

Jak fungovaly školské úřady v letech 1990 až 2000

Tomáš Bouda 12/9 2023

ZDROJE

1. Osobní zkušenosti (ředitelem ŠÚ 1991 až 2000) a osobní archiv - anekdotická evidence
2. Relevantní publikace - T. Bouda, D. Hrubá, A. Malach, M. Prášilová, A. Veselý ad.
3. Konzultace

Podrobněji: Bouda, T. Můžeme se inspirovat při modelování středních článků řízení (podpory) školskými úřady? Řízení školy. 2022/ 2 - 6.

Editována "Rekonstrukce působené ŠÚ"

POSTUP PREZENTACE

Snaha o členění dle působení ŠÚ:

- FORMÁLNÍ (plánované) → legislativa
- REALIZOVANÉ (a dosažené) → statistická data, výroční zprávy, výzkumná šetření, anekdotická evidence
- SKRYTÉ → neformální ohlasy, vzpomínky

Prezentace výběrově REALIZOVANÉ s příklady ze života ŠÚNJ, s odkazy na legislativu i dopady prožívaného.

VZNIK ŠÚ

- Postupně do 31. 7. 1991 jako **rozpočtové** organizace přímo řízené ministerstvem školství dle Zákona o státní správě a samosprávě ve školství (ZSSSŠ) 564/1990 Sb.
- Dle míry decentralizace veřejné správy šlo o **dekoncentrované** odvětvové řízení školství na ose **MŠMT – ŠÚ – škola**. Statutárním orgánem nově vzniklého úřadu byl ředitel jmenovaný ministrem školství na základě konkurzního řízení.
- Vyzdorované ve spektru politických názorů od liberálně demokratických (až bezbřeze subsidiárních) po etatické (sdružené okresní úřady) odbornou veřejností jako **přechodný stav** do vyjasnění územně-správního řízení státu.

ČINNOSTI

Jaká je jejich podstata?

Především jako státní instituce musely ŠÚ dodržovat právo veřejné, tzn. **konat jen v případech a v mezích** (různé výklady značného množství zúčastněných subjektů - i samosprávných) **stanovených zákonem** - konkrétně §§ 5-11 zákona 564/1990 Sb., o státní správě a samosprávě ve školství, a to **způsobem, který zákon stanoví.**

