



NISPAcee



**VĚŘEJNÁ**  
**POLITIKA**

Martin Potůček  
a kol.

*Školství je a pro všechny časy zůstane politikum.  
Marie Terezie*

## Úvod aneb o složitosti jednoduchých otázek ve vzdělávací politice

Existuje rozšířená představa, že vzdělávací politika je na rozdíl od jiných politik (např. hospodářské, dopravní nebo energetické) relativně jednoduchou oblastí. Do školy přece chodíme všichni, a tak všichni máme povědomí o tom, co se ve školách děje a k čemu vzdělání je a není. Veřejnost ani média se příliš nerozpakují s jednoznačnými soudy o školství. Pro ilustraci uvedme některé titulky z denního tisku z poslední doby: „Univerzity se mají spojit s firmami“, „Víc praxe by pomohlo“, „Kde vzít peníze pro školy? Vyzdímat firmy!“, „Studuješ jednoobor? Na práci zapomeň!“, „České děti se biflují, ale málo čtou“, „Pětina vysokoškoláků studuje něco jiného, než si přála“.

S podobnými sebevědomými a jednoznačnými výroky se analytik vzdělávací politiky setkává často. Málokdo si totiž dokáže představit, jak složitou, širokou a konfliktní oblastí je vzdělávací politika. Málokdo také dokáže přesvědčivě zodpovědět na následující otázky: Kdy můžeme říci, že vzdělání je kvalitní, efektivní a spravedlivé? Jak můžeme „měřit“ kvalitu? Na čem tato kvalita závisí a jak ji můžeme zlepšit? Můžeme porovnávat různé vzdělávací systémy? A jak? Co by se na jednotlivých školách mělo učit a proč? Jakými způsoby rozdělovat finanční prostředky na vzdělávání a jak zajistit jejich větší přísun?

Odpovědi na tyto zdánlivě jednoduché otázky nejsou vůbec snadné ani jednoznačné. Tato kapitola si klade za cíl dát jednotlivé části vzdělávací politiky do vzájemných souvislostí, vymezit základní termíny ve vzájemných vazbách a odkázat na zdroje k dalšímu studiu. Snahou je, aby kdokoli, kdo se zajímá o určitý aspekt vzdělávací politiky (např. vzdělávání dětí se specifickými potřebami, financování vysokých škol atd.), mohl snadno a rychle zasadit své téma do širšího kontextu a dostal k ruce užitečný analytický nástroj. Tento text je třeba chápat jako komplementární k dopo-

sud publikovaným přehledovým pracím o vzdělávací politice<sup>78</sup>. Oproti těmto textům je větší pozornost věnována modelu, teoriím, kritériím hodnocení vzdělávací politiky a výsledkům a efektům školní edukace. Naopak relativně menší pozornost je věnována těm aspektům vzdělávací politiky, které jsou důkladněji analyzovány jinde. Tento text je zamýšlen jako obecný úvod do celé vzdělávací politiky, aplikovatelný na všechny úrovně a oblasti vzdělávací politiky. Vzhledem k velké šíři a značné nesourodosti této problematiky občas uvádíme příklady, které se týkají pouze ČR anebo pouze určitého stupně vzdělávací soustavy a nelze je plně zevšeobecňovat.

Text je rozdělen do pěti částí. V první části je obecně vymezena a definována vzdělávací politika. Druhá část rozebírá některé teorie využitelné ve vzdělávací politice a prezentuje výkladový model vzdělávací politiky. Třetí část je věnována hodnotícím kritériím uplatnitelným při analýze a tvorbě vzdělávací politiky. Další část pak rozebírá jednotlivé prvky modelu vzdělávací politiky (vzdělávací soustava, aktéři, nástroje, výsledky a efekty vzdělávací soustavy) a jejich souvislosti. Konečně na závěr jsou zmíněny některé konkrétní oblasti a problémy vzdělávací politiky.

## Vymezení vzdělávací politiky

### Definice vzdělávací politiky

Vzdělávací politika je mladá, ale značně obsáhlá disciplína. Čerpá z mnoha vědních disciplín (ekonomie vzdělání, sociologie vzdělání, pedagogiky, politologie, veřejné správy a veřejné politiky), takže literatura na toto téma je značně nesourodá. Pařízek (1993) vymezil vzdělávací politiku státu jako „...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. Vzdělávací politika je začleněna do celospolečenských a skupinových priorit. 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.“ Kalous a jeho tým definoval vzdělávací politiku o něco stručněji a úžeji, a to jako: „Principy, priority a metody rozhodování vztahující se k uplatňování společenského vlivu na vzdělávání. Toto rozhodování zahrnuje strategické záměry rozvoje vzdělávání, legislativní rámec činnosti vzdě-

<sup>78</sup> Odkazujeme zejména na monografii Kalouse (1997) a kapitoly o vzdělávací politice v knihách o sociální politice (Potůček, 1995; Žizková, 1997).

lávacích a vzdělávaných subjektů, způsob financování, vymezení vzdělávacích cílů a obsahů, stimulování a ovlivňování činnosti vzdělávacích subjektů a způsob jejich kontroly“ (Rozvoj vzdělávací politiky, 1994).

Vzdělávací politiku lze stručně vymežit také jako řízení **vzdělávací soustavy**. 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. V širokém pojetí pojmu se zahrnuje i působení hromadných sdělovacích prostředků. (Palán, 2002: 236)

Oproti tomu **školská politika** je užší termín, který znamená řízení **školského systému**. Školský systém (školství) je vymezen jako soustava škol a školských zařízení a podpůrných struktur, které poskytují vzdělávání a jsou státem uznány jako školské instituce (tj. vymezeny zákonem nebo jiným právním předpisem).

Stejně jako veřejná politika, má vzdělávací politika jak objektivní (nehodnotovou), tak normativní (hodnotami podmíněnou) stránku. **Jako vědní disciplína** se vzdělávací politika zabývá analýzou procesů, aktérů a jejich zájmů, institucionálního, legislativního a ekonomického rámce a širším společenským kontextem, do kterého je vzdělávací soustava zasazena. Oproti sociologii vzdělávání, pedagogice a dalším disciplínám se však liší tím, že je vědou spíše aplikovanou a snaží se produkovat poznatky, které lze bezprostředně využít v politické praxi. Zvláštní důraz je tedy kladen na mechanismy a proměnné, které lze nějakým způsobem ovlivnit politickým rozhodnutím (např. počet žáků ve třídách, časová dotace jednotlivých předmětů, počty žáků na různých typech škol atd.). **Jako sociální praxe** se vzdělávací politika zabývá návrhem tvorby a realizací politiky a prosazováním veřejného zájmu v oblasti vzdělávání a výchovy. V tomto případě vstupují do hry hodnoty a představy o tom, co je a co není ve veřejném zájmu. Vzdělávací politika je vskutku také politikou plnou odlišných názorů, hodnot a zájmů. Konflikty o cílech a prostředcích jsou běžné: Je správné, že děti odcházejí na víceletá gymnázia již v jedenácti letech? Jak daleko má jít integrace studentů a dětí s nějakým typem handicapu do běžných tříd? Má se na veřejných vysokých školách platit školné? Tyto a mnohé další otázky nelze odpovědět čistě na základě odborné analýzy, protože v sobě obsahují hodnotové otázky o tom, co je správné, žádoucí a spravedlivé.

Co je tedy reálným obsahem vzdělávací politiky? Odpověď záleží na tom, jak budeme chápat slovo **politika** (*policy*). V úzkém slova smyslu je vzdělávací politikou pouze sada norem (zákonů a dalších právních předpisů) a vládních koncepcí a strategií, které upravují chod vzdělávací sou-

stavy a vymezují rámec pro chování vzdělávacích institucí. Veřejná politika však nekončí stanovením předpisů a záměrů. Také lidé a instituce, kteří politiku implementují a uvádějí v činnost, činí mnoho rozhodnutí, kterými danou politiku aktivně vytvářejí. Tento obecný poznatek je zvláště platný ve vzdělávací politice. Vzdělávací instituce mají obecně velkou míru volnosti ve způsobu realizace obecně stanovených cílů – většinou rozhodují o pravidlech přijímání studentů, o organizaci výuky, personálních otázkách, ale do značné míry také o samotném obsahu edukace. Hranice mezi tvorbou a implementací politiky tak může být zavádějící. V tomto kontextu tedy chápeme vzdělávací politiku široce – nejen jako právní normy a další veřejněpolitické dokumenty vymezující chod vzdělávacích institucí, ale také jako reálné procesy v nich probíhající a jejich výsledky.

### Úrovně a vnitřní členění vzdělávací politiky

Vzdělávací politika je značně nesourodá, až roztržitá disciplína. Za prvé – funkce a fungování jednotlivých stupňů vzdělávací soustavy se velmi liší. Z tohoto důvodu se mnoho odborných pracovišť zaměřuje buď na základní a střední, anebo na terciární vzdělávání (případně na další vzdělávání). Tato specializace má své opodstatnění, neboť například role aktérů – státu, školy i studentů – se na různých stupních škol zásadním způsobem liší. Druhým problematickým bodem vzdělávací politiky je její zakotvenost v určité kultuře, společnosti a ekonomice, která omezuje přímou přenositelnost poznatků a zkušeností jedné země na jinou. Z tohoto důvodu se v různých státech liší preference konkrétních témat vzdělávací politiky i jejich vymezení.

Třetím komplikujícím rysem vzdělávací politiky je to, že rozhodovací procesy o cílech i cestách k naplnění těchto cílů probíhají na mnoha stupních či úrovních. Vzdělávací politika není tvořena a realizována pouze na úrovni národního státu. Můžeme odlišit následující úrovně vzdělávací politiky:

- globální úroveň;
- nadnárodní úroveň;
- národní státy;
- regiony (v ČR kraje);
- lokální úroveň (v ČR obce);
- školy a univerzity;
- organizační součásti škol (fakulty, katedry, instituty apod.);
- třídy.

Na **globální či mezinárodní úrovni** působí v oblasti vzdělávání řada institucí, jako je Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD), Světová banka či Organizace Spojených národů pro vzdě-

lání, vědu a kulturu (UNESCO). Jejich hlavním přínosem je mezinárodní komparace vzdělávacích soustav na základě sofistikovaných metodologií, důkladná analýza konkrétních vzdělávacích soustav a také vytváření speciálních rozvojových projektů pro dané země. Ambice i reálný politický vliv těchto institucí se stále zvyšují.

Typickým příkladem rozvíjení vzdělávací politiky na **nadnárodní úrovni** je Evropská unie. Ta sice nemá právo zasahovat přímo do národní vzdělávací politiky, avšak stále více ji ovlivňuje. Nejvýznamnějšími aktivitami EU v oblasti vzdělávací politiky je tvorba společných strategických dokumentů, které předkládá členským státům ve formě doporučení<sup>79</sup>, směrnice a instituce týkající se vzájemného uznávání dosažené úrovně kvalifikace, programy k podpoře mobility a studentských výměn (Socrates, Leonardo da Vinci) a vytvoření informační sítě ve vzdělávání (např. EURYDICE).

