

**T A
Č R**

Tento projekt je financován se státní podporou
Technologické agentury ČR
v rámci programu BETA2

www.tacr.cz
Výzkum užitečný pro společnost



Střední článek podpory – řešerše zahraniční dobré praxe

Konečný uživatel výsledků:

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
Karmelitská 529/5, 118 12 Praha 1

Název projektu: **Evaluace pilotáže středního článku podpory řízení ve vzdělávání**

Číslo projektu: **TIRDMSMT015MT04**

Řešitel projektu: **Masarykův ústav vyšších studií, ČVUT v Praze**

Doba řešení: **15. 4. 2022 – 30. 6. 2023**

Informace o řešiteli:

Masarykův ústav vyšších studií ČVUT v Praze

Kolejní 2637, 160 00 Praha 6

IČ: 68407700, DIČ: CZ68407700

Tel: +420 22435 3163, e-mail: muvs@cvut.cz,**MASARYKŮV ÚSTAV
VYŠŠÍCH STUDIÍ
ČVUT V PRAZE****Za řešitelský tým zpracovali:**

prof. PhDr. Vladimíra Dvořáková, CSc.

Mgr. Jan Husák

Tento dokument je zpracován v rámci řešení projektu TIRDMSMT015MT04 Evaluace pilotáže středního článku podpory řízení ve vzdělávání. Zadavatelem projektu je Technologická agentura České republiky, zadavatelem výzkumné potřeby je Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy.

Obsah

1. Úvod.....	4
2. Střední článek – vymezení pojmu, základní typy a role	7
3. Nástroje pro podporu škol.....	9
3.1 Sítování škol	9
3.2 Leadership	12
4. Spoluřízení – collaborative management (co-management).....	15
4.1 Vymezení pojmu	15
4.2 Základní principy co-managementu	15
4.3 Situace, kdy je spoluřízení efektivní.....	18
5. Shrnutí a doporučení.....	19
6. Zdroje.....	21

1. Úvod

Současný svět čelí mnoha výzvám, přičemž odpověď na ně takřka vždy souvisí s kvalitou vzdělávání, jež do značné míry předurčuje ekonomickou konkurenceschopnost konkrétních zemí a jejich postavení a podobu produkce v rámci globální ekonomiky. Rychle se měnící společnosti v souvislosti s technologickým pokrokem vyvolávají potřebu dobře vzdělané a flexibilní pracovní síly, jež bude schopna se rychle přizpůsobovat měnícím se podmínkám. Zároveň se do popředí diskusí a projektů dostávají i témata související se socializační rolí školy, jež byla částečně upozaděna důrazem na „ratingové“ výsledky vzdělávání (mezi školami navzájem či mezinárodní), přičemž výsledky vzdělávání zůstávají podstatnou součástí přístupu.

Současné tendence ve vzdělávání a prostředí škol tedy kladou důraz na integraci a inkluzi, vytváření prostředí škol schopné vnímat a pracovat s různými identitami (etnické, národní, náboženské, sexuální apod.), reagovat na sociální strukturu a konkrétní specifické podmínky prostředí, v nichž škola působí (souhrnně často označované jako well-being). Základní filosofií tohoto přístupu je takový systém vzdělávání, který dokáže maximálně rozvíjet potenciál jednotlivých žáků, udržovat a posilovat jejich vlastní schopnosti se vzdělávat, odolnost či psychické a fyzické zdraví s perspektivou dobrého začleňování do společnosti.

V tomto textu jsou rozebírány zkušenosti ze zahraničí, které v té či oné míře pracují s pojmy střední článek a sledují různé aspekty managementu ve školství zejména v souvislosti s otázkami centralizace či decentralizace, formou podpory školám, rolí leadershipu a proměn jeho podoby. V případě důrazu na střední článek (v nejrůznějších pojetí) se vždy do popředí dostává dilema, jakým způsobem zajistit jeho funkčnost, jak nastavit roli jednotlivých aktérů, jejich pravomoci a odpovědnosti, což se výrazně promítá do podoby řízení. Kde a jak nastavit formu spolurízení (co-management), co tato forma může přinést a jaká jsou rizika, také představuje významnou výzvu současných proměn vzdělávacích systémů.

Při výběru zkušeností jsme se snažili zohlednit alespoň v obecné rovině celkový kontext a kulturní tradice, v němž vzdělávací systém funguje, opíráme se proto zejména o příklady vyspělých demokratických zemí. Jsme si vědomi toho, že zejména anglosaské prostředí má mnohdy roztržité systémy s velkou autonomií regionů (Velká Británie – Wales, Skotsko a další regiony vzniklé v procesu devoluce) či států/provincií (USA, Kanada, Austrálie), pod něž správa školství spadá. Ve vyspělých demokratických zemích v mnohem podstatnější míře, než tomu čelí Česká republika, řeší problémy související s etnickou (nejen příchod migrantů, ale i začleňování původního obyvatelstva), kulturní, náboženskou a další pluralitou.

Sledovat kontext je složité. Nejde jen o to, že struktura a pluralita společnosti je rozdílná v různých zemích, ale existují různé právní systémy s odlišnou mírou centralizace či decentralizace vládnutí, projevují se historické tradice systému vzdělávání. Navíc vyspělé země zejména posledních 30-40 let hledají nové modely a způsoby vzdělávání; takřka permanentně probíhají reformy vzdělávacího systému, pilotní programy, jejichž výsledky mnohdy přinášejí nové otazníky.

V těchto reformách posledních desetiletí se dostávají do jistého napětí nástroje a cíle, jež na jedné straně usilují o posílení soutěživosti mezi školami (*competitive school systems*) zaváděním

tržních principů s cílem zlepšit výsledky vzdělávacího procesu a na straně druhé se snaží o inkluzi a zdůrazňují právo na poskytnutí prostoru pro maximální rozvoj každého jedince. Napětí mezi tím, co lze vyjádřit požadavkem na rovnost přístupu ke vzdělání, nabízející stejné výstupy z učení (*learning outcomes*) pro všechny děti bez rozdílu jejich sociálního postavení a tím, co můžeme označit za rovnost příležitostí, právo všech si zkusit vybojovat vlastní cestu svého vzdělávání (Alexiadou, Dovemark, Erixon-Arreman, Holm, Lundahl, Lundström 2016).

Stejně tak se v těchto reformách i pilotních programech objevuje otazník nad tím, zda systém vzdělávání centralizovat (s možností z centra ovlivňovat a hodnotit jednotlivé školy) či decentralizovat a ponechat vliv místní vlády a samosprávy s vědomím, že nejlépe znají místní potřeby a specifika z hlediska sociální, etnické, kulturní specifikace. Zároveň se hledají cesty, jak zajistit další podporu vzdělávacího systému, jak poskytnout podporu školám, které mají z různých důvodů horší výsledky či školám, jejichž zkušenosti dávají příslib zvyšování kvality vzdělávacího procesu. Vzdělávání tak ovlivňují další aktéři, soukromí sponzoři, kteří se ovšem většinou (nikoli výhradně) soustředí na podporu kvalitnějších škol. Významnou roli hrají nevládní organizace, státní či kvazinevládní (*quangos*) organizace, využívají se pilotní projekty apod. Do popředí se dostává otázka předávání zkušeností dobré praxe, vzájemná podpora škol, která mnohdy ústí ve vytváření skupin či sítí.

To již mnohdy vede k výše zmiňovaným úvahám o řízení, které se ovšem nevztahuje jen k tomu, jak nastavit vzájemné vztahy, kompetence a odpovědnost, ale také k tomu, jak dosáhnout toho, aby projekty či reformy nebyly vedeny čistě shora, ale aby na jejich vytváření i implementaci spolupracoval co nejširší okruh pracovníků ve školách. Nejde tedy o klasický problém dilematu, zda řešit problém zdola (*bottom up*) či shora (*top down*), protože se již pohybujeme na úrovni škol, případně skupin škol, kde se ukazuje, že je nutné mobilizovat klíčové pedagogické (i nepedagogické) pracovníky (*leadership in the middle* – LiM, *leadership from the Middle* – LfM, *distributed leadership*). I to někdy bývá označováno jako střední článek (*middle tier*) (Edwards-Groves, Grootenboer, Hardy, Ronnerman 2019; Harris, Jones 2017).

