

Ředitelé osamocení i v časech krize. Ke škodě nás všech.

Mgr. Jakub Černý

20.10.2022

Manažerské shrnutí

Úspěšné vzdělávací systémy si uvědomují, že ředitel je pro kvalitu vzdělávání klíčovým aktérem v dobách klidu, natož v časech krize, jakými jsou například nedávná pandemie či ruská válečná agrese na Ukrajině, která se skrze uprchlíky, dezinformační kampaň a nápor na psychiku dětí propisuje i do situace v českých školách. Zároveň si uvědomují, že ředitel potřebuje podporu, oporu, ale i vedení, aby mohl svou roli vykonávat s maximálním úspěchem. Za účelem vedení, ale i poskytování opory a podpory v minulosti vznikly v dnes úspěšných vzdělávacích systémech instituce, které zajišťují tyto aktivity vůči ředitelům systémovým standardizovaným způsobem a se zohledněním místního kontextu (např. skrze superintendanty). U nás se těmito institucím nejvíce blíží obce, které tak teoreticky mohou efektivně a systémově tyto aktivity poskytovat. Nikoli ale bez zkapacitnění a odborného posílení.

Doporučení pro systémovou úroveň

1. **Podporovat vzájemnou spolupráci obcí**, aby docházelo k jejich zkapacitňování, a obce tak byly schopny zajišťovat odbřemenění školám, které více než kdy jindy potřebují prostor a klid na zvládnutí integrace žáků z Ukrajiny a starost o české žáky zažívající už druhou krizovou situaci v krátkém sledu. Současné formy spolupráce se ukazují jako zcela nedostatečné. Je nezbytné najít atraktivnější formy spolupráce, nebo vážně uvažovat o její obligatornosti. Lze tak podpořit např. vznikající koncept společenství obcí a (v rámci něho) budování center sdílených služeb, což ovšem musí být doprovázeno finanční (či jinou) motivací pro obce do dobrovolných konceptů spolupráce vstupovat. Úkol gesčně leží především na ministerstvu vnitra a ministerstvu školství, a především na jejich společně koordinovaném postupu.
2. **Podporovat spolupráci škol** napříč zřizovateli (např. setkáváním ředitelů či metodických kabinetů a specialistů na úrovni ORP či MAS), podporovat cílenými dotačními tituly a metodickou pomocí v terénu budování svazkových škol a revidovat systém financování regionálního školství, který nemotivuje ke spolupráci, nýbrž udržuje vysokou úroveň fragmentace, jejíž ekonomičnost a kvalitativní přínosy jsou diskutabilní. Spolupráce pak přináší především prostor pro sdílení know-how, které je pro úspěšné zvládnutí krizové situace všemi školami nezbytné.
3. **Omezovat projektový způsob financování škol** a využívat administrativně méně náročné způsoby financování (např. „ad hoc normativ“), zejména v souvislosti s podpůrnými opatřeními pro integraci ukrajinských žáků.

Doporučení pro zřizovatele

1. **Odbřemenit ředitele**, poskytnout jim maximální podporu a začít spolupracujícím způsobem řídit vzdělávací politiku včetně dimenze kvality vzdělávání v jednotlivých školách. V dimenzi kvality akcentovat úspěšnost integrace žáků-cizinců. Jak na to shrnuje například dokument [7 investic do školství, které se vyplatí](#), který vydala výzva Domácí úkoly 2021.

Úvod

Ředitelé spolu se svými školami plynule přešli z krize způsobené koronavirem do krize, kterou způsobila ruská válečná agrese na Ukrajině. Do českých základních škol nastoupilo přes 40 tisíc ukrajinských žáků¹, což je pro představu zhruba 40 % běžně nově nastupujícího populačního ročníku prvních tříd. Obě krize dostaly ředitele českých škol pod ještě větší tlak, a to vše za situace už tak velkého přetížení a absentující systémové podpory.

