

Masarykova univerzita
Ekonomicko-správní fakulta

VZDĚLÁVACÍ POLITIKA

Jan Kohoutek, Arnošt Veselý, Zuzana Špačková a kolektiv

Brno 2015



evropský
sociální
fond v ČR



EVROPSKÁ UNIE



MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ,
MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY



OP Vzdělávání
pro konkurenceschopnost



INVESTICE DO ROZVOJE VZDĚLÁVÁNÍ

Inovace studia ekonomických disciplín v souladu s požadavky znalostní ekonomiky

(CZ.1.07/2.2.00/28.0227)

Autoři:

Kapitoly 1 a 2: Arnošt Veselý

Kapitola 3: Lucie Řezáčová

Kapitoly 4, 11, 21: Markéta Páleníková

Kapitoly 5, 18, 19: Zuzana Špačková

Kapitola 6: Jindřich Kitzberger

Kapitola 7: Anna Zelinková

Kapitola 8: Magdalena Mouralová

Kapitola 9: Jitka Rudolfová, Magdalena Mouralová, Veronika Pavlovská

Kapitola 10: Jan Kohoutek

Kapitola 12: Jana Straková

Kapitoly 13, 14, 15: Jan Kohoutek a kol.

Kapitola 16: Aleš Vlk

Kapitola 17: Věra Czesaná, Zdeňka Matoušková

Kapitola 20: Laura Fónadová, Tomáš Katrňák

Kapitola 22: Michaela Hiekischová

Recenzenti:

Ing. Jarmila Beránková, Ph.D.

Krajský úřad Jihomoravského kraje

Mgr. Karel Šima, Ph.D.

Centrum pro studium vysokého školství, v.v.i.

OBSAH

1 VYMEZENÍ POJMU VZDĚLÁVACÍ POLITIKA.....	13
Abstrakt	13
Základní pojmy.....	13
1.1 Úvod.....	13
1.2 Trojdimenzálnost vzdělávací politiky: policy, politics a polity	15
1.3 Vymezení pojmu vzdělávací politika	16
1.4 Školská versus vzdělávací politika.....	18
1.5 Vzdělávací politika jako praxe versus výzkumný obor	19
1.6 Politika jako událost versus proces	20
1.7 Politika jako artefakty versus odkrývání politiky	21
1.8 Politiky versus politiky	22
1.9 Záměr versus jednání.....	23
1.10 Struktury versus autonomní jednání.....	24
1.11 Závěry a implikace	25
1.12 Otázky k diskusi	26
Literatura	27
2 KONCEPTUÁLNÍ RÁMEC VZDĚLÁVACÍ POLITIKY: JAK ANALYZOVAT VZDĚLÁVACÍ VÝSTUPY, VÝSLEDKY A EFEKTY.....	29
Abstrakt	29
Klíčová slova	29
2.1 Úvod.....	29
2.2 Konceptuální rámce, teorie a modely.....	31
2.3 Základní prvky a vazby konceptuálního rámce	34
2.4 Prvky vzdělávací politiky	37
2.5 Formulace cílů a problémů	40
2.6 Nástroje vzdělávací politiky	41
2.6.1 Typologie nástrojů	41
2.6.2 Regulační nástroje.....	42
2.6.3 Finanční a hmotné nástroje	44
2.6.4 Informační, přesvědčovací a edukační nástroje.....	46
2.6.5 Evaluace a monitoring.....	47
2.6.6 Kurikulární politika	49
2.7 Institucionální nastavení	49
2.7 Možné využití a omezení konceptuálního rámce	52
2.8 Otázky	53
Literatura	54

3 SOCIÁLNÍ PŘÍNOSY VZDĚLÁVÁNÍ.....	58
Abstrakt	58
3.1 Úvod.....	58
3.2 Sociální přínosy vzdělávání v obecném pojetí	59
3.2.1 Rozdíly ve vlivu vzdělávání a význam sociálních přínosů.....	59
3.2.2 Kategorizace přínosů vzdělávání	60
3.2.3 Jak vzdělání ovlivňuje?	63
3.2.4 Absolutní, relativní a kumulativní model přínosů vzdělávání na příkladu společenské angažovanosti	64
3.3 Společenská angažovanost jako přínos vzdělávání	65
3.3.1 Vliv vzdělání na jednotlivé složky společenské angažovanosti.....	67
3.3.2 Obsah vzdělávání a jeho vliv na sociální a občanskou angažovanost.....	69
3.3.3 Rozdíly ve vlivu vzdělání u jednotlivých skupin.....	72
3.4 Zdraví jako přínos vzdělávání	73
3.4.1 Přímý vliv vzdělání na zdraví	75
3.4.2 Přímý vliv vzdělání na chování související se zdravím	76
3.4.3 Jak vzdělání ovlivňuje naše zdraví nepřímo – role okolí	79
3.4.4 Jak vzdělání ovlivňuje naše zdraví nepřímo – role „self“	82
3.5 Vzdělání a kriminalita	84
3.5.1 Příklady výzkumů zkoumajících vliv vzdělání na snižování kriminality	85
3.5.2 Jak je vysvětlován vztah vzdělání a kriminality.....	86
3.6 Závěr	88
3.7 Otázky.....	90
Literatura	91
4 LIDSKÝ KAPITÁL A NÁVRATNOST INVESTIC DO VZDĚLÁNÍ	95
Abstrakt	95
4.1 Úvod.....	95
4.2 Vymezení pojmu lidský kapitál a jeho měření	96
4.3 Společenské a individuální výnosy z lidského kapitálu.....	97
4.4 Měření úrovně lidského kapitálu a podmínky jeho efektivního využití.....	100
4.4.1 Přímé testování dovedností	101
4.4.2 Odhad tržní hodnoty lidského kapitálu a náklad na vytvoření lidského kapitálu	102
4.5 Otázky a úkoly	104

Literatura	105
5 ORGANIZAČNÍ USPOŘÁDÁNÍ VZDĚLÁVACÍHO SYSTÉMU	106
Abstrakt	106
5.1 Základní principy a legislativa.....	106
5.2 Úrovně vzdělávání dle ISCED	106
5.3 Struktura vzdělávacího systému ČR	108
5.3.1 Předškolní vzdělávání.....	109
5.3.2 Povinná školní docházka.....	109
5.3.3 Střední vzdělávání	111
5.3.4 Vyšší odborné vzdělávání.....	113
5.3.5 Vysoké školství	113
5.3.6 Školy nezahrnuté v klasifikaci ISCED a školská zařízení.....	115
5.4 Správa a instituce ve školství dle školského zákona.....	116
5.5 Otázky a úkoly	117
Literatura	117
6 ŘÍZENÍ REGIONÁLNÍHO ŠKOLSTVÍ	118
Anotace	118
6.1 Úvod a vysvětlení pojmů.....	118
6.2 Veřejná správa = státní správa + samospráva	119
6.3 Aktéři řídicích procesů – kdo řídí a kdo řízení ovlivňuje – kompetence	120
6.4 Řízení systému a výkon státní správy na centrální úrovni	121
6.4.1 Školský rejstřík.....	123
6.4.2 Systém financování školské soustavy jako nástroj řízení školství	124
6.4.3 Česká školní inspekce	126
6.4.4 Systém vzdělávacích programů a dlouhodobých záměrů vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy	126
6.4.5 Právní předpisy jako nástroj řízení školství.....	128
6.5 Nižší stupně státní správy ve školství a jejich úloha v systému řízení	131
6.5.1 Krajský úřad.....	131
6.5.2 Ředitel školy a výkon státní správy	131
6.5.3 Výkon samosprávy obce a kraje	132
6.5.4 Školská rada	135
6.5.5 Řízení školy	136
6.6 Školy jiných zřizovatelů – „neveřejné“ školství	139
6.7 Slovníček.....	139

6.8 Otázky a úkoly:.....	140
Literatura	142
7 UČITELÉ	143
Abstrakt	143
7.1 Učitel podle české legislativy	143
7.2 Učitelé jako klíčový článek vzdělávací politiky	144
7.3 Kvalita učitelů	145
7.4 Proměna role učitele v dnešní společnosti.....	146
7.5 Profese učitele a její prestiž ve společnosti.....	147
7.6 Autonomie učitelů ve školství.....	148
7.7 Postoje učitelů.....	149
7.8 Možnosti vzdělávací politiky, jak ovlivňovat kvalitu práce učitelů.....	150
7.9 Učitelé v České republice.....	153
7.10 Mezinárodní srovnání	157
7.11 Shrnutí.....	160
7.12 Otázky a úkoly.....	161
Literatura	162
8 ŘEDITELÉ	164
Abstrakt	164
8.1 Úvod – vymezení.....	164
8.2 Různá pojetí role ředitele	165
8.2.1 Řízení, vedení a správa školy	165
8.2.2 Dobré vedení školy	166
8.3 Ředitel školy v České republice	167
8.3.1 Ředitel v české školské legislativě.....	168
8.3.2 Vztahy mezi řediteli a jinými aktéry či organizacemi, jak je vymezuje zákon	171
8.3.3 Náplň činnosti českých ředitelů	173
8.4 Ředitelé a učitelé.....	174
8.5 Shrnutí	174
8.6 Otázky a úkoly	175
Literatura	175
9 RODIČE A VYSOKOŠKOLŠTÍ STUDENTI JAKO VEŘEJNĚ POLITIČTÍ AKTÉŘI.....	177
9.1 Úvod.....	177
9.2 Rodiče	177
9.2.1 Choice – rodiče jako klienti.....	178
9.2.2 Voice – rodiče jako občané	181

9.2.3	Choice v ČR	182
9.2.4	Voice v ČR.....	184
9.2.5	Názory rodičů a veřejnosti na vzdělávání a vzdělávací politiku.....	186
9.3	Vysokoškolští studenti.....	187
9.4	Shrnutí	190
	Literatura	191
10	NÁSTROJE VE VZDĚLÁVACÍ POLITICE (PŘEHLED)	193
	Abstrakt	193
13.1	Úvod.....	193
10.2	Teoretické poznatky o veřejně-politických nástrojích: tři etapy vývoje	194
10.3	Typologie veřejně-politických nástrojů a faktory jejich výběru	195
10.4	Nástroje vzdělávací politiky: přehled a aplikace v praxi	198
10.6	Otázky.....	201
	Literatura	201
11	FINANCOVÁNÍ REGIONÁLNÍHO ŠKOLSTVÍ	202
	Abstrakt	202
11.1	Úvod.....	202
11.2	Financování regionálního školství v ČR	203
11.3	Republikové a krajské normativy	206
11.4	Financování regionálního školství – mezinárodní srovnání.....	210
11.5	Autonomie škol	215
11.6	Problémové otázky současného systému	216
11.7	Otázky a úkoly	218
	Literatura	219
12	HODNOCENÍ VE VZDĚLÁVÁNÍ	
	- AKTUÁLNÍ SITUACE V ZEMÍCH OECD A V ČR	220
12.1	Úvod.....	220
12.2	Systém hodnocení ve vzdělávání a aktuální výzvy	220
12.2.1	Příčiny rostoucího významu hodnocení ve vzdělávání	220
12.2.2	Konceptualizace systému hodnocení ve vzdělávání.....	221
12.2.3	Zásady pro budování systémů hodnocení ve vzdělávání.....	222
12.3	Dílčí komponenty systému hodnocení ve vzdělávání	225
12.3.1	Hodnocení systému	225
12.3.2	Hodnocení škol	228
12.3.3	Hodnocení práce pedagogických pracovníků.....	232
12.3.4	Aspekty hodnocení výsledků žáků	236

12.4	Slovníček	242
12.5	Otázky a úkoly	243
	Literatura	243
13	ŘÍZENÍ ČESKÉHO VYSOKÉHO ŠKOLSTVÍ	244
	Abstrakt	244
13.1	Úvod.....	244
13.1.1	Modely řízení vysokých škol	245
13.1.2	Olsenova typologie	246
13.2	Řízení českého vysokého školství.....	248
13.2.1	Období 1990 – 1998.....	248
13.2.2	Období po roce 1998	254
13.3	Závěr	264
13.4	Otázky.....	265
	Literatura	266
14	ZAJIŠŤOVÁNÍ KVALITY ČESKÉHO VYSOKÉHO ŠKOLSTVÍ	267
	Abstrakt	267
14.1	Úvod: význam zajišťování kvality vysokoškolského vzdělávání.....	267
14.2	Zajišťování kvality vysokých škol: teoretická východiska	269
14.2.1	Vývoj a definice pojmu kvalita	269
14.2.2	Zajišťování kvality: metodologická hlediska	272
14.2.3	Vývoj mechanismů zajišťování kvality ve střední a východní Evropě.....	273
14.3	Zajišťování kvality v mezinárodním kontextu.....	274
14.3.1	Kvalita vysokého školství v dokumentech Boloňského procesu	274
14.3.2	Zajišťování kvality v aktivitách EUA a v současném mezinárodním vysokoškolském výzkumu	277
14.4	Zajišťování kvality v ČR: systémová úroveň	281
14.4.1	Akreditační komise a její povinnosti a aktivity	281
14.4.2	Fond rozvoje vysokých škol a rozvojové programy jako další systémové nástroje zajišťování kvality: Jejich činnost a efekty do roku 2010	292
14.5	Závěry a doporučení pro vysokoškolskou praxi	298
14.6	Otázky.....	301
	Literatura	302
15	VYSOKÉ ŠKOLSTVÍ V ČESKÉ REPUBLICE: KVANTITATIVNÍ EXPANZE, DIVERZIFIKACE STUDIJNÍCH PROGRAMŮ A VYSOKÝCH ŠKOL.....	304

Abstrakt	304
15.1 Úvod.....	304
15.2 Pojetí a přístupy.....	305
15.2.1 Základní pojmy a teoretická východiska	305
15.2.2 Trowův koncept.....	306
15.2 Programová diverzifikace	307
15.2.1 Základní obrysy stavu a vývoje	307
15.2.2 Mezinárodní kontext	311
15.2.3 Strategické dokumenty v rámci ČR	316
15.2.4 Cíle strategických dokumentů sledované na dostupných sta- tistických datech.	319
15.2.5 Celoživotní vzdělávání	323
15.2.6 Moderní přístupy ke studiu	324
15.2.7 Podíly studentů na akademického pracovníka	326
15.3 Institucionální diverzifikace	328
15.3.1 Mezinárodní kontext	328
15.3.2 Zákon o vysokých školách a strategické dokumenty	330
15.3.3 Základní charakteristiky institucionálního uspořádání vysokoškolského studia v ČR.....	332
13.3.4 Typologie vysokých škol	342
13.4 Závěr	344
13.5 Otázky	345
Literatura	346
16 VÝZKUM A VÝVOJ NA VYSOKÝCH ŠKOLÁCH	350
Abstrakt	350
Základní pojmy.....	350
16.1 Úvod.....	350
16.2 Věda, výzkum a vývoj, inovace.....	352
16.3 Vědecká činnost na vysokých školách.....	355
16.4 Právní rámec výzkumu a vývoje	359
16.5 Případová studie – Česká republika	360
16.6 Otázky k diskusi	372
Literatura	372
17 DALŠÍ VZDĚLÁVÁNÍ.....	374
Abstrakt:	374
Základní pojmy:	374
17.1 Pojetí dalšího vzdělávání.....	374
17.2 Faktory ovlivňující zapojení dospělých do dalšího vzdělávání	376

17.3 Účast na dalším vzdělávání.....	379
17.3.1 Účast na dalším formálním vzdělávání.....	381
17.3.2 Neformální další vzdělávání.....	383
17.4 Organizační a legislativní úprava dalšího vzdělávání v ČR.....	385
17.4.1 Formální vzdělávání.....	386
17.4.2 Neformální vzdělávání.....	387
17.5 Uznávání výsledků dalšího vzdělávání.....	390
17.5.1 Institucionální zabezpečení ověřování a uznávání výsledků dalšího vzdělávání.....	391
17.5.2 Ověřování výsledků dalšího vzdělávání.....	392
17.5.3 Osvědčení o profesní kvalifikaci a úplné profesní kvalifikaci.....	393
17.6 Otázky a úkoly.....	394
Literatura.....	395
18 VZDĚLÁVACÍ POLITIKA NA NADNÁRODNÍ ÚROVNI.....	397
Abstrakt.....	397
18.1 Úvod.....	397
18.2 Evropská unie a vzdělávací politika.....	397
18.2.1 Kodaňský proces.....	398
18.2.2 Boloňský proces.....	399
18.2.3 Nástroje vzdělávací politiky EU.....	401
18.2.4 Instituce.....	403
18.2.5 Zapojení ČR.....	403
18.3 Mezinárodní organizace působící na poli vzdělávání.....	404
18.3.1 Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj.....	404
18.3.2 Rada Evropy.....	407
18.3.3 UNESCO.....	408
18.3.4 Další instituce.....	409
18.4 Otázky a úkoly.....	410
Literatura.....	410
19 MEZINÁRODNÍ SROVNÁNÍ PROSTŘEDNICTVÍM INDIKÁTORŮ.....	411
Abstrakt.....	411
19.1 Úvod.....	411
19.2 Indikátory vzdělávacích systémů (INES).....	412
19.3 Program PISA.....	413
19.3.1 PISA 2012.....	414
19.4 Mezinárodní výzkum vědomostí a dovedností dospělých (PIAAC)..	414

19.5	Mezinárodní šetření o vyučování a učení (TALIS).....	416
19.6	Šetření realizovaná Mezinárodní asociací pro hodnocení výsledků ve vzdělávání (IEA).....	417
19.7	Závěr	418
19.8	Otázky a úkoly	418
	Literatura	419
20	ROVNÉ PŘÍLEŽITOSTI A VZDĚLÁVÁNÍ	420
	Abstrakt	420
20.1	Úvod.....	420
20.2	Koncept (ne)rovných sociálních šancí	421
20.4	Vzdělávací systém a nerovné šance	424
20.5	Empirická indikace nerovných šancí na vzdělání v českém kontextu	425
20.6	Diskuse	429
20.7	Otázky	430
	Literatura	431
21	VZDĚLÁVÁNÍ A TRH PRÁCE	432
	Abstrakt	432
21.1	Úvod.....	432
21.2	Riziko nezaměstnanosti podle dosaženého vzdělání	432
21.2	Ohodnocení zaměstnanců podle dosaženého vzdělání	434
21.3	Vzdělání a složitost práce.....	436
21.4	Vzdělávací politika a politika zaměstnanosti	440
21.5	Otázky a úkoly	442
	Literatura	443
22	VZDĚLÁVACÍ POLITIKA V OBLASTI STŘEDNÍHO ŠKOLSTVÍ V ÚSTEC- KÉM KRAJI	444
22.1	Úvod.....	444
22.2	Regionální školství.....	445
22.3	Vzdělávání a trh práce	446
22.3.1	Charakteristika trhu práce v Ústeckém kraji.....	446
22.3.2	Zaměstnanost a nezaměstnanost v Ústeckém kraji.....	448
22.3.3	Perspektivní obory na trhu práce v Ústeckém kraji	452
22.3.4	Vzdělávání na středních školách v Ústeckém kraji.....	455
22.3.5	Shrnutí vzdělávací nabídky a perspektivních oborů v Ústeckém kraji	458
22.4	Regionální vzdělávací politika Ústeckého kraje.....	461
22.4.1	Zavádění jednotných přijímacích zkoušek.....	461

22.4.2 Motivační program pro střední školství v Ústeckém kraji (stipendium ve vybraných oborech)	462
22.4.3 Program Páteřní škola Ústeckého kraje	464
22.4.4 Program Dobrá škola.....	466
22.5 Závěr	467
22. 6 Otázky.....	470
Literatura	470

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 ukážeme 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

1.1 ÚVOD

Některé pojmy a sousloví rádi používáme, přestože když se nad nimi hlouběji zamyslíme, vlastně nevíme, co přesně 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 demotivovaní, 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.“ (Anna Putnová, poslankyně, 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, 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 ke vzdělávací politice, 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“ všeobíhající definicí a pak se s tímto pojmem již operuje, jako by byl jednoznačný a vše bylo jasné. Není. V této kapitole 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 zmlčených předpokladů, na kterých jsou různá užití tohoto pojmu postavena (například předpokladu, že existuje jedna vzdělávací politika státu). Naším cílem nejsou ani poněkud samoúčelné rozборы různých teoretických přístupů a jejich nuancí, ale spíše 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.

1.2 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 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

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

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

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.

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 význačných politikách, 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 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.

1.3 VYMEZENÍ POJMU VZDĚLÁVACÍ POLITIKA

Přejdeme 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 odrážejí 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

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.	Harman (1984, s. 13; citováno podle Bell & Stevenson 2006, s. 14)
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)

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.

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.

1.4 ŠKOLSKÁ VERSUS VZDĚLÁVACÍ POLITIKA

Anglický pojem „education“ (edukace) souhrnně označuje jak výchovné, tak vzdělávací působení. Termín „education“ je tak širší než pojem „schooling“ (vzdělávání

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.

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 nejrozličnějších institucí a organizací, včetně zájmových kroužků, muzeí, knihoven apod.

Čím dál více ovšem roste důležitost vzdělávání nejen mimo školy a školské instituce, ale i celou vzdělávací soustavu. Vzdělávání stále 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.

1.5 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*).

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

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

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.

1.6 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 s nějakým konkrétním dílčím rozhodnutím. Autoři, kteří vymezují politiku jako událost či sadu událostí, samozřejmě ne tvrdí, 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. Zaměřme-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, který vysvětluje příčiny a důsledky tohoto jednání. Jiným řešením je odlišení různých typů *policy* (viz dále).

1.7 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.

1.8 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.

1.9 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 rozhodnout něco učinit, musí zde být cíl nebo záměr, nicméně vše, co můžeme skutečně pozorovat, je to, co se vlády rozhodnout 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 je samozřejmě v realitě ještě mnohem komplikovanější, neboť jak jsme ukázali výše, tvůrci politiky, kteří jsou považováni za monolit (např. ministerstvo), jsou ve skutečnosti složeni 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 jednájí 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.

1.10 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, financováním 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.

1.11 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 jde 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 (jednáním 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.

1.12 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?

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. Shipp (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 teorii 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.

2 KONCEPTUÁLNÍ RÁMEC VZDĚLÁVACÍ POLITIKY: JAK ANALYZOVAT VZDĚLÁVACÍ VÝSTUPY, VÝSLEDKY A EFEKTY

Arnošt Veselý

ABSTRAKT

V této kapitole představujeme konceptuální model pro analýzu vzdělávací politiky. Nejprve v návaznosti na práci Elinor Ostrom odlišujeme konceptuální rámec, teorii a model. Dále jsou specifikovány nároky na konceptuální rámec a shrnuty dosavadní podobné konceptuální rámce. V další části je ukázáno, jak je možno přistoupit k analýze vzdělávacích výsledků z hlediska vzdělávací politiky. Jsou odlišeny tři základní prvky vzdělávací politiky: (1) stanovení cílů a problémů, (2) nastavení nástrojů, (3) institucionální nastavení a rozdělení rolí aktérů v tvorbě a implementaci politiky. Zvláštní pozornost je věnována vymezení a klasifikaci nástrojů vzdělávací politiky. Zde prezentovaný konceptuální rámec slouží zároveň jako základ pro další kapitoly celé studijní pomůcky.

KLÍČOVÁ SLOVA

Konceptuální rámec; vzdělávací politika; nástroje vzdělávací politiky

2.1 ÚVOD

Mezinárodní srovnávací výzkumy jako jsou PISA a TIMSS vedou k mnoha závažným otázkám: Proč se vzdělávací výsledky v různých zemích tak liší? Čím to, že některé země se výrazně zhoršují a jiné zlepšují? Jakým způsobem je třeba nastavit vzdělávací politiku tak, aby efektivita vzdělávacích systémů byla co nejvyšší? Dosavadní práce na toto téma (např. Shorrocks-Taylor a Jenkins, 2000; Döbert a Sroka, 2004; OECD, 2004; Fuchs a Wößmann, 2007; Barber a Mourshed, 2007; Whelan, 2009; Bishop, 2010) přinesly mnoho zajímavých zjištění. Ukázalo se, že přestože na vzdělávací výsledky má

vliv mnoho faktorů, které vzdělávací politikou přímo ovlivnit nelze (např. kultura a hodnoty v dané společnosti či míra sociálních nerovností), vzdělávací politika *má* prostředky, kterými může vzdělávací výsledky zásadně vylepšit (Rindermann a Ceci, 2009).

Nové výzkumy ovšem také potvrdily, že oblast vzdělávání je velmi komplexní a vzdělávací výsledky jsou podmíněny celou řadou vzájemně propojených faktorů, které je velmi obtížné „rozplést“. Neexistuje žádný jednoduchý a přímočarý recept pro úspěšnou vzdělávací politiku. Výzkumy například vyvracejí představu, že vzdělávací výsledky se lineárně zvyšují s navýšením objemu vložených finančních prostředků (Hanushek, 1997). Nepotvrdila se ani domněnka, v mnoha zemích proměněná v cílenou vzdělávací politiku, že vzdělávací výsledky lze přímo zlepšovat snížením počtu ve třídách (Ahn a Brewer, 2009).

Tyto skutečnosti vedou k nutnosti posuzovat vzdělávací procesy v širších souvislostech, zvažovat celou řadu faktorů a jejich vzájemnou interakci. Pro takové komplexní uvažování je ovšem nezbytné uspořádat myšlenky do různých modelů či schémat. Tato organizace myšlení je označována různými pojmy: model, teorie, výkladové schéma, konceptuální rámec, výkladový rámec a mnoho dalších. Ať už je použit ten, či onen termín, vždy jde o to, že se snažíme zjednodušeným a strukturovaným způsobem *reprezentovat* realitu, abychom vůbec mohli přistoupit k jejímu zkoumání. Součástí tohoto procesu je mimo jiné vytváření *klasifikací*, které umožňují pracovat s pojmy na vyšší úrovni obecnosti, a tím budovat obecněji platné teorie.

V literatuře lze najít mnoho pokusů o uspořádání vzdělávacího procesu a kontextu, ve kterém probíhá. Většina teorií a modelů vysvětlujících vzdělávací výsledky se ovšem zaměřovala na úroveň žáka, třídy a školy, nikoli na úroveň celého vzdělávacího systému. Důsledkem toho bylo, že vzdělávací politika byla v těchto teoriích považována za *externí* faktor, který není potřeba podrobněji specifikovat, protože tyto „vstupy“ jsou škole dané a škola samotná je nemůže změnit (Hanushek, 1989). Takové zúžení konceptuálního rámce se jeví jako opodstatněné, pokud se zaměřuje „pouze“ na efektivitu *škol*. Pro analýzu a porovnání *vzdělávacích systémů* se však jeví nezbytné tyto „externí faktory“ zahrnout do daného rámce.

Konceptuální rámec (dále jen „KR“), který je představen v této kapitole, navazuje na podobné konceptuální rámce zahraničních autorů (zejména Scheerens, 1990; Cheng a Cheung, 1995; Ballantine, 2001; Hutmacher, Cochrane, Bottani, 2001; Cheng et al., 2002)⁸. Na rozdíl od těchto prací ovšem (1) explicitně formulují požadavky na užitečný konceptuální rámec a snažím se tyto požadavky respektovat; (2) zapojuji vzdělávací politiku – a její součásti – do konceptuálního rámce. V KR propojuji dosavadní

8 Z prací českých odborníků jsem se inspiroval zejména obecným edukačním modelem Jana Průchy (Průcha 1997: s. 78–100).

modely edukačních procesů s poznatky z oblasti veřejné politiky, které byly, přes svou zřejmou relevanci, doposud nevyužity⁹.

2.2 KONCEPTUÁLNÍ RÁMCE, TEORIE A MODEL

V literatuře neexistuje shoda o vymezení pojmů konceptuální rámec, teorie a model. Někdy jsou tyto pojmy užívány jako synonyma, někdy jsou jimi označovány odlišné myšlenkové konstrukty. Jako velmi přínosné se jeví rozlišení E. Ostromové (2005). Ta odlišuje tři vrstvy hierarchicky uspořádané teoretické úrovně, které sahají od těch nejjobecnějších (rámce), po ty nejkonkrétnější (modely). Z tohoto rozlišení vycházím i v této kapitole.

Konceptuální rámec můžeme chápat jako soubor klíčových pojmů a vztahů mezi nimi, uspořádaný způsobem odrážejícím různé aspekty procesu nebo systému, který je vodítkem pro volbu metod a výzkumného designu (Botha, 1989; Shields, 1998). Konceptuální rámce uspořádávají naše myšlení o tom, jak přistupovat k sociálním jevům, a tím určují směr výzkumu. KR poskytují nejjobecnější soubor proměnných, které mohou být využity v jakékoli teorii. Rámce jsou tak vlastně jakousi „metateorií“, nástrojem, který pomáhá porovnávat různé teorie mezi sebou: „*Snaží se o odhacení všeobecných prvků, které by musela obsahovat jakákoliv relevantní teorie*“ (Ostrom, 2005: s. 28). Účelem konceptuálních rámců není vysvětlovat nějaký jev, ale vytvořit takový myšlenkový konstrukt, na jehož základě mohou být různé teorie formulovány, interpretovány a porovnávány. Vzhledem k velkému objemu informací (tj. počtu prvků a vazeb mezi nimi) jsou konceptuální rámce zpravidla vyjádřeny ve formě obrázku, diagramu nebo schématu.

Teorie jsou podle Ostromové oproti rámcům specifitější: umožňují analytikovi určit, které prvky rámce jsou relevantní pro určité výzkumné otázky, a formulovat široké pracovní hypotézy a předpoklady o těchto prvcích. Teorie se zaměřují vždy na nějakou část rámce a s daným rámcem je zpravidla slučitelné vícero teorií. Teorie je také možné chápat jako soubor systematicky propojených generalizací umožňující vysvětlovat sledované jevy a činit předpovědi do budoucna (Shoemaker et al., 2004: s. 110). Jednoduše řečeno, teorie jsou výroky o tom, jak sledovaný jev (např. výsledky dětí ve škole) funguje a jak jej lze vysvětlit. Konečně termín **model** lze považovat za nejkonkrétnější úroveň teoretického uvažování. Modely umožňují činit přesné hypotézy o omezeném počtu proměnných. S určitou teorií je zpravidla slučitelných mnoho různých modelů. Typickým příkladem může být regresní model, skládající se ze závislé proměnné a sady nezávislých proměnných.

⁹ Konceptuální rámce publikoval autor této kapitoly již v několika předchozích pracích (Veselý, 2005, 2007 a, 2011, 2012). Ačkoli „jádro“ zůstává ve všech verzích stejné, jednotlivé stati se svým obsahem poměrně výrazně liší. V této kapitole publikovaný KR vychází především z poslední verze KR (Veselý, 2012).

Před tím, než se budeme věnovat samotnému navrhovanému konceptuálnímu rámci, je nezbytné specifikovat, co od něj (ne)můžeme očekávat a na základě čeho budeme posuzovat jeho kvalitu. Na základě studia literatury z oboru vzdělávací politiky a příbuzných disciplín zabývajících se vzděláváním, poznatků z kognitivní psychologie i vlastních zkušeností můžeme formulovat čtyři základní dimenze pro posouzení kvality KR: (1) relevance a užitečnost; (2) dostatečná míra komplexnosti; (3) úspornost; (4) dynamičnost. Tyto čtyři dimenze nyní stručně vysvětlím a ukážu, jaké mají implikace pro zde formulovaný KR.

První podmínkou „kvality“ KR je jeho **relevance a užitečnost** vzhledem k danému účelu. KR může sloužit k výzkumným účelům, pedagogickým účelům atd. KR může být užitečný jak pro toho, kdo vytváří (analytika), tak pro ostatní příjemce (čtenáře či posluchače). Pokud jde o analytika, KR má pomáhat strukturovat jeho myšlení, zahrnout do něj všechny podstatné rysy, podněcovat jeho tvořivost a zaměřit se na to podstatné. Je to jakýsi „intelektuální nástroj“, se kterým analytik pracuje. Konceptuální rámce jsou ovšem důležité i pro sdílení poznatků a pochopení čtenáře. Pokud jsou dostatečně přehledné a srozumitelné, umožňují rychlé sdílení poznatků a pochopení základních perspektiv analytika. Výzkumy ukazují, že grafické zobrazení a vizualizace velmi usnadňují jak přemýšlení analytika (srovnej např. dnes již klasickou práci Larkina a Simona, 1987), tak komunikaci a vzájemné porozumění (např. Kirschner, Buckingham a Carr, 2003). Konceptuální rámce tedy mohou mít vhodné uplatnění ve výuce a/nebo při prezentaci pro heterogenní skupinu, která není seznámena se základním pohledem a přístupem analytika.

Primárním účelem zde prezentovaného konceptuálního rámce je zlepšit pochopení procesů vzdělávací politiky, včetně důsledků této politiky. Jde tedy především o výzkumný účel (podporu samostatného myšlení a tvorbu teorií), nicméně v praxi se tento KR osvědčil i pro strukturaci kolektivních diskusí o žádoucí povaze vzdělávacího systému, systematizaci poznatků o vzdělávacím procesu pro úředníky odpovědné za oblast vzdělávání či pro utřídění témat v rámci přednášky pro studenty. Tato záměrná víceúčelovost může být jistým nedostatkem (někdy je třeba prezentovat více a někdy méně složitý konceptuální rámec), na straně druhé má i velkou výhodu v tom, že propojuje často dosti vzdálené světy výzkumu, výuky a praxe (tedy, že různí aktéři vzdělávací politiky – výzkumníci, politici, úředníci či učitelé – pracují a přemýšlejí na pozadí stejného rámce).

Podmínka **komplexnosti** znamená, že žádný prvek v rámci daného tématu není z konceptuálního rámce vynechán. Například Scheerensův rámec¹⁰ (Scheerens, 1990) zahrnující „pouze“ vstupy, procesy, výstupy a kontext byl vytvořen pro analýzu efektivity jednotlivých škol. Jeho klíčovou otázkou bylo, jak měřit výstupy škol

10 Pro přesnost uvedme, že Scheerens o svém přístupu hovoří jako o „modelu“.

(tj. znalosti, vědomosti, postoje žáků), nikoli společenské a ekonomické důsledky těchto výstupů (tj. vzdělávací efekty). Tyto efekty (například míra nezaměstnanosti) se ovšem jeví pro porovnání úspěšnosti vzdělávací politiky jako velmi důležité. Podmínka komplexnosti ovšem také znamená, že každý výjimečně relevantní prvek je zahrnut samostatně a odlišen od ostatních.

Podmínka komplexnosti ovšem musí být vyvážena principem **úspornosti**. Ten říká, že pro každý daný jev bychom měli volit nejjednodušší možné vysvětlení. Zkušenosti jednoznačně ukazují, že konceptuální rámec nemůže být příliš složitý, jinak se ztrácí jeho hlavní smysl. Pokud totiž obsahuje příliš mnoho prvků a vazeb, stává se komplikovaným pro pochopení a udržení v procedurální paměti. V této souvislosti stojí za připomenutí klasický poznatek z kognitivní vědy o tom, že v krátkodobé paměti můžeme udržet jen asi sedm prvků, tzv. integrovaných jednotek informace – *chunks* (Miller, 1956). Příliš mnoho prvků a vazeb (zvláště zpětnovazebních) vede k velké nečitelnosti diagramu, a tedy ke snížení sdělnosti. Proto je začlenění všech prvků do konceptuálního rámce potřeba přesvědčivě zdůvodnit.

Nalézt optimální poměr mezi komplexností a úsporností není většinou vůbec jednoduché a je potřeba volit podle účelu a toho, které skupině je daný KR určen. Zkušenosti ovšem ukazují, že na počátku je zpravidla lepší dávat přednost jednodušším KR a v případě potřeby je domýšlet, doplňovat a opravovat než přemýšlení vlastní i ostatních zahltit studiem příliš podrobných konceptuálních rámců. KR musejí být dostatečně volné též proto, aby nevedly k rigidnímu uvažování, kde přílišná specifikace zabraňuje tvořivému myšlení. Když se vrátíme k metafoře „intelektuálního nástroje“, můžeme říci, že s dobrým nástrojem se dá pracovat nejen efektivně (tj. rychle dospět k žádoucímu cíli), ale také, že jsou dostatečně flexibilní („víceúčelové“), tj. že je můžeme *rychle* použít k různým cílům. Naopak nástroje, které slouží pouze k jednomu účelu a pro jejichž použití je třeba dlouhého zaškolování, nebývají zpravidla tak užitečné¹¹.

Podmínka **dynamičnosti** říká, že KR by měl být schopen podněcovat uvažování o procesech, které v daném systému probíhají. Jinými slovy řečeno, pouhou klasifikací základních prvků vzdělávací politiky (tj. prvky „poskládané vedle sebe“) nelze považovat za dostatečnou. V této souvislosti je vhodné říci, že ve společenských vědách lze pozorovat odklon od *kauzálního* vysvětlování společenských jevů směrem k hledání *mechanismů*, kterými lze určitě společenské jevy vysvětlit. Mechanismus je „*konstelace entit a aktivit, které jsou mezi sebou navzájem svázané takovým způsobem, že pravidelně vedou k určitému typu výstupu*“ (Hedström, 2005: s.11). KR by tedy měl usnadnit uvažování o mechanismech, které vedou k jevům, které budeme chtít vysvětlit prostřednictvím nějaké teorie. Sociální svět přitom ale nelze přirovnávat ke

11 Pochopitelně některé velmi komplexní rámce či modely, sloužící k vysvětlení nějakého specifického jevu, mohou být velmi užitečné, přestože jejich pochopení může vyžadovat i dlouhodobé studium.

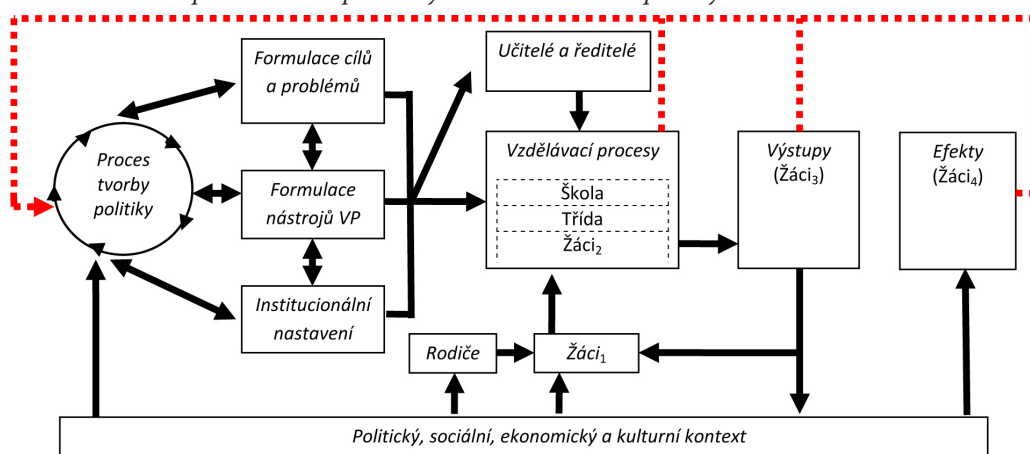
stroji, kde jednotlivé součástky na sebe navazují a vykonávají přesně to, co se očekává podle jejich pozice v daném systému. Sociální svět je vytvářen lidmi, kteří svět – a svoje místo v něm – různým způsobem interpretují a kteří zastávají různé cíle. Jinými slovy řečeno, KR by měl též zachycovat hlavní aktéry a jejich vývoj v čase.

2.3 ZÁKLADNÍ PRVKY A VAZBY KONCEPTUÁLNÍHO RÁMCE

V oblasti vzdělávání se lze setkat se dvěma typy konceptuálních rámců. Zatímco první typ je založen na sociologickém přístupu, druhý vychází z ekonomie (Rumberger a Palardy, 2004). Sociologický přístup (např. Barr ad Dreeben, 1983; Willms, 1992) spočívá v členění edukačního procesu do několika úrovní, kde procesy na jedné úrovni (např. žáka), ovlivňují procesy na úrovni jiné (např. třídy). Ekonomický přístup je založený na produkční funkci a odlišuje vstupy, procesy a výstupy (např. Hanushek, 1986, Levin, 1994). Stejně jako i někteří další autoři (např. Rumberger a Palardy, 2000), v této stati tyto dva přístupy kombinuji a navíc jej doplňuji ještě o přístupy z veřejné politiky, týkající se tvorby vzdělávací politiky.

Konceptuální rámec navržený v této stati je zachycen na obrázku 1. Lze rozlišit šest oblastí tohoto rámce: (1) tvorbu vzdělávací politiky (2) vstupy, (3) procesy, (4) výstupy, (5) efekty, (6) kontext. Tyto oblasti nyní stručně rozeberu. V další části se pak podrobněji zaměříme na oblast vzdělávací politiky, protože ta je, na rozdíl od ostatních, v literatuře nejméně propracovaná.

Obrázek 1. Konceptuální rámec pro analýzu vlivu vzdělávací politiky



Pramen: Autor

V centru konceptuálního rámce jsou **vzdělávací procesy**, probíhající v rámci vzdělávací soustavy dané země. Jednoduše řečeno, jde o to, „co se ve školách skutečně odehrává“. Vzdělávací procesy zahrnují jak tzv. edukační procesy (vzdělávání

a výchovu, viz Průcha 1997: s. 60), tak další procesy na úrovni žáka, třídy a školy, včetně procesu řízení školy, komunikace mezi žáky, rodiči a učiteli atd. Vzdělávací procesy lze analyzovat na několika různých úrovních. Ačkoli subjektem edukace je konkrétní jednotlivec (žák), edukace většinou probíhá v širším kontextu sociální skupiny, nejčastěji školní třídy. Třídy jsou pak součástí škol či jiných vzdělávacích institucí.

Na úrovni žáka jde především o jeho vrozené schopnosti, různé učební strategie a ekonomické, kulturní a sociální zázemí rodiny. Těmito aspekty se rozsáhle zabývá zejména pedagogika a sociologie vzdělávání. Klíčovými sledovanými faktory jsou zejména vzdělání rodičů a jejich socioekonomický status. Druhou úrovní jsou procesy ve třídě. Zde jde především o způsob výuky, jako je hromadné (frontální) versus skupinové vyučování, způsob používání učebních materiálů, zadávání domácích prací atd. Patří sem ale také velikost třídy a klima ve výuce. Tyto faktory jsou důkladně zkoumány zejména pedagogikou. Třetí úrovní je škola. Zde jde o takové faktory, jako jsou velikost školy, míra autonomie učitelů ve výuce, způsoby odměňování a motivace učitelů, koordinace při vytváření kurikula atd. Touto úrovní se zabývá zejména výzkum tzv. školní efektivity.

Vzdělávací procesy, tedy to, co se ve školách odehrává, je přímo ovlivněno třemi typy „vstupů“: (1) žáky samotnými, (2) učiteli a řediteli, (3) nastavením vzdělávací politiky. Vliv **žáků** na vzdělávací procesy je dobře známý. Kompetence, znalosti a charakteristiky žáka zásadně ovlivňují jeho vztah ke vzdělávání i jeho schopnost se učit. Je přitom nutné mít na paměti, že žák nevstupuje do vzdělávání jako „nepopsaný list“, ale přináší si zkušenosti a postoje, které získal zejména v rodině a předchozím vzdělávání¹². Proto žáka „na vstupu“ označuji indexem 1, ve vzdělávací instituci indexem 2, na výstupu indexem 3 a indexem 4, pokud jde o efekty vzdělávání. Zvláště na počátku vzdělávání jsou vlastnosti a dovednosti žáka silně ovlivněny jeho rodinným zázemím. Zatímco vrozené kognitivní charakteristiky žáků a jejich rodičů jsou v čase neměnné, ostatní charakteristiky se mohou výrazně proměňovat s tím, jak se proměňuje kontext, ve kterém se žáci nacházejí. Ačkoli se na to v debatách o vzdělávací politice velmi často zapomíná, dnešní žáci a studenti (ale i jejich rodiče) se v mnoha ohledech zásadně liší od žáků a rodičů před dvaceti lety. Jde zejména o jejich postoje, motivace, aspirace, osobnostní charakteristiky, trávení volného času atd. (viz rozsáhlou literaturu o dětství a adolescenci v historickém a geografickém kontextu, např. Mortimer a Larson, 2002).

Druhým typem „vstupů“ jsou **učitelé a ředitelé**. Empirické výzkumy jednoznačně dokladují zásadní vliv učitelů na vzdělávací výsledky. Barber a Mourshed (2007: s. 12)

¹² Mnoho problémů identifikovaných ve vyšším sekundárním a terciárním vzdělávání má bezpochyby své kořeny již ve vzdělávání předškolním a primárním.

například dospěli k závěru, že žáci vzdělávání vysoce efektivními učiteli dělají pokroky třikrát rychleji než žáci učitelů neefektivních. K učitelům je potřeba přiřadit ještě **ředitele škol**¹³. Také zde empirický výzkum jednoznačně dokazuje významný vliv ředitelů na efektivitu školy a vzdělávací výsledky, i když mechanismus jejich vlivu je zatím stále předmětem rozsáhlých debat (Hallinger a Heck, 1996). Konečně třetím typem „vstupů“ je **nastavení vzdělávací politiky**, kterému se budeme věnovat v další části samostatně.

Vzdělávací procesy, které ve škole probíhají, nelze zaměňovat s **výstupy**, které vzdělávací systém „produkuje“. Tím se rozumí znalosti, dovednosti, postoje studentů, ale také sociální síť studentů atd.¹⁴ Součástí výstupů vzdělávacích soustav jsou vzdělávací výsledky. Vzdělávací výsledky (též výsledky edukace) jsou charakteristiky *bezprostředních* změn, v podobě osvojení znalostí, dovedností a postojů. Lze je zjišťovat a měřit již v době, kdy vznikají. V souladu s vícestupňovým modelem, mohou být vzdělávací výstupy zjišťovány na úrovni žáka, třídy, školy nebo celého systému.

Výstupy vzdělávací soustavy jsou trvale konfrontovány s vnějším společenským kontextem, zejména s ekonomickým vývojem, trhem práce, demografickými trendy atd. Výsledkem interakce vzdělávacích výstupů s kontextem jsou **vzdělávací efekty**¹⁵. Vzdělávání vede k určitým společenským a ekonomickým důsledkům pro jednotlivce i celou společnost, ať již očekávaným či neočekávaným, chtěným či nechtěným. Zatímco výstupy jsou bezprostřední výsledky vzdělávací soustavy (např. znalosti žáků měřené v testech), efekty jsou reálné projevy těchto výstupů v konfrontaci s realitou (např. míra nezaměstnanosti, HDP, počet a závažnost trestných činů atd.). Efekty jsou dlouhodobé účinky vzdělávání, které jsou zásadním způsobem podmíněny také kontextem vzdělávání.

Širší **společenský, ekonomický a kulturní kontext** má ovšem vliv nejen na vzdělávací efekty, ale na všechny ostatní prvky rámce¹⁶. Pro ilustraci si uvedme alespoň ty nejdůležitější faktory kontextu (v závorce uvádíme příklad toho, jakým způsobem mohou ovlivnit chod vzdělávací soustavy):

- zvyšování kvalifikační náročnosti a složitosti práce, úbytek nekvalifikovaných pracovních příležitostí → zvýšená poptávka po terciárním vzdělání;
- demografický vývoj (stárnutí populace, úbytek celkového počtu žáků → snížený počet žáků ve školách);

13 Ti by si možná zasloužili být samostatným prvkem v konceptuálním rámci. Důvod, proč tak nečiním je čistě pragmatický a spočívá ve snaze o větší přehlednost KR.

14 Někdy se také hovoří o tzv. produktech vzdělávacího systému.

15 Někdy se hovoří o „dopadech“ či „účincích“.

16 Samotný kontext bychom také mohli rozčlenit na několik úrovní, ve kterém se jedinec či škola nachází: (1) bezprostřední geografický kontext, (2) město, komunita či region, (3) stát, (4) nadnárodní kontext. Z důvodu přehlednosti shrnuji v konceptuálním rámci vše do jednoho pole.

- technologický rozvoj a zavádění nových technologií (→ vybavení škol moderními informačními a komunikačními technologiemi);
- vývoj kultury a společenských norem a hodnot (sekularizace, individualismus → preference oborů, které lze rychle ekonomicky zhodnotit);
- změny rodiny (vysoká rozvodovost → tlak na to, aby škola přebírala některé funkce rodiny, tlak na rozšiřování předškolního vzdělávání).

Každý kontextuální faktor má ovšem různý vliv na jednotlivé prvky KR. Například politické faktory (jako jsou výsledky voleb a politické ideologie vládnoucích stran) ovlivňují zásadním způsobem procesy tvorby politiky a výstupy vzdělávací politiky, v demokratických společnostech však nikoli samotné vzdělávací procesy. Oproti tomu, technologické změny zpravidla nemají zásadní vliv na proces tvorby politiky, ale mohou velmi ovlivňovat vzdělávací procesy.

Ve schématu jsou naznačeny také základní **vazby** mezi skladebnými prvky. Ačkoli konceptuální rámec *není* kauzálním modelem, základní posloupnost jednotlivých prvků je zleva doprava. Zcela vlevo je umístěn proces tvorby politiky, z kterého vyplývá nastavení vzdělávací politiky. To spolu s charakteristikami žáků, učitelů a rodičů ovlivňuje vzdělávací procesy. Výstupem vzdělávacích procesů jsou zejména schopnosti a dovednosti žáků. Efekty pak vznikají na základě interakce výstupů kontextem (zejména ekonomickým). Informace o edukačních procesech, výstupech a efektech ovlivňují v podobě zpětné vazby proces tvorby vzdělávací politiky.

Je potřeba znovu upozornit, že realita je ještě mnohem složitější a plná zpětných vazeb. Jde skutečně pouze o základní schéma a vazby. Vazeb by mohlo být mnohem více. Navíc bychom je většinou měli označit jako obousměrné. Zde je tedy na místě znovu připomenout, že základním cílem konceptuálního rámce *není* detailní a empiricky věrný popis reality, ale vytvoření obecné „mapy“, na které mohou být detailní popisy těchto jednotlivých částí dále budovány.

2.4 PRVKY VZDĚLÁVACÍ POLITIKY

Jak je ukázáno v kapitole 1, „vzdělávací politika“ je velmi složitý a nejednoznačný pojem. Pro účely KR se jeví jako užitečné rozlišit mezi: (1) procesem tvorby vzdělávací politiky (*education policy-making*); (2) výstupy z tohoto procesu (*education policy outputs*) (srovnej Birkland, 2001, s. 151–152). Proces tvorby vzdělávací politiky probíhá neustále, a to na různých úrovních a v různých tzv. arénách (např. v parlamentu, ve vládě, na ministerstvech, administrativě atd.). Existuje mnoho různých navzájem si konkurujících teorií a modelů procesu tvorby politiky, z nichž mnohé lze aplikovat i na vzdělávací politiku (viz např. Sabatier, 2006). Neexistuje shoda v tom,

který model lépe popisuje a vysvětluje proces tvorby politiky. Různé teorie zachycují a zdůrazňují různé dimenze – např. vyjednávání aktérů, institucionální nastavení procesu tvorby anebo širší socioekonomický kontext. Věc se dále komplikuje tím, že v každé zemi je adekvátní trochu jiná teorie. Existuje ovšem víceméně shoda v tom, že ačkoli proces tvorby není lineární, zpravidla se skládá z několika fází, které lze analyticky odlišit. Jde o identifikaci problému, nastolování agendy, formulaci politiky, implementaci a evaluaci politiky. Proces tvorby je tak v KR schematicky zachycen v podobě kruhu s pěti šipkami.

Zatímco samotný proces tvorby politiky je empiricky obtížně sledovatelný (a následně i hůře porovnatelný mezi různými zeměmi), každý proces politiky má své *výstupy*, které lze snáze podrobit empirické analýze. Jde například o přijaté zákony a rozhodnutí, poskytnuté finanční zdroje, schválené strategické dokumenty, stanovení odpovědností různých aktérů atd.¹⁷ To nás vede ke klíčové otázce: jak mohou vlády (ministerstvo) ovlivňovat to, co se děje v jednotlivých třídách a školách jak mohou zajišťovat (a zvyšovat) kvalitu vzdělávání v každé jednotlivé třídě.

Můžeme rozlišit tři základní okruhy toho, co vlády mohou dělat, pokud chtějí ovlivnit (zlepšit) kvalitu vzdělávání ve školách: (a) stanovení cílů a problémů, (b) nastavení nástrojů, (c) nastavení a rozdělení rolí aktérů v tvorbě a implementaci politiky.¹⁸ První okruh se týká toho, *co a proč* je cílem a věcným obsahem vzdělávací politiky. Tuto jednoduše zapamatovatelnou a srozumitelnou typologii můžeme, s jistým zjednodušením, aplikovat i na vysvětlení výsledků různých vzdělávacích politik. Jednoduše řečeno, vzdělávací politika může být neúspěšná ze tří možných důvodů: (1) zaměřuje se na dosažení cílů a řešení problémů, které nejsou z hlediska potřeb společnosti a žáků/studentů relevantní, (2) volí pro naplnění stanovených cílů/ řešení problémů nevhodné nástroje, (3) nastavuje neefektivní institucionální uspořádání a nevhodně nastavuje kompetence a odpovědnosti těch, kteří mají politiku implementovat.