X X X

V českém odborném prostředí je řada textů, které se ve větší či menší míře danou problematikou zabývá. Pro porozumění a rozlišení pojmu středního článku v kontextu zahraničních modelů je klíčový text Arnošta Veselého (2021), z něž také dále vycházíme při základním vymezení pojmu „střední článek“. Z hlediska dílčích aspektů a zkušeností ze zahraničí jde o práci Barbory Čermákové (2022), jež se zaměřuje spíše na problematiku způsobu vyhledávání a výběru kvalitních ředitelů a jejich podpory (*leadership pipeline*). Autorka při výběru zemí sledovala dvě základní kritéria: charakter vzdělávacích systémů a kvalitu vzdělávacích výstupů a procesů (PISA), přičemž analýzu opírala o tyto základní typy řízení vzdělávacího procesu:

- Jasná národní administrativa a kontrolní struktura (centralizované, částečně formální *leadership pipeline*, hierarchické vedení) – příklad Německa
- Postsovětské/postjugoslávské země, které se rychle proměnily v demokratické společnosti: (částečně centralizované, částečně formální až neformální *leadership pipeline*, hierarchické až částečně hierarchické vedení) – příklad Estonska,

- Neevropské, anglicky mluvící země: (částečně centralizované až decentralizované, formální nebo neformální *leadership pipeline*, participativní vedení: příklady Kanada (Ontario), USA (New York City), Austrálie,
- Prosperující sociálně-demokratické země: (decentralizované, částečně formální až formální *leadership pipeline*, částečně hierarchické až participativní vedení) – příklad Nizozemsko.

Další významnou studii, jejíž výsledky vyšly v červnu 2023, připravilo Partnerství pro vzdělávání ve spolupráci s PAQ Research. Autoři Karel Gargulák, Štěpán Kment, Michal Ostrý a Vladimír Srb se zaměřují na roli zřizovatele v zemích s nejlepšími výsledky žáků a prosazující rovné šance, respektive well-being. Příkladem jsou většinou stejné země jako v předchozí studii, Estonsko, Finsko (to nebylo v předchozí studii), Nizozemsko a Kanada (provincie Ontario). Pojetí výzkumu a výsledky, se dotýkají řady otázek, na něž české školství i prostřednictvím nastavení středního článku hledá odpovědi. Dotýká se hlouběji i otázek administrativní podpory zřizovatele, tj. kompetencí zřizovatele pro snižování nepedagogické zátěže škol. Na rozdíl od většiny zahraničních textů propojuje otázky administrativní, respektive nepedagogické podpory s výsledky pedagogického působení. Klade důraz na roli zřizovatele a sleduje možnosti administrativní podpory, v mnoha případech převzetí určitých agend, s cílem posílit prostor škol pro kvalitní vzdělávání.

X X X

Základní struktura textu je následující. Na začátku představujeme základní použití pojmu středního článku, typy a cíle. Dále se zabýváme konkrétními zkušenostmi se síťováním škol, kde uvádíme jako příklad zejména zkušenosti z Velké Británie, kde se lze setkat jak s pozitivními, tak varovnými zkušenostmi. Následuje otázka leadershipu, což odráží aktuální (někdy možná i módní) tendence v současných výzkumech, čímž nijak nesnižujeme význam této otázky. Zde rozebíráme i poměrně „slavné“ zkušenosti z provincie Ontario (Kanada). Poslední část věnujeme otázce co-managementu spíše v teoretické rovině. Jde o to upozornit na možnosti i úskalí řízení, kde se na rozhodovacích procesech a odpovědnosti za rozhodnutí při řešení konkrétních problémů podílí více aktérů. Závěr studie pak přináší shrnutí a základní doporučení, jež se promítají i do závěrečné zprávy.

2. Střední článek – vymezení pojmu, základní typy a role

V odborné literatuře, stejně jako v našem terénním výzkumu v ČR, narážíme na to, že se velmi liší užívání samotného pojmu střední článek; někdy se používají i různé pojmy (v angličtině například *Middle Layer – Middle Tier*), což vede k nepochopení jak v odborné diskusi, tak zejména mezi „teoretiky“ a praktiky. Výbornou analýzu současné situace v užívání a diferenciaci koncepčního porozumění tomuto pojmu zpracoval ve svém článku Arnošt Veselý (2021), z kterého v naší analýze vycházíme, neboť poskytl jasné ukotvení v českém kontextu, a to i v souvislosti se státní Strategii vzdělávací politiky 2030+.

V nejobecnější rovině se střední článek nalézá v prostoru mezi vládou a školou, jde o řízení či podporu vzdělávání, rozdělení kompetencí a odpovědností. Podstatný pro rozlišení systémů je celkový kontext vládnutí, systém veřejné správy, kulturní a vzdělávací tradice (Veselý 2021: 42). Z toho vyplývá řada dalších otázek souvisejících s autoritou (kdo disponuje právem rozhodnout), legitimitou, respektive legalitou rozhodování (kdo nese za rozhodnutí odpovědnost). V praktickém nastavování středního článku je tedy zásadní si uvědomit, zda jde o podporu či o řízení procesů a také se vyhnout riziku rozpojení práva rozhodovat a nesení odpovědnosti za dané rozhodnutí. V teoretické rovině by mohla být inspirující problematika co-managementu, jejímuž představení se věnujeme v závěru tohoto textu. Ta byla širěji zkoumána i v jiných veřejných politikách než jen v oblasti vzdělávání, ale může podle našeho názoru přinést i řadu dalších souvislostí relevantních i pro tento kontext.

Veselý (2021: 46-51) na základě rozboru současné literatury v tomto textu předkládá 4 základní definice středního článku:

1. SČ jako volná síť místních aktérů.

Mezi konkrétní školou a centrem (ministerstvem školství) působí síť aktérů, kteří se zabývají podporou nebo vedením (leadership) více škol působících v určitém územním celku, menším, než je celý stát. Mezi aktéry ale nepatří organizace zřizované jen pro jednu školu, ani organizace s celostátní působností. SČ tak představuje spontánně a odspoda vznikající síť institucí, nikoli záměrně vytvořený systém podpory nebo vedení na střední úrovni.

2. SČ jako koordinovaný a interagující systém aktérů (široké pojetí školského obvodu).

Jde o komplexní systém interagujících aktérů propojených do formálních (místní úřady a volená reprezentace) a neformálních sítí v daném území, jejichž hlavním a společným úkolem je podpora, řízení nebo vedení více škol.

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.

4. SČ jako dekoncentrovaná instituce veřejné správy.

Střední článek představuje územní orgán veřejné správy, jehož úkolem je podpora, řízení nebo vedení více škol, prosazuje se zejména v centralizovaných systémech. Příkladem mohou být školské úřady v České republice v letech 1990–2000, kdy byly rozpočtovými organizacemi řízenými přímo ministerstvem.

Jak zdůrazňuje A. Veselý (2021:51) všechny výše uvedené definice mají některé znaky společné. Všechny předpokládají, že SČ může působit na územích různých velikostí (od velmi malých až po velké územní celky), různých forem (tj. nemusí jít o instituce, které jsou zřizovány výlučně pro školy, ale může jít i o součásti organizací zřizovaných za jiným účelem) a různých rolí (tj. zahrnuje jak organizace řídící, tak podpůrné). V tomto smyslu se na jedné straně nabízí široká inspirace praktických zkušeností v různých systémech, na straně druhé je nutné vždy brát do úvahy celkový kontext a přenositelnost těchto zkušeností do ČR.

