

KATEŘINA TRNKOVÁ

**VZDĚLÁVACÍ POLITIKA VŮČI MÁLOTŘÍDKÁM Z POHLEDU
ZÁSTUPCŮ KRAJE, OBCÍ A ŠKOL:
SITUACE V JIHOMORAVSKÉM KRAJI**
EDUCATIONAL POLICY TOWARDS SMALL SCHOOLS FROM THE
VIEWPOINT OF THE REPRESENTATIVES OF REGIONS, MUNICI-
PALITIES AND SCHOOLS: THE SITUATION IN SOUTH MORAVIA

Úvod

Málotřídky¹ jako venkovský fenomén do značné míry spoluvytvářejí charakter venkovských sídel, případně mikroregionů. Často se můžeme setkat s názory, že škola vytváří tradici obce, ovlivňuje stabilitu osídlení, je „kondenzačním jádrem“. Tento pohled je vlastní zejména obcím, které jako zřizovatelé základních škol musí mít jasno v tom, co škola obci přináší. Jak jsou však málotřídky reflektovány z pohledu širšího, řekněme regionálního? Jak dnešní kraje nahlízejí na podobu sítě málotřídních základních škol ve svém regionu? Jaké vztahy se vytvářejí mezi úrovní místní a regionální státní správy a samosprávy ve školství? Jak hodnotí samotní aktéři místní a regionální státní správy a samosprávy stávající legislativu, která tvoří rámec jejich vztahů? To jsou základní otázky, na které budu v tomto příspěvku hledat odpověď².

Po roce 2000 prošla státní správa a samospráva ve školství celou řadou změn. První vyplynuly z ukončení odvětvového řízení školství k 31. 12. 2000, kdy byly zrušeny školské úřady a veřejná správa ve školství se decentralizovala (*Společná, 2001*). Při nově konstituovaných regionálních správních a samosprávních celcích (krajích) vznikly odbory školství, které převzaly část kompetencí dosavadních školských úřadů a byly jim přiděleny některé nové (*Ke společné, 2002*). K počátku roku 2003 musely základní školy získat právní subjektivitu a převzít agendu³, kterou jim doposud spravovaly školské úřady. Pro všechny aktéry škol-

¹ Málotřídkou je škola, ve které je méně tříd než ročníků. Znamená to, že alespoň v jedné třídě jsou společně vyučovány děti ze dvou (příp. více) ročníků. V naší republice mohou být takto organizovány pouze I. stupně základních škol.

² Příspěvek je výstupem z výzkumného projektu GA ČR Málotřídní školy v České republice: analýza současného stavu a potenciálů jejich rozvoje (č. p. 406/07/0806).

³ Kompletní účetnictví a personální agendu.

ské správy a samosprávy bylo toto období velmi náročné, ať už organizačně nebo odborně. Domnívám se, že po krátkém časovém odstupu nazrál čas reflektovat první zkušenosti zástupců krajů i obcí s tímto novým správním prostředím a poukázat na jeho světlé i stinné stránky (to vše ve vztahu k fungování málotřídních základních škol).

Předmětem příspěvku je otázka, jak nová legislativa vymezuje vztahy mezi kraji, zřizovateli základních škol a školami samotnými (v tomto případě málotřídkami) a jak tyto okolnosti vnímají aktéři těchto vztahů na úrovni krajů a obcí. Celé téma ilustruji na příkladu Jihomoravského kraje (dále JMK). Za tímto účelem prezentuji výsledky analýz školských právních norem, analýz *Dlouhodobých záměrů vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy JMK a Výročních zpráv o stavu a rozvoji vzdělávací soustavy v JMK*. Dále analyzuji data získaná rozhovorem s vedoucími⁴ odboru školství JMK a dotazníkovým šetřením na málotřídních školách v tomto kraji a v obcích, které tyto školy zřizují⁵.

Vymezení role a vztahu krajských odborů školství vůči málotřídním školám

Nedávné změny ve státoprávním uspořádání a školských právních normách vytvořily nový prvek v systému řízení našeho školství, kterým je krajský odbor školství. Jaké funkce vůči základním (a tím i málotřídním) vykonává?⁶

Agenda tohoto článku školské státní správy vůči základním školám je nevelká. Největší „manipulační“ prostor vůči základním školám mají kraje v oblasti financování, což je oblast poměrně citlivá. V přenesené působnosti přidělují školám a školským zařízením zřizovaným obcemi finanční prostředky na mzdové výdaje⁷, na učební pomůcky a školní potřeby⁸. Ze státního rozpočtu proudí finanční prostředky na krajské úřady podle každoročně stanovených republikových normativů. Povinností krajů je na základě každoročně vydávané vyhlášky stanovit tzv. krajské normativy, a to pro všechny stanovené jednotky výkonu⁹. Krajský

⁴ Jednalo se o dvě zaměstnankyně Odboru školství JMK ve vedoucím postavení. První byla nadřízenou druhé, druhá byla vedoucí většího úseku. V textu budu první označovat jako *Paní A* a druhou jako *Paní B*. Citace z tohoto rozhovoru budu uvádět kurzívou v uvozovkách (na rozdíl od citací z dokumentů, které budou uvedeny běžným písmem).

⁵ Dotazníkové šetření bylo realizováno v rámci projektu Málotřídky v současném vzdělávacím systému, podpořeném Programem rektora MU, č. p. 20061421F0020.

⁶ Úlohu školských odborů krajských úřadů doplnil a zpřesnil v roce 2004 nový školský zákon č. 561/2004 Sb. o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání.

⁷ Mzdovými výdaji zkráceně označuji finanční prostředky na platy a náhrady platů (případně mzdy a náhrady mezd), na odměny za pracovní pohotovost apod.

