

STAV ŘÍZENÍ ČESKÉHO REGIONÁLNÍHO ŠKOLSTVÍ PO OSMI LETECH

Antonín Malach

Anotace: Z analýzy změn po roce 1989 vyplývá, že k největším strukturálním změnám došlo na středním článku řízení. Na základě výsledků empirického výzkumu, historické, komparační a funkční analýzy je zhodnocen stav současného fungování na regionálním stupni a jsou naznačeny možné variantní modely řízení školství pro počátek nového století.

Klíčová slova: stav řízení školství, územní a rezortní řízení, vztah obce a školy, činnost školského úřadu, samosprávné orgány ve školství, modely řízení školství.

Aktuálnost zkoumané problematiky je dána několika důvody. Především snahou podpořit rozvoj řízení školství z pozice výzkumu. Od počátku sociálně ekonomických přeměn v roce 1989 uplynulo osm roků. To je přiměřený časový odstup k hodnocení dosažených výsledků včetně posílení nebo korekci přijatých opatření. Podobné analýzy realizují i ostatní státy střední a východní Evropy, jmenovitě Polsko, Slovensko a Maďarsko [2, 4, 5]. Tím je možné porovnání úspěšnosti různě nastoupených cest. Nezbytná je reakce na silnou frekvenci diskusí a námětů v médiích, zejména k regionální školské správě. Na pořadu dne je příprava rezortu školství na očekávané širší celospolečenské změny v reformě státní správy, v územně správním uspořádání státu a v začleňování České republiky do nadnárodních struktur.

1. Přístupy k řešení výzkumného problému

Transformační proces po roce 1989 prošel první, přechodovou etapou. Ta byla charakterizována mnoha hlubokými, rychlými změnami. Typické byly postoje negace a demontáže předšlých rysů vzdě-

lávání, zejména ideologické indoktrinace. Jako reakce na direktivní řízení provázely první etapu transformace nadměrně liberálními přístupy, např. benevolentní povolování vzniku nových středních škol při snižující se středoškolské populaci. Novela školského zákona z roku 1995 působí jako pozitivní vyvážení některých extrémů přechodného období, např. v usměrnění původně povinné autonomie škol na nepovinnou nebo stanovení náročnějších podmínek pro zařazování do sítě škol. Pozitivně se rýsují integrační snahy při uplatnění gesce správy téměř všech středních škol Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy ČR. Za zmínku stojí skutečnost, že západní státy tak radikální a rozsáhlé změny v posledních desetiletích nepoznaly, snad s výjimkou Španělska po období Frankovy diktatury. Tak např. britská reforma, připravovaná řadu let několika sty specialisty, se týkala v podstatě ujednocení národních (do té doby volných) kurikulů. Nedávná holandská reforma sledovala integraci škol ve větší celky. V relativně stabilnější další etapě transformace bude nezbytné koncipovat vzdělávací strategii a připravit nový zákon o vzdělávání. Měly by již končit improvizace a žádoucí změny by měly být přijímány po důkladném zvážení i s využitím podkladů z výzkumu.

Příspěvek vychází hlavně z výsledků výzkumného projektu s názvem „Analýza a srovnání činností školských úřadů a návrh systému školské správy a samosprávy“ (autor byl v roce 1996 hlavním řešitelem). **Filozofie řešení** je založena na principech, které charakterizují moderní společnost. Mezi ně patří v první řadě *demokratičnost*. Ta byla uplatněna širokým výběrem respondentů, seminárními diskusemi při interpretaci výsledků nebo pozorností, věnovanou samosprávným orgánům. Myšlenka *decentralizace* byla respektována zejména při modelování návrhu systému řízení pro příští léta vyváženým posílením pravomocí na nižších úrovních řízení, tj. na školách v obcích a na středním článku řízení i s využitím podnětů examinátorů OECD, kteří působili v ČR v roce 1995 a 1996 [4]. Při hodnocení dosažených výsledků a hledání řešení byla brána v úvahu *hospodárnost a účinnost*, např. při srovnání způsobů řízení škol obcemi a při zkoumání vztahů inspekce a školských úřadů. Výzkumný projekt navazuje na zámysl MŠMT ČR, vyjádřený v materiálu Kvalita a odpovědnost I, např. tezí rozhodovat na tom stupni, kde jsou pro to nejvhodnější podmínky (princip subsidiarity).

Cílem výzkumu bylo zhodnotit změny ve školství po roce 1989 se zaměřením na regionální školskou správu a navrhnout moderní systém řízení školství v souladu s rozvojem společnosti, pro podmínky vstupu ČR do evropských institucí a s anticipací očekávané reformy státní správy a restrukturalizace územního zřízení ČR.

Metody řešení. K analýze stavu a k formulaci návrhů bylo využito souboru teoretických i praktických výzkumných metod a technik, zejména historicko-vývojové, komparační a funkční analýzy (i s využitím mezinárodních indikátorů v rozhodovacích procesech). K objektivizaci některých názorů posloužily statistické údaje (např. ve vý-

voji počtu pracovníků školských úřadů). Empirický výzkum byl organizován ke zjištění názorů a požadavků škol a školských zařízení jako uživatelů služeb, názorů obcí, podílejících se na zřizování a zajišťování provozu škol, regionálních školských institucí jako zkoumaných objektů, okresních institucí jako spolupracujících organizací, vysokých škol a výzkumných ústavů jako teoretických pracovišť. Co do počtu respondentů, územního rozsahu a šíře řešených problémů byl tak realizován pravděpodobně nejrozsáhlejší výzkum v oblasti řízení školství v porevolučním období. Výzkumný projekt, z jehož výsledků článek vychází, byl opouštěn nezávislou komisí MŠMT ČR. Výzkum sekundárně umožnil osloveným respondentům, konzultantům a účastníkům souběžně organizovaných seminářů zamyslet se nad současnými problémy vývoje i nad jejich řešením na úrovni okresů a škol a využít získaných poznatků bezprostředně ke zpracování výročních zpráv a ke koncipování dalšího rozvoje v regionálních a místních podmínkách.

Formulace, operacionalizace a verifikace výzkumných hypotéz. Strategie výzkumu byla založena na klasickém vědeckém postupu. Ten spočíval ve formulaci základních hypotéz, odvozených z hlavních problémů v řízení regionálního školství, na jejichž posouzení měl zájem představitel zadavatele výzkumu. Vybrané hypotézy, které mají charakter tezí, byly v dalším rozčleněny na dílčí prvky tak, aby mohly být adekvátními výzkumnými metodami ověřeny. [Naznačení operacionalizace a verifikace hypotéz viz 13]. Snaha o věrohodnost závěrů byla zajištěna několika způsoby, např. reprezentativností vzorku respondentů empirického výzkumu, oslovením osmi různých skupin respondentů i expertním posouzením interpretace předběžných výsledků výzkumu nezávislými osobami z příbuzných oborů. Podle zadání a cílů výzkumného projektu bylo formulováno pět základních hypotéz:

1. Existence školských úřadů je opřena o historické kořeny, středoevropskou realitu a má plně opodstatnění i v budoucnosti. 2. Náplň práce školských úřadů ve srovnání s předcházejícím systémem vzrostla, nároky na kvalitu a složitost rozhodovacích procesů se zvýšily. 3. Podmínky práce školských úřadů vedly k jejich zetištění ve srovnání s jinými odpovědnými řízeními orgány v okresech. 4. Pro převedení správy škol pod obec v nejbližších letech nejsou vytvořeny nezbytné podmínky. 5. Tvorbu nového systému řízení školství v dalším období ovlivní hlavně posouzení úspěšnosti dosavadní transformace, vstup ČR do evropských struktur a přijetí rozhodnutí o vyšších územně samosprávných celcích.

Realizace empirického výzkumu. Ve výzkumu bylo osloveno dotazníkovou formou osm souborů respondentů. Nejčetnější byly názory ze škol a školských zařízení (asi 1800 osob) a od pracovníků (na 350 osob). Co do geografického rozložení byly vyhodnoceny odpovědi ze vzdělávacích institucí ve 24 okresech, z obcí ve 21 okresech, ze ŠÚ a ČŠI v 17 okresech

Tvorba a vyhodnocení dotazníků. Položky dotazníků měly většinou široký výběr nabídek. Navíc byl téměř u každé položky prostor pro vyjádření formou volně tvořené odpovědi, dodatku nebo vysvětlení, kdy respondent nebyl vázán formulací nabízené varianty. Kromě toho byly některé položky dotazníků formulovány zcela otevřeně (např.: „V čem nejste spokojeni s prací školského úřadu“). **Návratnost dotazníků** byla uspokojivá. U hlavních podsouborů, tj. vzdělávacích institucí, se pohybuje nad 70 %, u obcí nad 50 % a u ostatních souborů kolem 40 % [bližze viz 13].

