



K transformaci vzdělávacích soustav a evaluačních systémů na přelomu tisíciletí

Jaroslav Müllner^a

^a Praha, Česká republika
jardamullner@seznam.cz

DOI 10.15240/tul/006/2021-2-006

Historické kořeny utváření vzdělávacích soustav – faktor pro pojetí jejich evaluace

Současná národní i nadnárodní vzdělávací diskuse tzv. vyspělých zemí světa vnímá vzdělávací soustavy jako

veřejně prospěšný systém, zajišťující veřejnou službu naplňování strategických cílů vzdělávací politiky. V jejich vymezení se odráží vzdělávací cíle reagující na situaci globalizovaného světa, ekologických hrozeb a kulturních a sociálních problémů či výzev. Celkově je zřejmé, že vzdělávací systémy a vzdělávací politiky se nachází v ekonomicky vyspělé části světa před velmi podobnými kulturními a sociálně-ekonomickými a environmentálními výzvami. Jednotlivé státy, ve vzájemné koordinaci a spolupráci, se snaží vzdělávací systémy udržovat natolik otevřené a flexibilní, aby se výzvy nestaly ohrožujícími hrozbami a občanské společnosti dokázaly problémy globalizace zvládat právě díky vzdělávacím procesům.

Přes nadnárodní diskusi a koordinaci vzdělávacích politik se ukazuje, že významnou roli ve směřování vzdělávacích cílů, a zejména v průběhu vzdělání, sehrává vzdělávací tradice. Celkově je zřejmé, že vzdělávací systémy jsou velmi rezistentní a „zaostávají“ za ekonomicko-sociální transformací. Ukazuje se, mimo jiné i ze zkušeností tzv. transformace postkomunistických společností ve střední a východní Evropě, že přes značné snahy zůstávají strategické vzdělávací cíle v daných zemích mnohdy nenaplněny. Je zřejmé, že vzdělávací strategie nemohou „vyměnit“ vzdělávací tradice během krátké doby.

Tak, jak postupně vznikaly vzdělávací soustavy, utvářela se rovněž v jednotlivých krocích tzv. školní kultura, která ovlivňuje procesy vzdělávání a „školní každodennost“ mnohdy silněji než deklarované změny a „inovace“ vzdělávání.¹

Obecně lze říci, byť s jistým zjednodušením, že vzdělávací soustavy jakožto společensky obecně prospěšné plošné systémy vznikaly dvojí cestou. Pro středoevropské země je obvyklé, že systém byl nastaven „shora“, vládnoucí autoritou, moderním státem s jeho byrokratickou státní oporou a v úzké spolupráci s autoritou církevních institucí. Typickým příkladem jsou země, osamostatnivší se po rozpadu Rakouska-Uherska, včetně dnešní České republiky. Centralizované pojetí vzdělávacích soustav je však možné sledovat i v dalších zemích středo- a východoevropského prostoru, které byly historicky utvářeny silně centralizovanými státními institucemi, a současně zde sehrávaly podstatnou roli instituce katolické církve (jedná se o území, jež jsou dnes součástí Polska, pobaltských států, států balkánského poloostrova či zemí jako Francie, Španělsko či Itálie).

Odlíšnou cestou vznikaly vzdělávací soustavy v zemích, které měly a mají silnou protestantskou tradici. Jednotlivá náboženská společenství zakládala školy takřkajíc „zdola“, a teprve časem a postupně vznikala potřeba koordinovat jejich činnost a způsob jejich fungování tak, jak si to vyžadovaly procesy industrializace, byrokratizace, urbanizace a celkově modernizace společnosti. Podobně tomu bylo i v zemích, kde docházelo ke střetům jednotlivých konfesí. Příkladem může být Nizozemí, které má dnes jeden z nejvyšších podílů nestátních škol v rámci vzdělávací soustavy v Evropě. Tyto školy jsou nicméně zavázány a regulovány jasně vymezenými a poměrně přísnými podmínkami fungování. To jim umožňuje čerpat prostředky z veřejných rozpočtů, podobně jako školy „státní“. Země s touto vzdělávací tradicí, která je typická pro anglosaské země, jako je Velká Británie, Belgie,

1 Následující pohled na roli a význam struktury vzdělávací soustavy v procesech hodnocení vzdělávání se zaměřuje vzdělávací stupně dle mezinárodní klasifikace ISCED 0, 1, 2 a 3, a nereflkuje proto vzdělávání na vysokoškolském stupni a v terciárním vzdělávání.

již zmíněné Nizozemí, USA (kam směřovaly skupiny přistěhovalců se zcela odlišným kulturním a náboženským zázemím), a některé další státy vnímaly roli státu ve vzdělávání nikoliv jako ustavující a řídicí, ale spíše jako koordinační a podpůrnou.

V těchto dvou rozdílných modelech se postupně vytvářely struktury, které se sobě v čase blížily, ale v celkovém vnímání podstaty a principů se přesto jisté rozdílnosti uchovaly. Výstižně popsal tuto situaci J. C. van Bruggen ve své komparativní studii o inspekčních systémech: „Pro mnoho čtenářů z anglosaských zemí včetně Belgie a Nizozemí je obtížné pochopit absolutně odlišné vztahy mezi třemi aktéry, státem, vzdělávacím systémem a školou v zemích s více či méně německo-rakouskou historií. [...] Pro země s více latinsko-románským základem, podbarvenými dějinami se silnou vazbou na římskokatolickou církev, jsou vztahy mezi státem, vzdělávacím systémem a školou také odlišné, více srovnatelné s německo-rakouskou tradicí [...]“ (van Bruggen, 2010, s. 11).

Hodnocení škol bylo součástí života vzdělavatelů od systematických snah o školní institucionální vzdělávání. Již katedrální školy byly pod dohledem zřizovatelů, což byly ve středověku církevní instituce. V zemích Koruny české lze nalézt písemné záznamy o školním dozoru již od 12. století, například v Olomouci roku 1132, v Brně roku 1234, ve Znojmě 1248 (Šustová, 2007).

