

UNIVERZITA KARLOVA

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut sociologických studií

Katedra veřejné a sociální politiky

Diplomová práce

2024

Jáchym Nerad

UNIVERZITA KARLOVA

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut sociologických studií

Katedra veřejné a sociální politiky

**Společně ze středu: komparace teorií změny projektů
středního článku v České republice**

Diplomová práce

Autor práce: Jáchym Neraď

Studijní program: Veřejná a sociální politika

Vedoucí práce: prof. PhDr. Arnošt Veselý, Ph.D.

Rok obhajoby: 2024

Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracoval samostatně a použil jen uvedené prameny a literaturu.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne 30. 4. 2024

Jáchym Nerad

Bibliografický záznam

NERAD, Jáchym. *Společně ze středu: komparace teorií změny projektů středního článku v České republice*. Praha, 2024. 74 s. Diplomová práce (Mgr.). Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut sociologických studií, Katedra sociologie. Vedoucí diplomové práce prof. PhDr. Arnošt Veselý, Ph.D.

Rozsah práce: 147 557 znaků

Abstrakt

Tato diplomová práce reaguje na debatu ohledně optimálního nastavení středního článku v českém vzdělávacím systému. Do debaty přispívá srovnáním přístupu jejich dvou hlavních aktérů: Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy a organizace Partnerství pro vzdělávání 2030+. Jejich návrhy středního článku studuje jakožto veřejněpolitické intervence. Na základě analýzy dokumentů a tematické analýzy přepisů rozhovorů s čelními představiteli obou přístupů rozkrývá jejich teorii změny – způsob, kterým by měly návrhy středního článku fungovat. Práce má dva hlavní výstupy, které teorii změny popisují. Prvním výstupem je kauzální řetězec předpokladů o fungování těchto intervencí, který je graficky znázorněn ve formě kognitivní mapy. Druhým výstupem jsou tzv. narativy teorie změny, pro jejichž vytvoření byla v přepisech rozhovorů identifikována opakující se témata a popsán kontext, ve kterém na ně zástupci obou přístupů ke střednímu článku narážejí. Ze srovnání vyplývá, že oba přístupy jsou velmi podobné z hlediska rámování problematického chování, které by opatření měla u cílových skupin změnit i konečných dopadů působení intervencí. Liší se však v odůvodnění problematického chování a nástrojích, které by měly k jeho změně přispět. Tyto výsledky jsou ilustrovány čtyřmi tématy, jež jsou v souvislosti s těmito přístupy v různých kontextech používána, a narativy teorie změny.

Klíčová slova

střední článek, řízení vzdělávání, decentralizace, teorie změny, intervenční logika, policy design

Abstract

This thesis responds to the debate on the optimal design of the middle tier intervention in the Czech education system. It contributes by comparing the approach of its two main actors: the Ministry of Education, Youth and Sports and the Partnership for Education 2030+. It studies their proposals for the middle tier as public policy interventions. Based on document analysis and thematic analysis of interview transcripts with leaders of both approaches, it unpacks their theory of change - the way in which the middle tier proposals should work. The paper has two main outputs that describe the theory of change. The first output is a causal chain of assumptions about how these interventions are designed to work, which is graphically represented in the form of a cognitive map. The second output is the theory of change narrative, to create which recurring themes were identified in the interview transcripts and the context in which representatives of both approaches to the middle tier use them described. The comparison shows that the two approaches are very similar in terms of framing the problematic behaviours that the interventions are expected to change in the target groups and the ultimate impacts of the interventions. However, they differ in framing of causes of the problematic behaviours and the instruments that should contribute to changing them. These results are illustrated by the four themes used in relation to these approaches in different contexts and the narratives of theory of change.

Keywords

middle tier, education governance, decentralisation, theory of change, intervention logic, policy design

Title/název práce

Together From the Middle: a Comparison of Theories of Change of Middle Tier Projects in the Czech Republic

Poděkování

Na tomto místě bych rád poděkoval především svému vedoucímu práce prof. PhDr. Arnoštovi Veselému, Ph.D za jeho čas, všechny cenné rady a mimořádně svižnou komunikaci. Děkuji také Martině Běťákové a Vladimíru Srbovi, že mi i přes své pracovní vytížení byli ochotni poskytnout rozhovor a otevřeně sdílet svůj pohled na problematiku středního článku.

Rád bych také vyjádřil vděk mé rodině a přátelům za jejich podporu a pochopení, a to nejen v procesu psaní této práce.

Obsah

Úvod	1
1 Kontext vzdělávacích systémů	2
1.1 Komplexita vzdělávacích systémů	2
1.1 Problémy spojené s komplexními vzdělávacími systémy	4
2 Koncept středního článku	9
2.1 Normativní pohledy na střední článek.....	10
2.2 Podoby středního článku	13
3 Situace v České republice	17
3.1 Veřejná správa.....	17
3.2 Vývoj veřejné správy v oblasti školství od roku 1989	18
3.3 Současný stav a vymezení kompetencí v oblasti školství	20
4 Debata o středním článku a jeho zkoumané varianty	28
4.1 IPs Střední článek podpory	29
4.2 Okresní partnerství a efektivní školská správa.....	31
5 Teorie změny ve veřejné politice	34
6 Výzkumné cíle a otázky	38
7 Metodologie a povaha dat	39
7.1 Výzkumný design.....	39
7.2 Sběr dat.....	39
7.3 Analýza dat.....	41
7.4 Limity zvoleného přístupu	44
8 Komparace teorií změny	46

8.1	Předpoklady o funkčnosti.....	46
8.2	Narativ teorie změny	63
9	Diskuse.....	68
	Závěr.....	70
	Použitá literatura.....	73

Úvod

Pokud je český vzdělávací systém něčím charakteristický, je to jeho decentralizace a vysoký podíl rozhodnutí spočívajících na aktérech, kteří jsou na samé vzdělávací frontové linii. Většinu rozhodnutí o způsobu a metodách vyučování činí ředitelé a učitelé. Takové nastavení přináší nesporné výhody v podobě možnosti individualizovat obsah a metody vyučování, má však i jisté nevýhody. Pokud totiž nemají učitelé a ředitelé dostatečné podmínky a podporu pro kvalitní výkon své práce, může takový systém posilovat rozdíly ve kvalitě škol a tím i nerovnosti v přístupu ke kvalitnímu vzdělání.

V této diplomové práci se zabývám opatřením vzdělávací politiky, které je v různých vzdělávacích systémech zaváděno mj. s cílem řešení nezamýšlených dopadů decentralizace – *středním článkem*. Věnuji se srovnání dvou přístupů ke střednímu článku, které jsou výsledkem debaty v České republice odstartované Strategií vzdělávací politiky 2030+. Prvním z těchto přístupů je střední článek tak, jak jej v současné chvíli implementuje Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. Druhým analyzovaným modelem je pak přístup organizace Partnerství pro vzdělávání 2030+, která vznikla v reakci na představení výše zmíněné strategie s cílem podpořit její implementaci tak, aby měla skutečný pozitivní dopad.

Na základě analýzy dokumentů a rozhovorů s klíčovými aktéry obou přístupů ke střednímu článku srovnávám jejich představy o tom, co je potřeba změnit a jak toho docílit. Jinými slovy, srovnávám jejich teorii změny – „teorii o tom, jak a proč mají intervence fungovat“ (Weiss *in* Connell a Kubisch 1998, s. 2).

Přínos práce spočívá především ve zpřehlednění debaty v problematice středního článku. Přestože spolu aktéři zodpovědní za oba přístupy komunikují a vzájemně se vůči sobě vymezují, zatím nebyla provedena žádná analýza, která by se systematicky věnovala porovnání opatření jako celku včetně předpokladů o cílových populacích opatření a jejich předpokládaných efektech.

Práce má nicméně i přínos metodologický, jelikož kombinuje evaluační metodologické přístupy s metodou extrahování kognitivních map. Metodologický přístup se proto snažím představit co nejpodrobněji, čímž přispívám i k replikovatelnosti přístupu v případných navazujících výzkumech.

1 Kontext vzdělávacích systémů

Tuto kapitolu věnuji vývoji, kterým v posledních desetiletích prochází řízení vzdělávacích systémů. Slouží jako úvod do kontextu, v němž se o opatřeních podobných střednímu článku uvažuje.

Zásadní linkou vývoje vzdělávacích systémů, která ovlivňuje jejich podobu a způsoby řízení, je jejich narůstající komplexita (Burns a Köster 2016a; Frankowski et al. 2018). V následující kapitole proto popisují, v jakém smyslu jsou vzdělávací systémy komplexní, co za jejich rostoucí komplexitou stojí, a jakým způsobem se to propisuje do jejich fungování.

1.1 Komplexita vzdělávacích systémů

Nárůst komplexity do velké míry souvisí s měnící se rolí centrálních vlád ve vzdělávacích systémech. Jedním z faktorů, který ji začal měnit, byl vznik nadnárodních a mezinárodních organizací¹, které v různém rozsahu zasahují do obsahu i formy vládnutí členských států, čímž omezují moc centrálních vlád (Theisens 2016, s. 56–57). Druhá, opačná tendence, která také mění pozici centrálních vlád ve vzdělávacích systémech, je delegace jejich pravomocí na nižší organizační celky státu a další aktéry daného politického subsystému².

Tato opačná tendence – decentralizace – se začala prosazovat v 80. letech 20. století a stala se jedním z hlavních trendů reformy vzdělávacích systémů. Obecným cílem decentralizace bylo přiblížit rozhodování o vzdělávání jeho recipientům (žákům, studentům) a všem dalším dotčeným aktérům na nižších úrovních vládnutí (Galiani et al. 2008, s. 2106). Rozhodovatelé na nižších úrovních by totiž měli být schopni rozhodnutí přizpůsobovat potřebám místních aktérů a specifickým místního kontextu (OECD 2018, s. 2).

Změnu, která se v řízení vzdělávacích systémů udála, lze patrně nejlépe popsat jako posun od čistě vertikálního přístupu k řízení vzdělávání, na jehož vrcholu jsou centrální vláda a ministerstvo školství, k horizontálnějšímu přístupu, kde je vliv na proces a tvorbu politik více rozložen mezi jednotlivé aktéry. O této změně v řízení (nejen) vzdělávacích systémů, se v odborné literatuře někdy mluví jako o posunu od *government* ke *governance* (Jordan et al.

¹ Z nadnárodních např. Evropská unie (dále jen EU), z mezinárodních např. Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (dále jen OECD) a Organizace spojených národů (OSN).

² Termín označující soubor aktérů, kteří spadají pod určitý sektor nebo problémovou oblast a mají na ně vliv (Howlett et al. 2009, s. 81). Jednou z takových oblastí je právě vzdělávání (dále pak např. zdravotnictví, průmysl, kultura, ...).

2005), konkrétně pak k *multi-level governance*. Termín multi-level governance podle Potůčka et al. (2015) popisuje trend slábnutí národních vlád a rostoucí důležitosti ostatních „levelů“ (úrovní) vládnutí – nadnárodního, regionálního a komunálního. Národní vlády si v systémech s touto strukturou vládnutí zachovávají především kompetence týkající se legislativního rámování, v němž se pohybují aktéři na nižších úrovních (Potůček 2005, s. 127).

Současné politické systémy, které lze charakterizovat konceptem multi-level governance, se podle Piatonniho (*in Wilkoszewski a Sundby 2014, s. 7*) vyznačují snadnějším a rychlejším zapojením aktérů do procesu tvorby politik, což vede k jeho pluralizaci. I vzhledem k pluralizaci procesu tvorby politik je tak stále obtížnější rozlišovat mezi tvůrci politik a jejich recipienty, stejně jako se do jisté míry smazává hranice mezi centrální a lokální úrovní vládnutí. Důsledkem těchto trendů je pak tlak na přizpůsobení legislativního rámce, ve kterém se odehrává proces tvorby politik (Piatonni *in Wilkoszewski a Sundby 2014, s. 7*).

Změny v politických systémech vedly ke zvýšení počtu aktérů, se kterými musí vlády počítat a nějak s nimi pracovat v procesu rozhodování o vzdělávacích politikách. Takovými aktéry jsou např. studenti, rodiče, učitelé, ředitelé, zástupci odborů a zaměstnavatelé (Hooge et al. 2012). Nárůst počtu aktérů a jejich vzájemná propojenost podle Frankowski et al. (2018) činí z řízení vzdělávání komplexní problém. Komplexitu bychom přitom v tomto kontextu neměli zaměňovat s komplikovaností. Zatímco komplikované problémy jsou řešitelné pomocí jednoho (nejlepšího) řešení, komplexní problémy taková univerzální řešení nemají, tudíž je lze jen velmi těžko replikovat (*ibid, s. 9-10*).

Trefné přirovnání nabízí Glouberman a Zimmerman (2002), kteří mluví o problémech snadných, komplikovaných a komplexních. Snadné problémy přirovnávají k vaření podle receptu, při kterém nepotřebujeme velkou odbornost, stačí když se ho držíme, a úspěch je zaručen. Komplikované problémy přirovnávají k vyslání rakety na Měsíc. Na to už recept nestačí – je nutné improvizovat a disponovat kompetencemi sahajícími napříč obory. Pokud úspěšně vyšleme první raketu, existuje vyšší pravděpodobnost, že se to podaří i příště, protože rakety mají podobné vlastnosti a po několika pokusech zvládneme vyřešit nejzásadnější poruchy a omezení. Komplexní problémy přibližují přirovnáním k výchově dítěte, kde jsou recepty aplikovatelné ještě o něco obtížněji, a jakkoli je vychování jednoho dítěte důležitou zkušeností, ještě nezaručuje úspěch při vychovávání dalšího. Odborná kvalifikace v oblasti

výchovy dětí může pomoci, ale není zárukou ani podmínkou úspěšnosti. Komplexita je v tomto případě obsažena v jedinečnosti každého dítěte, což činí výsledek našich snah nejistý. Nicméně „složitost procesu a nedostatek jistoty nás nevedou k závěru, že je výchova dítěte nemožná“ (Glouberman a Zimmerman 2002, s. vi).

Právě touto komplexitou se vyznačují i vzdělávací systémy a jejich řízení. Úspěch jakékoliv intervence zde velmi záleží na konkrétním kontextu její implementace a jejich přenositelnost (např. ze zahraniční zkušenosti) je omezená.

1.1 Problémy spojené s komplexními vzdělávacími systémy

Předchozí část této kapitoly implikuje, že ne všechny současné vzdělávací systémy fungují tak, jak by si tvůrci politik nebo společnost představovala, a že vzhledem k jejich komplexitě neexistuje jeden zaručený recept, jak je udržovat v chodu³. Poměrně velké množství autorů se již snažilo zodpovědět otázku, do jaké míry byla extenzivní decentralizace vzdělávacích systémů moudrým rozhodnutím a zda vedla ke zvýšení kvality vzdělávání. Touto otázkou se zabývali např. Hanushek et al. (2013), kteří na základě dat z šetření PISA⁴ zjistili, že decentralizace zafungovala dobře hlavně v ekonomicky rozvinutých zemích. V rozvojových zemích ale decentralizace mohla naopak působit kontraproduktivně (Hanushek et al. 2013, s. 227–228). Jeden z problémů spojených s decentralizací pak výstižně ilustruje studie Galiani et al. (2008), kteří zjistili, že decentralizační reforma v Argentině měla na učení tamních žáků celkově pozitivní vliv. Když se však blíže zabývali chudými komunitami, kde byly výsledky žáků horší již před reformou, zjistili, že tam se pozitivní změna nedostavila. Autoři tento fenomén v názvu studie trefně popisují jako *helping the good get better, but leaving the poor behind*, čímž odkazují na nebezpečí reprodukce sociálních nerovností, které s sebou decentralizace přináší. Tento fenomén zároveň ukazuje, že ne všichni aktéři se s nárůstem autonomie a souvisejících povinností dokáží popasovat a využít ji ve svůj prospěch.

³ Dlužno říci, že vzhledem k existenci různých hodnotových pohledů na vzdělávání není shoda ani na cílech, které by vzdělávací systém měl naplňovat (Allmendinger a Leibfried 2003, s. 64).

⁴ Šetření PISA (Programme for International Student Assessment) je mezinárodní longitudinální šetření porovnávající výsledky patnáctiletých žáků ve čtenářské, matematické a přírodovědné gramotnosti, které je často používáno právě jako měřítko úspěšnosti vzdělávacího systému.

V systémech, které by se daly charakterizovat konceptem multi-level governance, lze podle Charbit (2011) sledovat *systémové mezery*, které lze shrnout do sedmi kategorií. Mezery podle Charbit (2011) jsou znázorněny v Tabulce č. 1 společně s návrhy řešení, které by mohly vést k jejich zacelení.

Tabulka č. 1: Systémové mezery a jejich možná řešení

Informační mezera	Dobrovolná či nedobrovolná informační asymetrie (v kvantitě, kvalitě a typu informací) mezi jednotlivými aktéry → potřeba nástrojů odhalování a sdílení informací
Kapacitní mezera	Nedostatečná vědecká, technická nebo infrastrukturní kapacita lokálních aktérů, především v oblasti tvorby strategií. → potřeba nástrojů pro tvorbu kapacit
Finanční mezera	Nestabilní nebo nedostatečné financování podkopávající implementaci politik → potřeba sdílených nástrojů financování
Mezera v politice	Sektorální fragmentace napříč ministerstvy a institucemi veřejného sektoru → potřeba mechanismů pro vytvoření multidimenzionálních/systematických přístupů k tvorbě politik na sub-národní úrovni a nutnost politického vedení a angažovanosti
Administrativní mezera	Nesoulad mezi funkčními oblastmi politiky a jejím administrativním vymezením → potřeba nástrojů, které povedou k dosažení efektivní velikosti oblastí politik
Mezera v cílech	Různá racionální zdůvodnění, která brání shodě na cílech politiky → nástroje vedoucí ke sladění cílů
Mezera v odpovědnosti	Potíže se zajištěním transparentnosti postupů napříč různými institucemi. → potřeba měřit kvalitu institucí → potřeba nástrojů pro posílení integrity na lokální úrovni → potřeba nástrojů pro podporu občanské participace

(převzato z Charbit 2011, s. 16; přeloženo a graficky upraveno autorem)

Jak jsem již naznačoval výše, jasné doporučení ohledně ideálního řešení nebo modelu řízení komplexních vzdělávacích systémů neexistuje. Je tu ale hned několik oblastí, které jsou

s jejich řízením často spojovány, a kterým se v sérii odborných článků věnuje publikace *Governing Education in a Complex World* (Burns a Köster 2016a):

- 1) akontabilita,
- 2) budování kapacit
- 3) strategické myšlení.

1.1.1 Akontabilita

Jedna ze zásadních otázek, kterou si v současnosti pokládají centrální vlády, se týká toho, jak zajistit, aby autonomní školy a zřizovatelé přijímali odpovědnost za svá rozhodnutí (Hooge 2016). Touto otázkou se zabývají diskuse ohledně konceptu *akontability*. Akontabilitu lze definovat jako „proces, v jehož rámci se aktéři zodpovídají zúčastněným stranám za své činy a/nebo činy svých organizací a zdůvodňují je“ (ibid, s. 94). Toto zodpovídání přitom, jak upozorňují Barbana et al. (2020), obnáší nějakou formu a priori nedůvěry a potřebu kontroly aktéra, který je pomocí mechanismů akontability hnaný k zodpovědnosti za kvalitu své práce (Barbana et al. 2020, s. 88). Hooge (2016) uvádí, že o akontabilitě můžeme přemýšlet minimálně ve dvou rozměrech.

Zaprvé v rozměru vertikálním (hierarchickém), jenž popisuje především zodpovídání se autoritě v naplňování zákonných povinností. V případě ředitelů to je např. zodpovídání se ohledně kvality poskytovaného vzdělání. Zadruhé v rozměru horizontálním, který je nehierarchický a odkazuje spíše na vzájemnou odpovědnost aktérů na stejné úrovni, jako např. odpovědnost učitelů vůči standardům své profese.

Ve vzdělávání je nicméně akontabilita zakořeněná především v jednom nástroji (který má svou vertikální, ale i horizontální složku), a to v testování žáků a studentů (Barbana et al. 2020, s. 88–89), na jehož základě mohou být hodnoceny celé vzdělávací systémy (viz již zmíněná šetření PISA), regiony nebo i jednotlivé školy. Systémy akontability mohou být na jednu stranu přínosné v tom smyslu, že dělají systém transparentnějším a v některých případech mohou dokonce sloužit k ospravedlnění jeho existence. Na druhou stranu – a to platí zejména pro testování žáků – mohou mít až zvrácené účinky. O’Neill (2013) zmiňuje, že nikdy není dobře, když se z nástroje pro naplňování akontability stane cíl sám o sobě, protože nakonec neměří to, co by měl (O’Neill 2013, s. 5–6). Příkladem budiž případy, kdy

se výsledky standardizovaných testů, kvůli jejich vlivu na pověst školy a (nebo) tlaku ze strany rodičů, samy stanou cílem, což má za důsledek zanedbání obsahu kurikula a kompetencí, jež s daným testem nesouvisí.

1.1.2 Kapacity

Ač se s decentralizací a autonomií škol pojí určité výhody v podobě možnosti přizpůsobit vzdělávání lokálním podmínkám, je důležité si uvědomit, že společně s nárůstem autonomie aktérům také přibývají povinnosti a zodpovědnost, se kterou se všichni nemusí umět vypořádat. Pont et al. (2008) na příkladu autonomie škol a ředitelů coby pedagogických leaderů upozorňuje, že pro zvládnutí nabyté autonomie musí mít aktéři dostatečné *kapacity*, a to časové i profesionální⁵ (Pont et al. 2008, s. 43). Budování kapacit na úrovni lokálních aktérů, tedy samotných poskytovatelů služeb, je potom vnímáno jako zásadní element úspěšné implementace veřejných politik (Burns a Köster 2016b) a lze ho definovat jako „proces pomáhání aktérům, v získávání informací tak, aby směřovaly k úspěšné implementaci politiky“ (ibid, s. 27). Kapacit mohou aktéři nabývat různými způsoby, které se dají rozdělit na způsob vertikální, jenž zahrnuje přesouvání informací a vědomostí napříč úrovněmi vládnutí, tedy například z úrovně centrální vlády (ministerstva) směrem k učitelům (či naopak), nebo způsob horizontální, tedy sdílení zkušeností a dobré praxe v rámci jedné z úrovní, např. mezi učiteli (ibid, s. 27-28).

1.1.3 Strategické myšlení

V posledních desetiletích neustále slyšíme, že se snižuje důvěra ve státní instituce a veřejný sektor. Viennet a Pont (2017) na příkladu vzdělávacího sektoru upozorňují, že za klesající důvěrou v systém může stát neúspěšná implementace vzdělávacích politik a strategií (Viennet a Pont 2017, s. 11). Nejen proto je velmi důležité ve vzdělávacích systémech podporovat *strategické myšlení*⁶ (Burns a Köster 2016b), které může k úspěšné implementaci

⁵ Právě nedostatek kapacit, tedy času nebo dovedností může u některých škol vést k tomu, že pro ně decentralizace není výhodná, jelikož si s vyššími nároky a autonomií nedokáží poradit a využít je ve svůj prospěch.

⁶ Příkladem takové podpory práce s daty a strategického myšlení byl projekt Metodická podpora akčního plánování (P-AP), který probíhal do podzimu 2023 pod záštitou Národního pedagogického institutu České republiky, a jehož záměrem bylo podporovat naplňování strategických a akčních cílů na všech úrovních českého vzdělávacího systému.

a vyhodnocování politik pomoci. Implementace jakékoliv politiky je v komplexních společenských systémech velmi složitá a závislá právě na způsobu rozložení kompetencí v modelu vládnutí fungujícím v daném systému, mechanismech *akontability*, které poskytují informace o fungování politiky a jejím přijetí a *kapacitami* aktérů se s novým zaměřením politiky vypořádat a naplnit její cíle.

Aby byly vzdělávací systémy schopny odpovídat na výzvy, které přináší neustále se vyvíjející společnost, musí jejich designéři a aktéři v nich působící přicházet s inovacemi. Aby se tak dělo, musí to systém svou architekturou umožňovat. V systémech s extenzivními mechanismy akontability se však může stát, že pro experimentování není prostor, protože mechanismus akontability trestá každou chybu, která je však přirozenou součástí experimentování a zkoušení inovací v praxi (Burns a Blanchenay 2016). Experimentování je v rámci strategického rozvoje vzdělávacích systémů zásadní, jelikož dovoluje vyzkoušet daná opatření v malém rozsahu a tím snížit možné negativní vlivy opatření, která se v testování experimentem neosvědčí, a zároveň dopilovat opatření, která se po otestování experimentem následně implementují v rámci celého systému (Werner a Riedl 2018).

Témata akontability, profesionálních a časových kapacit a strategického myšlení mohou být různými způsoby rozvíjena i prostřednictvím opatření, spadajících pod koncept středního článku, kterému je věnována následující kapitola.

2 Koncept středního článku

Tato kapitola se zabývá konceptem středního článku. Věnuje se jeho teoretickému ukotvení, jeho možným podobám a normativním pohledům na to, jak by měl vypadat a jaká by měla být jeho role ve vzdělávacím systému.

V kontextu hledání nejvhodnějších způsobů řízení vzdělávacích systémů Frankowski et al. (2018) zmiňují, že „centrální vlády v zemích s decentralizovanými nebo smíšenými vzdělávacími systémy neustále hledají způsoby, jak řídit vzdělávací systém, aniž by mohly přímo ovlivňovat to, co se děje uvnitř škol (...)“ (Frankowski et al. 2018, s. 10). Jednou z odpovědí, které vlády nacházejí, se zdá být koncept středního článku.

Koncept středního článku je složité definovat jednoznačně, aniž by docházelo k velkému abstrahování, nicméně v nejjednodušší (a zároveň nejširší) definici může být vnímán jako „jakýkoliv aspekt zákonem upravené nebo mimozákonné podpory a vlivu, který je přítomen mezi jednotlivými školami a centrální vládou“ (Greany 2020, s. 3), tedy jakákoliv instituce, skupina aktérů nebo iniciativa, která funguje a nachází se někde mezi školou a ministerstvem školství. Veselý (2021) upozorňuje, že střední článek může nabývat mnoha různých podob a je používán v mnoha různých kontextech. V anglicky psané odborné literatuře je proto i různě pojmenováván. Je tak možné narazit na pojmy *middle tier*, *middle layer*, *meso level* nebo *middle level* (Veselý 2021, s. 41), které všechny odkazují na tu či onu formu středního článku.