U dotazníků pro vzdělávací instituce bylo použito stratifikované výběrové řešení. Rozdělení na podsoubory bylo uskutečněno podle druhů škol, jejich velikosti, funkcí respondentů, podle úrovně autonomie a podle zřizovatele. V dotaznících se vyjadřují dotázaní k obsahu a kvalitě služeb školských úřadů. Vyslovují také

své názory na převedení škol pod obec, na organizaci školské správy a na budoucí rozvoj školství. Z počtu oslovených respondentů *podle zastávané funkce* ve školském systému bylo nejvíce učitelů - 748, dále 605 ředitelů škol a 429 nepedagogických pracovníků. Vyhodnoceny byly dotazníky *z různých typů škol a zařízení*, např. ze 463 mateřských škol, ze 644 základních škol, ze 108 základních uměleckých škol a z 92 školských zařízení. Střední školy jsou zastoupeny 354 školami. Vyšších odborných škol se zúčastnilo 16.

Dotazníky pro obce. U tohoto souboru byl také aplikován výběr, a to podle velikosti obcí a podle funkcí respondentů. Pro srovnání byla část položek dotazníků shodná jako u vzdělávacích institucí, část položek byla specifická. Při jejich tvorbě byla věnována zvláštní pozornost kontrolním otázkám k ověření pravdivosti. To se ukázalo potřebné. Např. některé obce uvedly sice u jedné otázky přání převzít správu škol, avšak u následujících otázek, které konkretizovaly personální, finanční a organizační předpoklady, odpovědi často chyběly. Otázkami filtrační povahy se projevila nedostatečná informovanost některých respondentů, např. o náplni činnosti školského úřadu, o tom, co by vlastně představovalo převzetí dalších činností, spojených s řízením škol obcemi. Přehled respondentů *podle zastávaných funkcí* v obcích ukazuje na to, že starostové odpověděli v 69 %, členové zastupitelstev ve 21 % a zaměstnanci obecních úřadů v 10 %. **Dotazníky pro úřady státní správy, v okrese,** které pracují v horizontální úrovni s okresními školskými úřady a také jsou převážně odpovědně řízeny, bylo vyhodnoceno 183 ze všech okresů ČR. **Obsahem dotazníků ke zkoumání vztahů školských úřadů a České školní inspekce** byly otázky k získání pohledu na úspěšnost změny vnitřní organizace školské správy, na vztahy dvou základních složek školské správy, které působí v regionu, tj. školský úřad a školní inspekce a na možný rozvoj v budoucích letech. Soubor 43 respondentů byl tvořen pracovníky České školní inspekce a školských úřadů. **K objektivizaci dotazníků a hlavních závěrů výzkumu** byla uspořádána čtyři expertní seminární posouzení. Diskuse se zúčastnili ředitelé státních i soukromých škol, pracovníci školských úřadů, školní inspektoři,

MŠMT ČR, starostové obcí, přednosta okresního úřadu, zástupci odborů, předseda školské komise Svazu měst a obcí, poslanec parlamentního výboru pro vědu, vzdělávání, kulturu, mládež a tělovýchovu a další.

2. Analýza a srovnávání činností školských úřadů

Radikální změny po roce 1989 se dotkly celého vzdělávacího systému včetně ministerstva a škol, které získaly větší autonomii. Z hlediska stupňů řízení došlo však k největším strukturálním změnám na regionálním stupni. Jedná se o zrušení starých školských institucí v krajích a okresech a vytvoření nových institucí ve všech okresech. Je tedy pochopitelné, že na regionálním stupni vznikaly také největší problémy. Proto se prioritně zabýváme nově vzniklými odvětvově řízenými správními orgány v okresech.

2.1 Opodstatněnost školských úřadů

Názory zainteresovaných aktérů na existenci školských úřadů lze porovnat pro první přiblížení globálně ve sdruženém grafu na obrázku č. 1. V něm jsou pro snadnější posouzení uvedeny relativní četnosti. Absolutní četnosti najde čtenář v textu. Nyní podrobněji k hlavním skupinám respondentů. **Pracovníci vzdělávacích institucí** uvádějí opodstatněnost existence školských úřadů u 1335 respondentů z celkového počtu 1792, tj. 78 %. Neopodstatněnost školských úřadů v systému řízení školství považuje 89 respondentů, tj. 5,3 %. Neurčité odpovědi (nevim) pocházejí většinou od nepedagogických pracovníků. Jako hlavní důvod opodstatněnosti je na 1. místě potřebnost těchto institucí - 465 odpovědí, na 2. místě rozhodování na tom stupni, kde jsou pro to nejvhodnější podmínky - 312 odpovědí. S velkým odstupem - řádově jen v desítkách následuje jako důvod to, že podob-

né orgány vždy existovaly u nás i v zahraničí. Důvody neopodstatněnosti existence školských úřadů jsou tyto: každá škola si vše vyřeší sama, funkce může vykonávat někdo jiný [17]. Tyto výsledky ukazují na účelnost dělby práce některých specifických činností na úrovni okresu, které jsou pro školu málo relevantní.

Podrobnější analýza respondentů **podle zastávaných funkcí** ukazuje, že ředitelé škol si uvědomují opodstatněnost školských úřadů více (94,2 %) než učitelé (71,9 %) a nepedagogičtí pracovníci (64,6 %). Výzkumnými rozhovory bylo zjištěno, že důvod rozdílů je v úrovni informovanosti a komunikaci dané skupiny se školskými úřady. Jistý vliv na představy o opodstatněnosti školských úřadů má i **velikost škol**. Na malých školách je to konkrétně 88 %, které uznávají existenci školských úřadů. Nižší procento zaznamenáváme u větších škol. Je to dáno **pravděpodobně stupněm autonomie**: větší školy dokáží mnohé činnosti zabezpečit samy. Naopak pro školy bez právní subjektivity školské úřady vykonávají více činností. Na otázku „*V čem vám školský úřad pomáhá?*“ byly nejčastější odpovědi: v pracovní právní oblasti, v metodickém rozvoji, v zajišťování mzdových prostředků, v ekonomice, informovanosti a poradenské činnosti. Na otázku „*Co vám chybí v práci školského úřadu?*“ se nejvíce objevovaly požadavky na zajištění dalšího vzdělávání, podporu metodické práce a zdokonalení informačního systému.

Pracovníci obcí a měst na stejnou otázku „*Jak chápou existenci školských úřadů?*“ odpověděli v 70,3 % jako opodstatněnou, ze 14,1 % záporně, 14,7 % nemají odpověď ujasněnou. Důvody existence vidí respondenti z obcí a měst v potřebnosti této instituce ve 193 případech, 82 respondentů preferuje rozhodování v místech, kde jsou pro to nejvhodnější podmínky, 44 respondentů se odvolává na historickou analogii. Významné jsou rozdíly v odpovědích obcí podle velikosti. Rozdílný poměr kladných a záporných odpovědí je nejmarkantnější u nejmenších obcí do 55 obyvatel (45 : 5). Ve slovním vyjádření se jako důvody opodstatněnosti školských úřadů uvádějí

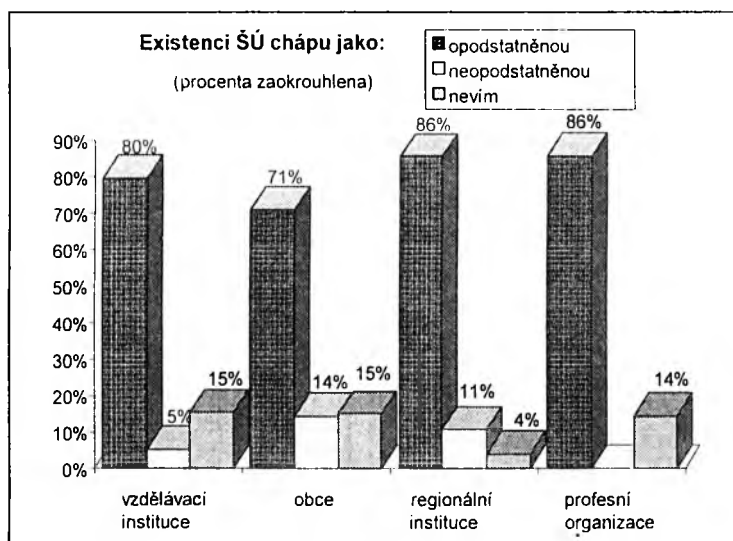
poznámky, že malé obce nemají pro tuto práci specialisty a že tyto funkce lépe mohou vykonávat odborné orgány. Mezi hlavní důvody neopodstatněnosti patří dualismus řízení a nepřehlednost dvoukolejného financování [blíže 7].

Pracovníci okresních organizací, kteří mají pravděpodobně nejvíce informací v této oblasti, se vyjádřili takto: 72 ze 183 respondentů uvádí, že vyšší regiony by měly spravovat střední a vyšší odborné školy a některé speciální školy s ponecháním školských úřadů v okresech, které by spravovaly ostatní školy. Část respondentů je pro to, aby ve vyšších regionech nebyly zřizovány školské útvary, ale střední školy by měly spravovat škol-

ské úřady. Několik respondentů se vyslovilo pro zrušení školských úřadů s tím, že školy budou spravovány obcemi [blíže 9].