⁸ Ve správní oblasti krajský úřad zařazuje do sítě škol předškolní a školská zařízení zřizovaná obcemi, přijímá opatření na základě výsledků ČŠI, rozhoduje o vydání nostrifikace vysvědčení vydaných zahraničními školami, rozhoduje o osvobození žáků od povinné školní docházky, uděluje souhlas se jmenováním a odvoláváním ředitelů škol atd. (*Společná, 2001*).

⁹ Jednotkami výkonu jsou žáci jednotlivých typů škol. Na málotřídkách je jednotkou výkonu

normativ představuje výši výdajů na jednotlivé jednotky výkonu na kalendářní rok (zák. č. 561/2004 Sb., § 161, odst. 2). Při stanovování krajských normativů vychází krajský úřad zejména z a) dlouhodobého záměru vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy v kraji, [...] c) rozsahu přímé vyučovací, přímé výchovné, přímé speciálně pedagogické nebo přímé pedagogicko-psychologické činnosti a d) naplněnosti tříd, studijních skupin a oddělení v jednotlivých školách a školských zařízeních (zák. č. 561/2004 Sb., § 161, odst. 3). Aktualizovaná vyhláška o krajských normativěch pak definuje soustavu ukazatelů rozhodných pro konečný výpočet normativu. Podle vlastní strategie kraje se může vypočtený normativ upravit o 10 %, a to směrem nahoru i dolů¹⁰. „Hlavním cílem systému je vytvoření ekonomického tlaku na „přizpůsobování“ sítě škol v každém kraji nejen disponibilním prostředkům státního rozpočtu, ale zejména reálným potřebám vzdělávání v kraji“ (*Dlouhodobý, 2005, s. 106*).

Postoj jednotlivých krajů ke stávající podobě sítě základních škol je zveřejňován zejména v *Dlouhodobých záměrech* krajů (dále DZ). Tyto dokumenty se musí zpracovávat každé dva roky a mají být nástrojem strategického plánování na úrovni kraje (a zároveň respektovat *Dlouhodobý záměr MŠMT*). Struktura dokumentu je předepsána školským zákonem v § 9, odstavcích 2 a 3¹¹. V DZ kraje nejen vyslovují svůj postoj k síti základních škol v regionu, ale i priority vztahující se k její podobě.

Jak jsem uvedla, krajské odbory školství jako regionální články státní správy a samosprávy ve školství mají vůči základním školám jenom přenesené správní funkce, a to v oblasti financování. Jejich možnost fakticky ovlivňovat podobu sítě ZŠ je malá. Přesto jsou článkem naší vzdělávací soustavy, který může, i když nepřímo, ovlivňovat síť základních škol a snažit se prosazovat vlastní priority rozvoje většího územního celku. Jsou nejbližším vyšším správním úřadem základních škol.

Vzhledem k tomu, že těchto vyšších územně správních celků je čtrnáct, je pro síť málotřídních škol v naší republice důležité, jaký postoj vůči nim a jejich rozvoji jednotlivé kraje zaujmou. Pro získání detailnějšího vhledu do situace v regionech jsem si k analýze vybrala jeden z krajů, a to Jihomoravský. Důvody pro jeho výběr byly dva. Prvním byla dostupnost – sídlo úřadu je v dosahu a region

žák v základní škole tvořené pouze třídami prvního stupně (viz. vyhláška č. 492/2005 Sb. o krajských normativěch, která byla platná pro rok 2006). Ti jsou dále rozlišováni podle celkové velikosti školy – do 25 žáků, 26-50 žáků, 51-75 žáků, 76-100 žáků a od 101 žáků (*Základní principy, 2006*).

10 Možnost navyšovat či snižovat normativy je omezena i z toho důvodu, aby nedošlo k velkému rozrůznění financování škol a tím i rozvoje jednotlivých částí vzdělávacích systémů v jednotlivých krajích. Na to upozorňovaly diskuse v roce 2001, kdy bylo nové územně správní členění republiky zaváděno a kdy docházelo k obavám, aby nevzniklo 14 různých vzdělávacích soustav.

11 Má obsahovat analýzu vzdělávací soustavy v kraji a na základě předpokládaného demografického vývoje, vývoje na trhu práce a záměrů dalšího rozvoje kraje. Má stanovit cíle a úkoly pro jednotlivé oblasti vzdělávání a návrh na financování vzdělávacích a školských služeb v kraji (zákon č. 561/2004 Sb.).

je mi znám. Druhý měl věcný základ, který spočívá v tom, že z hlediska podílu málotřídních škol se jedná o kraj průměrný. Málotřídky nejsou pro kraj výraznou agendou, a proto je zde možné sledovat „běžný“ přístup k síti těchto škol, nezatížený potřebou vyrovnávat se s jejich velkou proporcí.

Vztah Jihomoravského odboru školství k málotřídním školám¹²

Svůj postoj k podobě sítě základních škol mohou krajské odbory školství, jak již bylo řečeno, vyjádřit zejména v *Dlouhodobém záměru* a také ve *Výročních zprávách*. Mají své *Dlouhodobé záměry* tvořit v dvouletém intervalu, přesněji, dokumenty se mají po dvou letech vyhodnotit a v případě potřeby doplnit. Vzhledem k tomu, že je musí schválit kraj i MŠMT, tak se v jejich vrocení objevuje interval tříletý. *Výroční zprávy* jsou zpracovány za každý školní rok a bývají publikovány v lednu následujícího kalendářního roku.

Na začátku věnujme pozornost charakteru osídlení a rozmístění obyvatelstva kraji, což jsou charakteristiky, které se výrazně podílejí na podobě sítě neúplných (a tím i málotřídních) škol. JMK patří mezi kraje s nehomogenní sídelní strukturou, v úvalech a nížinách nacházíme lidnatější obce, v oblasti vrchovin menší sídla¹³. Podíl městského obyvatelstva v kraji je 63,5 %, což je méně než průměr republiky (70,9 %). Jde o kraj spíše venkovský, s lidnatějšími venkovskými obcemi, s velkým podílem lidí zaměstnaných v zemědělství. Na toto osídlení se váže i rozmístění a velikost málotřídních ZŠ. Vybavenost obcí s méně než 1500 obyvateli školou s 1. stupněm ZŠ je nižší v okresech Blansko (32 %) a Znojmo (39 %). Ve zbylých okresech JMK se vybavenost malých obcí málotřídkami pohybuje mezi 50–53% (s výjimkou Brna-města) (*DZ Jihomoravský, 2003*).