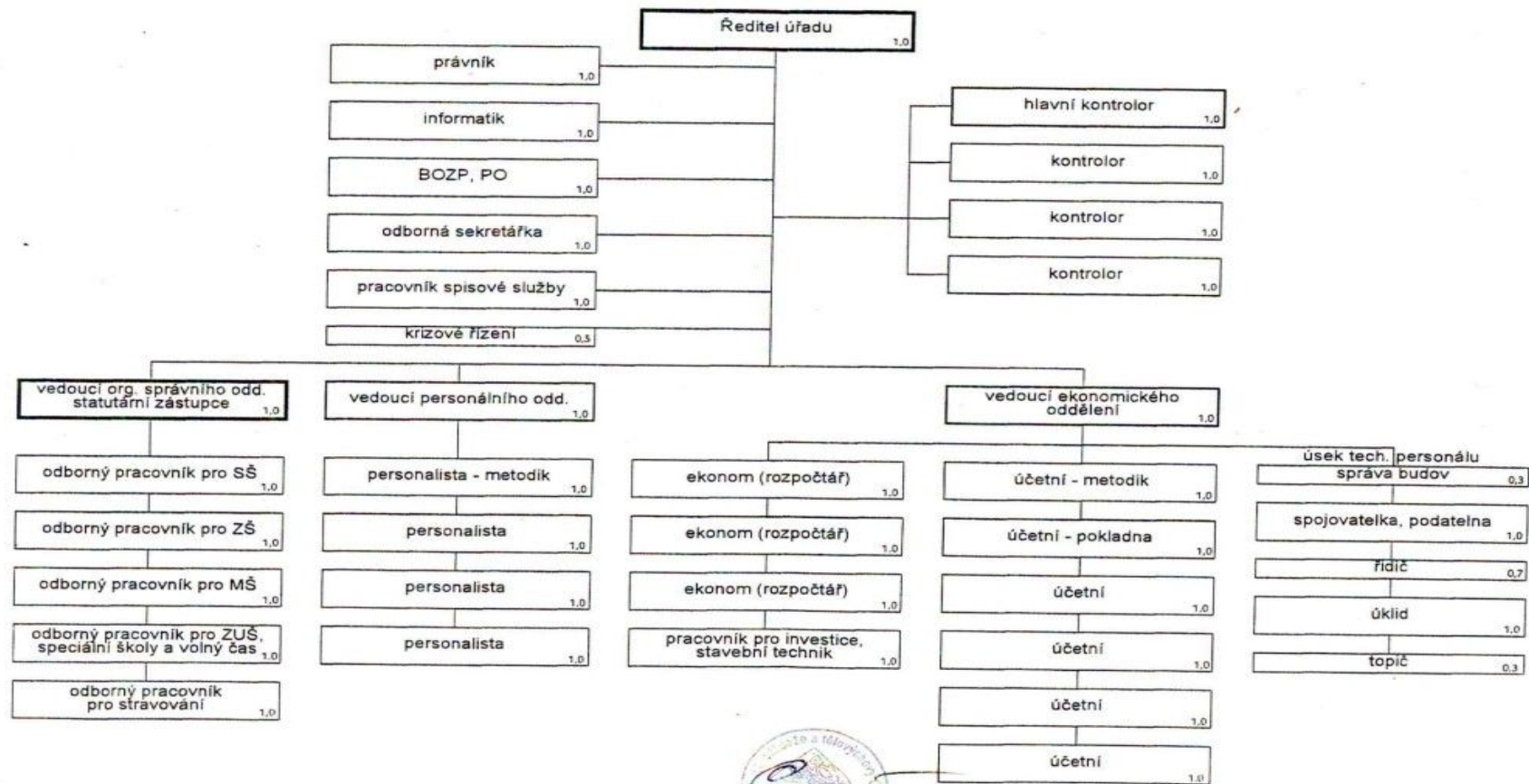
ČINNOSTI

- státní správa v oblasti ŠKOL
- realizace státní školské politiky v okrese,
- organizace sítě škol a šk. zařízení,
- financování regionálního školství všech zřizovatelů,
- kontrola použití státních finančních prostředků ve školství,
- zřizovatelské a zaměstnavatelské funkce,
- zajišťování práce okresní školské rady,
- *“defenzorská ochrana škol a školských zaměstnanců - dnes bychom formulovali jako mediaci sporů”.*

Personální kapacity

- Počty pracovníků MŠMT stanovuje na základě metodiky: objem NIV za okres, počet žáků, počet spravovaných subjektů.
- 1996 (Malach): ...Na jeden ŠÚ o 26 zaměstnancích připadlo v průměru 162 škol a zařízení s 1366 zaměstnanci (bez škol v PS).
- Rozpočet pro státní školskou správu tvoří **1,5% z celkového rozpočtu** školské kapitoly státního rozpočtu pro asi setinu školských pracovníků. ...ŠÚNJ 95-99: průměr 1,43 z NIV
- ŠÚ podle počtu zaměstnanců 31 % malých školských úřadů s 10 až 20 pracovníky, 39 % s 21 - 30 pracovníky, 24 % ŠÚ se 31 - 40 pracovníky. Tři ŠÚ měly 41 - 50 pracovníků a stejný počet ŠÚ měl také nad 50 pracovníků. Největší ŠÚ Brno - město - 72,33; Ostrava - 65; Olomouc - 47. Nejmenší Praha 7 - 12,7; Prachatice - 15, Rokycany - 15,2. ŠÚNJ 10. největší.
- I malé okresy však musely vykonávat zákonem stanovené povinnosti. **Nižší dělba práce se projevovала deprofesionalizací ⇒ nová systemizace r. 1997: přesun z největších k nejmenším**
- V r. 1999 bylo pro 86 ŠÚ rozepsáno 2 268,18 zaměstnanců, proti r. 1991 **pokles o 21 %**.

Organizační schéma ŠÚ Nový Jičín k 1. 1. 1999



přepočtený počet pracovníků: 35,8



Činnosti ŠÚ

Kterým činnostem reálně věnovaly ŠÚ většinu kapacit?

