

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Jiří Valenta

Vývojové trendy veřejné správy školství

Diplomová práce

Olomouc 2011

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma **Vývojové trendy veřejné správy školství** vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci, dne 28.2.2011

.....

Vývojové trendy veřejné správy školství

Obsah:

Úvod

1 Obecné poznámky k postavení školských služeb v systému veřejné správy

1.1 Veřejná správa a její transformace

1.2 Demokratizace regionální školské politiky

1.3 Výklad některých pojmů

2 Systémové změny v českém školství

2.1 Přehled a charakteristika systémových změn v posledních 35 letech

2.2 Rizikovost některých trendů ve školství

2.2.1 Snižování výdajů na vzdělávání

2.2.2 Omezování autonomie v organizaci jednotlivých škol

2.2.3 Zavádění „tržních“ principů do systému vzdělávání

2.2.4 Omezení dalšího vzdělávání pedagogů a úředníků státní správy ve školství

3 Historické a současné trendy správy regionálního školství

3.1 Vývoj správy regionálního školství v českých zemích

3.2 Trendy správy regionálního školství v Evropě

3.3 Některá specifika českého vývoje správy regionálního školství

3.3.1 Autonomie škol

3.3.2 Organizační oddělení orgánů veřejné správy a ČŠI

3.3.3 Postavení odborného školství

3.3.4 Vliv samosprávy na řízení regionálního školství

4 Základní členění systémů správy

4.1 Územní model správy

4.2 Odvětvový model správy

4.3 Kombinovaný model správy

4.3.1 Správa regionálního školství v oblasti financování

4.3.2 Správa regionálního školství v oblasti personálních vztahů

4.3.3 Správa regionálního školství v oblasti kurikulárních kompetencí

5 Kritická místa současného výkonu veřejné správy v regionálním školství, doporučené korekce de lege ferenda

Závěr

Seznam použitých zdrojů

Shrnutí (abstract)

Úvod

Cílem této diplomové práce je uvést do souvislostí základní mechanismy uplatňované ve správě regionálního školství v České republice se systémovými změnami, které přinesla reforma veřejné správy jako celku na přelomu 20. a 21. století. V současné době se uvedené problematice věnuje jen velmi málo autorů. V průběhu devadesátých let lze sledovat výzkumné úkoly vedené na půdě Masarykovy univerzity v Brně (doc. A. Malach) a několik tématických národních i nadnárodních konferencí věnovaných mj. i souvislostem správy školství v podmínkách měnících se nároků na veřejnou správu. Rozhodně však nelze hovořit o existenci ucelené teorie v tomto oboru a rovněž literatura zaměřená konkrétně na téma správa regionálního školství v podmínkách transformace veřejné správy není nijak rozsáhlá. Přitom praxe ve veřejné správě regionálního školství, a to zejména na regionálních a místních stupních (kraje, obce) teoretickou materií potřebuje. Lze se domnívat, že teorie veřejné správy, resp. její subsystém teorie správy školství jako hraniční právní a zároveň pedagogická disciplína stojící nejbližší zkoumané problematice, dosud uspokojivě a úplně uvedené souvislosti nepopisuje.

Zkušenosti z prvních deseti let procesu reformy veřejné správy v oblasti školství ukazují, že dosud probíhaly změny spíše nahodile, jednotlivé kroky reformy byly často připravovány a realizovány intuitivně a bez vzájemných vazeb. A to vše navzdory skutečnosti, že samotná transformace veřejné správy jako celek v etapě strategického plánování nepochybně systémový přístup nepostrádala. Operativu v regionech však je třeba systémovému přístupu teprve učít. Tato práce si klade ambice přispět právě k systemizaci procesů veřejné správy v regionálním školství, což může být přínosem v žádoucím (ale stále nedostatečném) systémovém přístupu realizátorů reformy veřejné správy v oblasti regionálního školství.

Za hlavní cíle práce lze považovat klasifikaci systémů řízení a správy v regionálním školství, včetně rozboru jejich předností a nedostatků. Tato klasifikace není dosud fixně etablována v literatuře a je třeba ji popsat na základě přirozeného vývoje procesu transformace v oblasti vzdělávání. Dalším cílem je rozbor vazeb mezi nástroji řízení a procesem veřejné správy v oblasti regionálního školství. Zejména s ohledem na přechod mezi dlouhá léta převažující státní správou, v níž dominují centralistické prvky správy a samosprávou, kde jsou nástroje řízení vyvažovány skutečnou správou svěřené oblasti v pravém smyslu toho slova, lze považovat využití popsaných souvislostí za efektivní a potřebné.

Práce si klade za cíl rovněž popis kritických míst celého systému veřejné správy v regionálním školství a návrh určitých korekcí. Jejich vyhledání a uvedení do souvislosti může být potřebným krokem ke zefektivnění výkonu veřejné správy v oblasti školství v nejbližší budoucnosti.

Předmětem zkoumání této práce je systém správy tzv. regionálního školství. Tím je myšlena správa škol a školských zařízení zřizovaných (z pohledu de lege lata) obcemi, svazky obcí, kraji a ministerstvem školství. To – zjednodušeně pojato – zahrnuje školy a školská zařízení poskytující vzdělání předškolní, základní, střední, vyšší odborné, umělecké a zájmové a dále školská zařízení poskytující školské služby účastníkům takto uvedených segmentů vzdělání. Předmětem zkoumání tak není správa vysokého školství a školství řízeného rezorty obrany, vnitra a spravedlnosti.

Práce se zaměřuje na následující věcné a právní otázky:

- historický vývoj veřejné správy ve školství v českých zemích,
- srovnání s dalšími (evropskými) zeměmi,
- aktuální stav školské správy včetně rozboru konkrétních důsledků současné právní úpravy v této oblasti,
- návrhy systémových změn.

Z vědeckých metod budou k dosažení určených cílů nejvhodnější metody:

- komparace (a to jednak historická, kdy je žádoucí srovnání dřívějších a současných efektů veřejné správy školství, a jednak územní, tj. spočívající ve srovnání vývojových trendů v různých částech Evropy),
- analýza vybraných etap školské správy včetně současné právní úpravy,
- syntéza poznatků získaných ze zahraničních pramenů,
- zobecnění zjištěných převládajících efektů zkoumaných modelů školské správy,
- statistické metody sloužící k přehlednému zpracování a zejména hodnocení zjištěných dat (opět zejména ze zahraničních zdrojů).

Z hlediska použitých metod a zaměření této práce je úmyslem autora přinést potřebné systémové srovnávání pedagogiky jako nosného vědního oboru v oblasti výchovy a vzdělávání s nezbytnými prvky z dalších disciplín, jako jsou správní právo a správní věda, teorie řízení, systémová a srovnávací pedagogika, regionalistika, ekonomie a částečně i politologie a právní filosofie. Lze se domnívat, že teorie i praxe veřejné správy, stejně jako teorie řízení výchovy a vzdělávání, podobné interdisciplinární přístupy vyžaduje...

Jak již bylo poukázáno, ve zkoumané oblasti není v současné době k dispozici tématicky shodná bibliografie. Proto se při výběru pramenů jeví jako vhodné vycházet zejména z těchto oblastí zdrojů:

- historická literatura a starší odborné články,
- soudobé zahraniční zdroje,
- soudobé domácí zdroje,
- judikatura a právní předpisy vztahující se ke zkoumané oblasti.

1 Obecné poznámky k postavení školských služeb v systému veřejné správy

Školství, resp. vzdělávání je historicky vnímáno jako jedna z typických veřejných služeb, které jsou občanům poskytovány v rámci společenského systému, jehož součástí tvoří. Dlužno dodat, že toto pojetí je, ač intuitivní, zcela správné, a to bez ohledu na skutečnost, že např. zdroje financování těchto služeb nejsou zdaleka vždy jen veřejné. Jestliže tedy pojmem poskytování vzdělávacích služeb jako věc veřejnou, není pochyb o tom, že transformace veřejných služeb a správy jako celku musí zahrnovat také změny jednotlivých svých segmentů – tedy i školství.

Některými autory je systém poskytování veřejných služeb označován jako veřejná správa¹. Aniž bychom zpochybňovali toto pojetí, lze pro potřeby této práce možná výstižněji označit veřejnou správu jako soubor procesů, kterými určité instituce provádí poskytování veřejných služeb a správu věcí veřejných. Ale podstatnější než vymezení pojmu je v tuto chvíli zjištění, že sledování vývoje veřejných služeb znamená především popis vývoje právě veřejné správy.

Ve shodě s A. Malachem² lze vyjít z teze, že jednou ze základních funkcí veřejné správy je řízení. Jak vyplývá z dalšího rozboru, jedním z nejdůležitějších prvků veřejné správy je právě proces řízení. A protože školská správa je, jak bylo již uvedeno, součástí veřejné správy, ukazuje se významná potřeba zabývat se procesem řízení právě této části veřejné správy. Proto se dále zaměříme na procesy řízení regionálního školství jako rozhodující části české vzdělávací soustavy v podmínkách transformované veřejné správy. Doktrinálně jsou oba pojmy – řízení a správa – rozlišovány (viz. kap. obsahující výklad některých pojmů). Nicméně platí, že se oba pojmy – správa a řízení – vzájemně prolínají a doplňují, proto (pro zjednodušení) budeme pojmy řízení a správa používat většinou jako synonyma.

1.1 Veřejná správa a její transformace

Veřejný sektor (tedy sektor veřejných služeb spravovaných veřejnou správou) je tvořen touto částí ekonomických a společenských aktivit, které jsou financovány z veřejných zdrojů. Z tohoto pohledu je lhostejné, zda poskytovatelem veřejné služby je subjekt založený aktem veřejného nebo soukromého práva.

¹ MATES, P. a kol. *Malá encyklopedie regionalistiky a veřejné správy*. Praha: Prospektrum, 2001. 196 s., nebo GROSPÍČ, J. a kol. *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. Plzeň, Aleš Čeněk, 2004. 455 s.

² MALACH, A. *Transformace řízení školství ČR*. Brno: Masarykova univerzita, 1995. s. 48.

Veřejnou správu nelze pojímat jen jako více či méně přípustné regulování ekonomických, sociálních, osobních a jiných aktivit občanů. Při tomto pojetí by každý pokus o transformaci veřejné správy znamenal pouze snahu o kvantitativní určení těchto regulačních mechanismů. To by však byl velmi úzký a navíc nic neřešící přístup. Podstatou je totiž nikoliv diskuse o tom, zda správou věcí veřejných regulovat ty či ony aktivity občanů, ale do jaké míry je efektivní v těchto konkrétních aktivitách regulaci uplatnit. Pro naplnění této teze je však nezbytný přechod od mocenského charakteru veřejné správy (tedy zneužívání některých funkcí veřejné správy k prosazení mocenských zájmů) k veřejné správě jako konkrétní formě veřejné služby založené na skutečných potřebách uživatelů těchto služeb. Pro pořádek je na místě konstatovat, že v České republice tento proces po roce 1989 odstartoval, a byť s obtížemi k tomuto pojetí veřejné správy směřuje. Nejsou proto na místě libertariánské pokusy utlumit vliv veřejné správy obecně s odůvodněním, že jakákoliv regulace nese riziko mocenského zneužití a principiálně je škodlivá pro rozvoj především ekonomických aktivit občanů. Je však zcela legitimní usilovat o skutečnou transformaci veřejné správy s cílem přiblížit ji výše popsanému pojetí, založenému na oprávněných a zároveň objektivních potřebách uživatelů veřejných služeb. Je také třeba si uvědomit, že celý sektor veřejných služeb se stal velmi významným faktorem ekonomického rozvoje společnosti.

Současný stav veřejné správy v České republice je výsledkem procesu transformace, který byl zahájen fakticky bezprostředně po roce 1989 zrušením národních výborů všech stupňů, vytvořením obecní samosprávy a přenesením části výkonu státní správy na tyto samosprávy³. Vážným nedostatkem celého procesu transformace však byla absence jednotného koncepčního dokumentu vlády, který by průběhu transformace dal cíle a jednotící rysy. Důsledkem toho byl živelný vývoj zejména v oblasti státní správy jako jedné z významných částí veřejné správy. Tím nemohl být beze zbytku naplněn záměr změnit mocenské pojetí veřejné správy, dosáhnout její skutečné demokratizace s uplatněním principů subsidiarity. Teprve v roce 1999 přichází vláda s ucelenou koncepcí transformace veřejné správy, kterou parlament s určitými modifikacemi přijal prostřednictvím tzv. transformačních zákonů (viz. kap. 4.3). Tím byla zahájena druhá, co do rozsahu nejvýznamnější etapa transformace veřejné správy v České republice. V kontextu těchto změn budeme rozebírat souvislosti správy regionálního školství jako jednoho z prvků obecné veřejné správy.

³ Stručný přehled historického vývoje veřejné správy, zejména pak veřejné správy ve školství je podán v kap. 3.1.

1.2 Demokratizace regionální školské politiky

Proces demokratizace veřejné správy je spolehlivým nástrojem k potlačení jejího mocenského pojetí (jak bylo definováno v předchozí kapitole). Základními prvky této demokratizace jsou pak procesy decentralizace a dekoncentrace veřejné správy. A protože regionální školství je pevnou součástí veřejných služeb, platí beze zbytku totéž i pro ně. Vyjdeme-li z definice pojmů decentralizace a dekoncentrace (viz. kapitola 1.3.), je zřejmé, že demokratizace regionální školské politiky v sobě musí obsahovat prvky převodu některých kompetencí jednak na samosprávné orgány a jednak na nižší orgány vykonávající státní správu ve školství. Tím se do procesu řízení výchovy a vzdělávání zapojuje z historického hlediska nesrovnatelně více subjektů, což je vlastně samotným smyslem procesu demokratizace.

Od roku 1990 skutečně dochází v systému správy regionálního školství k zásadním změnám, které nesou rysy demokratizace školské správy, a to přijetím zákona č. 564/1990 Sb., o státní správě a samosprávě ve školství (viz. také kapitola 3.1.). Vznik rad škol, okresních školských rad, vliv výborů pro vzdělávání obou komor parlamentu na rozvoj školské politiky – to byly konkrétní výsledky demokratizace školské veřejné správy v devadesátých letech 20. stol. Na tento vývoj pak navázaly další formy samosprávy v systému školské správy, jež byly výsledkem druhé a třetí etapy transformace veřejné správy probíhající na počátku třetího tisíciletí. Dosavadní vývoj veřejné správy ve školství však ukazuje, že si tento proces zaslouží korekce, a to jak v obsahu jejich kompetencí, tak i v konkrétním stanovení vzájemných vazeb a komunikace ve správních procesech, pokud jde o vzájemnou interakci samosprávných orgánů a orgánů vykonávajících státní správu.

Právě stanovení režimu vzájemných vztahů, jasné rozdělení kompetencí obou složek veřejné správy – tedy státní správy na straně jedné a samosprávy na straně druhé – je nepochybně předpokladem efektivního procesu demokratizace. Např. v 1. etapě transformace veřejné správy (celá devadesátá léta) bylo jedním z charakteristických rysů vzájemných vztahů státní správy a samosprávy to, že se předpokládala v řadě případů nikoliv rozdělená kompetence, ale naopak spolurozhodování (např. jmenování a odvolávání v některých vedoucích funkcích, částečně v investiční politice apod.). Přitom šlo o model odděleného výkonu státní správy a samosprávy, a to nejen ve školství, ale v celé veřejné správě. Je pochopitelně věcí diskuse a zkoumání s odstupem času, zda toto sdílení části kompetencí bylo více pozitivní nebo negativní. V následující etapě transformace veřejné správy, jejímž hlavním cílem zřejmě bylo dokončení procesu demokratizace s uplatněním prvku sloučené

státní správy a samosprávy, se však jeví i s ohledem na uvedené předchozí zkušenosti jako nutnost uplatnit rozdělení kompetencí mezi jednotlivé orgány státní správy a samosprávy. Takový vývoj může procesům řízení v regionálním školství jen prospět. To samozřejmě naprosto nebrání potřebnému horizontálnímu, ale i vertikálnímu propojení jednotlivých orgánů státní správy a samosprávy, pokud zůstanou jasně definované hranice označující právě oddělení kompetencí. Toto vyznačení přesného ohrazení mezi státní správou a samosprávou je nezbytné na regionální a místní úrovni, pro které je nyní typická právě sloučená státní správa a samospráva. Považujeme tedy za klíčové jasné oddělení kompetencí při výkonu tzv. samostatné působnosti (typické pro samosprávu) a při výkonu tzv. přenesené působnosti (typické pro výkon státní správy v daném území).

Dalším prvkem demokratizace školské politiky i samotné veřejné správy ve školství je respektování vlivu dalších subjektů: odborů (při obhajobě profesních, platových, sociálních a pracovních zájmů zaměstnanců regionálního školství), profesních sdružení (v zájmu dosahování vyšší kvality výchovně vzdělávacích procesů ve školách a školských zařízeních), sdružení zaměstnavatelů (při obhajobě zájmů budoucích zaměstnavatelů absolventů škol) a dalších občanských sdružení založených na principech stejných profesních nebo jiných zájmů.

1.3 Výklad některých pojmů

V této kapitole uvádíme přehled těch základních pojmů, které jsou použity v textu a které lze považovat za natolik významné pro obor, ve kterém jsou uplatňovány, že je účelné k nim připojit výklad každého z nich. Tento přehled použitých pojmů si však neklade za cíl vytvořit úplný lexikon hesel z oblasti veřejné správy nebo správního práva vůbec. Nemá ani ambice stát se pojmotvorným dokumentem pro uváděná hesla a nahradit tak doktrinní definice uváděné v dílech renomovaných autorů⁴. V připojených výkladech používáme účelově zjednodušené definice či vysvětlení, která slouží jen pro potřeby tohoto textu, aniž by však zcela odporovaly doktrinnímu pojetí používaných pojmů.

Administrativa – označení pro správu a výkon činností, jejichž úkolem je zajistit chod určitého orgánu. Synonymum veřejné správy.

Decentralizace – rozdělení kompetencí mezi jednotlivými stupni a formami řízení směřující k dalšímu zvyšování pravomocí samosprávných orgánů s využitím znalostí konkrétní situace a s respektováním místních podmínek a potřeb.

⁴ Např. HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo, obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009. 842 s. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2009. 463 s. PRŮCHA, J., WALTEROVÁ E., MAREŠ, J. *Pedagogický slovník*. 6. vydání. Praha: Portál, 2009. 395 s.

Deetatizace - snižování úlohy státu, zamezení prorůstání státních orgánů a jejich zasahování do všech oblastí společenského života (ekonomiky, kultury atd.). Pojem „etatismus“ je bezprostředně spojen s totalitarismem a je charakteristický pro nedemokratické režimy.

Dekoncentrace - přenos působností z vyšších orgánů veřejné správy na nižší (tzv. vertikální dekoncentrace). Horizontální dekoncentrace znamená rozdělení pravomoci a působnosti mezi více vzájemně si nepodřízených orgánů.

Efektivnost výkonu veřejné správy - poměr mezi fakticky dosaženým výsledkem realizace správních činností a cílem jejího ustavení.

Investiční výdaje – výdaje ekonomického subjektu vynakládané na pořízení nebo zhodnocení majetkových složek s předpokladem dosažení většího výnosu v budoucnosti. Rozlišují se investice do hmotného majetku (budovy, zařízení, zásoby) a investice nehmotné (např. pořízení duševního vlastnictví patřící jiné osobě apod.).

Kompetence – působnost vykonavatele veřejné správy; v procesu výkonu veřejné správy je kompetence označována jako příslušnost, tj. určení konkrétního orgánu, který je oprávněn a povinen rozhodnout.