Z hlediska základních demografických charakteristik se jedná o kraj s nižším podílem dětské populace (14,4 % v roce 2005). Očekává se, že mezi roky 2000 a 2010 dojde k 30% úbytku dětí ve věku povinné školní docházky. To bude mít značný vliv na využití kapacit ZŠ v kraji. *DZ Jihomoravský* (2003) říká, že „demografická situace vyžaduje prakticky neodkladné řešení – které výrazněji nesníží dostupnost základních škol, bude brát ohled na charakter osídlení a přitom bude ekonomicky únosné především pro situaci na základních školách (s. 6)“. Pokud by nedošlo ve stejném časovém horizontu k tzv. optimalizace sítě ZŠ, byla by nevyužitá kapacita neúplných ZŠ v r. 2010 kolem 45%, což by způsobovalo silné napětí ve financování těchto škol (tamtéž)¹⁴.

¹² Ne vždy analyzované dokumenty mluví o málotřídních školách. Občas používají termínu neúplné školy, který je obecnější. Neúplná škola nemá otevřeny všechny ročníky, avšak nemusí ročníky spojovat do společných tříd jako je tomu u škol málotřídních.

¹³ Celou oblast výrazně ovlivňuje Brno, v němž žije třetina obyvatelstva kraje, jsou v něm koncentrovány pracovní, vzdělávací příležitosti, působí zde řada institucí nadregionálního významu.

¹⁴ Aktuální vývoj porodnosti naznačuje, že se tento časový horizont může posunout, neboť dochází k přechodnému růstu porodnosti.

Financování je velkým tématem analyzovaných dokumentů. Tento kraj se výši i strukturou běžných výdajů na 1 žáka ZŠ pohybuje těsně pod průměrem ČR. V JMK však existují meziokresní rozdíly, jednotkové výdaje jsou vyšší v okresech Břeclav a Blansko a jsou zapříčiněny podprůměrně malými třídami (DZ Jihomoravský, 2003). *Paní B* říká: „*Je to vidět. Je to vidět, že opravdu vlastně nám klesá poměrná naplněnost tříd na prvním stupni, i na druhém, základních škol. A opravdu se to projevuje právě v té nízké naplněnosti, ...*“ *Paní A*: „*No prostě čtrnáct děcek na třídu*“.

Celková struktura sítě ZŠ, zejména z hlediska velikosti škol a naplněnosti tříd, není příznivá (z hlediska stávajícího systému financování ZŠ). Kraj se proto snaží v dokumentech apelovat na zřizovatele základních škol, aby zvažovali nutnost existence nebo úpravy organizace vlastních škol. Tyto apely se zmítají od přiznání práva obce na existenci školy ke zdůraznění, že malé školy jsou finančně náročnější a přispívají k rozměňování „krajských peněz“ (a také k tomu, že kraje jsou připravené obcím v řešení pomáhat). Vidíme to např. na výroku: „...při optimalizaci bude nutné vyvažovat dostupnost a ekonomickou únosnost, a přitom plně respektovat význam škol pro udržení identity místa (DZ Jihomoravský, 2006, s. 7)“. A dále „...kraj je připraven podpořit obce při racionálním řešení problému snižování počtu žáků na ZŠ. Vedle integrace ZŠ a MŠ připadá v úvahu integrace ZŠ pod jednoho zřizovatele, popř. podpora zlepšení dostupnosti formou „školních autobusů (DZ Jihomoravský, 2003, s. 15)“.

JMK si je vědom toho, že rozhodování o škole je pro obec citlivou záležitostí. Avšak váhání nad úpravami organizace nebo nad změnou zřizovatele školy vnímá spíše jako nedostatek politické odvahy. „*Prostě každá změna v té struktuře škol vyvolává, bych řekla, paniku, a to nejenom ve veřejnosti, ale zejména, pochopitelně, v těch pedagogických sborech, a naši pedagogové velice rádi využívají toho, že mají vztah k rodičům, tak si je berou jako své ochranáře. A vždycky dokáží z té situace, která by třeba byla i celkem jednoduchá, nesporná, tak z toho dokáží udělat takové politikum, že se toho politici leknou a pro jistotu se stáhnou (Paní A)*. Vůle k rušení nebo ke změně organizace málotřídek je malá, i když jak uvedla úřednice JMK, školy bývají pro obec velmi nákladnou záležitostí. Přesto starostové, „*když s nimi hovoříte, tak za mého starostování ta škola zrušena nebude*“ (Paní A). Kraj to vnímá jako nepřipravenost zřizovatelů. „*Nízká ochota k nepochybně nepopulárním restriktivním krokům však bude vzhledem k demografickému poklesu znamenat prudké zvyšování jednotkových nákladů provázené následným zhoršením podmínek vzdělávání na ZŠ a poklesem kvality vzdělávání*“. Výrok je zakončen vizí katastrofického scénáře – „*Může to výustit do spirálovitého vývoje, jehož důsledky přesáhnou do sociální oblasti (DZ Jihomoravský, 2003, s. 17)*“. Kraj rozdělující peníze do škol vidí problémy vyvolané zejména demografickou situací, nemá však možnost situaci přímo ovlivnit. I úřednice JMK mluví o tom, že síť ZŠ se nedá dost dobře a účinně v současném školském systému řídit. Domnívá se, že málotřídky dnes existují díky politické vůli, či zájmu obcí. Samotný systém zřizování obecních škol považuje za správný, avšak stávající systém financování vede k ne příliš ekonomicky efektivním jevům.

