rámec zákona připravují ministerští úředníci zavedení plošného testování žáků v 5. a 9. ročníku povinného vzdělávání.

Vývoj v České republice odpovídá vývoji ve vzdělávacích systémech většiny vyspělých zemí v tom smyslu, že dochází k uvolnění standardizace na úrovni procesů (školy získávají větší autonomii v tom, co, jak a kdy budou své žáky vyučovat). Toto uvolnění standardizace na úrovni procesů bývá zpravidla provázeno standardizací cílů – v podobě výstupů (dochází k vymezení vědomostí a dovedností, jež má mít každý žák opouštějící příslušný stupeň vzdělávání). Výstupní standardy jsou v zahraničí utvářeny velmi pečlivě tak, aby odpovídaly stanoveným cílům vzdělávání. Tomuto posunu pak zpravidla odpovídá posun v evaluační a kontrolní činnosti. Kontrolován je výstup, přičemž školám je ponechávána volnost v tom, jak daného výstupu dosáhnou. Český systém ovšem aplikuje výše uvedený model zmateně a nedůsledně: ponechává v nezměněné podobě kontrolu procesů (ČŠI) a kontrolu výstupů předřazuje jejich vymezení (tj. výstupní zkoušky nejsou sestaveny na základě standardů odpovídajících cílům vzdělání – v našem případě klíčovými kompetencím). Výběr zkoušených jednotlivostí neodpovídá cílům vzdělávání, ale řídí se volbou tvůrců a jejich znalostí technických možností (test s výběrem odpovědi).

Vnímání kvality

Evaluace vyžaduje, aby ti, kdo ji provádějí, i ti, jimž je určena, měli vypracovaná a víceméně shodná kritéria pro sledování, chápání a posuzování kvality ve vzdělávání. Názory, zkušenosti, odborné vědomosti se zde však v českém školství velmi různí. Jak u učitelů a rodičů, tak u politiků bývá výchozím postupem pro hodnocení (výkonu žáka u zkoušky nebo v procesu učení, či pro hodnocení výsledků nebo práce celé školy, či efektivity školského systému) pouhé porovnání různých objektů mezi sebou: Je žák nejlepší ve třídě? Pracuje škola stejně dobře jako školy v této městské části? Jsme na tom v čtenářské gramotnosti lépe nebo hůře než Němci, příp. než světový průměr?

Plošně získávané, rámcové údaje se na úrovni centrálního rozhodování a řízení často zpracují tak, že neříkají nic o tom, jak kvalitně se vyučuje ve školách a jak dobře se učí jednotliví žáci. Kvůli masovosti sběru jsou získávány údaje, jež nevypovídají o závažných složkách vzdělávání, ale zůstávají na povrchu (paměťové a mechanické úkony namísto aplikace vědomostí). Z makroekonomických či mocenských důvodů potřebují politici rychlá a důrazná data, ale hodnotitelům uniká, že údaje musejí být interpretovány od nejnižší úrovně – od příjemců vzdělávání ve třídě a obci.

Hledisek kvality je jak u práce žáka, tak ve fungování vzdělávacího systému veliké množství. Ne všechna je možné sledovat najednou. Ne všechna jsou také stejně důležitá pro sledování určitého cíle vzdělávání. Výběr důležitých hledisek pro hodnocení je záležitostí nejen odbornou, ale také kulturní. Vnímání kvality je ovlivněno společenskou poptávkou. Hlediska – kritéria kvality však nejsou u nás dost veřejně, dost hluboce a s dost velkou pozorností diskutována ani vysvětlována. Reakce laické i odborné veřejnosti jsou pak jednak prosyceny subjektivní zkušeností (odmítají se postupy netradiční, nebo tradiční, postupy zahraniční, nebo domácí, vzpomíná se na školy z mládí, vyzývá se školství předválečné), jednak nejsou soustavné (žádá se zároveň výpovědní hodnota testu a zároveň snadnost mechanického zpracování odpovědí, nebo se mluví o kladné motivační síle špatných známek a nebere se v úvahu jejich dlouhodobé působení), a jednak nejsou podloženy dostatkem informací, hlubším pochopením nebo argumenty (diskutuje se o „objektivitě“ písemných testů s výběrem odpovědi, ale málokdo zažil, že existují i spolehlivé písemné zkoušky s velkou volností odpovědi, málokdo zná aspoň postup vyhodnocování otevřených otázek např. ve výzkumech PISA). Kvůli nedostatečné informovanosti a zkušenosti s různými aspekty hodnocení a evaluace pak dochází jednak k nepochopení mezi profesní veřejností a administrativou (komplexní hodnocení žáků, plošné testy v krajích, státní maturity), ale také k povrchním rozhodnutím v centru (naprostá protichůdnost zavádění RVP a plošného testování 5. a 9. ročníků).