První důvod se týká obsahu vzdělávací politiky (*co a proč* je danou politikou sledováno). Druhý důvod se týká toho, *jak* (jakými prostředky) jsou dané cíle naplňovány. Třetí důvod se týká toho, *kdo* je naplňuje a za jakých podmínek. Tyto tři důvody jsou analogické k hlavním fázím tvorby politiky. První důvod se týká definice problémů

17 V závislosti na účelu zkoumání můžeme výstupy tvorby politiky limitovat pouze na ty, které jsou oficiálně schválené určitou státní autoritou (např. parlamentem, vládou, ministerstvem atd.) nebo můžeme zahrnout i ty, která jsou neoficiálním vyjádřením určité politiky.

18 Při formulaci těchto tří typů jsem se inspiroval prací L. Pala (2006). Podle Pala má každá politika (*policy*) vždy tři komponenty: problémy, cíle a nástroje. Pod nástroje přitom zahrnuje i způsob řízení a institucionální nastavení implementace. Mé členění v podstatě vychází z jeho. Jeví se mi ovšem jako vhodnější: (1) spojit problémy a cíle pod jednu kategorii (neboť součástí vymezení problému je i vymezení žádoucího stavu, tedy cílů); (2) oddělit nástroje a institucionální nastavení, protože institucionální nastavení má, na rozdíl od nástrojů, podstatně trvalejší podobu a je zpravidla obecnější povahy.

a nastolování agendy politiky. Druhý důvod se týká formulace politiky a výběru nejlepšího řešení. Třetí důvod se týká způsobu implementace navržené politiky. Nejde přitom o tyto tři aspekty izolovaně, ale o jejich vzájemný vztah, tedy o to, zda formulovaným cílům odpovídají zvolené nástroje a institucionální uspořádání. Jde tedy o *konzistenci* těchto tří obecných prvků. Nastavení vzdělávací politiky (tj. konzistence cílů a nástrojů, institucionální nastavení atd.) je dáno způsobem, kterým je politika vytvářena (procesem tvorby). Záleží tedy například, kteří aktéři se na tvorbě politiky podílejí a jak, jakým způsobem se dochází ke konsensu atd. Všechny tři prvky, a jejich součásti, jsou přehledně shrnuty v tabulce 1.

Tabulka 1. Základní typy výstupů procesu tvorby vzdělávací politiky

Základní typ	Subtypy	Příklady
problémy a cíle (co a proč)	formulace cílů	konzistence formulace cílů relevance formulace cílů ve vztahu k realitě
	formulace problémů	konzistence formulace problémů relevance formulace problémů ve vztahu k realitě
nástroje (jak)	regulační nástroje	zákony, vyhlášky a další právní normy rozhodnutí kvazi-legislativa
	finanční a materiální nástroje (podrobně viz tabulka 2)	finanční příspěvky granty učební pomůcky daně poplatky vouchers
	informační, přesvědčovací a edukační nástroje	informační kampaně žebříčky školy (<i>ranking</i>) školení a semináře strategické a koncepční dokumenty
	monitoring a evaluace	testování
	kurikulum	standardizace
institucionální nastavení (kdo a kde)	organizační uspořádání vzdělávací soustavy	míra stratifikace, standardizace a oborové specifičnosti
	způsob řízení vzdělávací soustavy a stanovení odpovědností a pravomocí	míra decentralizace a centralizace autonomie učitelů

Pramen: Autor

2.5 FORMULACE CÍLŮ A PROBLÉMŮ

Prvním typem výstupů vzdělávací politiky, tedy prvním možným způsobem, jak vzdělávací politika ovlivňuje vzdělávací procesy a výstupy, je formulace cílů a problémů. Cíle můžeme definovat jako „*stavy budoucnosti, o jejichž dosažení organizace nebo jednotlivec usiluje*“ (Goals, 2009, s. 348). Fill (2005, s. 361–362) shrnul význam cílů takto: (1) poskytují směr a zaměřené jednání; (2) poskytují měřítko pro konzistentní rozhodování; (3) určují časový horizont, ve kterém se má určitá aktivita dokončit; (4) díky nim jsou předávány hodnoty a rozsah aktivit všem zúčastněným; (5) poskytují měřítko pro posouzení a vyhodnocení míry úspěchu určité aktivity.

Státy se zpravidla neliší v obecném vymezení vzdělávacích cílů. Všechny se zpravidla snaží nějakým způsobem zkombinovat čtyři základní cíle: kvalitu, efektivnost, efektivitu a spravedlnost. Nicméně důraz na tyto obecné cíle se napříč státy velmi liší, a liší se pochopitelně i v čase. Státy se ovšem liší také v přesnosti, konzistenci a stabilitě vyjádřených vzdělávacích cílů. Lze přitom předpokládat, že pro vzdělávací procesy jsou právě tyto vlastnosti velmi důležité, protože poskytují jasnou orientaci a stabilitu pro práci. Vliv formulace vzdělávacích cílů na vzdělávací výsledky, na úrovni vzdělávací politiky, doposud nebyl, pokud je mi známo, empiricky ověřen. Zacílení vzdělávací politiky je ovšem často považováno za jeden z faktorů, který může vysvětlit část variance vzdělávacích výsledků. Například Bishop (2010) argumentuje, že zatímco v zemích, jako je Nizozemsko či Francie je základním, a v podstatě jediným cílem středních škol dosahovat výborných akademických výsledků, od škol v USA se očekává, že budou podporovat rozvoj sebeúcty žáků, poskytovat poradenství, dohlížet nad mimoškolními aktivitami a zdravotními službami, přispívat k rozvoji komunity atd. Tato „multifunkčnost“ amerických škol se pak projevuje tím, že v USA je potřeba na dosažení těchto cílů zaměstnávat mnoho dalšího nepedagogického personálu. Tyto finanční zdroje pak chybí na platech učitelů a školy si nemohou dovolit zaplatit skutečně výborné učitele v jednotlivých předmětech. Úvahy o cílech ale vedou také k dalšímu důležitému závěru – říkat, že nejlepší vzdělávací systémy jsou ty, které dosahují nejlepších výsledků v mezinárodních výzkumech, jako je PISA, je přinejmenším nepřesné. Tyto výzkumy totiž měří pouze naplňování jednoho cíle, kladeného na vzdělávací instituce, byť velmi důležitého.

Kromě formulace cílů je výstupem tvorby vzdělávací politiky také **formulace problémů**, které se mají řešit. Problém můžeme chápat jako „*nepřijatelný rozpor mezi normativním ideálem či aspirací na jedné straně a současným nebo budoucím stavem na straně druhé*“ (Hoppe 2002, s. 308). Z toho vyplývá, že problém má jak objektivní, tak subjektivní stránku a je složen ze tří prvků: (1) etického standardu (tj. cílů a hodnot); (2) současného či budoucího stavu, (3) myšlenkové konstrukce propojující standard se situací a chápající jej jako rozpor, který je třeba překonat¹⁹.

19 Podrobněji o vymezení problému viz Veselý (2009).

Formulace cílů a problémů je vždy spojena s vyjádřením hodnot, a proto nemůže jít o objektivní proces. Jak cíle, tak problémy jsou myšlenkové konstrukce, nikoli objektivně daná „externí realita“. To ovšem neznamená, že nelze říci, že některé cíle a problémy jsou formulovány lépe či hůře než jiné. Jde například o to, do jaké míry jsou v souladu s tzv. problémovými situacemi, které lidé prožívají, a také do jaké míry jsou problémy a cíle konzistentně a srozumitelně vyjádřeny. Jak například bylo zjištěno v analýze implementace zásadního strategického dokumentu České republiky (Národního programu rozvoje vzdělávání v České republice, tzv. Bílé knihy), implementovány byly především ty cíle, které byly jasně a konkrétně formulovány, zatímco ty cíle, které byly formulovány spíše obecně nebo nejasně, realizovány nebyly (Straková et al., 2009a).

2.6 NÁSTROJE VZDĚLÁVACÍ POLITIKY

2.6.1 Typologie nástrojů

Formulaci cílů a problémů vzdělávací politiky je potřeba odlišit od nástrojů jejich dosahování/řešení. **Nástroje vzdělávací politiky**²⁰ můžeme definovat jako „*sadu technik, pomocí kterých státní autority vykonávají svoji moc ve snaze získat podporu a zrealizovat nebo zabránit sociální změně*“ (Vedung, 1998: s. 21). Jinak řečeno, nástroje jsou prostředky, kterými může politická reprezentace a veřejná správa ovlivňovat procesy probíhající uvnitř vzdělávací soustavy a zprostředkovaně tak i vzdělávací výstupy. Prostřednictvím těchto nástrojů se stát, respektive jeho instituce odpovědné za vzdělávací politiku (zpravidla ministerstvo školství), snaží dosáhnout stanovených cílů, většinou prostřednictvím ovlivnění jednání zúčastněných aktérů, tedy žáků, učitelů, ředitelů a případně dalších aktérů, podílejících se na edukačních procesech. Jednoduše řečeno, nástroje zpravidla „*podněcují lidi k vykonávání určitých věcí nebo naopak k zastavení dělání jiných věcí*“ (Pal, 2006, s. 144).

V literatuře z oblasti veřejné politiky lze najít velké množství typologií nástrojů (např. Hood, 1983; Howlett a Ramesh, 2003; Linder a Peters 1989, 1992, 1998; Salamon a Elliott 2002; pro přehled různých typologií viz Hood, 2007). Každá typologie je přitom založena na trochu jiném klasifikačním principu a jednotlivé typologie tak nejsou vzájemně porovnatelné. Některé typologie (např. Hood, 1984) jsou založeny na zdrojích, které má stát (vláda) k dispozici pro naplňování svých cílů (jako jsou autorita při prosazování vynutitelných regulací, finanční zdroje a informační zdroje). Jiné typologie (např. Howlett a Ramesh, 2003) jsou založeny na míře státní intervence (na jedné straně kontinua jsou tržní nástroje, na straně druhé pak přímá státní regulace nebo zestátnění). Jiní autoři pak zakládají svoji typologii nástrojů na

20 V angličtině se synonymicky používá termínů „*policy tools*“ nebo „*policy instruments*“.

základě „*podmínek, při kterých tyto nástroje nejspíše vedou k zamýšleným důsledkům*“ (McDonnell a Elmore, 1987, s. 133). Mnozí autoři (např. Salamon a Elliot 2002, Pal 2006) pak tyto různé dimenze kombinují.

Obecné typologie nástrojů užívaných ve veřejné politice jsou některými autory aplikovány na jednotlivé oblasti veřejné politiky (jako je vzdělávání, zdravotnictví, životní prostředí atd.) Ukazuje se totiž, že jednotlivé oblasti mají svá specifika – co je typické pro jednu oblast, nemusí platit v oblasti jiné. V teorii vzdělávací politiky je asi nejčastěji užívána typologie nástrojů McDonnellové a Elmora (McDonnell a Elmore, 1987, McDonnell, 1994). Ti odlišili pět základních typů nástrojů: příkazy (*mandate*), stimuly (*inducement*), investiční nástroje (*capacity building*), systémovou změnu (*system change*) a napomínající či přesvědčující politiku (*hortatory policy or persuasion*). Nástroje vzdělávací politiky lze ovšem klasifikovat i jiným způsobem. Hannaway a Woodroffe (2003) například navrhli klasifikaci na nástroje, které se snaží řešit selhání trhu, a nástroje, které se snaží řešit selhání státu.

Je zřejmé, že diskuse o typologiích nástrojů ve veřejné politice obecně a vzdělávací politice konkrétně bude dále pokračovat. Vhodnost různých klasifikací se může lišit podle cíle, který je sledován. Pro účely zde navrženého KR formulují vlastní klasifikaci nástrojů, založenou zejména na kritériu zdrojů (prostředků), které má stát k dispozici pro naplňování cílů a řešení problémů. Tři základní typy nástrojů můžeme zjednodušeně pojmenovat jako regulační, finanční a informační nástroje. V praxi ovšem často dochází ke kombinaci těchto nástrojů. Hood (2007, s. 129) v této souvislosti hovoří o „komplexních hybridech“, tj. nástrojích, které je obtížné dekomponovat do základních typů nástrojů. Tyto nástroje bychom mohli označit jako kombinované nástroje. V oblasti vzdělávací politiky sem spadají dva velké typy nástrojů: evaluace a monitoring a kurikulum. Ty jsou sice vždy nějakou kombinací finančních, informačních a regulačních nástrojů, ale během času se ustavily jako víceméně svébytné typy nástrojů a jejich rozčlenění do jednotlivých typů by mohlo být pro přemýšlení zavádějící. Například kurikulum obsahuje zpravidla jak prvky regulační (např. je stanoveno pomocí určité legislativní normy), tak prvky informační a edukační (např. navržení možných edukačních prostředků). Jednotlivé typy a subtypy nástrojů nyní stručně popíši. Nejde mi přitom o podrobný rozbor těchto nástrojů, ale pouze o jejich základní vymezení, aby každý čtenář získal základní porozumění o odlišnosti různých typů a důsledků těchto odlišností pro uvažování v rámci celého konceptuálního rámce.

2.6.2 Regulační nástroje

První typ nástrojů můžeme označit jako **regulační nástroje**. Tento typ je založen na klíčovém zdroji, který má každý fungující stát k dispozici (a na který má monopol),

tedy na jeho legitimitě vytvářet pravidla a normy (zejména zákazy a povolení) a vynucovat si dodržení těchto pravidel. Tento typ se od ostatních odlišuje tím, že jeho plnění je vymahatelné prostřednictvím státní autority. Při porušení následuje nějaká forma trestu: „Regulační nástroje jsou užívány k definování norem, akceptovatelného jednání, nebo k omezení určitých aktivit v dané společnosti. Zákony, podpořeny hrozbou sankcí, představují „hůl“ v nařizování nebo zabraňování určitých typů lidského jednání“ (Lemaire, 1998, s. 59).

Stát má k dispozici několik typů regulačních nástrojů, z nichž všechny se nějakým způsobem týkají práva a jeho vymáhání. Jde zejména o tyto (Keyes, 1996; Pal, 2005; upraveno): (1) zákony, vyhlášky a další právní normy; (2) rozhodnutí, (3) kvazilegislativa. První subtyp regulačních nástrojů – **zákony a další právní normy** – odlišuje od dalších jeho obecnost (týká se velkého počtu lidí) a jeho vymahatelnost. **Rozhodnutí** jsou aplikací a výkonem práva, nikoli jeho tvorbou. Ačkoli aplikace práva je většinou svěřena soudům, i výkonné orgány (jako ministerstvo školství) má zpravidla přesně stanovené rozhodovací pravomoci (typicky například rozhodování o tom, zda daná škola bude zahrnuta do vzdělávací soustavy, či nikoli). Specifickým příkladem je tzv. **kvazi-legislativa**. Jde o „široké spektrum pravidel, jejichž jediným společným jmenovatelem je to, že je nejde přímo vynucovat prostřednictvím trestně-právního nebo správního řízení“ (Ganz, 1987, s.1; cit. podle Pal, 2005, s. 155). Může jít o velmi různorodé dokumenty: metodické pokyny (*guidelines*), kodexy správné praxe (*codes of practice*), věstníky a oběžníky (*circulars*), etické kodexy atd. Kvazi-legislativa je populární zejména z důvodu jejich flexibility a nízké míry formálnosti (Baldwin, 1995: 4. cit. podle Pal, 2005, s. 155). Důvodem pro zařazení kvazi-legislativy mezi regulační nástroje je fakt, že hranice mezi legislativou a kvazi-legislativou se někdy stírají. Například ministerské metodické pokyny, ačkoli nejsou obecně závaznými právními předpisy, jsou závazné pro zaměstnance daného resortu (pokud nejsou s obecně závaznými právními předpisy v rozporu). Zároveň vytvářejí tzv. správní praxi, od které se správní orgán nemůže v jednotlivém případě odchýlit, neboť takový jeho postup by byl libovůlí, která je v právním státě nepřijatelná (Kadečka a Rigel, 2009). Některá kvazi-legislativa má tedy de facto přímý regulační účinek.

Ačkoli legislativa je základem většiny dalších nástrojů, její využití jako mechanismu přímého ovlivnění jednání jednotlivců a organizací je ve vzdělávací politice menší než v některých jiných politikách (např. environmentální či dopravní). Je tomu tak zejména proto, že vzdělávání má nerutinní a neopakující se povahu (Rowan, Raudenbush a Cheong, 1993). Vzdělávací procesy prostě nelze jednoduše „nadiktovat“. Odborníci i politici jsou si toho vědomi a stále více hledají možnosti dalších nástrojů (Hannaway a Woodroffe, 2003, s. 4).

2.6.3 Finanční a hmotné nástroje

Druhým obecným typem nástrojů jsou **finanční a hmotné nástroje**. Těmi mám na mysli transfer finančních prostředků a materiálních zdrojů (jako jsou například počítače, výukové pomůcky atd.) mezi státem na jedné straně a vzdělávacími institucemi a žáky a rodiči na straně druhé. Vlastní typologii finančních a hmotných nástrojů uvádím v tabulce 2²¹. V návaznosti na Pala (2005, s. 145) můžeme přitom odlišit **pozitivní finanční nástroje** (jako jsou granty, příspěvky a půjčky od státu směrem ke vzdělávacím institucím a rodičům a žákům) a **negativní nástroje** (jako jsou daně, poplatky, pokuty). U transferu od státu ke školám a rodičům a žákům lze přitom rozlišit ještě další dva typy nástrojů, které McDonnelová a Elmore (1987) nazývají *inducement* a *capacity building*, což bychom mohli volně do češtiny, a ve shodě s významem používaným autory, přeložit jako produkční nástroje a investiční nástroje.

Smyslem **produkčních nástrojů** je kompenzovat náklady spojené s realizací vzdělávacích procesů, tedy zejména platy učitelů a dalších pedagogických pracovníků, výdaje na předepsané vzdělávací pomůcky, nájmy a energie atd. Produkční finanční a materiální prostředky jsou zpravidla poskytovány na základě předem stanovených podmínek a vztažené k nějakému výstupu (např. počtu vzdělávajících se žáků). V současné době se při alokaci zdrojů vzdělávacím institucím jednoznačně nejvíce užívá tzv. normativní způsob financování. Hlavním rozlišovacím znakem tohoto typu financování je, že se „*skládá ze sady odsouhlasených objektivních kritérií, které jsou nestranně aplikovány na každou školu*“ (Levačič a Ross, 1999, s. 25). Alternativami k normativnímu financování jsou inkrementální financování (spočívající v tom, že každá vzdělávací instituce dostane to, co předchozí rok, s malou procentuální modifikací); financování na základě zdůvodněné žádosti vzdělávací instituce, která je pak posouzena institucí, která prostředky poskytuje (*bidding*) a tzv. politická metoda, která je založena na samostatné rozvaze odpovědných úředníků, kteří o přidělení prostředků rozhodují. Oproti těmto metodám má normativní financování zjevnou výhodu v transparentnosti, objektivnosti i relativně vysoké míře spravedlnosti.

Smyslem **investičních nástrojů** je podporovat funkční, pozitivní a dlouhodobou změnu fungování konkrétních vzdělávacích institucí. Jde tedy o zvyšování jejich materiálních a personálních kapacit s tím, že jde o dlouhodobou investici, jejíž plný

21 Přes značné úsilí se mi nepodařilo v literatuře nalézt dostatečně komplexní, ale zároveň srozumitelnou a detailní klasifikaci finančních nástrojů v oblasti vzdělávání. Například typologie McDonellové a Elmorea (1987) je značně obecná. I typologie zde nabízená je pochopitelně jistým zjednodušením. V praxi je financování vzdělávacích institucí zpravidla vícestupňovým procesem, ve kterém transfer probíhá. Většina vzdělávacích systémů je do značné míry decentralizována a prostředky školám jsou poskytovány prostřednictvím dalších regionálních samosprávných institucí. Odlišit tak lze přitom zejména mechanismus financování (*funding mechanism*), tj. transfer zdrojů od centrální státní instituce a proplácení poskytovatele vzdělávacích služeb (*provider payment*), tj. transfer zdrojů od regionálních samosprávných instituce směrem ke vzdělávacím institucím (Smith 2007: s. 2-3).

efekt se může projevit až po delším čase (Fowler, 2004, s. 254). Příkladem investičních nástrojů jsou například rozvojové programy na podporu doškolování učitelů, zavádění a ověřování nových výukových metod atd.²²

Tabulka 2. Typologie finančních a hmotných nástrojů ve vzdělávací politice

pozitivní nástroje	od státu ke školám	produkční finanční a hmotné prostředky investiční finanční a hmotné prostředky
	od státu k žákům a rodinám	individuální stipendia a granty půjčky na studium poukázky na služby (vouchers)
negativní nástroje	od škol ke státu	daňové odvody placení pojistného poplatky
	od žáků a rodin ke státu či poskytovateli (vzdělávací instituci)	poplatky za studium finanční spoluúčast (školné) pokuty

Pramen: Autor

Stát ovšem může alokovat finanční a další materiální zdroje také přímo žákům a studentům (případně rodinám či domácnostem). V řadě států existují propracované systémy pomoci studentům, jedná se zejména o (1) nevratnou finanční a materiální podporu, (2) půjčky na studium, (3) poukázky na služby (*vouchers*). V prvním případě jde zejména o stipendia, granty, ocenění a další formy finanční pomoci, např. příspěvek na cestovné, dávky sociálního zabezpečení vázané na status studenta atd. Jinou možností jsou studentské půjčky, jejichž cílem je zejména zvýšit přístup ke vzdělání studentům, kteří se nacházejí v obtížné sociální situaci (pro přehled viz například Baum, McPherson a Steele, 2008). Konečně další možností jsou poukázky na vzdělávací služby, tzv. **vouchery**. Jde v podstatě o certifikát, který má určitou monetární hodnotu a který lze využít při hrazení služeb, v tomto případě vzdělávacích. Tyto poukázky pokrývají část nebo celek školného a mohou být využity na škole dle vlastního výběru (pro přehled viz například Witte, 2009).

Stát ovšem ovlivňuje edukační procesy i uplatňováním negativních finančních nástrojů. Tak například platy učitelů jsou daně daní z příjmů, vzdělávací instituce zpravidla musejí odvádět daně z příjmů ze svých výdělků (mají-li jaké) a občas též musejí platit poplatky za státní certifikaci a autorizaci svých programů. Velkým tématem současnosti je i sdílení nákladů za studium, a to zejména na terciární úrovni vzdělávání. Masifikace terciárního vzdělávání, narůstající deficity veřejných rozpočtů, ale

²² Financování škol v České republice odpovídá dvěma výše uvedeným typům. Lze přitom rozlišit tzv. normativní (resp. výkonovou) alokaci zdrojů na základě normativů a tzv. programové financování, realizované zejména prostřednictvím rozvojových programů. Ačkoli relativní podíl programového financování není příliš velký (u regionálního školství činil v roce 2010 pouhých 1,2 % celkových rozpočtových zdrojů), jde o důležitý systémový prvek (MŠMT 2010).

současně i ideologické změny vedou k tomu, že ve většině zemí se začíná uvažovat o doplňkových finančních zdrojích od studentů (a jejich rodičů). V mnoha zemích již také byla zavedena nějaká forma školného nebo poplatků za studium a zvýšení poplatků za další služby (jako je ubytování a stravování). Konkrétní způsoby sdílení nákladů za studium se ovšem mohou velmi lišit (Johnstone, 2004), a stejně tak se mohou velmi výrazně lišit – jak ve své formě, tak ve svých důsledcích – formy školného (Barr, 2004).

2.6.4 Informační, přesvědčovací a edukační nástroje

Třetí typ nástroje označuji jako **informační, přesvědčovací a edukační nástroje**. Hlavním předpokladem, na kterém jsou tyto nástroje založeny, je, že jednání klíčových aktérů (učitelů, ředitelů, žáků, rodičů atd.) má svůj základ v jejich znalostech, přesvědčeních, postojích a hodnotách, a pokud se podaří tyto charakteristiky změnit, změní se i jednání aktérů. Tento typ nástrojů patří mezi nejméně nátlakové. Nejde o to donutit aktéry k určitému jednání prostřednictvím sankcí ani vnější motivace (např. finanční odměny), ale na základě toho, že zúčastnění aktéři sami přehodnotí a následně upraví své jednání. Jejich cílem je fungovat prostřednictvím myšlenek, informací a učení, tedy „*poskytnutím informace, přesvědčivostí argumentace, zesílením pozornosti, vyburcováním emocí a hodnot spojených s určitou politikou, a zarátováním problémů a jejich řešení*“ (Weiss a Tschirhart, 1994, s. 83).

Do této kategorie bychom mohli zařadit poměrně rozmanitou sadu nástrojů. Klasickým příkladem jsou informační kampaně, které se ovšem v oblasti vzdělávání užívají méně než v jiných oblastech veřejné politiky (jako například v oblasti podpory zdraví, šetrného postoje k životnímu prostředí atd.). Základním rysem informačních kampaní je, že se zpravidla snaží postihnout velkou skupinu lidí prostřednictvím masových médií. Ke zvýšení úspěšnosti kampaní se ovšem často využívají i další komunikační kanály, včetně bezprostřední interpersonální komunikace s cílovou populací (Coffman, 2002). Povaha informačních kampaní se může lišit mírou své naléhavosti: na jedné straně kontinua můžeme odlišit kampaně orientované na poskytnutí základních *informací* (například o možnostech vzdělávacích stipendií), na straně druhé pak hodnotově a emocionálně nabitě kampaně, které se snaží přesvědčovat a napomínat.

Specifickým subtypem informačního nástroje jsou žebříčky škol (*ranking*), které se užívají zejména v oblasti terciárního vzdělávání, ale stále více se prosazují i v nižších úrovních vzdělávání. Jako všechny nástroje, i žebříčky škol mají své potenciální přínosy i rizika (Salmi a Saroyan, 2007). Stejně jako v jakékoli jiné oblasti, může stát ovlivňovat danou politiku také prostřednictvím vzdělávání těch klíčových aktérů, kteří ji implementují, tedy především dalším vzděláváním učitelů a ředitelů. To může

nabývat různých forem, např. seminářů, školení, návštěvou a pozorováním v jiných vzdělávacích institucích atd. (OECD, 2009).

2.6.5 Evaluace a monitoring

Čtvrtým typem nástrojů je nastavení systému **evaluace a monitoringu**. Evaluací se rozumí „zjišťování, porovnávání a objasňování dat charakterizujících stav, kvalitu, fungování, výsledky procesů, programů, institucí, subjektů a jiných komponentů edukační reality, a to s využitím objektivních metod a nástrojů hodnocení“ (Průcha, 2006, s. 163). Evaluace je mnohorozměrný pojem, zahrnující mnoho různých aktivit a činností a na tomto místě není možné téma detailněji rozebrat²³. Z hlediska zde prezentovaného rámce je ovšem dobré zmínit základní dimenze, na základě kterých lze jednotlivé prvky evaluačního systému odlišit a utřídit. Těmi hlavními dimenzemi pro klasifikaci evaluačních soustav jsou: předmět evaluace (co je vyhodnocováno), cíl/účel evaluace a metoda evaluace (Scheerens, Glas a Thomas, 2003).

První dimenzí je na jaké úrovni evaluace probíhá, tj. zda na úrovni jednotlivého žáka, třídy, na úrovni školy, anebo na úrovni celého systému. S tím úzce souvisí otázka, co je objektem evaluace (Nevo, 2006). Tím mohou být zejména žáci, učitelé, kurikulum a učební materiály, vzdělávací programy, školy nebo celý vzdělávací systém²⁴. Druhou dimenzí je cíl či funkce evaluace. Zde je stále platné klasické rozlišení Scrivena (1967) na formativní a sumativní evaluaci. Účelem **formativní evaluace** je poskytnutí zpětné vazby tomu, kdo je hodnocen s cílem zlepšit nebo dále rozvinout aktivitu, která je předmětem evaluace²⁵. Oproti tomu **sumativní evaluace** je prováděna na konci nebo po skončení určitého programu, ať už interně nebo externě, zpravidla pro účely nějakého rozhodnutí.

Podrobněji řečeno, evaluace může mít pět základních funkcí (Nevo, 2006, upraveno). Za prvé jde o cíl dalšího zlepšení, ať už jednotlivce, školy nebo celého systému (formativní funkce). Součástí tohoto cíle je motivovat jednotlivce (školy, učitele...), aby se na základě zjištěných informací pokusili vylepšit svoji činnost. Druhou obecnou funkcí je rozhodování – opět na všech možných úrovních. Zde jde v první řadě

23 Stejně tak jsou velmi komplikované i jednotlivé soustavy evaluace v různých zemích a jejich porovnání (viz Eurydice, 2004, 2009).

24 V angličtině se přitom na úrovni evaluace žáka často používá pojmu *assessment*, pro evaluaci učitelů *appraisal* a pro úroveň celého vzdělávacího systému pojem *monitoring*. Pojem *evaluation* pak odkazuje pouze k evaluaci vzdělávacích programů a škol (Scheerens, Glas a Thomas, 2003). V češtině se lze též setkat s klasifikací na *monitoring* (probíhá na úrovni systému, poskytuje informace nezbytné pro jeho efektivní řízení); *evaluace* (probíhá na úrovni školy, poskytuje informace nezbytné pro rozvoj školy, zkvalitňování její práce) a *diagnostika* (probíhá na úrovni žáka, poskytuje informace nezbytné pro efektivní rozvíjení žákova potenciálu) (Straková et al., 2009b, nepublikovaný rukopis). Někdy se pro pojem *diagnostika* užívá i pojem „hodnocení“.

25 Typickým příkladem je každoroční sebeevaluace škol za účelem identifikace slabých a silných stránek.

o poskytnutí informace těm, kteří činí nějaká rozhodnutí: žákům a rodičům o tom, jakou školu si mají vybrat, politikům a úředníkům, zda-li jsou určitá opatření úspěšná atd.

Třetí funkcí je tzv. akontabilita (accountability), což doslova znamená zodpovědnost, resp. skládání účtů (Veselý, 2012b). 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, s. 367). Akontabilita je vlastně odpovědnost vzdělávací instituce vůči požadavkům zřizovatelů, sponzorů, školní rady, inspektorů, daňových poplatníků a dalších angažovaných aktérů (stakeholders).

Čtvrtou a tradiční funkcí evaluace je certifikace (zejména na úrovni žáka a učitelů) a akreditace (na úrovni školy či programu). Jak certifikace, tak akreditace jsou založeny na garanci jisté minimální kvality ve vykonávání dané činnosti. Konečně posledním cílem evaluace, který Nevo uvádí, je profesionalizace učitelů. Ačkoli totiž školy slouží primárně žákům, je to také místo, kde tráví učitelé většinu svého pracovního času a mají také své profesní potřeby.

Třetí dimenzí evaluace je metoda, jakou je evaluace realizována. Tradiční je zde dělení na interní a externí evaluaci. Zatímco **externí evaluaci** provádí někdo, kdo není zaměstnancem organizace či součástí organizace, která je vyhodnocována, při **interní evaluaci** naopak tuto evaluaci provádějí, či jsou do ní zapojeni, ti, kterých se hodnocení týká. S touto dimenzí úzce souvisí i způsob sběru dat. V zásadě lze říci, že existují tři typy dat využitelných v evaluaci (Scheerens, Glas a Thomas, 2003): s. (1) administrativní data a deskriptivní statistiky (na úrovni celého systému); (2) výsledky zkoušek a testů žáka (ať už pro účely hodnocení a certifikaci žáků, nebo pro monitorování výsledků celého systému); (3) data z expertního hodnocení a systematického zkoumání (inspekční zprávy, výsledky auditů atd.).

Pokud jde o empirické zjišťování efektů různých podob evaluace, nejvíce byly analyzovány efekty výstupního hodnocení. Empiricky byla zpravidla zjištěna pozitivní souvislost mezi externími závěrečnými testy a vzdělávacími výsledky žáků (Bishop, 1998). Nicméně tento efekt záleží na mnoha dalších faktorech, například na jasné specifikaci vzdělávacích cílů a standardů (Fuchs a Wößmann, 2007). Problém je v tom, že evaluační soustavy jednotlivých zemí jsou velmi rozmanité, mají nejen rozdílnou formu a různé cíle, ale jsou také zasazeny do často zcela odlišných kontextů. Proto je empirické zjišťování efektů těchto systémů mimořádně obtížné a vyžaduje jak přesnou specifikaci daného systému, tak také zvažování různých interakčních efektů.

2.6.6 Kurikulární politika

Konečně posledním typem nástroje je formulace kurikula. V zemích EU, včetně ČR, se často uplatňuje dvouúrovňový či tříúrovňový participativní model kurikulární politiky. Na centrální úrovni je na základě konsensu 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.

Národní kurikulum je konkretizováno modelovými, detailnějšími vzdělávacími programy. Na úrovni školy si pak každá škola zpracovává, na základě národního kurikula, resp. vzdělávacího programu svoje vlastní školní kurikulum, v němž si dopracovává kurikulum podle místních podmínek a vlastní strategie. Konkrétním nástrojem vzdělávací politiky je pak vymezení **vzdělávacích standardů**, tedy explicitně stanovených nároků na znalosti, dovednosti a postoje žáků v určité fázi jejich vzdělávání, jejichž dosažení se očekává od všech vzdělávacích institucí.

2.7 INSTITUCIONÁLNÍ NASTAVENÍ

Vzdělávací politiky se od sebe neliší jenom svým zacílením (stanovením preferovaných cílů a problémů k řešení) a nástroji k jejich dosahování, ale také konkrétním způsobem, kdo tyto cíle naplňuje a kde (v jakých institucích). Výstupem každé vzdělávací politiky je tedy také: (1) nastavení a uspořádání vzdělávací soustavy, (2) vymezení kompetencí a autonomie jednotlivých aktérů, kteří mají danou politiku realizovat.

Uspořádáním vzdělávací soustavy mám na mysli vymezení vzdělávacích institucí a určení jejich návazností. Jde zejména o to, jaký typ vzdělávacích institucí je státem uznáván jako legitimní součást vzdělávací soustavy (a vzájemná proporce různých typů těchto institucí) a co se od daného typu instituce očekává. Existuje mnoho různých typologií a srovnávacích analýz vzdělávacích systémů. Jednou z nejužívanějších je typologie aplikovaná Kerckhoffem (2000, 2001), která rozvádí a specifikuje dimenze popsané již v práci Allmendingerové (1989). Na základě prací těchto autorů můžeme odlišit tři hlavní dimenze, pomocí kterých lze klasifikovat vzdělávací soustavy²⁶.

²⁶ Ve svém posledním článku na dané téma Kerckhoff (2001) uvádí ještě čtvrtou dimenzi – „volbu studenta“. Tím má na mysli míru flexibility v rozhodování, kterou mu umožňuje vzdělávací systém. Tento aspekt ovšem silně souvisí se stratifikací systému a není tedy zvláštní důvod o něm pojednávat samostatně.

První dimenzí je tzv. **stratifikace**. Stratifikací se rozumí míra, do jaké jsou uvnitř vzdělávacích systémů různé typy škol, které mají odlišné kurikulum, které je považováno za „vyšší a nižší“ (Kerckhoff, 2001, s. 4). Stratifikace vzdělávacího systému tedy odkazuje na jeho selektivitu – na to, kdy jsou žáci rozřazováni do jednotlivých proudů a na to, jaké má toto rozřazování důsledky pro jejich vzdělávací dráhu. Důsledkům vnější a vnitřní diference na vzdělávací výsledky je věnována vysoká pozornost. Ačkoli převažují analýzy zaměřené na úroveň třídy a školy, existují i pokusy zjistit vliv brzké selekce na úrovni celého vzdělávacího systému, tj. porovnáním odlišných vzdělávacích soustav (Hanushek a Wößmann, 2006). Zatímco efekt časné vnější diference na celkovou úroveň vzdělávacích výsledků je ambivalentní (liší se podle zvolené metodologie a použitých dat), studie se shodují, že vysoká míra stratifikace zvyšuje rozdíly mezi žáky²⁷.

Druhou dimenzí, která úzce souvisí s předchozí, je **míra oborové specifity**, tedy poměr mezi všeobecným a odborným vzděláním²⁸. Ve většině vzdělávacích systémů existuje již na vyšší střední úrovni vzdělávání (ISCED 3) rozlišení mezi „všeobecným“ a „odborným/profesionálním“ vzděláním²⁹. Typy a specifika těchto škol se velmi liší stát od státu, ale obecně lze říci, že zatímco všeobecné studijní programy připravují žáky na další studium, odborné vzdělávání připravuje žáky především na vstup na trh práce (Shavit a Müller, 2000). Země se velmi liší v poměru mezi odborným a všeobecným vzděláním. V anglicky mluvících zemích (USA, Kanada, Velká Británie či Irsko) je tradičně preferováno všeobecné vzdělání, zatímco v zemích střeoevropských (Německo, Rakousko, Česká republika, Slovensko) vzdělání odborné. Všeobecné střední vzdělávání je dodnes ve světě považováno za prestižnější a perspektivnější z hlediska dalšího vzdělávání i pozdějšího uplatnění na trhu práce (Kerckhoff, 2000). Typ organizace středního odborného vzdělávání je velmi úzce provázán s institucionálním uspořádáním tržního sektoru (velikost firem, firemní kultura, typ řízení atd.) a se sociální politikou daného státu (Estevez-Abe, Iversen a Soskice, 2001). Empirické výzkumy ukazují, že odborné vzdělávání zpravidla sice zpravidla snižuje pravděpodobnost pokračování studia na terciární úrovni, zároveň však snižuje riziko nezaměstnanosti a zvyšuje šance na zaměstnání v profesi kvalifikovaných dělníků (Arum a Shavit, 1995).

27 Také na úrovni žáka a třídy jsou výsledky výzkumu ne zcela jednoznačné. Nicméně většina studií na toto téma dochází k závěru, že diference v lepším případě nevede k tomu, k čemu má sloužit (zvýšení celkových vzdělávacích výsledků), v horším případě má mnoho negativních dopadů (pro přehled viz Veselý, 2010).

28 Podrobněji viz Veselý (2006).

29 Mohli bychom namítnout, že tato dimenze je již částečně obsažena v míře stratifikace systému. Stratifikované jsou totiž právě ty systémy, které rozdělují žáky do proudů všeobecného a odborného vzdělání. Nicméně nemusí tomu tak být zcela. Diference nemusí být nutně spojena s dělením do všeobecného a odborného proudů.

Třetí dimenzí je **standardizace**. Tou měla Allmendingerová na mysli míru do jaké je poskytované vzdělání jednotné a uniformní v daném vzdělávacím systému, tedy nakolik podléhá určitým centrálně stanoveným standardům. Měla přitom na mysli zejména geografickou standardizaci, tj. do jaké míry jsou takové aspekty, jako je příprava učitelů, kurikulum, výstupní certifikáty či financování jednotné v různých regionech a oblastech dané země a uvnitř těchto jednotlivých oblastí, a nakolik záleží na konkrétních poskytovatelích (tedy školách).

Standardizace úzce souvisí s **formou řízení vzdělávací soustavy**, tedy rozdělením kompetencí a odpovědností v různých oblastech řízení (Eurydice, 2006). Zde jde především o otázku centralizace/decentralizace a míru autonomie škol, ředitelů a učitelů v oblastech jako jsou: alokace finančních prostředků, formulace a realizace kurikula, nároky na udělení výstupních vzdělávacích certifikátů, výukové metody a další vzdělávání učitelů. Státy se navzájem velmi liší, jak celkovým nastavením řízení (v některých státech je oblast školství značně centralizovaná, zatímco v jiných jsou školy značně autonomní), tak v tom, v jakých oblastech je systém centralizovaný. Například ve Francii má ministerstvo školství odpovědnost za vzdělávání učitelů, evaluaci žáků i učitelů a také stanovuje specifika národního kurikula (Kerckhoff, 2001). Oproti tomu ve Velké Británii mají velkou moc a autonomii jednotlivé správní oblasti, ačkoli financování a standardy jednotlivých vzdělávacích certifikátů jsou poměrně standardizované v celé zemi.

Decentralizace je jedním z hlavních rysů proměny řízení školství v posledních desetiletích (Daun, 2007; McGinn a Welsh, 1999). Základním argumentem decentralizace byla myšlenka, že rozhodování, které je blíže lidem, snižuje transakční náklady a je efektivnější. Na straně druhé lze předpokládat, že centralizace (a tedy jistá míra standardizace) spíše vede k zajištění alespoň základní míry kvality všem. Galiani, Gertler a Schargrodsy (2008) empiricky doložili, že ačkoli decentralizace má pozitivní dopad na celkové (průměrné) vzdělávací výsledky, zároveň má negativní dopad na školy, které se nacházejí v chudých oblastech s nedostatečným vybavením. Jak dovozuje Green (1997, s. 296) na základě analýzy vzdělávacích výsledků centralizovaných a decentralizovaných systémů: *„vysoce efektivní jsou především ty systémy, ve které společnost klade velkou hodnotu na vzdělávání všech skupin ... a ve kterých [vzdělávací systémy] institucionalizují normy a očekávání pro každého, nejen pro elity“* (zdůraznění v originále).

Podoba řízení může být někdy poměrně obtížně empiricky zachytitelná. Není totiž dána jen formálními pravomocemi jednotlivých institucí (dané legislativními normami), ale také jejich reálnou mocí a autoritou v systému řízení. V systému řízení například mohou hrát velmi důležitou roli různé státem přímo řízené organizace, které poskytují školám jisté služby (zejména poradenské a konzultační). Ty sice

nemusejí mít legislativně ukotvené pravomoci rozhodovat, *de facto* ovšem jejich jednání mohou zásadně ovlivňovat prostřednictvím své autority a tím, že bezprostředně komunikují s konkrétními vzdělávacími institucemi přímo a podílejí se na jejich činnosti³⁰.

2.7 MOŽNÉ VYUŽITÍ A OMEZENÍ KONCEPTUÁLNÍHO RÁMCE

Na závěr se chci vrátit k možnostem a mezím zde prezentovaného konceptuálního rámce. Pokud jde o možné uplatnění rámce, lze jej uplatnit jak v budování teorií, empirickém výzkumu, ve výuce, tak v reálné vzdělávací politice. Pokud jde o budování teorie (na základě empirického výzkumu), KR může sloužit jako heuristika pro hledání mechanismů, pomocí kterých vede nastavení vzdělávací politika k dobrým vzdělávacím výsledkům. Porozumění těmto mechanismům je nezbytné jak z hlediska budování teorie, tak praktické politiky. Jones (1998, s. 94) to trefně vysvětluje na následující analogii:

„Představte si mechanika, který se snaží opravit nefungující motor, jehož komponenty a vnitřní fungování nezná. ‚Kopni do toho,‘ povzbuzuje ho náhodný přihlížející. ‚Tak to začne fungovat.‘ A kopnout do toho je přesně to, co mnozí lidé dělají, když se snaží vyřešit problém, jehož vnitřním součástí nerozumějí. I v případech, kdy dobře víme, co je problémem, máme většinou jen mlhavou představu, co problém způsobilo. Bez této znalosti se nutně uchylujeme ke známé metodě pokusu a omylu a zaměřujeme se na první možné řešení problému, které nás napadne.“

V souvislosti s diskusí o výsledcích žáků v mezinárodních šetřeních často slyšíme velmi zkratkovité a zjednodušující úvahy, a to bohužel nejen od novinářů, ale také od politiků a dokonce tzv. „odborníků na vzdělání“. Jsou předkládána „zaručená“ řešení na problémy, aniž by tyto byly vnímány v širším kontextu souvislostí. Jak ale ukazuje konceptuální rámec, vzdělávací výsledky jsou dány interakcí mnoha faktorů. Pro efektivní vzdělávací politiku je důležité, aby cíle, nástroje a jejich implementace fungovaly jako dobře vyladěný stroj. Jedno podmiňuje druhé. Například přesně formulované cíle jsou nutnou, nikoli však dostačující, podmínkou pro úspěšnou vzdělávací politiku. Stejně tak evaluační nástroje mohou mít velmi pozitivní efekty, ovšem za předpokladu jasného stanovení cílů.

KR může sloužit i jako „mapa terénu“ a ukazovat, na jaká témata a souvislosti jsme zapomněli. Může být také podkladem pro hledání nových výzkumných témat a „bílých míst empirického výzkumu“. Například se ukazuje, že doposud nemáme k dispozici poznatky o tom, jakým způsobem formulovat cíle a priority vzdělávací politiky a jaký vliv má formulace cílů na vzdělávací výsledky. Svoji roli může KR sehrát i v klasifikaci

³⁰ V České republice jde například o Národní ústav odborného vzdělávání a Výzkumný ústav pedagogický, které pomáhají školám se zpracováním školních vzdělávacích programů.

vzdělávacích indikátorů, které jsou často kladeny vedle sebe bez jasného zdůvodnění jejich výběru.

Na závěr připomeňme, že účelem KR je stimulace myšlení. KR je spíše jakýsi „polotovar“, na jehož základě je možné budovat specifické teorie a modely a promýšlet vzdělávací politiku. Cílem KR *není* kauzálně vysvětlit sociální jevy, ale strukturovat myšlení tak, aby toto vysvětlení bylo možné. Předpokládá se, že rámec si každý upraví podle potřeb. Nejde jen o to, že existují různé systémy a různé účely využití KR, které nutně vedou k jeho modifikacím. I z hlediska poznatků kognitivní psychologie se ukazuje, že větší službu prokazují rámce, které si lidé dotvářejí sami na základě vlastního pochopení, spíše než detailněji propracované a „prefabrikované“ modely (McCagg a Dansereau, 1991). Součástí aplikace zde prezentovaného KR může být nejen doplnění a opravení tohoto rámce ale i navržení úplně jiného – alternativního – KR. Přitom platí, že každý, kdo přemýšlí o vzdělávací politice, s nějakým rámcem pracuje, ať už explicitně, nebo implicitně. Nejde zase tolik o to, jakou má konkrétně podobu, ale zda tyto rámce dokážeme reflektovat, a tak kriticky nahlížet na své vlastní přemýšlení.

2.8 OTÁZKY

1. Podívejte se na výsledky posledního šetření PISA³¹. Diskutuje výsledky z hlediska konceptuálního rámce. Jaké prvky nejspíše vysvětlují úspěch či neúspěch jednotlivých zemí?
2. Jak se liší „vzdělávací výstupy“ od „vzdělávacích efektů“? Uvedte konkrétní příklady.
3. Jakými konkrétními způsoby může stát (centrální vláda) ovlivňovat kvalitu výuky ve školách? Jaký způsob je podle vašeho názoru nejefektivnější? Proč?
4. Vyberte si libovolné dva členské státy EU. Podívejte se na popis jejich systému na stránkách Eurydice (http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/index_en.php). V čem se tyto státy nejvíce liší? Jaké mohou být, podle vašeho názoru, důsledky těchto odlišností na kvalitu vzdělávání ve školách? Proč?

31 OECD. 2013. *PISA 2012 Results: What Students Know and Can do : Student Performance in Mathematics, Reading and Science (Volume I)*. Paris: OECD. Dostupné na: <http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results-volume-I.pdf>

LITERATURA

- AAhn, June; Brewer, Dominic, J. 2009. What Do We Know About Reducing Class and School Size. In: Gary Sykes, David N. Plank, Barbara L. Schneider (Editors). *Handbook of education policy research*. New York: Routledge. p. 426–437.
- Allmendinger, Jutta. 1989. Educational Systems and Labor Market Outcomes, *European Sociological Review*, Vol. 5. No. 3. pp. 231–250.
- Arum, R., & Shavit, Y. 1995. Secondary Vocational Education and the Transition from School to Work. *Sociology of Education*, 68(3), 187–204.
- Baldwin, Robert, 1995 *Rules and government*. Oxford: Clarendon Press.
- Ball, S. J. 1994. *Education Reform: a Critical and Post-structural Approach*. Buckingham: Open University Press.
- Ballantine, J. H., *The Sociology of Education*, Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2001.
- Barber, M. & Mourshed, M. 2007. *How the World's Best-Performing School Systems Come Out on Top*. London: McKinsey & Company.
- Barr, N. 2004. Higher Education Funding. *Oxford Review of Economic Policy*. Vol. 20 (2), pp. 264–283.
- Barr, R., & Dreeben, R. 1983. *How schools work*. Chicago: University of Chicago Press.
- Baum, Sandy, Michael McPherson, and Patricia Steele. 2008. *The Effectiveness of Student Aid Policies: What the Research Tells Us*. Lumina Foundation for Education. Dostupné na: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.171.649&rep=rep1&type=pdf#page=195>.
- Birkland, T. A. *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*: M. E. Sharpe, 2001.
- Bishop, John H., “Which Secondary Education Systems Work Best? The United States or Northern Europe” 2010. Working Papers. Paper 105. Cornell University ILR School <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/workingpapers/105>.
- Botha, E. Theory Development in Perspective: The Role of Conceptual Frameworks and Models in Theory Development. *Journal of Advanced Nursing*. 1989, vol. 14, no. 1, s. 49–55.
- Cheng, Y. C., Hung Ng, K. and Ching Mok, M. M. 2002. Economic Considerations in Education Policy Making: A Simplified Framework. *International Journal of Educational Management*, 16 (1), 18–39.
- Cheng, Yin Cheong; Cheung, Wing Ming. 1995. A framework for the analysis of educational policies. *The International Journal of Educational Management*. 9 (6): 10–21.
- Coffman, J. 2002. *Public communication campaign evaluation: An environmental scan of challenges, criticisms, practice, and opportunities*. Cambridge, MA: Harvard Family Research Project.
- Daun, Holger. 2007. *School Decentralization in the Context of Globalizing Governance: International Comparison of Grassroots Responses*. Dordrecht: Springer.
- Estevez-Abe, M., Iversen, T., & Soskice, D. 2001. Social Protection and the Formation of Skills: A Reinterpretation of the Welfare State. In P. A. Hall & D. Soskice (Eds.), *Varieties of Capitalism. The institutional Foundations of Comparative Advantage* (pp. 145–183). Oxford: Oxford University Press.
- Eurydice. 2004. *Evaluation of Schools providing Compulsory Education in Europe*. Brussels: Education, Audiovisual and Culture Executive Agency.
- Eurydice. 2007. *School Autonomy in Europe Policies and Measures*. Brussels: Education, Audiovisual and Culture Executive Agency.
- Eurydice. 2009. *National Testing of Pupils in Europe: Objectives, Organisation and Use of Results*. Brussels: Education, Audiovisual and Culture Executive Agency.
- Fill, C. 2005. *Marketing Communications: Contexts, Strategies and Applications*, 4th edn, Pearson Education, Harlow.
- Fowler, Frances C. 2004. *Policy studies for educational leaders: an introduction*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Fuchs, Thomas; Wößmann, Ludger. 2007. What accounts for international differences in student performance? A re-examination using PISA data. *Empirical Economics*. 32 (2): 433–464.
- Galiani, Sebastian, Paul Gertler, Ernesto Schargrodsky. 2008. School decentralization: Helping the good get

- better, but leaving the poor behind, *Journal of Public Economics*, Volume 92, Issues 10–11, October 2008, Pages 2 106–2 120.
- Goals and Goal Setting. *Encyclopedia of Management*. 6th ed. Detroit: Gale, 2009. 348–352. Gale Virtual Reference Library. Gale. Public Trial Site. 4 Dec. 2009 <http://go.galegroup.com/ps/start.do?p=GVR-L&u=pub_gvrl>.
- Green, Andy. 1997. Educational Achievement in Centralized and Decentralized Systems. In: Halsey, A. H. et al (Ed.) *Education, Culture, Economy, Society*. Oxford, New York: Oxford University Press, 1997, pp. 283–298.
- Hallinger, P., & Heck, R. 1996. Reassessing the principal's role in school effectiveness: A review of empirical research, 1980–1995. *Educational Administration Quarterly*, 32 (1), 5–44.
- Hannaway, J. & Woodroffe, N. 2003. Policy Instruments in Education. *Review of Research in Education*. Vol. 27, No. 1, 1–24.
- Hanushek, E. A. (1986). The economics of schooling: Production and efficiency in public schools. *Journal of Economic Literature*, 24, 1 141–1 177.
- Hanushek, E. A. (1989). The impact of differential expenditures on school performance. *Educational Researcher*, 18, 45–62.
- Hanushek, E. A. 1997. Assessing the Effects of School Resources on Student Performance: An Update. *Educational Evaluation and Policy Analysis*. Vol. 19, no. 2, 141–164.
- Hanushek, E. A. and Wößmann, L. (2006), Does Educational Tracking Affect Performance and Inequality? Differences- in-Differences Evidence Across Countries. *The Economic Journal*, 116: C63–C76.
- Hattie, J. 2003. “Teachers make a difference: What is the research evidence?” Paper presented at the Australian Council for Educational Research Annual Conference on Building Teacher Quality, Melbourne, říjen 2003.
- Hedström, P. *Dissecting the Social: On the Principles of Analytical Sociology*. Cambridge University Press, 2005.
- Hill, Michael. 2005. *The public policy process*. Pearson Education.
- Hogwood, B. & Gunn, L. 1984. *Policy analysis for the real world*. London: Oxford University Press.
- Hood, Christopher. 1983. *The Tools of Government*. London: Macmillan.
- Hood, Christopher. 2007. Intellectual obsolescence and intellectual makeovers: Reflections on the tools of government after two decades. *Governance*, 20 (1), 127–144.
- Hoppe, R. Cultures of Public Policy Problems. *Journal of Comparative Policy Analysis*. 2002, vol. 4, no. 3, s. 305–326.
- Howlett, Michael a M. Ramesh, *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, 2nd ed. Toronto: Oxford University Press, 2003.
- Hutmacher, W.; Cochrane, D.; Bottani, N. (Eds.) *In Pursuit of Equity in Education: Using international indicators to compare equity policies*. Dordrecht: Kluwer, 2001.
- Johnstone, D. Bruce. 2004. The economics and politics of cost sharing in higher education: comparative perspectives. *Economics of Education Review* 23 (2004), 403–410.
- Kadečka, Stanislav; Rigel, Filip. 2009. *Výkon státní správy – kompetence, odpovědnost*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR. Dostupné na: www.mvcr.cz/odk2/soubor/vykon-statni-spravy-kompetence-pdf.aspx.
- Kerckhoff, A. C. 2000. ‘Transition from school to work in comparative perspective’, in M. T. Hallinan (ed) *Handbook of the Sociology of Education*, pp. 543–574. New York/Boston: Kluwer Academic/Plenum Publishers.
- Kerckhoff, Alan C. 2001. „Education and Social Stratification Processes in Comparative. Perspective.“ *Sociology of Education* 74 (Extra Issue): 3–18.
- Keyes, J. M. 1996. Power tools: The form and function of legal instruments for government action. *Canadian Journal of Administrative Law and Practice*, 10, 133–174.
- Kirschner, Paul A.; Simon J. Buckingham Shum and Chad S. Carr. 2003. *Visualizing argumentation: software tools for collaborative and educational sense-making*. London: Springer.
- Larkin, J. H., & Simon, H. A. 1987. Why an illustration is (sometimes) worth ten thousand words. *Cognitive Science*, 11, 65–99.