Profesní organizace odpovídají na otázku o opodstatněnosti školských úřadů z 85 % kladně [15]. **Vysoké školy** se vyjadřují k opodstatněnosti školských úřadů v 75 %, v 15 % jsou pro jejich zrušení a nahrazení obcemi. **Porovnání přístupu hlavních skupin respondentů.** Opodstatněnost existence je podle všech zainteresovaných dotázaných skupin relativně velmi vysoká - nad 70 %. Nejvyšší je u profesních organizací a organizací státní správy v okresech, dále u vzdělávacích institucí...

Obr. 1: **Názory na opodstatněnost školských úřadů**



Závěr k opodstatněnosti školských úřadů. * *Názory širokého počtu respondentů z různých pozic považují okresní školskou správu za potřebnou.* Historická analýza ukazuje, že v našem státě dlouhodobě fungovaly okresní školské útvary, v nichž byla

integrována správní i kontrolní složka řídicího cyklu. Školské úřady zřízené v roce 1990 byly pátéři přeměně. Podporovaly personální zkvalitnění na řídicích funkcích ve školských institucích, zvýšení autonomie škol, diverzifikaci zřizovatelů předškolní

výchovy, institucí základního i středního vzdělávání. Realizovaly transparentní, spravedlivější systém rozdělování finančních prostředků, který umožnil zlepšení materiálních podmínek vyučovacího procesu.

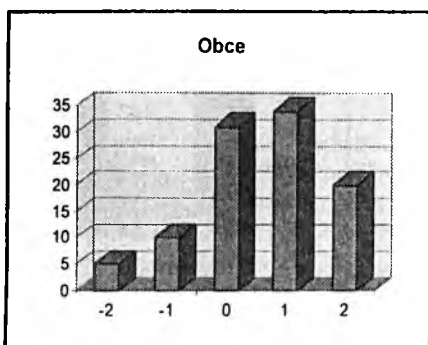
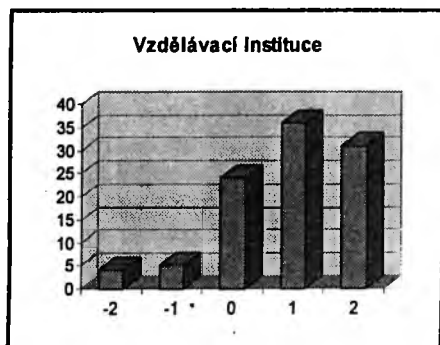
*** Srovnávací analýza** vyúsťuje v několik poznatků: V sousedních zemích EU, Rakousku a Německu, fungují okresní školské útvary, které integrují správní i inspekční funkce. Jsou začleněny s relativní samostatností do územních celků s tím, že podstatné otázky jsou dány zákonem z centra a nejsou ponechány na libovůli nižších stupňů vč. obcí (např. platový zákon). Dělbna kompetencí mezi okresní školské správy a obce je obdobná jako v naší praxi s tím rozdílem, že obce řídí i provozní zaměstnance spolu s obhospodařováním školních budov. V evropských zemích OECD existuje diverzifikované, někdy dvoustupňové regionální řízení. Nižší stupeň je podobný našemu okresu, městu nebo skupině obcí, vyšší stupeň odpovídá představě našeho kraje/země. Experti OECD, kteří zkoumali v roce 1996 náš škol-

ský systém, ve svých doporučeních upozorňují na chybějící článek - vyšší region. Na Slovensku jsou po reformě z roku 1996 odbory školství začleněny na stupni kraj a okres do územní státní správy včetně inspekce [podrobnější historická a srovnávací analýza viz 13]. Z předchozího rozboru vyplývá, že hypotézu č. 1 lze považovat za správnou.

2.2 Náplň práce školských úřadů

Činnosti, které vykonávají ze zákona školské úřady, byly rozděleny do sedmi oblastí. Respondenti vyjadřovali své představy o jejich plnění škálou o pěti stupních od -2 v záporné oblasti až do +2 v kladně hodnoceném poli. Pracovníci škol a školských zařízení se vyjádřili vcelku kladně v hodnotách (+1 a +2), případně v menší míře neutrálně (0) o pracovních právních, ekonomické, pedagogicko- organizační, správní a informační činnosti školských úřadů (obr. č. 2). Poněkud hůře je hodnocena kontrolní činnost.

Obr. 2: Hodnocení činností školského úřadu vzdělávacími institucemi a obcemi



Pracovníci obcí hodnotí práci školských úřadů převážně příznivě. Ze strany obcí byla projevena spokojenost s prací školských úřadů nejčastěji v hodnocení vzájemných vztahů, ve vedení pedagogické dokumentace, po-

radenství pro obce, v dobré organizaci právních a metodických činností, v rychlé informovanosti a snadné dosažitelnosti. Nespokojenost vyslovili zástupci obcí s tím, že školské úřady nejsou schopny zajistit kvali-

řikované učitele a že vystupují někdy z nadřazené pozice.

Změny v náplni práce školských úřadů.

Oproti odborům školství bývalých okresních národních výborů došlo zřízením školských úřadů k obsahovým i metodickým změnám. Tyto změny byly vyvolány pozitivním politickým klimatem euforického porevolučního období. Někdy však došlo k přecenění možnosti škol, hlavně málotřídních, které jsou ve většině okresů nejpochetnější. Ponejvíce v tom, že jsou zcela soběstačné a nepotřebují žádnou koordinaci, pomoc nebo řízení vůbec, zejména v *pedagogické oblasti*. Proto v zákoně č. 564/1990 Sb. primární pedagogické kompetence školských úřadů vypadly, zbyla tam jen zmínka v tom smyslu, že mohou poskytovat metodickou pomoc „na požádání“. Zkoumáme-li bližší výše uvedené globální údaje, zjistíme významné diference mezi stupni škol. Školy, zřizované obcemi a školskými úřady, jsou pro rozšíření pedagogické činnosti školskými úřady, a to u MŠ přes 67 %, 63 % u ZŠ. U středních odborných škol a u středních odborných učilišť jsou respondenti spíše pro nezasahování do této činnosti. Pokud se týká velikosti škol, pak rozšíření pedagogické činnosti potřebují hlavně školy v menších sídlech.

Změny v kvantitě a obtížnosti a práce.

Náplň práce školských úřadů oproti předcházejícím odborům školství **narostla** v několika oblastech: * Byl přijat spravedlivější, kritériální, průhledný, avšak pracovně náročnější způsob rozdělování finančních prostředků podle výkonů vzdělávacích institucí určitého druhu a velikosti. * Kromě působnosti školských odborů bývalých ONV došlo navíc k převzetí některých funkcí po zrušení školských odborů KNV a jeho zařízení Krajských pedagogických ústavů, Krajských pedagogicko-psychologických poradn. * Je zaznamenáno ztížení rozhodovacích procesů v personální politice a ve vyu-

žívání ekonomických nástrojů řízení (např. při jmenování a odměňování ředitelů školských institucí), protože chybí přímá operativní vazba mezi školským úřadem a školní inspekcí, která má jinou organizační strukturu. Náročnější jsou metody práce, a to ztížením možnosti získávání informací v demokratických podmínkách, použitím složitějších kritérií a požadavky pružnější frekvence rozhodování. * Projevuje se zvýšená potřeba diferencovaného řízení v kvantitativním smyslu nárůstem počtu škol, zejména středních. * Narostly činnosti spojené s diverzifikací zřizovatelů škol a také nutností rozdílného přístupu k institucím s právní subjektivitou a bez ní. * Vznikla naléhavá potřeba adekvátně reagovat na zmíněné podmínky, např. na poptávku ve vzdělávání. * Nově se objevují činnosti, spojené s dělbou práce a ve vztazích k okresní školské radě, při předkládání výročních zpráv okresnímu shromáždění. Přechodný je nárůst prací, spojených s návratem SOU zpět do resortu školství. Metodickým pokynem MŠMT bylo nařízeno školským úřadům *podílet se na dalším vzdělávání* pedagogických pracovníků včetně propočtu částek, připadajících na tento účel školám podle počtu žáků. Rozvinutím spolupráce se zahraničím vznikla nově potřeba zajistit vzájemné uznávání vysvědčení o kvalifikaci. Je známou skutečností, kterou autor poznal na konkrétních příkladech ve švýcarském St. Gallenu, že řízení v demokratických podmínkách je složitější než v direktivním systému.

Podle znění zákona č. 564/1990 Sb. byly oproti dřívějšímu **redukovány**: * činnosti v pedagogické oblasti. Tímto opatřením zdánlivě ubylo práce, ve skutečnosti se to negativně projevuje v neucelenosti řízení, např. ve ztíženém využívání odpovídajících mechanismů v ekonomické, personální a informační oblasti podle výsledků dosažených v pedagogické činnosti. * Odbouralo se zneuzívání učitelů pro politické akce, brídády

apod. * S přechodem části škol na právní subjektivitu se snížil rozsah některých prací v oblasti ekonomické, personální a organizační [blíže 8].