Koordinace – jeden z principů řízení veřejné správy. Znamená vzájemný souhlas mezi správními jednotkami při plnění jejich úkolů. Koordinace může být vertikální (mezi vyššími a nižšími stupni veřejné správy), horizontální (např. mezi správními orgány v daném území) a odborná.

Kurikulum – soubor právních předpisů, dokumentů a rozhodnutí určujících rámec vzdělávání. Zahrnuje zpravidla popis obsahu vzdělávacích programů, vzdělávacích standardů, učebních plánů, učebních osnov apod.

Liberalismus – politický a ideový směr, který zdůrazňuje význam osobní svobody, individualismus, soukromé vlastnictví, a to omezováním vlivu státu a ohraničováním moci státního aparátu. Cílem liberalismu je svobodný rozvoj individuí bez působení racionálně neospravedlnitelných institucí. Ekonomický liberalismus bývá spojován s pojmem „laissez faire“ – „nechat být“ a zcela odmítá zásahy státu do ekonomiky.

Libertarianismus – vyhraněný liberální proud (M. Friedman, F. von Hayek) požadující omezení sociálního státu, který je chápán jako ohrožení soukromé svobody a rovnosti.

Neinvestiční výdaje – jiné, než investiční výdaje. Jde zpravidla o výdaje sloužící k zajištění provozu ekonomického subjektu a k umožnění jeho činnosti.

Nestátní škola – škola zřizovaná osobou, která není součástí veřejné správy. Takovou osobou může být buď právnická osoba (např. církev, občanské sdružení, obecně prospěšná společnost, obchodní společnost, atd.), nebo fyzická osoba.

Organizační složka územního samosprávného celku – samosprávný celek může zřizovat k plnění svých úkolů vlastní organizační složky jako zařízení bez právní subjektivity. Hospodářím jménem svého zřizovatele a není účetní jednotkou. V 90. letech 20. stol. existovaly v tomto režimu např. mateřské a základní škola jako zařízení bez právní subjektivity, jež byly organizační složkou obce, která je zřizovala.

Ostatní neinvestiční výdaje – ta část neinvestičních výdajů, která nezahrnuje mzdy (platy) a zákonné odvody spojené s výplatou mezd (platů). Jde zpravidla o výdaje určené na provoz (dodávka energií a materiálu), opravy a údržbu a zajišťování služeb financovaného subjektu.

Právní subjektivita škol - způsobilost k právům a povinnostem; nabytím způsobilosti školy účastnit se právních vztahů svým vlastním jménem se škola stává právnickou osobou. V českém právním řádu tato způsobilost umožňuje škole uzavírat jakékoliv právní vztahy s jinými osobami (včetně např. pracovněprávních, obchodních a jiných vztahů) bez ohledu na zřizovatelské vazby.

Přenesená působnost – forma výkonu veřejné správy, kdy orgán (nejčastěji zřízený samosprávou) vykonává činnosti, které jsou zpravidla v odpovědnosti státu, jež však byly zákonem svěřeny do správy samosprávě. Orgány veřejné správy, jimž byl takto svěřen výkon státní správy v určité oblasti, dostávají na tuto činnost příspěvek ze státního rozpočtu. V ČR je přenesená působnost v oblasti školské správy realizována nejčastěji na úrovni obce (obecní úřad) a kraje (krajský úřad). Z malé části vykonává přenesenou působnost (tedy státní správu) ředitel školy⁵.

Reforma veřejné správy – systémová změna územní a/nebo funkcionální organizace veřejné správy.

Rozpočet – plán pro řízení financování činnosti ekonomického subjektu. Obsahem rozpočtu jsou příjmy a výdaje a ostatní peněžní operace včetně tvorby a použití peněžních fondů. Rozpočet se sestavuje buď vyrovnaný, schodkový nebo přebytkový. Třídění rozpočtových položek (tzv. rozpočtová skladba) je stanovena vyhláškou ministerstva financí.

Samospráva – forma veřejné správy; její podstata spočívá v samostatné správě záležitostí organizovaného společenství lidí (veřejnoprávní korporace). Rozhodnutí jsou činěna všemi členy společenství přímo nebo prostřednictvím volených orgánů. Samostatnost samosprávy znamená její určitou nezávislost na státu, především ve smyslu nepodřízenosti orgánům státní správy. Samospráva v ČR je realizována ve formě územní (obec, kraj), profesní (např. profesní komory tzv. svobodných povolání) a ostatní samosprávy (např. vysokoškolská

⁵ Viz. ustanovení § 165 odst. 2 zákona č. 561/2004 Sb.

samospráva nebo samospráva na úrovni základních, středních a vyšších odborných škol – školské rady).

Samostatná působnost – výkon veřejné správy týkající se bezprostředně záležitostí samosprávy. Je realizována buď volenými orgány samosprávy nebo orgány samosprávou zřízenými (např. obecní nebo krajský úřad).

Správa – soubor činností směřujících k udržení určitého žádoucího stavu. Doktrinálně je tento pojem odlišován od pojmu řízení, které principiálně směřuje ke změně stavu, k dosažení nové situace. Ovšem u správy s prvky nadřízenosti a podřízenosti jsou i při samotné správě používány metody řízení.

Správní akt – jednostranný projev vůle orgánu veřejné správy, který je činěn na základě zákona a vyvolává právní účinky. Rozlišuje se správní akt normativní (vedoucí k vydání předpisu) a individuální (vedoucí zpravidla k vydání rozhodnutí).

Správní úkon – jednání orgánu veřejné správy, jímž tento orgán realizuje svou působnost a pravomoc anebo k tomu vytváří potřebné předpoklady.

Státní správa – soubor činností orgánů zřízených státem, které slouží k výkonu té části věci veřejných, jejichž správa byla státu svěřena zákonem.

Subsidiarita - princip, podle něhož má být každá aktivita státu a společnosti jen podpůrná (subsidiární), tj. jen v takových úkolech, na jejichž řešení nemůže nižší správní jednotka stačit.

Veřejná správa – obstarávání veřejných úkolů nebo činností sledujících veřejný zájem (tzv. materiální pojetí veřejné správy). Zároveň soubor institucí zajišťující výkon tohoto spravování (tzv. formální pojetí veřejné správy). Veřejná správa se z hlediska formy dělí zpravidla na státní správu a samosprávu.

Veřejné služby - hospodářská, organizační a další činnost uspokojující určité potřeby. Jejím výsledkem je zpravidla užitečný efekt a ne hmotný statek (výrobek). Veřejné služby uspokojují většinou potřebu kolektivní povahy (obrana státu, justice, školství, ale také osvětlení ulic apod.), a tím se odlišují od služeb individuálních (cestovní ruch, kadeřnictví, veřejné stravování, čistírny apod.). Služby uspokojující kolektivní potřeby jsou hrazeny z veřejných zdrojů (stát, kraje, obce), zatímco služby uspokojující individuální potřeby ze zdrojů soukromých.

Veřejná škola – škola zřizovaná státem (ústředním správním úřadem, např. MŠMT), krajem, obcí nebo svazkem obcí).

2 Systémové změny v českém školství

Tvorbu školské politiky ovlivňují jak vnější, tak i vnitřní činitelé. Jejich působení nelze objektivně zabránit, lze však využít znalosti o zákonitostech jejich působení k pozitivnímu ovlivnění našeho výsledného působení na systém, a to zejména při snaze o jeho zásadní změnu. Tento přístup je obzvláště žádoucí při pokusech o reformu tak složitých systémů, jako je veřejná správa a vzdělávací soustava. Čím důslednější je analýza jednotlivých činitelů včetně nezbytného zkoumání vzájemných souvislostí a spolupůsobení na systém, tím úspěšnější může být snaha o pozitivní ovlivnění vývoje systému jeho přizpůsobením objektivně působícím činitelům.

V souvislosti s výše uvedeným nevyhnutelným spolupůsobením základních faktorů je třeba shrnout základní systémové změny, kterými prošlo české regionální školství v posledních třech desetiletích. Následující přehled se neomezuje jen na samotný výkon veřejné správy, ale zahrnuje i další souvislosti vzdělávací politiky státu.

2.1 Přehled a charakteristika systémových změn v posledních 35 letech

Rok reformy	Obsah reformy	Hlavní příčiny	Cíle	Souvislosti	Pozn.
1976 – 1978	Strukturální reforma vzdělávacího systému	Proces „normalizace“ po Pražském jaru	Posílení centralismu ve vzdělávání	Vzdělávací systém čelil potřebám změn v důsledku technologického pokroku v podmínkách slábnoucí ekonomiky	1
1990	Zásadní reforma celého vzdělávacího systému	Reflexe sociálních, politických a ekonomických změn po r. 1989	Adaptace vzdělávacího systému na pluralitní demokracii	Sociální, politické a ekonomické změny po r. 1989 si vynutily strukturální, kurikulární a ekonomické změny vzdělávacího systému	2
1995	Vydání „Standardů základního vzdělávání“	Strukturální změny kurikulární politiky	Tvorba modelových vzdělávacích programů	Na základě „Standardů“ byly přijaty 3 základní modely vzdělávacích programů	3
1995	Rozšíření základní školy na 9 ročníků a zkrácení povinné školní docházky o 1 rok (do 15let věku)	Potřeba lepší průpravy pro sekundární vzdělávání	Sjednocení délky povinné školní docházky a základní školy	Problémy s realizací posledního roku povinné školní docházky mimo základní školu	4
1996	Racionalizační opatření ve vzdělávacím systému	Reflexe hluboké ekonomické krize v České republice	Zvýšení vyučovací povinnosti, snížení počtu hodin učebních plánů	Snížení podílu HDP věnovaného na vzdělávání	5
2000	Reforma veřejné správy ve školství	Transformace veřejné správy	Přizpůsobení školské správy novému modelu veřejné správy v ČR	Ustavení nových regionálních orgánů, proces decentralizace veřejné správy	6
2005	Vydání nových „školských“ zákonů	Reflexe probíhající transformace veřejné správy v ČR	Přizpůsobit vzdělávací systém nové společenské situaci ve 21. století	Vstup ČR do EU, změna struktury ekonomického trhu, globalizace společenských vztahů	7

Poznámky:

1. Strukturální reforma vzdělávacího systému v roce 1976 - 1978

V souvislosti s procesem tzv. „normalizace“ po událostech Pražského jara v celé společnosti došlo ve druhé polovině sedmdesátých let i na významné změny ve vzdělávacím systému. Šlo o další z nástrojů znovuoživení totalitárního politického systému, upevnění centralismu v rozhodování. Změny ve vzdělávací oblasti je třeba dát do souvislostí se zásadními reformami v dalších oblastech, jako kultuře, vědě a výzkumu, ve státní správě, ale např. i na mediální scéně.

Druhou okolností byl fakt, že československý vzdělávací systém potřeboval urgentní změny v důsledku technologického pokroku, který se projevoval ve všech sférách života, na

který však dokázal stávající vzdělávací systém jen obtížně reagovat. S tím také souviselo stále patrnější zaostávání československé ekonomiky ve srovnání s vyspělými evropskými státy a svou roli sehrál rovněž mezinárodní politický vývoj. Hlavními cíli této reformy tedy bylo učinit ze vzdělávání nástroj ideologické indoktrinace a rovněž efektivně připravit pracovní sílu pro potřeby centrálně plánované, státem vlastněné ekonomiky.

Na základě těchto souvislostí byl v roce 1976 přijat dokument „Další rozvoj československého vzdělávacího systému“, který vedl ke klíčovým změnám ve školském zákoně (zákon č. 63/1978 Sb., o opatřeních v soustavě základních a středních škol) a řadě prováděcích předpisů. Výsledkem těchto změn byly mj. následující zásahy do systému vzdělávání:

- doba povinné školní docházky byla prodloužena na 10 let
- devítiletá základní škola byla zkrácena na osm let; poslední dva roky povinné školní docházky byly realizovány v prvních dvou ročnících středních škol

Tyto systémové změny nabyly účinnosti spolu s výše uvedeným zákonem 1. září 1978.

2. Zásadní reforma celého vzdělávacího systému po roce 1989

Vzdělávací reformy realizované počátkem devadesátých let po pádu totalitního systému v bývalém Československu byly základním předpokladem přizpůsobení vzdělávacího systému pluralitní demokracii a potřebám volného trhu. Celou tuto reformu lze charakterizovat několika základními kroky:

- Demonopolizace v oblasti zřizování škol; stát ztratil monopol ve zřizovatelských pravomocích, a to umožnilo vznik nestátních škol (církevních, soukromých) existujících vedle státních škol a škol zřizovaných obcemi⁶.
- Decentralizace správy a řízení ve vzdělávacím systému; postupně byla nastavena výrazná míra autonomie škol a zcela byl změněn systém školské správy; byly zřízeny regionální školské úřady vykonávající státní správu a byl umožněn vznik orgánů školské samosprávy⁷.
- Změna financování vzdělávacího systému; rozhodující finanční zdroje začaly být rozdělovány přímo ministerstvem školství prostřednictvím regionálních školských úřadů. Byl zrušen systém centrálního plánování počtu žáků a studentů, kterým bylo umožňováno nastoupit studium jednotlivých oborů. Volba celé vzdělávací dráhy dítěte

⁶ Uvedené změny byly provedeny na základě zákona č. 564/1990 Sb. o státní správě a samosprávě ve školství a zákona č. 171/1990 Sb. a č. 524/1990 Sb., kterými se měnil zákon č. 29/1984 Sb., školský zákon.

⁷ Všechny tyto systémové změny byly založeny zákonem č. 564/1990 Sb. o státní správě a samosprávě ve školství.

je zcela přenechána žákům a rodičům. Školy začaly být financovány podle počtu žáků a studentů, což vedlo ke zvýšenému zájmu škol o získávání žáků a studentů⁸.

- Strukturální změny – osmiletá základní škola byla postupně rozšiřována na devítiletou⁹. Vedle existujících čtyřletých gymnázií, určených žákům po absolvování základní školy, začaly tyto střední školy nabízet žákům nižších ročníků základní školy studium tzv. víceletého gymnázia (nejčastěji v šesti- a osmiletých studijních programech)¹⁰. Tím byla fakticky restaurována duální struktura nižšího sekundárního vzdělávání¹⁰, která měla v bývalém Československu tradici zejména před II. světovou válkou. Počet studujících ve víceletých gymnáziích trvale roste a na konci devadesátých let dosáhl 11% populace daného věku. Tento podíl se s určitými výkyvy udržuje dodnes¹¹.
- Kurikulární změny – pedagogické dokumenty základní školy byly zcela přepracovány; upustilo se od jejich uniformity (jednotnosti) a rovněž od kontroly jejich striktního dodržování. Byl eliminován vliv politických stran na rozvoj vzdělávacího systému, obsah vzdělávání byl zbaven ideologických nánosů. Základním normativním kurikulárním dokumentem se staly učební plány vydané ministerstvem školství. Ty určují povinnou skladbu předmětů v závislosti na druhu vzdělávání a typu školy, jejich rozložení ve školním roce a v týdnu. Zásadním krokem směrem k uvolnění kurikulárních pravidel se stalo právo každé školy:
 - rozšířit učební plán až o 10 % nad stanovený min. limit počtu hodin,
 - změnit (přizpůsobit) obsah učebních osnov v jednotlivých předmětech až o 30 % buď změnou proporcí, přidáním nebo odebráním učební látky,
 - vytvářet vlastní vzdělávací programy, které však musí být uznány ministerstvem školství.

Každý z těchto kroků byl pozitivně hodnocen nejen odbornou pedagogickou veřejností, ale rovněž také v rámci hodnotící studie OECD¹².

- Zrušení systému dalšího vzdělávání učitelů – předchozí systém byl zrušen v roce 1991 a dosud nebyl nahrazen žádným jiným. Od této doby citelně chybí provázaná

⁸ Viz. zákon č. 564/1990 Sb. o státní správě a samosprávě ve školství a vyhláška č. 205/1991 Sb. o hospodaření s rozpočtovými prostředky a o finančním hospodaření rozpočtových a příspěvkových organizací

⁹ Viz. zákon č. 171/1990 Sb., kterým byl novelizován zákon č. 29/1984 Sb., školský zákon.

¹⁰ Viz. mezinárodní standardní klasifikace vzdělávání ISCED, kterou vydalo UNESCO v r. 1976. Dostupné na: http://www.czso.cz/csu/klasifik.nsf/i/mezinarodni_standardni_klasifikace_vzdelavani_isced_.

¹¹ Jak uvádí např. Národní program rozvoje vzdělávání v České republice - Bílá kniha, analytická část. Praha: MŠMT, 2000, str. 78.

¹² viz. např. Review of Czech Education, Paris: OECD, 1995, str. 61.

koncepte dalšího vzdělávání (včetně specializovaných institucí a odborníků), spojená s kvalifikačním (profesním) růstem a systémem odměňování učitelů.

- Platový systém ve školství – od roku 1992 jsou všichni zaměstnanci regionálního veřejného školství placeni v rámci jednotného systému odměňování zaměstnanců veřejných služeb¹³. To částečně zvrátilo předchozí dlouhodobé zaostávání učitelských platů ve srovnání s ostatními zaměstnanci veřejných služeb. Všechny tyto změny v platovém systému lze označit za snahu vedoucí k rehabilitaci platové úrovně učitelů. Výsledek je však stále ještě velmi vzdálen potřebnému stavu.

3. Strukturální změny kurikulární politiky

V roce 1995 byl ministerstvem školství vydán zásadní kurikulární dokument: „Standardy základního vzdělávání“. Stal se zdrojem pro tvorbu modelových vzdělávacích programů v oblasti základního školství. Na základě tohoto dokumentu byly uznány tři modelové programy základního vzdělávání v ČR. V současnosti je sice již tento kurikulární model překonán vydáním Rámcového vzdělávacího programu základního vzdělávání (RVP ZV), ale vzhledem k postupnému „náběhu“ tohoto nového přístupu k tvorbě vzdělávacích dokumentů jednotlivých škol (v souladu s ustanovením § 185 odst. 1 zákona č. 561/2004 Sb. probíhá implementace RVP ZV povinně od 1. září 2007) bude v základních školách probíhat vzdělávání podle jednoho z těchto tří programů ve vyšších ročnících až do konce školního roku 2011/2012. Proto má smysl stále hovořit o těchto vzdělávacích programech v přítomném čase. Jsou to následující programy:

- Obecná škola – zahrnuje dva dříve izolované vzdělávací programy – pro první stupeň ZŠ (1.-5. ročník) a pro druhý stupeň (6.-9. ročník). Tento program je více rozšířen na prvním stupni ZŠ. Na druhém stupni zpravidla škola přecházela na některý z dalších vzdělávacích programů.
- Základní škola – jde o ve své době nejrozšířenější vzdělávací program a je realizován od roku 1996,
- Národní škola – byl realizován od roku 1997 na 70-ti školách.

Dále jsou uznávány další alternativní vzdělávací programy (např. Waldorfské školy, Montessoriovské školy), jež jsou rovněž výsledkem strukturálních změn v kurikulární politice v roce 1995.

¹³ Původně zákon č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost a nařízení vlády č. 251/1992 Sb., o platových poměrech zaměstnanců rozpočtových, příspěvkových a některých dalších organizací. V současnosti je odměňování zaměstnanců veřejných škol a školských zařízení upraveno v zákoně č. 262/2006 Sb., zákoník práce, a v nařízení vlády č. 564/2006 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě.

Obecně lze shrnout, že tento krok pozitivně ovlivnil vzdělávací prostředí především vytvořením naprosto svobodné volby vlastní vzdělávací dráhy pro žáky a jejich rodiče. To nepochybně posiluje postavení veřejného vzdělávání ve vzdělávacím systému a obecně pak v systému veřejných služeb.