Veselý (2021) ve své systematické rešerši odborné literatury o středním článku poukazuje na fakt, že téma je prozatím poměrně mělce teoreticky ukotveno. Nicméně je možné identifikovat dva hlavní proudy, které se tématem středního článku zabývají s různými cíli.

Výzkumně orientovaný proud literatury se tématem zabývá čistě nenormativně, popisuje fungování konkrétních středních článků ve formě případových studií nebo se zabývá jejich efektivitou, případně optimální velikostí středních článků. Podle Veselého (ibid) je hlavním problémem těchto studií právě jejich teoretická neukotvenost. Autoři se sice odvolávají na různé teoretické přístupy, chybí však hlubší vysvětlení způsobu, jímž střední články ovlivňují kvalitu vzdělávání. O tom, proč by střední článek měl nebo neměl přispívat ke zvyšování kvality vzdělávání, nicméně existují dvě protichůdné implicitní teorie. První z nich poukazuje na důležitost propojení škol a státu, jejich co největší blízkosti a vysoké akontabilitě škol.

S touto teorií byla také spojena kritika školských distriktů⁷ v USA jakožto překážky, která stojí v cestě efektivnímu fungování vzdělávacího systému. Druhá teorie naopak, v souladu s decentralizačními tendencemi a vírou, že rozhodování ve vzdělávání by nemělo spočívat výlučně na centrální vládě, poukazuje na lepší kapacity distriktů v oblasti poskytování podpory jednotlivým školám (jelikož lépe znají jejich potřeby) a v oblasti distribuce zdrojů pro aktivity daného území (Veselý 2021, s. 44–46).

Prakticky orientovaný proud literatury se začal tématem středního článku zabývat ve spojitosti s tím, že selhaly dvě krajní strategie řízení vzdělávání: *top-down* a *bottom-up*. Ač mohou být v určitých podobách účinné, obě zmíněné strategie mají své limity, a vždy je třeba zvážit kontext, v němž mají být použity. Řízení shora dolů (*top-down*) může fungovat jen v systémech s jasně vymezenými cíli, kterých má systém dosáhnout, a též indikátory, pomocí kterých lze jejich naplnění měřit. Je ale poměrně obtížné dohlédnout „shora“ až do škol a brát při rozhodování v úvahu různost podmínek, které v nich panují. Řízení zdola nahoru (*bottom-up*), které je spojené s decentralizací a velkou autonomií škol, je také samo o sobě, je-li dovedeno do extrému, nefunkční. Stojí totiž na představě spontánního šíření inovací a zkušeností napříč školami. Do určité míry toto šíření probíhat může, ale bez koordinace předávání zkušeností inovace nikdy nedoputují na všechny školy a určitý počet škol bude vždy zaostávat. (Veselý 2021, s. 46–47). Logickým výsledkem je tudíž snaha zaměřit se na školské obvody, které se nacházejí v samém středu školského systému (Ibid, s. 47).

2.1 Normativní pohledy na střední článek

Z prakticky orientovaného proudu literatury o středním článku vychází i normativní pohledy na to, co by takový střední článek měl dělat, a jak by měl fungovat. Jedním z těchto pohledů je *Leading From the Middle* (LfM), za kterým stojí především Andrew Hargreaves (Hargreaves a Shirley 2020). LfM je přístupem, jehož základní principy lze aplikovat na různé úrovně vzdělávacího systému. Pracuje se zjištěním, že extrémy (řízení shora/řízení zdola) samy o sobě nemusí fungovat a říká, že každá organizace by měla být vedena odněkud ze středu, protože právě lidé na těchto středových pozicích dokáží garantovat koherenci aktivit,

⁷ *School districts* v USA (a například v Kanadě) v podstatě odpovídají základní definici středního článku, jakožto instituce stojící mezi školou a centrální vládou. V porovnání s českým kontextem se svými povinnostmi v rámci vzdělávání podobají zřizovatelům škol, i když kompetence školských distriktů jsou o něco rozsáhlejší, např. v oblasti kurikula.

jež se v dané organizaci odehrávají, s přihlédnutím ke specifickým jednotlivých „jednotek“ organizace, které se nacházejí pod nimi (Hargreaves a Shirley 2020). Pokud je touto organizací škola, můžeme si představit, že pomyslný střed tvoří učitelé, kteří předsedají předmětovým komisím a mohou tak koordinovat přístupy k učení konkrétních předmětů a výběr kurikulárních zdrojů a společně řešit problémy, přičemž je ale prostřednictvím předsedy předmětové komise zachován kontakt a provázání s vedením školy.

LfM lze také definovat pomocí distinkce od přístupu *Leading In the Middle* (LiM). LiM vidí střední článek pouze jako instituci, která zastává roli mezičlánku přispívajícího k efektivnější implementaci politik a zvýšení výkonnosti vzdělávacího systému. Přestože i LfM může vést ke zvýšení efektivity systému, jejím primárním cílem je budování silnějších místních komunit a kultury sdílené odpovědnosti za kvalitu vzdělávání (Hargreaves a Shirley 2020, s. 106–107).

Hargreaves a Shirley (2020) se ve své studii zaměřují na vývoj konceptu a dodávají, že z aplikace LfM v praxi (v tomto případě v provincii Ontario v Kanadě, kde je koncept LfM aplikován na úrovni tamních tzv. distriktů) zatím vyplynulo několik základních principů, na kterých v současnosti LfM stojí:

- 1) *„Citlivost k rozmanitosti“*: distrikty a jejich školy spolupracují s ostatními na řešeních, která reagují na specifické místní potřeby a rozmanitost prostřednictvím postupů, jako je diferencovaná výuka a univerzální design pro učení. Projekty LfM se zabývají odlišnými identitami studentů a rozvíjejí spolupráci na lepší podpoře studentů mezi učiteli speciální pedagogické podpory, poradci pro kurikulum a učiteli běžných tříd.
- 2) *Odpovědnost*: distrikty přebírají kolektivní odpovědnost za úspěch všech žáků tím, že pracují v profesionálních učicích se komunitách. Zkoumají údaje o žácích a propojují učitele se speciálními pedagogy, logopedy a odborníky na duševní zdraví, aby společně vymysleli strategie podpory všech žáků v distriktech, kteří mají problémy s učením. Z kultury "mých studentů" se stává kultura "našich studentů".
- 3) *Iniciativa*: LfM znamená méně iniciativ a více iniciativy. Jde o to, aby se sami pedagogové chopili iniciativy a společně rozpoznali problémy ve svých školách a komunitách, reagovali na ně a vypracovali strategie k jejich řešení.
- 4) *Integrace*: distrikty se snaží integrovat své úsilí s vládními prioritami, kdykoli je to možné, například propojením s reformami gramotnosti nebo snahami o odstranění

rozdílů ve výsledcích.

- 5) *Transparentnost*: distrikty jednají společně, aby zavedly transparentnost účasti a výsledků, pokud jde o jejich pokrok ve zlepšování učení, podporování wellbeingu a budování identity. Své strategie a výsledky sdílejí prostřednictvím sítí svých kontaktů a na veřejných setkáních, na nichž prezentují své projekty a jejich dopad.
- 6) *Pokora*: žádný distrikt se nepovažuje za nadřazený všem ostatním. Každý distrikt projevuje zájem učit se od ostatních. Všechny distrikty se zavazují, že se budou učit od jiných systémů jinde.
- 7) *Design*: distrikty spolupracují, aby zajistily zavedení šesti předchozích principů prostřednictvím promyšlených návrhů a následně je rozšířily ve svých školách a systémech.“

(Hargreaves a Shirley 2020, s. 98–99; přeloženo autorem).

Fullan (2015) popisuje podobný koncept, který vychází ze stejných kořenů jako LfM, používá však poněkud odlišný název: *Leadership from the middle (LftM)*. LftM vidí jako strategii řízení vzdělávacího systému, která může vést ke zvýšení jeho koherence a kapacit pro zavádění změn v rámci systému, čehož by mělo být dosaženo tím, že se střední článek zaměří na systémové cíle a promítne je do konkrétních potřeb lokálních komunit. Středním článkem, který by se touto strategií měl řídit, je podle něj úroveň regionu nebo distriktu

LfM definuje jako „strategii, která zvyšuje kapacitu a vnitřní soudržnost středu, protože se stává efektivnějším partnerem směrem nahoru ke státu a dolů ke školám a komunitám, a to ve snaze o vyšší výkonnost systému“ (Fullan 2015, s. 24).

Organizace na úrovni středního článku (v tomto případě se Fullan zabýval organizacemi v podobě sítí aktérů) by podle něj měly naplňovat několik požadavků, aby působily směrem ke zlepšení vzdělávání:

- 1) „Vytvářet vztahy s vysokou mírou důvěry.
- 2) Zaměřit se na ambiciózní vzdělávací cíle studentů spojené s měřitelnými výsledky.
- 3) Neustále zlepšovat výukové postupy.
- 4) Využívat strategického vedení a kvalifikované facilitace.
- 5) Často v rámci organizace interagovat a učit se směrem dovnitř.
- 6) Propojovat se s ostatními a učit se od nich.

- 7) Vytvářet nová partnerství mezi studenty, učiteli a rodinami.
- 8) Zajišťovat dostatečné zdroje pro udržitelnost aktivit.“

(Fullan 2015, s. 24; přeloženo autorem)

Pokud shrneme výše uvedené přístupy, střední článek by podle nich měl být takovou organizací nebo uskupením aktérů, které budou zajišťovat, že všichni aktéři v rámci vzdělávacího systému mají dostatek informací a kapacit k naplňování svých rolí, tedy že vědí, jakého cíle mají dosáhnout a jakými prostředky, přičemž mají možnost si cíle i ony prostředky jejich dosažení nějakým způsobem přizpůsobit podmínkám, v nichž se nachází. Důležitou součástí procesu získávání těchto kapacit je navazování partnerství, sdílení zkušeností a vzájemné učení se. Jedním z aspektů, který má zajišťovat motivaci zúčastněných aktérů, je odpovědnost za vzdělávací výsledky žáků, s níž ke svým rolím přistupují. V oblasti odpovědnosti jde v podstatě o aplikaci *principu subsidiarity*, který pracuje s tím, že rozhodování by se mělo odehrávat tam, „a) kde je odpovědnost za výsledky a b) co nejbližší místa, kde probíhají činnosti, které vedou k výsledkům“ (Wolf 2001). Podle principu subsidiarity by pravomoc totiž měla být automaticky spojena s odpovědností, protože člověk bude pravděpodobněji nakládat s pravomocí uvážlivěji, pokud bude za výsledky svých činů zodpovědný. Zároveň člověk nemůže naplňovat odpovědnost, pokud k tomu nemá dostatečné pravomoci.

Lze si všimnout, že se v těchto principech odráží ona tři základní témata související s řízením současných vzdělávacích systémů, kterým se věnuje předchozí kapitola. 1) Tyto přístupy pracují s akontabilitou v tom smyslu, že je v nich jasně dáno, kdo je odpovědný za kvalitu vzdělávání. 2) Také je v nich kladen silný důraz na budování profesionálních kapacit prostřednictvím společného učení se a sdílení zkušeností a 3) zároveň reflektují nutnost strategického myšlení ve smyslu udržování koherence jednotlivých aktivit v rámci systému a jejich designu vzhledem ke specifickým daného území nebo prostředí.

2.2 Podoby středního článku

Jak uvádím výše, označit různé organizace a konstelace řízení vzdělávacího systému termínem *střední článek* je poněkud diskutabilní. A to sice proto, že se jeho podoba a role napříč systémy velmi liší. Zatímco v minulé kapitole jsem se zabýval spíše filozofií středního

článku, zde se zaměřuji na formy, kterých může nabývat a příklady fungování středních článků v praxi.

Možné formy středního článku shrnuje Veselý (2021) do celkem čtyř kategorií, které definuje následovně:

- „Definice 1 - SČ jako volná síť místních aktérů. Střední článek představuje síť aktérů mezi konkrétní školou a centrem (ministerstvem školství), kteří se zabývají podporou nebo vedením (leadership) více škol působících v určitém územním celku, menším, než je celý stát.
- Definice 2 – SČ jako koordinovaný a interagující systém aktérů (široké pojetí školského obvodu). Střední článek zahrnuje komplexní systém interagujících aktérů propojených do formálních a neformálních sítí v daném území, jejichž hlavním a společným úkolem je podpora, řízení nebo vedení více škol.
- Definice 3 – SČ jako místně organizované uskupení několika klíčových organizací (užší pojetí školského obvodu). Střední článek představuje samostatně ustavenou a působící organizaci nebo uskupení několika organizací, jejichž působnost je omezena na konkrétní území a jejichž hlavním úkolem je podpora, řízení nebo vedení více škol.
- Definice 4 – SČ jako dekoncentrovaná instituce veřejné správy. Střední článek představuje územní orgán veřejné správy, jehož úkolem je podpora, řízení nebo vedení více škol.“

(Veselý 2021, s. 48–50)

Veselý (2021) zároveň upozorňuje, že tyto definice jsou záměrně široké a nemusí se vždy shodovat s konkrétními podobami středního článku. Zároveň je ale podle něj důležité si uvědomit, že tyto definice mluví o velmi rozdílných formách středního článku, které mohou mít pro praxi rozdílné implikace (ibid).

Kromě samotné podoby středního článku je také důležité uvědomit si, jaké služby nebo servis pro školy (a případně další aktéry) zajišťuje, tedy jaká je jeho hlavní funkce v rámci vzdělávacího systému. Právě tomu se věnují Mourshed et al. (2010) ve studii, která byla zásadní pro započítání debat o středním článku. Pro popis komponent vzdělávacích systémů používají počítačovou analogii, kde střednímu článku přisuzují roli operačního systému, který

funguje jako tlumočník a prostředník mezi centrální procesorovou jednotkou (ministerstvem školství) a uživatelským rozhraním (školami). Účelem středního článku je podle nich často interpretace, zajištění standardizace a komunikace. A stejně jako se od sebe liší operační programy, se mohou lišit i způsoby naplňování onoho účelu středního článku (Mourshed et al. 2010, s. 81).

Značná část vzdělávacích systémů má podle Mourshed et al (2010) něco jako *územně definovaný* (v originále: geographically defined) střední článek, který slouží především jako kaskáda, po které z centra do škol proudí podpora administrativy, financování a didaktiky. Jiné formy jsou pak zaměřené na potřeby místních aktérů. Jsou jimi například klastry škol (*school clusters*), které odpovídají na poptávku po vyšší koordinaci škol a navazování vztahů mezi jednotlivými školami. Od ostatních forem se liší v tom, že tolik nezajišťují koordinaci mezi centrem a školami, ale spíše mezi školami navzájem. Poslední identifikovanou formou středního článku byly ty, které se vyznačují oddělením podpůrné struktury pro základní a střední školy. Autoři nicméně uvádí, že zatímco se formy středního článku mohou lišit, jejich funkce jsou většinou velmi podobné, a to konkrétně:

- 1) „Poskytování cílené podpory školám.
- 2) Fungování jako nárazník mezi centrem a školami při komunikaci systémových cílů, aby se povedlo překonat rezistenci vůči změně.
- 3) Zlepšování spolupráce mezi školami prostřednictvím usnadnění sdílení dobré praxe, podpory vzájemnosti, sdílení učení a standardizace.“

(Mourshed et al. 2010, s. 83; přeloženo a očíslováno autorem)

Středním článkem mohou být ve vzdělávacích systémech i zřizovatelé škol. Gargulák et al. (2023) se ve své analýze zaměřovali na to, jaké role zastávají zřizovatelé škol v zemích, kterým se daří nejlépe zajišťovat rovné příležitosti a kde je vysoký standard v oblasti wellbeingu žáků (Estonsko, Finsko, Nizozemí a Kanada). Ač pochopitelně identifikovali, že se zřizovatelé liší svým institucionálním postavením, legislativním ukotvením, pravomocemi, personálním zajištěním a mnohými dalšími charakteristikami, upozorňují na několik znaků, které zřizovatele ze všech čtyř analyzovaných vzdělávacích systémů spojují:

- 1) *Zákonná odpovědnost za kvalitu vzdělávání.* Zřizovatelé mají odpovědnost za kvalitu, vzdělávání, wellbeing dětí a inkluzivitu na svém území. Mají povinnost skládat účty

státu nebo školní inspekci. Aby mohli svou odpovědnost naplnit, mají možnost hodnotit a odměňovat ředitele (a někdy i učitele) škol.

- 2) *Pedagogický rozvoj daného území zajišťují kvalifikovaní úředníci.* Pedagogický leadership a řízení školství mají na starost úředníci, kteří jsou kvalifikovaní v oblasti školství, nikoliv politici, kteří by mohli sledovat i jiné zájmy, než je kvalita škol.
- 3) *Snižování nepedagogické zátěže škol.* Zřizovatelé mají potřebné kompetence a kapacity snižovat nepedagogickou zátěž škol ve smyslu převzetí této zátěže na sebe. Řeší tak za školy např. správu budov, právní záležitosti, apod.
- 4) *Snižování počtu zřizovatelů.* Zřizovatelé se slučují, čímž dochází ke koncentraci odborných kapacit a větší efektivitě správy školství.

(Gargulák et al. 2023, s. 8–9)

3 Situace v České republice

Tato kapitola se zabývá vývojem veřejné správy v oblasti školství a popisem jejího současného stavu včetně zdůraznění jejích problémů tak, jak jsou opakovaně indikovány samotnou státní správou a výzkumnými a neziskovými organizacemi. Ještě předtím však považuji za důležité definovat, co ona veřejná správa vlastně znamená.

3.1 Veřejná správa

Ochrana et al. (2015) ve svém textu chápou veřejnou správu na základě její definice, která se zaměřuje na charakteristické znaky institucí, které ji vykonávají. V tomto *formálním pojetí* je veřejná správa chápána jako:

„soubor institucí, které převážným charakterem svých činností jsou institucemi exekutiv, tj. nejsou typicky ani legislativními ani soudními institucemi, ale vykonávají především to, co je v legislativě, a jsou soudnictvím kontrolovány“ (Ochrana et al. 2015, s. 27).

Veřejnou správu lze dělit podle svých funkcí, odlišností od správy soukromé apod., pro účel této diplomové práce je nicméně klíčové především její dělení na *státní správu* a *samosprávu*.

„*Státní správa* je obvykle vymezována jako správa vykonávaná bezprostředně orgány státu a v rámci jejich systému“ (Ochrana et al. 2015, s. 31; zvýrazněno autorem). Orgány státní správy jsou charakteristické tím, že vystupují jako samostatné organizační jednotky, jsou vertikálně organizované, což se projevuje mj. v tom, že je poměrně centralizovaná a tudíž „hierarchicky nadřazený orgán může vstupovat do činnosti níže stojícího orgánu, může mu dávat závazné pokyny, kontrolovat jeho rozhodnutí, rušit i měnit jeho rozhodnutí“ (ibid, s. 31). Přímou státní správu vykonávají ministerstva a jiné ústřední úřady podřízené vládě nebo ministerstvům⁸. Přímou státní správu vykonávají mj. územní odborné úřady, které se věnují nějaké specifické oblasti, jako např. krajské hygienické stanice. Podobně specifickou roli měly i školské úřady, které v České republice na úrovni okresů fungovaly do roku 2000, a jimž se blíže věnuje následující kapitola. Nepřímou státní správu pak vykonávají obecní úřady, krajské úřady a jiné orgány obcí a krajů. Nezávislou státní správu pak vykonávají

⁸ Mezi ně lze řadit například Českou obchodní inspekci řízenou Ministerstvem průmyslu a obchodu nebo Českou inspekci životního prostředí, jež je v působnosti Ministerstvo životního prostředí (Ochrana et al. 2015, s. 273).

takové úřady⁹, které fungují mimo organizační soustavu řízenou vládou (ibid, s. 259).

Samospráva se od státní správy v leckterých charakteristikách odlišuje: je formou „veřejné správy spočívající v tom, že územně nebo jinak organizované společenství lidí si v mezích legislativy (nadále jde o exekutivu!) spravuje své záležitosti relativně samostatně a činí hlavní rozhodnutí o svých věcech přímo (rozhodováním všech prostřednictvím přímé demokracie), nebo prostřednictvím volených orgánů (tj. na bázi zastupitelské demokracie)“ (Ochrana et al. 2015, s. 32). Samosprávy se vyznačují poměrně velkou autonomií na státní správě, přičemž orgány státní správy do institucí samosprávy nemohou nijak přímo vstupovat nebo ji ukládat úkoly ke splnění. Všechny interakce státní správy se samosprávou jsou dány zákonem a samosprávy v tomto právním rámci, daným legislativou, fungují. Za samosprávu jsou odpovědné obce a kraje. Obce mají přitom hned dvojí působnost: 1) působnost samostatnou a 2) působnost přenesenou (Ochrana et al. 2015, s. 189–190), kterou definuje zákon č. 128/2000 Sb. (zákon o obcích). V případě působnosti samostatné jde o samosprávné činnosti, kde obce vystupují svým jménem a na svou odpovědnost – vydávají obecně závazné vyhlášky, schvalují obecní rozpočet a např. poskytují dotace. Působnost přenesená je působnost vykonávaná přeneseně za stát, tudíž jsou v tomto smyslu obce i vykonavatelem státní správy, např. ve stavebních řízeních, ochraně ovzduší, oblasti sociálního zabezpečení apod.

3.2 Vývoj veřejné správy v oblasti školství od roku 1989

Jak jsem již zmiňoval, specifikem českého vzdělávacího systému je jeho decentralizace. Před rokem 1989 byl systém správy školství ale velmi centralizovaný. Vzdělávací politiku tehdy vedení Komunistické strany prosazovalo prostřednictvím MŠMT, přičemž financování a správu školství mělo na starost Ministerstvo vnitra a jemu podřízené školské odbory v rámci národních výborů. Krajské národní výbory se staraly o chod škol středních a okresní národní výbory o chod škol základních a mateřských. Po roce 1989 však přišla decentralizace systému (MŠMT 2009).

V roce 1990 byl schválen Zákon o státní správě a samosprávě ve školství č. 564/1990 Sb., který znamenal zejména převedení správy školství do rukou MŠMT a zřízení *školských úřadů*

⁹ Mezi ně lze řadit např. Radu pro rozhlasové a televizní vysílání, Úřad pro ochranu osobních údajů nebo Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (Pouperová 2014, s. 216–217).

(MŠMT 2009). Školské úřady školám automaticky neposkytovaly podporu v pedagogické oblasti, nicméně, jak uvádí Malach (1998), po sedmi letech jejich fungování více než polovina dotazovaného vzorku zástupců mateřských a základních škol byla pro rozšíření náplně práce školských úřadů právě o tuto kompetenci. Mimo to školské úřady poskytovaly školám podporu v otázkách ekonomických, pracovně-právních, správních, a také školám poskytovaly informační servis, přičemž naplňování těchto činností hodnotili zástupci škol pozitivně (Malach 1998, s. 150–151). Důležitou změnou v tomto období bylo také zavedení *právní subjektivity škol*, což školám (ředitelům) přisoudilo větší kompetence v rozpočtových, majetkových a pracovně-právních záležitostech. Školské úřady přímo zřizovaly pouze základní umělecké školy, speciální základní školy, školní jídelny apod., základní školy, mateřské a střední školy však byly zřizovány obcemi (MŠMT 2009).

S reformou veřejné správy v oblasti školství na počátku milénia a vznikem krajských úřadů byly školské úřady zrušeny a jejich kompetence přešly na kraje (MŠMT 2009, s. 8). Zrušení školských úřadů bylo jedním z největších českých decentralizačních kroků v oblasti vzdělávání vůbec a vyústilo k přenesení ještě větších kompetencí v (samo)správě školství na obce a kraje. Paradoxem je, že už Malach (1998) uvádí, že zástupci škol viděli hypotetický přenos kompetencí školských úřadů na obce spíše negativně, např. z důvodu obav z nežádoucího politického vlivu na školství nebo nekvalifikovaných zásahů ze strany obcí. Stejně konzervativní pohled na – tehdy hypotetické – změny Malach zaznamenal i u samotných obcí, okresních institucí a profesních organizací (Malach 1998, s. 156–157).

Autonomní pozice vedení škol – ředitelů – byla ukotvena v roce 2005 započítáním účinnosti zákona 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školského zákona), kdy ředitelé získali další kompetence v oblasti finanční, v oblasti lidských zdrojů i v oblasti kurikulární. Součástí školského zákona byla také nová povinnost škol přizpůsobovat obsah učiva místním podmínkám a kontextu školy vypracováním *školních vzdělávacích programů* (Trojan a Svobodová 2019, s. 209), kde školy v prostoru daném rámcovým vzdělávacím programem např. popisují rozvržení hodin jednotlivých předmětů do ročníků studia nebo specifikují konkrétní obsah vzdělávání a jeho návaznost.

3.3 Současný stav a vymezení kompetencí v oblasti školství

V současnosti je český vzdělávací systém jedním z nejvíce decentralizovaných v porovnání s ostatními zeměmi Evropské unie i Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD 2018, s. 3). V této kapitole si kladu za cíl popsat, kteří aktéři v českém vzdělávacím systému působí a jaké mají kompetence. Zároveň se zde věnuji některým problémům, které s jejich působením souvisí.

Tuto kapitolu lze zároveň chápat jako výstup z analýzy aktérů, kterou jsem provedl v rámci úvodní rešerše. Zaměřuji se zde pouze na aktéry, kteří jsou nějakým způsobem spjatí s problematikou správy školství a podpory škol, tedy tématy souvisejícími se středním článkem.

Aktéři, o kterých v této kapitole pojednávám, odpovídají definici aktérů jako všech těch,

- „kdo mají určitý zájem na problému¹⁰,
- kdo jsou postiženi daným problémem,
- kdo mají aktivní či pasivní vliv na řešení či rozhodování týkající se daného problému.“

(Veselý et al. 2007, s. 226; pozn. pod čarou přidána autorem)

Analýza aktérů je často používána pro dosažení participace aktérů na procesu tvorby politiky nebo jako nástroj pro zmapování názorů aktérů a jejich vlivu v souvislosti s určitou politikou (Morse a Struyk 2006, s. 38). Já analýzu aktérů v tomto případě chápu pouze jako způsob strukturovaného mapování aktérů a povahy jejich propojení s problematikou středního článku. Znat aktéry, kteří se v této oblasti pohybují, je pro mě v kontextu této diplomové práce důležité, jelikož i intervence, na které se zaměřuji, s aktéry v oblasti řízení a podpory škol nějak pracují.