6.2 Nedostatky současného stavu

V českém vzdělávacím systému není cíleně a systematicky sledována jeho kvalita; opatření vzdělávací politiky nejsou založena na empirických zjištěních

Například: Při utváření RVP ZV učitelé dějepisu a historici vyjadřovali obavu, že omezení objemu dějepisných údajů, s kterými jsou žáci seznamováni v průběhu povinné docházky, povede ke kulturnímu úpadku národa. Nikdo však nezjišťoval, kolik z údajů, které jsou v současné škole probírány, si žáci zapamatují a kolik z nich si odnášejí do dospělého života. Rozhodování o obsahu kurikula je tak založeno pouze na osobních přesvědčeních jednotlivých aktérů. *Další příklad:* Mezinárodní srovnání opakovaně ukazují vysokou závislost výše vzdělání českých žáků na rodinném zázemí a nedostatečnou úroveň obecného vzdělání u absolventů českých odborných učilišť. Nebylo provedeno ani jedno šetření, které by se pokusilo zmapovat rozdíly mezi absolventy jednotlivých typů středních škol a úroveň jejich vědomostí a dovedností²¹. Připravenost a vybavenost k provádění monitorování a výzkumů, zejména takových, které by mohly sloužit k zlepšení praxe, u nás ani mezi většinou odborníků nedrží krok se světovým vývojem. Například ani provedená mezinárodní nebo nezávislá šetření typu mezinárodních výzkumů čtenářské gramotnosti²² a jejich dostupné výsledky nebyly dosud řádně interpretovány vzhledem k učitelské praxi.

Rozhodnutí vzdělávací politiky v oblasti evaluace nejsou primárně zaměřena na řešení existujících problémů, neboť MŠMT je přesně nezná

Nemá relevantní informace o fungování vzdělávacího systému a ani se nesnaží tyto informace cíleně získávat. Rozhodnutí vzdělávací politiky tak nejsou založena na znalosti stavu a nereagují na aktuální potřeby vzdělávacího systému. *Například:* Velmi aktuálním a rovněž širokou veřejností nejvýrazněji vnímaným současným evaluačním problémem je hodnocení žáků při přechodu na vyšší stupeň školy (přijímací řízení na střední a vysoké školy). MŠMT se v předchozích letech nezabývalo zkoumáním problému a hledáním cest k jeho řešení, ale bez předchozí analýzy rozhodlo zavést plošné testování, aniž by vyložilo, jak k řešení daného problému přispěje. Domníváme se, že je zásadní rozdíl v tom, zda hledáme nejlepší nástroj pro řešení daného problému, nebo zda se jenom snažíme využít jeden z nástrojů, které máme k dispozici, a to i za cenu, že nenabízí nejvhodnější řešení nebo má dokonce k řešení problému jen velmi okrajový vztah. Druhý přístup považujeme za nešťastný zejména v případě, kdy nejsou nahlížena jeho omezení a negativní důsledky a kdy je vydáván za optimální. Skutečné (a neskrývané) hledání a vybírání optimálních postupů a nástrojů (a diskuse kolem něho) by kromě toho přinášelo i obecnější osvětu odborné i laické veřejnosti a její větší důvěru ve správnost navrhovaných řešení.

Nově uzákoněná evaluační opatření často nejsou konzistentní s jinými opatřeními vzdělávací politiky

Například: Načasování zavedení plošných testů do systému je krajně nevhodné, neboť probíhá v době, kdy se mění závazné kurikulární dokumenty. Zatímco podle kurikulárních dokumentů se mají učitelé zaměřit na rozvoj klíčových kompetencí, náplní pilotovaných testů jsou dosud upřednostňované vědomosti. Hrozí nebezpečí, že učitelé budou chápat testy jako potvrzení formálnosti reformy a na rozvíjení klíčových kompetencí budou rezignovat. *Další příklad:* Přestože došlo k uzákonění jednotné maturitní zkoušky pro všechny maturitní obory, nebylo využito tvorby nových kurikulárních dokumentů k vytvoření společného jádra, na kterém by bylo možno zkoušku založit. Vytvořené dokumenty neumožňují vytvořit zkoušku tak, aby absolventi některých oborů nebyli v této zkoušce znevýhodněni, neboť ve škole nedostanou příležitost se naučit testovaný materiál.