Z hlediska současného stavu se dle našeho názoru systém v ČR a pojetí středního článku nejvíce podobá, respektive směřuje k typu 2, tj. SČ jako koordinovaný a interagující systém aktérů, což v sobě zahrnuje systém interagujících aktérů propojených do formálních (místní úřady a volená reprezentace) a neformálních sítí v daném území, jejichž hlavním a společným úkolem je podpora, řízení nebo vedení více škol. Přičemž se zdá, že slabým místem může být koordinace a vzájemné působení a ovlivňování jednotlivých aktérů, směřující ke konkrétnímu cíli, případně jasné stanovení tohoto cíle. Netradiční postavení zde má ambici plnit Národní pedagogický institut České republiky – NPI (vznikl v roce 2019 s novým názvem a náplní práce v návaznosti na Národní institut dalšího vzdělávání (pedagogických pracovníků) ustanoveném v roce 1990. NPI svou funkcí a zaměřením plní do určité míry některé aspekty středního článku s důrazem na pedagogickou stránku. Jeho působení je primárně celostátní a regionální (krajské) a poskytuje tak jistou míru žádoucí koordinace v pedagogickém procesu. Obdobná instituce v nedávné době vznikla např. ve Walesu - (NAEL) *National Academy for Education Leadership* (Childress, Chimier, Jones, Page, Tournier 2020), další fungují s různými pravomocemi i v dalších zemích, např. Estonsko, Finsko, Nizozemí (Gargulák, Kment, Ostrý, Srb 2023).

Další významnou otázkou je, jaké jsou aktivity, činnosti a služby středního článku. Zde narážíme na významné rozdíly v akcentu mezi českým prostředím a zahraničím. Zatímco v českém prostředí se jedná zejména o otázky, jak podpořit ředitele/vedení škol v jejich manažerském úsilí a zvládnutí administrativní zátěže s předpokladem, že díky tomu si ředitelé/vedení škol uvolní ruce pro zlepšování pedagogických aktivit, v zahraničí praxi je v souvislosti se středním článkem podpory kladen důraz na pedagogickou činnost. Cílem je tedy jak zlepšení výstupů ze vzdělávání (*learning outcomes*), tak důraz na další aspekty socializační role vzdělávacího procesu. To zahrnuje práci se sociálně slabšími skupinami, etnickými menšinami či vyloučenými lokalitami. V českém prostředí je důraz na tyto aktivity spíše nepopulární a tomu odpovídají i výsledky. Jak ukazují Karel Gargulák, Štěpán Kment, Michal Ostrý a Vladimír Srb (2023: 8) rozdíly mezi výsledky učení žáků s nejlepším a nejhorším ECSC¹ zázemím patří mezi největší ve vyspělých zemích OECD.

¹ Index ekonomického, sociálního a kulturního statusu PISA

3. Nástroje pro podporu škol

Právě z hlediska zlepšení kvality vzdělávacího procesu a dosahovaných vzdělávacích cílů se objevuje řada praktických zkušeností, které kladou důraz na spolupráci a síťování škol, předávání příkladů dobré praxe, zvyšování efektivity, podoby leadershipu. Problémem analýzy zahraničních zkušeností je vždy rozdílný právní, politický a administrativní kontext, v němž podpora probíhá. Roli hraje míra centralizace a decentralizace, respektive přímá vazba školy na stát/ministerstvo či na místní správní autority, případně volené školské rady. Významné je, kdo je zřizovatelem a jaké má pravomoci či jak velkou oblast má zřizovatel pod svou „správou“, případně jakou velikost mají školské obvody (districts). Požadavky na podporu ze strany středního článku a její potřeba je také dána velikostí škol, sociokulturními, etnickými a dalšími podmínky. V některých zemích, například v Nizozemí, lze do formy podpory zahrnout i další interakce s aktéry, kteří se zabývají sociálními a zdravotními službami, řídí či koordinují pedagogicko-psychologické poradny, zabývají se otázkami bezpečného prostředí (Gargulák, Kment, Ostrý, Srb 2023).

3.1 Síťování škol

V českém prostředí se dílčím výzkumem zaměřeným na síťování škol s ohledem na snížení administrativní zátěže a finančními náklady zabývala studie z Vysoké školy ekonomické „Společenství obcí: potenciální úspory z rozsahu a dopad na snížení administrativní zátěže ředitelů škol“ (Fischer, Mazouch 2022). Autoři se zaměřili zejména na sdílení vybraných provozních činností u mateřských a základních škol a přinášeli kvalifikovaný odhad potenciálních finančních i časových úspor z rozsahu, jichž by bylo možné dosáhnout sdílením vybraných provozních činností mezi mateřskými a základními školami, případně mezi zřizovanými školami a jejich zřizovateli sdruženými v rámci dobrovolných svazků obcí (DSO). V tomto případě jde spíše o efektivitu a získání úspor při kooperaci zřizovatelů než o proces, který by byl zaměřen na zvyšování kvality vzdělávacího procesu. K tomu může docházet jen díky snížení administrativní zátěže.

Z příkladů zahraniční praxe je zajímavá zkušenost z Velké Británie, kde síťování (*networking*) – seskupování (*groupings*) bylo spjato s celonárodní reformou vzdělávacího systému, jež probíhala od roku 2000 a postupně se i proměňovala. Výzkum, který se výsledky zabýval, vnímal proměnu rovnováhy mezi národní a místní úrovní vládnutí ve vztahu ke vzdělání, stejně tak i skutečnost, že se měnily vztahy i mezi školami navzájem, vznikaly nové struktury a vytvářela se spojení, která reagovala na národní politiku. Níže popsaná reforma (viz Simkins, Coldron, Crawford, Maxwell 2018).

Reforma začala v roce 2000 snahou labouristické vlády podpořit zejména hůře fungující školy, které působily v místech s převahou různých znevýhodněných skupin. Tyto školy se začlenily přímo pod ústřední vládu a vznikl tak menší počet velkoryse placených škol tzv. akademií (*academies*), které nahrazovaly střední školy (věk 11-16/18). V roce 2010 tyto akademie tvořily asi 6 % středních škol. Podstatné je, že byly přímo financovány centrální vládou, spadaly přímo pod ministerstvo školství a místní „správa“ (*local authorities*) neměla vůči nim žádné pravomoci. Na jedné straně školy získaly vyšší kontrolu nad personálním obsazením, rozpočtem a přijímacím procesem, ale v případě, že nedosahují stanovených cílů, byla na ně uvalena nucená správa (*forced takeover*), případně ukončily činnost. Ostatní školy, které zůstaly pod místní správou, případně je spravovaly náboženské

organizace, získávaly vládní finanční prostředky přes místní správu, která si část prostředků strhla na poskytované služby a podle určitého místně domluveného klíče zbylé finance rozdělila mezi školy.

Po nástupu konzervativní vlády (2010 a 2015) byla snaha postupně vytvořit ze všech škol, tj. jak základních (věk 5-11), tak středních (věk 11-16/18) akademie. Deklarovaným cílem byl vytvořit tzv. systém vedený školami („*school-led*“ system), tj. kde školy by měly klíčovou funkci a byly by vlastně hybateli vývoje. Cíl se opíral o čtyři základní charakteristiky:

- Vytvářením akademií místní správa postupně ztratí kontrolu nad vzděláváním.
- Všechny státem financované školy (včetně akademií) budou spadat pod národní rámec výkonnostních cílů (*performance targets*) a inspekce.
- Spolupráce mezi školami zajistí zdroje a podněty pro zlepšení.
- Úspěšní ředitelé (*headteachers*) jako „systémoví vůdci“ budou působit i mimo vlastní školy.

Spolupráce mezi školami není povinná, ale je doporučena a podporovaná.² Jako podpůrný i kontrolní mechanismus byla v roce 2014 vytvořena instituce Regionálního školního inspektora – *Regional Schools Commissioner* (RSC), jenž působí v každém z osmi anglických regionů. Dohlíží na akademie a pomáhají s vytvářením sítí. Z hlediska forem spolupráce/sítování škol se vytvořily tři základní modely:

Řetězce akademických trustů – MATs (*Multiple Academy Trusts*)

MATy sdružují skupinu akademií, které fungují jako jedna organizace s jedním vedením, tj. v čele stojí výkonný ředitel, buď v podobě pedagoga (*Executive Headteacher/Principal*) nebo manažera – CEO (*Chief Executive Officer*). Členové MATu nemusejí být omezeni vztahem ke konkrétní místní správě, tj. mohou vznikat napříč regiony. MAT může mít jakékoli množství členů, ale vládní doporučení je minimálně deset a více. Cílem je koncentrace expertních znalostí, disponování většími ekonomickými prostředky a nastavením standardizovaných postupů. Společně také mají zvýšit celkovou kapacitu z hlediska získávání služeb či podpory. Některé MATy jsou velké a operují v celonárodním měřítku a logika jejich fungování se blíží značkovým řetězcům (*branded chains*), některé jsou regionální a některé jsou jen přirozeným seskupením místních škol. V rámci vztahů mezi školami mívá klíčové postavení školy s vynikajícími výsledky.

