

1. Vymezení pojmu vzdělávací politika

Arnošt Veselý

Abstrakt

V této kapitole je vymezen pojem vzdělávací politika (educational policy). Nejdříve se věnujeme pojmu politika (policy) a ukazujeme jeho různé významy. Dále ukazujeme rozdíl mezi „vzdělávací“ a „školskou“ politikou a mezi vzdělávací politikou jako praxí a vzdělávací politikou jako výzkumným oborem. V další části je potom rozebráno pět hlavních dimenzí, ve kterých se různá pojetí vzdělávací politiky nejvíce liší. Na závěr rozebíráme implikace pro další výzkum vzdělávací politiky i vzdělávací praxi.

Základní pojmy

Vzdělávací politika, školská politika, vzdělávací soustava

1.	ÚVOD	1
2.	TROJDIMENZÁLNOST VZDĚLÁVACÍ POLITIKY: POLICY, POLITICS A POLITY	3
3.	VYMEZENÍ POJMU VZDĚLÁVACÍ POLITIKA	5
4.	ŠKOLSKÁ VERSUS VZDĚLÁVACÍ POLITIKA.....	7
5.	VZDĚLÁVACÍ POLITIKA JAKO PRAXE VERSUS VÝZKUMNÝ OBOR.....	8
6.	POLITIKA JAKO UDÁLOST VERSUS PROCES	9
7.	POLITIKA JAKO ARTEFAKTY VERSUS ODKRÝVÁNÍ POLITIKY	10
8.	POLITIKY VERSUS POLITIKY.....	11
9.	ZÁMĚR VERSUS JEDNÁNÍ.....	12
10.	STRUKTURY VERSUS AUTONOMNÍ JEDNÁNÍ	13
11.	ZÁVĚRY A IMPLIKACE.....	14
12.	LITERATURA	15
13.	OTÁZKY K DISKUSI	15

1. Úvod

Některé pojmy a sousloví rádi používáme, přestože, když se nad nimi hlouběji zamyslíme, vlastně nevíme, co přesně vlastně znamenají. Jedním z takových pojmů je i

„vzdělávací politika“ (dále jen „VP“). Uvedme si pro ilustraci na úvod několik citátů z nedávného českého tisku:

- „Myslím, že ředitelé a učitelé jsou v tuto chvíli hodně demotivováni, nemají naprosto žádnou důvěru ve vzdělávací politiku a žijí v hrůze, co si kdo na ministerstvu zase na ně vymyslí.“ (Lidové noviny, 22.1. 2013)
- „Britské vzdělávací politice věří jen sedm procent učitelů“ (Britské listy, 3.1. 2013; <http://www.blisty.cz/art/66760.html>)
- „... společenská poptávka po dlouhodobé vizi vzdělávací politiky u nás existuje“ (Jiří Nantl, 1. náměstek ministra; Lidové noviny, 8.1. 2013)
- „Úroveň kvalifikace a produktivita českých pracovních sil je tradičně velmi vysoká. Proto je Česká republika pro německé investory už řadu let atraktivní. Tato úroveň je dnes ohrožena vzdělávací politikou posledních let. Dřívější osvědčené praktické vzdělávání bylo v podnicích nahrazeno teoreticky zaměřenými vzdělávacími obory, které příliš málo zohledňují potřeby firem.“ (Euractiv.cz, 7.12. 2012)
- „Vysoké školy se rok co rok potýkají s nejistotou výše finančních příspěvků, která na vzdělávací činnost klesá. Společným jmenovatelem je absence vzdělávací politiky, ta by umožnila školám efektivně plánovat svůj rozvoj. Bez vymezených priorit a cílů vzdělání se školy všech stupňů pohybují na tekutém písku. Chci se zasadit o vytvoření předvídatelné vzdělávací politiky. (poslankyně Anna Putnová, Brno Business, 3.12. 2012).

Už jen tyto citáty naznačují složitost a rozpornost daného pojmu. Podle některých byla vzdělávací politika posledních let špatná, podle jiných byla naprosto nedůvěryhodná a ještě jiný názor přidává, že vzdělávací politika de facto v České republice neexistuje. Různí lidé evidentně rozumí pod pojmem „vzdělávací politika“ různé věci. Zatímco pro někoho jde především o *dokumenty* a *rozhodnutí* ministerstva, pro jiné jde o *proces*, jak se o vzdělávání rozhoduje a ještě pro jiné jde o *realizaci* a *důsledky* učiněných rozhodnutí. Například hovoříme-li o nedůvěře ve vzdělávací politiku, pravděpodobně máme na mysli nedůvěru k tomu, jak se daná politika dělá (tedy například k procesu tvorby právních norem), spíše než k dokumentům samotným.

Přestože vzdělávací politika je velmi frekventovaný výraz, zřídka kdy je tento pojem přesněji vymezen (Ball, 1993). Diskuse o významu tohoto pojmu, které se v zahraniční literatuře vedou, jsou přitom důkladné a rozsáhlé až k nepřehlednosti. Situace v České republice je poněkud odlišná. Definice vzdělávací politiky sice existují (viz dále), kritická diskuse o tom, co (ne)znamenají, však doposud neproběhla. Vymezení se „odbude“ všeobjímající definicí a pak se s tímto pojmem již operuje, jako by byl jednoznačný a vše bylo

jasné. Není. V této se zabýváme různými pojetími pojmu vzdělávací politika. Nejde nám přitom o nalezení nějaké jednoznačné a vždy platné definice, ale o rozbor různých významů tohoto pojmu a především pak zamlčených předpokladů, na kterých jsou různá užití tohoto pojmu postavena (například předpokladu, že existuje *jedna* vzdělávací politika státu). Naším cílem nejsou ani poněkud samoučelné rozbory různých teoretických přístupů a jejich nuancí, ale spíše o implikace pro praxi a výzkum.