Při analýze aktérů jsem čerpal především z veřejného připomínkování dokumentu Hlavní směry vzdělávací politiky ČR do roku 2030+¹¹ (Veselý et al. 2019), kde se návrh opatření středního článku v České republice objevil poprvé. Také jsem se zúčastněné aktéry snažil identifikovat z dokumentů analyzovaných i v rámci samotné analytické části práce.

¹⁰ Jako onen *problém* v mém případě vnímám správu a podporu ve školství ve vztahu k problematice středního článku.

¹¹ Přičemž se jedná o experty zpracovaný dokument, který sloužil jako podklad pro diskuse o směřování českého školství a následné vytvoření Strategie vzdělávací politiky 2030+. Podněty ke všem částem Hlavních směrů vzdělávací politiky do roku 2030+ jsou přístupné [zde](#) na webových stránkách MŠMT.

Tabulka č. 2: Aktéři v problematice středního článku

Aktéři veřejného sektoru	Aktéři občanského sektoru
MŠMT	Partnerství pro vzdělávání 2030+
Zřizovatelé (obce a kraje)	Nadační fond Eduzměna
Školy (ředitelé a učitelé)	Elixír do škol
Národní pedagogický institut ČR	Pomáháme školám k úspěchu
Česká školní inspekce	EDUin
	PAQ Research
	NS MAS
	Svaz měst a obcí ČR (SMOČR)
	Sdružení místních samospráv (SMS ČR)
	Asociace ředitelů základních škol České republiky

Identifikované aktéry dělím na dvě skupiny: 1) aktéry veřejného sektoru a 2) aktéry občanského sektoru.

3.3.1 Aktéři veřejného sektoru

Aktér, kterého nelze v rámci veřejného sektoru opomenout, je *Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy* (MŠMT), které udává směr vzdělávání v České republice. Samo MŠMT je nositelem projektu IPs Střední článek podpory. Projekt samotnému a působení MŠMT se věnuji dopodrobna v následující kapitole a pak především v analytické části.

Národní pedagogický institut ČR (NPI ČR) je přímo řízenou organizací MŠMT. NPI ČR je odbornou institucí zodpovědnou především za tvorbu kurikulárních dokumentů, evaluaci jejich funkčnosti a výsledků. Zřizovací listina NPI ČR (2019) dále zmiňuje klíčovou roli instituce v oblasti pedagogické podpory a vzdělávání učitelů a ředitelů, která je zajišťována interními i externími odborníky a koordinována skrze krajská pracoviště NPI ČR.

Česká školní inspekce (ČŠI) je také přímo řízenou organizací MŠMT. Jednou z jejích hlavních činností je přirozeně činnost inspekční, při které získává informace o průběhu vzdělávání v České republice. ČŠI je potenciálně aktérem, s nímž může střední článek spolupracovat při zjišťování informací o školách na území své působnosti.

V rámci oddělených podkapitol je dále velkorysejší prostor věnován dvěma aktérům, kteří jsou v tématu středního článku naprosto klíčoví. Jsou jimi zřizovatelé škol a školy samotné zastoupené svými řediteli.

3.3.1.1 Zřizovatelé škol

Jak uvádím výše, po zrušení školských úřadů byly jejich dosavadní kompetence přeneseny na obce a kraje, které tak začaly mít v českém vzdělávacím systému ještě o něco důležitější roli. Obce a kraje jsou v České republice zřizovateli většiny škol. Role zřizovatelů je upravena zákonem 561/2004 Sb. (školským zákonem), který říká, že zřizovatelem školské právnické osoby může být ministerstvo, kraj, obec nebo svazek obcí, případně jiná právnická nebo fyzická osoba.

Obce a kraje jsou povinny zajišťovat přístup ke vzdělávání a ve svých činnostech by se měly orientovat podle dvou základních kritérií definovaných § 177 odst. 2 téhož zákona:

- a) „soulad rozvoje vzdělávání a školských služeb se zájmy občanů obce a kraje, s potřebami trhu práce, s demografickým vývojem a rozvojem svého území
- b) dostupnost vzdělávání a školských služeb podle místních podmínek.“

(Zákon 561/2004 Sb.)

Kraje i obce ve školství zajišťují jak *samostatnou*, tak *přenesenou působnost*. Obcím v rámci jejich samostatné působnosti náleží pravomoci ve zřizování a zrušování škol mateřských, základních, mateřských a základních škol s vyučovacím jazykem národnostní menšiny a školních jídelen (Böhmová a Trykar 2021, s. 14). Kraje v rámci samostatné působnosti zřizují a zrušují střední školy, vyšší odborné školy, školy pro děti se zdravotním znevýhodněním, základní školy speciální, školy při zdravotnických zařízeních, základní umělecké školy a další. Úkony spojené se samostatnou působností vykonávané obcemi a kraji kromě zřizování a zrušování škol obnášejí např. vyhlášení místa, termínu a doby zápisu do škol, jmenování a odvolávání ředitele a hodnocení jeho práce. Zajišťují také konkurzní řízení na pozici ředitele, hradí některé provozní výdaje škol a mohou přispívat na některé další výdaje na vzdělávání (ibid, s. 14-15).

Přenesenou působnost nevykonává přímo zastupitelstvo obce/kraje, nýbrž obecní¹² a krajské úřady. Přenesená působnost spočívá především v poskytování informací a dat o financování školství a počtu žáků a studentů v daném území některé z autorit na vyšší úrovni (krajskému úřadu, MŠMT, ...), obce s rozšířenou působností se zároveň zabývají přestupky spočívajícími v neplnění povinné školní docházky. Kompetence kraje v přenesené působnosti spočívají především v oblasti financování škol, tedy v poskytování financí na platy zaměstnanců škol obcím. V samostatné působnosti potom financuje ostatní výdaje škol, přičemž může stanovit jejich výši. Ověřuje zároveň správnost výkonu přenesené působnosti obcemi a funguje jako orgán, který může přezkoumávat rozhodnutí obcí a figurovat v odvolacích řízeních. Důležitou rolí zřizovatele je mj. poskytování budov a majetku školám, přičemž rozsah majetku a budov, který je převeden na školu, je uveden vždy ve zřizovací listině dané školy (ibid, 102).

Jak je již zmíněno výše, s přenosem odpovědností, které dříve náležely školským úřadům, na obce a kraje, se v minulosti pojila řada obav jak samotných představitelů obcí, tak zástupců škol. Dá se říci, že obavy se do jisté míry naplnily, jelikož právě se systémem zřizování škol se pojí určité problémy. Jedním ze zásadních problémů spojených s řízením českého školství je fakt, že zřizovatelé nemají dostatečné kapacity pro úspěšné naplňování své role a dostatečnou podporu škol na svém území (Prokop a Dvořák 2019). Jednou z příčin tohoto stavu je velká rozdrobenost municipalit a školství jako takového, která se projevuje například v tom, že ve školním roce 2022/2023, z přibližně šesti tisíc českých obcí zřizovalo 2635 pouze jednu školu, což činí 90 % z celkového počtu zřizovatelů (Zeman 2024). To ovšem znamená, že se zřizování škol věnují i velmi malé obce, jejichž administrativní aparát je značně limitován.

Ze zkušeností a analýz PAQ Research (Zeman 2024) vyplývá, že v obcích do 500 obyvatel se obvykle ve správě základních a mateřských škol angažují hlavně starosta a velmi kapacitně omezený úřednický aparát, který nemá v gesci výhradně oblast školství, a tudíž ani samostatný odbor školství. Obce v rozmezí 501–5000 obyvatel již většinou mají radu samosprávy a tedy i gesci školství, ale o školy se s velkou pravděpodobností stará stále přímo starosta nebo člen vedení města, který se zabývá i jinými oblastmi života obce. Obce nad 5000 obyvatel již většinou mají větší úřednický aparát. Obce s rozšířenou působností potom

¹² Zde se liší kompetence tzv. *obcí s rozšířenou působností (ORP)* a ostatních obcí.

také vykonávají agendy spojené s přenesenou působností, a tudíž skoro jistě disponují úřednickým aparátem dedikovaným právě školství a tudíž mohou tak svým školám věnovat větší pozornost – mohou strategicky pracovat s řediteli, efektivněji spravovat budovy škol apod., přičemž jsou také schopné ulevovat ředitelům v jejich nepedagogických povinnostech (Zeman 2024).

Nicméně zajištění některých z výše zmíněných činností, které jsou zpravidla schopny poskytovat pouze velké obce, není povinné ze zákona, tudíž se i velké obce mohou velmi lišit v tom, jaké formy podpory poskytují. Český vzdělávací systém, který trpí ve srovnání s ostatními zeměmi OECD poměrně velkými nerovnostmi ve vzdělávacích výsledcích žáků v souvislosti s jejich socioekonomickým statusem, a nadprůměrně velkými rozdíly v úspěšnosti žáků mezi jednotlivými školami (Boudová et al. 2022, s. 42–45), by měl ale naopak směřovat k tomu, aby se podpora poskytovaná zřizovateli příliš nelišila, protože právě rozdílnost fungování zřizovatelů v oblasti školství může být jedním z důvodů, proč tyto nerovnosti přetrvávají (Zeman 2024).

Dalším argumentem, proč současný stav školské správy není z pohledu fungování zřizovatelů nastaven ideálně, je jeho finanční neefektivita. Podle studie Fischera a Mazoucha (2022) by bylo z hlediska finanční efektivity výhodnější, pokud by školy byly ve správě větších obcí než doposud, čehož by mohlo být docíleno např. slučováním menších škol a nebo sdílením administrativních a jiných kapacit.

3.3.1.2 Ředitelé škol

Ředitel je zodpovědný za správu a řízení školy, nese odpovědnost za kvalitu poskytovaného vzdělávání a za finanční otázky školy. Zároveň řeší i pracovněprávní záležitosti, jako je přijímání a propouštění zaměstnanců a jmenování a odvolávání svých zástupců. Jmenován, odvoláván a hodnocen je ředitel ze strany zřizovatele (Böhmová a Trykar 2021, s. 45).

Ředitelé škol jsou zároveň zodpovědní za velkou část rozhodnutí týkajících se obsahu a způsobu výuky žáků, což je dáno mj. tím, že si školy musí, jak již bylo zmíněno v předchozí kapitole, vypracovávat své vlastní školní vzdělávací programy (ŠVP). Množství rozhodovacích povinností, která na svých bedrech nesou čeští ředitelé je vysoké i v mezinárodním srovnání. V roce 2017 byla Česká republika jednou ze zemí, kde byl podíl rozhodnutí činěných řediteli nejvyšší (OECD 2018, s. 3).

Jak již bylo naznačeno, s autonomií se logicky pojí více povinností. U ředitelů se pak jedná především o zahlcení povinnostmi souvisejícími s nepedagogickou stránkou fungování školy (tj. správou budov, financováním, ...). Nepedagogickou prací se čeští ředitelé zabývají během školního roku až ve 40 % svého času. Evropský průměr přitom činí 29 % (Federičová 2019, s. 13). Důsledkem zatížení ředitelů nepedagogickou prací potom je, že se nezvládají věnovat pedagogickému fungování školy, což sami v šetření TALIS 2018 označovali za jednu z největších překážek v poskytování kvalitní výuky (Boudová et al. 2019, s. 9). Federičová (2019) upozorňuje, že situaci, v níže se ředitelé ocitli, způsobují dvě charakteristiky českého vzdělávacího systému: 1) poměrně velký objem povinností ředitelů a zároveň, v mezinárodním srovnání, malý objem služeb a podpory, kterou školám poskytují zřizovatelé (Federičová 2019, s. 14). Podle studie Černého (2022) by ředitelé o větší podporu stáli, a to především ve formě odbřemenění v provozní (nepedagogické) oblasti své práce (Černý 2022, s. 22–23).

3.3.2 Aktéři občanského sektoru

Debat o středním článku se samozřejmě účastnily i různé svazy a profesní uskupení. Byl to konkrétně *Svaz měst a obcí České republiky (SMOČR)* a *Sdružení místních samospráv České republiky (SMS ČR)*. Jedná se o organizace, které sdružují jednoho z nejdůležitějších aktérů ve správě školství – zřizovatele, o kterých jsem se již blíže zmínil výše. Profesní uskupení byla pak v debatách zastoupena především Asociací ředitelů základních škol České republiky.

Obecně v oblasti vzdělávání, a obzvlášť v problematice středního článku, byly do procesu tvorby politiky a dalších debat zapojeny neziskové odborné a výzkumné organizace. Zde ovšem zmíním jen ty, u kterých byla intenzita zapojení vyšší. V debatách o středním článku hraje velmi důležitou roli *Partnerství pro vzdělávání 2030+*, z. ú. (dále jen Partnerství), o jehož vztahu k problematice středního článku se budu konkrétně zmiňovat níže, v kapitole 4.2, jelikož jejich návrh středního článku je součástí analytické části práce. Zde jen zmíním, že se jedná o iniciativu hned několika neziskových organizací.¹³

Některé organizace, které jsou účastny na Partnerství, bych nicméně chtěl zmínit konkrétně.

¹³ Jsou jimi Asociace krajských vzdělávacích zařízení, z.s.; Nadační fond Eduzměna; Asociace ředitelů základních škol České republiky; Národní síť Místních akčních skupin České republiky, z. s.; Česká odborná společnost pro inkluzivní vzdělávání, z. s.; Stálá konference asociací ve vzdělávání, z. s. a Česká rada dětí a mládeže.

Patří mezi ně např. *Nadační fond Eduzměna*. Eduzměna je projektem, který v českých regionech usiluje o podporu v území a dá se říci, že na základě svých aktivit odpovídá některým definicím středního článku. Eduzměna se snaží o koordinaci a dialog ředitelů a učitelů se zřizovateli, zástupci státní správy, podnikateli, rodiči a dětmi. Jednou z aktivit je např. vysvětlování možných modelů fungování školských rad jakožto platform fungujících v každé škole, na kterých se mohou potkávat zřizovatelé se zástupci škol, rodičů a žáků dané školy. Pro ředitele škol Eduzměna pořádá např. *ředitelské klubovny*, kde se společně vzdělávají a předávají si dobrou praxi a zkušenosti, zároveň jim Eduzměna poskytuje i základní informace metodického charakteru, např. v oblasti pracovně-právní. Pro učitele fungují *metodická centra*, která opět slouží jako platformy pro sdílení dobré praxe. Jejich přístup myslím výstižně shrnuje citát z výroční zprávy Eduzměny:

„Aby se vzdělávací systém mohl změnit, dostáváme k jednomu stolu všechny, kterých se vzdělávání týká“ (Eduzměna 2023).

Podobnou formu podpory školám, která je však zaměřena pouze na učitele, poskytuje organizace *Elixír do škol*. Základním účelem existence organizace a jejím cílem je zlepšení přírodovědného a technického vzdělávání v Česku, čehož chce docílit hlavně podporou učitelů „v oblasti jejich znalostí, dovedností, kompetencí a postojů“ (Elixír do škol 2024, s. 2). Elixír do škol disponuje tzv. centry – ta jsou rozeseta po regionech České republiky, přičemž existuje více typů center, kde každý z nich se zaměřuje na více či méně široké téma v rámci přírodovědných nebo technických oborů¹⁴.

Přímou podporu učitelům a ředitelům pro změnu jejich praxe poskytuje projekt Pomáháme školám k úspěchu¹⁵. Zaměřuje se na oblast čtenářské gramotnosti a prostřednictvím týmu pedagogických konzultantů „základním školám, které se do projektu zapojí, poskytuje finanční prostředky, odborné znalosti i inspiraci k tomu, aby měnily svůj přístup k výuce a dokázaly své žáky ještě lépe motivovat a rozvíjet“ (Nadace THE KELLNERR FAMILY FOUNDATION 2023).

Dále se ke střednímu článku vyjadřují organizace EDUin a PAQ Research. Cílem organizace EDUin je především podporovat odbornou debatu o vzdělávání a informovat širokou

¹⁴ Např. *fyzikální regionální centra, DIGI centra, chemický elixír, LEGO inovační studio* aj.

¹⁵ Projekt je součástí portfolia Nadace THE KELLNERR FAMILY FOUNDATION.

veřejnost a média. Střední článek je přitom jedno z témat, ve kterém se EDUin odborně angažuje především v roli konzultačního partnera (EDUin 2023, s. 14–15). Roli konzultačního a odborného partnera v problematice středního článku dále zastává i výzkumná nezisková organizace PAQ Research. PAQ Research se snaží především prosazovat a navrhnout reformy v různých oblastech veřejné politiky na základě poznatků a analýz (PAQ Research, nedatováno).

Dalším zástupcem občanského sektoru je potom *Národní síť místních akčních skupin (NS MAS)*, která sdružuje tzv. místní akční skupiny. Místní akční skupiny jsou většinou realizátory *Místních akčních plánů rozvoje vzdělávání (MAP)*. MAPy vznikly z iniciativy MŠMT s cílem zvýšit kvalitu regionálního školství prostřednictvím podpory spolupráce škol se zřizovateli a dalšími aktéry v území (MŠMT a NS MAS 2018, s. 10). Místní akční skupiny by měly propojovat aktéry v území a podporovat jejich komunikaci. Zároveň by také měly do území předávat informace týkající se záměrů vzdělávací politiky státu (MŠMT a NS MAS 2018, s. 13).

Z popisu aktivit výše zmíněných organizací je patrné, že odpovídají některým definicím středního článku. I z tohoto důvodu je důležité, aby střední článek, který bude v České republice působit, přítomnost těchto organizací nepřehlížel a všiml si možných překryvů v aktivitách nebo prostoru pro spolupráci.

4 Debata o středním článku a jeho zkoumané varianty

V České republice se o možnosti implementovat jistou formu středního článku začalo uvažovat ve spojitosti se *Strategií vzdělávací politiky do roku 2030+*¹⁶ (dále jen S2030+), která byla schválena vládou České republiky 19. 10. 2020.

Strategie měla nastavit budoucí směřování českého školství a zároveň reagovat na problémy, které v něm přetrvávají. Opatření *Středního článku podpory* bylo navrženo ve strategické linii (SL 4), která se věnuje *zvýšení odborných kapacit, důvěry a vzájemné spolupráce*, tak, aby jeho působení bylo ve vzdělávacím systému podpůrné a koordinační, bez rozhodovacích pravomocí o průběhu vzdělávání (MŠMT 2020).

V průběhu debat o Strategii se začaly ozývat hlasy aktérů ve vzdělávání, kteří dávali najevo svou nespokojenost s průběhem implementační fáze podobných dokumentů, přičemž odkazovali například na předchozí vzdělávací strategii, s jejímiž cíli souhlasili, ale která nebyla dostatečně naplněna. Stejného názoru byli i zástupci neziskových organizací ve vzdělávání, kteří se v roce 2020 rozhodli vytvořit skupinu organizací *Partnerství pro vzdělávání 2030+* (dále jen Partnerství) a zasadit se o to, aby se Strategie opravdu propsala do školské praxe.

Partnerství zřídilo několik pracovních skupin, které se měly zabývat jednotlivými tématy, která Partnerství vyhodnotilo jako klíčová v rámci naplňování Strategie. Jednou z těchto pracovních skupin byla i skupina pro střední článek. Právě Partnerství začalo v určitou chvíli vystupovat z davu odborné veřejnosti, jelikož o téma středního článku její zástupci projevovali nadstandardní zájem a ochotu diskutovat. Důležité je zde zmínit, že, jak upozorňuje Veselý (2021), Strategie pouze navrhla hrubé obrysy toho, v jaké podobě by se mělo opatření středního článku implementovat, což pravděpodobně podpořilo odbornou diskusi ohledně středního článku.

Role Partnerství se stala velmi zajímavou i z toho pohledu, že přišlo s vlastními modely středního článku – koncepty *Okresního partnerství, Školského okresu a Efektivní školské správy*, které měly reagovat na určité body, ve kterých se představa ideální podoby implementace středního článku ze strany Partnerství lišila od té, kterou navrhovalo MŠMT.

¹⁶ Jedná se o nejvyšší strategický dokument v oblasti regionálního školství, zájmového a neformálního vzdělávání a celoživotního učení.

V následujících podkapitolách jsou základně shrnuty návrhy obou těchto středních článků a vývoj, kterým si oba střední články prošly.

4.1 IPs Střední článek podpory

Jak uvádím výše, střední článek navržený MŠMT vychází ze S2030+. Původní název, pod kterým byl původně prezentován, byl *Střední článek podpory*. Mezi jeho hlavní funkce mělo podle Strategie patřit především poskytování metodické podpory v právních a provozních otázkách, poskytování informačního servisu a propojování MŠMT s jednotlivými školami a podpora spolupráce škol v území (MŠMT 2020, s. 59).

O konkrétní podobě středního článku ale v té době (v roce 2020) ještě nebylo rozhodnuto a jasno mělo být teprve na základě dalších debat a hlavně pilotáže v území. Pilotáž trvala přibližně 2,5 roku od ledna 2021 do června 2023. Cílem pilotáže bylo především zjistit, jak by mohl vypadat funkční model středního článku, který by se následně mohl systematizovat. Zároveň se mělo dojít k optimálnímu stavu, ve kterém by měl střední článek jako aktér v území komunikovat s realizátory MAP a nalézt optimálního institucionálního nositele středního článku (Dvořáková et al. 2023).

Střední článek jako instituce veřejné správy (MŠMT) byl v rámci pilotáže umístěn na úroveň dvou pilotních okresů, kde měl po ony 2 roky působit: *Semily* a *Svitavy*. Cílovou skupinou středního článku byly v rámci pilotáže mateřské a základní školy, kterým měl poskytovat především právní a informační servis a podporovat tak vedení škol.

Během celé pilotáže byla prováděna evaluace, která měla několik cílů:

- 1) posouzení užitečnosti pilotních středních článků pro ředitele mateřských a základních škol, tedy, zda střední článek v pilotované podobě saturuje potřeby ředitelů škol,
- 2) posouzení užitečnosti středního článku pro zřizovatele škol,
- 3) a dále evaluace porovnávala jiné projekty středního článku s tím, který byl pilotován. Jejím cílem bylo identifikovat podobné či duplicitní aktivity a jejich perspektivní fungování v českém kontextu.

(Dvořáková et al. 2023, s. 12)

Na základě výsledků evaluace byl připraven model středního článku, který má v následujících letech v České republice fungovat pod projektem IPs Střední článek podpory¹⁷. IPs Střední článek podpory (dále jen IPs SČ) byl zahájen 1. 7. 2023 a ukončení jeho realizace je plánováno na 30. 6. 2029. Projekt má hned několik cílů, které reagují na některé problémy, o kterých jsem se již zmiňoval v minulých kapitolách (viz Tabulku č. 3).

Tabulka č. 3: Problémy v českém vzdělávání a reakce IPs Střední článek podpory

Problém	Řešení
Vysoce decentralizovaný vzdělávací systém v ČR	Vybudování funkčního systému podpory vzdělávacího systému
Roztříštěnost vzdělávací soustavy, velký počet malých zřizovatelů (obce I. a II. typu), kteří nedisponují odbornými kapacitami v oblasti výkonu samosprávy ve školství a řízení a podpory jimi zřizovaných škol	Poskytování metodické podpory zřizovatelům v území prostřednictvím sítě SČ
Vysoká míra autonomie ředitelů škol, která s sebou nese vysoké nároky na profesní kompetence	Zvyšování kompetencí členů vedení školy a poskytování metodické podpory a právního poradenství v oblasti školské legislativy školám v území prostřednictvím sítě SČ
Nevyvážený poměr času, který vedení školy věnuje nepedagogické práci na úkor pedagogického rozvoje školy	Koordinace a poskytování podpory vedení škol v oblasti řízení organizace a pedagogického procesu a digitalizace nepedagogických agend
Nedostatečná obousměrná komunikace mezi MŠMT a jednotlivými školami a zřizovateli.	Nastavení systému komunikace mezi MŠMT a školami a jejich zřizovateli prostřednictvím sítě SČ
Nízká míra zájmu uchazečů o pozici ředitele školy	Nastavení standardu profesní podpory ředitele, který přispěje k míře jistoty ředitele při výkonu funkce a k wellbeingu. Tato jistota dostupné profesionální podpory může vést k většímu zájmu o ředitelské pozice.

(převzato z MŠMT 2022; graficky upraveno autorem)

¹⁷ Zkratka IPs znamená „individuální projekt systémový“

Projekt IPs SČ má tři hlavní cíle:

1. „nastavení systému komunikace a metodické podpory pro vedení škol v oblasti řízení organizace a vedení lidí a pro zřizovatele při plnění zřizovatelské role vůči školám
2. poskytování informací a neadresné metodické podpory v oblasti řízení organizace a vedení lidí pro vedení všech škol a školských zařízení a jejich zřizovatele
3. poskytování individualizované metodické podpory v oblasti řízení organizace a vedení lidí všem mateřským a základním školám a jejich zřizovatelům“

(MŠMT 2022, s. 12)

A dále 3 vedlejší cíle:

1. „koordinace a podpora spolupráce MŠMT, ČŠI a NPI ČR v oblasti podpory škol
2. koordinace a podpora spolupráce aktérů ve vzdělávání na regionální úrovni
3. profesionalizace pracovníků vedení škol“

(MŠMT 2022, s. 12)

Charta projektu IPs SČ (MŠMT 2022) a další zdroje nabízí samozřejmě o něco detailnější pohled na plánované fungování středního článku, nicméně podrobná analýza cílů projektu a způsobů jejich dosažení bude předmětem analytické části práce.

4.2 Okresní partnerství a efektivní školská správa

Partnerství přišlo hned s několika návrhy přístupů ke střednímu článku. Vytvoření modelů středního článku předcházela v roce 2021 veřejná konzultace, která měla mapovat názory aktérů ve vzdělávání na některé otázky, které si tvůrci modelu v souvislosti s nastavením středního článku kladli. Zabývali se např. důvody, proč něco jako střední článek české školství potřebuje, jaká by měla být náplň jeho práce a jak bychom měli následně hodnotit jeho přínos (Srb et al. 2021b, s. 7).

Partnerství si dalo za cíl nikoliv prosazovat svůj model středního článku na úkor modelu MŠMT, nýbrž sloužit jako partner pro diskusi o ideální podobě středního článku a jeho funkcích.