Hlavní výsledky činnosti školských úřadů od jejich vzniku. Pozitivně je respondenty hodnoceno, že byl docílen uspokojivý průběh transformace v personální výměně řídících pracovníků (převážně však z politického hlediska a nebyl dostatečně provázen odbornou přípravou na zvládnutí hlubokých přeměn). Byla věnována jistá pozornost materiálovým zdrojům. Projevilo se to v tom, že se zlepšil stav školních objektů i jejich vybavení počítačového. Bylo zavedeno průběžné zdokonalované rozdělování finančních prostředků. Podařilo se diverzifikovat zřizovatele škol. V budoucích letech bude nutno dále optimalizovat síť škol v jejich počtu i v zaměření studijních oborů, které byly zřízeny krátkodobou poptávkou. Někdy až neúměrně vzrostl počet středních škol - např. v Brně ze sedmi gymnázií v roce 1985 na 24 současných. Naopak někde se udržela tradice: v okrese Uherské Hradiště zůstala dvě gymnázia, a to v okresním městě a v Uherském Brodě. Významným přínosem je to, že direktivní systém řízení byl nahrazen liberálním. Byly podporovány nové formy alternativního vzdělávání, liberalizoval se rozvoj osobnosti učitele tím, že mu byl uvolněn širší prostor k uplatňování didaktické technologie, byla umožněna výměna zkušeností se zahraničím apod.

Dílčí závěr k náplni činnosti školského úřadu. Náplň práce školských úřadů v uplynulých porevolučních letech *narostla* a stala se v diverzifikovaných demokratických podmínkách *složitější*. Realizovaná evaluace činnosti školských úřadů některými odbory MŠMT ČR a inspekcí (1996) naznačuje jejich převážně *dobré fungování*. Ve srovnání se zeměmi OECD je podíl středního článku řízení na školství u nás nižší. Částečné vyrovnání může nastat *zřízením školských útvarů na úrovni vyšších územně*

správních celků. Hodnocení kvantitativních a kvalitativních ukazatelů výsledků činnosti školských úřadů nesignalizuje jejich nepotřebnost, ale ukazuje na oprávněnost jejich existence. Předchozí dílčí závěry ukazují na to, že hypotéza č. 2 se potvrzuje s tím, že primární pedagogická oblast vyžaduje podle názoru respondentů posílení v koordinaci metodické práce, ve stimulaci pedagogických inovací a v dalším vzdělávání učitelů.

2.3 Podmínky práce školských úřadů

Porovnání personálního obsazení v rámci ČR ukazuje, že školské úřady patří počtem řízených zaměstnanců mezi největší organizace v okrese, což si málokdo uvědomuje. Propočtem zjistíme, že na jeden školský úřad připadá v průměru 162 škol a zařízení s 1366 zaměstnanci. Globální porovnání s předlistopadovým stavem ukazuje, že v roce 1985 bylo na ONV a KNV zaměstnáno na odborech školství 3240 zaměstnanců (bez inspektorů a pracovníků jiných odborů, které vykonávaly vybrané práce pro školství). V roce 1996 je zaměstnáno na školských úřadech 2299 pracovníků. V průběhu let 1991 až 1995 klesl počet pracovníků školských úřadů z 2860 na 2435.

Finanční zajištění. V roce 1996 činil rozpočet neinvestičních výdajů regionálního školství rozepisovaný prostřednictvím školských úřadů 39 236 702 tis. Kč, což v průměru na jeden školský úřad znamená 456 241 tis. Kč. Nesystémové rozhodnutí o snížení rozpočtu rozpočtovým výborem parlamentu v roce 1996 a podobné akce vytvářejí disproporce a narušují stabilitu školské správy. Svědčí o chybějící perspektivě vlády v této oblasti.

Materiální zajištění. Delimitace v roce 1990 představovaly velmi náročnou činnost. Některé školské úřady zůstaly v budovách okresních úřadů. Mnohé se hned nebo v pozdějších letech

přestěhovaly do náhradních prostor. Výjimečně byly postaveny i budovy nové (Uh. Hradiště). Převážná většina školských úřadů převzala z okresních úřadů zastaralé vybavení. Při eventuální integraci pracovníci školského úřadu nemohou být jednoduše včleněni do aparátu okresního úřadu v jeho prostorách. Není pro ně větší místo, protože došlo k podstatnému nárůstu pracovníků okresních úřadů [21]

Je nutno posoudit také změny ve **vnitřní struktuře školské správy** středního článku řízení. Odbory školství ONV se po roce 1990 v regionu desintegrovaly na tři hlavní složky: *na školský úřad (ŠÚ)* s převážnou správní a ekonomickou působností, *na Českou školní inspekci (ČŠI)* s kontrolní činností a na později vznikající *pedagogická centra*, zajišťující další vzdělávání pracovníků. Disproporce je v tom, že školský úřad pracuje na stupni okres, ČŠI na stupni vyšší region a částečně okres, pedagogická centra jsou ve vyšších regionech. Další komplikace vznikají nedostatečně vymezenými kompetencemi mezi ŠÚ a ČŠI jak při tvorbě plánů kontrol, tak při přijímání opatření z nich. Názory respondentů na vhodnost tohoto rozdělení (vzhledem k častým diskusím k těmto otázkám v tisku i ve výzkumných rozhovorech) byly zjišťovány u škol, obcí, ŠÚ, ČŠI aj. respondentů. Pracovníci škol konstatovali, že oddělení ČŠI a ŠÚ se osvědčilo ve 12 %, neosvědčilo ve 20,9 %. Respondenti z obcí se domnívají ve 14,7 %, že se osvědčilo oddělení ŠÚ od ČŠI, 23,8 % má za to, že se neosvědčilo, podobný počet, že se to neprojevovalo, a 32 % přiznává, že to nedovede posoudit. Podle profesních organizací se oddělení osvědčilo u dvou třetin respondentů. Z vyhodnocení dotazníkového průzkumu [16] vyplývá pocit sebeuspokojení se stávajícím stavem u zaměstnanců ČŠI. U pracovníků ŠÚ je naopak signalizována frustrace z objektivní nemožnosti dostat v zákoně jim uložený úkolům. Příčina je spatřována v legislativní nedokonalosti a ve stávající „nezávislé“ organizační struktuře inspekčního systému. Ta je považována za nepružnou a málo efektivní. Nic

na tom nemění skutečnost, že v některých okresech jsou systémové nedostatky kompenzovány osobní vstřícností u pracovníků ČŠI a ŠÚ. Také personální obsazení inspekce ani školských úřadů v pedagogických profesích není optimální, a to nejen z hlediska kvantity, ale zejména kvality. Neodpovídá současným potřebám priority včasné a důsledné kontroly vzdělávacích činností těchto typů škol a zařízení, u nichž jsou tušeny problémy (vedle základních škol zejména školy střední, vyšší odborné, ale také všechny typy a stupně škol soukromých). Ukazuje se, že situace vyžaduje bezodkladně systémové řešení, např. propojením správních, kontrolních a podpůrných složek školského systému s akcentem na průmyslovou koordinovanost jejich činnosti.

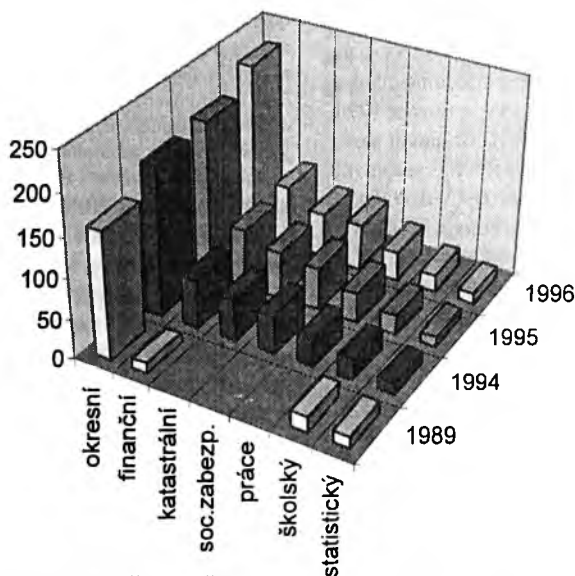
Z prvních kroků nového vedení ČŠI (přelom let 1996 – 1997) je zřetelný nadějný obrat k úspěšnější koncepci (UN 4/1997). Je to v prvé řadě snaha o schválení dlouho chybějící vyhlášky o ČŠI. Velmi zásadní je skutečnost, že inspekce se ujímá nejen zjištění a hodnocení stavu vzdělávání na školách, ale má navrhnout i potřebná opatření k odstranění nedostatků a k dalšímu rozvoji. Ocenění si zaslouží také započatá tvorba, ověřování a administrace výstupních testů pro základní školy, příprava na standardizaci maturit, odhodlání realizovat složitější inspekce na vyšších odborných i na soukromých školách a snaha obsáhnout inspekce v roce 1997 polovinu všech škol.