„Přechodem“ vzdělávání pod dohled rodičů se moderního státu získávala státní moc dohled i nad chodem a hodnocením vzdělávání. Ve střední Evropě se pak v průběhu 19. století postupně ustanovil model, ve kterém vykonávali nad školami „školní dozor“ inspektoři, kteří byli nadáni významnými pravomocemi, kterými určovali směřování a chod škol, nebo byli součástí úřadů, které školy zčásti spravovaly prostřednictvím školních rad a místními zřizovateli, zčásti centrálně zemskými orgány a radami. Tento model fungoval i v první polovině 20. století v českých zemích, jak vyplývá například ze zákonných nařízení ohledně kompetencí a povinností Zemské školní rady: „[...] 3. podávání dobrých zdání o plánu učebním, o prostředcích vyučování a učebních knihách pro školy střední a odborné; 4. podávání výročních zpráv k ministerstvu

záležitostí duchovních a vyučování o stavu školství v zemi“ (Křivánek [ed.], 1925, s. 434).

Nešlo pouze o české specifikum. V zemích s převážně centralizovaným vzděláváním, což je typické pro země střední Evropy, bylo fungování státního dozoru nad školami a systémem jako celkem obvyklým prvkem vzdělávací soustavy. Stručnou charakteristiku situace podává například Otakar Kádner: „Především v zemích, kde je školství co možná zcentralizováno, je [...] zaveden státní dozor prostřednictvím školských úřadů a inspektorů, [...] [kteří] bdí nad nerušeným chodem učení“ (Kádner, 1925, s. 417).

Zde je velmi důležité zdůraznit, že školní inspekce a inspektoři byli často zčásti nositeli výkonné moci a v jejich rukách byly soustředěny personální, pedagogické a organizační pravomoci vůči školám. Školní inspekce tak byla vnímána jakožto řídicí složka, realizující státní moc vůči školám, i když některé kompetence byly v rukách školních rad. Ty ale vycházely primárně z doporučení inspektorů. Kontrolní a hodnotící aktivity byly obecně vnímány jako pochopitelné a oprávněné nástroje sloužící k získání informací pro účely uplatňování řídicích pravomocí. Toto je samozřejmě situace, vztahující se k centralizovaným středoevropským systémům. V decentralizovaných systémech byl vliv státu podstatně nižší a odpovědnost za výsledky vzdělávání ležela primárně na škole, nikoliv na státní správě.

Není bez zajímavosti, že v obou modelech bývaly vzdělávací výsledky často předmětem kritiky, a to zpravidla z opačné strany, tedy centralizované soustavy kvůli přílišné centralizaci a decentralizované kvůli přílišné decentralizaci.

Transformace vzdělávacích soustav ve 20. století a „dopady“ na hodnocení vzdělávání a procesy školní inspekce

Globalizace – „pramen“ transformačních procesů ve vzdělávání
Za klíčovou příčinu postupné přeměny vzdělávacích soustav v různých částech světa lze považovat proces globalizace, který intenzivně měnil také sociálně-kulturní vztahy zejména od druhé poloviny 20. století. Tento proces bývá zpravidla definován na ekonomickém základě

a zdůrazňuje ekonomické parametry, jako je volný pohyb kapitálu a zboží a rozvoj mezinárodní spolupráce a kooperace, ale má své dopady také do oblasti veřejných služeb, školství nevýmaje. Procesy globalizace se poměrně rychle „odrážely“ i v školské diskusi, neboť vzdělávání bylo stavěno před zcela nové problémy a otázky: „[...] globalizace je: a) proces smršťování světa (v čase a prostoru) prostřednictvím ICT; b) proces rozšiřování interakcí a vzájemných závislostí různých typů (Cox, 2000; Gill, 2000), (včetně ekonomických vzájemných závislostí globálního rozsahu); c) ideologie (Cox, 2000) nebo ‚intenzifikace uvědomění si světa jako celku‘ (Robertson, 1992) nebo také d) rozšíření vzdělávacích modelů a idejí napříč světem“ (Daun, in: Greger, Najvar [ed.], 2010, s. 118).

Globalizace je tak v kontextu srovnávací pedagogiky vnímána jako proces související s civilizačním rozvojem v duchu moderní otevřenosti a kulturně-ekonomickou migrací. Vyznačuje se ovšem jak rychlostí, tak i působením na země či oblasti, které spíše setrvaly v tradičních sociálně-ekonomických vztazích, a dopady globalizace je proto zasahuje velmi „nečekaně“, nepřipravené, a o to více „zranitelné“. Globalizace způsobuje nerovnováhu kulturních vztahů v mnoha oblastech světa a vyvolává tak značné obavy, jež reflektuje i západní svět jako situaci, kdy je zřetelný: „axiologický chaos, relativismus, postmodernismus, kult peněz, dehumanizace rodinného a společenského života“ (Nowosad, 2003, s. 165).

Kritiků procesů, které probíhají ve vzdělávání následkem globalizačních trendů, je celá řada a pocházejí z různých názorových proudů, například teolog Petr Piřha: „Konzumní způsob života vede lidi k přesycenosti informacemi a zážitky kulturního charakteru“ (Piřha, 2006, s. 56), sociolog Jan Keller: „Citelným důsledkem demokratizace [zde zmasovění – pozn. autora] středního a poté i vysokého školství se stala inflace diplomů a pokles praktické váhy vzdělání“ (Keller, 2010, s. 47) nebo Konrad Paul Liessmann: „Reformátory všeho druhu pojí jedině, a to nenávisť k tradičnímu pojetí vzdělanosti“ (Liessmann, 2008, s. 38) a mnozí další.

Je to pochopitelné jednak proto, že každá velká změna, a o této lze říci, že je civilizační, s sebou nese nebezpečí, která mohou být vážného

charakteru, a také proto, že rychlost změn je tak vysoká, že na ně mohou systémy veřejných služeb, mezi které školství bezesporu patří, reagovat jen se zpožděním a ne dostatečně koordinovaně. Překotnost a jen obtížná předvídatelnost změn je ostatně jedním z důvodů, proč se na konci minulého století stalo školství a další veřejné služby předmětem silného zájmu politiků a mezinárodních organizací.