Zprávy o národní politice ve vzdělávání - ČR: ŠÚ jsou zaměřeny převážně na *ekonomicko-finanční, pedagogicko-organizační a správní úkony.*

Vývoj

Počet ŠÚ: 76 → 85 → 86 → 14/72 (1998)

- 1994 -1997 utlumení sporů politických koncepcí a růst významu ŠÚ: (novelizace ZSSSŠ 139/1995):
 - zdůraznění ŠÚ jako správních úřadů
 - podíl na vytváření koncepce vzdělávací politiky → předkládání VZ :... ze svého územního obvodu o stavu *koncepce* a rozvoje sítě ŠKOL, o výsledcích výchovy a vzdělávání ŠKOL a o *koncepci* a výsledcích činnosti ŠÚ.
 - povinnost metodické činnosti...
- 1998 - 2000 Příprava transformace veřejné správy a zánik odvětvové řízení, viz dále

Činnosti - FINANCOVÁNÍ

MŠMT závazné ukazatele: NIV, mzdové prostředky, počet zaměstnanců, příjmy i investiční výdaje. Ukazatele bylo možné překročit pouze mimorozpočtovým krytím.

➤ Restriktivní rozpočty

1. pol. 90. let (HDP z cca 4 % na 5,8 %): dynamické změny výkonů

2. pol. 90. let (HDP se snižovalo k 4 %): recese

➤ Časté centrální úpravy rozpočtů

➤ Vývoj metodiky rozpočtování → **normativní financování**

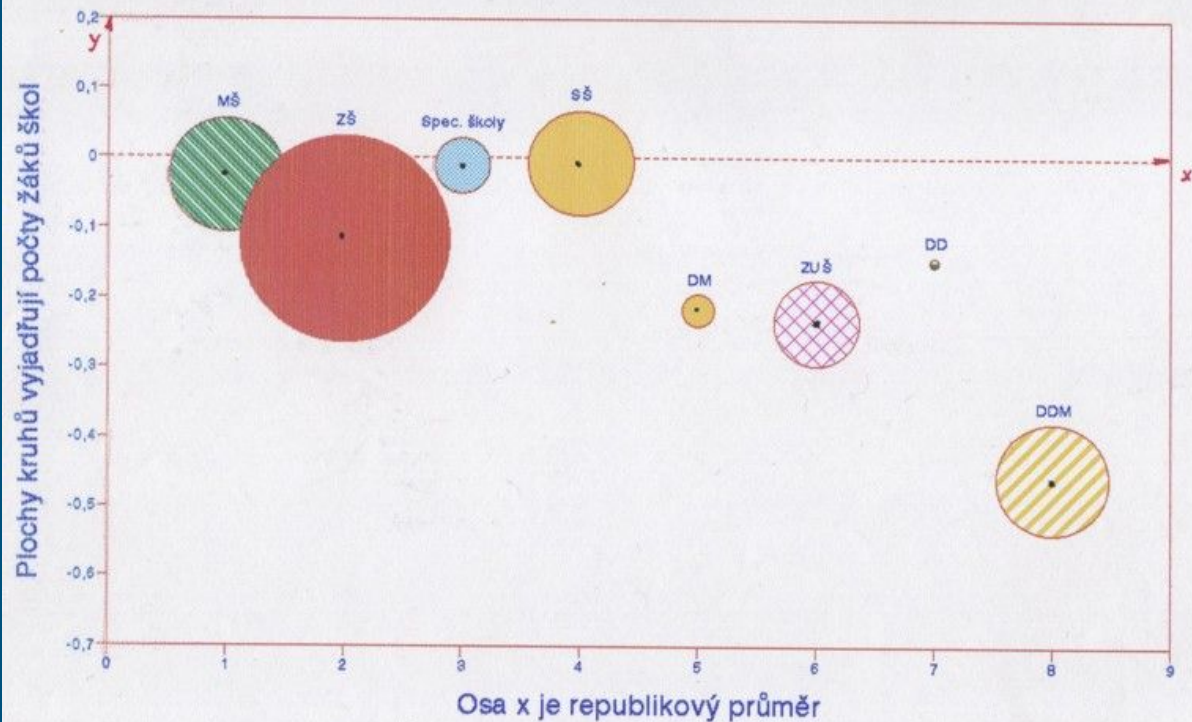
➤ Kontrola

OŠR **schvaluje** výsledky hospodaření...může navrhnout odvolání
ŘŠÚ...(1995) zejména při neschválení výsledků hospodaření s rozpočtovými
prostředky .