Neujasněnost pojetí VP se projevuje různými způsoby. Mnoho autorů si například klade otázku, proč žáci v některých zemích dosahují podstatně lepších výsledků než žáci ve státech jiných. Přestože na vzdělávací výsledky má vliv mnoho faktorů, které nelze přímo ovlivnit politickým rozhodováním (např. kultura a hodnota vzdělávání ve společnosti, viz kapitola 2), většina autorů se domnívá, že vzdělávací výsledky lze zásadně vylepšit vhodnou vzdělávací politikou (například Whelan, 2009; Levin 2008)¹. Zde ovšem vzniká otázka, co to přesně je ona dobrá vzdělávací politika? Jde o politické rozhodnutí či přijatý dokument? Anebo jde také o to, jak je toto rozhodnutí či dokument prováděno? A kdo tedy je vlastně tvůrcem vzdělávací politiky? To jsou některé z otázek, které při užití pojmu VP vznikají.

Tato kapitola je strukturována následujícím způsobem. Nejdříve vysvětlujeme trojdimenziálnost politiky a ukazujeme, že všechny tyto tři vzájemně propojené dimenze jsou relevantní při zkoumání edukačních procesů. Dále se již zabýváme samotným vymezením vzdělávací politiky, včetně srovnání s pojmem „školská politika“. Odlišujeme pět aspektů, o kterých se vede v literatuře největší spor. U každého aspektu ukazujeme, s jakými předpoklady jsou spojeny a jaké jsou výhody a omezení těchto předpokladů. V závěrečné kapitole pak shrnujeme implikace pro užívání pojmu VP, výzkum i praxi.

2. Trojdimenzálnost vzdělávací politiky: *policy*, *politics* a *polity*

Vzdělávací politika je překladem anglického pojmu *educational policy*². V první řadě nám jde tedy o obsah pojem *policy*. Ten vynikne při porovnání s dalšími anglickými termíny pro politiku. Zatímco v češtině, němčině, francouzštině a většině dalších jazyků existuje pro politiku pouze jediný výraz, angličtina má hned tři termíny: *politics*, *polity* a *policy* (Fiala & Schubert, 2000). *Polity* označuje existující nebo požadovaný politický řád. *Polity* je vymezení

¹ Například podtitul výborné srovnávací knihy Fentona Whelana (2009) zní „Jak dobré politiky produkují lepší školy“.

² V angličtině se užívá synonymicky *education policy* i *educational policy*.

prostoru, ve kterém se politika odehrává a struktura tohoto prostoru³. *Politics* postihuje dynamický proces vytváření politiky, v němž se střetávají nejrůznější zájmy a přístupy, které se prostřednictvím konfliktu nebo konsensu prosazují nebo neprosazují. *Policy* je pak samotný věcný obsah politiky.

Tyto tři pojmy jsou vzájemně propojenými třemi dimenzemi politiky. Konkrétní politický řád tvoří rámec (*polity*), v němž dochází ke konfliktu a konsensu mezi politickými aktéry (*politics*), který vede ke konkrétním věcným politikám (*policy*). Přestože analyticky lze tyto pojmy odlišit, v realitě jsou úzce provázané. VP se vždy odehrává v určitém institucionálním rámci, který určuje formální i neformální „pravidla hry“. Jde zejména o způsob nabývání a rozdělení kompetencí a odpovědností. Jednotlivé státy se například velmi liší podle toho, jak jsou voleni či vybíráni ti, kteří rozhodují – nejen učitelé a ředitelé, ale také úředníci a samotní politici. Zatímco ve většině systémů o školství rozhodují „univerzální“ politici, zvolení prostřednictvím celostátních či regionálních voleb, někde rozhodují místní školské rady, do kterých kandidují politici, kteří se specializují na školství (například bývalí učitelé a ředitelé). Důležitá je také koncentrace moci a odpovědnosti. Například v USA – ale i v ČR – je moc ovlivňovat vzdělávání hodně fragmentovaná. To sice vede k vysoké autonomii škol, na straně druhé ale také k nedostatečné infrastruktuře pedagogické podpory školám (Cohen a Moffitt, 2011, s. 67).

Polity představuje rámec, ve kterém probíhá boj o vliv a moc a o prosazení názorů na to, co se má a nemá dělat – *politics*. Otázka moci nemůže být od VP oddělena (Fowler, 2004). Není náhodou, že všechny důležité monografie o VP z nedávné doby se, mimo jiné, zabývají i otázkou, jak v daném systému využívají jednotliví aktéři moc a jak dochází ke střetu různých zájmů. Přijetí a implementace politiky je totiž vždy spojena s nějakými náklady a přínosy. Každá změna zpravidla vede k tomu, že někdo získá a někdo ztratí. To významně ovlivňuje formování věcného obsahu politiky – *policy*.

V České republice došlo po roce 1989 k zásadním změnám ve všech třech významech politiky, a to včetně *polity* a *politics*. Zrušení školských úřadů a vytvoření samosprávných krajů („*polity*“) mělo například na fungování škol přinejmenším takový vliv – ať už pozitivní

³ Je vhodné poznamenat, že pojem *polity* není v současné odborné literatuře příliš frekventovaný a je vytlačován mnohem populárnějším pojmem *governance*. Tyto pojmy vznikly v jiném kontextu a nelze je považovat za úplná synonyma. Pojem *polity* často označuje „jen“ pravidla hry pro politiku, zatímco pojem *governance* bývá vymezován širěji jako všechny způsoby regulace chodu společnosti a ekonomiky (tedy včetně „nepolitických“ aktérů). Do značné míry se ovšem tyto pojmy překrývají.

či negativní – jako hojně diskutovaná kurikulární reforma („policy“). Jinou důležitou otázkou z hlediska „polity“ je, jak reálně dochází k výběru ředitelů škol a do jaké míry je tento výběr ovlivněn místním zastupitelstvem. Podobně víme, že mnoho sporů, které jsou prezentovány jako „odborné“, je odrazem hlubších konfliktů mezi aktéry, kteří mají odlišné zájmy a perspektivy („politics“). Namátkou zmiňme například spor o to, nakolik se má podporovat (či utlumovat) učňovské školství, nakolik se mají rušit speciální školy atd.