Liberalizace ve vzdělávání – zdroj idejí pro transformaci vzdělávání?

Není cílem tohoto textu analyzovat, do jaké míry byl nástup vlny liberalismu (nebo spíše neoliberalismu) v 80. a 90. letech 20. století důsledkem postupujících globalizačních procesů, nebo naopak jestli neoliberální vlna uspíšila, nebo dokonce spustila globalizační procesy. To je jistě zajímavý problém, ale jeho analýza náleží spíše ekonomům a politologům, proto ji ponecháme stranou.

V každém případě se procesy, mající záhy přímé dopady i na vzdělávací systémy, opíraly o sílící neoliberálních ideje, které měly svůj zdroj v anglosaském světě, jehož lídrem byly a jsou USA. Stěžejní neoliberální myšlenky, snahy či opatření pocházely z anglosaského světa, a tedy vycházely ze staleté tradice relativně autonomně spravovaných škol, které jsou odpovědné za vzdělání jako takové, a stát nebo veřejná moc vykonává koordinační a podpůrné role. Od 70. let 20. století ve vyspělém průmyslovém světě, a rovněž v anglosaských zemích, významně posilovala diskuse ohledně kvality vzdělávání a rovněž rovných šancí v přístupu ke vzdělávání. Tyto otázky měly být v daném kulturním a společensko-politickém prostoru řešeny neoliberálním pohledem a praktikami. Škola je chápána jako autonomní plně odpovědná jednotka, a proto je nutno především změřit výsledek její činnosti a podle toho ji hodnotit a výsledky případně zveřejnit. Vzdělávací trh, tedy poptávka po tzv. kvalitním vzdělání, měl vyřešit problém celkové vzdělávací kvality školského systému: „Globalizace (včetně diseminace neoliberalismu) je změnou podmínek a způsobu státního řízení a intervencí při restrukturalizaci národních společenství a vzdělávání. Se všeobecnými změnami ve vzdělávání (mj. decentralizaci a vstupování nebo posílení tržních mechanismů ve veřejném sektoru) v průběhu

posledních dekád stát pouští (tyto oblasti – pozn. autora) trhu. [...] Tento nový způsob vlády (New mode of governance) je charakteristický deregulací, decentralizací, restrukturalizací, privatizací, zaváděním tržních prvků, zaváděním evaluačních mechanismů, iniciací autoevaluace, seberegulací a tzv. možností volby“ (Daun, in: Greger, Najvar [ed.], 2010, s. 120–121).

V tehdejší společensko-politické a rovněž vzdělávací diskusi však nebyla vznášena základní otázka, zdali ve vzdělávání má vůbec smysl hovořit o trhu, zdali je takové nahlížení opodstatněné a zejména zdali tím bude naplněna veřejná vzdělávací služba. Vzdělávání bylo v dané diskusi silně navázáno na potřeby trhu práce a pojem trhu se stal stěžejní i pro úvahy nad rolí a významem vzdělávání. Je pochopitelné, že z takového nahlížení na cíle a smysl vzdělávání se vytrácel důraz na vzdělanost jako hodnotu podmiňující nejen úspěch na trhu práce, ale i hodnotu jako takovou, kultivující a rozvíjející osobnost člověka. Proto tento koncept měl a má své hlasité kritiky:

„– vzdělání je zboží, jehož hodnotu určí spravedlivě a objektivně jen trh [...],
– společnost je společnost individuí [...],
– klíčovým postulátem je deregulace, svobodná volba, méně státu [...],
výsledkem je utilitaristická koncepce vzdělávání“ (Štech, 2007, s. 329–330).

Společenská transformace po pádu železné opony a dopady globalizace a neoliberalizace

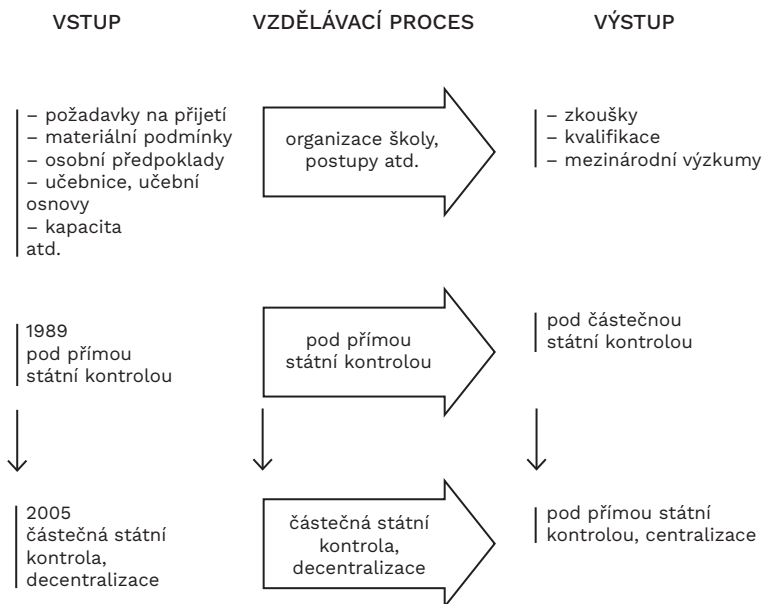
Postupné změny ve vzdělávacích systémech probíhající od 70. let minulého století a opírající se o důvěru v liberální principy „trhu“ i ve vzdělávání měnily podobu a chod vzdělávání zejména v západních zemích světa. I když se v diskusi objevovaly „centralizující“ pohledy – definování pro všechny vzdělávací aktéry závazného národního kurikula – bylo hlavním cílem posílit pohled na „objektivní“, měřitelné/tvrdé výsledky ve vzdělávání, porovnat školy a poukázat tak na školy kvalitní, méně kvalitní a nekvalitní. Nikoli však s cílem podpořit rozvoj všech

škol, ale spíše po zveřejněných daných vzdělávacích výsledků a výstupů motivovat veřejnost, aby si mezi školami sama našla „tu kvalitní“. Neoliberální změny ve vzdělávání byly zprvu realizovány v zemích s historickou tradicí decentralizovaných vzdělávacích systémů (například Nizozemí, Anglie), postupně však „zasahovaly“ i ostatní země. Země s tradičně centralizovanými soustavami, jako je Francie, Rakousko či Německo, postupovaly opatrně a relativně pomalu.