²¹ Testování v rámci přípravy jednotné maturitní zkoušky není v tomto ohledu dostatečné, neboť do něj nejsou zahrnuti žáci středních odborných učilišť, kteří nenavštěvují maturitní obory.

²² V České republice proběhly dva mezinárodní výzkumy čtenářské gramotnosti organizované Mezinárodní asociací pro hodnocení výsledků vzdělávání (IEA): Reading Literacy Study v r. 1995 a Progress in Reading Literacy Study v roce 2001. Úroveň čtenářské gramotnosti je zkoumána rovněž v rámci výzkumu OECD PISA.

Často nejsou stanovena kritéria, podle kterých budou vyhodnocována evaluační zjištění

Například: Nejsou specifikována kritéria pro kontrolní činnost ČŠI a ta se tak stává pouze subjektivním pozorováním jednotlivých inspektorů: má-li například ČŠI kontrolovat soulad školního vzdělávacího programu s RVP, musí být zcela jasně specifikováno, v čem má soulad spočívat, tedy co musí škola dodržet a kde je naopak plně autonomní. Stejně tak musí být specifikovány podmínky vzdělávání, které škola musí pro své žáky povinně vytvořit. Dále není rovněž jasné, kde leží hranice neúspěšnosti žáka či školy ve státní testové zkoušce a podobně. Podrobnější specifikace kritérií chybí i při hodnocení učitele ředitelem a žáka učitelem. Není jednoznačně vymezeno, na základě čeho hodnotí práci učitele ředitel, rovněž není obvyklé popisovat cíl a kritéria hodnocení při hodnocení žáků (specifikace typu „test bude z klasicizmu“ není dostačující – vůbec nenaznačuje, co a jak „bude dobře“). Hodnocení nemůže mít výpovědní hodnotu a pomáhat, pokud obě strany (hodnotící i hodnocený) nesdílejí jasnou představu o tom, k čemu měla práce dospět. Proto je nutné, aby formulace cílů popisovaly výkon žáka – nikoli témata, jimiž se v učení zabýval. Podobně musejí popisovat činnosti školy – nikoli jen názvy oblastí, v nichž je kvalita sledována (např. „hygiena učení“).

U navrhovaných evaluačních šetření není zřejmé, jak bude nakládáno se zjištěnými skutečnostmi

Není jasné, komu budou k dispozici informace o zjištěných skutečnostech, jaká opatření budou přijímána v případě shledání neuspokojivého stavu (tj. nesplnění kritérií, která dosud ani nebyla stanovena). *Například:* Školy mají povinnost předkládat své autoevaluační zprávy ČŠI, nemají však žádnou informaci o tom, jak s nimi bude dále nakládáno. Nevědí, zda bude ČŠI pouze sledovat, zda škola provádí reflexi své práce a používá ji jako podklad pro zlepšování své práce, či zda ze školou zjištěných nedostatků bude ČŠI také vycházet při svém hodnocení práce školy. To oslabuje chuť k poctivé reflexi a posiluje tendenci k formálnímu provedení úkolu. *Další příklad:* U testových výsledků není dosud zřejmé, k jakému účelu budou využity, tj. zda budou sloužit primárně jako podklad k přijímacímu řízení, jako prostředek zpětné vazby pro školy a žáka či jako podklad pro hodnocení práce školy zřizovatelem a veřejností. Není vyřešeno, jaký osud stihne žáka, který v testu podá nedostatečný výsledek, jaká opatření budou přijata ve vztahu ke škole, jejíž žáci podají nedostatečný výsledek apod.

Chybí prostor pro volbu optimálních nástrojů hodnocení; systém nestaví na vnitřní motivaci a zodpovědnosti jednotlivých aktérů a neumožňuje jim získávat zpětnou vazbu a podporu podle vlastní volby

Například: Stát, místo aby poskytl školám finanční prostředky na nákup evaluačních a konzultačních služeb podle jejich volby a aktuálních potřeb, zavádí centrální evaluační systém, do kterého se budou muset povinně zapojit všechny školy. Ze systému tak zmizí konkurence, která by zajišťovala vzrůstající kvalitu poskytovaných služeb.