V dokumentech JMK se objevují i návrhy, jak posílit ekonomickou stabilitu venkovských ZŠ. Jednou z cest by mohlo být rozšíření konceptu komunitních škol. Mluví o něm nejen DZ JMK z roku 2003 a 2006, ale i DZ ostatních krajů. Spočívá především v možnosti lepšího využití personální i materiálně-technické kapacity škol. Může s sebou přinést větší ekonomickou efektivitu a také posílení významu školy pro obce a jejich občany. V DZ JMK 2003 se mluví dokonce o vhodnosti vzniku komunikačních, informačních a vzdělávacích center při venkovských školách. Viděno pedagogickou optikou, mohou být priority tohoto druhu indikátorem snahy naplňovat vize konceptu celoživotního učení. Vítané mohou být i pro školskou administrativu, neboť v sobě nesou příslib lepšího využití zdrojů. Realita je však taková, že jsou spíše odrazem politické taktiky, neboť MŠMT ve svých *Dlouhodobých záměrech* naznačilo, že lze očekávat příliv finančních prostředků na tento účel z prostředků ESF¹⁵. Kraje, aby dosáhly na tyto peníze, zařazovaly prioritu komunitního rozvoje venkovských škol do svých strategických dokumentů. Přestože peníze na daný účel se v letech 2003 – 2006 neuvolnily, kraje (včetně JMK) s touto prioritou počítají i nadále¹⁶. Že jde více o taktiku než o promyšlenou strategickou prioritu mi napověděl i rozhovor na JMK. Na otázku, jak se daří realizovat rozvoj komunitních škol na venkově, mi *Paní A* řekla: „Komunitní škola nevím, co je.“ Po vysvětlení naznačila, že z právního pohledu nemusí být rozvoj komunitní funkce školy snadný. „Zřizovatel má právo definovat vztah, jaká práva jménem zřizovatele může ta škola s tím majetkem realizovat. Jestli ho může i použít v rámci doplňkové činnosti, jestli ho může pronajímat, jestli ho může zapůjčovat. Každopádně to znamená pro tu školu zvýšenou zodpovědnost. [...] Pochopitelně, jestli je to komerčního charakteru, tak na těch obcích to nebudou až tak horentní zisky, aby se jim to vůbec vyplatilo. No a za další, pokud studujeme právní předpisy týkající se veřejné podpory a těch různých limitů de minimis a já nevím čeho všeho, tak je nám dokonce ze strany Úřadu na ochranu hospodářské soutěže spíše doporučováno, abychom neprovozovali na našich školách žádnou doplňkovou činnost, protože, vzhledem k tomu, že jejich aktivity jsou financovány ze státních nebo samosprávních rozpočtů, tak se mohou stát i významnými konkurenty na trhu, což by došlo k ohrožení tržního prostředí (*Paní A*). Z tohoto úhlu pohledu je zřejmé, že zdůrazňování komunitní funkce školy ve venkovských obcích je převážně rétorikou používanou pro případ, že by se objevil zdroj peněz určený pro tento účel. I když existují reálné projevy těchto funkcí školy, naše právní prostředí není na větší rozšíření tohoto jevu pravděpodobně připraveno, což ovšem ani pedagogické ani politické koncepty neberou v úvahu.

¹⁵ Dokumentuje to i výrok z *DZ Středočeský (2006)*: „Původní záměr podpořit budování komunitních informačních center na ZŠ nebyl realizován. Tento záměr je spojován zejména s potenciálním využitím prostředků ESF“ (s. 13).

¹⁶ Podobný postup je možné očekávat i dalších témata. Je tedy otázkou, do jaké míry jsou priority formulované v *Dlouhodobých záměrech* věci spíše aktuální taktiky a do jaké věci promyšlené strategie.

Jak se vyvíjí skutečné počty málotřídek v JMK? Nemění se výrazně, pohyby způsobuje zejména integrace ZŠ a MŠ, avšak dochází i k rušení škol.

Tabulka č.1: Vývoj počtu ZŠ v Jihomoravském kraji a jejich naplněnost

Školní rok	2000/2001	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005 ¹⁷
Počet škol	461	458	458	451	453
z toho úplných	250	250	251	251	247
neúplných	210	208	207	200	206
Počet málotřídních škol	xxx	xxx	152	162	179
Počet škol na výjimku z počtu žáků	xxx	41	55	70	92
Průměrný počet žáků na školu	252,12	244,84	238,31	231,46	221
Průměrný počet žáků na třídu	22,03	21,74	21,34	21,06	21
Počet dětí v málotřídních školách	xxx	xxx	6818	6957	8120

Zdroj: Výroční zpráva JMK 2003/2004, 2005, Výroční zpráva JMK 2004/2005, 2006.

Je patrné, že narůstá počet škol s udělenou výjimkou z počtu žáků¹⁸. Obce jsou tedy ochotné podporovat vlastní školy z obecního rozpočtu (jaké důvody je k tomu vedou, si uvedeme níže), i když je to stojí peníze a výjimku svým školám udělují.

Celkový postoj k málotřídkám v JMK lze označit jako „ekonomicko-byrokratický“. Krajský odbor školství je vůči málotřídním ZŠ v nepříjemném postavení, protože musí respektovat pravidla daná legislativou a zároveň reagovat na stížnosti ze stran těchto škol (nedostatek peněz na mzdy, na DVPP a na další věci)¹⁹. Nezbyvá mu než se chovat loajálně vůči stávajícímu právnímu prostředí a metodicky se snažit pomáhat školám situaci řešit. Domnívám se, že v tomto ohledu plní svou roli dobře.

¹⁷ V tomto roce došlo k posunutí hranic kraje, takže kraji přibyly některé školy administrativní cestou.