První model, který Partnerství představilo, byl model *Okresního partnerství* (dále jen OP). Ten se podle autorů s přítomností středního článku MŠMT nevyklučuje (Srb et al. 2021a). Sami autoři zmiňují, že možný vztah OP a středního článku MŠMT by mohl odpovídat dvou typům středního článku, jak je definuje ve své studii Veselý (2021), tedy střední článek MŠMT by fungoval jako *dekoncentrovaná instituce veřejné správy* v rámci OP, který by se dal definovat jako *koordinovaný a interagující systém aktérů*.

Každé OP, jehož členské organizace podepsaly memorandum o okresním partnerství, by mělo být skupinou organizací, která bude realizovat projekty MAP a KAP¹⁸ a ideálně v nich zapojovat aktéry z okresu. Tito aktéři by měli čerpat z výzkumně podložených znalostí o tom, jaké činnosti mají nejvyšší dopad na kvalitu učení žáků, vzdělávání učitelů a vedení škol. Důležitým aspektem je odpovědnost OP za zlepšování vzdělávacích výsledků v území, která je jaksí formalizována prostřednictvím podpisu memoranda. Zároveň by mezi jednotlivými OP mělo probíhat sdílení zkušeností a dobré praxe (Srb et al. 2021a).

OP měla nicméně být v rámci okresů jakousi přípravnou fází pro realizaci dlouhodobější vize středního článku, *Školského okresu* (dále jen ŠO). ŠO měly podle vize partnerství fungovat od roku 2027 a sloužit jako podpůrné instituce přispívající ke zvyšování kvality vzdělávání, zlepšování jeho výsledků, wellbeingu a rovných šancí. Zároveň měly školám poskytovat tzv. *vedení ze středu* (definováno výše) a to konkrétně prostřednictvím vykonávání následujících činností:

- 1) „Odborně vést a podporovat společné učení škol, učitelů a ředitelů tak, aby se zlepšovalo učení všech dětí.
- 2) Odbřemeňovat ředitele od nepedagogické zátěže.
- 3) Spolupracovat na koordinaci vzdělávací, zdravotní a sociální podpory pro ohrožené děti.
- 4) Pečovat na svém území o dodržování pravidel v oblasti rovných šancí.
- 5) Usnadňovat spolupráci mezi školami, zřizovateli, místními aktéry, krajem a centrem.“

(Srb et al. 2021a; číslování přidáno autorem)

¹⁸ „Krajský akční plán vzdělávání (KAP) stanovuje priority a jednotlivé kroky nutné k dosažení cílů vzdělávací politiky v území na základě potřeby, naléhavosti, přínosů a podloženosti reálnými daty a analýzami“ (Národní ústav pro vzdělávání nedatováno)

Model OŠ nicméně ještě prošel evolucí a *Partnerství* na základě nových informací a zjištění vypracovalo finální návrh *Efektivní školské správy* (dále jen Školské správy). Tento návrh, stejně jako ty předchozí, reagují na shodu členů pracovní skupiny Střední článek na tom, že dosavadní opatření „naplánovaná ve Strategii 2030+, včetně plánovaných systémových projektů pravděpodobně nebudou stačit k dosažení dvou hlavních strategických cílů v oblasti učení žáků (rozvoj kompetencí žáků a snižování nerovností ve vzdělávání)“ (*Partnerství pro vzdělávání 2030+ 2023*, s. 5).

Návrh Školské správy na podzim roku 2023 prošel veřejnou konzultací, na kterou *Partnerství* navázalo sérií odborných panelů a konferencí. Na začátku roku 2024 *Partnerství* na základě vyhodnocení veřejné konzultace vytvořilo poziční dokument *Efektivní místní školská správa 2030*, na jehož základě by měla probíhat jeho advokační činnost směřující k tomu, že:

„V systému veřejné správy ČR je určena instituce, která ze zákona nese odpovědnost za kvalitu vzdělávání v mateřských a základních školách na jasně definovaném území menším než kraj. Instituce plní roli místní školské správy a má parametry, které jsou nutné pro její efektivní činnost“ (*Partnerství pro vzdělávání 2030+ 2024*).

V analytické části se budu zabývat konceptem Okresního partnerství, které již v některých okresech v ČR funguje a návrhem Školské správy, jelikož toto jsou modely, které *Partnerství* buď realizuje nebo jsou ze strany této organizace v současné chvíli relevantní.

5 Teorie změny ve veřejné politice

Tato kapitola se věnuje konceptu teorie změny, který je základním kamenem analytického přístupu této práce. Nejdříve se v této kapitole zabývám samotným konceptem teorie změny a následně se věnuji analytickému rámci, který z ní vychází.

Tvůrci veřejných politik při tvorbě intervencí nutně činí předpoklady o jejich funkčnosti – předpoklady o povaze řešeného problému, cílové skupině politiky a jejích potřebách a vhodnosti nástrojů, které by měly vést k vyřešení problému. Tyto předpoklady jsou ale často pouze implicitní, mívají se s reálným chováním cílových skupin a intervence tak mohou být neefektivní (Olejniczak et al. 2020, s. 499). Olejniczak et al. (2020) tento problém používá jako argument pro důležitost konceptů a nástrojů, které se zmapováním těchto předpokladů a pochopením fungování intervencí pomáhají.

Jedním z těchto konceptů je koncept *teorie změny*, který pochází především z evaluační literatury. Asi nejjednodušší a nejobecnější definice pochází od Weiss, která teorii změny popisuje jako „teorii o tom, jak a proč má intervence fungovat“ (Weiss in Connell a Kubisch 1998, s. 2). Podle Pawsona (2003) může být každá intervence vnímána jako teorie. Ve chvíli, kdy je intervence implementována a jsou hodnoceny její účinky, je tato teorie testována.

Teorie změny, pokud je explicitně artikulovaná, by měla:

- 1) „znázorňovat posloupnost vstupů, které program nebo politika využije; aktivit, které budou vstupy podpořeny; výstupů, vůči kterým je projekt rozpočtován (z jedné nebo více aktivit); a očekávaných výsledků a dopadů
- 2) identifikovat události a podmínky, které by mohly ovlivnit dosažení očekávaných výsledků
- 3) identifikovat předpoklady programu o příčinách a účincích
- 4) identifikovat kritické předpoklady, které by měly být součástí hodnocení programu na základě studia literatury a kontextu dané politiky“

(Morra Imas a Rist 2009, s. 151; číslování přidáno autorem)

Nicméně, jak uvádí Mayne (2023), akademická shoda panuje především na dvou složkách teorie změny. Tou první je kauzální popis procesu, kterým má intervence dosáhnout očekávaných výsledků. Anderson (2005) na tento kauzální popis odkazuje jako na *cestu*

změny (pathway of change), James (2011) používá název *logický model* (logic model). Jedná se v podstatě o uvažování typu „když se stane X, pak by se mělo stát Y“ (Morra Imas a Rist 2009, s. 156). Cesta změny bývá graficky zobrazována pomocí různých diagramů (ibid). Druhou složkou teorie změny by pak měly být předpoklady, které podmiňují funkčnost logického modelu. Předpoklady se mohou vztahovat jak k samotné návaznosti jednotlivých kroků v logickém modelu, tak k vnějšímu kontextu, který intervenci a její funkčnost ovlivňuje.

Speciálním typem předpokladu je pak tzv. *logický předpoklad* (rationale assumption), který zachycuje základní premisu nebo hypotézu, na níž je funkčnost intervence postavena (Mayne 2023, s. 2). Mayne (2015) dále zmiňuje, že především v případě složitých intervencí může být užitečné mít k dispozici hned několik typů vyjádření teorie změny odstupňovaných dle míry detailu. Nejen pro komunikaci intervence, ale i její základní pochopení, je podle něj důležité pracovat s něčím dobře uchopitelným. Tím je podle něj *narativ teorie změny* (theory of change narrative). Narativ „jasně a přímočaře vysvětluje, jak má intervence fungovat a identifikuje racionální předpoklady intervence“ (Mayne 2015, s. 135). Narativ má nicméně důležitou roli, protože určuje, jak bude intervence vnímána veřejností (Mayne 2015, s. 135).

Studie Olejniczak et al. (2020) nicméně upozorňuje, že přemýšlení o fungování intervencí není vlastní jen evaluačnímu výzkumu (Program Evaluation Literature), který pracuje s již zmiňovaným konceptem teorie změny. Předpoklady o fungování intervencí se zabývá také literatura zaměřená na design politik (Policy Design Literature) a behaviorální přístupy k veřejným intervencím (*Behavioral Insights Literature*) (Olejniczak et al. 2020, s. 499).

Policy design literatura má podle Olejniczak et al. (2020) nejdelší historii a vychází z ní především typologie veřejněpolitických nástrojů. Jednou z nejznámějších je typologie od Christophera Hooda (Hood in Olejniczak 2020), která uspořádává politické nástroje podle zdrojů veřejného sektoru, které intervence využívá: 1) nodality tools – nástroje založené na informování, 2) authority tools – nástroje založené na autoritě a regulaci, 3) treasure tools – nástroje založené na financování a finanční podpoře a 4) organization tools – nástroje založené na přímé vládní akci.

Behavioral Insights literatura podle Olejniczak et al. (2020) poskytuje pohled na příjemce opatření, na jejichž změnu chování se při realizaci intervencí míří především. Stejně jako

literatura evaluační, i tato literatura pracuje s termínem teorie změny, pouze se v rámci něj zabývá jen jednou skupinou mechanismů, a to těmi kognitivními a těmi, které jsou postaveny na individuální volbě.

Na základě těchto tří proudů literatury Olejniczak et al. (2020) přichází s analytickým rámcem, který se dívá na veřejné intervence z různých úhlů a umožňuje tak strukturované uvažování o jejich charakteristikách a předpokladech jejich fungování. Tento analytický rámec pracuje s intervencemi jako s testováním hypotéz o řešení problému a počítá s tím, že tvůrci veřejněpolitických intervencí činí postupně čtyři druhy předpokladů. V následujících odstavcích se těmto skupinám předpokladů věnuji blíže. Pro přehlednost jsou tyto skupiny předpokladů shrnuty i v Tabulce č. 4 společně s otázkami, které vedou k jejich zodpovězení.

První druh předpokladů se týká problémů, které má intervence řešit. Problémy jsou rámovány prostřednictvím chování cílových skupin, přičemž klíčová otázka, na kterou bychom se v této fázi měli ptát, je „Kdo, kdy a jak se chová špatně?“ (Olejniczak et al. 2020, s. 505). Odhalení těchto předpokladů tedy přispívá k uvědomění, jaké konkrétní chování se snaží intervence změnit. Jako pomůcku pro přemýšlení o chování cílové skupiny autoři navrhuji behaviorální matici, podle které se identifikované chování dá rozdělit na individuální nebo skupinové v závislosti na tom, kdo ho vykonává, a jednorázové a opakované podle toho, zda jde o jednorázovou nebo opakovanou událost. Současně s přemýšlením o špatném chování cílové skupiny probíhá přemýšlení o efektech intervence, jelikož to je stav, kdy je toto chování napraveno (Olejniczak et al. 2020, s. 505).

Jakmile je osvětleno problémové chování a cíle, kterých je třeba dosáhnout, probíhá přemýšlení o překážkách v chování. Jde o překážky v tom smyslu, že zabraňují cílové skupině chovat se tak, jak bychom chtěli. Jde v podstatě o popis kauzálního působení problému na chování cílových skupin. Pro účel analýzy doporučují rozdělit problémy na základě jejich povahy na ty, které spočívají v nedostatku kapacit, možností a motivace. Zároveň zmiňují, že by se případná analýza měla zaměřovat především na ty opravdu nejdůležitější problémy, které chování cílových skupin ovlivňují (Olejniczak et al. 2020, s. 505).

Tabulka č. 4: Rámec pro analýzu řešení problému jako testování teorie

Jméno komponenty	Rámování problému	Překážky v chování	Nástroje	Efekty
Účel	Rámování problému prostřednictvím popisu chování cílové skupiny	Přemýšlení o překážkách v chování	Přemýšlení o typu nástroje/řešení	Přemýšlení o indikátorech úspěchu
Průvodní otázka	Kdo, kdy a jak se chová špatně?	Proč se chovají špatně?	Co umožní očekávané pozitivní chování?	Jakou pozitivní změnu očekáváme?
Pomůcka	Behaviorální matice: individuální vs. kolektivní chování, jednorázové vs. opakované chování	COM-B model: nedostatek kapacit, možností a/nebo motivace	Typologie nástrojů: vybavit, zakázat, motivovat/odradit, informovat, posílit, postrčit	SMART cíle: konkrétní, měřitelné, dosažitelné, realistické, relevantní a časově ohraničené
Kauzální narativ	Pokud předpokládáme, že chování určité cílové skupiny je klíčové pro řešení problému...	...a toto jsou bariéry, které cílové skupině zabraňují chovat se tak, jak bychom chtěli...	...potom lze tyto bariéry odstranit prostřednictvím těchto nástrojů...	...a potom se bude cílová skupina chovat tak, jak bychom chtěli... a to přispěje ke zlepšení situace...

(převzato z Olejniczak et al. 2020; graficky upraveno autorem)

Pokud víme, na jaké chování cílových skupin je nutné reagovat a proč se děje, je potřeba přemýšlet o typech nástrojů, které by měly toto problémové chování řešit. Měly by být vybrány takové nástroje, které umožní a nastartují změnu chování cílových skupin (ibid).

6 Výzkumné cíle a otázky

Cílem této práce je *srovnat teorie změny modelů středního článku představených MŠMT a Partnerstvím* a přispět tak k současným debatám o ideálním nastavení středního článku. Přestože aktéři stojící za návrhy modelů středního článku spolu komunikují, o svých pozicích se navzájem informují a v některých případech explicitně poukazují na rozdíly svých přístupů, zatím nebylo provedeno srovnání, které by se systematicky věnovalo těmto modelům jako celku.

Pro naplnění cíle práce jsem formuloval dvě výzkumné otázky. Ty jsou založeny na analytických přístupech k teorii změny popsaných v kapitole č. 5. První výzkumná otázka *Jak se liší předpoklady o funkčnosti modelů středního článku?* je založena na analytickém přístupu Olejniczaka et al. (2020) a její zodpovězení by mělo vést k odhalení předpokladů tvůrců opatření o chování cílových skupin středních článků; o problémech, které toto chování způsobují; o nástrojích, které by měly pomoci k jejich vyřešení a procesu, kterým by k jejich vyřešení mělo dojít.

Druhá výzkumná otázka míří na vyšší úroveň obecnosti teorie změny a ptá se: *Jak se liší narativy teorie změny modelů středního článku?*, přičemž její zodpovězení by mělo vést k odhalení hlavní myšlenky – racionální úvahy vysvětlující jejich smysl jakožto intervencí.

7 Metodologie a povaha dat

V této kapitole představuji výzkumný design práce a popisuji proces sběru a analýzy dat. Věnuji se zde i předpokládaným limitům zvoleného metodologického přístupu a způsobu jejich vypořádání.

7.1 Výzkumný design

Výzkumný cíl směřuje k odhalení implicitních představ o fungování modelů středního článku a jejich interpretaci prostřednictvím formulace narativu teorie změny. Tato práce přistupuje k získávání vědění v souladu s konstruktivistickou tradicí. Práce se nesnaží zjistit, jak tato opatření fungují v realitě, ani jejich fungování hodnotit. Ke zkoumaným intervencím přistupuje s vědomím, že pro jejich konečné fungování bude důležité, jak o jejich funkčnosti přemýšlí ti, kdo za jejich navrhovanou podobou stojí. A že právě přemýšlení aktérů bude mít velký vliv na jejich implementaci. Srovnání intervencí je taktéž pojato v souladu s konstruktivistickým přístupem k poznání a spíše než k vyvrácení nebo potvrzení platnosti nějaké teorie slouží k hlubšímu pochopení předpokladů skrytých za oběma intervencemi (Moses a Knutsen 2012). Výběr těchto konkrétních modelů středního článku byl založen především na jejich relevanci v českém kontextu, která byla blíže osvětlena již v kapitole 4.

7.2 Sběr dat

Sběr dat probíhal dvěma způsoby. Prvním zdrojem dat byly veřejněpolitické dokumenty, které se vázaly k analyzovaným přístupům ke střednímu článku. Typicky u středního článku MŠMT se tak jednalo o Chartu projektu IPs SČ (MŠMT 2022) a u modelu Partnerství o každoročně vydávané zprávy organizace, kde jsou popisovány všechny její aktivity. Úplný seznam analyzovaných dokumentů uvádím v příloze č. 1. Při výběru dokumentů a posouzení jejich relevance vůči tématu středního článku jsem se soustředil na kontext jejich vzniku a vzájemnou návaznost¹⁹ (Hejzlarová et al. 2024), což se ukázalo jako zásadní i pro jejich analýzu (viz kapitolu 7.3 Analýza dat).

Druhým zdrojem dat pak byly polostrukturované rozhovory s hlavními aktéry zodpovědnými za současnou podobu těchto přístupů. Hlavním účelem provedení rozhovorů byla

¹⁹ Analyzované dokumenty, jejichž obsah se věnoval návrhům konkrétních konstelací středního článku se např. pro popis problémů, na které opatření reagují, odkazovaly na Strategii vzdělávací politiky do roku 2030+ a Hlavní směry vzdělávací politiky do roku 2030+, ze kterých strategie vychází.

kontextualizace zjištění z analýzy dokumentů a možnost následného pospojování těchto zjištění do narativu teorie změny.

Rozhovory byly provedeny s Martinou Běťákovou a Vladimírem Srbem, vrcholnými představiteli analyzovaných modelů středního článku. Martina Běťáková je v současnosti zástupkyní státního tajemníka na Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy. Podílela se na přípravách S2030+ a návrhu modelu Středního článku podpory a tento návrh v letech 2021–2023 provedla pilotáží. Jak uvedla v rozhovoru, projekt IPs SČ má v současnosti své vedení a ona ze své pozice jeho fungování garantuje (Rozhovor s Martinou Běťákovou, 00:04:00–00:04:15). Vladimír Srb je v rámci Partnerství vedoucím pracovní skupiny Střední článek a je hlavní osobou zodpovědnou za současné směřování organizace v této oblasti. Před svým angažmá v Partnerství se podpoře škol věnoval např. v projektu Pomáháme školám k úspěchu a Nadaci české spořitelny, kde pracoval na identifikaci projektů ve vzdělávání s potenciálně nejvyšší přidanou hodnotou pro vzdělávací systém (Rozhovor s Vladimírem Srbem, 00:03:02–00:03:37).

Jednalo se o polostrukturované rozhovory (dle Švaříček a Šed'ová 2007, s. 160), při kterých jsem postupoval na základě předem připraveného scénáře a okruhů otázek, přičemž některé byly stejné pro oba rozhovory²⁰ a některé vycházely z již provedené analýzy dokumentů a mířily na konkrétní aspekty analyzovaných modelů středního článku. Zároveň jsem si ale nechával prostor pro doplňující otázky, které mohly vyplynout z odpovědí respondentů. Scénáře rozhovorů lze najít v příloze č. 2.

Rozhovor s Martinou Běťákovou proběhl osobně a byl nahráván na diktafon. Rozhovor s Vladimírem Srbem proběhl online přes platformu Microsoft Teams. Respondenti byli poučeni o způsobu zpracování svých odpovědí a oba rozhovory trvaly kolem čtyřiceti minut čistého času. Nahrávky rozhovorů byly následně automaticky přepsány prostřednictvím funkcionality Microsoft Transcribe. Přepis byl poté ručně zkontrolován a upraven pro následnou analýzu.

²⁰ Např. ústřední otázka zjišťující hlavní myšlenku modelů středního článku byla pro oba rozhovory totožná.

7.3 Analýza dat

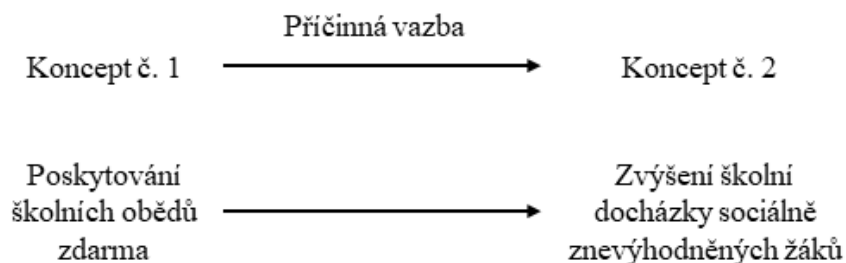
7.3.1 Analýza dokumentů

Při analýze dokumentů jsem se rozhodl inspirovat analytickým rámcem od Olejniczaka et al. (2020). Pro samotnou analýzu jsem na základě tohoto analytického rámce vytvořil několik kategorií, podle kterých jsem označoval/kódoval úryvky textu. Rozlišoval jsem tedy mezi úryvky, které poukazovaly na:

- 1) způsoby problematického chování cílové skupiny
- 2) překážky v chování, které jsou příčinou problematického chování
- 3) nástroje, které by měly vést k odstranění překážek
- 4) efekty nástrojů a jejich předpokládaný vliv na chování cílové skupiny

Základní myšlenkou analytického rámce nicméně je, že na sebe tyto aspekty intervencí kauzálně navazují. Abych byl schopen jejich návaznost identifikovat, inspiroval jsem se přístupem *kognitivního mapování* Roberta Axelroda (1976). Axelrod se zabýval tím, jak z dokumentů a obecně z textů extrahovat myšlenky tvůrců politik ohledně veřejněpolitických intervencí a jejich očekávaného dopadu (Axelrod 1976, s. 3–5). Axelrod při vysvětlování využitelnosti takového přístupu argumentuje podobně jako příznivci teorie změny, když zmiňuje, že tvůrci politik se mohou ve svých myšlenkách dopouštět kognitivních zkratk, a proto je důležité jejich kauzální soudy o veřejněpolitických opatřeních zkoumat a na tyto zkratky upozorňovat (Axelrod 1976, s. 3). Axelrodův analytický přístup pracuje se dvěma základními elementy: *koncepty a příčinnými vazbami* mezi nimi, které jsou v podobě bodů, resp. šipek graficky zobrazovány v *kognitivní mapě*.

Schéma č. 1: Vztah mezi koncepty podle Axelroda

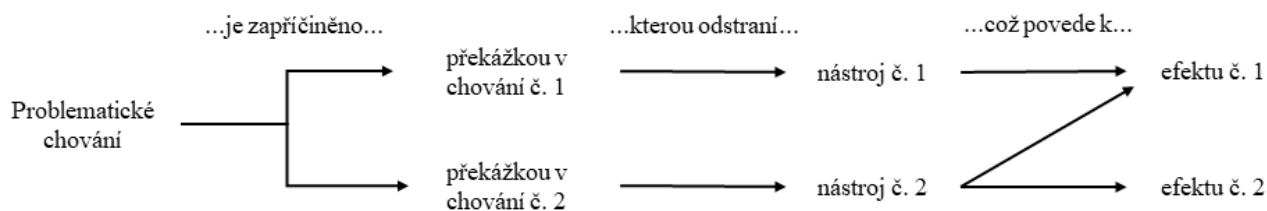


(vlastní zpracování a příklad, inspirováno Axelrod 1976)

V této větě bychom identifikovali jednoznačný předpoklad o pozitivním vztahu *poskytování školních obědů zdarma* (konceptu č. 1) a *zvýšení školní docházky sociálně znevýhodněných žáků* (konceptu č. 2). Wrightson (1976) nicméně upozorňuje, že ne vždy je vztah konceptů ve větě obsažen takto jednoznačně a leckdy je třeba původní větu parafrázovat a upravit, aby bylo možné vztah konceptů do kognitivní mapy zaznamenat (Wrightson 1976, s. 293).

V dokumentech jsem se na základě tohoto přístupu rozhodl hledat vztahy mezi výše uvedenými kategoriemi (koncepty). Cílem bylo vytvořit pro oba modely kognitivní mapu, kde spojím způsoby problematického chování cílových skupin, překážky v chování a nástroje/řešení s jejich efekty. Schéma č. 2 znázorňuje, jak by taková kognitivní mapa měla vypadat.

Schéma č. 2: Vzor spojení konceptů podle Olejniczaka et al. (2020) do kognitivní mapy



(vlastní zpracování)

Analýza probíhala tím způsobem, že jsem v prohlížeči dokumentů *Mendeley*²¹ pročítal analyzované dokumenty a označoval úryvky textu v případě, že se v nich nacházel jeden z výše uvedených konceptů. Dále jsem pak označoval věty, které vyjadřovaly kauzální vztah mezi těmito koncepty. Všechna identifikovaná problematická chování, překážky, nástroje, efekty a jejich vztahy jsem označoval přímo v textu, ale zároveň i do excelové tabulky, ve které jsem měl všechny koncepty na jednom místě a mohl mezi nimi filtrovat napříč dokumenty a případně slučovat, pokud jsem identifikoval stejný koncept v několika dokumentech zároveň.

Jak jsem již výše naznačoval, ne vždy bylo lehké dohledat vztahy mezi koncepty. V tomto případě jsem narážel na problém, který plyne z formy, ve které jsou psány veřejněpolitické dokumenty. Dokumenty věnované fungování určitého opatření (typicky charty) se již totiž do takové hloubky nevěnují odůvodnění, proč je opatření potřeba, protože toto odůvodnění se již nachází v dokumentech, na které navazují. V mém případě se tedy např. stávalo, že jsem v jednom dokumentu našel zmínku o problematickém chování cílové skupiny, ale překážky v chování jsem již musel dohledat v dokumentu, který tomuto předcházel.

Editací a slučováním v rámci excelové tabulky jsem nicméně dospěl k seznamu konceptů, které jsem následně přenesl do grafické podoby. K tomuto účelu jsem použil online software *Miro*²², který mi poskytl dostatečnou flexibilitu a velký pracovní prostor. Nástroj *Miro* se ale neukázal jako vhodný pro grafické znázornění formou schémat přímo v této práci, proto jsem ho použil pouze jako nástroj pro analýzu. V příloze č. 3 pro představu poskytuji snímek obrazovky z programu *Miro*.

Tato část analýzy tedy vedla k výstupu v podobě kognitivní mapy ilustrující předpoklady o fungování dvou analyzovaných přístupů ke střednímu článku.

²¹ Jedná se o citační software vyvíjený společnostmi Elsevier a Mendeley Ltd., který umožňuje prohlížení dokumentů, označování textu a přidávání poznámek přímo do textu, což jsem využil při procesu kódování.

²² *Miro* je online platforma, která je primárně určená pro facilitaci komunikace v pracovních týmech. Poskytuje pracovní prostor ve formě velké „tabule“, na kterou může uživatel umisťovat lístečky, popisky, text a následně je např. propojovat., což *Miro* činí ideálním nástrojem pro analýzu kognitivních map.