V celém systému je přeceňována sumativní složka hodnocení na úkor složky formativní

Poskytování zpětné vazby obsahující informaci, jakými cestami lze dosáhnout zlepšení, je podceňováno na všech úrovních vzdělávacího systému. Zpětnou vazbu nedostávají žáci od svých učitelů (známka takovou informaci nenese), nedostávají ji ani učitelé od vedení školy. V českých školách není rovněž běžné, aby si zpětnou vazbu poskytovali žáci nebo učitelé navzájem nebo aby ji hledali učitelé u svých žáků. Učitelé nejsou poučeni o tom, jakými nástroji mohou poskytovat zpětnou vazbu svým žákům ani jak ji mohou získat ve vztahu ke své práci. *Například:* Většina učitelů neumí pracovat s portfolií, neví, jak vést žáky k sebehodnocení, neumí psát věcné a informativní slovní hodnocení. Většina učitelů se domnívá, že shrnující známka žákovi dává nejen dostatečnou zpětnou vazbu, ale dokonce i vhodnou motivaci k práci. Učitelé rovněž zřídka vytvářejí spolupracující skupiny nebo se dotazují svých žáků, jak jsou spokojeni s jejich výukou. Hospitace ředitelů v hodinách bývají spíše formální. V této oblasti je pedagogům navíc k dispozici jen velmi málo nabídek v rámci dalšího vzdělávání.

6.3 Navrhovaná opatření

- **Kvalitu vzdělávací soustavy systematicky a soustavně hodnotit na základě sledování systému prostřednictvím výběrových šetření**

Sledování by se mělo zaměřit také na důsledky opatření vzdělávací politiky a na cílené mapování rozmanitých aspektů systému (kompetence a postoje pedagogů, jejich profesní přesvědčení, obtíže začínajících učitelů, spolupráci rodiny a školy, ...). Koncepční a plánovací činnost by pak měla být důsledně budována na zjištěných skutečnostech. Monitorovací aktivity by měly být předmětem výběrových řízení, nikoli dílem jedné státní instituce. V případě soutěže bude větší kvalita návrhu i realizace a v menší míře hrozí zkreslování výsledků ve snaze zachovat loajalitu k zadavateli. Sledování nesmí být zaměňováno s plošným testováním, neboť to tuto úlohu neplní. Nutnost srovnávat jednotlivé žáky vede k použití jednotného testu, který nemůže pokrýt jednotlivé testované oblasti a cíle vzdělávání dostatečným počtem úloh. Výběrové šetření umožňuje použít maticového systému tvorby testu, ve kterém různí žáci pracují s různými testy. Tento systém umožňuje dokonale pokrýt sledovanou oblast a umožňuje testovat i jiné výstupy vzdělávání, než jsou vědomosti a rutinní dovednosti.

- **Přezkoumat záměr zavést do systému jednotnou maturitní zkoušku**

Záměr zavést do systému centrální maturitní zkoušku (v kontextu současné situace vzdělávacího systému a jeho finančních i lidských zdrojů) doporučujeme nechat oponentovat domácími i zahraničními odborníky a přezkoumat expertním panelem složeným z domácích i zahraničních kurikulárních odborníků, středoškolských a vysokoškolských pedagogů a tvůrců vzdělávací politiky. Pokud se panel vysloví pro zavedení maturitní zkoušky, doporučujeme vyhlásit veřejnou soutěž na vypracování evaluačních standardů odvozených od společného všeobecně vzdělávacího jádra závazného pro všechny maturitní obory (vytvoření takového jádra považujeme v případě jednotné maturitní zkoušky za nezbytné!) a na specifikaci zkoušky podle těchto standardů. Z řady důvodů považujeme za vhodné, aby se řešením úkolu zabývalo za stejných podmínek nezávisle na sobě několik subjektů. S tím, že realizátor bude vybrán na základě předložených návrhů expertní skupinou složenou z domácích i zahraničních odborníků a pedagogů. To by mělo mimo jiné zajistit, aby se do podoby zkoušky promítly nejmodernější trendy týkající se podoby podobných zkoušek i způsobů vyhodnocování žákovských odpovědí. Nevylučujeme ani existenci dvou či tří různých kvalitních typů závěrečné zkoušky vedle sebe – škody způsobené nedotažeností nebo systémovou jednostranností jediného typu mohou být větší než nejednotnost. Dosavadní naprostá roztržitost podoby maturit trvá bez zhroucení systému již nejméně 15 let, běžně a bez větších problémů funguje i nejednotnost přijímacích zkoušek na VŠ. Ve světě je běžné, že vedle národních typů zkoušky skládají studenti např. Baccalaureat international a vyšší školy nemají inteligentní důvod ho neuznávat. Uznávají se také poměrně odlišné maturity mezi státy. I takto pečlivě připravená jednotná maturitní zkouška, případně její jednotlivé alternativy, by měly být důsledně zaváděny jako dobrovolné.