Střední a východní Evropa, uvalená do socialistického experimentu, byla těchto tendencí ušetřena. Pád železné opony ovšem spustil mohutnou vlnu změn v zemích střední a východní Evropy, rovněž v oblasti vzdělávání. Jak vyplývá z níže uvedených grafů, vzdělávací soustavy tranzitních zemí byly plošně a v krátkém čase transformovány z typicky středoevropsky centralizovaných na silně decentralizované: „Je zřejmé, že česká vzdělávací soustava patří mezi ty nejvíce decentralizované spolu s anglosaskými soustavami, kde je ovšem vysoká autonomie škol historickou tradicí“ (Müllner, 2014, s. 7). Signifikantním parametrem je plná právní subjektivita škol, fenomén ve střední Evropě v takové míře nevídaný. Svoji roli zde sehrálo jistě to, že v čase politických změn bylo prakticky vše, co dosud existovalo, považováno za chybné a totalitní, a to bez ohledu na faktickou stránku věci, totiž že struktura systému a role státu ve vzdělávání je dědictvím 18. až 20. století, nikoliv totalitní strukturou, nepočítaje v to ovšem ideologickou indoktrinaci, která však byla realizována jinými mechanismy, nikoliv organizací systému. Proces změn lze schematicky znázornit například takto – viz obr. 1.

Schéma vychází ze situace v České republice, ale vzhledem k vysoké míře obecnosti má platnost a výpovědní hodnotu i pro další země s původně centralizovanými školskými systémy.

V odborné literatuře lze nalézt řadu textů, které zkoumají strukturu změn, ke kterým v českém vzdělávacím systému došlo v překotných 90. letech. Walterová, Greger (2007), Birzea (1996), Čerych (2000), Mitter (2010) a další formulovali tři až pět základních klíčových procesů, které jsou charakteristické pro období transformace. Jako jeden z možných modelů se jeví struktura 4D (Müllner, 2010), která zahrnuje procesy demokratizace (zahrnující odstranění mocenského monopolu



Obr. 1. Schéma poukazuje na situaci ve vzdělávání na „vstupu“ (požadavky na přijetí, materiální podmínky, osobní předpoklady, učebnice, učební osnovy, kapacita atd.) a na „výstupu“ (zkoušky, kvalifikace, mezinárodní výzkumy), a sice v situaci v roce 1989 (situace pod přímou státní kontrolou na vstupu a částečnou kontrolou státu na výstupu) a po roce 2005 (částečná státní kontrola na vstupech a posílení kontroly státu na výstupech), zdroj Müllner, 2010.

a zavedení rovných práv účastníků), deideologizace (odstranění ideologického monopolu a indoktrinace), demonopolizace (odstranění státního monopolu ve vzdělávání) a decentralizace, která vedle ke změně centralizovaného střeoevropského systému na decentralizovaný. Výsledkem je situace, že státní školy dnes v Česku až na několik výjimek neexistují, protože školy, které jsou samostatnými právními subjekty, zřizují obce nebo kraje, vedle ostatních zřizovatelů, jako jsou církev či jiné soukromé subjekty.

Výše uvedené schéma je zjednodušující, pokud má vysvětlit a zohlednit obecnější trendy a postupy ve vzdělávací transformaci.

Je proto pochopitelné, že míra a způsob realizace změn probíhaly vždy individuálně, podle místních podmínek, historických tradic a společenských poměrů. Z výše uvedeného schématu a výše uvedeného pohledu zachycujícího uvažování o směru vzdělávací transformace ve střední Evropě je zřejmé, že rostl význam informací o výstupech vzdělávání, tedy o výsledcích vzdělávacích procesů v rámci vzdělávací soustavy. Je to pochopitelné. Jestliže do značné míry „rezignujeme“ na řízení vstupů (cílů) a procesů (podmínek a metod), je výstup jedinou možností, jak udržet elementární konzistenci systému. Na tuto oblast byla od samého počátku soustředěna pozornost reformátorů decentralizovaných systémů, jelikož hledali nástroje ke zvýšení kvality a úrovně na výstupu vzdělávání a usilovali o zajištění rovnosti příležitostí ve vzdělání. Tak byly například postupně zavedeny centrální testy v Nizozemí, Anglii, USA a dalších zemích. V přímé souvislosti s výše uvedenými změnami se tak stala jedním z nejdůležitějších pojmů ve vzdělávací politice problematika evaluace, tedy hodnocení výsledků vzdělávání, učitelů, regionů, škol, států apod.

Instituce a procesy evaluace – součást vzdělávací politiky

Definování a uchopení pojmu evaluace

Základní sémantický obsah pojmů „hodnocení“ a „evaluace“ je v zásadě shodný. S prudkým rozvojem různých hodnotících aktivit se však pojem evaluace postupně rozšiřoval. Jeho vývoj lze sledovat v celé řadě definic tak, jak byly postupně formulovány.

Pojem evaluace se objevuje nejprve v oblasti hodnocení jednotlivých programů a projektů různého druhu, jak ilustruje například definice z 80. let 20. století: „Evaluace měří účinnost, efektivitu a citlivost programů, produkuje srovnávání založené na této účinnosti a používá dosažené informace pro hledání politických rozhodnutí a pro řízení programů. Evaluace by měla pomáhat řídicím pracovníkům činit rozhodnutí o programových postupech, pravidlech a technické podpoře měření – a stejně tak by měla podporovat řídicí pracovníky při rozhodování o rozpočtu a v legislativním procesu“ (Wholey, 1984). Se změnami vzdělávacích systémů se postupně objevovaly definice,

adaptující tento pojem na vzdělávání, jak je možné ilustrovat na definici z první dekády nového tisíciletí: „Evaluace obecně znamená tvorbu interpretačních analýz sledovaných jevů nebo aktivit, přičemž definuje užitek nebo hodnotu vytvořenou těmito aktivitami. Cílem evaluace vzdělávání je podpora rozvoje vzdělávací politiky, vzdělávacího systému, administrativy školy a samotného procesu učení a vyučování“ (Jakku-Sihvonen, 2007, s. 2).