7.3.2 Analýza rozhovorů

Přepsané rozhovory byly podrobeny tematické analýze, kterou např. Bowen (2009) definuje jako „formu hledání opakujících se vzorců v datech, kde kategoriemi analýzy jsou objevující se témata“ (Bowen 2009, s. 32).

Analyzoval jsem dva přepisy rozhovorů s hlavními představiteli přístupů ke střednímu článku a snažil jsem se v nich hledat opakující se témata. Identifikování těchto opakujících se témat a popis kontextu, ve kterém jsou používána, mi poskytlo další možnost ukázat, v čem se teorie změny těchto dvou přístupů podobá, a v čem se naopak liší.

Rozhovory jsem kódoval v textovém editoru a výsledky kódování porovnával napříč přepisy, abych docílil právě oné identifikace opakujících se témat. Posledním krokem byla syntéza zjištění z analýzy dokumentů a z analýzy přepisů rozhovorů, jejímž výstupem byly narativy teorie změny obou přístupů.

7.4 Limity zvoleného přístupu

Možným nebezpečím, které se skrývá za tímto přístupem k extrahování teorie změny je, že zjištění nemusí odpovídat skutečnosti, resp. způsobu, kterým fungování intervence v současné době vnímají jeho gestoři. Obsah dokumentů a závěry učiněné na základě jejich analýzy se totiž mohou lišit od způsobu, kterým intervenci vnímají ti, kteří ji tvořili, potažmo ti, kteří ji realizují (Axelrod 1976, s. 5–6).

I z tohoto důvodu jsou většinou teorie změny tvořeny participativním způsobem se všemi aktéry relevantními pro fungování intervence (Maini et al. 2018, s. 2). Cílem těchto participativních workshopů pak je jakési *rozpletení* intervence a posouzení, zda se v jejím designu nenacházejí nějaké logické mezery (Connell a Kubisch 1998, s. 17–19). Důraz je v těchto případech kladen na zhodnocení kvality designu intervence a její případnou úpravu.

Cíl mé analýzy je ale poněkud odlišný. Její smysl leží především v porovnání dvou intervencí a logiky, na které jsou postaveny, s předpokladem, že toto porovnání by mohlo vést ke zpřehlednění probíhající diskuse. Přestože se v analýze nevzdávám pokusu o podrobný popis předpokládaného fungování intervencí, myslím si, že jejich hlavní myšlenku je možné identifikovat i v omezené míře detailu dosažitelném prostřednictvím analýzy dokumentů.

V podobných intencích uvažuje i Axelrod (1976), když zmiňuje, že základním předpokladem

pro metodu extrahování kognitivních map je, aby byla co nejméně intrusivní. Dalším základním předpokladem potom je, že by měla být reliabilní. Obě kritéria podle něj v tomto kontextu nejlépe splňuje právě analýza dokumentů (Axelrod 1976, s. 5–7). Reliability se v této práci snažím docílit maximální transparentností, co se týče způsobu analýzy dat (viz předchozí části této kapitoly).

8 Komparace teorií změny

V této části práce se již věnuji komparaci teorií změny dvou vybraných přístupů ke střednímu článku. Rozdělují ji podle toho, na kterou výzkumnou otázku odpovídám. Nejdříve se věnuji *předpokladům o funkčnosti přístupů ke střednímu článku*, teprve pak se zaměřuji na jejich *narativy teorie změny*.

8.1 Předpoklady o funkčnosti

Předpoklady o funkčnosti obou návrhů středního článku jsem analyzoval s použitím analytického rámce od Olejniczaka et al. (2020). V zájmu zachování koherence „vyprávěcí linky“ předpokladů o funkčnosti přístupů ke střednímu článku se nejdříve věnuji každému návrhu zvlášť, a teprve na konci této kapitoly se věnuji jejich srovnání.

8.1.1 IPs Střední článek podpory

Problematické chování aktérů a překážky v chování

IPs SČ míří na změnu chování dvou cílových skupin: *ředitelů*, případně širšího vedení školy a *zřizovatelů* s konkretizací na zaměstnance ÚSC (územních samosprávních celků) na úseku školství²³. V Chartě projektu jsou sice v kapitole 3.4 *Cílová skupina a uživatelé* uvedeni i „ostatní aktéři v oblasti vzdělávání (nestátní neziskové organizace, poskytovatelé dalšího vzdělávání apod.)“ (Dokument č. 1), ale projekt nemíří na změnu jejich chování, jelikož žádné jejich chování, které by bylo v rozporu s ideálem, zde není zmíněno. Pokud tedy převezmu rétoriku Charty, jde v tomto případě o „uživatele“, nikoliv cílovou skupinu.

Co se týče vedení škol, jako problematické jsou definovány čtyři druhy chování. Prvním z nich je, že vedení škol nevykonává svou práci profesionálně (Dokument č. 1), což je dále specifikováno prostřednictvím rozdělení role vedení na práci pedagogickou (vedení pedagogického sboru) a nepedagogickou (řízení organizace, správa budov, finance, atd.). Dalším je, že vedení škol nedostatečně spolupracuje a sdílí zkušenosti s ostatními školami (Dokument č. 1). Třetím problematickým chováním pak je, že vedení škol nedostatečně komunikují s MŠMT a nenaplnují centrální strategie (Dokument č. 1). A posledním je, že nedostatečně komunikují se zřizovateli (Dokument č. 1).

²³ Tam, kde takoví zaměstnanci vzhledem k velikosti obcí v ČR jsou, viz kapitola 3.3, kde píšou o specifikách situace českých zřizovatelů.

Pro uvažování o řešeních těchto způsobů chování je důležité zmínit, že se jedná o chování skupinová, nejde jen o jednotlivce, i když v tomto případě je role ředitele zásadní. Je zde tedy předpokládána nějaká kolektivní dynamika a potřeba mířit nejen na jednotlivce, ale i užší skupinu vedení školy. Zároveň se jedná o chování opakované, tedy nejde o jednorázová rozhodnutí (např. konkrétní úkon v pozici ředitele), ale o sérii rozhodnutí, na jejichž základě lze říci, že vedení některých škol nevykonává svou práci dostatečně kvalitně.

Neprofesionální vykonávání práce vedení školy je spojováno s překážkami v podobě nedostatečných kompetencí vedení škol pro vykonávání pedagogické a nepedagogické práce a s jejich nedostatečnou informovaností (Dokument č. 1, 4). Neprofesionální vykonávání pedagogické práce vedení školy má pak být zapříčiněno ještě tím, že jí nevěnují dostatek času, což je důsledek naopak příliš velkého množství času, který tráví nepedagogickou prací.

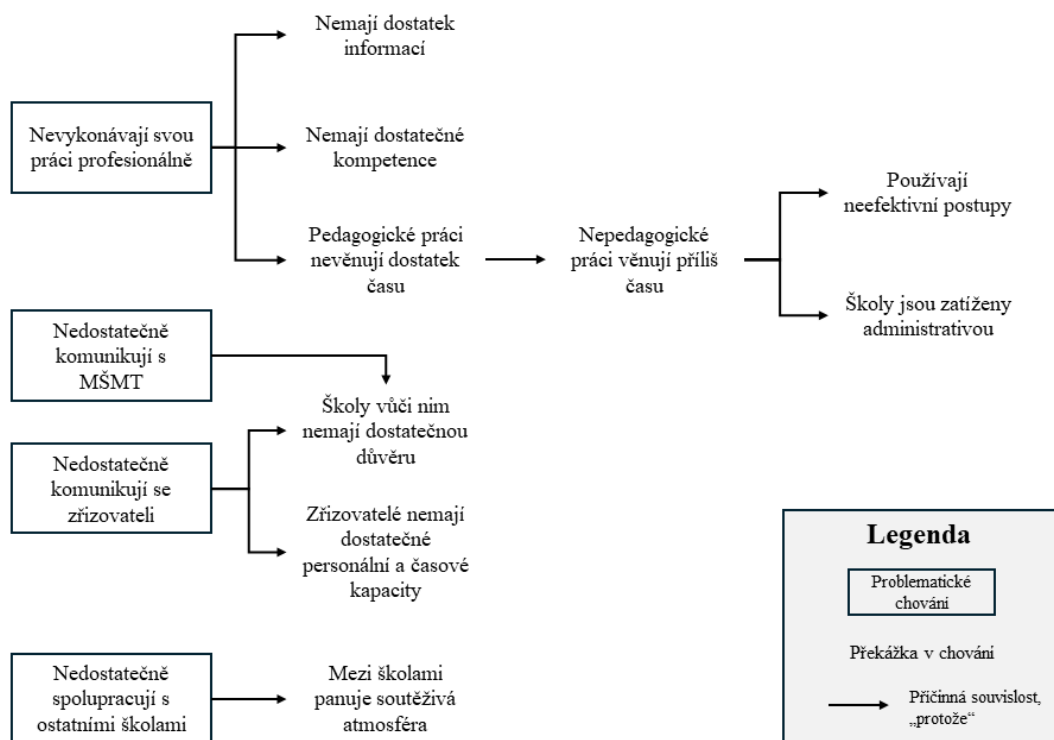
Nadměrný čas strávený nepedagogickou prací má být zapříčiněn tím, že školy jsou velmi administrativně zatíženy, ale zároveň i tím, že jsou nepedagogické úkony vykonávány neefektivně (Dokument č. 1, 2, 4).

Nedostatečná spolupráce napříč vedeními škol je spojována se soutěživou atmosférou, která mezi jednotlivými školami v českém vzdělávacím systému panuje (Dokument č. 4). Nedostatečná komunikace škol vůči MŠMT i vůči zřizovatelům má být důsledkem nedostatečné důvěry škol vůči těmto aktérům a nedostatku časových a personálních kapacit na straně zřizovatelů, který neumožňuje, aby se zřizovatelé komunikaci se školami věnovali soustavně a systematicky (Dokument č. 1).

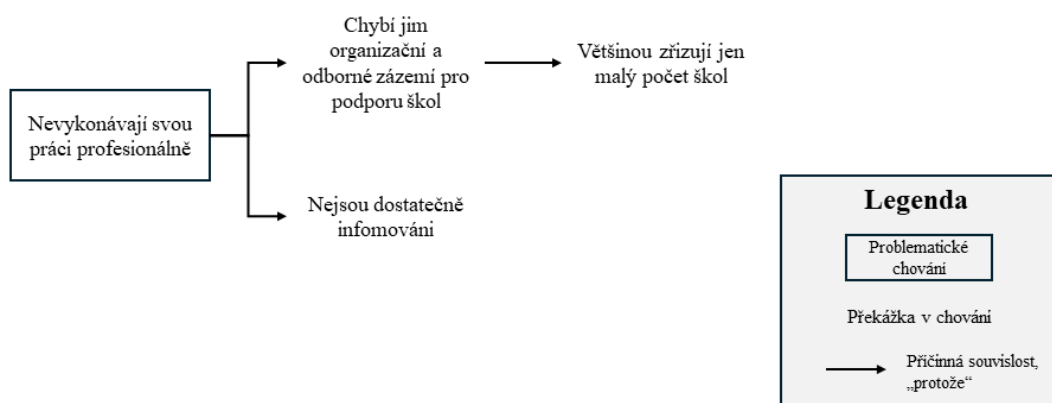
Lze si povšimnout, že problematické chování ředitelů a vedení škol je rámováno jako chování, které je zapříčiněno především problémy spočívajícími v nedostatku profesionálních, časových a personálních kapacit. Soutěživost mezi školami je zde problémem poukazujícím na nedostatek motivace aktéra. Stejně tak nedostatek důvěry je problémem spadajícím pod kategorii problémů spočívajících v nedostatku motivace, jelikož v tomto případě mají vedení škol s komunikací s MŠMT spojenou nějakou negativní emoci

Schéma č. 1: Problematické chování a překážky definované IPs SČ

Problematické chování a překážky v chování ředitelů (a vedení) škol – IPs SČ



Problematické chování a překážky v chování zřizovatelů – IPs SČ



(vlastní zpracování)

Druhou cílovou skupinou IPs SČ jsou zřizovatelé. Z dokumentů je přitom znát, že když je zmíněn zřizovatel, je jím ve většině případů myšlena obec, nikoliv kraj. Problematické chování zřizovatelů má spočívat v tom, že nevykonávají svou práci profesionálně (Dokument č. 1). Stejně jako u vedení škol se v tomto případě jedná o chování, které je vykonáváno kolektivně a opakuje se.

Dále jsou v dokumentech přímo či nepřímo definovány překážky, které mají být důvodem problematického chování zřizovatelů. Za tím, že zřizovatelé nevykonávají svou práci profesionálně, stojí nedostatky v organizačním a odborném zázemí, které obce mají pro podporu škol – konkrétně současným zaměstnancům, kteří mají školství na úrovni zřizovatele na starost, chybí pro podporu škol odborné kompetence, což souvisí s tím, že je obecně na úrovni zřizovatelů nedostatek zaměstnanců, kteří by se zabývali výlučně školstvím a mohli se v této oblasti specializovat. To je zapříčiněno mj. tím, že zřizovatelé zřizují většinou malý počet škol nebo nezřídka jen jednu, ale kapacity „lze smysluplně vytvářet pouze pro skupinu škol“ (Dokument č. 4, s. 99). Dalším problémem, který se zřizovatelskými kapacitami souvisí a má za následek nedostatečně profesionální vykonávání zřizovatelské role je jejich nedostatečná informovanost o tom, jaká je jejich role jako zřizovatele a jak ji naplňovat (Dokument č. 1, 2 a 4). Tu lze ve zkoumaných dokumentech však odhalit jen implicitně prostřednictvím posouzení podstaty služeb, které by IPs SČ měl zřizovatelům poskytovat (viz následující část této kapitoly).

Stejně jako u cílové skupiny vedení škol je i u zřizovatelů poukazováno na nedostatky v profesionálních kapacitách a informovanosti. Zároveň se dá říci, že jsou viděni jako někdo, kdo je limitován současným stavem, kdy, především pokud je zřizovatelem malá obec, mají jen omezené možnosti vybudovat kapacity pro podporu škol. Problematické chování zřizovatelů tedy plyne i z nedostatku příležitostí chovat se jinak.

Nástroje a jejich očekávané účinky

IPs SČ pro dosažení svých cílů má používat hned několik nástrojů. Vedení škol má IPs SČ poskytovat metodickou podporu a informace v „oblasti řízení organizace a vedení lidí“ a „v oblasti školské legislativy“ (Dokument č. 1, s. 4). Tato metodická podpora přitom má být poskytována ve dvou formách.

Centrální tým SČ ji má poskytovat plošně prostřednictvím již vypracovaných a průběžně (na

základě poptávky) vypracovávaných „(...) metodik, tutoriálů, informačních materiálů, vzorových dokumentů atd. zveřejňovaných na metodickém portále edu.cz“ (Dokument č. 1, s. 13) a také pomocí centrálního helpdesku, sociálních sítí a obecně celoplošných akcí, které nejsou mířené na konkrétní školy. Metodická podpora bude ale v těchto tématech poskytována i individuálně regionálními týmy jednotlivým školám na základě jejich momentální poptávky v podobě individuálních a skupinových konzultací a regionálních seminářů (Dokument č. 1, s. 13). Podpora škol by měla také speciálně směřovat směrem k větší digitalizaci nepedagogických agend, což by mělo znamenat vyšší efektivitu jejich naplňování ze strany vedení škol (Dokument č. 1, s. 20). Metodická podpora by tak měla dodáním kompetencí a informací docílit toho, že bude vedení škol trávit méně času prováděním nepedagogických úkonů a bude mít větší prostor pro pedagogickou složku své práce.

Metodická podpora IPs SČ se bude zabývat hlavně tématy souvisejícími s nepedagogickou prací vedení školy. V oblasti pedagogické by měl Ips SČ být pouze zprostředkovatelem podpory. V případě, že škola projeví potřebu podpory v pedagogické oblasti, zprostředkuje regionální tým Ips SČ podporu od ostatních organizací působících v území, např. od NPI ČR (Dokument č. 1, s. 9-10). Ips SČ by měl zároveň spolupracovat s ostatními místními aktéry a ČŠI, aby byl informován o školách, které se v daném regionu nachází:

„Koordinují se, chodí si navzájem na ta setkávání, říkají si o těch školách, máme domluvený mechanismus (to je ten projekt Kompas), kdy inspekce na základě inspekční činnosti detekuje nějaké slabé stránky školy, pokud jsou v pedagogické oblasti, přizve NPI a NPI doručuje tu podporu. Pokud jsou v té manažerské, tak řekne střednímu článku“ (Rozhovor s Martinou Běťákovou, 00:25:30-00:26:11)

Souvisejícím nástrojem pak je vytvoření platformy pro komunikaci a spolupráci aktérů ve vzdělávání v území, kde by se aktéři měli potkávat, předávat si potřebné informace a řešit společné problémy. V rámci těchto platforem by se měli potkávat nejen školy a zřizovatelé, ale i ostatní aktéři, kteří na průběh vzdělávání mají vliv, jako jsou např. zástupci sociálních služeb. Co se týče setkávání aktérů v území, Ips SČ by se měl snažit synchronizovat svou činnost s MAPy, které v územích stále působí (a to i co se týče obsahu působení, ne jen formy).

Zřizovatelům bude IPs SČ taktéž poskytovat informace a metodickou podporu, a to velmi podobným způsobem jako vedení škol, tedy centrálně a prostřednictvím regionálních týmů i individuálně a měla by vést k tomu, že budou zřizovatelé schopni naplňovat svou roli vůči školám (Dokument č.1, s. 23).

Je zde pak také důraz na podporu přenosu informací, a to dvěma směry. Jednak by měly informace proudit od MŠMT ke školám a jejich zřizovatelům, aby měli dostatek informací o současném dění ve vzdělávacím systému a „věděli, co se po nich chce a co mají dělat“ (Rozhovor s Martinou Běťákovou, 00:08:28-00:08:31). Na druhou stranu je ale kladen i důraz na zjišťování potřeb škol a zřizovatelů v území pomocí regionálních týmů a předávání těchto informací směrem k MŠMT. Zpětná vazba vůči centru je v tomto případě vnímána jako zásadní a podle Běťákové by měla také pomoci odkrýt případné nepředvídané důsledky ostatních politik MŠMT a dát tak impuls k jejich nápravě (Běťáková, 00:08:40-00:09:13).

Výsledkem by tedy mělo být, že zřizovatelé i školy budou mít dostatek informací pro vykonávání své práce a naplňování svých rolí a MŠMT bude mít dostatek informací, aby mohlo směřovat své politiky tak, aby byly funkční a odpovídaly stavu v území.

Pokud bychom měli shrnout předpoklady o fungování IPs SČ a chování jeho cílových skupin v souladu s výzkumným rámcem Olejniczaka et al. (2020), převládající předpoklad je takový, že někteří zástupci vedení škol a zřizovatelů jsou znevýhodněni tím, že mají nedostatek kapacit. Jako deficitní potom jsou vnímány především kapacity personální, časové a profesionální. IPs SČ by měl tyto dvě cílové skupiny „vybavit“ profesionálními kompetencemi (profesionální kapacitou), které by jim měly umožnit úspěšně naplňovat jejich roli. Zároveň by oběma cílovým skupinám měly být poskytovány informace. Na jedné straně by tedy měli mít schopnosti pro naplňování své role a zároveň dostatek informací, které by jim měly sloužit jako argumenty a odůvodnění, proč by svou roli měli naplňovat určitým způsobem a proč je to důležité. IPs SČ má také aktéry v území „vybavit“ příležitostmi se potkávat a sdílet zkušenosti prostřednictvím facilitace vztahů mezi nimi a organizací regionálních platforem pro spolupráci.

Co se týče očekávaných efektů IPs SČ, je poměrně složité je na základě dokumentů určit, jelikož hlavní cíle projektu jsou formulovány ve smyslu vykonávání aktivit, nikoliv efektu těchto aktivit. Nicméně na základě studia strategických dokumentů (Dokument č. 2, 6),

z nichž koncept IPs SČ vychází, lze identifikovat, že opatření reaguje na nerovnosti v přístupu ke kvalitnímu vzdělávání a operuje s tím, že pomocí metodické podpory a spolupráce v území se povede podpořit změnu k lepšímu v těch školách, které v současné době poskytují méně kvalitní vzdělávání, než by potenciálně mohly.

8.1.2 Partnerství 2030+

Jak jsem již zmiňoval v kapitole 4, u Partnerství 2030+ je třeba zvážit návrhy hned dvou intervencí, které jsou výsledkem jeho počínání v oblasti školské správy: koncept Okresních partnerství (dále jen OP) a koncept Efektivní místní školské správy (dále jen Školská správa). Během analýzy dokumentů jsem zjistil a expertním rozhovorem si ověřil, že oba koncepty vychází ze stejného základu, tedy ze stejné definice problémů ve vzdělávacím systému a měly by směřovat k podobným dopadům. Proto se jim zde věnuji jako dvěma návrhům, jejichž filozofie dopadu je podobná a podporuje se, což odpovídá i pohledu Partnerství 2030+.

Problematické chování aktérů a překážky v chování

Cílovými skupinami Partnerství jsou ředitelé²⁴ a zřizovatelé. Zřizovateli jsou, podobně jako u IPs SČ, myšleny především obce. Co se týče ředitelů (a škol jako celku), identifikoval jsem celkem 5 typů problematického chování, na které se Partnerství zaměřuje:

- 1) ředitelé se dostatečně nevěnují pedagogickému vedení svých škol
- 2) školy nesdílí kapacity tam, kde by to bylo efektivní
- 3) školy nespolupracují a nepředávají si dobrou praxi
- 4) školy nedostatečně zapojují děti se znevýhodněním
- 5) školy se nedostatečně zapojují do naplňování centrálních strategií

(Dokument č. 10, s. 35)

Nedostatek času, který ředitelé věnují pedagogickému vedení škol je podle Partnerství zapříčiněn tím, že jsou ředitelé přetíženi administrativními procedurami (Dokument č. 10, s. 34). Zatížení administrativními procedurami by potom podle nich mohlo být do určité míry odbouráno, kdyby školy sdílely kapacity tam, kde by to bylo efektivní, ale to se podle nich také neděje (Dokument č. 10, s. 35).

²⁴ Přičemž někdy Partnerství zmiňuje jako cílovou skupinu i školy jako celek. Ředitelé tedy v tomto smyslu chápou jako zástupce onoho celku – jejich školy.

Důvod, proč školy nesdílí kapacity, což je zároveň další typ identifikovaného problémového chování leží v tom, že školy nejsou motivovány spolupracovat, ani si předávat dobrou praxi kvůli tomu, že mezi nimi panuje konkurenční prostředí (Dokument č. 10, s. 35). Druhým odůvodněním může být nedostatečná koordinace škol v území, která má plynout z toho, že nejsou potřebné struktury, které by v území podporovaly právě tuto spolupráci škol a poskytovaly pedagogické vedení (Dokument č. 13, s. 6). Problémové chování spočívající v tom, že školy nespolupracují a nepředávají si dobrou praxi, je potom podle Partnerství zapříčiněno stejnými překážkami.

Dalším problematickým chováním škol potom je, že se jim nedaří dostatečně zapojovat a vzdělávat děti se znevýhodněním. Překážka, která to školám nedovoluje, podle nich tkví v tom, že problémy, které jsou spojené se (především sociálními) znevýhodněními dětí a žáků, jsou jen těžko řešitelné na úrovni jedné školy (Dokument č. 10, s. 34). A jelikož podle nich není resort školství dostatečně propojen s dalšími veřejnými službami, jako je sociální oblast, zdravotnictví, OSPODy²⁵ apod. a panuje resortismus (Dokument č. 10, s. 35), nedaří se tyto problémy řešit ani v území. K obtížné situaci v tomto smyslu podle nich dále přispívá špatná komunikace mezi aktéry v území (Dokument č. 10, s. 35).

Posledním identifikovaným problematickým chováním je, že se školy nedostatečně zapojují do naplňování centrálních strategií MŠMT, což podle nich může být zapříčiněno tím, že nemají dostatečnou důvěru ve vzdělávací systém (Dokument č. 10, s. 35), k čemuž také přispívá špatná komunikace mezi aktéry ve vzdělávání:

„Dochází ke špatné komunikaci, informace nejsou dostatečně předávány mezi různými vzdělávacími subjekty, dochází ke zpoždování a zkreslování informací, což přispívá k nedůvěře“ (Dokument č. 10, s. 35).

²⁵ Orgány sociálně-právní ochrany dětí

Druhou identifikovanou cílovou skupinou, u které se Partnerství snaží o změnu chování, jsou zřizovatelé. Problémové chování této skupiny spočívá v tom, že

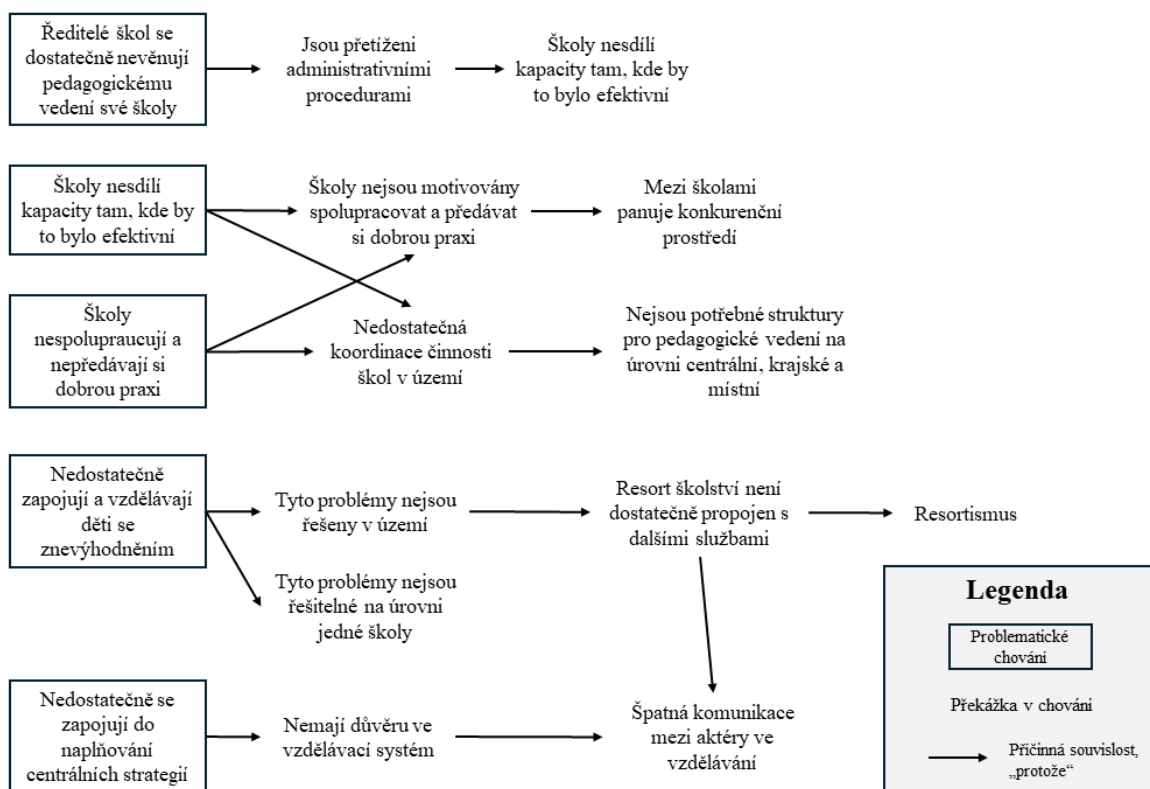
- 1) Neposkytují dostatečný pedagogický leadership v území,
- 2) neodborně vybírají ředitele,
- 3) a v rámci své praxe neodborně a zpolitizovaně ovlivňují ředitele.