3. Vymezení pojmu vzdělávací politika

Přejděme nyní k samotnému pojmu *policy*. I tento pojem je značně nejasný a jeho podrobný rozbor je nad rámec této kapitoly (viz např. Hill, 2009; Veselý, 2007). Podle asi nejcitovanější definice R. Dye (2008, s. 1) označuje *policy* „Cokoli se vlády rozhodnout učinit, nebo neučinit.“ Podle jiné frekventované definice *policy* představuje: „Prohlášení státu o tom, co zamýšlí, anebo nezamýšlí učinit. Prohlášení mohou mít podobu zákona, regulace, rozhodnutí, příkazu nebo jejich kombinace“ (Birkland, 2001, s. 132). Mnoho autorů zdůrazňuje, že *policy* představuje záměr vlády (a dalších institucí státu) nějakým způsobem jednat, přičemž tento záměr je vtělen do konkrétních dokumentů či rozhodnutí. Jiní autoři ovšem tomuto vymezení oponují a prosazují širší vymezení *policy* jako nikdy nekončícího procesu, který není nutně spojen se záměrem jednotlivých aktérů.

Diskuse o tom, co je VP odráží neujasněnost pojmu *policy*⁴. Význam VP je přitom „často považován za samozřejmý a teoretická a epistemologická dřevomorka je vkládána do vytvářených analytických struktur (Ball 2006, s. 4). Přestože vskutku v literatuře najdeme překvapivě málo pokusů o přesnější vymezení pojmu VP, existují výjimky, z nichž některé jsou uvedeny v tabulce 1, a to jak z řad zahraničních, tak českých autorů.

Tabulka 1. Definice pojmu vzdělávací politika

<p>Implicitní nebo explicitní specifikace záměru právě probíhajícího nebo budoucího jednání, které má řešit rozpoznáný problém nebo obavy a které je vedeno směrem k dosažení sady zamýšlených nebo požadovaných cílů. Politika může být též vymezena jako pozice nebo postoj, vytvořený v reakci na problém a směřující k určitému cíli.</p>	<p>Harman (1984, s. 13; citováno podle Bell & Stevenson 2006, s. 14)</p>
---	--

⁴ Je ovšem zajímavé, že literatura o VP se s literaturou z oblasti veřejné politiky, kde se vymezení *policy* do hloubky řeší, prolíná spíše jen okrajově.

Formální jednání, které má schválený záměr, je sankcionováno nebo odsouhlaseno orgánem instituce nebo úřadem, a poskytuje konzistentní standard pro měření výkonnosti“	Gallagher (1992, s. 2, citováno podle Nudzor, 2009)
Politika je vodítkem (<i>guide</i>) pro budoucí jednání a pro přijetí odpovídajících voleb a rozhodnutí, které povedou k naplnění některých zamýšlených či požadovaných cílů“	Jennings (1977, s. 30; citováno podle Nudzor 2009: 86)
Politika je jak text, tak jednání, slova i činy, politikou je to, co se odehrává, i to, co je zamýšleno. Politiky jsou vždy nedokončené do té míry, do jaké se vztahují či jsou propojeny s „nespoutanou hojností“ lokálních praktik“	Ball (1994, s. 10; citováno podle Taylor et al., 1997, s. 25).
„...principy, priority a metody rozhodování o vzdělávacích institucích. Toto rozhodování zahrnuje strategické cíle rozvoje vzdělání, legislativní rámec vzdělávacích institucí, způsob financování, stanovení cílů a obsahu výchovy, ovlivňování podmínek činnosti vzdělávacích zařízení a způsob kontroly. ... Působí na instituce školské, v nichž je uplatněna potvrzující moc státního aparátu, na mimoškolské vzdělávací instituce (kulturní, duchovní, tělovýchovné, výrobní a zájmové pro volný čas), na výchovu v rodině a v neformálních skupinách. Působení je přímé a nepřímé.“	Pařízek (1993)
Principy, priority a metody rozhodování vztahující se k uplatňování společenského vlivu na vzdělávání. Toto rozhodování zahrnuje strategické záměry rozvoje vzdělávání, legislativní rámec činnosti vzdělávacích a vzdělávaných subjektů, způsob financování, vymezování vzdělávacích cílů a obsahů, stimulování a ovlivňování činnosti vzdělávacích subjektů a způsob jejich kontroly	Rozvoj vzdělávací politiky (1994)
Pod pojmem vzdělávací politika se většinou rozumí souhrn formálních i neformálních pravidel, norem a praktik, které řídí a ovlivňují jednání jednotlivců a institucí v oblasti vzdělávání.	Veselý (2006 s. 8)

Jak dokládá i tabulka 1, v odborné literatuře se často setkáme s kontrapozicí dvou přístupů k vymezení VP, které jsou ovšem různě označovány. Vidovich (2001) hovoří o *state control* versus *policy cycle* přístupech, nebo o *makro* versus *mikro* přístupu. Přes odlišné názvy jde o velmi podobné odlišení, kdy na jedné straně je „tradiční“ přístup a na straně druhé přístup „postmoderní“. Zjednodušeně řečeno, tradiční pojetí politiky je založeno na představě, že politiku tvoří centrální státní instituce (zejména pak ministerstvo a parlament), které formulují záměr toho, co mají a nemají vzdělávací instituce činit. Ty pak záměry státu, vtělené nejčastěji do podoby nějakých dokumentů, realizují a převádějí do praxe. Oproti tomu

stojí postmoderní teorie, které odmítají rozlišovat mezi tvorbou a realizací politiky a zdůrazňují, že politika je neustálý proces, kde různí aktéři, nejen státní, interpretují a vytvářejí politiku.

Dichotomické rozlišení je však poněkud schematické. Ve skutečnosti se setkáme s pestrou paletou přístupů. Mnoho autorů například přijalo řadu věcí z postmoderní kritiky, ale zároveň kritizovali některá jeho omezení. Místo umělého odlišení dvou směrů se tak jeví jako vhodnější vymezit základní dimenze, ve kterých jsou rozpory mezi různými definicemi VP nejviditelnější⁵. Dále tedy diskutujeme pět základních aspektů, ve kterých se definice vzdělávací politiky nejvíce rozcházejí. Ještě před tím je ale nezbytné osvětlit některé další terminologické nejasnosti spojené s pojmem „vzdělávací politika“, a to zejména rozdíl mezi vzdělávací politikou a školskou politikou, a mezi vzdělávací politikou jako praxí a vědním oborem.