**Národní stát a jeho centrální instituce** (vláda, parlament, ministerstvo) je dosud klíčovou úrovní vzdělávací politiky. Úkolem vzdělávací politiky na této úrovni je především jasné stanovení priorit, vzdělávací koncepce, institucionálního uspořádání vzdělávací soustavy, způsobu financování a vytvoření fungujícího legislativního rámce. Centrálním exekutivním orgánem je přitom ve většině států ministerstvo školství (jeho názvy i kompetence jsou však dosti odlišné). Hlavní funkce ministerstva jsou vymezeny v Tabulce 11.1.

S rostoucím důrazem na princip subsidiarity a decentralizace se objevuje stále větší tendence převádět více odpovědnosti na samosprávné součásti národních států, tj. **regiony a menší samosprávné jednotky**. V případě ČR se jedná o obce a kraje.

Ačkoli **školy** se musejí pohybovat uvnitř „mantinelů“ stanovených vzdělávací politikou na vyšší úrovni, tj. státem, regionem, případně obcí, v mnoha státech mají poměrně velkou autonomii v různých otázkách. Do značné míry si například určují obsah kurikula. Specifickým příkladem jsou vysoké školy, které mají ve většině zemí značnou autonomii (byť i zde existují velké rozdíly) a například do kurikula jim nikdo vůbec nezasahuje.

<sup>79</sup> Některé z těchto strategií se staly skutečnými milníky vzdělávací politiky v Evropě. Byly to např. Bílá kniha – Vzdělávání a učení na cestě k učící se společnosti (1995), Boloňská deklarace (1999) nebo Memorandum o celoživotním učení (2000).

**Tabulka 11.1** Hlavní funkce ministerstva školství v demokratické společnosti

Utváření koncepce a strategie	dlouhodobá koncepce a vize; strategické plánování; řízení a uskutečňování změn a inovací.
Politické působení	vytváření mechanismů umožňujících participaci sociálních partnerů a vyvažování zájmů; podporování veřejné diskuse a kritiky.
Financování, řízení a legislativa	státní rozpočet; efektivní, spravedlivý a motivující mechanismus rozdělování finančních prostředků; legislativa; selektivní intervence v krizových situacích.
Zajišťování kvality	monitorování, hodnocení a informační zpětná vazba; standards, akreditace, centrální zkoušky, povinná část osnov; školní inspekce; učitelé (získávání, zvyšování a změna kvalifikací).

Pramen: Kalous (1995: 9)

### Funkce vzdělávací soustavy

Vzdělávací instituce jsou pro společnost a ekonomiku důležité a užitečné z mnoha důvodů. Jejich základní společenské a ekonomické funkce jsou<sup>80</sup>:

- výchovná funkce;
- vzdělávací funkce;
- socializační funkce;
- kvalifikační funkce;
- integrační funkce;
- selektivní funkce;
- ochranná a kontrolní funkce;
- inovativní funkce a tvorba nových poznatků.

**Vzděláváním** rozumíme proces, v němž jedinec získává a osvojuje si soustavu poznatků a dovedností i metodu jejich nabývání. Výsledným produktem vzdělávání je vzdělání. **Výchovou** rozumíme cílevědomou činnost, která je zaměřena na formování osobnostních a charakterových vlastností člověka s cílem dosáhnout pozitivních změn v jejich vývoji. Protože odlišení vzdělávání a výchovy je do značné míry umělé (proces vzdělávání

<sup>80</sup> Je potřeba odlišovat funkce a cíle vzdělávací politiky. **Funkci** chápeme jako obecný účel zřizování vzdělávacích institucí a jako naplňování určitých individuálních a společenských potřeb. **Cíle** jsou pak konkrétní, hodnotově podmíněná tvrzení o tom, co je správné a žádoucí a čeho by mělo být dosaženo.

a výchovy probíhá většinou současně a nejde je od sebe striktně odlišit) a protože toto rozlišení nemá cizojazyčný ekvivalent, používá se stále více termínu **edukace**. Edukace zahrnuje jak výchovu, tak vzdělávání a je ekvivalentem anglického *education*. Edukace (nebo také edukační proces) je jakákoli činnost, jejímž prostřednictvím nějaký subjekt vyučuje (edukátor) nebo nějaký subjekt se učí (edukant). Edukace je tedy jakákoli činnost se záměrem něco se naučit nebo někoho něco naučit. (Průcha, 1997: 75)

Velmi důležitou funkcí je **socializace**, tj. všestranné začleňování žáků a studentů do společnosti a jejich rozvíjení jako společenské bytosti. Každá nová generace dětí se učí tomu, co je dobré, či co špatné a co se má, či co se nemá dělat ve společnosti, ve které žijí. V procesu interakce s okolím si žáci vštěpují hodnoty a normy prostředí, učí se hrát určité sociální role a naplňovat očekávání okolí. Tímto procesem také dochází k přenosu kultury z generace na generaci. Socializace však zdaleka není jednoduché a jednosměrné přizpůsobování se jedince vnějšmu společenskému prostředí. Každý člověk si po svém vytváří obraz o sobě a o světě a při vytváření své individuality a jedinečnosti, aktivně působí na své okolí (Čáp a Mareš, 2001).

Další funkcí vzdělávacích institucí je **kvalifikace**, tj. získání potřebné míry odborných znalostí a dovedností nezbytných k dosažení oficiálně potvrzené způsobilosti (většinou uznávané státem) k výkonu určitého povolání nebo funkce. Existuje široká škála vzdělávacích institucí, které se dominantně orientují na změny či rozšíření kvalifikace (doškolení, přeškolení atd.). Vzhledem k dynamice současné společnosti a ekonomiky se však ukazuje, že úzké specializace rychle zastarávají. Proto se hovoří o takzvaných klíčových kvalifikacích nebo v širším slova smyslu o klíčových kompetencích (viz část o kurikulu dále v textu).

Vzdělávací soustavě je také připisována **funkce integrační**, tj. vytváření postojů a dovedností umožňujících sociální interakci nejen uvnitř školy, ale i v sociálním životě celé společnosti. (Havlík a Koča, 2002: 100) Ve vzdělávacích institucích se studenti učí navazovat vztahy, chápat odlišnosti různých lidí, rozumět jim a komunikovat s nimi. S tím souvisí i rozvoj občanských ctností a návyků k integraci do občanského života. Musíme bohužel říci, že tato funkce je, alespoň v českém kontextu, dost opomíjena.

**Selektivní funkce** vzdělávací soustavy je určité ze všech funkcí nejkontroverznější. Vzdělávací soustava výrazně ovlivňuje přístup k řadě zaměstnání a k následné sociální prestiži a materiálnímu zabezpečení. Prostřednictvím testů, vysvědčení a různých certifikátů oceňuje schopnosti a dovednosti jednotlivců a tím jim umožňuje (anebo naopak znemožňuje) studovat určitou školu a následně i vykonávat určitou profesi. Vzdělávací

soustava tak jistým způsobem třídí jednotlivce a alokuje je do jistých typů zaměstnání. Základním sporným bodem zde není selekce sama, ale to, zda-li je tento třídící mechanismus opravdu objektivní a spravedlivý. Testování může odrážet více sociální podmínky a životní historii jednotlivce než jeho skutečné schopnosti a vlastnosti. Navíc odráží vždy jen velmi neúplně jejich celý potenciál. Tak například tvořivost, schopnost pracovat s ostatními, schopnost řídit ostatní apod. jsou předmětem testů jen velmi výjimečně. Testy tak často měří spíše schopnost jednotlivců adaptovat se na požadavky vzdělávacího systému, a nikoli reálného života.

Vzdělávací soustava plní také **funkci ochrannou a kontrolní**. Zejména základní, ale také střední školy plní důležitou funkci sociální kontroly a dozoru nezletilých. Empirická evidence hovoří ve prospěch hypotézy, že setrvání ve škole chrání mladistvé před spácháním trestného činu více než vstup do zaměstnání a vyloučení ze školy zvyšuje kriminalitu tím, že se zvyšuje množství neproduktivního času mladistvých. (Gottfredson, 2001: 17)

Konečně poslední, ale zcela zásadní funkcí je **tvorba nových poznatků a inovací**. V mnoha zemích jsou vysoké školy dominantní institucí národního výzkumu. Ačkoli školy mají pověst konzervativní instituce, která jen velmi pomalu reaguje na změny okolí, ve skutečnosti jsou ve většině zemí hlavním nositelem společenské změny. Protože školy poskytují většinou poznatky v souladu s aktuálním stavem poznání, mají absolventi škol často lepší znalosti než lidé z praxe. Univerzity jsou ve většině zemí nejen výukovou, ale také výzkumnou institucí. A studenti tak přirozeně získávají nově získané výzkumné poznatky mezi prvními.

Z toho, co bylo řečeno, vyplývá, že škola plní řadu funkcí, které jsou z hlediska edukace nepodstatné: chrání, ale také kontroluje jednotlivce, vytváří lidské vztahy, hodnotí a třídí jednotlivce atd. Je tedy vhodné zavést nový pojem: scholarizace. **Scholarizace** (*schooling*) zahrnuje reálné needucační procesy spojené se zařazením studenta do instituce školy. (Průcha, 1997: 50) Rozlišení mezi edukací a scholarizací je důležité. Existují totiž tvrzení, že „mnoho lidí projde školou, ale vzdělání se jim nedostane“ a že je tedy třeba „odškolnit společnost“ (Illich, 1971). Důležitý je tento termín také proto, že přímo upozorňuje na to, že některé efekty vzdělávacích institucí (např. vyšší příjem u lidí s vyšším vzděláním) nemusí být funkcí vzdělání či výchovy, ale třeba selekce.

## Teorie a modely ve vzdělávací politice

### Teorie ve vzdělávací politice

**Teorie** je soubor systematicky propojených generalizací, které umožňují sledované jevy vysvětlovat a činit předpovědi do budoucna. Jakákoli veřejná politika může být úspěšná pouze tehdy, pokud je založena na dobrych a empiricky podložených teoriích. Jen ty umožňují uvažovat způsobem „když učiníme opatření  $x$ , nastane s určitou pravděpodobností  $p$  situace  $y$ “, respektive „abychom dosáhli situace  $y$ , musíme provést opatření  $x$ “. Vzdělávací politika jako průřezový a interdisciplinární obor nemá své vlastní teorie, a proto čerpá z mnoha vědních disciplín. Hlavním zdrojem teorií uplatnitelných ve veřejné politice je zejména sociologie vzdělávání, ekonomie vzdělávání a pedagogika. Ale čerpat lze i z mnoha jiných disciplín, například politologie, psychologie nebo třeba kognitivní vědy.

Jen stručný přehled základních teorií aplikovatelných ve vzdělávací politice by vydal na samostatnou knihu. Zde uvedeme jen jeden příklad toho, jak se mohou teorie různých oborů vzájemně doplňovat. Všichni dobře víme, že uplatnění na trhu práce úzce souvisí s dosaženým vzděláním: čím vyššího a lepšího vzdělání jednotlivec dosáhne, tím vyšších výdělků a lepšího zaměstnání zpravidla dosahuje. Jak lze tento vztah vysvětlit? Jak ovlivňuje vzdělání postavení jednotlivce na trhu práce?

