

Partnerství
pro vzdělávání
2030+


Role zřizovatele školy

v zemích s vynikajícími
vzdělávacími výsledky
a rovnými šancemi

Autoři

Karel Gargulák
Štěpán Kment
Michal Ostrý
Vladimír Srb

PAQ
RESEARCH



*Snažíme se usnadňovat
školám vedlejší procesy,
aby se mohly soustředit
na těžkou práci vzdělávání.*

Arnold Jonk
ředitel úřadu místní
školské správy,
Amsterdam-východ

Role zřizovatele školy v zemích s vynikajícími vzdělávacími výsledky a rovnými šancemi

Karel Gargulák / PAQ Research
Štěpán Kment / PAQ Research
Michal Ostrý / PAQ Research
Vladimír Srb / Partnerství pro vzdělávání 2030+

Studie vznikla ve spolupráci Partnerství pro vzdělávání 2030+ a PAQ Research.

Redakční a editorské práce: Lukáš Klimeš
Jazyková korektura: Soňa Čapková, Tereza Ladová
Grafické zpracování: Hedvika Člupná

Vydalo Partnerství pro vzdělávání 2030+, z. ú., (partnerstvi2030.cz)
v roce 2023 za finanční podpory Nadace České spořitelny,
Nadace RSJ a Nadace BLÍŽKSOBĚ.



ISBN: 978-80-908892-0-0

| | | |
|-----------|--|-----------|
| | Zadání | 5 |
| | Výběr případů | 6 |
| 1. | Institucionální ukotvení role zřizovatele základních a mateřských škol | 7 |
| 2. | Společné znaky zřizovatelů ze všech čtyř zemí | 8 |
| 2.1/ | Zřizovatelé nesou zákonnou odpovědnost za kvalitu vzdělávání a za ředitele | 8 |
| 2.2/ | O pedagogický rozvoj škol se starají kvalifikovaní vedoucí úředníci, politici nemají přímý vliv na ředitele škol | 8 |
| 2.3/ | Zřizovatelé mají kompetence i kapacity pro snižování nepedagogické zátěže škol | 9 |
| 2.4/ | Dochází ke snižování počtu zřizovatelů a koncentraci jejich odborných kapacit | 9 |
| 3. | Jaké činnosti pro své školy zajišťují zřizovatelé | 10 |
| 3.1/ | Přehled činností zřizovatelů v oblasti provozní správy škol | 10 |
| 3.2/ | Přehled činností zaměřených na pedagogický rozvoj škol (pedagogická správa a leadership) | 12 |
| 3.3/ | Finanční a personální kapacity zřizovatelů pro správu škol | 14 |
| 3.4/ | Vybrané otázky, zkušenosti a názory vedoucích pracovníků zřizovatele | 15 |
| 3.5/ | Srovnání personálních kapacit pro územní správu škol: případové studie a ČR | 20 |
| 4. | Analýza širšího kontextu role zřizovatelů | 24 |
| | Výzkumný záměr a metodologie | 24 |
| 4.1/ | Estonsko | 25 |
| 4.2/ | Finsko | 31 |
| 4.3/ | Nizozemsko | 38 |
| 4.4/ | Ontario | 45 |
| 5. | Zdroje | 52 |
| 5.1/ | Seznam literatury | 52 |
| 5.2/ | Seznam grafů | 55 |
| 5.3/ | Seznam obrázků | 55 |
| 5.4/ | Seznam tabulek | 55 |
| | O Partnerství pro vzdělávání 2030+ | 56 |

Zadání

Cíle studie

- **Popsat roli zřizovatelů škol ve vybraných zemích, kterým se daří dosahovat lepších vzdělávacích výsledků, wellbeingu a rovných šancí žáků než v České republice.**
- **Identifikovat společné znaky zřizovatelů škol a trendy, jež se opakují v těchto zemích.**
- **Popsat a srovnat konkrétní příklady dobré praxe zřizovatelů (jeden příklad z každé země). Detailně zmapovat, které činnosti zajišťují pro své školy a jaké na to mají personální a finanční kapacity.**
- **Zajímají nás podpůrné činnosti zřizovatelů v těchto oblastech:**
 - nábor zaměstnanců škol,
 - finance (finanční řízení, účetnictví, mzdy...),
 - správa majetku (budovy, IT servis, úklid...),
 - dostupnost (plánování kapacit škol, nové stavby...),
 - právní servis (smlouvy...),
 - koordinace podpory pro žáky se speciálními vzdělávacími potřebami,
 - pedagogický leadership a podpora zlepšování kvality učení žáků ve školách.
- **Zjistit názory zkušených vedoucích pracovníků zřizovatelů na vybrané otázky.**
 - Kolik procent svého času věnují ředitelé škol pedagogickému vedení?
 - Kolik procent času by zřizovatelé chtěli, aby ředitelé škol věnovali pedagogickému vedení, a domnívají se, že je reálné toho dosáhnout?
 - Kolik procent ředitelů škol vyučuje? Kolik hodin týdně?
 - Kolik kandidátů se obvykle uchází o místo v případě hledání nového ředitele školy?
 - Jaké činnosti zřizovatele mají největší přidanou hodnotu pro kvalitu vzdělávání?
 - Jaký je optimální počet škol a žáků, o které se může zřizovatel efektivně postarat?
 - Kdo je přímým nadřízeným pracovníkem ředitelů škol?
 - Mají volení představitelé zřizovatelů (např. starosta, členové městské rady, další politici apod.) přímou rozhodovací pravomoc nad řediteli škol?
 - Má zřizovatel aktivní roli při komunikaci s ministerstvem školství?
 - Jak často zaměstnanci zřizovatele navštěvují „své“ školy?
 - Hrají zřizovatelé aktivní roli v počátečním vzdělávání učitelů?
 - Mají zřizovatelé nějakou aktivní roli při uvádění nových učitelů do praxe?
- **Přepočítat personální kapacity zřizovatelů v případových studiích na průměrně velký správní obvod obce s rozšířenou působností v ČR za účelem srovnání s českým kontextem.**
- **Porovnat objem času, který ředitelé ZŠ v ČR věnují pedagogickému vedení, s údaji zjištěnými v případových studiích.**

Studie klade hlavní důraz na zkoumání role zřizovatelů veřejných základních škol a mateřských škol či institucí poskytujících předškolní výchovu a péči. Informace o zřizovatelích ostatních stupňů škol jsou podrobněji zpracovány pouze orientačně pro porozumění celkovému kontextu nebo pouze v těch případech, kdy stejný zřizovatel řídí základní i střední školy.



Výběr případů

1
Medián počtu obyvatel v obci podle publikace *Key Data on Local and Regional Governments in the European Union* (2017). Více o proměnách správy finského vzdělávacího systému Sahlberg, P. (2021). *Finnish Lessons 3.0: What Can the World Learn from Educational Change in Finland?*

2
Více a komplexně v knize Alma, H., Jones, M. (2017). *The Dutch Way in Education Teach, learn and lead The Dutch Way.*

3
Více o konceptu Syed, S. (2015). *Building Principal Pipelines: A Strategy to Strengthen Education Leadership. Update.*



GRAF 1

Vzdělávací výsledky podle decilů indexu ekonomického, sociálního a kulturního statusu PISA (ESCS)³

Analýza se zaměřuje na následující země:

Estonsko – postsocialistická země, která se dokázala učit od Finska i jiných vzdělávacích systémů; během posledních deseti let předstihla Finsko ve většině vzdělávacích výsledků i zajištění rovných šancí pro všechny děti (s výjimkou wellbeingu¹ žáků – viz OECD, 2019a).

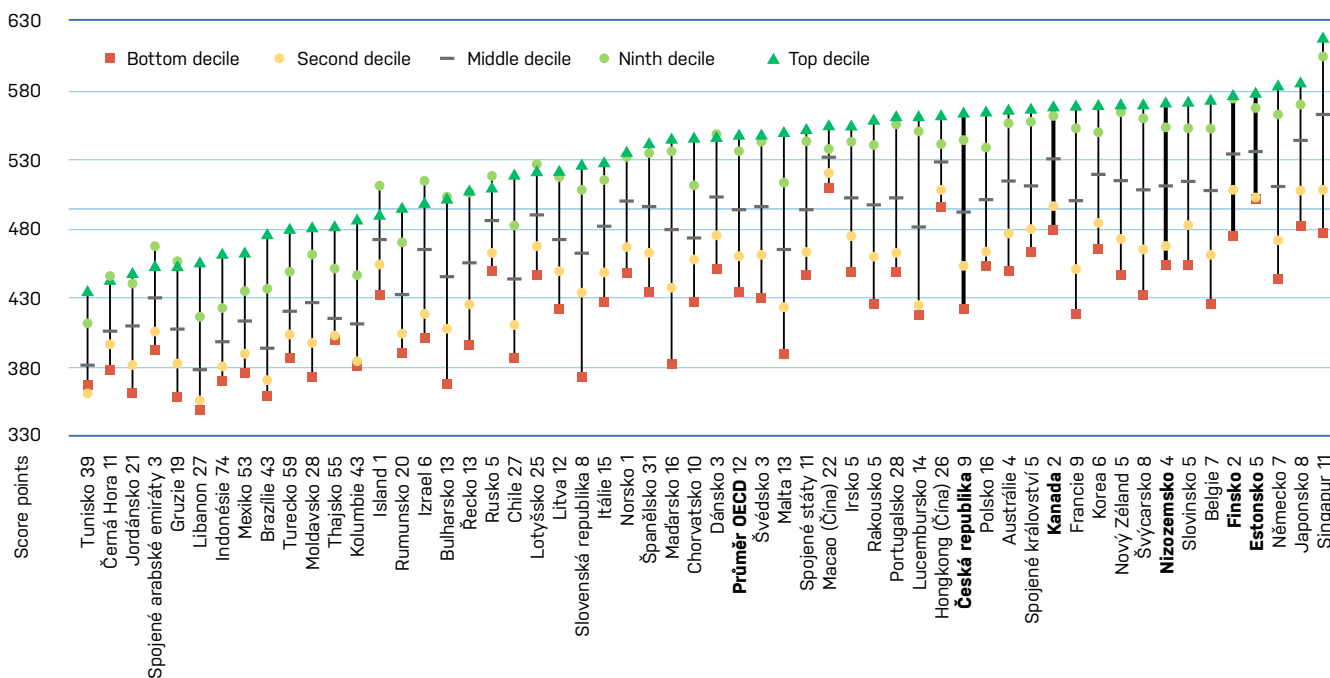
Finsko – země se stabilně vysokou úrovní výsledků žáků, wellbeingu i rovných šancí ve vzdělávání (viz Sahlberg, 2021).

Nizozemsko – země, která má decentralizovanější vzdělávací systém než ČR, a „přesto má lepší výsledky a současně nejvyšší úroveň wellbeingu žáků na světě (viz Alma, Jones, 2017 či OECD, 2018b).

Kanada – kanadská provincie Ontario s podobně velkým počtem žáků jako ČR, ve které proběhla jedna z neúspěšnějších vzdělávacích reforem na světě s měřitelnými výsledky (viz např. Veselý, 2013; Campbell, Fullan, 2019).

Výběr uvedených zemí primárně souvisí s úrovní výsledků a dalších výstupů (oblast wellbeingu) sledovaných vzdělávacích systémů v rámci mezinárodního srovnání. Především však zohledňuje zajištění rovných příležitostí a vysoké přidané hodnoty vzdělávání pro všechny děti a žáky. **Právě závislost vzdělávacích výsledků českých žáků na jejich socioekonomickém zázemí je v případě ČR výrazně vyšší než ve všech čtyřech sledovaných zemích zařazených do studie.** Graf níže ukazuje, jak se v jednotlivých zemích liší vzdělávací výsledky² podle ekonomického, sociálního a kulturního statusu žáků (ESCS) měřeného podle mezinárodního testování PISA. Z grafu je patrné, že výsledky českých žáků, kteří mají nejlepší zázemí (top decile), jsou srovnatelné s podobně situovanými žáky v Estonsku, Finsku, Nizozemsku i Kanadě. **Čeští žáci s průměrným zázemím (middle decile) jsou na tom ale výrazně hůře. Pokud porovnáme výsledky českých žáků s nejlepšími a s nejhorším zázemím (bottom decile), vidíme, že tyto rozdíly patří mezi jedny z největších v rozvinutých zemích (OECD).**

Naše studie se proto zaměřuje zejména na identifikaci těch činností zřizovatelů škol, které pomáhají ředitelům a učitelům v jejich hlavním poslání: aby se každé dítě v jejich škole kvalitně učilo.



Institucionální ukotvení role zřizovatele základních a mateřských škol

V Estonsku a Finsku vykonávají roli zřizovatele **obce**. V obou zemích postupně došlo ke snížení počtu obcí, a tím i ke koncentraci jejich kapacit pro správu školství. Průměrný počet obyvatel obce v Estonsku je přibližně osmáctkrát vyšší než v ČR, ve Finsku přibližně čtrnáctkrát⁴. Obce v těchto zemích obvykle disponují dostatečným aparátem jak pro pedagogické vedení škol na svém území, tak i pro snižování nepedagogické zátěže kladené na ředitele škol. **Správu škol obvykle zajišťuje více odborů městského úřadu, zejména odbor školství, odbor správy majetku a finanční odbor. Estonské školy zřizované obcemi jsou samostatnými organizacemi, zatímco finské školy jsou organizační složkou své obce a nemají právní subjektivitu.**

V Nizozemsku a v kanadském Ontariu vykonávají roli zřizovatele samostatné a relativně autonomní organizace zřízené výhradně za účelem správy škol. Tyto organizace nejsou přímo řízeny obcemi ani státem, ale pracují pod jejich dohledem, spolupracují s nimi a jsou regulovány školskou legislativou. V obecnějším smyslu je můžeme považovat za **úřady místní školské správy v případě Nizozemska (Schoolbestuur) nebo úřady obvodní školské správy v případě Ontaria (District School Board)**. Zkráceně je nazýváme **úřady školské správy**. **V obou těchto zemích mají právní subjektivitu pouze zřizovatelé škol, nikoli jednotlivé školy.**

Mezi Nizozemskem a Ontariem ale existují podstatné rozdíly. Například **v Nizozemsku jsou to v případě veřejných škol obce, kdo právním aktem zřizuje místní úřady školské správy. Obce mají také zastoupení v dozorčích radách těchto úřadů. Tyto úřady navíc mohou mít více různých právních forem.** Na druhou stranu mají obce v Nizozemsku povinnost založit **úřad školské správy, pokud kdokoli splní minimální požadavky předepsané zákonem** (včetně soukromých osob), a proto mnoho obcí zřizuje více než jeden **úřad školské správy**. V nizozemské kultuře je založení školy **považováno za jedno ze základních práv a svobod ve vzdělávání a klade se zde maximální důraz na svobodu ve vzdělávání**. Proto obecně platí, že úřady školské správy v Nizozemsku mají ve srovnání s ostatními zeměmi mnohem více autonomie (nezávislosti na politické moci) než jiní zřizovatelé podobného typu. Na rozdíl od Ontaria v Nizozemsku také existuje velký počet zřizovatelů, kteří zřizují pouze jednu školu (39 % zřizovatelů)⁵, a úroveň vzdělávacích nerovností je zde větší než v ostatních zemích zařazených do studie.

V kanadském Ontariu rozhoduje o zřizování úřadů školské správy premiér. Tyto úřady zde mají jednotnou právní formu takzvaného úřadu obvodní školské správy (District School Board) a obvykle slouží většímu počtu obcí najednou. Stát zde úřady školské správy přímo neřídí, ale ve výjimečných případech závažného porušení zákona může dočasně převzít správu úřadu.

4

Společné cíle pro místní vzdělávací systém jsou ve formě kontraktu uzavírány mezi zřizovatelem a ředitelem škol.

5

Přehled vybraných hlavních pozic v rámci organizační struktury je dispoziční ve schématu pod odkazem zde: https://drive.google.com/file/d/18h_G6GTdc5prwUqY8wc7IrKrhuNwAcs/view.



KAPITOLA 2

Společné znaky zřizovatelů ze všech čtyř zemí

2.1

Zřizovatelé nesou zákonnou odpovědnost za kvalitu vzdělávání a za ředitele

Zřizovatelé ve všech čtyřech zemích mají ze zákona odpovědnost za kvalitu vzdělávání ve svých školách, inkluzivitu a wellbeing dětí ve smyslu duševní pohody a zdraví. Všichni zřizovatelé najímají, hodnotí a odměňují ředitele škol. Ve Finsku, Ontariu a Nizozemsku zřizovatelé najímají také učitele, typicky ve spolupráci s ředitelem školy. Zřizovatelé v Nizozemsku si mohou flexibilně upravit, které kompetence budou vykonávat sami a které přenesou na ředitele škol. Ostatní země mají jednoznačnější zákonnou úpravu (viz přehled činností níže). **Všichni zřizovatelé skládají účty státu ve formě průběžných zpráv a pravidelné komunikace (Estonsko, Finsko, Ontario) nebo formou pravidelné kontroly ze strany školní inspekce (Nizozemsko).**

2.2

O pedagogický rozvoj škol se starají kvalifikovaní vedoucí úředníci, politici nemají přímý vliv na ředitele škol

Zřizovatelé obvykle zaměstnávají na vedoucích pracovních pozicích svých organizačních složek, odborů či samostatných úřadů kvalifikované experty. Tito pracovníci vykonávají roli vedoucích úředníků odpovědných za řízení školství a pedagogický leadership na svém území a jsou přímými nadřízenými ředitelů škol.⁶

V Estonsku a Finsku mají popsané odpovědnosti **vedoucí odborů školství a vedoucí oddělení zaměřených na předškolní vzdělávání, základní školy** apod. Vedoucí odborů jsou do svých funkcí jmenováni vedením municipality. V případě Estonska je jmenování do pozice vedoucího školského odboru v rukou starosty municipality. V případě Finska jde o radu města. Hodnocení výkonu funkce vedoucích úředníků ve školství přísluší věcně příslušnému členu vedení municipality (např. místostarosta, člen rady), popř. vedoucímu úřadu.

V čele úřadu místní školské správy veřejných škol v Nizozemsku stojí typicky **předseda nebo ředitel (Bestuurder)**, který je jmenován i hodnocen **dozorčí radou (Raad van toezicht)**. Původní členy dozorčí rady jmenuje v okamžiku zřízení školského úřadu místní obec, nicméně své následníky v dozorčí radě obvykle jmenují sami členové dozorčí rady. Složení dozorčí rady se v dílčích případech liší. Ve většině případů ji tvoří volení zástupci (politici), ale místní profesionálové – například odborníci na vzdělávání, finance, HR apod.

V Ontariu má roli vedoucího úředníka **ředitel vzdělávání (Director of Education)**, který má k dispozici tým **superintendentů vzdělávání (Superintendents of Education)**. Politickou odpovědnost za kvalitu vzdělávání v místních školách nese

⁶ Více o problematice viz ČŠI (2022). *Kritéria hodnocení podmínek, průběhu a výsledků vzdělávání*. Dostupné z: <https://www.kvalitniskola.cz/>.

kolektivně takzvaná školská komise úřadu obvodní školské správy (Board of Trustees). Členové školské komise jsou voleni z řad místních občanů ve stejný den, kdy probíhají obecní volby. Ředitel vzdělávání je do své funkce jmenován školskou komisí. Jmenování superintendentů je v kompetenci ředitele vzdělávání. Ředitel vzdělávání průběžně skládá účty jak školské komisí a místním občanům, tak i státu. Stát předepisuje kvalifikační předpoklady na ředitele vzdělávání i superintendenty. Ontarijské ministerstvo vzdělávání má také právo neschválit jmenování ředitele vzdělávání navrženého školskou komisí.⁷

2.3

Zřizovatelé mají kompetence i kapacity pro snižování nepedagogické zátěže škol

Zřizovatelé mají kompetence zásadním způsobem snižovat nepedagogickou zátěž škol ve všech zkoumaných činnostech, mezi které patří nábor zaměstnanců, finanční řízení, správa majetku, právní servis, řízení projektů apod. Největší možnosti v tomto ohledu mají zřizovatelé ve Finsku, Nizozemsku a Ontariu, protože školy zde nemají právní subjektivitu.

2.4

Dochází ke snižování počtu zřizovatelů a koncentraci jejich odborných kapacit

V e všech studovaných zemích se **od devadesátých let snižuje počet zřizovatelů škol, a tím dochází i ke koncentraci jejich odborných kapacit.** V Estonsku a Finsku se výrazně snížil počet obcí s cílem racionalizace veřejné správy a kvality a dostupnosti veřejných služeb. V Ontariu došlo ke sloučení menších školských obvodů. V Nizozemsku roste počet škol, které se postupně dobrovolně připojují k větším úřadům místní školské správy. **Hlavním důvodem těchto změn je rostoucí potřeba zajistit efektivní, profesionální a hospodárnou veřejnou správu škol.**

7

„We try to facilitate the schools in secondary processes, so they can concentrate on the hard job of education.“ Arnold Jonk, výkonný ředitel úřadu místní školské správy, nadace Stajj, městská část Amsterdam-východ.

KAPITOLA 3

Jaké činnosti pro své školy zajišťují zřizovatelé

Zahraniční konzultanti pro účely této analýzy v každé zemi vytipovali zřizovatele, kteří podle jejich zkušeností kvalitně vykonávají svou roli. Vedoucí pracovníci těchto zřizovatelů (přehled viz níže) pro nás vyplnili dotazník a absolvovali hloubkový rozhovor. **Zmapovali jsme přibližně padesát různých činností, které tito zřizovatelé pro své školy zajišťují (každý v různé míře).**

Jeden z expertů do dotazníku uvedl větu, která příležitostně shrnuje to, co vystihuje přístup všech čtyř zřizovatelů: **„Snažíme se usnadňovat školám vedlejší procesy, aby se mohly soustředit na těžkou práci vzdělávání.“**⁸

Data jsme získali od těchto zřizovatelů:

- město Tartu (Estonsko),
- město Jyväskylä (Finsko),
- místní školská správa, nadace Stajj, městská část Amsterdam-východ (Nizozemsko),
- obvodní školská správa Greater Essex (Ontario).

3.1

Přehled činností zřizovatelů v oblasti provozní správy škol

V první části analýzy jsme se zaměřili na přehled činností v provozní správě škol. Zde se z pohledu charakteristik českého vzdělávacího systému jedná především o činnosti spadající do oblasti zajištění podmínek vzdělávání či nepedagogických činností a služeb ve školách. Přehled vykonávaných činností shrnujeme v Tabulce 1.



