

ROZHODOVACÍ PROCESY VE ŠKOLSTVÍ ČESKÉ REPUBLIKY

František Bacík

Klíčová slova: Rozhodovací procesy školství, řízení.

Anotace: Autor informuje o výsledcích replikace výzkumu OECD (Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj) o rozhodovacích procesech ve školství ČR. Šetření, které bylo uskutečněno v r. 1995, se vztahovalo k základním a středním školám a bylo zaměřeno na zjišťování pravomocí subjektů rozhodování, dále na způsoby a předmětné oblasti rozhodování. Poznatky šetření byly porovnávány s výsledky ve 14 zemích OECD, kde byl uskutečněn tento výzkum v letech 1991-1992. Ze získaných poznatků vyvozuje autor závěry k stávajícímu systému řízení ve školství v zemích OECD obecně a v České republice zvlášť.

Východiska a zaměření výzkumu

Není pochyb o tom, že rozhodování, které tvoří jádro, podstatu řízení, patří ke klíčovým aktivitám ve všech oblastech lidské činnosti, školství nevyjímaje. Má se rovněž za to, že rozhodování, které spolu s hodnocením patří na všech stupních řízení (včetně řízení výuky) k nejfrekventovanějším činnostem ve školství, těsně souvisí s kvalitou pedagogického procesu, s jeho efektivitou a účinností. Také souvislosti mezi určitými způsoby, formami a metodami rozhodování a jim odpovídajícími demokratickými principy a formami řízení jsou zjevné. Z uvedených a dalších hledisek lze hodnotit rozhodovací procesy jako mimofádně významné nejen samy o sobě, ale i jako důležité kritérium pro posuzování pojetí povahy i způsobů řízení v oblasti školství (Bacík 1994).¹⁾

Až donedávna se považovaly rozhodovací procesy ve školství za jednu z mnoha „černých schránek“. Jejich poznání na základě empirické deskripce a následné hodnocení z hlediska účelnosti a účinnosti (podle nejrůznějších aspektů a kritérií) se sice teore-

ticky připouštělo, prakticky se však posuzovalo jako úkol meritorně těžko řešitelný, ne-li neřešitelný. Pozornost se proto obracela spíše k aplikaci obecných přístupů, principů a pravidel decize, k strategiím a podmínkám rozhodování než ke zkoumání reálných rozhodovacích procesů ve školství.

Z iniciativy OECD a v rámci jeho aktivit se v roce 1990 začala zabývat touto problematikou skupina vědců a školských politiků ze 14 členských zemí OECD. V průběhu dvou let byla rozpracována a experimentálně ověřena metodika, která zmapovala hlavní oblasti rozhodování i jejich důležitější prvky, dále způsoby rozhodování a konečně i různé subjekty, které rozhodují - od škol až po ústřední orgány (včetně pravomocí, jimiž jsou k tomu vybaveny).

Předmětem uvedeného šetření v ČR, replikovaného z iniciativy vedení MŠMT (1994-1995), byly na základě rozborů vybrané rozhodovací aktivity ve veřejném (státním) i soukromém školství a jejich formalizovaný popis. Šlo především o rozhodování ve vztahu k činnosti základních škol bez právní subjektivity a s právní subjektivitou. Předpokládaly se značné rozdíly mezi oběma formami a navíc se počítalo i s tím, že školy bez

právní subjektivity, jejichž velkou část tvoří malotřídky, mohou v podmínkách ČR plnit funkci „primary education“ (1. stupně ZŠ) podle mezinárodně přijaté klasifikace ISCED 1. Plně organizované základní školy s právní subjektivitou představovaly stupeň „lower secondary“, tj. ISCED 2. Dále byly studovány rozhodovací procesy ve veřejných (státních) středních školách (všech typů) a odděleně i na středních školách privátních (ISCED 3), které tvoří v ČR významnou část středního školství.

Metodika a organizace výzkumu

Při přípravě a realizaci byla respektována metodika aplikovaná ve zmíněném výzkumu OECD, aby bylo možno porovnat údaje za ČR s výsledky z ostatních zemí OECD.²⁾ Údaje k odpovědi na otázku KDO, JAK a O ČEM rozhoduje ve vztahu k základním a středním školám, byly získávány ze čtyř oblastí:

- *Organizace výuky* (přijetí do školy, vyučovací doba, výběr učebnic, vyučovací metody, hodnocení aj.).
- *Plánování a struktury* (např. zřizování škol, tříd, rozhodování o programech výuky, počtu předmětů, jejich obsahu).
- *Personální management* (přijímání učitelů, ředitelů a ostatních pracovníků, stanovení jejich platů a dalších podmínek postupu apod.).
- *Finanční zdroje* (kupř. zdroje na investice, mzdy, běžný provoz, alokace a využívání uvedených zdrojů).