Ekonomie nabízí především teorii **lidského kapitálu**. (Becker, 1994) Podle ní mají lidé s vyšším vzděláním zpravidla vyšší příjmy proto, že trh práce oceňuje jejich vyšší produktivitu. Lidé ve škole (a později v zaměstnání) získávají lidský kapitál (znalosti, dovednosti a zkušenosti), který jim umožňuje lépe a efektivněji vykonávat danou profesi. Vzdělání však nemusí vždy zvyšovat skutečnou produktivitu, ale může sloužit i jako „signál“ či „značka“ uchazečů o zaměstnání, kterou zaměstnavatelé užívají jako klíčové kritérium při přijímání či odměňování zaměstnanců.

Ať už trh práce oceňuje skutečnou nebo předpokládanou vyšší produktivitu vzdělaných lidí, teorie lidského kapitálu je založena na předpokladu vysoké míry racionality: Lidé investují do vzdělání a odborné přípravy s cílem zvýšit svůj celoživotní příjem. Klíčovou otázkou je pak otázka zhodnocení očekávaných výnosů z těchto investic ve vztahu k nákladům. Náklady zahrnují utracené peníze za investice a ušlý zisk (náklady příležitosti). Prospěch zahrnuje růst očekávaného celoživotního výdělku, stejně jako nepeněžní výnosy, jako jsou zlepšené pracovní podmínky, jistota práce a spotřební užitek ze vzdělání v očekávaných budoucích aktivitách volného času. Z původní teorie lidského kapitálu lze odvodit, že když je nabídka v některých profesích v převisu, snižuje se návratnost investic do vzdělávání (důsledek: pokles mezd či nezaměstnanost) a klesá poptávka po vzdělávání.

Zatímco ekonomické teorie zpravidla předpokládají racionálně kalkulujícího a svobodně se rozhodujícího jednotlivce, sociologové většinou uvažují o makrospolečenských faktorech, které nemůže jednotlivec prakticky nijak ovlivnit, ale které zásadně ovlivňují jeho vzdělávací a následně pracovní dráhu. Velmi často poukazují na to, že je to samotná povaha vzdělávací soustavy, která reprodukuje určité sociální postavení z jedné generace na další. Děti, jejichž rodiče mají nižší vzdělání a vykonávají méně oceňovaná zaměstnání, zpravidla také dosahují nižšího vzdělání a horšího zaměstnání. Jinak řečeno – vzdělávací a z něj vyplývající další nerovnosti jsou do značné míry stabilní v čase a jsou mimo individuální kontrolu. Výše zmíněné sociologické teorie jsou často označovány jako **teorie sociální reprodukce**.

Příklad teorie sociální reprodukce lze najít v pracích P. Bourdieu (např. Bourdieu, 1977). Podle něj děti z vyšších sociálních tříd mají více tzv. **kulturního kapitálu**: užívají „správný“ jazyk, znají umění a mají více znalostí o dominantní kultuře. Tyto atributy škola požaduje, ačkoli je explicitně nenabízí. Jinak řečeno – škola znevýhodňuje ty, kteří mají nízký objem kulturního kapitálu, a naopak zvýhodňuje děti s jeho velkým objemem (tj. ty děti, které jsou lépe obeznámeny s dominantní kulturou a umějí „v ní lépe chodit“).

V tomto případě jsou výše uvedené ekonomické a sociologické teorie spíše komplementární, než že by se vylučovaly; jednotlivec se sice racionálně rozhoduje, ale možnosti voleb tohoto rozhodování jsou společensky strukturovány a omezovány. Žádná z výše uvedených teorií nevysvětluje ani neuchopuje sledovaný problém bezesbytku, což je pro teorie vzdělávací politiky charakteristické. Naopak pro analýzu souvislostí mezi vzděláním a trhem práce by bylo vhodné počet teorií ještě dále rozšířit, například o pedagogické a psychologické teorie (viz např. přehled Bertrand, 1998). Obecně můžeme říci, že je užitečné vycházet z plurality teorií a různým způsobem je kombinovat. Zvláštní užitečnost pak mají interdisciplinární teorie, které kombinují poznatky z různých věd<sup>81</sup>.

### **Systémový model vzdělávací politiky**

Analýza vzdělávací politiky vyžaduje určitý výkladový rámec, do kterého je zasazena. Součástí tohoto výkladového rámce jsou modely a teorie. **Model** je zjednodušená reprezentace reality, ať už objektů, nebo pro-

<sup>81</sup> Příkladem interdisciplinární teorie je koncept **společnosti vědění**. Podle něj jsme v současné době svědky transformace ke společnosti, ve které se klíčovým faktorem produkce stává vědění, důsledkem čehož se zásadně mění i veškeré společenské instituce (Stehr, 1994; Drucker, 2001).

cesů, vyzdvihující prvky, které jsou z daného hlediska považovány za zvláště důležité, a vzájemné vazby mezi těmito prvky. Účelem modelu je zjednodušený a názorný popis reality. Model je vlastně jakési „zmapování“ oblasti, kterou se zabýváme, které má podpořit jednak naši imaginaci, jednak schopnost vidět různé věci ve vzájemných souvislostech. (Shoemaker et al., 2004: 110)

Ačkoli vzdělávací politika je plná implicitních (nevyjádřených) modelů, explicitních modelů edukace v širším společenském a ekonomickém kontextu je poměrně málo. Pokud vyjdeme ze systémového modelu edukace (Ballantine, 2001) a podstatně ho upravíme pro naše potřeby, můžeme rozlišit pět hlavních součástí systému vzdělávací politiky (viz Příloha na konci kapitoly). Za prvé je to **vzdělávací soustava** (její struktura, cíle, obsah, provázanost, edukační procesy v ní probíhající atd.), která produkuje určité **výstupy** (znalosti, dovednosti, postoje studentů, ale také další vědění, sociální sítě atd.)<sup>82</sup>. Výstupy vzdělávací soustavy jsou konfrontovány s očekáváním různých aktérů a také s širšími společenskými a ekonomickými potřebami (např. změny na trhu práce, demografické změny, politické změny atd.). Toto **prostředí** ovlivňuje vzdělávací soustavu jak přímo, tak nepřímo. Nepřímo tím, že určuje strukturu a povahu **vstupů** do vzdělávacího systému – tj. počty a úroveň studentů i učitelů. Přímo pak prostřednictvím **nástrojů**, kterými se snaží dosáhnout optimálního fungování vzdělávací soustavy. Prostředí, vstupy a nástroje můžeme souhrnně označit jako vstupní determinanty.

Tento model pochopitelně není úplný. V realitě existují další vazby a procesy. Z nich nejdůležitější se jeví interakce mezi vstupy a vzdělávacím systémem, tj. jak vzdělávací systém (např. svou strukturou) přímo ovlivňuje podobu vstupů. Velmi zřídka se podaří analyzovat vzdělávací systém jako celek se všemi jeho důležitými komponentami a vazbami mezi nimi. To totiž vyžaduje koordinované úsilí mnoha odborníků. Většinou se setkáme s analýzou dílčích prvků vzdělávací politiky, například vzdělávacích výsledků, financováním, propojením na trh práce atd. V takových případech si vytváříme detailnější modely a teorie, například o vztahu různých školních faktorů, které pozitivně podmiňují učení. I v takovém případě je však třeba mít na paměti širší kontext, například v podobě výše uvedeného modelu.

### **Kritéria v analýze vzdělávací politiky**

Analýza vzdělávací politiky neprobíhá ve vzduchoprázdnu, vždy je vztažena k nějakým očekáváním a cílům. Analyzujeme-li jakýkoli aspekt

<sup>82</sup> Někdy se také hovoří o tzv. **produktech** vzdělávacího systému.

vzdělávací politiky, vždy tak činíme podle určitých kritérií. Tím základním kritériem je shoda výstupů vzdělávacího systému s cíli, které požaduje prostředí (viz model v příloze). Avšak jak již bylo uvedeno, tyto cíle jsou velmi rozmanité a mohou být konfliktní. Tak se například často namítá, že rozšiřování nabídky v oblasti terciárního vzdělávání (což je často považováno za důležité z hlediska sociální spravedlnosti) může být na úkor kvality tohoto vzdělávání. Proto je před každou analýzou vzdělávací politiky nezbytné stanovení hodnotících kritérií, případně i jejich vzájemné důležitosti. Jak uvidíme, jednotlivá kritéria jsou na různé úrovni obecnosti.

Nejobecnějším kritériem je tzv. **akontabilita** (*accountability*), což doslova znamená zodpovědnost, schopnost předložit účty. Tento termín pronikl do vzdělávací politiky ze soukromého sektoru a je interpretován jako schopnost učitelů, škol a celého vzdělávacího systému podávat objektivní informace o dosažených výsledcích a povinnost nést za ně odpovědnost. (Průcha, 1997: 367) Akontabilita je vlastně odpovědnost vzdělávací instituce vůči požadavkům zřizovatelů, sponzorů, školní rady, inspektorů, daňových poplatníků a dalších angažovaných aktérů (*stakeholders*). Důležité na tomto termínu je, že implikuje nejen kvalitu a efektivnost v dosahování cílů, ale i to, že samotné sledované cíle budou adekvátní a v souladu s požadavky a potřebami širšího prostředí (např. že škola nebude produkovat absolventy bez šancí na uplatnění na trhu práce).

Také **kvalita** je značně obecným a nejednoznačným kritériem. Termín kvalita se užívá v několika významech (Harvey a Green, 1993). Z nich nejdůležitější je pro nás dvojí vymezení. Za prvé bývá kvalita vztažena k určité „vysoké úrovni“, dokonalosti či alespoň žádoucí (optimální) úrovni vzdělávacích výstupů, která může být předepsána určitými požadavky (např. vzdělávacími standardy) a může být tudíž objektivně měřena a hodnocena. (Průcha, 1997: 366) Oproti tomu stojí názor, že definice kvality musí být vždy specifická (kvalita něčeho pro určitý účel) a nepředpokládá žádnou „všeobecně platnou kvalitu“. (Manuál, 2000: 16) Protože účelů a cílů dané vzdělávací instituce může být mnoho (např. studijní program vysokého školství může být vhodný pro přípravu badatelů, ale ne pro praktickou práci odborníků, a naopak), nelze stanovit nějaké objektivní, všeobecně platné standardy pro daný typ vzdělávací instituce. První vymezení kvality je typické pro primární a sekundární vzdělávání, zatímco v oblasti terciárního převažuje druhé vymezení kvality. Zde se často hodnotí kvalita vzdělávací instituce (programu) podle toho, nakolik plní účel, ke kterému byla zřízena.

Ve významu „kvalita jako plnění účelu“ je kvalita prakticky shodná s kritériem účinnosti. **Účinnost** (*effectiveness*) znamená, do jaké míry

projekt, program atd. dosáhly daných cílů bez ohledu na zdroje, kterých k dosažení tohoto cílu bylo potřeba. Abychom mohli hodnotit účinnost (např. program prevence šikany na základní škole), musí být přesně stanoveny cíle a indikátory, které tyto cíle měří. Účinnost je tedy konfrontace stanovených cílů a záměrů s dosaženými výsledky. Kritérium účinnosti sleduje, zda bylo dosaženo žádoucích efektů. Nevede-li například rekvalifikační kurz k uplatnění absolventů na trhu práce, můžeme říci, že je neúčinný.