TABULKA 1

Činnosti zřizovatelů
zaměřené na provozní
správu škol

| ZÁKLADNÍ ÚDAJE | PŘÍPADOVÉ STUDIE | | | |
|--|------------------|---------------|-------------------|---------------|
| ZEMĚ | ESTONSKO | FINSKO | NIZOZEMSKO | KANADA |
| název zřizovatele | Tartu | Jyväskylä | Staj | GECDSD |
| počet škol | 49 | 38 | 19 | 70 |
| počet žáků | 15 400 | 14 100 | 6200 | 36 500 |
| celkový počet úvazků zaměstnanců zřizovatele pro správu škol (provozní správa + pedagogická správa a leadership) | 53* | 49 | 13 | 211 |
| z toho počet úvazků na provozní správu | 24* | 40 | 10 | 136 |
| z toho počet úvazků mzdových účetních | 5 | 4 | 3 | 23 |
| celkové náklady na činnosti zřizovatele (% z provozu škol) | 0,40 %** | 2.73 % | 3,00 % | 2,33 % |
| právní subjektivita škol | ano | ne | ne | ne |
| ČINNOSTI ZŘIZOVATELE | | | | |
| 1. PERSONALISTIKA | ESTONSKO | FINSKO | NIZOZEMSKO | KANADA |
| nábor ředitelů škol | ANO | ANO | ANO | ANO |
| nábor učitelů | • | • | • | ANO |
| nábor ostatních pedagogických pracovníků | • | ANO | • | ANO |
| nábor nepedagogických pracovníků | • | ANO | ANO | ANO |
| 2. FINANCE A EKONOMIKA | | | | |
| tvorba rozpočtu škol | ANO | ANO | ANO | ANO |
| finanční monitoring | ANO | ANO | ANO | ANO |
| platby mezd pracovníků škol | ANO | ANO | ANO | ANO |
| účetnictví | ANO | ANO | ANO | ANO |
| intervence do rozpočtu škol | ANO | ANO | ANO | ANO |
| žádání o granty (dotační programy) | ANO | ANO *** | ANO | ANO |
| finanční řízení grantů (dotačních programů) | ANO | ANO *** | ANO | ANO |
| audit | ANO | ANO | ANO | ANO |
| 3. MAJETEK | | | | |
| správa budov | ANO | ANO | ANO | ANO |
| správa IT | • | ANO | ANO | ANO |
| stavba nových budov, hřišť apod. | ANO | ANO | ANO | ANO |
| rekonstrukce budov | ANO | ANO | ANO | ANO |
| úklidové služby | • | ANO | ANO | ANO |
| centralizované nákupy | ANO | ANO | ANO | ANO |
| 4. PRÁVO A SPRÁVNÍ PODPORA | | | | |
| uzavírání smluv jménem škol | • | ANO | ANO | ANO |
| dohled nad smlouvami, které podepisují ředitelé škol | • | ANO | ANO | ANO |
| tvorba dokumentů školy povinných ze zákona | ANO | ANO | • | ANO |
| zpracování povinných školních reportů a statistik | ANO | ANO | • | ANO |
| profesionální právní poradenství pro ředitele škol | ANO | ANO | ANO | ANO |
| 5. DOSTUPNOST A KAPACITY VZDĚLÁVÁNÍ | | | | |
| plánování kapacit škol | ANO | ANO | ANO | ANO |
| administrace přijímacího řízení | • | • | • | ANO |
| administrace odvolání od nepřijatých žáků | ANO | • | ANO | ANO |

VYSVĚTLIVKY

ANO

zajišťuje zřizovatel (interní zaměstnanci v centrální kanceláři)

ANO

zajišťuje zřizovatel (část služeb nakupuje externě)

ANO

zajišťuje částečně zřizovatel a částečně si zajišťují školy individuálně

• nezajišťuje zřizovatel, školy si zajišťují samy individuálně

*

číslo uvádí počet pracovníků, kteří se v popsanych činnostech věnují nejen školám, ale i dalším organizacím v působnosti zřizovatele, nepodařilo se získat kvalifikovaný odhad úvazků věnovaných výhradně školám

**

zde se jedná pouze o náklady na činnosti odboru školství, nikoli ostatních odborů podporujících školy

granty EU administruje zřizovatel, rozvojové granty měst programy pro školy neexistují

Nejširší paletu činností v oblasti provozní správy škol zajišťuje úřad obvodní školské správy v kanadském školském obvodu Greater Essex (provincie Ontario). Zde zřizovatel buď sám, nebo za využití nákupu externích služeb přebírá plnou odpovědnost za personalistiku ve školách, správu financí a ekonomiky škol, zajištění správy majetku, právní podporu školám, dostupnost vzdělávání a plánování kapacit či koordinaci podpory a mezioborové spolupráci pro děti se speciálními vzdělávacími potřebami. K tomuto účelu má k dispozici 136 zaměstnanců věnujících se na plný úvazek provozním činnostem a nepedagogické podpoře. Pracovní úvazky jsou rozděleny do jednotlivých agend následujícím způsobem: 39 IT, 26 finance, 20 HR, 27 správa budov a majetku, 12 mediální a komunikační služby, 2 kurýr, 10 administrativní a kancelářská podpora pro experty zaměřené na pedagogickou správu a leadership.

V případě nizozemského místního úřadu školské správy Staj v Amsterdamu zřizovatel také zajišťuje většinu agend v oblastech financí a ekonomiky škol, správy majetku škol či právní podpory. Z celkového počtu 13 zaměstnanců zřizovatele je provozní správě věnováno přibližně 10 pracovních úvazků: 2 HR, 2 správa budov, 3 mzdy a účetnictví, 2 sekretariát, 1× finanční kontrolor.

V případě finského města Jyväskylä se sledovaným oblastem a činnostem zřizovatele zaměřeným na provozní správu škol věnuje v oblastech financí a ekonomiky, popř. personalistiky cca 30 pracovníků. Dalších cca 20 pracovních úvazků je věnováno oblasti majetku. Zde je však zásadní, že tito pracovníci mají na starosti nejen školy, ale i další organizace v působnosti města. Kvalifikovaný odhad počtu úvazků pracovníků, kteří se v Jyväskylä věnují provozní správě škol, je 40 úvazků. Další podpůrné personální kapacity v oblasti poradenství pak spravuje sociální a zdravotní odbor, který zaměstnává 72 pracovníků, z toho 22 školních sociálních pracovníků, 18 školních psychologů, 30 zdravotních sester a další.

V případě estonského města Tartu je odpovědnost za zajištění podpory činností ve sledovaných oblastech více rozložena mezi samotné město (a jeho odbory) a školy. Přesto však (i ve srovnání s kontextem v ČR) nese zřizovatel a jeho organizační složky odpovědnost za velkou část agend spadajících do oblasti financí a ekonomiky škol (např. zajištění účetnictví, včetně mzdového) a částečně i majetku. Ze dvanácti zaměstnanců odboru školství se na provozní a nepedagogickou správu zaměřuje 6 zaměstnanců. Pokud jde o přesný počet zaměstnanců dalších odborů města podílejících se na správě škol, ten zahrnuje 6 zaměstnanců pro správu budov, 7 pro účetnictví (z toho 5 pro mzdové účetnictví), 5 pro technickou podporu v IT. Celkem jde o cca o 24 zaměstnanců města Tartu, kteří spolupracují na provozní a nepedagogické podpoře pro školy. Je však zásadní zmínit, že část těchto zaměstnanců (vyjma odboru školství) nepracuje pro školy na plný úvazek, ale věnuje se i dalším městským organizacím. Školám se dále věnuje 23 zaměstnanců střediska podpory vzdělávání, kteří se věnují podpoře dětí a žáků se speciálními vzdělávacími potřebami (široké spektrum profesí spadajících do poradenských služeb a mezioborové spolupráce či dalších služeb).

3.2

Přehled činností zaměřených na pedagogický rozvoj škol (pedagogická správa a leadership)

Další část sledovaných činností zřizovatelů zahrnuje oblast pedagogického rozvoje škol (pedagogická správa a leadership). Z pohledu charakteristik vzdělávacího systému v ČR se jedná o oblasti podpory kvality činností škol v průběhu a ve výsledcích vzdělávání⁹. Základní přehled činností shrnuje Tabulka 2.

9

Ministry of Education and Research (2023). Statistics and analysis. Dostupné z: <https://www.hm.ee/en/ministry/statistics-and-analysis#higher-education-ins>.



TABULKA 2

Činnosti zřizovatelů
zaměřené na
pedagogickou správu
a leadership

| ZÁKLADNÍ ÚDAJE | PŘÍPADOVÉ STUDIE | | | |
|---|------------------|---------------|-------------------|---------------|
| ZEMĚ | ESTONSKO | FINSKO | NIZOZEMSKO | KANADA |
| název zřizovatele | Tartu | Jyväskylä | Staj | GECDSD |
| počet zaměstnanců v centrální kanceláři zřizovatele v roli odborného pedagogického lídra (z toho počet zaměstnanců v roli formálně odpovědné za kvalitu vzdělávání) | 6 (2) | 9 (3) | 3 (1) | 50 (10) + 25* |
| ČINNOSTI ZŘIZOVATELE | | | | |
| 1. ŘEDITELÉ | ESTONSKO | FINSKO | NIZOZEMSKO | KANADA |
| system aktivit zaměřený na rozvoj talentů na vedoucí pozice ve školách, rozvoj ředitelů a nástupnictví ředitelů (leadership pipeline) | • | ANO | ANO | ANO |
| pravidelné evaluační rozhovory s řediteli škol | ANO | ANO | ANO | ANO |
| aktivní role v nastavování cílů zlepšování škol (společně se řediteli) | • | ANO | ANO | ANO |
| podpora pro plánování a vyhodnocování zlepšování škol – kolektivně se skupinou škol | ANO | • | ANO | ANO |
| podpora pro plánování a vyhodnocování zlepšování škol – individuálně s jednotlivými školami | ANO | ANO | ANO | ANO |
| podpora spolupráce mezi řediteli škol | ANO | ANO | ANO | ANO |
| aktivní role ve vedení profesních učicích se skupin ředitelů škol | ANO | ANO | ANO | ANO |
| rotace ředitelů škol mezi školami | • | ANO | • | ANO |
| 2. UČITELÉ | | | | |
| podpora spolupráce mezi učiteli z různých škol | ANO | ANO | • | ANO |
| aktivní role ve vedení profesních učicích se skupin učitelů | ANO | • | ANO | ANO |
| podpora pro plánování obsahu vzdělávání ve školách (kurikulum) | • | ANO | • | ANO |
| aktivní role v rozhodování o zapojování škol do externích projektů zaměřených na zlepšování škol | • | • | • | ANO |
| 3. ŽÁCI | | | | |
| podpora pro vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami | ANO | ANO | ANO | ANO |
| sestavení podpůrného pedagogického personálu pro školy (psychologové, speciální pedagogové...) | • | • | ANO | ANO |
| spolupráce se sociálními službami (ochrana dítěte...) | • | • | ANO | ANO |
| spolupráce se zdravotními službami | • | • | ANO | ANO |
| 4. MONITORING VÝSLEDKŮ A SKLÁDÁNÍ ÚČTŮ | | | | |
| monitoring dosahování standardů vzdělávání s oporou o data (sledování výsledků žáků...) | • | • | ANO | ANO |
| pravidelné informování rodičů a dalších aktérů o plánu zlepšování školy a výsledcích | • | • | • | ANO |
| správa stížností (od rodičů a dalších aktérů) | ANO | • | ANO | ANO |
| skládání účtů státu za kvalitu vzdělávání ve školách | ANO | ANO | ANO | ANO |

VYSVĚTLIVKY

ANO
zajišťuje zřizovatel (interní zaměstnanci v centrální kanceláři)

ANO
zajišťuje zřizovatel (část služeb nakupuje externě)

ANO
zajišťuje částečně zřizovatel a částečně si zajišťují školy individuálně

•
nezajišťuje zřizovatel, školy zajišťují individuálně

*
pedagogické správě se věnuje dalších 25 expertních poradenských úvazků, které nemají roli pedagogického lídra a svou agendou připomínají činnosti školských poradenských zařízení či obecně poradenských služeb

V případě **pedagogické správy a pedagogického vedení (leadershipu) ze strany zřizovatele směrem k ředitelům a učitelům ve školách nese odpovědnost za nejširší paletu činností úřad obvodní školské správy v kanadském Greater Essex County District**. Komplexní vedení a podpora zahrnuje například nastavování cílů pedagogického rozvoje celého školského obvodu, podporu činností ředitelů škol i učitelů, podporu jejich spolupráce a profesního učení či sledování kvality činností i sběr dat a důkazů o stavu vzdělávacích výstupů a výsledků. **Obdobná je situace v případě nizozemského místního úřadu školské správy Stajj v Amsterdamu**, nicméně vymezení odpovědnosti je více sdílené mezi zřizovatelem a řediteli škol.

Finská Jyväskylä a tamější odbor školství nesou odpovědnost mířící primárně na podporu ředitelů a obecně vedení škol, přičemž zde jde třeba o aktivní nastavování cílů ke zlepšování činnosti škol, podporu spolupráce mezi řediteli a vedení profesních učících se skupin ředitelů, aktivní vyhledání a rozvoj talentů na vedoucí pozice ve školách (tzv. leadership pipeline¹⁰), podporu v práci s kurikulem či vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami a další činnosti.

Relativně méně odpovědnosti v oblasti pedagogického vedení a zajištění kvality vzdělávání směrem k ředitelům a učitelům ve školách nese estonské město Tartu. Zřizovatel se sice podílí na většině sledovaných činností v této oblasti, ale **odpovědnost je více rozložena mezi profesionály na straně zřizovatele a vedení škol**.¹¹

3.3

Finanční a personální kapacity zřizovatelů pro správu škol

Přesnou výši finančních nákladů na činnosti zřizovatele se podařilo zjistit pouze v případě úřadů školské správy v Nizozemsku a Ontariu. Náklady na provoz úřadu místní školské správy v Nizozemsku jsou přibližně 3 % celkového rozpočtu na provoz zřizovaných škol (6200 dětí a žáků). O správu škol se zde stará 13 zaměstnanců, z toho 3 na vedoucí pozici zaměřené na pedagogickou správu a leadership. Některé služby jsou pro školy nakupovány centrálně a zajišťovány externě (například pedagogicko-psychologické poradenství).

V případě velkého úřadu obvodní školské správy v Ontariu (až 36 500 dětí a žáků) činí jeho provozní náklady přibližně 2,33 % z celkového rozpočtu na vzdělávání ve všech zřizovaných školách. Popsané činnosti zajišťované zřizovatelem škol zabezpečuje 211 plných pracovních úvazků zaměstnanců, kteří se kromě přímého pedagogického vedení škol (ředitel vzdělávání, superintendanti, vedoucí učitelé) věnují zajištění správy ICT, financování a ekonomiky škol, správě budov, HR, podpoře dětí a žáků se SVP¹² atd. Podle ředitelky vzdělávání je **na provozní správu vyčleněno 136 pracovních úvazků. Pedagogické správě, odbornému poradenství pro školy a leadershipu je věnováno přibližně 75 úvazků expertů. Přibližně 50 úvazků je určeno pro pedagogické lídry, kteří se věnují skupinám škol (ředitelka vzdělávání, 9 superintendantů, 2 uvolnění ředitelů škol a 38 učitelů uvolněných pro metodické vedení a podporu profesního učení učitelů přímo ve školách)**.

V případě Estonska a Finska účetnictví obcí neumožňuje tyto náklady přesně vyčíslit, protože se na správě školství podílejí nejen odbory školství, ale i další odbory, které obsluhují více různých agend města (zejména odbor správy majetku a finanční odbor) – poskytnutá čísla jsou tedy kvalifikovaným odhadem těchto zřizovatelů (viz Tabulka 1). Z těchto dvou zemí jsme získali celkový kvalifikovaný odhad nákladů pouze od zástupců **finského města Jyväskylä: celkové náklady na správu škol odhadují na 2,73 % nákladů na provoz zřizovaných škol. Správě škol se věnuje přibližně 49 zaměstnanců, z toho 40 (odhad úvazků) se zaměřuje na provozní správu a 9 zaměstnanců na pedagogickou správu**.

10

Ministry of Finance of the Republic of Estonia (2019). Local governments in Estonia. Dostupné z: https://omavalitsus.fin.ee/static/sites/5/2020/02/Eesti-KOV_trykis-inglise-keel_web_2019.pdf.

11

Riigikantselei (2023). Basic Schools and Upper Secondary Schools Act. Dostupné z: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/501022018002/consolide>.

12

V případě dlouhodobých problémů může dokonce ministerstvo školství dočasně pověřit vedením úřadu obvodní školské správy svého zaměstnance. Více a komplexně např. Campbell, D. a Fullan, M. (2019). *The Governance Core: School Boards, Superintendents, and Schools Working Together*.

3.4

Vybrané otázky, zkušenosti a názory vedoucích pracovníků zřizovatele

Poslední část analýzy se zaměřila na názory a postoje vedoucích pracovníků zřizovatelů škol na vybrané otázky spojené s dobrou (kvalitní a efektivní) správou škol.

Odpovědi byly získány od následujících respondentů:

- Riho Raave, vedoucí odboru školství ve městě Tartu (Estonsko), Kadi Toomi, vedoucí oddělení všeobecného vzdělání města Tartu (Estonsko),
- Mirja Hirvensalo, předsedkyně vzdělávací rady města a členka rady města Jyväskylä (Finsko),
- Arnold Jonk, ředitel úřadu místní školské správy v Samen tussen Amstel en IJ, nadace Stajj, městská část Amsterdam-východ (Nizozemsko),
- Erin Kelly, ředitelka vzdělávání v úřadu obvodní školské správy (County District School Board) v Greater Essex (Ontario – Kanada).

3.4.1 Kolik času věnují ředitelé škol pedagogickému vedení a kolik by měli

První zkoumanou oblastí byly pohledy zřizovatelů na aktuální versus optimální podíl pracovního času, který ředitelé škol věnují pedagogickému vedení a provozní správě škol. Odpovědi zřizovatelů jsou k dispozici v Tabulce 3:

| ZEMĚ | ESTONSKO | FINSKO | NIZOZEMSKO | KANADA |
|---|--|---|------------|---|
| ZŘIZOVATEL | Tartu | Jyväskylä | Stajj | GECDSD |
| Kolik procent své pracovní doby věnují ředitelé vašich škol své hlavní úloze, tj. pedagogickému vedení školy, ve svých školách (a nikoli administrativním nebo provozním činnostem)? Jaký je váš odhad na základě vašeho pozorování/průměr? | Zhruba bychom řekli, že přibližně 60 % svého času věnují leadershipu/vedení ve vzdělávání. Samozřejmě záleží na škole a na tom, jak vedení školy vnímá a definuje svou roli. | pedagogické vedení 50 %, ostatní práce 50 % | 80 % | Myslím, že ředitelé tráví 50 % svého času provozními/administrativními záležitostmi. |
| Jaké procento své pracovní doby by ředitelé vašich škol MĚLI optimálně věnovat vedení/leadershipu ve vzdělávání na svých školách? Jaký je váš cíl, který považujete za dosažitelný? | Naším cílem/ambicí je poměr 80:20 a rozhodně je dosažitelný. Naším úkolem je poskytnout ředitelům potřebné nástroje a zdroje, abychom jim toto umožnili. | 70 % | 90 % | Myslím si, že v ideálním případě by měli 75 % svého času věnovat pedagogickému vedení, ale úspěch školy závisí i na některých provozních činnostech. Během covidu se natolik soustředili na provoz, že návrat k vedení/leadershipu v oblasti výuky bude ještě náročnější. |



TABULKA 3

Čas ředitelů věnovaný pedagogickému vedení: pohled zřizovatelů

Dotázaní představitelé zřizovatelů škol uvádějí, že **ředitelé jejich škol věnují pedagogickému vedení průměrně 50–80 % svého času (60 % v Estonsku, 50 % ve Finsku, 80 % v Nizozemsku, 50 % v Ontariu). Za ideální a současně dosažitelný cílový stav považují situaci, kdy jejich ředitelé budou věnovat pedagogickému vedení 70–90 % svého času (konkrétní údaje jsou 70 % ve Finsku, 75 % v Ontariu, 80 % v Estonsku, 90 % v Nizozemsku).**

Jako doplnění výše uvedených odhadů slouží i mapování přímé pedagogické činnosti ředitelů škol. Přehled pedagogických povinností ředitelů škol shrnuje Tabulka 4.

| ZEMĚ | ESTONSKO | FINSKO | NIZOZEMSKO | KANADA |
|--|--|---|--|---|
| ZŘIZOVATEL | Tartu | Jyväskylä | Stajj | GECDSD |
| Kolik procent ředitelů škol vyučuje? Kolik hodin týdně obvykle ředitelé vyučují? | V letošním roce vyučuje 6 ředitelů škol (27 %). Všichni mají 2–6 vyučovací hodiny = 45 minut. V Estonku záleží na oblasti. Některé místní samosprávy to nepovolují, některé se domnívají, že je to v pořádku. V Tartu to v současné době neinzerujeme jako možnost, ale pokud na to ředitel školy najde čas a sílu, nebráníme jim v tom. | Všichni 2 až 6 hodin týdně (pozn. v závislosti na velikosti školy). | Téměř nikdo to nedělá pravidelně. Někteří to dělají třeba jeden den v týdnu, pokud je někdo nemocný a není za něj náhrada. | Žádný ředitel školy nevyučuje. V případě základních škol vyučuje třetina až polovina zástupců ředitelů. V případě středních škol neučí žádný člen vedení. |



TABULKA 4

Přímá pedagogická činnost ředitelů škol

3.4.2 Zájem o ředitelskou pozici

S podmínkami pro výkon ředitelské profese vždy přímo souvisí i její atraktivita. Zájem o výkon funkce ředitele škol u sledovaných zahraničních zřizovatelů shrnuje následující Tabulka 5.

| ZEMĚ | ESTONSKO | FINSKO | NIZOZEMSKO | KANADA |
|---|--|----------------|------------|--|
| ZŘIZOVATEL | Tartu | Jyväskylä | Stajj | GECDSD |
| Kolik kandidátů se obvykle uchází o místo, pokud hledáte nového ředitele školy? | Vždy záleží na tom, o jakou školu se jedná. V loňském roce jsme měli asi 8 uchazečů o místo a 4 byli pozváni na pohovor. | Okolo 5 až 15. | Obvykle 5. | Najímáme si skupinu kandidátů a umísťujeme je podle potřeby. Obvykle se nám na tyto pozice hlásí velké množství zájemců. |



TABULKA 5

Obvyklý počet uchazečů o místo ředitele školy

3.4.3 Činnosti zřizovatelů s největším dopadem na kvalitu vzdělávání

Druhá z otázek míří na činnosti zřizovatelů, za které nesou odpovědnost a které zajišťují pro své školy. Respondenti měli vyjmenovat a dle vnímaného nejvyššího dopadu seřadit činnosti, jež – pokud jsou vykonávány kvalitně – mají podle jejich zkušeností největší přidanou hodnotu pro práci ředitelů škol a učitelů a pro kvalitu vzdělávání dětí ve školách, které zřizují. Odpovědi shrnuje Tabulka 6.

| ZEMĚ | ESTONSKO | FINSKO | NIZOZEMSKO | KANADA |
|---|--|--|---|---|
| ZŘIZOVATEL | Tartu | Jyväskylä | Stajj | GECDSD |
| Jaké činnosti zřizovatele škol – pokud jsou vykonávány dobře – mají podle vašich zkušeností největší přidanou hodnotu pro práci ředitelů škol a učitelů a pro kvalitu vzdělávání dětí ve školách? Seřadte je podle důležitosti – od těch, které považujete za nejdůležitější (s největším dopadem). | 1. důvěra v ředitele škol a jejich podpora (ředitelé musejí vědět a cítit, že jim odbor školství stojí za zády, ať se děje cokoli), 2. vytvoření prostoru a času na spolupráci škol, 3. podpora inovativních iniciativ jednotlivých škol, 4. aktivní účast na některých větších projektech (úleva od administrativní zátěže). | 1. plánování rozpočtu a administrativa, 2. nábor a péče o rozvoj personálu škol (HR), 3. centralizovaný nákup zboží a služeb, 4. mezinárodní spolupráce / digitalizace škol / práce na jejich pedagogickém rozvoji. | 1. nejdůležitější je HRM (řízení lidských zdrojů), péče o zaměstnance, vyplácení mezd, pomoc při obsazování volných míst, 2. IT – školy jsou příliš malé na to, aby se o IT staraly samy, a když to dělaly, vyplývaly spousta peněz a energie, které mohly být věnovány na výuku, 3. úklidové služby a jejich zajištění, 4. zajištění kvality vzdělávání. Je třeba mít zavedený systém, který zabrání tomu, aby se školy dlouhodobě potýkaly s problémy s kvalitou, aniž by kdokoli zasáhl. Externí kontrola (inspekce) přichází vždy pozdě. | 1. myslím si, že odborníci na speciální pedagogiku, které zajišťujeme, mají velkou přidanou hodnotu, 2. obecně správa IT, financí a ekonomiky, péče o lidské zdroje apod., které zajišťujeme, jsou pro zajištění efektivního chodu škol v pedagogické práci také nezbytné. |



TABULKA 6

Činnosti zřizovatelů s největším dopadem na kvalitu vzdělávání: pohled zřizovatelů

Z výše uvedených výpovědí vyplývá, že všichni zřizovatelé vnímají důležitost většiny činností, které sami vykonávají. To se týká **jak zajištění administrativní správy škol** (např. správa majetku – s důrazem na správu IT, financí a ekonomiky školy, personalistiky a péči o lidské zdroje či podpoře dětí s SVP apod.), **tak i oblasti pedagogického vedení škol a podpory zajištění kvality vzdělávání.**

3.4.4 Optimální velikost zřizovatele, počet škol, dětí a žáků

Další sledovaná oblast nastiňuje pohledy zřizovatelů škol ve vybraných zemích na optimální počty a velikosti škol (dle počtu žáků), o které se kvalitně a efektivně může starat jeden zřizovatel. Tedy v jakém případě může podle správců místních vzdělávacích systémů mít **zřizovatel pro školy vysokou přidanou hodnotu** (odborný tým, který se školami úzce spolupracuje) **a zároveň je tato velikost optimální i z finančního hlediska (hospodárnost).**

Zde výpovědi naznačují rozdílné zkušenosti, které vycházejí z rozdílného historického vývoje správy škol v dané zemi.