Porovnání školských úřadů s jinými odvětvově řízenými institucemi je velmi obtížné z několika důvodů. První je rozdílnost činností, pro něž lze těžko najít kritéria srovnání (výběr daní u finančních úřadů, opatrování pracovních příležitostí úřady práce, provádění zápisů v katastrálních dokumentech na katastrálních úřadech, péče o sociálně potřebné občany na okresních správách sociálního zabezpečení apod.). Proto bylo srovnání reálné pouze u počtu pracovníků v časové řadě, sestavené ze tří okresů (Blansko, Semily a H. Brod). Z něho vyplývá, že stav pracovníků státní správy netenduje u jednotlivých orgánů stejně. Zatímco

personál okresního úřadu, finančního úřadu, katastrálního úřadu i okresní správy sociálního zabezpečení vzrůstá, počet pracovníků školského úřadu se snížil. Vedle statistického úřadu patří školský úřad mezi

nejmenší úřady státní správy v okrese. Poznámky o přebujelosti školských úřadů, publikované v médiích v roce 1995 a 1996, nemají reálný podklad.

Obr. 3: Porovnání okresních institucí státní správy



Vliv velikosti okresu na činnost školského úřadu. Mezi okresy jsou značné rozdíly, které mají vliv na činnost školských úřadů. Podle počtu zaměstnanců je 26 malých školských úřadů s 10 až 20 pracovníky (tj. 30,6 %), 33 ŠÚ s 21 - 30 pracovníky (38,8 %), 32 ŠÚ se 31 - 40 pracovníky (23,6 %). Tři ŠÚ (po 3,5 %) mají 41 - 50 pracovníků a stejný počet ŠÚ má také nad 50 pracovníků. I malé okresy však musí vykonávat zákonem stanovené povinnosti. Neúměrnou redukcí, kdy jeden pracovník musí vykonávat několik rozdílných prací, se snižuje kvalita jejich provádění. Nižší dělba práce se projevuje deprofesionalizací a zhoršenou zastupitelností. V průběhu výzkumu byly zkoumány zvláštnosti velkého, středního a malého okresu na příkladu školského úřadu Ostrava, Šumperk a Strakonice [20].

Dílčí závěr k podmínkám činnosti školských úřadů. Počtem pracovníků, které řídí, se zařazují školské úřady mezi největší, počtem vlastních pracovníků mezi nejmenší organizace v okrese. Zatím co počty zaměstnanců ostatních organizací státní správy vzrostly, počty pracovníků školských úřadů se naopak snížily téměř o čtvrtinu. **Předchozí argumenty tedy potvrzují pravdivost hypotézy č. 3.**

3. Možnost převedení škol na obce

Tato otázka je v poslední době často kladena v souvislosti s hledáním úspor. Je možné bezprostředně ji realizovat? Jaké jsou vlastně současné pravomoci obce?

Postavení a kompetence obcí v rozvoji vzdělávání. Adekvátní kompetence obce v současné době jsou poměrně široké, jak je zřejmé ze zákona o obcích a ze zákona o státní správě a samosprávě ve školství. Významná je skutečnost, že ze zákona č. 564/1990 Sb. obec ovlivňuje jmenování a odvolání ředitelů škol a zařízení.

Z průzkumu stavu a problémů se vzděláváním v obcích vyplývá, že mezi obcemi existují velké rozdíly v řešení otázek vzdělanosti. Problémy vznikají u malých obcí. Týkají se hlavně dopravy do školy a obsazení učitelských míst. Pokud situace nebude řešena, může mít vliv na celkový rozvoj osobnosti žáků i na celkové klima obce. Ukazuje se, že chybí škola chápána jako prvek vzdělanosti, osvěty a kultury. Větší obce se potýkají s problémem, k čemu dříve využít finance. Podstatným poznatkem je skutečnost, že obce již dnes mají velký prostor k tomu, aby pomáhaly školám. Některé obce nakupují knížky do školní knihovny, výpočetní nebo kopírovací techniku, sportovní potřeby pro nadstandardní vybavení, přispívají učitelům na jízdné, na výuku nepovinných předmětů, hradí plat uklízečce nebo školnici. Prospešná je pravidelná komunikace mezi starosty a řediteli škol. Vyskytla se však i snaha starostů úkolovat školu. Příkladem snah o spojení školského úřadu a odboru školství magistrátu je statutární město Ostrava. Jedná se však zatím jen o předběžné návrhy, které mají řadu otazníků. V organizačním schématu L. Langra (In: Optimalizace řízení školství ve statutárním městě. Ostrava, Pedagogická fakulta 1966) je to např. problematické podřízení útvaru statutárního města Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy ČR.

Odvětvové a územní řízení školství

Empirický výzkum ukázal na tyto **přednosti odvětvového řízení**: * neztrácení finančních prostředků, určených pro školství, jak se to stávalo při finančním toku přes bývalé okresní národní výbory, * od-

stranění parazitních činností, nesouvisejících se školskou problematikou, kterými byli úkolováni pedagogičtí pracovníci při začlenění školských složek prakticky v rámci ministerstva vnitra, * pružnější a kvalifikovanější rozhodování bez neprofesionálních zásahů (zejména v klíčových personálních nebo ekonomických opatřeních), * soulad mezi pedagogickými potřebami a možnostmi jejich přímé, pružné realizace. Mezi **nedostatky odvětvového řízení** je nutno přičíst možné riziko zbyrokratizování, pokud by nefungovaly samosprávné školské orgány.

Ze strany některých lokálních a regionálních orgánů, tj. obcí a okresů, se požaduje **zavedení územního řízení školství**. Poukazuje se při tom na tyto jeho **výhody**: na potřebu těsnější horizontální koordinace mezi všemi složkami, zejména ve školství, regionálním rozvoji, dopravě, zdravotnictví, financích, zaměstnanosti (pracovní úřady) apod., na ekonomičnost takto integrovaného celku. Uplatnění těchto výhod však by předpokládalo integraci úřadů státní správy v okrese, což není v nejbližších letech pravděpodobné. Je však žádoucí přesněji vymezit vzájemné vztahy a koordinaci postupů jednotlivých úřadů státní správy.

Jaké jsou názory škol a obcí na zachování nebo zrušení odvětvového řízení školství? K této otázce se vyslovilo v dotazníkovém průzkumu z 1746 respondentů **ze škol a školských zařízení** téměř 70 % pro zachování odvětvového řízení, jen 2,1 % je pro jeho zrušení a nahrazení územním řízením. Detailnější rozbor odpovědí ukazuje rozdíly mezi skupinou MŠ, ZŠ, ZUŠ, SpŠ, Šzař a mezi středními a vyššími odbornými školami. V první skupině je 72 % a v druhé skupině je 60 % pro zachování školských úřadů. Diference jsou mezi školami s právní subjektivitou a bez ní. Na stejně položenou otázku odpověděli také **starostové, členové zastupitelstev a pracovníci obecních úřadů** v počtu

378 osob. Největší četnost (49,5 %) je pro zachování odvětvového řízení i do budoucna. 11,6 % respondentů z obcí je pro zrušení odvětvového řízení a pro jeho nahrazení územním řízením. Velká část respondentů doporučuje podrobnější analýzu. Pokud bereme v úvahu velikost obcí, pak zjistíme tuto tendenci: malé obce jsou více pro odvětvové řízení než velká města.

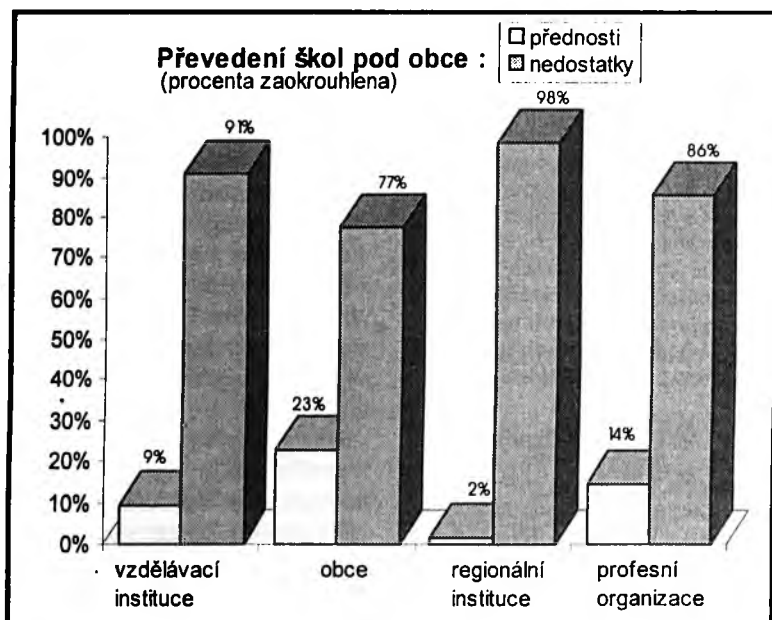
Jaký je zájem a možnosti obcí převzít komplexní řízení škol?