Postupně tak byl obsah tohoto pojmu, který se mezitím stal klíčovým pro vzdělávací politiku, dále upřesňován, případně rozšiřován, aby vyhovoval vzdělávací realitě a současně zahrnoval i dříve neuvažované parametry, které se však postupem času ukazovaly pro vzdělávací svět jako podstatné. Sem je možné započítat například stále rostoucí vliv laického hodnocení škol a jejich práce, například ze strany rodičů nebo různých zájmových skupin: „Evaluaci vzdělávání rozumíme dynamické procesy, jejichž prostřednictvím probíhá zjišťování informací o vzdělávání a hodnocení vzdělávání jakožto procesu na jeho počátku (vstup, ex ante), v průběhu (proces) a jeho výsledků (výstup, ex post) na všech úrovních vzdělávací soustavy od jednotlivce až po globální celosvětovou, na různých úrovních a v různých segmentech vzdělávacích soustav s využitím široké škály profesionálních, vědeckých, ale i laických metod, které mají za cíl popsat stav systému a formulovat postupy vedoucí k jeho zlepšení a rozvoji“ (Müllner, 2013). Evaluace ve vzdělávání se tak stala svébytnou, dokonce jednou z klíčových kategorií a pojmem srovnávací pedagogiky, zahrnující většinu hodnotících aktivit ve vzdělávání, jež se staly podstatné a zásadní pro tvorbu vzdělávacích politik.

Vznik a transformace evaluačních institucí

Jak jsme uvedli v první části textu, inspekční systémy byly součástí vzdělávacích systémů od doby utváření moderních vzdělávacích soustav. Významnou změnu pohledu na jejich postavení zaznamenáváme právě s důrazem na decentralizaci ve vzdělávání a prosazování neoliberálních zásad a pohledů na otázky vzdělávání, jehož „efektivita“ a význam byly vztaženy zejména k jeho výstupům. Byl tedy posílen význam institucí, které výsledky vzdělávání měly zjišťovat, měřit,

případně interpretovat a dávat tak podklady pro tvorbu vzdělávací politiky. Základní trend byl tedy takový, že inspekční orgány, orientované primárně na řízení systému, přesouvaly těžiště své práce jednak k hodnocení výsledků vzdělávání, jednak k hodnocení závazných parametrů na vstupu i v průběhu vzdělávání, přičemž nemusely nutně být obdařeny výkonnými pravomocemi. Průběh celého procesu měl sice některé společné parametry (viz výše), ale samotná realizace změn se v jednotlivých zemích značně lišila a také výsledné struktury a kompetence nových nebo reformovaných evaluačních institucí – inspektorátů – jsou v řadě parametrů různé.

Země, ve kterých tradičně existoval školní inspektor, zpravidla jakožto státní úředník s kontrolními a výkonnými pravomocemi vůči školám a učitelům, jako je Česko, německá a francouzská oblast Belgie, Francie, Dánsko, Slovensko a další, prošly zpravidla reformou systému, popřípadě zde byly zřízeny nové, na státu relativně nezávislé evaluační agentury, které ovšem nemají výkonné pravomoci (Česko, Slovensko). V dalších zemích byla evaluační agentura založena zcela od počátku. Patří sem například Skotsko (1990), Belgie (NL) (1991), Anglie, Wales a Severní Irsko (1992), Nizozemí (1993), Portugalsko (1999), Švédsko (2003) atd. (van Bruggen, 2010).

Na těchto a dalších údajích lze ilustrovat, že vlna vzniku a transformace stávajících inspekčních systémů se koncentrovala do 90. let 20. století a pokračovala v dalších zemích i po roce 2000. Zatímco země s historickou liberální anglosaskou tradicí těmito kroky vlastně pouze doplnily své vzdělávací soustavy o evaluační agenturu sledující kvalitu vzdělávání na výstupu a ostatní parametry systému zásadně neměnily, ba naopak některé parametry centralizovaly (příkladem může být Anglie, která zavedla národní kurikulum, tedy plošně povinný základní obsah vzdělávání), pro země s historicky centralizovaným vzdělávacím systémem šlo o komplexní systémovou změnu. Do soustav zemí střední Evropy byly v krátkém čase a často překotně a nekoordinovaně implementovány systémově zcela nové a s dosavadním stavem nekompatibilní parametry, což způsobilo v řadě zemí značné turbulence, projevující se poruchami a snížením úrovně vzdělávání. Příkladem může být situace v Česku, kdy čeští žáci dosahovali ještě počátkem 90. let 20. století

nadprůměrných výsledků v mezinárodních srovnáních TIMSS, kde zaujímali v matematice a přírodních vědách pozice mezi pěti nejuspěšnějšími zeměmi. Následoval prudký pokles do šedého průměru až podprůměru a tato situace trvá dodnes. Podobný šok zažilo nedávno Německo, kde se následně vedly velmi široké a důkladné diskuse nad tím, jak situaci napravit. Není ovšem bez zajímavosti, že některé spolkové země dosahují v mezinárodních srovnáních dlouhodobě vynikajících výsledků, jako například Sasko či Bavorsko.