4. Školská versus vzdělávací politika

Anglický pojem „education“ (edukace) souhrnně označuje jak výchovné, tak vzdělávací působení. Termín „education“ je tak širší než pojem „schooling“ (vzdělávání a výchova ve škole). Proto bychom také měli rozlišovat mezi vzdělávací politikou a školskou politikou. **Školská politika** je užší termín, který znamená řízení soustavy škol a školských zařízení, které poskytují vzdělávání a jsou státem uznány jako školské instituce (tj. vymezeny zákonem nebo jiným právním předpisem)⁶.

Oproti tomu **vzdělávací politiku** lze stručně vymezit jako řízení, ovlivňování a další působení na vzdělávací soustavu. Vzdělávací soustavou přitom rozumíme souhrn všech škol a vzdělávacích institucí, včetně institucí podpůrných (výzkumných, poradenských, informačních), institucí kulturně osvětových (muzea, knihovny, galerie, zoologické a botanické zahrady apod.), které jsou potřebné k zajištění vzdělávání. (Palán, 2002, s. 236). Spadá sem tedy například výchovná a vzdělávací činnost nejrůznějších institucí a organizací, včetně zájmových kroužků, muzeí, knihoven apod.

⁵ Je ale zřejmé, že uvedené dimenze nejsou na sobě nezávislé a do značné míry se překrývají. Existuje tak zřejmá afinita mezi různými dimenzemi. Například autoři, kteří vnímají politiku jako událost a nikoli jako proces, ji zpravidla chápou též jako explicitní dokumenty, přijaté vládou či zákonodárci. Naopak ti, kteří vnímají politiku jako proces, zdůrazňují mnohočetnost aktérů, kteří se na tvorbě politiky podílejí i to, že politika je často pouze implicitní, tj. že neexistuje v podobě nějakého dokumentu či formálně přijatého rozhodnutí.

⁶ V České republice to znamená, že jsou zapsány do rejstříku škol a školských zařízení (dostupný na: <http://rejskol.msmt.cz/>)

Čím dále více ovšem roste důležitost vzdělávání nejen mimo školy a školské instituce, ale i celou vzdělávací soustavu. Vzdělávání čím dále více probíhá i prostřednictvím hromadných sdělovacích prostředků, internetu, počítačových her atd. Podle některých autorů bychom tedy měli pod pojmem vzdělávací politika rozumět jakoukoli snahu ovlivnit vzdělávání a učení jednotlivců, ať už probíhá formálně nebo neformálně, organizovaně nebo neorganizovaně.

5. Vzdělávací politika jako praxe versus výzkumný obor

Je také třeba rozlišovat mezi vzdělávací politikou jako praktickou činností a vzdělávací politikou jako vědním oborem. Zatímco vzdělávací politika jako **praktická činnost** znamená reálnou tvorbu politiky (např. tvorbu kurikulárních dokumentů, školských zákonů apod.), vzdělávací politika jako vědní obor znamená vědecké zkoumání a analýzu toho, jak praktická vzdělávací politika probíhá, proč právě takto a jakým způsobem by ji šlo vylepšit⁷. Nutno říci, že vzdělávací politika jako praxe a jako vědecká disciplína se navzájem podmiňují a v některých místech se překrývají.

Vzdělávací politika jako vědní obor vznikla propojením dvou tradičních oblastí výzkumu: vzdělávání a politiky. Tato dvoukolejnost je patrná dodnes: vzdělávací politika je studována a vyučována buď v rámci veřejné politiky (resp. politologie), anebo v rámci pedagogiky, případně dalších oborů zkoumajících vzdělávání (např. sociologie, ekonomie). V závislosti na tom je pak zdůrazňován buď meritorní aspekt (tedy vzdělávání), anebo aspekt politický (*policy*).

Existují desítky vědeckých časopisů, které se zabývají analýzou vzdělávací politiky. Mezi nejvýznamnější patří *Educational Policy*, *Educational Evaluation and Policy Analysis*, *Journal of Education Policy*, *Leadership and Policy in Schools*, *KEDI Journal of Educational Policy* a mnoho dalších. Existuje také celá řada výzkumných center, většinou situovaných na univerzitách (například *Center for Education Policy Analysis (CEPA)* a *Institute for Research on Education Policy and Practice* na Stanfordově univerzitě nebo *Center for Education Policy Research* na Harvardově univerzitě).

⁷ Z tohoto důvodu se někdy vzdělávací politika jako vědní obor označuje jako „*Education policy analysis*“ nebo „*educational policy research*“.

6. Politika jako událost versus proces

Nyní se budeme věnovat těm aspektům, resp. dimenzím, pojmu „vzdělávací politika“, ve kterých neexistuje větší shoda, a kde lze pozorovat odlišné přístupy. První dimenzí je „procesuálnost politiky“. Zatímco mnozí autoři chápou politiku jako jednorázovou *událost* či jednání (například přijetí zákona či jiného dokumentu), jiní argumentují, že politiku je třeba vnímat jako nepřetržitý *proces* různých událostí. V běžném diskursu, například v masových médiích, převažuje první pojetí: VP je ztotožněna s přijetím zákona, strategie či nějakým konkrétním dílčím rozhodnutím. Autoři, kteří vymezují politiku jako událost či sadu událostí, samozřejmě netvrdí, že přijetím politiky (zákona, strategie atd.) vše končí. I oni mají, více či méně explicitní, představu o procesu tvorby politiky (*policy-making process*). Předpokládají ale, že *tvorbu* politiky (například přijetí národního kurikula) lze zřetelně odlišit od její *implementace* a že tvorba politika vždy *předchází* její realizaci. Jinak řečeno, předpokládají, že proces tvorby politiky je rozdělen do jistých fází. Na počátku jsou státní instituce, které mají výlučné postavení ve formulaci problémů, cílů a zejména pak přijetí rozhodnutí o tom, co se má a nemá dělat. Tato rozhodnutí jsou pak ostatními aktéry, zejména pak konkrétními školami, realizována. Toto pojetí, někdy označované jako *state-centred*, vedlo k orientaci výzkumů na makro úroveň, tedy zejména na to, co národní vlády (zejména pak ministerstva školství) dělají či zamýšlejí dělat.