4. Rozšíření základních škol na devět ročníků

V roce 1995 rozšířila změna školského zákona základní školu z osmi na devět ročníků. Tento krok vrátil fakticky strukturu základního školství zpět do situace před strukturální reformou v roce 1976. Od školního roku 1996/97 je základní škola rozdělena na dva stupně: první stupeň (1.-5. ročník) a druhý stupeň (6.-9. ročník)¹⁴. Je jisté, že nerovnováha mezi délkou povinné školní docházky a délkou trvání základního vzdělávání působila po roce 1990 mnoho problémů, a to zvláště v situaci, kdy žák nenastoupil po 8. ročníku základní školy na školu střední. Byly ustavovány přechodné deváté ročníky pro tyto žáky. Avšak tato diverzifikace nebyla šťastná vzhledem k potřebám rovnosti přístupu ke vzdělání.

5. Racionalizační opatření ve vzdělávacím systému v letech 1996 a 1997

V souvislosti s hlubokou ekonomickou krizí v České republice v polovině devadesátých let dvacátého století bylo učiněno několik opatření vedoucích k „racionalizaci“ ve vzdělávacím systému. V podstatě šlo o jeden z důsledků dlouhodobého poklesu podílu HDP věnovaného na vzdělávání v ČR. V roce 1996 rozhodla vláda zvýšit vyučovací povinnost učitelů (s platností od r. 1997)¹⁵. Hlavním důsledkem bylo snížení počtu učitelů (více než 4000 učitelů základních a středních škol, tj. více než 6 % ve srovnání s předchozím rokem)¹⁶.

Dalším typem racionalizačních opatření byla redukce počtu hodin v učebních plánech (motivovaná opět potřebou ekonomických úspor), která v některých případech bezprostředně ohrozila úroveň vzdělávání.

6. Reforma školské správy v roce 2000

V roce 2000 byly Parlamentem ČR přijaty základní zákony vedoucí k transformaci veřejné správy. Jejich bližší rozbor včetně základní klasifikace těchto tzv. transformačních zákonů provedeme v kapitole 4.3. v souvislosti s analýzou systémů řízení regionálního školství. V tuto chvíli pouze shrňme, že v důsledku přijetí těchto právních norem byly ustaveny nové orgány územní samosprávy (kraje) a proces decentralizace veřejné správy tak dostal nejen věcně odbornou, ale i politickou dimenzi. Nejcharakterističtějším znakem této reformy je tedy

¹⁴ Viz. zákon č. 138/1995 Sb., kterým byl novelizován zákon č. 29/1984 Sb., školský zákon.

¹⁵ Provedeno nařízením vlády č. 68/1997 Sb., o míře přímé vyučovací a výchovné povinnosti.

¹⁶ Jak uvádí např. dokument MŠMT: Soubor opatření k zabezpečení funkčnosti školského systému v příštích letech. Praha: MŠMT, 1999, s. 24.

posilování kompetencí samosprávy. Jedním z kroků transformace pak bylo zahrnutí školské správy do všeobecné veřejné správy na úrovni regionů. Tento krok však nepřinesl zásadní změny ve struktuře vzdělávacího systému – může pouze znamenat změny v síti škol, pokud jde o jejich počet a nabídku oborů vzdělání. Systém školské správy se však od základu mění a dosavadní převažující státní správa je nahrazena správou vykonávanou převážně samosprávnými orgány.

Lze shrnout, že tato transformace veřejné správy byla nezbytná a obecně je i prospěšná. Avšak pro školskou správu přináší více komplikací než užitku. Zejména odbornou veřejností v regionálním školství je vnímána spíše negativně.

7. Vydání nových „školských“ zákonů

Kromě změny ve struktuře veřejné správy školství vyžadovaly analýzy stavu vzdělávací soustavy¹⁷ zásadnější transformaci samotného systému vzdělávání v ČR. Po několikaleté odborné a především politické diskuzi byly přijaty tři zásadní zákony, které radikálně změnily nejen vzdělávací soustavu ve formálním smyslu (tj. organizační soustavu škol a školských zařízení), ale především podmínky a průběh vzdělávání v materiálním smyslu, tedy jako proces vedoucí k získání určitého vzdělání. Tato trojice zákonů byla později doplněna o další, takže v současnosti můžeme konstatovat, že základ školské legislativy v oblasti regionálního školství tvoří čtyři tzv. školské zákony: zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 562/2004 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím školského zákona, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnících a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 179/2006 Sb., o ověřování a uznávání výsledků dalšího vzdělávání a o změně některých zákonů (zákon o uznávání výsledků dalšího vzdělávání). Pro úplnost je třeba doplnit, že vedle těchto právních předpisů zůstává v platnosti zákon č. 306/1999 Sb., o poskytování dotací soukromým školám, předškolním a školským zařízením, ve znění pozdějších předpisů. Oblast výkonu ochranné výchovy, ústavní výchovy a preventivně výchovné péče je pak samostatně upravena zákonem č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Můžeme tak konstatovat, že ucelenou soustavu „školských“ zákonů tvoří právě těchto šest zákonů.

¹⁷ Národní program rozvoje vzdělávání v České republice - Bílá kniha. Praha: MŠMT, 2000, s. 72.

Dále je pak jistě na místě připomenout, že zde hovoříme o právní úpravě tzv. regionálního školství, tedy oblasti vzdělávání od předškolního, přes základní, střední, vyšší odborné, včetně vzdělávání zájmového, základního uměleckého a jazykového, až po poskytování školských služeb v jednotlivých školských zařízeních sloužících regionálnímu školství. Oblast vzdělávání je ovšem tvořena i dalšími segmenty, jež mají vesměs svoji vlastní právní úpravu (např. vysoké školství – zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů, popř. odborné a profesní vzdělávání v různých resortech – zdravotnictví, justice apod.).

Podrobnější rozbor a hodnocení změn vyvolaných přijetím výše uvedených právních předpisů by byl daleko za rámec této práce. Proto popis změn ponecháme stranou a pouze odkážeme na literaturu, která se hodnocením dopadů těchto právních předpisů do vzdělávacího systému zabývá¹⁸.

2.2 Rizikovost některých trendů ve školství

Ne všechny z výše uvedených faktorů ovlivňujících školskou politiku jsou ve svém dnešním působení výsledkem promyšleného záměru či koncepce veřejné správy. Řada z nich v sobě nese větší nebo menší míru rizik a z hlediska efektivní správa regionálního školství je nezbytné zejména ty více rizikové faktory rozeznat, monitorovat jejich vliv na celý systém a v případě potřeby regulovat tak, aby se z rizika nevyvinula hrozba pro efektivní fungování celého systému. V následujícím výčtu některých rizikových trendů současného školství v České republice je kladen důraz především na ty, které může veřejná správa svými exekutivními nástroji ovlivnit.

2.2.1 Snižování výdajů na vzdělávání

Podíl veřejných výdajů na školství ve srovnání s hrubým domácím produktem (HDP) je jeden z velmi pečlivě sledovaných údajů zemí Evropské unie, ale i členských zemí OECD. Protože financování je jeden z nejdůležitějších atributů řízení, má sledování vývoje v dané zemi, stejně jako srovnávání s ostatními státy, ambice být jedním z pomocných zdrojů informací o efektivnosti výkonu veřejné správy a také o využitelnosti potenciálu, který proces řízení v oblasti financování má.

¹⁸ Viz. např.: VALENTA, J. *Školské zákony a prováděcí předpisy s komentářem*. 4. vydání. Olomouc: ANAG, 2009. 800 s. VALENTA, J. *Zákon o pedagogických pracovnících stručně a přehledně*. Praha: Wolters Kluwer, 2010. 120 s.

Z dostupných statistických zdrojů je zcela zřejmý dlouhodobý pokles podílu veřejných výdajů na vzdělávání k HDP v ČR¹⁹.

Jak je patrné z citovaných statistických dat, výše podílu výdajů na vzdělávání k HDP v ČR, stejně jako jeho pokles v posledních letech nemá v Evropě téměř srovnání. Lze samozřejmě spekulovat, zda jsou veřejné výdaje vždy efektivně využívány, tedy zda automaticky vyšší podíl těchto výdajů na HDP znamená lepší podmínky pro rozvoj systému. Jeden předpoklad však lze jistě zobecnit: trvalý (nebo dlouhodobý) nedostatek financí znamená vždy negativní dopady do kteréhokoliv segmentu veřejné správy a pro regionální školství to platí beze zbytku.

2.2.2 Omezování autonomie v organizaci jednotlivých škol

V kontrastu s procesem jisté liberalizace rozhodovacích procesů a vytvoření významného prostoru k vlastní profilaci jednotlivých škol v průběhu devadesátých let dochází v posledních zhruba deseti letech naopak k administrativním zásahům právě do organizace škol. Jsou stanovovány limity dělení tříd v závislosti na počtu žáků a typu dané školy. Technicky je sice tato regulace prováděna rozpočtově (při výpočtu normativu pro daný typ školy se vychází právě z tohoto limitu), ale prakticky jde o administrativní zásah, protože jednotlivá škola si vzhledem k takto stanoveným rozpočtovým prostředkům nemůže dovolit limit dělení tříd nerespektovat.

Tento trend byl vyvolán množstvím případů bezbřehé volnosti ve strukturování vyučovacích jednotek, což by v konečném důsledku neunesl žádný systém financování veřejného školství. Na druhou stranu praxe ukazuje, že proces sestavování zmíněných limitů je ovlivňován nejen snahou o efektivní čerpání rozpočtových prostředků, ale také existujícím nedostatkem těchto prostředků pro optimální chod regionálního školství. Proto jej nelze označit ani za vysloveně negativní, ani za zjevně pozitivní. Zůstává však rizikovým, protože ne vždy takový administrativní zásah může brát ohled na specifické potřeby dané školy, typu škol nebo dokonce celého regionu.

2.2.3 Zavádění „tržních“ principů do systému vzdělávání

Zejména v první polovině devadesátých let čelil vzdělávací sektor pokusům uplatnit v něm některé prvky typické pro prostředí trhu, tedy volné soutěže. Vůdčí ideou těchto zásahů je přesvědčení, že poskytování vzdělávacích služeb lze postavit na roveň kterýmkoliv jiným

¹⁹ Viz. údaje z Education at a Glance – Indicators, Paris: OECD, 1995 – 2009 a z Key data on education in Europe. Brussels: Eurydice, 1993 – 2009.

službám nabízeným v prostředí volného trhu, a proto je třeba nechat na celý sektor působit stejné tržní principy. Těmito principy mají být:

- ◆ Volnost nabídky – poskytovatelé služby by neměli být nijak regulováni v rozhodování, jakou vzdělávací nabídku zvolí; v tomto případě jde zjevně o záměnu s jiným principem, který však nemá nic společného s trhem: jde o princip volnosti přístupu ke vzdělávací nabídce. Jak je patrné již při pouhém srovnání těchto dvou principů, jde hlavně o nepřípustnou záměnu objektu a subjektu vzdělávání při uplatňování těchto principů. Konkrétním negativním efektem tohoto trendu byl vznik fatální nerovnováhy mezi kvalifikací absolventů zejména středních škol a požadavky trhu práce. Systém založený na výše uvedeném „tržním“ principu tak produkuje potenciální nezaměstnané bez perspektivy, kteří jsou ve zvýšené míře ohroženi rizikovými vlivy pro tuto věkovou kategorii (gamblerství, drogová a jiná závislost, kriminalita). Druhým závažným nežádoucím efektem je snižování požadavků kladených na absolventy, jehož příčinou je snaha získat a udržet žáka jako nositele finančních prostředků pro školu za každou cenu.

Tento stav lze velmi dobře dokumentovat sledováním vývoje počtu žáků prvních ročníků středních škol a vývoje počtu nezaměstnaných absolventů sekundárního vzdělávání²⁰.

- ◆ Volnost cen – tento poněkud nadnesený název skrývá princip liberálního financování vzdělávacích služeb. Základní představou zastánců tohoto principu je nestanovovat automatický nárok vzdělávací instituce na dotaci ze státního rozpočtu, ale nechat ji volně soutěžit na „trhu vzdělání“. Předpokládá, že úspěšné školy (tj. školy, které svojí nabídkou a kvalitou poskytovaných vzdělávacích služeb získají dostatek žáků a studentů) získají více finančních prostředků na úkor těch „neúspěšných“. Nejde při tom zdaleka jen o zvýraznění principu financování služeb (v tomto případě vzdělávacích) ze soukromých zdrojů. Takto pojatý princip financování vzdělávacích institucí by zahrnoval i veřejné zdroje, a to např. systémem tzv. přímého daňového určení (daňová asignace). To je takový systém, kdy nedochází k výběru daní a jejich následnému přerozdělení, ale k přímému určení jednotlivými daňovými poplatníky, za jakým účelem má být jím zaplacená daň použita. Podobně jako v předchozím případě se jedná o vysoce rizikový faktor z hlediska principu stejného přístupu všech ke vzdělání.

²⁰ Takové přehledy kromě oficiální statistiky Ústavu pro informace ve vzdělávání nabízí např. Dlouhodobý záměr rozvoje vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy ČR vydávaný na období 4 let ministerstvem školství a jednotlivými kraji.

Systém daňových asignací by omezil nebo úplně znemožnil poskytování rovnocenných vzdělávacích služeb, zejména v závislosti na různé daňové výtežnosti jednotlivých regionů a subregionů, dále např. v závislosti na dopravní obslužnosti a dalších faktorech ovlivňujících zaměstnanost (je chybný předpoklad, že hlavním kritériem při výběru školy je její kvalita – často je jediným kritériem její dostupnost vzhledem k místu bydliště nebo zaměstnání rodičů žáka či studenta).

Jistě by bylo možné uvádět další příklady snah o využití principů volného trhu ve vzdělávacím sektoru. V jednotlivých případech by dokonce bylo na místě uvažovat o pozitivních rysech některých z nich (např. samotný charakter soutěže mezi školami téhož typu má své opodstatnění). Zásadní však musí zůstat následující princip, který je zároveň obecným kritériem účinnosti veřejné správy: rovnováha mezi vytvářením podmínek pro uspokojování potřeb společnosti a jednotlivých občanů na straně jedné a stanovení a prosazování státní politiky formou dodržování přijatých právních norem na straně druhé.

2.2.4 Omezení dalšího vzdělávání pedagogů a úředníků státní správy ve školství

Jednak v souvislosti s výše uvedeným hlavním rizikovým faktorem – omezováním výdajů na vzdělávání – a dále s ohledem na dosud neexistující promyšlenou koncepci celoživotního vzdělávání ve veřejném sektoru obecně a v sektoru veřejného školství zvláště, je třeba uvést velmi závažnou negativní tendenci: chybí systém dalšího vzdělávání zaměstnanců na všech stupních veřejné správy ve školství. Pokud jde o další vzdělávání pedagogů, je tento problém také palčivý a vyžaduje samozřejmě rovněž systémové řešení. Ale do jisté míry (a pochopitelně pouze dočasně) jsou schopni pedagogové překlenout chybějící systém sami spontánní sebevzdělávací a svépomocnou (vzájemnou) aktivitou. Svoji roli tu kromě profesní odpovědnosti hraje do jisté míry i tradice, která dokázala v resortu školství přenést některá užitečná rezidua dřívějších forem dalšího vzdělávání.

Vážnější je však absence systému vzdělávání řídicích pracovníků na úrovni škol a školských zařízení. Jednotlivé pedagogické fakulty sice poměrně pružně zareagovaly na likvidaci bývalých Krajských pedagogických ústavů a ucelené vzdělávací programy určené školskému managementu nabízejí formou grantových projektů²¹. Stále však jde o dílčí, byť kvalitativně mnohdy nadprůměrná řešení, kterým chybí jedno: ucelený systémový přístup státu jako garanta žádoucí úrovně profesní kvalifikace všech článků řízení výchovy a

²¹ viz. např. OBST, O. a kol. *Systém stupňovité přípravy řídicích pracovníků ve školství*. Závěrečná zpráva výzkumného úkolu. Olomouc: PdF UP, 1997. 120 s.

vzdělávání. Z tohoto pohledu se jedná stále o jeden z rizikových prvků dalšího vývoje českého školství.

V sektoru veřejné správy – a úžeji v oblasti veřejné správy ve školství – však na žádné z výše uvedených spontánně vzniklých iniciativ nelze spoléhat. Jedním z nezbytných předpokladů účinného výkonu veřejné správy je, jak ukážeme později, souběh odbornosti a motivace osob, které vykonávají veřejnou správu. Pro zajištění těchto kritérií efektivnosti výkonu veřejné správy je nezbytné zajistit dvě podmínky: existenci systému dalšího vzdělávání pracovníků na všech stupních řízení (v návaznosti na stanovení kvalifikačních předpokladů a systém motivace) a dále takový objem finančních prostředků, který odpovídá významu těchto atributů účinnosti veřejné správy.

Dílčí závěr č. 1:

Některé faktory, jež bezprostředně ovlivňují vzdělávací soustavu jako celek, nelze považovat za jednoznačně objektivní v tom smyslu, že není možné se vyvarovat jejich působení. Existují takové zásahy do vzdělávací politiky, které zdánlivě nesou znaky nevyhnutelného efektu působení výše uvedených činitelů (zejména vnitřních), které však ve skutečnosti nejsou ničím jiným než výsledkem přípuštění tzv. rizikových faktorů, které zpravidla bývají do systému vkládány nikoliv v důsledku promyšlených systémových změn, ale jako výraz snahy o dílčí korekce vyvolané okamžitou potřebou, a to obvykle bez promyšlené vazby na perspektivní vývoj systému jako celku. Typickým příkladem takových rizikových faktorů jsou ty, které mají motiv v potřebě okamžitého řešení ekonomických problémů společnosti (státu) nebo nesystémovém řešení potíží, do kterých se dostává systém veřejné správy ve školství např. v důsledku překotné liberalizace a decentralizace vzdělávacího systému bez současného zavádění evaluačních a kontrolních mechanismů. Výhodou je skutečnost, že subjektivní povaha takto implantovaných rizikových faktorů umožňuje jejich následné korekce pomocí exekutivních nástrojů veřejné správy bez potřeby rozsáhlých systémových změn.

3 Historické a současné trendy správy regionálního školství

S ohledem na existenci kulturně geografických faktorů jako jedné ze základních skupin činitelů spolupůsobících při tvorbě školské politiky je na místě zhodnotit historické i současné trendy řízení v oblasti školské správy. Tím umožníme jednak bližší poznání některých zákonitostí probíhajících změn a jednak doložíme oprávněnost předchozího tvrzení, že výše uvedené faktory (tedy i kulturně geografické) je třeba brát v úvahu při realizaci jakékoliv systémové změny.

3.1 Vývoj správy regionálního školství v českých zemích

Přestože se nabízí provést v této kapitole historický přehled základních přístupů ke školské správě²², zaměříme se především na takové shrnutí, které vychází z primárního cíle provedené transformace veřejné správy, jak byl uveden výše: její demokratizace.