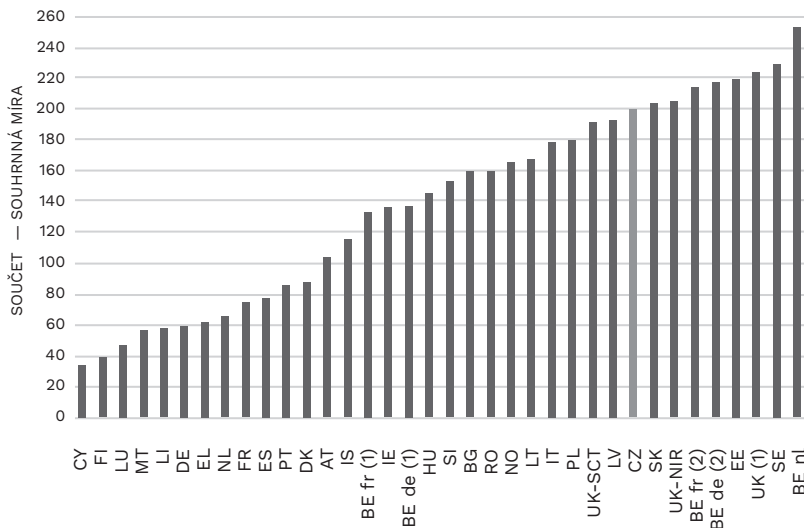
Důsledky vzdělávací transformace pro evaluaci vzdělávacích systémů

Autonomie škol

Jak vyplývá z výše popsaných liberálních tezí, kterými byly a mnohdy stále jsou vedeny a řízeny transformační procesy ve vzdělávání, jedním z klíčových parametrů hloubky transformace v tomto duchu je míra decentralizace systému. Klíčový ukazatel, který dobře zobrazuje tuto míru, je autonomie školy, protože ta je z liberálního pohledu základním prvkem vzdělávací soustavy, který pružně reaguje na nabídku a poptávku a zvyšuje kvalitu poskytovaného vzdělání. Ponechme stranou, zda tento ideologický předpoklad opravdu platí, či nikoli, a soustředme se na to, zda transformační neoliberální vlna přinesla do zemí vedených tímto směrem skutečně silnou autonomii škol jako hlavní ukazatel naplnění transformačních očekávání. Jde o kategorii novou, neboť jak si můžeme přečíst v materiálu z úřadu evropského komisaře: „S výjimkou několika zemí nemá autonomie škol v Evropě tradici. Tendence ji zavést se rozšířila až v 90. letech 20. století“ (Eurydice, 2008, s. 10).

Autonomii škol lze zkoumat z více hledisek, z praktických důvodů se nabízí rozdělení na tři oblasti: na autonomii pedagogickou (vzdělávací), personální a ekonomickou. (Müllner, 2013). Každá z těchto složek, je-li rozvinuta, má konkrétní důsledky pro práci školy. Ukazuje se, že v různých zemích jsou míry těchto tří složek v různých poměrech, ale to by byl rozbor přesahující rámec této studie.

Míru autonomie škol lze dobře odhadnout z údajů dostupných v evropských databázích Eurydice. Níže uvedená srovnání byla získána ze soustavy indikátorů výběrem těch, které jsou spojeny s nezávislostí školy, jako je například výběr, zaměstnávání a odměňování učitelů, volba obsahu a metod výuky a další. V různých zemích je ovšem u jednotlivých indikátorů různý stupeň „svobody volby“, tedy autonomie, a za tímto účelem je třeba zvolit vhodný poměr, čímž v konečném důsledku získáme míru autonomie školy, jak je vidět na následujícím grafu:



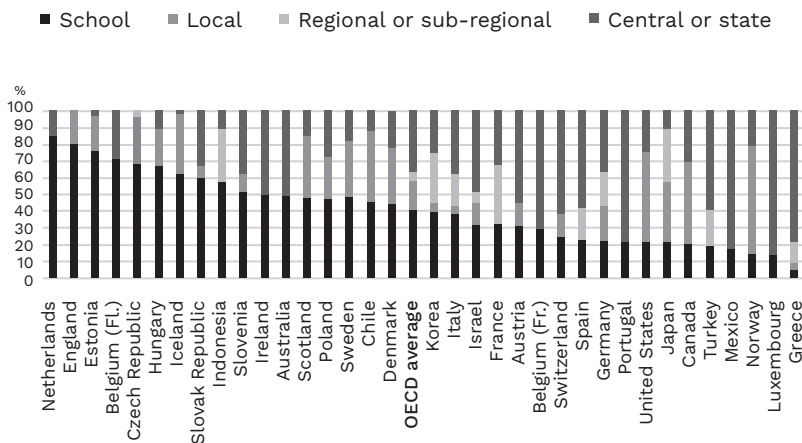
Graf č. 1. Míra autonomie škol ve vzdělávacích systémech EU (ISCED 1,2). Zdroj zpracovaných dat: EURYDICE, 2008, Müllner, 2013

Analogickým způsobem lze zkoumat další jednotlivé složky školní autonomie, například je možno ukázat distribuci míry autonomie vůči pedagogům v evropských vzdělávacích soustavách, která je nejvyšší právě v ČR a na Slovensku (srov. Müllner, 2013, s. 117).

Činit závěry jen z jednoho analytického zpracování dat by nebylo dostatečné, ačkoliv výsledky jsou postaveny na indikátorech Eurydice, tedy na seriózním zdroji dat. K širšímu pohledu na procesy a trendy, které lze identifikovat v současných školských politikách, je vhodné nalézt

další zdroj dat, který by případné závěry podpořil. Takovým vhodným zdrojem se ukazují některá zjištění OECD, neboť tato organizace se v poslední dekádě také otázce autonomie škol věnuje, jak je vidět na následujícím grafu:

Percentage of decisions taken at each level of government in public lower secondary education (2011)



Countries are ranked in descending order of the percentage of decisions taken at the school level.

Source: OECD. Table D6.1. See Annex 3 for notes (www.oecd.org/edu/eag2012).
<http://dx.doi.org/10.1787/8888932663872>.

Graf č. 2. Procentuální rozložení rozhodování na úrovni školní/místní (obec) – regionální (kraj) – celostátní (veřejné školy – druhý stupeň ZŠ), 2011, Zdroj: OECD, 2012.

Z grafu jasně vidíme, že černá spodní část sloupců v grafu zobrazuje procentuální podíl rozhodovacích pravomocí na úrovni školy, tedy vlastně míru autonomie školy. Při podrobnějším zkoumání všech uvedených grafů vidíme, že spolu velmi dobře korespondují.