¹⁸ U této rubriky není jasné, zda se jedná pouze o výjimky u neúplných škol. Je možné, že výjimku z minimálního počtu žáků na třídu může dostat i škola úplná. Přesto se dá očekávat, že většinu škol s udělenou výjimkou tvoří neúplné a málotřídní školy.

¹⁹ Podobnou situaci sociolog Michel Crozier nazývá *zablokovanou společností*. Obvykle je tvořena třemi vrstvami (řídící pracovníci, střední kádry a zaměstnanci), které spolu komunikují velmi omezeně (Crozier vychází z toho, že zejména střední kádry blokují plynulost komunikace a podílejí se na zatajování či zkreslování informací). Ti, kteří rozhodují, nemají možnost poznat praktické dopady svých rozhodnutí (s nejnižší úrovní nepřichází do styku). Ti, kteří je znají nemají zase možnost rozhodovat. Dochází k zablokování administrativy, která spíše redukuje vzájemné nedůtklivosti než by posilovala účinnost vlastních správních operací. Situace mj. vede k bujení alibismu na všech úrovních systému (Keller, 1996).

Názory obcí a málotřídních škol Jihomoravského kraje na současnou vzdělávací politiku

Zřizovateli venkovských málotřídek jsou obce. Jejich povinností vůči zřizované škole je hradit všechny výdaje školy, s výjimkou výdajů přímých, které jsou vymezeny výše. Obce jsou zpravidla vlastníky školní budovy, takže jejich hlavní agendou je správa a provoz školních budov, příp. pozemků. Obec může škole přispívat i na další neinvestiční výdaje jinak hrazené ze státního rozpočtu (zák. č. 561/2004 Sb., § 180). V případě, že se počet žáků sníží pod vyhláškou daný minimální počet žáků na třídu²⁰, obec může sama poskytnout škole tzv. výjimku do 4 dětí za předpokladu, že uhradí zvýšené výdaje na vzdělávací činnost škol (*Výklad, 2004*). Za použití finančních prostředků odpovídá ředitel školy, který předkládá i rozbor hospodaření školy. Na správě školy se podílí i školská rada, kterou zřizuje zřizovatel školy. Projednává návrhy rozpočtu, schvaluje výsledky hospodaření, projednává inspekční zprávy ČSI, vyjadřuje se k návrhu ŠVP a k dalším věcem (viz. zák. č. 561/2004 Sb., § 167–168).

Za účelem získání názorů na stávající systém státní správy a samosprávy ve školství bylo v dubnu a květnu 2007 realizováno v JMK dotazníkové šetření mezi starosty (zástupci zřizovatelů málotřídek) a řediteli málotřídních škol. Celkem bylo poštou rozesláno 374 dotazníků (188 do málotřídních škol, 186 zřizovatelům těchto škol) a vrátilo se jich 210, tj. 56 % (v tom 55 % ze škol, 45 % z obcí)²¹. Seznam těchto škol není veřejně dostupný, neboť Rejstřík škol vedený MŠMT nepoužívá organizaci školy jako třídící kategorii. Výběrovou oporu jsem tedy získala na odboru školství JMK. Jak se ukázalo, seznam nebyl úplně přesný, neboť se v něm nacházely i neúplně ZŠ bez spojených ročníků. Tyto školy byly z analýz odfiltrovány a celkový počet analyzovaných případů se tím snížil. Pro účel tohoto příspěvku budou analyzovány jen některé části dotazníku. I když fakticky na dotazník odpovídali zástupci obcí nebo škol, budu mluvit zjednodušeně o školách a obcích, resp. o ředitelích a starostech.

Účast jednotlivých obcí a škol z hlediska okresů ukazuje následující tabulka. V okresech Brno-venkov a Hodonín na dotazník častěji²² odpovídaly obce, v okrese Blansko naopak školy.

²⁰ Školy prvního stupně tvořené jednou třídou mají nejméně 10 žáků ve třídě, dvěma třídami 12 žáků v průměru na 1 třídu, třemi třídami nejméně 14 žáků na třídu a školy tvořené čtyřmi a více třídami prvního stupně mají nejméně 15 žáků v průměru na 1 třídu. Nejvyšší počet žáků ve třídě je třicet (Vyhláška č. 48/2005 Sb., § 4).

²¹ Tuto návratnost považuji za překvapivě vysokou. Je možné, že tento tyto školy a obce nejsou často kontaktovány za účelem účasti v empirickém výzkumu, a proto ochotněji na výzkum participovaly. Návratnost se zvýšila o 10-15% po upomínkovém e-mailu v druhé polovině dubna.

²² Tato charakteristika je určována pomocí reziduálních četností.

Tabulka č. 2: **Okresní příslušnost škol a obcí ve výzkumném vzorku (v %)**

Respondenti	Brno-venkov	Blansko	Hodonín	Znojmo	Břeclav	Vyškov	Celkem
Zástupci škol	21,8	24,1	11,5	18,4	9,2	14,9	53,7
Zástupci obcí	29,3	14,7	16,0	17,3	8,0	14,7	46,7
Celkem	25,3	19,7	13,6	17,9	8,6	14,8	100,00 %

Obce, v nichž se nacházely málotřídky z tohoto souboru mají průměrně 884 obyvatel (pokud odfiltrujeme Ivančice s více než 11 000 obyvateli, které také zřizují málotřídku, průměrná velikost obce bude 763 obyvatel). Populace těchto obcí je relativně stabilizovaná, v 53 % obcí počet obyvatelstva kolísá, ve 12,5 % v posledních třech letech klesá a v 29,6 % naopak stoupá. V 41,4 % obcí očekávají v nejbližších letech stabilizaci obyvatelstva a ve 43,6 % obcí dokonce růst jeho počtu (zde se jedná hlavně o obce z okresu Brno-venkov). Toto vnímání situace obcemi dokládá, že venkovské oblasti, zvláště v blízkosti větších měst, skutečně početně rostou, i když, jak ukazují data Českého statistického úřadu, zejména v důsledku pozitivního migračního salda²³.