V případě estonského Tartu je představiteli místního odboru školství vnímán počet 49 škol s 15 400 žáky pro zajištění jejich správy jako ideální, a to ve srovnání s hlavním městem Tallinem, ve kterém je vyšší počet škol i žáků a složitější systém. **Z pohledu potřebných kapacit pro podporu škol (především v oblasti pedagogického vedení, neboť administrativní podporu zajišťují i další obory) se jeví jako optimální situace, kdy na jednoho pracovníka školského odboru připadá 5 škol.** Samozřejmě se však role a činnosti pracovníků odboru v oblasti podpory pedagogického vedení škol liší (viz výše).

Finská Jyväskylä a představitelé tamějšího odboru školství popsali, že v rámci činností, které zajišťují především pro oblast pedagogického vedení škol, jsou optimální školy o kapacitě 300 žáků na školu. **Jako problém je označována právě heterogenita velikosti škol, kde největší škola v Jyväskylä má 1000 žáků a nejmenší asi 50. V případě města došlo v posledních dekádách ke snížení celkového počtu škol z 50 na 38 s celkovým počtem přes 14 000 dětí a žáků, což je pro správu z pohledu zajištění kvality činností ze strany odboru vnímáno jako lepší a systém je z finančního hlediska efektivnější.**

Úřad obvodní školské správy (County District School Board) v Greater Essex v kanadském Ontariu zajišťuje pro jím zřizované školy komplexní paletu činností v provozní správě i v podpoře pedagogického vedení. K tomu má rovněž alokováno nejvyšší množství odborných kapacit. To se promítá i do pohledu na ideální počty spravovaných škol a počet dětí a žáků. Podle ředitelky úřadu obvodní školské správy jsou pro rozsah činností, které vykonávají, ideální **školské obvody s 20 000 až 50 000 žáky. Svých 70 škol mají rozděleno do 15 lokálních skupin škol, které nazývají „rodiny škol“.** Každá rodina škol se obvykle skládá ze 4 až 5 spolupracujících škol, které mají přiděleného jednoho vysoce kvalifikovaného formálního pedagogického lídra (superintendanta), který se o školy stará. Úřad navíc zaměstnává cca 40 pedagogů v roli metodiků a pedagogických lídrů, kteří pomáhají superintendantům vést pedagogický rozvoj ve více různých školách v oblasti své dílčí specializace a jsou zcela osvobozeni od vyučovací povinnosti. Tito uvolnění učitelé a ředitelé odpovídají například za koordinaci plánování obsahu vzdělávání, organizaci profesních učících se komunit učitelů, uvádění nových učitelů, vzdělávání žáků se speciálními potřebami apod.

Ředitelka vzdělávání k tomu dodává: „Při tomto počtu je stále zachován osobní přístup a finanční prostředky umožňují zajistit dostatek centrálních pracovníků pro podporu škol. Cokoli většího se stává neosobním a vytváří příliš velký odstup od práce ve školách.“ (Erin Kelly, ředitelka vzdělávání v úřadu obvodní školské správy v GECDSD v Ontariu)

Zcela konkrétní pohled nabízí ředitel úřadu místní školské správy Staij v městské části Amsterdam-východ (Nizozemsko). Ten ze své profesní zkušenosti z vedoucích pozic v rámci ministerstva školství, školské inspekce i místních úřadů školské správy popsal, že **v případě nizozemského vzdělávacího systému je pro zajištění profesionální správy školského systému na místní úrovni zapotřebí minimálně 10 škol o průměrném počtu 400 žáků**. Dále uvedl, že nezná žádného zřizovatele s více než 30 školami, který by v kontextu místního vzdělávacího systému fungoval kvalitně a efektivně. **Za optimální stav považuje, pokud se zřizovatel stará o 15 škol s celkovým počtem 6000 žáků (průměrně 400 žáků v každé škole). Toto uspořádání je v nizozemských podmínkách ideální i z pohledu hospodárnosti.**

K tomu dodává následující: „Jde především o organizaci celého místního systému, kde se ředitelé navzájem znají a kde má náš úřad dobrý přehled o tom, co se na jednotlivých školách děje. Menší úřady bývají méně profesionální. Větší úřady vytvářejí vnitřní hierarchii a anonymitu a nedosahují výhod velikosti.“ (Arnold Jonk, ředitel úřadu místní školské správy, městská část Amsterdam-východ)

3.4.5 Systém vedení místních vzdělávacích systémů a škol, role úředníků veřejné správy, role volených představitelů a vztah s ministerstvem školství

Role úředníků veřejné správy a volených představitelů:

V rámci správy místních vzdělávacích systémů je klíčová role vedoucích pracovníků zřizovatelů, kteří nesou odpovědnost za kvalitu činností jimi spravovaných škol, a jsou tedy přímými nadřízenými ředitelů těchto škol. Plnění této role v jednotlivých sledovaných zemích shrnuje Tabulka 7.

| ZEMĚ | ESTONSKO | FINSKO | NIZOZEMSKO | KANADA |
|---|--|--|--|--|
| ZŘIZOVATEL | Tartu | Jyväskylä | Staij | GECDSD |
| Kdo je přímým nadřízeným ředitele školy? Je tento pracovník na pozici „úředníka veřejné správy“, nebo jde o voleného představitele zřizovatele (např. starosta či člen městské rady)? | Přímým nadřízeným ředitele školy je úředník veřejné správy, v Tartu je to vedoucí odboru školství. | Pozice „úředníka veřejné správy“, ředitele základního vzdělávání města Jyväskylä | Ředitel úřadu místní školské správy je přímým nadřízeným ředitele školy. | Přímým nadřízeným ředitele školy je superintendent pro vzdělávání. |



TABULKA 7

Vedení místního vzdělávacího systému a zřizovaných škol

Ve všech sledovaných případech je jasně popsána odpovědnost vedoucích pracovníků zřizovatele školy za vedení a hodnocení činnosti ředitelů škol. Tito pracovníci jsou zaměstnanci městského úřadu nebo úřadu školské správy a v tomto smyslu **vykonávají roli úředníků veřejné správy**.

Zásadní je rovněž vztah volených představitelů zřizovatelů a ředitelů škol, tedy otázka, zda mají političtí představitelé přímou rozhodovací pravomoc vůči ředitelům škol.

V případě estonského Tartu platí, že zřizovatelské kompetence jsou odvozeny od městské rady – tedy voleného orgánu města. Legislativa stanovuje, že rada může delegovat své funkce směrem dolů, buď obecně na městskou správu, nebo přímo na některou z jejích složek (oddělení). **Například v Tartu městská rada delegovala všechna důležitá rozhodnutí týkající se školství na místní odbor školství.** Pouze například otevření, uzavření nebo reorganizace školy jsou ponechány ve výlučné pravomoci rady města. Statuty škol a plány rozvoje škol rovněž schvaluje městská rada, stejně jako ceny školních obědů. Všechna ostatní rozhodnutí (schvalování školských rad, přijímání ředitelů, změny školních prázdnin, přidělování

příplatků nebo finančních prostředků, pokud jsou k dispozici, atd.) jsou v kompetenci odboru školství. Obvykle uzavírá pracovní smlouvu s řediteli škol starosta, v Tartu však starosta tuto činnost delegoval na vedoucího odboru školství.

U finské Jyväskylä platí, že žádná přímá „výkonná politická moc“ (spojená například s pozicemi starosty či členů městské rady) nad řediteli škol vymezená není. Rozhodovací pravomoci v oblasti obecné strategie vzdělávání a rozpočtu nese školská rada jako orgán municipality, který je tvořen politickými reprezentanty. **Ostatní pravomoci nese odbor školství.**

Nizozemsko žádnou přímou rozhodovací pravomoc volených představitelů municipality vůči ředitelům škol nestanovuje. **Účast místních politiků na fungování úřadů místní školské správy je obvykle minimální až nulová**, obvykle se může pojit s jejich profesní odborností.

V případě kanadského Ontaria je situace podobná Finsku, kde přímá rozhodovací pravomoc voleného orgánu – úřadu obvodní školské správy – vůči ředitelům neexistuje.

Vztah zřizovatele a ministerstva školství

V případě estonského Tartu je komunikace s ministerstvem popisována jako aktivní, a to například ve snaze o propojení škol přímo s odborníky ministerstva či zapojení do tvorby regulace. Zástupci ministerstva jsou často zváni na prezentace pro ředitele škol. Ministerstvo dále například zapojuje Tartu do **monitorovacích aktivit zaměřených na kvalitu vzdělávání**.

Finské město **Jyväskylä** jako hlavní oblast spolupráce a komunikace s tamějším ministerstvem školství popisuje téměř **každoměsíční zpracování monitorovací zprávy o stavu vzdělávání** v jím zřizovaných školách.

Kanadské Ontario a úřad obvodní školské správy realizuje **pravidelné schůzky s ministerstvem, především pro vyhodnocování plnění opatření vzdělávacích politik**.

V případě nizozemského zřizovatele je přímá komunikace s ministerstvem popisována jako **minimální**.

3.4.6 Další vybraná témata: Aktivita pracovníků zřizovatelů či role v pregraduálním vzdělávání a uvádění do učitelské profese

Následující Tabulka 8 shrnuje další vybraná témata a role zřizovatelů škol, konkrétně se zaměřuje na frekvenci návštěv zaměstnanců zřizovatele v jím spravovaných školách či roli zřizovatelů v pregraduální přípravě či při uvádění nových učitelů do profese. Zajímavá je role zřizovatelů v Nizozemsku a v kanadském Ontariu v pregraduální přípravě i pedagogické podpoře začínajících učitelů.

| ZEMĚ | ESTONSKO | FINSKO | NIZOZEMSKO | KANADA |
|--|---|---|---|--|
| ZŘIZOVATEL | Tartu | Jyväskylä | Staj | GECDSD |
| Jak často zaměstnanci zřizovatele navštěvují „své“ školy? | Záleží na kontextu. Počet návštěv není stanoven, v současné době je spojen s různými příležitostmi ve školách (oslavy, výročí školy, setkání vyžadující účast školské rady, měsíční porady ředitelů škol se konají v různých školách a odbor školství se jich účastní se svým týmem). | Minimálně jednou za školní rok. | Každodenně. | Superintendanti i ředitelka vzdělávání navštěvují školy několikrát ročně či častěji. |
| Hrají zřizovatelé aktivní roli v pregraduálním vzdělávání učitelů? | Zřizovatelé (tamější odbory školství) nejsou v Estonsku zodpovědní za počáteční vzdělávání učitelů. | Na úrovni odboru školství je role omezená. Pouze někteří vedoucí pracovníci školského odboru spolupracují s oddělením vzdělávání učitelů na pedagogické fakultě. Samozřejmě že studenti z univerzitního oboru učitelství z různých programů uskutečňují v našich školách své projekty a tréninkové týdny a vědci dělají na školách své výzkumy. | S vysokoškolským ústavem, který zajišťuje počáteční vzdělávání učitelů, máme úzkou spolupráci. Studenti se učí na našich školách a my spolupracujeme na poskytování zpětné vazby, zlepšování kvality zpětné vazby a hodnocení pokroku studentů. | Máme program pro studenty učitelství a rovněž máme určitého odpovědného pracovníka pro jeho správu. |
| Mají zřizovatelé nějakou aktivní roli při uvádění nového učitele do praxe? | Odbor školství v Tartu nepomáhá s nástupem ani adaptací učitelů v Tartu. Tato odpovědnost spočívá na školách. | Školy mají pokyny pro uvádění nových učitelů do praxe a mohou mít mentory pro nové učitele (není to povinné). | Udržíme několik pracovníků, kteří pomáhají začínajícím učitelům se zpětnou vazbou, reflexí výuky atd. | Máme určeného pracovníka, který koordinuje program na základě pokynů ministerstva týkajících se uvádění nových učitelů do praxe. |



TABULKA 8

Vybraná témata v činnosti zřizovatelů škol sledovaných zemí

3.5

Srovnání personálních kapacit pro územní správu škol: případové studie a ČR

3.5.1 Přepočet kapacit zřizovatelů v případových studiích na ORP v ČR

Abychom přiblížili získaná data kontextu organizace územní veřejné správy v ČR, nabízíme **ilustrativní přepočet** personálních kapacit zahraničních zřizovatelů na průměrně velký správní obvod obce s rozšířenou působností, tj. na počet 5500¹³ dětí a žáků v mateřských a základních školách. Právě tento počet žáků již podle dostupných ekonomických studií umožňuje pověřené správní organizaci maximalizovat finanční hospodárnost zajišťování podpůrných nepedagogických činností pro školy.¹⁴

¹³

Viz vybrané otázky v podkap. 3.4.

¹⁴

Černý, J. (2020). Ředitelé jako pedagogičtí leadeři. Když zbude čas a energie. [Diplomová práce]. Praha: Univerzita Karlova, s. 48.

| ZEMĚ | ESTONSKO | FINSKO | NIZOZEMSKO | KANADA |
|--|------------|-----------|------------|---------|
| název zřizovatele v případové studii | Tartu | Jyväskylä | Staij | GECD SB |
| počet žáků | 15 400 | 14 100 | 6200 | 36 500 |
| počet úvazků zřizovatele pro správu škol (celkem) | nezjištěno | 49 | 13 | 211 |
| počet úvazků zřizovatele na provozní správu škol | nezjištěno | 40 | 10 | 136 |
| ... z toho na mzdové účetnictví zaměstnanců škol | 5 | 4 | 3 | 23 |
| počet úvazků zřizovatele na pedagogickou správu a leadership | 6 | 9 | 3 | 75 |

PŘEPOČET NA ORP V ČR (ZAOKROUHLENO NA DESETINY ÚVAZKU)

| | | | | |
|--|-------------------|-------------|-------------|-------------|
| Počet úvazků zřizovatele pro správu škol (celkem) | nezjištěno | 19,5 | 11,5 | 31,8 |
| počet úvazků zřizovatele na provozní správu škol | nezjištěno | 15,6 | 8,9 | 20,5 |
| ... z toho na mzdové účetnictví zaměstnanců škol | 1,8 | 1,6 | 2,7 | 3,5 |
| počet úvazků zřizovatele na pedagogickou správu a leadership | 2,1 | 3,5 | 2,7 | 11,3 |

PŘEPOČET NA JEDNOHO ŽÁKA

| | | | | |
|--|-------------------|---------------|---------------|---------------|
| počet úvazků zřizovatele na správu škol (celkem) | nezjištěno | 0,0035 | 0,0021 | 0,0058 |
| počet úvazků zřizovatele na provozní správu škol | nezjištěno | 0,0028 | 0,0016 | 0,0037 |
| ... z toho na mzdové účetnictví zaměstnanců škol | 0,0003 | 0,0003 | 0,0005 | 0,0006 |
| počet úvazků zřizovatele na pedagogickou správu a leadership | 0,0004 | 0,0006 | 0,0005 | 0,0021 |



TABULKA 9

Ilustrativní přepočtení personálních kapacit zřizovatelů

15

Kleskeň, B., Višek, T. (2010). *Klesající výsledky českého základního a středního školství: fakta a řešení*. Praha. McKinsey & Company, s. 20.

16

Dle statistických dat bylo v rámci předškolního a základního vzdělávání ve školním roce 2021/2022 zapsáno celkem 1 325 061 dětí a žáků. Pokud z tohoto počtu odečteme velké zřizovatele s komplexnější správou na úrovni městských částí (tedy především Praha, Brno a Ostrava, v ostatních statutárních městech jsou dle dostupných informací školy zřizovány přímo městy – tedy odpovědnost za správu spadá výhradně pod tamější městské úřady), pak by v rámci podílu zbývajících 203 ORP byl průměrný počet dětí a žáků na ORP cca 5500 dětí. S ohledem na heterogenitu velikostí této správní jednotky se však situace v jednotlivých ORP výrazně liší (např. v případě ORP Pacov 1018 dětí a žáků v MŠ a ZŠ, ORP Králíky 1047, či naopak ORP Olomouc s 23 368 a ORP Plzeň s 25 067 dětmi a žáky). Na tento údaj, tedy průměrný počet dětí a žáků zapsaných ke vzdělávání, bude mít výrazný vliv – kromě přirozeného demografického vývoje – i mimořádné navýšení počtu ukrajinských dětí a žáků – uprchlíků v důsledku válečného konfliktu, které se pohybuje v řádech desítek tisíc.

Pokud orientačně přepočítáme personální kapacity zřizovatelů škol v zahraničních případových studiích na počet žáků MŠ a ZŠ v průměrně velkém správním obvodu obce s rozšířenou působností v ČR, vychází nám přibližně 11,5 úvazku ve srovnání s případem z Nizozemska, 19,5 úvazku ve srovnání s případem z Finska a 31,8 úvazku ve srovnání s případem z Ontaria.

Pro srovnání s reálným českým kontextem je vhodné uvést, že po zrušení okresních školských úřadů v ČR bylo převedeno (delimitováno) na obce s rozšířenou působností v průměru 3,5 úvazku pro správu mateřských a základních škol. Podle sdělení MŠMT část těchto personálních kapacit není obcemi využívána a existuje řada případů, kdy obec s rozšířenou působností má pouze jednoho zaměstnance, který se věnuje školské agendě¹⁵. Doposud nepublikovaná studie J. Černého uvádí na základě aktuálních dat, že v roce 2021 obce s rozšířenou působností využívaly pro účely školství průměrně 3,33 úvazků svých zaměstnanců a z toho přibližně polovina kapacit byla věnována školské agendě v přenesené působnosti (viz tabulka níže)¹⁶.

| KATEGORIE ORP | PRŮMĚR Z ÚVAZKŮ CELKEM (JEN V OBORU ŠKOLSTVÍ) | ODHADOVÁNO CELKEM ÚVAZKŮ (JEN V OBORU ŠKOLSTVÍ) | ÚVAZKŮ PRO PŘENESENOU PŮSOBNOST (ODHAD) (JEN V OBORU ŠKOLSTVÍ) |
|---------------------------|---|---|--|
| do 10 tis. (N = 83) | 1,50 (1,15) | 124,36 (95,6) | 76,23 (58,6) |
| 10 až 20 tis. (N = 62) | 2,67 (1,89) | 165,65 (116,9) | 83,32 (71,7) |
| více než 20 tis. (N = 57) | 6,12 (4,44) | 348,94 (253) | 143,07 (155,1) |
| Velká trojka (BOP) | 19,60 (11,1) | 58,80 (33,3) | 19,11 (20,4) |
| Za všechny (N = 205) | 3,33 (2,39) | 697,74 (498,9) | 321,73 (305,8) |



TABULKA 10

Odhad počtu zaměstnanců obcí s rozšířenou působností, kteří se věnují agendě školství

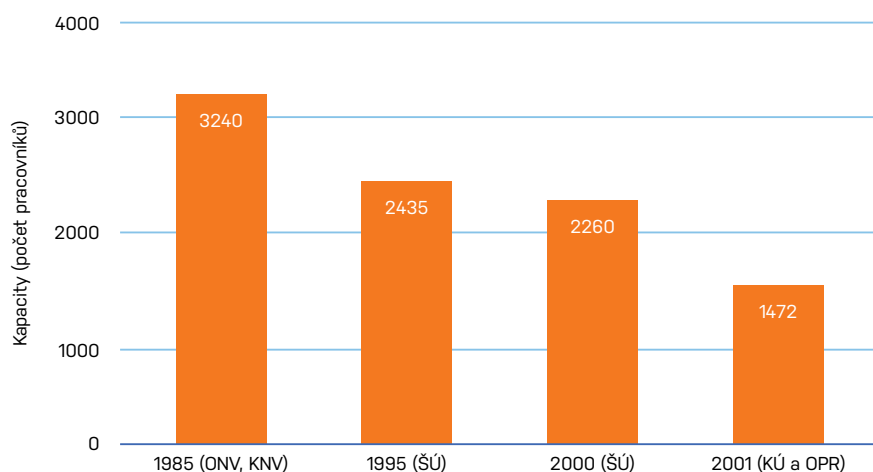
3.5.2 Vývoj kapacit pro územní správu škol v ČR v letech 1985 až 2021

Abychom doplnili širší pohled na personální kapacity věnované správě regionálního školství v ČR, pokusili jsme se na základě dostupných dat rekonstruovat nejen současný stav, ale i dlouhodobější vývojový trend v letech 1985 až 2021. Svá zjištění shrnujeme v Grafu 2.



GRAF 2

Vývoj celkových personálních kapacit pro správu regionálního školství (MŠ, ZŠ, příp. i SŠ) v rámci územní veřejné správy školství v letech 1985–2021 v ČR



| VYSVĚTLENÍ ÚDAJŮ | ZDROJ DAT |
|---|--|
| Rok 1985 popisuje počet pracovníků obvodních národních výborů (ONV) a krajských národních výborů (KNV) na odborech školství (bez inspektorů a pracovníků jiných oborů, které vykonávaly vybrané práce pro školství). | Malach, A. (ed.) (2001). <i>Vzdělání a reforma veřejné správy</i> . 1. díl. Brno: MU. |
| Rok 1995 zahrnuje údaj o počtu pracovníků okresních školských úřadů (ŠÚ). | Malach, A., Víturka, M. (eds.) (2001). <i>Vzdělání a reforma veřejné správy</i> . 2. díl. Brno: MU |
| Rok 2000 zahrnuje údaj o počtu pracovníků okresních školských úřadů (ŠÚ) před delimitací na krajské úřady, ORP a ČŠI. | |
| Rok 2021 zahrnuje součet pracovníků odborů školství krajských úřadů (KÚ: celkem 774 pracovních úvazků – zahrnujících často i pracovníky s působností pro oblast sportu) a údaje z šetření o pracovnících odborů obcí s rozšířenou působností (ORP) s agendou školství (maximální predikce kapacit úvazků pro všechny ORP: 697,7 pracovních úvazků). | Údaje uvedené vedoucími odborů školství krajských samospráv + jejich webových stránek Černý, J. (2021). <i>Šetření místních samospráv pro MŠMT</i> (dosud nepublikováno). |

17

Studie Vysoké školy ekonomické v Praze (Fisher, Mazouch 2022) ukazuje, že ekonomický efekt úspor z rozsahu by v českém kontextu dosáhl svého maxima, pokud by vybrané nepedagogické činnosti zajišťoval jeden správní subjekt pro školy o celkovém počtu 5000 žáků nebo více. Zahraniční ekonomická studie ke stejnému tématu ukazuje, že úspory z rozsahu dosahují svého maxima kolem 6500 žáků (De Witte, K., Schiltz, F. 2017).

