

Reformy ve veřejné správě a školství: raději dvacetkrát měř, řež ale jen jednou...

26.6.2024 - Lenka Matějová, Jan Bartoniček | Sdružení místních samospráv ČR

Tento ideál ve zkratce říká, že při formulaci cílů, opatření a prostředků k jejich dosažení je nezbytné vycházet z exaktních čísel, statistik, empirických výzkumů, čímž se omezí prostor pro nežádoucí subjektivismus či zkratkovitý populismus. Ty z povahy věci nelze odstranit zcela, ale je možné je alespoň prostřednictvím „tvrdých“ dat vytěsnit.

Na první pohled je to jistě odpovědný přístup. Má ovšem svoje rizika, kterým například česká odborná, ale i laická veřejnost čelí právě v těchto měsících. Ve zkratce jde hlavně o hrozbu nekritického přijímání závěrů analýz, které mají nemalá výpovědní omezení. A o nich se už obvykle tolik nemluví... Tento článek však bude výjimkou – věnovat se bude právě limitům expertních doporučení, a to na podkladě dvou nedávných kauz, které mají potenciál dotknout se samospráv výrazným způsobem.

Expert? Vstupte!

Začněme trochu zešíroka. Proč máme takovou důvěru v experty? Je to jednoduché a často velmi svůdné – expert by měl – právě proto, že je expertem a často má skvělé akademické, ale i praktické zkušenosti – věci, ať už jakékoli, rozumět, o jeho slova by mělo být možné se opřít. Pro vrcholné politiky je proto ve vlastním zájmu žádoucí se expertními názory a doporučeními řídit – a nezřídka se tak i děje.

NERV a PAQ Research pomáhají určovat směr vládní politiky

Ve veřejné debatě toho času sledujeme dvě výrazné expertní skupiny s významným vlivem na politickou elitu země. Jedná se o NERV, poradní orgán vlády, který je složen převážně z ekonomů se zaměřením na finance, bankovníctví a makroekonomii. A často je řeč také o PAQ Research, sociologické společnosti populárního a známého sociologa (a nepochybného odborníka) Daniela Prokopa.

Zatímco první uskupení se věnuje především veřejným financím jako celku – koneckonců z jejich návrhů vzešel i tzv. konsolidační balíček veřejných rozpočtů, který je účinný od začátku tohoto roku – druhá organizace vydává průběžné zprávy o vývoji vybraných aspektů v české společnosti a v posledních měsících můžeme její závěry zaznamenat rovněž v otázce přeměny regionální školské soustavy.

Obcí a škol je příliš

Co mají tyto dvě organizace společného? Jejich závěry říkají, že malých obcí a malých škol je příliš a jejich mnohost zatěžuje systém, který je pak málo efektivní, drahý a nelze ho dobře řídit z centra. Kvůli tomu v mnohém zaostáváme ve srovnání s ostatními evropskými státy. V případě sloučení jak obcí, tak škol, budeme jako celek těžit z úspor z rozsahu, systém se stane levnějším, lépe říditelným a obecně stoupne kvalita poskytovaných služeb. Tolik v kostce.

Data? Máme, ale jen omezeně

Úspora a zvýšení efektivity (kdo by po nich netoužil!) jsou jistě skvělé cíle, proč navržené reformy realizovat, v čem je tedy problém? U obou expertních skupin platí, že s expertními tvrzeními nejdou

ruku v ruce odborné analýzy, které by tyto závěry potvrzovaly a dokazovaly. Nejsou ani diskutovány omezení či limity těchto závěrů, případně jsou negativa návrhů zlehčována či zmiňována velmi vágně. A jak se v nedávné době na dvou mediálně známých případech ukázalo, opravdu nejde jen o kosmetické vady na kráse.

Případ první: slučování obcí jako nutná podmínka šetření podle návrhu NERV

„Zemi se vede nedobře, je třeba provést razantní kroky, než se jí povede ještě hůř,“ tak by se dala shrnout doporučení NERV, který je vyslovil loni na podzim. Mezi navrhovanými opatřeními se ocitlo také snížení počtu obcí a měst.

Myšlenka je to rozhodně zajímavá, leč s návrhem přišlo jen chabé vysvětlení, čemu konkrétně má toto opatření prospět. Ihned se ho ovšem ujala politická reprezentace. Proto se předsedkyně Sdružení místních samospráv ČR Eliška Olšáková obrátila na předsedu vlády s dotazem, jaké benefity bude mít snížení počtu obcí na veřejné finance a z jakých „tvrdých“ dat prospěšnost tohoto opatření vychází. Reakcí byla velmi nejasná odpověď ze strany NERV, že o žádné hlubší úvahy se toto doporučení neopíralo (a žádný podkladový materiál tedy neexistuje), ale něco na tom být musí, protože jednak počet obcí je v mezinárodním srovnání vysoký a jednak někteří členové tohoto poradního orgánu vlády v jejich zastupitelstvech dokonce zasedají.