Přibližně od konce 80. let 20. století začalo být toto pojetí zásadně kritizováno jako zjednodušené a technicistní, ignorující ostatní aktéry a také „boje“ o to, jak má vzdělávání vypadat, které se svádějí na všech úrovních (např. Ball, 1994). Například Cibulka (1994, s. 111) dospěl k názoru, že „nyní je zřejmé, že ti, co politiku implementují, mají explicitní roli v tvorbě politiky, nikoli jen technickou“. Podobně Vidovich (2001, s. 1) chce „rozšířit definici politiky tak, aby zahrnovala praktiky uvnitř škol a tříd. Učitelé jsou, podle mého názoru, aktivně angažováni v tvorbě a interpretaci politiky ve svých školách a třídách“.

Postmoderní kritika ukázala, že politiku nelze chápat jako lineární proces. Zaměříme-li se výhradně na přijetí politiky na úrovni státu a předpokládáme-li, že politika je realizována tak, jak byla zamýšlena, dostaneme jistě velmi zkreslený obrázek reality. Analýza VP by tak měla zahrnovat makro i mikro úroveň a jejich vzájemné vztahy a propojení, které zdaleka není jen „seshora dolů“. Postmoderní *ztotožnění policy* s celým procesem tvorby a implementace politiky je ovšem problematické. Pokud je politikou nejen to, co vláda chtěla činit a činila, ale také to, co bylo příčinou a důsledkem tohoto jednání, stávají se hranice pojmu politika tak

široké, že prakticky ztrácí smysl: výsledkem *policy* je *policy*. Řešením je ponechat rozlišení mezi *policy* a *policy making*, kdy pod pojmem *policy* se rozumí jednání ústředních státních institucí a pod pojmem *policy making* (tvorba politiky) proces, které vysvětluje příčiny a důsledky tohoto jednání. Jiným řešením je odlišení různých typů *policy* (viz dále).

7. Politika jako artefakty versus odkrývání politiky

Druhou dimenzí je *explicitnost politiky*, tj. do jaké míry se požaduje, aby politika byla přímo pozorovatelná a explicitně vyjádřená. Na jedné straně této dimenze stojí názor, že politika musí být vždy vyjádřena a „zhmotnělá“ v podobě nějakého explicitního textu (v podobě zákona, rozpočtu, úředního rozhodnutí či nějakého strategického dokumentu) či jiného artefaktu (např. záznam projevu na nějakém audio záznamu). Jinými slovy řečeno, politika je zde v podstatě ztotožněna s tím, co lze označit jako veřejně politické dokumenty (Veselý et al., 2007). Výhodou tohoto pojetí je, že počet dokumentů je vždy omezen (byť i tak jde často o velkou sumu informací) a většinou lze identifikovat, kdo je autorem dokumentu a kdy byl zveřejněn. Studium takových dokumentů může být systematické a transparentní.

Obtížnější je to však již s interpretací těchto dokumentů. Dokumenty bývají občas vnitřně nekonzistentní, a to často i přesto, že je pod něj podepsaná jediná instituce. Je pak často těžké stanovit, co je onou politikou. Dokumenty jsou většinou výsledkem velmi složitých procesů a vyjednávání. V demokracii jsou výsledkem kompromisů. Výsledný dokument je pak tedy těžké interpretovat výhradně z racionálního hlediska. To, co se jeví jako paradoxní (například nesoulad mezi stanovenými cíli v různých dokumentech, pod které je podepsána jedna instituce), je často velmi logické a pochopitelné, pokud jsme obeznámeni s tím, jak dokumenty vznikaly: „Někdy politická rozhodnutí dávají jen málo smyslu, pokud jsou nahlížena čistě z racionální perspektivy. Za to však dávají mnohem více smyslu, pokud jsou interpretována jako výsledek soupeření sady různých aktérů státu, soupeřících o zdroje a moc“ (Fowler, 2004, s. 88). Studium dokumentů zakrývá rozpornost reality a představuje ji strukturovaněji a racionálněji, než jaká ve skutečnosti je.

Mnoho z toho, co aktéři míní činit, zůstává nevyslovené – buď z taktických důvodů, nebo prostě proto, že si toho aktéři nejsou sami zcela vědomi, nebo nebyli s to své záměry pregnantněji vyjádřit. Dokumenty zřídka obsahují explicitní vyjádření něčím se *nezabývat*. Z dokumentů samotných se zpravidla nedozvíme, že se daný aktér rozhodl nějaký problém neřešit. Pokud se zaměříme pouze na dokumenty, dostáváme se pouze k části toho, co vlády

(či jiní aktéři) činí, nebo zamýšlejí (ne)činit. Podle některých autorů je tak třeba politiky *odkrývat* prostřednictvím studia textů, praktik, symbolů a rozhovorů (Schneider a Ingram, 1997). Klíčovým problémem tohoto širšího pojetí politiky ale je, jak jej realizovat v empirickém výzkumu tak, aby toto „odkrývání politiky“ nebylo zásadně ovlivněno subjektivními postoji autora.

8. *Politiky versus politiky*

Třetí a neméně důležitou dimenzí je, kdo je zahrnut pod *tvůrce politiky*. Na jedné straně této dimenze stojí představa, že tvůrcem vzdělávací politiky jsou jen ty státní instituce, které mají zákonem danou autoritu k tvorbě politiky, zejména pak vláda a zákonodárci. Jak jsme ale ukázali výše, hranice mezi tvorbou politiky a její implementací jsou často velmi neostré. V mnoha zemích mají například školy a ředitelé velkou míru autonomie v dotváření politiky. V některých zemích, včetně České republiky, existuje několikastupňové kurikulum, kde národní kurikulum slouží pouze jako obecný rámec, na základě kterého si školy vytvářejí své vlastní vzdělávací programy. Je do značné míry na nich, co přesně a v jakém rozsahu a pořadí se bude učit. Ignorovat tyto aktéry v analýze VP nelze, ztotožnit je s tvůrci VP na centrální úrovni ale také není příliš užitečné.