Sdružený sloupkový graf s výsledky odpovědí respondentů z různých skupin ukazuje, že většina nespátuje v současné době vhodné řešení v převedení škol pod obce: z pracovníků různých vzdělávacích institucí vidí jen 9,1 % přednosti pro pře-

vedení škol pod obce. Naprostá většina - 90,9 % respondentů vidí více nedostatků. Pro převzetí školy obcemi uvádějí respondenti ze školských institucí (v počtu desítek) nejčastěji tyto důvody: blízká vzdálenost, očekávání, že se zlepší péče o školu, zjednodušení způsobu financování. Daleko více respondentů vidí negativní dopady: nejsou pro to organizační podmínky - 521, nebude dostatečná daňová výtežnost na financování škol - 910, nastanou problémy se mzdami, zejména v nadtarifních složkách - 845. Nekvalifikovaných zásahů se obává 1080 respondentů, nežádoucí politické ovlivnění připouští 820 respondentů.

U obcí je tento poměr předností k nedostatkům sice mírnější, ale také je výrazný: 22,7 % spatřuje v této změně přednosti, ale 77,3 % nedostatky.

Obr. 4: Hodnocení předností a nedostatků eventuálního převodu škol pod obce



Z časového hlediska si představují pracovníci obcí, že převést správu škol pod obce lze již nyní v 10,5 % případech, v časovém horizontu 3 - 5 let 13,2 %, do konce století to považují za nereálné 20 %, převedení jen některých škol 9 %. Převážná většina - 44,3 % - nepokládá přesun správ škol pod obce (kromě zajištění provozu škol) v nejbližších letech za vhodný vůbec.

Okresní instituce jsou v 98,4 % odpovědí pro zachování současného stavu. **Profesní organizace** vypovídají podobně z 85,8 % pro současnou dělbu práce mezi školami a obcemi. Provedený průzkum u 337 obcí tedy signalizuje, že v současné době nelze počítat se širším sociálním souhlasem, který je klíčovým předpokladem úspěšnosti tak podstatné změny. Z toho vyplývá pro modelování nové organizační struktury, resp. pro rozhodovací procesy tento závěr: buď respektovat výrazně projevený většinový názor, nebo přijmout opatření k dalšímu zkoumání a přesvědčit pedagogické pracovníky i obce argumenty o výhodnosti jiného řešení.

Zahraniční zkušenosti

Ze zemí, kde školy řídí místní správní orgány, jsou poznatky příznivé u velkých měst a velmi nepříznivé u malých obcí s malou daňovou výtěžností **v Polsku**. V důsledku vysokých poplatků navštěvuje dnes např. mateřské školy v Polsku pouze na 45 % dětí. Varovný je poznatek z **Maďarska**, kde školy také spadají pod místní správu. Dochází k rozříztíčnosti této úrovně řízení, protože existuje 2300 místních úřadů. Nedostatek kvalifikovaného personálu vede i k nekompetentnosti rozhodování. Velká města mají sice oddělení pro veřejné služby (včetně školství). Ve většině míst se stará o školství jedna osoba, nebo dokonce žádná. Místní úřady plní řadu funkcí. Mezi ně patří i jmenování ředitelů škol. Zabývají se i evaluací, a to objednávaním u soukromých firem [5]. **Na Slovensku** nemají obce vzhledem ke školám prakticky žádné kompetence, nepat-

ří jim ani školní budovy. Z přímých poznatků autora **v Dánsku** vyplývá extrém, kdy ředitel školy je vlastně výkonným orgánem rady školy. Školství v komuně Akirkeby spravuje např. jedna osoba, což z hlediska dělby práce není výhodné. Také z pobytu **v Holandsku** nejsou jednoznačně kladné zkušenosti. Škola např. nemůže dlouhodobě plánovat finance, čeká na rozhodnutí městského výboru pro daný rok.

Dílčí závěr k možnosti převedení škol na obce

V současné době pokračuje v ČR tradiční dělba práce mezi školami a obcemi. Školy zajišťují odbornou stránku vzdělávání. Obce pečují o provoz škol, které zřizují. Mají také vliv na obsazování míst ředitelů škol a zařízení. V samosprávných školských orgánech (v radách školy, v okresní školské radě) mají obce možnost uplatňovat vliv na financování i na celkovou školskou politiku. Dotazníkový průzkum ukazuje, že mezi zaměstnanci školství ani mezi pracovníky obcí není výrazný zájem tento stav měnit. Je to dáno několika závažnými okolnostmi: Především nejsou vytvořeny organizační podmínky k řízení školství obcemi, protože v minulých letech došlo ke drobení obcí. Malé obce nejsou schopny vzhledem k možnosti uplatnění dělby práce v malém počtu pracovníků profesionálně školství ovlivňovat. Vznik střediskových obcí je dlouhodobý proces a s násilnými formami, uplatněnými v minulosti, nejsou dobré zkušenosti. Personální a finanční podmínky většiny obcí nejsou v současné době a ani v blízké budoucnosti pravděpodobně budou příznivé k rozšíření o odbornou správu škol. Daňová výtěžnost nepokryje požadavky na financování škol v menších sídlech, jak ukazují poznatky z Polska a z Maďarska. Sekundární analýza článků o školských úřadech ukazuje, že názory na zrušení školských úřadů a jejich nahrazení obcemi nevycházejí

z odpovídajících rozborů, ale spíše ze snah o šetření na nepravém místě, z iluzorního přání získat pro obce větší objem státních finančních prostředků. V některých případech jde o izolované představy, vycházející z odlišných tradic a podmínek jiných států, zejména ze severní Evropy. Pokud by bylo převedení provedeno diferencovaně - jen u velkých měst, půjde o nesystémové řešení.

za úvahu stojí myšlenka: **proč přesunovat zákonné odborné činnosti z profesionálního útvaru na obec**, když tato má již nyní odpovídající vliv na školy a navíc má veliký prostor pro uplatnění působení v oblasti mimoškolní výchovy mládeže. Pro budoucnost země je nesmírně důležité včas analyzovat stav morálního, kriminálního a drogového ohrožení dětí a mládeže, potřebu pomoci neúplným rodinám nebo nezaměstnaným. Místo „přetahování“ zaběhnutých činností je pro nejbližší období důležité orientovat se na zaplnění prázdných míst, která by mohla narušit celý náš společenský vývoj v budoucnosti. Preventivní rozvoj kultury, sportu, péče o volný čas dětí a mládeže v mimoškolním čase vytváří přírozené podmínky pro dělnou práci se školou, jejíž těžiště je ve výchovně vzdělávací práci. K tomu je nutno nalézt vhodný model všestranného vztahu obec - škola - školství. V rámci analýzy bylo zvažováno i přenesení některých působností školského úřadu, inspekce a ministerstev na samosprávu obcí. Řešení tak podstatné a nákladné změny je však dlouhodobou záležitostí. Není dostatečně ujasněno, jaký bude přínos proti současnému stavu, jaké společenské, ekonomické a politické důsledky tato „reforma porevoluční reformy“ vlastně vyvolá. Podle teorie společenských změn [3] lze totiž obsáhnout nejvíce 5 % vzdělávacího systému bez narušení jeho rovnováhy a funkčnosti, bez zahlcení změnami. **Z předchozí analýzy vyplývá, že pro převedení správy škol pod obec**

v nejbližších letech nejsou vytvořeny nezbytné podmínky.

4. Stav rozvoje školské samosprávy

Předpokládali bychom, že v nových sociálně ekonomických podmínkách by se demokratické i humanitní principy měly výrazně promítat do konstituování nového vztahu a fungování státní správy a samosprávy ve školství. Jedná se také o rozdělení podílu na řízení vzdělávání ve škole, v obci, v regionu i v centru. Při expertním jednání v Lošticích (1996) se však názory na další postup velmi lišily. Představitel školské komise Svazu měst a obcí zaujal liberální stanovisko v tom smyslu, že vznik rad škol nebudou nijak ovlivňovat. Zástupce ČŠI poukázal na možnosti podpory tohoto procesu např. jen dotazem na existenci, resp. činnost tohoto orgánu. Tak vzniká obecnější otázka relace mezi samovolným vývojem a jeho regulací.

Samosprávné orgány na školách

V první etapě se na školách a školských zařízeních experimentálně ověřovaly rady škol. V roce 1995 vstoupila v platnost novela zákona č. 564/1990 Sb. ve znění zákona č. 139/1995 Sb., kde se s radami škol již počítá. Někteří účastníci zmíněného expertního setkání však znění zákona ve formulaci „může“ označují za nesystémové. Jiní naopak upozorňují na nezbytnost postupného a dobrovolného vzniku rad škol jako na proces, který nelze s úspěchem nařídit. Ze seminárních diskusí mimo jiné vyplynulo, že vytváření a fungování není jen otázkou legislativní a personální, ale i psychologickou. Část ředitelů škol např. brzdí vznik rad škol z obavy, že by si vytvářeli opozici, že by si na sebe „pletli bič“, protože tento orgán je může i odvolat. Část ředitelů naopak vítá radu školy jako platformu, kde mohou obhájit a prezentovat své záměry a získat pro ně podporu.