Policy brief se zaměřuje na představení klíčové role ředitelů pro zajištění kvality výuky a nepřízně systému, v němž svou práci odvádí. Je určen jednak zřizovatelům, kterým může pomoci plně pochopit svou mocnou roli v systému, a jednak tvůrcům politik na centrální úrovni, pro které shrnuje neutěšený stav systému, který už příliš dlouho stojí na odhodlanosti akterů ve školách a čeká na změnu, kterou mohou provést jen oni. V tomto policy briefu se pro jednoduchost věnujeme pouze základním školám zřizovaným obcemi, přičemž v ještě složitější situaci se obvykle nachází mateřské školy.

Zvládnutí krize vyžaduje řídicí učitele, ne provozní manažery

Zátěž českých ředitelů činnostmi, které nesouvisí přímo s řízením vzdělávacího procesu, je v České republice enormní. Průzkumy uvádějí, že ředitelé věnují administrativě nesouvisějící s řízením vzdělávacího procesu přibližně 40 až 50 % jejich pracovního času², naopak klíčovému řízení vzdělávacího procesu věnují jen přibližně 15 % času³. Experti ovšem doporučují při implementaci změn a zvládnutí krizí věnovat řízení vzdělávacího procesu nejméně 80 % pracovního času.⁴ Řízení vzdělávacího procesu řediteli (samozřejmě za předpokladu jeho kvality) má významný dopad na kvalitu poskytovaného vzdělávání⁵ i na well-being žáků i pedagogů, který ke kvalitě vzdělávání kruhem přispívá⁶.

Řízení vzdělávacího procesu skrze práci s učiteli a podporu jejich vzájemné spolupráce přispívá k pozitivnímu přístupu učitelů k inovacím, novým trendům a reformám – učitelé jim lépe rozumí, důvěřují jejich záměrům a ztotožňují se s nimi. Kvalitní pedagogické vedení vede také k větší důvěře ve školu i uvnitř školy vzájemně, podporuje profesionalizaci a rozvoj jak učitelů, tak žáků. Profesionalizace učitelů, jejich rozvoj a podporovaný entusiasmus ovlivňují kvalitu výuky a sociální klima ve třídě, což je pro psychicky, odborně i organizačně náročnou integraci žáků z válkou zasažené Ukrajiny obzvláště důležité. Dlouhodobé dopady těchto efektů působí pozitivně na vzdělávací výsledky žáků i na širší sociální aspekty jejich životů, jako jsou životní spokojenost, schopnost socializace a budování kapitálů, což se dále odráží v životních drahách žáků a kvalitě životů. Žáci, kteří navštěvovali kvalitní školy, jsou v dalším životě méně často nezaměstnaní, méně v exekucích, jsou lépe uplatnitelní na trhu práce a méně se bojí budoucnosti a změn, které je v ní čekají. Obvykle jsou také občansky více angažovaní a odpovědní.⁷

¹ MŠMT. 20.9.2022. Pozn.: *Přesná data budou až v listopadu, kdy se konsolidují výkazy.*

² Boudová, S., V. Šťastný A J. Basl, 2019.

³ Němeček, P., 2019.

⁴ Kleskeň, B., R. Podpiera, 2010.

⁵ Leithwood, K., A. Harris A D. Hopkins, 2008.

⁶ Viac, C. A P. Fraser, 2019.

⁷ Prokop, D., 2020; Robinson, V., M. Hohepa A C. Lloyd, 2015; Sammons, P., C. Day, Q. Gu A J. Ko, 2011.

Kumulované negativní dopady fragmentovaného systému regionálního školství

V době, kdy české školství plynule přešlo z krize způsobené koronavirem do dalších nároků, které s sebou přinesl příchod velkého počtu ukrajinských uprchlíků, v České republice silně pociťujeme kumulované dopady nepříznivých daností v systému českého regionálního školství. Pomineme-li nebývale vysokou míru autonomie ředitelů a v kontextu OECD nebývale vysokou mírou delegace reálných pravomocí na obce, pak jsou to:

1. Absence systémově ukotvené ucelené podpory školám

Zřejmě nejzásadnějším prvkem, který ovlivňuje schopnost ředitelů škol poskytovat ve škole kvalitní vzdělání, což nyní chápeme jako široký koncept, který v sobě zahrnuje nejen předávání znalostí žákům a podpora v osvojování si dovedností, ale též well-being žáků, který má na úspěšnost osvojování si dovedností a předávání znalostí nezanedbatelný vliv, jsou finance. Ty jsou základním nástrojem podpory.