18

V tomto konkrétním případě jde o přirodovědnou gramotnost, viz https://www.oecd-ilibrary.org/mean-performance-in-science-by-international-decile-on-the-pisa-index-of-economic-social-and-cultural-status_5jllswfsmchb.xlsx.

3.5.3 Objem času, který ředitelé základních škol v ČR věnují pedagogickému vedení

- **Ředitelé českých základních škol uváděli v roce 2010, že věnují řízení kvality výuky přibližně 20 % času.¹⁷ To je přibližně dvakrát až čtyřikrát méně než v případech zahraničních zřizovatelů zařazených do této studie. Podle ústního sdělení členů vedení Asociace ředitelů ZŠ se podíl času, který ředitelé ZŠ v ČR věnují řízení kvality výuky, od roku 2010 trvale snižuje.**
- Většina ředitelů ZŠ v ČR (97%) uvádí, že na pedagogické vedení nemá dost času, protože se musí věnovat nepedagogické administrativě.¹⁸
- Administrativní zatížení ředitelů základních škol v ČR je podle mezinárodní studie TALIS největší v EU (situaci ilustruje Graf 3 níže).

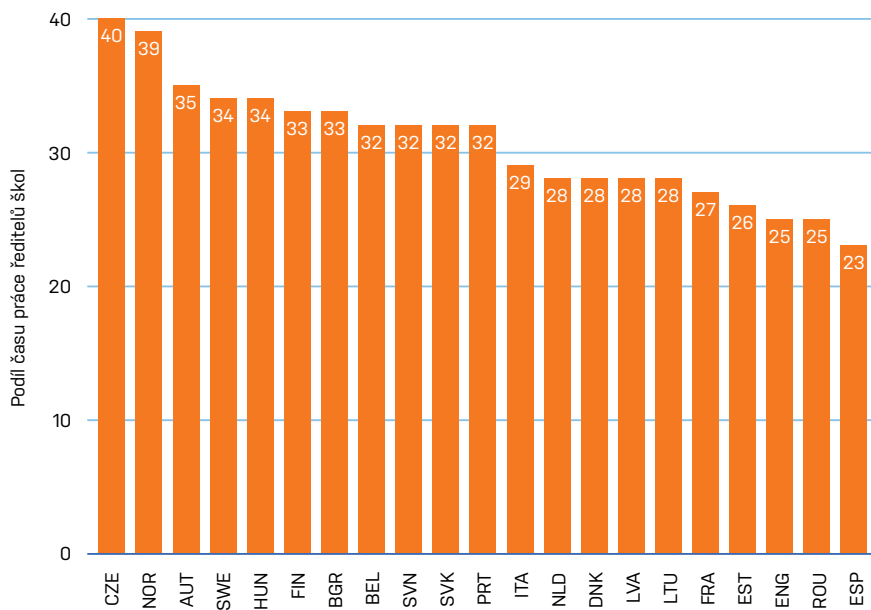


GRAF 3

Deklarovaná administrativní zátěž ředitelů škol v mezinárodním srovnání dle šetření TALIS 2018 (zdroj: OECD, 2019b)

VYSVĚTLENÍ

Podíl času ředitelů věnovaného administrativním úkonům a schůzkám, včetně tvorby předpisů, reportování, školního rozpočtu, přípravy rozvrhů a složení tříd, reakcí na požadavky představitelů obecních, regionálních, státních nebo národních vzdělávacích úřadů.



KAPITOLA
4

Analýza širšího kontextu role zřizovatelů

Výzkumný záměr a metodologie

Cílem druhé části průzkumu bylo pochopit a komplexně nastínit širší kontext role zřizovatelů škol ve vybraných zemích, a zejména jejich vazby na další aktéry v systému.

Průzkum proběhl především díky spolupráci s místními odborníky z jednotlivých zemí. S každým odborníkem proběhl vstupní pohovor o konceptech používaných v obsáhlém dotazníku (např. pedagogický leadership, administrativní správa a operační podpora, kapacity zřizovatelů, financování ad.). Odborníci poté dotazník vyplnili a po revizích sloužil jako primární zdroj pro informace uvedené v této zprávě. Zpráva pracuje s omezeným počtem sekundárních zdrojů a předpokládá, že samotní odborníci jich využili při vyplňování dotazníku. Zde uvedené informace jsou tak doplněnou reprodukcí pohledů místních expertů. Některé informace uvedené v profilech případových zemí jsou převzaty z materiálů v oficiálních jazycích těchto států. Kde to bylo možné, jsou tyto originální zdroje uvedeny, ale nelze vyloučit, že naši konzultanti původní zdroj neuvedli, a může tak vzniknout opis bez náležité citace.

Informace o národním kontextu nastavení role zřizovatele ve svých zemích poskytli:

- **Reet Sillavee**, pracovnice Ústavu pedagogických věd na Tallinské univerzitě,
- **Mika Risku**, vedoucí Institute of Educational Leadership na Univerzitě v Jyväskylä,
- **Petra van Haren**, prezidentka sdružení ředitelů nizozemských škol AVS,
- **Ruth Swan**, státní úřednice ontarijského Ministerstva školství na sekci Leadershipu, spolupráce a řízení.

Upozornění: Některé informace popsané v kapitole 4 opakují a současně prohlubují to, co je popsáno v prvních třech shrnujících kapitolách této publikace. Důvodem je to, že jsme se na podobné otázky dotazovali dalších (výše uvedených) odborníků z vybraných zemí, kteří přímo nevykonávají roli zřizovatele, ale jsou experty, kteří dobře rozumějí širšímu kontextu tamějšího vzdělávacího systému.

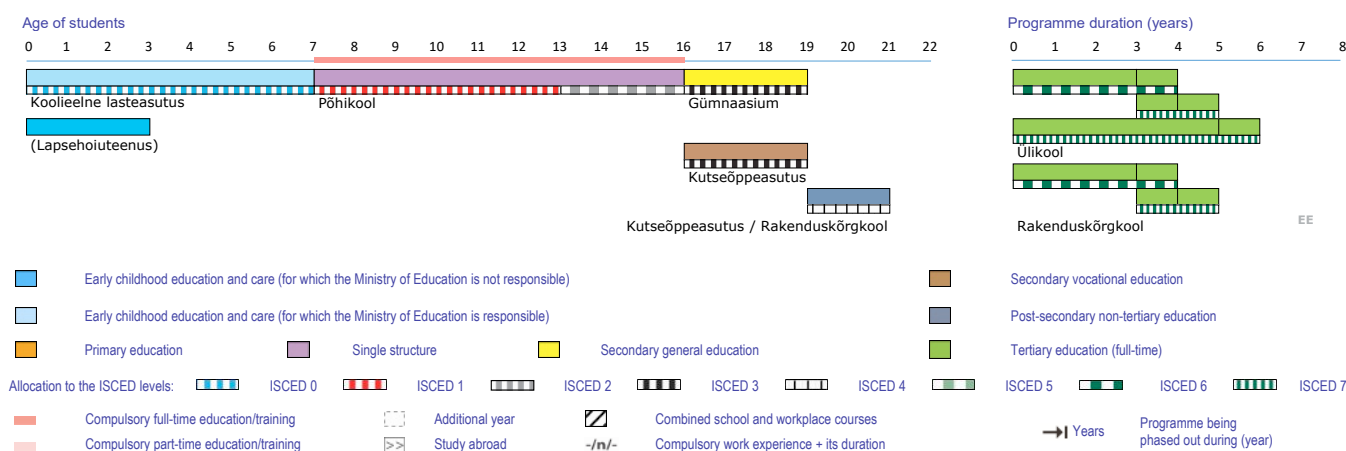


4.1

Estonsko

4.1.1 Kontext vzdělávacího systému

Eurydice (2021a) uvádí, že úroveň vzdělání v Estonsku zahrnují předškolní vzdělávání (úroveň ISCED 0), základní vzdělávání (úroveň ISCED 1 a 2), vyšší sekundární vzdělávání (úroveň ISCED 3) a vysokoškolské vzdělávání (úroveň ISCED 6, 7 a 8). Povinnost navštěvovat školu se vztahuje na děti, které do 1. října dosáhly věku 7 let. Děti do 7 let mohou navštěvovat předškolní zařízení. Povinnost navštěvovat školu trvá do doby, než žák získá základní vzdělání nebo do dosažení 17 let (vše viz Obrázek 1).



OBRÁZEK 1

Struktura vzdělávacího systému
v Estonsku (zdroj: Eurydice, 2020)

Estonský vzdělávací systém je decentralizovaný. Rozdělení odpovědnosti mezi stát, místní samosprávy (municipality) a školy je jasně upraveno zákony.

Národní kurikula a standardy vymezují cíle, obsah a kvalitu poskytování vzdělávání. Existuje dvouúrovňové kurikulum, tedy rámcové na národní úrovni, podle něhož si pak školy vytvářejí své vlastní. Zákony a předpisy stanoví zásady financování vzdělávání, státního dozoru a hodnocení kvality.

Municipality zřizují předškolní zařízení péče o děti (mateřské školy, dětské skupiny), základní školy, většinu středních škol (všeobecně vzdělávacích) a některé školy odborného vzdělávání a přípravy. Odborné školy jsou většinou zřizovány státem a univerzity jsou vlastní instituce podle své právní úpravy.

Ve školním roce 2021/2022 bylo v Estonsku 597 mateřských škol a 3809 dětských skupin. Převážná většina (90 %) mateřských škol je zřizována obcemi a 10 % tvoří soukromé mateřské školy.

Celkem 517 škol tvoří systém všeobecného vzdělávání pro úroveň primárního, nižšího (v ČR základní školy) a vyššího sekundárního vzdělávání (v ČR poskytují střední školy). Základních škol s 1.–6. ročníkem je 48, 301 základních škol s 1.–9. ročníkem a 158 středních škol, které v různé míře tvoří primární, nižší a především vyšší úroveň sekundárního vzdělávání (především gymnázia).

Velikost škol pro všeobecné vzdělávání je velmi rozdílná. V Estonsku je 22 škol s více než 1000 žáky a 93 škol pro všeobecné vzdělávání s méně než 50 žáky, z toho 18 škol pro děti se speciálními vzdělávacími potřebami. Ve školním roce 2021/2022 bylo 61 malých středních škol (10.–12. ročník) s méně než 100 žáky, z nichž 15 je soukromých, 3 státní a zbytek jsou školy zřizované obcemi.

Škol s velmi malým počtem žáků na druhém stupni, tj. do 30 žáků, bylo ve sledovaném školním roce 15. Základních škol a mateřských škol se základním vzděláním s méně než 30 žáky bylo 47, z toho 7 škol pro děti se speciálními vzdělávacími potřebami.

Odborné školství (úroveň vyššího sekundárního vzdělávání) bylo možné získat ve 32 institucích a v 5 státních vyšších odborných školách. Mezi 32 odbornými školami bylo např.: 26 státních škol poskytujících odborného vzdělávání a přípravu; 4 soukromé školy a 2 obcemi (městy) zřizované instituce odborného vzdělávání a přípravy (viz sledované Tartu).¹⁹

4.1.2 Institucionální ukotvení role zřizovatele

Hlavním zřizovatelem škol na místní úrovni je v případě Estonska, podobně jako v případě ČR, municipalita, tedy místní samospráva (obec nebo město). Školský zákon, zákony o místních úřadech a další legislativa určují kompetence místních samospráv. Místní samosprávy mají primární odpovědnost za dostupnost všeobecného vzdělávání (od předškolního po vyšší sekundární vzdělávání), plnění povinné školní docházky a udržování předškolních zařízení a škol (Eurydice, 2021a).

Po snížení počtu municipalit v roce 2017 prostřednictvím stanovení nepodkročitelné hranice počtu obyvatel existuje 79 místních samospráv. Ty jsou dále spojeny v 15 krajů, které jsou ale především administrativní, nikoli samosprávné/politické jednotky. Kraje rovněž nemají žádné pravomoci v oblasti vzdělávání.

4.1.3 Odpovědnosti a činnosti zřizovatelů v Estonsku

Estonský školský zákon municipalitám stanovuje za odpovědnost:

- plánovat a realizovat programy rozvoje vzdělávání v jejich správní oblasti (jak strategie sítě regionálního školství, tak DVPP ve spolupráci s HARNÓ viz dále),
- zřizovat, reorganizovat a rušit obecní vzdělávací instituce postupem stanoveným legislativou a registrovat vzdělávací instituce zřízené v jejich správní oblasti,
- zajišťovat ekonomické služby a financování obecních vzdělávacích institucí v jejich správní oblasti,
- jmenovat a odvolávat ředitele obcí podřízených vzdělávacích institucí,
- předvídat potřeby stavů učitelů, pomáhat vzdělávacím institucím při hledání zaměstnanců,
- zajistit bydlení pro učitele a další výhody předepsané legislativou,
- organizovat ochranu práv dětí za podmínek a podle postupu stanoveného legislativou,
- vést evidenci dětí plnících povinnou školní docházku a zajišťovat kontrolu nad plněním povinné školní docházky, poskytovat materiální a další pomoc dětem při výkonu povinné školní docházky, organizovat dopravu do škol a vzdělávacích institucí, poskytovat lékařskou pomoc a stravování během studia,
- organizovat metodický servis vzdělávacích institucí, radit ředitelům a učitelům vzdělávacích institucí v záležitostech týkajících se organizace studia,
- organizovat poskytování kariérních informací pro děti a mládež a dávat jim odpovídající doporučení,
- vést evidenci zdravotně postižených osob a organizovat jejich výuku.

dále na municipální úrovni a nakonec na školní úrovni podle priorit vytyčených ředitelem školy.

Lääne et al. (2019) uvádí příklad agendy tallinského odboru vzdělávání jako organizační složky samosprávy: „Řeší problémy ve vzdělávací oblasti v Tallinu, které mají co do činění se vzdělávací politikou. Nabízí poradenství dětem, jejich rodičům a vzdělávacím institucím. Vytváří podmínky nezbytné pro nabídku základního, středního a zájmového vzdělávání v institucích zřízených obcí. Řídí síť škol spadajících pod odbor, formuje jeho rozvoj, předkládá vládní radě návrhy na zřízení, restrukturalizaci a zrušení institucí. Dohlíží na instituce spravované odborem. Analyzuje zjištění zpráv a šetření souvisejících se vzděláváním.

Vypracovává návrhy odhadů ročních výdajů na vzdělávání a schvaluje rozpočty institucí spravovaných odborem. Vypracovává plány výstavby, rozsáhlé rekonstrukce a renovace institucí spravovaných ministerstvem a v případě potřeby provádí přípravné práce a řídí projekt. Koordinuje informačně technologický rozvoj vzdělávacích institucí v Tallinu. Pořádá otevřené soutěže na obsazení volných míst ředitele/ředitelky vzdělávacích institucí v Tallinu. Má na starosti obecní majetek spravovaný odborem (zahrnuje držení, užívání a likvidaci majetku). Vykonává a koordinuje mezinárodní spolupráci v oblasti vzdělávání. Sestavuje vzdělávací databáze.“

4.1.4 Provoz zřizovatele

Estonský školský zákon stanoví, že aby mohly být programy rozvoje vzdělávání v rámci správního obvodu municipality připraveny a implementovány, orgán výkonné moci municipality vytvoří strukturální jednotku v rámci své organizace nebo jmenuje příslušného úředníka.

Neexistuje žádné omezení, kolik škol v obci může být. Musí však existovat dostatek škol, aby všechny děti registrované v této obci měly volné místo a zajištěné vzdělávání. Všechny technické informace týkající se škol a jejich zřizovatelů jsou otevřeně přístupné ve službě EHIS (estonský vzdělávací informační systém). Níže je uveden přehled municipalitami zřizovaných primárních, nižších či vyšších sekundárních škol poskytujících všeobecné vzdělání sestavený podle krajů.



TABULKA 11

Počet zřizovaných škol podle jednotlivých krajů (nikoli municipalit) (zdroj: EHIS, 2023)

| KRAJ (NIKOLI MUNICIPALITA) | POČET ZŘIZOVANÝCH ŠKOL |
|----------------------------|------------------------|
| Harju maakond | 128 |
| Hiiu maakond | 7 |
| Ida-Viru maakond | 34 |
| Järva maakond | 21 |
| Jõgeva maakond | 20 |
| Lääne maakond | 13 |
| Lääne-Viru maakond | 33 |
| Pärnu maakond | 40 |
| Põlva maakond | 16 |
| Rapla maakond | 18 |
| Saare maakond | 21 |
| Tartu maakond | 49 |
| Valga maakond | 17 |
| Viljandi maakond | 29 |
| Võru maakond | 20 |

V rámci estonského vzdělávacího systému dále existuje služba Rajaleidja podobná českým pedagogicko-psychologickým poradnám. Ta je sdílena mezi několika municipalitami. Rajaleidja je celostátní síť, která nabízí bezplatné vzdělávací poradenské služby pro rodiče, učitele a další pedagogy, a především pro děti a žáky od 1,5 až do 18 let. Výchovné poradenství je služba, ve které jsou identifikovány problémy s učením nebo chováním dítěte a způsoby, jak podpořit jeho vývoj. Pro určení speciálních vzdělávacích potřeb Rajaleidja najímá logopedy, psychology, speciální pedagogy a sociální pedagogy.

Místní obce spolupracují také na organizaci veřejné dopravy, protože děti nemusejí chodit do školy v obci, ve které jsou zapsány.

Municipality nejsou nijak externě hodnoceny státem za zajištění vzdělávacích služeb. Z povahy místní vlády je jejich výkon v oblasti hodnocen pravidelně ve volbách voliči. V Estonsku neexistuje školní inspekce, ale ministerstvo školství má oddělení externí evaluace, které provádí cílená šetření ve školství. Současně je mnoho údajů o školách a jejich výkonu přístupno online. Místní vlády takto mohou předkládat návrhy podpory s cílem zvýšení kvality přímo školám a ministerstvo školství předkládá obdobné návrhy municipalitám.

4.1.5 Financování

Výdaje školy hradí její zřizovatel: výdaje státních škol jsou hrazeny z rozpočtu Ministerstva školství a výzkumu, výlohy obecních škol z rozpočtu municipality a výdaje soukromých škol hradí konkrétní právnická osoba (Eurydice, 2021a). Aby bylo zaručeno ústavní právo na bezplatné všeobecné vzdělávání všem studentům, je podpora ze státního rozpočtu přidělována jak obecním, tak soukromým školám na pokrytí výdajů souvisejících s platy učitelů a vedoucích pedagogických pracovníků a jejich dalším vzděláváním, učebnicemi a studijními pomůckami. Pokryty jsou i výdaje na školní obědy. Tyto prostředky zpracovává zřizovatel školy. Centrální vláda navíc přiděluje finance na pokrytí výdajů souvisejících se zařízeními internátu vytvořenými ve škole.

Platy učitelů obecních škol jsou vypláceny z rozpočtu místní samosprávy s využitím prostředků přidělených ze státního rozpočtu na podporu výkonu těchto funkcí (podpora vzdělávání). Podpora municipalitám se mimo jiné odvíjí podle počtu obyvatel, kteří v ní žijí. V roce 2019 tvořily výdaje municipalit na vzdělávání cca 45 % jejich rozpočtu.²⁰

4.1.6 Vztahy vůči ostatním aktérům

Vztah vůči školní správní radě

Estonská školní správní rada přibližně odpovídá modelu českých školních rad. Estonský zákon o základním a středním školství stanoví, že tato správní rada je stálým orgánem, jehož funkcí je zajišťovat společné aktivity studentů, učitelů, zřizovatele (tj. municipality), rodičů žáků, absolventů a organizací podporujících školu při vedení, plánování a reflexi výuky a vytváření lepších příležitostí pro vzdělávání. Správní rada je sestavena a její jednacím řádem je stanoven v souladu s postupem stanoveným zřizovatelem školy.

Správní rada základní školy se skládá z vlastníka školy (tj. municipality), rady učitelů, zástupců rodičů, absolventů a organizací podporujících školu, přičemž zástupci rodičů, absolventů a organizací podporujících školu tvoří většinu členů správní rady. Pokud byla v základní škole vytvořena studentská rada, zahrnuje správní rada také zástupce jmenovaného studentskou radou. Na středních školách je studentská rada povinná. Činnost správní rady je popsána v zákoně o základním a středním školství (v § 73).²¹

20

Sdělení Z. Matuškové na Konferenci MŠMT ke Strategii 2030+ ze dne 24. 6. 2020, dostupné zde: <https://www.youtube.com/watch?v=fsyE6SiXeBg&t=1592s> (čas 15:25).

21

Černý, J. (2021). *Šetření místních samospráv pro MŠMT (dosud nepublikováno)*.

4.1.7 Další organizace plnící klíčovou roli ve správě a v pedagogickém vedení škol

Od srpna 2020 se v případě Estonska sloučily čtyři státní agentury zabývající se otázkami souvisejícími se vzděláváním a mládeží a vytvořily jednu centrální agenturu – Úřad pro vzdělávání a mládež (HARNO). Cílem HARNO je realizovat estonskou vzdělávací politiku. Dalšími cíli spojenými s reformou úřadu jsou také zlepšit spolupráci mezi odbory, neduplikovat agendu a snížit výdaje na činnost úřadu. Úřad má přibližně 400 zaměstnanců.

Úřad podává zprávy o své činnosti ministrovi odpovědnému za oblast vzdělávání, který nad ním vykonává kontrolu v souladu s postupem stanoveným právními předpisy. Činnost HARNO je koordinována, přičemž spolupráci mezi úřadem a ministerstvem organizuje generální tajemník ministerstva. Kanceláře má v Tallinu a Tartu. Sekce Rajaleidja – část oddělení studijního poradenství – má kanceláře v šesti regionech Estonska.

Existuje deset odborů, které ministerstvu poskytují informace potřebné k plánování politik, zapojování zúčastněných stran do činností a koordinaci sítí spolupráce, realizaci projektů, organizování mezinárodní komunikace v oblasti jejich působnosti, shromažďování statistik, přípravě zpráv a analýz pro rozvoj služeb. Jednotlivé odbory mají vedoucí úlohu v rozvoji a inovacích ve své agendě a podílejí se na rozvoji služeb zahrnutých do jejich oblasti působnosti.

Odbor kurikul a učebních materiálů

Hlavními funkcemi odboru kurikul a učebních materiálů jsou návrh a vývoj národních osnov pro předškolní, všeobecné a odborné vzdělávání, poskytování poradenství vzdělávacím institucím ohledně implementace národních osnov a aktualizace těchto osnov, organizace přípravy a šíření učebních materiálů, organizace zájmového vzdělávání a volnočasových aktivit a rozvoj vícejazyčných studií, rozvoj studijních poradenských služeb a poskytování rad ohledně uznání předchozího studia a odborné praxe.

Odbor zkoušek a hodnocení

Hlavními funkcemi odboru zkoušek a hodnocení jsou externí hodnocení výsledků učení, provádění a rozvoj e-hodnocení, příprava a organizace zkoušky ze znalostí ústavy Estonské republiky a zákona o občanství, příprava a organizace zkoušky znalosti estonského jazyka, vydávání osvědčení a organizace mezinárodních studií.

Mezinárodní odbor

Hlavními funkcemi mezinárodního odboru jsou koordinace mezinárodní spolupráce úřadu, marketing estonského vzdělávání a práce s mládeží, hodnocení zahraničních kvalifikací umožňující přístup k vysokoškolskému vzdělávání, certifikace vysokoškolského vzdělávání, poskytování a zprostředkování stipendií, finanční podpory a ocenění v rámci oblasti vzdělávání a mládeže.