Z hlediska školy je však podstatnější, jak se vyvíjí počet žáků. Průměrný počet žáků na školu je ve výběrovém souboru 31,5. Průměrný poměr žáků na jednu třídu je 14 (to odpovídá tvrzení JMK). Ve 35 % škol počet žáků v posledních třech letech klesá, převážná většina škol (45,2 %) tvrdí, že kolísá a 16,6 % hovoří o stoupající tendenci. Znamená to, že situace ve školách není optimistická, spíše dochází k výkyvům v počtu žáků a k jeho poklesu. Více než polovina škol neočekává, že se situace zlepší, devět škol počítá v nejbližších letech se svým zánikem.

Jaká je struktura málotřídek z hlediska počtu tříd, ukazuje tabulka č. 3. Jak je vidět, ve výzkumném souboru dominují dvoutřídní a trojtřídní školy. Avšak překvapivý je i počet jednotřídek, které však, až na jeden případ, mají čtyři a méně ročníků.

Tabulka č. 3: **Počet tříd v málotřídních školách v JMK**

Počet tříd ve škole	Absolutní četnost	Relativní četnost
1	19	11,3
2	96	57,1
3	42	25,0
4	11	6,6
Celkem	168	100

Podívejme se nyní, jaký názor mají školy a obce na novou školskou legislativu a z ní vyplývající systém financování. Tyto názory byly zjišťovány pomocí ote-

²³ Znamená to, že počet obyvatel roste, neboť počet přistěhovalých osob je vyšší než počet osob vystěhovalých. Obce v Jihomoravském kraji mají spíše zřídka kladný přirozený přírůstek, který určuje řád rození a umírání v daném místě a který se rovněž podílí na celkové bilanci obyvatelstva.

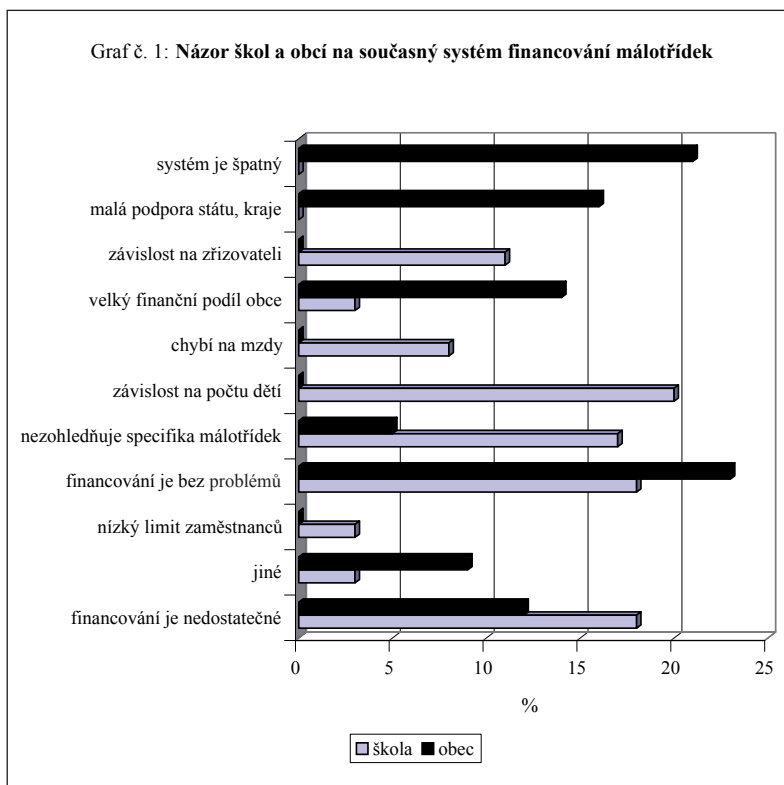
vřených otázek, které byly pro účely analýzy kategorizovány. Položky byly strukturovány tak, aby se respondenti vyjádřili k tomu, proč vnímají nové právní předpisy jako změnu k lepšímu nebo naopak k horšímu, či zda se situace v podstatě nezměnila²⁴. K pozitivnímu charakteru změn ve školské legislativě se vyjádřilo 20 ředitelů a 9 starostů. Obě skupiny se shodují na tom, že se posílila autonomie škol (hlavně možnost samostatně rozhodovat o financování potřeb školy a personálním zabezpečení). Příznivě rovněž hodnotí snížení limitu minimálního počtu žáků na třídu (zejména ředitelů). K tomu, že se situace v podstatě nezměnila se vyjádřilo 8 ředitelů a 11 starostů. Zhruba třetina z nich říká, že práce a nejistota je stejná a ostatní, že si již na změny zvykli a počítají s problémy ve financování. Nejvíce odpovědi se však objevilo v položce „změna k horšímu“. Takto změnu školské legislativy vnímá 35 ředitelů a 18 starostů. Více než polovina ředitelů má jasno v tom, že školám velmi narostla administrativa. Méně často jim vadí závislost na počtu žáků, svobodná volba školy a větší závislost na obci. Dokumentuje to např. vyjádření: „Konkurence mezi školami, administrativa, tlak veřejnosti na činnost a reprezentaci“. Starostové vnímají, že školy mají nedostatek financí, mluví o nutnosti přispívat školám i na přímé náklady (26 %), vnímají i administrativní zátěž ředitelů a mají pocit, že zavedením právní subjektivity škol musí řadu odborných, zejména ekonomických věcí řešit laici (11 %).