Celkem se zařazovalo 35 vybraných položek, a to podle zmíněných čtyř oblastí a dále podle stupňů řízení, kde se o nich rozhoduje a jakým způsobem (zcela samostatně, po předběžné konzultaci s jiným stupněm řízení, nebo v rámci a podle platných norem a předpisů).

K získání uvedených informací byly vytvořeny tři týmy expertů, které pracovaly

podle standardizovaného dotazníku OECD. Tyto týmy byly složeny z odborníků pro základní a střední školství, přičemž se dbalo na účast řídících pracovníků ze škol i školských úřadů (dále ŠÚ) i specialistů z různých oborů (pedagogika, psychologie, teorie řízení, sociologie, právo, finance). Odborníci z Brna, Karviné a Prahy konzultovali jednotlivé položky dotazníku v „terénu“, připravili své stanovisko k zařazení každé z položek a po společném konsenzuálním posouzení v expertní skupině rozhodli o zařazení a klasifikaci jednotlivých položek. Údaje z šetření týmů z Brna a Karviné byly verifikovány expertní skupinou z Prahy.

Kromě společného konsenzuálního posouzení uvedených čtyř oblastí rozhodování bylo speciálním problémem vážení získaných údajů. Shodně s výzkumem OECD bylo upuštěno od víceméně subjektivního hodnocení významu jednotlivých rozhodnutí pro efektivitu a účinnost pedagogického procesu a všem položkám byla přisouzena „stejná váha“. Každá ze čtyř skupin rozhodnutí „dostala“ čtvrtinu z celku, tj. 25 %, z čehož byla každé položce ve skupině „přidělena“ poměrná část.

Výsledky šetření

Při seznamování s výsledky výzkumu budeme postupovat převážně deskriptivně a podáme stručnou informaci o údajích získaných z posuzování rozhodovacích kompetencí zmíněných čtyř druhů našich škol, tj. základních škol veřejných (státních) odděleně bez právní subjektivity a s právní subjektivitou (ISCED 1, 2) a středních škol státních i nestátních (ISCED 3). Výsledky budeme prezentovat - podobně jako je tomu v těchto výzkumech OECD - v procentuálním vyjádření zaokrouhleném obvyklým způsobem vždy na celá čísla. V každé z částí se pokusíme i o určité hodnotící pohledy a k tomuto

účelu využijeme i některých údajů ze zmíněného šetření OECD.

Rozhodovací úroveň (stupně)

Ze souhrnné tabulky 1 vyplývá, že rozsah rozhodovacích pravomocí našich

škol - bez ohledu na právní subjektivitu - významně převažuje nad ostatními stupni řízení. 62-69 % rozhodovacích kompetencí je v současné době svěřeno školám, které jsou ve správě státu či obcí. U soukromých škol je to dokonce 90 % rozhodnutí.

Tabulka 1: Podíl stupňů řízení na rozhodovacích činnostech ve školství ČR

	Školy	Obec	ŠÚ	Centrum
ISCED 1	64	7	23	6
ISCED 2	69	7	19	6
ISCED 3 (státní)	62	-	-	38
ISCED 3	90	-	-	10

Naproti tomu rozhodovací pravomoci obcí jsou malé, a to i ve vztahu k základním školám, které zřizují. Jejich kompetence se vztahují prakticky výhradně k financování a materiálnímu zabezpečování vzdělávací činnosti základních škol (a předškolních zařízení), popřípadě i k materiální a pedagogické péči o mladší žáky v mimovyučovací době (jidelny, družiny apod.).

Z tabulky je patrný i nízký podíl přímého rozhodování ústředních orgánů ve vztahu k základním školám (ISCED 1, 2). Ten je kom-

penzován rozhodovací činností školských úřadů, na které byly delegovány mnohé pravomoci, a navíc i hustou normativní sítí, regulující chování škol, o které bude řeč v další části. Na druhé straně se na středních školách státních i soukromých zcela vytrácejí kompetence obcí a zčásti - zvláště pokud jde o přímé rozhodování - i ŠÚ a uplatňují se pouze pravomoci ústředních orgánů. U státních středních škol to představuje více než třetinu přímých rozhodovacích aktivit centra, u soukromých středních škol jednu desetinu.³⁾