Odbor kvality a plánování práce s mládeží

Hlavními funkcemi odboru kvality a plánování práce s mládeží jsou provádění politik mládeže, podpora participace mládeže, hodnocení dopadu programů pro mládež, organizace odborných kvalifikací, rozvoj systému kvality a zajišťování poradenství.

Odbor organizace práce s mládeží

Hlavní funkce odboru organizace práce s mládeží jsou organizace a rozvoj služeb práce s mládeží, poskytování poradenství organizátorům práce s mládeží, realizace politik ke snížení exkluze mládeže, poskytování informací o mládeži a táborevé služby.

Centrum inovací a spolupráce

Hlavními funkcemi Centra inovací a spolupráce jsou monitorování oblasti technologií a souvisejících oborů, vývoj a testování inovací v oblasti vzdělávání a mládeže

a podpora jejich zavádění, rozvoj kompetencí v oblasti vzdělávacích technologií a jejich podpora této oblasti, příprava a pilotování programů navazujícího vzdělávání a zavádění a podpora příležitostí spolupráce se soukromým sektorem.

Odbor řízení technologií

Hlavními funkcemi oddělení technologického managementu jsou správa a rozvoj informačních systémů v oblastech činnosti úřadu, poskytování mezinárodních akademických datových služeb vzdělávacím a výzkumným institucím a poskytování služeb projektového řízení vzdělávacích, informačních a komunikačních technologií.

Odbor studijních poradenských služeb

Hlavními funkcemi odboru studijních poradenských služeb jsou poskytování studijních poradenských služeb, účast na práci externího poradního týmu a organizace a koordinace jejich práce.

Středisko dalšího vzdělávání

Hlavní funkcí střediska dalšího vzdělávání je organizace rozvojových a školicích činností zaměřených na učitele, specialisty ve vzdělávání, vedoucí vzdělávacích institucí, pracovníky s mládeží a další aktéry.

Odbor centrálních služeb

Hlavní funkcí odboru centrálních služeb je poskytování podpůrných služeb uvnitř organizace, včetně objednávání a distribuce forem maturitních vysvědčení a výsledkových zpráv.

Estonská národní agentura Erasmus+

Estonská národní agentura Erasmus+ je samostatnou jednotkou HARNO, která plní nezávislé funkce. Estonská národní agentura Erasmus+ se při své činnosti řídí nařízeními Evropského parlamentu a Rady o programech Erasmus+ a dalšími předpisy.

Estonská agentura kvality pro vyšší a odborné vzdělávání

Estonská agentura kvality pro vyšší a odborné vzdělávání (EKKA) je strukturální jednotkou úřadu, která vykonává nezávislé funkce.

Mezi funkce EKKA patří:

- 1) rozvoj a zavedení zásad hodnocení kvality vysokoškolského a odborného vzdělávání,
- 2) zlepšování kvality odborného a vysokoškolského vzdělávání a oceňování a šíření osvědčených postupů zajišťování kvality ve spolupráci se vzdělávacími institucemi poskytujícími odborné a vysokoškolské vzdělávání a dalšími partnery,
- 3) institucionální akreditace vysokých škol,
- 4) tematický přehled,
- 5) hodnocení kvality odborného vzdělávání,
- 6) odborné posouzení práva poskytovat vzdělání na vysokých školách a institucích odborného vzdělávání,
- 7) správa databází akreditací a hodnocení kvality a umožnění jejich veřejného používání,
- 8) organizace pilotních projektů souvisejících s kvalitou, školení a poradenství,
- 9) účast na mezinárodní spolupráci v oblasti kvality vzdělávání, včetně zastoupení Estonska v mezinárodních záležitostech týkajících se kvality vysokoškolského vzdělávání a v hodnocení kvality.

Reet Sillavee dodává, že HARNO s výše popsaným organigramem a vymezením působnosti funguje pouze rok, takže je příliš brzy na to, hodnotit, o kolik lepší/horší je ve srovnání se čtyřmi samostatnými organizacemi, které úřadu předcházely.

Organizace na národní úrovni jsou obecně považovány za dobré partnery při růstu a podpoře pedagogického vedení. Ale zde, jako všude v Estonsku, hraje roli autonomie a decentralizace systému. Například high-stakes zkoušky jsou předepsané, takže školy s nimi musejí počítat, zato další vzdělávání pedagogických pracovníků je dobrovolné a může v různé podobě následovat zájmy a potřeby škol.

4.1.8 Další aktéři či iniciativy v rámci estonského vzdělávacího systému

Význam neziskového sektoru ve vzdělávání roste. Mezi nejvýznamnější lze řadit:

- Noored Kooli (<https://www.nooredkooli.ee/>) je estonská verze Teach for All (<https://teachforall.org/>). Na jedné straně pomáhají zmírnit problém nedostatku učitelů, což je spíše správní otázka, ale zároveň z tohoto programu vyrůstá mnoho nových ředitelů škol, což přispívá ke zlepšení debaty o kvalitě pedagogické práce v Estonsku.
- Eesti Haridusfoorum (<https://haridusfoorum.ee/meist/eesmargid-ajalugu>), kde cílem organizace je sjednotit různé odborníky v oblasti vzdělávání a nabídnout vstup při řešení větších problémů souvisejících se vzdělávací politikou.
- Antibullying program KiVa (<https://eesti.kivaprogram.net/>) poskytuje školení a materiály pro učitele a rodiče, které pomáhají předcházet a zastavit šikanu v mateřských školách, základních a středních školách.

4.2

Finsko

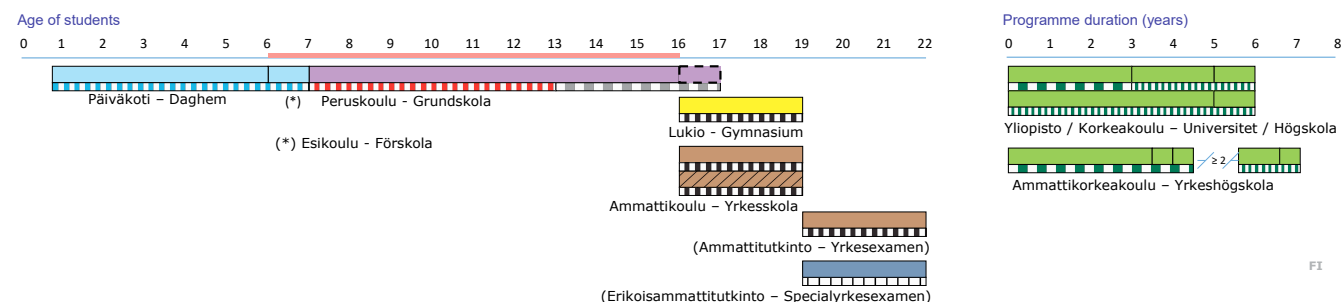
4.2.1 Kontext vzdělávacího systému

Struktura formálního vzdělávání ve Finsku zahrnuje předškolní zařízení (ISCED 0), základní školy (ISCED 1–2) a střední školy buď všeobecné, nebo odborné (ISCED 3). Mezi hlavní hodnoty, cíle či prvky finského vzdělávacího systému můžeme řadit spravedlnost (rovnost), důvěru a distribuovanou odpovědnost, celoživotní vzdělávání a efektivitu (ekonomičnost) celého systému vzhledem k jeho dobrým výsledkům (Eurydice, 2021b).



OBRÁZEK 2

Struktura vzdělávacího systému ve Finsku (zdroj: Eurydice, 2020)



Současný vztah mezi státem a municipalitami (obcemi) týkající se vzdělávacího systému ve Finsku popisuje Hargreaves a Shirley (2009) jako takzvanou čtvrtou cestu. V ní je vzdělávací systém řízen „shora“, budován „zdola“ a motivovaný a podporovaný „ze stran“. Vláda, ministerstvo a Národní agentura pro vzdělávání EDUFI představují řízení shora. Stanovují národní cíle a legislativu, na jejichž základě ústavně autonomní obce a jimi zřizované školy navrhují úpravu a přizpůsobení dle místních podmínek a poskytují „zdola“ zákonem stanovené vzdělávací služby prostřednictvím samotných škol a dalších vzdělávacích institucí.

Obce a školy jsou motivovány a podporovány externě i interně, například svými zaměstnanci a studenty, celostátním a místním hodnocením a výzkumem a odbornou přípravou poskytovanou univerzitami a dalšími výzkumnými a vzdělávacími institucemi. Rozhodování je založeno na neustálém dialogu mezi různými aktéry a zahrnuje mnoho autonomie na různých úrovních. Stát jako takový tedy nemůže přímo konkrétně určovat, jak obce plní své úkoly v zajištění vzdělávání vyplývající ze zákona.

Na konci roku 2020 mělo Finsko 1,7 milionu dětí, žáků a studentů a 3105 škol pro všechny školní formy s výjimkou předškolního vzdělávání. Komplexní vzdělávání poskytovalo 2130 škol („komplexní škola“ zahrnuje oba stupně v případě ZŠ – tedy v případě ČR – základní vzdělávání), 61 komplexních speciálních škol, 40 komplexních i všeobecných vyšších sekundárních škol a 335 všeobecných vyšších sekundárních škol, 100 škol zaměřených na odborné vzdělávání a 5 poskytujících odborné speciální vzdělávání.

Centrální správa v rámci vzdělávacího systému je primárně zodpovědná za:

- kvalitu, rovnost a wellbeing žáků a studentů ve Finsku,
- vytváření politiky a správy národního vzdělávacího systému, aby bylo dosaženo stanovených cílů ve vzdělávání.

Legislativa uvádí, že za dění ve své škole zodpovídají ředitelé škol, kteří mají ve vedení školy značnou autonomii. Role ředitele naplňuje dvě základní funkce, kterými jsou komunikace mezi školní komunitou a společností a dále především péče o vlastní školní komunitu. Ředitelé pečují o vlastní školy a snaží se získat zdroje pro jejich vedení, správu a rozvoj tak, aby fungovaly ve vysoké kvalitě jak pro žáky a studenty, tak pro zaměstnance.

Další organizace odpovědné za kvalitu vzdělávání jsou odbory, které vedou dialog s poskytovateli vzdělávání (viz podkap. 4.2.8).

4.2.2 Institucionální ukotvení role zřizovatele

Při 2130 školách pro úplné základní vzdělávání ve 309 municipalitách vychází v průměru 7 škol na municipalitu. Mezi místními samosprávami však existuje obrovská variabilita. Nejmenší municipality a většina nezávislých poskytovatelů vzdělávání mají na starosti pouze jednu školu. Existuje přibližně 80 nezávislých škol, které jsou obvykle spravovány nadacemi a nacházejí se dominantně v oblasti hlavního města.

Municipalita se běžně skládá z více článků. Obecná struktura místní samosprávy není vždy stejná a municipality, vlivem ústavní možnosti vytvářet vnitřní strukturu autonomně, stále častěji volí různé modely správy. Přesto tradičně obecní rada a její výkonná rada (úzké vedení obce) odpovídají za to, že municipalita plní své základní funkce, včetně poskytování kvalitního vzdělávání. Dále bývá v rámci místní samosprávy zřízena takzvaná školní rada jako politický orgán – nemusí ale nutně existovat. Obvykle však v nějaké formě v každé municipalitě funguje. To, za co je zodpovědná, se opět velmi liší. Klíčový je však popis činností a odpovědností zřizovatelů, které musejí municipality pro své školy zajistit, a tím si volí vlastní organizační uspořádání pro zajištění správy škol, které zřizuje (viz správní odbory samosprávy a další organizace popisované dále na příkladu města Jyväskylä).

Nejmenší z municipalit má 101 obyvatel (Sottunga na Ålandech) a největší 656 920 obyvatel (Helsinky). Vzhledem k velikosti jsou malé municipality, kterých je ve Finsku mnoho, vybízeny ke větší vzájemné spolupráci, a zejména k vzájemnému sjednocování, aby mohly lépe plnit své povinnosti vyplývající z legislativy.

4.2.3 Odpovědnosti a činnosti zřizovatelů ve Finsku

Municipalita má primárně na starosti pedagogické vedení a další operativní podporu škol. Zajištění zdrojů pro vzdělávání v obecním rozhodování je jednou z hlavních odpovědností municipality – školní rada (jako politický orgán) může například vyjednávat o výši rozpočtu pro vzdělávání. Navíc buduje spolupráci s dalšími veřejnými službami poskytovanými či zajišťovanými municipalitou (např. zdravotními a sociálními službami).

Vyšší samosprávné celky – takzvané regionální rady – v případě Finska nenesou přímou odpovědnost za vzdělávací služby ve svých členských municipalitách, avšak zabývají se vyrovnaností v poskytování vzdělávacích služeb.

Obecně platí, že finská správa v oblasti školství dává prostor v rozmanitosti a další možnosti správy a podpory škol, například prostřednictvím soukromých či neziskových iniciativ. Municipality například zakládají i regionální konsorcia aktérů napříč sektory, aby spojily své síly zejména za účelem poskytování odborného vzdělávání.

V červnu 2021 finský parlament rozhodl o přesunu poskytování veškerých služeb v oblasti veřejného zdraví a sociální péče z municipální úrovně na regionální. To tak ponechá vzdělávací služby jako nejdůležitější odpovědnost obcí, spolu se zajištěním wellbeingu a dalších služeb pro občany.

Municipality jsou odpovědné za poskytování vzdělávacích služeb v míře stanovené zákonem. Podmínky vzdělávání v municipalitách jsou dále specifikovány v jejich místních podzákonných předpisech a ročních plánech.

Zákon je poměrně volný v kontextu specifikace požadavků na municipalitu a celkovou regulaci poskytovaného vzdělávání. Obec může nezávisle rozhodnout, kolik center denní péče (předškolních zařízení) a škol bude ve své působnosti zřizovat, popř. kolik budou mít zaměstnanců, žáků atd. S výjimkou toho, že ve speciální pedagogické skupině v rámci školy nesmí být více než deset žáků, neexistují žádná přesná omezení ani požadavky na kapacity. Například pokud jde o zaměstnání, legislativa říká, že každá škola musí mít ředitele, který je zodpovědný za vše, co se ve škole odehrává, a ostatní zaměstnanci podle účelu. O všem dalším rozhoduje poskytovatel vzdělávání (tj. typicky právě municipalita).

Činnost a působnost municipalit se v rámci vzdělávání dá rozdělit do následujících bodů:

- rozhodovací pravomoci ve vztahu k jejich vzdělávacím institucím,
- řízení, správa a rozvoj center denní péče a sítě škol,
- správa místních podzákonných předpisů, místního kurikula a dalších koncepčních či administrativních dokumentů,
- evaluace provozu vzdělávacích institucí, aby splňovaly stanovené požadavky,
- ředitelé vzdělávání (např. vedoucí odborů školství) na úrovni obcí zodpovídají zejména za dostupnost, kvalitu vzdělávacích služeb a dodržování rozpočtu,
- správa budov, provozní povinnosti (facility management, finance, snižování administrativní zátěže atd.), které bývají často outsourcovány.

Eurydice (2021b) upřesňuje, že mezi odpovědnosti municipalit v oblasti wellbeingu a zdravé životasprávy vůči dětem patří:

- bezplatné školní stravování,
- bezplatná školní zdravotní péče,
- zubní péče zdarma,
- bezplatné služby pracovníků sociální péče o žáky a studenty a školních psychologů.

Pro organizaci vzdělávání dále také platí, že:

- Pro každou formu vzdělávání existuje samostatná právní úprava, jak zajistit a poskytovat vzdělávání. Národní kurikulum a vytváření lokálního kurikula jsou základními nástroji řízení vzdělávání. Na jejich základě (finské kurikulum obsahuje příslušné kapitoly) je zřizovatel zodpovědný také za kvalitu, wellbeing a rovnost příležitostí ve vzdělávacím systému.
- Municipality najímají zaměstnance škol a starají se o ně. Personalistika je řešena v těsné spolupráci se školami, nicméně všichni zaměstnanci (nejsou-li externí, např. firmy na úklid apod.) mají pracovní smlouvu uzavřenou s municipalitou, což umožňuje i rotace těchto učitelů po více školách v rámci obce.
- Další vzdělávání pedagogických pracovníků (DVPP) probíhá na úrovních centrální vlády, municipality a školy. Obec tak může vytyčit priority DVPP.
- Tříúrovňový systém kurikula (národní, místní, školní) dává poskytovatelům vzdělávání a jejich školám velkou autonomii při jejich uchopení. Například národní vzdělávací program pro základní vzdělávání na rok 2014 obsahuje až 180 oblastí, o nichž se rozhoduje na místní úrovni (Risku, Tian, 2018). Legislativa a další předpisy rovněž vyžadují, aby poskytovatelé vzdělávání a školy odsouhlasili a zdokumentovali plány spolupráce a zaručili zapojení žáků a jejich rodičů do profilace cílů a obsahu vzdělávání školy.

Místní samosprávy mají právo organizovat sebe a své služby, a pokud je to nutné, spolupracují mezi sebou pro zajištění co možná nejefektivnějšího modelu. Jedna municipalita tak může například poskytovat vzdělávací služby, druhá zdravotní péči a třetí sociální služby. V jiném případě několik menších municipalit sdílet stejného ředitele pro vzdělávání s odpovědností za výše uvedené činnosti. Jak municipality, tak samotné školy stále více vytvářejí sítě za účelem získávání potřebných služeb od jiných poskytovatelů vzdělávání či dalších aktérů.

4.2.4 Provoz zřizovatele

Jak již bylo popsáno výše – základní municipální struktura se aktuálně velmi často mění, neboť obce přeskupují své modely řízení a slučují jednotlivé organizační jednotky. Vzhledem k tomu, že obce mají ústavní autonomii, jak se organizovat a jak plnit legislativní povinnosti, je stále obtížnější najít obce se shodnými organizačními schématy. Z dat vyplývá, že pokud jde o municipality a poskytování vzdělávání, v roce 2008 si 94 % municipálních ředitelů vzdělávání myslelo, že způsob, jakým jejich obce tuto zákonnou povinnost naplňují, se do roku 2015 radikálně změní. Jejich očekávání zahrnovala přeskupení funkcí uvnitř obcí a spolupráce a fúze s jinými obcemi (Kanervio, Risku, 2009).

Vývoj v posledních několika letech ukázal, že municipální ředitelé vzdělávání byli ve svých předpovědích přesní. V praxi žádná municipalita nedokázala udržet svoji organizační strukturu a došlo k několika druhům změn. Zde lze učinit několik poznámek. Pokud jde o obce a školy, můžeme zaznamenat neustálý nárůst jejich velikosti.

Obce se postupně transformují na procesní organizace se snahou poskytovat „holistickou službu“ různým věkovým skupinám, čemuž upravují svůj organigram. Proto bylo například vzdělávání a péče v raném dětství přesunuto ze (rady pro) sociálních služeb na (radu pro) služby vzdělávání. Došlo k tomu legislativním vymezením v reakci na to, že většina obcí již ke změně přistoupila dříve, aby vytvořila komplexní cesty výchovy a vzdělávání. Podobně jsou podpůrné služby těsněji spojeny jako součást vzdělávacích služeb s cílem zavést komplexní systémy podpory pro děti a mládež. To pro místní ředitele vzdělávání (např. vedoucí odborů, ale např. i vedoucích „politických“ školních rad – v závislosti na typu obce a uspořádání) znamená mnoho práce při reformě jejich provozního uspořádání a nové povinnosti ve formě vedení víceoborových týmů.

V průběhu let všechny formy vzdělávání získaly vlastní rámce managementu kvality, které jsou propojeny s řízením středního článku. Rámce managementu kvality jsou typicky kontextualizované a aktualizované verze EFQM (Evropská nadace pro management kvality), CAF (Common Assessment Framework), CQAF (Common Quality Assessment Framework) a BSC (Balanced Score Card).

4.2.5 Financování

V 90. letech byla v rámci procesu decentralizace přenesena odpovědnost za financování veřejných služeb, včetně vzdělávání, z centrální správy na místní. Kromě toho byly transfery ve vzdělávání převedeny na indexové a neúčelové financování na rozdíl od předchozího plného proplácení nákladů. Postupem dekad od 70. let tak vláda zmenšovala svou účast na financování vzdělávání až na zhruba 40 %. Zbytek platí municipalita ze svých zdrojů.

V současné době existují dva daňové systémy: státní a místní daně. Vláda převádí část svých vlastních daní na municipality. Existuje vyrovnávací systém, který podporuje obce tak, aby se vyrovnávaly rozdíly v ekonomické síle, tudíž podporuje víc ekonomicky slabší municipality.

4.2.6 Vztahy vůči ostatním aktérům

Vztah ke školám

Ředitelé škol považují rozhodnutí místní samosprávy za důležité. Je pravděpodobné, že školy většinou vnímají municipalitu jako kvalitního aktéra, který zvládá řídit, hodnotit a rozvíjet své vzdělávací služby.

Role municipalit jako zřizovatelů škol

Municipality autonomně zřizují, slučují a případně ruší střediska veřejné denní péče (předškolní zařízení) a školy ve své působnosti a správě. Školy, které jsou nezávislé, musejí o licenci požádat přímo ministerstvo školství a v tomto procesu je brán v úvahu názor místních úřadů. Výsledkem je, že většina nezávislých škol má smlouvy s místními úřady a doplňuje síť veřejných škol. Místní orgány takto odpovídají i za zajištění poskytování služeb ve vzdělávání a zdravotní a sociální péče dětem a mladistvým v těchto nezávislých školách a soukromých centrech denní péče.

Vztah s regionálními/místními aktéry

V otázkách vzdělávání nemají municipality a další poskytovatelé vzdělávání přímo vymezený vztah s regionálními či místními aktéry. Na místní úrovni existují formální i neformální struktury pro spolupráci, zejména s rodiči a dalšími zástupci místní komunity. Regionální aktéři mohou prošetřit stížnosti podané na municipality, pokud se je nepodaří vyřešit na místní úrovni.

Municipality mají v praxi vždy školní rady, jejichž členové jsou zároveň členy zastupitelstva municipality a mezi členy patří často i rodiče dětí v místních centrech denní péče a školách.

Ostatní poskytovatelé vzdělávání mají pro své zúčastněné strany podobné orgány – rady poskytovatelů vzdělávání. Pokud jde o centra denní péče a školy, často mají neformální rodičovské rady, na kterých mohou zákonní zástupci diskutovat.

Vztah vůči ministerstvu školství

Stávající struktura řízení byla vytvořena v devadesátých letech minulého století, kdy byla dřívější centralizovaná struktura nahrazena decentralizovanou. Municipality mají ústavní autonomii a Ministerstvo školství a kultury spolu s jeho institucemi řídí municipality prostřednictvím legislativy a dalších nástrojů (financování, hodnocení, projekty, informace).

Municipality jsou ministerstvem školství velmi respektovány. Ústavní a obecní zákon poskytuje municipalitám velmi silné autonomní postavení. Jelikož navíc nejsou k dispozici velké finanční zdroje, není možné donutit obce dělat něco, co nejsou schopny zvládnout a financovat. Navíc různé municipality potřebují různá řešení a jejich obyvatelé mají ústavní právo rozhodovat o svých vlastních otázkách. Existuje několik kritérií, která jsou využívána a podporují respektující konstruktivní dialog mezi všemi klíčovými institucemi a aktéry.

Vztah k dalším aktérům relevantním pro školy

Místní úřady mají poskytovat zákonem stanovené služby v rámci zdravotní péče, sociální péče a péče o žáky a studenty. Při sestavování místního kurikula musejí být do procesu zapojeni odborníci na zdravotní a sociální péči. To má zaručit, že služby zdravotní a sociální péče budou integrovány do vzdělávacích služeb jako nedílný prvek. Služby zdravotní a sociální péče jsou obvykle poskytovány odborníky, kteří nejsou přímými zaměstnanci center denní péče, škol a dalších vzdělávacích institucí, ale pracují v jiných organizacích, ať už v rámci municipality, nebo mimo ni.