Autonomie evaluačních agentur – inspektorátů

Jak již bylo uvedeno výše, v některých zemích, tedy v těch s protestantskou a liberální tradicí, neznamenaly transformační procesy ve vzdělávání zásadní systémový zvrát, ale spíše šlo o konsolidační opatření centralizačního charakteru (testování, zavedení externí evaluace apod.) a doplnění systému o nezávislou evaluační agenturu. V těchto zemích evaluační agentura požívá značné míry nezávislosti na výkonné moci, zejména na příslušném ministerstvu. Sem patří například Anglie, Skotsko, Wales, Švédsko, ale také Slovensko a Rumunsko. Podobnou pozici mají inspektoráty v Česku, Dánsku, Španělsku, Severním Irsku, Portugalsku a některých spolkových zemích Německa.

Naopak země s historickou katolickou tradicí a centralizovanými systémy vzdělávání se většinou vyznačují tím, že jejich evaluační struktura, inspektorát, je součástí struktur státu, ať na regionální, či centrální úrovni. Jsou tu samozřejmě jisté výjimky, příkladem může být třeba Španělsko. Lze tedy konstatovat, že vysoká míra nezávislosti evaluační agentury je typická pro decentralizované vzdělávací systémy.

Trochu specifickou kapitolou jsou tzv. tranzitní země střední a východní Evropy. Jejich vzdělávací soustavy byly historicky většinou centralizované, zřízené shora a prodělaly podobný vývoj, jako například soustava Rakouska. Přesto lze jejich transformační procesy a jejich výsledky srovnávat s charakteristikami vzdělávacích systémů zemí s tradičně liberálním a decentralizovaným zaměřením. Příčinou je nejspíše společenský zvrát po roce 1989, který přivodil atmosféru všeobecné negace všeho „starého“ a umožnil jinde nevídaný převrat z centralizovaného na decentralizovaný systém. Změna to byla tak rychlá, že lze dodnes v komunikaci mezi lidmi vysledovat výroky, které jasně ukazují, že si ani po třiceti letech neuvědomují kvalitativní změnu, překotně provedenou v 90. letech, a dosud uvažují o školách v intencích centralizovaného, ve střední Evropě tradičního systému. Mimo jiné to s sebou nese značnou míru nepochopení vzdělávací politiky všeobecně, protože část občanů vlastně dosud nepřesně poukazuje na to, v čem tkví podstata transformace vzdělávání a jaké má či může mít důsledky.

Závěry

V 70. letech minulého století začala sílit vlna transformačních změn ve vzdělávání, která měla svůj realizační vrchol v 90. letech 20. století. Byla nesena liberální, respektive neoliberální ideologií, jejímiž hlavními tezemi byla decentralizace, zavádění tržních prvků do systému, oslabování role státu (v dosud centralizovaných systémech) a soustředění se na hodnocení a kontrolu vzdělávání na výstupu. Konkrétním výsledkem realizace těchto záměrů se jeví míra autonomie školy. Realizátoři tohoto konceptu bezesbýtku využili nestabilitu, související se společenskými změnami a demokratizací spuštěnou pádem berlínské zdi.

Nastupující transformace měla silnou podporu ze všech stran, od mezinárodních institucí až po média. Atmosféra byla taková, že někteří autoři nazývali podpůrnou argumentaci „rétorickým násilím“ (viz Štech, 2007, s. 54–55). Otázkou nyní je, do jaké míry se podařilo prosadit tento liberální koncept v jednotlivých zemích a zda se to podařilo plošně a srovnatelně například v evropských zemích.

Asi nejsilněji vnímaný a veřejně dobře známý parametr generovaný transformačními procesy, významné zesílení kontroly na výstupu ze vzdělávání, se projevil realizací výstupních testů, které byly postupně zavedeny, byť v různých variantách, prakticky ve všech evropských zemích. Lze konstatovat, že posílení hodnocení vzdělávání na výstupu a s tím související zřízení nebo transformace evaluačních struktur, agentur, proběhlo plošně napříč Evropou.

Přijmeme-li autonomii školy jako jeden z klíčových, ne-li základní ukazatel úspěšnosti aplikace transformačních cílů a podrobněji se seznámíme s údaji, které jsou obsaženy ve výše uvedených grafech, nezbyvá než konstatovat, že o plošném prosazení liberálního konceptu nelze hovořit. Rozdíly v míře autonomie škol v jednotlivých zemích a vzdělávacích soustavách jsou velice výrazné, někde jde prakticky o nulovou autonomii, jinde o maximum, které je ještě možné. Autonomii škol jakožto základní prvek liberalizovaného systému se plošně prosadit nepodařilo, došlo jen k jejímu posílení v některých zemích.

Při podrobnějším rozboru zjištěných dat obsažených v grafech stojí za povšimnutí, jak se období transformace projevilo v tradičně

centralizovaných vzdělávacích systémech. Snadno zjistíme, že tyto tradičně centralizované systémy si nadále ponechaly vysokou míru centralizace a nízkou míru autonomie škol.

Samostatné posouzení si zaslouží tzv. tranzitní země střední a východní Evropy. Původně centralizované systémy byly v krátkém čase decentralizovány a nyní se některými parametry, zejména autonomií škol, řadí k nejvíce liberalizovaným soustavám v Evropě. Plošná tranzice soustav těchto zemí byla umožněna obdobím nestability a celkové negace minulosti po roce 1989.

Posledních 30 let ukázalo, že školství je skutečně velmi setrvačným systémem. Nejen z pohledu délky vzdělávacích period, které přirozenou cestu „odkládají“ účinnost jakéhokoliv opatření v systému na dobu po ukončení jednoho vzdělávacího cyklu, ale že setrvačnost je mnohem silnější. Bez ohledu na masivní tlak na transformační procesy se nakonec ukazuje, že vzdělávací soustavy si i nadále drží své základní parametry. Zdá se, že historická a generační paměť je silnější než vnější společensko-politický tlak a aktuální trendy. Jistou výjimku z tohoto pravidla tvoří země střední a východní Evropy, které prošly systémovým překotným zvratem, jehož důsledky nesou dodnes.