- Lemaire, D. 1998. "The Stick: Regulation as a Tool of Government." In Bemelmans-Videc, M.-L., et al. (eds.). *Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments and their Evaluation*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Levačić, R a Ross, K. N. 1999. *Principles for designing needs-based school funding formulae*. In: Ross, K. N. and Levačić, R. (Eds) (1999), *Needs-based Resource Allocation in Education via Formula Funding of Schools*, UNESCO, International Institute for Educational Planning, Paris, p. 28–47.
- Levin, H. M. 1994. Production functions in education. In T. Husen & T. N. Postlethwaite (Eds.), *International encyclopedia of education* (pp. 4059–4069). New York: Pergamon.
- Linder, Stephen H., and B. Guy Peters. 1989. "Instruments of Government: Perceptions and Contexts." *Journal of Public Policy* 9 (1): 35–58.
- Linder, Stephen H., and B. Guy Peters. 1992. "The Study of Policy Instruments." *Policy Currents* 2: 1–7.
- Linder, Stephen H., and B. Guy Peters. 1998. "The Study of Policy Instruments: Four Schools of Thought." In Peters, B. Guy, and Frans K. M. van Nispen, eds. *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- McCagg, E. C., & Dansereau, D. F. 1991. A convergent paradigm for examining knowledge mapping as a learning strategy. *Journal of Educational Psychology*, 84 (6), 317–324.
- McDonnell, L., & Elmore, R. 1987. Getting the job done: Alternative policy instruments. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 9 (2), 133–152.
- McGinn, N., & Welsh, T. 1999. *Decentralization of education: why, when, what and how?* Paris: UNESCO: International Institute for Educational Planning.
- Miller, G. A. 1956. "The magical number seven, plus or minus two: Some limits on our capacity for processing information". *Psychological Review* 63 (2): 343–355. <http://psychclassics.yorku.ca/Miller/>.
- Mortimer, J. T. & Larson, R. W. Eds. 2002. *The Changing Adolescent Experience: Societal Trends and the Transition to Adulthood*. Cambridge University Press, Cambridge.
- MŠMT. 2010. *Analýza současného systému financování školství*. Dostupné ke dni 17. 11. 2010 na: http://www.ucitelskenoviny.cz/userfiles/file/analiza_financovani_skolstvi-msmt_2010.doc?PHPSESSID=37adbb6261300d2dbde13058772b3fc0.
- Nevo, David. 2006. Evaluation in Education. In: Shaw, I. F., Jennifer C Greene, Melvin M Mark. 2006. *The SAGE Handbook of Evaluation*. London: SAGE.
- OECD. 2004. *What Makes School Systems Perform*. Paris: OECD.
- OECD. 2009. *Creating Effective Teaching and Learning Environments: First Results from TALIS*. Paris: OECD.
- Ostrom, E. *Understanding Institutional Diversity*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2005.
- Pal, L. A. *Beyond Policy Analysis: Public Issue Management in Turbulent Times*. Third Edition. Toronto: Nelson, 2006.
- Patton, C. V. – Sawicki, D.S.: *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*. NJ: Prentice Hall 1993.
- Průcha, J. 1997. *Moderní pedagogika*, Praha: Portál.
- Rindermann, Heiner a Ceci, Stephen J. 2009. *Educational Policy and Country Outcomes in International Cognitive Competence Studies. Perspectives on Psychological Science*. Vol. 4 (6): 551–577.
- Rowan, B., Raudenbush, S., & Cheong, Y. 1993. Teaching as a non-routine task: Implications for the organizational design of schools. *Educational Administration Quarterly*, 29, 479–500.
- Rumberger, R. W. & Palardy, G. J. 2004. *Multilevel models for school effectiveness research*. In D. Kaplan (Ed.), *Handbook on quantitative methodology for the social sciences* (pp. 235–258). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Sabatier, P. 2006. (ed.) *Theories of the Policy Process*. 2nd edition. Boulder: Westview Press.
- Salamon, Lester M., Odus V. Elliott, ed. 2002. *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Salmi, Jamil and Alenoush Saroyan. 2007. League Tables as Policy Instruments: Uses and Misuses. *Higher Education Management and Policy* Volume 19, No. 2, pp. 31–68.
- Scheerens, J. 1990. School effectiveness research and the development of process indicators of school func-

- tioning. *School Effectiveness and School Improvement*, 1 (1), 61–80. Lisse: Swets & Zeitlinger.
- Scheerens, J., Glas, C., & Thomas, S. 2003. *Educational Evaluation, Assessment, and Monitoring: A Systemic Approach*. Lisse: Swets & Zeitlinger.
- Schiefer, U. a Döbel, R. 2001. MAPA – PROJECT. *A Practical Guide to Integrated Project Planning and Evaluation*. Budapest: OSI.
- Scriven, M. 1967. The methodology of evaluation. In R. W. Tyler, R. M. Gagne & M. Scriven (Eds.), *Perspectives of curriculum evaluation*, 39–83. Chicago, IL: Rand McNally.
- Shavit, Y., & Müller, W. 2000. Vocational Secondary Education, Tracking, and Social Stratification. In M. T. Hallinan (Ed.), *Handbook of the Sociology of Education*. New York: Kluwer Academic.
- Shields, P. Pragmatism as a Philosophy of Science: A Tool for Public Administration. *Research in Public Administration*. 1998, no. 4, 195–225.
- Shoemaker, P., Tankard, W., Lasorsa, D. *How to Build Social Science Theories*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, Inc., 2004.
- Smith, Peter, C. 2007. *Formula funding of public services*. New York: Routledge.
- Straková Jana et al. 2009a: Analýza naplnění cílů Národního programu rozvoje vzdělávání v České republice (Bílé knihy) v oblasti předškolního, základního a středního vzdělávání.
- Straková Jana et al. 2009b. *Jaké funkce má plnit evaluační systém?* Nepublikovaný rukopis.
- Taylor, Sandra; Rizvi, F., Lingard, B. and Henry, M. 1997. *Educational policy and the politics of change*. London: Routledge.
- Vedung, Evert. 1998. Policy Instruments: Typologies and Theories. In Marie-Louise Bemelmans-Videc, Ray C. Rist, and Evert Vedung, eds. *Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments and their Evaluation*. New Brunswick, NJ: Transaction.
- Veselý, A. 2005. Veřejná politika. In: Veselý, A. a Nekola, M. (Eds.). *Analýza a tvorba veřejných politik: přístupy, metody a praxe*. Praha: SLON, 2007, s. 13–41.
- Veselý, A. 2006. Kdo a proč končí v učňovských oborech. In Matějů, P.; Straková, J. (eds.) *Nerovné šance na vzdělání: Vzdělanostní nerovnosti v České republice*. Praha: Academia, s. 247–281.
- Veselý, A. 2007a. Konceptuální rámec pro analýzu vzdělávací politiky. *Pražské sociálně vědní studie. Veřejná politika a prognostika*, PPF-030. Praha: Fakulta sociálních věd UK.
- Veselý, A. 2007b. Veřejná politika. In Veselý, A. Nekola, M. (Eds.). *Analýza a tvorba veřejných politik: přístupy, metody a praxe*. Praha: SLON.
- Veselý, A. 2009. *Vymezení a strukturace problému ve veřejné politice*. Praha: Karolinum.
- Veselý, A. (2011). Konceptuální rámec pro analýzu vztahu vzdělávací politiky a vzdělávacích výsledků. *Orbis Scholae*, 5 (1), 23–52.
- Veselý, A. (2012a). A conceptual framework for comparison of educational policies. *KEDI Journal of Educational Policy*, 9 (2), 323–347.
- Veselý, A. 2012b. Institucionalizace neodpovědnosti, efektivity, nebo konformity? Reformy organizací veřejných služeb v teorii akontability. *Sociologický časopis*. 48 (4), 757–784.
- Weiss, J. A., & Tschirhart, M. (1994). Public information campaigns as policy instruments. *Journal of Policy Analysis and Management*, 13 (1), 82–119.
- Whelan, F. 2009. *Lessons Learned: How Good Policies Produce Better Schools*. London: Fenton Whelan.
- Willms, J. D. 1992. *Monitoring school performance: A guide for educators*. Washington, DC: Falmer.
- Witte, John F. 2009. Vouchers, In: Gary Sykes, David N. Plank, Barbara L. Schneider (Editors). *Handbook of education policy research*. New York: Routledge, p. 491–501.

Hlavní prameny k dalšímu studiu

- Ballantine, J. H. (2001). *The Sociology of Education. A Systematic Analysis*. (Fifth edition ed.). Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall.
- Whelan, F. (2009). *Lessons Learned: How Good Policies Produce Better Schools*. London: Fenton Whelan.

3 SOCIÁLNÍ PŘÍNOSY VZDĚLÁVÁNÍ

Lucie Řezáčová

ABSTRAKT

Tato kapitola seznamuje čtenáře se širšími přínosy vzdělávání, než jsou tradičně uváděné např. vyšší příjmy či společenský status. V úvodní kapitole je uvedena stručná typologie sociálních přínosů vzdělávání, způsoby jejich zkoumání a základní mechanismy, skrze které vznikají. Zbývající část kapitoly se věnuje třem základním oblastem, v nichž jsou sociální přínosy vzdělávání zřejmé. Jsou to společenská angažovanost, zdraví a nižší kriminalita. Pozornost je soustředěna na konkrétní přínosy v dané oblasti a specifické mechanismy, jakými vzdělání může ovlivňovat jednotlivé aspekty. Vše je doplněno množstvím příkladů z konkrétních výzkumů. Závěrečná kapitola je pojata formou zamyšlení o nelehké úloze vzdělávací politiky jako nástroje společenského blahobytu.

3.1 ÚVOD

Jak ukázaly předchozí kapitoly, vzdělání je důležitým předpokladem rozvoje jedinců i celé společnosti. I když je obvykle spojováno pouze s ekonomickými přínosy, jako jsou vyšší mzdy či vyšší HDP, v souvislosti se vzděláváním se hovoří také o celé řadě neekonomických přínosů, které lze najít jak na individuální, tak společenské úrovni. Příkladem je lepší zdraví, větší životní spokojenost, vyšší politická stabilita či vyšší míra společenské důvěry. Neekonomickým, sociálním přínosům se však odborná literatura začala věnovat teprve nedávno, a to navzdory či možná právě proto, že zahrnují daleko širší komplex možných výstupů i cest, skrze něž vznikají. Zdůrazňován je především vztah vzdělání ke kvalitě života a well-being individuí a celé společnosti spíše než k trhu práce, produktivitě a ekonomicky chápanému pokroku.

I když v mezinárodním prostředí, zejména v USA, lze nalézt poměrně velké množství studií zabývajících se sociálními přínosy vzdělávání obecně i konkrétními efekty vzdělání ve specifických oblastech, v České republice takřka nenajdeme literaturu, která by se širšími přínosy vzdělávání, rozuměj kromě těch ekonomických, hlouběji zabývala. Tento text si proto klade nesnadnou úlohu ve srozumitelné podobě předat základní poznatky o sociálních přínosech vzdělávání s využitím převážně zahraničních zdrojů; slouží tedy především jako rešeršní materiál. Je však třeba pamatovat na to,

že vzhledem k omezenému rozsahu se v této kapitole nelze vyvarovat zjednodušení problematiky a zaměření pouze na některé oblasti. Jako hlavní zdroje informací zde slouží tři publikace OECD, které syntetizují dostupné vědění o sociálních přínosech vzdělávání, konkrétně ve vztahu ke zdraví a občanské aktivitě, případně doplněné o konkrétní výsledky různých výzkumů. Lze je proto využít jako velmi užitečný a bohatý přehledový materiál. Jedná se o publikace „*Measuring the Effects of Education on Health and Civic Engagement*“ (OECD, 2006), „*Understanding the Social Outcomes of Learning*“ (OECD, 2007) a „*Improving Health and Social Cohesion through Education*“ (OECD, 2010). Za zmínku stojí také výzkumná činnost „Centre for Research on the Wider Benefits of Learning“, které se neekonomickým přínosům vzdělávání věnuje dlouhodobě a jehož výstupy jsou vedle řady jiných také několikrát v tomto textu využity.

Text je teoreticky ukotven koncepty lidského a sociálního kapitálu a tzv. self-konceptu (viz níže). Částečně je zde také logicky zohledněn přístup veřejné politiky, neboť zkoumání přínosů vzdělání má pro veřejnou politiku neoddiskutovatelný význam.

Sociální přínosy vzdělávání lze nalézt v mnoha různých oblastech našeho života. Mezi nejčastěji zkoumané a zmiňované patří zejména zdraví a well-being, společenská angažovanost a sociální soudržnost a kriminalita. Těmi se proto budeme v této kapitole zabývat. Cílem je seznámit čtenáře s tím, jak konkrétně vzdělání s těmito oblastmi života souvisí, jaké konkrétní sociální efekty přináší a jakými mechanismy se vůbec vliv vzdělání v těchto oblastech uskutečňuje. Vedle zmíněných sociálních přínosů však existuje i další oblasti, u nichž se hovoří o pozitivním vlivu vzdělání (např. plánování rodiny a rodičovství, stárnutí, spotřebitelské chování). Opakovaně je také prokazován mezigenerační přenos efektů vzdělávání, kterého se okrajově dotkneme v rámci jednotlivých témat.

3.2 SOCIÁLNÍ PŘÍNOSY VZDĚLÁVÁNÍ V OBECNÉM POJETÍ

3.2.1 Rozdíly ve vlivu vzdělávání a význam sociálních přínosů

Zkoumání sociálních přínosů vzdělávání není zdaleka snadný úkol už vzhledem k tomu, že samotné pojmy vzdělávání (vzdělání)³² a sociální přínos jsou velmi široké kategorie. *Vzdělávání* může být uskutečňováno v různých formách – jako formální (ve vzdělávací instituci), neformální (mimo formální vzdělávací systém, např. školení v práci) či informální (učení se z každodenních zkušeností) – a také na různých stupních v rámci počátečního i dalšího vzdělávání. Všechna tato vzdělávací prostře-

32 V textu jsou používány oba pojmy „vzdělávání“ a „vzdělání“. Pojem „vzdělávání“ je obvykle použit ve spojení „sociální přínosy (efekty) vzdělávání“ nebo v případech, kdy je vzdělávání zvlášť chápáno jako proces. V ostatních případech je použit pojem „vzdělání“, a to jako vyjádření buď dosaženého vzdělání či jako obecný zastřešující pojem pro vzdělání a vzdělávání ve vlastním slova smyslu.

dí mají potenciál různým způsobem působit na různé oblasti života. Bohužel výzkumů, které zkoumají vliv různých stupňů vzdělání, stejně jako vliv různých metod či obsahů vzdělávání existuje jen omezené množství. Velká část výzkumů za měřítko vzdělání považuje obvykle pouze počet let vzdělání, jehož použití však může být často zavádějící, neboť efekt vzdělání často není lineární a může se nejvíce projevat s ukončením jednotlivých vzdělávacích stupňů.

Tato kapitola se zabývá pouze efekty vzdělávání v rámci počátečního školního vzdělání³³. Přínosy vzdělávání se také mohou lišit v míře jejich působení na jednotlivé skupiny podle pohlaví, věku apod., rozdíly existují i mezi jednotlivými zeměmi. Je důležité si uvědomit, že přínosy vzdělávání jsou výsledkem složitějšího a delšího životního procesu než pouze školní docházky. Navíc jsou závislé na věku a fázi života. (Feinstein et al., 2008) Tento dynamický proces je proto vysoce individuální a kontextový.

3.2.2 Kategorizace přínosů vzdělávání

Vzdělávání přináší řadu efektů, které různí autoři člení různým způsobem. Přehledné dělení přínosů vzdělávání uvedené v tabulce 1 poskytuje publikace OECD vycházející z rozdělení McMahona (1997, in OECD, 2007). Toto dělení je použito i v tomto textu:

- soukromé peněžní přínosy,
- soukromé nepeněžní přínosy,
- veřejné peněžní přínosy,
- veřejné nepeněžní přínosy.

Tabulka 1. Možné ekonomické a sociální výstupy vzdělávání

	Soukromé	Veřejné
Peněžní	výdělek, příjem, bohatství Produktivita	daňové výnosy náklady na sociální transfery náklady na zdravotní péči
	ekonomické	
Nepeněžní	zdravotní stav životní spokojenost	sociální soudržnost důvěra fungující demokracie politická stabilita
	sociální	

Zdroj: Přeloženo dle OECD (2007, s. 43)

33 Různé studie ovšem poukazují i na pozitivní vliv nejen školního vzdělávání, ale i vzdělávání později v dospělosti.

Jednotlivé kategorie přínosů se však mohou vzájemně ovlivňovat a překrývat, tudíž je potřeba se striktními distinkcemi zacházet opatrně. Například soukromý přínos vzdělávání, jako je snížení chudoby, ve výsledku může vést k soukromému nepeněžnímu zisku, kterým může být lepší zdravotní stav, a dále pak k veřejnému peněžnímu zisku, jímž jsou snížené výdaje na zdravotní péči. *Sociální přínosy* jsou zde vymezeny vůči „úzkým“ ekonomickým přínosům a zahrnují širokou škálu sociálních přínosů spojených s individuální i společenskou úrovní, tj. odpovídají nepeněžním soukromým i veřejným přínosům³⁴ (OECD, 2007).

Zkoumání efektů vzdělávání na jedince a společnost je důležité, protože tyto poznatky mohou výrazným způsobem pomoci při rozhodování (nejen) ve vzdělávací politice. Navíc tím zdůrazňují nenahraditelnou roli vzdělávání, a to nad rámec čistě ekonomických přínosů, což může být a mělo by být bráno v úvahu při rozhodování o výši veřejných výdajů na vzdělávání určených. Pro informaci uvedme, že v České republice v roce 2010 představovaly veřejné výdaje na vzdělávání pouhé 4,2 % HDP. To je však relativně hluboko pod průměrem zemí OECD a EU 21, které v průměru vynaloží na vzdělávání 5,8 % HDP (OECD, 2013), a zdaleka to neodpovídá potenciálním sociálním efektům, které vzdělávání přináší. Např. Wolfe a Haveman (2002) se na základě svých propočtů domnívají, že sociální návratnost jednoho roku vzdělávání může být dokonce dvakrát větší než ekonomická návratnost, tj. 7-9 %.

Metodologické poznámky

Současná literatura zabývající se sociálními přínosy vzdělávání zmiňuje několik základních metodologických problémů, které je potřeba brát v úvahu zejména při interpretaci dat. Desjardins (2008) uvádí problém použití přesného měřítka pro vybranou proměnnou a komplexitu vztahů kombinovanou s nedostatkem dat. Důležitou podmínkou objektivního výzkumu je totiž nalezení správných indikátorů vybraných proměnných tak, abychom dosáhli validity - tj. zda to, na co se respondenta ptáme, postihuje opravdu to, co chceme vědět. Je potřeba počítat s tím, že každý indikátor je do jisté míry zjednodušením, a proto nám může dát nepřesnou informaci. Validita zjištěných vztahů mezi jevy může být také omezena datovou základnou. Vzhledem k velké časové, logistické i finanční náročnosti provádění některých, např. velkých srovnávacích šetření velká část výzkumníků využívá k potvrzení svých hypotéz sekundární data převzatá z velkých národních či mezinárodních výzkumů, čímž je však nucena použít již předem dané proměnné.

Při studiu souvislostí mezi vzděláním a oblastmi života jako např. zdraví je také důležité vnímat rozdíl mezi statistickou závislostí (korelací) a kauzalitou. Ne každá korelace mezi dvěma jevy totiž nutně znamená příčinnou souvislost vzhledem k možným skrytým proměnným, které mohou ovlivňovat závislou a nezávislou proměnnou, mezi nimiž se

34 Někteří autoři však definují sociální přínosy jiným způsobem. Např. v protikladu k soukromým (Ridder, 2004) či místo toho používají pojem „širší přínosy“, které chápou jako přínosy neekonomické, avšak na vyšší než individuální úrovni - tj. rodiny, komunity, společnosti (Schuller et al., 2000).

pak logicky ukazuje korelace. Zatímco dříve byla pozornost více zaměřena na hledání „pouhých“ souvislostí mezi vzděláním a různými oblastmi sociálního života, nyní se experti snaží odhalovat právě především příčinnou souvislost mezi jednotlivými proměnnými.

K určení příčinné závislosti je nejspolehlivější metodou náhodný experiment, kde jsou srovnávány experimentální a kontrolní skupina a rozdělení objektů do těchto skupin je zcela náhodné. Získání takových dat je ale v sociálních vědách obtížné, neboť s proměnnými (např. mírou vzdělání jednotlivců) nelze z etických důvodů obvykle manipulovat (některým lidem v kontrolní skupině těžko upřeme vzdělání). Proto se používají tzv. kvaziexperimenty, tj. přirozené experimenty, které využívají přirozeného rozdělení srovnávaných skupin (např. výzkum genetických vlivů u dvojčat žijících odděleně či hodnocení preventivního drogového programu ve třídách žáků). Kontrola ostatních proměnných, které by jinak mohly do vztahu zkoumaných proměnných intervenovat, je v tomto výzkumném designu usnadněna. Kauzální vztahy je také možno měřit i pomocí panelového výzkumu, který dlouhodobě zkoumá stejný vzorek populace, což umožňuje zachytit změny v čase a určit kauzální vztahy. Tento typ výzkumu umožňuje kontrolovat individuální charakteristiky, které nejsou ve výzkumu brány v potaz, nicméně se předpokládá, že se v čase nemění (Miyamoto, Chevalier, 2010).

Další alternativní metodou, která se k odhalení kauzálních vztahů používá, je tzv. metoda instrumentální proměnné, pomocí níž je řešen problém vzájemné korelace mezi vysvětlujícími proměnnými. Pro určení, co ovlivňuje tzv. závislou proměnnou, se běžně používá regresní analýza. Jako zjednodušený příklad uveďme, že zkoumáme, do jaké míry vysvětlují závislou proměnnou (např. zdraví) nezávisle proměnné (např. konzumace alkoholu a starostlivost o zdraví). V tomto případě však není možné určit čistý vliv proměnné konzumace alkoholu na zdraví a čistý vliv starostlivosti o zdraví, na zdraví, neboť obě vysvětlující proměnné konzumace alkoholu a starostlivost o zdraví spolu vzájemně souvisí. Proto můžeme najít tzv. instrument, který by dokázal určit čistý vliv vysvětlující proměnné (konzumace alkoholu).

K tomuto účelu se často využívají vnější změny, které korelují pouze s jednou vysvětlující proměnnou (konzumací alkoholu), ale ne jinou (starostlivostí o zdraví); příkladem může být změna v alkoholové dani během určitého období, která pomůže čistý vliv konzumace alkoholu na zdraví určit. Ve výzkumech sociální efektů vzdělávání bývají jako instrument pro proměnnou počet let vzdělání používány změny v povinné školní docházce. Více k instrumentální proměnné viz např. Cameron a Trivedi (2005).

V souvislosti se zkoumáním vztahů, resp. kauzality mezi proměnnými je třeba poznamenat, že se častokrát výsledky jednotlivých studií zkoumajících vztahy mezi stejnými proměnnými liší (např. v rámci jednoho výzkumu může být odhalena silná pozitivní závislost vzdělání na výskyt depresivních nálad, zatímco jiný výzkum může potvrdit pouze slabý pozitivní vliv). To může být dáno výzkumným designem - metodou výzkumu, použitím různých statistických metod a jejich parametrů (např. zvolenou hladinou statistické významnosti) či definicí proměnných a jejich indikátorů. Rozdíly ve výsledcích studií provedených v různých zemích pak mohou odrážet národní specifika, která ve výzkumech nebyla zkoumána (např. charakteristiky zdravotního systému). Při porovnávání podobných výzkumů je proto tyto skutečnosti nutno reflektovat.

V rámci výzkumů jsou při měření efektů vzdělávání obvykle používána individuální data (např. počet let vzdělání a míra tolerance u jednotlivců), která nám umožňují pracovat s dalšími individuálními charakteristikami (např. věk, příjem apod.) a lépe tak vysvětlit daný vztah. V některých případech jsou ale používána agregovaná data, která vypovídají o jednotkách na určitém stupni obecnosti (např. spotřeba alkoholu na osobu a úmrtnost na rakovinu jater, HDP). V této podobě většinou existují veřejně dostupná data. Pomocí nich si lze vytvořit hrubou představu o vztazích mezi danými proměnnými, nicméně Bencko et al. (2003) upozorňují, že jsou-li tato data použita k vysvětlení daného vztahu mezi proměnnými na individuální úrovni, dochází k chybným závěrům o míře korelace i případném příčinném vztahu, protože nemáme informace o jednotlivých osobách. Pomocí nich si lze vytvořit hrubou představu o vztazích mezi danými proměnnými, nicméně Bencko et al. (2003) upozorňují, že jsou-li tato data použita k vysvětlení daného vztahu mezi proměnnými na individuální úrovni, dochází k chybným závěrům o míře korelace i případném příčinném vztahu, protože nemáme informace o jednotlivých osobách. Agregace dat se někdy využívá i v rámci výzkumů obsahujících individuální data (např. průměrná míra interpersonální důvěry žáků v rámci jednoho státu jako agregát individuálních úrovní). U některých proměnných jako je např. sociální soudržnost, lze ale jedinečně vycházet z výzkumů zkoumajících individuální charakteristiky a tato data až sekundárně agregovat a použít jako měřítko zkoumané proměnné, neboť v agregované podobě je obtížné požadovanou informaci získat. Výsledky založené na individuálních a agregovaných datech však nejsou jednoduše převoditelné. Mainguet a Baye (2006) upozorňují, že pro každou úroveň analýzy (stát, jedinec) je v rámci zkoumání stejného vztahu třeba vytvořit jiné indikátory, což poskytne hlubší obraz o daném jevu. Např. výzkum Hudsona (2004 in tamtéž) ukázal, že vztah mezi vzděláním a volební účastí se na mikro a makro úrovni lišil.

3.2.3 Jak vzdělání ovlivňuje?

Zabýváme-li se přínosy vzdělávání, je třeba se tázat, *jakým způsobem* vlastně vzdělání může ovlivnit náš život v dané oblasti. Schuller et al. (2000) shrnují faktory, které jsou ovlivnitelné vzděláním a zároveň samy mají potenciál dále ovlivňovat jednotlivé domény našeho života. Jedná se o naše vlastní sebehodnocení, orientaci na budoucnost, schopnost vypořádávat se s problémy, postoje a hodnoty, komunikační schopnosti, pracovní trh, příjem a bohatství. Ačkoli o nich nebude zvláště pojednáno, některé tyto mechanismy budou reflektovány v rámci následujících podkapitol jednotlivých témat.

Jako významné koncepty jsou zvláště zmiňovány lidský a sociální kapitál, které jsou ztotožnitelné s výše uvedenými faktory a jsou považovány za *základní kanály vzdělávacích efektů*. **Lidský kapitál** je definován jako znalosti, dovednosti, schopnosti a vlastnosti jedince usnadňující vytváření osobního, sociálního a ekonomického blaha (OECD, 2001). **Sociální kapitál** pak představuje síť vazeb s druhými lidmi, využitelné v našem životě, včetně hodnot a norem, kterými se řídíme. Sociální kapitál je „považován za žádoucí znak společenství a společností (upevňující sociální soudržnost

a zmírňující kriminalitu a sociální dislokaci) a cenné jmění pro jednotlivce, umožňující skrze sociální sítě přístup k zaměstnanosti, schopnostem, zdraví a dalším individuálním užitkům.“ (Stevens et al., 2007, s. 6) Výzkumy ukazují, že v rozvoji obou typů kapitálů hraje důležitou roli právě vzdělání. Skrze tyto kapitály má proto potenciál dále ovlivňovat jednotlivé oblasti života jako např. zdraví či společenskou angažovanost.

3.2.4 Absolutní, relativní a kumulativní model přínosů vzdělávání na příkladu společenské angažovanosti

Výzkum sociálních přínosů vzdělávání doprovází tvorba různých modelů, které popisují jednotlivé vztahy mezi zkoumanými proměnnými. Podstatným přínosem pro studium efektů vzdělávání je model „ARC“ (souhrnně označující tři různé modely – absolutní, relativní a kumulativní), který vytvořil Campbell (2006)³⁵ při zkoumání vztahu vzdělání a sociální a občanské angažovanosti³⁶. Vytvoření tohoto modelu předcházela otázka, jakým způsobem tento vztah funguje. Na základě dosažitelných výzkumů a vlastního studia Cambell shrnul poznatky do tří kauzálních mechanismů spojujících vzdělání a angažovanost (tyto mechanismy lze však aplikovat i na jiné oblasti).

Absolutní model nahlíží na vzdělání jako na faktor ovlivňující angažovanost přímo, bez vlivu okolního prostředí. Tedy, čím vzdělanější člověk je, tím je vyšší míra jeho angažovanosti. Vztáhneme-li tento model na celou oblast sociálních přínosů vzdělání, lze říci, že více vzdělání přináší pozitivní efekt pro každého člověka. V zásadě je podobný teorii lidského kapitálu – i zde vzdělávání přímo ovlivňuje jedince tím, že zvyšuje jeho zdroje a rozvíjí jeho schopnosti, tedy lidský kapitál (Desjardins, 2008). Naopak podle **relativního modelu**, někdy označovaného jako třídící či poziční, je angažovanost odvislá od okolního prostředí, resp. postavení ve společnosti, sociálního statusu. Obecně je angažovanost tím vyšší, čím je vyšší sociální status jedince, resp. stupeň vzdělání ve srovnání s ostatními. Lze proto na základě tohoto modelu konstatovat, že přínosy vzdělávání závisejí na tom, jaké je vzdělání jedince relativně vůči vzdělání ostatních. Proto tedy zvýšení dosaženého vzdělání u všesoučasně při zachování vzdělanostních rozdílů nevede k očekávaným sociálním přínosům (tamtéž), což je nutné brát při tvorbě vzdělávací politiky v úvahu. Třetí, **kumulativní model** vysvětluje vliv vzdělání na angažovanost také s ohledem na okolní prostředí, ale v opačném smyslu – reflektuje pozitivní význam vzdělání osob v našem okolí. Desjardins (tamtéž) tento model přirovnává k ekonomickým externalitám.

Jak Campbell ukazuje, každý mechanismus vysvětluje lépe jiný vztah a tyto modely je třeba chápat jako vzájemně doplňující se. Z jeho výzkumu společenské

³⁵ Vycházel zde přitom z prací Nieho, Junnové a Stehlik-Berryho (1996) a Helliwela a Putnama (1999).

³⁶ Campbellův pojem „občanská a sociální angažovanost“ je v textu nahrazen souhrnným pojmem „společenská angažovanost“.

angažovanosti, v němž použil data z Evropského sociálního výzkumu, plyne, že mezi zkoumanými vztahy³⁷ absolutní model nejlépe vysvětluje důvěru v instituce (tedy že vzdělání jedince pozitivně přímo ovlivňuje jeho důvěru v instituce). Relativní model (v němž hraje vliv vzdělání vztahovaný ke vzdělání ostatních) lze nejlépe aplikovat na vztah vzdělání a politické aktivity, která v sobě obsahuje určitou míru soutěživosti. Některé prvky občanství totiž mohou být konfliktní v tom smyslu, že někdo vyhrává, jiný prohrává (např. při schválení určité podoby zákona) (Nie, Junn a Stehlik-Berry, 1996, in Campbell, 2006). Do hry pak vstupuje právě sociální status, který je spojen do velké míry se vzděláním – lidé s vyšším postavením mají větší šanci se do těchto kompetitivních akcí zapojit a vyhrát. Aby získal informaci o účasti na „politicky kompetitivní“ aktivitě, využil Campbell ve svém výzkumu jako jednu z otázek, zda respondent někdy kontaktoval politika či vládního/místního úředníka. Zbývající vztahy mezi vzděláním a (1) expresivní politickou aktivitou, (2) volební účastí a (3) dobrovolnictvím částečně vysvětlily oba modely – relativní i absolutní, který se ukázal jako o něco silnější. Např. vliv vzdělání na dobrovolnictví vysvětluje Campbell komplementárně na základě obou modelů a statistických výsledků tak, že vyšší vzdělání zvyšuje dobrovolnickou aktivitu, která je ale zeslabována s rostoucím průměrným vzděláním okolí, nicméně ne natolik, aby efekt individuálního vzdělání vyrušila. Kumulativní efekt vzdělání se pak nejlépe ukázal ve vztahu k interpersonální důvěře, tj. čím vyšší je průměrná úroveň vzdělání okolí, tím vyšší je důvěra jedince v ostatní (Campbell, 2006). To samozřejmě ale vyvolává otázky o vlivu nerovností ve vzdělání. Na agregované úrovni to znamená, že čím větší nerovnosti ve vzdělávání existují, tím méně důvěry existuje mezi členy společnosti, potažmo méně sociální soudržnosti, což potvrzují i některá empirická zjištění (OECD, 2007).

3.3 SPOLEČENSKÁ ANGAŽOVANOST JAKO PŘÍNOS VZDĚLÁVÁNÍ

Pojem společenská angažovanost zahrnuje řadu různých prvků. V tomto textu se budeme zabývat vybranými složkami, o nichž byla zmínka již výše. Jsoujimi politická participace, volební účast, občanská participace, sociální aktivity a sociální soudržnost³⁸. Primárně zde vycházíme z publikace OECD „Measuring the Effects of Education on Health and Civic Engagement“ (Campbell, 2006).

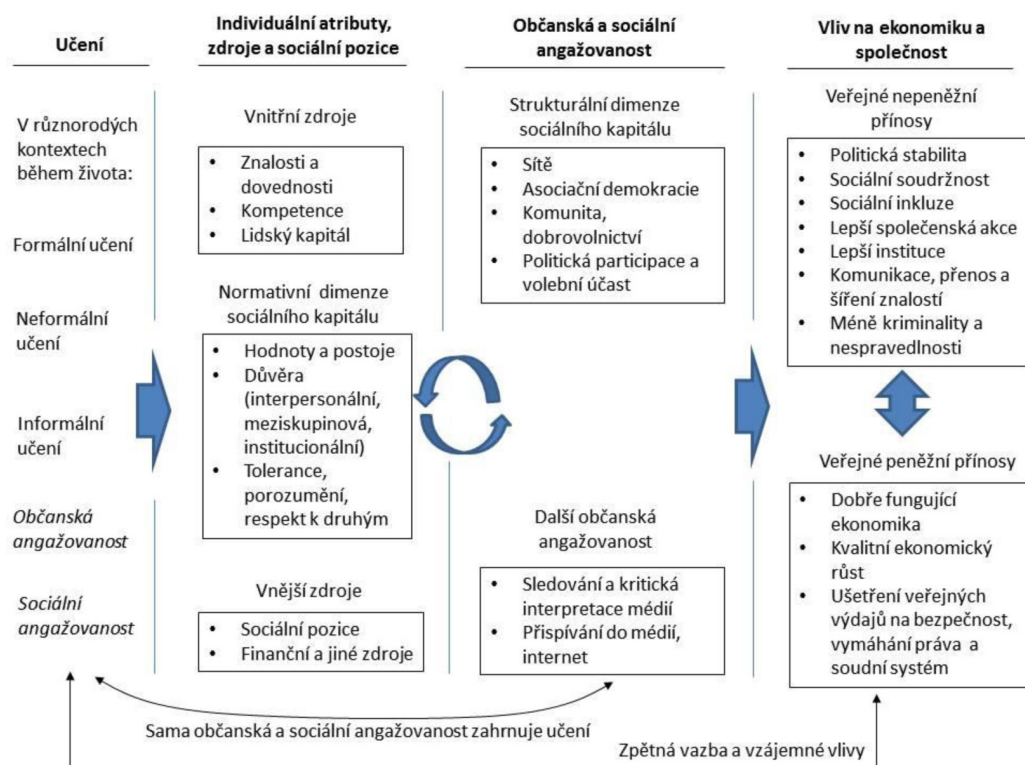
Obecně se má za to, že vzdělání má na společenskou angažovanost veskrze pozitivní vliv. Tento vztah již v tradičních dílech dokumentují např. Almond a Verba nebo Putnam. *„Vzdělání je jedním z nejdůležitějších ukazatelů – obvykle ve skutečnosti nejdůležitějším ukazatelem mnoha forem sociální participace od účasti ve volbách po členství v organizacích, předsednictví v místním výboru, pořádání večírku, dárcovství*

37 Mezi vzděláním a (1) kompetitivní politickou aktivitou, (2) expresivní politickou aktivitou, (3) účastí ve volbách, (4) dobrovolnictvím, (5) interpersonální důvěrou a (6) důvěrou v instituce

38 V tomto výběru částečně vycházíme z publikací OECD (2006, 2007).

krve. Stejně schémata platí pro muže i ženy a lidi všech ras i generací. Vzdělání je zkrátka nesmírně silným ukazatelem občanské angažovanosti.“ (Putnam, 2000, s. 186.)

Obrázek 1. Hlavní složky, které spojují učení a občanskou a sociální angažovanost



Zdroj: Upraveno dle OECD, 2007, s. 71

Přestože byla souvislost vzdělání a společenské angažovanosti prokázána v mnoha studiích, konkrétní mechanismus, jak vzdělání na angažovanost působí, není ještě zcela objasněný. Složitost tohoto vztahu naznačuje model na obrázku 1, který reflektuje mikrosociální, mezosociální i makrosociální úroveň, konkrétně pak: (1) individuální atributy, zdroje a sociální pozici, (2) občanskou a sociální angažovanost, (3) ekonomiku a společnost. Zároveň zde stále platí, že vzdělání může mít přímý vliv skrze individuální charakteristiky (absolutní model), nepřímý vliv tím, že ovlivňuje sociální pozici, resp. úroveň vzdělání jednotlivce relativně vůči vzdělání okolí (relativní model), a nakonec může působit i na vzdělanostní úroveň okolí (kumulativní model)³⁹.

39 Ve výzkumu Campbella (2006), jehož výsledky jsou reflektovány dále, byla dosažená vzdělanostní úroveň respondenta měřena pomocí počtu let vzdělání. Vzdělanostní úroveň okolí byla pak měřena jako průměrné vzdělání v odpovídající věkové kohortě respondenta vždy v rámci daného státu. Byly použity čtyři věkové kohorty od 25 let výše odstupňované po 15 letech.

3.3.1 Vliv vzdělání na jednotlivé složky společenské angažovanosti

Jednou ze složek společenské angažovanosti je **politická participace**. Za aktivity politické participace považujeme účast na různých politicky motivovaných akcích a aktivitách, které jsou odlišné od aktivit ryze občanských (viz dále). Campbell (2006) zkoumal vliv vzdělání na politickou participaci a dospěl k závěru, že se může uskutečňovat různým způsobem v závislosti na povaze dané politické aktivity. Tam, kde jsou politické aktivity svou povahou *kompetitivní* (např. lobování), tam se uplatňuje pozice jedince v sociální hierarchii a vlastněné zdroje. Mechanismus je tedy takový, že vzdělání (z velké části) ovlivňuje sociální pozici, která pak dále ovlivňuje některé složky angažovanosti, v tomto případě konkrétní politickou aktivitu. Jiné politické aktivity, které nemají kompetitivní, ale spíše *kooperativní* povahu (Campbell je označuje jako expresivní) – např. podpis petice, jsou vysvětleny absolutní modelem či kumulativním modelem. V tomto případě množství participujících lidí neznamena ohrožení vlastního výsledku, ale naopak příležitost. Campbell zjistil, že vzdělání proto působí na expresivní formy politické participace spíše skrze individuální atributy než sociální pozici; obecně však záleží na míře „soutěživosti“.

Za součást politické participace je považována také **volební účast**, nikoli však výlučně, neboť podle celé řady autorů zároveň náleží i k občanské participaci, a bývá (proto) zkoumána samostatně. Při zkoumání vlivu vzdělání na volební účast dospěl Campbell k výsledku, že vzdělání má vliv absolutní i relativní. To může souviset se zdroji volebního chování: na jedné straně může být účast u voleb posilována vlastním politickým zájmem (má tedy kompetitivní povahu a do hry zde vstupuje naše sociální pozice), na druhé pak jakýmsi občanským uspokojením (to nemá kompetitivní povahu, záleží tedy na našem vzdělání bez ohledu na vzdělání okolí), (Campbell, 2006).

Občanská angažovanost je další oblastí, kde lze hovořit o možném pozitivním vlivu vzdělání. Podle Verby et al. (1995 in Campbell, 2006) se občanská angažovanost od politické liší tím, že neusiluje o změnu ve veřejné politice (personální či obsahovou). Pod tímto pojmem si tak lze představit např. dobrovolnické aktivity. Při interpretování výsledků vztahů mezi vzděláním a občanskou/politickou participací je nicméně vždy nutné přihlídnout ke konkrétní operacionalizaci pojmů. Campbell kromě dat z Evropského sociálního výzkumu⁴⁰ využil také data z Evropského výzkumu hodnot⁴¹, které pracovaly s odlišnými indikátory a pokrývaly také odlišné země. Za pomoci obou dat však došel k podobnému závěru, a to, že vzdělání pozitivně ovlivňuje

40 Respondentům byla položena otázka, zda pracovali v nějaké organizaci či asociaci (mimo politickou stranu nebo akční skupinu).

41 Pro zjištění občanské participace bylo použito více otázek týkajících se dobrovolnictví či členství v organizacích – např. v sociálních službách, náboženských organizacích, environmentálních skupinách, profesních asociacích, ženských organizacích, mírových hnutích a dalších. V tomto případě však lze některé aktivity již považovat spíše jako součást výše definované politické participace.

občanskou participaci, zatímco sociální pozice jedince zde intervenuje negativně, i když v menší míře (Campbell, 2006).

Občanskou angažovanost z hlediska vzdělání měřili také Milligan, Moretti a Oreopoulos (2003) na datech z výzkumů v USA a Velké Británii. Dospěli k závěru, že vzdělání ovlivňuje občanskou pozornost k veřejným záležitostem i co se týče sledování politiky. V USA byla u středoškoláků oproti těm bez středoškolského vzdělání zjištěna vyšší pravděpodobnost, že pracují jako dobrovolníci ve své komunitě a že by jim nevadilo místo v porotě u soudu.

Výzkumy také poukazují na vliv vzdělání na **sociální soudržnost a důvěru ve společnosti**. Sociální soudržnost patří ke konceptům, u nichž není jednoznačná shoda na definici, a tím pádem ani na jejím měření⁴². Jedna z konceptualizací sociální soudržnosti vychází spíše z mikroroviny a zaměřuje se hlavně na interpersonální vztahy. Má ale problematické použití na makroúrovni – úrovni státu, neboť předpokládá, že mechanismy na obou úrovních jsou stejné. Druhá konceptualizace je pak naopak zaměřena na makrosociální úroveň, přičemž obvykle zahrnuje několik dimenzí jako sociální nerovnosti, sociální začleňování, společenskou důvěru a toleranci a další (Šafr et al., 2008). Pro některé teoretiky je sociální soudržnost součástí sociálního kapitálu (viz výše), pro jiné ovšem „něco víc“ než jen zvláštní případ sociálního kapitálu. Implicitně nicméně zahrnuje pocit shody, sdílené hodnoty a sdílené výzvy (Preston, Green, 2003). Stejně tedy i zde platí, že při interpretaci vlivů vzdělání je třeba zohlednit, co se danými pojmy přesně myslí, a vyvarovat se generalizací. Zde uvádíme dva příklady studií, které se určitým způsobem vztahu sociální soudržnosti a vzdělání dotkly.

Např. Campbell (2006) se ve svém výzkumu zaměřil na interpersonální důvěru a důvěru v instituce. Interpersonální důvěra byla zjišťována otázkami na důvěru k ostatním lidem, na to, zda by lidé člověka využili, pokud by měli možnost, a zda jsou lidé nápomocní nebo se spíše starají sami o sebe. Výsledky poukázaly na význam kumulativního modelu, tedy, čím vzdělanější je okolí jedince, tím větší je jeho interpersonální důvěra. Důvěra v instituce, měřená otázkami na důvěru v národní parlament, právní systém, policii, politiky, politické strany, Evropský parlament a OSN, se pak ukázala být odvislá od individuálního vzdělání. Vysvětlením může být, že čím více mají lidé znalosti o politických procesech, tím více pak důvěřují institucím (OECD, 2007).

Centrum pro výzkum širších přínosů vzdělávání (Green, Preston, Sabates, 2003) v jedné ze svých studií zkoumalomimo jiné vztah mezi soudržností na celospolečenské

42 Sociální soudržností se pro tematickou blízkost zabýváme v rámci podkapitoly o společenské angažovanosti, ačkoliv pojem společenské angažovanosti je pojmu sociální soudržnosti spíše podřazen.

úrovni a nerovnostmi ve vzdělání⁴³ v 15 zemích Severní Ameriky a západní Evropy včetně Austrálie a Polska. Byly zde použity proměnné, které zjišťovaly důvěru v ostatní lidi, důvěru v parlament, zda lidé považují za neospravedlivitelné daňové podvody a podvádění ve veřejné dopravě (jako měřítko občanské spolupráce) a úroveň násilné kriminality. Výsledky agregovaných dat (nerovnosti ve vzdělání a agregované sociální soudržnosti) při vyřazení Norska, které dosahovalo největší míry soudržnosti, a Německa s nejnižší mírou soudržnosti ukázaly, že vyšší vzdělanostní nerovnost byla statisticky spojena zároveň s nižší sociální soudržností. Teoretickým předpokladem je, že právě země, jejichž vzdělávací systémy produkují větší rovnost, co se týče dosažené kvalifikace a získaných dovedností, mají pravděpodobně také nižší příjmovou nerovnost, což podporuje sociální soudržnost. Dovedete na základě těchto vědomostí říci, jak by bylo teoreticky možné řešit nízkou sociální soudržnost?

3.3.2 Obsah vzdělávání a jeho vliv na sociální a občanskou angažovanost

Doposud jsme zohledňovali vliv vzdělávání na společenskou angažovanost, aniž bychom však rozlišovali, co konkrétně ve vzdělávání hraje roli. Vzdělávání je složitý proces, který jedince může ovlivňovat prostřednictvím různých faktorů. Nejsou to jen předávané znalosti, ale také praktické dovednosti, které nás škola učí. Kromě toho školní prostředí napomáhá i psychosociálnímu rozvoji podobně. To vše může hrát významnou roli v angažovanosti jedince. Vycházíme zde opět přednostně ze studie Campbella (2006), který sumarizuje poznatky z dosavadních výzkumů o tom, jak obsah vzdělávání může konkrétně utvářet sociální participaci, a následně představuje výsledky vlastního zkoumání s využitím dat z výzkumu CIVED (1999), který zkoumal občanskou výchovu⁴⁴.

V procesu vzdělávání hraje významnou roli **kurikulum**, které je možno zjednodušeně chápat jako obsah vzdělávání. Donedávna se mělo za to, že hodiny občanské nauky nemají takřka žádný efekt na angažovanost. Novější studie (např. z USA, Argentiny, Švédska, Spojeného království) ukázaly, že občanská nauka společenskou angažovanost ovlivňuje (konkrétně především politické znalosti), i když v malém rozsahu. Jedním z relevantních vysvětlení je, že občanská výchova v širokém slova smyslu není obvykle omezena pouze na jeden samotný předmět občanské nauky, ale ani pouze na výuku ve škole. Naopak žáci získávají informace také z jejich vlastního okolí (rodiny, médií apod.) a tyto informace si pak ve škole spíše jen opakují. (Campbell,

43 Nerovnosti ve vzdělání byly měřeny jako podíl průměrného testového skóre v testu literární gramotnosti mezi lidmi s terciárním vzděláním a těmi, kteří nedosáhli vyššího sekundárního vzdělání, tj. (středoškolského vzdělání z hlediska českého vzdělávacího systému).

44 Civic Education Study organizovaná Mezinárodní asociací pro hodnocení výsledků vzdělávání. Campbell využil data sbíraná na 14letých žácích z 28 zemí Evropy, Severní a Latinské Ameriky, včetně Hongkongu a Austrálie.

2006). Na druhou stranu však občanská výchova může mít významný vliv, a to tam, kde se demokratického vzdělávání z okolí žákům dostává omezeně, jak se např. ukázalo u segregovaných Afroameričanů v 60. letech v USA ve výzkumu Langtona a Jenningse (1968, in OECD, 2007). Co se týče výhradně **znalostí**, zmiňovaný výzkum CIVED poukázal na silný vztah občanských znalostí a plánované účasti žáků ve volbách. Čím více totiž toho žáci vědí o demokracii, tím více u nich lze očekávat, že využijí svoje demokratické právo volit. Např. u českých žáků bylo na základě dat z druhé Mezinárodní studie občanské výchovy (2009) zjištěno, že jejich znalosti (vedle jiných faktorů jako zájem o politická a sociální témata ze strany jejich rodičů, sledování médií aj.) pozitivně přispívají k jejich demokratickým hodnotám, zájmu o politická a sociální témata a zejména pak k plánované volební účasti, naopak negativně ovlivňují jejich důvěru v instituce (Soukup et al., 2010).

Vliv vzdělání na společenskou angažovanost je relativně dobře popsán u **pedagogických metod**. V tomto ohledu se ukázalo, že je velmi důležitým aspektem otevřenost, s jakou žáci ve škole diskutují politická témata. Gutmann (1999 in Campbell, 2006) tuto skutečnost vysvětluje tak, že otevřené prostředí k diskusi politických témat dává žákům zkušenosti využitelné pro jejich budoucí aktivity v demokratické společnosti. Výsledky různých studií upozornily na to, že spíše než se zaměřovat na konkrétní učivo, je neefektivnějším způsobem v občanské výchově otevřená diskuse reálné politiky mezi učitelem a žáky. To potvrdila i data z výzkum CIVED, která ukázala, že otevřenost třídního klimatu⁴⁵ je pozitivním faktorem pro plánovanou účast ve volbách, plánovanou občanskou participaci, plánovanou politickou participaci, institucionální důvěru, toleranci, dovednosti, nejvíce však pro jejich znalosti.

Na druhou stranu je třeba zmínit, že uvedené výsledky nejsou konzistentní pro všechny země. Např. data za Českou republiku, která se tohoto výzkumu také účastnila, nepotvrdila vůbec žádný vztah mezi otevřeností třídního klimatu a některou ze složek společenské angažovanosti (Campbell, 2006). Zkuste se zamyslet nad tím, proč by tomu tak mohlo být.

Vzhledem k tomu, že škola je jedním z významných socializačních činitelů v životě člověka, školní prostředí může společenskou angažovanost ovlivňovat také skrze **normy**, které jsou tam učeny a vynucovány. Výzkum CIVED umožnil zkoumat, co studenti považují za „chování dobrého občana“ a jak to souvisí s jejich společenskou angažovaností. „Chování dobrého občana“ bylo měřeno pomocí (1) indexu konvenčního občanství, který zahrnoval položky týkající se politického života (účast v každých volbách, sledování politických záležitostí v médiích aj.), a (2) indexu sociálního hnutí, který měřil, zda být dobrým občanem znamená účast v aktivitách za lidská

⁴⁵ Otevřenost třídního klimatu byla měřena pomocí agregované hodnoty vnímání klimatu jednotlivci. Index byl tvořen např. otázkami na to, zda se žáci neostýchají otevřeně nesouhlasit s učitelem u politických a sociálních témat a zda je učitelé nabádají k diskusi těchto témat, u nichž mají lidé rozdílné názory apod.

práva, za ochranu životního prostředí apod. Oba indexy pak byly agregovány do třídního průměru. Z výsledků měření vyplynulo, že „konvenční občanství“ je pozitivně spojeno s plánovaným volebním chováním⁴⁶, plánovanou občanskou a politickou angažovaností⁴⁷ a důvěrou v instituce. Zároveň je však negativně spjato s tolerancí k antidemokratickým skupinám⁴⁸, a to pravděpodobně z toho důvodu, že ve školách, kde je podporováno „správné občanství“, je zároveň negativně nahlíženo na protidemokratické smýšlení (Campbell, 2006).