Tabulka 2: Podíl rozhodovacích kompetencí na jednotlivých stupních řízení v zemích OECD ve srovnání s ČR (údaje ČR za závorkách)

	Počet zemí	Školy	Nižší stupně řízení (obce)	Vyšší stupně řízení (ŠÚ)	Centrum
Veřejný sektor (státní školy)					
ISCED 1*	14	35 (64)	35 (7)	10 (23)	20 (6)
ISCED 2	14	38 (69)	31 (7)	12 (18)	19 (6)
ISCED 3**	14	41 (62)	19 (-)	21 (-)	19 (38)
Soukromý sektor					
ISCED 3	6	76 (90)	2 (-)	10 (-)	13 (10)

* Zde i v dalších tabulkách uvádíme pod ISCED 1 základní školy (i neúplné) bez právní subjektivity.

** Uvádíme pouze skupinu škol ISCED 3 zkoumanou i v ČR. Data u ISCED 1 a ISCED 2 v zemích OECD jsou téměř totožná.

Tabulka 2 umožňuje porovnat podíly rozhodovacích kompetencí na různých stupních řízení v ČR s průměrnými hodnotami 14 zemí OECD.

Z ní vyplývá, že ve školství 14 zemí OECD jsou pravomoci v uvedeném souhrnném modelu (pokud jde o veřejný sektor) rozděleny poměrně rovnoměrně mezi školy a nižší stupně řízení (zpravidla obce), a to zhruba po jedné třetině. Centrum si ponechává přibližně pětinu kompetencí a nejmenší měrou se na rozhodování podílí vyšší střední stupeň řízení, který se významněji angažuje při rozhodování ve vztahu ke školám středním (ISCED 3). Zcela jiná je situace v soukromém sektoru školství, kde soukromé školy přejímají i funkce nižších stupňů řízení a kde se navíc podstatně snižuje i podíl ingerence státu. Pokud jde o ČR, jeví se situace v našem rozhodovacím systému ve školství jako zásadně odlišná od stavu ve většině ostatních zemí OECD.

Diskuse

Podíl jednotlivých stupňů řízení ve školství na rozhodovacích procesech svědčí o převažujícím, až dominantním postavení škol v decizní sféře. Šest až sedm rozhodnutí z deseti (na privátních školách 9 z 10) se podle tohoto šetření odehrává přímo ve školách. Bez ohledu na způsob rozhodování jde o vysoký podíl, který je i v mezinárodním srovnání neobvyklý. Tato decizní dominance všech druhů našich škol je dána vysokým podílem na rozhodování nejen v otázkách výuky, jejího plánování a organizace, ale do značné míry i v oblasti personální politiky.

- Jako mimořádně nízký (i v mezinárodním srovnání) se jeví podíl obcí na rozhodování, zvláště na základních školách a zařízeních, jichž jsou zřizovateli. Je nepochybné, že existuje nepoměr mezi povinnostmi a odpovědností obcí, vyplývajících ze zákona, a rozsahem jejich pravomocí.

- Jako přiměřený lze hodnotit podíl MŠMT na přímém rozhodování ve vztahu k ISCED 1, 2 a na nestátních školách ISCED 3. Relativně vysoký podíl centrálního rozhodování na státních středních školách, který je výrazněji nad průměrem zemí OECD, souvisí zřejmě s faktickou neexistencí středního článku řízení ve státní správě (a samosprávě) obecně a ve školství zvláště. ŠÚ mohou tuto absenci suplovat pouze z části. Za pozitivní jev - právě v souvislosti s nadměrným rozsahem přímého rozhodování MŠMT - lze považovat současně i vysoký podíl středních škol na přímé decizní činnosti.
- Podobně jako ve většině zemí je i v ČR nesrovnatelně vyšší podíl rozhodování privátních vzdělávacích zařízení proti školám státním.

Způsoby rozhodování

Pohled na podíl jednotlivých stupňů řízení na rozhodovacích aktivitách záměrně opomíjel důležitý aspekt - jakým způsobem se rozhodnutí na jednotlivých stupních uskutečňují. Důležitost způsobů rozhodování má více důvodů. Předně vypoovídá nejen o rozsahu, ale zejména o míře pravomocí subjektů decize, a tím i o stupni a povaze decentralizace a míře demokratizace systémů řízení. Způsob rozhodování, který je spojen s určitým pojetím, povahou a stylem řízení, významně ovlivňuje nejen objekty, ale i subjekty rozhodování, předmětnou (věcnou) stránku rozhodování atd.