Pokud jde o nevládní organizace, způsob spolupráce se velmi liší. Základ spolupráce je vytvořen již při sestavování místních osnov. V tomto procesu by měli být vyslechnuti také aktéři tohoto sektoru, aby bylo možné zaručit jejich názory a účast na uzpůsobení osnov. Národní osnovy takové procesy umožňují, a dokonce na nich zakládají.

4.2.7 Další organizace plnící klíčovou roli ve správě a v pedagogickém vedení škol

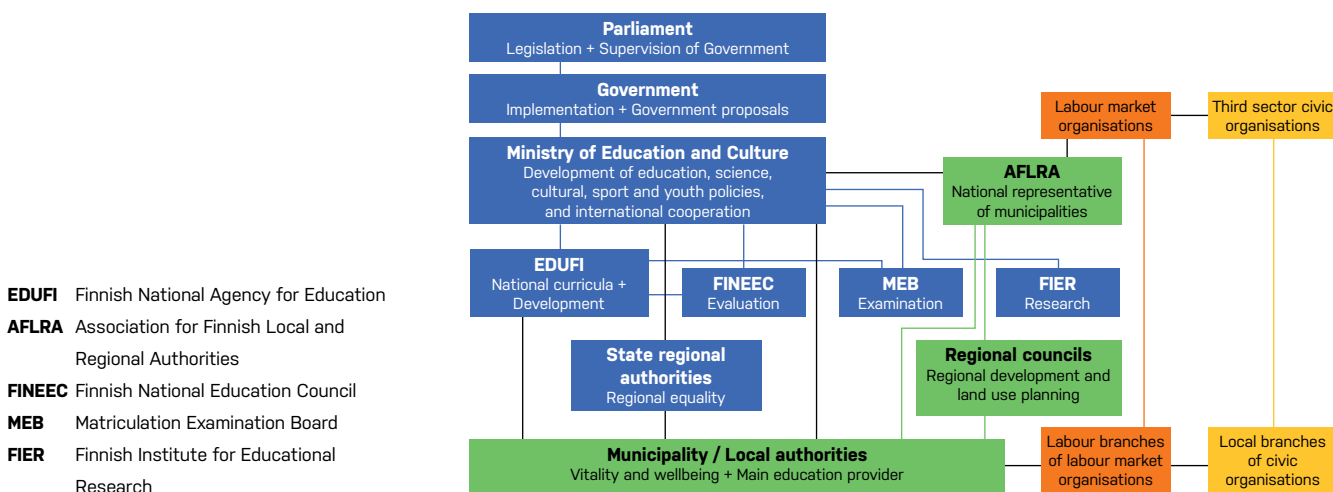
Nejvýznamnější instituce plnící klíčovou roli v pedagogickém vedení škol

Můžeme identifikovat čtyři hlavní linie správy a podpory v rámci finského vzdělávacího systému: ústřední správa (modrá), místní správa (zelená), odbory (červená) a různé nevládní organizace (žlutá), jak je uvedeno níže (Obrázek 3).



OBRÁZEK 3

Struktura řízení finského vzdělávacího systému (zdroj: Risku, 2018)



- Všechny čtyři linie správy obsahují zastoupení na místní, regionální, národní a nadnárodní úrovni.
- V oblasti místní správy má 309 finských municipalit a 19 krajských státních úřadů legislativní povinnost být členy regionálních rad a národní asociace finských místních a regionálních orgánů (AFLRA), která provádí nadnárodní spolupráci, zastupuje své členy na národní úrovni a podporuje spolupráci a rozvoj mezi členy.
 - Celkově má AFLRA kolem 240 zaměstnanců (15 pracuje na tématech vzdělávání a wellbeingu) a roční rozpočet kolem 115 milionů eur.
- Ministerstvo školství a kultury odpovídá za rozvoj vzdělávání, politiky vědy, kultury, sportu a mládeže.
 - Dále je ministerstvo pověřeno řízením čtyř národních agentur (EDUFI, FINEEC, MEB, FIER), které mají odlišnou působnost a činnosti (znázorněno na Obrázku 2).
 - Ministerstvo školství má dva ministry, jednoho odpovědného za ranou péči, všeobecné a odborné vzdělávání a druhého za kulturu, umění, sport, mládež, studijní granty, vysokoškolské vzdělávání a výzkum.
 - Celkem na ministerstvu pracuje 250 lidí, jejichž roční rozpočet na rok 2021 je 7 miliard eur.
- Národní agentura pro vzdělávání (EDUFI) se zaměřuje na vzdělávací programy na celostátní úrovni (národní kurikulum) a rozvoj všech forem vzdělávání kromě vysokého školství. Agentura rozvíjí vzdělávání prostřednictvím tvorby kurikulárních dokumentů, návazných metodických materiálů, dalšího vzdělávání pedagogů, spolupráce a jejich profesního rozvoje. Může také výrazně ovlivnit rozvoj místních škol.
 - Národní agentura pro vzdělávání měla na konci roku 2018 celkem 435 lidí a hrubý rozpočet agentury 117 milionů eur.
- Finské centrum pro hodnocení vzdělávání (FINEEC) je připojeno k Národní agentuře pro vzdělávání jako nezávislá vládní agentura, která odpovídá za hodnocení vzdělávání včetně vzdělávacích výsledků.
- Imatrikulační zkušební komise (MEB) je vládní úřad zodpovědný za správu, organizaci a provádění celostátní zkoušky pro studenty vyšších sekundárních škol. Jeho předsedu a členy jmenuje ministerstvo školství a má nezávislé postavení, ale je formálně připojeno k Národní agentuře pro vzdělávání.
- Finský institut pro pedagogický výzkum (FIER) je vědecké multidisciplinární centrum pro výzkum, hodnocení a rozvoj finského vzdělávacího systému a školní kultury. Ve Finsku například provádí průzkumy PISA, PIRLS a TIMMS. Je přidružen k univerzitě v Jyväskylä s nezávislým statutem.
- Municipality jsou ze zákona členy jim příslušných regionálních rad, kterých je celkem 19. Ty představují orgány na podporu regionální spolupráce a rozvoje.
 - V minulosti bylo posíleno rozhodování na místní úrovni a municipalitám je více umožněno reagovat na místní potřeby.
 - Municipality mají vysokou míru autonomie v implementaci vzdělávacích programů a podporují místní management pro efektivní plánování, monitorování a vykazování výsledků žáků a studentů.
 - Regionální rady jsou financovány jejich členskými municipalitami. Největší z nich, regionální rada Helsinky-Uusimaa, zastupuje 18 municipalit, se 100 zaměstnanci a ročním rozpočtem 7,7 milionu eur v roce 2021. Pro srovnání, Laponská regionální rada zastupuje 21 municipalit se 62 zaměstnanci a ročním rozpočtem 3,3 milionu eur v roce 2021.
- Na regionální úrovni je státní správa rozdělena do šesti státních regionálních správních agentur. Jejich posláním je podporovat regionální rozvoj implementací legislativních opatření a dalších řídicích a dohledových úkolů.
 - Celkově v roce 2020 pracovalo 100 lidí pro služby v oblasti vzdělávání a kultury (v rozmezí 10–25 zaměstnanců mezi agenturami).
 - Celkový rozpočet se každoročně liší podle zaměření vládního programu. U šesti agentur činil hrubý rozpočet na služby v oblasti vzdělávání a kultury 55 milionů eur v roce 2019 a 75 milionů eur v roce 2020.

4.2.8 Další aktéři či iniciativy v rámci finského vzdělávacího systému

Respondent rozhovoru Mika Risku poznamenal, že Finsko mělo a stále má jeden z nejmenších rozdílů mezi výsledky učení mezi svými školami. Nejnovější výsledky PISA však naznačují, že se variace zvyšuje. Proto vznikly státní intervence, které mají trend otočit prostřednictvím legislativy, informačních nástrojů a cíleného financování. Jak efektivně se dostanou k obcím a jak na ně obce zareagují, je stále otevřenou otázkou. Stejně tak víra v sociální stát a v to, jak se Finsko bude dále pokoušet jej udržovat a rozvíjet, je a bude v blízké budoucnosti testováno.

Významné NNO

Legislativa a rámcové národní kurikulum nařizují rozsáhlou spoluprací mezi různými společenskými aktéry na národní, regionální a místní úrovni. Struktury, procesy a postupy spolupráce musejí být proaktivně stanoveny vládními aktéry. Proto existují stálá partnerství aktérů na všech úrovních. Jako jeden příklad lze jmenovat klíčový projekt DAWN (KAJO) financovaný Ministerstvem školství a kultury. Jedná se o tříletý projekt na vytvoření víceformátového celostátně soudržného celostního řešení kvalifikace, úvodního a dalšího vzdělávání a rozvoje vedoucích pedagogických pracovníků všech forem vzdělávání. Je koordinován Institutem pedagogického vedení Univerzity v Jyväskylä, který vede Mika Risku. Zahrnuje všechny organizace a několik jejich suborganizací uvedených níže a spolupracuje s Ministerstvem školství a kultury a Národní agenturou pro vzdělávání.

Mezi nejvlivnější nevládní neziskové organizace respondent rozhovoru Mika Risku řadí:

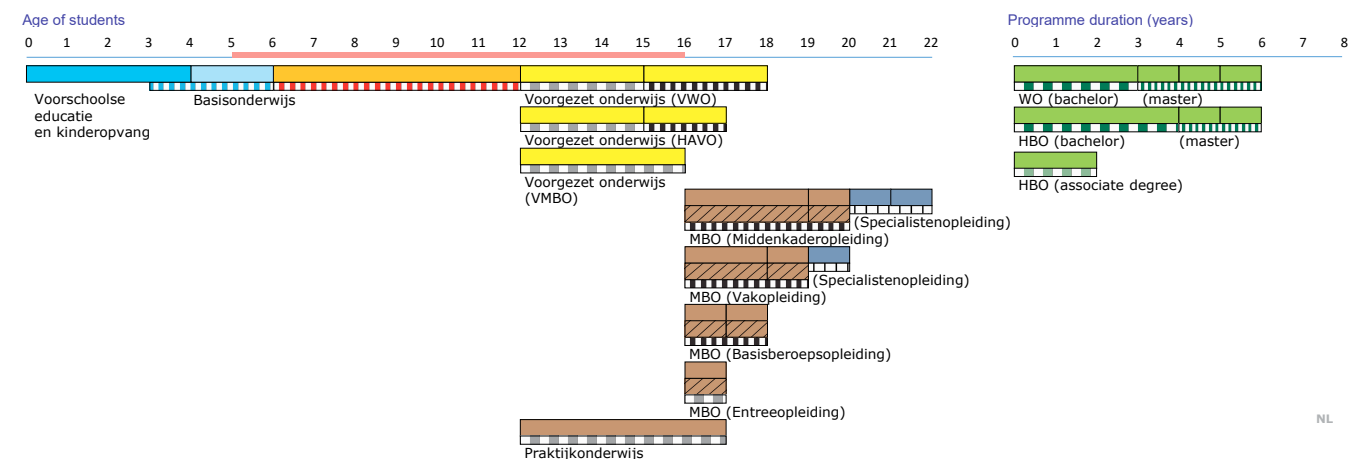
- Odborový svaz pro vzdělávání (OAJ) zastupující všechny odborníky v oblasti vzdělávání, tj. všechny formy vzdělávání, učitele, ředitele, odborné pracovníky municipalit a dalších institucí,
- Finská asociace pro místní a regionální orgány (AFLRA) zastupující všechny obce a jejich regionální rady,
- Finští zaměstnavatelé ve vzdělávání (FEE) zastupující všechny nezávislé poskytovatele vzdělávání a poskytovatele vysokoškolského vzdělávání,
- Finská rodičovská asociace (FPA) zastupující všechny rodiče,
- finští studenti, kteří však nemají podobnou zastřešující organizaci, pouze několik fragmentovaných.

4.3

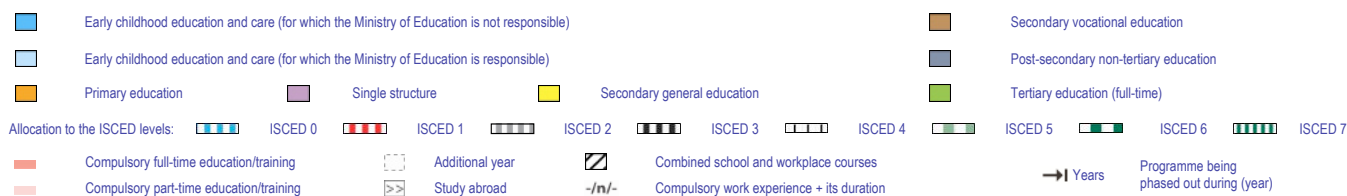
Nizozemsko

4.3.1 Kontext vzdělávacího systému

Struktura formálního vzdělávání v Nizozemsku zahrnuje předškolní zařízení (ISCED 0), základní školy (ISCED 1) a střední školství v akademické a odborné/učňovské větvi (obojí ISCED 2–3), které obsahuje i duální větev. Mezi hlavní prvky nizozemského systému se řadí třináctiletá povinná školní docházka od 5 do 18 let, velká rozmanitost vzdělávacích drah v nižším sekundárním vzdělávání a silný hlas rodičů při výběru vzdělávání pro své děti.



Note: At 16, students who have not obtained a basic qualification (*Startkwalificatie*) have to continue their education/training until they turn 18 or get a senior general secondary (HAVO) or pre-university (VWO) or VET (at least MBO 2) diploma.



OBRÁZEK 4

Struktura vzdělávacího systému v Nizozemsku (zdroj: Eurydice, 2020)

Eurydice (2021c) uvádí, že celkovou odpovědnost za vzdělávací systém nese stát, konkrétně ministr školství, kultury a vědy a státní tajemník (nižší ministr) pro školství, kulturu a vědu. Ministerstvo školství, kultury a vědy stanoví zákonné požadavky na předškolní vzdělávání, základní a střední vzdělávání a střední odborné vzdělávání. Nizozemský vzdělávací systém je extrémně decentralizovaný, což ho v otázce autonomie na místní/školní úrovni řadí na vrchol žebříčku zemí OECD (OECD, 2018b). Jde o výsledek dlouhého procesu díky ústavnímu zákonu, který velmi široce podporuje svobodnou volbu ve vzdělávání. To vytvořilo situaci, v níž existuje mnoho typů škol včetně mnoha církevních a těch následujících vybranou vzdělávací filozofii.

Navzdory komplikovanému systému řízení vzdělávacího systému, který autoři neváhají označit za jeden z nejméně přehledných (Stevenson et al., 2021), lze rozlišit následující úrovně:

- Ministerstvo školství, kultury a vědy stanoví legislativní rámec, ve kterém by měly jednotlivé školy fungovat. Neexistuje žádný národní vzdělávací program, ale ve všeobecném vzdělávání existují očekávané výstupy rovněž stanovené na centrální úrovni.
- Nizozemsko je rozděleno do 12 provincií. Role provinčních úřadů ve vzdělávání je omezena na dozorčí (či kontrolní) a právní úkony. Provinční rada zajišťuje dostupnost veřejně provozovaných základních a středních škol a působí jako odvolací orgán pro soukromé školy ve věcech, kde jde o rozhodnutí přijímaná municipálními úřady. Pokud jde o řízení škol a kurikula přímo, role provincií je omezená, částečně proto, že nejsou pedagogicky orientovanými orgány (nemají zde kapacity a odpovědnost).
- Správa a řízení škol na úrovni základního a středního školství je organizována na místní úrovni.
- Klíčovým orgánem jsou úřady místní školské správy (*schoolbestuur*), které jsou zřizovateli škol a odpovídají za kvalitu vzdělávání, včetně plnění očekávaných výstupů.

4.3.2 Institucionální ukotvení role zřizovatele

Základním zřizovatelem škol v rámci vzdělávacího systému jsou v Nizozemsku úřady místní školské správy (schoolbestuur, v angličtině school board), přičemž ty mají různou právní formu (např. nadace). Ty provádějí dlouhodobé plánování a zajišťují rámec pro vizi a pedagogický přístup jimi zřizovaných škol včetně kurikula. Jsou formálním zaměstnavatelem všech pracovníků, starají se o financování a poskytují podporu každé škole, resp. jejím ředitelům. Školy úřadu místní školské správy skládají účty za své výsledky.

Úřady místní školské správy nabyly nynější role během posledních dvaceti let. Dříve byly školy spravovány místními (municipálními) úřady, přičemž každodenní řízení bylo v kompetenci ředitele školy. Nizozemská vzdělávací politika od začátku milénia vedla k rozšíření úřadů místní školské správy, jejich profesionalizaci a přenesení odpovědnosti z ředitelů právě na tyto jednotky (Stevenson et al., 2021). Úřad místní školské správy slouží jako samostatná jednotka, kterou zřizuje municipalita a na niž může od roku 1997 přenést své zákonné povinnosti. V roce 2009 navíc získaly zákonnou odpovědnost za kvalitu vzdělávání ve školách, které zřizují.

Municipality dohlížející na veřejné školy tak zpravidla vytvořily nezávislé úřady místní školské správy, které nyní stojí nad školami, jež byly dříve v péči samosprávy. V soukromém sektoru častěji docházelo ke slučování místních zřizovatelů škol do nadací. V této výzkumné zprávě se zabýváme úřady místní školské správy jako nejběžnějším vykonavatelem funkce takzvaného kompetentního orgánu pro vedení škol, nicméně jak bylo uvedeno, municipalita může tuto roli plnit sama nebo s využitím jiných právních forem samostatné jednotky (vč. spolupráce s jinou municipalitou).

V průběhu posledních desetiletí došlo k výrazné redukci zřizovatelů škol z více než 2700 ke konci 90. let na 1300 v roce 2019, ačkoli počet škol (8200) zůstal zhruba stejný (Stevenson et al., 2021). Úřady místní školské správy veřejných škol jsou často větší (tzn. spravují víc škol) než zřizovatelé škol soukromých (viz tabulka níže).



TABULKA 12

Počet zřizovatelů v roce 2019
podle dat ministerstva školství
(zdroj: Stevenson et al., 2021)

| ÚŘADY MÍSTNÍ ŠKOLSKÉ SPRÁVY / POČET ŠKOL VE SPRÁVĚ | | PODÍL |
|--|-------|-------|
| 1300 zřizovatelů | | 100 % |
| základní školství | 1 | 39 % |
| | 2–10 | 34 % |
| | 10–19 | 19 % |
| | 20+ | 8 % |
| střední školství | 1 | 35 % |
| | 2–10 | 58 % |
| | 10+ | 7 % |

Je zásadní rozlišit úřady místní školské správy, které spravují jednu školu, a ty, které spravují škol více. Zřizovatelé, kteří spravují školu jen jednu, mají zpravidla jedinou osobu, která vykonává souběžně pozici předsedy úřadu místní školské správy a ředitele školy (Neeleman, 2019). Stevenson et al. (2021) upozorňují, že dynamika provozu takových zřizovatelů a škol je velmi odlišná od úřadů místní školské správy, které spravují dvě a více škol. Kvůli výzkumnému zaměření této publikace se proto dále soustředíme pouze na úřady místní školské správy, které mají ve správě více škol.

Stevenson et al. (2021) k otázce efektivity větších úřadů místní školské správy uvádějí: „Škálování má jistě určité výhody, jako je profesionálnější správa, finanční odolnost a efektivní využití velké autonomie poskytované nizozemským úřadům místní školské správy. Zvětšení není ovšem nutně prospěšné, protože by mohlo vést ke snížení rozmanitosti, omezení zapojení učitelů a rodičů do správy jejich škol, a vytvořit tak velký odstup úřadu od základních vzdělávacích procesů.“ (s. 4)

4.3.3 Odpovědnosti a činnosti zřizovatelů v Nizozemsku

Jak již bylo popsáno výše, všechny školy mají zákonem daný kompetentní správní orgán, jímž je nejčastěji úřad místní školské správy. Příslušný orgán spravuje a řídí školu nebo školy, za které odpovídá. Správní agenda obsahuje péči o materiální aspekty školy a zejména hrazení provozních a osobních nákladů. Řízení škol zahrnuje stanovení zásad pro kurikulum, personální otázky (jmenování a propouštění zaměstnanců atd.) a přijímání žáků. Úřad místní školské správy odpovídá za dění ve škole, což upravuje zákon. Jak již bylo zmíněno výše, od roku 2009 byly legislativně úřady místní školské správy učiněny odpovědnými za kvalitu vzdělávání v jejich školách. Některé z jejich pravomocí mohou být přeneseny na ředitele školy, ale odpovědnost nadále leží na příslušném orgánu.

Ústavní zákon umožňuje komukoli založit školu, určit její (pedagogické) zaměření a organizovat výuku. Na tomto základě kompetentním správním orgánům, resp. úřadům místní školské správy, vznikají následující povinnosti:

- zřízení školy,
- materiální vybavení školy,
- implementace státní vzdělávací politiky,
- výběr učebních materiálů,
- zařazení volitelných předmětů v rozvrhu,
- stanovení rozvrhu (přiřazení vyučovacích období různým předmětům nebo oblastem učiva),
- jmenování a odvolávání ředitelů, učitelů a pomocného personálu,
- stanovení personální politiky a aspektů pracovních podmínek zaměstnanců školy,
- rozhodování o přijímání a vyloučení žáků,
- formulování pravidel chování pro žáky,
- stanovení vnitřní organizační struktury školy, včetně opatření pro participaci žáků, rodičů a zaměstnanců,
- stanovení povahy mimoškolních aktivit,
- rozhodování o tom, zda se škola zúčastní vzdělávacích inovačních projektů,
- rozhodování o tom, jak škola využije služeb organizací na podporu vzdělávání,
- určování formy a povahy vztahů mezi školou a externími organizacemi (vč. NNO),
- rozhodování, zda a jak mohou školní budovy využívat třetí strany,
- správa finančních zdrojů školy a péče o administrativu,
- rozhodování, zda zrušit školu nebo oddělení v ní. (Převzato z Eurydice, 2021c.)

Rozdělení některých z těchto kompetencí a jejich výkon mezi úřadem místní školské správy a ředitelem školy si každý zřizovatel škol sám reguluje ve svých standardech provozu.

Úřady místní školské správy mohou spolupracovat s pedagogickými fakultami nebo soukromými firmami při zajišťování dalšího vzdělávání pedagogických pracovníků a při naplňování svých strategií. Současně mohou otázku DVPP a zlepšování škol plně delegovat na ředitele škol nebo s nimi tuto kompetenci sdílet.

4.3.4 Provoz zřizovatele

Zčásti podobně jako v Estonsku a Finsku, i v Nizozemsku existuje velká rozmanitost organizačních schémat zřizovatelů. Stevenson et al. (2021) to konkrétně dokládají: „Charakteristiky nizozemského systému vzdělávání umožňují mezi úřady místní školské správy velké rozdíly, pokud jde o velikost, jejich řízení a leadership vůči školám. Na základě tohoto pozorování nelze učinit jiný závěr, než že nic takového jako typický nizozemský úřad místní školské správy neexistuje.“ (s. 2)

U úřadů místní školské správy, které spravují dvě a více škol, lze rozlišit dva modely řízení. Jednoúrovňový model znamená, že v úřadu je dohromady výkonná i neexekutivní část pohromadě a ze středu zřizovatele je vybrán člen, který řídí každodenní provoz, případně je toto delegováno na ředitele školy. Výrazně častější a částečně zákonem vyžadovaný model je dvouúrovňový, který obsahuje oddělenou dozorčí větev a výkonnou větev.