U agregovaného „indexu sociálního hnutí“ byla pak nalezena zejména pozitivní korelace s občanskou angažovaností. Zajímavější výsledky přineslo zkoumání vztahu mezi společenskou angažovaností a individuální hodnotou tohoto indexu. Ukázalo se, že studenti, kteří schvalují snahy sociálních hnutí (viz výše), vykazují více znalostí a dovedností⁴⁹ a také vyšší míru tolerance vůči antidemokratickým skupinám, ale zároveň nižší míru institucionální důvěry než ostatní, což není překvapivé. Zajímavé však je, že tento index nijak nekoreluje s politickou angažovaností, a tedy že pozitivní orientace vůči sociálním hnutím automaticky ještě neznamená vyšší politickou participaci (Campbell, 2006).

Konkrétní školní zkušenosti, jako jsou různé mimo výukové aktivity, dobrovolnické aktivity, které jsou součástí školní praxe⁵⁰, či účast ve školním parlamentu mohou mít taktéž vliv na rozvoj společenské angažovanosti. Z výzkumu CIVED vyplývá, že účast ve školním parlamentu pozitivně ovlivňuje politické znalosti a dovednosti, menší vliv má pak na volební chování, politickou a občanskou angažovanost a toleranci. Slabou negativní korelaci naopak vykazuje ve vztahu k institucionální důvěře (tamtéž). Vliv na to, jakým způsobem se lidé politicky a sociálně angažují, mohu mít ale i jiné než pouze školní faktory – rodinné prostředí, sledování médií, aktivity ve volném čase apod.

46 Volební chování bylo u studentů měřeno otázkami, zda respondent, až dosáhne dospělosti, očekává, že bude chodit k volbám, a zda bude před volbou shánět informace o kandidátech.

47 Občanská angažovanost byla měřena pomocí indexu zkoumajícího, zda se bude respondent v následujících letech účastnit dobrovolnických aktivit, sbírat peníze na dobročinné účely a sbírat podpisy pro nějakou petici. Politická angažovanost byla měřena pomocí otázek, zda v dospělosti očekává respondent, že vstoupí do politické strany, bude psát do novin články o politických a sociálních tématech, stane se politickým kandidátem na místní úrovni.

48 Tolerance se ve výzkumu týkala pouze politické oblasti. Byly použity otázky, zda by členům antidemokratických skupin mělo být zakázáno organizovat pokojné demonstrace, kandidovat ve volbách apod.

49 Měřítkem dovedností bylo pouze hodnocení interpretačních schopností ohledně politicky relevantních informací. Definice „dovedností“ byla tedy značně zúžená a nezahrnovala jiné dovednosti jako např. psaní dopisů, mluvený projev apod.

50 Chápáno ve smyslu „service learning“, které je povinou součástí studia např. na sociálně zaměřených školách. Jedná se v zásadě o neplacené studentské stáže v dobrovolnických organizacích.

3.3.3 Rozdíly ve vlivu vzdělání u jednotlivých skupin

Je přirozené, že pro různé skupiny lidí nemusí výše uvedené zevšeobecněné poznatky platit ve stejné míře. Borgonovi a Miyamoto (2010) se zabývali tím, jak se vztah vzdělání a angažovanosti liší napříč vzdělávacími stupněmi, populačními skupinami a zeměmi. Bylo již zmíněno, že vzdělání se obvykle měří počtem let. Tito autoři však přicházejí s myšlenkou, že možná ne každým rokem studia odpovídá stejnému nárůstu co do angažovanosti (nárůst tedy není lineární) a naopak zásadnější roli než roky vzdělání by mohly hrát stupně vzdělání. Na datech z Evropského sociálního výzkumu a kanadského výzkumu ALLS⁵¹ potvrzují, že v obou regionech je mezní efekt vzdělání na politickou angažovanost a volební chování největší na nižším sekundárním stupni vzdělávání⁵². Naopak občanská participace je nejvíce asociována se vzděláváním na vyšším sekundárním stupni vzdělávání⁵³. Autoři to vysvětlují tím, že studium na střední škole může být spojeno s vyšším sociálním statusem a nebo také určitými kompetencemi, jež pak usnadňují přístup do občanských iniciativ. Terciární stupeň vzdělávání se zdá být nejvíce spojen s interpersonální důvěrou a tolerancí⁵⁴. Důvodů může být opět několik: Podle psychologů se přesvědčení, hodnoty i důvěra k ostatním formují právě v období přechodu do dospělosti a rané dospělosti, tedy až na terciárním stupni vzdělávání. Na tomto stupni vzdělání má také člověk větší šanci poznat osobně cizince žijící v jeho zemi a uvědomit si jejich ekonomickou hodnotu. Kromě toho terciární vzdělání může ovlivnit jedince také co do politické korektnosti a porozumění sociální potřebnosti. (Borgonovi a Miyamoto, 2010). Všechny tyto faktory tak mohou přispívat k tomu, že vysokoškolsky vzdělaní lidé častěji vykazují vyšší důvěru i toleranci k ostatním. Pokuste se uvést příklad z vašeho života, který by tento předpoklad potvrdil.

Různé studie o vlivu vzdělání vycházející z evropských dat shodně také docházejí k závěrům, že strukturální změny ve vzdělávání (obvykle prodloužení povinné školní docházky na základním stupni) nemají kauzální vliv na občanskou angažovanost, důvěru a toleranci, ačkoli individuální rozdíly v délce vzdělávání, tj. „nepovinné“ pokračování ve studiu, efekt mají. Důvodem může být nízká efektivita kurikula či školního prostředí na nižším stupni vzdělávání či fakt, že žáci na nižším stupni vzdělání nejsou ve „správném“ věku pro rozvoj jejich angažovanosti, což ostatně naznačují i výsledky o vlivu terciárního vzdělávání (viz výše). Třetí vysvětlení lze hledat v tom, že angažovanost, důvěra a tolerance jsou spíše než absolutní mírou vzdělání ovlivněny relativně – ve vztahu ke vzdělání ostatních (tamtéž).

51 Adult Literacy and Life skills Survey

52 V českém vzdělávacím systému odpovídá 2. stupni základní školy.

53 V českém vzdělávacím systému odpovídá střední škole.

54 Pro analýzu tohoto vztahu byla využita pouze data z Evropského sociálního výzkumu.

Také sociodemografické faktory mohou hrát roli v míře vlivu vzdělání na společenskou angažovanost. Borgonovi a Miyamoto (2010) zjistili, že zatímco např. pohlaví významnou roli nehraje, u vzdělání rodičů je tomu naopak. U těch, jejichž otcové mají vyšší než sekundární vzdělání, je o 2 % vyšší šance, že budou mít vyšší míru důvěry v ostatní a tolerance k imigrantům, tedy vliv vzdělání na důvěru a toleranci bude vyšší. Lze tedy předpokládat, že v oblasti interpersonální důvěry a tolerance k imigrantům dochází k mezigeneračnímu přenosu vzdělání.

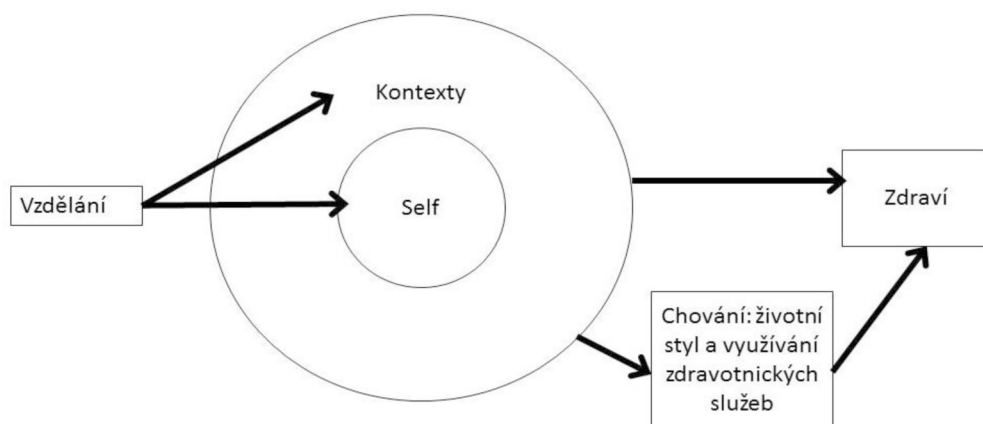
Podobně lze nalézt rozdíly ve vlivu vzdělání také mezi jednotlivými zeměmi či regiony, což může být dáno např. odlišnou kulturou, sociální, politickou a hospodářskou situací, národním kurikulem. Rozdíly jsou často shledány mezi Evropou a Spojenými státy. Huang (2009, in Borgonovi a Miyamoto, 2010) zjistil, že efekt vzdělání na občanskou participaci a interpersonální důvěru je vyšší v USA než ve zbytku světa, především v Evropě. Podobné rozdíly ve vlivu na společenskou angažovanost byly nalezeny i v dalších studiích. Huang to vysvětluje americkým školským systémem, který žáky více podporuje v občanské angažovanosti i toleranci vůči minoritám. Nižší efekt vzdělání na angažovanost v Evropě může mít pak příčinu ve velkém podílu zemí bývalé východní Evropy, kde nebylo pro občanskou angažovanost místo (Borgonovi a Miyamoto, 2010).

3.4 ZDRAVÍ JAKO PŘÍNOS VZDĚLÁVÁNÍ

Vztah vzdělání a zdraví patří k nejčastěji zkoumaným vztahům, co se sociálních přínosů vzdělávání týče. Výzkumy ukazují, že vzdělání různým způsobem působí na jedince, jeho okolí a jeho chování a tím v konečném důsledku ovlivňuje i jeho zdraví. Lidé, kteří absolvují více let vzdělání, mívají lepší zdraví, větší pocit životní pohody i zdravější životní styl (Feinstein et al., 2006). Kromě toho je také zdůrazňován mezigenerační přenos vlivu vzdělání na zdraví. V mnoha ohledech pak může vzdělání působit také jako ochranný faktor a vyrovnávat tak např. negativní vlivy životního prostředí či nízkého příjmu na zdraví. V této podkapitole čerpáme především z publikace OECD „Measuring the Effects of Education on Health and Civic Engagement“ (Feinstein et al., 2006).

Feinstein et al. (2006) vytvořili široký konceptuální rámec zahrnující různé perspektivy a teorie, v němž vysvětlují, jakými možnými způsoby vzdělání ovlivňuje naše zdraví. Koncept vychází z Bronfenbrennerovy ekologické perspektivy a ukazuje na různé kanály, pomocí nichž lze vysledovat vliv vzdělání na zdraví v jednotlivých oblastech našeho života. Základním předpokladem toho modelu je, že vzdělání působí na naše „já“ (dále označováno jako „self“) i naše okolí, čímž ovlivňuje naše chování a následně zdraví.

Obrázek 2. Základní konceptuální model vlivů vzdělání na zdraví



Zdroj: Upraveno dle Feinstein et al., 2006, s. 188

Zdraví je v tomto modelu chápáno v širším slova smyslu tak, jak jej definuje Světová zdravotnická organizace (1946), tedy jako „stav úplné tělesné, psychické a sociální pohody, a nikoli pouze nepřítomnost nemoci či slabosti“. Důležitým prvkem v modelu je **jedinec** (v modelu představen ve smyslu „self“), který má prostřednictvím svého chování možnost ovlivňovat své zdraví. Konkrétně pak skrze přesvědčení o sobě samém (self koncept)⁵⁵, přesvědčení o zdraví, orientaci na budoucnost⁵⁶ a schopnost čelit nepříznivým okolnostem, které jsou v „self“ obsaženy⁵⁷. Tyto prvky self jedinci usnadňují interakci s okolím a do té míry, do jaké je vzdělání schopno tyto prvky self ovlivňovat, umožňuje a usnadňuje jedinci pak také chránit vlastní zdraví⁵⁸.

Jak naznačuje obrázek 2, jednání jedince nevychází pouze ze self, ale je obklopeno a určováno vnější strukturou, tedy okolím, ve kterém se jedinec nachází. Hovoříme o tzv. **kontextech**, které lze chápat jako oblasti interakce jedince s druhými – tj. rodinu, školu či pracovní prostředí, sousedství, širší společenství, celou společnost a které v sobě zahrnují jak materiální prostředí, tak oblast sociálních vztahů. V modelu je také zachyceno samotné **chování** jako klíčový mediátor v procesu přenosu vzdělání na zdraví. V reálném životě označuje především životní styl a to, jakým způsobem

55 V textu budeme používat pojem „přesvědčení o sobě samém“, které v sobě obsahuje **sebehodnocení** a tzv. self-efficacy. Self-efficacy lze chápat jako vnímanou vlastní účinnost, která obecně vyjadřuje **sebedůvěru ve vlastní schopnosti** v různých oblastech života.

56 Orientace na budoucnost je chápána ve smyslu našeho rozhodování s ohledem na současné a budoucí náklady a přínosy. Vyjadřuje například, zda je člověk schopen vzdát se okamžitých krátkodobých výhod ve prospěch budoucích dlouhodobých přínosů. Někdy v tomto smyslu hovoříme o mezikasové volbě, trpělivosti či časové preferenci.

57 V tomto modelu jsou v rámci „self“ zahrnuty pouze ty složky, u nichž se předpokládá, že jsou ovlivnitelné vzděláváním.

58 Zdraví je vedle jednání samozřejmě ovlivněno i biologickým stavem jedince, nicméně v našem modelu, který se zabývá efekty vzdělávání na zdraví, není zohledněn.

člověk využívá dostupné zdravotnické služby (Feinstein et al., 2006). Oba tyto faktory jsou vedle životního prostředí a genetického základu přímými determinanty zdraví; na rozdíl od nich jsou však ovlivnitelné právě vzděláním. Obvykle se uvádí, že vliv samotného životního stylu na zdraví je 50%. Grossman a Kaestner (1997, in OECD, 2007) tvrdí, že důvody, proč vzdělanější lidé vykazují lepší zdraví, jsou minimálně dva. Na jedné straně vzdělání ovlivňuje preference jedince a tím pak jejich volby v souvislosti s rizikovým chováním (alokační účinnost), na druhé straně ovlivňuje schopnost vypořádat se s životními situacemi (produktivní účinnost). Podrobnější mechanismus, jakým je přenášen vliv vzdělání na zdraví, je zobrazen na obrázku 3.

Obrázek 3. Základní prvky, které spojují učení se zdravím



Zdroj: Upraveno dle OECD, 2007, s. 95

3.4.1 Přímý vliv vzdělání na zdraví

Feinstein et al. (2006) se systematicky zabývali tím, jaké všechny efekty na zdraví může vzdělání mít. Jako první se zaměřili na přímé efekty – zejména úmrtnost, tělesné zdraví, psychické zdraví a subjektivní pocit životní pohody (well-being), vlastní hodnocení zdraví a mezigenerační efekty vzdělání.

Řada studií ukázala, že vyšší vzdělání (obvykle měřené počtem let) je asociováno s nižším rizikem **úmrtnosti**, a to bez ohledu na příjem. Jako příklad může sloužit výzkum Gardnera s Oswaldem (2004), kteří využili Panelový výzkum britských domácností v letech 1991–2001. Jejich výsledky ukázaly, že např. muž s vysokoškolským vzděláním je vystaven riziku úmrtí o 5 % méně oproti muži se středoškolským vzděláním či úplně bez kvalifikace (pro muže se středoškolským vzděláním a bez kvalifikace se riziko úmrtnosti neliší). U žen se naopak riziko úmrtí snižuje o 3 % u středoškolského a o další 3 % u vysokoškolského vzdělání. Americký výzkum dětí ve věku 14 let v letech 1914–1939 ukázal, že pravděpodobnost úmrtí v následujících 10 letech byla snižována s každým dalším rokem vzdělání o 3,6 %, což předčilo odhady provedené do té doby (Lleras-Muney 2005, in Feinstein et al., 2006). Co se týče České republiky, agregovaná data ukazují na velmi výrazné rozdíly naděje dožití podle dosaženého

vzdělání u mužů. Třicetiletý muž s terciárním vzděláním má naději na dožití dalších 50,9 let, naproti tomu muž se základním vzděláním či bez vzdělání pouze 34,1 let. Zatímco u mužů jde bez mála o rozdíl 17 let, u žen tento rozdíl činí necelých 5 let. Přitom průměrný rozdíl v zemích OECD je u mužů „pouze“ 8 let, u českých žen se tento rozdíl rozdilem v zemích OECD shoduje (OECD, 2012).

Některé výzkumy také potvrzují, že vzdělání je pozitivně spojeno s **fyzickým zdravím**, jiné výzkumy ale signifikantní vliv nepotvrdily.

O vzdělání se také hovoří ve vztahu k **duševnímu zdraví a well-being**. Výsledky výzkumů se v této otázce mezi sebou často liší. Pro zajímavost ale například zmiňme finskou studii autorů Konu, Lintonen a Rimpelä (2002), která se zabývala tím, co ovlivňuje životní spokojenost žáků středních škol. Životní spokojenost byla měřena za pomoci položek jako pozitivní nálada, orientace na budoucnost, úspěch, spokojenost, celkové sebehodnocení, hodnocení vzhledu a další. Jako možné ovlivňující faktory byly zkoumány zázemí (zahrnující známky, socioekonomický status, sociální soudržnost s rodinou a přáteli, odpočinek a životní styl) a školní kontext (zahrnující školní podmínky jako např. množství práce, rušivost školní ventilace, dále sociální vztahy ve škole a prostředky sebeuspokojení ve škole). Na základě multivariacní regresní analýzy se školní kontext ukázal být významnější – u chlapců vysvětlil 17 % a u dívek 20 % životní spokojenosti. Konkrétně šlo přitom zejména o prostředky sebeuspokojení, které u chlapců vysvětlily 10,5 % a u dívek 14,5 % rozptylu životní spokojenosti. To prakticky znamená, zda má žák plány ohledně budoucího vzdělání, problémy s porozuměním ve výuce, problémy s úlohami vyžadujícími čtení či psaní apod. Vedle psychosociálních faktorů pak mohou vztah vzdělání a životní spokojenosti ale zprostředkovávat také ekonomické aspekty.

Zajímavou otázkou také je, jak se lidé s ohledem na dosažené vzdělání liší při **hodnocení vlastního zdraví** ve srovnání s jejich vrstevníky. Studie zde poukazují na podstatný vliv vzdělání. Např. Adams (2002, in Feinstein et al., 2006) potvrdil příčinný vztah mezi vzděláním a hodnocením vlastního zdraví na Američanech narozených v letech 1931–1941. Např. u mužů bylo vzdělání spojeno s o 3,4 % vyšší pravděpodobností hodnotit své zdraví jako dobré, 4,1 % vyšší pravděpodobností hodnotit své zdraví jako velmi dobré a 2,1 % vyšší pravděpodobností hodnotit své zdraví jako vynikající. Zdá se, že důležitou roli v tomto vztahu hraje životní styl.

3.4.2 Přímý vliv vzdělání na chování související se zdravím

Z dat o úmrtnosti vyplývá, že mezinejrizikovější faktory zdravípatří vysoký krevní tlak, užívání tabáku, vysoká hladina cukru v krvi, fyzická nečinnost, nadváha a obezita, vysoký cholesterol, nechráněný sex, konzumace alkoholu a dětská podváha

(World Health Organization, 2009). Vedle genetických faktorů, životního prostředí a úrovně zdravotnických služeb hraje v úrovni našeho zdraví významnou roli životní styl, který lze do určité míry ovlivnit skrze vzdělání.

Studie potvrzují např. podstatnou souvislost mezi vzděláním a **kouřením** (započetím i skončením). Uvedme několik příkladů. Csémy a Sovinová (n. d.) uvádějí, že v České republice platí dlouhodobý trend, že častěji kouří ti, kteří jsou vyučeni, oproti těm, co dosáhli alespoň na vzdělání s maturitou. Negativní vztah mezi vzděláním a kouřením platí i při kontrole dalších možných proměnných jako příjem, osobnostní charakteristiky, vzdělání rodičů a další. Kendler et al. (1999, in Feinstein et al., 2006) ve výzkumu dvojčat ve Virginii, USA, v němž kontrolovali širokou řadu možných proměnných – demografických, náboženských, osobnostních a psychopatologických, zjistili, že lidé s nižším vzděláním mají vyšší pravděpodobnost, že začnou kouřit. U kuřáků s nižším vzděláním pak existuje vyšší pravděpodobnost závislosti na nikotinu. Celkové výsledky jejich studie ale naznačují, že demografické faktory, jako je např. vzdělání, více souvisí se započatím kouření, zatímco osobnostní charakteristiky hrají větší roli v závislosti na nikotinu. Z výsledků jiného výzkumu zdraví ve Španělsku vyplývá, že vliv vzdělání na zdraví se může lišit s ohledem na pohlaví. U žen počet let vzdělání souvisí s kouřením daleko více než u mužů⁵⁹. Na druhou stranu u žen vzdělání zvyšuje více než u mužů pravděpodobnost, že s kouřením skončí. (Escardibul, 2005, in tamtéž) Vztah mezi vzděláním a kouřením byl ověřován i z hlediska přímé závislosti. De Walque (2004 in tamtéž) na základě dat z amerických Národních zdravotních výzkumů z let 1940–2000 potvrdil, že vzdělání ovlivňuje rozhodnutí, zda člověk začne a přestane kouřit. Currie a Moretti (2002, in tamtéž) zkoumali na amerických datech vliv vzdělání matky na pravděpodobnost kouření v těhotenství a zjistili, že dodatečný rok vzdělání snižuje pravděpodobnost kouření v těhotenství o 3,5 %.

Dalším rizikovým chováním je **konzumace alkoholu**. Ačkoli byla provedena řada studií na téma vztahu vzdělání a konzumace alkoholu, výsledky ohledně přímého vlivu vzdělání zatím nejsou jednoznačné. Výzkumy nicméně alespoň ukazují, že nižší vzdělání je častěji spojeno s nadměrnou konzumací alkoholu. To potvrzuje i Csémy a Sovinová (n.d.), podle nichž je v České republice tento vzdělanostní rozdíl patrný zvláště u mužů. Zatímco průměrný vysokoškolák vypije 10 g alkoholu denně, muž bez maturity o 10 g více.

S rizikovým chováním je také spojená **obezita**. Kan a Tsai (2004, in Feinstein et al., 2006) na taiwanských datech např. zkoumali vztah mezi BMI a znalostmi o rizicích obezity (na individuální úrovni). Bylo zjištěno, že čím vyšší jsou znalosti o obezitě, tím

59 Ve výzkumu byla použita logistická regrese; počet let vzdělání u mužů vysvětluje kouření z 11 %, zatímco u žen z 28 %.

nižší bývá hodnota BMI, a to pro obě pohlaví bez rozdílu. Na rozdíl od kouření studie o obezitě potvrzují přímý vliv vzdělání. Arendt (2005 in tamtéž) pomocí dat z dánské školní reformy v letech 1958–1975 ukázal, že u mužů každý dodatečný rok vzdělání snižuje BMI o 0,355.

Feinstein et al. (2006) se zabývali i dalšími typy rizikového chování, které patří kromě výše uvedených také mezi 10 největších zdravotních rizik. Např. co se týče **příjmu ovoce a zeleniny**, souvislost se vzděláním byla potvrzena, vzhledem k nedostatku dat však nebyla prokázána přímá závislost, i když mezi vzděláním a způsobem stravováním existuje silná korelace. Vzdělanostní efekty se ale v tomto případě zdají být odlišné pro muže a pro ženy a také závisí na způsobech měření příjmu potravy. Podobně byla nalezena také silná souvislost mezi vzděláním a **fyzickou aktivitou**, i když přímý vliv vzdělání nebyl prokázán.

Vedle našeho životního stylu se ukazuje jako důležité pro naše zdraví i to, **jak využíváme zdravotnické služby** (jaké služby a v jakém rozsahu, jejich účinnost, docházení na preventivní prohlídky, přístup ke zdravotní péči apod.). Ačkoliv využívání zdravotnických služeb závisí do jisté míry také na jejich dostupnosti, zde se zaměřujeme na to, jakou roli může hrát vzdělání. Např. výsledky výzkumů zabývajících se vlivem vzdělání a využíváním primární zdravotní péče si vzájemně odporují. Zatímco některé studie prokazují pozitivní korelaci, jiné naopak tvrdí, že s vyšším vzděláním využívání primární péče klesá. Vliv vzdělání tak může do určité míry záviset na národním systému zdravotnictví.

Co se týče využívání péče ze strany specialistů, závěry studií jsou zde jednoznačné: lékaře specialistu navštěvují častěji lidé s vyšším vzděláním. Důvodem může být např. to, že lidé s nižším vzděláním mohou méně vyjadřovat potřebu péče ze strany specialisty a na druhé straně lidé s vyšším vzděláním se mohou k péči specialisty efektivněji dostat a snadněji si tuto péči nárokovat. (Feinstein et al., 2006). Pokuste se zamyslet nad tím, zda vám vaše vzdělání někdy „pomohlo řešit“ vaše zdraví jiným způsobem oproti tomu, kdybyste vyššího vzdělání nedosahovali (s ohledem na vaše postoje, znalosti apod.). Pokud ano, v čem konkrétně se tento efekt vzdělání projevil?

Studie také ukazují na souvislost vzdělání a docházení na preventivní prohlídky. Goddard a Smith (2001, in Feinstein et al., 2006) analyzovali výzkumy rovnosti v přístupu k preventivní péči ve Velké Británii a dospěly k závěrům, že nízké využívání preventivní zdravotní péče je spojeno mimo jiné se socioekonomickým statusem. Data z Austrálie odhalila, že ženy s vyšším vzděláním častěji uvádějí, že podstupují vyšetření děložního čípku (Taylor et al. 2001, in tamtéž). Sabates and Feinstein (2006, in tamtéž) podobně ukázali, že vzdělávání v dospělosti má přímý vliv na účast na preventivních prohlídkách, aniž by byl zprostředkován

skrže jiné proměnné, jako je příjem, sociální třída, povolání. Co se týče screeningu děložního čípku, autoři považují vzdělání za jeden z nejdůležitějších faktorů docházení na tuto preventivní prohlídku. Výzkumy poměrně jednoznačně ukazují, že u vzdělanějších lidí je vyšší pravděpodobnost docházení na preventivní prohlídky.

Podobně i **zvládání chronického onemocnění/postižení** souvisí se vzděláním. Data ukazují na podstatnou souvislost těchto proměnných, nicméně zatím mezi nimi nepotvrdily kauzální vztah. Vzdělání může ovlivnit jak přístup k léčbě, tak také její efektivitu, a to proto, že pacienti s vyšším vzděláním jsou pravděpodobně lépe informováni o vlastním onemocnění a více dodržují rady lékařů (Feinstein, 2006). Příkladem je americký výzkum pacientů po transplantaci ledvin, který ukázal, že pacienti s vyšším vzděláním lépe dodržovali post-traumatický režim (Rudman, Gonzales a Borgida in Feinstein, 2006). Goldman a Smith (2002, in tamtéž) zkoumali pacienty s HIV a zjistili, že lidé, kteří nedokončí studium na VŠ, mají nižší pravděpodobnost, že budou užívat neefektivnější léky či že budou dodržovat určenou terapii.

3.4.3 Jak vzdělání ovlivňuje naše zdraví nepřímo - role okolí

Vedle přímých efektů vzdělání existují také efekty nepřímé, které se uskutečňují skrze (1) kontexty, v nichž se pohybujeme (viz výše). Vzdělání může totiž mít vliv na to, v jakém prostředí člověk žije, což může následně ovlivňovat jeho zdraví. Kontexty (rodina, škola či pracovní prostředí, sousedství, širší společenství a národní kontext) tak vystupují v roli zprostředkovatelů. Takový vliv může být přenášen jednak skrze fyzické prostředí, v němž žijeme (např. výběrem práce), jednak skrze sociální a ekonomické vazby (např. naše sociální vazby s ostatními, které mají podpůrnou roli při zvládání obtížných situací) (Feinstein et al., 2006). Zmíněný model v úvodu této podkapitoly vedle kontextů zahrnuje i působení vzdělání na naše (2) self. Následující text stručně shrne, jakým konkrétními způsoby může vzdělání nepřímo ovlivňovat naše zdraví skrze dva mediátory – prostředí, v němž žijeme, a naše „já“.

Role **rodinného prostředí** v ovlivňování zdraví patří k těm nejzásadnějším. Možností, jakými rodinné prostředí může ovlivňovat zdraví, existuje řada. Jsou to (1) faktory týkající se demografické a socioekonomické situace rodiny (např. příjem, povolání rodičů). Literatura poskytuje velké množství dat prokazujících kauzální vztah mezi vzděláním a **příjmem**, ačkoli v hodnocení síly tohoto vlivu se liší. Údaje o vlivu příjmu na zdraví jsou pak méně jednoznačné. Fuchs (2004 in Feinstein, 2006) uvádí, že se tento vztah objevuje někdy nejen jako pozitivní, ale i slabě negativní. Pro země s vysokými příjmy ale obvykle platí, že s vyššími příjmy se zdraví zlepšuje. Do jaké míry, to záleží např. na věku, onemocnění, úrovni příjmu apod. Britský panelový výzkum domácností např. ukázal, že chudoba je silným prediktorem zdravotního stavu. Lidé,

kteří za posledních 6 let dosahovali relativně nízkého příjmu, dvakrát častěji hodnotili vlastní zdraví jako špatné nebo přiměřené ve srovnání s lidmi, jejichž příjmy byly nad hranicí chudoby (Benzeval, Taylor a Judge, 2000, in tamtéž). Feinstein et al. (2006) shrnují, že v zemích se systémem univerzální zdravotní péče je vliv příjmu na zdraví pozitivní a kauzální, i když malý. Vysvětlením, proč vzdělanější lidé jsou obecně zdravější, může být větší zdatnost v „produkci zdraví“ – například, že vzdělanější lidé lépe rozumějí symptomům nemoci a dovedou je lépe vysvětlit lékaři. Zároveň lze spatřovat příčinu i v tzv. alokační efektivitě, kdy vzdělání zlepšuje zdraví vhodnějším výběrem „zdravotních vstupů“ – tj. že se např. zdravěji stravují, více cvičí atd. (OECD, 2007). Protože příjem do vztahu vzdělání a zdraví vždy částečně vstupuje (je také ovlivněný vzděláním), někdo by si mohl klást otázku, zda vlastně vzdělání také samo ovlivňuje zdraví bez ohledu na příjem. Ukazuje se, že ne ve všech případech se jedná výhradně o vliv příjmu či socioekonomického statusu a že vzdělání samotné naše zdraví ovlivňuje. Výzkumy naznačují, že vliv vzdělání na zdraví je minimálně stejně tak velký jako vliv příjmu (Feinstein et al., 2006).

V rámci působení rodinného prostředí zejména s ohledem na mezigenerační přenos vlivu vzdělání jsou vedle příjmu důležité také (2) klíčové znaky rodiny bezprostředně působící na zdraví dítěte, jako jsou přístup rodičů ke zdraví a stravování, chování související se zdravím, fyzické a duševní zdraví apod., a (3) faktory související s denním životem rodiny, např. stravování, povaha vztahu mezi rodiči a dítětem či výchovné strategie rodičů. (tamtéž) Pokuste se uvést několik takových faktorů, které mohou být ovlivnitelné vzděláním rodičů a zároveň ovlivňovat zdraví dětí.

Empiricky je poměrně dobře zdokumentována souvislost mezi vzděláním rodičů a dětskou úmrtností. Statistiky ukazují, že dětská úmrtnost klesá se socioekonomickým statusem rodičů, v němž vzdělání hraje důležitou roli. Edwards a Grossmann (1982 in tamtéž) tvrdí, vycházejíce z amerických dat, že více jak 80 % rozdílů v dětské úmrtnosti mezi nízkopříjmovými a vysokopříjmovými rodinami je vysvětleno ekonomickým statusem, a konkrétně více vzděláním než příjmem. Výzkumy také objevily negativní souvislost mezi vzděláním rodičů a antropometrickými ukazateli, např. porodní váhou, tělesnou výškou, preventivními prohlídkami, očkováním (Feinstein et al., 2006).

Jedním z bezprostředních faktorů ovlivňujících naše zdraví je **životní prostředí**. Vztah mezi vzděláním, životním prostředím a zdravím zkoumal např. Neidell (2003, in Feinstein et al., 2006), a to u dětí s astmatem žijících v Kalifornii. Porovnával změny ve znečištění v jednotlivých oblastech města s výskytem astmatu. Z výsledků vyplynulo, že znečištění mělo vliv na hospitalizaci dětí s astmatem a tento dopad byl mnohem vyšší u dětí s nízkým socioekonomickým statusem. Navíc u těchto dětí bylo sledováno, že u nich mají mnohem menší efektupozornění o smogové situaci

ve srovnání s dětmi pocházejícími z rodin s vyšším socioekonomickým statusem. Kromě environmentálních rizik lze nalézt vzdělanostní rozdíly také u **dopravních nehod**. McCarthy (1999, in tamtéž) zjistil, že děti z nejchudších rodin ve Velké Británii mají čtyřikrát větší šanci být účastníkem dopravních nehod než jejich nejbohatší protějšci. Důvodem však nemusí být tvrzení, že děti z chudších rodin jsou méně opatrné v dopravním provozu. Napadlo by vás, co může vysvětlovat tyto výsledky?

Zprostředkovávat vliv vzdělání na zdraví ale může také **socioekonomická situace** v místě, kde žijeme, ať se jedná o příjmovou úroveň, nezaměstnanost, míru kriminality, či jiné, nebo **pracovní prostředí** – lidé s vysokoškolským vzděláním se vyhýbají nejrizikovějším povoláním (Feinsten et al., 2006). Možný negativní vliv pracovního prostředí dále na zdraví je jasně dokumentován. WHO uvádí, že v práci lidé čelí různým rizikům, které mohou vést ke zraněním, rakovině, ztrátě sluchu, onemocněním dýchacího ústrojí, pohybového aparátu, kardiovaskulárním onemocněním, poruchám plodnosti, neurologickým a kožním onemocněním a v neposlední řadě psychickým poruchám. Rizika z povolání celkem činí 1,7 % DALY⁶⁰ na celém světě (World Health Organization, 2009). Obecně lze shrnout, že vliv pracovního prostředí na zdraví je znatelný a může se ukazovat jak směrem k fyzickému, tak psychosociálnímu zdraví.

Nepřímý vliv vzdělání na zdraví může být na úrovni komunity přemostěn také skrze **sociální sítě**, které jsou součástí sociálního kapitálu. Výzkumy ukazují, že vzdělání ovlivňuje sociální kapitál pozitivně na komunitní úrovni – konkrétně ovlivňuje volební účast či jiné formy občanské participace - a naopak účast ve vzdělání je spojena s tvorbou sociálních sítí. Sociální sítě jsou pak zároveň pozitivně spojeny se zdravím. S ohledem na zdraví studie zdůrazňují význam vztahů s ostatními lidmi, interpersonální důvěry, důvěry na úrovni komunity či pocitu sounáležitosti (Feinstein et al., 2006).

Rozdíly ve vlivu vzdělání na zdraví můžeme pozorovat také s ohledem na prvky na **makrosociální úrovni**, jako jsou příjmová (sociální) nerovnost a sociální soudržnost. Přestože je určitá úroveň *příjmových nerovností* přirozená a do jisté míry daná úrovní dosaženého vzdělání, existují společnosti, které jsou relativně rovnostářské, a naopak společnosti, v nichž příjmové nerovnosti dosahují extrémů. Úroveň příjmových nerovností ve společnosti se pak také odráží ve zdraví jedinců. Ukazuje se totiž, že naše zdraví více než absolutní úroveň příjmu ovlivňuje právě relativní úroveň našeho příjmu, resp. tím, jak velké rozdíly jsou mezi bohatými a chudými. Například Daniels, Kennedy a Kawachi (2000 in Feinstein et al., 2006) došli k závěru, že právě míra relativní deprivace je ve společnosti silně spojena s celkovou úmrtností a nadějí dožití. Lidé se středními příjmy ve společnosti s velkými nerovnostmi mají horší

60 Zatížení nemocí či úrazem (snížená míra uplatnění) jedinců v letech života.

zdraví než lidé se srovnatelnými středními příjmy či dokonce nižšími příjmy ve více rovnostářských společnostech.

Co se týče *sociální soudržnosti*, ačkoli nebyl prokázán vliv vzdělání na sociální soudržnost ani vliv sociální soudržnosti dále na zdraví, mezi jednotlivými proměnnými existuje souvislost. Na souvislost mezi vzděláním a sociální soudržností poukazuje např. Green, Preston, Sabates (2003). Na vztah vzdělání, sociální soudržnosti a zdraví poukázala také studie zkoumající intervenční vzdělávací program pro výživu v Keni, jejímž výsledkem bylo, že ve společenství s vyšší úrovní sociální soudržnosti bylo méně podvyživených dětí než ve společenství, kde sice byl intervenční program realizován také, ale tato komunita se vyznačovala nižší sociální soudržností (Havemann a Pridmore, 2005 in Feinstein et al., 2006).

3.4.4 Jak vzdělání ovlivňuje naše zdraví nepřímo - role „self“

Self, tedy naše „já“, podobně jako kontexty, které nás obklopují, může také zprostředkovávat vliv vzdělání na zdraví. Vzdělání má podstatný vliv na utváření self, které následně hraje důležitou roli v ovlivňování našeho zdraví a životního stylu. Jak bylo uvedeno výše, Feinstein et al. (2006) uvažují čtyři důležité složky self, které jsou ovlivnitelné právě vzděláním a které zároveň souvisí s naším zdravím – přesvědčení o sobě samém (sebedůvěru, sebehodnocení), přesvědčení o zdraví, orientaci na budoucnost a psychickou odolnost.

Z výzkumů vyplývá, že škola je důležitým faktorem při vytváření **sebedůvěry**. Dokazáli byste na základě vlastní zkušenosti uvést konkrétní příklady, jak může školní výuka pozitivně i negativně utvářet sebedůvěru žáků? Bandura (1997 in OECD, 2007) jako autor konceptu self-efficacy⁶¹ ukazuje, že roli při jejím budování hraje např. srovnávání našich schopností se schopnostmi ostatních žáků nebo přesvědčování o našich schopnostech ze strany ostatních (učitelů). Zároveň také vysvětluje, jak tato sebedůvěra přispívá k životnímu stylu. Má vliv na to, že vůbec přemýšlíme o vlastním životním stylu, pomáhá nám získat motivaci a vytrvat v tom, čeho chceme dosáhnout, ovlivňuje i to, jak se vypořádáme s nezdary (Bandura 1997 in Feinstein et al., 2006).

Studie se shodují v tom, že lidé s vyšším vzděláním jsou častěji optimističtější, šťastnější a mají relativně vysokou sebedůvěru (Feinstein et al., 2006). Podle Schullera et al. (2004, in tamtéž) jsou pro psychologický vývoj jedince z hlediska vzdělávání podstatné především obsah učení, pedagogický styl výuky a také kolektiv spolužáků. Následný vliv selfna zdraví je zřejmý. Emler (2001, in OECD, 2007) např. uvádí, že nízké sebehodnocení u mladých lidí je spojeno s pocity smutku, příznaky deprese,

61 Pojem je možno chápat právě jako sebedůvěru ve vlastní schopnosti či doslovně přeloženou sebeúčinnost.

sebevražednými myšlenkami i pokusy, poruchami stravování, předčasným těhotenstvím, viktimizací a problematickými vztahy s blízkými aj.

Ukázalo se však, že nejen přesvědčení o sobě samém, ale také **orientace na budoucnost** souvisí se vzděláním a může potenciálně ovlivňovat zdraví. Fuchs (1982, in OECD, 2007) podává dvojí chápání tohoto vztahu: Lidé, kteří jsou více orientovaní na budoucnost, častěji investují do svého vzdělání, neboť v něm vidí budoucí přínos. Zároveň vzdělání může samo vstřípnit hodnotu ohlížet se na budoucnost ve smyslu investice s budoucí návratností či pomoci uvědomit si možné budoucí riziko.

Psychická odolnost jako např. schopnost vypořádat se s nemocí, je další z prvků self, který může pozitivně ovlivňovat zdravotní stav a je ovlivnitelný školním prostředím. Lidé, kteří jsou více odolní, mohou být méně náchylní přijmout špatné návyky jako kouření, pití alkoholu, špatné stravování apod. a na stres reagovat vhodnějšími, méně škodlivými způsoby, což může také vysvětlovat efekt vzdělání na zdraví (Feinstein et al., 2006).

Vedle toho mají na zdravotní stav vliv také naše **přesvědčení, která o zdraví a o zdravotní péči máme**, neboť přímo ovlivňují naše jednání. Všeobecně je známo, že vzdělání, obvykle konkrétní edukativní programy, mají potenciál naše přesvědčení ovlivňovat. To lze dokázat na příkladu výzkumu, který zkoumal dopad informační brožury o rakovině tlustého střeva a screeningu. Výsledky ukázaly, že ti, co měli informační brožury k dispozici, vyjadřovali mnohem menší negativní postoj k testování ve srovnání s kontrolní skupinou (Wardle et al., 2003, in OECD, 2007). Spojitost mezi přesvědčeními a zdravím se obvykle uvádí také na příkladu postojů rodičů k očkování dětí, kde přesvědčení často hrají roli v neprospěch provedení očkování. Důvody rodičů se obvykle týkají např. bezpečnosti nebo účinnosti vakcín (Feinstein et al., 2006). Rosenstock (1974) Strecher a Rosenstock (1997, in Feinstein et al., 2006) přišli s modelem, který vysvětluje, jaká přesvědčení jsou vlastně důležitá pro to, aby jedinec jednal za účelem ochrany svého zdraví. Jedná se o to, zda jedinec vůbec vnímá pravděpodobnost určitého onemocnění, jak hodnotí případné důsledky tohoto onemocnění a jak vnímá přínosy a možné negativní aspekty spojené s konkrétním jednáním – např. podstoupení očkování.

Vybrané příklady měly posloužit jako důkaz o tom, že možnosti vlivu vzdělání na zdraví jsou velmi široké. Jednotlivé vztahy jsou však velmi komplexní, a proto je často obtížné osvětlit povahu těchto vztahů. Obecně lze ale shrnout, že vzdělání působí různými způsoby. Jednak jsou to samotné *informace*, které škola poskytuje a které nám umožňují učinit vhodnou volbu ohledně našeho zdraví. Díky škole také získáváme různé *dovednosti a schopnosti*, které pak v reálném životě uplatňujeme. To se týká např. čtení nebo vědecké gramotnosti, které nám pomáhají lépe zpracovávat potřebné vědecké informace, porozumět jim a také jim věřit či díky porozumění lépe

zvládat léčení. Jako velmi důležité pro zdraví se nakonec jeví i *sociální vztahy*. Nejen rodina, ale i škola jako jeden z hlavních socializátorů pak hraje roli v této oblasti. Zdůrazňován je vliv sociálních a emočních schopností na zdraví (Miyamoto, Chevalier, 2010).

3.5 VZDĚLÁNÍ A KRIMINALITA

Vedle pozitivních efektů vzdělání na zdraví a participaci občanů bývá nejčastěji diskutován také přínos vzdělání v oblasti kriminality. „*Pokud vezmeme v úvahu vysoké společenské náklady na kriminalitu, i pouze malé snížení kriminality spojené se vzděláním může být ekonomicky významné.*“ (Lochner, Moretti, 2003). Fakt, že se úroveň kriminality (resp. evidované kriminality⁶²) liší dle vzdělání, lze pozorovat na datech z různých zemí; konkrétně bývá častěji spojena s nedokončeným středoškolským vzděláním. Např. nedokončení střední školy v USA zvyšuje pravděpodobnost, že jedinec skončí ve vězení, o 0,76% pro bílé Američany a 3,4 % pro černochoy (tamtéž). Data z výzkumu amerického Úřadu pro justiční statistiky ukazují, že většina amerických vězňů nedokončila střední vzdělání – konkrétně 75 % vězňů ve státních věznicích, 59 % vězňů ve federálních věznicích a 69 % vězňů v místních věznicích (Harlow, 2003).

Tabulka 2. Srovnání vzdělanostní struktury obyvatelstva a vězňů v ČR

Vzdělání	Vzdělanostní struktura obyvatelstva ČR (v %)	Vzdělanostní struktura vězňů v ČR (v %)
bez vzdělání	0,5	0,2
základní (vč. neukončeného)	18,5	46,2
střední bez maturity	34,9	40,3
střední s maturitou (vč. nástavbového a vyššího odborného)	32,9	11,9
vysokoškolské	13,2	1,4

Poznámka: Struktura obyvatelstva je vypočtena na základě dat Českého statistického úřadu ze Sčítání lidu, domů a bytů k 26. 3. 2011 (nejsou zahrnuti ti, kteří nejvyšší dosažené vzdělání neuvedli). Vzdělanostní struktura vězňů v ČR vychází také z dat Českého statistického úřadu, resp. Generálního ředitelství vězeňské služby ČR; jedná se o evidenci odsouzených a obviněných osob ve věznicích a vazebních věznicích k 31. 12. 2011. Porovnání je proto pouze orientační.

Také v České republice lze jednoduchým srovnáním vzdělanostní struktury obyvatelstva a obviněných a odsouzených vězňů (viz tabulku 2) předpokládat určitý vliv vzdělání na kriminalitu, i když jde pouze o zjednodušený předpoklad. Mezi vězni se nachází znatelně více osob se základním vzděláním a naopak méně osob s maturitním

62 Pro přesnost uvedme, že ve výzkumech, kde se pracuje s mírou kriminality, jsou jako měřítko kriminality většinou použity počty zatčení nebo uvěznění spíše než počty skutečně spáchaných trestných činů, jež je obtížné získat.

a vysokoškolským vzděláním oproti běžné populaci. Téměř 87 % vězňů v ČR nemá vzdělání s maturitou.

Řada studií také nabízí propočty snížení výdajů na kriminalitu při růstu vzdělání. Např. americká Alliance for Excellent Education (2013) uvádí, že při zvýšení počtu absolventů středních škol – mužů o 5 % by stát ušetřil 19,7 mld. USD ročně.

3.5.1 Příklady výzkumů zkoumajících vliv vzdělání na snižování kriminality

Shrňme-li základní důvody, proč lze u vzdělání očekávat vliv na snižování kriminality, jedná se např. o to, že vzdělání zvyšuje zisky z legálního zaměstnání a stejně tak zvyšuje náklady spojené s nezákonnou činností. Dále může přímo ovlivňovat finanční i psychickou odměnu ze samotného trestného činu a nepřímo působit na naše preference a následně tak vstupovat do rozhodování jedince (Lochner, Moretti, 2003). Samotná školní docházka může zabraňovat kriminalitě s ohledem na čas strávený ve škole a omezené možnosti porušování zákona při pobytu ve škole. Roli zde hrají i sociální interakce žáků, které však nemusí vždy nutně působit kladně (Lochner, 2010).

Negativní vztah mezi vzděláním a kriminalitou byl potvrzen řadou studií, což však nemusí nutně potvrzovat kauzální vztah. Existují však příklady výzkumů, které se snažily vliv možných skrytých proměnných vyloučit a příčinný vztah mezi vzděláním a kriminalitou potvrdily. V roce 2001 Lochner a Moretti zveřejnili článek „The Effect of Education on Crime: Evidence from Prison Inmates, Arrests, and Self-Reports“⁶³, kde se snažili použitými metodami dokázat, že vzdělání jednoznačně kriminalitu ovlivňuje. Vycházejí zde z ekonomického modelu rozhodování, a to za použití různých dat tak, aby jednotlivé výsledky vzájemně ověřili⁶⁴. Pro ověření kauzality používají instrumentální proměnnou, konkrétně změny v letech povinné školní docházky USA v různých obdobích. Všechna použitá data i metody potvrzují významný vliv vzdělání na zatčení a uvěznění, a to i při kontrole dalších proměnných. Zároveň se většina tohoto efektu zdá být zprostředkována skrze příjem. Autoři ukazují, že vliv vzdělání na snížení kriminality je větší u černochů než u bílých Američanů – jeden dodatečný rok vzdělání snižuje pravděpodobnost uvěznění u bílých Američanů o 0,1 %, zatímco u černochů o 0,37 %. Dále odhadují, že téměř čtvrtina rozdílu v míře uvěznění mezi bílými a černými Američany, která v roce 1980 dosahovala 2,4 %, by mohla být odstraněna, pakliže by průměrné vzdělání černých Američanů vzrostlo na úroveň vzdělání bílých Američanů. Důležitým zjištěním je, že pravděpodobnost míry

63 V dalších letech vydán v upravených verzích.

64 Jedná se o individuální data ze sčítání obyvatelstva o uvězněných z let 1960, 1970 a 1980, agregovaná data na úrovni kohort od FBI o zatčeních (Uniform Crime Reports) a data z Národního longitudinálního výzkumu mládeže – pro kontrolu, zda změny v kriminalitě nejsou náhodou způsobeny vzdělanostními rozdíly co do pravděpodobnosti zatčení či uvěznění.

uvěznění se snižuje po absolvování 8. třídy, k největšímu poklesu pak dochází v době absolvování střední školy⁶⁵. Co se týče jednotlivých druhů kriminality, bylo zjištěno, že vliv vzdělání je nejvíce patrný u vražd, napadení a krádeží motorových vozidel (Lochner, Moretti, 2003).

Vliv vzdělání na kriminalitu může být zkoumán také s využitím experimentálních studií. Jako příklad je často zmiňován pilotní program EMA (Educational Maintenance Allowances), který testoval finanční příspěvky v Anglii v letech 1999–2002 ve výši 40 £ týdně pro nízkopříjmovou mládež ve věku 16–18 let, které měly podpořit jejich docházku do školy. Ve stejnou dobu byla zhruba polovina testovaných oblastí také vybrána pro další projekt s cílem snížit míru krádeží. Sabates a Feinstein využili těchto programů k porovnání, jak se změnila statistiky odsouzených za krádeže před a po zavedení programů v oblastech, kde byly realizovány oba dva programy, pouze jeden z nich či žádný z nich. Ukázalo se, že působení obou dvou programů najednou snížilo míru krádeží o 5,5 % ve srovnání s oblastmi, kde nebyl realizován ani jeden z programů (Sabates, Feinstein, 2007 in Lochner, 2010).

3.5.2 Jak je vysvětlován vztah vzdělání a kriminality

Existuje několik možností, jakými může vzdělání ovlivňovat kriminalitu. Feinstein (2002) shrnuje pět hlavních mechanismů, jimiž jsou (1) příjem, (2) dostupnost času, trpělivost a vyhýbání se riziku, (3) delikvence a požitky z kriminality, (4) mezigenerační efekt a (5) přímý efekt vzdělání na kriminalitu.

Vliv **příjmu** je dobře popsán v modelech, které pracují s teorií lidského kapitálu. Základním předpokladem zde je, že vzdělání zvyšuje náklady, které jsou spojeny s případnou kriminální činností, a tudíž pro vzdělanějšího člověka je méně výhodné páchat trestnou činnost. Navíc co se týče trestu, je pravděpodobné, že bude nákladnější pro vzdělanějšího člověka, neboť případně stráveným časem ve vězení přijde o možný příjem, který je u vzdělanějšího člověka v průměru vyšší (Lochner, Moretti, 2003).

Lochner (2004, 2010) se zabýval vztahem mezi vzděláním a kriminalitou za pomoci modelu životního cyklu.⁶⁶ Zde se snažil vysvětlit, že vzdělání ovlivňuje kriminalitu právě skrze příjem. Předpokladem je, že lidé maximalizují svoje příjmy, a to jak ze zaměstnání, tak z kriminální činnosti. Hlavním tématem v tomto modelu je pak právě rozhodování jedince mezi legitimní prací a kriminální činností. Negativní vztah mezi vzděláním a kriminalitou je zde vysvětlen tak, že vzdělání zvyšuje úroveň lidského kapitálu a očekávané příjmy, což dále zvyšuje náklady obětované příležitosti

65 Při kontrole proměnných, jako je věk, stát, místo bydliště, kohorta, vliv roku.

66 V článku z roku 2010 vychází ze své dřívější práce „Education, Work, And Crime: A Human Capital Approach“ (2004).

páchat trestnou činnost. Protože také zvyšuje hodnotu ušlého času a ušlé práce, zároveň pro vzdělanějšího jedince rostou i náklady spojené s případným uvězněním. Vzdělání je zde chápáno jako investice do lidského kapitálu, která zvyšuje legální pracovní příležitosti, a tedy snižuje motivaci pro trestné chování. To však nemusí platit v případě tzv. kriminality bílých límečků, kdy může naopak vzdělání kriminalitu ovlivňovat pozitivně. Vzdělání totiž zvyšuje příjmy bez ohledu na to, zda se jedná o činnost legální, či nikoli, a tedy znalosti a schopnosti získané ve škole mohou být využity i pro trestnou činnost. Ve svém modelu Lochner také předpokládá, že náklady příležitosti účastnit se kriminality rostou kromě vzdělání také s věkem, neboť i s věkem získáváme více schopností, resp. dosahujeme vyšší úroveň lidského kapitálu, a tedy potenciálně příjmu. Je třeba zdůraznit, že Lochnerův model je však výlučně ekonomickým modelem jednání; rozhodování může být ovlivněno i jinými faktory, např. společenskými normami. Také výzkum Machinaa Meghira (2000) poukázal na důležitost příjmů při vysvětlování kriminality (konkrétně na majetkovou kriminalitu).⁶⁷ Podle jejich propočtů by 10 % zvýšení příjmů v prvním příjmovém kvartilu snížilo celkovou majetkovou kriminalitu o 0,7 %.