FINACOVÁNÍ

Restriktivní přístup znamenal pro ŠÚ neustálý souboj o vyrovnané rozpočty: permanentně optimalizovat síť škol, soustředit se na školy poskytující stupeň vzdělání, zvyšovat vlastní příjmy, iniciovat spolufinancování obcemi, zapojovat se do grantů ...

Hustota sítě škol v okrese NJ vůči průměru ČR



ČINNOSTI - normativní financování

Od r. 1993 **normativní financování neinvestičních nákladů:**

Různá implementace - výklad mezi - ŠÚ:

- důsledně dle normativů, rezervy na okresní programy
- normativně s maximálním využitím rezerv na dofinancování org. škol.
- pseudo normativní přístup kryjící indexový rozpis na školy.

Rozdílná velikost okresů a hustota sítě škol ⇒ růst programového financování MŠMT a oslabování významu republikových normativů.

Nicméně normativní financování odvozené od výkonu na vstupech přineslo ve státní správě nezvyklou **transparentnost!**

Činnosti - SPRÁVA SÍTĚ ŠKOL

➤ Permanentní optimalizace:

- *demografický vývoj*
- *zajišťování mzdové úrovně redukcí “zbytných” kapacit*
- *“zlatá léta” středního školství*
- *růst speciální a alternativní nabídky*

➤ Široké a komplikované projednávání při většině změn v síti.

Nadstandardní vstřícnost k samosprávám se přímo nabízela jako prevence odmítání odvětvového řízení školství .

SPRÁVA SÍTĚ

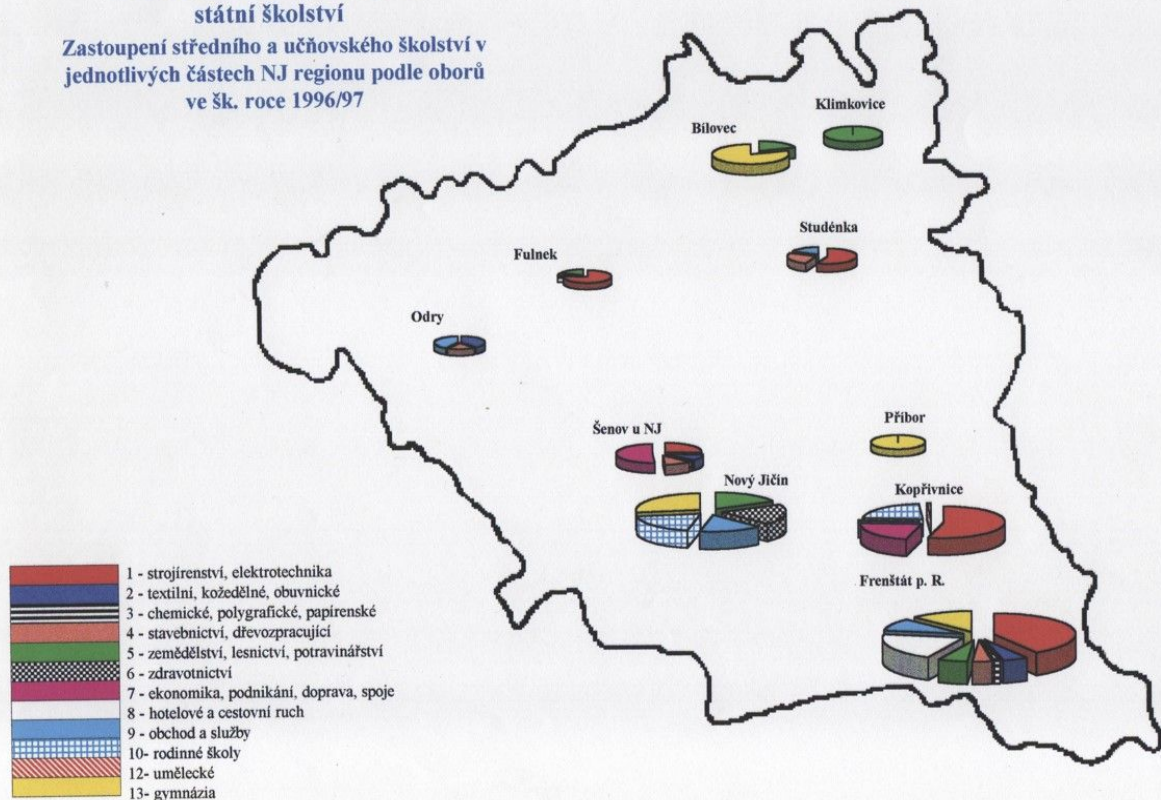
MŠ - síť na 70. léta.
ŠÚNJ redukce o cca 30
% (opakovaně kabinet
MŠ, ředitelky, odbory
okresní i škol,
zřizovatelé, OŠR, OS)