Od účinnosti je třeba rozlišovat **efektivitu** (*efficiency*)<sup>83</sup>. Kritérium efektivnosti vychází z toho, že pokud jsou omezené zdroje – a to jsou vždy –, musí být v naplňování společenských cílů maximálně využity (Lockheed a Hanushek, 1998). Efektivita je tak obecně poměr mezi všemi přínosy (získané dovednosti, znalosti, pracovní uplatnění, osobní uspokojení z nových poznatků atd.) a všemi vynaloženými náklady (vložené finanční a lidské zdroje, čas, úsilí atd.). Efektivnější je ta instituce (systém), která dosáhne větších výstupů při stanovené úrovni vstupů (produkční efektivita – *production efficiency*) anebo dosáhne srovnatelné úrovně výstupů při nižší úrovni vstupů (nákladová efektivita – *cost-efficiency*).

Při praktickém srovnávání efektivnosti je vždy třeba srovnat dvě sady vstupů a výstupů, a to předpokládá měření vstupů i výstupů ve stejných jednotkách. Velmi často se tak sleduje pouze **ekonomická efektivita** (*economic efficiency*), která znamená maximalizaci užítku na jednotku nákladů a je vyjádřena v penězích. Ačkoli je ekonomická efektivita analyticky velmi příjemným zjednodušením, v praxi bychom měli aplikovat i další hůře měřitelné aspekty efektivnosti, například využití lidských zdrojů (kupř. přednášku učitele pro pár studentů bychom mohli označit za neefektivní), času, materiálu, prostoru atd.<sup>84</sup>

S širokým pojetím efektivnosti velmi úzce souvisí tzv. **školou přidaná hodnota**, tj. to, co škola studentům skutečně dala (kromě formálního ukončení v podobě certifikátu, jako je diplom). Ačkoli je toto kritérium zcela zásadní, v praxi je lze operacionalizovat a měřit jen značně nepřesně. Mnohé zásadní vstupy a výstupy totiž měřit nelze.

Odlišení účinnosti a ekonomické efektivnosti je důležité, protože tato dvě kritéria mohou být v rozporu. Efektivní využití finančních prostředků (např. smlouva školy s poskytovatelem, který nejlevněji poskytuje vzdělávací pomůcky) nezaručuje jejich účinnost (tyto učební pomůcky nemusí být nejlepší z hlediska stanovených cílů). Podobně může například škola

<sup>83</sup> V češtině panuje velký terminologický zmatek daný nepřesným překladem anglických slov. Velmi často se totiž jak *effectiveness*, tak *efficiency* překládají jako efektivita.

<sup>84</sup> Obecným možným hodnocením veřejných programů je věnována kapitola 8.



velmi efektivně produkovat absolventy, které nikdo nechce. Tady lze vzpomenout známé rozlišení Druckera (1973: 45): „účinnost znamená dělat správné věci, zatímco efektivita znamená dělat věci správně“.

Dosažení **spravedlnosti** (*equity*<sup>85</sup>) je jedním ze základních ideálů i kritérií vzdělávací politiky. Spravedlnost se týká rozdělení vzdělávacích nabídek mezi jednotlivce a skupiny. Kritérium spravedlnosti hodnotí, kdo má z daného vzdělávacího systému (programu) prospěch a kdo tento prospěch platí. Problém je, jak spravedlnost přesněji vymezit, aby se mohla stát v praxi uplatnitelným kritériem. Vzhledem k tomu, že lidé mají odlišné schopnosti, zájmy a motivaci ke vzdělání, nelze reálně očekávat ani požadovat úplnou **rovnost výsledků ve vzdělávání** (*equality of outcomes*). Nemohou-li určité výše vzdělání dosáhnout všichni, pak imperativ rovnosti v přístupu ke vzdělání znamená, že šance na studium mají být stejné pro všechny se stejnými schopnostmi a motivací studovat bez ohledu na jejich sociální původ. Toto pojetí spravedlnosti ve vzdělávání je označováno jako **rovnost příležitostí** (*equality of opportunity*).<sup>86</sup> Rovnost příležitostí v první řadě znamená odstraňování zjevných forem institucionální selekce a diskriminace ve vzdělávací soustavě (např. příliš časně dělení žáků do odlišných vzdělávacích proudů). Nicméně diskriminace a selekce ve vzdělávací soustavě mohou fungovat skrytějšími mechanismy a mohou reprodukovat různá znevýhodnění, která si děti či studenti přinesli z rodiny (např. nezáměr o vyšší vzdělání, postoje k autoritám, sebepojetí atd.). Jinak řečeno – lidé vstupující do vzdělávací soustavy nezačínají ze stejné startovní čáry. Ignorovat tento fakt přinejlepším znamená ponechat tyto počáteční rozdíly v nezměněné podobě i na konci, spíše však je dále reprodukovat a prohlubovat (protože vzdělávací instituce mají tendenci tyto rozdíly na startovní čáře přičítat vlastnostem a schopnostem jednotlivců). Existuje dnes již převládající názor, že sociální spravedlnost ve vzdělávání – vyjádřená někdy tezí „vzdělání pro všechny“ – znamená dávat prioritu těm, kteří ho zatím dostali nejméně (OECD, 1998). Z tohoto důvodu je míra nerovnosti ve vzdělávacích výsledcích komplementárním kritériem rovnosti příležitosti (ačkoli nikdy se nepodaří najít optimální a všeobecně uznávanou míru nerovnosti vzdělávacích výsledků).

V praxi je uplatnění kritéria spravedlnosti vždy velmi komplikované. Různá pojetí pojmu spravedlnosti mohou být zcela protichůdná. Jestliže někteří argumentují, že je spravedlivé, aby se žáci s nějakým typem handicapu vzdělávali spolu s ostatními, jiní argumentují, že talentovaným je třeba umožnit plné uplatnění jejich potenciálu, a to není možné, pokud

<sup>85</sup> Někdy se překládá též jako sociální spravedlnost.

<sup>86</sup> Někdy se překládá též jako rovnost šancí.

budou ve svém vzdělávání „brzděni ostatními“. Hledání veřejného zájmu je zde velmi obtížné, ale to jistě nemůže důvodem k tomu, abychom kritérium spravedlnosti zcela opomenuli<sup>87</sup>.

Posledním – nikoli však okrajovým – kritériem, které zde uvedeme, je **svoboda volby**. Většina vyspělých zemí zákonem přikazuje povinnou školní docházku a alespoň rámcově standardizuje obsah i způsob výuky. Zároveň se však uznává, že je třeba maximálně respektovat individuální potřeby a odlišnosti žáků. Stejně tak se uznává, že vzdělávání a socializace nejsou výhradně úkolem státu a rodiče mají právo ovlivňovat podobu vzdělávání svých dětí. Z těchto důvodů většina vyspělých zemí umožňuje vzdělávání v církevních a soukromých školách i – zatím spíše experimentálně – domácí vyučování. Kritérium svobody volby – podobně jako ostatní výše zmíněná kritéria – je relativně jednoznačné a přesvědčivé samo o sobě, ale může být velmi kontroverzní ve vztahu k jiným kritériím (v tomto případě zejména ve vztahu k sociální spravedlnosti). To jen dokumentuje to, že každá analýza a tvorba vzdělávací politiky by měla co nejpresněji a nejúplněji formulovat hodnotící kritéria a vztahy mezi nimi.

## Prvky analýzy a tvorby vzdělávací politiky

### Vzdělávací soustava

Náš rozbor jednotlivých součástí vzdělávací politiky začneme u samotné organizace vzdělávacího soustavy. Její uspořádání se v jednotlivých zemích velmi liší. Mnohé typy škol nemají svůj mezinárodní ekvivalent – jejich délka i zaměření jsou specifické pro danou zemi. Pro mezinárodní srovnání je však určitá standardizace nezbytná. Nejčastěji se užívá Mezinárodní standardní klasifikace vzdělávání ISCED (UNESCO, 1997), která rozlišuje tyto vzdělávací stupně:

<sup>87</sup> O třech různých přístupech ke spravedlnosti ve vzdělávání, označených jako dostupnost, integrace, rozmanitost, viz Veselý (2002).

**Tabulka 11.2** Vzdělávací stupně dle klasifikace ISCED

Úroveň	Typ vzdělávání	V ČR odpovídá
ISCED 0	preprimární	mateřské školy
ISCED 1	primární	první stupeň základní školy (1.–5. třída)
ISCED 2	nižší sekundární	druhý stupeň základní školy (6.–9. třída)
ISCED 3	vyšší sekundární	ISCED 3A – čtyřleté gymnázium, 5–8. ročník osmiletého gymnázia, střední odborné školy zakončené maturitní zkouškou ISCED 3C – střední odborná učiliště
ISCED 4	postsekundární nezahrnuté do terciárního	– „nástavbové“, resp. doplňující a rozšiřující studium – pomaturitní studium na jazykových školách
ISCED 5	terciární – první stupeň (nesměruje k udělení vědecké kvalifikace)	ISCED 5A – bakalářské studium, magisterské studium ISCED 5B – vyšší odborné školy
ISCED 6	terciární – druhý stupeň (směřuje přímo k vědecké kvalifikaci)	– doktorská příprava ukončená titulem PhD.

Jednotlivé stupně ISCED 1-6 jsou ještě dále členěny. Pro nás je důležité zejména dělení mezi ISCED 3A a 3C, a také rozlišení mezi 5A a 5B, které uvádíme v tabulce. ISCED 5A zahrnuje terciární programy se širokým teoretickým základem, které poskytují kvalifikaci pro přístup k vědeckým programům a k profesím s vysokými kvalifikačními požadavky. ISCED 5B je orientován prakticky a je specializován na určité povolání, s praktickými dovednostmi potřebnými pro jeho výkon. Absolvování programu 3A (v ČR střední škola zakončená maturitou) umožňuje studovat ISCED 5A i 5B (tedy v ČR jak na vysokých školách, tak na vyšších odborných školách). Absolvování programu 3B (v ČR neexistuje ekvivalent) umožňuje studovat ISCED 5B. Absolvování programu 3C (v ČR zejména střední odborná učiliště bez maturity) neumožňuje studovat ani na 5A, ani na 5B.

**Terciární vzdělávání** se tedy nemusí realizovat pouze na vysoké škole. V kontextu české právní úpravy je třeba rozlišovat mezi vysokoškolským a nevysokoškolským terciárním vzděláváním. **Vysokoškolské terciární vzdělávání** je realizováno na vysokých školách (buď univerzitních, nebo neuniverzitních) a vede k udělení akademického titulu<sup>88</sup>. **Nevysokoškolské terciární vzdělávání** je poskytováno školskými institucemi, které nejsou součástí vysokých škol, a nemohou tedy udělovat diplomy osvědčující

<sup>88</sup> Zákon číslo 111/1998 Sb., o vysokých školách. Tato právní úprava dále rozlišuje mezi vysokými školami veřejnými, soukromými a státními (vojenské nebo policejní vysoké školy).

jící vysokoškolskou kvalifikaci<sup>89</sup>. Můžeme sem ale také zařadit profesně a zájmově orientované další studium realizované na vysokých školách, které nevede k udělení akademického titulu<sup>90</sup>.