Nejběžnější dvouúrovňový model řízení úřadů místní školské správy spravujících dvě a více škol popisuje Heemskerk (2020) následovně: „Dozorčí oddělení se obvykle skládá z pěti nebo sedmi členů s různými odbornými znalostmi (například finančními, právními a vzdělávacími). Tito členové jsou dobrovolníci, kteří byli sami přijati dozorčí radou prostřednictvím otevřeného postupu podávání přihlášek. Výkonná rada úřadu se často skládá pouze z jedné osoby: předsedy představenstva (srovnatelné s pozicí CEO v ziskových organizacích). Dozorčí oddělení má zákonnou povinnost kontrolovat a radit výkonné radě: rozhoduje o ročních rozpočtech, celkové politice školy a působí jako zaměstnavatel výkonného ředitele. Členové dozorčího oddělení se scházejí v průměru šestkrát ročně.“ (s. 550) Výkonná rada se pak stará o každodenní provoz. Stevenson et al. (2021) doplňují, že ve výkonné radě bývají i dva pracovníci u větších úřadů. Dobrovolníci v dozorčím oddělení pak jsou typicky rodiče nebo pracovníci školy.

Úřady místní školské správy se vymykají demokratické kontrole na úrovni místní samosprávy. Ministerstvo školství od roku 2009 má v případě velmi nízkého výkonu zřizovatele možnost požádat dozorčí oddělení, aby propustilo člena nebo členy výkonné rady. V nejzazším případě může uplatnit sankce v podobě sníženého financování. Tím, že jsou úřady místní školské správy členy sektorových rad, profesionalizují svou činnost a zároveň vytvářejí stavovskou akontabilitu tím, že navrhují standardy pro svůj provoz.

Pro každý stupeň (sektor) vzdělávání existují doporučení sektorových rad, jak dosahovat nejlepšího možného řízení škol na místní úrovni prostřednictvím úřadů místní školské správy. Níže uvádíme překlad kodexu pro základní školství:

„Kodex řádné správy základního vzdělávání popisuje, co členové úřadu chápou pod pojmem dobrá správa věcí veřejných. Monitorovací výbor dobré správy hodnotí, zda je kodex dobré správy kvalitně uplatňován a zda je v souladu s praxí. V případě potřeby dává výbor doporučení ke změně kodexu. Kodex dobré správy věcí veřejných se skládá ze čtyř zásad.

- 1. Zřizovatel zajišťuje dobré vzdělání pro všechny děti.*
- 2. Zřizovatel pracuje nepřetržitě ve spojení se sociálním kontextem.*
- 3. Zřizovatel aktivně pracuje na profesionalitě organizace i sama sebe.*
- 4. Zřizovatel pracuje s integritou a transparentností.“*

Mezi tyto zásady patří zásada „jednat a být odpovědný“. To znamená, že management a interní dohled rady zviditelňují, jak kodex uplatňují ve své činnosti. Jak je uplatňují, je tedy závislé na kontextu, a proto je nezbytné, aby o tom vedly vedení, interní dohled a další zúčastněné strany rozhovor. Takto je učiněno zadost všestrannosti řízení škol a participativní způsob řízení přispívá k adekvátnímu naplnění společenské role, kterou sektor základních škol hraje.

Neexistuje odborná shoda nad tím, nakolik úřady místní školské správy v Nizozemsku zlepšují výsledky žáků nebo provoz škol. Ačkoli je systém považován za dobrý, chybí empirické zjišťování „modelů“ zřizovatelů a jejich vlivů na akademické výsledky či wellbeing (Heemskerk, 2020). Stevenson et al. (2021) uvádějí, že nepřeborné množství organizačních nastavení úřadů místní školské správy ztěžuje jednak přímočarý výzkum efektivity těchto zřizovatelů škol a jednak znemožňuje univerzální opatření na zlepšení jejich fungování. K těm totiž dochází jen rozpočtově – například dodatečnými penězi na jejich profesionalizaci. Lepšího fungování úřadů, které se starají o dvě a více škol, by podle Stevenson et al. šlo dosáhnout síťovou metodou, kdy rady lépe využijí lidského kapitálu ředitelů a zaměstnanců svých škol i dalších úřadů místní školské správy.

4.3.5 Financování

Úřady místní školské správy přerozdělují školám finanční prostředky, které pro ně získávají podobně jako čeští zřizovatelé od státu. Vyhrazené veřejné prostředky, které zřizovatel získá, může ale utratit podle sebe, a to včetně možnosti je spořit na další léta či utratit jiným než designovaným účelem. Aktuální vzdělávací politika, jako je nedostatek učitelů nebo nárůst administrativních povinností, a výdaje na vzdělávání se potkávají právě v úřadech místní školské správy. Ty tak mohou například prioritizovat školní zaměstnance na dobu určitou nebo se sníženým úvazkem, pokud to považují za ekonomičtější (Luther, 2019).

4.3.6 Vztahy vůči ostatním aktérům

Vztah vůči sektorovým radám

Úřady místní školské správy se mohou stát členy sektorových rad, přičemž sektor odpovídá stupni a typu vzdělávání (např. základní školství, učňovské školství atd.). Sektorové rady do značné míry vyplňují legislativní vakuum, které vzniká silnou decentralizací a autonomií. Poskytují svým členům metodickou podporu a platformu pro diskusi o tom, jak nastavit vztahy a rozdělení kompetencí mezi školní radou a jejími školami.

Sektorové rady v poslední době získaly vyšší význam ukotvením v zákoně a mohou zastupovat své členy při jednání s ministerstvem školství o vývoji vzdělávací politiky, výzkumu nebo pracovních podmínkách na své úrovni školství. Jejich demokratické rozhodování probíhá přes valná shromáždění, kterých se účastní členské úřady místní školské správy. Petra van Haren dodává, že sektorové rady jsou svým způsobem dodatečným středním článkem, resp. jeho nezbytnou součástí. Díky nim je leadership v nizozemském vzdělávacím systému výrazně distribuovanější, demokratičtější a méně „top-down“. Nicméně platí, že ne všechny úřady místní školské správy jsou součástí sektorových rad, což jim ale nezabránilo vystupovat jménem celého vzdělávacího stupně.

Vztah vůči školní inspekci

Vzhledem k zákonné odpovědnosti za kvalitu (svých) škol jsou úřady místní školské správy součástí šetření a závěrů nizozemské školní inspekce. V poslední výroční zprávě za školní rok 2020/2021 inspekce v kapitole o kvalitě a managementu uvádí: *„Zřizovatelé – úřady místní školské správy – zodpovídají za kvalitu vzdělávání, které žáci získávají, za dodržování legislativy a předpisů a za dobrou finanční kondici. Ačkoli většina škol splňuje minimální zákonné požadavky na kvalitu, existují zřizovatelé v každém stupni vzdělávání, kteří jsou odpovědní za školy nebo vzdělávací progra-*

my, které opakovaně nebo trvale dosahují nižších výsledků ve srovnání s jinými školami a vzdělávacími programy. To se děje, i když je porovnáváme se školami a vzdělávacími programy s podobnou populací studentů." (Education Inspectorate, 2021)

Vztah s municipalitou/provincií

Jak bylo uvedeno v kapitole o kontextu nizozemského vzdělávacího systému, místní úroveň veřejné správy (municipality) se do interakce s úřadem místní školské správy zapojuje především v otázkách další sociální podpory. Jde jmenovitě o sociální a zdravotní služby, koordinaci pedagogicko-psychologických poraden pro děti se speciálními vzdělávacími potřebami a služby pro bezpečí mladých lidí.

Většina obcí ovlivňuje vzdělávání ad hoc rozdělováním rozpočtu na konkrétní cíle. Například s cílem vytvořit více příležitostí pro deprivované děti nebo dodatečné financování jazykových znalostí nebo podpory sociálního chování nebo učení se učit (metakognice). Jsou také partnery v oblasti vzdělávání a péče o mládež a sítě pro speciální vzdělávací potřeby. Mezi úřady místní školské správy a obecním úředníkem s gescí vzdělávání probíhají pravidelné schůzky. Také většina obcí je obeznána s řediteli škol ve své správní oblasti.

4.3.7 Další organizace plnící klíčovou roli ve správě a v pedagogickém vedení škol

Dále v nizozemském vzdělávacím systému působí následující instituce a organizace:

- **Školní inspekce:** Monitoruje stav vzdělávání a provádí cílené kontroly ve školách. Její rolí je podporovat kvalitní vzdělávání prostřednictvím sledování činnosti školy, její kultury a efektivní podpory žáků. Pro každou úroveň vzdělávání má inspekce svůj evaluační rámec, který u každého očekávání obsahuje rovněž metodu, jakou je měřeno. Každé čtyři roky inspekce provádí rozsáhlé šetření každého úřadu místní školské správy a jím zřizovaných škol. Protože zřizovatel odpovídá za kvalitu poskytovaného vzdělávání a je hlavní jednotkou pro plánování a zlepšování škol, začínají tyto inspekce právě úřady a poté postupují ke školám. Ústředními otázkami během čtyřletého průzkumu jsou: Existuje dostatečný vhléd do kvality vzdělávání a je zaměřen na její stálé zlepšování? Existuje u zřizovatele profesionální kultura a funguje rada transparentně a s integritou? Existuje aktivní komunikace o vlastním výkonu a vývoji zřizovatele a jeho škol? Splňuje finanční správa zákonné požadavky? Inspekce každé tři měsíce konzultuje svou činnost a závěry se stakeholdery ve vzdělávání.
 - Pracuje zde celkem 600 lidí. Rozpočet organizace je zhruba 65 300 000 eur.
- **Kurikulární institut (SLO):** Z pověření ministerstva školství SLO připravuje očekávané výstupy, jimiž se školy řídí při přípravě vlastních osnov. SLO aspiruje na hlavní roli v oblasti kurikula s ohledem na vládu, školy a různé vzdělávací organizace. V tomto ohledu je institut nezávislý. SLO jako národní organizace nemůže být přítomna na všech školách současně. Proto také podporuje vzdělávání kulatými stoly učitelů a vedoucích pedagogických pracovníků k výměně zkušeností. Prostřednictvím sítě SLO využívají účastníci odborné znalosti kolegů z celé země. Tímto způsobem se učí jeden od druhého a zvyšuje se koheze v systému.
 - Pracuje zde přes 100 zaměstnanců. Rozpočet byl 9 130 000 euro.
- **Státní testovací agentura (CvTE):** Agentura zajišťuje, aby se školy vyššího stupně a zaměstnavatelé mohli spolehnout na kvalitu vzdělávání skrze standardizované centrální zkoušky a testy. CvTE operuje v tržním prostředí více poskytovatelů high-stakes testů, z nichž si školy mohou vybírat. Školní inspekce dohlíží na činnost testovací agentury.
 - V radě agentury zasedá šest až osm členů, kteří pracují s kanceláří organizace, kde je zaměstnáno zhruba 47 pracovníků. Rozpočet činil 4 000 000 eur.

- **Registr (asociace) vedoucích pedagogických pracovníků v zákl. a stř. školství (SRPO/SRVO):** Organizace slouží k podpoře ředitelů a zástupců ředitelů škol. Jejím cílem je usnadnit rozvoj ředitelů škol, například tím, že vede ředitele škol do vzájemného kontaktu a identifikuje trendy a sdílí znalosti a zkušenosti tak, aby vedoucí pedagogičtí pracovníci mohli nadále dobře vést své školy. Registr slouží i jako metodické pracoviště a poradna pro ředitele. Hlavním pilířem je propojení lídrů ve školách mezi sebou pro sdílení řešení.
 - Pracuje zde 11 zaměstnanců. Rozpočet na personální výdaje činil 1 400 000 eur.

4.4

Ontario

4.4.1 Kontext vzdělávacího systému

Ministerstvo školství je odpovědné za veřejně financované předškolní (ISCED 0), základní (ISCED 1) a střední vzdělávání (ISCED 2–3) v Ontariu.

Do agendy Ministerstva školství v Ontariu patří následující oblasti:

- poskytuje financování, zdroje a dohled nad veškerým veřejně financovaným vzděláváním od mateřské školy po 12. ročník (K-12),
- rozvíjí vzdělávací politiku a péči o děti,
- rozvíjí kurikulum a učební zdroje a prostředky,
- nastavuje provinční standardy a směrnice pro hodnocení, evaluaci a měření učení a výsledků studentů.

72 úřadů obvodní školské správy v případě Ontaria (district school board) zřizuje základní a střední školy (ISCED 0–3). Úřady mají důležitou roli, co se týče kvality vzdělávání na školách a rozhodování o dění na školách (viz dále).

Samotní ředitelé škol mají na starosti především řízení školy a kvalitu vzdělávání ve škole (včetně odborného vzdělávání zaměstnanců, zlepšování výukového programu atd.).

Ředitelé a zástupci mohou být součástí jedné nebo více z následujících organizací:

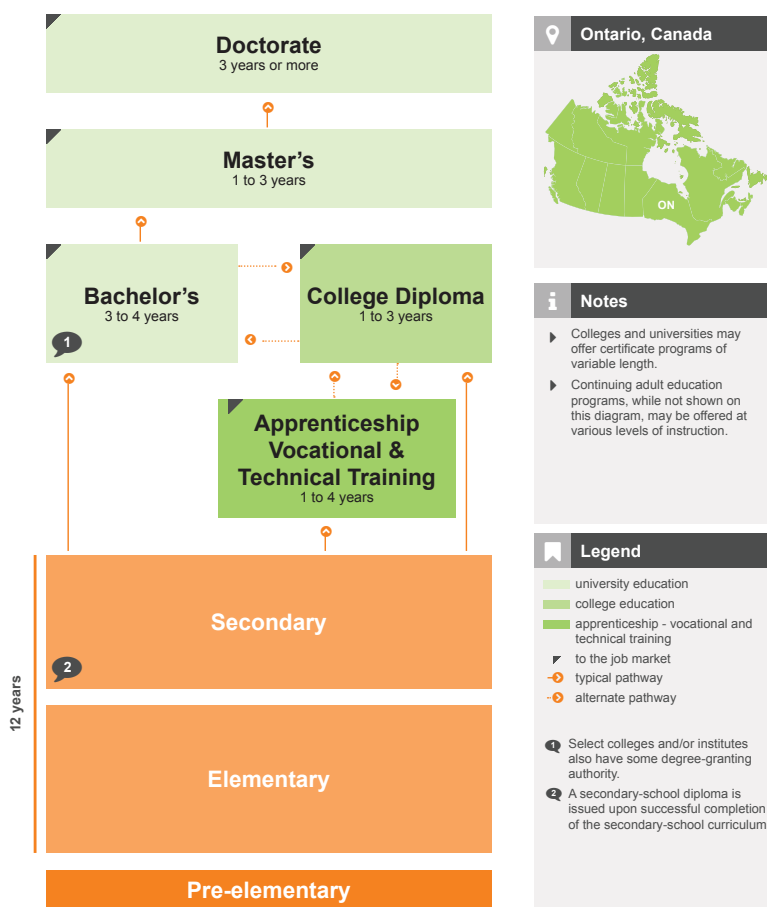
- The Ontario Principals' Council (OPC),
- The Catholic Principals' Council of Ontario (CPCO),
- The Association des directions et des directions adjointes des écoles franco-ontariennes (ADFO).

Soukromé školy v Ontariu fungují jako nezávislé podniky nebo neziskové organizace a nedostávají žádnou finanční pomoc od vlády ani jinak z veřejných financí. Ministerstvo nereguluje, neakredituje ani jinak nedohlíží na provoz soukromých škol. Kontrolovány jsou pouze školy, které nabízejí kredity potřebné k Ontario Secondary School Diploma (oficiální středoškolský diplom provincie).


OBRÁZEK 5

Struktura vzdělávacího systému v Ontariu (Kanada)
(zdroj: CMEC, 2016)

The Education System of Ontario



4.4.2 Institucionální ukotvení role zřizovatele

Jak již bylo zmíněno výše, roli zřizovatelů hrají v případě Ontaria úřady obvodní školské správy (district school boards), které provozují školy financované provincií. Tyto rovněž přímo spravují finance, které od provincie pro své školy dostávají.

72 úřadů obvodní školské správy v Ontariu se skládá z 31 veřejných anglických úřadů, 29 anglických katolických úřadů, 4 veřejných francouzských úřadů a 8 francouzských katolických úřadů. V Ontariu ve školním roce 2019–2020 fungovalo 4844 škol (3967 základních škol a 887 středních škol).

Úřady obvodní školské správy jsou jako nezávislé instituce (veřejnoprávní korporace) řízené volenými správci odpovědné za přijímání místních rozhodnutí a za dodržování školského zákona, jeho prováděcích předpisů a dalších zákonných požadavků.

Úřady obvodní školské správy zodpovídají za kvalitu škol – tedy za výsledky ve vzdělávání, a také za rovnost podmínek a přístupu ke vzdělávání napříč členskými školami. Přestože za kvalitu škol zodpovídají právě zřizovatelé, neexistují žádné konkrétní důsledky, pokud výsledky neodpovídají očekávání. V současné době neexistují žádné benchmarky pro výsledky úřadů obvodní školské správy, a tak se při hodnocení postupuje individuálně. Pokud má úřad velmi špatné výsledky, může být (a je to běžnou praxí – viz níže) pod externím dohledem Ministerstva školství.

4.4.3 Odpovědnosti a činnosti zřizovatelů v Ontariu

Úřady obvodní školské správy v Ontariu provozují školy financované z provincie, tedy veřejně financované vzdělávací instituce a spravují financování, které dostávají od provincie pro své školy. V některých případech (například při dopravě školními autobusy) úřady spolupracují a sdílejí danou agendu.

Úřady obvodní školské správy odpovídají za:

- stanovení počtu, velikosti a umístění škol,
- stavění, vybavení a zařízení škol,
- poskytování vzdělávacích programů, které splňují potřeby školní komunity, včetně potřeb pro speciální vzdělávání,
- obezřetné hospodaření s prostředky přidělenými provincií na podporu všech činností zřizovatele, včetně vzdělávacích programů pro studenty základních a středních škol a budování a údržby škol,
- přípravu ročního rozpočtu,
- dohled nad provozem škol a jejich výukových programů,
- rozvoj programu bezpečného příjezdu žáků na základních školách,
- zřízení místní školní rady na každé škole,
- najímání učitelů a dalšího personálu,
- pomoc učitelům zlepšit jejich pedagogickou praxi (DVPP),
- kvalitu pedagogické práce,
- schvalování výběru učebnic a učebních materiálů škol na základě seznamu poskytnutého ministerstvem školství,
- vymáhání ustanovení o docházce žáků a studentů podle školského zákona;
- zajištění, aby školy dodržovaly školský zákon a jeho předpisy.

4.4.4 Provoz zřizovatele

Úřady obvodní školské správy v Ontariu jsou řízeny správní radou. Její členové hrají klíčovou vedoucí úlohu při zajišťování fungování škol podle stanovených standardů v provincii Ontario. Jsou voleni každé čtyři roky během komunálních voleb. Členové správní rady jsou členy úřadu obvodní školské správy. Poskytují důležité spojení mezi místními komunitami a úřadem a nadnášejí problémy a obavy svých voličů při diskusích na radě.

Podle zákona má pravomoc rozhodovat pouze zvolená správní rada úřadu. Její členové nemají individuální práva, ale mají důležitou roli jako kolektivní orgán, včetně:

- spolupráce s dalšími úřady obvodní školské správy,
- vysvětlování politik a rozhodnutí rady obyvatelům komunity,
- podpory veřejného vzdělávání.

Efektivní úřad obvodní školské správy podle (zájmového) sdružení veřejných úřadů obvodních školských správ OPSBA (2018):

- rozumí svojí existenci a tomu, jaké změny chce v rámci komunity dosáhnout – za tímto účelem vypracuje strategický plán,
- zaměřuje se na úspěchy a wellbeing studentů,
- pracuje týmově,
- slouží jako vzor pro vzdělávací systém a komunitu,
- dělá informovaná rozhodnutí,
- usiluje o vynikající komunikaci,
- má jasný smysl pro rozdíl mezi svou rolí a rolí vrcholového vedení (ministerstva),
- je odpovědný za svůj výkon,
- má ředitele pro vzdělávání, který zodpovídá za činnost úřadu,

- monitoruje účinnost politik, strategií a plánů,
- zajišťuje, aby místní provinční a federální politici rozuměli místním problémům a potřebám, a vybízí je, aby ze vzdělávání učinili vysokou prioritu.

Podle školského zákona každý úřad obvodní školské správy musí vytvořit víceletý (minimálně tříletý) plán. Cílem strategického plánu je nastavit dlouhodobě strategické priority a cíle zřizovatele škol. Je to zásadní pro zajištění spravedlivého, inovativního a flexibilního fungování úřadu. Rozhodnutí zřizovatele škol vycházejí právě ze strategického plánu.

Efektivní strategický plán podle OPSBA (2018) umožňuje zřizovateli:

- dosáhnout cílů ve vzdělávání,
- vytvářet soudržnost ve veřejně financovaném vzdělávacím systému Ontaria,
- podporovat profesionální spolupráci a myšlení kolektivního růstu mezi zúčastněnými stranami v oblasti vzdělávání,
- zapojení komunit do probíhajících debat o vzdělání,
- soustředit se na vytváření měřitelných pokroků ve zlepšování vzdělávání pro všechny děti, studenty a zaměstnance,
- prosazovat lidská práva a zajišťuje rovnost příležitostí a wellbeing.

Personální politika (Přeloženo z OPSBA, 2018.)

Úřad obvodní školské správy najímá a zaměstnává pracovníky školy. Financování zaměstnanců úřadu v Ontariu je řízeno prostřednictvím grantů ministerstva školství. Úřad má vlastní zaměstnance, přičemž mezi nejdůležitější patří superintendanti a ředitel vzdělávání (Director of Education).

Požadavky na pedagogické zaměstnance (učitelé, zástupci ředitelů, ředitelé, superintendanti) nejsou definovány samotnými úřady obvodní školské správy, ale určuje je stavovský Ontario College of Teachers. Velikost, a tedy i počet zaměstnanců úřadu obvodní školské správy, se liší. Jeden úřad má průměrně přibližně 50 zaměstnanců, včetně 4 superintendantů, obchodního ředitele a ředitele pro vzdělávání (Director of Education).

Superintendanti neboli vedoucí úředníci školské správy mají příležitost mít významný vliv na rozvoj samotných úřadů obvodní školské správy, a to prostřednictvím podpory růstu jednotlivců a organizace jako celku a prováděním svých každodenních povinností budováním kultury spolupráce, profesionality a etického vedení. Zákon rozlišuje dva typy superintendantů:

- 1) Akademičtí superintendanti, odpovědní řediteli pro vzdělávání za implementaci, provoz a dohled nad vzdělávacími programy ve školách (musejí mít kvalifikace superintendanta a učitele).
- 2) Obchodní úředník školské správy, odpovědný za ekonomické funkce organizace (musí mít kvalifikace obchodního superintendanta, ale ne nutně kvalifikaci učitele).

Před jmenováním superintendanta musí správní rada úřadu získat potvrzení ministerstva, že osoba, která má být jmenována, je způsobilá pro pozici. Správní rada každému superintendantovi přidělí konkrétní povinnosti. Správní rady určují počet superintendantů, který požadují, a určují jejich posty a oblasti odpovědnosti.

Mezi odpovědnosti superintendantů patří:

- hodnocení výkonu ředitelů škol,
- spolupráce s řediteli a zaměstnanci školy v souladu se vzdělávacími potřebami žáků a s ohledem na priority školy, rady a ministerstva školství,

- provádění politik úřadu a vzdělávací politiky ministerstva pro domorodé vzdělávání, speciální vzdělávání, rozvoj vedení, spravedlnosti a rovných příležitostí, důraz na lidská práva atd.,
- zajištění údržby školních budov v souladu s plány ministerstva a úřadu.