Ačkoliv je nejčastěji ve vztahu vzdělání a kriminality zkoumán faktor příjmu, i **psychologické charakteristiky**, konkrétně orientace na budoucnost (trpělivost) a vyhýbání se riziku, jsou také důležitými faktory. *Trpělivost* může být získána vzděláním a může odrazovat od kriminálního jednání, protože lidé trpělivější, více orientovaní na budoucnost si více uvědomují případné tresty spojené s kriminálním jednáním. V takovém případě se lze domnívat, že by vzdělání mělo mít efekt především na kriminální činy, u nichž se předpokládá dlouhá doba odsouzení (Lochner, 2010). K podobným závěrům dospěl i Oreopoulos (2007 in Machin, Marie, Vujić, 2010), který shromáždil řadu studií vyznávajících v závěr, že mladí lidé, kteří nedokončí školu, jsou často krátkozrací a více zaměřeni na okamžité náklady, které škola přináší (stres spojený se zkouškami, nezajímavost kurikula, ušlá mzda apod). Naopak vzdělání může zvyšovat trpělivost, a proto i šanci, že vzdělanější studenti budou více přihlížet k budoucím výdělkům, což v důsledku může snižovat pravděpodobnost, že by se zapojili do trestné činnosti. Zároveň může snižovat kriminalitu i tím, že může posilovat *vyhýbání se riziku* s ohledem na možné tresty z případné trestné činnosti. Také může ovlivňovat účast v trestné činnosti tak, že přímo ovlivňuje psychické náklady spojené s porušováním zákona (Lochner, Moreti, 2003).

Jedním z dalších možných psychologických faktorů je *požitky* trestné činnosti, který bývá zmiňován jako jeden z mechanismů, skrze které vzdělání ovlivňuje kriminalitu zejména u mladistvých. Feinstein (2002) zmiňuje výzkum Farringtona (2001), v němž se ukázalo, že zatímco páchání trestné činnosti u starších mužů je spojeno

67 S využitím dat z kriminálních statistik z Anglie a Walesu mezi lety 1975 a 1996 a dat z výzkumu příjmů.

zejména s materiálními důvody, u mladistvých především právě s požitkem. Dále upozorňuje na to, že vzhledem k vysokému podílu kriminality u mladistvých je tento faktor požitku velmi důležitý, což posiluje význam vzdělání při boji s kriminalitou.

Ve vztahu vzdělání a kriminality byl také prokázán **mezigenerační efekt**, i když jeho povaha není přesně známa. Mohou zde hrát roli faktory jako životní prostředí, genetika, problémy se zaměstnaností, rodičovská očekávání, mezigenerační učení, rodinná morálka. Bylo dokázáno, že s kriminalitou mladistvých jsou spojeny např. špatné rodičovské dovednosti (tvrdá či nevypočitatelná disciplína, slabý dohled nebo odmítnutí ze strany matky).⁶⁸ Školní prostředí a vzdělání obecně by teoreticky mohlo přinést pozitivní efekt na tyto rodičovské dovednosti, i když pouze v omezené míře. (Feinstein, 2002) Meghir, Palme a Schnabel (2012) zkoumali přenos vlivu vzdělání generace rodičů na kriminalitu generace dětí, a to s využitím efektu vzdělávací reformy ve Švédsku. Ve svém výzkumu mezigenerační vliv vzdělání na kriminalitu potvrdili. Tento výsledek přisuzují vyšším rodinným zdrojům, ale také lepším rodičovským schopnostem (konkrétně na straně otců), které pozitivně působí na sociální schopnosti dětí (konkrétně synů) a vyhýbání se kriminálnímu chování, aniž by se však nutně muselo zlepšit jejich postavení na trhu práce.

Na závěr uvedme, že z hlediska poznatků využitelných při tvorbě vzdělávací politiky směrem k redukci kriminality Lochner (2010) např. uvádí, že nejvyšší efekt vzdělávání na kriminalitu se zdá být v posledním ročníku střední školy, proto lze předpokládat, že politiky zaměřené na dokončení střední školy by měly být nejúčinnější (viz výše). Naopak programy orientované na snižování kriminality u vysokoškoláků by měly pravděpodobně efekt nižší, neboť míra kriminality je již u absolventů středních škol relativně nízká. Obecně pak největšího efektu mohou dosáhnout programy přímo zaměřené na žáky náchylné k nezákonnému jednání. Lochner dále opět poukazuje na důležitost vlivu příjmu a uzavírá, že by stačilo kriminalitu redukovat zvýšením schopností na trhu práce. Nicméně empirická data ukazují, že tato taktika není zrovna snadná. Snaha eliminovat riziko spojené s nedokončením školy zdá se přesto být účinnější metodou než pokusy tento neúspěch kompenzovat později.

3.6 ZÁVĚR

Viděli jsme, že vzdělání pozitivně ovlivňuje individuální i společenský blahobyt v mnoha ohledech. Kupříkladu pouze soukromě zamýšlená investice do vlastního vzdělání s vidinou budoucích vyšších příjmů a dobrého postavení na společenském žebříčku může přinášet i nezamýšlené širší neekonomické efekty, a to nejen pro nás, ale i pro naše děti a naše okolí. Sociální přínosy vzdělávání jsou nesmírně zajímavou oblastí zkoumání, která ukazuje, že chápání vzdělávání pouze jako ekonomického

68 Např. Rutter et al., 1998; Daag, 1991; Sampson, Laub, 1993.

nástroje růstu mezd, hrubého domácího produktu apod. je nedostačující. Bližší poznání neekonomických přínosů vzdělávání nás přivádí k závěru, že vzdělání může potenciálně řešit různé společenské problémy, které na první pohled se vzdělávací politikou ani nemusí souviset. Přestože je ale vzdělání potenciálním nositelem různých společenských proměn, jeho role není zdaleka tak jednoduchá. Představa, že např. všichni lidé budou mít alespoň maturitní vzdělání a rázem bude naše populace všeobecně zdravější, je naivní.

Jedním z hlavních problémů, kterým vzdělávací politika čelí, je časový posun, s kterým jsou efekty vzdělávání viditelné. V České republice strávíme školní docházkou v průměru 12 let. Oblast vzdělávání je pak stejně jako ostatní oblasti nakonec vždy určována politickými rozhodnutími. Realizaci odborných zjištění v praxi komplikuje fakt, že málokterá vláda je ochotna prosazovat mnohdy nepopulární změny ve vzdělávání, jejichž výsledky se projeví za deset až dvacet let, vzhledem k tomu, že její funkční období trvá pouze pár let. V úvahu je třeba také brát to, jakým způsobem vzdělání sociální přínosy vytváří. Ukázali jsme, že v mnoha ohledech působí vzdělání absolutně, což přeneseně znamená, že pokud bude např. prodloužena povinná školní docházka, pozitivní přínos v určité oblasti budeme pozorovat u všech lidí. Naopak, pokud je nějaký sociální efekt spíše relativní, od všeobecného rozšíření vzdělání pozitivní přínos vzdělání v daném ohledu čekat nelze. Důležité je se pak také ptát na to, co konkrétně ve vzdělání nám daný efekt přináší. Je to „pouze“ více roků vzdělání nebo fakt, že jsme základní, střední či vysokou školu úspěšně ukončili a získali diplom (vysvědčení)? Nebo je to více vstřebaných znalostí či můžeme určité změny dosáhnout např. zkvalitněním výuky, a pokud ano, v jakém smyslu?

Vzdělávací politika s sebou implicitně nese ošidné očekávání, že je pro společnost spásanosným řešením. I z výše uvedeného by jeden mohl nabýt dojmu, že (zjednodušeně řečeno), zvýšíme-li vzdělanostní úroveň populace, budeme se mít jako společnost lépe. Takovému pohledu často nahrávají i různé mezinárodní šetření znalostí žáků, které si mnozí vykládají tak, že pokud příště uspějeme lépe, můžeme v budoucnosti očekávat lepší výsledky v oblasti ekonomiky, zdravotnictví a jinde. Co je důležité, je vzdělávací politiku propojovat s dalšími politikami a přijímat taková politická opatření, která budou dávat lidem možnosti. Těžko si lze představit např. ekonomický růst podnícený růstem vzdělanostní úrovně bez toho, aniž by byla těmto lidem k dispozici také vhodná pracovní místa na trhu práce, nebo zdravější populaci, která nemá dostatečné možnosti docházení na preventivní prohlídky. Podobně je tomu i v dalších oblastech. Jak napsal Levin a Kelley, *„není to o tom, že je potenciální důležitost vzdělání zveličena; je to pouze o tom, že podmínky, za jakých vzdělání může dosáhnout tohoto potenciálu, jsou stále více ignorovány, zatímco na vzdělání se pohlíží jako na magické řešení schopné vyřešit všechny problémy sužující společnost.“* (Přeloženo dle

Levin, Kelley, 1994, s. 9798). Volání po tom, aby vzdělávací politika byla komplexně zasazena do širšího veřejně-politického rámce a komplementárně doplňována politickými opatřeními z ostatních oblastí tak, aby potenciální přínosy vzdělávání měly šanci se uplatnit, je stále aktuální.

3.7 OTÁZKY

1. Uveďte minimálně pět oblastí, v nichž lze spatřovat sociální přínosy vzdělávání. Zkuste se zároveň zamyslet, zda by veřejná politika měla reflektovat skutečnost, že vzdělání nevytváří pouze ekonomické přínosy, ale i širší neekonomické přínosy, a svůj názor obhajte.
2. Pokuste se zapřemýšlet, jaké kompetence získané vzděláním by mohly podněcovat občanskou angažovanost, a uveďte konkrétní příklady.
3. Co konkrétně v procesu vzdělávání může mít vliv na občanskou angažovanost?
4. Pokuste se jednoduše popsat, jakými způsoby může vzdělání ovlivňovat zdraví, a vždy uveďte konkrétní příklad.
5. Dokázali byste uvést příčiny, proč by s rostoucím vzděláním mohlo růst i klesat využívání primární zdravotní péče a jak by se v tomto vztahu mohl projevit vliv všeobecného systému zdravotního pojištění, který je běžný v Evropě, a systém komerčního nepovinného zdravotního pojištění známý např. z USA?
6. Pokuste se určit, jaké faktory týkající se vzdělání mohou vysvětlit jeho pozitivní vztah s docházením na preventivní prohlídky. Dále předpokládejme, že by tato souvislost byla teoreticky způsobena nějakou skrytou proměnnou ovlivňující jak vzdělání, tak docházení na preventivní prohlídky. Napadá vás nějaká taková proměnná týkající se např. osobnostních charakteristik jedince?
7. Dovedli byste odhadnout, jaký přínos může mít školní prostředí pro kriminalitu mladistvých? V čem naopak školní prostředí může sehrát negativní roli?

LITERATURA

- Adams, S. (Ed.) (2002). Educational Attainment and Health: Evidence from a Sample of Older Adults. *Education Economics*, 10, 97–109.
- Alliance for Excellent Education. (2013). *Saving Futures, Saving Dollars: The Impact of Education on Crime Reduction and Earnings*. Dostupné z: <http://all4ed.org/wp-content/uploads/2013/09/SavingFutures.pdf>.
- Arendt, J. N. (2005). Does Education Cause Better Health? A Panel Data Analysis Using School Reforms for Identification. *Economics of Education Review*, 24, 149–160.
- Bandura, A. (1997). *Self-Efficacy: The Exercise of Control*. New York, NY: W. H. Freeman and Company.
- Bencko, V., Hrach, K., Malý, M., Pikhart, H., Reissigová, J., Svačina, Š., Tomečková, M. & Zvárová, J. (2003). *Statistické metody v epidemiologii*. Dostupné z <http://ucebnice.euromise.cz/index.php?conn=0§ion=epidem&node=node1>.
- Benzeval, M., Taylor, J., & Judge, K. (2000). Evidence on the Relationship between Low Income and Poor Health: Is the Government Doing Enough? *Fiscal Studies*, 21 (3), 375–399.
- Borgonovi, F., Miyamoto, K. (2010). Education and civic and social engagement. In OECD, *Improving Health and Social Cohesion through Education* (pp. 65–110). Paris: OECD Publishing. Dostupné z http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/education/improving-health-and-social-cohesion-through-education_9789264086319-en#page1.
- Cameron, A. C. & P. K. Trivedi (2005). *Microeconometrics: methods and applications*. New York, NY: Cambridge University Press. Dostupné z <http://cameron.econ.ucdavis.edu/e240a/ch04iv.pdf>.
- Campbell, D. E. (2006). What Is Education's Impact on Civic and Social Engagement. In OECD, *Measuring the Effects of Education on Health and Civic Engagement. Proceedings of the Copenhagen Symposium* (pp. 25–126). Dostupné z <http://www.oecd.org/education/innovation-education/37437718.pdf>.
- Currie, J. & Moretti, E. (2002). *Mother's Education and the Intergenerational Transmission of Human Capital: Evidence from College Openings and Longitudinal Data* (Working Paper No. 9360). Dostupné z webu National Bureau of Economic Research <http://www.nber.org/papers/w9360>.
- Dagg, P. K. (1991). The psychological sequelae of therapeutic abortion – denied and completed. *American Journal of Psychiatry*, 148 (5), 578–85.
- Daniels, N., Kennedy, B. & Kawachi, I. (2000). Justice Is Good for Our Health. *Boston Review*, 25 (1), 4–9.
- Desjardins, R. (2008). Researching the links between education and well being. *European Journal of Education*, 43 (1), 23–36.
- Edwards, L. N & Grossman, M. (1982). Income and Race Differences in Children's Health in the Mid-1960s. *Medical Care*, 20 (9), 915–930.
- Emler, N. (2001). *Self-Esteem: The Costs and Causes of Low Self-Worth*. London: Joseph Rowntree Foundation.
- Escardibul, O. J. (2005). The Non-monetary Effects of Education on Smoking in Spain. *European Journal of Education*, 40 (1), 45–58.
- Farrington, D. P. (2002). Developmental criminology and risk-focused prevention. In M. Maguire, R. Morgan & R. Reiner (Eds.), *The Oxford Handbook of Criminology* (3rd ed.) (pp. 657–701). Oxford: Oxford University Press.
- Feinstein, L. (2002). Quantitative Estimates of the Social Benefits of Learning, 1: Crime. Wider Benefits of Learning Research Report No. 5. Centre for Research on the Wider Benefits of Learning Institute of Education, London.
- Feinstein, L., D. Budge, J. Vorhaus and K. Duckworth (2008). The social and personal benefits of learning: A summary of key research findings. Centre for Research on the Wider Benefits of Learning, Institute of Education, London.
- Fuchs, V. R. (1982). "Time Preference and Health: An Exploratory Study". *Economic Aspects of Health*, University of Chicago Press, Chicago, pp. 93–120.
- Fuchs, V. R. (2004). "Reflections on the Socioeconomic Correlates of Health". *Journal of Health Economics*, Vol. 23, pp. 653–661.
- Gardner, J. and A. Oswald. 2004. „How is mortality affected by money, marriage, and stress?“. *Journal of He-*

- alth Economics*, Vol. 23 (6), pp. 1 181–1 207.
- Goddard, M. and P. Smith (2001). “Equity of Access to Health Care Services: Theory and Evidence from the UK”. *Social Science and Medicine*, Vol. 53, pp. 1 149–1 162.
- Goldman, D. P. and J. P. Smith (2002). “Can Patient Self-Management Help Explain theSES Health Gradient?” *PNAS (Proceedings of the National Academy of Sciences)* 99. 16, pp. 10 929–10 934.
- Green, A., J. Preston, R. Sabates (2003). *Education Equity and Social Cohesion: A Distributional Model, Wider Benefits of Learning Research Report No. 7*. Centre for Research on the Wider Benefits of Learning Institute of Education, London.
- Grossman, M. and R. Kaestner (1997). “Effects of Education onHealth”, in J. R. Behrman and S. Nevzer (eds.), *The Social Benefits ofEducation*. Ann Arbor, University of Michigan Press, pp. 69–124.
- Gutmann, A. (1999). *Democratic Education* (2nd ed.), Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Harlow, C. (2003). *Education and Correctional Populations*. U.S. Department of Justice, Bureau of Justice Statistics [online]. Dostupné z <https://youthbuild.org/sites/default/files/news/2012/08/3022/ecp.pdf>.
- Havemann, K. and P. Pridmore (2005), “Social Cohesion: The Missing Link to Better Health and Nutrition in a Globalised World”, Conference proceedings, World Bank Conference, “New Frontiers of Social Policy: Development in a Globalizing World”, Arusha, Tanzania.
- Helliwell, J. and R. D. Putnam (1999). “Education and Social Capital”, *NBER WorkingPaper (W7121)*.
- Huang, J., M. Henriette and W. Groot (2009). “A meta-analysis of the effectof education on social capital”, *Economics of Education Review*, Vol. 28, pp. 454–464.
- Hudson, L. (2004). “Level of Analysis for Social Outcomes Indicators”, Paper preparedfor OECD INES Network B Meeting, Camberra, Australie, February, 9–11.
- Kan, K. and W.-D. Tsai. “Obesity and Risk Knowledge”, *Journal of Health Economics*, Vol. 23, pp. 907-934.
- Kendler, K. S., M. C. Neale, P. Sullivan, L. A. Corey, C. O. Gardner and C. A. Prescott (1999). “A Population-Based Twin Study in Women of Smoking Initiation andNicotine Dependence”, *Psychological Medicine*, Vol. 29, pp. 299–308.
- Konu, A. I., T. P. Lintonen and M. K. Rimpelä (2002). „Factors associated with schoolchildren ‘s general subjective well-being“, *Health Education Research*, Vol. 17 (2), pp. 155–165.
- Langton, K. P. and M. K. Jennings (1968), “Political Socialization and the High School Civics Curriculum in the United States”, *American PoliticalScience Review*, Vol. 62(3), pp. 852–867.
- Levin, H. M., C. Kelley (1994). Can Education Do It Alone? *Economics of Education Review*. Vol. 13 (2), pp. 97–108.
- Lleras-Muney, A. (2005). “The Relationship between Education and Adult Mortality inthe United States”, *Review of Economic Studies*, Vol. 72, pp. 189–221.
- Lochner, L. (2004). *Education, Work, and Crime: A Human Capital Approach*. NBER Working Paper No. 10478.
- Lochner, L. (2011). *Non-Production Benefits of Education: Crime, Health, and Good Citizenship*. NBER Working Paper No. 16722.
- Lochner, L., E. Moretti (2003). *The Effect of Education on Crime: Evidence from Prison Inmates, Arrests, and Self-Reports*. Dostupné z <http://emlab.berkeley.edu/~moretti/lm46.pdf>.
- Machin, C., C. Meghir (2004). *Crime and Economic Incentives*. *The Journal of Human Resources*, Vol. 39 (4), pp. 958-979.
- Machin, S., O. Marie and S. Vujić (2000). *Crime and Economic Incentives*. The Institute for Fiscal Studies [online]. Dostupné z <http://discovery.ucl.ac.uk/3918/1/3918.pdf>.
- Mainguet, Ch. a A. Baye (2006). „Defining a framework of indicators to measure the social outcomes of learning“, in OECD Publication, *Measuring the Effects of Education on Health and Civic Engagement*. Proceedings of the Copenhagen Symposium. OECD [online], kapitola 3.C. Dostupné z z <http://www.oecd.org/education/innovation-education/37437718.pdf>.
- McCarthy, M. (1999). “Transport and Health”, in M. Marmont and R. Wilkinson (eds.), *Social Determinants of Health*, Oxford University Press, Oxford.
- Meghir, C., M. Palme and M. Schnabel (2012). *The Effect of Education Policy on Crime: An Intergenerational Perspective*. NBER Working Paper 18145.

- Milligan, K., E. Moretti a P. Oreopoulos (2003). "DOES EDUCATION IMPROVE CITIZENSHIP? EVIDENCE FROM THE U. S. AND THE U. K.," Working Paper 9584, NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH, Cambridge, MA.
- Miyamoto, K. a A. Chevalier (2010). "Education and health", in OECD Publishing, *Improving Health and Social Cohesion through Education*, OECD Publishing [online], kapitola 4. Dostupné z http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oeed/education/improving-health-and-social-cohesion-through-education_9789264086319-en#page1.
- McMahon, W. (1999). "Education and Development: Measuring the Social Benefits", Oxford University Press, Oxford.
- Neidell, M. J. (2003). *Air Pollution, Health, and Socioeconomic Status: The Effect of Outdoor Air Quality on Childhood Asthma*, University of Chicago.
- Nie, N. H., J. Junn and K. Stehlik-Barry (1996). *Education and Democratic Citizenship in America*, University of Chicago Press, Chicago.
- OECD (2001). *Analýza vzdělávací politiky*. Tauris, Praha.
- OECD (2006). *Measuring the Effects of Education on Health and Civic Engagement*. Proceedings of the Copenhagen Symposium. OECD [online]. Dostupné z <http://www.oecd.org/education/innovation-education/37437718.pdf>.
- OECD (2007). *Understanding the Social Outcomes of Learning*. OECD Publications [online]. Dostupné z http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oeed/social-issues-migration-health/understanding-the-social-outcomes-of-learning_9789264034181-en#page104.
- OECD (2012). *Education at a Glance 2012: OECD Indicators*. OECD Publishing [online]. Dostupné z http://www.oecd.org/edu/EAG%202012_e-book_EN_200912.pdf.
- OECD (2010). *Improving Health and Social Cohesion through Education*. OECD Publishing [online]. Dostupné z http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oeed/education/improving-health-and-social-cohesion-through-education_9789264086319-en#page1.
- OECD (2013). *Education at a Glance 2013. OECD Indicators*. OECD Publishing [online]. Dostupné z <http://www.oecd.org/edu/eag2013%20%28eng%29--FINAL%2020%20June%202013.pdf>.
- Oreopoulos, P. (2007). "Do dropouts drop out too soon? Wealth, health and happiness from compulsory schooling", *Journal of Public Economics* 91 (11–12), 2 213–2 229.
- Preston, J., A. Green (2003). *The Macro-Social Benefits of Education, Training and Skills in Comparative Perspective, Wider Benefits of Learning Research Report No. 9*. Centre for Research on the Wider Benefits of Learning Institute of Education, London.
- Putnam, R. D. (2000). *Bowling alone: the collapse and revival of American community*. Simon & Schuster, New York, NY.
- Riddel, W. C. (2004). *The Social Benefits of Education: New Evidence on an Old Question*. Paper prepared for the conference "Taking Public Universities Seriously", University of Toronto, December 3–4, 2004.
- Rosenstock, I. M. (1974). "Historical Origins of the Health Belief Model", *Health Education Monographs*, Vol. 2.4, pp. 329–335.
- Rudman, L., M. Gonzales and E. Borgida (1999). "Mishandling the Gift of Life: Noncompliance in Renal Transplant Patients", *Journal of Applied Social Psychology*, Vol. 29, pp. 834–851.
- Rutter, M.; Giller, H. & Hagell, A. (1998). *Antisocial Behaviour by Young people: the Main Messages from a Major Review of Research*, Knutsford: Social Information Systems Limited.
- Sabates, R. and L. Feinstein (2006). "Education and the Take-up of Preventative Health Care", *Social Science and Medicine*, Vol. 62, pp. 2 998–3 010.
- Ricardo Sabates and Leon Feinstein. Effects of Government Initiatives on Youth Crime. *Oxford Economic Papers*, 60 (3): 462–83, 2007.
- Sampson, R. J. & Laub, J. H. (1993). *Crime in the Making*, Cambridge: Harvard University Press.
- Schuller, T., J. Bynner, T. Green, L. Blackwell, C. Hammond, J. Preston (2000). *MODELLING AND MEASURING THE WIDER BENEFITS OF LEARNING: An Initial Synthesis*. Centre for Research on the Wider Benefits of Learning, Institute of Education / Birkbeck College.
- Schuller, T., J. Preston, C. Hammond, A. Brassett-Grundy and J. Bynner (2004). "The Benefits of Learning:

- The Impacts of Formal and Informal Education on Social Capital, Health and Family Life”, Routledge Farmer.
- Soukup, P., S. Křečková, J. Schubert, M. Ševců, A. Staněk, L. Truksová, S. Zeipeltová (2010). Národní zpráva z Mezinárodní studie občanské výchovy. Ústav pro informace ve vzdělávání, Praha.
- Sovinová, H., Csémy, L. n. d. Kouření cigaret a pití alkoholu v České republice. Státní zdravotní ústav [online]. Dostupné z http://www.szu.cz/uploads/documents/czsp/aktuality/Koureni_20a_20Alkohol.pdf.
- Stevens, P., R. Lupton, T. Mujtaba, L. Feinstein (2007). The Development and Impact of Young People’s Social Capital in Secondary Schools, Wider Benefits of Learning Research Report No. 24. Centre for Research on the Wider Benefits of Learning Institute of Education, London.
- Stretcher, V. and I. M. Rosenstock (1997). “The Health Belief Model”, in K. Glanz, F. M. Lewis and B. K. Rimer (eds.), *Health Behavior and Health Education: Theory, Research and Practice*, Jossey-Bass, San Francisco, CA.
- Šafr, J., I. Bayer, M. Sedláčková. „Sociální koheze. Teorie, koncepty a analytická východiska“, *Sociologický časopis*, Vol. 44, No. 2, pp. 247–269.
- Taylor, R. J., H. A. Mamoon, S. L. Morrell and G. V. Wain (2001). “Cervical Screening by Socioeconomic Status in Australia”, *Australian and New Zealand Journal of Public Health*, Vol. 25.3, pp. 256–260.
- Verba, S., K. L. Schlozman a H. E. Brady (1995). *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- de Walque, D. (2004). “Education, Information, and Smoking Decisions: Evidence from Smoking Histories, 1940–2000”, World Bank Policy Research Working Paper 3362, World Bank.
- Wardle, J., S. Williamson, K. McCaffery, S. Sutton, T. Taylor, R. Edwards, W. Atkin (2003). “Increasing Attendance at Colorectal Cancer Screening: Testing the Efficacy of a Mailed, Psychoeducational Intervention in a Community Sample of Older Adults”, *Health Psychology*, Vol. 22.1, pp. 99–105.
- Wolfe, B. L. and R. H. Haveman. “Social and nonmarket benefits from education in an advanced economy,” Conference Series [Proceedings], Federal Reserve Bank of Boston, issue Jun, pages 97–142.
- World Health Organisation (1946). WHO definition of Health. Dostupné z: <http://www.who.int/about/definition/en/print.html>.
- World Health Organization (2009). Global Health Risks. Mortality and burden of disease attributable to selected major risks. WHO Press, Geneva, Switzerland.

4 LIDSKÝ KAPITÁL A NÁVRATNOST INVESTIC DO VZDĚLÁNÍ

Markéta Páleníková

ABSTRAKT

Kapitola informuje o teorii lidského kapitálu, jeho ekonomických společenských a individuálních dopadech. Čtenář je seznámen se způsoby měření lidského kapitálu (teoretickými přístupy a praktickými zkušenostmi). Dále je obeznámen s výpočtem míry návratnosti investic do vzdělávání, a to na společenské i individuální úrovni. Tato část je doplněna o aktuální výstupy analýzy OECD. V závěrečné části kapitoly jsou shrnuty podmínky efektivního využití lidského kapitálu, které jsou obohaceny o případovou studii ČR.

4.1 ÚVOD

Lidský kapitál je v posledních letech často skloňovaným pojmem v odborných i laických diskusích, vědeckých člancích, strategických dokumentech a především ústředním tématem jednotlivých politik na národní i evropské úrovni. Je vnímám jako hybatel ekonomického pokroku a blahobytu jednotlivce, ale především také celé společnosti. Jednotlivé vlády proto ve svých strategiích počítají s rozvojem lidských zdrojů na svém území a vypracovávají koncepční záměry v oblasti vzdělávání a pracovních trhů s cílem zvyšovat úroveň lidského kapitálu a tím zajistit konkurenceschopnost daného regionu. Zvyšování úrovně lidských zdrojů začlenila do svých cílů také Evropa 2020 (online).

Tato kapitola přináší čtenáři stručný exkurz do problematiky lidských zdrojů. Snaží se o vysvětlení tohoto pojmu, seznamuje s jeho počátky v ekonomických teoriích. Jednotlivé podkapitoly se věnují významnosti politik orientovaných na lidské zdroje, podávají výčet užitků plynoucích z investic do vzdělávání, které se přímo na zvyšování úrovně lidských zdrojů podílí. Nechybí pohled OECD, včetně případové studie návratnosti investic do vzdělávání v jednotlivých zemích.

Závěrečná část je věnována situaci v oblasti lidských zdrojů v ČR a podmínkám jejich efektivního využití.

4.2 VYMEZENÍ POJMU LIDSKÝ KAPITÁL A JEHO MĚŘENÍ

Těžko bychom našli termín, který je v poslední době v souvislosti s ekonomickým pokrokem tak často skloňován jako „lidský kapitál“. Přesnou definici tohoto pojmu však budeme hledat stěží. Jak dokládá například Koubek (online), termín se ve větší míře začal používat relativně nedávno a v řadě případů nesprávně. Autor ve svém článku upozorňuje na původní význam pojmu a jeho používání spíše v souvislosti s řízením lidských zdrojů v soukromých organizacích. Nicméně podotýká, že: „Uplatnění teorie lidského kapitálu v jiných celcích, než jsou organizace (např. na v regionech či státních útvarech), má pozitivní dopad na pozornost věnovanou vzdělávání a na investice do vzdělávání a samozřejmě i pozitivní dopad na vyspělost a ekonomickou konkurenceschopnost těchto celků.“ (tamtéž).

Diskusi k definici pojmu lidského kapitálu otevírá dále například Filipová (2008, s. 5), když uvádí, že: „lidský kapitál je široký pojem zahrnující různé formy investic do lidí, mezi které patří zejména školní a další vzdělávání, výdaje na zdravotní péči, výživa atd.“ Nicméně dále podotýká, že se v ekonomické teorii setkáváme s vymezením pojmu tak, jak je znám od hlavního představitele teorie lidského kapitálu Garyho Beckera. Ten jej chápe jako „znalosti, schopnosti, dovednosti (včetně zdravotních a fyzických schopností) získané prostřednictvím školního a dalšího vzdělávání, sportovních a podobných aktivit, rodinnou výchovou apod., kterými disponují jednotliví členové společnosti.“ (Wawrosz, P., Heissler, H., 2011, s. 11.)

OECD například definuje lidský kapitál jako: „the knowledge, skills, competencies and attributes embodied in individuals that facilitate the creation of personal, social and economic well-being“ (Keeley, 2007, s. 29.)

Pro potřeby našeho textu budeme pod pojmem lidský kapitál rozumět souhrn znalostí a dovedností člověka, které získal studiem (v rámci vzdělávacího procesu), dalším vzděláváním⁶⁹ a praxí.⁷⁰ Blíže k definici, publikace OECD (Keeley, 2007, online), Veselý (2006), či Filipová (2008).

Význam lidského kapitálu se začal formovat již v 18. století, kdy skotský ekonom Adam Smith začal prosazovat myšlenku, že hybatelem ekonomického pokroku nejsou pracovníci jako masa, nýbrž schopnosti a dovednosti všech obyvatel nebo členů společnosti. Každý z nich musí zaplatit určitou cenu, aby takové schopnosti a dovednosti získal, avšak ty se jim bohatě zúročí (Keeley, 2007).

Myšlenku Smitha začali ekonomové podrobněji rozpracovávat až v druhé polovině 20. století, kdy se pokoušeli vysvětlit teorii ekonomického růstu, kdy kromě faktorů

⁶⁹ Další vzdělávání je zde míněno jako část celoživotního vzdělání. Vzdělání následující po ukončení přípravy na budoucí zaměstnání. Tedy vzdělávání v průběhu ekonomicky aktivního života.

⁷⁰ Taktéž Veselý (2006), či Filipová (2008).

jako je práce, fyzický kapitál, označili význam lidí, respektive jejich znalostí a schopností (jinými slovy lidský kapitál) jako jeden z faktorů ekonomického růstu (tamtéž).

Teorie lidského kapitálu spočívá v myšlence, že investice do vzdělávání jsou nositeli vyšších budoucích příjmů a produktivity. Za její průkopníky byli považováni Schultz a Becker, kteří se jako první o změření míry návratnosti investic do vzdělání pokusili (Veselý, 2006).

Teorie je založena na předpokladu, že lidé, kteří investují do vzdělání, zejména do vyššího vzdělání a odloží spotřebu, respektive svůj příjem ve prospěch studia, zhodnotí tyto investice a zvýší tak svůj celoživotní příjem. Jak si ukážeme v dalších podkapitolách, v praxi se k vyjádření míry návratnosti investic do vzdělávání používá vnitřní výnosové procento nebo také čistá současná hodnota. K jednotlivým metodám viz například Urbánek (online).

4.3 SPOLEČENSKÉ A INDIVIDUÁLNÍ VÝNOSY Z LIDSKÉHO KAPITÁLU

Jednotlivec, který investuje do svého vzdělání a pokračuje ve svém počátečním studiu, se vzdává části svého příjmu, který by získal, kdyby šel například po střední škole pracovat. Činí tak, jelikož očekává, že vyšším studiem dosáhne vyšších celoživotních příjmů. Před rozhodnutím, zda pokračovat ve studiu, či nikoli, provádí de facto cost-benefit analýzu jednotlivých variant: (a) pokračovat ve studiu, nebo (b) zapojit se do pracovního procesu. Výsledkem je vyčíslení tzv. individuální míry návratnosti investic do vzdělání.

Obdobně jako jednotlivec se chová společnost v situaci, kdy se rozhoduje o tom, zda investovat do vzdělání svých členů, nebo nechat náklady na vzdělávání plně nebo zčásti na jednotlivci. V této souvislosti hovoříme o společenské míře návratnosti investic do vzdělávání.

Individuální, stejně jako společenská míra návratnosti investic do vzdělání je předmětem každoročních analýz (Education at a Glance), kterou zpracovává OECD. Individuální míru návratnosti (dále jen IMN) vypočítává pomocí dvou ukazatelů: (a) čisté současné hodnoty (NPV – net present value) a za (b) vnitřního výnosového procenta (IRR – internal rate of return). Obdobně je ve zmiňovaném výzkumu postupováno při výpočtu společenské míry návratnosti (dále jen SMN). Podrobněji k obsahu těchto ukazatelům viz Education at a Glance (2012).⁷¹ Jiné postupy při výpočtu nalezneme například ve stati Urbánek (online).

71 Chapter A, The Output of Educational Institutions and the Impact of Learning, pg. 172, Methodology.

„Existují v zásadě dva přístupy pro kalkulaci finanční návratnosti ze vzdělání. Jedna je založena na teorii finančních investic a druhá na ekonomice pracovního trhu, na ekonometrii pracovního trhu.

- Základem pro investiční přístup je diskontní míra (the time-value of money), která umožňuje porovnat náklady (výdaje) v čase. Výsledkem je pak výpočet právě IRR, nebo NPV.
- Ekonometrický přístup založen na ekonomice pracovního trhu pochází od Mincer (1974). V rámci tohoto přístupu jsou přínosy (budoucí výnosy) vypočítávány na základě odhadů regrese výdělků za roky studia a zkušeností trhu práce. Tento model například rozlišuje různé úrovně vzdělání, zahrnuje efekty (výhody) ze zaměstnání, rozlišuje přínosy podle pohlaví a druhu zaměstnání, jako je například částečný pracovní úvazek, apod.

Kromě problémů s dostupností dat, hlavní rozdíl mezi těmito dvěma přístupy spočívá v tom, že investiční přístup je výhledový (přestože jsou použita historická data), zatímco ekonometrický přístup se snaží odhadnout aktuální přínos vzdělání na hrubé výdělky za využití takových faktorů, které mohou výdělky a jiné výnosy ovlivnit. Toto je třeba mít na paměti při interpretaci výsledků. Investiční přístup se zaměřuje na současné podněty, které ovlivňují jednotlivce při investičním rozhodování a snaží se odhadnout takové proměnné, které nejsou ex-ante známy, ale mohou ovlivňovat průměrné výdělky a jednotlivec tak může očekávání těchto výdělků zahrnout do rozhodování o tom, zda investovat do vzdělání.“ (Education at a Glance, box A9.1, s. 167.)⁷²

Benefity z vyšší úrovně vzdělání neplynou pouze jednotlivci, ale i celé společnosti. Na druhé straně pro tyto benefity je třeba vynaložit určité úsilí, ať už je to průchod vzdělávací soustavou na straně jednotlivce, odložení současné spotřeby, ale i nemalé finanční výdaje jednotlivce i společnosti na provoz vzdělávacího systému. Jednotlivé výnosy jednotlivce (individuální) a společnosti (společenské), stejně jako jejich náklady shrnuje následující tabulka.

72 Přeloženo autorkou

Tabulka 1. Individuální a společenské náklady a výnosy ze vzdělání

	Individuální	Společenské
Náklady	přímé výdaje do vzdělávání přímé (výdaje za učebnice, studijní materiály, apod.)	přímé výdaje do vzdělávacího systému
	nepřímé ušlá mzda, čas strávený výukou	mepřímé ušlé příjmy na daních
Výnosy	Přímé vyšší příjem	přímé vyšší daňové příjmy
	nepřímé vyšší statut, nižší riziko nezaměstnanosti	nepřímé nižší výdaje sociální dávky lepší zdravotní stav, nižší kriminalita, ekonomický růst

Pramen: Zpracováno autorkou podle OECD, 2012

„Abychom porozuměli tomu, jak jsou rozloženy benefity a náklady mezi jednotlivce a společnost, musíme porozumět jejich kalkulaci. Kalkulace benefitů zahrnuje výdělků, daně, sociální příspěvky, sociální transfery, ale stejně tak rozdílnot v získávání zaměstnání jednotlivce s odlišnou úrovní vzdělání. Náklady zahrnují veřejné (společenské) a soukromé (individuální) přímé náklady, stejně tak ušlé příjmy po dobu studia, odhadovanou pravděpodobnost nalezení zaměstnání, ušlé daně, sociální příspěvky a sociální transfery.“ (OECD, 2012, s. 164.)

Jaké jsou skutečné individuální výnosy z vysokoškolského studia, prezentují výsledky OECD, které jsou shrnuty v následujícím boxu.

Výnosy z vysokoškolského vzdělání

Čisté individuální výnosy z vysokoškolského, respektive terciárního vzdělání jsou u mužů i žen v průměru o 60 % vyšší než výdělků jednotlivců s dosaženým pouze vyšším sekundárním neterciárním vzděláním. Výdělků z investic do vzdělání jsou vyšší u mužů (s výjimkou Austrálie, kde jsou u mužů a žen téměř stejné, a Španělska a Turecka, kde ženy s terciárním vzděláním dosahují vyšších výdělků než muži). Napříč zeměmi OECD mohou ženy s terciárním vzděláním dosahovat v průměru USD 110 000, zatímco muži USD 162 000 (OECD, 2012, s. 166, volně přeloženo). Více k návratnosti investic (společenské i individuální) a kvantifikaci jednotlivých komponentů viz Chapter A „The output of Educational Institutions and the Impact of Learning“.

4.4 MĚŘENÍ ÚROVNĚ LIDSKÉHO KAPITÁLU A PODMÍNKY JEHO EFEKTIVNÍHO VYUŽITÍ

Způsobů, jak změřit úroveň lidského kapitálu je několik. Filipová (2008) uvádí:

- měření dle nejvyššího dokončeného vzdělání;
- přímé testování dovedností;
- odhad tržní hodnoty lidského kapitálu;
- náklad na vytvoření lidského kapitálu.

Mezi nejčastěji využívaný ukazatel patří *měření lidského kapitálu dle nejvyššího dokončeného vzdělání*. Vypočítá se jako podíl osob ve věku 25 – 64 let, které dosáhly vyšší střední nebo vysokoškolské vzdělání⁷³ na celkovém počtu osob ekonomicky aktivního věku⁷⁴. Tento přístup však má některá omezení. Kvalita vzdělávacích systémů se vzájemně liší, zahrnuje pouze jednu složku celoživotního učení (počáteční vzdělávání), nebere v úvahu opotřebení lidského kapitálu. (Filipová, 2008).

Box níže prezentuje krátkou případovou studii úrovně lidského kapitálu v České republice a ve vybraných zemích OECD.

Úroveň lidského kapitálu v ČR a OECD

Česká republika disponuje příznivým podílem dospělé populace s pouze primárním a nižším sekundárním vzděláním (jedná se o dokončenou základní školu). Pouze 9 % dospělé populace v ČR dosahuje pouze základní vzdělání. Podstatně horší situace je v zemích OECD, kde má v průměru 29 % dospělé populace pouze primární a nižší sekundární vzdělání (České školství v mezinárodním srovnání, 2011) .

Velmi příznivá je situace v podílu dospělých v ČR, kteří mají ukončené vyšší sekundární vzdělání (střední školu). Podíl dospělých v ČR s touto úrovní vzdělání dosahuje 76 % (průměr OECD pouze 44 %) (tamtéž) .

Oproti tomu podstatně horší je situace v podílu dospělých, kteří disponují úspěšným ukončením terciárního vzdělání.⁷⁵ V ČR je takových dospělých pouze 14 %. V zemích OECD však terciárního vzdělání dosahuje v průměru více než jedna čtvrtina dospělých (28 %). Za nízký podíl vysokoškolsky vzdělaných dospělých byla ČR často kritizována. Nicméně, dle aktuální studie Střediska vzdělávací politiky Univerzity Karlovy (2010) je

73 Při porovnávání stupňů vzdělání se pro mezinárodní komparaci využívá klasifikace ISCED 97. Ta rozděluje celkem 7 stupňů vzdělání. 0 – preprimární, 1 – primární, 2 – nižší sekundární, 3 – vyšší sekundární, 4 – postsekundární, 5 – terciární, 6 – terciární – druhý stupeň. Podrobněji viz metodika zveřejněná Českým statistickým úřadem, dostupná na http://www.czso.cz/csu/klasifik.nsf/i/metodika_mezinarodni_klasifikace_vzdelani_isced_97

74 Ekonomicky aktivní = pracovní síla = zaměstnaní + nezaměstnaní

nutné mít na paměti, že v mezinárodních statistikách jsou uváděna data z roku 2007 nebo 2008 a nereflexují rychle se měnící situaci v ČR. „Již několik posledních let patří totiž Česká republika k zemím, kde počet absolventů s terciárním vzděláním roste nejrychleji. Pro aktuálnější srovnání tohoto vývoje je proto vhodnějším ukazatelem podíl absolventů vysokých škol z odpovídající věkové skupiny...“ (Středisko vzdělávací politiky, 2010, s. 2).

Zpráva dále uvádí, že přestože tento podíl ještě v roce 2000 činil pouze necelých 14 %, do roku 2008 se výrazně zvýšil a ČR se přiblížila průměrné hodnotě vyspělých zemí. V roce 2009 dokonce podíl čerstvých absolventů vysokých škol dosáhl 44 % a očekává se nadále pokračování tohoto vývoje. „V důsledku uvedeného trendu budou kolem roku 2017 mladí lidé s vysokoškolským a vyšším odborným vzděláním tvořit více než polovinu kohorty ve věku 25–34 let.“ (tamtéž, s. 2). To povede dle výsledků studie k výrazným změnám na trhu práce

4.4.1 Přímé testování dovedností

„Druhý způsob měření lidského kapitálu spočívá v přímém testování osob prostřednictvím mezinárodního šetření gramotnosti osob (IALS – International Adult Literacy Survey). Šetření IALS vytváří model, který by mohl být použitý k testování řady charakteristických znaků vztahujících se k lidskému kapitálu. Zahrnuje interview s velkým vzorkem ekonomicky aktivního obyvatelstva, které se skládá ze dvou částí... Výhodou tohoto měření lidského kapitálu je přesnější zjištění schopností ekonomicky aktivního obyvatelstva, než které představuje dosažené vzdělání, protože měří skutečné schopnosti a dovednosti, kterými disponuje respondent v okamžiku řešení testu. Nevýhodou je nákladnost provádění specifického šetření.“ (Filipová, 2008, s. 13.)

Filipová informuje, že IALS bylo poprvé realizováno v roce 1994, další etapa proběhla pak v roce 1996 a 1998, kdy se do projektu zapojila i Česká republika. Dále podotýká, že šetření ukázalo silnou vazbu mezi úrovní gramotnosti a ekonomickým potenciálem země.

Výzkumy tohoto typu jsou realizovány pouze ojediněle, a to vzhledem k jejich náročnosti. Jakousi alternativou jsou pak výzkumy PISA (Programme for International Student Assessment)⁷⁶, jak uvádí Filipová (2008), které jsou však zaměřeny na prověřování znalostí a schopností 15letých žáků.

Nicméně v letech 2010 – 2013 má probíhat poměrně rozsáhlý výzkum PIAAC (Programme for the International Assessment of Adult Competencies), který „je zaměřen na hodnocení úrovně základních dovedností potřebných pro úspěch v běžném životě i na pracovním trhu u dospělých ve věku 16 – 65 let a mapuje rovněž využití těchto

⁷⁵ Součástí terciárního vzdělání je také studium vyšší odborné školy.

⁷⁶ Více viz <http://www.oecd.org/pisa/>

dovedností v každodenním osobním i pracovním životě.“ Více viz Informace o mezinárodním výzkumu dospělých (PIAAC) (online).

4.4.2 Odhad tržní hodnoty lidského kapitálu a náklad na vytvoření lidského kapitálu

V prvním případě se pro ocenění schopností a dovedností na trhu využívá mzda a v druhém případě jsou to výdaje na daný typ vzdělávání. V případě formálního vzdělávání. V případě neformálního vzdělávání se měří nepřímým prostřednictvím nákladů příležitosti (počet hodin věnovaných neformálnímu vzdělávání se vynásobí průměrnou čistou hodinovou mzdou v dané zemi v daném čase).

Box níže ukazuje, jaké jsou výdaje na vzdělávání v České republice a v zemích OECD. Dle výdajů tedy můžeme podle ukazatele odhadnout, jak si na tom s hodnotou lidského kapitálu stojí Česká republika ve srovnání s průměrem zemí OECD.

Výdaje na vzdělání jako procento HDP

V roce 2009 vynaložila Česká republika 4,8 % HDP na vzdělávání, což bylo o 1,4 % méně, než činil průměr zemí OECD (6,2 %), v zemích EU 21 dosahovaly výdaje úrovně 5,9 % HDP. Výrazně pod průměrem zemí OECD jsme v případě výdajů na neterciární vzdělávání (tedy primární, sekundární a postsekundární). Země OECD vydávají průměrně na neterciární vzdělávání 4 % HDP, kdežto Česká republika je na úrovni 1,3 % HDP.

Zjednodušeně řečeno, vzdělávání v ČR je oproti průměru OECD značně poddimenzováno. Nicméně je nutné při interpretaci vycházet také například z rozdílného počtu studentů, platu učitelů apod. (České školství v mezinárodním srovnání, 2012).

Během poslední dekády se polovina růstu HDP zemí OECD vztahovala k růstu mezd vysokoškolsky vzdělaných pracovníků. (OECD, 2012)

Podíl vysokoškoláků, chceme-li vyšší úroveň lidského kapitálu, jak upozorňuje Filipová (2008) sám o sobě nestačí k získávání výhod z LK plynoucích. Důležité je též nastavit podmínky, aby společnost disponibilní lidský kapitál efektivně využila. K tomu je zapotřebí (srovnej Filipová, 2008):

- flexibilní fungování trhu práce, respektive je nutno vytvářet takové podmínky, které umožní rychlou adaptaci pracovní síly na měnící se situaci na trhu práce;
- flexibilní školství, tedy situace, kdy vzdělávací soustava odpovídá potřebám trhu práce;
- rozvoj celoživotního vzdělávání - zejména přístup dospělé populace k účasti na nejrozumnějších formách dalšího vzdělávání.
- Situaci v ČR dle sledovaných ukazatelů znázorňuje box níže.

Ukazatele efektivního využití lidského kapitálu v ČR

Pro náhled na flexibilitu trhu práce (jedna z podmínek) můžeme využít zjednodušený ukazatel dlouhodobé nezaměstnanosti. Hodnoty tohoto ukazatele v ČR a EU (27) zobrazuje následující tabulka. Dlouhodobou nezaměstnaností zde budeme rozumět míru nezaměstnanosti osob, které jsou bez zaměstnání (bez práce) po dobu dvanácti měsíců.

Tabulka 2. Míra dlouhodobé nezaměstnanosti v letech 2007-2011

	2007	2008	2009	2010	2011
Česká republika	2,8	2,2	2,0	3,0	2,7
EU (27)	3,1	2,6	3,0	3,9	4,1

Pramen: Eurostat, dostupné na <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdsc330&plugin=1>

Jak je patrné z tabulky, dlouhodobá nezaměstnanost v případě České republiky není nijak hrozivá, dosahuje podprůměrných hodnot. Vysoká dlouhodobá nezaměstnanost může indikovat problémy trhu práce, které mohou být prohlubovány nevyhovující politikou zaměstnanosti, příliš štědrým sociálním systémem, nebo nevyhovující strukturou vzdělávacího systému.

Pomocným ukazatelem pro pohled na flexibilitu vzdělávacího systému, tedy na to, zda vzdělávací systém dostatečně reaguje na potřeby trhu práce, může být ukazatel specifické míry nezaměstnanosti absolventů nebo mladistvých⁷⁷. Na stránkách Eurostatu jsou k dispozici hodnoty míry nezaměstnanosti osob ve věku 15 - 24 let. Jelikož v této věkové kohortě jsou zachyceni rovněž absolventi jednotlivých stupňů vzdělávací soustavy, bude vhodné sledovat tuto specifickou míru nezaměstnanosti kvůli výkyvům způsobeným přílivem čerstvých absolventů vždy k dubnu určitého roku. K dubnu tohoto roku (2012) dosahovala sledovaná míra nezaměstnanosti v ČR 19,7 % a pro EU (27) činil tento ukazatel 22,6 % (Eurostat, online).

Poslední ze sledovaných podmínek efektivního využití lidského kapitálu je fungující celoživotní vzdělání. Pro zjednodušený pohled na tuto podmínku využijeme ukazatele podílu dospělé populace, která se účastní některé z forem celoživotního vzdělávání. Hodnoty tohoto ukazatele zobrazuje následující tabulka.

Tabulka 3. Podíl dospělé populace ve věku 25-64 let, která se účastní nějaké formy vzdělávání (v %)

	2007	2008	2009	2010	2011
Česká republika	5,7	7,8	6,8	7,5	11,4
EU (27)	9,3	8,4	9,3	9,1	8,9

Pramen: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=trng_lfse_04&lang=en

Jak je patrné z hodnot v tabulce, situace v míře účasti dospělé populace na celoživotním vzdělávání v případě ČR přesahuje průměr EU (27). (Páleníková, 2012)

4.5 OTÁZKY A ÚKOLY

1. Definujte pojem lidský kapitál.
2. Pokuste se identifikovat hlavní výnosy ze vzdělávání a výdaje do vzdělávání, a to jak na společenské, tak individuální úrovni.
3. Jaké jsou dle publikace OECD Education at a Glance individuální a společenské přínosy ze vzdělání pro Českou republiku. Najděte si zemi s vyšší mírou výnosů a nižší mírou výnosů. Pokuste se rozebrat jednotlivé složky a vysvětlit rozdíl v celkové míře návratnosti investic do vzdělání pro ČR a sledovanou zemi.
4. Diskutujte výhody a nevýhody jednotlivých ukazatelů kvantifikace úrovně lidského kapitálu.
5. Jaký význam má pro kvantifikaci lidského kapitálu podle vás přímé testování dovedností? Předčí výhody tohoto způsobu jeho nedostatky?
6. Co je to PISA? Jaké dopady mají podle vás výsledky tohoto šetření na kvalitu vzdělávacích systémů?
7. Představte hlavní faktory efektivního využití lidského kapitálu. Vyberte jeden z nich a diskutujte o situaci v ČR.