**Další vzdělávání** (*continuing education*) zahrnuje všechny formy vzdělávání po odchodu ze školy, probíhající zpravidla již během zaměstnání, které navazuje na ucelené školské vzdělání, případně pracovní praxi. Patří sem například<sup>91</sup>:

- rekvalifikační kurzy (organizované např. úřady práce);
- vzdělávání v podnicích a na pracovišti;
- vzdělávání v soukromých institucích (zejména jazykových školách) a neziskových organizacích.

Na závěr našeho výkladu o vzdělávací soustavě je třeba podotknout, že studium nemusí mít vždy prezenční formu (student je při edukaci fyzicky přítomen ve škole), ale také formu distanční nebo dálkovou. Při **dálkovém studiu** se studující připravuje převážně mimo školu na základě studijního plánu, který kombinuje samostudium s konzultacemi (většinou povinnými)<sup>92</sup>. Dálkové studium je jednou z forem tzv. studia při zaměstnání. Dálkovému studiu je vytýkáno, že je často redukcí studia prezenčního. Je proto nahrazováno studiem distančním. (Palán, 2002: 36)

Oproti dálkovému studiu spočívá **distanční vzdělávání** zcela na samostatnosti žáků, kteří nemusí dojíždět na žádné přednášky ani semináře a vše, kromě závěrečných zkoušek, probíhá prostřednictvím technických komunikačních spojení (internet, pošta, telefon atp.). Rychlost osvojování učiva a do značné míry jeho obsah je individuální. Klíčovou roli tu hrají multi-mediální studijní materiály na CD nosičích či elektronických sítích<sup>93</sup>.

<sup>89</sup> Příkladem druhého typu jsou v ČR vyšší odborné školy (VOŠ), které jsou zakončeny absolutoriem a které nemohou přiznávat akademický titul, ale pouze titul Dis. VOŠ jsou upraveny v novém školském zákoně společně se základními a středními školami, což se jeví jako značně nesystémová regulace. V zemích západní Evropy je často studium odpovídající studiu na českých VOŠ realizováno na neuniverzitních vysokých školách, jako jsou *Fachhochschulen* v Německu nebo *Hogescholen* v Nizozemsku.

<sup>90</sup> Příkladem jsou programy celoživotního vzdělávání vymezené zmíněným zákonem o vysokých školách.

<sup>91</sup> Velkým problémem v ČR je chybějící legislativa pro tuto oblast, takže nelze přesně vymezit, které instituce považovat za součást dalšího vzdělávání. Nejsou ani stanoveny žádné kompetence (vzdělávání v podnicích nespadá pod žádné ministerstvo), zásady financování, systémy hodnocení, certifikace atd.

<sup>92</sup> Odtud se pak hovoří o dálkovém studiu také jako o „kombinovaném studiu“ (viz zákon o vysokých školách).

<sup>93</sup> Je potřeba zmínit, že problematika distančního a dálkového vzdělávání se prudce vyvíjí a stává se mezinárodní, což sebou mimo jiné nese i terminologické obtíže. Z pohledu angličtiny, která užívá pouze termín *distance education*, se zdá poněkud redundantní odlišovat

## Kontext vzdělávací politiky – potřeby a požadavky společnosti a ekonomiky

Přestože školy jsou často považovány za instituce, které žijí svým vlastním životem bez ohledu na okolí, vzdělávací soustava se vždy nachází v určitém času a prostoru, které zásadně ovlivňují její činnost. Vzdělávací soustava je ovlivňována (a ovlivňuje) prakticky všechny aspekty společnosti a ekonomiky. Pro ilustraci si uvedme alespoň ty nejdůležitější aspekty vnějšího kontextu (v závorce uvádíme konkrétní příklad, který má zásadní vliv na vzdělávací soustavu):

- změny na trhu práce (zvyšování kvalifikační náročnosti a složitosti práce, úbytek nekvalifikovaných pracovních příležitostí);
- demografický vývoj (stárnutí populace, úbytek celkového počtu žáků);
- technologický rozvoj a zavádění nových technologií (vybavení škol moderními informačními a komunikačními technologiemi, distanční vzdělávání);
- vývoj kultury a společenských norem a hodnot (sekularizace, individualismus);
- změny rodiny (vysoká rozvodovost a tlak na to, aby škola přebírala některé funkce rodiny);
- změna politického systému (transformace vzdělávacího systému jako nástroje indoktrinace komunistické ideologie v základní demokratickou instituci);
- vývoj společensko-politických ideologií (důraz na osobní odpovědnost za vzdělání a ekonomickou návratnost);
- změna mezinárodního uspořádání a mezinárodních vztahů, internacionalizace a globalizace (volný pohyb osob si vynucuje jistou porovnatelnost vzdělávacích systémů a vzájemné uznávání kvalifikací).

Výše zmíněné dlouhodobé změny a trendy vedou k tomu, že se v průběhu času mění i celková orientace vzdělávací politiky a pojetí celého vzdělávání. Právě demografické, technologické, hospodářské, kulturní a sociální změny vedly ke zcela novému nahlížení na vzdělávání a vzniku konceptu tzv. **celoživotního učení** (OECD, 1996). Podle něj nemá vzdělání jednotlivce končit tím, že absolvuje určitý vzdělávací stupeň (například střední školu), ale musí se vzdělávat neustále, během celého života – až do stáří a dokonce včetně ně. Všechny možnosti učení – ať už v rámci vzdělávací soustavy, či mimo ni – jsou chápány jako propojený celek, který dovoluje čtené přechody mezi vzděláváním a zaměstnáním a který umož-

.....  
distanční, dálkové a kombinované studium. Nicméně v našem kontextu tyto termíny skutečně znamenají něco odlišného. Aby nebylo terminologických zmatků málo, v českém vysokém školství „dálkové“ studium už neexistuje, zatímco ve středním školství ano.

ňuje získávat kvalifikace a kompetence různými cestami v průběhu celého života.

## Akteři

Analýza vzdělávací politiky by byla velmi neúplná, kdybychom nevzali v úvahu jednotlivce a různá oficiální i neoficiální sociální uskupení, kteří vzdělávací politiku ovlivňují: **aktéry** vzdělávací politiky. Akteři mají různé zájmy, odlišné hodnoty, různé druhy a rozsahy zdrojů, z nichž mohou čerpat (finance, informace, vliv), i různé způsoby ovlivňování vzdělávací politiky. Vzhledem ke konfliktnosti zájmů a z nich vyplývajících cílů nemůže vzdělávací politika vždy bezezbytku uspokojit plně každého aktéra. I vzdělávací politika má své vítěze a poražené (*winners and losers*). Analýza vzdělávací politiky by tedy mimo jiné měla otevřeně formulovat zisky a ztráty pro jednotlivé aktéry. Hlavní skupiny aktérů podle svého postavení ve vzdělávací politice tvoří (podrobněji viz Kalous, 1997, kapitola 3):

- politici;
- školská administrativa (včetně specializovaných manažerů a vedoucích pracovníků);
- studenti;
- učitelé;
- zaměstnavatelé;
- rodiče a jejich asociace;
- experti;
- církev.

## Charakteristiky žáků a učitelů

Studenti a učitelé jsou jednak aktéři, kteří ovlivňují nástroje vzdělávací politiky, jednak jsou také jedinými přímými účastníky a „vstupy“ školní edukace. Od jejich kvality (a kvantity) se odvíjejí zvolené nástroje i výstupy vzdělávací politiky. Skladba studentů a učitelů (jejich sociálně-ekonomický status, věk atd.) se v empirických výzkumech vždy ukazuje jako klíčová determinanta vzdělávacích výsledků. Učitelé a studenti jsou živoucí bytosti se svými potřebami, zájmy, znalostmi a zkušenostmi, které se dlouhodobě utvářejí a utvářejí. Vzdělávací politika nemůže jednoduše předepsat žáky a učitele, kteří budou do vzdělávacích institucí vstupovat. Pokud počáteční stupeň vzdělání neposkytne dobré základy pro celoživotní učení a motivaci k němu, mohou být sebelepší nástroje k podpoře dalšího vzdělávání přinejmenším velmi neúčinné. Podobně můžeme (a měli bychom) vytvořit optimální podmínky pro práci učitelů (od platů přes pracovní podmínky až po jejich systematický rozvoj). Ani tehdy však není zaručen dostatek kvalifikovaných vyučujících, pokud je

vzdělávací soustava sama nepřipravila. Jinak řečeno – vzdělávací soustava staví na tom, co sama vytvořila. Je až s podivem, jak je tento triviální fakt ve vzdělávací politice často opomíjen. Každá vzdělávací politika přitom musí počítat s efektem časového zpoždění: nelze jednoduše přeskočit určité etapy a vždy je třeba vycházet z toho, co máme reálně k dispozici.

## Nástroje vzdělávací politiky

### Plánování, strategické řízení, vzdělávací cíle

Stanovení cílů a priorit je jedním základních nástrojů vzdělávací politiky. S tím, jak se diferencuje vzdělávací nabídka a vznikají nové a nové typy škol a vzdělávacích programů s velmi odlišným zaměřením, roste potřeba přesněji definovat vzdělávací cíle, a to jak pro celý vzdělávací systém, jednotlivé typy škol, studijní obor, až po školu, třídu a učební třídu. Přestože se tvorba vzdělávacích cílů stále dost podceňuje a zlehčuje, jde o velmi náročný, ale zásadně důležitý úkol. Vágní či nepřesná formulace cílů může vést ke značné neefektivitě vzdělávání.

Lze odlišit různé úrovně cílové orientace. Sled úrovní, od nejobecnější představy o její podobě až po zcela konkrétní cíle a úkoly, lze znázornit takto (Kalous, 1997: 20):

<b>Vize</b> ( <i>vision</i> )	nejširší rámec cílů a vyjádření hlavního účelu a hodnot
<b>Poslání</b> ( <i>mission</i> )	odvíjí se od zmíněné vize a vymezuje účel a hlavní směr aktivit
<b>Obecné cíle</b> ( <i>aims</i> )	rozvíjejí poslání do poměrně omezeného počtu cílových záměrů
<b>Konkrétní cíle</b> ( <i>objectives</i> )	jsou často formulovány pro menší útvary, mají být přesně specifikované, měřitelné, reálné, relevantní a časově limitované

### Legislativa a legalizace

Chod vzdělávacího systému je všude ve světě regulován právními normami – **legislativou**. Ta určuje základní pravidla a prostor, ve kterém se aktéři pohybují. Významově širší pojem **legalizace** (*legalization*) se pak nevztahuje jen k existenci psaných legislativních pravidel, ale znamená i možnost soudního rozhodování o problémech spojených se vzděláváním. Míra a způsob legalizace se v různých zemích velmi liší. (Kalous, 1997: 23) V Německu je problém legalizace výhradně doménou zákona, což znamená, že všechny zásadní problémy ve vzdělávání musí být rozhodnuty legislativou, zatímco v USA je kontrola spíše věcí vlády a školních rad.