Je známo, že každý způsob rozhodování má své kladné i záporné stránky a úspěšnost jeho aplikace je podmíněna především konkrétní rozhodovací situací a dostatkem relevantních informací. Všeobecně lze říci, že autonomie rozhodování bývá zpravidla rychlejší, pružnější, více motivující, současně však bývá spojeno s riziky danými především souborem omezení (limitů) subjektů rozhodování. Tzv. ovlivňované

rozhodování, tj. rozhodování po předběžné konzultaci s nadřízeným (podřízeným) stupněm řízení či rozhodování v rámci platných norem a předpisů, je sice méně rychlé

a pružné i méně motivující, zato však je méně rizikové, bezpečnější vzhledem k omezení subjektivnosti v rozhodovacím procesu.

Tabulka 3: Způsoby rozhodování na školách

Druhy škol	Celkový podíl rozhodnutí	Z toho rozhodnutí	
		plně autonomních	ovlivněných*
ISCED 1 (bez PS)	64	6	58
ISCED 2 (s PS)	69	14	55
ISCED 3 (státní)	62	13	49
ISCED 1-3 (státní)			
ISCED 3 (nestátní)	90	54	36

* Ovlivněných = rozhodnutí po konzultaci či v rámci platných norem (může být i obojí současně).

Z tabulky 3 je patrné, že dominantní postavení škol v rozhodovacích aktivitách - uvedené v předchozí části - se do jisté míry oslabuje tím, že plně autonomní, tj. samostatné a relativně nezávislé rozhodování tvoří v horším případě 6 %, v lepším 14 % z celkového podílu škol na rozhodovacích procesech. Výrazně se i v tomto směru odlišuje postavení nestátních škol (ISCED 3), kde podíl zcela autonomních rozhodnutí tvoří více než polovinu všech decizních aktivit.

Pokud jde o způsoby rozhodování obcí, jde vesměs o činnosti vyplývající ze zákona a některé z nich navíc povinně konzultované se ŠÚ. Zcela autonomní rozhodování, respektive možnosti takového způsobu rozhodování, které však v položkách výzkumu chyběly, jsou zřejmě spojeny s případy (nikoliv řídkými), kdy obce vynakládají finanční prostředky na školy a výchovná zařízení nad rámec svých povinností.

Také způsob rozhodování středního článku řízení ŠÚ je obtížné posuzovat a hodnotit již z toho důvodu, že jde o „dekoncentraty“, výkonné správní orgány MŠMT, jemuž jsou přímo podřízeny. Provádějí tedy pouze ta rozhodnutí, která na ně centrum deleguje, vesměs v rámci platných norem a směrnic.

Ani ústřední školský orgán se zcela nevymyká z celkového trendu ostatních stupňů řízení, směřujícího spíše k nízkému podílu rozhodnutí uskutečňovaných samostatně a plně autonomně. Podíl autonomních rozhodnutí MŠMT činí 23 % z celkového počtu zkoumaných případů. Příčinou jsou většinou konzultace se ŠÚ, méně často i se středními školami, jichž jsou zřizovateli.

Z tabulky 4 jsou patrné značné rozdíly mezi způsoby rozhodování ve školství 14 zemí OECD a situací, která existuje v tomto směru v ČR, speciálně ve veřejném, resp. státním školství.

Tabulka 4: Podíl způsobů rozhodování ve školství 14 zemí OECD a ČR
(data za ČR v závorce)

	Počet zemí	Autonomně	Po konzultaci	V rámci norem
Veřejný sektor				
ISCED 1	14	53 (6)	15 (22)	32 (45)
ISCED 2	14	52 (14)	15 (23)	33 (50)
ISCED 3	14	50 (13)	17 (-)	33 (49)
Soukromý sektor				
ISCED 3*	6	68 (54)	7 (12)	25 (30)

* Zde uvádíme pouze skupinu škol ISCED 3 zkoumanou i v ČR. Data u ISCED 1 a 2 v zemích OECD jsou téměř totožná.