LITERATURA

- České školství v mezinárodním srovnání. Stručné seznámení s vybranými ukazateli publikace OECD Education at a Glance 2011, Ústav pro informace ve vzdělávání, Praha, 2011, [online], [cit-07-11-11], dostupné na http://www.google.cz/url?sa=t&rct=j&q=%C4%8Desk%C3%A9%20C5%A1kolstv%C3%AD%20v%20mezin%C3%A1rodn%C3%ADm%20srovn%C3%A1n%C3%AD&source=web&cd=4&sqi=2&ved=0CD8QFjAD&url=http%3A%2F%2Fwww.msmt.cz%2Ffile%2F17526_1_1%2F&ei=KKS-3TouLMMWeOpSnqeAL&usq=AFQjCNEbjRXjkQi-7dw4S5iqoPWrI67x6A.
- České školství v mezinárodním srovnání – Stručné seznámení s vybranými ukazateli publikace OECD, Education at a Glance, 2012, MŠMT, [online], [cit-12-08-2013], dostupné na www.msmt.cz/file/24198_1_1.
- Education at a Glance 2012: OECD Indicators, OECD Publishing, 2012, [online], [cit-06-07-2013], dostupné na <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2012-en>.
- Eurostat, [online], [cit-03-07-2013], dostupné na <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdsc330&plugin=1>.
- Eurostat, [online], [cit-12-06-2013], dostupné na http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database.
- Evropa 2020, Evropská komise, [online], [cit-09-08-2013], dostupné na http://ec.europa.eu/europe2020/index_cs.htm.
- Filipová, L. Lidský kapitál a jeho efektivní využití jako zdroj ekonomického růstu v České republice. Studie 3/2008, Studie národohospodářského ústavu Josefa Hlávky, Praha, 2007. ISBN 80-86729-38-9.
- Kalous, J., Veselý, A. (ed.), Vybrané problémy vzdělávací politiky. Univerzita Karlova v Praze, Karolinum, Praha, 2006. ISBN 80-246-1262-3.
- Keeley, B., Human Capital, How what you know shapes your life, OECD, 2007, [online], [cit-10-08-2013], dostupné na <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/0107101e.pdf?expires=1372347963&id=id&accname=guest&checksum=B43449411C5308B6E96585979631909D>.
- Koubek, J., Několik poznámek k pojetí lidského kapitálu, VŠE, Praha, 2009, [online], [cit-10-08-2013], dostupné na http://kdem.vse.cz/resources/relik09/Prispevky_PDF/Koubek.pdf.
- Koucký, J., Zelenka, M., Postavení vysokoškoláků a uplatnění absolventů vysokých škol na pracovním trhu 2010, Středisko vzdělávací politiky, Univerzita Karlova v Praze, Praha, 2010. [online], [cit-07-11-11], dostupné na http://www.strediskovzdelavacipolitiky.info/download/SVP_MF_v2.pdf.
- Mezinárodní výzkum dospělých, [online], [cit-12-07-2013], dostupné na <http://www.piaac.cz/sials>.
- Páleníková, Markéta, Flexibilita vzdělávacího systému v Jihomoravském kraji. In Jan Šelešovský, Petr Valouch. Dopady vybraných veřejných politik na regionální rozvoj v České a Slovenské republice. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2012, s. 201–215. ISBN 978-80-210-5805-7.
- Urbánek, V., Vzdělání a lidský kapitál [online], [cit-16-07-13], dostupné na http://kvf.vse.cz/storage/1168948787_sb_urbanek.pdf.
- Veselý, A.: Teorie mnohačetných forem kapitálu, Veřejná politika a prognostika PPF – 014, UK, Praha, 2006. ISSN 1801-5999 [online], [cit-03-11-11], dostupné na http://publication.fsv.cuni.cz/attachments/117_014_Vesely.pdf.
- Wawrosz, Heissler, Investice do lidského kapitálu jako předpoklad úspěšnosti investic do sociálního kapitálu, Naše společnost, časopis Centra pro výzkum veřejného mínění Sociologického ústavu AV ČR, v. v. i., 9/2011, Praha, 2011. ISSN 1214-438X.

5 ORGANIZAČNÍ USPOŘÁDÁNÍ VZDĚLÁVACÍHO SYSTÉMU

Zuzana Špačková

ABSTRAKT

Tato kapitola je věnována představení struktury českého vzdělávacího systému. Nejprve čtenáře seznamuje se základními principy a legislativou, které upravují poskytování vzdělávání v ČR. Dále ve stručnosti představuje mezinárodní standardní klasifikaci vzdělávání ISCED. Navazuje představení jednotlivých úrovní vzdělávání v ČR (členěných dle ISCED). Každá část přináší obecné informace o dané úrovni doplněné o základní statistiky. Závěr kapitoly je věnován představení orgánů správy a institucí ve školství.

5.1 ZÁKLADNÍ PRINCIPY A LEGISLATIVA

Poskytování vzdělávání v České republice se řídí základními principy, které jsou obsaženy v **Listině základních práv a svobod** (která je součástí ústavního pořádku ČR). Dle článku 33 Listiny mají všichni právo na vzdělání, přičemž v případě základních a středních škol mají občané právo na vzdělání poskytované bezplatně.

Oblast školství upravuje zejména šest zákonů: zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (zkráceně **školský zákon**) a **zákon** č.111/1998 Sb., o vysokých školách, dále zákon č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních, zákon č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnicích, zákon č. 306/1999 Sb., o poskytování dotací soukromým školám, předškolním a školským zařízením, a zákon č. 179/2006 Sb., o ověřování a uznávání výsledků dalšího vzdělávání.

Tato kapitola vychází zejména ze školského zákona (jenž upravuje veškeré vzdělávání s výjimkou vysokoškolského) a zákona o vysokých školách.

5.2 ÚROVNĚ VZDĚLÁVÁNÍ DLE ISCED

Jednotlivé úrovně vzdělávání v ČR odpovídají členění dle mezinárodní klasifikace vzdělávání ISCED (International Standard Classification of Education). Tu vytvořilo UNESCO v 70. letech minulého století za účelem umožnění mezinárodního srovnání

vzdělávacích systémů. Český statistický úřad pracoval od roku 2008 s klasifikací ISCED 97, jež rozlišovala sedm úrovní vzdělávání (ISCED 0-6).

ISCED 97 prošla důkladnou revizí, kterou si vyžádaly reformy ve vzdělávacích systémech uskutečněné v souvislosti s Boloňským a Kodaňským procesem.⁷⁷ Tato revize změnila počet úrovní i další určující části kódového označení. Novou (revidovanou) klasifikaci ISCED 2011 začal Český statistický úřad používat od 1. 1. 2014.

Klasifikace **ISCED 2011** byla doplněna o nové kategorie, čímž reagovala na rozšíření vzdělávání v raném dětství a restrukturalizaci terciárního vzdělávání. Lépe tak odpovídá aktuálním úrovním vzdělávání a kvalifikací. ISCED 2011 se člení do devíti úrovní, čímž v podstatě odpovídá počtu úrovní v Evropském rámci kvalifikací (EQF).⁷⁸ Oproti kvalifikaci ISCED 97 úroveň 0 zahrnuje i vzdělávání v raném dětství do 3 let (kategorie 010) a terciární vzdělávání je členěno do čtyř úrovní (5-8).

Tabulka níže představuje jednotlivé úrovně vzdělávání dle klasifikace ISCED 2011 (a ISCED 97).

Konkrétní kategorie ISCED 2011 se skládají z třímístného kódu. První číslo odpovídá jedné z devíti úrovní (viz. tabulka), druhé reflektuje zaměření programu (např. všeobecné (4) vs. odborné (5) a třetí číslo udává, jaká je míra propustnosti po absolvování daného vzdělávacího programu.

⁷⁷ O Boloňském i Kodaňském procesu pojednává podrobně kapitola 20.

⁷⁸ Viz. kapitola 20.

Tabulka 1. Úrovně vzdělávání dle ISCED

Úroveň ISCED 2011	Typ vzdělávání	V ČR se realizuje	Původní úroveň ISCED 97
0	vzdělávání v raném dětství	mateřské školy – úroveň 02 (preprimární vzdělávání) ⁸⁰	0
1	primární	první stupeň základní školy	1
2	nižší sekundární	druhý stupeň základní školy ⁸¹	2
3	vyšší sekundární	střední školy, konzervatoře	3
4	postsekundární nezahrnuté do terciárního	nástavbové studium, zkrácené studium pro získání středního vzdělání s výučním listem nebo maturitní zkouškou (realizuje se na středních školách)	4 ⁸²
5	terciární - krátký cyklus	vyšší odborné vzdělávání na vyšších odborných školách	5
6	bakalářský nebo ekvivalentní stupeň	bakalářské studium na vysoké škole	
7	magisterský nebo ekvivalentní stupeň	magisterské studium na vysoké škole	
8	doktorský nebo ekvivalentní stupeň	doktorské studium na vysoké škole	6

Zdroj: Autorka na základě International Standard Classification of Education ISCED 2011, UNESCO Institute for Statistics, 2012

5.3 STRUKTURA VZDĚLÁVACÍHO SYSTÉMU ČR

Výchovně vzdělávací soustavu v ČR tvoří školy a školská zařízení. Jednotlivé úrovně vzdělávání v ČR odpovídají klasifikaci ISCED (do 2013 ISCED 97, od 2014 ISCED 2011). Tato klasifikace je v gesci Českého statistického úřadu. Kromě toho jsou jednotlivé obory vzdělávání zařazovány do tzv. kmenových oborů vzdělání podle Klasifikace kmenových oborů vzdělání (KKOV). Tuto klasifikaci spravuje od roku 2009 Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy ČR (do roku 2008 to byl ČSÚ).

79 ISCED 2011 zavedl novou úroveň 01, „Early childhood educational development“, která předchází preprimárnímu vzdělávání. V ČR tato úroveň není součástí výchovně vzdělávací soustavy.

80 Částečně víceletá gymnázia a konzervatoře.

81 Obsah kategorií 3 a 4 byl mírně pozměněn (viz. část 1.3.3).

5.3.1 Předškolní vzdělávání

Předškolní vzdělávání se v ČR realizuje v mateřských školách a je určeno zpravidla dětem ve věku od tří do šesti let. Mělo by vytvářet předpoklady pro pokračování v dalším vzdělávání (pomocí podpory rozvoje dítěte po osobnostní, citové, rozumové i fyzické stránce) a rovněž napomoci vyrovnat rozdíly ve vývoji dětí před nástupem do povinné školní docházky.

Předškolní vzdělávání odpovídá úrovni ISCED 02 v nové klasifikaci ISCED 2011 (dříve ISCED 0). Přednostně jsou k němu přijímány děti v posledním roce před zahájením povinné školní docházky, přičemž docházka v tomto posledním roce musí být umožněna bezplatně a všem dětem.

Mateřské školy podléhají školskému zákonu, přičemž podrobnosti upravuje vyhláška MŠMT o předškolním vzdělávání. Ta stanovuje například podmínky provozu a organizace mateřské školy, počty přijatých dětí, nebo úplatu související s docházkou. Vzdělávání v mateřských školách se řídí Rámcovým vzdělávacím programem pro předškolní vzdělávání, který vymezuje hlavní požadavky, podmínky a pravidla pro institucionální vzdělávání dětí předškolního věku.

Zřizovatelem mateřské školy je většinou obec (mohou to být také kraje, církve nebo soukromé a jiné právnické osoby). Podmínkou pro získání statutu mateřské školy je zápis do školského rejstříku. Zápisem získává zřizovatel nárok na finanční podporu ze státního rozpočtu. V důsledku demografického vývoje se Česká republika v posledních letech potýká s nedostatečnou kapacitou státních mateřských škol. Tento problém částečně (ale ne v dostatečné míře) řeší možnost zřizování soukromých nebo firemních mateřských škol. Dle Českého statistického úřadu fungovalo k 30. 9. 2012 celkem 5 011 mateřských škol (s celkovou kapacitou 354 340 zapsaných dětí), přičemž zřizovatelem většiny z nich (téměř 94 %) byly obce.⁸²

Mezi další instituce poskytující péči o děti předškolního věku (které ale na rozdíl od mateřských škol nepatří mezi školy) patří jesle, které jsou určeny pro děti do 3 let. Jesle byly v minulosti provozovány jako zdravotnická zařízení (spadající do působnosti Ministerstva zdravotnictví ČR) dle zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách (v účinnosti od 1. 4. 2012), ale nadále mezi zdravotnická zařízení nepatří.

5.3.2 Povinná školní docházka

Dle školského zákona je školní docházka v České republice povinná po dobu devíti let, nejvýše však do konce školního roku, ve kterém žák dosáhne sedmnácti let.

82 Dále téměř 4 % mateřských škol zřizovaly soukromé právnické osoby, 1,5 % kraje, necelé 1 % církve a zbývající MŠMT. Zdroj [http://www.czso.cz/csu/2013edicniplan.nsf/t/2E0028BC6C/\\$File/33011301.pdf](http://www.czso.cz/csu/2013edicniplan.nsf/t/2E0028BC6C/$File/33011301.pdf).

Začíná počátkem školního roku následujícího po šestých narozeninách dítěte (v odůvodněných případech je možno žádat o odklad, nebo naopak o dřívější nastoupení povinné školní docházky). Povinnost přihlásit dítě k povinné školní docházce má jeho zákonný zástupce. Povinnou školní docházku plní žák v základní škole, její část případně na škole střední (v případě víceletého gymnázia či konzervatoře). Žák může plnit povinnou školní docházku rovněž v zahraničí nebo v zahraniční škole na území ČR.

Zákonný zástupce může požádat ředitele školy, kam byl žák přijat, o povolení individuálního vzdělávání. **Individuální vzdělávání** se uskutečňuje bez pravidelné účasti ve vyučování ve škole a zákon ho zatím umožňuje pouze žákům prvního stupně základní školy (v ČR hovoříme o tzv. domácím vzdělávání nebo domácí škole). Takto vzdělávaný žák skládá každé pololetí „kontrolní“ zkoušky ve škole, do níž byl přijat. Do školního roku 2012/13 bylo testováno individuální vzdělávání žáků druhého stupně. To bude upravovat další novela školského zákona a MŠMT předpokládá, že bude možné jej využívat již od školního roku 2014/15.⁸³

Základní vzdělávání v základní škole má devět ročníků. Člení se na první stupeň, který zahrnuje první až pátý ročník (v klasifikaci ISCED 2011 odpovídá úrovni 1), a druhý stupeň, který tvoří šestý až devátý ročník (odpovídá úrovni 2). Stupeň základního vzdělání se získá splněním povinné školní docházky nebo úspěšným ukončením kurzu pro získání základního vzdělání (v ZŠ nebo SŠ). Žáci s těžkým mentálním postižením, více vadami nebo autismem se mohou vzdělávat v základní škole speciální a ukončením tohoto vzdělávacího programu získají základy vzdělání.

Poskytování základního vzdělávání upravuje zejména školský zákon a dále (podrobněji) vyhláška MŠMT o základním vzdělávání a některých náležitostech plnění povinné školní docházky, vyhláška MŠMT o organizaci školního roku, případně vyhláška MŠMT o základním uměleckém vzdělávání.

Na základních školách se vyučuje podle Rámcového vzdělávacího programu pro základní školy. Ten definuje cíle základního vzdělávání a klíčové kompetence, kterými má základní vzdělání žáky vybavit, vymezuje vzdělávací oblasti a průřezová témata a stanovuje rámcový vzdělávací plán.⁸⁴

Základní vzdělávání je bezplatné, s výjimkou církevních a soukromých škol, které mohou vybírat školné. Nejčastějším zřizovatelem základních škol jsou obce. Z celkového počtu 4095 základních škol jich k 30. 9. 2012 zřizovaly obce 3 634 (téměř 89 %).

83 [Http://www.msmt.cz/ministerstvo/novinar/domaci-vzdelavani-by-mohlo-byt-v-budoucnu-mozne-ina-2](http://www.msmt.cz/ministerstvo/novinar/domaci-vzdelavani-by-mohlo-byt-v-budoucnu-mozne-ina-2).

84 V případě základních škol speciálních se jedná o Rámcový vzdělávací program pro obor vzdělání základní škola speciální.

Zřizovateli mohou dále být kraje (necelých 7 %), soukromé právnické osoby (2 %), MŠMT (1 %) nebo církev (1 %).⁸⁵

5.3.3 Střední vzdělávání

Střední neboli vyšší sekundární vzdělávání odpovídá v klasifikaci ISCED 2011 úrovni 3 a člení se na vzdělávání všeobecné (poskytované gymnázií a gymnázií se sportovní přípravou, kategorie 34) a odborné (kategorie 35).⁸⁶

Střední vzdělávání v ČR upravuje školský zákon. Realizuje se na středních školách a jeho úspěšným ukončením dosahuje absolvent jednoho z následujících stupňů:

- střední vzdělání,
- střední vzdělání s výučním listem,
- střední vzdělání s maturitní zkouškou.

Programy vedoucí ke střednímu vzdělání se uskutečňují v denní formě vzdělávání v délce jednoho nebo dvou let. Střední vzdělání s výučním listem získá žák úspěšným absolvováním vzdělávacího programu v délce dvou, nebo tří let v denní formě, nebo vzdělávacího programu zkráceného studia pro získání středního vzdělání s výučním listem (viz níže). Středního vzdělání s maturitní zkouškou dosáhne žák absolvováním vzdělávacích programů šesti nebo osmiletého gymnázia, vzdělávacího programu v délce čtyř let v denní formě, absolvováním nástavbového studia (v délce 2 let) nebo zkráceného studia vedoucího k dosažení středního vzdělání s maturitní zkouškou.

Střední školy poskytující střední vzdělání ukončené maturitou mohou organizovat *nástavbové studium* pro absolventy vzdělávacích programů s výučním listem v příbuzném oboru. Nástavbové studium trvá 2 roky a je ukončené maturitní zkouškou. Rovněž mohou nabízet *zkrácené studium pro získání středního vzdělání s maturitní zkouškou*, které trvá 1-2 roky a je určeno uchazečům, kteří již mají maturitu v jiném oboru vzdělávání. Podobně střední školy poskytující střední vzdělání s výučním listem mohou realizovat *zkrácené studium pro získání středního vzdělání s výučním listem* určené pro uchazeče s maturitou. Toto studium trvá v denní formě 1 až 1,5 roku. Výše uvedené typy nástavbového a zkráceného studia jsou klasifikovány jako úroveň post-sekundárního neterciárního vzdělávání a v klasifikaci ISCED 2011 odpovídají úrovni 4.⁸⁷

85 [http://www.czso.cz/csu/2013edicniplan.nsf/t/2E0028BC72/\\$File/33011305.pdf](http://www.czso.cz/csu/2013edicniplan.nsf/t/2E0028BC72/$File/33011305.pdf)

86 Kromě oborů poskytujících všeobecné, nebo odborné střední vzdělání existují ještě obory realizované na lyceích, umožňující tzv. obecně odbornou přípravu, ve které převažuje všeobecné vzdělávání doplněné o odbornou složku.

87 V nové klasifikaci ISCED 2011 jsou (oproti ISCED 97) programy vedoucí ke kvalifikaci rovnocenné vyššímu sekundárnímu všeobecnému vzdělání klasifikovány jako úroveň 3.

Mezi školy poskytující střední vzdělání se řadí rovněž konzervatoře. Úspěšným ukončením vzdělávacího programu v konzervatoři se dosahuje buď středního vzdělání s maturitní zkouškou, nebo vyššího odborného vzdělání v konzervatoři. Ve druhém případě získává absolvent titul DiS. (diplomovaný specialista) a tato úroveň se již řadí do terciárního vzdělávání.

Oblast středního školství je kromě školského zákona upravována i několika vyhláškami MŠMT (vyhláška o středním vzdělávání a vzdělávání v konzervatoři, vyhláška, kterou se stanoví podrobnosti o organizaci přijímacího řízení ke vzdělávání ve středních školách, vyhláška o ukončování studia ve středních školách a učilištích, vyhláška o bližších podmínkách ukončování vzdělávání ve středních školách maturitní zkouškou). Obsah vzdělávání v jednotlivých typech středních škol upravují Rámcové vzdělávací programy (RVP pro gymnázia, RVP pro gymnázia se sportovní přípravou a RVP pro odborné vzdělávání).

V souladu se školským zákonem je střední vzdělávání poskytováno bezplatně. Výjimku tvoří soukromé a církevní školy, které mohou vybírat školné.

K 30. 9. 2012 v České republice střední vzdělávání v denní formě poskytovalo celkem 1337 škol (dále 404 škol v jiné formě než denní). Nejčastějším zřizovatelem jsou kraje (téměř 68 % škol), dále soukromé právnické osoby (26 %), církev (2,5 %), MŠMT (necelá 2 %), obec (přes 1 %) nebo jiné ministerstvo (méně než 1 %).⁸⁸

Z celkového počtu středních škol v ČR jich největší část poskytuje střední vzdělání s maturitní zkouškou. K 30. 9. 2012 mezi nimi bylo 369 gymnázií.⁸⁹ Počty škol poskytující jednotlivé stupně středního vzdělávání a žáků v nich studujících přináší následující tabulka.

Tabulka 2. Počty škol a žáků dle stupňů poskytovaného středního vzdělání

Typ vzdělávání					
	střední	střední s výučním listem	střední s maturitou	nástavbové studium	celkem
Počet škol	123	548	1 304	575	1 741
Počet žáků	1 965	100 558	338 065	30 166	470 754

Zdroj: Autorka na základě údajů z Českého statistického úřadu.⁹⁰

88 [http://www.czso.cz/csu/2013edicniplan.nsf/t/2E0028BC76/\\$File/33011307.pdf](http://www.czso.cz/csu/2013edicniplan.nsf/t/2E0028BC76/$File/33011307.pdf).

89 [http://www.czso.cz/csu/2013edicniplan.nsf/t/2E0028BC71/\\$File/33011311.pdf](http://www.czso.cz/csu/2013edicniplan.nsf/t/2E0028BC71/$File/33011311.pdf).

90 Počty zahrnují obory v denní i jiné formě studia. Zdroj [http://www.czso.cz/csu/2013edicniplan.nsf/t/2E0028BC76/\\$File/33011307.pdf](http://www.czso.cz/csu/2013edicniplan.nsf/t/2E0028BC76/$File/33011307.pdf).

5.3.4 Vyšší odborné vzdělávání

Vyšší odborné vzdělávání je součástí terciárního vzdělávání a v klasifikaci ISCED 2011 odpovídá úrovni 5. Realizuje se na vyšších odborných školách, které byly jako nová součást vzdělávacího systému ČR zavedeny od školního roku 1995/96.

Délka vyššího odborného vzdělávání je 3 roky, u zdravotnických oborů až 3,5 roku. Na vyšší odbornou školu se mohou hlásit uchazeči po úspěšně absolvované maturitní zkoušce. Vyšší odborné vzdělávání zahrnuje teoretickou i praktickou přípravu. Ukončuje se absolutoriem a jeho absolventi získávají titul DiS. (diplomovaný specialista).

Přestože vyšší odborné vzdělávání je již součástí vzdělávání terciárního, je upraveno školským zákonem (na rozdíl od vysokých škol). Podrobněji jej vymezuje vyhláška MŠMT o vyšším odborném vzdělávání.

Vzdělávací programy realizované na vyšších odborných školách podléhají akreditaci, kterou uděluje MŠMT (případně Ministerstvo zdravotnictví nebo Ministerstvo vnitra).

Vyšší odborné vzdělávání se poskytuje za úplatu, jejíž výši stanoví ředitel školy. Vyšší odborné školy se z hlediska zřizovatele člení na veřejné (zřizované kraji), státní, soukromé nebo církevní. Vznikají většinou při středních odborných školách, se kterými tvoří jeden právní subjekt. K 30. 9. 2012 v České republice působilo 178 vyšších odborných škol, na kterých studovalo 20 407 studentů.⁹¹

5.3.5 Vysoké školství

Nejvyšším článkem vzdělávací soustavy v ČR jsou vysoké školy. České vysoké školství má více než šestisetletou tradici (první univerzita byla založena v roce 1348).

Vysoké vzdělávání se realizuje ve třech stupních. Studium v **bakalářských programech** trvá tři až čtyři roky a ukončuje se státní zkouškou, jejíž součástí je zpravidla obhajoba bakalářské práce. Absolventi získávají akademický titul bakalář (Bc.; případně bakalář umění – Bc.A.) V klasifikaci ISCED 2011 odpovídá bakalářský stupeň úrovni 6.

Magisterské studium navazuje na bakalářské a jeho standardní doba je jeden až tři roky.⁹² Ukončeno je státní závěrečnou zkouškou, jejíž součástí je obhajoba diplomové práce.⁹³ Absolventi získávají dle zaměření absolvovaného studia titul inženýr (Ing.), magistr (Mgr.), inženýr architekt (Ing. arch.), doktor medicíny (MUDr.),

91 [Http://www.czso.cz/csu/2013edicniplan.nsf/t/2E0028BC80/\\$File/33011324%20.pdf](http://www.czso.cz/csu/2013edicniplan.nsf/t/2E0028BC80/$File/33011324%20.pdf).

92 V případě, že magisterské studium nenavazuje na bakalářské, je standardní doba čtyři až šest let.

93 V případě lékařských oborů a v oblasti veterinárního lékařství a hygieny státní rigorózní zkouškou.

doktor zubního lékařství (MDDr.), doktor veterinární medicíny (MVDr.) nebo magistr umění (MgA.). Magisterský stupeň odpovídá úrovni 7 klasifikace ISCED 2011.

Nejvyšším stupněm studia, jež se realizuje na vysokých školách, je **doktorský studijní program**. Ten trvá tři až čtyři roky a je ukončen státní doktorskou zkouškou a obhajobou disertační práce. Absolventi doktorského studia získávají titul doktor (Ph.D.), případně doktor teologie (Th.D.). V klasifikaci ISCED 2011 odpovídá doktorské studium nejvyššímu stupni 8.

Fungování vysokých škol podléhá vysokoškolskému zákonu. Vysoké školy mají mnohem vyšší míru autonomie ve srovnání se školami vymezenými školským zákonem. Vysoké školy jsou právními osobami a zákon na nich zaručuje akademická práva a svobody. Řídí se vlastními vnitřními předpisy a samosprávu v nich vykonávají jejich samosprávné orgány. Státní správu vůči vysokým školám vykonává pouze ministerstvo, a to v působnostech vymezených zákonem o vysokých školách. Realizované studijní programy podléhají akreditaci, kterou uděluje ministerstvo na základě stanoviska Akreditační komise.

Vysoké školy se dělí na univerzitní a neuniverzitní, přičemž typ je uveden ve statutu vysoké školy. Vysoké školy jsou veřejné, soukromé nebo státní (vojenské a policejní).

Veřejné vysoké školy se zřizují (a ruší) zákonem. Zákon o vysokých školách vymezuje samosprávné působnosti veřejné vysoké školy, mezi něž patří například vnitřní organizace, počty přijatých studentů, stanovení výše poplatků spojených se studiem a mnohé další. Veřejná vysoká škola se řídí vnitřními předpisy, které podléhají registraci ministerstva.⁹⁴ Mezi samosprávné akademické orgány veřejné vysoké školy patří akademický senát, rektor, vědecká nebo umělecká rada (příp. akademická rada) a disciplinární komise. Dalšími orgány jsou správní rada veřejné vysoké školy a kvestor. Funkci těchto orgánů vymezuje zákon o vysokých školách.

Veřejná vysoká škola se může členit na fakulty, vysokoškolské ústavy a další pracoviště či účelová zařízení. Fakulty mají vlastní samosprávné akademické orgány (patří sem akademický senát fakulty, děkan, vědecká rada fakulty a disciplinární komise fakulty).

Právní osoby splňující podmínky vymezené vysokoškolským zákonem mohou se státním souhlasem ministerstva působit jako **soukromé vysoké školy**. Před rozhodnutím o udělení státního souhlasu si ministerstvo vyžádá stanovisko Akreditační komise k nabízeným studijním programům. I soukromé vysoké školy si vytvářejí vnitřní předpisy, které podléhají registraci ministerstva.

⁹⁴ Vnitřní předpisy upravují organizaci a činnost veřejné vysoké školy a rovněž postavení členů akademické obce.

Vojenské a policejní vysoké školy jsou organizačními složkami státu (Ministerstva obrany a Ministerstva vnitra). Státní správu vůči nim realizují tato ministerstva. I na státní vysoké školy se vztahuje zákon o vysokých školách, až na výjimky v něm vymezené.

K 31. 12. 2012 v České republice působilo 26 veřejných vysokých škol s celkovým počtem 333 618 studentů. Největšími univerzitami jsou Univerzita Karlova v Praze (48 600 studentů) a Masarykova univerzita (39 000 studentů).⁹⁵ Ke stejnému datu poskytovalo vysoké vzdělání 45 soukromých vysokých škol, ve kterých studovalo celkem 48 404 studentů. Nejvíce studentů studovalo na Univerzitě Jana Amose Komenského Praha, s.r.o. (8 000 studentů) a Metropolitní univerzitě Praha, o.p.s. (57 000 studentů). Tyto dvě školy jsou zároveň jedinými dvěma soukromými vysokými školami univerzitního typu.⁹⁶

5.3.6 Školy nezahrnuté v klasifikaci ISCED a školská zařízení

Mezi školy, které nespádají do klasifikace ISCED, patří základní umělecké školy a jazykové školy s právem státní jazykové zkoušky. Oba tyto typy škol upravuje školský zákon.

Základní umělecké školy poskytují základy vzdělání v jednotlivých uměleckých oborech a připravují na vzdělávání v konzervatořích, středních a vysokých školách s uměleckým (případně pedagogickým) zaměřením.

Jazykové školy s právem státní jazykové zkoušky poskytují jazykové vzdělání v cizích jazycích. Toto vzdělání může být ukončeno státní jazykovou zkouškou (základní, všeobecnou nebo speciální).⁹⁷

Kromě škol tvoří výchovně-vzdělávací soustavu rovněž **školská zařízení**, která poskytují služby a vzdělávání, jež podporují či doplňují vzdělávání poskytované školami. Dále mohou zajišťovat ústavní a ochrannou výchovu nebo preventivně ochrannou péči. Školská zařízení se člení na zařízení pro další vzdělávání pedagogických pracovníků, školská poradenská zařízení, školská výchovná a ubytovací zařízení, školská zařízení pro zájmové vzdělávání, zařízení školního stravování a školská účelová zařízení. Všechny výše uvedené upravuje školský zákon.

95 [Http://www.czso.cz/csu/2013edicniplan.nsf/t/2E0028BC8C/\\$File/33011331.pdf](http://www.czso.cz/csu/2013edicniplan.nsf/t/2E0028BC8C/$File/33011331.pdf).

96 [Http://www.czso.cz/csu/2013edicniplan.nsf/t/2E0028BC8A/\\$File/33011332.pdf](http://www.czso.cz/csu/2013edicniplan.nsf/t/2E0028BC8A/$File/33011332.pdf).

97 Státní jazykovou zkoušku lze vykonat i bez předchozího vzdělávání v tomto typu školy.

5.4 SPRÁVA A INSTITUCE VE ŠKOLSTVÍ DLE ŠKOLSKÉHO ZÁKONA

Správa ve školství se výrazně liší podle toho, zda školy spadají pod školský zákon, nebo zákon o vysokých školách. Státní správu v obou případech vykonává Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. Pro školy, které se řídí školským zákonem (čili všechny s výjimkou vysokých škol), jsou dalšími orgány státní správy Česká školní inspekce, krajské úřady a obecní úřady obcí s rozšířenou působností a ředitelé škol a školských zařízení. Samosprávu pro tyto školy vykonávají kraje, obce a školské rady. V případě vysokých škol to jsou vlastní samosprávné orgány.

Postavení institucí ve školách se rovněž zásadně odlišuje v závislosti na tom, zda se jedná o školu podléhající školskému zákonu, či vysokou školu. Školy upravované školským zákonem, jejichž zřizovatelem jsou kraje, obce nebo MŠMT, mohou mít právní formu příspěvkové organizace nebo školské právnické osoby. Nejčastější právní formou je forma příspěvkové organizace. Školy s touto formou spravují majetek svěřený zřizovatelem a mají zpravidla neziskový charakter. Školskou právní osobu vymezuje školský zákon a její činnost je omezena na oblast vzdělávání. Formu školské právnické osoby využívají i školy zřizované církvemi a mohou ji využít i soukromé školy.

Je-li zřizovatelem Ministerstvo obrany, Ministerstvo vnitra nebo Ministerstvo spravedlnosti, má škola právní formu organizační složky státu. Soukromé školy mají nejčastěji formu společnosti s ručením omezením, akciové společnosti a dalších právnických forem upravovaných obchodním zákoníkem. Mohou rovněž využít formy obecně prospěšné společnosti nebo výše uvedené školské právnické osoby.

Všechny školy musejí být zapsány do školského rejstříku (resp. rejstříku škol a školských zařízení nebo rejstříku školských právnických osob).

Za řízení školy zodpovídá **ředitel**, jehož pravomoci vymezuje školský zákon.⁹⁸ Na správě školy se mohou podílet rovněž zákonní zástupci žáků, zletilí žáci, pedagogičtí pracovníci, zřizovatel i jiné osoby prostřednictvím **školské rady**. Třetinu jejích členů jmenuje zřizovatel, třetinu volí zástupci nezletilých žáků a zletilí žáci (studenti) a třetinu pedagogičtí pracovníci. Pravomoci školské rady definuje školský zákon.

98 Ředitelům je věnována samostatná kapitola č. 11 v této učebnici.

5.5 OTÁZKY A ÚKOLY

1. Kdo může zřizovat školy dle školského zákona a kdo je nejčastějším zřizovatelem?
2. Jaké jsou nejvýznamnější změny, které přináší klasifikace ISCED 2011 oproti předchozí klasifikaci ISCED 97?
3. Jakých stupňů středního vzdělání je v ČR možné dosáhnout a jakými způsoby?
4. Vyjmenujte samosprávné orgány veřejné vysoké školy.
5. Jaké státní vysoké školy působí na území České republiky?

LITERATURA

Listina základních práv a svobod.

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

Zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách.

International Standard Classification of Education ISCED 2011. UNESCO Institute for Statistics, 2012. Dostupné z <http://www.uis.unesco.org/Education/Documents/isced-2011-en.pdf>.

Školy a školská zařízení 2012/2013. Český statistický úřad. Dostupné z <http://www.czso.cz/csu/2013edicni-plan.nsf/p/3301-13>.

Rámcové vzdělávací programy. Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. Dostupné z <http://www.msmt.cz/vzdelavani/skolstvi-v-cr/skolskareforma/ramcove-vzdelavaci-programy>.

Český statistický úřad, www.czso.cz.

Ministerstvo školství mládeže a tělovýchovy, www.msmt.cz.

6 ŘÍZENÍ REGIONÁLNÍHO ŠKOLSTVÍ

Jindřich Kitzberger

ANOTACE

Kapitola vysvětluje řídicí procesy, které probíhají ve školském systému ČR (omezuje se na tzv. regionální školství, kam nezahrnujeme školství vysoké). Text se postupně zaměřuje na jednotlivé úrovně systému – od řízení z centrálních orgánů státní správy, až po řízení školy jako základní jednotky školské soustavy. Na každé z těchto úrovní jsou zkoumány samotné procesy řídicí i správní, kompetence (ve smyslu pravomocí) jednotlivých orgánů státní správy a samosprávy a nástroje, které jsou nebo mohou být k řízení využívány.

6.1 ÚVOD A VYSVĚTLENÍ POJMŮ

Cílem této kapitoly je popsat systém řízení regionálního školství v ČR, tedy zejména objasnit řídicí a správní procesy, které ve školské soustavě probíhají a kterými jednotlivé subjekty tuto soustavu ovlivňují. Zaměříme se přitom především na veřejnou správu, ale nahlédneme i do některých oblastí mimo ni. Pro pochopení celé problematiky jsou důležité zejména znalosti nejpodstatnějších kompetencí v oblasti školství na jednotlivých úrovních státní správy a samosprávy. Protože tyto kompetence vycházejí z právních předpisů, nalezneme čtenář následující kapitoly také základní informace o právních aspektech řídicích procesů a seznámí se s hlavními právními normami, které školství ovlivňují.

Co chápeme pod pojmem „**regionální školství**“? Tento poněkud nepřesný výraz není definován žádným právním předpisem ani odbornou literaturou. Jeho používání je spíše obecným územ a zkratkou pro jinak složitější opis. Dalo by se také vylučovacím způsobem zjednodušeně říci, že do regionálního školství patří veškeré školství, s výjimkou vysokých škol. Pokud bychom si nechtěli tímto způsobem zjednodušovat situaci, musíme se již pustit do přesnějšího a komplikovanějšího výčtu, v čemž nám může pomoci tzv. školský zákon. Již z plného názvu tohoto zákona (zákon č. 561/2004 Sb. o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání) můžeme soudit, oč v regionálním školství jde. Obsah zákona pak velmi přesně definuje, co je jeho předmětem (a tím nám hezky definuje, co budeme rozumět pod dále užívaným pojmem „regionální školství“ a jakými tématy se budeme zabývat):

„Tento zákon upravuje předškolní, základní, střední, vyšší odborné a některé jiné vzdělávání ve školách a školských zařízeních, stanoví podmínky, za nichž se vzdělávání a výchova (dále jen „vzdělávání“) uskutečňuje, vymezuje práva a povinnosti fyzických a právnických osob při vzdělávání a stanoví působnost orgánů vykonávajících státní správu a samosprávu ve školství.“⁹⁹

V souvislosti s uvedenou citací ze školského zákona se ještě zastavme u „infrastruktury“ regionálního školství: jsou tím míněny jednak **školy** a jednak tzv. **školská zařízení**. Tyto dvě kategorie institucí tvoří dohromady školskou soustavu a významně se odlišují svým charakterem. Zatímco školy poskytují vzdělávání podle vzdělávacích programů, školská zařízení poskytují služby a vzdělávání, které doplňují nebo podporují vzdělávání ve školách nebo s ním přímo souvisejí. Pod pojem „škola“ řadíme především mateřské, základní, střední a vyšší odborné školy a dále pak konzervatoře, základní umělecké školy a jazykové školy s právem státní jazykové zkoušky. Pod pojem „školská zařízení“ řadíme například školní družiny a kluby, pedagogicko-psychologické poradny, zařízení školního stravování atd. V dalším textu používáme pro zjednodušení většinou jen pojem „škola“, myslíme tím ale vždy zároveň všechny instituce školské soustavy, pokud není výslovně napsáno jinak.

6.2 VEŘEJNÁ SPRÁVA = STÁTNÍ SPRÁVA + SAMOSPRÁVA

Protože školství je ze své podstaty „věc veřejná“, nikoho jistě nepřekvapí, že při zkoumání řídicích a správních činností v něm narazíme často na pojem „**veřejná správa**“. Ta je většinou definována jako „správa veřejných záležitostí realizovaná jako projev výkonné moci ve státě“¹⁰⁰. Je pro ni typické, že ji vykonává především stát, případně subjekty, které stát zákonem pověří (ve školství např. krajský úřad, obec nebo ředitel školy). Velmi důležité je však rozdělení na dvě linie, po kterých je veřejná správa vykonávána zcela odděleně:

- **Státní správu** vykonávanou orgány státní správy, které vystupují jménem státu, reprezentují jeho zájmy a disponují prostředky mocenské povahy¹⁰¹ (ve školství Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy ČR, Česká školní inspekce, krajský úřad v přenesené působnosti)
- **Samosprávu**, jež uskutečňuje veřejnosprávní činnosti samosprávnými subjekty, které při výkonu samostatné působnosti vystupují svým jménem a v zájmu samosprávného celku¹⁰² (ve školství především obce a kraje, případně krajské úřady v samostatné působnosti)

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

100 Janků, M. a kol. Základy práva pro posluchače neprávnických fakult. Nakladatelství C.H.Beck. Praha, 2008, str.88

101 Tamtéž, str. 88

102 Tamtéž, s. 88

Pro pochopení procesů a vztahů, kterými se dále budeme zabývat, je také důležité připomenout si zásadu, která je ve veřejné správě (a právním systému) zakotvena, a sice „co není zákonem dovoleno, je zakázáno“ (na rozdíl od práva soukromého, kde je tomu přesně naopak). Tato zásada umožňuje lépe chápat limity v řídicích a správních procesech ve školství – jednotlivé orgány veřejné správy si totiž nemohou své kompetence svévolně rozšiřovat a činit cokoli jiného, než co jim zákon svěřuje. V praxi tento princip například chrání výše zmíněnou vysokou míru autonomie škol, protože zasahování do vnitřního prostoru školy je vnějším institucím a osobám umožněno jen ve zcela omezeném a definovaném okruhu případů.

6.3 AKTÉŘI ŘÍDICÍCH PROCESŮ - KDO ŘÍDÍ A KDO ŘÍZENÍ OVLIVŇUJE - KOMPETENCE

Ve školském systému uplatňuje své kompetence, zájmy a potřeby celá řada účastníků. Chápeme-li vzdělávání ve školách jako poskytování veřejné služby, pak koncoví příjemci této služby jsou samozřejmě sami vzdělávaní. Ale v širším smyslu jsou to i rodiče dětí, obce a kraje, a samozřejmě samotný stát. Ti všichni mají ze služby určitý užitek a jsou v určitém slova smyslu „zákazníky“. Tomu pak odpovídá skutečnost, že každý z těchto „zákazníků“ může poskytování služby nějakým způsobem ovlivňovat a má k tomu zákonem svěřené určité nástroje a kompetence. Z hlediska řízení a správy školství je přitom důležité zejména nastavení systému jako více centralistického (více kompetencí a vlivu je na straně státu) nebo více decentralizovaného (více kompetencí je na samosprávných orgánech a samotných školách). V různých zemích je toto nastavení poměrně odlišné, pro pochopení dalších částí textu o řízení školství můžeme teď jen stručně uvést, že Česká republika je považována za zemi s poměrně vysokou mírou decentralizace v oblasti školství a významně širokou autonomií škol.¹⁰³ Uvidíme dále, že kompetence centra (ministerstva) nejsou příliš silné ani rozsáhlé, poměrně silný vliv na podobu školské soustavy a dění v ní mají územně samosprávné celky (obce a kraje) a velmi široké a silné kompetence jsou na úrovni školy. Nelze ale zapomínat ani na to, že formální kompetence (nastavené zákonem) mohou být a často také jsou v případě škol ve skutečnosti omezeny jakýmsi neformálním vlivem dalších účastníků (zřizovatelé, rodiče), což řízení a správu ve školství významně komplikuje. Stejně tak je třeba zdůraznit, že rozhodování na úrovni škol je významně omezeno zákonnými normami, které určují, v jakém rámci se škola může pohybovat.

Uvažujeme-li tedy o řízení v užším slova smyslu (managementu), můžeme je v našem školství zkoumat víceméně pouze na úrovni školy nebo školského zařízení, tedy organizací, kde existuje struktura s širokými výkonnými pravomocemi (ředitel školy).

103 Viz např. České školství v mezinárodním srovnání. Vybrané ukazatele publikace OECD Education at a Glance 2012; dostupné na <http://www.msmt.cz/vzdelavani/skolstvi-v-cr/statistika-skolstvi/ceske-skolstvi-v-mezinarodnim-srovnani>

Na jakékoli jiné úrovni jde již o kombinaci řídicích a správních procesů s činnostmi, které určitý segment školské soustavy (na úrovni obce, kraje, státu) sice ovlivňují, ale často spíše nepřímo, případně prostřednictvím komplikovanějších nástrojů, jak ukážeme v dalším textu.

6.4 ŘÍZENÍ SYSTÉMU A VÝKON STÁTNÍ SPRÁVY NA CENTRÁLNÍ ÚROVNI

Pokud uvažujeme o řízení regionálního školství jako celku, tedy na úrovni celostátního systému, měli bychom si na úvod trochu blíže představit, které prvky konkrétně tento systém obsahuje, abychom se mohli věnovat vztahům mezi nimi.

Jak bylo již zmíněno, základními stavebními kameny školské soustavy jsou školy a školská zařízení. Mluvíme-li o řízení regionálního školství, myslíme především ovlivňování činnosti těchto subjektů, protože právě ony jsou těmi, kdo poskytují klíčovou veřejnou službu – vzdělávání. Počty škol i školských zařízení se pohybují v řádech tisíců, takže je zřejmé, že stát pro ovlivňování kvality zmíněné služby (i s přihlédnutím k povaze této služby) potřebuje poměrně sofistikované nástroje.

Tabulka 1. Počty jednotlivých druhů škol ve školním roce 2012/2013¹⁰⁴

	Celkem	Soukromé	Církevní
Mateřské školy	5 011	194	39
Základní školy	4 095	84	33
Střední školy	1 347	313	37
Konzervatoře	18	3	2
Vyšší odborné školy	178	47	12
	10 649	641	123

Na centrální úrovni, tedy na vrcholu pomyslné pyramidy veřejné správy, působí jako ústřední orgán státní správy Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy ČR (dále jen Ministerstvo). Jeho úkoly a kompetence jsou stanoveny právními předpisy a v této souvislosti je vhodné připomenout princip, který platí pro státní instituce zcela obecně: je jim dovoleno pouze to, co zákon výslovně stanovuje (na rozdíl od soukromých osob, kde platí, že je dovoleno vše, co zákon nezakazuje). Jak dále uvidíme, některé úkoly Ministerstva jsou stanoveny obecněji (a je tedy obtížnější rozhodnout o tom, které konkrétní činnosti k nim patří), jiné naprosto konkrétně a zřetelně.

Než se začneme věnovat podrobněji působnosti Ministerstva, předejdeme případným hloubavějším otázkám, směřujícím k tomu, kde stát vlastně vzal kompetenci takový

104 [Http://toiler.uiv.cz/rocenka/rocenka.asp](http://toiler.uiv.cz/rocenka/rocenka.asp).

úřad zřídit a svěřovat mu jakékoli úkoly. Za odpovědi musíme jít do tzv. „kompetenčního zákona“¹⁰⁵ kde je uvedeno:

„Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy je ústředním orgánem státní správy pro předškolní zařízení, školská zařízení, základní školy, střední školy a vysoké školy, pro vědní politiku, výzkum a vývoj, včetně mezinárodní spolupráce v této oblasti, a pro vědecké hodnosti, pro státní péči o děti, mládež, tělesnou výchovu, sport, turistiku a sportovní reprezentaci státu.“

Pro naše další účely je však zásadní jiný právní předpis, a sice školský zákon¹⁰⁶, kterému se musíme věnovat podrobněji, chceme-li si objasnit činnost Ministerstva a jeho roli v řízení našeho školství. I když v § 169–171 tohoto zákona jsou podrobně rozepsány úkoly Ministerstva na ploše mnoha odstavců, zkusme z nich vybrat ty, které jsou pro účely pochopení principů řízení školské soustavy zásadní. Jako první bychom tak měli uvést klíčovou větu v § 169: „...řídí výkon státní správy ve školství v rozsahu stanoveném tímto zákonem a odpovídá za stav, koncepci a rozvoj vzdělávací soustavy“¹⁰⁷. Jaké má ale Ministerstvo nástroje, aby tyto úkoly mohlo plnit?

Především musíme opustit představu, že Ministerstvo může nějakými pokyny, příkazy či nařízeními přímo ovlivňovat další subjekty školské soustavy. K tomu totiž nemá žádný aparát (úřady) ani zákonem svěřené pravomoci. V rezortu školství v současné době neexistuje tzv. „odvětvové řízení“, kdy ministerstvo má k dispozici územní síť úřadů, prostřednictvím kterých by mohlo vykonávat veřejnou správu až přímo ke školám a školským zařízením (srovnej např. s rezortem práce a sociálních věcí a úřady práce). Aby mohlo dostát výše uvedenému úkolu a odpovídat za stav, koncepci a rozvoj vzdělávací soustavy, musí využívat jiné nástroje a způsoby, které jsou zakotveny ve školském zákonu.

Těmi základními jsou:

- školský rejstřík,
- systém financování školské soustavy,
- česká školní inspekce,
- systém vzdělávacích programů a dlouhodobých záměrů vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy,
- právní předpisy.

¹⁰⁵ Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů

¹⁰⁶ Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon)

¹⁰⁷ Tamtéž.

6.4.1 Školský rejstřík

Školský rejstřík je veřejný seznam škol a školských zařízení (srovnej s obdobným obchodním rejstříkem), přičemž zařazení určitého subjektu (právnícké osoby) do tohoto seznamu má tři zásadní dopady:

- zapsaný subjekt může vydávat doklady o vzdělání (vysvědčení) podle školského zákona,
- zapsaný subjekt má nárok na státní dotace podle školského zákona,
- na zapsaný subjekt se vztahuje školský zákon a příslušná škola či školské zařízení musí splňovat veškerá pravidla, která školský zákon pro daný druh vzdělávání či školských služeb uvádí.

Ministerstvo tedy prostřednictvím procesu zápisu do rejstříku může do určité míry ovlivňovat podobu školské soustavy a kontrolovat, aby se do systému dostala jen taková právnická osoba, která splňuje podmínky předepsané zákonem. Tím tedy zároveň určuje, kdo má nárok na dotace ze státního rozpočtu, protože tento nárok zápisem do rejstříku automaticky vzniká (podle pravidel daných zákonem). Zapsání žadatele (školy nebo školského zařízení) do rejstříku nezávisí ale na libovůli ministeruských úředníků, jedná se o rozhodování v rámci státní správy (správní řízení) a zde platí, že pokud žadatel splní všechny zákonem stanovené podmínky, musí mu být vyhověno.

Je tedy vůbec možná nějaká regulace ze strany Ministerstva? V zásadě ano, ale jen v určitých mezích. Ministerstvo samozřejmě může zamítnout žádost ve všech případech, kdy žadatel nespĺňuje zákonem předepsané podmínky. Přitom posuzuje například skutečnost, zda jsou dány předpoklady pro činnost školy nebo školského zařízení po stránce personální, materiální a finanční, zda osoba, která žádá, nebyla odsouzena pro trestný čin atd. Pokud ale žadatel všechny tyto náležitosti a podmínky splní, existuje již jen jedno ustanovení zákona, které případně umožňuje žádost přesto zamítnout, a to, pokud: „*žádost není v souladu s dlouhodobým záměrem vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky nebo příslušného kraje*“.¹⁰⁸ V tomto případě ale, jak čtenář jistě tuší, záleží na úrovni zpracování zmíněného dlouhodobého záměru, tedy zda z něj lze jasně vyčíst, že „žádost s ním v souladu není“. Zde jde samozřejmě o jistou míru subjektivity při posuzování žádosti.

Pro příklad si můžeme najít text v současně platném dlouhodobém záměru (na roky 2011-2015), kde se na s. 8 uvádí: „***Nepředpokládá se vznik nových středních škol ani míst poskytování vzdělání vzhledem k dostačující nabídce širokého spektra oborů***

¹⁰⁸ § 148, odst. 3, písm. a) zákona č. 561/2004 Sb. o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon).

vzdělání středního vzdělávání a disponibilní kapacitě škol. Pokud výjimečně a v odůvodněných případech taková seriózně podložená potřeba nastane, bude brán ohled na strategii regionálního rozvoje a na dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy příslušného kraje a další faktory (viz bod první); rozvoj škol zřizovaných pro žáky se speciálními vzdělávacími potřebami by měl být posuzován odděleně s přihlédnutím k jejich specifikům.“¹⁰⁹. Tato věta pak umožní odmítnout žádost o zápis nové střední školy do školského rejstříku, i když by žadatel všechny ostatní podmínky splnil.

Vedení školského rejstříku umožňuje Ministerstvu ještě jiný způsob regulace, než je posuzování zápisu nového subjektu (nové školy). Jde o tzv. „kapacitu“ školy (slovo uvádíme do uvozovek proto, že je používáno pouze neformálně, zákon hovoří o „nejvýše povoleném počtu žáků“, což se prakticky, nicméně nepřesně, zkracuje pojmem „kapacita“, ačkoli se skutečnou kapacitou školy, danou například stavebně technickými a hygienickými parametry, nemá mnoho společného). Současně se zápisem školy do rejstříku je do něj zapsána tato důležitá hodnota, jejíž případná změna opět podléhá výše popsanému mechanismu. Číslo přitom znamená, že škola nemůže přijmout více žáků, resp. by na větší počet nedostala státní dotace. A ze stejných důvodů jako může Ministerstvo odmítnout zápis nové školy, může zamítnout i zvýšení kapacity (kdyby například ve výše uvedeném příkladu chtěla střední škola zvýšit „kapacitu“, mohla by být žádost s odvoláním na dlouhodobý záměr Ministerstva zamítnuta).

Vidíme tedy, že školský rejstřík jednak poskytuje státním orgánům i veřejnosti určitý přehled, je i pro centrum nástrojem určité regulace a řízení celé soustavy. Školy, které jsou v rejstříku zapsány, podléhají pak kontrolní a hodnotící činnosti České školní inspekce, která také zajišťuje uplatnění vlivu státu při poskytování vzdělávání. Pro úplnost dodejme, že Ministerstvo vede rejstřík základních, středních a vyšších odborných škol, zatímco krajský úřad podle obdobných pravidel vede rejstřík mateřských škol a školských zařízení (u nich je tedy výše popsaná regulační a řídicí funkce posunuta na krajskou úroveň, přičemž principy zůstávají stejné).