Absence odůvodnění a poukaz na to, co ví téměř každý, ve spojení s informací o participaci některých expertů na činnosti samosprávných orgánů (patrně měla dodat NERVnímu argumentu na vážnosti), to skutečně není vstupenka do první řady veřejné diskuze. Leč i média toto doporučení přejala a usilovně je opakovala. A jak se zdá, tato myšlenka i přes své neexistující solidní odůvodnění z veřejného prostoru jen tak nezmizí.

Případ druhý: tvář regionálního školství v zrcadle výzkumů

Něco podobného se aktuálně děje i v oblasti regionálního školství, do jehož podoby v posledních letech promlouvá kromě rezortního ministerstva také řada neziskových a zájmových organizací. Ty legitimuje především jejich odborná kompetence. Je to jev, který je obecně chvályhodný: mnohost aktérů přispívá ke kvalitě diskuze a jejich výstupů, jestli si ovšem na něco musíme dát pozor, jsou to... hádáte správně, experti.

A podobnost s NERV je tu (bohužel) více než nápadná. Jedním z hlavních řečníků na poli regionálního školství je již zmíněná organizace PAQ Research. Ta vydává sérii článků s hlavním titulem *Odpovědní zřizovatelé – lepší školy*. V několika posledních dílech této série se objevily závěry, které poukazují na příliš velký počet malých škol, což má vést k neefektivnosti, špatnému řízení regionálního školství a – co je nejhorší – k nízké kvalitě výuky malých škol. K tomu je ještě dodáno, že malé školy stojí systém a samotné zřizovatele příliš mnoho peněz, které by se mohly samo sebou využít na jiné účely.

Data o financování škol na obcích vycházejí z jejich dat

Ze strany SMS ČR se scénář opakoval a organizace požádala hlavní výzkumníky o vysvětlení, z čeho předložené závěry vycházejí. A výsledek byl podobný jako v případě NERV. Analýzy pouze porovnávaly neinvestiční výdaje obcí do oblasti školství. Hlavní řešitelé této série převzali data nahlášená obcemi bez toho, aby nahlas řekli, že toto výkaznictví má svoje limity. Včetně toho, že každá obec může položky týkající se např. platů nepedagogů, na kterých se u školy podílí, zapsat na jinou položku, nebo toho, že jiná obec je zvyklá neinvestiční výdaje rozčlenit na více položek.

O limitech prostého převzetí výkazů se nemluví

Závěr, který z dat vycházel, že malé školy nás stojí více, protože výkazy ukázaly, že neinvestiční výdaje malých obcí do škol jsou vyšší než u velkých měst, tak může také znamenat, že malé obce do této položky zahrnují všechny výdaje nějak související se školstvím, ale i volnočasovými aktivitami, které jsou na obcích se školou silně provázané. A velká města tyto položky zařazují do jiných částí rozpočtové skladby. Stejně tak analýza nijak nezohledňuje, v kolika obcích obec přispívá na provoz školy z toho důvodu, že zřizuje podlimitní školu, nebo se rozhodla škole přispívat, protože překračuje stanovený PHmax. Případně dokonce dorovnává mzdy nepedagogickým zaměstnancům školy či školského zařízení...

Porovnávání prostých výdajů z rozpočtu jednotlivých obcí sice může nasvědčovat existenci nějakého trendu, ale na jeho základě nelze učinit absolutní závěr, kterými by se měli bez dalšího řídit politici při formulaci veřejných politik. Na to jsou omezení těchto analýz příliš výrazná – jen se informace o nich nedostávají do novinových titulků...

Dělejme reformy, ale jen na základě poctivých analýz

Co jsme tím vším chtěli říct? Že reformy jsou jistě tu a tam potřeba. Mají se ale provádět po pečlivých diskuzích, na základě opravdu erudovaných analýz a dat – a hlavně se o nich má odborná i laická veřejnost široce diskutovat. Navrhované rozsáhlé změny obecní či školské struktury by neměly vznikat jen v průběhu jednoho volebního období, s omezenou datovou základnou a bez kritického pohledu na výsledky, který se neobejde bez zapojení lidí, kteří daným tématům do hloubky rozumí. Kauzy, které jsme čtenářům představili, jsou proto pro všechny nadšené reformátory varovným prstem – a to i před přílišnou důvěrou k expertním radám, které po bližším průzkumu při nejlepší vůli nemohou obstát.

Text byl publikován v aktuálním vydání zpravodaje SMSka. Celé číslo si přečtete v elektronické podobě zde. Archiv s předchozími vydáními si otevřete zde.

Sdílet na Facebooku Sdílet na síti X

<https://www.smscr.cz/o-sms-cr/aktuality/reformy-ve-verejne-sprave-a-skolstvi-radeji-dvacetkrat-mer-r-ez-ale-jen-jednou-3785cs.html>