Výukové školní aliance/svazky – TSAs (*Teaching School Alliances*)

Tyto aliance jsou vedeny školami s výbornými výsledky, které jsou pověřeny pracovat se skupinou dalších škol. Cílem je dosáhnout vysoké kvality přípravy a koordinovat trénink učitelů; poskytují si vzájemnou (*school to school*) podporu. Fungují na principu „makléřského centra“ a iniciují sebezlepšování místního školního systému. Spolupracující školy mohou být členy i více aliancí.

Federace (*Federations*)

Federace představují malé skupinky škol, které se dobrovolně rozhodly vytvořit více či méně formální vztahy pro vzájemnou podporu a sdílení praktických zkušeností a zdrojů. Také mohou realizovat vzájemná hodnocení (*peer-review procedures*) apod. Jde tedy o velmi volné sdružení, které si určuje rozsah a způsob spolupráce de vlastního uvážení.

² Není zřejmé, zda je podpora i finanční.

Autoři (Simkins, Coldron, Crawford, Maxwell 2018) na základě výše popsané reformy upozorňují na některé skutečnosti a rizika. V obecné rovině se dá konstatovat, že tato politika, která má tendenci dostat školy z vlivu místní správy (*local authorities*), rozrušila existující územní ukotvení a de facto na místní správě postavený střední článek (*middle tier*). Ten bral v úvahu místní souvislosti a potřeby, vědomí, že rozhodnutí ve vztahu k jedné škole má důsledky i pro ostatní školy. Vznikly jiné struktury podpory a hlídání kvality, včetně působení Regionálního školního inspektora. Jejich postavení vůči střednímu článku není jasné, neboť zažitě chápání rozrušuje. Je tedy otázkou, zda síťování či spolupráce škol, které společně pracují na zlepšování, může nahradit střední článek (*middle tier*).

Síťování do jisté míry vnáší tržní principy do systémů vzdělávání (Constantinides 2022), což má pozitivní i negativní dopady. Výrazně se proměnily způsoby chování mezi školami a dalšími stakeholdery. Z našeho hlediska se zdá, že zejména ve velkých MATech, jež by měly zahrnovat jak prvky konkurence, tak spolupráce, převládla konkurence; spolupráce se realizuje spíše v jádru tvořeném úspěšnějšími školami. Soupeření probíhá o získání sponzorů, studentů, projevuje se i komercializace – tj. úspěšnější školy prodávají „know-how“ těm méně úspěšným. Ze společenského hlediska se tak nedosahuje zvyšování kvality vzdělávání na všech úrovních, ale spíše se prohlubuje propast mezi elitními a méně elitními školami, přičemž ty méně elitní většinou působí v oblastech s horšími socio-demografickými podmínkami. Spolupráce mezi školami tak čelí dvěma extrémním rizikům:

1. Vysoký podíl slabších škol v MATu může mít negativní dopad na školy kvalitnější a zastavit jejich rozvoj; fakticky je „stáhnout“ na nižší úroveň.
2. Výborné školy omezují svou spolupráci jen na ty školy, které budou sdílet explicitně dané vzdělávací principy, připraví jasný business plán a budou se finančně podílet na personálním rozvoji v jádru MAT. Spolupráce musí mít geografické přesah a školy musí přijmout (zakoupit) značku (*brand*). Systém se buduje shora, je relativně centralizován. Zde vidíme jistou paralelu s franšizovým přístupem, s jeho silnými i slabými stránkami.

Výsledky výzkumů (Simkins, Coldron, Crawford, Maxwell 2018) na druhou stranu ukázaly, že pedagogičtí pracovníci v zásadě přijímají myšlenku vyšší míry spolupráce mezi školami, ale mají kritické výhrady k některým procesům jejich vytváření a fungování. Podle zkušeností z terénu by vytváření a fungování formalizovaných sítí mělo dodržovat tyto principy:

- Budovat se zdola na základě dříve vytvořených vztahů;
- Rozvíjet se pomalu a dávat dostatečný prostor pro jejich zakořenění (*embedded*);
- Udržovat se jako malé, místní a udržitelné z hlediska řízení (*manageable*).

Zároveň také zazněly hodnotové principy, které mohly být síťováním, respektive komercializací vztahů ohroženy.

- Je nutné nést profesionální zodpovědnost za všechny děti v oblasti, nikoli jen ve svých školách.
- Pozitivně působí spolupráce a strategické rozhodování; soutěžení je kontraproduktivní, neboť při něm vzniká z celoplošného pohledu řada nežádoucích externalit v systému.

- Vztahy uvnitř skupiny měly ovlivňovat společná jednání a rovnost (*equity*), je nutné chránit profesionální identitu a maximalizovat vzájemný respekt.

Pokud shrneme tento vývoj, lze říci, že nastavení jisté míry spolupráce škol, které přenášejí znalosti, příklady dobré praxe, pomáhají v nastavení standardů, může být přínosem. Zároveň ale ztráta vazby na region, místní samosprávu přináší rizika. Tzv. *school led system* původně vycházel z toho, že řídící učitelé (*headteachers*) mají významný vliv na místní vzdělávací scénu. To zejména v případě, že je nastaven spíše „business model“ (*brand chain*) přesahující region. Hlavním hybatelem zlepšování škol byl princip, že kvalitnější školy pomohou těm slabším, ale v praxi se ukázalo, že často to tak nefunguje. Z hlediska středního článku se jeho účinná podpora snižuje tím, jak se snižuje lokální zakotvenost, na druhou stranu jsou ale v některých případech pozitivní tendence, že některé výukové školské aliance mohou plnit tuto funkci uvnitř MATů. Celkově lze ale shrnout, že role středního článku se ztrácí či je nejasná a spíše vzniká centralizovanější a spíše konkurenční systém.

V souvislosti s kritikou, respektive označením slabých míst MATů a reflexí i jiných zkušeností se v literatuře výrazně nastoluje otázka „leadershipu“, tj. principů vůdcovství (shrnuje Constantinides 2022). Jde o to, že je velmi obtížné konceptualizovat systém vůdcovství v MATu, zejména z toho důvodů, že není jasné, jaké by měl mít kompetence; často se stává, že v případě, kdy je přijat model CEO (*Chief executive officer*), není nutnost, aby leader byl odborníkem na oblast vzdělávání. To může komplikovat směřování ke zvyšování kvality vzdělání v širším měřítku a prohlubovat propast mezi kvalitou v různých socioekonomických a kulturních podmínkách.

Navíc se MATy pohybují ve zvýšeném prostoru nejistot, kdy působí různé vlivy z politického, nebo soukromého prostředí a od dalších aktérů (zde je podle nás i nejistota z hlediska funkcionality středního článku). Ty mohou působit jak pozitivně z hlediska rozvíjení profesionálních aktivit, tak také mohou být negativní a bránit jejich rozvoji. To je problémem zejména tehdy, pokud jde o strategie, které mají ovlivnit klíčové systémové změny v navýklých školních přístupech.

Constantinides (2022) v závěru své studie vnímá MATy jako prvek středního systému (*meso-system*), který působí v rámci širšího vzdělávacího systému. MATy chápe v roli kontaktního zprostředkovatele (*liaisona*) mezi školními komunitami a makroúrovní, jež nastavuje politiku a reformní cíle. Mohou být flexibilní a v implementačních procesech zohledňovat konkrétní prostředí. Je ale nutné hlouběji zkoumat leadership na všech úrovních MATu, definovat jej z hlediska odpovědnosti i z hlediska role, jakou má hrát a také z hlediska schopnosti vnímat celý obraz proměn, nikoli jen dílčí části.