- **Zastavit práce na přípravě centrálního testování v 5. a 9. ročníku povinného vzdělávání**

Domníváme se, že zavádění plošných testů tak, jak je plánuje CERMAT, je příliš riskantní a řada pochybení v průběhu rozhodování a přípravy dává našim obavám za pravdu. Obáváme se zejména zpomalení kurikulární reformy, demotivování kvalitních pedagogů, poškozování žáků, poškozování škol a učitelů a dalšího zvýšení nerovností ve vzdělávacím systému. Kdyby byla zkouška z nějakých důvodů přesto realizována, musí jí předcházet vymezení evaluačních standardů a měla by být pro školy a žáky nepovinná. Riskantní je rovněž vliv takového nesystémově připraveného testování na obecné povědomí o testech a na jejich přijatelnost. Pochybení v testových úlohách vzbuzují skandální odezvu nejen v tisku, ale zejména u poškozených žáků, studentů a jejich rodičů, znejistují úsilí testovaných po léta před testem a vytvářejí v nich negativní vztah k učení. Laická tolerance veřejnosti vůči testům ověřujícím jen primitivnější složky vzdělání by napomáhala tomu, aby se výuka podřizovala nekvalifikovaně stanoveným nárokům (tzv. učení na testy).

- **Uložit školám, které provádějí přijímací zkoušky, povinnost zveřejnit následně tyto zkoušky spolu s ohodnocenými pracemi žáků (anonymně) a s kritérii hodnocení**
Toto opatření by mělo vést ke zkvalitnění a lepšímu promyšlení přijímacích procedur i ke zvýšení péče a odpovědnosti na straně školy. Jako jeden z častých argumentů pro nutnost zavést testy do povinného vzdělávání bývá uváděna špatná kvalita přijímacích zkoušek na střední školy. Již jsme uvedli, že spoléhat se na kvalitu státních testů se nám jeví příliš riskantní – zatím nejsou o nic lepší. Z mnoha důvodů považujeme za užitečnější vykonávat tlak přímo na kvalitu přijímacích zkoušek jednotlivých středních/vysokých škol. Zveřejněním kritérií i vyhodnocených prací se nejenom umožňuje veřejná kontrola, ale zároveň se kultivuje povědomí veřejnosti a také se tak (napříč školami) dlouhodobě utváří vědomí profesního standardu.
- **Poskytnout ministerským úředníkům kvalitní vzdělání v oblasti hodnocení výsledků vzdělávání a práce školy**
K tomu, aby mohli kvalifikovaně utvářet vzdělávací politiku v této oblasti, potřebují být ministerští úředníci řádně poučeni. Toto poučení dosud chybí. Doporučujeme obrátit se na zahraniční odborníky – v ČR je odbornost v této oblasti nedostatečná.
- **Uložit regionálním úředníkům povinnost se vzdělávat v oblasti hodnocení výsledků vzdělávání a práce školy**
Jsme si vědomi toho, že v současné době nemají zřizovatelé kvalifikaci k tomu, aby posuzovali práci školy. Úkolem státní správy je motivovat je ke vzdělání, které jim umožní školy ve své působnosti kvalifikovaně spravovat. Tedy i kvalifikovaně posoudit jejich práci. Jeví se nám v mnoha ohledech výhodné, aby se kvalita posuzovala tam, kde jsou přímo pocítovány její důsledky, tedy v komunitě. Aby regionální úředníci dokázali ve spolupráci s řediteli škol zavést efektivní mechanismy, které podpoří úsilí škol o zkvalitnění jejich práce, musí být poučeni o možnostech, jež se jim v oblasti hodnocení práce školy nabízejí, a o přednostech a rizicích jednotlivých postupů.
- **Podpořit zařazení vzdělávacího bloku týkajícího se hodnocení ve vzdělávání do sylabu programů vzdělávajících budoucí učitele a do programů dalšího vzdělávání učitelů**
- **Poskytnout školám dostatek prostředků k samostatnému nákupu vzdělávacích, konzultačních a evaluačních služeb; nevytvářet nekalou konkurenci státních organizací**
Je důležité, aby nabídka služeb v oblasti evaluace byla dostatečně kvalitní a různorodá a aby se průběžně obohacovala o nové poznatky a zkušenosti. Školy musí mít příležitost volit takové služby, které nejlépe reagují na jejich aktuální potřeby. Může se jednat o vzdělávání v dílčích oblastech evaluace, konzultace v oblasti hodnocení výsledků žáků či specifických aspektů práce školy či nákup externího „auditu“ či hodnocení vybraných aspektů práce školy či výsledků vzdělávání. V českém vzdělávacím prostředí se pohybuje řada nevládních organizací, které poskytují školám možnost získat zpětnou vazbu ve vztahu k výsledkům žáků, klimatu školy, práci učitelů apod. V současné době školy nemají dostatek prostředků k nákupu vzdělávacích servisních služeb, proto přednostně volí vzdělávání dotované státem nebo EU, využívají „bezplatných“ služeb státní organizace CERMAT. Je nezbytné vytvořit prostředí, ve kterém budou mít všichni poskytovatelé služeb školám rovné podmínky. Jen tak bude úroveň jejich služeb zachována. Státní organizace, které mají zajištěn přísun finančních prostředků nezávisle na tom, jak jsou školy s jejich prací spokojeny, nemají žádnou motivaci pracovat kvalitně.
- **Omezit a jasně definovat činnost České školní inspekce. ČŠI by se měla ve své činnosti omezit na sledování následujících oblastí:**
 - hospodaření školy (zákonost nakládání s finančními prostředky)
 - podmínky pro vzdělávání (na základě elementárních standardů, které budou k tomu účelu vytvořeny)
 - vzdělávací dokument (shoda s národním vzdělávacím dokumentem, schopnost pedagogů obhájit svůj ŠVP, vysvětlit, o co škola usiluje a proč její ŠVP obsahuje dané prvky.)
 - další vybrané skutečnosti (např. evidence žáků se speciálními vzdělávacími potřebami a způsob péče o ně, preventivní opatření předcházení šikaně, program pro volbu povolání)