Optimalizace SŠ v režii
MŠMT - hustá síť
sociálních partnerů

Okres Nový Jičín

státní školství

Zastoupení středního a učňovského školství v
jednotlivých částech NJ regionu podle oborů
ve šk. roce 1996/97



Činnosti - VÝSLEDKY VZDĚLÁVÁNÍ

Formálně:

- přijímá opatření na základě výsledků ČŠI
- projednává výsledky výchovy a vzdělávání v OŠR a předkládá okresnímu shromáždění ke schválení zprávu ... o výsledcích výchovy a vzdělávání

Všechny činnosti ŠÚ ovlivňovaly podmínky, tedy i kvalitu vzdělávání, zejména:

- výběr a ovlivňování ředitelů
- koordinace nabídky a poptávky vzdělávacích aktivit
- efektivizace sítě škol a školských služeb jako faktor růstu platů
- rozsah a kvalita metodické podpory, zejména DVPP

Činnosti - PODPORA DVPP

- **ŠÚNJ: kontinuálně koncepčně vedené pracoviště DVU**
- **Středisko informatiky a služeb NJ: Principy nabídky a realizace DVPP**
 - realizace záměrů ŠÚ
 - tvorba vzdělávací nabídky na základě poptávky škol (učitelů) a v souladu se zájmy státu a zřizovatelů
 - dobrovolná účast
 - vysoká profesionální úroveň a kvalita nabízených akcí
 - okamžité i průběžné zjišťování zpětné vazby od účastníků akcí
 - zjišťování účinnosti dalšího vzdělávání ve školách (dotazníkové šetření, spolupráce s ČŠI, údaje z výročních zpráv škol)
 - dostupnost časová, finanční.

Činnosti - METODICKÁ POMOC

Legislativa: "Školský úřad **na žádost** školy nebo pracovníků škol, školských zařízení nebo předškolních zařízení zajišťuje metodickou pomoc."

Realita - Výroční zpráva ŠÚNJ 1999/2000:

- 17 porad s ŘŠ
- 2x konzultační porady po obvodech pro ředitelky MŠ
- spolupráce s kabinety řízení
- neformální besedy ve školách 6x
- metodické vedení začínajících ředitelů
- 2x porady s ved. školních jídelen + 3 metodické akce
- **měsíční informátory ŠÚ a SIS - i pro obce**
- seminář pro předsedy rad škol (19); ŠÚ inicioval jejich vznik na poradách s řediteli, starosty, na dalších individuálních jednáních