3.2 Leadership

Leadership, a to nejen z hlediska funkčnosti MATů v britském prostředí, se stává silně diskutovanou otázkou, a to mnohdy v souvislosti s celkovým řízením a tím, za jakých podmínek a v jaké podobě se leadership stává tou hybnou silou, která je schopná nejen realizovat reformy, ale do značné míry je i spoluvytvářet, zapojit do jejich tvorby širší komunitu pedagogů a dalších profesionálů ve vzdělávání.

V zahraničních zkušenostech se pak setkáváme s řadou dalších pojmů vztahujících se k pojmu leadership, jež odrážejí snahu o přesnější pojmenování určitého fenoménu, mnohdy jako důsledek

určité vývojové etapy či rozdíly vycházející z konkrétního socioekonomického pojetí. Nejen jazykové nuance odráží dva hojně používané pojmy, které do jisté míry na sebe navazují, ale také dodnes úspěšně žijí vedle sebe. *Leadership in the Middle* (LiM) vs. *Leadership from the Middle* (LfM), v češtině se dá formulovat jako „vedení ve středu“ či „vedení ze středu“. Zatímco LiM je vnímáno spíše v kontextu efektivní implementace určité reformní politiky připravené z centra, LfM pak představuje situaci, kdy se střední leadership stává hybnou silou, jež se výrazně podílí na podobě reformy se zapojením značné části pedagogů (viz např. Harris, Jones 2017; Hargreaves, Shirley 2018; Edwards-Groves, Grootenboer, Hardy, Ronnerman 2019).

Alma Harris a Michelle Jones (2017) uvádějí, že strategie LfM zvýrazňuje roli středního článku. LfM definují jako strategii, která zvyšuje kapacitu a vnitřní koherenci „středu“. Jde o to, že se střed stává efektivním partnerem jak směrem nahoru ve vztahu ke státu, tak dolů, k jejich školám a komunitám.

Chris Brown, Stephen MacGregor a Jane Flood (2020) ještě v souvislosti s anglickou zkušeností s MATy přicházejí s koncepcí tzv. „*distributed leadership*“, jež vyžaduje, aby vedení, které se aktivně účastní života v dané síti, nastavovalo uvnitř škol procesy, které umožňují spolupráci v oblasti vzdělávání (*Professional Learning Network – PLN*). Podmínkou úspěšného působení je začlenění řadových učitelů do celého procesu, kdy se aktivně na úrovni svého pedagogického působení zapojují do sítě, komunikují s kolegy, účastní se workshopů a mají určité pravomoci pro prosazování změn a příkladů dobré praxe ve své škole. To znamená začlenění pedagogického personálu do aktivního seznámení se s inovacemi, rozhodování o tom, jaké inovace se uplatní, a budou participovat v dané škole.

Koncept LfM nabyl na velké popularitě díky zkušenostem, které proběhly v kanadském Ontariu, jež zohledňovaly nejen mnohé další studie, ale v návaznosti se také v řadě zemí realizovaly obdobné projekty. Vzhledem k jeho významu a šíření se mu zde budeme věnovat podrobněji na základě zprávy *Board of Directors* (Hargreaves, Shirley 2018).

Kontext:

Až do roku 2014 byl hlavní strategií reformy vzdělávací politiky ve státě Ontario plán označovaný jako Doba dosaženého úspěchu a úsilí (*Age of Achievement and Efforts*). Reforma vzdělávacího systému se opírala o čtyři zásadní otázky:

1. Jak na tom jsme (*How are we doing*)?
2. Jak to víme (*How do we know*)?
3. Jak se můžeme zlepšit (*How can we improve*)?
4. Jak to může přinést prospěch každému (*How can this benefit everyone*)?

Tento projekt se organizoval ve formě shora dolů (*top-down leadership*), byl doplněn o podporu vycházející zdola (*bottom-up support*). Vedení shora nebylo čistě byrokratické, bylo doplněno o tzv. řídicí koalici, která zahrnovala odborníky na vzdělávání a další partnery, kteří byli schopni reagovat na potřeby škol, například v podobě koučů, konzultantů apod. Zároveň byly poskytnuty finance na implementaci této politiky. Reforma nesporně přinesla pozitivní výsledky zejména

z hlediska celkového zlepšení v kontrolních testech (šlo zejména o matematiku a funkční gramotnost), ale ukázaly se i slabé stránky. Učitelé se především věnovali žákům, kteří se blížili k dosažení požadovaných testovaných dovedností (*proficiency*), menší pozornost byla věnována žákům, u nichž nebyla šance, že by byli schopni se v krátké době dostat na patřičnou úroveň. Zužovalo se kurikulum, pozornost se spíše soustředila na to, co studenti neumějí a nikoli na to, co studenti umějí.

Ukázalo se, že tento přístup, který by bylo možné označit, jako LiM, jenž se spíše snaží o implementaci a dosažení většího souladu škol s vládní politikou, respektive snížení „odporu“ proti této politice má své limity. Ministerstvo školství v provincii Ontario nakonec změnilo vzdělávací politiku, která dostala název „Dosažení excellence“ (*Achieving excellence*). Ta obsahovala 4 strategické cíle:

1. Dosažení excellence ve studiu pro studenty každého věku.
2. „Zajištění rovnosti,“ aby všichni studenti byli motivováni dosáhnout plného potenciálu.
3. „Posilovat *well-being*,“ tak aby všichni studenti zlepšili své duševní i fyzické zdraví.
4. Zvýšení důvěry veřejnosti ve vzdělávací systém financovaný z veřejných prostředků v Ontariu.

V souvislosti s těmito cíli byl připraven projekt, jenž vycházel z koncepce LfM s důrazem, že hybnou silou má být právě vedení ze středu, jenž by vytvořilo prostor pro aktivity zevnitř škol a opíralo se o střední články. Vznikl nový projekt nazvaný „Nezbytný pro některé, dobrý pro všechny“ (*Essential for Some, Good for All* – ESGA). Do vedení projektu byli jmenováni ředitelé a superintendanti (vedoucí úředníci školské správy)³ v důchodu, tj. zkušení pracovníci s chutí přispět reformě, dále školní rady a další. Důraz byl kladen na kulturu kolektivní odpovědnosti všech, včetně řadových vyučujících.

Projekt realizovalo konsorcium 10 školních rad (*CODE Consortium for System Leadership and Innovation*), jehož základní principy byly definovány takto:

1. **Vstřícnost vůči diverzitě** – berou se v úvahu odlišné potřeby škol, hledají se řešení, podporují se učitelé pro speciální vzdělávání apod.
2. **Odpovědnost** – společně sdílená odpovědnost za všechny žáky, vytváření týmů odborníků na speciální vzdělávání, zapojení psychologů, logopedů apod.
3. **Iniciativa** – ve smyslu méně iniciativ a více iniciativy. Je to na učitelích samotných, aby se chopili iniciativy na základě konkrétních problémů, se kterými se potýkají.
4. **Integrace** – školní rada sama usiluje o integraci vlastního úsilí s vládní politikou.
5. **Transparentnost** – školní rada usiluje o transparentní sdělování výsledků, sdílení zkušeností a strategií, je otevřená diskusi na veřejnosti.
6. **Skromnost** (*humility*) – nikdo není nadřazený, je zde ochota se vzájemně učit a přejímat i zkušenosti z dalšího prostředí.
7. **Design** – Rady pracují tak, aby se dodržovalo těch šest předchozích principů a aby byly uvážlivě uváděny v život.

³ Pozice superintendanta v Ontariu viz Gargulák, Kment, Ostrý, Srb 2023:49.

Zkušenosti z Ontaria (a nejen v tomto případě) se pak staly inspirací pro celou řadu dalších projektů. Podrobnější popis celkového nastavení řízení školství v Ontariu viz (Gargulák, Kment, Ostrý, Srb 2023: 49).