atd. – bude součástí standardů).

Pro všechny sledované oblasti musí být jasně vymezeny požadavky, aby školy přesně věděly, co je od nich očekáváno, a aby pracovníci ČŠI měli jasné vodítko pro své posouzení. Musí být jasně stanoveno, co bude následovat v případě, že škola předepsaná kritéria nenaplní. Do budoucna považujeme za žádoucí, aby hodnocení školních vzdělávacích programů přešlo z kompetence ČŠI do kompetence zřizovatelů.

- **Hodnocení práce školy a učitelů ponechat v kompetenci zřizovatele a ředitele školy**

Nevidíme dobrý smysl v tom, aby ČŠI kontrolovala autoevaluační zprávy škol. Stanovení mechanismu autoevaluace a její případné kontroly navrhujeme ponechat na dohodě zřizovatele se ředitelem školy. Stejně tak nevidíme dobrý smysl v tom, aby pracovníci ČŠI monitorovali činnost jednotlivých učitelů. Kontrolu pedagogické práce navrhujeme ponechat v kompetenci ředitelů škol. Vycházíme přitom z toho, že přidělené finanční prostředky jim umožní nakupovat externí služby v této oblasti. Již nyní mohou čeští pedagogové využít akreditačního systému společností Step by Step a Kritické myšlení. Nepochybujeme o tom, že nebude-li stát provádět nekalou konkurenci, vzniknou další kvalitní akreditační služby. Vedení škol musí mít dostatek finančních prostředků, aby pedagogům akreditace zaplatilo a aby mohlo zvýšení jejich kvalifikace finančně ohodnotit.