Historicky spočívala správa školství po většinu doby do sféry vlivu církve. Teprve tereziánská reforma školství²³ učinila ze školství věc veřejnou, kdy hlavním přínosem uvedené reformy byla skutečnost, že se správy školství ujal stát, a to v českých zemích poprvé. V roce 1855 v důsledku konkordátu uzavřeného se Svatým stolcem přešla opět správa většiny škol do rukou církve. Tato přechodná rezignace veřejné správy na bezprostřední vliv na řízení školství byla definitivně změněna v roce 1869, a to přijetím říšského zákona²⁴, který zaváděl pravidla o postavení školy a církve. Byla zrušena církevní správa veškerého školství zavedená v důsledku konkordátu. Církev nadále mohla organizovat pouze vyučování náboženství a mohla si zřizovat své školy. Svetskými orgány školské správy se staly místní, okresní a zemské školské rady. Pro jejich činnost byl typický smíšený výkon státní správy a samosprávy, což bylo dáno mj. tím, že členové těchto rad byli dílem voleni a dílem jmenováni státní (tzv. politickou) správou. Zásadní pak byla zřizovatelská povinnost (a zároveň pravomoc) obcí ke školám obecným a měšťanským. Takto nastavený systém veřejné správy školství byl ve své podstatě převzat i v meziválečném Československu a přes velmi intenzivní snahy o zásadní změny veřejné správy (viz. např. mnohaleté diskuze o zavedení tzv. župního

²² K podrobnějšímu studiu lze odkázat na tyto zdroje: ČECHÁK, V. *Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004)*. Praha: VŠFS, 2004. 262 s. DRTINA, F. *Reforma školství*. Soubor statí. Praha: Jan Richter, 1931. 932 s. KÁDNER, O. *Vývoj a dnešní soustava školství*. Praha: Sfinx Bohumil Janda, 1931. 652 s. KOCOUREK, L. *Správa v českých zemích a v Československu v letech 1848 – 2005*. Praha: VŠFS, 2007. 105 s. KŘIVÁNEK, J. (ed). *Příručka zákonů, nařízení a předpisů o národním školství v republice Československé*. 2. vydání. Brno: ÚSU, 1925. 1054 s.

²³ Zahájena v roce 1774 vydáním Všeobecného školního řádu.

²⁴ Zákon č. 62/1869 ř.z., říšský zákon školní, který byl doplněn řadou zemských zákonů ustavujících mj. systém školské správy v jednotlivých zemích monarchie.

systemu správy) fungoval tento systém založený říšským zákonem z r. 1869 až do okupace Československa v r. 1939.

Za zmínku jistě stojí také různé integrační i dezintegrační tendence, pokud jde o vliv centra na řízení regionálního školství. V různých obdobích tak byly ke školství přiřazovány na centrální úrovni další oblasti, jako osvěta, kultura a umění, věda, sport či církevní otázky. Tato skutečnost se pak více či méně odrážela v míšení těchto vlivů i do praktického výkonu školské správy (např. počátkem padesátých let dvacátého století existovaly na okresních národních výborech jako regionálních orgánech státní správy referáty pro školství, osvětu a tělesnou výchovu). Tyto integrační tendence uvádíme záměrně, protože současný stav, kdy ministerstvo školství zahrnuje i mládež a tělovýchovu, trvá sice již od r. 1988 (a před tím bylo ministerstvem školství a kultury), ale např. zmíněné okresní, ale i krajské národní výbory mívaly poměrně dlouhou dobu odbory školství jako zcela samostatné útvary. Je ovšem pravda, že vzhledem k téměř dokonalému oddělení resortního vlivu na řídicí procesy v regionálním školství v době existence socialistického zřízení (ministerstvo školství nemělo žádné řídicí nástroje vůči odborům školství okresních a krajských národních výborů) neměla rozdílnost v integračních aspektech na jednotlivých úrovních žádný praktický význam.

V období předmnichovské republiky a po válce až do konce čtyřicátých let byl při řízení regionálního školství uplatňován systém, ve kterém se kombinovaně uplatnily prvky, které dnes můžeme nazývat resortními a územními (viz. kap. 4.). Školy byly řízeny ministerstvem školství a národní osvěty prostřednictvím zemských a okresních článků řízených opět resortně (odvětvově). Přitom existovaly oddělené regionální články školské správy pro střední a pro základní školství²⁵ (z tohoto principu později vycházel systém řízení základního školství okresními a středního školství krajskými národními výbory, který byl uplatňován zejména v sedmdesátých a osmdesátých letech). Dlužno dodat, že systém zemských a okresních školských rad v předmnichovské republice představoval kombinaci výkonu státní správy a samosprávy (při obsazování těchto orgánů byla část členů volena a část jmenována), kdežto později v systému národních výborů šlo o čistou státní správu bez významnějších vazeb na samosprávu. V historickém kontextu je dnes prvně jmenovaný model správy hodnocen jako velmi efektivní.

Po roce 1948 došlo k postupné přeměně tohoto systému v typický územní model státní správy, kdy jednotlivé územní, ale dosud odvětvově řízené orgány školské správy byly včleněny do okresních a krajských národních výborů. A jak již bylo uvedeno, v tomto

²⁵ Okresní a zemské školské rady.

systemu postupně zcela zmizely přímé nástroje řízení mezi ministerstvem školství a těmito územními orgány. Ministerstvu zůstaly pouze kurikulární kompetence. Je zřejmé, že postupné prosazení tohoto modelu řízení bylo výsledkem dominance nikoliv odborných nebo kulturně geografických, ale především politických faktorů. Tato skutečnost byla umocněna vznikem tzv. komisí národních výborů, které jako hlavní články vnitřní organizace národních výborů dostaly rozhodovací pravomoci v jednotlivých spravovaných oblastech, tedy i v oblasti školství. Odborné útvary národních výborů (např. právě odbor školství) tak byly zcela podřízeny v podstatě politickému orgánu (školské a kulturní komisi). Na této skutečnosti mnoho nezměnily ani dílčí reformy struktury a kompetencí národních výborů jednotlivých stupňů v průběhu šedesátých, sedmdesátých a osmdesátých let. V historickém kontextu je tento model hodnocen jako velmi neefektivní a přinášející do regionálního školství řadu odborně neodůvodněných činností a efektů.

Po roce 1989 došlo k poměrně zásadním změnám systému veřejné správy regionálního školství. Počátkem devadesátých let byly zrušeny krajské národní výbory a spolu s nimi tak zanikly krajské články řízení středního školství²⁶. Jedinými regionálními orgány státní správy ve školství tak zůstaly referáty školství, mládeže a tělovýchovy okresních úřadů. Z nich se v roce 1992 vyčlenily okresní školské úřady, které ze zákona (zákon č. 564/1990 Sb. o státní správě a samosprávě ve školství) přešly zcela do řídicí kompetence ministerstva školství. Systém řízení regionálního školství se tak opět vrátil k typicky odvětvovému (resortnímu) modelu státní správy. Byl však postupně doplňován o okresní a místní orgány školské samosprávy. Střední školy byly přímo podřízeny ústředním orgánům státní správy (podle tehdejší terminologie), tedy příslušným ministerstvům (školství, hospodářství, zemědělství). Postupně se však výkon školské správy vůči nim přesunul na školské úřady. V souvislosti s přijetím ústavního zákona o vyšších územních samosprávných celcích (zákon č. 347/1997 Sb.) pak došlo koncem devadesátých let k seskupení školských úřadů do čtrnácti celků kolem tzv. určených školských úřadů (v sídlech dnešních krajů). Tento poměrně překotný vývoj pak byl završen zrušením školských úřadů k 31.12.2000 a převedením školské správy na územní orgány veřejné správy – tedy nejprve přechodně na okresní úřady a postupně na nově zřízené kraje²⁷. Po zániku okresních úřadů k 31.12.2002 přešly jejich zbylé kompetence dílem na kraje, resp. krajské úřady a dílem na obecní úřady obcí s rozšířenou působností. V historickém

²⁶ Zákon č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a o některých dalších opatřeních s tím souvisejících.

²⁷ Zákon č. 132/2000 Sb., o změně a zrušení některých zákonů souvisejících se zákonem o krajích, zákonem o obcích, zákonem o okresních úřadech a zákonem o hl. m. Praze.

kontextu je tento opuštěný model odvětvového řízení hodnocen většinou jako vysoce efektivní.

Další významnou změnou v oblasti řízení bylo zavedení tzv. právní subjektivity škol, která se v průběhu devadesátých let stala dominujícím prvkem řízení (poprvé byl tento nový prvek v řízení regionálního školství použit hned počátkem devadesátých let v souvislosti s přijetím zákona č. 564/1990 Sb. o státní správě a samosprávě ve školství). Tento krok znamenal především přesun personálních a pracovněprávních kompetencí z orgánů veřejné správy na samotné školy a školská zařízení a představoval poměrně významný zásah do dlouholetých tradic v této oblasti řízení. Dodnes je tento krok hodnocen velmi rozporuplně – existují přesvědčení zastánci i odpůrci tohoto systému.

Za pozornost také stojí zavedení určitého stupně liberalizace, resp. decentralizace v kurikulární oblasti. Ředitelé jednotlivých škol získali v průběhu devadesátých let poměrně významnou míru autonomie při volbě některých parametrů vzdělávacích programů.

Dalším znakem vývoje veřejné správy regionálního školství v průběhu devadesátých let bylo oddělení výkonu státní správy a odborné kontroly úrovně výchovně vzdělávacího procesu – tedy institucionální oddělení České školní inspekce jako tradičního orgánu školského dohledu od výkonných složek školské správy (až do roku 1992 byla školní inspekce tradičně součástí územní školské správy, tedy okresních a krajských národních výborů a později krátce i okresních úřadů). Tento zásah do tradičních struktur školské správy neměl vyloženě negativní dopad, ale odbornou veřejností byl dlouho vnímán jako komplikující a znepráhledňující již tak složitou strukturu správy regionálního školství.

Posledním zde uvedeným charakteristickým rysem vývoje školské správy v devadesátých letech byla deetatizace, tedy postupné zeslabování vlivu státu na vývoj školské soustavy. Tento proces byl zahájen v r. 1990 zrušením státního monopolu na zřizování škol a školských zařízení (v důsledku toho vznikla řada nestátních škol a školských zařízení, zřizovaných církvemi, sdruženími či fyzickými osobami). Postupně pak vyvrcholil úplným odstátněním téměř všech škol a školských zařízení, kdy v současné době jsou zřizovateli naprosté většiny škol územní samosprávné celky (obce nebo kraje).

Na závěr ještě dodejme, že poněkud odlišný průběh měl vývoj řízení odborných škol, k němuž se vrátíme v kapitole 3.3.3.

3.2 Trendy správy regionálního školství v Evropě

Solidní srovnání modelů řízení a obecněji školské správy v Evropě není nikterak jednoduché. Jsou sice k dispozici materiály vydávané organizacemi, jako je UNESCO, OECD nebo EURYDICE. Jak ale tyto i další prameny²⁸ uvádějí, vychází zveřejňované údaje z nestejných vstupních údajů, naprosto odlišných školských systémů daných rozdílným historickým a kulturním vývojem. Nemá proto valný smysl hledat nějaké společné znaky jednotlivých systémů správy. Spíše se zdá užitečné zkoumat převládající tendence (trendy) v oblasti školské správy a ty pak hodnotit v historickém a kulturně geografickém kontextu každého školského systému. Tímto přístupem se jednak vyhneme zklamání z nemístného očekávání výsledků srovnávání jednotlivých systémů, ale hlavně zamezíme stále trvajícím riziku nekritického přijímání cizích vzorů bez přihlídnutí k vlastním kulturně geografickým tradicím a k dalším faktorům spolupůsobícím při tvorbě školské politiky.

Územní a národnostní princip správy

Pokud jde o základní trendy správy školství, začněme nejprve pohledem na základní přístupy k diferenciaci školských orgánů v evropských zemích. V souladu s historickým vývojem se lze v Evropě setkat s dvojím přístupem rozdělení kompetencí ve školské správě: územní (zemský) princip a národnostní princip. Z naší zkušenosti lze označit Spolkovou republiku Německo jako zástupce prvního principu. Zde existuje federální ministerstvo pro řízení vzdělávání, které však pouze integruje zemské útvary, tedy ministerstva jednotlivých spolkových zemí. Další evropský spolkový stát – Rakousko – již nemá zemská ministerstva, ale regionální školství je řízeno zemskými školskými radami.

Na druhém pólu těchto srovnávaných tendencí stojí typicky národnostně diferencovaný stát, kterým je Belgie. Školství je fakticky řízeno jednotlivými národnostními výbory (vlámský, valonský a německý), ale i v tomto případě integruje jejich přístup k tvorbě vzdělávací politiky federální ministerstvo. Lze tedy konstatovat, že i u multinacionálních nebo jinak složitěji strukturovaných států existuje dominující integrační tendence na centrální úrovni. Tento jev však není možné zaměňovat s nepopíratelnými decentralizačními tendencemi, které jako další výrazný trend popíšeme vzápětí.

²⁸ BIRZEA, C. *Educational Policies of the Countries in Transition*. Strasbourg: Council of Europe, 1994. 88 s. BACÍK, F. *Decentralizace řízení v zahraničním školství*. Praha: SVP UK, 1994. COOKSOON, P.W. *International handbook of educational reform*. Westport: GPG, 1992. 640 s. European Glossary on Education. Volume 4. Management, monitoring and support staff. Brussels: EURYDICE, 2002. 218 s. Key data on education in Europe. Eurydice. Brussels: 1993 – 2009. Education at a Glance – Indicators, Paris: OECD, 1995 – 2009. Governance in Transition, Public Management Reforms in OECD Countries. Paris, OECD, 1996. 171 s. Sharing of responsibilities and powers between local, regional and national authorities in the field of education. Podkladový dokument ke konferenci. Strasbourg: Rada Evropy, 1994. 136 s. Správa a řízení školství v Evropě. Praha: Sborník ÚIV, 1997. 246 s. Školství v pohybu. Praha: ÚIV, 1996. 120 s.

Úrovně rozhodování

V souvislosti s procesem prohlubování integrace v Evropě lze zaznamenat výrazné decentralizační tendence v oblasti veřejné správy, tedy i v oblasti řízení regionálního školství. Přitom však je třeba vycházet ze správného pochopení pojmu decentralizace (viz. kap. 1.3.) a nezaměňovat jej s jiným fenoménem dnešní doby: liberalizací. Řada komentátorů stavu a vývoje veřejných služeb, nebo úžeji školství, u nás buď vědomě, nebo nevědomě poukazují na nezbytnost stále vyššího stupně liberalizace v těchto oblastech a poukazuje přitom právě na decentralizační tendence v Evropě. Přitom v řadě případů právě decentralizace znamená nikoliv liberalizaci, ale naopak zpřísnění pravidel, důslednější evaluaci apod.

Z dostupných informací o systémech školské správy v zemích Evropy²⁹ lze usoudit, že relativně nejsilnější pozice centra při rozhodování existuje v Portugalsku a Itálii. Stále ještě poměrně silné rozhodovací kompetence centra můžeme vysledovat i v Rakousku, které jsou však oproti prvním dvěma jmenovaným zemím výrazně sníženy o podíl na rozhodování jednotlivých spolkových (zemských) školských rad.

Naopak nejvíce decentralizovaný systém řízení regionálního školství lze na základě stejných informací zaznamenat v Nizozemí, Švédsku a Švýcarsku, kde je maximum rozhodovacích kompetencí na úrovni obce. Obecně lze vyslovit úsudek, že v převažující míře je v zemích kontinentální Evropy uplatňován princip tzv. dvojkolejné veřejné správy ve školství. Jde o takovou správu, kdy v administrativních jednotkách, na které je stát rozdělen, existuje vedle sebe soustava orgánů státní správy a samosprávy, jež spolupůsobí v procesu správy a řízení regionálního školství. Míra centralizace či decentralizace tohoto řízení pak spočívá v míře svěřeni kompetencí samosprávným nebo státním orgánům.

Na závěr kapitoly o převládajících trendech v řízení školství v evropských zemích uvedme následující přehled rozložení odpovědnosti v některých attributech řízení veřejných škol tak, jak vyplývá z dostupných zdrojů. Z tohoto přehledu je mj. patrné, že v řadě zemí je odpovědnost za sledovaný atribut řízení sdílená na více úrovních. I to lze označit za jeden z převládajících trendů:

²⁹ Education at a Glance – Indicators, Paris: OECD, 1995 – 2009 a Key data on education in Europe. Brussels: Eurydice, 1993 – 2009.

Přehled kompetencí při řízení veřejných škol v evropských zemích

	stát ³⁰	samospráva	jiné
financování	B,DK,FL,F,I,IRL,M,D,A,S NL,A,PL,P,A,SK,E,W,SP,	FL,F,M,D,A,PL, E,W,SP,S,A	PL*
řízení a správa	B(spol.valon.a N),DK,FL, F,IRL,I,D,SP	B,DK,FL,F,M,D,SP NL,A,PL,A,E,W,S	B(spol.vlám.)**,IRL***, P*,A**,SK***
supervize (inspekce)	B,F,IRL,I,M,D,NL,P,A, SK,E,W,SP		DK,F,I,M,PL

* podíl firem ** řízeno nezáv.radou vzdělávání ***rady vlastníků škol(hl. církev) † oblastní školské rady

** regionální (zemská a okresní) „vláda“ *** krajské a okresní rady jako místní orgány státní správy

Dílčí závěr č. 2:

Pro hodnocení současných trendů řízení v oblasti veřejné správy v regionálním školství lze považovat za nezbytné vzít v úvahu kulturně geografické faktory jako jedny z objektivně působících činitelů při ovlivňování tvorby školské politiky. Zákonitosti probíhajících změn v rámci reforem veřejné správy v regionálním školství mají zpravidla reflexi v kulturních, historických a společenských tradicích v českých zemích, ale i v Evropě. Kromě historického vývoje se pak rovněž jeví jako účelné sledovat aktuální trendy ve vývoji školské správy v okolních zemích. Z objektivních potíží, nutností korekcí nebo naopak pozitivních zkušeností plynoucích z takto srovnávaných trendů je možné predikovat potenciální kritické body procesu transformace vlastního systému. Takovými kritickými body mohou být: inklinace k systémově čistému a tedy relativně vyhraněnému modelu školské správy s rizikem rezignace na pozitivní prvky modelů zavržených; ústup od demokratizace jako základního prvku veřejné správy v současnosti nebo naopak přílišná míra liberalizace a autonomie bez kontrolních mechanismů jako projev nekritického pojetí demokratizace veřejné správy apod.

3.3 Některá specifika českého vývoje správy regionálního školství

Kromě základních vývojových tendencí má svůj význam povšimnout si některých prvků, které byly typické pro vývoj správy regionálního školství v českých zemích, a to v průběhu devadesátých let dvacátého století. Tato česká specifika vývoje veřejné správy ve školství jsou totiž do jisté míry unikátní ve srovnání nejen s převládajícími evropskými trendy, ale dokonce i s ohledem na tradice a historii vývoje samotného českého školského systému. Šlo tedy o zásadní zásahy do tradičních systémů školské správy a s časovým odstupem bude

³⁰ V případě federálního nebo spolkového uspořádání je myšlena země, popř. společenství.

nepochybně velmi užitečné hodnotit, nakolik byly tyto poměrně nestandardní přístupy efektivní z hlediska výkonu veřejné správy ve školství.

3.3.1 Autonomie škol

Pro postavení škol a školských zařízení byla až do konce osmdesátých let dvacátého století typická téměř úplná závislost na orgánech veřejné, konkrétněji státní správy. Tato absence jakékoliv autonomie byla absolutní v oblasti financování a v oblasti personálních (pracovněprávních) vztahů. V oblasti kurikulární bylo možné nalézt určité prvky autonomie i v této době, alespoň pokud jde o omezené možnosti úprav učebních plánů školy. Z hlediska celkového rozsahu učebního plánu však šlo o zcela marginální efekt.