Vzdělání je v mnoha zemích vymezeno již v základní právní normě: ústavě. Listina základních práv a svobod, která je součástí ústavního pořádku České republiky, stanovuje ve svém článku 33:

1. Každý má právo na vzdělání. Školní docházka je povinná po dobu, kterou stanoví zákon.
2. Občané mají právo na bezplatné vzdělání v základních a středních školách, podle schopností občana a možností společnosti též na vysokých školách.
3. Zřizovat jiné školy než státní a vyučovat na nich lze jen za podmínek stanovených zákonem; na takových školách se může vzdělání poskytovat za úplatu.

### Institucionální uspořádání

Struktura vzdělávací soustavy – tj. počet žáků v jednotlivých typech škol a délka a návaznost jednotlivých vzdělávacích stupňů – zásadně ovlivňuje výsledky celé vzdělávací soustavy. V každé soustavě se vyskytuje tzv. **tracking**, tj. formální či neformální dělení žáků do tříd a škol podle jejich schopností (tzv. **ability grouping**<sup>94</sup>) je do jisté míry nutné a účelné, avšak může podstatně přispívat k reprodukci či prohloubení sociálních nerovností. *Tracking* totiž v praxi nikdy nezávisí pouze na vrozených schopnostech studujícího. Děti z rodin s nízkým příjmem, nízkým vzděláním či etnických minorit jsou podstatně více ohroženy přiřazením do horších a méně perspektivních vzdělávacích větví, neodpovídajících jejich skutečným schopnostem, než děti z „lepších“ rodin. Příčin je několik. Za prvé – některé vzdělávací soustavy (např. Německo či Rakousko) rozdělují děti již ve věku, ve kterém jejich výsledky ve škole více odrážejí jejich rodinné zázemí než jejich skutečný potenciál. Druhou příčinou je nízká motivace ke vzdělání u dětí z nižších vrstev, a naopak obvyklá snaha vzdělaných rodičů dosáhnout co nejvyššího vzdělání svých dětí, i když tomu jejich schopnosti neodpovídají. Konečně vzdělávací soustava může být nastavena tak, že zvýhodněné děti ještě dále zvýhodňuje a handicapované dále znevýhodňuje.

<sup>94</sup> Pro termíny *tracking* ani *ability grouping* dosud nemáme v češtině vhodné ekvivalenty. Používáme tedy původní anglické termíny.

### **Příklad 11.1: Reforma vzdělávací soustavy ve Švédsku**

Švédská vzdělávací soustava byla v první polovině 20. století značně selektivní. Výzkumníci pod vedením T. Husena odhalili, že mnoho lidí nepokračuje ve vzdělávání navzdory nespornému vrozenému talentu. Přes odpor mnoha učitelů se jim podařilo prosadit vzdělávací experiment, který ukázal, že společná výuka žáků s lepším a horším prospěchem nemá pro lepší žáky žádné negativní důsledky a horším pomáhá. V roce 1962 bylo uzákoněno společné vzdělávání studentů ve věku 7 až 16 let. Švédsko je dnes ve všech mezinárodních výzkumech vzdělávacích výsledků na absolutní špičce a dosahuje přitom nejmenších rozdílů mezi nejlepšími a nejhoršími.

Podle: Brint (1998: 229-231)

### **Financování**

Výše investovaných finančních prostředků a způsob jejich alokace je jedním z nejdůležitějších nástrojů vzdělávací politiky. První otázkou je celkový objem výdajů vynaložených na vzdělávání. Obecně lze říci, že veřejné i soukromé výdaje na vzdělání rychle rostou. Vzdělání je jak pravicovými, tak levicovými vládami ve většině vyspělých zemí považováno za nejvhodnější investici, a proto se objem prostředků často zvyšuje i v období recese<sup>95</sup>.

Největší měrou se na financování školství podílí samozřejmě stát, a to prostřednictvím kapitoly ve státním rozpočtu. Vzhledem k dynamice růstu investic do vzdělání a jejich důležitosti nelze vzdělávací potřeby pokrýt zcela ze státního rozpočtu. Vícezdrojové financování (diverzifikace finančních zdrojů) vzdělávací soustavy je nezbytné.

Kromě výše a struktury vložených investic jde samozřejmě také o jejich alokaci. V současné době se téměř ve všech státech EU používá tzv. normativní financování. Množství přidělených prostředků dané škole se vypočítává podle vzorce, který je založen na výkonu školy, a ten je většinou „měřen“ podle počtu žáků. Nejčastějším způsobem financování je tedy financování „na žáka“. Výhodami tohoto systému jsou průhlednost a relativní spravedlnost. Nevýhodami pak jsou „plošnost“ a důraz na kvantitu místo na kvalitu. Proto se čím dál více prosazuje přechod od mechanismů na základě vstupů (např. počet přijatých žáků) k systémům

<sup>95</sup> Tak např. konzervativní vláda Johna Majora ve Velké Británii zvýšila výdaje v období ekonomických potíží ze 4,8% HDP na 5,2% a totéž učinily i vláda finská (z 5,9% na 7,3%) a švédská (z 6,3% na 7,3%). Podle České vzdělání a Evropa (1998: 40).

založeným na výstupech (např. na počtech absolventů, případně absolventů, kteří se uplatnili na trhu práce). Způsob financování „na žáka/studenta“ se od roku 1991 realizuje také v ČR. Množství přidělených prostředků je založeno na počtu zapsaných žáků (studentů) a nákladech studia na jednoho žáka (tzv. normativ). Je třeba říci, že konkrétní forma tohoto obecného způsobu financování se velmi liší pro základní, střední a vysoké školství.

### **Kurikulum**

**Kurikulum** je obecný, těžko definovatelný pojem, který by šel vymezit jako obsah (náplň) veškerého učení, jež ve škole probíhá. Pod tento obecný pojem spadá vše, co nějak vymezuje to, co se ve škole vyučuje: vzdělávací standardy, vzdělávací programy či učební osnovy. Kurikulárními dokumenty jsou učební plány, osnovy, učebnice, didaktické texty pro žáky atd.

V zemích EU se často uplatňuje dvouúrovňový či tříúrovňový participativní model kurikulární politiky. Na centrální úrovni je na základě konsenzu přijímáno národní kurikulum (v některých zemích je přijímáno jako zákon parlamentem). Národní kurikulum je koncepční dokument, vymezující obecné cíle vzdělání, základní složky obsahu vzdělávání a směrnice k jejich realizaci. Vymezuje obsah vzdělávání, vzdělávací standardy i zřízení a fungování institucí a nástrojů, jimiž se obsah vzdělávání má realizovat. Jak už název napovídá, jde o základní koncept shodný pro celý stát. V národním kurikulu jsou definovány hodnoty a obecné cíle vzdělávání, povinné obsahové oblasti, cílové požadavky (standardy) pro jednotlivé ročníky a obecné směrnice pro realizaci tohoto standardu. Toto národní kurikulum je doplněno systémem hodnocení, formami zkoušek, testů atd. Národní kurikulum je konkretizováno modelovými, detailnějšími vzdělávacími programy. Na úrovni školy si pak každá škola zpracovává na základě národního kurikula, resp. vzdělávacího programu své vlastní školní kurikulum, v němž si dopracovává kurikulum podle místních podmínek a vlastní strategie. Obecně tak lze rozlišit tři různé úrovně kurikula:

národní kurikulum → vzdělávací programy → školní programy  
V poslední době se v souvislosti se stanovením obsahu vzdělání často hovoří o tzv. **klíčových kompetencích**. Klíčové kompetence představují přenosný a multifunkční soubor vědomostí, dovedností a postojů, které potřebuje každý jedinec pro své osobní naplnění a rozvoj, pro zapojení se do společnosti a úspěšnou zaměstnatelnost. Základy těchto klíčových kompetencí by měly být osvojeny do ukončení povinné školní docházky a měly by vytvářet základ pro další vzdělávání jako součást celoživotního

učení. Klíčové kompetence zahrnují celé spektrum kompetencí přesahující hranice jednotlivých oborů, názory na jejich konkrétní obsah se však velmi různí (Rychen a Salganik, 2003)<sup>96</sup>.

### Výstupy vzdělávací soustavy

Praktici vzdělávací politiky potřebují znát co nejpřesněji výstupy vzdělávací soustavy, aby mohli co nejlépe rozdělovat zdroje nejen mezi různé školy, typy škol a úrovně škol, ale také mezi školy a další veřejné či neziskové organizace. Vzhledem k tomu, že vzdělávací instituce plní celou řadu funkcí, je měření výstupů velmi obtížné. Výstupem navíc nejsou „pouze“ vědomosti a vlastnosti absolventů. Vzdělávací instituce jsou také místem, kde se tvoří sociální vztahy (mnohé z nich pak přetrvávají po celý život), či místem, kde se pěstuje a uchovává místní kultura. Vysoké školy jsou navíc místem produkce nových poznatků a důležitým zdrojem inovací. Mnoho širších přínosů vzdělávacích institucí tak vůbec nelze měřit, nebo jen velmi obtížně. Aby se věc ještě dále zkomplikovala, i měřitelné výstupy (např. ekonomický zisk, nižší nemocnost, nižší kriminalita atd.) lze analyzovat jak na individuální, tak na agregované (národní, regionální, společenské) úrovni.

Na **agregované úrovni** byla mnohokrát prokázána silná korelace mezi růstem výše vzdělání ve společnosti a růstem produktivity, stejně jako mezi růstem vzdělání a růstem HDP. Podle studie OECD (2001: 31) například každý rok, o který se zvýší průměrná doba řádného studia v celé populaci, je spojen se zvýšením ekonomické výkonnosti o 6 % na hlavu. Návratnost investic do vzdělání však není neměnným koeficientem pro všechny typy vzdělání, skupiny obyvatel atd. Ukazuje se například, že na společenské úrovni hraje velmi důležitou roli stupeň vývoje, ve kterém se daná země právě nachází.

Na **individuální úrovni** můžeme rozlišit dva druhy výstupů: výsledky edukace a efekty edukace. (Průcha, 1997: 364–365) **Výsledky edukace** (též vzdělávací výsledky) jsou charakteristiky bezprostředních změn, které vznikají na straně vzdělávajících se subjektů v podobě osvojení znalostí, dovedností a postojů. Lze je zjišťovat a měřit již v době, kdy vznikají. **Efekty edukace** jsou důsledky či účinky vyvolávané u jedinců a v celé společnosti působením výsledků edukace. Efekty edukace mají na rozdíl od výsledků edukace dlouhodobý charakter (někdy i celoživotní), jsou hůře exaktněji měřitelné a projevují se mimo vlastní sféru vzdělávání. Příkladem efektů edukace je výše dosahovaných výdělků, politické názory lidí

<sup>96</sup> Informace o rozsáhlém projektu na toto téma lze najít na: <<http://www.portal-stat.admin.ch/desecco/index.htm>>.

a jejich účast v politickém rozhodování apod. Analýza vzdělávacích efektů a výsledků může probíhat na různých úrovních: od hodnocení kontinentů a zemí, přes regiony a kraje až po třídy, školy a samozřejmě jednotlivce.