Činnosti - KONCEPČNĚ STRATEGICKÁ ČINNOST

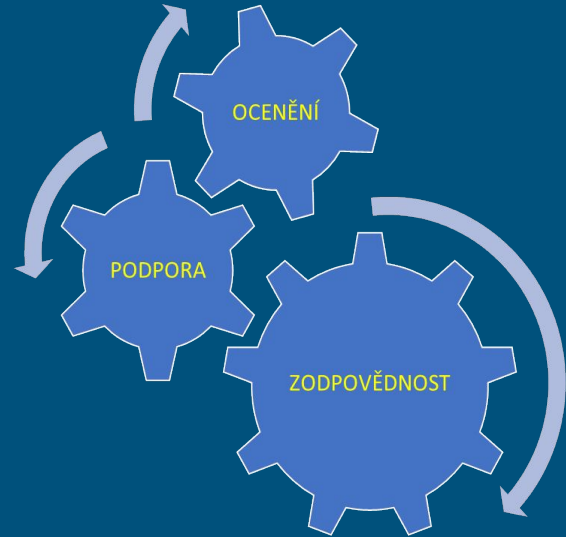
139/1995: ŠÚ předkládá okresnímu shromáždění ke schválení zprávu o stavu koncepce a rozvoje sítě PZ, Š a ŠZ... a o **koncepti a výsledcích činnosti školského úřadu.**

Z koncepčních záměrů - VZ 1999/2000:

- *podporovat humanizační funkci školy propagací prožitkových a kooperativních forem vzdělávání a školních parametrů*
- *vytvářet podmínky pro rozvoj vnitřní diference škol*
- *rozšiřovat zkušenosti inovativních a inovujících se škol formou metodických setkání ve spádových obvodech a stážemi začínajících učitelů*
- *upřednostňovat model osobnostního rozvoje dětí a trvale zkvalitňovat diagnostikování dětí v MŠ a primárním školství...*
- *pokračovat ve zvýrazňování škol jako center obcí*

POSELSTVÍ - Klíčový faktor managementu kvality vzdělávání.

Lucy Crehan o úspěšných vzdělávacích systémech: „Ve všech zemích, které jsem na téhle cestě navštívila, se akontabilita škol chápe jako zodpovědnost, tedy každá ředitelka nebo ředitel odpovídá za chod své školy a **musí umět sami za sebe zodpovědět svému školskému úřadu, proč co dělají.**“



NEROVNOSTI

Pro vzdělávací politiku, tedy i ŠÚ, v 90. létech nebylo toto téma prioritou, i když OECD doporučovalo v r. 1996 priority:

1. KVALITA

2. SPRAVEDLNOST - selektivnost v ČR: víceletá gymnázia, počty dětí ve zvláštních školách...

Následené Mimořádné zasedání Výboru pro vzdělávání OECD 1999:

ČR: *Uskutečnit změny vzdělávací soustavy, které umožní přístup k vyššímu vzdělání i dětem z méně podnětného prostředí.*

Zpráva OECD: *...Víceletá G - současnou situaci nelze považovat za přijatelnou...nadále existují výrazné rozdíly mezi všeobecně vzdělávacími a odbornými školami...*

ŠÚ zřizují v r. 1998 na pokyn MŠMT Koordinační komise pro poskytování poradenských služeb.

POSELSTVÍ

Co dnes chybí, je možnost a povinnost optimalizovat síť škol, školských zařízení a služeb (poradenských, metodických, vzdělávacích) pro obecní školství v přiměřeném regionu (okrese?).

ŠÚ zvládaly relativně rychlou a dostupnou koordinace vzdělávací nabídky a poptávky.

ŠÚ a samosprávy (ZSSSŠ - 139/1995) - okresní úroveň

Okresní školská rada

Výkon trpěl **formálností** - výkonnost OŠR závisela většinou na iniciativě ŠÚ.