Jednou z možností je rozlišovat mezi politikou centrálních státních institucí (politikou s „P“) a politikami na nižších úrovních (s „p“): „musíme si být neustále vědomi, že politiky jsou vytvářeny a přetvářeny na mnoha místech, a existuje zde mnoho politik s malým *p*, které jsou vytvářeny a ustaveny uvnitř jednotlivých lokalit a institucí“ (Ball, 2008, s. 7). Výzkumy ukazují, že *Politiky* se automaticky netransformují v *politiky*. Efektem je, že ačkoli dojde na úrovni *Politiky* k zásadním změnám, praktiky na úrovni školy či třídy zůstanou stejné (případně se ještě zhorší, protože školy musí věnovat energii adaptaci na tyto změny). Analýza vztahů mezi *Politikami* a *politikami* by měla být jedním z ústředních výzkumných zájmů. Zejména bychom se pak měli ptát, jaké nastavení *Politiky* nejvíce napomáhá ke zlepšení vzdělávání každého jednotlivého žáka.

Ačkoli mnoho lidí předpokládá, že stát jako celek, tak jeho jednotlivé součásti jsou „monolitem“, který má vnitřně koherentní postoj a názory, VP na úrovni státu nebývá vnitřně jednotná (Dale, 1989). Je tomu tak zejména proto, že VP obsahuje vždy kromě *policy* i *politics*. Definice Harmana (1984) a podobných autorů vychází z funkcionalistického předpokladu, že společnost je založena na hodnotovém konsensu různých společenských

institucí a aktérů (Taylor et al., 1997, s. 24). Předpokládá se, že při tvorbě politiky existuje společná shoda a že politiky jsou pak implementovány jasným a přímočarým způsobem. Proti tomu stojí konfliktualistický přístup, podle kterého je politika vždy výsledkem urputného kompromisu mezi zájmy různých aktérů na všech úrovních.

9. Záměr versus jednání

Další dimenzí je *záměrnost politiky*. Podle mnohých definic by VP vždy měla být spojena s jistým *záměrem*, a to zpravidla vyřešit nějaký problém či dosáhnout nějakých cílů (Harman, 1984). Podle Balla (2008, s. 7) je politika „osvícenský koncept, který je o pokroku, o tom, dostat se z nedokonalostí dneška do budoucnosti, kde vše funguje skvěle a tak jak má“. Otázka vzniká, co to je onen „záměr“ a jak jej můžeme uchopit. Jak argumentuje Dye (2008, s. 9):

Pokud tvrdíme, že jednání vlády musí mít nějaké cíle, abychom jej mohli nazvat „politikou“, vzniká problém, že si nikdy nemůžeme být jisti, zdali nějaké konkrétní jednání vlády cíl má či nemá, a pokud ano, jaký. Někteří lidé předpokládají, že pokud se vlády rozhodnou něco učinit, musí zde být cíl nebo záměr, nicméně vše, co můžeme skutečně pozorovat, je to, co se vlády rozhodnou učinit nebo neučinit. Realistické pojetí veřejné politiky tak musí zahrnout veškeré jednání vlády, a nikoli to, co vlády nebo úředníci říkají o tom, že hodlají dělat. Můžeme si přát, aby vlády jednaly cíleně a s určitým záměrem, ale víme, že až příliš často tomu tak není.

Dye tedy doporučuje zaměřit se na veškeré jednání či nejednání vlády, protože i nejednání může mít zásadní dopad na společnost. Nutno dodat, že u nejednání je však ještě obtížnější než u jednání stanovit do jaké míry je záměrné či nikoli. Nejednání může být nejen výsledkem rozhodnutí určitým problémem se nezabývat, může být ale také důsledkem toho, že daný problém se vůbec nedostane do agendy dané instituce. Vždy existuje mnoho konfliktních nároků na to, co by se mělo (ne)dělat a jaké problémy by se měly řešit. Ne všechny tyto nároky se mohou stát součástí politické agendy. Otázkou pak ale vždy je, zda se daný subjekt (např. ministerstvo) *záměrně* rozhodne nějaký problém či jeho potenciální řešení ignorovat (v takovém případě pak již určitě lze hovořit o politice), anebo zda se tyto problémy dostanou k danému subjektu. Pak je zde ještě otázka, zda tento subjekt záměrně nemá nastavenou komunikaci s praxí tak, aby se k němu problémové otázky dostaly co nejméně. Je pak toto ještě politika? Pokud ano koho a čeho? Věc se samozřejmě v realitě ještě mnohem komplikovanější, neboť jak jsme ukázali výše, tvůrci politiky, kteří jsou považováni za monolit (např. ministerstvo), jsou ve skutečnosti složeny z různých skupin a jednotlivců, kteří mají *odlišné záměry*.

Zaměření se na jednání vlády a dalších aktérů, tedy na to, co je pozorovatelné, je asi vhodným přístupem, zároveň však může ochudit naše chápání toho, jak politika probíhá. Ačkoli je velmi riskantní předpokládat, že každé jednání vlády či jiné instituce *jako celku* musí mít nějaký konzistentní záměr, lidé jako jednotlivci většinou jednají s určitým záměrem. Odkrývání těchto záměrů může velmi napomoci v pochopení toho, jak politiky vznikají a jak jsou realizovány. Hledat nějaký dlouhodobě konzistentní záměr jakékoli velké instituce (například ministerstva) může být jen cvičením v rozvoji tvořivosti. Ale odkrývání záměrů jednotlivců a skupin může velmi přispět k porozumění tomu, proč (ne)jsou přijímána určitá opatření a jaké jsou důsledky těchto opatření.

10. Struktury versus autonomní jednání

V tradičním pojetí se politika chápe jako „průvodce pro budoucí jednání“ (Jennings, 1977, s. 30). Implicitně se přitom předpokládá, že tento „průvodce“ je čten přesně tak, jak bylo pisateli zamýšleno. „Struktury“ (jako je stanovení norem) zde mají přednost před aktéry. Postmodernisté toto pojetí kritizují s tím, že je příliš deterministické a nebere v potaz autonomní aktéry. I oni se ovšem nevyhnou reálnému faktu, že nastavení struktur prostřednictvím *Politiky*, jednání aktérů významně ovlivňuje (byť často ne ve směru, jak to bylo zamýšleno).