Součástí systémových změn po roce 1989 ve školské správě pak bylo radikální překlopení právě závislosti škol a školských zařízení na orgánech státní správy – tvůrci nového systému školské správy položili důraz na získání maximální autonomie jednotlivých škol. Novelou školského zákona³¹ hned počátkem devadesátých let vstupuje na českou školskou scénu nový fenomén: právní subjektivita škol. Původní záměr dát postavení právnické osoby každé škole a školskému zařízení nakonec vykrytalizoval v situaci, kdy toto postavení získaly všechny střední školy a tehdejší tzv. speciální školy. V případě škol základních a mateřských ponechal zákon rozhodnutí o právním postavení škol na zřizovatelích. Vývoj až do počátku 21. století dospěl do situace, kdy již nadpoloviční většina všech škol a školských zařízení v ČR získala právní subjektivitu. V souvislosti s realizací 3. etapy reformy veřejné správy (viz. výše) pak s účinností od 1. ledna 2003 získala povinně právní subjektivitu každá škola a každé školské zařízení, a to bez ohledu na velikost a zřizovatele.

Co přináší právní subjektivita z hlediska veřejné správy ve školství? Především naprostou autonomii školy v pracovněprávní oblasti. S ohledem na definici právní subjektivity (viz. kap. 1.3.) je výběr pedagogického i nepedagogického personálu zcela v kompetenci statutárního orgánu školy – tedy ředitele. Jednotlivé orgány veřejné správy tak definitivně ztrácejí vliv na pracovněprávní vztahy v těchto školách. Posledními vazbami veřejné správy na personální vztahy ve veřejných školách s právní subjektivitou je proces jmenování a odvolání ředitele školy a finanční (rozpočtové) vztahy.

Součástí získání autonomie pro školy je i historicky nesrovnatelná možnost školy spoluutvářet vlastního kurikulum. Jak jsme již uvedli v kapitole 2.1., spočívaly tyto možnosti zejména v právu každé školy rozšiřovat učební plány (do stanoveného limitu počtu hodin),

³¹ Zákon č. 171/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 29/1984 Sb., o soustavě základních a středních škol (školský zákon).

dále měnit do jisté míry obsah učebních osnov v jednotlivých předmětech a konečně vytvářet vlastní vzdělávací programy, které však musely být uznány ministerstvem školství. Tento aspekt autonomie ještě zesílil v důsledku přijetí nového školského zákona³², který dal jednotlivým školám nejen možnost, ale dokonce povinnost vytvořit vlastní, od jiných škol odlišný vzdělávací program (tzv. školní vzdělávací program), a to při dodržení jen rámcových parametrů stanovených normativně tzv. rámcovým vzdělávacím programem³³.

V oblasti financování pak autonomie (právní subjektivita) škol přinesla sice minimální, ale přesto z hlediska vývojových tradic zásadní změny. Především se v naprosté většině případů spolu se změnou právního postavení školy změnila i forma hospodaření – škola se stala příspěvkovou organizací, což do té doby nemělo ve školství žádnou paralelu. Již z podstaty tak vzniká určitý volnější vztah školy ke zřizovateli, alespoň ve srovnání s hospodařením v předchozím režimu tzv. zálohové organizace. Míra autonomie v oblasti financování pak je nepřímě úměrná velikosti příspěvku zřizovatele do rozpočtu školy. Čím větší příspěvek od zřizovatele, tím menší míra autonomie ve financování. Tato závislost je celkem logická, protože ze zákona zřizovatel stanovuje jím zřízené příspěvkové organizaci závazné ukazatele hospodaření³⁴. Jestliže však část rozpočtu školy pochází z jiných zdrojů než z příspěvku od zřizovatele, míra autonomie v této oblasti se zvětšuje. U veřejných škol jsou nejčastěji těmito doplňkovými zdroji doplňková činnost školy (zejména u odborných škol), výběr úplaty za vzdělávání a školské služby (všechny soukromé školy a ze škol veřejných mateřské školy, základní umělecké školy a vyšší odborné školy) a dary sponzorů.

Míra autonomie obecně je v případě českého školského systému vysoká a kromě nesporných kladů, které jsou dány samou podstatou nezávislosti školy ve výše jmenovaných oblastech, přináší i rizika. Těmi jsou:

- omezené možnosti dohledu a zásahu veřejné správy v případě nežádoucího vývoje v chodu školy,
- nevyváženost kompetencí statutárního orgánu školy na straně jedné a konkrétní odpovědnosti (s možností interakce v případě pochybení ve správní činnosti) na straně druhé,
- možnost převahy subjektivních prvků rozhodování nad objektivními; neexistence vnějších vlivů, které zpravidla spolupůsobí na jednotlivé články vykonávající veřejnou

³² Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon).

³³ Ustanovení § 3, 4 a 5 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon).

³⁴ Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

správu, jakkoliv je vnímána obvykle jako pozitivum, se v případě selhání určitého článku řízení mění ve velkou nevýhodu. Připomeňme, že ředitel školy v postavení statutárního orgánu v některých případech rozhodování o právech a povinnostech účastníků vzdělávání vykonává ze zákona státní správu³⁵.

- Finanční nákladnost – všechna dosavadní srovnání, prováděná zejména ministerstvem školství, ukazují na fakt, že systém právní subjektivity je finančně náročnější než systémy jiné. Rozhodujícími faktory v této souvislosti je odlišné postavení vedoucích zaměstnanců. Např. v podmínkách příspěvkové organizace jde v systému odměňování o jinou, výše honorovanou skupinu než v podmínkách školy bez právní subjektivity³⁶. Dalšími příčinami vyšší finanční náročnosti je právě autonomie v rozhodování – škola např. může rozhodnout o jiném režimu poskytování vlastního obslužného servisu (oblast zpracování mezd, zásobování apod.), což již v regionálním měřítku přináší zpravidla nižší efektivitu poskytování těchto služeb.

Pokud nechceme narušit samu podstatu takto pojaté autonomie veřejných škol v ČR, lze výše uvedená rizika do jisté míry eliminovat jediným způsobem: vyšším důrazem na supervizi, tedy kontrolu činnosti jednotlivých škol. Tradiční role České školní inspekce (ČŠI) – dohled nad kurikulární sférou - se tak nutně musí radikálně rozšířit na všechny výše popsané oblasti (což se také v důsledku přijetí současného školského zákona stalo). To ovšem přináší další nároky na finanční zdroje, takže výše uvedenou tezi o finanční náročnosti právní subjektivity škol lze jen potvrdit. Obecně ale tento závěr o zvýšené potřebě efektivní supervize vyplývá z obecně přijímaného postulátu z teorie veřejné správy: čím vyšší míra decentralizace a autonomie, tím větší potřeba dohledu nad efektivností této správy. A ve školství platí tento princip dvojnásob.

3.3.2 Organizační oddělení orgánů veřejné správy a ČŠI

Jak již bylo naznačeno v kap. 2.1., systémové změny počátkem devadesátých let přinesly také vyčlenění regionálních orgánů školské správy z územní veřejné správy (konkrétně státní správy). Do roku 1992 existovaly referáty školství, mládeže a tělovýchovy okresního úřadu, které vykonávaly státní správu v regionálním školství v rámci územní všeobecné státní správy. V roce 1992 vznikly na základě novely zákona č. 564/1990 Sb., o státní správě a samosprávě ve školství, školské úřady jako regionální orgány odvětvové státní správy.

³⁵ Ustanovení § 165 odst. 2 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon).

³⁶ Viz. ustanovení § 124 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce.

Zásadní změna spočívala v tom, že teprve od tohoto okamžiku získalo ministerstvo školství účinný nástroj řízení regionálního školství, protože školské úřady jako jediný prostředník mezi státem a školou plně podléhaly právě ministerstvu. Tím se dosavadní územní státní správa stává ve školství čistě odvětvovou správou (blíže viz. kap. 4.). Šlo o změnu zásadní, z hlediska tradic českého školského systému však nedošlo k ničemu neznámému a nevyzkoušenému. Podobný princip – i když s jinou organizační strukturou – byl již uplatněn v meziválečném Československu.

Zcela novým krokem však bylo organizační oddělení dvou prvků školské správy: samotné správy a supervize. Česká školní inspekce jako tradiční orgán vykonávající kontrolu efektivity vzdělávacího procesu se se vznikem školských úřadů organizačně odděluje a stojí v systému jako samostatný kontrolní orgán (správní úřad) řízený nezávisle na chodu školských úřadů. Přitom ze zákona byly oba orgány označeny jako orgány státní správy ve školství. Vzhledem k dlouhé tradici, kdy školní inspekce byla vždy integrální součástí územních správních orgánů, a školská správa a supervize se tak mohly bezprostředně ovlivňovat, lze tento krok považovat za převratný. Je třeba poznamenat, že tento stav zůstal zachován i po realizaci reformy veřejné správy počátkem 21. století a rovněž i po přijetí současného školského zákona.

Co přinesl tento specifický krok ve vývoji veřejné správy v českém školství? Na jednu stranu optické zvýraznění potřebné diference mezi těmito dvěma atributy řízení: správou a dohledem. Je známo, že mnoha ředitelům škol unikal rozdíl mezi správní a kontrolní úlohou orgánu veřejné správy, což mohlo vést (a často vedlo) k nedorozuměním a chybným efektům výkonu veřejné správy. Sami pracovníci bývalých školských úřadů, ale i České školní inspekce by nepochybně ze zkušenosti přidali více pozitivních zjištění. Na druhou stranu je však třeba vnímat i negativa, která tento vývojový posun přinesl. Především jde o jistou nekoherenci, nesoulad mezi konkrétními akty správy a výkonem kontroly v rámci působnosti školní inspekce. Stává se, že reakce školy na rozhodnutí správního orgánu je školní inspekcí označena za nežádoucí z hlediska žádoucího chodu školy. Existuje tedy riziko střetu v přístupu správního orgánu a orgánu dohledu. Toto riziko je nepřímo úměrné míře koordinace mezi těmito dvěma orgány.

Dalším rizikem je vyšší pravděpodobnost defektu v procesu školské správy. Systémově je vlastně zavedena paralelní zpětná vazba, která však nemá společné vyústění. V rámci předchozího systému bylo možné na základě zdánlivě podružného signálu zjistit závažnější závady chodu školy (např. ekonomické oddělení správního orgánu zaznamená nestandardní skutečnosti v personální oblasti, vyšle školní inspekci a ta ověří, zda nemá personální

vybočení z normálu dopad na vzdělávací úroveň školy). To však v systému oddělení správní a kontrolní kompetence nefunguje, resp. může fungovat jen velmi omezeně na základě již zmíněné žádoucí koordinace obou orgánů. Toto riziko se umocňuje v kombinaci s vyšší autonomií škol. Vzhledem k právní subjektivitě a nulovým personálním vazbám na správní orgán může dojít k odhalení nežádoucích jevů v chodu školy až po mnoha letech (v závislosti na schopnosti školní inspekce zvládnout kontrolu jednotlivých škol na základě náhodného výběru).

Posledním zde zmíněným rizikem je opět vyšší finanční náročnost tohoto způsobu výkonu školské správy. Tuto skutečnost přináší fakt, že s oddělením správy a školní inspekce vznikla automaticky potřeba dvojí kontroly nezávisle na sobě: inspekce prováděla kontroly škol jako doposud, školské úřady (a po jejich zrušení krajské úřady) pak vytvořily vlastní kontrolní oddělení, které se zaměřovalo nejvíce na ekonomickou oblast chodu škol, ale koneckonců i na kontrolu výkonu správy na úrovni školy. Nutně se tak stávaly případy duplikace kontrolní činnosti obou orgánů vztahující se k téže konkrétní činnosti školy. Vyšší ekonomická náročnost tohoto modelu pak logicky vyplývá i z nutnosti zdvojení obslužných činností obou orgánů (vedení mzdové agendy, obslužný personál, správa budov aj.).

Dosud není k dispozici studie, která by objektivně zhodnotila, zda tento vývoj vedl k efektivnějšímu výkonu veřejné správy ve školství. Proto zatím pouze konstatujeme, že uvedený přístup přináší výše zmíněné kolize. Budoucnost ukáže, zda výsledný efekt převáží tato rizika.

3.3.3 Postavení odborného školství

Vývoj odborného školství v posledních dvaceti letech zaslouží samostatnou pozornost. V souvislosti se zásadní změnou společenských, politických, ale hlavně ekonomických parametrů vývoje v České republice vznikaly a dále vznikají zcela nové požadavky na tento segment vzdělávání. Dá se říci, že na pozornosti, kterou bude věnovat společnost odborné přípravě pracovních sil, závisí její budoucí prosperita. Jde o rozsáhlou a značně komplexní problematiku s velmi vzdáleným, ne-li nekonečným horizontem. Pro naše potřeby si však všimneme pouze vývoje veřejné správy v této oblasti, a to z hlediska zásadních změn:

Prvním krokem byla počátkem devadesátých let 20. století ztráta monopolu státu na zřizování škol. To umožnilo i nestátním subjektům zřizovat odborné školy a podílet se tak na jejich správě. V řadě případů tak došlo k převodu stávajících odborných škol ze státu na firmy, které slibovaly udržení a rozvoj studijních, ale zejména učebních oborů, které odpovídaly profilu firmy. V některých případech se lze domnívat, že ku prospěchu věci (např.

mladoboleslavská Škoda může být považována za symbol úspěšné privatizace odborného vzdělávacího zařízení), v jiných případech naopak ku škodě daného oboru nebo dokonce celé školy (např. proces privatizace a následného vývoje polygrafického učiliště v Praze můžeme vnímat jako ukázkou nešťastného rozhodnutí). Faktem však je, že tímto krokem byl zahájen proces diverzifikace školské správy v odborném vzdělávání.

Tento proces pokračoval dalším systémovým zásahem: tzv. kompetenčním zákonem³⁷ došlo k převodu zřizovatelských kompetencí k většině středních odborných učilišť v zemi na tehdejší ministerstvo hospodářství. Vzhledem k přetrvávajícímu stavu, kdy zemědělská učiliště zřizovalo tradičně ministerstvo zemědělství, střední odborné školy zřizovalo ministerstvo školství, další druhy středních odborných škol pak ministerstva zdravotnictví, obrany, vnitra a dokonce i ministerstva práce a sociálních věcí, lze hovořit o zcela rozvolněné a navzájem nekoherentní státní správě odborného školství (o samosprávě v podstatě nemůže být řeči). Školské úřady v okresech až do poloviny devadesátých let prováděly správu pouze vůči těm odborným školám, které zřizovalo ministerstvo školství. Ostatní resorty si pak vytvářely vlastní struktury pro výkon státní správy svých škol. V republikovém měřítku to znamenalo řádově stovky zaměstnanců navíc, kteří se na výkonu této státní správy podíleli a celkově tak celý systém jednoznačně prodražovali. Z hlediska systémů řízení regionálního školství (viz. kap. 4.) šlo sice o čistý odvětvový model státní správy, což samo o sobě přináší řadu výhod, ale vzhledem k výše uvedené roztržitosti mezi tolik resortů lze hovořit o velmi nízké efektivitě veřejné správy v této oblasti.

Dalším charakteristickým rysem vývoje veřejné správy v odborném školství byl neřešený podíl firem na výchově budoucích odborníků. Z různých představ, jak motivovat firmy, aby se finančně podílely na odborné přípravě svých budoucích zaměstnanců nakonec v legislativním procesu neuspěla žádná. Jediným výsledkem všech snah byl vznik tzv. „státních žáků“ (tj. žáků středních odborných učilišť, kteří se nepřipravují pro žádnou konkrétní firmu). Příslušný podíl jejich odborné přípravy tak místo budoucích zaměstnavatelů zajištěných smlouvou mezi žákem a firmou hradil stát. Tím se velmi rychle snížil podíl firmou sponzorovaných žáků prakticky na nulu a veškerou finanční zátěž odborné přípravy ve veřejných školách dnes nese stát.

Určitou nápravu výše uvedené nadměrné diverzifikace státní správy přinesla změna kompetenčního zákona ve druhé polovině devadesátých let a s ním po zániku ministerstva hospodářství i převod středních učilišť pod ministerstvo školství. Od této doby již lze hovořit

³⁷ Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

o systémové a do určité míry koordinované odvětvové státní správě ve většině škol poskytujících odborné vzdělávání.

Poslední zásadní systémovou změnou pak byla druhá a třetí etapa reformy veřejné správy (po roce 2000), kdy spolu s ostatními typy středních škol přešly i všechny odborné školy pod zřizovatelskou pravomoc krajů. Tentokrát se jednalo o školy nejen z resortu ministerstva školství, ale i školy zdravotnické a zemědělské. Dá se tedy říci, že posledním krokem byla téměř zcela setřena různost přístupů jednotlivých resortů k odbornému vzdělávání jako celku. Je však třeba si uvědomit, že současně se změnil systém správy těchto škol: z odvětvové státní správy přešel na tzv. kombinovaný model veřejné správy (blíže viz. kap. 4.). Ministerstvo školství si však zachovalo klíčové nástroje ingerence do školské správy v odborném vzdělávání, a to přes financování tzv. přímých nákladů na vzdělávání³⁸.

Pro příští období však zůstává stále neřešen problém participace podnikatelského sektoru na financování odborného vzdělávání.

3.3.4 Vliv samosprávy na řízení regionálního školství

Zajímavým vývojem prošly také kompetence samosprávy při výkonu veřejné správy v regionálním školství. Již počátkem devadesátých let vzniká zákon č. 564/1990 Sb., o státní správě a samosprávě ve školství, který již podle názvu předpokládal participaci samosprávy na veřejné správě. Tím byly de facto položeny základy celého procesu demokratizace veřejné správy, i když o decentralizaci ve smyslu převodu některých kompetencí ze státní správy na samosprávu nemohla být zpočátku řeč.

Prvními samosprávnými orgány ve školství vyjmenovanými po roce 1990 zákonem byly okresní školské rady a rady škol. Okresní školské rady měly být partnerem regionálních orgánů státní správy (školských úřadů). Vzhledem k minimálním kompetencím však i přes upřímné úsilí rady členů těchto orgánů zůstaly okresní školské rady spíše formální institucí bez významnějšího vlivu na vývoj školské politiky v regionu. Naopak rady škol zřizované při jednotlivých školách znamenaly vytvoření většího povědomí u veřejnosti, jak spoluutvářet konkrétní školskou politiku. Význam jejich kompetencí nebyl ze zákona o nic větší, než u okresních školských rad. Avšak vzhledem k tradici různých rodičovských sdružení, ale především vzhledem k faktu, že v konkrétní škole se zájem občanů prosazuje podstatně lépe, než na regionální úrovni, potvrdily obecně rady škol svůj význam v systému veřejné správy ve školství. Na tomto faktu nic nemění ani skutečnost, že v celé řadě případů sice došlo

³⁸ Obsah tohoto pojmu je vymezen ustanovením § 160 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon).

k založení rady školy, ta však buď vykazovala jen formální, nebo vůbec žádnou činnost. Tento jev souvisí s obecně přetrvávající skutečností, že stále ještě většina subjektů v ČR není ochotna přistupovat k řešení společenských problémů z pozice občanské společnosti. Po nabytí účinnosti současného školského zákona (zákon č. 561/2004 Sb.) převzaly samosprávnou úlohu na úrovni škol školské rady. Kromě změny názvu tohoto orgánu je podstatné povinné zřízení školské rady při každé základní, střední a vyšší odborné škole. Zákon též jinak upravil kompetence školské rady³⁹.