6.4.2 Systém financování školské soustavy jako nástroj řízení školství

Protože financování vzdělávací soustavy se věnuje samostatná kapitola, uvádíme zde jen pro úplnost zmínku o financování jako nástroji centrální moci pro řízení školství. Pomocí způsobu rozdělování finančních prostředků lze totiž ve školství ovlivnit řadu parametrů a nepřímo tak vlastně řídit jeho vývoj. Pro ilustraci si můžeme uvést zjednodušený modelový příklad:

¹⁰⁹ Dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy ČR (2011-2015), dostupné na: <http://www.msmt.cz/vzdelavani/skolstvi-v-cr/strategicke-a-koncepcni-dokumenty-cerven-2009>

Představte si, že finanční prostředky jsou školám důsledně přidělovány podle počtu žáků, tedy na každého žáka je stanoven normativ (finanční částka za rok) a škola dostane rozpočet ve výši $R = p \times n$ (kde p je počet žáků a n normativ na jednoho žáka). Jaké důsledky může mít takovýto model a kam je systém směřován? Pro školu je klíčový počet žáků a co nejmenší náklady na jednoho žáka. Bude se tedy například snažit zřejmě o:

- přijetí co největšího počtu žáků (tedy zvyšování „dobré pověsti“ školy a zájmu o školu),
- zamezení odchodů žáků ze školy,
- maximální naplněnost třídy (s tím souvisí co nejmenší počet učitelů).

Je pravděpodobné, že takto financovaný systém přinese velmi brzy velké rozdíly mezi školami – mnohé školy se stanou „bohatými“, protože se jim bude (z jakýchkoli důvodů) dařit přijímat více žáků. Rozpočet takové hodně naplněné školy umožní dobře zaplatit učitele, nakoupit pomůcky apod., což znovu bude zvyšovat její atraktivitu a přivádět další žáky. Jiné školy, které nezískají dostatek žáků, se budou postupně dostávat do větších a větších finančních potíží, až nakonec (nebude-li mít systém jiné korekce) zřejmě zaniknou. Proto bude třeba – v zájmu zabezpečení nabídky pro všechny děti – vytvářet různá doplnění a korekce systému.

Pokud si představíme jiný model, kdy finanční prostředky jsou přidělovány pomocí normativu na jednu třídu, a pro rozpočet školy bude rozhodující počet tříd, bude strategie školy zřejmě směřovat k dělení žáků do maximálního počtu tříd. Toto chování můžeme omezit například stanovením minimální a maximální hranice počtu žáků. Normativ na třídu bude ovšem daleko méně „citlivý“ a bude způsobovat potřebu dalších korekcí a doplňujících pravidel. Pravděpodobně ale tento způsob financování způsobí v systému jiné procesy než ten předcházející.

Těmito příklady chceme ilustrovat, že způsob financování je nástrojem pro řízení systému a odlišnými postupy lze způsobit odlišný vývoj. Současný stav financování školství ze státního rozpočtu se u nás blíží prvnímu uvedenému modelu (ale s mnoha korekcemi), přičemž jeho limity čím dál více ukazují na nutnost významnější změny. Řídící procesy jsou v tomto případě v rukou Ministerstva (ale prostřednictvím nástroje „právní předpisy“ – viz další bod), částečně pak v rukou krajských úřadů (viz dále – kompetence dalších článků státní správy).

6.4.3 Česká školní inspekce

Česká školní inspekce (dále i ČŠI) je správní úřad s celostátní působností, který je poměrně důležitou institucí v systému řízení školství, protože hlavní náplní jeho činnosti je poskytování zpětné vazby všem článkům řízení. Má poměrně malé přímé výkonné pravomoci (není oprávněna – až na výjimky – přímo rozhodovat, nemůže ředitelům škol ani jiným článkům soustavy cokoli přikazovat), ale školský zákon jí přesto svěřuje významné kompetence a úkoly. Podle něj především ČŠI získává a analyzuje informace o vzdělávání a činnosti škol a školských zařízení, sleduje a hodnotí efektivnost vzdělávací soustavy, zjišťuje a hodnotí podmínky, průběh a výsledky vzdělávání a vykonává státní kontrolu dodržování právních předpisů a veřejnosprávní kontrolu využívání finančních prostředků státního rozpočtu.¹¹⁰

Ve své činnosti je ČŠI poměrně nezávislá, ne však úplně. Fakticky je totiž podřízena Ministerstvu, a to ve dvou ohledech:

- v jejím čele je ústřední školní inspektor, kterého jmenuje ministr školství, mládeže a tělovýchovy, a
- její činnost je prováděna na základě kritérií hodnocení a plánu hlavních úkolů na daný školní rok, které jí schvaluje Ministerstvo.

Pro řízení školské soustavy mají pak důležitý význam zprávy, které ČŠI vydává. Jsou to jednak tematické zprávy, které jsou vydávány na základě shrnutí poznatků v určitém tematickém okruhu, a jednak výroční zpráva, která obsahuje souhrnné poznatky o stavu vzdělávání a vzdělávací soustavy.¹¹¹

ČŠI tedy jednak provádí hodnocení (evaluaci) škol i školské soustavy jako celku, jednak kontroluje školy z hlediska dodržování právních předpisů a hospodaření s prostředky státního rozpočtu. Obě tyto funkce ČŠI poskytují v systému důležitou zpětnou vazbu a umožňují centru – Ministerstvu – kompetentněji rozhodovat o změnách a korekcích systému. Určitou roli hraje také ČŠI při odvolávání ředitelů škol z funkce, protože poskytuje zřizovatelům odborný pohled na činnost školy, a na konci funkčního období ředitele může být i iniciátorem pro vyhlášení konkurzu.

6.4.4 Systém vzdělávacích programů a dlouhodobých záměrů vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy

Jak jsme již výše uvedli, v našem školském systému nemá stát prakticky žádné přímé řídicí kompetence vůči školám a školským zařízením. Takové nastavení systému může být samozřejmě vysoce funkční (a v řadě zemí také je), ale pokud stát

110 § 174 odst. 2 školského zákona.

111 Pro zájemce jsou zprávy dostupné na <http://www.csicr.cz/cz/Dokumenty>

v decentralizovaném systému nemá faktické výkonné kompetence a nástroje (kromě vydávání zákonů a určení způsobu přidělování peněz), musí jít cestou kvalitního nastavení cílů, standardů a kritérií hodnocení, a také budování podpůrných struktur. V tomto směru je situace v ČR ještě poměrně neutěšená, ale za základ můžeme v tomto směru považovat zákonem stanovený systém vzdělávacích programů a dlouhodobých záměrů vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy. V současné době jsou pak činěny první pokusy o nastavení některých standardů.

Systém vzdělávacích programů je v zásadě nástrojem, jak stát stanovuje nezbytné minimum obsahu vzdělávání (používá se stále – sice nepřesný – pojem „osnovy“, který můžeme považovat za víceméně adekvátní a vystihující věcnou podstatu). Kromě toho jde ale také o „řízení“ v tom smyslu, na jaké aspekty tohoto obsahu se mají školy zaměřit. V současné době jsou vzdělávací programy vytvářeny dvouúrovňově a pouze vyšší úroveň (tzv. rámcové vzdělávací programy) jsou v kompetenci státu (za jejich vydávání odpovídá Ministerstvo), zatímco nižší úroveň je v kompetenci školy (v určitém smyslu jde vlastně o rozpracování, doplnění a specifikaci rámcového vzdělávacího programu do podoby školního vzdělávacího programu). Ministerstvo může prostřednictvím změn v rámcových vzdělávacích programech určovat, co se mají děti ve školách naučit, jak dlouho mají být ve škole (učební plán), případně za jakých podmínek. Vše ostatní je v pravomoci školy, které do obsahu školního vzdělávacího programu může zasahovat už jen školská rada (viz dále), ale jen jako konzultační místo (tedy škola nemusí její stanoviska respektovat).

Jedním z významných nástrojů, kterým může Ministerstvo „řídít“ školskou soustavu, je Dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky. Tento dokument předkládá Ministerstvo každé čtyři roky vládě (ukládá mu to školský zákon v § 9) a vláda jej předkládá k projednání Poslanecké sněmovně a Senátu Parlamentu ČR. Všimněme si přitom sloves, která zákon používá: vláda dlouhodobý záměr **schvaluje** (což znamená, že bez jejího souhlasu nemůže být vydán jako platný), zatímco obě komory Parlamentu jej pouze **projednávají** (není tedy bezpodmínečně nutné, aby s ním vyslovily souhlas). Dlouhodobý záměr obsahuje obvykle analytickou část, kde je vyhodnocen dosavadní vývoj školské soustavy, a část, kde jsou stanoveny cíle a úkoly pro další čtyřleté období, v souladu se vzdělávací politikou vlády.

Jak jsme zmínili výše v části zabývající se školským rejstříkem, může být dlouhodobý záměr například podkladem pro rozhodování o zapsání školy či školského zařízení do rejstříku. Zpravidla je také vodítkem pro nejrůznější instituce působící v oblasti školství, například v oblasti různých projektů, a samozřejmě je závazným dokumentem pro vzdělávací politiku samotného Ministerstva. Aby však byla zajištěna návaznost vzdělávacích politik na úrovni krajů, ukládá školský zákon dále krajskému

úřadu, aby v souladu s dlouhodobým záměrem vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky zpracoval dlouhodobý záměr pro daný kraj a předložil jej Ministerstvu k vyjádření (což znamená, že se nevyžaduje souhlas Ministerstva). Tu část dlouhodobého záměru kraje, která se týká vzdělávání ve školách a školských zařízeních zřizovaných krajem, předkládá pak rada kraje zastupitelstvu kraje ke schválení, čímž je zajištěna návaznost konání krajské samosprávy na vzdělávací politiku státní správy.

V dlouhodobých záměrech jsou stanovovány cíle a úkoly Ministerstva a krajských úřadů do dalšího čtyřletého období. Aby plnění těchto cílů lépe podléhalo veřejné kontrole a také aby docházelo k jejich každoročnímu vyhodnocování, stanovuje ještě školský zákon povinnost pro Ministerstvo i krajský úřad každoročně vydávat výroční zprávu o stavu a rozvoji vzdělávací soustavy. Ministerstvo předkládá výroční zprávu vládě¹¹² a krajský úřad zase Ministerstvu a zastupitelstvu kraje. Tím je zajištěno určité „skládání účtů“ a systém dlouhodobých záměrů a výročních zpráv tak představuje logický celek jako nástroj řízení školství.

6.4.5 Právní předpisy jako nástroj řízení školství

Na počátku textu jsme zdůraznili zásadu veřejného práva „co není zákonem dovoleno, je zakázáno“. Všechny orgány státní správy a samosprávy tak mohou činit jen takové věci, ke kterým je zákon zmocňuje, což je princip, který především ochraňuje občany před zvláštním aparátů. Ani ve školství tomu není jinak, a proto Ministerstvo, chce-li v systému změnit cokoli podstatného (nemáje dohromady žádné přímé výkonné pravomoci), může tak činit prostřednictvím návrhů změn zákonů a podzákonných právních norem.

K významným změnám ve školské soustavě, a tedy i v systému jejího řízení, došlo v roce 2005, kdy byl schválen nový školský zákon (resp. k jeho samotnému schválení došlo v roce 2004 a od roku 2005 je účinný). Tento zákon (který je v tomto textu vícekrát citován) nahradil několik dříve platných právních předpisů a přinesl poměrně zásadní změny i pro řídicí procesy ve školství. Jde o stěžejní právní předpis, o který se opírá fungování celé školské soustavy. Druhým nejvýznamnějším zákonem je zákon o pedagogických pracovnících, který byl schválen ve stejné době.

Kromě zákonů, jejichž změny a schvalování jsou poměrně složitým a dlouhotrvajícím procesem (obvyklá délka tohoto procesu, tedy od chvíle, kdy je záměr nějak sepsán a formalizován, až k nabytí platnosti zákona, je zhruba 9 měsíců až rok), může Ministerstvo využít ještě poněkud flexibilnějšího nástroje a tím jsou tzv. podzákonné předpisy, tedy vyhlášky a nařízení vlády. Musíme ale zdůraznit, že použití tohoto nástroje je limitováno zmocňovacím ustanovením v zákonu. Jinými slovy: opět platí

112 Výroční zprávy jsou dostupné na <http://www.msmt.cz/dokumenty/vyrocní-zpravy>

výše uvedená zásada, že orgán státní správy může činit jen to, co mu zákon výslovně umožňuje. Prakticky to znamená, že Ministerstvo nemůže kdykoli vydat jakoukoli vyhlášku, ale jen takovou, jejíž vydání je přímo v zákonu výslovně umožněno (a zákon navíc také zpravidla uvádí i orientační obsah takového podzákoného předpisu, tedy co může daná vyhláška nebo dané nařízení vlády obsahovat).

Vyhláškám a nařízením vlády jsou zpravidla svěřovány takové podrobnosti nebo konkrétní jednotlivé úpravy, jejichž umístění v zákonech by již nebylo účelné (například proto, že případné změny by měly být operativnější, nebo proto, že jde o přílišný detail, který zákon nemusí ošetřovat). Jako příklad tohoto principu si můžeme uvést vyhlášku č. 15/2005 Sb., která se zabývá podrobnostmi obsahu dlouhodobých záměrů a výročních zpráv.¹¹³ Školský zákon stanovuje obecnější povinnost jednotlivých orgánů tyto dokumenty vydávat, případně velmi rámcově jejich obsah nebo procesy schvalování. Vyhláška se pak zabývá detailně tím, co mají dlouhodobé záměry a výroční zprávy obsahovat, jejich strukturou a termíny předkládání a schvalování („*Krajský úřad výroční zprávu v kraji zveřejňuje a zasílá ministerstvu do 31. března.*“¹¹⁴). Jiným příkladem může být vyhláška o organizaci školního roku¹¹⁵. Školský zákon stanovuje v tomto případě rámcové povinnosti typu: „*Školní rok začíná 1. září a končí 31. srpna následujícího kalendářního roku. Školní rok se člení na období školního vyučování a období školních prázdnin.*“¹¹⁶ Vyhláška pak stanovuje zcela konkrétně termíny školních prázdnin nebo co se děje, když 1. září připadá na pátek (vyučování pak začíná až následující pondělí). Aby to tak mohlo být specifikováno, obsahuje ale školský zákon následující ustanovení: „*Ministerstvo stanoví prováděcím právním předpisem podrobnosti o organizaci školního roku, druhy, délku a termíny školních prázdnin, termíny vydávání vysvědčení.*“¹¹⁷

A čím je vlastně vyhláška pružnějším a operativnějším nástrojem, než samotný zákon? Její schválení totiž není prováděno zákonodárným orgánem, tedy Parlamentem, ale pouze vládou. Ministerstvo tedy vyhlášku připraví, nechá ji projít připomínkovacím procesem a předkládá vládě. Celý proces může trvat řádově několik týdnů.

Specifickým nástrojem řízení školské soustavy mohou být tzv. metodické pokyny, výnosy a doporučení Ministerstva. Jejich společným znakem je nezávaznost pro všechny subjekty, jichž se týkají (výjimkou je poměrně malý okruh škol a školských zařízení, které Ministerstvo samo zřizuje). Nemají totiž charakter právního předpisu, nemohou být tudíž – v současném uspořádání státní správy a samosprávy ve školství a při současných kompetencích jednotlivých subjektů - ničím více než doporučeními.

113 Vyhláška č. 15/2005 Sb., kterou se stanoví náležitosti dlouhodobých záměrů, výročních zpráv a vlastního hodnocení školy.

114 Tamtéž, § 6.

115 Vyhláška č. 16/2005 Sb. o organizaci školního roku.

116 § 24. odst. 1 školského zákona.

117 § 24. odst. 5 školského zákona.

Z tohoto pohledu je také celkem lhostejné, jak se nazývají – termíny „metodický pokyn“, „výnos“, „informace“ či „doporučení“ nejsou ani definovány, ani systematicky zavedeny, a Ministerstvo je používá jako doplňkový nástroj k ovlivňování procesů ve školství, který má být spíše pomocí či návodem pro ředitele škol a školských zařízení, jak dané téma, proces nebo jev ošetřit.

Příklady těchto dokumentů mohou být:

Metodické doporučení MŠMT pro práci s individuálním výchovným programem v rámci řešení rizikového chování žáků¹¹⁸, Metodický pokyn k odměňování pedagogických pracovníků a ostatních zaměstnanců škol¹¹⁹, Informace k vyplňování vysvědčení na základních školách od školního roku 2012/2013¹²⁰, Metodické doporučení ředitelům škol – výuka cizinců¹²¹.

V některých případech jde o pokyn směrem dovnitř Ministerstva (tedy samozřejmě závazný pro úřad samotný), který je určitou informací o procesech uvnitř Ministerstva pro externí subjekty (kterých se nějakým způsobem týkají). Příkladem budiž výnos č. 9/2013, kterým se upravuje postup při povolávání výuky některých předmětů v cizím jazyce¹²². Tuto kompetenci svěřuje Ministerstvu školský zákon, nestanovuje však žádné podrobnosti procesu. Ministerstvo tedy vlastním výnosem svůj postup upravuje (aby byl zajištěn shodný přístup ke všem žadatelům), z čehož sice nevyplývají žádné povinnosti dalším subjektům, ale je to pro ně informace, jak bude postupováno, když nějakou žádost v tomto smyslu podají.

Měnit běh věcí pomocí zákona je ovšem často účinné, a proto i velmi lákavé. Na druhou stranu je ovšem třeba podotknout, že zmíněná účinnost není vždy ve prospěch zamýšlené změny, případně nenastává vůbec nebo nastává, ale současně můžeme sledovat, že změny nejsou konzistentní s dalšími prvky systému. Jinými slovy, zákony jsou velmi účinným nástrojem řízení, ale jejich dopad na praxi bývá velmi silný, jde o takový „těžkotonážní“ nástroj, se kterým se hůře přesněji zaměřuje. Je třeba velmi dobře promyslet možné následky změny zákona, vzít v úvahu dostupná data a rozhodovat velmi citlivě. Školství je systém sice velmi konzervativní a setrvačný, ale časté nekonzistentní změny jej přece jen po čase dokáží vykolejit.

118 Dostupné na <http://www.msmt.cz/vzdelavani/zakladni-vzdelavani/metodicke-doporuceni-msmt-pro-praci-s-individualnim>.

119 Dostupné na <http://www.msmt.cz/dokumenty/metodicky-pokyn-k-odmenovani-pedagogickych-pracovniku-a-ostatnich-zamestnancu-skol-predskolnich-zarizeni-a-skolskych-zarizeni-a-jejich-zarazovani-podle-16-ti-tridniho-katalogu-praci-aktualizovano-30-3-2006>.

120 Dostupné na <http://www.msmt.cz/vzdelavani/zakladni-vzdelavani/informace-k-vyplnovani-vysvedceni-na-zakladnich-skolach-od-3>.

121 Dostupné na <http://www.msmt.cz/vzdelavani/zakladni-vzdelavani/metodicke-doporuceni-reditelum-skol-vyuca-cizincu>.

122 Dostupné na <http://www.msmt.cz/vzdelavani/zakladni-vzdelavani/vynos-c-9-2013-kterym-se-upravuje-postup-pri-povolovani>.

Nový školský zákon je platný od roku 2005 a za dobu svého trvání již prošel přibližně třemi desítkami novelizací. Některé z nich byly jen drobnými kosmetickými úpravami, řada jiných ale významnými změnami pro školský terén. Ještě daleko více změn se odehrálo v prováděcích právních předpisech – existuje řada vyhlášek, které změnily několikrát svoji podobu. Právní předpisy se jako nástroj řízení opírají o právní vědomí jejich uživatelů – a to může při častých změnách utrpět nepříjemné mezery.

6.5 NIŽŠÍ STUPNĚ STÁTNÍ SPRÁVY VE ŠKOLSTVÍ A JEJICH ÚLOHA V SYSTÉMU ŘÍZENÍ

6.5.1 Krajský úřad

Krajský úřad je dalším stupněm státní správy, postupujeme-li směrem od Ministerstva ke školám. V mnohém má podobné kompetence na území příslušného kraje jako Ministerstvo na území celého státu – vypracovává dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy (který ovšem musí být v souladu s tím celostátním), vede svou část školského rejstříku, přerozděluje finanční prostředky pro jednotlivé školy (pro úplnost – mezi nimi a základními a mateřskými školami je ještě jeden mezistupeň, a sice obecní úřad obce s rozšířenou působností, případně ve statutárních městech úřad městské části). Je také úřadem, který rozhoduje jako odvolací orgán při rozhodování nižší instance ve správním řízení, tj. ředitele školy.

6.5.2 Ředitel školy a výkon státní správy

Ředitel školy a jeho role v systému řízení školství budou ještě předmětem našich úvah níže, na tomto místě ale musíme zmínit zdánlivě malou část jeho kompetencí, a sice úkoly vyplývající z jeho statusu vykonavatele státní správy. V tomto případě budeme ale mít na mysli pouze ředitele tzv. veřejných škol, tedy škol zřizovaných státem, krajem, obcí nebo svazkem obcí. Ten totiž rozhoduje o právech a povinnostech v oblasti státní správy, a to v explicitně vyjmenovaných případech, které v § 165 uvádí školský zákon. Typickým příkladem je přijetí žáka do školy. Toto rozhodnutí je úkonem, který se velmi závažně dotýká práv a životů občanů, proto je nutné jej provést v tzv. správním řízení, aby byla ochrana zmíněných práv dobře zajištěna a aby rozhodování mělo přesně daná pravidla. Ředitel školy jako představitel veřejné instituce pak nese odpovědnost za dodržení těchto pravidel, v tomto procesu tedy vykonává státní správu. Kromě přijímání žáka do školy patří do této oblasti například rozhodování o odkladu povinné školní docházky, vyloučení žáka ze školy, změně oboru studia a některá další.

6.5.3 Výkon samosprávy obce a kraje

Obce a kraje jsou v našem státním uspořádání územně samosprávnými celky. V praxi to znamená, že o svých záležitostech rozhodují do značné míry samy a jednou z oblastí, kde mají významné pravomoci, je právě školství. V této souvislosti je na místě přemýšlet, proč tomu tak je, zda je takové uspořádání smysluplné a kdo je vlastně příjemcem (uživatel) veřejné služby zvané vzdělávání. Je třeba si zde znovu uvědomit, že v různých zemích je rozložení pravomocí a úkolů v oblasti školství mezi stát a nižší úrovně (regiony, obce, školy) velmi rozmanité. V tomto ohledu nemůžeme považovat některý model za „správný“ a jiný za „méně správný“, jde spíše o to, zda jednotlivé vztahy mezi prvky v systému a celkové uspořádání „hrají“ dobře dohromady, tj. zda systém je konzistentní a vyvážený.

Nikdo zřejmě nepochybuje o tom, že stát má hrát v oblasti školství a vzdělávání významné slovo, že musí být garantem úrovně, kvality a jednoty školské soustavy na celém území. Obce a kraje mají ale také řadu oprávněných zájmů týkajících se vzdělávání ve školách, protože úroveň školství v dané obci nebo v daném kraji významně ovlivňuje jejich celkovou prosperitu a konkurenceschopnost i spokojenost a životní realizaci občanů. Stát se tedy s obcemi a kraji musí nějak podělit o svůj vliv na školství, protože každý po svém je reprezentantem vůle občanů, kteří jsou konečnými odběrateli vzdělávacích služeb a z jejichž daní jsou tyto služby poskytovány. V případě státu lze přitom ještě jaksí navíc zdůrazňovat skutečnost, že musí speciálně hájit zájmy vzdělávaných, tedy dětí.

Jak jsme již zmínili, v ČR je systém školství poměrně decentralizovaný, s vysokým stupněm autonomie škol, a také kompetence obcí a krajů jsou zde významné. Při jejich objasňování se již dostáváme vcelku blízko samotným realizátorům služby, tedy školám, proto je zřejmě vhodné se poněkud nejednoduchému vztahu mezi řediteli a zřizovateli škol. Tento vztah významně ovlivňuje dění na úrovni školy a do určité míry i kvalitu poskytovaného vzdělávání, a to nejen díky záměrům vzdělávací politiky a jako důsledek cíleného působení státu a samosprávy, ale i jako nezamýšlený důsledek současného uspořádání kompetencí.

Nejprve se ale podívejme, jak definuje hlavní úkoly samosprávy školský zákon. Pro kraj i obec jsou zde nejprve formulovány dva hlavní obecnější principy:

„Při zajišťování vzdělávání a školských služeb, zejména při zřizování a zrušování škol a školských zařízení, dbá obec a kraj zejména o:

- soulad rozvoje vzdělávání a školských služeb se zájmy občanů obce a kraje, s potřebami trhu práce, s demografickým vývojem a rozvojem svého území,

- dostupnost vzdělávání a školských služeb podle místních podmínek.¹²³

Obcím jsou pak tímto zákonem svěřeny dva hlavní úkoly: zajistit pro děti s trvalým bydlištěm na jejich území podmínky pro plnění povinné školní docházky a také podmínky pro předškolní vzdělávání v posledním roce před zahájením povinné školní docházky¹²⁴. Z tohoto důvodu pak buď obce zřizují základní a mateřské školy nebo musí zajistit výše uvedené na základě dohody s jinou obcí, která školu zřídila.

Obce tedy plní roli zřizovatelů škol, z čehož jim vyplývají mnohé kompetence vůči školám a jejich ředitelům, a to především ve finanční a provozní oblasti. Zřizovatel musí totiž zajistit financování „svoji“ instituce, s výjimkou těch položek, které financuje stát. A poskytuje-li škole finanční prostředky, může také ovlivňovat a kontrolovat jejich využívání. Zmiňujeme tuto zdánlivě samozřejmou věc proto, že nyní přichází čas se zamýšlet nad tím, zda a jakým způsobem může obec ovlivňovat nebo dokonce řídit samotné poskytování vzdělávání a jeho kvalitu. Je zřizovatelem škol, musí zajistit jejich financování, nese v tomto smyslu odpovědnost za nabídku vzdělávací služby, ale jaké má vlastně kompetence tuto službu usměrňovat?

Zákon v tomto směru prakticky žádné přímé a explicitně vyjádřené kompetence nestanovuje. Obec nemá možnost ovlivňovat obsah vzdělávání (to je jistě pochopitelné, zde je doména státu), nemůže téměř zasahovat do vzdělávacího procesu ani do vzdělávací nabídky škol. Ředitel školy není žádným způsobem podřízený (ve smyslu pracovně právním ani ve smyslu řízení) orgánům obce. Slovo „téměř“ ale volíme díky dvěma výjimkám, které – jak dále uvidíme – poskytují ale ve skutečnosti obcím velmi silný vliv.

Tou první výjimkou je skutečnost, že zřizovatel, tedy obec, je tím, kdo jmenuje ředitele (mateřské nebo základní školy) do funkce a také jej z ní odvolává. Tato silná pravomoc pak způsobuje, že ředitel školy vůli svého zřizovatele zpravidla respektuje nejen v oblastech, které zákon předpokládá, ale často i nad rámec právních předpisů. Pozitivní vztah se zřizovatelem je pro něj totiž existenční záležitostí, a to i přesto, že zřizovatel nemůže provádět výměny na pozici ředitele školy zcela libovolně. Školský zákon pro jmenování a odvolávání ředitelů škol a školských zařízení uvádí poměrně jasná pravidla a zřizovatelům v této oblasti přece jen omezuje prostor. Míra tohoto omezení se v čase různě mění.¹²⁵ Tou druhou výjimkou je zastoupení zřizovatele ve školské radě, která má určité kompetence školu ovlivňovat (viz dále).

123 § 177 školského zákona.

124 Stát tuto povinnost ukládá proto, že považuje alespoň jeden rok předškolního vzdělávání před nástupem do základní školy za obzvláště důležitý, ale obce se samozřejmě snaží zajistit poskytování vzdělávací služby v celém rozsahu předškolního vzdělávání, tj. od 3 do 6 let věku dítěte.

125 Právě nedávno, resp. od 1.9.2012, došlo díky novele školského zákona k významnému posunu v této oblasti a prostor pro zřizovatele se zvětšil, zatímco právní jistota ředitelů škol se podstatně snížila. Předcházející právní úprava silně omezovala možnosti zřizovatelů odvolávat ředitele z funkcí. Více v části věnující se úrovni řízení školy a ředitelům škol.

Představitelé obce tedy nesou svůj díl odpovědnosti za to, že na jejím území jsou dobře fungující školy, které poskytují kvalitní vzdělávací služby. Jejich možnosti spravovat školství ve své působnosti jsou jednak dané formálními úkony (jmenování a odvolávání ředitelů, přidělování a kontrola využívání finančních prostředků), jednak neformálním vlivem na ředitele škol. Je ale ještě jeden nástroj pro samosprávu, jak ovlivňovat dění ve školách, a to jsou školské rady. V nich má zřizovatel třetinové zastoupení a může tak prosazovat svoje zájmy a svoji vůli. Podrobněji se budeme školské radě věnovat v následující kapitole.

Oblast školství je pro představitele obce zpravidla velmi důležitá, protože významně ovlivňuje spokojenost občanů s životem v obci. Proto se snaží uplatnit svůj vliv na školy a jejich činnost, přičemž tato snaha spravovat či řídit poskytování vzdělávacích služeb je komplikována několika faktory:

- Zákon v tomto směru nesvěřuje obcím příliš významné kompetence - mají možnost plnit své zřizovatelské povinnosti (např. spravovat budovy škol a financovat jejich provoz), dbát o to, aby ve funkcích ředitelů škol byly vhodné osobnosti (jmenují je a za určitých podmínek je mohou odvolávat z funkcí) a uplatňovat svůj (třetinový) vliv ve školských radách.
- K zasahování do činnosti škol nemají většinou odborné zázemí, s výjimkou větších měst totiž nemívají možnost zaměstnávat odborné pracovníky, kteří by dané problematice hlouběji rozuměli (pokud shodou okolností nedojde k situaci, že představitel obce je původní profesí odborník z oboru, tedy pedagog, ředitel školy apod.).
- Reprezentanti obce jsou v politických funkcích, které nejpozději každé čtyři roky procházejí zpravidla obměnami.

Přes tyto skutečnosti ale vliv obce na školy v její působnosti bývá poměrně značný a ředitelé škol dobře vědí, že dobrá spolupráce se zřizovatelem školy je podmínkou úspěšného rozvoje školy. Zpravidla již u konkurzu předkládají kandidáti na funkci ředitele svoji vizi rozvoje školy a během svého působení v této funkci pak konzultují s představiteli obce svoje strategické cíle. Obec se zpravidla soustřeďuje na ovlivňování struktury vzdělávací nabídky (např. profilaci jednotlivých škol, nabídku zájmových aktivit apod.), veřejnou prezentaci činnosti školy, efektivní využívání finančních prostředků nebo zvelebování školních budov a jejich vybavení.

Mnohé z toho, co bylo výše napsáno o obcích jako zřizovatelích, platí i o krajích. Rozdíl je pouze v zaměření na jiný segment vzdělávací soustavy. Kraj je totiž podle školského zákona povinen zajistit především podmínky pro uskutečňování středního a vyššího odborného vzdělávání. Proto je zřizovatelem středních a vyšších odborných

škol a plní vůči nim stejnou roli jako obce vůči mateřským a základním školám. Pro úplnost ještě dodejme, že kraj odpovídá i za vzdělávání dětí se zdravotním postižením, za jazykové, základní umělecké a zájmové vzdělávání a za výkon ústavní výchovy.

6.5.4 Školská rada

Školské rady jsou samosprávnými orgány, které u nás nemají (na rozdíl od řady evropských zemí) příliš dlouhou tradici. Tomu odpovídá i jejich zatím spíše rozpačitá činnost (uvažujeme-li o celkové situaci, jistě jsou výjimky). Až do roku 2005 bylo jejich zřizování dobrovolnou záležitostí, dnes je – pokud jde o základní, střední a vyšší odborné školy – orgánem povinným. Jejich potenciál v systému řízení školství je nicméně značný.

Školská rada má totiž některé významné kompetence, díky kterým může ovlivňovat rozhodování ředitele školy a celkovou koncepci školy. Novelou školského zákona v roce 2012 byly přitom tyto kompetence významně posíleny tím, že školská rada může navrhnout zřizovateli školy odvolání ředitele. Pokud tak učiní během jeho funkčního období, nemusí zřizovatel návrh akceptovat. Stane-li se tak ale na konci funkčního období ředitele školy, musí být vyhlášen konkurz na jeho místo. Kromě toho školská rada schvaluje výroční zprávu školy, tedy dokument, který by měl být jistým skládáním účtů z celoroční činnosti. Tím se školská rada stává orgánem, který významně vstupuje do řídicích procesů a zejména může ze své pozice vyhodnocovat úspěšnost řízení školy a v rámci svých kompetencí reagovat.

Z dalších kompetencí školské rady můžeme ještě zmínit zejména schvalování školního řádu (podílí se tedy na ustanovování všech důležitých pravidel, podle kterých se žáci, zaměstnanci i vedení školy musí řídit), a také pravidel hodnocení výsledků vzdělávání žáků (čímž významně vstupuje i do pedagogického procesu). Další dokumenty musí být se školskou radou alespoň projednány (nemá zde tedy právo veta). Je to například školní vzdělávací program, inspekční zprávynebo rozpočet školy.

Pro posouzení významu a činnosti školské rady je důležité znát její složení. Je to orgán, kde spolu zasedá jakási „tripartita“. Třetinu členů totiž volí ze svých řad zástupci rodičů (přesněji zákonných zástupců žáků), třetinu tvoří zástupci pedagogů školy a třetinu jmenuje zřizovatel. Působení školské rady má (z hlediska jejich kompetencí) poměrně velký potenciál. Ten však zatím velmi často bývá nevyužit, a to z několika důvodů. Nejvýznamnějším je zřejmě nedostatek odhodlání, chuti nebo času na straně rodičů, což vede k pasivitě školské rady, často i k problémům při jejím ustavení nebo obtížím při zajištění vhodných (schopných) kandidátů. Na straně zřizovatele se pak mohou také vyskytnout problémy se zajištěním dostatečného počtu vhodných

členů školských rad, a to zejména v případě, kdy zřizuje větší počet škol. I samotní pedagogičtí pracovníci škol často nevnímají školskou radu jako nástroj k ovlivňování „jejich“ školy, ale spíše jako nutnou formalitu. To vše vede k tomu, že činnost školské rady je v mnoha případech formální a tento samosprávný orgán nenaplnuje záměr zákonodárce a tvůrců vzdělávací politiky. Situace se však pozvolna zlepšuje a v některých školách přispívá školská rada velmi zásadně ke komunikaci mezi třemi stranami, které v ní jsou zapojeny. Vzhledem k tomu, že zřizovatel i pedagogové školy mají možnost významně ovlivňovat dění ve škole jinými nástroji a cestami (pedagogové například prostřednictvím pedagogické rady, případně odborové organizace, zřizovatel zase z titulu svých zákonných kompetencí), spočívá význam školské rady především v tom, že umožňuje rodičům žáků podílet se na správě školy a nabízí jim platformu, kde mohou komunikovat se svými přirozenými partnery.

6.5.5 Řízení školy

Procesy na úrovni školy již pravděpodobně z větší části vybočují ze zaměření této kapitoly. Přesto je užitečné se na některé z nich blíže podívat, abychom dobře pochopili „svět školství“ jako celek a zejména pak navazující procesy „nad“ úrovní školy. Významné souvislosti se přitom objeví zejména proto, že – jak již bylo výše uvedeno – škola je silně autonomní jednotkou, kterou sice „vyšší“ články soustavy významně ovlivňují, ale přímo neřídí. Ředitel školy nemá „nadřízeného“ v pravém slova smyslu, je na vrcholu řídicí struktury a jeho kompetence i odpovědnost jsou v určitém smyslu velmi vysoké. To hlavní, co určuje jeho rozhodování, jsou samozřejmě právní předpisy, v některých případech pak zřizovatel (v rámci daném zákonem), školská rada nebo Česká školní inspekce (ta ovšem většinou nepřimo, protože nemá směrem k řediteli rozhodovací pravomoci).

Než ale podlehneme iluzi, že ředitel školy je takřka absolutistickým vládcem ve škole, podívejme se na rámec jeho rozhodování daný školským zákonem a některé souvislosti řízení školy skompetencemi jiných subjektů. Školský zákon především v § 164 ukládá řediteli školy poměrně zásadní odpovědnosti, protože se zde praví, že ředitel školy a školského zařízení mj.:

- rozhoduje ve všech záležitostech týkajících se poskytování vzdělávání a školských služeb, pokud zákon nestanoví jinak,
- odpovídá za to, že škola a školské zařízení poskytuje vzdělávání a školské služby v souladu s tímto zákonem a vzdělávacími programy uvedenými v §3,
- odpovídá za odbornou a pedagogickou úroveň vzdělávání a školských služeb.¹²⁶

126 § 164, odst. 1 školského zákona

Těmito ustanoveními zákona je dáno, že ředitel školy rozhoduje v opravdu širokém spektru případů, ale na stranu druhou nese přímou odpovědnost za vše, co se ve škole děje. Pokud ještě připojíme skutečnost, že školy jsou dnes ve všech případech právními subjekty (jsou to tedy právnické osoby vystupující v právních vztazích svým jménem a na svou odpovědnost), je zřejmé, že v rámci školy musí být nastaveny řídicí procesy v pravém slova smyslu. Přestože v tomto textu nemáme prostor zabývat se podrobněji managementem na úrovni školy, připojme alespoň poznámku, že vzhledem k rozsahu jejich odpovědností je součástí našeho tématu „řízení školství“ také oblast výběru vhodných kandidátů na tyto pozice a jejich vzdělávání ve školském managementu.

Kvalita ředitelů škol (profesní i osobnostní) je zřejmě poměrně významnou veličinou ovlivňující kvalitu celého školství. Proto je také důležité, jak jsou v systému nastaveny procesy **výběru ředitelů** (a výběr je vlastně do určité míry nástrojem, jak celou školskou soustavu řídit), procesy jejich **vzdělávání** (v jehož rámci je možné přímo ovlivňovat dovednosti, znalosti a postoje ředitelů) a procesy jejich **jmenování a odvolávání** (čili právní postavení ředitelů). Jak do těchto procesů zasahují jednotlivé úrovně řízení a správy školství?

Výběr kandidátů a jejich ustanovování do funkce ředitelů škol je v kompetenci zřizovatelů, tedy nejčastěji krajů a obcí (v případě veřejných škol). Zřizovatelé jmenují i odvolávají, jejich skutečný vliv na ředitele škol i činnost škol je přitom logicky poměrně velký. Jak jsme zmínili výše, určitý vliv na odvolání ředitele může mít i školská rada nebo česká školní inspekce. Zástupci těchto institucí ale bývají také členy konkurzních komisí, mají tedy také vliv na výběr kandidátů do funkcí ředitelů (tento výběr probíhá konkurzem, i když zřizovatelé nejsou výsledky konkurzu právně vázáni). Ministerstvo nemá na výběr kandidátů žádný vliv (kromě škol, které samo zřizuje), stejně tak další úrovně státní správy. Neexistují žádné články řízení, kde by se o ředitelích škol rozhodovalo z „vyšší“ úrovně. Systém je v tomto ohledu výrazně decentralizován. To má samozřejmě své výhody i nevýhody. Výhodou je – jako při každé decentralizaci – posunutí rozhodování tam, kde se odehrávají vlastní procesy, tedy co nejbližší k příjemcům vzdělávacích služeb. Nevýhodou pak poněkud nesystémové a často až marnotratné hospodaření s lidskými zdroji. Stát nemá žádné možnosti hospodařit v oblasti školského managementu s lidskými zdroji. Je běžné, že dobří ředitelé přicházejí o svou funkci a pro systém se zcela ztrácejí (a s nimi jejich zkušenosti a investované prostředky), protože nenacházejí žádné uplatnění. Nejsou vytvořeny podmínky pro objektivnější hodnocení práce ředitele a nemáme žádnou strukturu, která by pomáhala umístit dobré ředitele (např. nepřiliš úspěšný ředitel velké školy by někdy velmi dobře mohl zvládnout školičku malou).

V oblasti vzdělávání ředitelů nemá stát ani žádné další orgány státní správy či samo-správy téměř žádné kompetence. Stát jen nastavuje formou vyhlášky rámcový obsah, kterým by měl projít nový ředitel ve funkci (jakési minimum pro řízení školy). Vše ostatní je na vzdělávajících subjektech, což jsou vysoké školy, ale i jakékoli organizace, které získají akreditaci pro vzdělávání pedagogů.

Systém jmenování a odvolávání ředitelů škol může být zcela jistě v každém škol-ském systému významným nástrojem řízení. Jde nejen o to, za jakých okolností a jak snadno či těžko lze ředitele odvolat z funkce, ale i kdo všechno má na tyto procesy vliv a v jaké míře. Do roku 2012 byl náš školský systém nastaven tak, že odvolání ředitele z funkce bylo možné jen za výjimečných a zákonem stanovených podmínek, z nichž ta hlavní byla poměrně vágně formulována tak, že odvolání je možné pouze v případě závažného porušení nebo neplnění právních povinností. Vzhledem k subjektivitě slůvka „závažného“ a možným pracovně právním (a následně finančním) následkům neoprávněného odvolání pak většina zřizovatelů k tomuto kroku prakticky nesahala (až na poměrně jednoznačné extrémní případy). Od roku 2012 dochází u nás k průlomů po dvě desetiletí udržovaného stavu – zákon stanovuje funkční období 6 let, po kterém je možné vyhlásit na místo ředitele konkurz, pokud se tak zřizovatel, školská rada nebo Česká školní inspekce rozhodne (stačí kdokoli z nich). Pokud konkurz vyhlášen není, zůstává ředitel ve funkci dalších 6 let.

Tímto krokem se tedy významně mění právní postavení ředitelů, což bude mít zcela jistě důsledky pro celý školský systém. Teprve čas ukáže, zda pozitivní či negativní, ale v řízení vzdělávacích systémů mají parametry ovlivňující „míru nejistoty“ ředitelů ve funkci jistě významné místo. Je přitom důležité, jak jednotlivé parametry korespondují s nastavením celého systému. Pro ilustraci si uvědomme, že v systému, kdy ředitele vybírá a odvolává místní samospráva, je samozřejmě významný politický aspekt – tato samospráva je tvořena politickými představiteli, kteří jsou voleni občany. Tyto okolnosti mohou také zasáhnout proces jmenování a odvolávání ředitelů, resp. přístup k nim. V této souvislosti si uvědomme, které kompetence a odpovědnosti má ředitel školy a cíl zájmy se mohou s těmito odpovědnostmi křížit.

Na druhou stranu existují úspěšné systémy, kde ředitel je jmenován a odvoláván v linii státní správy (prostřednictvím státem zřizovaných úřadů nebo jmenovaných představitelů). V takovém případě (který u nás nastal v 90. letech minulého století, kdy existovala síť školských úřadů) je sice zajištěna vyšší míra odbornosti (odvětvové řízení), na druhou stranu je proces z větší části odpojen od místních struktur a rozhodující slovo má státní úředník. Oba modely mají tak své výhody a nevýhody a záleží spíše na tom, jak dobře korespondují s celým systémem.

6.6 ŠKOLY JINÝCH ZŘIZOVATELŮ - „NEVEŘEJNÉ“ ŠKOLSTVÍ

Abychom získali kompletní obrázek o řízení školství a o školské soustavě, zbývá ještě krátce se zmínit o té části školství, která zahrnuje školy a školská zařízení neveřejných zřizovatelů, tedy o školství soukromém a církevním. I když je to poměrně malý segment školství (soukromých škol je u nás přibližně 650 a církevních 130¹²⁷), je jeho existence významným rozšířením vzdělávací nabídky. Současně zde platí v řadě ohledů trochu jiná pravidla, která si alespoň stručně objasníme.

Zasahování státu do soukromého a církevního školství není samozřejmě tak silné, jako do školství veřejného. Školský zákon v některých částech výslovně uvádí, že tyto se týkají pouze škol veřejných zřizovatelů. Jako příklad můžeme uvést výše popsany režim jmenování a odvolávání ředitelů škol, který se na soukromé a církevní školství nevztahuje. V případě těchto škol je samozřejmě zcela na zřizovateli (kterým může být církev, náboženská společnost nebo jakákoli právnická či dokonce fyzická osoba), kdy a za jakých okolností jmenuje nebo odvolá ředitele školy. Jiným příkladem může být skutečnost, že ředitele soukromých škol nerozhodují ve správním řízení, což je procedura uložená výhradně veřejným orgánům státní správy. Dále se na soukromé a církevní školy nevztahuje řada podzákonných právních norem. Naproti tomu lze ale konstatovat, že naprostá většina ustanovení školského zákona i zákona o pedagogických pracovnících¹²⁸ se škol neveřejných zřizovatelů týkají zcela stejně jako škol veřejných. Soukromé i církevní školy jsou takřka všechny zapsány ve školském rejstříku, podléhají kontrolám České školní inspekce, ale na druhou stranu také dostávají dotace ze státního rozpočtu. Proto můžeme konstatovat, že většina textu uvedeného v části o řízení školské soustavy se vztahuje i na neveřejný sektor školství.

6.7 SLOVNÍČEK

Regionální školství – veškeré školství mimo školství vysokého

Veřejná správa - správa veřejných záležitostí realizovaná jako projev výkonné moci ve státě

Státní správa – správa vykonávaná orgány státní správy, které vystupují jménem státu, reprezentují jeho zájmy a disponují prostředky mocenské povahy

Samospráva - veřejnosprávní činnosti uskutečňované samosprávnými subjekty, které při výkonu samostatné působnosti vystupují svým jménem a v zájmu samosprávného celku

127 Podrobnější údaje včetně časového vývoje viz. <http://www.msmt.cz/vzdelavani/skolstvi-v-cr/statistika-skolstvi/zakladni-udaje-o-skolach-v-regionalnim-skolstvi-za-obdobi>

128 Zákon č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnících a o změně některých zákonů

Školský rejstřík – veřejný seznam škol a školských zařízení, který poskytuje právo čerpat finanční prostředky ze státního rozpočtu a v případě škol také vydávat státem garantovaná vysvědčení

Školská rada – samosprávný orgán na úrovni školy, který se skládá z jedné třetiny ze zástupců rodičů, z jedné třetiny ze zástupců pedagogů školy a z jedné třetiny ze zástupců zřizovatele

Dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy – dokument, který podle školského zákona povinně vydává každé čtyři roky Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy ČR a krajský úřad každého kraje.

6.8 OTÁZKY A ÚKOLY:

1. Vraťte se k textu o dlouhodobých záměrech vzdělávání a zkuste vysvětlit, jak je na krajské úrovni oddělen v této oblasti výkon státní správy a samosprávy.
2. V popisu výkonu státní správy ve školství jsme vynechali jeden článek (a to z toho důvodu, že jeho význam je takřka výhradně v oblasti financování školství) – který to je?
3. Jaké výhody přináší škole zapsání do školského rejstříku? Mohla by vzdělávací činnost vyvíjet škola, která do něj zapsaná není? Jaké by to pro ni mělo důsledky? A je nějaký segment školské soustavy, kde to vůbec není možné?
4. Může Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy nějak „zařídít“, aby ředitel konkrétní školy zařadil do výuky určitý předmět (obsah) nebo jej naopak ve škole nevyučoval?
5. V jakých případech potřebuje ředitel škol ke svému rozhodnutí souhlas jiného subjektu? Kdy je omezen ve svém rozhodování (něčím jiným, než jsou právní předpisy)?
6. Zkuste vysvětlit některá rizika, která mají konkrétní modely jmenování a odvolávání ředitelů škol (státní úředník vs. místní samospráva). Jak byste tato rizika v systému ošetřili?
7. Jak může Ministerstvo ovlivnit vývoj vzdělávací soustavy v krajích?
8. Zkuste si představit situaci, kdy v systému neexistuje Česká školní inspekce (ostatně existují země, kde inspekci ve školství nemají). Navrhněte změny, které by v systému bylo třeba provést, aby „vyrovnaly“ případné negativní dopady.

9. V současné době je jedním z problémů vzdělávací soustavy nedostatek míst v mateřských školách. Když se podíváte na tento problém z hlediska popsaných kompetencí na jednotlivých úrovních veřejné správy – kde byste všude mohli najít konkrétní odpovědnost za tento stav a kde odpovědnost a možnosti k jeho nápravě?

LITERATURA

- České školství v mezinárodním srovnání. Vybrané ukazatele publikace OECD Education at a Glance 2012; dostupné na <http://www.msmt.cz/vzdelavani/skolstvi-v-cr/statistika-skolstvi/ceske-skolstvi-v-mezinarodnim-srovnani>.
- Dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy ČR (2011–2015), dostupné na: <http://www.msmt.cz/vzdelavani/skolstvi-v-cr/strategicke-a-koncepcni-dokumenty-cerven-2009>.
- JANKŮ, M. Základy práva pro posluchače neprávnických fakult. Praha: C. H. Beck, 2008.
- Vyhláška č. 15/2005 Sb., kterou se stanoví náležitosti dlouhodobých záměrů, výročních zpráv a vlastního hodnocení školy.
- Vyhláška č. 16/2005 Sb., o organizaci školního roku.
- Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnících a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- Základní údaje o školách v regionálním školství za období 1989/90 až 2012/13. Dostupné na <http://www.msmt.cz/vzdelavani/skolstvi-v-cr/statistika-skolstvi/zakladni-udaje-o-skolach-v-regionalnim-skolstvi-za-obdobi>.

Další doporučená literatura

- POL, M., RABUŠICOVÁ, M. (eds.): Řízení a správa škol: Rady škol v mezinárodní perspektivě. Brno: Paido, 1996.
- POL, M.: Škola v proměnách. Brno: Masarykova univerzita, 2009.
- POLÁKOVÁ, H.: Prováděcí předpisy ke školskému zákonu a k zákonu o pedagogických pracovnících. Žďár nad Sázavou: Fakta v. o. s., 2005.
- KATZOVÁ, P. *Školský zákon. Komentář*. 1. vyd. Praha: ASPI, a. s., 2008.
- VESELÝ, A., KALOUS, J.: *Teorie a nástroje vzdělávací politiky*, Praha: Karolinum, 2007.
- Výroční zpráva o stavu a rozvoji vzdělávání v České republice v roce 2012. Dostupné na: <http://www.msmt.cz/vzdelavani/skolstvi-v-cr/statistika-skolstvi/vyrocní-zpravy-o-stavu-a-rozvoji-vzdelavani-v-ceske-1>.

7 UČITELÉ

Anna Tůmová

ABSTRAKT

V této kapitole jsou představeni učitelé jako jeden z klíčových aktérů vzdělávací politiky, neboť významně ovlivňují jak vzdělávací výstupy, tak implementaci veřejných politik v oblasti školství. Kapitola se zaměřuje na témata: vymezení pedagogických pracovníků podle české legislativy, kvalita učitelů a možnosti jejího hodnocení, proměna rolí učitele v průběhu posledních let, učitelství jako profese a jeho prestiž ve společnosti, autonomie učitelů ve školském systému, postoje učitelů a možnosti vzdělávací politiky, jak dosáhnout, udržet a zvyšovat kvalitu práce učitelů. Kapitola se dále věnuje specifickým profesím učitelů v ČR a poskytuje čtenáři základní informace o počtu učitelů podle stupňů vzdělávání, genderu a věku učitelů, údaje o kvalifikovanosti a aprobovanosti učitelů a platech učitelů. V kapitole je rovněž představena analýza věnující se tématu platu učitelů v ČR v kontextu širších souvislostí a s ohledem na náklady ušlých příležitostí. Poslední podkapitolou je mezinárodní srovnání vybraných ukazatelů týkajících se charakteristiky učitelů v zemích OECD.

7.1 UČITEL PODLE ČESKÉ LEGISLATIVY

Pedagogický slovník popisuje učitele jako základního činitele vzdělávacího procesu, jako profesionálně kvalifikovaného pedagogického pracovníka, který je spoluzodpovědný za přípravu, řízení, organizaci a výsledek procesu vzdělávání (Průcha, Walterová, Mareš, 1998). Česká legislativa (konkrétně zákon č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnících) vymezuje pedagogického pracovníka jako osobu, která „koná přímou vyučovací, přímou výchovnou, přímou speciálně pedagogickou nebo přímou pedagogicko-psychologickou činnost přímým působením na vzdělávaného, kterým uskutečňuje výchovu a vzdělávání“, přičemž přímou pedagogickou činnost může vykonávat: učitel; pedagog v zařízení pro další vzdělávání pedagogických pracovníků; vychovatel; speciální pedagog; psycholog; pedagog volného času; asistent pedagoga; trenér; metodik prevence v pedagogicko-psychologické poradně; vedoucí pedagogický pracovník. Jako pedagogický pracovník může pracovat člověk, který splňuje následující předpoklady: plná způsobilost k právním úkonům; odborná kvalifikace pro přímou pedagogickou činnost, kterou vykonává; bezúhonnost; zdravotní způsobilost, znalost českého jazyka (např. kromě učitelů cizích jazyků atd.).