Tento rozpor je řešen v hojně citované konceptualizaci S. Balla (1994). Podle něj je politika jak text, tak diskurs. Politika jako *text* zdůrazňuje relativní svobodu jednotlivců ovlivnit to, jak jsou politiky psány a interpretovány: politiky mají množství autorů i množství čtenářů. Jak jsme ukázali výše, politické dokumenty (v terminologii Balla „kódování myšlenek a hodnot do textů“) jsou výsledkem bojů mezi různými aktéry. Tyto texty jsou ovšem mnoha aktéry nejen vytvářeny, ale také čteny a interpretovány (v terminologii Balla „dekódovány“). Jednotlivci interpretují tyto texty různým způsobem na základě svých životních zkušeností, hodnot a obecně kontextu, ve kterém se nacházejí. Aktéři tak reagují na texty „kreativním sociálním jednáním, nikoli reakcí nějakého robota“ (Ball, 1994, s. 19).

Svoboda jednotlivců tvořit a interpretovat politiku po svém je ovšem omezována širšími strukturálními faktory. V této souvislosti hovoří Ball o politice jako *diskursu*. Diskursem se má na mysli jazyk a další formy komunikace, které ovlivňují a omezují to, jak přemýšlíme o světě: „Diskursy jsou o tom, co může být řečeno a myšleno, ale také o tom, kdo může mluvit, kdy, kde a s jakou autoritou“ (Ball, 1994, s. 21). Ball i další postmodernisté tedy přiznávají,

že interpretace textu není zcela libovolná a je ovlivněna i strukturálními faktory. S tím, jak se tyto mění, mění se i to, co je možné a nemožné dělat. K tomu je vhodné doplnit, že tyto struktury nejsou vytvářeny jen diskursem, ale i dalšími faktory (organizačním uspořádáním, právními normami, financování atd.).

S vlnou decentralizace školských systémů, která byla přibližně od 90. let 20. století realizována v mnoha vyspělých zemích, se jeví jako nemožné ignorovat perspektivy různých aktérů, zejména pak učitelů, ředitelů, rodičů a místních politiků. Politika je nejen o formulaci politických cílů a záměrů, ale také – a pravděpodobně čím dál tím více – o moci a schopnosti transformovat tyto hodnoty a myšlenky do každodenních praktik (Bell & Stevenson, 2006, s. 18). Jak ukazují ovšem i zkušenosti České republiky (například s realizací kurikulární reformy), ve výzkumu i praxi se málokdy předpokládá aktér, který aktivně záměry interpretuje a dotváří. Důležité je ale při analýze aktérů neopomenout strukturální faktory, které „kódování a dekodování“ těchto autonomních aktérů ovlivňují.

11. Závěry a implikace

Výše provedený rozbor vede ke třem okruhům implikací. První se týká samotného použití pojmu vzdělávací politika. Občas se setkáváme s tvrzeními, která vkládají VP svébytnost (např. „toto by šlo využít vzdělávací politikou“). Neexistuje ovšem nějaká *obecná* VP. Vždy je o politiku *někoho*. Vždy by tedy mělo být řečeno: Čí politiku máme na mysli? Na jaké úrovni? Máme na mysli jen dokumenty, anebo i další jednání? I u konkrétních dokumentů bychom se měli vždy ptát, kdo je připravoval, jakým způsobem, s jakým cílem a za jakým účelem.

Tradiční pojetí VP je zpravidla, nikoli však výhradně, založeno na užším pojetí politiky. To stojí na některých předpokladech (např. jednotnosti aktérů, jasné hranici mezi formulací a implementací politiky atd.), které jsou „postmodernisty“ kritizovány jako nerealistické a redukcionistické. Postmodernisté tedy oprávněně usilují o rozšíření vymezení VP. Tím ovšem vytvářejí další problémy, zejména pak pro empirický výzkum, neboť užívané pojmy se stávají příliš vágními. Řešením je přijmout širší definici VP, pokud jde o vymezení celé oblasti výzkumného zájmu, ale v konkrétním výzkumu či teoretickém tvrzení vždy specifikovat, jaký aspekt VP máme na mysli. Podle širší definice VP můžeme říci, že studium VP by mělo zahrnovat jakékoli záměrné i nezáměrné jednání všech aktérů (organizací i jednotlivců), kteří ovlivňují chod vzdělávacích institucí, ať už přímo, nebo nepřímo. Toto jednání se týká

formulace problémů, stanovení cílů, výběru nástrojů i jejich implementace. Obsahuje jak konkrétní rozhodnutí, dokumenty atd., tak proces, kterým se k těmto rozhodnutím a dokumentům došlo a proces jejich (ne)realizace. Obsahem studia VP je i rozbor rámce, který stanovuje pravidla hry pro tvorbu politiky (tedy *polity*), i procesy střetu různých zájmů a perspektiv aktérů (tedy *politics*). Toto široké vymezení reflektuje omezenost předpokladů v užších definicích VP, zejména pak předpoklad státu jako monolitu, předpoklad lineární implementace politických rozhodnutí, záměrnosti politiky, předpoklad přímého působení atd.

Pro analytické účely je ovšem nutné toto vymezení zúžit a strukturovat. Tím se dostáváme k druhému okruhu implikací, a to pro výzkum a teorii vzdělávacích procesů. V posledním desetiletí byly učiněny některé pokusy o upřesnění základních skladebných prvků studia VP. Například rozlišení mezi *Politikou* a *politikou* se jeví jako krok správným směrem. Jako elementární se tedy jeví například rozlišovat mezi státní VP (jednáním centrálních státních institucí), regionální VP (jednání institucí samosprávných regionů) atd. Jiným pokusem je odlišení různých arén či kontextů, ve kterých se VP odehrává (Ball, 1994).

Třetí okruh se týká implikací pro pedagogickou praxi. Pokud přijmeme definici politiky jako složitého a nikdy ukončeného procesu vyvažování odlišných zájmů a perspektiv, nutně dospějeme k odlišnému pohledu na to, jak dělat účinnou VP. V první řadě to vede k odmítnutí technicistního pojetí politiky, podle kterého lze politiku zúžit na přijetí nějakého opatření (případně sady opatření). Chápání vzdělávací politiky jako artefaktu je přitom v současné České republice, a asi nejen zde, stále velmi rozšířené. Mnoho lidí si politiku ztotožňuje s dokumenty, především pak právními normami a strategickými dokumenty. V důsledku toho jsou dokumenty u nás přeceňovány. Věnuje se velká pozornost tvorbě nějakého dokumentu, resp. tomu, aby dokument vznikl, ale pak se již skoro vůbec neřeší, jak bude s dokumentem v praxi naloženo. Implicitně se předpokládá, že přijetí dokumentu = vyřešení daného problému. Obdobně se to pak týká i úrovně školy, které jsou pak posuzovány hlavně podle toho, nakolik jsou jejich dokumenty (školní řády, školní vzdělávací programy ...) formálně správně (tj. ve shodě se psanými předpisy), místo toho, aby se vyhodnocoval samotný proces a výsledky vzdělávání.