Možnost vyjádřit názor na současný způsob financování málotřídek využilo celkem 66 ředitelů a 43 starostů, což podle mě indikuje významnost této agendy pro málotřídní školy a jejich zřizovatele. Odpovědi starostů se týkaly tří okolností, které jsou společně provázané. Takřka ve stejné proporcii odpovědi (16 – 19 %) upozorňovaly na to, že je financování závislé na počtu žáků, nezohledňuje specifika málotřídek a je celkově nedostatečné. Je i 23 % starostů, kteří nemají se systémem financování potíže, na druhou stranu 21 % starostů napsalo, že stávající systém financování považují za špatný, v 12 % případů za nedostatečný. Ředitelů, kteří jsou se stávajícím systémem spokojeni a nemají větší potíže, se objevilo 18 %. O větší závislosti na obci mluví 11 % ředitelů. Na rozdíl od ředitelů si starostové stěžují na nedostatečnou podporu těchto škol ze strany státu nebo kraje (16 %). Rozdíly v názorech obou skupin vidíme v grafu č. 1.

Domnívám se, že je přirozené, že starostové i ředitelé ve větší míře vyjadřují své kritické výtky vůči stávajícímu školskému právnímu prostředí. Jsou to zejména oni, kteří mohou každodenně narážet na jeho nedostatky. Ani jedna ze skupin (to platí zejména pro ředitele) není, primárně školena pro spravování ekonomicko-právní agendy a je tím více na tuto oblast citlivá. Musím dodat, že většina komentářů byla věcné povahy, emočně zabarvená vyjádření se objevila výjimečně.

Poslední analyzovanou položkou v tomto oddíle je názor respondentů na postoj JMK vůči málotřídním školám (vyjádřilo se jich 87). Nejvíce respondentů se

²⁴ Otevřené položky byly použity s vědomím rizika, že nebudou často vyplněny (což nastalo). Avšak na druhou stranu byly získány nestrukturované, informačně bohaté odpovědi. Vzhledem k omezenému rozsahu nebudou na tomto místě zcela vytěženy, upozorním na hlavní, důležité výsledky.



domnívá, že kraj těmto školám pomáhá (ředitelů 28 %, starostů 25 %). Lze to ilustrovat výroky: „pomáhá v čem potřebujeme“, „zatím mi vždy vyšli maximálně vstříc, neměla jsem problémy“. Dalších 20 % vnímá postoj kraje jako neutrální – „existenci neovlivňuje, rozhodování nechává na zřizovateli“. O něco menší je skupina s právě opačným názorem. Ta se domnívá, že kraj málotřídky podceňuje, není jim nakloněn, prostě se o ně nezajímá a přehlíží jejich problémy (17 %). Tuto skupinu tvoří zejména ředitelé (80 %) – „myslím si, že o málotřídky příliš nestojí“ nebo „podceňování málotřídních škol.“ K ní se přimyká skupina, která postoj kraje označuje jako likvidační (16 %, z toho dvě třetiny ředitelů) – „nejraději by všechny zrušil.“ Zbylé názorové spektrum doplňují specifické výroky o tom, že kraj vnímá málotřídky jako ekonomickou zátěž, nutí je snižovat stavy učitelů, podporuje velké školy nebo naopak podporuje dotační tituly pro málotřídky²⁵. V této rubrice se ukázalo, že ne vždy mají respondenti jasno v tom, co je kompetencí kraje a co ministerstva. V některých případech to mohlo být dané i krátkou dobou působnosti ve funkci. Z pohledu starostů, kteří příliš často s odborem

²⁵ Respondenti mluvili o dalším vzdělávání pedagogických pracovníků pro málotřídky a Státní informační politice ve vzdělávání. Avšak fakticky jde o programy MŠMT, ve kterých kraj figuruje jako prostředník pro rozdělení peněz, sám tyto programy nefinancuje.

školství nekomunikují, převažuje názor o neutrálním postoji kraje k málotřídním školám. To, že názory obcí a škol na postoj kraje k málotřídkám mají tendenci spolu korespondovat, potvrzuje i Cramerovo $V = 0,46$ (na hladině významnosti 0,02). Je možné, že zřizovatele se školami společně diskutují o různých otázkách či krocích ekonomické a právní agendy školy a tím se jejich postoj sblíží.

Je zajímavé, že názorovou různost na téma současného právního prostředí a politiku kraje vůči málotřídkám neovlivňuje ani geografické umístění školy (indikováno okresem), ani její velikost z hlediska počtu žáků nebo učitelů ani lidnatost obce.

Vzhledem k tomu, že na tuto oblast dotazníku odpovídala vždy jen část respondentů, nemůžeme z těchto odpovědí zobecňovat. Domnívám se, že poměrně velká kritičnost vůči stávající vzdělávací politice plyne i z toho, že školy a obce jsou vůči stanoveným právním předpisům (určujícím fungování školského systému) ve vztahu závislosti – mají takřka mizivou možnost je ovlivňovat, ale jsou nuceni je dodržovat. Jak ukazuje toto šetření, citlivější jsou v tomto ohledu ředitelé. Ti ve své práci musí skloubit poměrně velkou volnost v oblasti pedagogického působení se silně „sešněrovanou“ (myšleno právními předpisy) oblastí řídicí práce. Tato nerovnováha může způsobovat nespokojenost až frustraci z řídicí práce na málotřídní škole, kterou může podporovat i nedostatečné vzdělání ředitelů v oblasti školního managementu. Tuto domněnku by však bylo dobré empiricky potvrdit.