Dalšími prvky samosprávy ve školství byly v průběhu devadesátých let zastupitelské orgány na republikové a obecní úrovni. V prvním případě hrají hlavně politickou úlohu (z hlediska faktorů správy školství – viz. kap. 4.) školské výbory obou komor parlamentu. Ty mají samozřejmě rozhodující slovo při utváření školské legislativy a v případě poslanecké sněmovny každoročně při přijímání zákona o státním rozpočtu. Na obecní úrovni pak plní zastupitelstva, resp. rady obcí roli samosprávy v regionálním školství jako zřizovatelé především základního a mateřského školství. Díky této mnohaleté zřizovatelské funkci obcí dnes dobře známe systém tzv. vícekolejného financování škol, do kterého postupně dospěl vývoj i u ostatních typů škol. Zatímco u jiných než „obecních“ škol ještě v nedávné minulosti veškeré náklady na chod těchto škol nesl stát, obce v rámci své zřizovatelské funkce hradily provoz budov (tedy značnou část tzv. ostatních neinvestičních nákladů a samozřejmě investice). Část těchto nákladů sice byla saturována opět ze státního rozpočtu (prostřednictvím dotace ze státního rozpočtu cestou okresních úřadů), ale významný díl těchto provozních rozpočtů musely krýt obce z vlastních příjmů. To mj. vedlo k řadě sporů mezi obcemi v případech, kdy ve škole zřizované jednou obcí plnil povinnou školní docházku žák patřící do jiné obce. Tyto spory řešili zákonodárci několika novelami zákona č. 564/1990 Sb., o státní správě a samosprávě ve školství, a posléze současného školského zákona, ale vzhledem k nezbytné potřebě zachovat svobodnou volbu vzdělávací dráhy a rovnost přístupu ke vzdělávání pro každého občana nebyly uspokojivě dořešeny dodnes.

Lze se domnívat, že zásadní obrat v podílu samosprávy na školské správě – zejména vzhledem ke kompetencím – však přinesla až druhá a třetí etapa reformy veřejné správy po roce 2000. Spolu se vznikem krajských samosprávných orgánů došlo k přenesení zřizovatelských kompetencí v podstatě vůči všem školám zřizovaných dosud státem právě na krajské samosprávy. Na kraje byl převeden i majetek státu užívaný školami a podobně jako u

³⁹ Viz. § 168 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon).

„obecních“ škol přešla na krajskou samosprávu povinnost financovat investice do tohoto majetku a provoz budov. Stát si prostřednictvím ministerstva školství ponechal financování tzv. přímých nákladů na vzdělávání u všech typů škol (především platy zaměstnanců a učební pomůcky). Do jisté míry se tak srovnala situace ve financování škol, kdy bez ohledu na zřizovatele (stát, samospráva, soukromá osoba) financuje stát jen tyto tzv. přímé náklady na vzdělávání a ostatní hradí zřizovatel. Výjimku z tohoto pravidla tvoří církevní školy, které jsou stále plně financovány státem.

Výše uvedeným převodem kompetencí na krajské samosprávy byl v opravdu podstatně míře naplněn záměr decentralizace veřejné správy ve školství. Většina kompetencí zaniklých školských úřadů totiž přešla na krajské úřady, které jako orgány zřízené krajskou samosprávou plní v tzv. přenesené působnosti úkoly státní správy ve školství. Po zániku okresních úřadů k 31.12.2002 se kompetence vykonávané dosud orgánem státní správy (okresním úřadem) přenesl na orgány samosprávy: dílem opět na krajské úřady, dílem pak na obecní úřady obcí s rozšířenou působností, které taktéž vykonávají v přenesené působnosti státní správu ve školství, a to v zákonem vymezeném rozsahu.

Dílčí závěr č. 3:

Z hodnocení vývoje řízení českého regionálního školství se dá usuzovat na skutečnost, že v některých ohledech se tento vývoj ubírá v posledních letech poněkud mimo historické tradice českého vzdělávacího systému. Do jisté míry lze tuto okolnost vysvětlit zlomovým vývojem celé společnosti po roce 1989. Avšak vzhledem k faktu, že i v průběhu 90. let docházelo k poměrně zásadním obrátům, z nichž některé ani při nejlepší vůli nelze označit za systémové, lze se domnívat, že některá ze specifíků vývoje veřejné správy v regionálním školství ČR mohou mít pro budoucnost systému charakter rizikových faktorů. Tím nejzásadnějším se ukazuje být relativně velká autonomie škol a samosprávných orgánů v oblasti veřejné školské správy bez současného vytvoření efektivních nástrojů kontroly a evaluace procesu vzdělávání. Druhou oblastí, kterou lze označit za specifikum českého vývoje školské veřejné správy s latentními prvky rizika pro budoucí vývoj, je oblast odborného školství. Výše popsané skutečnosti týkající se tohoto segmentu vzdělávání mohou vést k oprávněným obavám o zdravý a bezproblémový rozvoj v podmínkách reformované veřejné správy ve školství. Skryté a řadu let neřešené problémy tohoto sektoru mohou v blízké budoucnosti způsobit vážné defekty v řízení odborného školství, což by mělo osudový dopad na rozvoj pracovního trhu. Pro veřejnou správu jako celek je proto nezbytné soustředit se na

analýzu stavu odborného vzdělávání, predikci vývoje potřeb trhu práce a nastavení odpovídajících priorit pro výkon školské správy v nejbližších letech.

Posledním ze zde zdůrazněných specifíků českého vývoje školské veřejné správy, které v sobě obsahuje prvek rizika, je historicky podmíněná malá tradice české společnosti angažovat se v procesu samosprávy při správě věcí veřejných. Z výše popsaného vývoje vlivu samosprávy na řízení regionálního školství v ČR lze dovodit obavu, že očekávání nastavená probíhající reformou veřejné správy nebudou zcela naplněna, popř. s velkým zpožděním, a to nikoliv z důvodu systémové chyby, ale jako výsledek ne zcela důsledného respektování kulturně historických tradic české společnosti. Přitom však zřejmě není sporu o tom, že právě tyto tradičně etatistické přístupy velké části společnosti je nezbytné měnit, k čemuž uskutečněná reforma veřejné správy nepochybně směřovala.

4 Základní členění systémů správy

Z hlediska principů demokratizace veřejné správy a rovněž s ohledem na historické tradice českého vzdělávacího systému se lze domnívat, že v oblasti řízení regionálního školství má smysl zabývat se následujícími třemi možnými systémy správy: územním, odvětvovým (resortním) a kombinovaným (tedy nesoucím prvky obou předchozích). Pro úplnost dodejme, že při této klasifikaci vycházíme v souladu s klasifikací sociálních systémů užívanou i ve vzdělávání⁴⁰, a to za předpokladu, že tyto dále analyzované systémy řízení jsou systémy pravděpodobnostními, tedy stochastickými. Z tohoto předpokladu vychází i potřeba důkladné analýzy těchto tří systémů, protože podrobnějším studiem stochastických systémů roste pravděpodobnost předvídatelnosti jejich chování⁴¹.

4.1 Územní model správy

Jedná se o takový systém správy, kdy veřejnou správu vykonávají orgány vázané výhradně na dané území (tj. region, subregion, obec). Z hlediska kompetencí neexistuje u čisté územní správy žádná ingerence resortních ústředních správních úřadů (zejména ministerstev). Teoreticky nejčistším případem územního systému veřejné správy by byl územní orgán, který:

- a) v sobě slučuje kompetence k výkonu veřejné správy v samostatné působnosti i v přenesené působnosti (tedy vykonává zároveň samosprávu i je pověřen výkonem státní správy),
- b) zabezpečuje veřejnou správu ve všech odvětvích veřejných služeb (včetně např. správy daní, kompetencí v oblasti trhu práce apod.).

Z tohoto pohledu neexistoval takto čistý model územní veřejné správy v českých zemích nikdy. Druhou podmínku „čisté“ územní správy (ad b) splňoval v minulosti systém národních výborů (zejména na okresní a krajské úrovni). V tomto modelu výkonu veřejné správy ale téměř zcela absentovala první uvedená podmínka, protože tehdejší systém tvorby regionálních samospráv neměl žádoucí rysy demokratické veřejné správy. Na druhou stranu ale systém národních výborů vygeneroval systémově čistý model územní státní správy, a tedy i územní model řízení regionálního školství. Odmyslíme-li si všudypřítomné ideologické vlivy stranického aparátu, bylo řízení regionálního školství formálně zcela podřízeno územním principům bez podstatné ingerence resortního ministerstva. Toto srovnání se správní funkcí

⁴⁰ BLÍŽKOVSKÝ, B. *Systémová pedagogika*. 2. vydání. Ostrava: Amosium, 1997, s. 126.

⁴¹ OBST, O. *Úvod do teorie řízení výchovy a vzdělávání ve školství pro učitele*. Olomouc: PdF UP, 1995, s. 20.

bývalých národních výborů v oblasti školství sice není právě ideální, protože byl celý systém z hlediska teorie řízení nepřipustně deformován vlivy, které v demokratických systémech nemohou mít takovou váhu, ale srovnáváme-li dva základní modely řízení – územní a odvětvový – je toto připomenutí užitečné.

Naopak v současné době, ve fázi následující bezprostředně po transformaci veřejné správy provedené na přelomu tisíciletí, vše směřuje k takovému systému řízení, který vykazuje téměř beze zbytku rysy obsažené v první podmínce „čisté“ územní správy (kompetence jednoho územního orgánu k výkonu samosprávy i státní správy). Zcela však selhaly pokusy o sloučení veřejné správy ve všech oblastech veřejných služeb „pod jednou střechou“ tohoto územního orgánu (viz. druhá podmínka „čisté“ územní správy), protože zejména správa daní, úřady práce a některé další tradiční orgány státní správy spadající pod určité resorty zůstávají mimo tento územní orgán veřejné správy. Navíc v souladu s koncepcí transformace veřejné správy⁴² zůstávají zachovány některé klíčové ingerence odvětvových (resortních) ministerstev i u těch veřejných služeb, jejichž správa je svěřena do kompetence územního orgánu (včetně správy regionálního školství), což znamená další průlom do principů územního řízení. Lze tedy konstatovat, že s „čistou“ formou územní veřejné správy jsme se dosud v českých zemích nemohli setkat, ale v jednotlivých oblastech veřejných služeb existuje historická zkušenost s prvky územního modelu řízení a hlavně se některé z nich budou uplatňovat v důsledku provedené transformace veřejné správy (opět včetně oblasti regionálního školství). Proto má smysl si blíže všimnout předností a nedostatků územního modelu řízení v oblasti školství, jak je přináší zkušenosti z tohoto resortu:

Přednosti územního systému správy školství:

a) regionální státní správa:

- záruka koordinace potřeb regionu ve vztahu k jiným resortům (pokud by v územním celku byly integrovány všechny ostatní orgány státní správy – tj. finanční úřady, úřady práce aj.),
- možnost dislokace (přerozdělení) zdrojů podle potřeb a priorit uvnitř regionu.

b) Samospráva (regiony, obce):

- těsnější sepětí školy s životem regionu či obce,
- řešení problémů vícezdrojového financování,

⁴² Návrh koncepce reformy veřejné správy. Praha: Ministerstvo vnitra, 1999. 620 s.
Návrh strategie reformy veřejné správy České republiky. Projekt PHARE. Praha: NVF, 1998. 120 s.

- větší možnost rozhodování v oblasti, kde již dnes existuje částečný podíl na financování (obce).

Nedostatky územního systému správy školství:

a) regionální státní správa:

- absence prvků, které jsou výhodou odvětvového systému (viz. dále), zejména v oblasti financování,
- pokles profesionality řízení a správy v důsledku „neodborného“ vedení mimo vliv resortního ministerstva (MŠMT) na chod škol,
- nemá podporu odborné veřejnosti (ústřední školské státní správy, ředitelů škol, zaměstnanců škol, odborů)⁴³.

b) Samospráva (kraje a obce):

- nejsou vytvořeny dostatečné organizační podmínky k řízení školství obcemi po zániku okresních úřadů – je to důsledek „drobení“ obcí v minulosti; personální a finanční podmínky významné části obcí nejsou v současnosti ani v blízké budoucnosti příznivé k rozšíření o odbornou správu škol; daňová výtěžnost nepokryje požadavky na financování škol v menších sídlech,
- podle některých průzkumů ani samotní představitelé obcí zatím většinou nepreferují převod škol pod obec⁴⁴,
- lze odhadnout, že vytvoření personálního a technického zázemí pro odborný výkon správy školství v obcích by bylo dražší a méně efektivní ve srovnání se systémem založeným na územně koncentrovaných orgánech školské státní správy (národní výbory a později školské úřady),
- nemá podporu odborné veřejnosti (školské státní správy, ředitelů škol, zaměstnanců, odborů),
- tento systém znamená větší nároky (včetně finančních souvislostí) na kontrolu – tedy školní inspekci,
- neodvratně vznikají neodůvodněné rozdíly v podmínkách škol podle bohatosti regionů či obcí,
- riziko politických vlivů a projevů regionálního a lokálního patriotismu vůči chodu škol,

⁴³ Viz. projekt Ústavu pro informace ve vzdělávání „Rychlá šetření“. *Celková zpráva a hlavní závěry jednotlivých kol Rychlých šetření 2003* [on line]. uiv.cz, 15. prosince 2003 [cit. 20. února 2011]. Dostupné na <<http://www.uiv.cz/clanek/374/1053>>.

⁴⁴ MALACH, A. *Funkce školy v obci a v regionu*. Brno: Masarykova univerzita, 1998, s. 41.

- dosavadní praxe ukazuje na faktický nezájem občanů podílet se na vzniku a činnosti školských samosprávných orgánů (školské rady u jednotlivých škol a bývalé okresní školské rady).

4.2 Odvětvový model správy

Je protipólem územnímu systému správy a jeho hlavním rysem je naprostá podřízenost v řídicích procesech resortnímu ministerstvu, respektive resortním ministerstvem řízeným orgánům státní správy (v letech 1992 – 2000 školské úřady). Proto se také někdy používá místo pojmu odvětvové řízení název resortní řízení. Obsahově jde však o jeden a tentýž systém. Při tomto vymezení principů odvětvového modelu řízení je ale třeba pečlivě oddělit formy řízení (např. právě vytvořením sítě školských úřadů, která byla více nebo méně přizpůsobena regionálnímu členění státu) a skutečné principy odvětvového řízení. Nestanovili se jasně tato dělicí linie, dojde snadno k záměně principů a forem, a pak např. obhajoba principů odvětvového řízení regionálního školství (nebo obecněji odvětvové státní správy) je degradována pouze na obhajobu právě sítě školských úřadů. Je sice prokazatelné, že systém školských úřadů se ukázal jako velmi efektivní systém řízení regionálního školství⁴⁵, takže jejich likvidace znamenala nevratné změny právě v oblasti efektivity řízení, ale rozhodně neplatí, že zánikem školských úřadů je zcela zrušeno odvětvové řízení regionálního školství. K likvidaci odvětvového systému řízení dojde teprve v případě, pokud by byl odstraněn ze systému veřejné správy výše uvedený základní princip ingerence odvětvového ministerstva.

Aby bylo možné hovořit o skutečném odvětvovém řízení, musí zmíněný vliv ministerstva školství v oblasti řízení regionálního školství zahrnovat nejméně následující tři oblasti:

- financování – a to nejen tvorbu formálních pravidel rozpisu finančních prostředků státního rozpočtu, ale i fyzické přidělování těchto prostředků⁴⁶,
- personální vztahy (především zaměstnavatelsko zaměstnanecké) – odvětvový princip řízení musí obsahovat nástroje, kterými může resortní ministerstvo ovlivňovat vznik a vývoj pracovně právních vztahů, oblast odměňování zaměstnanců, vytváření pracovně právních podmínek, jmenování a odvolávání vedoucích pracovníků v systému školské správy apod.⁴⁷,

⁴⁵ MALACH, A. *Stav a perspektivy řízení českého školství*. Brno: Masarykova univerzita, 1999, s. 64.

⁴⁶ V současné době je tento proces realizován na základě ustanovení § 160 an. zákona č. 561/2004 Sb.

⁴⁷ Tuto kompetenci MŠMT u naprosté většiny škol a školských zařízení nikdy nemělo a ani v současnosti nemá. Pracovněprávní vztahy ve školách může MŠMT ovlivnit jen v rámci kompetence jmenovat a odvolávat ředitele těch školských zařízení, jež samo zřizuje. Takováto školská zařízení však tvoří pouhý zlomek školského systému.

- kurikulární kompetence – tvorba a prosazování učebních dokumentů, zákonných předloh, podzákonných normotvorných a řídicích předpisů, koncepčních materiálů⁴⁸.

Přednosti odvětvového systému správy školství:

- transparentnost financování, možnost dokonalé zpětné kontroly vynaložených prostředků na školství,
- odstranění činností nesouvisejících se vzděláváním a výchovou (při zařazení škol pod složky řízené např. samosprávou se nabízí využít zaměstnance škol k provedení některých úkolů v zájmu samospráv),
- pružnější a kvalifikovanější rozhodování bez neprofesionálních zásahů (zejména v klíčových personálních a ekonomických opatřeních),
- jednotné působení metodických, řídicích a kontrolních mechanismů resortu,
- prokázaná vysoká efektivnost řízení a správy ve srovnání s jinými systémy řízení školství použitými v ČR a také ve srovnání s odvětvovým řízením jiných resortů v ČR,
- podpora ze strany odborné veřejnosti (ředitelé, zaměstnanci škol, odbory)⁴⁹,
- umožnění funkční pedagogické a personální autonomie škol.

Nedostatky odvětvového systému správy školství:

- možná izolace od výkonu státní správy a samosprávy v ostatních resortech, a tím nebezpečí nekoherence s vývojem v regionu,
- nedokáže uspokojivě řešit vícezdrojové financování škol běžné ve většině zemí Evropy,
- rozdělením výkonu státní správy (školské úřady) a evaluace (Česká školní inspekce) v 90. letech 20. stol. došlo ke snížení koordinace mezi těmito dvěma složkami a k jistému snížení úrovně evaluace.

4.3 Kombinovaný model správy

Jak již bylo uvedeno výše, jedná se o takový způsob výkonu veřejné správy, ve kterém dominují smíšeně principy obou předchozích modelů. V případě výstavby současného systému výkonu veřejné správy v regionálním školství v České republice se nade vše pochybnost uplatnil právě tento smíšený model, proto má smysl se jím podrobněji zabývat.

Nejprve je nezbytné připomenout alespoň rámcově, které právní předpisy tvoří legislativní základ pro stávající systém veřejné správy v České republice. Je jím soustava

⁴⁸ Tento nástroj odvětvového modelu školské správy MŠMT má a využívá.

⁴⁹ Viz. projekt Ústavu pro informace ve vzdělávání „Rychlá šetření“. *Celková zpráva a hlavní závěry jednotlivých kol Rychlých šetření 2003* [on line]. uiv.cz, 15. prosince 2003 [cit. 20. února 2011]. Dostupné na <<http://www.uiv.cz/clanek/374/1053>>.

tzv. transformačních zákonů, jejichž přijetím v průběhu roku 2000 byla završena druhá etapa transformace veřejné správy v ČR. (První etapou byly systémové změny ve veřejné správě provedené počátkem devadesátých let a diskuse nad koncepcí transformace veřejné správy, druhou tvorba a přijetí transformačních zákonů a třetí pak samotná realizace této transformace – tedy uvedení nových právních norem v život).

Pro lepší orientaci se již v etapě tvorby těchto zákonů vžila praxe rozdělovat je do dvou skupin: v jedné jsou zahrnuty tzv. kompetenční zákony, ve druhé pak rozpočtové a majetkové zákony:

a) Kompetenční zákony – tvoří je soustava celkem pěti tehdy zcela nově koncipovaných zákonů, které jednak samy o sobě, jednak prostřednictvím desítek dalších zákonů, které mění a doplňují, zcela změnily kompetence ve vybraných oblastech veřejných služeb a správy. Jsou to tyto zákony:

- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích,
- zákon č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech,
- zákon č. 129/2000 Sb., o krajích,
- zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze,
- zákon č. 132/2000 Sb., o změně a zrušení některých zákonů souvisejících se zákonem o krajích, zákonem o obcích, zákonem o okresních úřadech a zákonem o hl. m. Praze.