Vliv rad škol na řízení škol je dosud malý [1]. Je to dáno především jejich nízkým počtem. Tak např. v bývalém Západočeském kraji ze 352 základních a zvláštních škol je rada školy jen na 11 školách, tj. asi 6 %. Z 94 středních škol mají zřízení radu školy pouze na 3 školách, což jsou asi 3 %. U středních škol absence rad škol způsobuje ujmu v tom, že mládež nezískává adekvátní demokratické návyky již v průběhu studia. Posun v počtu nově zřízených rad škol v roce 1997 ve srovnání s rokem 1996 není příliš výrazný [14].

Samosprávné orgány v regionu

Na potřebnost okresních školských rad jsou (podle zjištění výzkumnými rozhovory) rozdílné pohledy. Respondenti upozorňují při tom na těžkopádnost těchto orgánů zvláště před vydáním novely, kdy byl počet členů rady příliš velký (40 - 70, nyní 15 - 30) a schopnost usnášení byla obtížná. I když se legislativní podmínky zlepšily, přesto vliv okresních školských rad nevyznívá podle průzkumu příliš optimisticky. 40 % pracovníků školských úřadů se vyjádřilo (1996), že vliv samosprávných orgánů ve školství po roce 1990 zůstal stejný, ve stejné relaci se zlepšil a ve 20 % se dokonce snížil. Kvalifikovanost rozhodování školských rad (ale i rad škol) by se měla zvýšit výběrem členů a vhodnými formami vzdělávání, např. v metodice rozpočtování a pedagogických inovací. Mnozí ředitelé se však přesvědčili o tom, že investice do spolupráce se školskými radami se jim vrací formou objektivizace a také prosazováním důležitých rozhodnutí.

Problémem zůstává mechanismus pronikání usnesení školské rady do škol, k rodičům i k zastupitelstvu obce. Vyladění vyžaduje způsob projednávání zpráv o stavu vzdělávání, které předkládají školské úřady okresním. V mnohých případech se projevilo jednání jako málo účinné. V okresním shromáždění jsou zástupci většinou voleni obcemi tak, že některé obce nejsou zastoupeny a prakticky se nedozví, co se ve shromáždění projednává. Diskutuje se o předkládání zmi-

něných zpráv shromáždění starostů, kde jsou zastoupeny všechny obce. Tento orgán však nemá pevnější legislativní zakotvení.

Samosprávné orgány v centru

V některých zemích (Holandsko, Švédsko) jsou v nich zahrnuty zastřešovací organizace rodičů, pedagogických pracovníků, zaměstnaneckých, zaměstnavatelských a dalších organizací. Je obtížné pro představitele ministerstva pravidelně jednat s velkým množstvím vzniklých organizací (se Svazem středoškolských profesorů, Sdružením zaměstnavatelů učilišť atd.). Tuto funkci nemůže suplovat parlamentní výbor, protože je spíše kontrolním orgánem s převážně zákonodárným posláním. Podnětná jsou přípravná jednání ke zřízení (národní) rady pro vzdělávání.

Dílčí závěr ke školské samosprávě

Školské rady jsou legislativně zakotveny od roku 1990, rady škol od roku 1995. V konstituování i ve fungování samosprávných orgánů byla naznačena řada problémů psychologických, ekonomických i legislativních, které vyžadují postupné řešení. Samosprávné školské orgány na všech stupních řízení školství jsou však předpokladem pro tvorbu, zkvalitňování a prosazování školské politiky ve vzdělávání. V modelech navrhovaných organizačních struktur budou proto začleněny do systému řízení školství.

5. Systém řízení školství na přelomu století

V této obtížné a současně významné kapitole vycházíme především z výsledků předchozích výzkumů [10 - 13]. Bereme v úvahu i naše tradice, stav řízení vzdělávání ve státech Evropské unie, v OECD [15] i vývoj v sousedních postkomunistických zemích. Opíráme se především

o dosažený stav transformace našeho školství a o prognózy, včetně demografického vývoje (blíže Učitel'ské noviny č. 13-15/1997). Vzhledem k tomu, že názory na počet řídicích stupňů, úlohu obcí, samosprávy apod. nejsou shodné, navrhuje variantní uspořádání.

Zhodnocení změn v řízení vzdělávání.

Z tohoto pohledu sledujeme: a) pozitivně započaté změny, vyžadující posílení a dílčí vyladění; b) změny, které vyžadují nové posouzení a jisté korekce; c) problémy, které se nepodařilo systémově vyřešit, uceleně vyjádřit a prosadit. Na všech stupních řízení je v návrhu pamatováno ze skupiny c) na instituce pro další vzdělávání a na servisní organizace. V mechanismu řízení se počítá se zkvalitněním rozhodovacích procesů zdokonalením evaluačních a informačních subsystémů [13].

Míra uspokojování vzdělávacích potřeb. Z hlediska vzdělávací nabídky a poptávky je po kvantitativní stránce míra vzdělávací nabídky a poptávky u povinného vzdělávání na uspokojivé úrovni. Existuje příliš velký převis nabídky středních škol, která se může projevit snížením kvality studia a celkové ekonomičnosti. Proto se v současné době realizuje projekt optimalizace sítě středních škol. Poslání učitelů pro fungování vzdělané a morálně zdravé společnosti vyžaduje adekvátní ocenění.

Koncepce dalšího rozvoje vzdělání. Stav transformace řízení školství charakterizuje završení první etapy hlubokých změn. V další etapě je třeba vyvážit a relativně stabilizovat vzdělávací soustavu přijetím nové strategie.

Demografický vývoj. Podle odhadu budoucí populace ve věku základní školy dojde ke snížení počtu žáků v letech 1998 - 2002. V tomto období lze proto počítat s uvolněním učitelů důchodců a nekvalifikovaných sil. Navíc vznikne prostor, kdy by bylo vhodné připravit intenzivní školení pe-

dagogického sboru základních škol v promyšleném a všestranně připraveném systému dalšího vzdělávání učitelů. Větší propouštění učitelů by nebylo moudré, protože po roce 2000 dojde znovu ke zvyšování počtu žáků základních škol. Trvalý pokles středoškolské populace představuje vážnou otázku, jejíž řešení již probíhá. Určité další možnosti vzniknou pro studium na vyšších odborných školách a v distančním vzdělávání. **Ve vývoji ekonomiky a zaměstnanosti** se očekává, že transformační proces přivede konjunkturu rozvoje a prosperitu nových podniků, což vyvolá pozornost ke školení personálu. Některé podniky však mohou bankrotovat, další se budou zotavovat z následků povodní. Tím vznikne větší nezaměstnanost. Předpokládá se zavádění nových oborů, které budou akceptovat nové způsoby a formy výroby. Nové požadavky na vzdělávání mohou nastat v souvislosti s evropskými integračními procesy. **Prognóza sociální** naznačuje, že v budoucích letech lze počítat se změnami sociální struktury obyvatelstva, např. s přesunem produktivního obyvatelstva do oblastí služeb. Zpomalení a zdražení bytové výstavby ve městech může způsobit zastavení úbytku obyvatel na vesnicích a jejich žádoucí revitalizaci. Placením školného na vysokých školách a zvýšením nákladů na ubytování a stravování může dojít ke ztížení přístupu studentů některých sociálně slabších vrstev ke studiu zvláště u „dražších“ oborů.

Organizační struktura systému řízení [grafická schémata obou modelů viz 13]. **Odvětvový model** organizační struktury systému řízení školství vychází ze sedmiletého porevolučního fungování a má širokou podporu ve školách, ve školské správě okresů a do značné míry i na obcích. Osvědčil se pružnějším a kvalifikovanějším rozhodováním i odstraněním parazitních činností. Z mezinárodního pohledu je blízký středo-

evropskému, hlavně německému nebo rakouskému uspořádání. Má kromě základního řídicího stupně, kterým je škola, tři stupně (odpovídají principu subsidiarity): okresní, krajský/zemský a centrální. Základní distribuce pravomocí je tato: Centrální stupeň (ministerstvo školství, resp. vzdělávání) zabezpečuje strategické řízení, legislativu, zahraniční styky, výzkum a centrální informace. Vyšší regionální stupeň řídí střední a vybrané speciální školy. Základní a mateřské školství spravuje školský úřad okresu v dělbě práce s obcemi. Zaručuje potřebnou míru profesionality a předvídá posílení samosprávných školských orgánů a korekci vnitřní struktury na okresním stupni. Na základním stupni řízení - na školách ponechává prostor pro potřebnou úroveň autonomie včetně menších škol bez právní subjektivity

Územní model je charakterizován začleněním škol, poskytujících předškolní a povinné vzdělávání, pod správu obcí. Zvyšuje jejich úlohu nejen v provozních, ale i pe-

dagogických, správních a personálních otázkách. Má však jen nepatrnou podporu pracovníků škol i obcí a také dalších významných aktérů, participujících na řízení vzdělávání. Nevýhody převodu škol pod správu obcí silně převažují nad přednostmi. Aplikace modelu by vyvolala značné personální, materiální a kompetenční problémy s nejistým efektem, protože do konce století nebudou pravděpodobně pro tento model vytvořeny podmínky, zejména organizační. Územní řízení školství by mělo výhodu v těsnější koordinovanosti s jinými odvětvími státní správy (finančním úřadem, úřadem práce), pokud by také tyto úřady byly integrovány společně v územním celku. Tento způsob řízení je blízký pojetí ve státech severní Evropy. Podobné modifikace územního řízení byly přijaty v postkomunistických zemích, jmenovitě v Polsku a Maďarsku, a na regionální úrovni (bez působnosti obcí) na Slovensku v roce 1966 s jistými obtížemi.