Závěr

V závěru se chci vrátit k otázkám, které byly položeny na začátku. Ukazuje se, že strategické dokumenty JMK berou při formulování vlastní politiky vůči málotřídním školám v úvahu demografické, geografické, ekonomické a sociokulturní argumenty. Největší váha je přitom přikládána demografické situaci, která je vnímána jako východisko pro podobu sítě ZŠ, a dále ekonomickým faktorům. Zde se vychází se stávajícího systému financování základního školství, který je stanoven právními normami, jenž nejsou ze strany kraje zpochybňovány. Naopak jsou vnímány jako rámeček, ve kterém je nutno se pohybovat. Na geografické a sociokulturní argumenty se odkazuje v individuálních případech, kdy dojde na otázku existence školy v obci nebo změny její organizace. Úroveň regionální státní správy nebere v dokumentech v úvahu pedagogické argumenty, objevily se jen v náznaku v realizovaném rozhovoru. Síť venkovských málotřídek je v analyzovaném kraji vnímána jako dostatečná a ve stávající demografické situaci jako nadstandardní a ekonomicky málo efektivní. Obě úřednice s nimiž byl realizován rozhovor očekávají v nejbližší době dramatický pokles počtu těchto škol²⁶ a vyjá-

²⁶ Dotazníkové šetření ukázalo, že málotřídky nejsou pro své zřizovatele až tak významnou položkou, jak odhadovala *Panií A. Starostové* uvedli, že v loňském roce vynaložili na školu 12,7 % z obecního rozpočtu (průměrná hodnota).

dřily překvapení, že obce jsou zatím v takové míře ochotny školy ve vlastní obci podporovat.

Na straně škol a obcí již takovou míru ztotožnění se stávajícím legislativním prostředím ve školství sledovat nemůžeme. Jak ředitelé málotřídek, tak zástupci zřizovatele škol mají četné kritické výhrady ke stávající situaci. Vnímají, že z pohledu vzdělávací politiky se ani tak nesleduje kvalita jejich pedagogické práce, jako nejrůznější normy, které určují velikost úvazků, počty žáků a další věci, které oni sami zpravidla nemohou ovlivnit a mají blízko k tomu vnímat je jako byrokratické (viz růst administrativy ředitele po nabytí právní subjektivity).

Vztah ředitelů a zřizovatelů málotřídek k úrovni regionální není příliš vyhraněný. Z těch, kteří se k této věci vyjádřili je necelá polovina spokojená nebo má neutrální postoj, zbytek má kritické výhrady různého druhu.

Domnívám se, že řada kritických námitek, které byly u obou stran zaznamenány, plyne z rozdílné povahy institucí, které je vyjádřily. Krajský odbor školství je úřadem, který v podstatě „pouze“ spravuje peníze základních škol a nesnaží se o žádný přesah takto vymezených povinností. Zřizovatelům a ředitelům málotřídek jde zejména o zajištění vzdělávacích služeb v obci, resp. o pedagogický proces a teprve vedle toho také o řádnou správu „úřední“ agendy. Pohyb na více pracovních polích může pochopitelně způsobovat u ředitelů málotřídek více tenzí a z nich plynoucí kritiky směrem k podmínkám a pravidlům pro fungování základního školství.

Literatura:

- Dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje výchovně vzdělávací soustavy České republiky (pro oblast předškolního, základního, středního, vyššího odborného a dalšího vzdělávání)*. Praha: MŠMT, 2002. s. 55.
- Dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje výchovně vzdělávací soustavy České republiky*. Praha: MŠMT, 2005. s. 74.
- Dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy Jihomoravského kraje*. Brno: Jihomoravský kraj, 2003, s. 107.
- Dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy Jihomoravského kraje*. [online] Brno: Jihomoravský kraj, 2006, s. 83. [cit. dne 4–10–2006] Dostupné z <<http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?pubid=14543&TypeID=7&foldid=2928&foldtype=7>>
- Dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy Středočeského kraje*. [online] Praha: Středočeský kraj, 2006, s. 97. [cit. dne 4–10–2006] Dostupné z <<http://www.kr-stredocesky.cz/viewDocument.asp?document=8060&type=zip>>
- Keller, Jan. *Sociologie byrokracie a organizace*. Praha: SLON, 1996, s. 191. ISBN 80–85850–15–X
- Ke společnosti znalostí. Výroční zpráva MŠMT o stavu a rozvoji výchovně-vzdělávací soustavy za rok 2002*. Praha: MŠMT, ÚIV, 2004. s. 183. ISBN 80–211–0463–5
- Společná odpovědnost. Výroční zpráva MŠMT o stavu a rozvoji výchovně vzdělávací soustavy za rok 2001*. Praha: MŠMT, ÚIV, 2003. s. 128. ISBN 80–211–0441–4
- Vyhláška č. 492/2005 Sb. o krajských normativních ze dne 8. prosince 2005.
- Vyhláška č. 48/2005 Sb. o základní vzdělávání a některých náležitostech plnění povinné školní docházky ze dne 18. ledna 2005.
- Výklad MŠMT k povolování výjimek z počtu dětí, žáků a studentů od 1. ledna 2005*. [online] Praha: MŠMT, 2004. [cit. dne 4–9–2006] Dostupné z <<http://www.msmt.cz/Administration/ElBarto/Editors.asp?ID=1031>>

Výroční zpráva o stavu koncepce a rozvoje sítě a o stavu a rozvoji výchovně vzdělávací soustavy v Jihomoravském kraji za školní rok 2002/2003. [online] Brno: Krajský úřad, 2004, s. 156. cit. [2–11–2006] Dostupný z <http://www.jmskoly.cz/jmkraj/oso/162_vyrocní_zprava_2003/162_VZ_2003.zip>

Výroční zpráva o stavu a rozvoji vzdělávací soustavy v Jihomoravském kraji za školní rok 2003/2004. Brno: Krajský úřad, 2005, s. 129

Základní principy rozpisu rozpočtu přímých nákladů na vzdělávání na rok 2006. [online] Brno: Jihomoravský kraj, 2006. [cit. 2007–01–14] Dostupné z <<http://www.jmskoly.cz/jmkraj/index.html>>

Zákon č. 561/2004 Sb. o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon) ze dne 24. září 2004.

SUMMARY

The text is based on an analysis of the strategic documents of the educational policy in the South Moravian Region, on an interview with the staff of the Region's Department of Education, and on the data obtained through questionnaires addressed to small schools' headteachers and establishing entities. The analysis has shown that the opinions of various actors of the local schooling differ a lot, which is probably due to the varied characters of the institutions they represent.