Školy mají zajištěno financování ze státních zdrojů, které zjednodušeně řečeno pokrývá platy a náklady školy jako vzdělávací instituce. Státní financování mírně zvýhodňuje malé školy, ale lze konstatovat, že v oblasti zajištění základního pedagogického procesu je spravedlivé. Zatímco plat učitelského sboru, prostředky na asistenty z tzv. normativů atp. jsou koncipovány tak, aby školy stačily na zajištění výuky bez problémů a nutnosti další podpory, prostředky na specializované pozice, provozní zaměstnance a provoz školy jsou zdrojem nerovností v možnostech škol krizové situace zvládat.

Kumulovaná fragmentace v systému českého regionálního školství způsobuje, že typicky menší školy mají na specializované pozice, jako jsou psychologové, speciální pedagogové, sociální pedagogové aj. přiděleny tak malé prostředky, že často nejsou schopny kvalifikované zaměstnance na těchto pozicích zaměstnat, případně nejsou schopny kvůli rozpočtovým omezením vytvořit všechny potřebné pozice ve smysluplné výši úvazku, a pozice tak buď neobsadí, nebo jedna osoba vykonává vícero druhů činností, což následně snižují schopnost specializace. Případně draze outsorcují ad hoc služby. Je však třeba dodat, že rozpočtové omezení je s ohledem na množství velmi malých škol pochopitelným kompromisem mezi potřebami škol a možnostmi veřejných rozpočtů.

Prohloubení nerovnosti do systému vnáší projektové financování⁸, skrze které mohou školy získávat dodatečné prostředky na uvedené pozice. Projektové financování intervencí vyžadujících dlouhodobou udržitelnost, jako jsou právě prostředky na specializované a provozní pozice, způsobuje další administrativní zátěž a vyžaduje specifické dovednosti, což způsobuje, že na projektové financování dosáhnou jen ty školy, které dokážou o projektové financování úspěšně požádat.

Provozní financování školy je pak zcela v rukou zřizovatele, obvykle pomáhá i dofinancovat provozně-podpůrné pozice a teoreticky by náklady na něj měly být kryty z rozpočtového určení daní. (Vliv zřizovatele viz bod 2.)

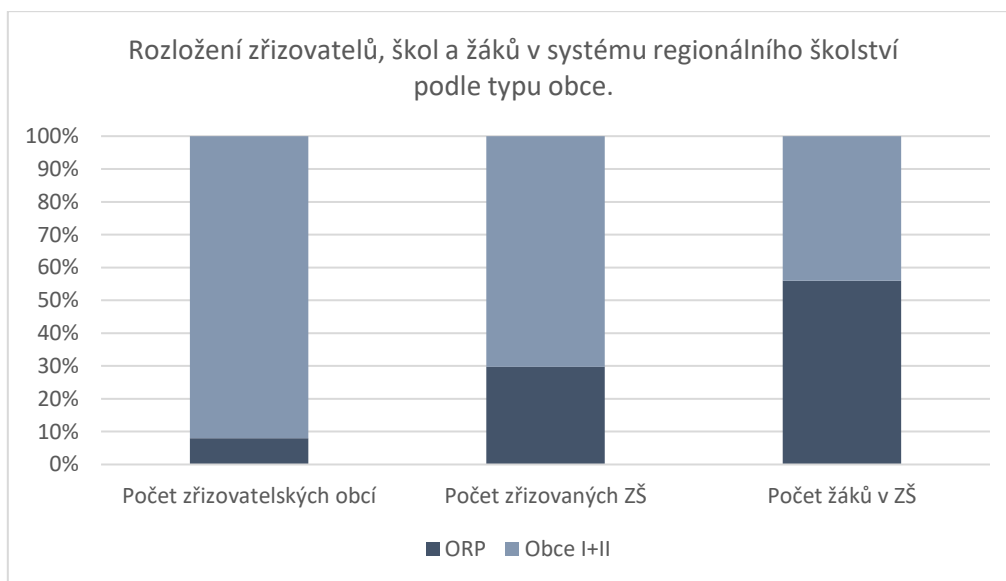
⁸ Lazarová, B., M. Pol A M. Sedláček, 2015.