Ředitel pro vzdělávání je generálním ředitelem a vedoucím úřadu obvodní školské správy a působí jako jeho tajemník. Ředitel je jediným zaměstnancem, který odpovídá přímo správní radě. Prostřednictvím ředitele pro vzdělávání úřad odpovídá všem svým školám za zlepšování výsledků a dobrých životních podmínek žáků a studentů, poskytování spravedlivého a inkluzivního prostředí a posilování důvěry ve vzdělávání financované z veřejných zdrojů na základě očekávání stanovených na úrovni provincie Ontario a obvodu školské správy.

Ředitelé vzdělávání odpovídají za:

- podporu rozvoje víceletého strategického plánu úřadu obvodní školské správy, efektivní implementaci plánu, sledování pokroku a podávání zpráv radě (alespoň) každoročně,
- správu všech aspektů činnosti úřadu,
- implementace plánů správní rady úřadu,
- notifikaci správní rady o jakémkoli jednání nebo opomenutí úřadu, které by mohlo porušit nebo porušilo školský zákon nebo některou z příslušných zásad, směrnic nebo předpisů. Pokud správní rada úřadu nereaguje uspokojivým způsobem, je ředitel povinen oznámit čin nebo opomenutí náměstkovi ministra školství.

Každý úřad obvodní školské správy v Ontariu musí najmout pouze kvalifikovaného superintendanta jako svého ředitele pro vzdělávání a získat potvrzení ministra, že osoba, která má být jmenována, je způsobilá pro pozici. Se souhlasem ministra mohou dva nebo více úřadů společně sdílet ředitele vzdělávání.

Za zvláštních okolností může být ministrem školství dosazen dozorcující úředník, k čemuž dochází, pokud má úřad obvodní školské správy špatné výsledky. V takovém případě je dozorcí úředník odpovědný ministrovi. Proces supervize obsahuje strukturované zlepšování činností úřadu a zprávu, která obsahuje doporučení, jež musí rada po skončení supervize plnit.

4.4.5 Financování

Provincie poskytuje úřadům obvodní školské správy financování na základě řady kritérií, včetně počtu studentů, počtu škol, procenta studentů s vysokými potřebami, počtu studentů, kteří mají jako druhý jazyk angličtinu nebo francouzštinu, a jedinečné geografické potřeby školní rady (například vysoký počet malých škol, velmi daleko od sebe). Obecně jsou prostředky děleny buď na výdaje na vzdělávání prostřednictvím grantů pro potřeby žáků (Grants for Student Needs, GSN), nebo na stavbu a údržbu budov jako kapitálové výdaje. Ontario skrze GSN přerozdělí každý rok přibližně 25 miliard CAD (427 mld. Kč) (OPSBA, 2018).

Většinu financování může rada přesouvat z jedné kategorie do druhé, což znamená, že mnoho rozhodnutí o financování se přijímá na místní úrovni. Existuje několik výjimek, kdy financování nelze přesouvat – například financování speciálního vzdělávání, úspěch studentů v grantu Learning Opportunities Grant a kapitálové výdaje nelze použít na jiné účely.

Ministerstvo školství oznamuje revize financování vzdělávání a částek, které úřady obvodní školské správy dostanou na jaře každého roku.

4.4.6 Vztahy vůči ostatním aktérům

Vztah k ministerstvu školství

Mezi ministerstvem školství a úřady obvodní školské správy funguje přímý vztah. Ministerstvo školství a úřady se společně zaměřují na poskytování vysoce kvalitního vzdělávacího systému financovaného z veřejných zdrojů jako základu spravedlivé a produktivní společnosti, kde se každý může cítit bezpečně a respektován (OPSBA, 2018).

Na základě dosavadních výzkumů potvrzujících vztah mezi efektivním vedením a výsledky žáků a studentů podpořilo ministerstvo školství rozvoj dovedností leadershipu ředitelů škol, superintendentů a ředitelů pro vzdělávání. Součástí kurzů je plánování nástupnictví (leadership pipeline), mentorování, sledování řízení výkonnosti a hodnocení zaměstnanců.

Strategie používané pro rozvoj těchto dovedností jsou založeny na evidence-based výzkumu po konzultaci s Ontario Institute for Education Leadership. Tento dokument:

- Popisuje lídrové dovednosti úspěšných ředitelů škol a úřadů obvodní školské správy.
- Popisuje vlastnosti efektivních školních a systémových lídrů.
- Shrnuje poznatky o charakteristikách úřadů obvodní školské správy úspěšných ve zlepšování výsledků učení svých žáků. (Převzato z OPSBA, 2018.)

Role municipality

V Kanadě jsou za základní a sekundární vzdělávání odpovědné provinční vlády a úřady obvodní školské správy, které jsou umístěny na území municipalit (jejich obvody jich zahrnují více). Vztahy mezi municipalitami a úřady obvodní školské správy jsou obvykle spíše neformální, i když v některých oblastech, jako je péče o dítě nebo programy pro děti a rodinu, mohou existovat určité jasně vymezené formální vztahy.

Úřady obvodní školské správy jsou ztělesněním místní správy v praxi. Svými rozhodnutími a zásadami demonstrují odpovědnost a efektivní správu veřejných zdrojů v zájmu všech žáků a studentů, zúčastněných stran a komunity jako celku. (Převzato z OPSBA, 2018, s. 34.)

Vztah vůči dalším organizacím a institucím (Převzato z OPSBA, 2018, s. 33.)

Úřady obvodní školské správy těží ze vztahů se soukromým a veřejným sektorem, pokud jde o zlepšování kvality vzdělávání. Existuje mnoho neziskových organizací, které poskytují své odborné znalosti v oblasti umění, ekologie a venkovního vzdělávání, vědy a technologie, sociálních služeb a dalších. Ministerstvo může poskytovat prostředky komunitním organizacím na podporu priorit vzdělávání za účelem posílení a obohacení programů nebo služeb nabízených úřady obvodní školské správy.

Vysoké školy a univerzity spolupracují s úřady obvodní školské správy různými způsoby, například v programech duálního vzdělávání, které studentům poskytují možnost absolvovat učňovské a postsekundární kurzy. Podobným způsobem přispívá i soukromý sektor. Malé a velké podniky umožňují studentům stáže, specifické školení profesního rozvoje apod.

4.4.7 Další organizace plní klíčovou roli ve správě a v pedagogickém vedení škol

- Ministerstvo školství má podřízenou organizaci zaměřenou na leadership, spolupráci a správu (Leadership, Collaboration & Governance Branch). Tato poskytuje například supervizi vedení školy a publikuje požadavky na hodnocení výkonnosti a plány rozvoje školy.

Na ontarijském ministerstvu školství v letech 2009–2018 měla sekce leadershipu, spolupráce a vládnutí odpovědnost za plánování, rozvoj, vedení, spolupráci a implementaci strategie „Ontario Leadership Strategy“. Prostředky na tuto iniciativu již byly využity v období 2009–18, ovšem jde o dobrou praxi, kterou lze v českém prostředí doporučit a podle níž došlo ke znatelnému rozvoji a zkvalitnění práce úřadů obvodní školské správy (tedy zřizovatelů škol).

Strategie zahrnovala řadu iniciativ:

- **Strategie rozvoje vedení** (The Board Leadership Development Strategy (BLDS)): 72 úřadům obvodní školské správy bylo poskytnuto financování na podporu plánování a budování kapacit; výzkum; rozvoj mentoringu a koučování; kulturu stálého zlepšování se pro nově jmenované ředitele, zástupce ředitelů, začínající lídry a vedoucí představitele. BLDS také podporovalo cíle škol se zaměřením na akademické úspěchy žáků a jejich wellbeing.
- **Mentoring pro vedoucí úřadů obvodní školské správy** (Mentoring Support for Senior School Board Leaders in collaboration with the senior leadership associations): koordinovaný mentoring pro superintendanty a vedoucí vzdělávání (Directors of education) v jejich prvních dvou letech na pracovní pozici. Bylo totiž zjištěno, že koučink je jedním z nejúčinnějších přístupů k podpoře rozvoje vedení.
- **Ontario Leadership Congress**: každoroční událost, na které se sešel tým školních a systémových lídrů ze všech 72 úřadů obvodní školské správy v Ontariu, aby se zaměřili na zlepšení akademických výsledků a wellbeingu studentů.
- **Hlavní referenční skupina ministra** (The Minister's Principal Reference Group – MPRG): tato iniciativa poskytovala příležitost ředitelům z celé provincie, aby nabídli jejich vhléd, zpětnou vazbu, rady a doporučení k různým aspektům iniciativy ministerstva ovlivňujících například výkon žáků a studentů a roli ředitelů.

Dalšími důležitými organizace jsou:

- **The Ontario College of Teacher** je zodpovědná za certifikaci všech učitelů v provincii, kvalifikaci ředitelů škol a kvalifikaci vedoucích úřadů obvodní školské správy a superintendantů.
- Ontarijský institut pro leadership ve vzdělávání (**The Ontario Institute for Education Leadership**): dvojjazyčná organizace zastupující všechny sektory vzdělávání v Ontariu. Její úlohou je propagovat a podporovat efektivní vedení prostřednictvím příležitostí pro profesionální učení a rozvoj na základě výzkumu a efektivní praxe. Cílem je pomoci lídrům škol a systémů při snaze o maximalizaci výsledků a wellbeingu každého dítěte, žáka a studenta.

Další významné organizace:

- Executive Leadership Programs for senior school board leaders,
- The Council of Ontario Directors of Education (CODE),
- Ontario Public Supervisory Officers' Association (OPSOA),
- Ontario Catholic Supervisory Officers' Association (OCSOA),
- Association des gestionnaires de l'éducation franco-ontarienne (AGEFO),
- Ontario Association of School Business Officials (OASBO),
- Council of Senior Business Officials (COSBO).



KAPITOLA 5

Zdroje

5.1

Seznam literatury

Všechny internetové odkazy dostupné ke dni 4. 5. 2023.

1. Alma, H., Jones, M. (2017). *The Dutch Way in Education: TEACH, LEARN & LEAD THE DUTCH WAY*. Nizozemsko: Uitgeverij OMJS, Stichting de Brink.
2. Campbell, D., Fullan, M. (2019). *The Governance Core: School Boards, Superintendents, and Schools Working Together*. Corwin Press.
3. CMEC (2016). *The Education system in Ontario*.
https://www.cicic.ca/1175/academic_credentials_in_ontario.canada
4. Černý, J. (2022). Přetížení ředitelů. Kdo by je měl odbřemenit? *Pedagogická orientace*, 32(1).
<https://doi.org/10.5817/PedOr2022-1-5>
5. Černý, J. (2021). *Šetření místních samospráv pro MŠMT*. (Dosud nepublikováno.)
6. Černý, J. (2020). *Ředitelé jako pedagogičtí leadeři. Když zbude čas a energie*. [Diplomová práce]. Praha: Univerzita Karlova.
7. ČŠI (2022). *Kritéria hodnocení podmínek, průběhu a výsledků vzdělávání*.
<https://www.kvalitniskola.cz>
8. EDU.cz (2023). *Pilotáž středního článku podpory*.
<https://www.edu.cz/podpora-skol/stredni-clanek-podpory>
9. Education Inspectorate (2021). *The State of Education: System section*.
<https://english.onderwijsinspectie.nl/documents/annual-reports/2021/04/30/the-state-of-education-in-the-netherlands-2021>
10. EHS (2023). *Eesti Hariduse Infosüsteem*.
<https://www.ehis.ee>
11. Eurydice (2020). *The Structure of the European Education Systems Schematic Diagrams Eurydice – Facts and Figures 2020/21*.
https://www.dzs.cz/sites/default/files/2021-11/the_structure_of_the_european_education_systems_2020-21.pdf
12. Eurydice (2021a). *Estonia*.
https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/estonia_en
13. Eurydice (2021b). *Finland*.
https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/finland_en
14. Eurydice (2021c). *The Netherlands*.
https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/netherlands_en
15. Fisher, J., Mazouch, P. (2022). *Společenství obcí: potenciální úspory z rozsahu a dopad na snížení administrativní zátěže ředitelů škol*.
https://partnerstvi2030.cz/wp-content/uploads/Spolecenstvi-obci_potencialni-uspory-z-rozsahu-a-dopad-na-snizeni-administrativni-zateze-reditelu-skol.pdf

16. Fullan, M. (2015). Leadership from the Middle: A system strategy. *Education Canada*, 22–26.
https://michaelfullan.ca/wp-content/uploads/2015/12/LeadershipfromtheMiddle_EdCan_v55no4.pdf
17. Gargulák, K., Korbek, V., Prokop, D. (2021). *Ředitelé škol v ČR: klíčoví hráči v systému vzdělávání bez dostatečné podpory*. Praha: PAQ Research.
18. Hargreaves, A., Shirley, D. (2020). Leading from the middle: its nature, origins and importance. *Journal of Professional Capital and Community*, 5(1), 92–114.
<https://doi.org/10.1108/JPCC-06-2019-0013>
19. Heemskerk, K. (2020). The multidimensionality of conflict in supervisory boards in education in the Netherlands. *Educational Management Administration and Leadership*, 48(3), 549–569.
<https://doi.org/10.1177/1741143219827302>
20. Kanervio, P., Risku, M. (2009). *Tutkimus kuntien yleissivistävän koulutuksen opetustoimen johtamisen tilasta ja muutoksista Suomessa* [A study on educational leadership in general education in Finnish municipalities]. Opetusministeriö 2009: 16.
21. Kleskeň, B., Víšek, T. (2010). *Klesající výsledky českého základního a středního školství: fakta a řešení*. Praha: McKinsey & Company.
22. Lääne, S., Grauberg, I., Mäeltsemees, S., Olle, V., Trei, J. (2019). EDUCATION, LOCAL GOVERNMENTS AND THEIR ASSOCIATION: THE CASE OF ESTONIA. *NORDSCI International Conference*, 45–56.
<https://doi.org/10.32008/NORDSCI2019/B1/V2/05>
23. Luther, L. (2019). School Board spending choices contribute to national teacher shortage. *The Holland Times*.
<https://www.hollandtimes.nl/articles/national/school-board-spending-choices-contribute-to-national-teacher-shortage/>
24. Malach, A. (ed.) (2001). *Vzdělání a reforma veřejné správy*. 1. díl. Brno: Masarykova univerzita.
25. Malach, A., Víturka, M. (eds.) (2001). *Vzdělání a reforma veřejné správy*. 2. díl. Brno: Masarykova univerzita.
26. Ministry of Education and Research (2023). *Statistics and analysis*.
<https://www.hm.ee/en/ministry/statistics-and-analysis#higher-education-ins>
27. Ministry of Finance of the Republic of Estonia (2019). *Local governments in Estonia*.
https://omavalitsus.fin.ee/static/sites/5/2020/02/Eesti-KOV_trykis-inglise-keel_web_2019.pdf
28. MŠMT (2020). *Strategie vzdělávací politiky ČR do roku 2030+*.
<https://www.msmt.cz/vzdelavani/skolstvi-v-cr/strategie-2030>
29. MŠMT (2021). *Ohlédnutí za prvním půlrokem středního článku podpory*.
<https://www.edu.cz/ohlednuti-za-prvnim-pulrokem-stredniho-clanku-podpory>
30. MŠMT (2021). *Podpora a řízení školy*.
https://www.youtube.com/watch?v=fsyE6SIXeBg&t=1592s&ab_channel=M%C5%A0MT
31. Neeleman, A. (2019). *School Autonomy in Practice. School Intervention Decision-Making by Dutch Secondary School Leaders*.
32. OECD (2018a). *PISA 2018 wellbeing Framework*.
https://www.oecd-ilibrary.org/education/pisa-2018-assessment-and-analytical-framework_38a34353-en
33. OECD (2018b). *Indicator D6 Who Makes Key Decisions in Education Systems? In Education at a Glance 2018: OECD Indicators*.
<https://doi.org/10.1787/888933805933>
34. OECD (2019a). *PISA 2018 – Estonia – OECD*.
https://www.oecd.org/pisa/publications/PISA2018_CN_EST.pdf

35. OECD (2019b). *TALIS 2018 Results (Volume I): Teachers and School Leaders as Lifelong Learners*. Paris: OECD Publishing.
<https://doi.org/10.1787/1d0bc92a-en>
36. OPSBA (2018). *Guide to Good Governance*.
https://www.opsba.org/wp-content/uploads/2021/02/OPSBA_Good_Governance_Guide_2018-2022_Full.pdf
37. Riigikantselei (2023). *Basic Schools and Upper Secondary Schools Act*.
<https://www.riigiteataja.ee/en/eli/501022018002/consolide>
38. Risku, M., Kanervio, P., Pulkkinen, S. (2014). *School Boards in Finland. School Boards in the Governance Process*. Springer International Publishing.
https://doi.org/10.1007/978-3-319-05494-0_3
39. Risku, M. (2018). *Governance structure for Finnish education system. Learning material for the international Master's Degree Programme in Educational Leadership*. Jyväskylä: University of Jyväskylä.
40. Risku, M., Tian, M. (2018): A distributed leadership perspective on the Finnish curriculum reform 2014. *Journal of Curriculum Studies*.
<https://doi.org/10.1080/00220272.2018.1499806>
41. Risku, M., Tian, M. (2020). Finland: Changing Operational Environment Changing Finnish Educational Governance. In H. Ärlestig, Johansson, O. (eds.), *Educational Authorities and the Schools: Organisation and Impact in 20 States*, 37–54. Springer. Educational Governance Research, 13.
https://doi.org/10.1007/978-3-030-38759-4_3
42. Sahlberg, P. (2021). *Finnish Lessons 3.0: What Can the World Learn from Educational Change in Finland?* Teachers College Press.
43. Schiltz, F., De Witte, K. (2017). *Measuring and explaining organizational effectiveness of school districts: Evidence from a robust and conditional Benefit-of-the-Doubt approach*.
https://www.researchgate.net/publication/322006436_Measuring_and_explaining_organizational_effectiveness_of_school_districts_Evidence_from_a_robust_and_conditional_Benefit-of-the-Doubt_approach
44. Schleicher, A. (2019). *Teaching profession today and tomorrow*.
https://www.msmt.cz/file/50375_1_1/
45. SKAV. (2021). *Střední článek jako školský okres, první návrh pro diskusi s partnery, leden 2021, projekt Partnerství 2030+*.
46. Stevenson, L., Honingh, M., Neeleman, A. (2021). Dutch boards governing multiple schools: navigating between autonomy and expectations. *School Leadership and Management*.
<https://doi.org/10.1080/13632434.2021.1945024>
47. Syed, S. (2015). *Building Principal Pipelines: A Strategy to Strengthen Education Leadership. Update*.
<https://www.wallacefoundation.org/knowledge-center/Documents/Building-Principal-Pipelines-A-Strategy-to-Strengthen-Education-Leadership.pdf>
48. Veselý, A. (2013). Vzdělávací reforma v Ontariu: kritické shrnutí a inspirace pro vzdělávací politiku v ČR. *ORBIS SCHOLAE*, 7(1).
<https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=216932>



5.2

Seznam grafů

- Graf 1. Vzdělávací výsledky podle decilů indexu ekonomického, sociálního a kulturního statusu PISA (ESCS)
- Graf 2. Vývoj celkových personálních kapacit pro správu regionálního školství (MŠ, ZŠ, SŠ) v rámci územní veřejné správy v letech 1985–2021 v ČR
- Graf 3. Deklarovaná administrativní zátěž ředitelů škol v mezinárodním srovnání dle šetření TALIS 2018

5.3

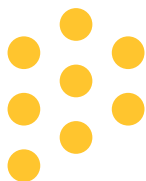
Seznam obrázků

- Obrázek 1. Struktura vzdělávacího systému v Estonsku
- Obrázek 2. Struktura vzdělávacího systému ve Finsku
- Obrázek 3. Struktura řízení finského vzdělávacího systému
- Obrázek 4. Struktura vzdělávacího systému v Nizozemsku
- Obrázek 5. Struktura vzdělávacího systému v Ontariu (Kanada)

5.4

Seznam tabulek

- Tabulka 1. Činnosti zřizovatelů zaměřené na provozní správu škol
- Tabulka 2. Činnosti zřizovatelů zaměřené na pedagogickou správu a leadership
- Tabulka 3. Čas ředitelů věnovaný pedagogickému vedení: pohled zřizovatelů
- Tabulka 4. Přímá pedagogická činnost ředitelů škol
- Tabulka 5. Obvyklý počet uchazečů o místo ředitele školy
- Tabulka 6. Činnosti zřizovatelů s největším dopadem na kvalitu vzdělávání: pohled zřizovatelů
- Tabulka 7. Vedení místního vzdělávacího systému a zřizovaných škol
- Tabulka 8. Vybraná témata v činnosti zřizovatelů škol sledovaných zemí
- Tabulka 9. Ilustrativní přepočty personálních kapacit zahraničních zřizovatelů na průměrně velký správní obvod obce s rozšířenou působností v ČR (5500 žáků) a přepočty na žáka
- Tabulka 10. Odhad počtu zaměstnanců obcí s rozšířenou působností, kteří se věnují agendě školství
- Tabulka 11. Počet zřizovaných škol podle jednotlivých krajů (nikoli municipalit)
- Tabulka 12. Počet zřizovatelů v roce 2019 podle dat ministerstva školství



O Partnerství pro vzdělávání 2030+

Studie vznikla v Partnerství pro vzdělávání 2030+. Zapojené organizace se ztotožňují se dvěma hlavními cíli Strategie vzdělávací politiky ČR do roku 2030+ a chtějí aktivně přispívat k jejich naplnění, a sice:

1. zaměřit vzdělávání více na získávání kompetencí potřebných pro aktivní občanský, profesní i osobní život,
2. snížit nerovnosti v přístupu ke kvalitnímu vzdělávání a umožnit maximální rozvoj potenciálu dětí, žáků a studentů.

Partnerství pro vzdělávání 2030+ společně zahájilo v červnu 2020 sedm partnerských střešních organizací:

- Asociace krajských vzdělávacích zařízení, z. s.
- Asociace ředitelů základních škol ČR
- Česká rada dětí a mládeže
- Nadační fond Eduzměna
- Národní síť Místních akčních skupin ČR, z. s.
- Society for All, z. s. (dříve ČOSIV)
- Stálá konference asociací ve vzdělávání, z. s. (koordinátor Partnerství 2030+)

V dubnu 2021 se k Partnerství 2030+ přidalo sedm organizací odborných partnerů: Asociace výchovných poradců, z. s., Centrum Locika, z. ú., Centrum sociálních služeb Praha – Pražské centrum primární prevence, EDUin, o. p. s., Jednota školských informatiků, z. s., Učitel naživo, z. ú., a Učitelská platforma, z. s.

V červnu 2022 se k Partnerství 2030+ přidaly další čtyři organizace odborných partnerů: Asociace pracovníků Pedagogicko-psychologických poraden, z. s., Cyril Mooney Education, z. s., Nevypuť Duši, z. s., a PAQ Research, z. ú.

Našimi konzultačními partnery jsou Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, Česká školní inspekce, Asociace krajů České republiky a Národní ústav duševního zdraví.

Zástupci Partnerství 2030+ působí v odborném panelu MŠMT pro pilotáž středního článku podpory.

Více informací o Partnerství:
partnerstvi2030.cz



**Partnerství
pro vzdělávání
2030+**

Našimi finančními partnery jsou Nadace České spořitelny, Nadace RSJ a Nadace BLÍŽKSOBĚ, s jejichž finanční podporou tato studie vychází.



partnerstvi2030.cz

zadní stranu ještě upravíme až bude vybrán návrh titulky

ISBN: 978-80-908892-0-0