4. Spoluřízení – collaborative management (co-management)

Implementace středního článku jako podpory škol naráží na řadu problémů souvisejících s řízením celého procesu, a to i díky tomu, že do procesu vstupuje či může vstupovat celá řada aktérů, od vládních přes místní správní orgány, zřizovatele, nevládní organizace, sdružení rodičů atd., přičemž je možné předpokládat i spolupráci v rámci určitých sítí škol. Zde na jedné straně jsou v rámci legislativy každého státu vymezeny určité pravomoci a odpovědnosti, které nelze ignorovat, na straně druhé efektivita, získávání informací, implementace podpory a příkladů dobré praxe se odvíjí od aktivní spoluúčasti různých aktérů. Tyto aktivity jsou podmíněny možností ovlivnit rozhodovací procesy i s vědomím společenské odpovědnosti za probíhající procesy. Užitečným nástrojem může být využití principů „spoluřízení“ – co-managementu -, jemuž budeme věnovat závěrečné poznámky.

4.1 Vymezení pojmu

Ve vědeckých kruzích je doposud nemožné nalézt jednotnou definici spoluřízení (viz Armitage, Berkes, Doubleday 2007). Z pohledu sociálních věd můžeme nahlížet na fenomén spoluřízení jako na specifickou formu distribuce a redistribuce veřejných statků a hodnot, tj. specifickou formu politiky (Cahoone 2002), v níž probíhá sdílení moci a odpovědnosti, přičemž většinou jde o vztah centrální vlády a místních komunit (Pinkerton 1992: 331; Berkes a kol. 1991:21).

Singletonová (1998) popisuje spoluřízení jako *pojem daný systémem vládnutí, který kombinuje státní kontrolu s místním, decentralizovaným rozhodováním a odpovědností a který v ideálním případě kombinuje jejich silné a zmírňuje slabé stránky*. Světová banka (1999) přijala definici *sdílení odpovědnosti, práv a povinností mezi primárními dotčenými skupinami, obzvláště místními komunitami a národním státem; decentralizovaný přístup k rozhodování, který zahrnuje místní uživatele zdrojů do rozhodovacího procesu jako rovnoprávné k národnímu státu*.

Tyto definice nám poskytují značné paralely k možným funkcím, rolím a souvislostem spojeným s chápáním širších pojetí středního článku ve vzdělávání. Vystává zde i řada otázek týkajících se rozdělení rolí a kompetencí, poměru pravomocí mezi státem a komunitami, tj. postavení rozhodovacích institucí a jejich vzájemnému vztahu.

4.2 Základní principy co-managementu

Pro účely tohoto textu, vyjdeme z klasického popisu původně „sedmi tváří“ spoluřízení (Berkes 2009), doplněné o další „tváře“ jiných autorů.

- **Sdílení moci a paritní zastoupení dotčených skupin**

Aby nebyla některá strana znevýhodněna, je nutné paritu garantovat vyšší legitimitou a vynutitelnou mocí. Proto bývá paritní poměr (nejčastěji 50 % ku 50 %, existují-li pouze dvě

zastupované strany – primárně stát a dále ostatní aktéři) ukotven legislativně. Toto legislativní ukotvení je v případě federativního uspořádání na federální úrovni – např. v USA, Kanadě, Austrálii.

- ***Tvorba institucí a institucionalizace procesů spoluřízení***

Preferovaný přístup k tvorbě těchto institucí je „zdola nahoru“, tedy postupně na základě řešení nějakého konkrétního problému, tematiky či celé politiky. Arbitrární institucionalizace a nucení aktérů ke spolupráci je spíše kontraproduktivní (Carlson, Berkes 2005). Tento postupný proces institucionalizace napomáhá následně podporovat důvěru a sociální kapitál jednotlivých aktérů, čímž podporuje efektivitu a funkčnost daného procesu. Místní instituce a zastupitelská uspořádání mají jen málokdy zkušenosti při spolupráci s vládou na centrální úrovni, často postrádají také dostatečné kapacity či odborné znalosti, které jsou pro spolupráci s centrální úrovní důležité. Stejně tak centrální vládní činitelé nebývají seznámeni s konkrétním prostředím a kontextem a nejsou zvyklí spolupracovat s místní úrovní (Jentoft a McCay 1995).

Formální instituce mohou být v některých případech zásadní, nicméně nejedná se o podmínku nutnou. Řadu záležitostí je možné řešit v rámci síťovacích procesů a není nutné čerpat další zdroje k tvorbě formálních institucí. Nicméně i síťování a síťová spolupráce by měla mít dána základní pravidla. Ta mohou být specifikována ve vzájemných smlouvách, jednacích řádech, statutech či zřizovacích listinách jednotlivých platform, orgánů či např. společných výborů apod. Základní rámec by měl být ukotven v celostátní legislativě. Nicméně tento legislativní rámec by neměl být příliš svazující, neměl by obsahovat přeshraniční svazující (kogentní) ustanovení, naopak by měl respektovat míru decentralizace a autonomie pro dotčené aktéry, aby sami našli ve svém kontextu odpovídající *modus operandi* (Jentoft a McCay 1995).

- ***Podpora sociálního kapitálu a posilování důvěry mezi dotčenými aktéry***

Nelze předpokládat, že pokud posadíme k jednacímu stolu dvě či více stran, budou automaticky spolupracovat a sdílet společnou vizi. Institucionalizace je jen jedním z nástrojů, jak spolupráci podpořit. Praktikovaným konceptem k posilování společné důvěry je např. i formulace společné vize daného uspořádání aktérů spoluřízení. Ta dává zapojeným aktérům i vnějšímu prostředí snazší možnosti porozumění a odlišení spouštěcích procesů. V rámci spoluřízení bývají aplikovány principy strategického managementu. (Singleton 1998; Pretty a Ward 2001; Plummer a FitzGibbon 2007)

- ***Spoluřízení jako proces***

Spoluřízení se vynořuje z extenzivní deliberace a vyjednávání a aktuální uspořádání se vyvíjí v čase (Berkes 2009), které může trvat až deset let, a do značné míry závisí na předchozím vývoji a zkušenostech z probíhajícího procesu (*path dependency*). Vytváří se také jistá forma institucionální paměti, která je závislá nejen na konkrétních lidech, ale je spojená i s daným procesem. (viz Chuenpagdee a Jentoft 2007).

- ***Řešení problémů***

Spoluřízení se zakládá na racionálním odůvodňování a souboji argumentů a v případě hodnotových rozhodnutí i na preferencích a postojích, které nejsou racionálně zdůvodněny. Při řešení konfliktů se klade důraz na funkčnost a přístup k řešení konkrétního úkolu, neklade se důraz

na formální struktury mocenského uspořádání (Carlsson a Berkes 2005). Nastavení spoluřídících mechanismů by tak mělo ve své podstatě dotčené strany přímo motivovat ke spolupráci. Tím, že aktéři v procesu spoluřízení sdílejí konkrétní vlastní zodpovědnosti za dané části zdroje a dodržování dohodnutých norem, je vysoce pravděpodobné, že budou usilovat o co nejoptimálnější řešení pro všechny, neboť sobecké navyšování zájmů na úkor společných rozhodnutích není za normální situace dlouhodobě výhodnější strategií.

- ***Decentralizovaná, polycentrická a subsidiaritní povaha vládnutí.***

Modely spoluřízení často zahrnují jak veřejné, tak soukromé orgány a instituce, místní, regionální, státní, příp. federální či mezinárodní úroveň nebo jednotlivé aktéry z těchto úrovní a tím napomáhají překonávat tradiční dělení autorit a jejich omezené dílčí možnosti řešení některých problémů. Jejich spoluprací je pak možné řídit či překonávat některé problémy mnohem efektivněji (Folke a kol. 2005).

- ***Informace, jejich výměna a management.***

Výhod v oblasti informací a informačního managementu je v případě spoluřízení hned několik. Asi nejvýznamnější je propojování obecných statistických informací odborníků či vládních úředníků se znalostmi z místní úrovně. Pokud jsou v rámci procesu spoluřízení činěna rozhodnutí a plánovány konkrétní opatření, děje se tak na základě širokého spektra informací. Navíc aktuální důležitá informace či zkušenost z terénu dokáže být v rámci spoluřízení rychle sdílena a může bezprostředně ovlivňovat rozhodnutí. Rychlost zpracování aktuálních informací z terénu je tak v porovnání s tradičními modely byrokraticko-politického rozhodování větší.