Diskuse

- Celkově je patrný poměrně nízký podíl zcela autonomního způsobu rozhodování na všech stupních řízení školství v ČR. Na základě údajů získaných z šetření vzniká dojem, jako by téměř na každou rozhodovací situaci existoval nějaký předpis, jak si počínat. V řadě případů je nutná navíc i konzultace s nadřazeným orgánem, bez jeho souhlasu nelze rozhodnutí realizovat.
- Nejvýraznější disproporce mezi autonomními a ostatními způsoby rozhodování se projevují na školách. Nutno však konstatovat, že se naše školy s 6-14 % samostatných rozhodnutí řadí mezi lepší polovinu zemí z výzkumu OECD. Obdobně jsou na tom v tomto směru v mezinárodním srovnání i soukromé školy s více než polovinou samostatných rozhodovacích aktivit z celkového počtu rozhodnutí.
- Nízký podíl obcí na rozhodování ještě zvyrazňuje skutečnost, že - podle našeho šetření - prakticky nemají možnost rozhodovat autonomně. Postavení tohoto nejnižšího článku státní správy se zcela zásadně liší od situace v ostatních zemích OECD, kde se obce podílejí na rozhodování ze-

jména ve vztahu ke školám ISCED 1, 2 v průměru jednou třetinou.

- Obdobná situace je u středního článku řízení, kde - kromě relativně nízkého podílu na přímém rozhodování - autonomní způsob decize prakticky zcela chybí. O příčinách jsme se již zmiňovali; střední článek státní správy a samosprávy v ČR neabsentuje jen ve školství.
- Podíl ústřední úrovně řízení na zcela autonomním rozhodování je přiměřený a zhruba odpovídá průměrným hodnotám zjištěných ve většině zemí, kde se šetření OECD uskutečnilo.

Úrovně, způsoby a oblasti rozhodování

Podíl různých stupňů řízení na rozhodování v jednotlivých oblastech fungování školství vypovídá o mnoha důležitých věcech. Máme na mysli například míru centralizace či decentralizace systému řízení jako celku i jeho jednotlivých komponent, vztahy a proporce odborné a politicko-správní stránky řízení, dále postavení školy a vlivy sociálního okolí na její činnost a další skutečnosti. Jak vypadá v tomto směru situace v ČR, ukazují tabulky 5 a 6.

Tabulka 5: Rozhodovací činnosti podle oblastí rozhodování a stupňů řízení (ISCED 1, 2)

Oblast rozhodování	Škola	Obce	Okresy	Centrum
Organizace výuky	25	-	-	-
	25	-	-	-
Plánování, struktury	20	-	-	5
	19	-	-	6
Personální řízení	17	-	8	
	13	-	12	-
Zdroje	7	7	11	-
	7	7	11	-
Celkem	69	7	19	5
	64	7	23	6

ISCED 1, 2 (s právní subjektivitou - čísla výše, bez ní - čísla níže)

Tabulka 6: Rozhodovací činnosti podle oblastí rozhodování a stupňů řízení (ISCED 3)

Oblast rozhodování	Škola	Centrum
Organizace výuky	25	-
	25	-
Plánování, struktury	12	12
	22	3
Personální řízení	17	8
	25	-
Zdroje	7	18
	8	7
Celkem	62	38
	90	10

(stálí - čísla výše, nestálí - čísla níže)

Z uvedených tabulek je zjevné zcela dominantní postavení našich základních i středních škol v prvních dvou oblastech - organizace výuky a plánování a struktury, čili v oblastech, kde jde převážně o odborné pe-

dagogické a pedagogicko-organizační záležitosti. Pozoruhodně vysoký je však i podíl rozhodování škol v personální oblasti. Zde se také nejvíce projevuje rozdíl mezi školami s právní subjektivitou (ISCED 2 i 3)

a školami, které ji nemají a za které část rozhodování v této oblasti přebírají školské úřady. Celkově je však tento rozdíl až překvapivě malý.

Rozhodovací pravomoci obcí a ŠÚ, pokud jde o základní školy, a MŠMT, pokud se jedná o školy střední, se výrazně projevují zejména v oblasti financování. Mocenský vliv MŠMT a ŠÚ je však silný i v oblasti personálního managementu, zvláště

pokud jde o pravomoci ve vztahu k řídícím pracovníkům škol a školských orgánů (jejich jmenování do funkcí, odvolávání, osobní platové ohodnocení aj.).