2. Fragmentace struktury zřizovatelských obcí i samotných základních škol

V Česku mimo Prahu nalezneme přes 3 400 ředitelství základních škol zřizovaných obcí. Přibližně třetinu z nich (přes tisíce) zřizuje 205 obcí s rozšířenou působností (ORP), které pro jejich správu disponují každá nejméně jednotkami úvazků. Zbylé dvě třetiny základních škol zřizuje přes 2 300 dalších „malých“ obcí, které nejsou ORP a jejichž kapacity alokovatelné pro podporu školství jsou obvykle buď žádné, nebo zcela minimální (v řádu desetin úvazku). Zatímco ORP zřizují v průměru téměř 5 škol o průměrné velikosti přes 440 žáků, malé obce zřizují v průměru jednu školu o průměrné velikosti necelých 150 žáků.⁹

Skutečnou nerovnost do systému tedy vnáší současný model obcí jakožto zřizovatelů. Provozní financování a další podpora škole jsou totiž určeny možnostmi (finančními a personálními), ochotou a dovednostmi zřizovatelů. Ty nejsou v České republice ale nijak standardizovány.

Z autorova výzkumu jasně vyplývá, že rozsah podpory v provozní oblasti, kterou školy dostávají od zřizovatele, významně souvisí s jeho kapacitami. Deklarovaná ochota je vysoká. Čím větší zřizovatel, tím širší podporu dokáže škole poskytnout reálně. Jen málo ředitelů se od zřizovatele může setkat i s podporou při řízení vzdělávacího procesu. Tu jsou obvykle ochotni poskytnout největší obce, které zřizují více škol, disponují kapacitami, základní odborností a otázky provozní podpory již rozsáhle řeší. V této oblasti je tedy podpora pro školy značně rozdílná a dostupná velmi nerovnoměrně skrze například aktivity Národního pedagogického institutu, České školní inspekce, krajská vzdělávací centra, místní akční skupiny či jiné platformy zprostředkávající podporu na projektové bázi. A jen výjimečně skrze zřizovatele.



Graf 1: Rozložení zřizovatelů, škol a žáků v systému regionálního školství podle typu obce. Nezahrnuje Prahu. ORP = obce s rozšířenou působností (velké obce). Obce I + II = obce tzv. prvního a druhého typu podle míry přenesené působnosti (malé obce). (zdroj: Výkazy MŠMT za rok 2021).

⁹ Údaje pochází z dosud uceleně nepublikovaného dotazníkového šetření autora mezi zřizovateli základních škol proběhlého na jaře 2021 doplněného o kvalitativní rozhovory a z výkazů MŠMT za školní rok 2020/2021.

Závěr

Poskytnutí podpory neznamena jen pomoc s agendou přímo ve škole, ale zejména ve stavech krize je nepostradatelné aktivní vytváření podmínek pro podporu – například vytváření bezpečného prostředí, kde jsou všichni schopni pomoc přijímat i poskytovat, zajištění koordinace spolupráce, a to i s externími subjekty, řízení vzdělávací politiky, a především její přizpůsobování se místnímu kontextu a specifickým potřebám.¹⁰

Zatímco se v České republice potýkáme s otázkou „*Jak odbřemenit ředitele, aby měli čas na to, věnovat se kvalitě vzdělávání?*“, v úspěšných vzdělávacích systémech už odbřemenění vyřešili a soustředí se na podstatnější otázku „*Jak pomoci řediteli poskytovat ve škole ještě kvalitnější vzdělávání?*“. Právě tento posun pak dovoluje adekvátně reagovat na náročné či krizové situace, kterých v současném světě přibývá.