Měření vzdělávacích výsledků je již velmi rozsáhlá a propracovaná oblast (Průcha, 1996). V poslední době došlo k realizaci několika velkých mezinárodních srovnávacích výzkumů, mnohé z nich byly uskutečněny i v ČR (přehled viz ÚIV, 2002). Charakteristickým trendem je snaha měřit dovednosti uplatnitelné v praktickém životě, tzv. **funkční gramotnost**, a nikoli znalosti uplatnitelné pouze ve školním kontextu.

Pokud jde o vzdělávací efekty, byly prokázáno, že lidé s vyšším vzděláním oproti lidem s nižším vzděláním (Pallas, 2000; OECD, 2001: 28–36):

- jsou méně ohroženi nezaměstnaností;
- jsou zdravější, mají nižší míru pracovní neschopnosti a jsou méně často hospitalizováni v nemocnicích;
- mají zdravější životní styl, tolik netrpí nadváhou a častěji provádějí dobrovolnou fyzickou aktivitu;
- méně často pobírají sociální dávky;
- častěji participují na centrálním i lokálním politickém rozhodování;
- se častěji věnují dobrovolnické práci a poukazují více prostředků na charitativní účely;
- více participují na kulturních akcích;
- mají lepší duševní zdraví (menší incidence depresí, pocit větší kontroly nad svým životem atd.);
- mnohem méně čtou bulvární noviny a časopisy, daleko více utrácejí za „kulturní statky“ (např. za návštěvu divadla či za knihy);
- jsou více schopni ubránit se podvodům a korupci.

Při interpretaci vzdělávacích efektů však musíme být velmi opatrní. Ačkoli se hovoří o efektech (což implikuje kauzalitu: „vzdělávání vede či způsobuje...“), v drtivé většině výzkumů jde pouze o nalezení pozitivních korelací mezi vyšším vzděláním a výše zmíněnými jevy, jako je zdraví, zaměstnanost atd. Většinou je přitom užita nějaká technika vícerozměrné statistické analýzy, umožňující statisticky kontrolovat pro potenciální intervenující proměnné (např. lepší zdravotní stav vzdělaných lidí může být do značné míry ovlivněn lepšími pracovními podmínkami lidí v nemanuálních profesích). Nicméně existuje mnoho faktorů, které většinou sledovány nejsou a které mohou ovlivnit jak výběr školy, tak zároveň „její“ efekty (např. určité osobnostní rysy mohou mít vliv jak na výběr školy, tak na pozdější jednání). Pro vzdělávací politiku je tedy nezbytné, aby s pomocí sofistikovanějších metodologií (longitudinální výzkumy, analýza vzdělávacích experimentů, víceúrovňové modelování atd.) lépe

porozuměla mechanismům vlivu vzdělávacích institucí na uplatnění jednotlivce v životě.

### *Procesy ve vzdělávací politice: uvnitř vzdělávací soustavy*

Vzdělávací politika je často analyzována i tvořena v optice jednoduchého modelu vstupů a výstupů. Na straně vstupů se vedou spory o cílech, nástrojích a rolích jednotlivých aktérů. Diskutuje se o tom, co by mělo být obsahem vzdělání, jak by se měly rozdělovat finanční prostředky, jaká jsou práva a povinnosti různých aktérů, jak by měly být legislativně vymezeny apod. Na straně výstupů se analyzují a porovnávají akademické i neakademické výsledky mezi školami a státy a sleduje se, jak jsou tyto výstupy determinovány různými vstupy. To, co se děje uvnitř vzdělávacích institucí, je většinou mimo diskuse o vzdělávací politice. Buď proto, že procesy v těchto institucích jsou považovány za pouhý „odraz“ toho, co do nich vstupuje (např. špatná výkonnost je často přičítána nedostatku finančních zdrojů, přílišnému počtu žáků atd.). Nebo proto, že tyto instituce jsou považovány za autonomní a nikdo jiný nemá legitimitu zvnějšku zasahovat do procesů v nich probíhajících. Výsledkem prvního názoru je pak soustředění se na řízení vstupů, výsledkem druhého zaměření se na přesnou formulaci požadavků na výstupy a jejich následnou kontrolu.

Ačkoli reálná možnost i pravomoc rozhodovatelů zasahovat zvnějšku do procesů probíhajících uvnitř vzdělávacích institucí je omezená, vzdělávací politika se nemůže zabývat pouze vstupy a výstupy a mechanismy, kterými je těchto výstupů dosaženo, ponechat stranou. To bychom mohli totiž učinit pouze tehdy, pokud by procesy probíhající ve vzdělávacích institucích, tedy zejména edukace, byly přímočaré a rutinní. To je však v rozporu se známými fakty: výsledky empirických studií o vztahu mezi dostupnými zdroji (materiálními, lidskými a finančními) a dosaženými výsledky jsou velmi nekonzistentní. Někdy je vztah pozitivní, někdy negativní a někdy neutrální. To, co je zde klíčové, jsou účinnost a efektivnost užití těchto zdrojů, nikoli jejich množství samotné. (Gamoran et al., 2000: 39)

Od 70. let 20. století se tak rozvinul samostatný obor sledující účinnost a efektivnost vzdělávacích institucí (*effective schools*)<sup>97</sup>. Dnes tak existuje

<sup>97</sup> Termín *effective schools* se do češtiny většinou překládá (jak plyne z předchozího výkladu) poněkud konfuze jako „efektivní školy“. V souladu s tradičním rozlišením mezi *effective* a *efficiency* bychom ho měli přitom překládat spíše jako „účinné“ školy. Termín *effectiveness* je zde odvozen od toho, že určité vzdělávací programy mají určité žádoucí účinky (efekty), zatímco jiné nikoli. Kritérium efektivnosti (*efficiency*) je v těchto výzkumech spíše podružné, byť také sledované. Z tohoto důvodu se tedy přidržujeme zavedeného, byť nepřesného překladu „efektivní školy“.

nepřeberné množství literatury o tom, jak vnitřní uspořádání škol, typy řízení a tzv. klima školy ovlivňuje výsledky vzdělávacích institucí (kritický přehled stavu tohoto oboru viz Goldstein a Woodhouse, 2000). Pro ilustraci uvedme práci Mortimoreho (1989, citováno podle Průcha, 1997: 414). Podle něj závisí efektivnosti školy zejména na následujících faktorech:

1. cílevědomé vedení školy ředitelem;
2. angažovaný zástupce ředitele;
3. velký podíl učitelů na přípravě obsahu a organizace výuky;
4. shoda mezi učiteli ve vykonávání profesních povinností;
5. přesná strukturace času každého výukového dne;
6. intelektuálně náročná výuka;
7. výrazná pracovní atmosféra školy;
8. soustředěnost výuky na daná témata;
9. maximální komunikace mezi učiteli a žáky;
10. časté hodnocení výkonů žáků;
11. intenzivní spolupráce školy s rodiči;
12. příjemné klima ve škole pro žáky i pro učitele.

Je potřeba zmínit, že tento model byl odvozen z výzkumu provedeného ve Velké Británii a na základní škole. Faktory se mohou výrazně lišit podle země a vzdělávacího stupně. Například body 1, 2, 5 a 11 se vůbec netýkají vysokých škol, ale mohou zde být jiné zásadní faktory. I tak je však výzkum tzv. účinných škol je velkým krokem vpřed, protože otvírá „černou skříňku“ vzdělávací instituce. Nicméně i v těchto výzkumech je málo pozornosti věnováno mechanismům, jakými se výše zmíněných faktorů dosahuje. Například: jak se dosahuje shody cílů mezi vedením, příjemného klimatu, intenzivní spolupráce s rodiči atd.? Jinak řečeno, jak jsou tyto pozitivní faktory provázány se vzdělávací politikou?

Jednou z možností je chápat vzdělávací instituci jako soubor několika na sobě nakupených vrstev (*nested layer approach*). Tento přístup prvně formulovali Barr a Dreeben (1983). Podle nich se výstup na jedné úrovni organizační hierarchie (např. školy) stává vstupem na úrovni další (např. třídy). Jedná se o jakýsi tok zdrojů (materiálních, lidských i finančních) od centra přes regiony ke školám, od škol ke třídám a od tříd k jednotlivcům. Tok těchto zdrojů probíhá především mezi dvěma přilehlými úrovněmi a není jednosměrný (Gamoran et al., 2000). Vyšší stupeň vždy vytváří jisté omezení zdrojů, to však nemusí být fatální a užití těchto zdrojů závisí na kontextu. Tak například centrální rozhodovací instituce stanoví určitý čas na výuku. Empirický výzkum ukazuje, že navýšení tohoto času většina učitelů využívá k rozšíření a prohloubení kurikula. To je zase ve shodě s poznatkem „vstup–výstup“ o tom, že více času věnovaného výuce zna-

mená také lepší akademické výsledky. Nicméně volnost v nakládání s časem zároveň vede k tomu, že ten je alokován do toho, v čem vidí učitelé největší prioritu, nebo do toho, co nejlépe umí, nebo je nejvíce baví. Takže více času věnovaného výuce vede vskutku ke zlepšení akademických výsledků, ale pouze v určitých oblastech – a ty nemusí být ve shodě se stanovenými cíli.

Výše zmíněný model má samozřejmě také své slabiny. Ukazuje však, jak je důležité provázat různé úrovně vzdělávací politiky – od formulace obecných strategických cílů až po konkrétního studenta v konkrétní škole. To se zatím příliš nedaří. Kalous (2000) napočítal po roce 1989 přes 70 koncepcí rozvoje vzdělání v ČR, z nichž naprostá většina se v praxi vůbec nerealizovala. Vzdělávací politika je zvláště náchylná k „implementačnímu deficitu“ – cesta od veřejněpolitického rozhodnutí k požadovaným výsledkům je velmi dlouhá<sup>98</sup>. A i když se tyto účinky nakonec dostaví, je to vždy s velkým časovým zpožděním. Špatná rozhodnutí v současnosti se mohou ve vzdělávací politice klidně projevit až za deset dvacet let. Jejich závažnost však proto není menší. Naopak. Vzdělávací politika je jednou z nejkomplikovanějších a nejzávažnějších oblastí veřejné politiky vůbec.

### Místo závěru: o hledání a definování problémů ve vzdělávací politice

Jaké jsou aktuální a nejpálčivější problémy vzdělávací politiky v České republice? Liší se od těch zahraničních? Když se podíváme na Tabulky 11.3 a 11.4, které shrnují závěry výzkumu veřejného mínění v ČR a USA na téma „aktuální problémy školství“, uvidíme zásadní rozdíly nejen v dosažených výsledcích, ale především v samotných otázkách a způsobu jejich kladení. Debatám o školství v USA dominují výchovné otázky a nerovnosti v přístupu ke vzdělání, způsobené obrovským rozdílem mezi soukromými a veřejnými školami a značnou rasovou a etnickou heterogenní populací. Hlavními aktuálními tématy v ČR jsou placení školného na veřejných vysokých školách, platy učitelů a omezené možnosti studovat na vysoké škole. Stále více se však do veřejného diskurzu prosazují i další témata, jako například násilí a šikana na školách.

<sup>98</sup> Srovnej kapitolu 2.