Specifickou informační výhodou při spoluřízení je také případné zahrnutí místních či vyloučených skupin, případně původních obyvatel, jejichž společnosti fungují třeba i na jiných hodnotových žebříčcích. Zjednodušeně lze říci, že v tradičních procesech rozhodování a tvorby politik dotčené skupiny mohou být v lepším případě zkoumány, konzultovány, mohou zasáhnout formou lobbyingu či občanské participace, v horším případě nemají možnost rozhodnutí ovlivnit vůbec. Oproti tomu v rámci mechanismů spoluřízení jsou zástupci dotčených skupin a aktérů přímými účastníky tvorby daného politického rozhodnutí a mohou tak přímo zahrnout svá specifika. Lze tedy předpokládat, že následná opatření budou více zohledňovat jejich názory, postoje a zkušenosti. Takto přijatá opatření tak mohou být efektivnější a zároveň za ně daná komunita či dotčená skupina může cítit větší zodpovědnost (blíže např. Davidson-Hunt, O'Flaherty 2007).

- ***Přemostování organizací a vedení***

Spoluřízení je politický mechanismus, který napomáhá nejen síťování, ale do značné míry i propojování a nabourávání tradičních hierarchií s cílem vhodnějšího zaměření na řešení samotné problematiky. Jak již bylo zmíněno v sekci věnované síťování a vládnutí, může se tak dít buď méně formalizovanou spoluprací, nebo přímou institucionalizací pomocných struktur. V případě širší institucionalizace spoluřízení mohou být vytvořeny nejen kanály a orgány pro spolurozhodování a spoluřízení, ale mohou být formovány či restrukturalizovány i stávající instituce, agentury či organizace. Spojování výsledků výzkumů a místních znalostí může usnadnit přemostující organizace, která poskytuje arénu pro spolutvorbu znalostí, posilování důvěry, tvorbu vědomí, učení, vertikální a

horizontální spolupráci a řešení konfliktů. Přemost'ující organizace mohou odpovídat příležitostem, sloužit jako katalyzátor a facilitátor mezi různými úrovněmi vládnutí. (Berkes 2009, Folke a kol. 2005).

V případě komplexnějších a větších systémů spoluřízení vzniká s jejich fungováním potřeba vedení (leadershipu). Vzhledem k decentralizované povaze je zřetelné, že vedením může být dle konkrétního kontextu pověřen prakticky kdokoli z dotčené sítě. Může se jednat o zástupce státu, stejně jako dotčené komunity, skupiny či přemost'ující organizace. Vedení může být buď individuální či skupinové. Může být ponecháno hlavnímu spolutřídovacímu panelu jednotlivých zástupců, stejně jako může být dále delegováno na jinou výkonnou organizaci či jednotlivce.

- **Sociální učení a adaptace.**

Učení a vzdělávání v dnešní době již není jen doménou škol. Naopak teorie vzdělávání a učení rozlišují mezi formálním, neformálním (v obou případech plánovaným, systematickým) a informálním (neorganizovaným, neplánovaným, nesystematickým) učením. U sociálního učení klasický model odkazuje k procesu individuálního vzdělávání založeného na pozorování a imitaci s interaktivní zpětnou vazbou mezi vzdělávajícím se a okolím (Berkes 2009). Toto je logika neformálního učení. Dále však v případě sociálního učení je specifický prvek reflexivity. Vzdělávající mění svým poznáváním okolí a tyto změny směrem zpátky ovlivňují vzdělávajícího se (Berkes 2009). Typickým aspektem sociálního učení je tak princip učení prostřednictvím konkrétní činnosti (*learning by doing*). Učení jednotlivců probíhá v rámci deliberace a sdílení informací a zkušeností jednotlivých aktérů. V porovnání s tradičním byrokraticko-politickým modelem můžeme konstatovat, že v případě spoluřízení je princip sociálního učení silnější, neboť v byrokraticko-politickém systému vlády a rozhodování jsou na různých úrovních přípravy a rozhodování zapojení různí jednotlivci a různé úrovně zvlášť.

4.3 Situace, kdy je spoluřízení efektivní

Většina autorů odlišuje spoluřízení od participace a delegace moci na místní a lokální úrovni. Připomeňme, že participace na místní úrovni je jen částí spoluřízení jako takového, není však definičním rysem. Nicméně existují i autoři oproti tomuto argumentující, že pokud jsou místně participační řídicí mocenská uspořádání ukotvená v celostátní legislativě, nebo jsou integrální součástí sektorových politik, mohou být i přes pouhý lokální charakter považovány za institucionalizaci spoluřízení. (Pro bližší diskuzi jednotlivých názorových proudů viz Gutiérrez a kol. 2011).

Spoluřízení tak funguje jako mechanismus vládnutí napříč vertikálními i horizontálními rovinami společnosti a zájmů – od odlišných zástupců uživatelů patřičných politik přes rovnoprávné zastoupení státní úrovně s možností zahrnutí i dalších rovin vládnutí (v kontextu víceúrovňového vládnutí). Tento koncept po teoretické rovině pak může obohatit i celkovou diskuzi o středním článku ve vzdělávání, potažmo veřejné správě, jakkoliv poté již problematika jde nad rámec samotné vzdělávací politiky. Nicméně při širších úvahách o středním článku ve vzdělávání jistě stojí za to využít i tohoto souvisejícího poznání.

Na základě výše zmíněných definic, aspektů spoluřízení a inspirace v literatuře (zejména Armitage a kol. 2007; Berkes 2009; Borrini, Feyerabend a kol. 2004; Grover, Kantzberg 2013; Dietz a

kol. 2003) je možné formulovat teze, kdy je spoluřízení užitečné a přínosné. Při jejich zobecnění vycházíme z potřeb a zkušeností s využitím středního článku ve vzdělávací politice.

Jedná se především o situace kdy:

- Jedná se o dlouhodobé a strategické alokace veřejných financí, kdy alokace potřebných úkolů či zdrojů jde napříč různými úrovněmi správy a dalšími aktéry a existuje potřeba usnadnit výměnu či distribuci zdrojů mezi ně.
- V řešení dané problematiky existují překryvy činností, které je možné eliminovat (např. existuje více organizací, které sbírají stejná data).
- Je žádoucí propojování teoretických a praktických informací a zkušeností a existuje potřeba sdílet informace.
- Institucionální rámec přestává řešit potřebné problémy a je třeba jej postupně reformovat a restrukturalizovat; je žádoucí vytvořit odborné a realitě odpovídající regulace.
- Je žádoucí začlenění specifických či vyloučených skupin, podpořit spolupráci v dané oblasti a vytvořit mechanismus řešení konfliktů mezi aktéry.

5. Shrnutí a doporučení

1) I když je obtížné zobecňovat velmi různorodé zahraniční zkušenosti, dá se v obecné rovině říci, že podpora středního článku se v zahraničí převážně soustřeďuje na základní cíl posílení pedagogického procesu, v menší míře pak na podporu zvládnutí administrativy. Jak ukázala studie zaměřená na roli zřizovatele ve školách s výbornými pedagogickými výsledky, mnohé administrativní úkony přebírá či se školami sdílí zřizovatel (viz Gargulák, Kment, Ostrý, Srb 2023: 49). I když pomoc při řešení administrativních záležitostí nepřímo ovlivňuje prostor pro vedení školy zabývat se pedagogickým procesem, podstatná je deklarace základního cíle a střední článek podpory by měl být jasně zaměřen na zvýšení kvality pedagogického procesu.

2) Zahraniční zkušenosti ukazují, že podpora středního článku by měla probíhat na úrovni „regionů“. Hledání optimalizace velikosti regionů (počtu škol, na něž se v dílčích aktivitách střední článek zaměřuje) je záležitostí celkového správního nastavení. Přestože strategické cíle jsou formulovány z centra, dílčí podoba podpory musí odrážet socioekonomické a kulturní podmínky v regionech.

3) Síťování škol může být přínosné pro efektivní cílenou podporu ze strany středního článku, respektive sítě samy mohou plnit roli středního článku. Síťování přináší zároveň i určitá rizika, jež se pohybují ve dvou extrémech: Úspěšná škola se dostává pod tlak těch slabších a zastaví se její rozvoj či naopak úspěšné školy využívají podporu pro prohloubení konkurenční výhody a prohlubuje to propast mezi výstupy z pedagogického procesu mezi nejlepšími a nejhoršími školami.