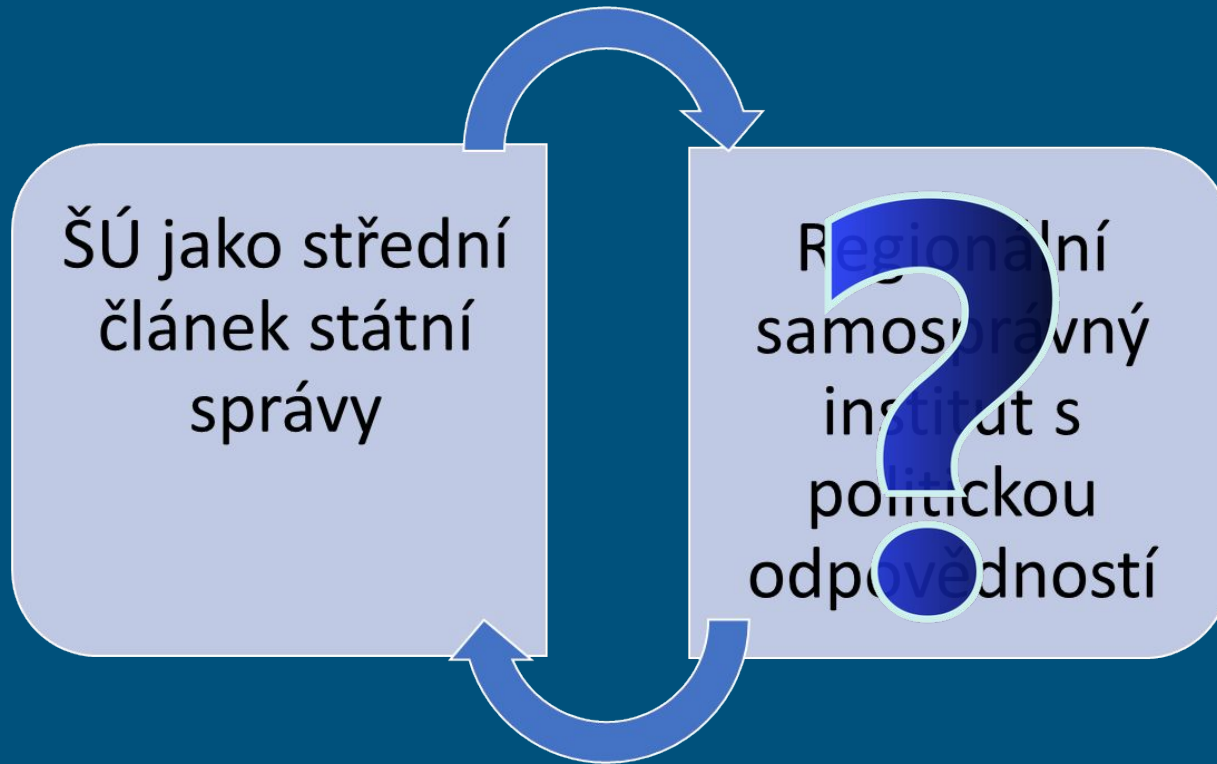
Okresní shromáždění

Institut okresního shromáždění sloužil ke spolupráci měst a obcí, byl složen z jejich starostů - nově byl povinen věnovat se minimálně 1x za rok školství.

ŠÚ předkládá **okresnímu shromáždění každoročně ke schválení zprávu ze svého územního obvodu** o stavu koncepce a rozvoje sítě předškolních zařízení, škol a školských zařízení, o výsledcích výchovy a vzdělávání a o koncepci a výsledcích činnosti ŠÚ... Zpráva dále obsahuje informace o hospodaření.