**Tabulka 11.3** Jaké jsou největší problémy, kterým musí čelit veřejné školy – výběr z možností v % (2000, USA)

Nedostatek finančních prostředků	18
Nedostatek disciplíny	15
Přeplněné školy	12
Násilí a gangy	11
Zneužívání drog a návykových látek	9
Nízká kvalita	5
Kriminalita, vandalismus	5
Nedostatečný zájem rodičů	4
Nízké platy učitelů	4
Obtíže při získání kvalitních učitelů	4

Pramen: Rose a Gallup (2000)

**Tabulka 11.4** Postoje veřejnosti k některým opatřením ve školství v % (2004, ČR)

	Rozhodně + spíše ano
Rozšířit možnosti studia na vysokých školách	81
Povolit výuku na základních školách pouze dostudovaným (aprobovaným) učitelům	77
Omezit počet učitelů a přidat peníze těm zbývajícím	36
Zavést školné na vysokých školách	33

Pramen: CVVM (2004)

Pro analytika vzdělávací politiky je ale veřejné mínění pouze svýchozím bodem jeho práce. Je spíše pravidlem než výjimkou, že skutečné problémy leží hlouběji či někde zcela jinde, než jak to vidí veřejnost a média. Lepším vstupním pokladem tak jsou odborné stati v časopisech a různé veřejněpolitické publikace. Každému zájemci o vzdělávací politiku je vřele doporučeno, aby si přečetl publikace OECD<sup>99</sup>, které představují jakýsi „hlavní proud“ pohledu na vzdělávací politiku. Čtenář tak získá základní přehled o tématech a problémech, které jsou v současnosti středem výzkumného a politického zájmu. Jedná se například o zlepšení přechodu ze školy na trh práce, snižování nerovností v přístupu ke vzdělávání, zvýšení efektivnosti a účinnosti vzdělávacích institucí, zajišťování vzdělávání žáků se specifickými potřebami, možnosti zvýšení investic do vzdělávání, zvyšování a zajišťování kvality vzdělávacích programů a některé další. Doporučujeme však také neomezovat se pouze na tyto zdroje a nepřijímat je zcela nekriticky. I odborníci mají „svá“ oblíbená témata, kterým

<sup>99</sup> Zejména doporučujeme publikace *Education at Glance* a *Education Policy Analysis*.



se dostává větší pozornosti na úkor témat jiných. V českém prostředí se například v posledních letech věnovalo jen relativně málo pozornosti středním odborným učilištím či dalšímu vzdělávání. Přitom jak rozsah, tak závažnost problémů v těchto oblastech se nejeví menší než například reforma maturity a středoškolského kurikula. Skutečně dobrý analytik vzdělávací politiky tak hledá také problémy a jejich alternativní řešení, která nejsou součástí „hlavního proudu“. Také v ČR našťastí existuje mnoho zájmových sdružení v oblasti vzdělávací politiky, která formulují svůj vlastní pohled na problémy a často také jejich inovativní řešení.

Analytik by však měl vyhledávat i společenská „napětí“ či nevyužité příležitosti, které ještě nejsou jako problémy artikulovány a definovány, a také problémy, které jsou průřezové a jejichž řešení přispívá k řešení mnoha problémů najednou. Příkladem problému, který, protože jde o téma průřezové a hůře uchopitelné, stojí na okraji zájmu v ČR, je otázka, nakolik prostředí vzdělávacích institucí dokáže motivovat k dalšímu vzdělávání. Data z výzkumu PISA (i dalších výzkumů) přitom ukazují, že čeští studenti si sice v mezinárodním srovnání v matematice vedou spíše nadprůměrně, zároveň však patří mezi ty, kteří mají matematiku nejméně rádi (OECD, 2004). Stejná data také ukazují, že čeští žáci se v mezinárodním srovnání jen málo identifikují se školou, kterou navštěvují, a častěji se zde cítí sociálně izolováni – a to zejména na učňovských školách (Veselý, 2004). Pocit sounáležitosti a pozitivní sociální klima školy je přitom stále více považováno za klíčový faktor pro pozitivní působení školy na žáka v mnoha ohledech (Osterman, 2000).

V ČR – na rozdíl od situace v zahraničí – je však sociálnímu klimatu na školách věnována jen minimální pozornost. Intervence pro zlepšení sociálního klimatu nejsou jednoduchou záležitostí, mimo jiné proto, že se musí odehrávat na různých úrovních a pozitivní změny na jedné úrovni (např. změna vzdělávacích cílů) nemusí zásadním způsobem ovlivnit ty ostatní (Čáp a Mareš, 2001, kapitoly 19, 20). Zlepšení sociálního klimatu a mnoho dalších obtížných problémů vzdělávací politiky tak na svou důkladnou analýzu – natož na návrhy řešení – teprve čeká.

## LITERATURA

- Ballantine, J. H. (2001). *The Sociology of Education*. Upper Saddle River (NJ): Prentice Hall.
- Barr, R. and Dreeben, R. (1983). *How schools work*. Chicago: University of Chicago Press.
- Becker, G. S. (1994). *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*. 3rd ed. Chicago: University of Chicago Press.

- Bertrand, Y. (1998). *Soudobé teorie vzdělávání*. Praha: Portál.
- Bourdieu, P. (1977). *Cultural Reproduction and Social Reproduction*. In Karabel, J. and Halsey, H. (eds.), *Power and Ideology in Education*. New York: Oxford University Press.
- Brint, S. (1998). *Schools and Societies*. Thousand Oaks (CA): Pine Forge Press.
- CVVM (2004). *Názory veřejnosti na aktuální problémy českého školství*. Praha: CVVM.
- Čáp, J. a Mareš, J. (2001). *Psychologie pro učitele*. Praha: Portál.
- České vzdělání a Evropa (Předběžná verze). (1998). Praha: Sdružení pro vzdělávací politiku.
- Drucker, P. (1973). *Management: Tasks, Responsibilities, Practices*. New York: Harper & Row.
- Drucker, P. (2001). *The next society*. *The Economist*, 3rd November, p. 3–20.
- Gamoran, A., Secada, W. G. and Marrett, C. B. (2000). *The Organizational Context of Teaching and Learning: Changing Theoretical Perspectives*. In Hallinan, M. T. (ed.), *Handbook of the Sociology of Education*. New York: Kluwer Academic/Plenum Publishers.
- Goldstein, H. and Woodhouse, G. (2000). *School effectiveness research and Educational Policy*. *Oxford Review of Education*, vol. 26, p. 353–363.
- Gottfredson, D. G. (2001). *Schools and Delinquency*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Harvey, L. and Green, D. (1993). *Defining quality. Assessment and Evaluation in Higher Education*, vol. 18, p. 9–34.
- Havlík, R. a Kořán, J. (2002). *Sociologie výchovy a školy*. Praha: Portál.
- Illich, I. (1971). *Deschooling Society*. New York: Harper and Row. Česky Odškolnění společnosti. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2001.
- Kalous, J. (1995). *Vzdělávací politika*. Pracovní sešit. Brno: CDVU MU.
- Kalous, J. (1997). *Teorie vzdělávací politiky*. Praha: ÚIV.
- Kalous, J. (2000). *Sociální koheze a další problémy politického kapitálu společnosti*. Nепublikovaná studie. Praha: NVF.
- Lockheed, M. E. and Hanushek, E. A. (1998). *Educational Efficiency and Effectiveness, Concepts of*. In Husen, T., Postlewaite, T. N., Clark, B. R. and Neave, G. (eds.), *Education: The complete encyclopedia (CD-ROM)*. Oxford (UK): Pergamon Press, Elsevier Science.
- Manuál zabezpečování kvality: *Metody, postupy a praxe*. (2000). Praha: CSVŠ.

- Mortimore, P., Snijders, P., Stoll, L., Lewis, D. and Ecob, R. (1989). A study of effective junior schools. *International Journal of Educational Research*, vol. 13, no. 7, p. 753–768.
- OECD (1996). *Lifelong Learning for All*. Paris: OECD.
- OECD (1998). *Vzdělání a sociální spravedlnost v zemích OECD*. Praha: ÚIV.
- OECD (2001). *The Well-being of nations*. Paris: OECD.
- OECD (2004). *Learning for Tomorrow's World. First Results from PISA 2003*. Paris: OECD.
- Osterman, K. (2000). Students' Need for Belonging in the School Community. *Review of Educational Research*, vol. 70, no. 3, p. 323–367.
- Palán, Z. (2002). *Lidské zdroje*. Výkladový slovník. Praha: Academia.
- Pallas, A. M. (2000). The Effects on Individual Lives. In Hallinan, M. T. (ed.), *Handbook of the Sociology of Education*. New York: Kluwer Academic/Plenum Publishers.
- Pařízek, V. (1993). Perspektivní varianty vzdělávací politiky. *Pedagogika*, sv. 43, č. 2, s. 115–120.
- Potůček, M. (1995). *Vzdělávací politika*. In Potůček, M., *Sociální politika*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), s. 87–94.
- Průcha, J. (1996). *Pedagogická evaluace*. Brno: MU.
- Průcha, J. (1997). *Moderní pedagogika*. Praha: Portál.
- Rose, L. C. and Gallup, A. M. (2000). The 32nd Annual Phi Delta Kappa/Gallup Poll Of the Public's Attitudes Toward the Public Schools. *Phi Delta Kappan*, September.
- Rozvoj vzdělávací politiky. Analytická evaluační studie. Program EU PHARE Obnova vzdělávací soustavy ČR (1994). Praha.
- Rychen D. S. and Salganik L. H. (eds.) (2003). *Key Competencies for a Successful Life and a Well-Functioning Society*. Göttingen: Hogrefe & Huber Publishers.
- Shoemaker, P., Tankard, J. W. and Lasorsa, D. (2004). *How to Build Social Science Theories*. Thousand Oaks (CA): SAGE Publications.
- Stehr, N. (1994). *Knowledge Societies*. London: Sage.
- ÚIV (2002). *Výsledky českých žáků v mezinárodních výzkumech 1995–2000*. Praha: ÚIV.
- UNESCO (1997). *International Standard Classification of Education*. Dostupné na: <[http://www.uis.unesco.org/TEMPLATE/pdf/iscled/ISCED\\_A.pdf](http://www.uis.unesco.org/TEMPLATE/pdf/iscled/ISCED_A.pdf)>
- Veselý, A. (2002). Společnost vědění: vzdělávání, výzkum a vývoj, informatizace. In Potůček, M. (ed.), *Průvodce krajinou priorit pro Českou republiku*. Praha: Gutenberg.

- Veselý, A. (2004). Knowledge-Driven Development in a Broader Perspective: How the Lack of Social Capital Can Undermine 'Knowledge Revolution'. In Kabele, J. et al. (eds.), *Rozvoj české společnosti v Evropské unii (příspěvky z konference)*. 1, Sociologie. Prognostika a správa. Praha: Matfyzpress pro UK FSV, s. 354–369.
- Žižková, J. (1997). *Vzdělávací politika*. In Krebs, V., Durdisová, J., Poláková, O. a Žižková, J., *Sociální politika*. Praha: CODEX Bohemia, s. 288–312.

**Příloha: Systémový model vzdělávací politiky**