(Dokument č. 10, s. 34-35)

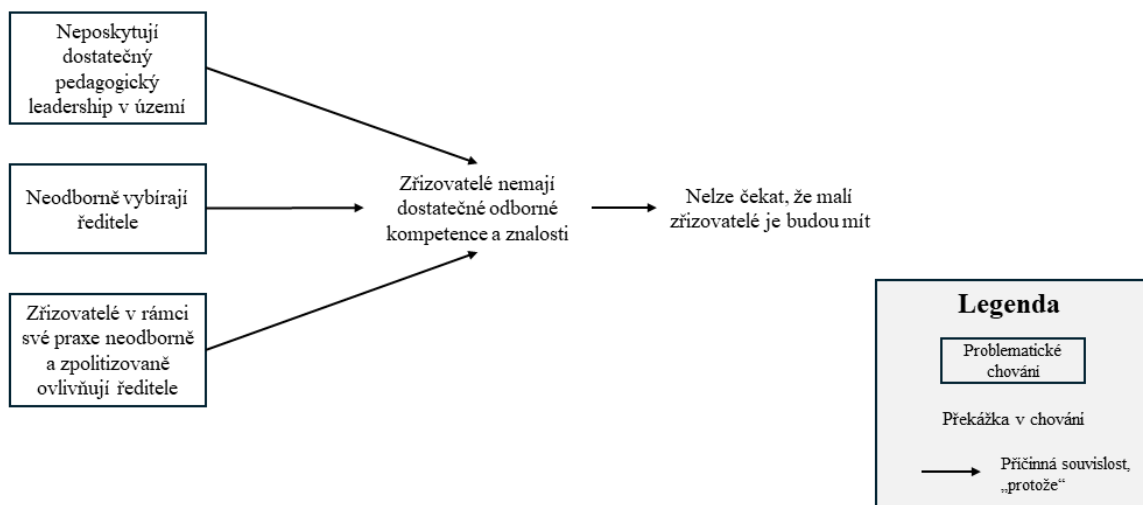
Překážky, které zřizovatelům nedovolují se chovat jinak, pak jsou stejné pro všechny 3 druhy problematického chování a to sice, že zřizovatelé nemají dostatečné odborné kompetence a znalosti v oblasti vzdělávání, protože to od nich, vzhledem k tomu, s jakými personálními a odbornými kapacitami pracují, ani nelze očekávat (Dokument č. 10, s. 34).

Schéma č. 2: Problematické chování a překážky definované Partnerstvím

Problematické chování a překážky v chování ředitelů (a vedení) škol – Partnerství



Problematické chování a překážky v chování zřizovatelů – Partnerství



(vlastní zpracování)

U škol i u zřizovatelů Partnerství identifikovalo taková problematická chování, která jsou skupinová a opakovaná. Překážky v chování jsou potom definovány nejčastěji jako překážky spočívající v nedostatku příležitostí, které poskytuje současná infrastruktura vzdělávacího systému, jako např. nedostatečné propojení resortu školství s dalšími službami v území, nedostatečná koordinace činnosti v území nebo nerealističnost očekávání, že zřizovatelé budou poskytovat pedagogický leadership. Druhým nejčastějším typem překážky jsou takové, které mají původ v motivaci nebo postojích aktérů, což je třeba nedostatečná motivace škol spolupracovat, protože se cítí navzájem ohroženy v rámci konkurenčního boje o žáky. Stejně tak do této kategorie překážek patří nedůvěra ve vzdělávací systém, která má být hlavní příčinou, proč se do škol nedaří propsat vzdělávací strategie.

Partnerství dále identifikuje i překážky založené na nedostatku kapacit (časových, personálních, odborných, atd.), přičemž sem spadají nedostatečné časové kapacity ředitelů věnovat se pedagogickému leadershipu a nedostatečné odborné kapacity zřizovatelů zajišťovat pedagogický leadership v území a vybírat kvalitní ředitele a odborně je hodnotit.

Nástroje a jejich očekávané účinky

Co se týče nástrojů, u Partnerství rozlišují mezi konceptem OP a Školské správy, protože, ač oba koncepty reagují na stejné problémy a směřují k podobným konečným dopadům, používají různé nástroje a celkové přehlednosti by neprospělo, kdybych je zde směšoval.

Koncept OP, který má působit na úrovni okresu, by se měl zaměřit především na *podporu spolupráce aktérů v území*, a to jak v oblasti školství, tak aktérů v oblasti zdravotnictví a sociálních služeb, která by měla vést k tomu, že se aktéři společně učí, mají představu o tom, jaká se v území vyskytuje dobrá praxe, rozumí podstatě profesního učení ředitelů a učitelů a vědí, jak ho podporovat a znají data o klíčových vzdělávacích výsledcích na svém území. Spolupráce aktérů by také měla spočívat v tom, že si všichni společně určí cíle, kterých chtějí dosáhnout v oblasti učení a wellbeingu dětí a jaké jsou jejich role – co pro to každý z nich musí udělat, což by mělo zpřehlednit systém aktérů v území a zjednodušit jejich komunikaci. To by opět mělo vést ke zvýšení kvality vzdělávání a v důsledku ke snižování nerovností v přístupu ke kvalitnímu vzdělávání. Prostřednictvím podpory profesního učení by se také mělo dospět k tomu, že se budou zvyšovat kompetence ředitelů pedagogicky vést školu a učitelů kvalitně učit, čímž by se měla zvyšovat celková kvalita vzdělávání (Dokument č. 10).

K používání těchto nástrojů s těmito dopady se aktéři v území: 1) zástupce krajského úřadu, 2) zástupce ORP a 3) a realizátoři MAP přihlašují podepsáním *memoranda o okresním partnerství*, v rámci kterého přebírají odpovědnost za naplňování obsahu, který je rámcově navržen přímo Partnerstvím, ale to do něj již dál autoritativně nezasahuje. Partnerství samotné pak poskytuje OP podporu svých odborných pracovních skupin a tzv. Průvodců partnerství (konzultantů) a zajišťuje možnost nositelů různých OP sdílet zkušenosti (Dokument č. 10). Nástroje OP by se tak daly rozdělit do dvou skupin:

- 1) Struktura a kultura spolupráce, kterou navrhlo Partnerství a naplňují ji aktéři, kteří se podepsáním memoranda stávají nositeli OP.
- 2) Konzultační a vzdělávací a aktivity Partnerství vůči OP.

Koncept školské správy by měl změnit strukturu správy školství v ČR tím, že by byla vytvořena instituce, která by měla mít odpovědnosti a kompetence, o kterých se více zmíním níže, každopádně zatím není jasné, jaká by měla být její právní forma a na jaké přesně úrovni správy by se měla nacházet.

Instituce by měla zajišťovat pedagogický leadership v území, což by mělo vyřešit nedostatečné naplňování této role zřizovateli. Pedagogický leadership v území by měl sestávat např. z definování územní strategie s navázáním na centrální strategické směřování,

organizování profesního učení v území, vedení evaluačních rozhovorů s řediteli apod. (Dokument č. 13, s. 9). Instituce by měla zároveň zajišťovat aktivity vedoucí ke zvyšování rovných šancí v území, např. spolupracovat se sociálními službami, koordinovat odbornou podporu pro žáky se znevýhodněními a zabránit vzniku segregovaných škol (Dokument č. 13, s. 9-10). Instituce by měla tak být reakcí na skutečnost, že problémy tohoto rázu přesahují pole působnosti jedné školy a jejich řešení musí být koordinováno v území (Dokument č. 10, s. 34).

Nepedagogická zátěž ředitelů je v konceptu školské správy řešena tak, že tato instituce nepedagogickou zátěž ředitelů převezme na sebe do takové míry, že ředitelům zbude 50-80 % jejich pracovní doby na pedagogický leadership v rámci školy. Jedná se především o převzetí kompetencí v oblasti správy IT, účetnictví, managementu provozu školních budov, zajišťování právních úkonů apod. (Dokument č. 13, s. 8-9). Školám by měla být také nabízena možnost vzdání se právní subjektivity ve prospěch instituce, přičemž to by mělo vést k zefektivnění systému a sdílení kapacit škol bez právní subjektivity v území (Dokument č. 13, s. 11). Dále by měl mít zřizovatel zákonem danou odpovědnost za minimalizaci nepedagogické zátěže ředitelů svých škol (Dokument č. 13, s. 12).

Instituce by měla mít v zákoně ukotvenou odpovědnost za kvalitu vzdělávání v území (Dokument č. 13). Aby instituce mohla vykonávat pedagogický leadership v území a nést tuto odpovědnost, je podle Partnerství třeba, aby k tomu měla dostatečné pravomoci. Instituce by tak ve svém území měla vybírat, hodnotit a odměňovat ředitele (Dokument č. 13, s. 13), což by mělo ovlivnit nejen kvalitu vybraných ředitelů, ale také zajistit, že je jejich práce hodnocena odborně a jsou posouváni směrem k poskytování kvalitního vzdělávání na svých školách.

Instituce by také měla spolupracovat s ostatními veřejnými službami v území, jako je IPs SČ, krajský úřad, spolupracovat na „implementaci dlouhodobého záměru kraje v oblasti vzdělávání“ (Dokument č. 13, s. 14) a zároveň by měla participovat v roli partnera na MAP (Dokument č. 13, s. 13). Spolupráce by měla vést k naplňování centrálních strategií a řešení problémů v území prostřednictvím spojení sil všech aktérů.

Co se týče používaných nástrojů, OP staví především na nástrojích, které cílové skupiny vybavují prostředky nutnými pro změnu chování. Cílové skupiny jsou takto „vybaveny“ např.

platformou, jejíž existence jim má umožnit spolupracovat a koordinovat jejich aktivity. Velkou roli má v konceptu OP také poskytování informací. Informace o tom, jak v území fungovat, mají zástupci OP čerpat externě ze zkušenosti ostatních OP a od odborných pracovních skupin Partnerství. Sdílení informací nicméně má fungovat i v rámci OP mezi aktéry a školami navzájem.

Podpis memoranda jako nástroj OP nicméně nese známky regulace, jelikož určitým způsobem kodifikuje spolupráci aktérů v území (a její cíle) a může působit jako složení slibu, ke kterému se někteří aktéři cítí zavázáni, což může formovat dynamiku jejich rozhodnutí a napomáhat tak dodržování cílů OP, a tedy směřovat i k samotné změně chování.

Školská správa také používá nástroje založené na předávání informací a „vybavení“ aktérů, a to především v rámci pedagogického leadershipu v území, zajišťování rovných šancí a synergie s ostatními veřejnými službami, kde se snaží aktéry informovat o tom, proč je v těchto oblastech nutné postupovat určitým způsobem. V rámci pedagogického leadershipu je to např. konkrétně využívání dat o vzdělávání v území, které slouží jako informace pro další rozhodování. Dále má pak instituce v rámci pedagogického leadershipu např. organizovat profesní učení učitelů, na což se dá nahlížet jako na zajištění podmínek pro čerpání zkušeností. A asi jedním z nejdůležitějších nástrojů, který také spadá do kategorie těch „vybavujících“, je převzetí nepedagogické zátěže ředitelů škol, což by mělo vést k tomu, že ředitelé budou mít podmínky pro věnování se pedagogickému leadershipu na úrovni školy.

Školská správa ale také zahrnují mnohem více regulačních prvků. Nejen, že by měla vést k zákonnému včlenění nové instituce do systému školské správy, ale také by v rámci tohoto konceptu měli mít zřizovatelé nově zákonnou odpovědnost za minimalizaci nepedagogické zátěže ředitelů škol.

8.1.3 Srovnání předpokladů o funkčnosti konceptů SČ

Oba přístupy k střednímu článku míří na problémové chování dvou stejných *cílových skupin*, ředitelů a zřizovatelů. U IPs SČ je nicméně patrný záměr působit nikoliv jen na osobu ředitele, ale i na širší vedení. Partnerství pak směřuje, spíše než na ředitele a širší vedení školy, na školu jako celek, který je ředitelem zastupován. Cílovou skupinu zřizovatelů oba přístupy vnímají především jako obce.

Definice problematického chování cílových skupin je do jisté míry podobná. Co se týče problematického chování ředitelů, je v obou přístupech problematizován čas, který je ze strany ředitelů věnován pedagogickému vedení školy. Přístupy se liší v tom, že IPs SČ problematizuje i profesionalitu naplňování nepedagogické role ředitele. Tím se Partnerství nezabývá, jelikož, jak lze vyčíst z navrhovaných nástrojů, spíše zpochybňuje, že by tuto práci měli vykonávat ředitelé.

V případě problematického chování ředitelů se potom do jisté míry liší právě definice *překážek*. MŠMT nedostatečnou profesionalitu zdůvodňuje, v případě nepedagogické stránky práce, nedostatečnými kompetencemi ředitelů pro naplňování této role. V případě pedagogické stránky práce ho zdůvodňuje zahlcením nepedagogickými úkony, které plyne z používání neefektivních postupů pro jejich provádění. Partnerství nedostatek času věnovaný řediteli pedagogickému vedení taktéž zdůvodňuje překážkou v podobě jejich přetížení administrativními procedurami (jejich nepedagogickou rolí). Dál již ale netematizuje nedostatečné kompetence ředitelů v nepedagogických záležitostech. Na rozdíl od MŠMT říká, že administrativní přetížení plyne z nedostatečného sdílení kapacit škol mezi sebou²⁶.

Co se týká dalších typů problematického chování ředitelů, jež je definováno velmi podobně, především v oblasti nedostatečné spolupráce aktérů a škol v území, která je podle obou zapříčiněna konkurenční atmosférou formující vztahy mezi školami. Obě iniciativy také zmiňují nedostatek důvěry ve vzdělávacím systému, který stojí za tím, že školy nekomunikují s MŠMT a nedostatečně naplňují centrální strategie.

U zřizovatelů je jejich problematické chování definováno podobně jako u ředitelů a mezi

²⁶ Zde je nicméně nutné dodat, že i MŠMT sdílení kapacit napříč školami tematizuje a podporuje (především prostřednictvím připravované legislativní změny dávající školám možnost fungovat bez právní subjektivity. Jen v dokumentech, na rozdíl od Partnerství, netematizuje kauzální souvislost administrativního zatížení a sdílení kapacit explicitně.

přístupy MŠMT a Partnerství se zde také v jeho zarámování objevuje podobný rozdíl. Přestože oba přístupy zmiňují ne odbornost zřizovatelů – MŠMT v podpoře škol a Partnerství v nedostatečném pedagogickém leadershipu v území a při vybírání a hodnocení ředitelů – neshodují se v předpokládané příčině tohoto stavu. MŠMT vidí jako důvod nedostatečné organizační a odborné zázemí zřizovatelů a jejich nedostatečnou informovanost o tom, jak by měli školy podporovat. Partnerství tuto ne odbornost vnímá také, ale zároveň dodává, že od nich tuto odbornost ani nelze čekat a snažit se o ní.

MŠMT obecně, více než Partnerství, vidí překážky především v nedostatku kapacit daných cílových skupin. Partnerství spíše tematizuje překážky ve formě nedostatku příležitostí (infrastruktury, pravidel a systému).

Definice problematického chování se pak odráží také v nástrojích. Oba přístupy pracují primárně s nástroji, které mají cílové skupiny „vybavit“ příležitostmi a kompetencemi a nástroji spočívajícími v poskytování informací. Přístupy se nicméně poměrně liší v jejich konkrétním použití.

IPs SČ těmito nástroji směřuje k tomu, že ředitelé i zřizovatelé budou dostatečně informovaní a kompetentní pro vykonávání svých rolí, přičemž předpokládá, že cílové skupiny budou mít zájem informace a kompetence využít a změnit své chování. To je podpořeno i tím, že většina nástrojů IPs SČ by se dala definovat jako poskytování služeb, které mohou školy a zřizovatelé odebírat v tu chvíli, kdy uznají za vhodné.

Partnerství ve svých návrzích sleduje odlišnou linku. Návrh OP také vychází z dobrovolnosti a zájmu, ale jakmile se aktér rozhodne stát se součástí OP, podepisuje memorandum o spolupráci a tím se zavazuje ke kontinuální účasti v podpoře, která je v rámci OP poskytována a je zároveň „součástí“ nástrojů, které Partnerství navrhlo, ale aktéři v rámci OP je již používají sami.

Návrh školské správy se potom od přístupu IPs SČ liší především v tom, že zřizovatele neplánuje pro naplňování jejich současné role edukovat a poskytovat jim informace, nýbrž jim má některé kompetence vzít a přenést je na nově vzniklou instituci. Velký rozdíl pak také je, že model již do takové míry není postaven na zájmu aktérů nástroje používat, jelikož by navrhovaná instituce měla mít ze zákona definovanou odpovědnost za vzdělávací výsledky v území a kompetenci hodnotit a odměňovat ředitele škol. Tento regulační nástroj tak do jisté

míry stojí nad těmi ostatními a je vnímán jako nástroj, který by měl zajistit funkčnost těch ostatních, které již spočívají v poskytování informací a „vybavení“ cílových skupin.

Jak jsem již zmiňoval výše, očekávané dopady přístupů IPs SČ a Partnerství jsou v podstatě stejné, protože IPs SČ i Partnerství směřují k cíli určenému S2030+, tedy: „Snížit nerovnosti v přístupu ke kvalitnímu vzdělávání a umožnit maximální rozvoj potenciálu dětí, žáků a studentů“, jen se liší cesta, kterou se iniciativy rozhodly tohoto cíle dosáhnout.

Tabulka č. 4: Shrnutí analýzy předpokladů o funkčnosti přístupů ke střednímu článku

	Ředitelé	Zřizovatelé
Problematické chování	<p><i>Oba přístupy</i> tematizují nedostatek času ředitelů na pedagogický leadership; nedostatek spolupráce mezi školami a aktéry ve vzdělávání a nedostatek komunikace. Oba přístupy zmiňují nenaplnění centrálních strategií ze strany škol.</p> <p><i>IPs SČ</i> tematizuje nedostatečnou profesionalitu ředitelů v oblasti pedagogické i nepedagogické. Také specificky zmiňuje nedostatečnou vzájemnou komunikaci MŠMT se školami.</p> <p><i>Partnerství</i> tematizuje nedostatečné začleňování a vzdělávání dětí se znevýhodněním a nedostatečné sdílení kapacit mezi jednotlivými školami.</p>	<p><i>Oba přístupy</i> tematizují nedostatečné naplnění role zřizovatelů, kterou v současné době mají vůči „svým“ školám.</p>
Překážky v chování	<p><i>Oba přístupy</i> tematizují zahlcení ředitelů administrativou; rivalitu mezi jednotlivými školami která stojí za tím, že spolu nespolečně pracují; vzájemnou nedůvěru mezi aktéry ve vzdělávání a škol vůči centru, která stojí za tím, že se školy nezapojují do naplnění centrálních strategií.</p> <p><i>IPs SČ</i> tematizuje nedostatečné kompetence ředitelů ve vykonávání nepedagogické práce, což zapříčiňuje, že jí tráví více času a mají tak méně prostoru věnovat se nepedagogické práci. <i>Spíše definuje překážky spočívající v nedostatku kapacit.</i></p> <p><i>Partnerství</i> jako jeden z důvodů přetížení ředitelů zmiňuje nedostatečné sdílení administrativních kapacit mezi školami. Dále jako důvod nedostatečné spolupráce škol kromě konkurenčního prostředí uvádí nedostatečné struktury pro zajišťování pedagogického vedení a spolupráce v území. <i>Spíše definuje překážky spočívající v nedostatku příležitostí, infrastruktury.</i></p>	<p><i>Oba přístupy</i> tematizují nedostatečné odborné, časové a personální kapacity zřizovatelů v oblasti podpory škol.</p> <p><i>Partnerství</i> dále uvádí, že tyto kapacity od zřizovatelů ani není možné očekávat.</p>

Nástroje	<p>Oba přístupy vytvářejí platformu pro spolupráci škol a aktérů v území.</p> <p>IPs SČ poskytuje vedení škol informace a metodickou podporu s cílem jejich zkompetentnění v nepedagogické oblasti.</p> <p>Partnerství přináší aspekt zákonné odpovědnosti za kvalitu vzdělávání na územní úroveň. Návrh Školské správy počítá se vznikem nové instituce, která v území část nepedagogické práce škol převezme.</p>	<p>Oba přístupy vytvářejí platformu pro spolupráci škol a aktérů v území.</p> <p>IPs SČ poskytuje zřizovatelům informace a metodickou podporu s cílem jejich zkompetentnění v podpoře škol.</p> <p>Partnerství přináší aspekt zákonné odpovědnosti za kvalitu vzdělávání na územní úroveň. Návrh Školské správy počítá se vznikem nové instituce, která převezme roli zřizovatele jako pedagogického leadera – měla by např. vybírat ředitele, hodnotit je a odměňovat.</p>
Efekty	<p>Oba přístupy cílí na zvýšení kvality vzdělávání a snižování nerovností v přístupu ke kvalitnímu vzdělávání. Podobně také vnímají, že řešení problémů v území by měla ulehčit dostatečná spolupráce aktérů včetně sociálních služeb a institucí zdravotního sektoru v území.</p> <p>IPs SČ si od zkompetentnění vedení škol v nepedagogických úkonech a jejich informovanosti slibuje více času, který budou moci věnovat pedagogickému vedení školy, což by mělo vést ke zvýšení kvality výuky. Podpora od MŠMT by také měla vést ke zvýšení důvěry mezi MŠMT a aktéry v území a tedy i jejich otevřenosti spolupracovat na implementaci vzdělávacích politik. Ředitelům by také mělo pomoci, že zřizovatelé by měli mít dostatek informací a kompetencí pro podporu škol a měla by se snížit jejich administrativní zátěž.</p> <p>Partnerství si od přenesení odpovědnosti za kvalitu vzdělávání na územní úroveň slibuje odbornost pedagogického leadershipu a vedení ředitelů. Převzetí části administrativy by mělo vést ke snížení nákladů na administrativu a zároveň ulehčení ředitelům, kteří se budou moci věnovat pedagogickému leadershipu ve své škole.</p>	

(vlastní zpracování)

8.2 Narativ teorie změny

V této kapitole se zabývám narativem teorie změny přístupů IPs SČ a Partnerství, přičemž ten by měl poskytnout jakýsi rámec pro zjištění z předchozí kapitoly. Narativ změny by totiž měl odhalit základní hypotézu nebo premisu, na které je funkčnost intervence postavena (Mayne 2023, s. 2). Důležitost a vliv narativu teorie změny spočívá v tom, že může ovlivnit, jak je intervence vnímaná veřejností (ibid 2015, s. 135).

V této podkapitole nejdříve identifikuji témata, která aktéři stojící za návrhy analyzovaných přístupů vztahují k jejich funkčnosti. V následující části kapitoly pak tato témata skládám do samotných narativů teorie změny.

8.2.1 Opakující se témata

V rozhovorech s aktéry se opakovalo téma *odpovědnosti* (akontability), ale v obou přístupech se s tímto konceptem pracuje jinak. Partnerství s odpovědností ve svých návrzích pracuje jako se základním předpokladem zlepšování kvality učení:

„Nutnou podmínkou pro podstatné zlepšení učení dětí a žáků v mateřských a základních školách je to, aby byla v systému veřejné správy určena instituce, která ze zákona ponese odpovědnost za kvalitu vzdělávání na jasně definovaném území menším než kraj“ (Dokument č. 13).

„Ale místní školská správa je něco, co je zakotveno v zákoně, nese to odpovědnost, má to kompetence, má to zdroje, je to financované ze státního rozpočtu“ (Rozhovor s Vladimírem Srbem, 00:46:24-00:46:38).

IPs SČ pracuje s odpovědností poněkud odlišně. Běťáková v rozhovoru zmiňuje, že IP SČ by měl být prostředkem oboustranné komunikace škol a aktérů ve vzdělávání s centrem (MŠMT), což by mělo spočívat v tom, že IPs SČ na jednu stranu poskytuje informace směrem ke školám, ale zároveň od nich získává zpětnou vazbu a zjišťuje „co nefunguje, co nemá ten efekt, jde proti smyslu, nevytváří kvalitu, je zbytečně zatěžující, nebo naopak chybí“ (Rozhovor s Martinou Běťákovou, 00:09:03-00:09:13) aby pak MŠMT pak na tomto základě mohlo upravovat svůj přístup nebo komunikaci.

„Ale ta centrální podpora je přijetím odpovědnosti toho ministerstva za to, že tu legislativu a ty pravidla, které nastavuje, jsou srozumitelné a odpovídají tomu, co se

děje v terénu. To znamená, já umím srozumitelně komunikovat do těch škol, co se po nich chce a co mají dělat“ (Rozhovor s Martinou Běťákovou, 00:08:18-00:08:38).

Toto přijetí odpovědnosti je podle Běťákové něčím, co by mělo pomoci získání důvěry a respektu škol směrem k MŠMT. Tím, že IPs SČ bude „podaná ruka řediteli, ale zároveň otevřené oči a uši ministerstva“ (Rozhovor s Martinou Běťákovou, 00:09:24-00:09:30), by se mělo docílit toho, že nakonec školy, které MŠMT a jeho počínání věří a cítí v něm oporu, budou spíše následovat centrální strategické cíle a společně pracovat na jejich naplnění.