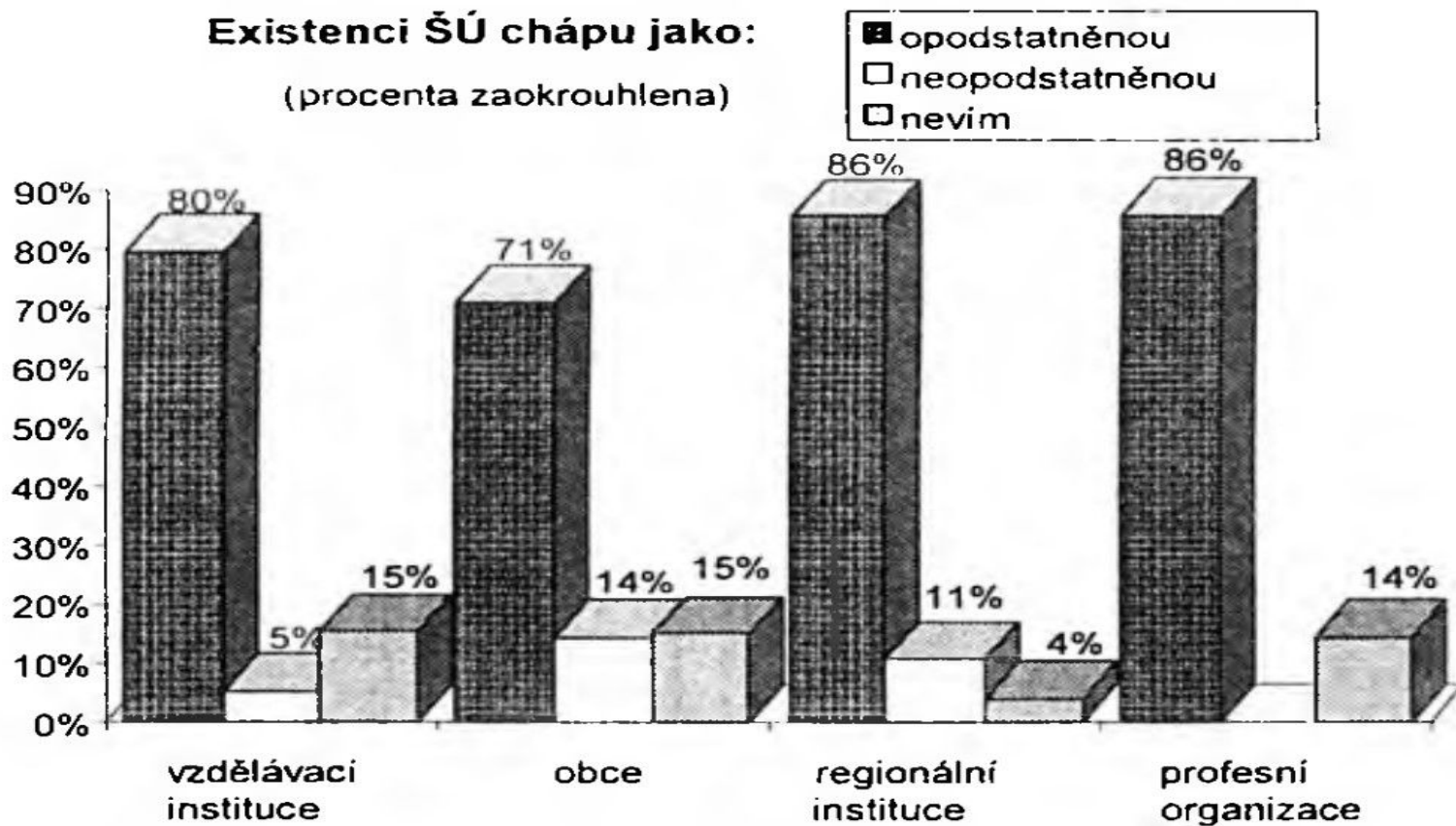
Jednotliví členové OS si spíše hájili zájmy svých škol a jen **omezeně vnímali regionální spoluzodpovědnost.**

POSELSTVÍ



Hodnocení odvětvového řízení - výzkumy 1996-2001

(A.Malach)



Zánik odvětvového řízení (132/2000)

Všechny ŠÚ ze zákona zanikly k 31. 12. 2000

- I. etapa reformy veřejné správy k 1.1. 2001 → přechody kompetencí na okresní úřady a po částech na kraje
- II. → krajské úřady a obce s rozšířenou působností

Počet rozepsaných pracovních míst ŠÚ v r. 2000 = 2260 (neplnění 101)

- pracovníci kontroly na ČŠI 220
- převod na OkÚ a KÚ 2040 → 1.1.2001: 1943/97; 1.1.2002: 1160/880)
- na obec s rozšířenou působností delimitováno 3,5 pracovníka

ZÁNIK - příčiny

1. Převažující politické koncepce → *co je decentralizované (devoluční), to je demokratické*.
2. Absence státní vzdělávací koncepce → problém priorit, špatné vztahy mezi ŠÚ a ČŠI, roztržitá školská veřejnost, nevýrazné expertní týmy.
3. Přehnaná očekávání školské veřejnosti → “*otloukánci*”.
4. Skutečné nedostatky realizovaného působení ŠÚ:
 - rozdílná výkonnost ← neúměrné zeštíhlování + politizace obsazování vedoucích funkcí
 - participační deficity ← neřešené zapojování samospráv
 - nadměrná direktivnost a byrokratizace ← oddalování standardizace.