Tab. 1: Odhad bodové hodnoty modelu

kritéria:	model:	současný	odvětvový	územní
Respektování národních tradic		1	2	1
Názory respondentů		2	2	1
Perspektivnost		1	2	1
Náročnost změn		2	1	0
Adekvátnost zásadám řízení		1	2	1
Ekonomičnost		1	2	2
Srovnatelnost se zahr. modely		1	2	2
Předpokládaná úspěšnost		9	13	8

Výběr optimální varianty byl velmi snadný. Pro posouzení předpokládané úspěšnosti výše naznačených modelů byla použita orientační výzkumná metoda, jejíž podstatu tvoří soustava kvalitativních kritérií s využitím bodových škál a řady pomocných ukazatelů. Ve vymezeném prostoru může-

me jen nahlédnout do tabulky č. 1, která hodnotí oba navržené modely a současný reálný model ukazatelem, tzv. výslednou předpokládanou úspěšností. Všimněme si např., že územní model u nás nemá tradici, vyžaduje náročné změny a celkově vychází hůře než stávající model.

6. Souhrn

Zhodnocení tak složitého a početně silného školského systému vyžadovalo mnohostranný přístup. Hlavním výsledkem široce založeného dotazníkového výzkumu je potvrzení, že dosavadní systém v podstatě splňuje požadavky zmíněných skupin respondentů. Mateřské, základní a speciální školy požadují rozšíření pedagogické činnosti středního článku řízení. Obce vidí nutnost vyjasnění vztahů při dvouokolejnému řízení a financování škol.

Dalším zdrojem poznání byly naše **tradice**. Ty deklarují osvědčenou dělbu práce mezi školou a obcí: škola je profesní vzdělávací a výchovnou institucí, **obec** je zřizovatelem škol, poskytujících základní a předškolní vzdělání. Participuje na personálním obsazení jejich vedení a hlavně pečuje o provoz školy. Obec má však možnost ovlivňovat všechny stránky činnosti školy v radách škol a v okresních školských radách. Aby tyto **samosprávné školské orgány** zkvalitnily svou činnost, je naléhavou výzvou do příštích let, a to v souvislosti s prohlubováním demokracie v celé společnosti. Snahy o překotný **převod škol pod kompetence obcí** podle severoevropského vzoru, jak to bylo frekventováno v médiích, nenašly u škol, obcí, okresních institucí ani u dalších skupin respondentů pozitivní odezvu. Zatímco škola má hlavní úkol ve školní výchově, obec má obrovský prostor v mimoškolní výchově. Právě ta se stává úzkým profilem budoucího rozvoje. Preventivně musíme počítat také i se sociálními důsledky, eventuální vyšší nezaměstnanosti mládeže.

Nejvíce strukturálních změn při transformaci českého školství bylo na středním stupni řízení. Proto klíčovou součástí výzkumu bylo zjištění názorů a širších souvislostí **k opodstatněnosti existence školských úřadů**. Ta byla potvrzena výraznou převahou respondentů nejen ze školských institucí, ale

i z obcí a dalších subjektů. Náplň práce školských úřadů byla kladně hodnocena v ekonomické, správní a personální rovině a jen částečně v kontrolní činnosti. Řešitelský tým zkoumal i skutečný stav **podmínek práce okresní školské správy**. Porovnáním počtu pracovníků okresních úřadů a dalších organizací státní správy v okrese bylo zjištěno, že tyto úřady (okresní, finanční, katastrální, pracovní a sociální) početně vzrostly. Školské úřady naopak „zeštíhly“, přestože nároky na složitost a rozsah práce se zvýšily.

Výústěním výzkumu je konstrukce modelů příštího optimálního uspořádání. Byly navrženy **dva základní modely organizačních struktur systému řízení školství ČR**: odvětvový a územní. Převážná většina respondentů se přiklání k odvětvovému modelu.

V nejbližším období se rýsují výrazné **změny vnějších faktorů**, které řízení školství podstatně ovlivní. Je to především předpokládaná reforma státní správy. Nazrála dále politická vůle zřídít vyšší územní samosprávné celky, na což by odborné rezorty včetně školství měly být připraveny. Jedním z obecnějších závěrů je upozornění na nebezpečí zahlcení dalšími nepřipravenými a nezdůvodněnými změnami.

Literatura:

- [1] AUBRECHT, V.: Samosprávné orgány ve školství. In: Systém řízení školství na přelomu tisíciletí. Brno, ESF MU 1997.
- [2] BIRZEA, C.: Educational Policies of the Countries in Transition. Strasbourg, Council of Europe Press 1994.
- [3] COOKSON, P. W. at al.: International Handbook of Educational Reform. Westport.
- [4] ČERYCH, L. et al.: Zprávy o národní politice ve vzdělávání. Česká republika. Praha, ÚIV 1996.

- [5] HENDRICHOVÁ, J. et al.: Reformy školství ve střední a východní Evropě. Praha, ÚIV 1996.
- [6] KALOUS, J.- WIERINGEN, F. van (Eds.): Transforming European Educational Management. ENRDEM 1995.
- [7] KOCH, J.: Vyhodnocení dotazníků pro obce. Příloha k výzkumnému projektu. Brno, ESF MU 1996.
- [8] KULHÁNEK, P.: Kompetence, hlavní činnosti a výsledky práce ŠÚ. In: Systém řízení školství na přelomu tisíciletí. Brno, ESF MU 1997.
- [9] LIŠKA, J.: Vyhodnocení dotazníků okresních organizací. In: Systém řízení školství na přelomu tisíciletí. Brno, ESF MU 1997.
- [10] MALACH, A.: Advantages and Losses of Czech School Management Transformation. Tromsø, ELI 1993.
- [11] MALACH, A.: Transformace řízení školství ČR. Monografie. Brno, MU 1995.
- [12] MALACH, A.: Analýza vývoje školství v jihomoravském kraji. Monografie Brno, MU 1996.
- [13] MALACH, A.: Stav a perspektivy řízení českého školství. Monografie. Brno, MU 1997.
- [14] MALACH, A. (ed.): Obec a škola. Sborník. Brno, ESF MU 1997.
- [15] MALACH, A. (ed.): Vstup do Evropské unie a řízení školství. Sborník. Brno, ESF MU 1997.
- [16] POMYKAL, R.: Dotazníky o vztahu ČŠI a ŠÚ. In: Systém řízení školství na přelomu tisíciletí. Brno, ESF MU 1997.
- [17] PŘÍMAN, V.: Vyhodnocení dotazníků z profesionálních institucí. In: Systém řízení školství na přelomu tisíciletí. Brno, ESF MU 1997.
- [18] TJELDVOLL, A.: Education in East/Central Europe. Oslo, 1992.
- [19] TRNAVSKÝ, V.: Vyhodnocení dotazníků pro vzdělávací instituce. Příloha k výzkumnému projektu, Brno, ESF MU 1996.
- [20] VALÁŠKOVÁ, B. - KOLAŘÍKOVÁ, H. - KRÁLOVÁ, P.: Zvláštnosti fungování velkého, středního a malého školského úřadu. In: Systém řízení školství na přelomu tisíciletí. Brno, ESF MU 1997.
- [21] VLACH, P.: Podmínky práce školských úřadů. In: Systém řízení školství na přelomu tisíciletí. Brno, ESF MU 1997.

Prosíme autory, aby věnovali pozornost psaní bibliografie. Uvádíme příklady platné normy. Děkujeme za její respektování.

Citace knihy:

DRÁBEK, K. - HARANT, F. - SETZER, O.: Deskriptivní geometrie I. Praha, SNTL 1982. 205 s.

Citace článku v časopise:

DIMÉNYOVÁ, J.: Zvukové řetězcy. Hudební výchova, 2, 1993/94, č. 2, s. 30 - 31.

Citace článku ve sborníku:

ŠTÍCHA, F.: K lexikální synonymii ve starší češtině. In: Filologické studie. 18. Praha, UK 1990, s. 7 - 19.