Zatímco IPs SČ by měl být převzetím odpovědnosti ze strany MŠMT, pro Partnerství je odpovědnost něčím, co by mělo prostupovat vzdělávacím systémem a všemi jeho úrovněmi (viz dokument č. 13, s. 20).

Další téma, které se, tentokrát pouze ve výpovědích, objevovalo, jsem nazval *něco, co můžeme udělat hned*. Zástupci obou přístupů ke konceptu středního článku v určitém smyslu zmiňují, že jejich přístup je něco, co se dá udělat už v současném nastavení systému, se současnou legislativou. Běťáková to zmiňuje, když srovnává IPs SČ s návrhem školské správy od Partnerství a zmiňuje, že IPs SČ by nemohl v současném systému vykonávat stejné aktivity, které má mít podle návrhu Partnerství, jelikož by to znamenalo, že by docházelo ke dvojímu financování téhož a hned potom dodává:

„ale zároveň potřebujeme dělat ty věci hned. Od začátku je to vedené tím okamžitě pomáhat a já potřebuju hned, aby se ředitelé nebáli jít do funkce, že v tom zůstanou sami, že budou prostě jednou nohou ve vězení, aby věděli teď, když se rozhodnou, že když budou mít průšvih, tak zavolají.“ (Rozhovor s Martinou Běťákovou, 00:31:25-00:31:47).

Vladimír Srb se tohoto tématu dotkl ve chvíli, kdy hovořil o návaznosti konceptů OP a školské správy. OP, které již v některých okresech funguje. Vidí ho aktivitu, která může fungovat již v současném systému a přinášet nějaký užitek. OP označuje za jeden z pokusů „jak překlenout to vakuum vycházející z toho, že tady není efektivní místní školská správa“ (Rozhovor s Vladimírem Srbem, 00:48:15-00:48:23). Dále pak mluví o OP jako o něčem, co je „...reálné, protože na druhou stranu se nic jiného teď dělat nedá, dokud není pro to vytvořen legislativní rámec“ (Rozhovor s Vladimírem Srbem, 00:47:53-00:48:04).

Zde je zajímavé, že přestože se oba respondenti shodují v tom, že se něco musí udělat už teď, liší se v názoru na to, co by to přesně mělo být.

Dále jsem zaznamenal, že oba respondenti zmiňovali něco, co jsem, po vzoru Běťákové, která tento termín přímo použila, nazval *podvozek*. Tato metafora má poukazovat na fakt, že podvozek u automobilu je jedním ze základních prvků, který zajišťuje, že je automobil v pohybu. IPs SČ by podle Běťákové měl být podvozkem, na kterém se povezu ostatní vzdělávací politiky MŠMT (Rozhovor s Martinou Běťákovou, 00:16:00-16:50).

Běťáková vnímá jak jeho centrálně, tak regionálně poskytovanou podporu jako naplnění základních potřeb ředitelů a zřizovatelů, což podle ní dál buduje důvěru škol, která je důležitá pro fungování vzdělávací politiky (Rozhovor s Martinou Běťákovou, 00:16:00-16:50).

„Tím, že ten metodik neřekne: ‚podívejte se, já jsem tady kvůli tomu, aby se děti dobře vzdělávaly a tohle je...‘. Tím, že fakt pomůže s tím každodenním tak, že facilituje spor se zřizovatelem, že oběma vysvětlí, jak se tvoří rozpočet školy (...).“
(Rozhovor s Martinou Běťákovou, 00:14:20-00:14:37).

Vladimír Srb v rozhovoru také zmiňuje aspekt, který by se dal definovat jako *podvozek*, a to kulturu spolupracující profesionality²⁷. Jde o kulturu spolupráce, která je jednou z věcí, jež mají být rozvíjeny pomocí OP, a také jedním z důvodů, proč Partnerství vznik OP podporuje. Kulturu spolupracující profesionality vidí jako základ, aby územní struktury školské správy fungovaly:

„mimochodem to ukazují i výzkumy, že i takovýchle struktury mají přidanou hodnotu pouze tehdy, když ty lidi tam se naučí používat právě tu efektivní kulturu, my jí říkáme spolupracující profesionalita, a protože vycházíme tady z toho konceptu dobře popsanyho. (...) A tahleta kultura – a to je jeden z hlavních důvodů, proč podporujeme i ta Okresní partnerství – se dá pěstovat i v rámci tady těch nestabilních struktur.“
(Rozhovor s Vladimírem Srbem, 00:53:19-00:53:53).

S IPs SČ i s přístupem Partnerství je potom spojeno uvažování o *efektivitě*. Srb o efektivitě mluví v souvislosti s projektovým přístupem k intervencím a spojuje ji s udržitelností těchto projektů a mírou, do jaké je jejich dopad plošný. A zmiňuje, že efektivní školská správa –

²⁷ Což je koncept převzatý od Hargreaves a O'connor (2018), který je součástí Hargreavesova konceptu Vedení ze středu (Leading from the middle).

návrh Partnerství – je „úplně něco jiného, čemu ale se můžem přibližovat, to znamená prostě to, co dělají MAPy a KAPy a Kurikulum a tak dál, jsou všechny nějaké malé výseče projektového typu“ (Rozhovor s Vladimírem Srbem, 00:47:16-00:47:29). Koncept školské správy by tak podle něj znamenal, že by projekty byly spíše doplněním podpory, kterou by školská správa systematicky zajišťovala, což by mělo přispět k udržitelnosti systému (Rozhovor s Vladimírem Srbem, 00:46:20-00:48:36). Dalším momentem, který se v přístupu Partnerství týká efektivity pak je uvažování o finanční efektivitě systému. Koncept školské správy, kde navrhovaná instituce zajišťuje činnosti vyplývající z právní subjektivity, které na ni školy delegují, by měl přispívat ke snížení nákladů a tedy k úsporám z rozsahu.

V přístupu IPs SČ se o efektivitě uvažuje poněkud jiným způsobem, jde zde především o rychlost předání informací pomocí jednotlivých komunikačních prostředků a to, že odpovídá požadavkům cílových skupin. Zároveň pak pracuje s efektivitou v tom smyslu, že by jeho působení mělo vést k tomu, že ředitelé vykonávají svou nepedagogickou práci efektivně (Dokument č. 1, s. 9)

8.2.2 Narativy teorie změny

Zde se pokouším o syntézu zjištěných předpokladů o funkčnosti analyzovaných konceptů středního článku a identifikovaných opakujících se témat do narativu, který co nejstručněji vystihuje teorii změny IPs SČ a přístupu Partnerství.

IPs SČ na základě analýzy vnímám jako koncept, který spočívá v poskytování podpory v podobě předávání informací a poskytování konzultací ředitelům a zřizovatelům, kteří v současnosti právě kvůli nedostatku informací a kompetencí nedostatečně naplňují své role. *IPs SČ* má dodat tyto informace a kompetence, tím naplnit jejich základní potřeby a poskytnout jim prostor věnovat se činnostem, které jsou již nad rámec těchto základních potřeb – činnostem, které jsou v souladu s centrálními strategiemi. Prostřednictvím naplnění těchto základních potřeb má dojít také k tomu, že si ředitelé a zřizovatelé vybudují důvěru ke vzdělávacímu systému, protože budou mít jistotu, že jim v případě problému někdo pomůže a zároveň jasné informace o tom, co od nich systém očekává a jaká je jejich role. Vše zmíněné by dohromady mělo vést k tomu, že budou mít ředitelé dostatek prostoru pro pedagogické vedení v rámci své školy, což povede ke zvyšování kvality učení.

Partnerství se v rámci konceptu OP a návrhu efektivní školské správy snaží změnit správu českého vzdělávacího systému tím, že do něj vloží instituci, která bude mít zákonnou odpovědnost za kvalitu vzdělávání ve svém území a zároveň kompetence, které jí umožní tuto odpovědnost naplňovat. Tyto kompetence budou znamenat možnost vést ředitele škol v území, zabránit segregaci ve vzdělávání a minimalizovat nepedagogickou zátěž ředitelů. Chce tím docílit toho, že všichni aktéři v území budou spolupracovat, učit se od sebe a vědět, kam jejich území směřuje a jaká je jejich role a budou mít podmínky pro její naplňování. Fungování takového systému by mělo směřovat ke stabilizaci a sjednocení vzdělávacího systému, kde je podpora škol doposud řešena prostřednictvím projektů, u nichž není zajištěna udržitelnost. Plošnost této iniciativy by měla vést k tomu, že se budou zlepšovat výsledky ve všech školách, což povede ke snižování nerovností ve vzdělávání a bude rozvíjen potenciál všech dětí.

9 Diskuse

V diskusi se věnuji vztažení identifikovaných teorií změny k dosavadnímu poznání o problematice středního článku. Zároveň se věnuji diskusi metodologického přístupu, který jsem v práci využil a způsoby, kterými by se na zjištění této práce dalo navázat v dalším výzkumu.

Lze si všimnout, že do obou analyzovaných přístupů ke střednímu článku se do určité míry promítají témata, která jsou v publikaci Burns a Köster (2016a) spojována s řízením komplexních vzdělávacích systémů.

Jak jsem již uvedl v předchozí kapitole, oba přístupy pracují s *odpovědností (akontabilitou)*. IPs SČ má přinést vyšší akontabilitu MŠMT vůči školám a ostatním aktérům ve vzdělávání tím, že zprostředkuje obousměrnou komunikaci s MŠMT. Bude tak na jednu stranu poskytovat informace a vysvětlovat přístup MŠMT a na druhou stranu sbírat zpětnou vazbu od škol ohledně nejasností, které se v poskytovaných informacích vyskytnou. V tomto smyslu MŠMT prostřednictvím IPs SČ převezme odpovědnost za vzdělávací politiky a jejich komunikaci. Partnerství s akontabilitou pracuje jako se základním předpokladem fungování zlepšování kvality učení a zdůrazňuje, že je důležité, aby aktéři, kteří mají odpovědnost, měli také odpovídající kompetence pro její naplňování.

Oba přístupy se také věnují *kapacitám* aktérů v rámci vzdělávacího systému, přičemž oba nějakým způsobem směřují např. k řešení nedostatečných kapacit některých ředitelů a zřizovatelů. Tyto kapacity se jim oba přístupy snaží různými způsoby doplnit a uvolnit. IPs SČ spoléhá spíše na vertikální zkapacitnění aktérů prostřednictvím samotných IPs SČ a Partnerství spíše na předávání informací a zkušeností horizontálně, mezi jednotlivými aktéry v území.

Partnerství i IPs SČ se také věnuje tématu *naplňování strategického řízení a rozvoje* vzdělávacího systému. IPs SČ směřuje hlavně k tomu, aby aktéři ve vzdělávání měli důvěru ve vzdělávací systém (a v MŠMT) a měli naplněné základní potřeby. Doufá přitom, že by to mělo vést k jejich ochotě a schopnosti naplňovat centrálně určené strategické směřování vzdělávací politiky. Partnerství se snaží o to, aby si sami aktéři v území osvojili strategické myšlení, určovali si společné cíle a ve vzájemné spolupráci jich dosahovali, přičemž tyto cíle by podle Partnerství měly odpovídat centrální strategii MŠMT.

I vzhledem k tomu, že se podoba a kompetence středních článků napříč vzdělávacími systémy velmi liší na základě místního kontextu, nelze říci, že navržené střední články jasně sledují nějakou logiku působení konkrétního zahraničního středního článku. Nicméně je možné sledovat podobnosti s některými normativními přístupy ke střednímu článku.

Přístup Partnerství se např. v některých aspektech podobá přístupu *Leading from the middle (LfM)*, jak ho popisuje Hargreaves a Shirley (2020), přičemž samo Partnerství se k tomu přístupu hlásí. Největší průnik lze pak sledovat především v oblasti přijetí odpovědnosti aktérů v území, kde LfM zdůrazňuje jejich spolupráci na zlepšování vzdělávacích výsledků v území. Přístup IPs SČ již LfM připomíná méně, i když je jedním z jeho cílů také budování vztahů, spolupráce mezi aktéry ve vzdělávání a vzájemné důvěry. Nicméně jeho hlavní těžiště je v poskytování metodické podpory vedení škol a zřizovatelům.

Tato práce odhalila rozdíly ve dvou přístupech ke střednímu článku. Přestože jejich realizátoři pojmenovávají velmi podobné problémy a v podstatě se neliší v efektech, které by podle nich navrhovaná opatření měla mít, bylo by velmi zajímavé a přínosné rozkrýt důvod, který stojí za tím, že se oba přístupy liší ve způsobech, kterými změn chtějí dosáhnout. K tomuto účelu by bylo vhodné sledovat proces tvorby těchto dvou přístupů. Takový výzkum by se mohl inspirovat některou z teorií *procesu tvorby veřejných politik* (např. dle Weible a Sabatier 2017) a zaměřit se hlouběji na hodnoty aktérů stojících za jejich vznikem, na institucionální kontext, ve kterém návrhy vznikaly, nebo politickou situaci.

Z pohledu evaluačního by také bylo nepochybně přínosné prostřednictvím dalšího studia teorií změny a předpokladů skrytých za fungováním těchto přístupů odhalit případné mezery, které se v analyzovaných přístupech mohou objevovat (Connell a Kubisch 1998, s. 17–19). Tento přístup by nicméně vyžadoval mnohem intenzivnější spolupráci s tvůrci těchto opatření a tedy jejich větší vytížení. Takový přístup by se dal spojit i se zhodnocením jejich možné funkčnosti v kontextu českého vzdělávacího systému.

I v této práci jsem měl původně ambici věnovat se nejen extrahování teorií změny a jejich srovnání, ale i zhodnocení možné funkčnosti přístupů ke střednímu článku. Nakonec jsem ale od této ambice upustil, jelikož bych ve formátu diplomové práce nebyl schopen oba tyto cíle v dostatečné kvalitě a v daném rozsahu naplnit. Zároveň bych se tím také dopouštěl směšování konstruktivistického a pozitivistického přístupu ke zkoumání reality.

Závěr

Cílem této diplomové práce bylo přispět do debaty, která v Českém vzdělávacím systému probíhá ohledně nastavení opatření středního článku. Práce přispívá prostřednictvím srovnání předpokládaného fungování dvou hlavních modelů středního článku, o kterých debata probíhá: *IPs Střední článek podpory* představeného Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy a modelu představeného organizací *Partnerství pro vzdělávání 2030+*.

Ke srovnání intervencí jsem přistoupil tak, že jsem porovnával jejich *teorie změny*, tedy jejich předpokládané fungování, jak je popisováno v průvodních dokumentech a hlavními aktéry, kteří stojí za jejich současnou podobou. Srovnání teorií změny jsem provedl dvěma způsoby.

Zprv jsem na základě analytického rámce pro tvorbu intervencí od Olejniczak et al. (2020) identifikoval předpoklady o funkčnosti těchto přístupů. Tyto předpoklady se týkaly chování cílových skupin středních článků; problémů, které toto chování způsobují; nástrojů, které by měly pomoci k jejich vyřešení, a procesu, kterým by k jejich vyřešení mělo dojít. Pro identifikaci těchto předpokladů jsem použil analýzu veřejněpolitických dokumentů, které se k oběma přístupům váží. Výstupy analýzy jsem zanesl do kognitivní mapy. Následně jsem tyto předpoklady pro oba přístupy srovnal.

Oba přístupy shodně směřují ke změně chování hlavních dvou cílových skupin: ředitelů a zřizovatelů. Příliš se neliší v popisu současného stavu a cílů, kterých by se mělo účinkem navrhovaných opatření dosáhnout. Významnější rozdíly lze identifikovat v odůvodnění současného stavu a způsobu jeho řešení.

Oba přístupy shodně tematizují zahlcení ředitelů administrativou a nedostatečnou spoluprací a vzájemnou důvěrou škol a ostatních aktérů v území. *IPs Střední článek podpory* ale pracuje s tím, že ředitelé a zřizovatelé nemají dostatečné odborné a časové kapacity pro kvalitní naplňování své role ve vzdělávacím systému. Řešení, která *IPs Střední článek podpory* přináší, se potom zaměřují na informační a metodickou podporu ředitelů škol i jejich zřizovatelů, čímž je chce vybavit kompetencemi pro kvalitnější naplňování jejich práce. *Partnerství* problematizuje nedostatečné sdílení administrativních kapacit mezi školami a nepřítomnost struktur pro zajišťování pedagogického vedení a spolupráce škol a aktérů v území. Tyto problémy by měly být řešeny prostřednictvím zavedení odpovědnosti za kvalitu vzdělávání na územní úrovni a vznik instituce, která by v území převzala roli zřizovatelů

v oblasti pedagogického leadershipu a zároveň vykonávala část nepedagogické práce škol.

Zadruhé jsem se, v souladu s literaturou věnující se evaluaci veřejněpolitických intervencí, rozhodl identifikovat tzv. narativy teorie změny zkoumaných přístupů. Prostřednictvím polostrukturovaných rozhovorů s předními představiteli obou přístupů a tematické analýzy jejich přepisů, jsem identifikoval společná témata, která se obou přístupů týkají, a popsal, v jakém kontextu se tak děje.

Prvním tématem je *odpovědnost*. Zatímco IPs Střední článek podpory by měl být převzetím odpovědnosti za komunikaci MŠMT se školami a funkčnost vzdělávacích politik, pro Partnerství je něčím, co by mělo prostupovat celý vzdělávací systém, aby byl funkční a zvyšoval kvalitu vzdělávání.

Oba přístupy jsou také *nečím, co můžeme udělat hned*. IPs Střední článek podpory je opatřením, které může fungovat již v současném legislativním rámci a nějak pomoci ředitelům a zřizovatelům. Stejně tak koncept Okresního partnerství, který realizuje Partnerství pro vzdělávání 2030+ je aktivitou, která by již v tomto systému měla přinést užitek a zvýšení kvality vzdělávání. Nicméně přestože se zástupci obou přístupů shodli, že se něco musí udělat už teď, liší se v názoru na to, co by to přesně mělo být.

Zároveň oba respondenti zmiňovali něco, co by se dalo nazvat *podvozkem*. IPs Střední článek podpory by měl být podvozkem – prostředkem zajištění základních potřeb ředitelů a zřizovatelů, které podmiňují kvalitní naplňování jejich rolí. Pro Partnerství je tímto základem vedoucím ke kvalitnímu vzdělávání kultura spolupráce aktérů a škol v území.

Posledním identifikovaným tématem byla *efektivita*. Partnerství s ní pracuje v souvislosti s finanční efektivitou naplňování nepedagogické stránky vedení škol a udržitelností systému podpory škol jako celku. Působení IPs Střední článek podpory by potom mělo vést k tomu, že ředitelé vykonávají svou nepedagogickou práci efektivně.

Výstupy analýzy předpokladů fungování intervencí a této tematické analýzy jsem následně poskládal do narativů teorie změny, které by měly jasně a stručně popisovat základní myšlenku stojící za fungováním obou přístupů.

Kromě toho, že práce přispívá ke zpřehlednění debaty o ideální formě středního článku, její výstupy jsou také základem, na kterém by mohly stavět navazující studie. Další zkoumání si

jistě zasluhuje proces, kterým se došlo k vytvoření těchto dvou přístupů. Navazující studie by se tomuto procesu mohly věnovat na základě některé z teorií procesu tvorby politik. Druhým směrem navázání na tuto práci by mohly být studie posuzující funkčnost těchto dvou přístupů a jejich předpokládanou efektivitu. Tyto studie by zároveň mohly vést k odhalení mezer a nedostatků v kauzálním uvažování analyzovaných přístupů.

Použitá literatura

ALLMENDINGER, Jutta a Stephan LEIBFRIED, 2003. Education and the welfare state: the four worlds of competence production. *Journal of European Social Policy*. **13**(1), 63–81.

ANDERSON, Andrea A., 2005. *The Community Builder's Approach to Theory of Change: A Practical Guide to Theory Development*.

AXELROD, Robert, 1976. The Cognitive Mapping Approach to Decision Making. In: Robert AXELROD, ed. *Structure of Decision*. Princeton: Princeton University Press, s. 3–17. ISBN 9781400871957.

BARBANA, Samir, Xavier DUMAY a Vincent DUPRIEZ, 2020. Accountability policy forms in European education systems: An introduction. *European Educational Research Journal*. **19**(2), 87–93. ISSN 14749041.

BÖHMOVÁ, Eva. a Miroslav. TRYKAR, 2021. *Školství ve výkonu státní správy a samosprávy: praktický průvodce a rádce úředníka*. B.m.: Ministerstvo vnitra. ISBN 978-80-7616-117-7.

BOUDOVÁ, Simona, Vít ŠTASTNÝ a Josef BASL, 2019. *Mezinárodní šetření TALIS 2018: Národní zpráva*. Praha: Česká školní inspekce. ISBN 978-80-88087-22-9.

BOUDOVÁ, Simona, Vladislav TOMÁŠEK a Barbora HALBOVÁ, 2022. *Národní zpráva PISA 2022: Matematická, čtenářská a přírodovědná gramotnost*. Praha: Česká školní inspekce. ISBN 978-80-88492-53-5.

BOWEN, Glenn A., 2009. Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal*. **9**(2), 27–40. ISSN 14480980.

BURNS, Tracey a Patrick BLANCHENAY, 2016. Learning to Fail, not Failing to Learn. In: Tracey BURNS a Florian KÖSTER, ed. *Governing Education in a Complex World*². Paris: OECD Publishing, s. 207–217. ISBN 978-92-64-25536.

BURNS, Tracey a Florian KÖSTER, 2016a. Governing Education in a Complex World. *Educational Research and Innovation*. ISSN 2076-9679.

BURNS, Tracey a Florian KÖSTER, 2016b. Modern Governance Challenges in Education. In: Burns TRACEY a Florian KÖSTER, ed. *Governing Education in a Complex World*. Paris: OECD Publishing, s. 17–36. ISBN 978-92-64-25536.

ČERNÝ, Jakub, 2022. Přetížení ředitelů. Kdo by je měl odbřemenit? *Pedagogická orientace*. **32**(1), 5–32. ISSN 1211-4669.

CHARBIT, Claire, 2011. Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: The Multi-Level Approach. *OECD Regional Development Working Papers*. (04), 1–23. ISSN 2073-7009.

CONNELL, James P a Anne C KUBISCH, 1998. Applying a Theory of Change Approach to the Evaluation of Comprehensive Community Initiatives: Progress, Prospects, and Problems. *New approaches to evaluating community initiatives*. 2(15–44), 1–16.

DVOŘÁKOVÁ, Vladimíra, Petr VYMĚTAL, Pavel ANDRES, Radim BUREŠ, Tomáš DOSEDĚL, Jan HUSÁK, Ivo KEISLER, Jan LONTSCHAR, Veronika SMUTNÁ, Petr SVOBODA, Kateřina TOMEŠKOVÁ a Marta VOHLÍDALOVÁ, 2023. *Závěrečná zpráva: Evaluace pilotáže středního článku podpory řízení ve vzdělávání*.

EDUIN, 2023. *EDUin: Výroční zpráva za rok 2022*.

EDUZMĚNA, 2023. *Výroční zpráva za rok 2022*.

ELIXÍR DO ŠKOL, 2024. *Strategie 2024-2030: Elixír do škol, z. ú.* [online]. Dostupné z: [https://c5644e8a29.clvaw-cdnwnd.com/f625736d1d033a2967f95ab94a6bfaed/200003529-226d2226d3/FINAL_Strategie Elixír do škol 2024-2030.pdf?ph=c5644e8a29](https://c5644e8a29.clvaw-cdnwnd.com/f625736d1d033a2967f95ab94a6bfaed/200003529-226d2226d3/FINAL_Strategie%20Elixír%20do%20škol%202024-2030.pdf?ph=c5644e8a29)

FEDERIČOVÁ, Miroslava, 2019. Mezinárodní srovnání ředitelů škol: české administrativní inferno.

FISCHER, Jakub a Petr MAZOUCH, 2022. *Společenství obcí: Potenciální úspory z rozsahu a dopad snížení administrativní zátěže ředitelů škol*. B.m.: Vysoká škola ekonomická v Praze, Nakladatelství Oeconomica. ISBN 978-80-245-2465-8.

FRANKOWSKI, Andrea, Martijn VAN DER STEEN, Daphne BRESSERS, Martin SCHULZ, Claire SHEWBRIDGE, Marc FUSTER a Rien ROUW, 2018. Dilemmas of central governance and distributed autonomy in education.

FULLAN, Michael, 2015. Leadership from the Middle: A system strategy. *Education Canada*. 55(4).

GALIANI, Sebastian, Paul GERTLER a Ernesto SCHARGRODSKY, 2008. School decentralization: Helping the good get better, but leaving the poor behind. *Journal of Public Economics*. 92, 2106–2120. ISSN 00472727.

GARGULÁK, Karel, Štěpán KMENT, Michal OSTRÝ a Vladimír SRB, 2023. *Role zřizovatele školy v zemích s vynikajícími vzdělávacími výsledky a rovnými šancemi*. B.m.: Partnerství pro vzdělávání 2030+. ISBN 9788090889200.

GLOUBERMAN, Sholom a Brenda ZIMMERMAN, 2002. *Complicated and Complex Systems: What Would Successful Reform of Medicare Look Like?* 8. B.m.: Commission on the Future of Health Care

in Canada.

GREANY, Toby, 2020. Place-based governance and leadership in decentralised school systems: evidence from England. *Journal of Education Policy*. 1–22. ISSN 14645106.

HANUSHEK, Eric A., Susanne LINK a Ludger WOESSMANN, 2013. Does school autonomy make sense everywhere? Panel estimates from PISA. *Journal of Development Economics*. **104**, 212–232. ISSN 03043878.

HARGREAVES, Andy a Michael T O'CONNOR, 2018. *Vedení ke spolupracující profesionalitě: Od neformální výměny zkušeností učitelů ke splupráci s maximálním dopadem na učení žáků*. ISBN 9788090782600.

HARGREAVES, Andy a Dennis SHIRLEY, 2020. Leading from the middle: its nature, origins and importance. *Journal of Professional Capital and Community*. **5**(1), 92–114. ISSN 20569556.

HEJZLAROVÁ, Eva M., Marie JELÍNKOVÁ a Simona SMRČKOVÁ, 2024. Veřejněpolitické dokumenty v Česku. In: Eva M. HEJZLAROVÁ, Magdalena MOURALOVÁ a Martina ŠTĚPÁNKOVÁ ŠTÝBROVÁ, ed. *Fantastická data ve veřejné politice a jak je využít*. Praha: Karolinum, s. 108–131. ISBN 978-80-246-5561-1.