- **Cíleně posilovat diagnostickou funkci hodnocení a jeho formativní složku**

Aby evaluační činnost přispívala ke zkvalitnění vzdělávání, je třeba ji v daleko větší míře než dnes používat jako prostředek k poskytnutí cílené pomoci a podpory – nikoli jako podklad k potrestání. Evaluační činnost by se měla primárně zaměřovat na včasné odhalení nedostatků a následná opatření by měla směřovat k jejich odstranění. Například: cíleně se zaměřit na včasnou identifikaci žáků, kteří jsou v ohrožení (první projevy nepochopení, zaostávání, potíže s učením doma atp.), a na bezodkladnou pomoc. Nebo na identifikaci žáků, kterým se nedaří dosahovat stanovených cílů vzdělávání, a těmto žákům poskytovat individuální pomoc a podporu. Měla by být posílena soustavnost evaluace: nikoli jenom zjištění stavu k danému okamžiku, ale zjišťování dlouhodobých posunů v růstu kvality vzdělávání. Analogicky postupovat i v případě škol: tedy pomáhat školám, aby včas zjistily, kde se u nich začínají rýsovat problémy, a školám, které vykáží nedostatky, poskytnout pomoc k jejich odstranění. K tomu je mimo jiné nezbytné poskytnout českým učitelům vzdělávání, aby dokázali stanovovat dosažitelné cíle žákova učení, aby dokázali poskytovat kvalitní zpětnou vazbu (např. použitím portfolia, slovního hodnocení apod.) a aby uměli používat metody, které umožňují individualizaci výuky podle specifických potřeb jednotlivých žáků.

PŘÍLOHA

Cíle, kritéria a důsledky hodnocení

Domníváme se, že stanovování reálných cílů, kritérií a důsledků hodnocení je důležitým předpokladem zlepšování kvality vzdělávání. Považujeme za užitečné vzdělávat učitele a ředitele škol k tomu, aby stanovování cílů práce, kritérií a důsledků hodnocení začali zavádět do školní praxe. Zároveň považujeme za naprosto nutné, aby jakémukoli plošnému hodnocení kvality vzdělávání, které bude (nebo může) mít zásadní dopad na hodnocený subjekt (např. státní maturity či národní hodnotící zkouška v 5. a 9. ročníku, a to vzhledem k žákovi i ke škole), předcházel srozumitelný a jednoznačný popis cílů, kritérií a důsledků. Uvádíme postup, který by mělo podle našeho názoru hodnocení respektovat. Příklady jsou voleny jako ilustrační. Prosíme laskavého čtenáře, aby k nim v tomto smyslu také přistupoval.

Před hodnocením srozumitelně a jednoznačně definovat cíl žákovy práce a podle toho i cíl hodnocení

Například:

A) *cílem žákovy práce* je ovládnout psaní i/y v kořenu slova; cílem hodnocení žáka pak je zjistit, zda umí psát i/y v kořenu slova po obojetné souhlásce „b“ (hodnotí učitel)

B) *cílem dalšího vzdělávání učitelů* je zapojit do práce se žáky více forem formativního hodnocení, aby dostávali zpětnou vazbu už při učení – nejen na jeho konci; cílem evaluace učitelovy práce je pak zjistit, v jaké míře učitel při hodnocení žáků v hodině používá formativní hodnocení (hodnotí ředitel)

C) *cílem rozvoje školy* je dát žákovi co nejlepší možnost výběru dalšího studia, cílem evaluace školy pak je zjistit, zda a jakou formou základní škola nabízí žákům informace o možnostech studia na střední škole (hodnotí zřizovatel).

Před hodnocením srozumitelně a jednoznačně definovat kritéria hodnocení, na základě kterých lze zjistit, zda, případně v jaké míře hodnocený subjekt dosahuje definovaného cíle

Například:

ad A)

kritériem může být např. procentuální podíl správně napsaných slov s i/y v kořenu slova po obojetné souhlásce, 85 % a víc – výborně, 85 %–65 % – chvalitebně, 65 %–45 % – dobře, 45 % – 30 % dostatečně, méně než 30 % – nedostatečně;

kritériem však může být i zdůvodňování určitého psaní i/y: žák uvádí při zdůvodnění pravopisu i/y v určitém slově příbuzná slova, která svou stavbou souvisejí se slovem napsaným (žák tedy má vhlad do systematických pravopisných souvislostí a bude umět řešit i nové případy) – výborně, žák uvádí mnemotechnickou pomůcku (která na složitější případy nestačí) – dobře, žák zdůvodňuje chybně, případně nezdůvodňuje vůbec – nedostatečně

ad B)

kritériem může být procentuální podíl formativního hodnocení při hodnocení žáků v hodině, více než 90 % – výborně, více než 70 % – dostatečně; méně než 70 % – nedostatečně;