Odbřemenění je v úspěšných vzdělávacích systémech obvykle vyřešeno tak, že jsou školy dostatečně velké, aby mohly mít svůj vlastní robustní administrativní aparát, díky čemuž existuje „ředitel pro řízení vzdělávacího procesu“ a „ředitel pro provoz“ (k tomu se přibližuje jen velmi málo českých škol), nebo tento aparát sídlí u zřizovatele a ředitel ve škole se věnuje pouze řízení vzdělávacího procesu. Klíčovou podporu, oporu a vedení mu v oblasti pedagogického řízení poskytuje odborné centrum¹¹, které může mít mnoho podob, přičemž obvykle existuje mezi zřizovatelem a odborným centrem nějaký odpovědnostní vztah, pokud nejsou přímo jedním tělesem.¹²

Stabilní, všeobecně dostupný a standardizovaný systém podpory škol v ČR neexistuje. Základní úroveň podpory v provozních záležitostech se dostává mnohým školám, ale míra nadstandardu, který teprve znamená pocíitelné odbřemenění, silně variuje. Podpory v oblasti vzdělávacího procesu a záležitostí s ním souvisejících se školám dostává nahodile, zejména v závislosti na vlastní invenci ředitele (školy) samotné. Jediným stabilním opěrným bodem každého ředitele je jeho zřizovatel, jehož možnosti jsou ale obvykle velmi limitované a v praxi velmi rozdílné, stejně jako ochota. Úkolem zřizovatelů je podpořit své školy a úkolem státu (v praxi gesčně zejm. MV a MŠMT) je podpořit zřizovatele, aby svým školám podporu dokázali a byly ochotni poskytnout.

¹⁰ Starr, Joshua P., 2020 ; Kennedy, Kate A Jeff Walls, 2022.

¹¹ Hargreaves, Andy A Dennis Shirley, 2020.

¹² Forfang, Hilde, 2021 ; Greany, Toby, 2022.

Seznam literatury

BOUDOVÁ, S., V. ŠŤASTNÝ a J. BASL, 2019. *Mezinárodní šetření TALIS 2018*. Praha: ČŠI. Národní zpráva. ISBN 978-80-88087-22-9.

KENNEDY, Kate a Jeff WALLS, 2022. How district leaders create caring organizations. *Phi Delta Kappan*. 103(5), 13–17. ISSN 00317217.

KLESKEŇ, B. a R. PODPIERA, 2010. *Pro bono zpráva o stavu českého systému vzdělávání: Klesající výsledky českého základního a středního školství: fakta a řešení*. B.m.: McKinsley.

LAZAROVÁ, B., M. POL a M. SEDLÁČEK, 2015. *Souhrnná zpráva mapující pedagogické vedení ředitelů základních škol v ČR*. Praha: ČŠI. Mezinárodní šetření TALIS 2013. ISBN 978-80-88087-04-5.

LEITHWOOD, K., A. HARRIS a D. HOPKINS, 2008. Seven strong claims about successful school leadership. *School Leadership and Management*. 28(1), 27–42.

MŠMT (20.9.2022). *Průběžné počty ukrajinských dětí v českých školách* [online]. Tisková zpráva. Praha: MŠMT. Dostupné z: <https://www.msmt.cz/ministerstvo/novinar/prubezne-pocty-ukrajinskych-deti-v-ceskych-skolach>

NĚMEČEK, P., 2019. *Pracovní vytížení ředitele ZŠ*. Zpracováno pro účely tvorby Strategie vzdělávací politiky ČR do roku 2030+. Nepublikováno. B.m.: Asociace ředitelů základní škol České republiky.

PROKOP, D., 2020. *Slepé skrvny*. První vydání (dotisk). Brno: Host. ISBN 978-80-7577-991-5.

ROBINSON, V., M. HOHEPA a C. LLOYD, 2015. *School leadership and student outcomes: Identifying what works and why. Summary of the the Best Evidence Synthesis (BES)*. New Zealand: New Zealand Ministry of Education. ISBN 978-0-7903-3265-9.

SAMMONS, P., C. DAY, Q. GU a J. KO, 2011. Exploring the impact of school leadership on pupil outcomes: Results from a study of academically improved and effective schools in England. *International Journal of Educational Management*. 25(1), 83–101.

STARR, Joshua P., 2020. Responding to COVID-19: Short- and long-term challenges. *Phi Delta Kappan* [online]. 101(8), 60–61. ISSN 00317217. Dostupné z: doi:10.1177/0031721720923796

VIAC, C. a P. FRASER, 2019. *Teachers' well-being: A framework for data collection and analysis*. B.m.: Directorate for Education and Skills, OECD. OECD Education Working Papers, No. 213.