Pokud jde o „zprůměrované“ údaje z ostatních zemí OECD, dokládá tabulka 7 všeobecně vysoký podíl škol na ryze odborném rozhodování, tj. rozhodování o organizaci výuky, a to v zemích OECD i v ČR.⁴⁾

Tabulka 7: Podíl stupňů řízení v jednotlivých oblastech rozhodování (ISCED 2)

Stupeň rozhodování	Počet zemí	Organizace výuky	Plánování struktury	Personál. řízení	Zdroje	Celkem	Podíl na celkovém počtu rozhodnutí
Školy	14	52 (36)*	18 (30)	15 (25)	16 (10)	100 % (100)	38 (69)
Nižší střední (obce)	11	7 (-)	16 (-)	35 (-)	42 (100)	100% (100)	31 (7)
Vyšší střední (ŠÚ)	8	15 (-)	39 (-)	23 (42)	28 (58)	100 % (100)	12 (19)
Ústřední úroveň	11	7 (-)	49 (100)	30 (-)	14 (-)	100 % (100)	19 (5)

* V jednotlivých oblastech se uvádí relativní podíl na rozhodování. V posledním sloupci tabulky je uveden absolutní podíl příslušného stupně řízení na **přímém** rozhodování. Pokud jde o ČR, jedná se o základní školy s právní subjektivitou.

Za zajímavou považujeme rovněž informaci o tom, jak se na rozhodování v jednotlivých oblastech rozhodování podílejí jed-

notlivé druhy a typy škol a porovnání situace sledovaných zemí OECD se stavem v ČR (viz tabulka 8).

Tabulka 8: Oblasti rozhodování v sektoru veřejného a soukromého školství v zemích OECD a ČR (údaje za ČR v závorce)

	Organizace výuky	Plánování struktury	Personální řízení	Zdroje	Proporce realizovaných rozhodnutí
ISCED 1	56 (39)	16 (-)	15 (-)	13 (-)	35 (64)
ISCED 2	52 (36)	18 (29)	15 (25)	16 (10)	38 (69)
ISCED 3 státní	50 (170)	17 (19)	16 (27)	17 (19)	41 (62)
ISCED 3 soukromé	32 (28)	21 (24)	26 (28)	22 (20)	78 (90)

Z tabulky 8 je zřejmé, že pokud jde o úroveň škol, podíly v ČR v jednotlivých oblastech jsou absolutně i relativně srovnatelné s podíly většiny evropských zemí OECD a v některých oblastech (plánování, struktury, personální řízení) se jeví decentralizace rozhodování na školy větší než v mnoha evropských zemích OECD. Jak již bylo výše uvedeno, podíl středních stupňů řízení na rozhodování v jednotlivých oblastech je v ČR podstatně nižší.

Závěry výzkumu⁵⁾

1. Provedené šetření potvrdilo, že se systémy řízení školství ve sledovaných členských zemích OECD značně liší z hlediska funkcí jednotlivých stupňů řízení, rozsahu pravomocí jednotlivých úrovní i způsobů jejich realizace. Přes zjevné tendence k větší decentralizaci a přesunu kompetencí směrem k nižším orgánům řízení a samotným školám sehrává ve většině zemí důležitou úlohu historický vývoj a tradice v této oblasti, jakož i současná ekonomická a politická situace konkrétní země.

2. Ve školství většiny zemí OECD jsou kompetence poměrně rovnoměrně rozděleny mezi školy, nižší a vyšší stupně řízení a centrum. Ve většině zemí OECD existuje v řízení a správě školství i jistá specializace, kdy se školy orientují na organizaci výuky a další odborné otázky, místní orgány věnují pozornost především personálním záležitostem a alokaci zdrojů a vyšší střední orgány a centrální složky se zabývají zejména strategickým rozhodováním, plánováním a organizační výstavbou a mechanismy systému. Situace v ČR se od tohoto modelu výrazně liší zejména v důsledku značných kompetencí centra a do značné míry i škol na jedné straně, jakož i velmi omezených kompetencí obcí a neexistence vyššího středního článku řízení na straně druhé.

3. Rozhodovací systém ve školství ČR

je výrazně determinován všeobecným systémem státní správy na jedné straně a specifikou odvětvového systému řízení školství na straně druhé. Ve školství působí - v souladu s principem odvětvového řízení - kompetencemi plně vybavené centrum se svými ekonomickými i mocensko-politickými nástroji a „institucionálním předpolím“ v podobě ŠÚ. I ve školství se poskytují - podobně jako je tomu ve všeobecné státní správě, pokud jde o obce - poměrně značné pravomoci základním jednotkám - školám a výchovně vzdělávacím zařízením, resp. jejich ředitelům a od června 1995 i samosprávným orgánům - radám škol.