4) Velká pozornost je věnována, zejména z hlediska implementace podpory a sdílení dobré praxe, otázkám leadershipu. Nastoluje se otázka kompetencí. Má vrcholný management na školách či sítích škol být odborníky v oblasti vzdělávání či mají být především manažery (pozice CEO)? Je potřeba posílit princip rozptýleného vedení („*Distributed Leadership*“), jež vyžaduje, aby vedení, které se

aktivně účastní života v dané síti, nastavovalo uvnitř škol procesy, které umožňují spolupráci v oblasti vzdělávání (Professional Learning Network – PLN). Je nutné hledat aktivity, jež posílí zapojení pedagogických pracovníků do probíhajících změn (LfM – Leadership from the Middle).

5) Podpora prostřednictvím středního článku, která zahrnuje působení různých aktérů (včetně nevládních), musí zvažovat i proměny řízení, ideálně s nastavením tzv. spoluřízení (*collaborative management*), jež umožňuje efektivní využití zdrojů (synergie nikoli paralelní aktivity). Některé změny by zřejmě vyžadovaly i legislativní úpravy (sdílení rozhodování a odpovědnosti), vždy je nutné vymezit základní strategické cíle, jichž je možné prostřednictvím co-managementu dosáhnout.

6. Zdroje

Alexiadou, N., Dovemark, M., Erixon-Arreman, I., Holm, A.-S., Lundahl, L., & Lundström, U. (2016). Managing inclusion in competitive school systems: The cases of Sweden and England. *Research in Comparative and International Education*, 11(1), 13–33. <https://doi.org/10.1177/1745499916631065>

Armitage, D., Berkes, F., Doubleday, N. (Eds.) 2007. *Adaptive Co-Management: Collaboration, learning, and multi-level governance*, Vancouver: University of British Columbia Press.

Berkes, F., Peter, G., Preston, R. 1991. *Co-Management: The Evolution of Theory and Practice of Joint Administration of Living Resources*, TASO Research Report, Second Series, No.1. Paper presented at the Second Annual Meeting of the IASCP, 26. - 29. September, University Manitoba, Winnipeg, Canada, on-line.

([http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/1506/Co-Management The Evolution in Theory and Practice of the Joint Administration of Living Resources.pdf?sequence=1&origin=publication_detail](http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/1506/Co-Management%20The%20Evolution%20in%20Theory%20and%20Practice%20of%20the%20Joint%20Administration%20of%20Living%20Resources.pdf?sequence=1&origin=publication_detail)).

Berkes, F. 2009. *Evolution of co-management: Role of knowledge generation, bridging organizations and social learning*, *Journal of Environmental management* 90 (2009): 1692–1702, on-line (http://forestpolycypub.com/wp-content/uploads/2010/11/berkes_2009_adaptive-co-management.pdf)

Borrini-Feyerabend, G., Pimbert, M., Farvar, T., Kothari A. and Y. Renard, *Sharing Power. Learning by doing in co-management of natural resources throughout the world*, IIED and IUCN/ CEESP/ CMWG, Cenesta, Tehran, 2004.

Brown, Ch., MacGregor, St., Flood, J. 2020. Can models of distributed leadership be used to mobilise networked generated innovation in schools? A case study from England. *Teaching and Teacher Education*, Vol. 94, August. 103101 <https://doi.org/10.1016/j.tate.2020.103101>

Cahoone, L.E. 2002. *Civil Society: the conservative meaning of liberal politics*, Oxford: Blackwell.

Carlsson, L., - Berkes, F., 2005. *Co-management: concepts and methodological implications*. *Journal of Environmental Management* 75, 65–76.

Constantinides, M. 2022. Systemically oriented leadership: Leading multi-school organisations in England, *Journal of Educational Change*, April <https://doi.org/10.1007/s10833-022-09456-4>

Čermáková, B. 2022. *Systémy přípravy, vzdělávání a podpory ředitelů škol ve vybraných zemích*. Učitel naživo.

Davidson-Hunt, I. J., O'Flaherty, R. M., 2007. *Researchers, indigenous peoples and place-based learning communities*. *Society and Natural Resources* 20, 291–305.

Dietz, T., Ostrom, E., Stern, C. P. 2003. *The Struggle to Govern Commons*, Science 302, 1907 <https://doi.org/10.1126/science.1091015>.

Edwards-Groves, Ch., Grootenboer, P., Hardy, I., Ronnerman, K. 2019. Driving change from 'the middle': middle leading for site based educational development. *School Leadership & Management*, 39 (3-4), pp. 315-333, copyright Taylor & Francis, available online at: <https://doi.org/10.1080/136https://doi.org/10.1080/136>

Fischer, J., Mazouch, P., 2022. Společenství obcí: potenciální úspory z rozsahu a dopad na snížení administrativní zátěže ředitelů škol. Praha, VŠE https://partnerstvi2030.cz/wp-content/uploads/Spolecenstvi-obci_potencialni-uspory-z-rozsahu-a-dopad-na-snizeni-administrativni-zateze-reditelu-skol.pdf

Folke, C. - Hahn, T. - Olsson, P. - Norberg, J. 2005 . Adaptive Governance of social-ecological systems, *Annual Review of Environment and Resources* 30, 441-473.

Gargulák, K., Kment, Š., Ostrý, M., Srb, V., manuscript, 2023. *Role zřizovatele školy v zemích s vynikajícími vzdělávacími výsledky a rovnými šancemi*. PAQ Research a Partnerství pro vzdělávání 2030+.

Grover, I.V., Kranzberg, G. 2013. *Water Co-Management*, Boca Raton: CRC Press

Gutiérrez, N.L., Hilborn, R., Defoe, O. 2011. Leadership, social capital and incentives promote successful fisheries, *Nature*, 470: 368–389.

Hargreaves, A., Shirley, D. 2018. Leading from the Middle: Spreading Learning, Well-being, and Identity Across Ontario. Council of Ontario Directors of Education Report. Principal Investigators:

Harris A., Jones, M. 2017. Middle leaders matter: reflections, recognition, and renaissance, *School Leadership & Management*, 37:3, 213-216, DOI:10.1080/13632434.2017.1323398

Childress, D., Chimier, Ch., Jones, Ch., Page, E., Tournier, B., 2020. *Change agents Emerging evidence on instructional leadership at the middle tier*. Education Development Trust, the Education Commission and UNESCO

Chuenpagdee, R., Jentoft, S. 2007. Step Zero for fisheries co-management: what precedes implementation, *Marine Policy* 31, 657–668.

Jentoft, S., McCay, B.J., 1995. *User participation in fisheries management. Lessons drawn from international experiences*. *Marine Policy* 19, 227–246.

Pinkerton, E. 2003 . *Toward specificity in complexity: understanding comanagement from a social science perspective*. In: Wilson, D.C., Nielson, J.R., Degnbol, P. (Eds.), *The Fisheries Co-management Experience*. Kluwer, Dordrecht, pp. 61–77.

Plummer, R. - FitzGibbon, J. 2007 . *Connecting Adaptive Co-management, social learning and social capital through theory and practice* In Armitage, D. - Berkes, F. - Doubleday, N. (Eds.) *Adaptive Co-Management*, Vancouver: University of British Columbia Press, 38 – 61.

Pretty, J., Ward. H. 2001 . *Social capital and the environment*, World Development 29, 209–227.

SIMKINS, T., COLDRON, J., CRAWFORD, M. and MAXWELL, B. 2018. Emerging schooling landscapes in England: how primary system leaders are responding to new school groupings. *Educational Management Administration & Leadership*.

Singleton, S. 1998 . *Constructing cooperation: the evolution of institutions of comanagement*, Ann Arbor: University of Michigan Press.

Veselý, A. (2021) Střední článek ve vzdělávání: vymezení pojmu, přístupy a implikace pro vzdělávací politiku. *ORBIS SCHOLAE*, 2021, 15 (1) 37–55



MASARYKŮV ÚSTAV
VYŠŠÍCH STUDIÍ
ČVUT V PRAZE