Literatura

BROŽOVÁ, Stanislava & GOULIOVÁ, Květa, 1997. *Správa a řízení školství v Evropě*. Praha: ÚIV. ISBN 80-211-0253-5.

CHVÁL, Martin, MICHEK, Stanislav & POL, Milan (ed.), 2010. *Evaluace ve škole. Orbis scholae*. Ročník 4, číslo 1. Praha: UK Praha – Pedagogická fakulta. ISSN 1802-4637.

ČŠI, 2007. *Externí evaluace v Evropských zemích*. Praha: ČŠI.

EACEA, 2009. *National Testing of Pupils in Europe – Objectives, Organisation and Use of Result*, EACEA P9 Eurydice. Brussels. ISBN 978-92-9201-036-2.

EURYDICE, 2009. *Autonomie a odpovědnost učitelů v Evropě*. Brussels–Praha: Eurydice – ÚIV. ISBN 978-92-79-09583-2.

EURYDICE, 2008. *Autonomie škol v Evropě – politická a realizační opatření*. Brussels – Praha: Eurydice – ÚIV. ISBN 978-92-79-08822-3.

EURYDICE, 2004. *Evaluation of Schools providing Compulsory Education in Europe*. Brussels: Eurydice. ISBN 2-87116-364-2.

- GREGER, David & NAJVAR, Petr (ed.), 2010. Educational Change in the Global Context. *Orbis scholae*. Vol. 4, No. 2. Praha: Charles University in Prague – Faculty of Education, Masaryk University – Faculty of Education. ISSN 1802-4637.
- JAKKU-SIHVONEN, Ritva, 2007. *Use of Evidence: Development of a Culture of Evaluation in Education*. Frankfurt. Přednáška.
Dostupné z: <https://interkoop.dipf.de>.
- KÁDNER, Otakar, 1910. *Dějiny pedagogiky II*. Praha: Dědictví Komenského.
- KÁDNER, Otakar, 1931. *Vývoj a dnešní soustava školství*. 2. díl. Praha: SFINX.
- KÁDNER, Otakar, 1925. *Základy obecné pedagogiky*. Díl I. Praha: Česká grafická unie a. s.
- KELLER, Jan, 2010. *Tři sociální světy*. Praha: Slon. ISBN 978-80-7419-031-5.
- KOCH, Erik & HARTIG, Christiane, 2009. *Externe Schulevaluation in Sachsen – Ergebnistericht*. Radebeul: SBI.
- KŘIVÁNEK, Jan. (ed.), 1925. *Příručka zákonů, nařízení a předpisů o národním školství v Republice Československé*. Brno: Ústřední spolek učitelů na Moravě v Brně, 2. vydání.
- L'école et son contrôle, Revue internationale d'éducation*, 2008. Sèvres, No. 48, Septembre 2008.
- LIESSMANN, Konrad Paul, 2008. *Teorie vzdělanosti*. Praha: Academia. ISBN 978-80-200-1677-5.
- MÜLLNER, Jaroslav & BERKA, Vít, 1994. *Zur Autonomie im tschechischen Schulsystem*. Potsdam: Pädagogischer Zeitschrift.
- MÜLLNER, Jaroslav, 2013. *Evaluace vzdělávání v evropských vzdělávacích systémech*. Praha: PeF UK Praha. Disertační práce.
- MÜLLNER, Jaroslav, 2010. *Evaluace vzdělávání z pohledu České školní inspekce*. Hradec Králové: PeF UHK, přednáška – Pedagogické dny.
Dostupné z: <http://www.uhk.cz>.
- MÜLLNER, Jaroslav, 2014. Vliv chudoby na vzdělávání. *Fórum sociální politiky*. Praha: VÚPSV, v.v.i., č. 4. ISSN 1802-5854.
- NIEMIERKO, Boleslav & SZMIGEL, Maria Krystyna, (ed.), 2001. *Teoria i praktyka oceniania zewnętrznego*. Kraków: PANDIT. ISBN 83-88866-04-4.
- NOWOSAD, Inetta, 2003. *Perspektywy rozwoju szkoły – Szkice z teorii szkoły*. Warszawa: Instytut Badań Edukacyjnych. ISBN 83-87925-66-7.
- OECD, 2012. *Education at a Glance 2012: OECD Indicators*. Paris: OECD Publishing. ISBN 978-92-64-17715-4.

- PIŤHA, Petr, 2006. *Výchova, naděje společnosti*. Praha: Poustevník. ISBN 80-86610-18-7.
- SANTIAGO, Paul, GILMORE, Alison, NUSCHE, Deborah & SAMMONS, Pamela, 2012. *OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education: Czech Republic 2012*. Paris: OECD Publishing. ISBN 978-92-64-11675-7.
- SEKRETARIAT DER STÄNDIGEN KONFERENZ DER DER LÄNDERN IND DER BRD UND IQEB – HU BERLIN, 2006. *Gesamtstrategie der Kultusministerkonferenz zum Bildungsmonitoring*. Bonn.
- SCRIVEN, Michael, 1991. *Evaluation thesaurus*. Fourth edition. London: Sage.
- ŠTECH, Stanislav, 2007. Profesionalita učitele v neo-liberální době – Esej o paradoxní situaci učitelství. *Pedagogika*. Roč. LVII, č. 4, s. 326–337. Praha: UK PedF. ISSN 0031-3815.
- ŠUSTOVÁ, Magdaléna, 2007. *Dějiny dozoru nad školami do roku 1945*. Praha: Pedagogické muzeum Jana Amose Komenského. Nepsáno, zpracováno pro potřeby ČŠI.
- VAN BRUGGEN, Jan, 2010. *Inspectorates of Education in Europe; Some Comparative Remarks about Their Tasks and Work*. SICI, nepsáno.
- WALTEROVÁ, Eliška & GREGER, David. (ed.), 2007. *The Transformation of Educational Systems in the Visegrád Countries*. *Orbis scholae*. Vol. 1, No. 2. Praha: Charles University in Prague – Faculty of Education. ISSN 1802-4637.