4. V tomto širším kontextu nutno chápat získané údaje o pravomocích na jednotlivých stupních řízení, jakož i o vztazích mezi různými úrovněmi řízení školství, rozsahem a způsobem jejich rozhodování i předmětnými oblastmi rozhodování. **Jak hodnotit poměrně značné rozšíření kompetencí našich škol, které konstatují provedená šetření?** Dílčí sondy nasvědčují tomu, že je pedagogická veřejnost přijímá vcelku kladně (i když s jistými obavami, aby ekonomika, personalistika a správa nezatlačila v řízení škol do pozadí pedagogické a psychologické otázky a úkoly). Obdobně kladné názory a postoje projevuje podle posledních výzkumů veřejného mínění z roku 1995 i převážná část laické veřejnosti. Mezi dvě nejvýznamnější priority, o nichž by měla plnou měrou, nebo z větší části rozhodovat sama škola, zařadili respondenti položku „výběr učitelů a jejich motivace“ (více než 90 %) a položku „jak hospodařit s rozpočtem“ (téměř 80 %).

5. Na druhé straně je podíl zcela autonomního rozhodování škol ve většině zemí výrazně limitován. Není náhoda, že nejmenší rozdíly mezi zeměmi OECD a ČR v otázce podílu samostatného rozhodování existují právě na úrovni škol. Z toho lze vyvodit pracovní hypotézu, že nejen v ČR, ale i v mno-

hých zemích OECD si uchovávají centrální orgány značný (někdy až překvapivě vysoký) podíl důležitějších rozhodovacích pravomocí, které uskutečňují prostřednictvím souboru závazných norem a předpisů. Výrazné, v některých případech až řádové rozdíly i mezi členskými zeměmi OECD podněcují k otázce, do jaké míry je současný rozsah centrálních regulačních mechanismů nezbytný a funkční a do jaké míry jde v některých zemích o projevy pozůstatků tradiční tuhé centralizace a byrokratické školství.

6. S tím souvisí podstatné rozdíly v rozhodovacích kompetencích jak v zemích OECD, tak i v ČR u privátních škol, jejichž pravomoci jsou proti veřejným školám nesrovnatelně vyšší. Podíl samostatného rozhodování v soukromém sektoru školství mnoha zemí OECD však naznačuje, že stát si ponechává poměrně značný podíl na spolurozhodování o řadě důležitých otázek v činnosti privátních škol.

7. V souvislosti se zjištěním o duálním systému rozhodování v řízení školství ČR (centrum - školy) vyvstává otázka, které přednosti má tento systém a proč existuje navzdory tomu, že v určitých směrech neodpovídá tradičním řízením našeho školství v předválečné republice. Ponecháme-li stranou obecně politické determinanty, které jsou jistě hlavní, mohou zde hrát úlohu i další faktory. Za přednost tohoto systému se považuje především skutečnost, že do značné míry neutralizuje možné negativní vlivy okolí, že zabezpečuje respektování odborné specifiky školství politicko-správními orgány a nevmešování zejména jejich nejnižších složek - obcí - do rozhodování o pedagogických otázkách. Podle těchto názorů se tím vytváří pro školu výhodné mikroklima a relativně příznivá sociální pozice ve společenské struktuře, která ji chrání před nežádoucími sociálními vlivy, jakož i nekompetentními zásahy zvenčí.

8. Otázkou ovšem je, zda za této situace - v podstatně změněných společenských pod-

mínkách - škole nehrozí, že bude příliš uzavřená sama do sebe, zda tím nevzniká nebezpečí, že bude značnou měrou izolována od občanské společnosti. Je zřejmě žádoucí prozkoumat, zda škola může mít za této situace dostatek zpětných vazeb a korektivů. Zda uvnitř školského systému i jednotlivých škol existují dostatečně silné a účinné mechanismy, orientující a podněcující školy a jejich řídící pracovníky k dostatečnému úsilí o potřebné změny. Rady škol jsou nepochybně jedním z kroků správným směrem při řešení uvedené problematiky. Jejich reálné fungování a využívání pravomocí vyplývajících z novely zákona č. 564/1995 Sb. lze však ve většině škol očekávat pravděpodobně až po mnoha letech. Nabízí se otázka: **Je situace v našich městech a obcích opravdu tak diametrálně odlišná od většiny zemí OECD, aby to ospravedlňovalo dosavadní pozici a kompetence těchto subjektů zvláště ke vztahu k těm školám, které zřizují a o které pečují?**

9. Několikrát se v závěrech výzkumu objevují **problémy, související s neexistencí** vyšších územně správních celků. Ve většině zemí OECD takovéto orgány (správní i samosprávné) existují a přejímají množství politicko-správních funkcí, kterými se u nás dosud musí zabývat centrum - MŠMT. Na druhé straně existují i výjimky - země s důsledně duálním systémem (Irsko, Nový Zéland). I když jde nepochybně primárně o politické rozhodnutí, které bude determinantou i pro oblast školství, považujeme za vhodné promyšlet varianty perspektivních modelů řízení školství již v současné době.