O významu prvních čtyř uvedených zákonů zřejmě není třeba diskutovat. Poslední zákon z této skupiny obsahoval změny, doplňky a popř. zrušení více než pěti desítek zákonů, které až do roku 2000 dílčím způsobem ovlivňovaly výkon veřejné správy v České republice. Z hlediska změn v systému správy regionálního školství je podstatné, že tento zákon změnil kompetence určované ve své době třemi „školskými“ zákony: zákonem č. 29/1984 Sb., o soustavě základních a středních škol (školský zákon), zákonem č. 564/1990 Sb., o státní správě a samosprávě ve školství, a zákonem č. 76/1978 Sb., o školských zařízeních.

b) Rozpočtové a majetkové zákony – jde o celkem čtyři zákony, které zásadním způsobem změnily předchozí pravidla tvorby a využití finančních a majetkových zdrojů pro výkon veřejné správy.

Jsou to tyto zákony:

- zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech republiky,
- zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů,

- zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům,
- zákon č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky do majetku krajů.

Právě rozbohem kompetencí vyplývajících z první skupiny transformačních zákonů lze nejlépe dokumentovat skutečnost, že nově přijatý systém veřejné správy v regionálním školství nese v sobě principy jak územního, tak i odvětvového řízení. Tato skutečnost je pak v plné míře promítnuta i do stávající „školské“ legislativy, tj. především do ustanovení zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon).

Tento rozbor provedeme z hlediska následujících tří oblastí správy: financování, pracovněprávní vztahy a kurikulární kompetence.

4.3.1 Správa regionálního školství v oblasti financování

Lze konstatovat, že základním znakem současného systému veřejné správy regionálního školství je odstátnění všech škol a naprosté většiny školských zařízení. Toto odstátnění spočívá v tom, že zřizovatelské pravomoci vůči těm školám a školským zařízením, které dosud zřizoval přímo stát, přešlo na samosprávné orgány (povětšinou na kraje, v menší míře na obce). Tím se samozřejmě významným způsobem mění také odpovědnost za financování těchto škol a školských zařízení. Tato změna se nejvíce dotýká právě těch škol, které dosud ze zákona zřizoval buď přímo některý z ústředních správních úřadů (např. u většiny středních škol Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, ale také Ministerstvo zemědělství, práce a sociálních věcí aj.) nebo územní orgán odvětvové státní správy (např. speciální a umělecké školy a řadu dalších školských zařízení zřizovaly v minulosti školské úřady). Hlavním znakem změn ve financování je zavedení vícezdrojového financování také u těchto typů škol a školských zařízení (školy a školská zařízení dosud zřizované obcí – zejména školy základní a mateřské – tento princip uplatňují již od počátku devadesátých let). Převedení zřizovatelských pravomocí do kompetence samosprávných orgánů nových krajů totiž znamená mj. také novou povinnost saturovat náklady spojené s provozem těchto škol a školských zařízení. Tím dochází k oddělení investičních výdajů (IV) a tzv. ostatních neinvestičních výdajů (ONIV - tj. právě výdajů na provoz) od tzv. přímých nákladů na vzdělávání, které, zůstaly v kompetenci státní správy. Toto přenesení odpovědnosti za část financování (IV a ONIV) do tzv. přímé působnosti územní samosprávy znamená uplatnění územního principu řízení v oblasti financování. Zdroje pro pokrytí těchto výdajů kraje a obce

zajišťují jednak z vlastních daňových výnosů v rámci rozpočtového určení daní, jednak z účelových dotací z kapitoly ministerstva financí, popř. jiných kapitol státního rozpočtu (např. všeobecná pokladní správa).

Aplikací územního principu řízení v oblasti této části financování škol a školských zařízení tak vlastně dochází ke sjednocení systému vícezdrojového financování téměř všech typů škol a školských zařízení v České republice – a to jak škol veřejných, tak i škol soukromých. Sjednocujícím prvkem tohoto systému je fakt, že zřizovatel odpovídá za financování právě IV a ONIV, zatímco tzv. přímé náklady na vzdělávání garantuje stát. Výjimkou z tohoto systému zůstávají i nadále školy církevní, jejichž financování ze zákona garantuje plně stát bez ohledu na skutečnost, že není jejich zřizovatelem.

Abychom doložili oprávněnost tvrzení, že nový systém veřejné správy v regionálním školství je modelem kombinovaným, zbývá uvést, které části financování nesou znaky odvětvového modelu řízení.

Prvním z nich je již samotné rozdělení finančních prostředků na přímé náklady na vzdělávání a na ostatní výdaje. Pod pojmem přímé náklady na vzdělávání se rozumí⁵⁰:

- a) prostředky na platy a náhrady platů, popř. mzdy a náhrady mezd, na odměny za pracovní pohotovost, odměny za práci vykonávanou na základě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr a odstupné, na náklady na zvláštním způsobem stanovené odvody do sociálních a zdravotních fondů a ostatní náklady vyplývající z pracovně právních vztahů,
- b) prostředky na nezbytné zvýšení nákladů spojených s výukou žáků zdravotně postižených podle písm. a),
- c) výdaje na učební pomůcky, výdaje na učebnice a školní potřeby, pokud se žákům poskytují bezplatně,
- d) výdaje na další vzdělávání pedagogických pracovníků,
- e) neinvestiční a investiční prostředky na inovační a rozvojové programy, které souvisejí s rozvojem škol a kvalitou vzdělávání.

Uvedené přímé náklady na vzdělávání přiděluje Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy jako účelové prostředky pro veřejné školy a školská zařízení, a to prostřednictvím orgánu kraje v přenesené působnosti (krajský úřad). Znakem odvětvového řízení této oblasti financování je zákonná pravomoc ministerstva školství jednak stanovit pravidla rozpisu těchto nákladů pro jednotlivé kraje, provést samotné rozdělení těchto

⁵⁰ Tento výčet vyplývá z ustanovení § 160 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon).

prostředků (tzv. rozpis) a v neposlední řadě pravomoc stanovit závazná pravidla rozpisu přidělených prostředků z úrovně kraje na jednotlivé školy a školská zařízení v působnosti kraje⁵¹. V podstatě se tak konzervoval předchozí stav ve způsobu rozpisu této části školských financí, kdy ministerstvo po schválení státního rozpočtu zpracovávalo metodiku rozpisu rozpočtu, která byla závazná pro všechny tehdejší školské úřady.

Ještě jednou tedy zdůrazněme: odvětvový princip řízení v oblasti financování spočívá v normotvorné roli ministerstva školství v oblasti financování vůči krajským i okresním úřadům včetně pravomoci určit těmto nižším článkům veřejné správy kriteria pro stanovení krajských soustav normativů, nezbytných pro rozpis přidělených prostředků jednotlivým školám a školským zařízením. Za zmínku také stojí ta ustanovení současného školského zákona, podle kterých odpovídají orgány kraje vykonávající správu v přenesené působnosti (krajské úřady) resortnímu ministerstvu. Je to nepochybně další příklad uplatnění odvětvového principu řízení na úkor principu územního. Na druhou stranu je třeba konstatovat, že jiné ustanovení ve školském zákoně znamená naopak posílení územního principu řízení: umožňuje totiž zřizovatelům (tedy jak obcím, tak i krajům) přispívat školám a školským zařízením na ty výdaje, které má jinak ze zákona povinnost poskytovat stát (tedy ministerstvo školství). Jde právě o výše uvedené přímé náklady na vzdělávání. Pokud tedy využije územní samospráva tohoto zmocnění a přispěje svým školám nad rámec prostředků přidělených ze státního rozpočtu, nepochybně tak posílí svůj vliv na chod těchto škol a tím zvýrazní územní princip správy, aniž by to bylo na úkor odvětvových principů správy v oblasti financování. Znovu se tak potvrzuje, že současný systém správy regionálního školství nese znaky kombinovaného modelu.

Pro úplnost ještě uvedme, že financování přímých nákladů na vzdělávání u nestátních škol je garantováno přímo ministerstvem školství v souladu se zvláštním předpisem (zákon č. 306/1999 Sb., o poskytování dotací soukromým školám, předškolním a školským zařízením), i když finance přicházejí těmto školám opět prostřednictvím územního orgánu – krajského úřadu). Podstatný rozdíl oproti finančním tokům do veřejných škol spočívá v tom, že kraje již takto přidělené prostředky určené pro nestátní školy nemohou dále přerozdělovat. To je podstata pojmu tzv. přímého financování.

⁵¹ Tím je myšlen následný rozpis prostředků státního rozpočtu krajským úřadem na všechny školy a školská zařízení na území kraje, protože v tomto ohledu má ze zákona krajský úřad tuto kompetenci nejen vůči školám, které kraj zřizuje, ale i vůči školám obecním).

4.3.2 Správa regionálního školství v oblasti personálních vztahů

Také v této oblasti správy nese současný model veřejné správy v regionálním školství znaky obou námi definovaných forem veřejné správy – tedy územní i odvětvové. Navíc se oběma těmito formami prolíná další, kterou samu o sobě nelze nazvat formou veřejné správy, ale z hlediska teorie řízení přináší do veřejné správy nezanedbatelné efekty: jedná se o aplikaci personální autonomie škol, tedy o řízení v podmínkách právní subjektivity škol a školských zařízení. Protože jde o výraznou anomálii v oblasti evropských systémů řízení školství, rozdělíme si oblast personálních vztahů v regionálním školství na dvě samostatné části: pracovněprávní vztahy a personální kompetence v oblasti výkonu státní správy.

a) pracovněprávní vztahy

V této části personálních vztahů, jak již bylo řečeno, vstupuje od počátku devadesátých let do výše uváděné kombinace územních a odvětvových prvků správy regionálního školství kvalitativně nová struktura. Nabytím tzv. právní subjektivity u všech veřejných škol a školských zařízení dochází k přenesení všech pracovněprávních vztahů na úroveň školy. Zaměstnavatelem všech pracovníků školy nebo školského zařízení se stává samotná škola (tedy právnická osoba), statutárním orgánem této právnické osoby pak je její ředitel⁵². Jakékoliv personální vazby v této oblasti pracovněprávních vztahů vůči orgánům veřejné správy jsou tedy zpřetrhány a z tohoto pohledu lze hovořit o naprosté personální autonomii škol. Je tedy možné konstatovat, že v podmínkách tzv. právní subjektivity škol je veřejná správa v oblasti pracovněprávních vztahů ryze odvětvová (pracovněprávní vztahy na úrovni školy může ovlivnit jedině státní správa, a to prostřednictvím pracovněprávní legislativy) a z hlediska „vyšších“ orgánů státní správy i samosprávy je zprostředkovaná. Případné zásahy do této oblasti totiž mohou jiné orgány veřejné správy prosazovat pouze prostřednictvím ředitele školy, který je jimi ovlivňován kompetenčními vztahy souvisejícími s jeho jmenováním a odvoláním (viz. odst. b: personální kompetence v oblasti výkonu státní správy).

Pro úplnost dodejme, že u nestátních škol jsou obvykle pracovněprávní vztahy dány tím, kdo zřizuje danou školu nebo školské zařízení. V těchto případech se zaměstnavatelem pracovníků školy mnohdy stává právnická osoba, personálně propojená se zřizovatelem. Z hlediska našeho rozboru výkonu veřejné správy to však není podstatné, protože nestátní školy mají s veřejnou správou společnou jen

⁵² Jak vyplývá z ustanovení § 166 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon).

část financování a kurikulární kompetence. Právě v oblasti vztahů personálních však panuje logická odlišnost.

Připomeňme, že u škol a školských zařízení, které neměly postavení právnické osoby, byly pracovněprávní vztahy výlučně věcí klasické státní správy, a to s převažujícími rysy odvětvového řízení. V těchto případech byly zaměstnavatelskými organizacemi pracovníků škol a školských zařízení bez právní subjektivity školské úřady, tedy typické orgány státní správy řízené odvětvově (ministerstvem školství). Přechodně pak přešly tyto pracovněprávní vztahy na okresní úřady, tedy opět orgány státní správy. Po jejich zrušení ke konci roku 2002 přešla definitivně ze zákona role zaměstnavatele na jednotlivé školy s právní subjektivitou.

b) Personální kompetence v oblasti výkonu veřejné správy

Ty jsou dány především vzájemnými vazbami orgánů veřejné správy při jmenování a odvolávání osob odpovědných za výkon státní správy ve školství. Již bylo řečeno, že v rámci územních samosprávných celků vykonávají veřejnou správu v přenesené působnosti krajské úřady a v určitém rozsahu také obecní úřady obcí s rozšířenou působností. Pro tuto formu výkonu státní správy je typický územní model správy, odvětvové prvky se sice uplatňují v oblasti financování (viz. výše), ale v personálních vztazích již nikoliv. Je zajímavé, že po jistou přechodnou dobu (v letech 2002 – 2004) se i zde objevily prvky odvětvové správy, a to tím, že vedoucí odborů školství krajských úřadů byli jmenováni a odvoláváni na návrh rady kraje ředitelem krajského úřadu (územní prvek), ale se souhlasem ministerstva školství (odvětvový prvek). Tento postup však byl záhy opuštěn a dnes jsou kompetence orgánů územní samosprávy při jmenování osob odpovědných za výkon státní správy ve školství zcela nezávislé na rezortním ministerstvu.

Zajímavý byl též legislativní vývoj při jmenování a odvolávání ředitelů veřejných škol a školských zařízení. V devadesátých letech byl tento proces založen na čistě odvětvovém principu – ředitele škol jmenoval a odvolával školský úřad. Po vzniku krajských úřadů se prosadila kombinace územních a odvětvových prvků správy: u škol zřizovaných obcí jmenoval a odvolával ředitele škol krajský úřad se souhlasem zřizovatele (obec). U škol zřizovaných krajem jmenovala a odvolávala rada kraje (tedy orgán samosprávy) se souhlasem ministerstva školství. Pro tento stav tak byla typická jednak určitá neproporcionalita výkonu veřejné správy (v jednom případě jmenoval a odvolával zřizovatel, ve druhém případě nikoliv) a jednak míšení vlivů

samosprávy i státní správy. V současnosti však jmenování a odvolávání ředitelů veřejných škol provádí zřizovatel (obec nebo kraj) v samostatné působnosti (tedy v rámci výkonu samosprávy) a odvětvové prvky správy se tak u těchto škol vůbec neprojeví. Ministerstvo jako ústřední správní úřad tak vykonává svoji personální působnost ve školství výhradně jen u těch nemnoha školských zařízení, která samo zřizuje (např. školská zařízení pro výkon ústavní nebo ochranné výchovy).

4.3.3 Správa regionálního školství v oblasti kurikulárních kompetencí

Také v této oblasti veřejné správy můžeme shledat přesun od čistě odvětvově řízené státní správy ke kombinovaným formám veřejné správy. Na uplatnění kurikulárních kompetencí se totiž podílejí nově jak odvětvově řízené orgány vykonávající státní správu (ministerstvo školství, Česká školní inspekce, ředitel školy), tak územní orgány vykonávající státní správu i samosprávu (rada a zastupitelstvo kraje, krajský úřad, obecní rada a zastupitelstvo, školská rada).

a) Charakteristika kurikulárních kompetencí ministerstva školství a České školní inspekce

Dá se říci, že ministerstvo školství má i v podmínkách reformované veřejné správy v regionálním školství rozhodující kurikulární kompetence. Jde zejména o následující, vyplývající z platného školského zákona:

- řízení výchovy a vzdělávání ve školách a školských zařízeních, zejména stanovením obecně závazných právních předpisů a závazných učebních dokumentů,
- vedení rejstříku vybraných škol a školských zařízení,
- garance toho, aby vzdělávání, kterým je poskytován stupeň vzdělání, bylo realizováno jen ve školách, které splňují předepsané podmínky,
- zajištění kontroly správnosti a efektivnosti vzdělávacího procesu prostřednictvím České školní inspekce,
- metodické řízení výkonu státní správy ve školství,
- stanovení základních cílů a trendů vzdělávání, principů výstavby školského systému a jeho proporcí a dalších atributů rozvoje vzdělávací soustavy vyjádřených v Dlouhodobém záměru vzdělávání v České republice jako strategickém dokumentu přijímaném vládou a současně pravomoc MŠMT metodicky řídit a koordinovat přípravu krajských dlouhodobých záměrů v oblasti vzdělávání. Kromě cílů, priorit a údajů vztahujících se k české vzdělávací soustavě jako celku uvádí

Dlouhodobý záměr vzdělávání v České republice i jejich možné varianty a odchylné hodnoty vztahující se ke specifickým regionálním podmínkám.

Právě na základě takto pojatého celostátního dokumentu jsou stanovené varianty dále rozváděny a konkretizovány v dlouhodobých záměrech jednotlivých krajů.

Významným nástrojem pro celistvost školského systému a jednotné hodnocení dostatečnosti pro činnost předškolních zařízení, škol a školských zařízení proces zápisu škol a školských zařízení do veřejného rejstříku. Tato kompetence je rozdělena mezi ministerstvo školství a krajské úřady⁵³. Podmínka posouzení každé žádosti z hlediska kompatibility vzdělávacího programu školy s dlouhodobými záměry vzdělávání je nyní stanovena jako povinnost pro příslušný orgán státní správy, který vede rejstřík.

b) Charakteristika kurikulárních kompetencí orgánů kraje

Orgán kraje v přenesené působnosti (krajský úřad) má zákonnou povinnost zpracovávat a každé čtyři roky upřesňovat Dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje výchovně vzdělávací soustavy a výroční zprávu o stavu školství v kraji. Tato kompetence má úzkou vazbu na výše uvedené kompetence ministerstva, neboť Dlouhodobý záměr krajů musí vycházet z obsahu dlouhodobého záměru stanoveného ministerstvem a rozpracovává ho pro specifické podmínky a potřeby kraje, navrhuje a zdůvodňuje konkrétní řešení. Současně ministerstvo určuje krajům strukturu obou vydávaných zpráv, a to prováděcím právním předpisem⁵⁴.

Z hlediska kontrolních a hodnotících aspektů je významná povinnost krajů jako zřizovatelů především středních a vyšších odborných škol přijímat opatření k nápravě nedostatků zjištěných v těchto školách na základě výsledků České školní inspekce.

c) Charakteristika kurikulárních kompetencí obce a školské rady

Obce jako zřizovatelé především základních a mateřských škol mají povinnost přijímat opatření k nápravě nedostatků zjištěných v těchto školách na základě výsledků České školní inspekce.

⁵³ Krajské úřady vedou rejstřík mateřských škol a rejstřík školských zařízení zřizovaných obcemi a kraji.

Všechny ostatní školy (tedy především základní a střední) a dále školská zařízení zřizovaná jinými zřizovateli vede ministerstvo školství.

⁵⁴ Vyhláška č. 15/2005 Sb., kterou se stanoví náležitosti dlouhodobých záměrů, výročních zpráv a vlastního hodnocení školy.

Školské rady mají kompetenci vyjadřovat se k návrhům školních vzdělávacích programů a k jejich následnému uskutečňování a podílet se na zpracování koncepčních záměrů rozvoje školy.

Dílčí závěr č. 4:

Výše uvedené systémy správy regionálního školství jsme rozebrali s přihlédnutím k tomu, že se jedná o druh sociálních systémů. A protože se jedná o systémy pravděpodobnostní (stochastické), podrobnějším studiem těchto systémů roste pravděpodobnost předvídatelnosti jejich chování. Vzhledem k charakteristickým rysům reformy veřejné správy ve školství lze dospět k závěru, že v regionálním školství je po provedené reformě uplatňován tzv. kombinovaný model řízení. To je takový systém, který v sobě zahrnuje prvky územní i odvětvové. Provedený rozbor opravňuje vyslovit závěr, že realizací reformy školské správy sice došlo k destrukci odvětvového řízení školství, pokud jde o vnější formy, ale nikoliv z hlediska základních principů. Z tohoto pohledu některé klíčové rysy odvětvového modelu řízení zůstávají a v kombinaci s historicky novým systémem územního řízení s převahou samosprávných prvků vytváří zcela nový systém řízení, jehož vývoj je do jisté míry předvídatelný a dá se v případě potřeby operativně korigovat.