HOOGE, Edith, 2016. Making multiple school accountability work. In: Tracey BURNS a Florian KÖSTER, ed. *Governing Education in a Complex World*. Paris: OECD Publishing, s. 93–112. ISBN 978-92-64-25536.

HOOGE, Edith, Tracey BURNS a Harald WILKOSZEWSKI, 2012. *Looking beyond the numbers: Stakeholders and Multiple School Accountability*. 85. B.m.: OECD Publishing.

HOWLETT, Michael, M. RAMESH a Anthony PERL, 2009. *Studying Public Policy: Policy cycles & Policy Subsystems*. B.m.: Oxford University Press. ISBN 978-0-19-542802-5.

JAMES, Cathy, 2011. *Theory of Change Review: A report commissioned by Comic Relief*.

JORDAN, Andrew, Rüdiger K.W. WURZEL a Anthony ZITO, 2005. The rise of „new“ policy instruments in comparative perspective: Has governance eclipsed government? *Political Studies*. **53**(3), 477–496. ISSN 00323217.

MAINI, Rishma, Sandra MOUNIER-JACK a Josephine BORGHI, 2018. How to and how not to develop a theory of change to evaluate a complex intervention: Reflections on an experience in the Democratic Republic of Congo. *BMJ Global Health*. **3**(1). ISSN 20597908.

- MALACH, Antonín, 1998. Stav řízení českého regionálního školství po osmi letech. *Pedagogika*. **48**(2), 145–163.
- MAYNE, John, 2015. Useful theory of change models. *Canadian Journal of Program Evaluation*. **30**(2), 119–142. ISSN 08341516.
- MAYNE, John, 2023. Assumptions in theories of change. *Evaluation and Program Planning*. **98**. ISSN 01497189.
- MORRA IMAS, Linda G. a Ray C. RIST, 2009. *The Road to Results: Designing and Conducting Effective Development Evaluations*. B.m.: World Bank. ISBN 978-0-8213-7891-5.
- MORSE, Kristin a Raymond J. STRUYK, 2006. *Policy Analysis for Effective Development: Strengthening Transition Economies*. B.m.: Lynne Rienner Publishers. ISBN 1-58826-391-6.
- MOSES, Johanton W. a Torbjørn L. KNUTSEN, 2012. *Ways of Knowing: Competing Methodologies in Social and Political Research*. 2nd ed. B.m.: Palgrave Macmillan. ISBN 978-0-230-36068-6.
- MOURSHED, Mona, Chinezi CHIJIKE a Michael BARBER, 2010. *How the world's most improved school systems keep getting better*.
- MŠMT, 2009. *Zpráva o vývoji českého školství od listopadu 1989: v oblasti regionálního školství*. Č.j.: 25461/2009 – 20.
- MŠMT, 2019. *Zřizovací listina Národního pedagogického institutu ČR*.
- MŠMT, 2020. *Strategie vzdělávací politiky do roku 2030+*.
- MŠMT, 2022. *Charta projektu střední článek podpory*.
- MŠMT A NS MAS, 2018. *OP VVV - Místní akční plány rozvoje vzdělávání: Pojďme se bavit o vzdělávání na regionální úrovni* [online]. Dostupné z: <https://opvvv.msmt.cz/download/file3010.pdf>
- NADACE THE KELLNER FAMILY FOUNDATION, 2023. *Výroční zpráva 2022 Nadace THE KELLNER FAMILY FOUNDATION*.
- NÁRODNÍ ÚSTAV PRO VZDĚLÁVÁNÍ, nedatováno. *Krajský akční plán vzdělávání* [online]. Dostupné z: [https://archiv-nuv.npi.cz/projekty/co-je-to-kap-1.html#:~:text=Krajský akční plán vzdělávání \(KAP,ve spolupráci s odborným garantem](https://archiv-nuv.npi.cz/projekty/co-je-to-kap-1.html#:~:text=Krajský akční plán vzdělávání (KAP,ve spolupráci s odborným garantem).
- O'NEILL, Onora, 2013. Intelligent accountability in education. *Oxford Review of Education*. **39**(1), 4–16. ISSN 03054985.
- OCHRANA, František, Milan Jan PŮČEK a David ŠPAČEK, 2015. *Veřejná správa*.

OECD, 2018. How decentralised are education systems, and what does it mean for schools?. (November).

OLEJNICZAK, Karol, Paweł ŚLIWOWSKI a Frans LEEUW, 2020. Comparing Behavioral Assumptions of Policy Tools: Framework for Policy Designers. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*. **22**(6), 498–520. ISSN 15725448.

PAQ RESEARCH, nedatováno. *Naše mise* [online]. Dostupné z: <https://www.paqresearch.cz/mise/>

PARTNERSTVÍ PRO VZDĚLÁVÁNÍ 2030+, 2023. *Návrh na posílení systému vedení a podpory mateřských a základních škol v ČR*.

PARTNERSTVÍ PRO VZDĚLÁVÁNÍ 2030+, 2024. *Efektivní místní školská správa 2030*.

PAWSON, Ray, 2003. Nothing as Practical as a Good Theory. *Evaluation*. **9**(4), 471–490.

PONT, Beatriz, Deborah NUSCHE a Hunter MOORMAN, 2008. *Improving School Leadership*. B.m.: OECD Publishing. ISBN 978-92-64-04467-8.

POTŮČEK, Martin, 2005. *Veřejná politika*. 2005. B.m.: Sociologické nakladatelství (SLON).

POTŮČEK, Martin, Marek PAVLÍK, Martin NEKOLA, Vilém NOVOTNÝ, Jana SOUKUPOVÁ a Arnošt VESELÝ, 2015. *Veřejná politika*. 152.

POUPEROVÁ, Olga, 2014. *Nezávislé správní úřady*. B.m.: Univerzita Palackého v Olomouci. ISBN 9783161505102.

PROKOP, Daniel a Tomáš DVOŘÁK, 2019. *Analýza výzev vzdělávání v České republice*.

SRB, Vladimír, Lenka FELCMANOVÁ a Silvie PÝCHOVÁ, 2021a. Jak zlepšovat učení, wellbeing a rovné šance žáků v ČR prostřednictvím středního článku a dalších opatření: Zkušenosti a návrhy z prvního roku projektu Partnerství pro vzdělávání 2030+.

SRB, Vladimír, Silvie PÝCHOVÁ, Michal PAZOUR, Ondřej POKORNÝ, Marek POUR a Miroslav KOSTIĆ, 2021b. *Výsledky veřejné konzultace na téma: Jak nastavit střední článek, aby zlepšoval učení, wellbeing a rovné šance žáků?*

ŠVARČÍČEK, Roman a Klára ŠEĐOVÁ, 2007. *Kvalitativní výzkum v pedagogických vědách*. ISBN 978-80-7367-313-0.

THEISENS, Henno, 2016. Hierarchies, networks and improvisation in education governance. In: Tracey BURNS a Florian KÖSTER, ed. *Governing Education in a Complex World*. Paris: OECD Publishing, s. 55–67. ISBN 978-92-64-25536.

TROJAN, Václav a Zuzana SVOBODOVÁ, 2019. Subjektivní vnímání proměny role ředitele školy a obtížné prvky výkonu této profese v současné době. *Pedagogická orientace*. **29**(2), 203–223.

VESELÝ, Arnošt, 2021. Střední článek ve vzdělávání: vymezení pojmu, přístupy a implikace pro vzdělávací politiku. *Orbis Scholae*. **15**(1), 37–55.

VESELÝ, Arnošt, Jakub FISCHER, Milena JABŮRKOVÁ, Milan POSPÍŠIL, Daniel PROKOP, Radko SÁBLÍK, Iva STUHLÍKOVÁ a Stanislav ŠTECH, 2019. Hlavní směry vzdělávací politiky ČR do roku 2030+. 1–79.

VESELÝ, Arnošt, Martin NEKOLA, Zuzana DRHOVÁ, Jaroslav KALOUS, Martina NACHTMANNOVÁ, Pavel NOVÁČEK, František OCHRANA a Hana PATEROVÁ, 2007. *Analýza a tvorba veřejných politik: přístupy, metody a praxe*. 1. st. ed. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON). ISBN 978-80-86429-75-5.

VIENNET, Romane a Beatriz PONT, 2017. Education Policy Implementation. *OECD Education Working Papers Series*. (162), 375.

WEIBLE, Christopher M. a Paul A. SABATIER, ed., 2017. *Theories of the policy process*. 4th vyd. New York: Routledge. ISBN 978-0-8133-5052-3.

WERNER, Peter a Arno RIEDL, 2018. *The role of experiments for policy design*.

WILKOSZEWSKI, Harald a Eli SUNDBY, 2014. Steering from the Centre: New Modes of Governance in Multi-level Education Systems. *OECD Education Working Papers*, **109**.

WOLF, Patrick J., 2001. Authority: Delegation. In: Nei J. SMELSER a Paul B. BALTES, ed. *International encyclopedia of the social and behavioral sciences*. B.m.: Elsevier Ltd., s. 972–978.

WRIGHTSON, Margaret Tucker, 1976. The Documentary Coding Method. In: Robert AXELROD, ed. *Structure of Decision*. Princeton: Princeton University Press, s. 291–332. ISBN 9781400871957.

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

ZEMAN, Jan, 2024. České vzdělávání řídí tisíce zřizovatelů, kteří nedokážou zajistit srovnatelnou kvalitu škol. *PAQ Research blog*.

Seznam příloh

Příloha č. 1: Zdroje použité pro analýzu dokumentů (tabulka)

Příloha č. 2: Scénáře polostrukturovaných rozhovorů (text)

Příloha č. 3: kognitivní mapy předpokladů o funkčnosti intervencí (schéma)

Příloha č. 4: Teze diplomové práce (text)

Příloha č. 1: Tabulka zdrojů použitých pro analýzu dokumentů

Číslo dokumentu	Název dokumentu	Koncept středního článku
1	Charta projektu střední článek podpory	IPs SČ
2	Strategie vzdělávací politiky do roku 2030+	IPs SČ
3	Závěrečná zpráva: Evaluace pilotáže středního článku podpory řízení ve vzdělávání	IPs SČ
4	Implementační karta Strategie vzdělávací politiky ČR do roku 2030+ pro období 2020-2023: Podpora a řízení škol	IPs SČ
5	Pilotáž středního článku podpory	IPs SČ
6	Hlavní směry vzdělávací politiky ČR do roku 2030+	IPs SČ
7	Dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky 2023-2027	IPs SČ
8	Identifikace prioritních témat ve vzdělávání: Šetření metodou Delphi	Partnerství
9	Memorandum o Partnerství pro vzdělávání 2030+	Partnerství
10	Jak zlepšovat učení, wellbeing a rovné šance žáků v ČR prostřednictvím středního článku a dalších opatření: Zkušenosti a návrhy z prvního roku projektu Partnerství pro vzdělávání 2030+	Partnerství
11	Výsledky veřejné konzultace na téma: Jak nastavit střední článek, aby zlepšoval učení, wellbeing a rovné šance žáků?	Partnerství
12	Partnerství pro vzdělávání 2030+ po dvou letech: Kam jsme dospěli ve spolupráci na zlepšování vzdělávacích výsledků wellbeingu a rovných šancí dětí	Partnerství
13	Návrh na posílení systému vedení a podpory mateřských a základních škol v ČR	Partnerství
14	Vyhodnocení veřejné konzultace dokumentu „Návrh na posílení systému vedení a podpory mateřských a základních škol v ČR“	Partnerství

Příloha č. 2: Scénáře polostrukturovaných rozhovorů

Scénář rozhovoru s Martinou Běťákovou

Úvod, způsob účel výzkumu a zpracování odpovědí

Jaká je/byla vaše role vůči Střednímu článku podpory?

Co je ta hlavní myšlenka, která stojí za fungováním IPs Střední článek podpory?

Chápu to tak, že činnost SČ spočívá hlavně ve dvou druzích aktivit:

- 1) Poskytování vzdělávání a informací v oblasti nepedagogické
- 2) Propojování s ostatními aktéry ve vzdělávání (síťování) – školy se školami a zřizovatele se zřizovateli; s ostatními aktéry jako NPI, ČŠI, ...

Dá se to tak říci? Nebo jsou ještě nějaké další aktivity, které vidíte jako zásadní?

Čím se podle Vás ve svém přístupu lišíte od přístupu Partnerství pro vzdělávání 2030+?

Scénář rozhovoru s Vladimírem Srbem

Úvod, způsob účel výzkumu a zpracování odpovědí

Návaznost a aktuálnost návrhů? Mohl byste prosím shrnout tu cestu, kterou Partnerství za ty 3 roky urazilo?

Uvažujete o návrzích Partnerství jako o celku?

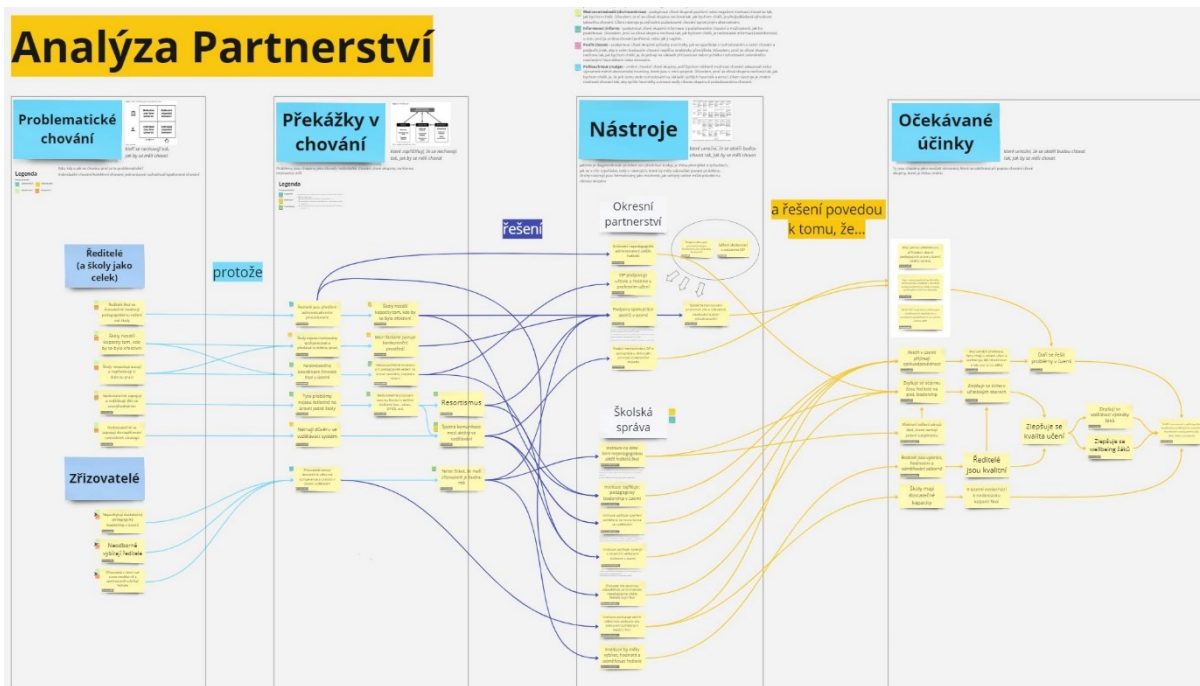
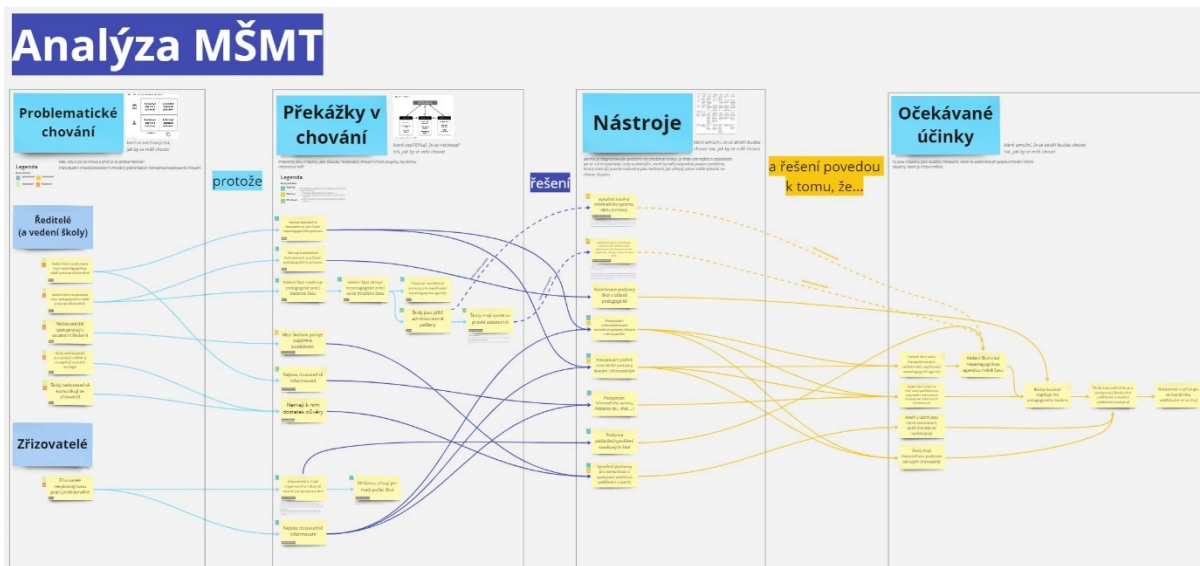
Jaká je hlavní myšlenka, která stojí za tímto přístupem/přístupy?

Nejnovější návrh zasahuje do kompetencí současných aktérů, co s tím? Jak pracujete se zpětnou vazbou, kterou v tomhle smyslu dostáváte?

Jak pracujete s potenciálním nezájmem škol a zřizovatelů se něčeho takového účastnit?

V čem se nejvíce lišíte od přístupu IPs SČ?

Příloha č. 3: Kognitivní mapy předpokladů o funkčnosti intervencí



Příloha č. 4: Teze diplomové práce

Teze diplomové práce

Studijní program: Veřejná a sociální politika

Autor	Bc. Jáchym Nerad
Vedoucí práce	prof. PhDr. Arnošt Veselý, Ph.D.
Název práce v ČJ	Společně ze středu: komparace teorií změny projektů středního článku v České republice
Název práce v AJ	Together from the middle: a comparison of theories of change of middle tier projects in the Czech Republic
Jazyk práce	Český
Klíčová slova	střední článek, řízení vzdělávání, decentralizace, teorie změny, intervenční logika, policy design

Téma, přínos a teoretická východiska

Pokud je český vzdělávací systém něčím charakteristický, pak je to míra jeho decentralizace a rozdrobenosti. Decentralizace českého vzdělávacího systému proběhla v několika krocích, jejichž výsledkem je vysoká rozhodovací autonomie na úrovni jednotlivých škol a jejich zřizovatelů (obcí a krajů). Těmto aktérům ale společně se zvýšením autonomie narostly i povinnosti a objem administrativy (Federičová 2019), který nebyl ze strany státu doplněn dostatečným budováním kapacit pro zajištění, že se těchto nových nároků všichni úspěšně zhostí.

Decentralizace jako hlavní směr reforem vládnutí byla v určité době trendem, který s cílem přiblížit rozhodování blíže občanům, na které má ono rozhodování dopad, následoval nespočet vlád a vzdělávacích systémů. Ukázalo se však, že decentralizace není univerzálním řešením vhodným k plošnému použití napříč různými kontexty, a že z různých důvodů ne vždy vede ke zlepšení vzdělávání (Hanushek et al. 2013).

V reakci na ne vždy výhodnou decentralizaci vzdělávacích systémů a nárůst aktérů ve vzdělávání, přichází státy s novými způsoby řízení a podpory (Wilkoszewski a Sundby 2014).

Jednou z cest k řešení nastalé situace se ukazuje být implementace opatření, která by se dala označit nálepkou *střední článek*. Jak uvádí Veselý (2021), koncept „střední článek“ může v odborné literatuře označovat velké množství různých aktérů, jejich uskupení a institucí. V nejširší definici tento koncept odkazuje na „jakýkoliv aspekt zákonem upravené nebo mimozákonné podpory a vlivu, který je přítomen mezi jednotlivými školami a centrální vládou“ (Greany 2020, s. 3).

V českém prostředí se, v souvislosti s představením Strategie vzdělávací politiky ČR do roku 2030+, také začalo uvažovat o implementaci opatření odpovídajícího konceptu středního článku. Tato práce se bude zaměřovat na dva projekty, které v rámci tohoto uvažování vznikly. Prvním z nich je projekt IPs Střední článek podpory realizovaným Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy, druhým pak projekt Okresního partnerství zaštitěný organizací Partnerství pro vzdělávání 2030+. Tyto iniciativy obě míří ke zlepšení kvality vzdělávání a vzdělávacích výsledků žáků. Otázka však je, jaké šance tato opatření mají v dosažení vytyčených cílů vzhledem k jejich rozdílné architektuře a kontextu českého vzdělávacího systému, ve kterém by měly působit.

Každá intervence je založena na nějaké intervenční logice, která předpokládá určitý způsob dosažení jejího cíle. Plánovaný způsob dosažení cíle intervence, který v praxi nicméně není vždy plně explicitně popsán, se v evaluačním výzkumu označuje termínem *teorie změny* (Morra Imas a Rist 2009). Práce bude z teoretického hlediska postavena na literatuře, která se zabývá typizací veřejněpolitických opatření s, řekněme, odlišnými teoriemi změny, a implikacemi, které jejich použití v praxi obvykle má. Příkladem příspěvků v rámci tohoto proudu literatury budiž práce Olejniczak et al. (2020), jejichž komparativní rámec umožňuje strukturovaně uvažovat o předpokladech činěných během tvorby intervencí.

Cíl

Práce bude mít dva hlavní cíle. Prvním z nich bude popis teorie změny obou modelů středního článku a odhalení, většinou implicitních, předpokladů o jejich funkčnosti v praxi. Druhým cílem pak bude komparace těchto dvou přístupů a diskuse jejich funkčnosti v českém kontextu. Pro naplnění těchto cílů bude práce odpovídat na tyto výzkumné otázky:

1. Jaké jsou teorie změny dvou vybraných projektů středního článku?
 - a. Jakou intervenční logiku projekty sledují?
 - b. Jaké jsou předpoklady stojící za funkčností intervenční logiky těchto projektů?

2. V čem se teorie změny těchto projektů liší a v čem se naopak podobají?
3. Jaké mohou být překážky zabraňující funkčnosti těchto projektů v českém kontextu?

Metody

Postup analýzy bude čerpat z evaluačního výzkumu a metodik, které se věnují posuzování teorií změny projektů vzhledem k jejich předpokládanému dopadu. Základním kamenem práce bude důkladná analýza designu obou projektů středního článku založená na projektových dokumentacích. V případě IPs Střední článek se bude jednat především o chartu projektu a evaluační zprávu pilotáže předchůdce tohoto projektu. U projektu Okresního partnerství půjde o několik dokumentů povahou podobných chartě, kde je design projektu popsán. Výstupem analýzy bude popis teorie změny těchto projektů v tom největším detailu, jakého jen na základě informací přítomných v analyzovaných dokumentech bude možné dosáhnout. Výstup bude sestávat ze slovního popisu teorie změny a z jejího grafického znázornění pomocí diagramu. Popisy teorií změny a jejich diagramy budou formou rozhovorů prodiskutovány, opraveny a konkretizovány se zástupci obou projektů tak, aby odpovídaly tomu, jak je v současné době působení opatření promyšleno.

Teprve u takto upravených teorií změny bude komparována jejich intervenční logika a předpoklady stojící za jejich funkčností. Komparace je přitom v této práci chápána optikou vlastní konstruktivistického pojetí výzkumu. Spíše než k vyvrácení nebo potvrzení platnosti teorie tak bude sloužit k hlubšímu pochopení obou projektů a potenciálně odlišných přesvědčení, která jsou skrytá za jejich fungováním. Tomu odpovídá i výběr konkrétních studovaných případů, který je kromě veřejněpolitické relevance těchto projektů motivován také jejich předpokládanou odlišností.

Následně bude u obou projektů diskutována jejich funkčnost v českém kontextu, a to na základě zkušeností s podobnými projekty ze zahraničí, studií vydaných k podpoře české debaty o podobě středního článku a evaluace pilotního projektu Střední článek podpory. Jako doplňkové zdroje budou použita zhodnocení a argumenty expertů, kteří se v průběhu debat o středním článku k jeho podobě vyjadřovali.

Klíčové zdroje

1. FEDERICOVÁ, Miroslava, 2019. *Mezinárodní srovnání ředitelů škol: české administrativní inferno*. Národohospodářský ústav AV ČR. ISBN 978-80-7344-506-5

2. FULLAN, Michael, 2015. Leadership from the Middle: A system strategy. *Education Canada*. **55**(4), 22-26.
3. GREANY, Toby, 2020. Place-based governance and leadership in decentralised school systems: evidence from England. *Journal of Education Policy*. 1–22. ISSN 14645106.
4. HANUSHEK, Eric A., Susanne LINK a Ludger WOESSMANN, 2013. Does school autonomy make sense everywhere? Panel estimates from PISA. *Journal of Development Economics*. **104**, 212–232. ISSN 03043878.
5. HARGREAVES, Andy a Dennis SHIRLEY, 2020. Leading from the middle: its nature, origins and importance. *Journal of Professional Capital and Community*. **5**(1), 92–114. ISSN 20569556.
6. HM TREASURY, 2020. *Magenta Book: Central Government guidance on evaluation*. B.m.: HM Treasury. ISBN 978-1-913635-18-3.
7. MORRA IMAS, Linda G. a Ray C. RIST, 2009. *The Road to Results: Designing and Conducting Effective Development Evaluations*. B.m.: World Bank. ISBN 978-0-8213-7891-5.
8. OLEJNICZAK, Karol, Paweł ŚLIWOWSKI a Frans LEEUW, 2020. Comparing Behavioral Assumptions of Policy Tools: Framework for Policy Designers. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*. **22**(6), 498–520.
9. VESELY, Arnošt, 2021. Střední článek ve vzdělávání: vymezení pojmu, přístupy a implikace pro vzdělávací politiku. *Orbis Scholae*. **15**(1), 37–55.
10. WILKOSZEWSKI, Harald a Eli SUNDBY, 2014. Steering from the Centre: New Modes of Governance in Multi-level Education Systems. *OECD Education Working Papers*. **109**. ISSN 19939019