12. Otázky k diskusi

- 1) Řekněte vlastními slovy, co rozumíte pod pojmem „vzdělávací politika“. Uveďte konkrétní příklady, co tento pojem může označovat.

- 2) Jak se tři významové dimenze politiky (polity, politics, policy) promítají do významu vzdělávací politiky? Uveďte konkrétní příklady ze současnosti.
- 3) Podívejte se do nejvýznamnějších časopisů, zabývajících se vzdělávací politikou. Která témata jsou zde nejčastěji probírána? Liší se nějak témata prioritně studovaná v zahraničí od aktuálních témat v České republice? Pokud ano, v čem a proč?
- 4) Prostudujte některé dokumenty v knihovně vzdělávacích koncepcí: <http://www.vzdelavani2020.cz/clanek/13/knihovna-koncepci.html> Jaký je podle Vašeho názoru, účel těchto dokumentů? Lze říci, že plně vyjadřují vzdělávací politiku státu? Proč ano nebo ne?
- 5) Jaký je rozdíl mezi politikou s velkým „P“ a malým „p“? Jak se „Politika“ (například školský zákon, způsob financování atd.) promítá do každodenních vzdělávacích procesů v jednotlivých třídách?

13. Literatura

- Ball, S. J. (1993). What is policy? Texts, trajectories and toolboxes. *The Australian Journal of Education Studies*, 13(2), 10–17 .
- Ball, S. J. (1994). *Education Reform: a Critical and Post-structural Approach*. Buckingham: Open University Press.
- Ball, S. J. (2006). *Education policy and social class: The selected works of Stephen Ball*. New York: Routledge.
- Ball, S. J. (2008). *The education debate: Policy and Politics in the Twenty-First Century*. Bristol: Policy Press.
- Bell, L., & Stevenson, H. (2006). *Education policy: Process, themes and impact*. New York: Routledge.
- Cibulka, J. G. (1994). Policy analysis and the study of the politics of education. *Journal of Education Policy*, 9(5), 105–125.
- Cohen, D. K., & Moffitt, S. L. (2011). The influence of practice on policy. In D. E. Mitchell, R. L. Crowson & D. Shipps (Eds.), *Shaping Education Policy. Power and Process*. New York: Taylor & Francis.
- Dale, R. (1989). *The state and education policy*. Milton Keynes, UK: Open University Press.
- Dunleavy, P., & O'Leary, B. (1987). *Theories of the State: The Politics of Liberal Democracy*. London: Macmillan.
- Dye, T. R. (2008). *Understanding public policy* (12th ed.). Upper Saddle River (NJ): Prentice Hall.
- Fiala, P., & Schubert, K. (2000). *Moderní analýza politiky. Uvedení do teorií a metod policy analysis*. Brno: Barrister & Principal.
- Fowler, F. C. (2004). *Policy Studies for Educational Leaders: An Introduction* (2nd. ed.). Upper Saddle River, New Jersey: Pearson Prentice Hall.
- Gallagher, K. S. (1992). *Shaping School Policy: Guide to Choices, Politics, and Community Relations*: Corwin Press Inc.
- Harman, G. (1984). Conceptual and theoretical issues. In J. R. Hough (Ed.), *Educational Policy: An International Survey*. London: Croom Helm.
- Hill, M. (2009). *The public policy process*. Harlow: Pearson.

- Jennings, R. E. (1977). *Education and politics: Policy-making in local education authorities*. London: B. T. Batsford Limited.
- Levin, B. (2008). *How to change 5000 schools: A practical and positive approach for leading change at every level*. Cambridge, MA: Harvard Education Press.
- Nowlin, M. C. (2011). Theories of the policy process: State of the research and emerging trends. *Policy Studies Journal*, 39(S1), 41–60.
- Nudzor, H. (2009). What is "policy", a problem-solving definition or a process conceptualisation? *Education futures*, 2(1).
- Pařízek, V. (1993). Perspektivní varianty vzdělávací politiky. *Pedagogika*, 43(2), 5–20.
- Pelikán, J. (2012). Státní vzdělávací politika jako významný problém českého školství. *Pedagogická orientace*, 22(4), 581–595.
- Schneider, A. L., & Ingram, H. M. (1997). *Policy design for democracy*. Lawrence, KS: University Press of Kansas.
- Taylor, S., Rizvi, F., Lingard, B., & Henry, M. (1997). *Educational Policy and the Politics of Change*. London: Routledge.
- Veselý, A. (2006). Vzdělávací politika jako vědní obor. In J. Kalous & A. Veselý (Eds.), *Teorie a nástroje vzdělávací politiky* (s. 7–22). Praha: Karolinum.
- Veselý, A. (2007). Veřejná politika. In A. Veselý & M. Nekola (Eds.), *Analýza a tvorba veřejných politik: přístupy, metody a praxe* (s. 13–41). Praha: SLON.
- Veselý, A., Drhová, Z., & Nachtmannová, M. (2007). "Vědění o politice": teoretické poznatky o tvorbě veřejných politik. In A. Veselý & M. Nekola (Eds.), *Analýza a tvorba veřejných politik: přístupy, metody a praxe* (s. 42–66). Praha: SLON.
- Vidovich, L. (2001). *A conceptual framework for analysis of education policy and practices*. Paper presented at the Australian Association for Research in Education Conference, Notre Dame University, Perth, WA.
- Vidovich, L. (2007). Removing policy from its pedestal: Some theoretical framings and practical possibilities. *Educational Review*, 59(3), 285–298.
- Whelan, F. (2009). *Lessons Learned: How Good Policies Produce Better Schools*. London: Fenton Whelan.