kritériem však může být i účinek formativního hodnocení na představu žáka o příštím postupu: nad podaným hodnocením žáci dokážou účinně vyvodit, jak budou příště postupovat, aby se nedopustili chyby – výborně, nad hodnocením žáci sice vidí, proč se dopustili chyby, ale uvádějí víceméně náhodně opravné postupy, které nejsou v hodnocení naznačeny a k nápravě nevedou – dobře, žáci chápou jenom to, že nemají správný výsledek práce, ale nedokážou říct, proč ani jak postupovat příště – nedostatečně

ad C)

kritériem je forma nebo obsah nabídky studia na střední škole: základní škola zprostředkuje pouze název a adresu střední školy – dostatečně, základní škola poskytuje podrobnější infor-

mace (obory studia, podmínky přijímacího řízení, výsledky přijímacího řízení z předchozích let, den otevřených dveří) – chvalitebně; základní škola poskytuje výše uvedené informace a na požádání zprostředkuje styk žáka s nabízenou školou střední – výborně

Srozumitelně a jednoznačně popsat důsledky dosažení jistého stupně hodnocení

Například

ad A)

hodnocení v českém jazyce se bude skládat z hodnocení v pěti oblastech: pravidla českého pravopisu, stavba a realizace mluveného projevu, stavba a realizace psaného projevu (sloh), porozumění ústnímu a písemnému sdělení, aktivita v hodině; každá část se bude na celkovém hodnocení podílet 20 %; průměrné hodnocení z psaní i/y po obojetných souhláskách se bude na celkovém hodnocení v oblasti „pravidla českého pravopisu“ podílet 60 %; když žák není spokojen s výsledkem testu, může jednou psát opravný test z identického tématu; žáci, kteří nezískají v hodnocení z pěti oblastí souhrnně aspoň 51 %, musejí projít náhradním intenzivním kurzem zaměřeným na oblasti jejich největšího nedostatku

ad B)

pokud bude průměrný podíl formativního hodnocení používaného učitelem ve třídě zjištěn během tří hospitací jako menší než 70 %, bude učitel vyslán na kurz zaměřený na využití formativního hodnocení ve výuce a bude povinen pracovat ve skupině spolupracujících učitelů, která se soustředí na poskytování formativního hodnocení; pokud se situace nezlepší, bude učitelův osobní ohodnocení o 50 %, dokud nedojde k nápravě; bude-li stav přetrvávat, bude učitel propuštěn

ad C)

škola/zřizovatel poskytnou výchovnému poradci další vzdělání v oblasti poradenství pro volbu povolání; pokud ani pak nedojde k zásadnímu zlepšení nabídky pro výběr střední školy, bude poradce vyměněn.

Ti, kdo dosahují vysoké úrovně kvality své práce, také pocítují důsledky: žáci dostávají větší svobodu v profilaci svého studia (aby se ve zvládnutých oblastech nemuseli zdržovat „čekáním“ na pomalejší spolužáky), jsou zapojováni do komplexnějších projektů atp. Škola samozřejmě na tuto potřebu pamatuje v uspořádání rozvrhu i v plánování nadstandardních aktivit. Pedagogové jsou za svou práci lépe ohodnoceni, získávají možnost se zapojovat do prestižních projektů, nadstandardních aktivit dalšího vzdělávání, apod..

Srozumitelným a důvěryhodným způsobem seznámit a stále seznamovat žáky/učitele s cíli, kritérii a důsledky hodnocení jejich učení/vyučování, zapojovat žáky do jejich používání (zvyšovat podíl sebehodnocení práce žáka/učitele)

Například

- kritéria hodnocení písemného úkolu rozdávat každému žákovi vytištěná zároveň se zadáním; dbát, aby formulace zadání jasně prozrazovala i požadované kvality výkonu
- vyjednávat se třídou dvě až tři z celkového počtu např. 6-7 kritérií daného výkonu tak, aby žáci sami stanovili, co považují za důležitý rys kvality, vedle stanoviska učitelova
- ponechávat vyhodnocení práce podle stanovených kritérií i v závažných úlohách na samotném žákovi, nebo na jeho spolužákovi
- spolu se zadáním složitější úlohy rozdat žákovi pracovní list ke sledování průběhu jeho práce (s potřebnými kritérii);
- zpracovat spolu s učitelským sborem školní „standard dobrého výkonu učitele“ a individuálně i společně s kolegy (vzájemné návštěvy a konzultace) či se zástupcem pro kvalitu výuky (hospitace a rozhovory) usilovat o jeho postupné naplnění (v dohodnutých etapách) u každého z učitelů; čas potřebný k této práci zahrnout do úvazku učitele.