10. Jiná skupina otázek se dotýká **proporcí samostatného rozhodování jednotlivých stupňů řízení ve školství a tzv. ovlivněného rozhodování** (povinné konzultace, rozhodování v rámci platných norem a předpisů) zvláště na školách. Podíl samostatného rozhodování na všech stupních - snad s výjimkou

ústředního rozhodování - je nízký absolutně i ve srovnání s mnoha zeměmi OECD. Nabízí se otázka, zda nestojí za to usilovat o větší samostatnost rozhodování, spojenou s určitými riziky, ale i s větším důrazem na odpovědnost a s větším prostorem pro iniciativu vedoucích. To by si ovšem vyžádalo důkladnou revizi všech norem a jejich podstatnou redukci.

11. V oblasti rozhodování existuje vysoká shoda mezi praxí ve školství zemí OECD včetně ČR při rozhodování o organizaci výuky. V ČR však existuje ve srovnání s většinou zemí OECD nadprůměrný rozsah, a tím i podíl rozhodovacích pravomocí i v dalších oblastech, zejména v oblasti plánování, organizačních struktur a personálního řízení. V této souvislosti lze konstatovat, že podíly rozhodovacích pravomocí škol v ČR jsou absolutně i relativně srovnatelné s hodnotami, resp. podílem rozhodování na školách většiny evropských zemí OECD.

Nakonec nutno konstatovat, že provedený výzkum rozhodovacích procesů OECD i jeho replikace v ČR měl i některá metodologická a věcná omezení. Jde například o výběr a přesnější specifikaci položek v jednotlivých předmětných oblastech, zpřesnění, konkretizaci kritérií i metodických pokynů k jejich aplikaci, jasnější rozlišení mezi normami, podle nichž se má na různých stupních řízení rozhodovat, a reálnou rozhodovací praxí aj. Nicméně tyto snahy o empirické uchopení tak závažné problematiky se ukázaly být smysluplné a užitečné věcně i metodologicky. Přinesly - mj. díky mezinárodní komparaci výsledků - některé nové poznatky a s nimi přirozené i nové otázky a problémy. Z metodologického hlediska vyvolaly diskusi směřující ke zdokonalení metodologických postupů a nástrojů výzkumu v této oblasti. Uvedené výsledky vedly příslušné orgány OECD k rozhodnutí pokračovat v těchto výzkumech a do r. 1997 za

aktivní účasti expertů z členských zemí připravit další etapu tohoto výzkumu na podstatně zdokonalené metodologické bázi.

Literatura:

- Sborník Education at a Glance. Paris, OECD Indicators 1993.
- Decision-making Processes in the Education Systems of fourteen Countries. Paris, OECD/CERI Education Indicators 1995.
- Transforming Education Background Report OECD. Review the Education System and Policy in the Czech Republic. Praha, 1995.
- BACÍK, F.: K decentralizaci řízení v zahraničním školství. Praha, 1994.

Poznámky:

- ¹⁾ Tato a další východiska analyzoval autor stati na základě rozboru nejnovější zahraniční literatury a zpracoval je ve studii „K decentralizaci řízení v zahraničním školství“. Praha, SVP PedF UK 1994, 62 s.
- ²⁾ Šlo o tyto země: Belgie, Dánsko, Finsko, Francie, Irsko, Německo, Norsko, Nový Zéland, Portugalsko, Rakousko, Španělsko, Švédsko, Švýcarsko, USA.
- ³⁾ Nutno ovšem připomenout, že na části rozhodovacích činností MŠMT se určitou měrou podílejí školské úřady (při přípravě, konzultaci rozhodnutí či jeho realizaci).
- ⁴⁾ Je třeba poznamenat, že relativně nižší podíl ČR v této oblasti (kde rozhodování je výhradní doménou škol) je důsledkem značných pravomocí škol i v ostatních oblastech, zvláště v plánování a strukturách a v personálním řízení.
- ⁵⁾ Závěry šetření vycházejí z dat odpovídajících skutečnosti let 1991-1992. Vývoj ve školství některých zemí OECD však dynamicky pokračuje; v jednotlivých případech mohlo dojít v uplynulých dvou letech k určitým změnám. Tyto případné změny však nemohly zásadněji změnit základní zjištění a trendy nastíněné v této studii.