5 Kritická místa současného výkonu veřejné správy v regionálním školství, doporučené korekce de lege ferenda

Vzhledem k výše provedenému hodnocení vývojových trendů veřejné správy ve školství a s ohledem na současný stav výkonu této správy je na místě upozornit na následující rizikové faktory, které mohou mít podstatný vliv na efektivitu výkonu veřejné správy v této části veřejných služeb. Dále uvedená kritická místa jsou zároveň návrhem na žádoucí doplnění a změny příslušné právní úpravy.

➤ **Vybudování systému hodnocení kvality vzdělávání:**

V tak decentralizovaném systému, jakým česká vzdělávací soustava bezesporu je, je nezbytné vytvořit ucelený systém evaluace a monitorování procesu a výsledků vzdělávání na všech úrovních. Jde o potřebu vzájemného propojení různých přístupů k evaluaci – vnitřní i vnější, hodnocení na úrovni jednotlivých žáků, škol, regionů i celého vzdělávacího systému. Relativně vysoký stupeň autonomie škol je nezbytné vyvážit systematickým hodnocením dosahovaných výsledků na všech úrovních s cílem vyvodit závěry pro zlepšení kvality vzdělávání v rámci celého vzdělávacího systému. K tomu je možné využít existujících standardizovaných nástrojů externí evaluace. Rozhodující je však vytvořit takový komplexní systém hodnocení vzdělávání, který bude založen na stanovení koncepce vzdělávací politiky, definování vzdělávacích cílů, zpracování vzdělávacích programů a z těchto východisek odvozených kritérií hodnocení a konečně na vypracování vhodných evaluačních nástrojů.

➤ **Stabilizace zaměstnanců regionálního školství, zejména pedagogických pracovníků;** k tomu je nezbytné provázat systém odměňování se systémem kariérního růstu a dalším vzděláváním pedagogů; v této souvislosti lze rovněž zvážit iniciaci zákona o veřejné službě jako paralelu zákona o státní službě.

➤ **Stabilizace zdrojů financování sektoru vzdělávání;** k tomu je nezbytné:

- dosáhnout takové výše podílu veřejných výdajů na vzdělávání na HDP, jaká je obvyklá v zemích EU (6%),
- stabilizovat rozpočtové zdroje krajů a obcí, aby tyto mohly zabezpečit optimální rozvoj škol a školských zařízení, která zřizují.

➤ **Vybudování systému prohlubování kvalifikace pracovníků státní správy ve školství** (nejlépe provázaný s též absentujícím systémem dalšího vzdělávání pracovníků veřejné správy obecně); obecněji souvisí tato žádoucí korekce s neexistencí potřebné odborné základny pro zdokonalování veřejné správy jako celku.

➤ **Koordinované řešení disproporcí ve struktuře škol v regionech;**

Mezi jednotlivými kraji existují ve struktuře zejména středních škol poměrně značné rozdíly. I přes nespornou autonomii jednotlivých krajů v otázce zřizovatelských kompetencí je nezbytné dostupnými nástroji (viz. kurikulární kompetence MŠMT) usilovat o koordinovaný přístup všech regionů k racionalizaci struktury vzdělávací soustavy. Přitom klíčovými aspekty takto koordinovaného přístupu by mělo být:

- respektování dlouhodobých potřeb trhu práce,
- upřednostňování víceoborových (integrovaných) škol,
- zahrnování vzdělávacích programů pro celoživotní vzdělávání dospělých.

Současně by tento žádoucí společný přístup k racionalizaci struktury škol měl respektovat alespoň tyto zásady:

- snadná dosažitelnost školy jednotlivými účastníky vzdělávání,
- efektivní využití kvalifikace odborného personálu,
- efektivní využití kapacit stávajících škol (zamezení duplicitního vybavování škol, a to zejména u provozně a energeticky náročných zařízení),
- neomezovat praxe žáků v reálných provozech z důvodu lepšího využití vlastní kapacity školy.

Uvedené korekce v oblasti racionalizace struktury škol mohou být významným prvkem zefektivnění výkonu veřejné správy v regionálním školství.

➤ **Soudní kontrola výkonu veřejné správy.**

V rámci správního soudnictví se jeví jako nezbytné v zákoně č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, rozšířit přípustné důvody správní žaloby o jiné výsledky postupu správního orgánu, než je rozhodnutí, zásah, pokyn nebo donucení. Zcela konkrétně jde o výstup hodnotící činnosti České školní inspekce, kterým je inspekční zpráva České školní inspekce. Tento zákonem definovaný výstup inspekční činnosti⁵⁵ není rozhodnutím, ale ani zásahem, pokynem nebo donucením ve smyslu ustanovení § 82 an. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Proto chybí žalobní legitimace kontrolovaných

⁵⁵ Viz. ustanovení § 174 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon).

subjektů (škol) proti případnému nezákonnému postupu České školní inspekce⁵⁶. To se jeví jako závažný nedostatek kontroly výkonu veřejné správy, protože v některých případech má inspekční zpráva zásadní vliv na práva a povinnosti kontrolovaných osob. Negativní hodnocení Českou školní inspekcí totiž může vést k zahájení řízení o výmazu z rejstříku škol, inspekční zpráva je podkladem pro rozhodnutí o poskytnutí dotace ze státního rozpočtu soukromým školám atd. Lze se domnívat, že tento nedostatek žalobní legitimace zakládá možnost porušení ústavního práva na soudní přezkum zákonnosti postupu orgánu veřejné moci.

➤ **Reforma procesní úpravy rozhodování ředitelů škol o právech a povinnostech účastníků vzdělávání v rámci výkonu státní správy.**

V souladu s ustanovením § 165 školského zákona⁵⁷ ředitel školy rozhoduje o právech a povinnostech v oblasti státní správy v zákonem vymezených případech. Současně však ustanovení § 183 téhož zákona vylučuje použití správního řádu⁵⁸ při některých z těchto rozhodnutí, aniž by ale byla stanovena jiná procesní úprava takového rozhodnutí. Tento stav se jeví jako nežádoucí, protože výraznou měrou zeslabuje procesní práva adresátů takových rozhodnutí a opět je tak založeno riziko porušení ústavně zaručených práv účastníků vzdělávání při výkonu veřejné moci. Budoucí právní úprava by měla buď definovat zvláštní procesní pravidla při tomto výkonu státní správy nebo alespoň zřetelněji vymežit subsidiární povahu správního řádu.

⁵⁶ Nejvyšší správní soud judikoval pod č.j. 3 Aps 2/2005, že vzhledem k tomu, že inspekční zpráva nemá povahu rozhodnutí, nemůže být soudně přezkoumatelná.

⁵⁷ Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon).

⁵⁸ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

Závěr:

Reforma veřejné správy v ČR provedená počátkem 21. století přinesla změny do všech oblastí lidské činnosti, nejen do sektoru vzdělávání. Ukazuje se však, že vzhledem k rozsahu kompetenčních změn a především s ohledem na ekonomické důsledky se právě regionální školství stalo oblastí, kterou tato reforma ovlivnila nejvíce. Na její průběh měla vliv řada činitelů, které fungují samy o sobě. Znalost těchto činitelů, zkoumání souvislostí mezi nimi a jejich transpozice do systému umožňuje nejen predikovat budoucí chování tohoto systému, ale také jej cíleně ovlivňovat směrem k jeho vyšší efektivnosti. Naopak nerespektování určitých zákonitostí společenských procesů může vést někdy až k destrukci systému. Například průběh vývoje vzdělávacího systému v posledních dvaceti letech prokázal, že nerespektování rovnováhy jednotlivých vnitřních a vnějších faktorů ovlivňujících školský systém i jeho správu vede k vážným poruchám. Konkrétně řešení okamžitých ekonomických problémů společnosti na úkor financování vzdělávání vedlo podle našeho názoru právě k nerovnováze mezi financováním a ostatními činiteli ovlivňujícími systém. A vzhledem k tomu, že tento zásah do systému nebyl provázen adekvátním přizpůsobením zbytku systému (v oblastech, které jsou pod vlivem dalších z námi uváděných činitelů), došlo k rozkolísání celého systému. Domníváme se, že tato skutečnost dokládá tezi o nezbytnosti rovnováhy při působení jednotlivých činitelů. Každý jiný přístup zanáší do systému rizikové prvky.

Z výše uvedeného pohledu je pak možné hodnotit i všechny ostatní skutečnosti, které jsme v předchozím textu označili za rizikové nebo kritické. Jsou jimi zejména velmi obtížné hledání nezbytné rovnováhy mezi reflexí našich vlastních kulturně historických a společenských tradic a trendů vývoje systémů školské správy v okolních zemích, a to zejména s přihlédnutím k integraci České republiky do Evropské unie, i poměrně dynamický rozvoj autonomie škol a samosprávných orgánů v oblasti veřejné školské správy bez současného vytvoření systému kontroly a hodnocení procesu vzdělávání. Přitom toto kritické místo se jeví být zvláště významným v oblasti odborného vzdělávání, a to zejména s ohledem na jeho důležitost vůči vývoji trhu práce. Další z vážných disbalancí systému se může jevit skutečnost, že zatímco systém veřejné správy regionálního školství je po své reformě založen na velmi silném vlivu samosprávy na celou oblast vzdělávání, dosavadní zkušenosti ukazují na spíše malý zájem samotných občanů angažovat se v procesu veřejné kontroly, tedy správě věcí veřejných. Obdobně pak může být zdrojem krize v budoucnu i trvalé podhodnocení veřejných výdajů v oblasti vzdělávání.

Kromě rizikových faktorů je pak zřejmě na místě vnímat i další zákonitosti, které jsme popsali v předchozím textu a jejichž nerespektování by mohlo znamenat přinejmenším snížení

efektivitu výkonu školské veřejné správy. Takovými skutečnostmi jsou např. změny proporcí mezi jednotlivými stupni řízení. Nejvíce se tato změna projevila v oblasti strategického řízení, které po reformě veřejné správy ve významné míře přešlo z ústřední úrovně na úroveň regionální. K obdobným změnám – avšak o řád nižším – pak dochází rovněž na úrovni škol. Ke změně proporcí, a to směrem k větší vyváženosti, došlo také v oblasti rozložení veřejných financí jako zdroje financování vzdělávacího sektoru. I přes potenciální riziko vývoje veřejných financí považujeme tuto změnu v proporcích za pozitivní, protože reflektuje základní motiv celé transformace veřejné správy – její demokratizaci. Další významnou zákonitostí se jeví také závěr, ke kterému jsme dospěli rozborem modelů správy regionálního školství. Model, který jsme nazvali kombinovaným a jenž v sobě zahrnuje prvky územní i odvětvové správy, v sobě nese potenciál pozitivního vývoje systému veřejné správy v regionálním školství. S ohledem na výše uvedené nedostatky jednotlivých modelů správy je však stále nezbytné předvídat možné komplikace tohoto kombinovaného modelu, protože vedle nesporných výhod v sobě nese i potenciál negativních vlastností. Jedině jejich znalostí, permanentní analýzou stavu a včasnými korekcemi systému je možné očekávat, že tento model bude úspěšný.

Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem lze dospět k závěrečnému konstatování. Je nezbytné uvědomovat si, že současný stav veřejné správy v regionálním školství provázají klady i zápory. Proto lze považovat za užitečné každé poznání souvislostí, které výkon veřejné správy v oblasti regionálního školství vyvolává. Pokud k tomuto poznávání přispěl i tento text, pak splnil svou úlohu.

Olomouc, 28.2.2011

Seznam použitých zdrojů:

- BACÍK, F. *Decentralizace řízení v zahraničním školství*. Praha: SVP UK, 1994.
- BIRZEA, C. *Educational Policies of the Countries in Transition*. Strasbourg: Council of Europe, 1994. 88 s.
- BLÍŽKOVSKÝ, B. *Systémová pedagogika*. 2. vydání. Ostrava: Amosium, 1997. 315 s.
- Celková zpráva a hlavní závěry jednotlivých kol Rychlých šetření 2003 [on line]. uiv.cz, 15. prosince 2003 [cit. 20. února 2011]. Dostupné na <<http://www.uiv.cz/clanek/374/1053>>.
- COOKSOON, P.W. *International handbook of educational reform*. Westport: GPG, 1992. 640 s.
- ČECHÁK, V. *Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 – 2004)*. Praha: VŠFS, 2004. 262 s.
- DRTINA, F. *Reforma školství*. Soubor statí. Praha: Jan Richter, 1931. 932 s.
- Education at a Glance – Indicators, Paris: OECD, 1995 – 2009.
- European Glossary on Education. Volume 4. Management, monitoring and support staff. Brussels: EURYDICE, 2002. 218 s.
- Governance in Transition, Public Management Reforms in OECD Countries. Paris, OECD, 1996. 171 s.
- GROSPÍČ, J. a kol. *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. Plzeň, Aleš Čeněk, 2004. 455 s.
- HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo, obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009. 842 s.
- KÁDNER, O. *Vývoj a dnešní soustava školství*. Praha: Sfinx Bohumil Janda, 1931. 652 s.
- Key data on education in Europe. Eurydice. Brussels: 1993 – 2009.
- KOCOUREK, L. *Správa v českých zemích a v Československu v letech 1848 – 2005*. Praha: VŠFS, 2007. 105 s.
- KŘIVÁNEK, J. (ed). *Příručka zákonů, nařízení a předpisů o národním školství v republice Československé*. 2. vydání. Brno: ÚSU, 1925. 1054 s.
- MALACH, A. *Transformace řízení školství ČR*. Brno: Masarykova univerzita, 1995. 148 s.
- MALACH, A. *Funkce školy v obci a v regionu*. Brno: Masarykova univerzita, 1998. 132 s.
- MALACH, A. *Stav a perspektivy řízení českého školství*. Brno: Masarykova univerzita, 1999. 62 s.
- MATES, P. a kol. *Malá encyklopedie regionalistiky a veřejné správy*. Praha: Prospektrum, 2001. 196 s.
- Národní program rozvoje vzdělávání v České republice – Bílá kniha. Praha: MŠMT, 2001.

- 380 s.
- Návrh koncepce reformy veřejné správy. Praha: Ministerstvo vnitra, 1999. 620 s.
- Návrh strategie reformy veřejné správy České republiky. Projekt PHARE. Praha: NVF, 1998. 120 s.
- OBST, O. *Úvod do teorie řízení výchovy a vzdělávání ve školství pro učitele*. Olomouc: PdF UP, 1995. 84 s.
- OBST, O. a kol. *Systém stupňovité přípravy řídicích pracovníků ve školství. Závěrečná zpráva výzkumného úkolu*. Olomouc: PdF UP, 1997. 120 s.
- PRŮCHA, J., WALTEROVÁ E., MAREŠ, J. *Pedagogický slovník*. 6. vydání. Praha: Portál, 2009. 395 s.
- Reformy školství ve střední a východní Evropě. Praha: ÚIV, 1995. 225 s.
- Review of Czech Education, Paris: OECD, 1995. 126 s.
- Sharing of responsibilities and powers between local, regional and national authorities in the field of education. Podkladový dokument ke konferenci. Strasbourg: Rada Evropy, 1994. 136 s.
- SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2009. 463 s.
- Soubor opatření k zabezpečení funkčnosti školského systému v příštích letech. Praha: MŠMT, 1999. 86 s.
- Správa a řízení školství v Evropě. Praha: Sborník ÚIV, 1997. 246 s.
- Školství v pohybu. Praha: ÚIV, 1996. 120 s.
- VALENTA, J. *Školské zákony a prováděcí předpisy s komentářem*. 4. vydání. Olomouc: Anag, 2009. 800 s.
- VALENTA, J. *Zákon o pedagogických pracovnících stručně a přehledně*. Praha: Wolters Kluwer, 2010. 120 s.
- Zákon č. 62/1869 ř.z., říšský zákon školní.
- Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.
- Zákon č. 29/1984 Sb., o soustavě základních a středních škol (školský zákon).
- Zákon č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a o některých dalších opatřeních s tím souvisejících.
- Zákon č. 564/1990 Sb. o státní správě a samosprávě ve školství.
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích.
- Zákon č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech.
- Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích.

Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

Zákon č. 132/2000 Sb., o změně a zrušení některých zákonů souvisejících se zákonem o krajích, zákonem o obcích, zákonem o okresních úřadech a zákonem o hl. m. Praze.

Zákon č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky do majetku krajů.

Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech republiky.

Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům.

Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon).

ABSTRACT:

After political, social and economic transformation after 1989 several systemic changes in public administration have been made. In this frame we can see essential developmental reversions on the school administration as well because an education is one of typical public services. There is necessary put into harmony fundamental processes in public administration and in proceeding of education – especially their democratization with understanding of effectiveness criteria to better understanding and successful realization of institutional changes in education. There is analysed an influence of particular factors causing on public administration and managing processes on regional education. Historical and current trends of managing and administration on regional education in CR and in Europe are introduced.

They are compared motives of transformation in public administration with the real situation on school managing and subsequently are deduced such those operational systems on regional education, they are applicable in the frame of proceeding transformation of public administration. There is not missing analysis of eligibilities and liabilities of these applicable management systems.

The publication includes analysis of critical places within the process of public administration transformation on regional education and recommends corrections, which should be respect to become the process of public administration reform in education more efficient.

SHRNUTÍ

Po politických, sociálních a ekonomických přeměnách po roce 1989 dochází postupně k systémové změně ve veřejné správě. V jejím rámci dochází k zásadním vývojovým zvrátům i v oblasti školské správy jako jedné z typických veřejných služeb. Ke správnému pochopení a úspěšné realizaci institucionálních změn ve školství je nezbytné dát do souladu základní procesy ve veřejné správě i v řízení školství – zejména jejich demokratizaci se znalostí kritérií efektivnosti.

Je rozebírán vliv jednotlivých faktorů na veřejnou správu i proces řízení v oblasti regionálního školství. Do souvislostí jsou uváděny historické i současné trendy správy regionálního školství v ČR a v Evropě. Jsou porovnávány motivy transformace veřejné správy se stavem školské správy a následně odvozeny ty systémy správy regionálního školství, které lze hodnotit v rámci současného stavu veřejné správy. Nechybí rozbor předností a nedostatků těchto použitelných systémů správy.

Práce obsahuje rozbor kritických míst procesu transformace veřejné správy v oblasti regionálního školství a doporučení korekcí, při jejichž respektování má současný systém veřejné správy v oblasti vzdělávání šanci být efektivní.

Seznam klíčových slov:

Administrativa
Decentralizace
Deetatizace
Dekonztrace
Efektivnost
Investiční výdaje
Kompetence
Koordinace
Kurikulum
Liberalismus
Libertarianismus
Neinvestiční výdaje
Nestátní škola
Organizační složka

List of Key Words:

Administration
Decentralisation
Disestablishment
Dekonzcentration
Efficiency
Investment expenditure
Competence
Co-ordination
Curriculum
Liberalism
Libertarianism
Non-investment expenditure
Non-state school
Administrative component

Ostatní neinvestiční výdaje

Právní subjektivita

Přenesená působnost

Reforma

Rozpočet

Samospráva

Samostatná působnost

Správa

Správní akt

Státní správa

Subsidiarita

Veřejná správa

Veřejná služba

Veřejná škola

Other non-investment expenditure

Corporate entity

Transferred scope

Reformation

Budget

Self administration

Self scope

Management

Administrative act

State administration

Subsidiarity

Public administration

Public service

Public school