7.2 UČITELÉ JAKO KLÍČOVÝ ČLÁNEK VZDĚLÁVACÍ POLITIKY

Učitelé jako aktéři vzdělávací politiky představují její klíčový prvek a **zásadně ovlivňují kvalitu celé vzdělávací soustavy** (např. OECD: *Evaluating and Rewarding the Quality of Teachers*, 2009). Význam učitelů a kvality jejich práce ve vzdělávacím systému dokazuje řada empirických výzkumů. Hattie (2003) zpracoval meta analýzu více než 500.000 studií, které se zaměřují na identifikaci a analýzu vlivu různých faktorů na školní výsledky studentů. Podle jejích závěrů jsou klíčovým faktorem schopnosti studentů, jež se na výsledcích podepisují z 50 %. Nejdůležitějším faktorem, který je zároveň ovlivnitelný vzdělávací politikou, jsou podle Hattieho meta analýzy učitelé a kvalita jejich práce, jejich vliv na výsledky žáků Hattie vyčísluje až 30 %. Dále zde hraje roli rodinné zázemí studentů, prostředí, ze kterého studenti pochází a očekávání a podpora ze strany rodičů, které výsledky ovlivňují z 5 – 10 %. Čtvrtou oblast představuje školní prostředí a faktory, jako jsou finance, velikost školy, velikost třídy atd., které výsledky ovlivňují podle Hattieho rovněž 5 – 10 %. Stejně procento Hattie přisuzuje ředitelům škol, kteří mají vliv na klima celé instituce, a spolužákům studentů a jejich vlivu.

Analýzu vlivu různých faktorů na studijní výsledky žáků představuje Hanushek (1992). Podle jejích závěrů se kvalita školy a kvalita učitelů významně projevuje na výsledcích studentů a zároveň jsou tyto faktory obecně nejvíce ovlivnitelné veřejnou politikou, oproti například rodinnému prostředí žáků. Podle Hanusheka se výsledky studentů, jež měli kvalitního nebo méně kvalitního učitele, mohou po několika letech studia významně lišit. Hanushek dokonce uvádí, že rozdíly studentů v jednom akademickém roce mohly být až jeden standardizovaný rok, pokud měli kvalitního nebo naopak méně kvalitního učitele.

Vliv učitelů na úspěch jejich studentů dokazuje i longitudinální studie z Tennessee (Sanders, Rivers, 1996), podle které se mohou výsledky dvou osmiletých žáků po třech letech významně lišit, pokud mají různě kvalitní učitele. Autoři uvádí, že tento faktor se pro průměrného studenta projeví jako až šestkrát významnější než například snížení počtu žáků ve třídě z 23 na 15. Další studii dokazující významný vliv učitelů a kvality jejich práce na výsledky studentů představuje např. Rockoff (2004). Celkový přehled empirických výzkumů zaměřených na dopady kvality učitelů na studijní výsledky dále předkládá např. Hanushek a Rivkin (2006). Výzkumy učitelů, zejména ty, které se zaměřují na kvalitu učitelů a její dopady na vzdělávací výsledky studentů, se v České republice na rozdíl od zahraničí téměř nerealizují.

Učitelé každodenně ovlivňují vzdělávací výstupy svých žáků přímo svou pedagogickou prací, ale zároveň mají **významný vliv na úspěšnost implementace vzdělávacích politik**. Školské reformy přicházejí a naopak padají s jejich přijetím, či naopak

odmítnutím učitelů, neboť oni reálně ovlivňují, co se ve třídě při vyučování „děje“. Stěžejní role učitelů v implementaci reformy je potvrzována velkým množstvím empirických prací, např. Smith a Desimone (2003), Sikes (1992), Datnow a Castellano (2000), Kalin a Zuljan (2007). Učitelé mají zároveň určité možnosti **ovlivňovat podobu a proces vytváření politiky** díky kolektivnímu zapojení, např. prostřednictvím různých asociací a sdružení či školských odborů¹²⁹.

7.3 KVALITA UČITELŮ

Definice pojmu „kvalitní učitel“ je velmi nesnadná a neexistuje u ní jednoznačná shoda (Goe, 2007). Goe upozorňuje na vztah mezi „**kvalitou učitele**“ (*teacher quality*) a „**kvalitou výuky**“ (*teaching quality*). Oba tyto faktory jsou spojeny a kvalita učitele je určující pro kvalitu výuky, neboli *teaching quality* je výsledkem a předpokladem *teacher quality* (Goe, 2007). Goe a Stickler (2008) rozdělují čtyři oblasti indikátorů kvality učitele. První oblast představuje **kvalifikace učitele**, kterou lze vymezit např. pomocí indikátorů nejvyššího dosaženého vzdělání učitele, délkou praxe, znalostmi v konkrétním oboru či intenzitou dalšího vzdělávání. Vliv těchto proměnných na výsledky studentů sice některé výzkumy potvrzují, avšak nelze ho hodnotit jako zásadní, např. proměnná délka praxe se na výsledcích studentů projevuje pouze v několika prvních letech učitele v profesi (Goe, Stickler, 2008). Druhou oblastí jsou **charakteristiky učitele**, které Goe a Stickler chápou jako postoje a vlastnosti učitelů (např. očekávání učitelů vůči studentům apod.). Třetí oblastí představují **praktiky a postupy učitele**, které učitelé využívají během výuky, způsob interakce se studenty, strategie, které učitelé volí pro dosažení konkrétních cílů, způsob hodnocení studentů ze strany učitelů, vyjasnění a konkretizace cílů vzdělávání atd. Poslední oblastí je **efektivita učitele**, kterou definujeme jako empiricky měřitelnou přidanou hodnotu, na jejímž základě lze učitele setřídit podle srovnání reálného dosaženého a předpokládaného úspěchu studentů (Goe, 2007).

Jednoduše měřitelné indikátory jako délka praxe, nejvyšší dosažené vzdělání učitelů či výsledky standardizovaných testů ovšem vyjadřují pojem „kvalita učitele“ pouze částečně a na studijní výsledky studentů mají pouze omezený vliv. Jako zásadní se naopak ukazují charakteristiky, které není možné jednoduše operacionalizovat a kvantifikovat, jsou jimi **kvalitativně definované proměnné** jako schopnosti učitele vysvětlit a zprostředkovat učivo, umění motivovat a zaujmout studenty, vytvořit činnostné a vstřícné prostředí pro různé typy studentů, schopnost komunikovat se studenty, jejich rodiči, kolegy atd. (OECD: *Teachers Matter*, 2005). Hodnocení kvality učitelů by se zároveň nemělo zúžit pouze na jejich vliv na studijní úspěšnost, neboť

129 Českomoravský odborový svaz pracovníků školství (ČMOS PŠ): <http://www.skolskeodbory.cz/index.php>

učitelé mají stěžejní roli i z hlediska etického a hodnotového působení na studenty, které je řadou expertů považováno v dnešní společnosti za zásadnější.

7.4 PROMĚNA ROLE UČITELE V DNEŠNÍ SPOLEČNOSTI

Učitelská profese v sobě zahrnuje řadu rolí, které jsou spojeny s výkonem učitelského povolání. Spilková (1998) formuluje **rámec profesionálních kompetencí učitele**,¹³⁰ jež v sobě zahrnují klíčové oblasti, ve kterých jsou učitelé odpovědní ve vyučovacích procesech: znalosti a porozumění (předmětové znalosti, znalost kurikula atd.); plánování a projektování celku i dílčích činností; vyučovací strategie a metody zprostředkovávání učiva; třídní management; hodnocení učební aktivity žáka, jeho výsledků a celkového pokroku; další profesionální rozvoj učitele, reflexe vlastní práce a sebeutváření.

Měnící se společnost s sebou přináší i nové výzvy pro školu jako instituci. Učitelé jsou postaveni do mnohem náročnější situace, než tomu bylo v minulosti, protože **požadavky na ně kladené jsou komplexnější**. Učitelé už nejsou pouze těmi, kdo předávají a zprostředkovávají určitou sumu znalostí svým studentům, ale zejména by měli vytvářet vhodné podmínky pro učení studentů, motivovat, podněcovat a inspirovat studenty, pomáhat studentům zorientovat se ve světě. Zároveň by se učitelé měli sami vzdělávat jak ve svém oboru, tak i v oblasti pedagogiky, didaktiky a psychologie, měli by umět do výuky zapojovat nové technologie atd. (např. OECD: *Teachers Matter*, 2005).

Dále jsou učitelé postaveni před úkoly, jako je efektivní zapojení studentů s různými studijními předpoklady, inkluze znevýhodněných studentů, řešení problémů s chováním studentů a náročná spolupráce s rodiči studentů. Učitelé by měli být dostatečně senzitivní ke kulturním, etnickým a genderovým otázkám, neboť „*v postmoderním kontextu jsou učitelé jednou z mála profesí, která zprostředkovává porozumění mezi kulturami, mezi generacemi a lidmi vůbec. Učitelé jsou vlastně jediná profese, (...) od níž se očekává, že bude kompenzovat a zmírňovat problémy společnosti, jako jsou sociální nerovnosti, vzrůstající multikulturalita a heterogennost populace, nemoci, násilí a škodlivé vlivy*“ (Walterová, 2002). Od učitelů se tedy očekává, že by se měli **aktivně snažit řešit obecnější problémy celé společnosti**.

Větší komplexnost učitelské profese a nové požadavky, které jsou na učitele kladeny, vedou k předefinování role učitele, jež chápeme jako vícedimenzionální a dynamický pojem zahrnující v sobě celý soubor aktivit a cílů. Valli a Buese (2007) rozlišují tři dimenze změn v rolích učitele – **nárůst** (*role increase*) počtu úkolů, které jsou kladeny

¹³⁰ Profesionální kompetence je chápána jako schopnost či způsobilost úspěšně vykonávat profesi, která zahrnuje znalosti, dovednosti, postoje, hodnoty a osobní charakteristiky (Spilková 1998).

na učitele projevující se jak zintenzivněním práce učitele ve třídě, tak nárůstem činností mimo vyučování; **rozšíření** (*role expansion*) odpovědnosti učitele na činnosti mimo vyučování a procesy ve třídě vyžadující spolupráci s dalšími učiteli, experty či pracovníky státní správy; **zintenzivnění** (*role intensification*), které představuje větší odpovědnost učitelů za proces vyučování a učení, který je řízen pravidly v rámci třídy (například probíhající hodnocení, shromažďování dat a spravování materiálů pro jednotlivé studenty).

7.5 PROFESE UČITELE A JEJÍ PRESTIŽ VE SPOLEČNOSTI

Pojem *profese* je obecně chápán jako povolání, ale zároveň i jako odbornost. Profese je spojena s určitými pracovními rolemi, k jejichž výkonu je regulovaný a omezený přístup. Sociologie vymezuje pojem profese pomocí několika znaků: existence systematické teorie, na které stojí výkon profese; profesní autorita daná specifickými znalostmi a dovednostmi, kterých je možné dosáhnout prostřednictvím náročné přípravy a studia; existence profesních asociací; profesní etika. Dále lze najít i další znaky profesí, jako je např. vědomí závažnosti vykonávání profese, jež je chápána nejen jako způsob obstarávání obživy (Keller, 2002). Ginsburg (2002) k tomu dále ještě přidává např. vysokou autonomii při výkonu profese či vysokou odměnu za vykonávání profese.

Diskuse, zda lze považovat učitelství za plnohodnotnou profesi, jako je tradičně vnímáno lékařství či právo, je stále aktuální. Ačkoli učitelství vykazuje většinu znaků popsaných výše, není učitelství některými autory vnímáno jako plnohodnotná profese, ale je označováno jako „**semiprofese**“ neboli „mezi-profese“ (Seregny 2001). Situaci v České republice shrnuje např. Spilková: „*Když srovnáme současný stav v porjetí učitelské profese (viděno zvnějšku i zevnitř profese) u nás s trendy v zahraničí, vidíme, že u nás učitelství stále setrvává na úrovni semiprofese, respektive v mnoha ohledech směřuje spíše k deprofesionalizaci. Nejsou naplněny klíčové znaky skutečné profese – neexistuje profesní standard, etický kodex, profesní komora. Nedostatečná je míra přijetí profesní autonomie a odpovědnosti u většiny učitelů*“ (Spilková, 2008). Obecně ale můžeme vysledovat různé snahy o profesionalizaci učitelského povolání. V České republice dochází po roce 1989 k proměně chápání samotné podstaty učitelské profese jako příklon od poslání k odbornosti, zvýšení zodpovědnosti učitelů za studijní výsledky studentů, širší rozsah a rozmanitost činností spadajících na učitele, zvýšení profesní autonomie učitelů, rostoucí náročnost povolání i vysoké pracovní nasazení (Vašutová 2006). Tento posun ovšem není zdaleka vždy stejně reflektován samotnými učiteli, kteří často chápou učitelskou profesi zejména jako závažné poslání, ačkoli odborná veřejnost upozorňuje na potřebnost vnímat učitele jako odborníky v oblasti vzdělávání a výchovy.

Diskuse o profesionalizaci učitelského povolání je svázána i s hlediskem jeho **prestiže**. Prestiž učitelské profese můžeme definovat jako hodnotu přisuzovanou učitelům veřejností, která je výsledkem řady faktorů – vzdělanostních předpokladů, ekonomických otázek, které zahrnují jak platy učitelů, tak finanční a materiální podmínky škol, dále morálních požadavků kladených na učitele (Průcha, Walterová, Mareš, 1998). Ačkoli dlouhodobě vychází v řadě výzkumů prestiže povolání profese učitele jako vysoce oceňovaná, v letech 2004 a 2007 byl/a učitel/ka na základní škole na čtvrtém místě v žebříčku profesí, v letech 2011 a 2012 pak na pátém místě (výzkum Naše společnost 2012, Sociologický ústav AV ČR), často se v praxi setkáváme s tím, že názory učitelů jsou pesimističtější, „(...) *sami učitelé většinou zastávají mínění o nízké prestiži své profese*“ (Průcha, Walterová, Mareš, 1998).

7.6 AUTONOMIE UČITELŮ VE ŠKOLSTVÍ

Jak již bylo zmíněno v předchozích kapitolách, dnešní společnost klade na školy a učitele širší a obecnější nároky, než tomu bylo v minulosti, učitelé nesou s těžejší díl odpovědnosti za vzdělávací výsledky studentů, ale i za obecnější sociální otázky celé společnosti. Autonomie a odpovědnost učitelů je v jednotlivých státech různá a závisí na různých faktorech. Školství v České republice je v porovnání s ostatními státy Evropy velmi **decentralizované** a školy mají **vysokou míru autonomie a odpovědnosti** jak v otázkách výuky a vzdělávání, tak v otázkách organizačních a personálních (podle OECD: *Education at a Glance 2013*).

Pedagogickou autonomii učitelů je možné rozdělit do třech základních oblastí. První oblast představuje možnosti **rozhodovat o obsahové stránce vzdělávacích programů**, tzn. o cílech a hlavních oblastech výuky. Druhou oblastí je možnost učitelů **volit a využívat různé pedagogické metody při výuce**, volba učebnic, volba kritérií, jak žáky seskupovat ve výuce, atd. Poslední oblastí je **rozhodování o způsobu hodnocení studentů**, jež obsahuje pravomoci rozhodovat o pravidlech interního hodnocení, odpovědnost za rozhodnutí, zda by měl student opakovat ročník, a pravomoci učitelů v navrhování obsahu zkoušek pro uznávané (certifikované) kvalifikace (ÚIV: *Autonomie a odpovědnost...*, 2009).

Míra autonomie učitelů v České republice je ve všech oblastech v porovnání s ostatními státy Evropy vysoká. Přibližně ve dvou třetinách států není obsah povinného minimálního vzdělávacího programu vymezen na úrovni škol a učitelé nejsou nijak zapojováni do jeho přípravy. Čeští učitelé ovlivňují obsah vzdělávacích programů a podílí se na jejich přípravě, o obsahu povinného minimálního vzdělávacího programu ale oficiálně rozhoduje a nese za něj odpovědnost ředitel školy. Pravomoci rozhodovat o volbě metod výuky jsou ve všech sledovaných státech široké, autonomie učitelů v této oblasti je ve většině států vysoká, avšak i zde jsou určitá

omezení, např. v některých státech nemají učitelé možnost rozhodovat o výběru učebnic. Čeští učitelé mají velké pravomoci i v oblasti hodnocení studentů, např. v rozhodnutí, zda má student opakovat ročník (ÚIV: *Autonomie a odpovědnost...*, 2009).

7.7 POSTOJE UČITELŮ

Postoje učitelů jsou faktorem, který ovlivňuje pedagogickou práci učitelů a vzdělávací výsledky studentů. Postoje a přesvědčení učitelů se podepisují na motivaci a úspěchu studentů, neboť ovlivňují to, jaké strategie učitelé volí pro zvládnání každodenních problémů a výzev spojených s výukou (OECD: *Creating Effective Teaching...*, 2009), podle empirických výzkumů dokonce existuje souvislost mezi vyšším očekáváním učitelů a lepšími výsledky studentů (Goe, Stickler 2008). Postoje učitelů zároveň ovlivňují i úspěšnost implementace reforem ve školství.

Anderman (2009) zpracovává **teoretický model přesvědčení učitelů**, který rozděluje přesvědčení podle úrovně obecnosti od globálních až po lokální. Nejobecnější úroveň představují přesvědčení učitelů o úloze vzdělávání a smyslu vzdělávání, dále jsou to teorie poznání a učení, které můžeme chápat jako přesvědčení o přirozenosti znalosti a procesu poznávání, následně konkrétnější přesvědčení o učení a učitelích zahrnující otázky, které znalosti by se žáci měli učit či co znamená „něco umět“. Jako lokální přesvědčení Anderman chápe přesvědčení o koncepci a obsahu učiva, o studentech a o sobě samých v roli učitele.

Výzkumná šetření zaměřená na zjišťování postojů učitelů nejsou v České republice pravidelně realizována, jako je tomu v zahraničí¹³¹. V roce 2009 se uskutečnil reprezentativní výzkum zaměřený na zjišťování postojů učitelů¹³², jenž přinesl zajímavá zjištění o motivech učitelů vykonávat učitelkou profesi a zůstat v ní, o postojích učitelů ke kurikulární reformě, inkluzi žáků, hodnocení žáků atd. Většina šetření realizovaných v České republice byla zpracována na malých vzorcích respondentů, příp. byla zaměřená na konkrétní specifická témata. V mezinárodním kontextu přináší zajímavá zjištění o postojích učitelů a ředitelů škol rozsáhlé šetření TALIS.¹³³

131 Např. v USA je každoročně realizováno šetření MetLife Survey of the American Teacher, více informací: https://www.metlife.com/metlife-foundation/about/survey-american-teacher.html?WT.mc_id=vu1101

132 Zadavatelem výzkumu bylo MŠMT, výzkum zpracovala agentura Factum Invenio, více o hlavních zjištěních: *Analýza předpokladů a vzdělávacích potřeb pedagogických pracovníků pro zkvalitňování jejich pedagogické práce, Učitelé ZŠ a SŠ*. Factum Invenio, s.r.o., MŠMT. 2009.

133 V roce 2008 nebyla Česká republika zapojena do mezinárodního srovnání. Druhá vlna šetření byla naplánována na rok 2013, v tomto roce je již Česká republika účastníkem šetření. Více informací: <http://www.talis.cz/>

7.8 MOŽNOSTI VZDĚLÁVACÍ POLITIKY, JAK OVLIVŇOVAT KVALITU PRÁCE UČITELŮ

Jedním z cílů vzdělávací politiky by mělo být dosažení, udržení a zvyšování kvality práce učitelů. Podle OECD (*Teachers Matter*, 2005) by se měla vzdělávací politika soustředit zejména na:

- získávání kvalitních nových učitelů,
- profesní rozvoj učitelů,
- udržení kvalitních učitelů v profesi.

Do oblasti **získávání kvalitních nových učitelů** spadají jednak opatření týkající se zvýšení motivace uchazečů o studium učitelství, dále opatření ovlivňující kvalitu pregraduální přípravy studentů učitelství a zvyšování motivace k nástupu absolventů studia do praxe a jejich zvládnutí výkonu práce učitele. Otázka motivace, jak uchazečů o studium učitelství, tak absolventů nastupujících do praxe, se ukazuje v České republice jako významný problém, neboť učitelství není pro většinu mladých lidí atraktivní volbou. Nízký zájem mladých lidí je spojen i s **horší kvalitou uchazečů o studium učitelství**, jak dokládají šetření společnosti Scio (např. projekt Vektor 2012). Uchazeči o studium na pedagogických fakultách vykazují horší studijní předpoklady než uchazeči o jiné obory, zároveň se ukazuje, že během prvního až čtvrtého ročníku na střední škole klesá zájem o studium učitelství zejména u talentovanějších studentů a naopak stoupá u méně talentovaných studentů. Současně také platí, že pro uchazeče o studium učitelství je pedagogická fakulta často až několikrátou volbou (Basl, 2006) a v prvním roce studia na vysoké škole si nejčastěji podávají přihlášku na jinou školu v porovnání se studenty jiných oborů (Matěju, Simonová, Straková, 2006).

Kvalita a úroveň pregraduální přípravy je v České republice velmi **roztříštěná**, neboť obsah i forma studia je v kompetenci vysokých škol a možnosti centrálně do tohoto systému zasahovat jsou omezené. V roce 2004 byly započaty práce na tzv. minimálních standardech učitelství, které specifikovaly proporce jednotlivých složek studia učitelství, a došlo tak ke zvýšení podílu pedagogicko-psychologické složky výuky (na 20 %) a pedagogické praxe (na 10 %). Minimální standardy ale nebyly vysokými školami přijaty a v současnosti mají pouze formu doporučení (Tomková, 2012).

Pro začínající učitele se ukazuje jako klíčové poskytování podpory jak v otázkách týkajících se přípravy vyučování, tak ale zejména v oblasti managementu třídy, zvládnutí výchovných problémů atd. Jako osvědčený nástroj se v tomto období ukazuje **uvádějící učitel**, jehož pozice už není od roku 1989 zakotvena v zákoně a jeho působení i náplň činnosti tak závisí na škole. Uvádějící učitel poskytuje začínajícímu učiteli

informace o chodu školy, poskytuje mu pomoc s přípravou výuky, pomoc při spolupráci s rodiči studentů apod.

Další klíčovou oblastí je **profesní rozvoj učitelů**. V průběhu kariéry se učitelé musí dále vzdělávat jak v oborových znalostech, tak v oblasti pedagogiky, psychologie atd. Další vzdělávání mají učitelé dokonce stanoveno jako povinnost i v zákoně (zákon č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnících). Další vzdělávání učitelů se v České republice uskutečňuje na vysokých školách či v dalších institucích na základě akreditace udělené MŠMT nebo prostřednictvím samostudia. Realizace dalšího vzdělávání učitelů je ovšem v praxi často problematická, neboť školy naráží na řadu překážek, jako je nedostatek financí, nízká kvalita některých nabízených kurzů, nízká motivace učitelů k dalšímu vzdělávání, obtížné skloubení dalšího vzdělávání pedagogů s reálným životem ve škole (nutnost suplování za nepřítomné učitele apod.). Sama škola jako instituce má ovšem také nástroje, které může využívat pro další vzdělávání učitelů, např. využívání vzájemných hospitací mezi kolegy, profesních portfolií učitele atd..

Předpokladem pro zvyšování kvality práce učitelů a **udržení kvalitních učitelů v profesi** je také vytvoření funkčního **kariérního systému (řádu)**. V České republice dosud takovýto systém chybí, učitelé nemají možnost kariérního postupu (kromě povýšení do funkce ředitele školy či jeho zástupce) a jsou odměňováni na základně let strávených ve školství bez ohledu na kvalitu jejich práce¹³⁴. V roce 2012 MŠMT zahájilo realizaci projektu *Kariérní systém*¹³⁵, jenž má za cíl vytvoření systému, v rámci něhož bude kariérní postup učitele odvozen od zvyšování profesních kompetencí, tzn. vědomostí, dovedností, postojů a hodnot učitele. Kariérní systém dává do přímé souvislosti kariérní postup učitele s jeho profesním rozvojem a systémem odměňování. Zároveň se kariérní systém snaží otevřít vstup do učitelské profese i odborníkům „zvenčí“, kteří mohou v průběhu života přejít z jiných profesí k učitelství (Trunda, 2012).

Inspirací ze zahraničí může být např. kariérní systém učitelů ve Velké Británii (podle Spilková, 2012), kde je definováno pět úrovní: začínající, nově kvalifikovaný učitel; „jádrový“/kompetentní učitel (po roce praxe); zkušený učitel; vynikající učitel; učitel se specifickými dovednostmi. V prvním roce praxe by měl začínající učitel využít nejméně desetiny pracovní doby ke svému profesnímu rozvoji, zároveň v průběhu této doby jsou podporováni ze strany mentora/uvádějího učitele. Učitelé mají vytvořeny plány profesního rozvoje, ve kterých se promítají potřeby jak samotných

134 Ředitel školy může odměňovat učitele podle kvality jejich práce pouze osobním ohodnocením, které tvoří pouze malou část platu učitele. Více informací o platech učitelů v České republice je uvedeno v podkapitole „Učitelé v České republice“.

135 Individuální projekt národní, financován z OPVK, více informací: <http://www.nidv.cz/cs/projekty/projekty-esf/karierni-system.ep/>

učitelů, tak škol, kde učí. Kariérní systém je propojen s finančním ohodnocením, výrazný platový posun v profesi učitele je spojen se čtvrtou úrovní systému („vynikající učitel“). Spilková (2012) upozorňuje na skutečnost, že kariérní systém by měl být zejména nástrojem „*pro systematickou reflexi vlastní práce, sebehodnocení a profesní sebezvoje. Měl by podporovat ochotu učitelů se celoživotně vzdělávat*“.

Kariérní systém by měl být postaven na **profesním standardu učitele**, který by jasně stanovoval, co znamená kvalitní práce učitele a jaké jsou profesní kompetence potřebné pro kvalitní výkon učitelství profese (Spilková, 2012). Standard kvality profese učitele představuje východisko pro počáteční vzdělávání učitelů i jejich profesní rozvoj během celé kariéry. Významnou funkcí standardu je sebereflexe práce učitele, neboť představuje nástroj pro autoevaluaci práce učitele, ale i motivační faktor pro vlastní rozvoj. „*V některých zemích si učitelé vedou profesní portfolio, ve kterém dokladují procesy i výsledky svého profesního růstu vzhledem k požadavkům formulovaným ve standardu.*“ (Tomková, 2012). Jako klíčové se ukazuje, aby se na tvorbě standardu podíleli jak zástupci vzdělávací politiky a pedagogického výzkumu, tak učitelé a ředitelé škol, neboť jejich vnitřní přijetí standardu je klíčové. Objevují se i názory na negativní vliv standardu práce učitele, neboť může vést k uniformitě a omezování kreativity učitelů či zdůraznění některých (lépe měřitelných a hodnotitelných) faktorů na úkor jiných.

V České republice standard kvality profese učitele v současnosti chybí. První pozornost tomuto tématu byla věnována v Národním programu rozvoje vzdělání v České republice, tzv. Bílé knize (2001), na ni navázal projekt MŠMT Podpora práce učitelů, v rámci kterého byly formulovány profesní standardy ve formě klíčových kompetencí učitele. S výstupy projektu ale nebylo již dále pracováno. V průběhu dalších let začalo být téma profesionalizace učitelů vnímáno jako stále podstatnější i s ohledem na nové výzvy a požadavky, jež přicházely se zavedením kurikulární reformy. V roce 2008 byla proto vytvořena pracovní skupina pro tvorbu profesního standardu učitele, která vytvořila dokument „Standard kvality profese učitele“¹³⁶, který formuluje cíle, funkce a filozofii standardu. Činnost pracovní skupiny ovšem byla v roce 2009 zastavena bez toho, aby byl standard zaveden do praxe (podle Tomková, 2012).

Vzdělávací politika by měla pro dosažení, zvýšení a udržení kvality práce učitelů poskytovat **komplexní podporu učitelům**, která jim umožní plně se soustředit na přímou pedagogickou práci a vlastní profesní rozvoj. Konkrétních nástrojů, kterých k tomu může vzdělávací politika využívat a podporovat jejich realizaci na samotných školách, je celá řada: vytvoření „podpůrné sítě“ pro učitele, stávající např. ze spolupráce s dalšími odborníky, jako je speciální pedagog a psycholog, podpora

136 Více informací: Košťálová, H. a kol. Podkladový materiál pro tvorbu standardu kvality profese učitele. *Učitelství noviny* č. 12/2010. Cit. 14. 11. 2013. Dostupné z: <http://www.ucitelskenoviny.cz/?archiv&clanek=3497>

spolupracujících škol, mentoring, supervize pro učitele, možnost využívat asistenty, podpora míst pro sdílení profesních zkušeností učitelů a ředitelů, dostatek prostředků na didaktické materiály i na další vzdělávání učitelů atd.

7.9 UČITELÉ V ČESKÉ REPUBLICE

V České republice pracuje v regionálním školství celkem **146 160 učitelů**, pokud tento počet převedeme na plné úvazky, dojdeme k číslu 130 522,6 (údaj k 30. 9. 2012). Největší část, téměř šedesát tisíc, tvoří učitelé základních škol, kde učí na prvním stupni celkem 28 698¹³⁷ učitelů a na druhém celkem 29 294 učitelů. Na středních školách, konzervatořích a vyšších odborných školách učí celkem 44 791,4 učitelů, v mateřských školách pracuje 27 739,2 učitelů (MŠMT: *Statistická ročenka školství 2012/2013*). Tyto údaje uvádí v souhrnu tabulka níže.

Tabulka 1. Počet učitelů v regionálním školství

Typ školy	Počet učitelů celkem (údaje jsou přepočteny na plné úvazky)
celkem	130 522,6
mateřské školy	27 739,2
základní školy	57 992,0
z toho první stupeň ¹³⁹	28 698,0
z toho druhý stupeň	29 294,0
střední školy ¹⁴⁰	44 791,4

Zdroj: podle databáze MŠMT (*Statistická ročenka školství 2012/2013*)

Školství v České republice je **vysoce feminizované**. Nejvyšší podíl žen je v mateřských školách (v roce 2012 bylo v mateřských školách pouze 0,3 % mužů učitelů), na základních školách (14,9 % mužů) a školách určených pro žáky se speciálními vzdělávacími potřebami (16,5 % mužů). Naopak nejvyšší procento mužů je mezi učiteli odborného výcviku (66,6 %) a na středních školách (35,4 %) (podle MŠMT: *Genderová problematika...*, 2012). Prezentované údaje uvádí následující tabulka.

137 Údaje jsou přepočteny na plné pracovní úvazky. Údaje zahrnují i počty učitelů působících v přípravných třídách ZŠ a přípravném stupni ZŠ speciálním.

138 Údaje zahrnují i počty učitelů působících v přípravných třídách ZŠ a přípravném stupni ZŠ speciálním.

139 Údaje zahrnují i počty učitelů působících v konzervatořích a VOŠ.

Tabulka 2. Podíly mužů z celkového počtu zaměstnanců regionálního školství v roce 2012

Typ školy	Podíl mužů z celkového počtu učitelů na daném stupni (v %)
všechny stupně škol	20,1
mateřské školy	0,3
základní školy	14,9
střední školy vč. VOŠ a konzervatoří	35,4
školy určené pro žáky se SVP	16,5
odborný výcvik	66,6

Zdroj: podle databáze MŠMT (Genderová problematika zaměstnanců ve školství)

Učitelé v České republice mají povinnost mít podle zákona č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnících vysokoškolské magisterské vzdělání.¹⁴⁰ Výběrové šetření z roku 2009 zaměřené na zjišťování úrovně kvalifikovanosti a aprobovanosti učitelů regionálního školství ukazuje, že **podíl nekvalifikovaných a neaprobovaných učitelů je na školách vysoký**. Nejvyšší podíl nekvalifikovaných učitelů je na prvních stupních základních škol (19 % učitelů). Učitelé bez kvalifikace učí zejména na malotřídních školách, kde přibližně každý třetí učitel nemá požadované vzdělání. Nejvíce nekvalifikovaných učitelů na prvním stupni je ve Středočeském a Karlovarském kraji a nejčastěji spadají do věkové kategorie do 35 let. Ačkoli je u učitelů druhého stupně základních škol nutné mít kromě pedagogické kvalifikace také aprobaci na vyučované předměty, je podíl nekvalifikovaných/neaprobovaných učitelů menší než na prvním stupni (17 %). Nejvíce jich je v Karlovarském, Ústeckém a Středočeském kraji a opět ve věkové skupině do 35 let. Celkově nižší procento učitelů bez kvalifikace/aprobače je mezi učiteli středních škol (16 %), avšak významně závisí na typu školy, zatímco na gymnáziích je pouze 5 % nekvalifikovaných učitelů, na praktických školách je jich téměř polovina. Největší podíl jich je opět v Ústeckém a Karlovarském kraji a ve věkové skupině do 35 let (ÚIV: *Šetření kvalifikovanosti...*, 2009).

Ze srovnání věkové struktury učitelů v regionálním školství v letech 2006 až 2012 vychází jasně najevo, že **učitelská populace v České republice stárne**. Největší procento učitelů v České republice je ve věkové skupině 46 až 55 let (36 % v roce 2012), zde se také počet učitelů ve sledovaných letech zvýšil o 6 %, naopak ve věkových kategoriích do 25 let a 26 až 35 let dochází k poklesu počtu učitelů. Příčinami tohoto trendu jsou **nezájem absolventů pedagogických fakult nastoupit do praxe a nízká atraktivita učitelské profese pro mladé lidi** obecně. Vývoj podílu učitelů podle jednotlivých věkových kategorií uvádí tabulka níže.

140 Vysokoškolské vzdělání magisterského stupně musí mít učitelé základních a středních škol. U učitelů mateřských škol, učitelů odborného výcviku, pedagogů volného času, vychovatelů atd. je situace odlišná, mohou získat kvalifikaci i jiným způsobem (na VOŠ, SŠ s maturitou atd.).

Tabulka 3. Věková struktura učitelů v regionálním školství v letech 2006 a 2012

Rok	Učitelé v regionálním školství podle věku					
	do 25	26–35	36–45	46–55	56–65	66 a více
2006	3 %	20 %	31 %	30 %	14 %	1 %
2012	3 %	17 %	27 %	36 %	16 %	1 %

Zdroj: podle databáze MŠMT (Genderová problematika zaměstnanců ve školství)

Často diskutovanou otázkou v kontextu nízkého zájmu absolventů i mladých lidí obecně o učitelskou profesi je jejich finanční ohodnocení a možnosti kariérního růstu. **Průměrný plat učitele v České republice v roce 2012 byl 25 485 Kč** (projevuje se zde rozdíl mezi ženami a muži, zatímco muži pobírali v průměru 26 506 Kč, ženy v průměru 25 228 Kč), přičemž průměrný plat v České republice byl 25 101 Kč. Ukazují se zde určité rozdíly v jednotlivých regionech, nejvyšší plat měli učitelé v Praze (celkem 26 330 Kč), kde je i nejvyšší průměrný plat obecně (32 621 Kč), nejnižší plat v Královéhradeckém regionu (24 831 Kč) (podle MŠMT: *Genderová problematika...*, 2012). Významné rozdíly v platovém ohodnocení se ukazují mezi učiteli na různých stupních škol, přičemž čím vyšší stupeň vzdělávací soustavy, tím je průměrný plat učitele vyšší.

V letech 2000 až 2011 **došlo v České republice k největšímu zvýšení průměrného platu učitelů mezi státy OECD** (OECD: *Education at a Glance 2013*). V posledních letech je možné sledovat nárůst platového ohodnocení zejména u začínajících učitelů. Zatímco v roce 2006 měli začínající učitelé (do 25 let) plat v průměru 16 363 Kč, v roce 2012 už to bylo 21 201 Kč. Čím delší praxi učitelé mají (resp. čím jsou starší, neboť tyto proměnné spolu korelují), tím se zvyšování platu projevilo za posledních sedm let méně (podle databáze MŠMT: *Genderová problematika...*, 2012). Výše průměrného platu v letech 2006 až 2012 podle věkových kategorií učitelů jsou popsány v následující tabulce.

Tabulka 4. Průměrný měsíční plat učitelů v regionálním školství v letech 2006–2012 podle věku

Rok	Učitelé v regionálním školství podle věku					
	do 25	26–35	36–45	46–55	56–65	66 a více
2006	16 363 Kč	18 995 Kč	21 252 Kč	22 538 Kč	24 110 Kč	25 209 Kč
2007	16 387 Kč	19 579 Kč	22 366 Kč	23 862 Kč	25 577 Kč	26 839 Kč
2008	16 677 Kč	20 167 Kč	23 070 Kč	24 560 Kč	26 004 Kč	26 938 Kč
2009	17 461 Kč	21 312 Kč	24 329 Kč	25 822 Kč	27 164 Kč	28 310 Kč
2010	16 485 Kč	20 410 Kč	23 466 Kč	25 106 Kč	26 394 Kč	27 689 Kč
2011	18 967 Kč	22 415 Kč	24 386 Kč	25 691 Kč	26 666 Kč	27 953 Kč
2012	21 201 Kč	23 118 Kč	24 976 Kč	26 427 Kč	27 241 Kč	27 965 Kč

Zdroj: podle databáze MŠMT (Genderová problematika zaměstnanců ve školství)

Učitelé v České republice mají stále **malou možnost platového postupu během své kariéry** ve srovnání s ostatními státy OECD (podle OECD: *Education at a Glance 2013*). Navíc jsou učitelé v České republice stále odměňováni především na základě

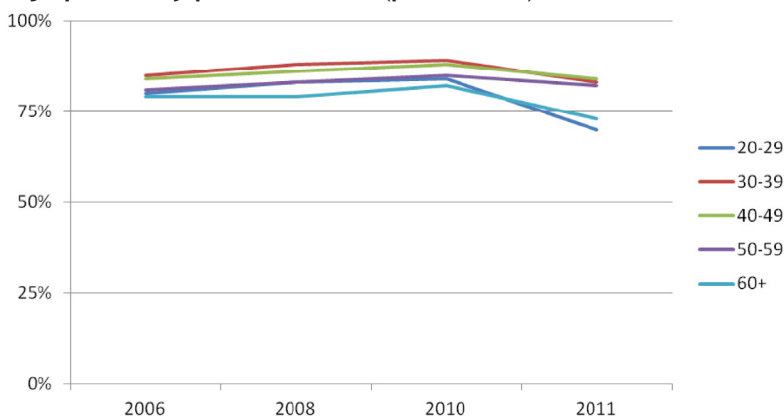
odpracovaných let ve školství. Ředitel školy má možnost odměňovat učitele na základě kvality jejich práce pouze formou osobního ohodnocení, ovšem to představuje pouze malou část platu učitele. Výše platu tedy ve svém důsledku téměř nerozlišuje kvalitní a méně kvalitní práci učitelů.

Platy učitelů v ČR a náklady ušlých příležitostí

Ačkoli platové ohodnocení učitelů v České republice nevychází ve srovnání s průměrnou mzdou špatně (pokud bereme v potaz platy učitelů základních a středních škol, vydělají si většinou více, než je průměrná mzda v České republice), podle studie Münicha a Straky (2012) není situace zdaleka tak optimistická, jak se může na první pohled zdát, neboť do tohoto srovnání jsou brány v potaz i platy pracovníků nekvalifikovaných profesí s nižším vzděláním. Vhodnější způsob jak analyzovat danou situaci je zohledňovat náklady ušlých příležitostí učitelů, tzn. **porovnávat plat učitelů s platem obdobně disponovaných zaměstnanců v jiných profesích**. Z toho srovnání jasně vychází, že **učitelská profese je velmi málo platově atraktivní**.

Graf níže ukazuje podíl vysokoškolsky vzdělaných zaměstnanců-neučitelů s platem vyšším, než je průměrný plat učitele ZŠ podle věku. Čím je procento vyšší, tím je učitelská profese platově méně atraktivní. Z grafu je patrné, že v letech 2006 až 2010 se náklady ušlých příležitostí pomalu zvyšovaly, avšak v roce 2011 došlo k nárůstu platů učitelů (zejména ve věkové skupině 20 až 29 let), a tedy i ke snížení procenta osob, které vydělávají v této věkové kategorii více než průměrný učitel. Jako nejméně finančně výhodné se ukazuje být v učitelské profesi pro věkové skupiny 30 až 50 let, kdy v ostatních profesích mají většinou zaměstnanci vrchol kariéry s nejvyšším platovým ohodnocením, u starších ročníků (více než 60 let) se mohou naopak projevit odchody do důchodu a tudíž i zvyšování platové atraktivity učitelské profese.

Graf1.: Podíl vysokoškolsky vzdělaných zaměstnanců-neučitelů s platem vyšším, než je průměrný plat učitele ZŠ (podle věku)



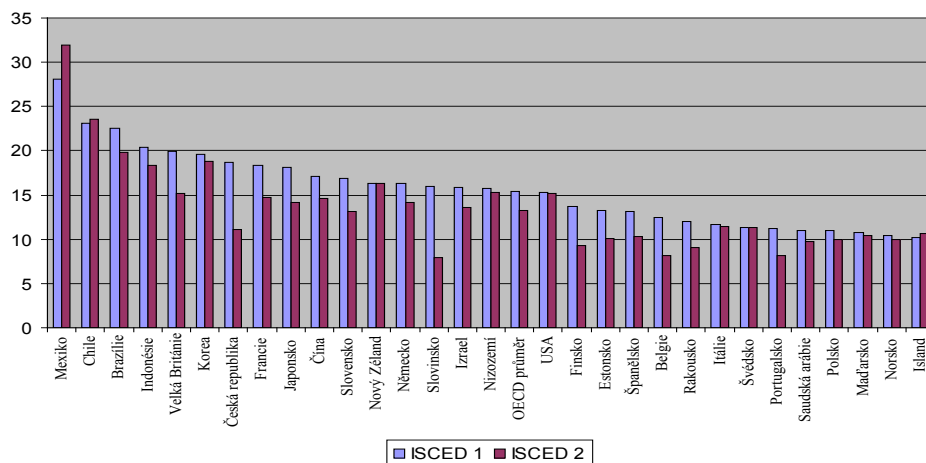
Zdroj: Münich, Straka (2012)

Münichova a Strakova analýza věnuje pozornost pouze platovému ohodnocení učitelů a nebere v potaz další možné nefinanční motivy, proč lidé vstupují, resp. zůstávají v učitelské profesi.

7.10 MEZINÁRODNÍ SROVNÁNÍ

Porovnání počtu pedagogických pracovníků napříč jednotlivými státy není příliš vyhovující v absolutních počtech, vhodnějším způsobem porovnání je vztažení počtu učitelů k počtu studentů v daném státě. Prvním způsobem znázornění je vyjádření **poměru počtu studentů na jednoho pedagogického pracovníka**. Následující graf porovnává tento ukazatel v jednotlivých státech¹⁴¹ na úrovních ISCED 1 (primární vzdělávání, v České republice první stupeň základního vzdělání) a ISCED 2 (nižší sekundární vzdělávání, v České republice druhý stupeň základního vzdělání, včetně odpovídajících ročníků víceletých gymnázií) podle Mezinárodní kvalifikace vzdělávání (ISCED 97). Česká republika se v tomto ukazateli na úrovni ISCED 1 pohybuje nad průměrem zemí OECD, zatímco v České republice spadá na jednoho pedagogického pracovníka 18,7 žáků, průměr v OECD je 15,4 žáků. Naopak ale na úrovni ISCED 2 je Česká republika pod průměrem zemí OECD, v České republice je 11 žáků na jednoho pedagogického pracovníka, v zemích OECD je to 13,3 žáků.

Graf 2. Počet žáků vztažený na jednoho učitele na úrovních ISCED 1 a 2 (údaje za rok 2011)

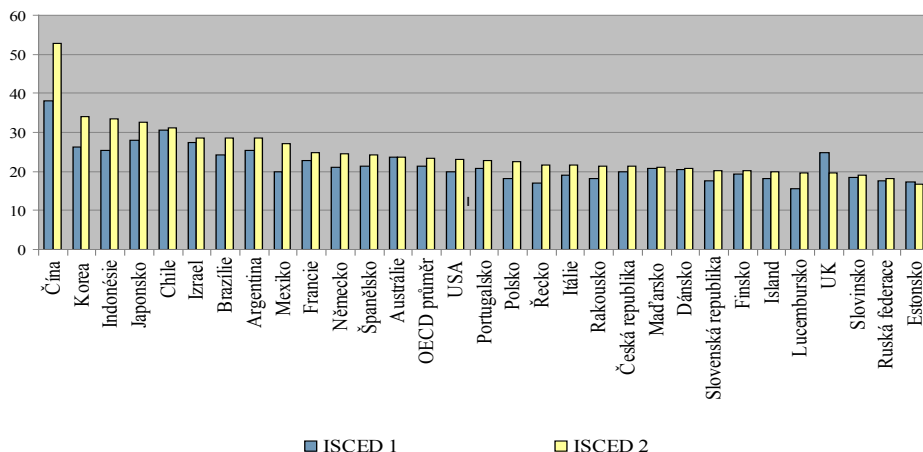


Zdroj: OECD (*Education at a Glance 2013*)

Druhým způsobem je ukazatel **počet žáků ve třídě**. V tomto ukazateli se Česká republika pohybuje pod průměrem zemí OECD. Zatímco v zemích OECD je průměrně ve třídách 21 žáků (úroveň ISCED 1), resp. 23 žáků (úroveň ISCED 2), v České republice je to 20 žáků (úroveň ISCED 1) a 21 žáků (úroveň ISCED 2). Podrobné údaje za státy OECD znázorňuje následující graf.

141 V celé kapitole jednotlivé grafy znázorňují údaje pouze za ty státy, u kterých byly dostupné všechny údaje.

Graf 3. Průměrná velikost tříd (počet studentů ve třídě) ve vzdělávacích institucích podle stupně vzdělávání (údaje za rok 2011)

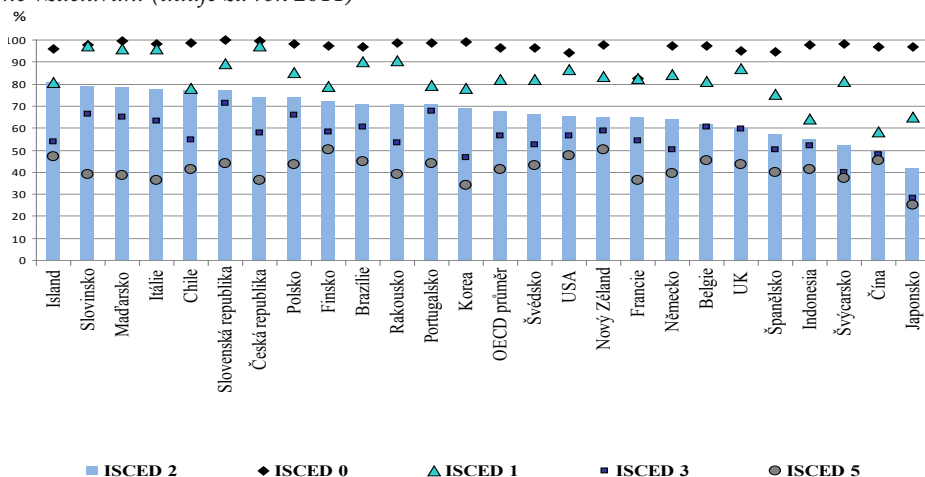


Zdroj: OECD (Education at a Glance 2013)

Obecně lze shrnout, že ve valné většině sledovaných států spadá na jednoho učitele více žáků na úrovni ISCED 1 (primární vzdělání), než na úrovních ISCED 2 (nižší sekundární vzdělání) a ISCED 3 (vyšší sekundární vzdělání, v České republice střední vzdělání), a to navzdory rostoucímu počtu žáků ve třídách na úrovních ISCED 2 a ISCED 3 oproti ISCED 1. Česká republika v tomto ohledu není výjimkou, ačkoli na prvních stupních základních škol je ve třídách méně žáků, než na druhých stupních základních škol, počet žáků na jednoho učitele je vyšší na prvních stupních než na druhých stupních základních škol.

Ve státech OECD tvoří **dvě třetiny pedagogických pracovníků ženy, avšak jejich podíl významně klesá se vzrůstajícím stupněm vzdělání, kde vyučují**. V předškolním vzdělávání tvoří ve všech sledovaných státech ženy absolutní většinu (97 % žen), naopak na vysokých školách jsou počty mužů vyšší než počty žen (41 % žen). Česká republika ve srovnání s dalšími státy OECD má vysoký podíl žen zejména na základních školách (ISCED 1 a 2), naopak ale ve vysokém školství působí více mužů než žen v porovnání s průměrem OECD. Přehled struktury učiteléské populace podle genderu a stupně vzdělání poskytuje následující graf.

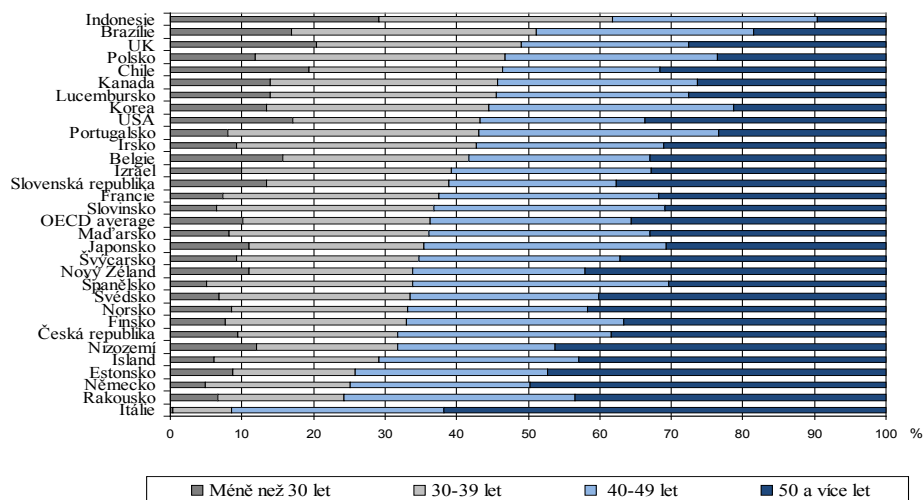
Graf 4. Procento žen mezi pedagogickými pracovníky ve veřejných a soukromých institucích podle stupně vzdělávání (údaje za rok 2011)



Zdroj: OECD (Education at a Glance 2013)

Celkem v 19 státech ze sledovaných zemí OECD je **60 % a více učitelů starších 40 let, v některých státech je to dokonce 70 % a více**. Z hlediska věkové struktury učitelů vychází ze srovnání s ostatními státy OECD najevo, že v České republice je menší podíl mladší učitelů (ve věkových skupinách do 30 let a 30 až 39 let) a naopak vyšší podíl starších učitelů (40 až 49 let a nad 50 let). Státy, které se potýkají s nejvyšší mírou stárnutí učiteléské populace, jsou zejména Itálie, dále Rakousko, Německo a Estonsko, naopak nejmladší učitele mají v Indonésii, Brazílii, ve Velké Británii a v Polsku. Srovnání všech států zemí OECD nabízí následující graf (pro ISCED 2 a ISCED 3).

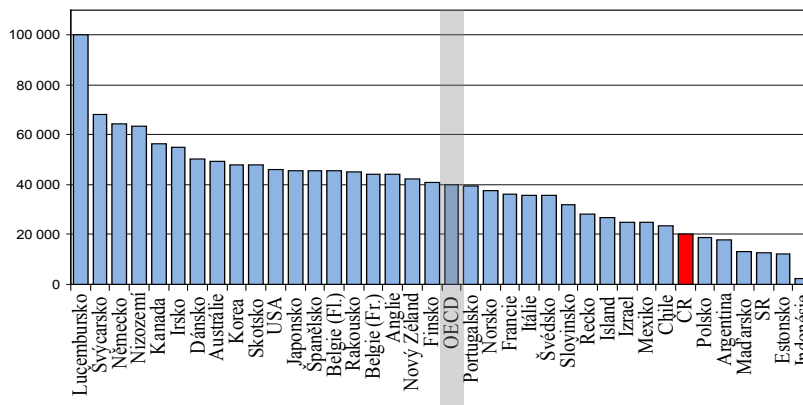
Graf 5. Věková struktura učitelů na úrovni ISCED 2 a 3 (údaje za rok 2011)



Zdroj: OECD (Education at a Glance 2013)

Přestože se platy učitelů v České republice v posledních letech zvyšovaly, obecně se dlouhodobě pohybují níže než platy v ostatních státech OECD (zohledněné k výši HDP). **Průměrný plat učitelů ve státech OECD je na všech stupních škol téměř dvakrát tak vysoký jako průměrný plat učitelů v České republice** (OECD: *Education at a Glance 2013*). Následující graf znázorňuje průměrný roční plat učitelů s patnáctiletou praxí ve školství a s minimálním možným požadovaným vzděláním, kteří jsou zaměstnáni ve veřejných školách, v jednotlivých státech OECD. Nejvyšší platy mají učitelé v Lucembursku, dále ve státech západní Evropy jako je Švýcarsko, Německo či Nizozemí, naopak nejnižší platy jsou v Indonésii, Estonsku, na Slovensku, Maďarsku či Argentíně a jen o něco málo výše se pohybuje Česká republika, kde mají učitelé plat v průměru pětkrát nižší než již zmínění učitelé v Lucembursku, kteří stojí na nejvyšším místě v žebříčku.

Graf 6. Roční plat učitele s patnáctiletou praxí a minimálním požadovaným stupněm vzdělání ve veřejné instituci na úrovni ISCED 2 v USD (údaje za rok 2011)



Zdroj: OECD (*Education at a Glance 2013*)

7.11 SHRNU TÍ

Učitele a kvalitu jejich pedagogické práce je možné považovat za nejdůležitější faktor ovlivňující výsledky žáků, který je zároveň otevřen vlivu vzdělávací politiky. Učitelé jsou zároveň aktérem, který má významný vliv na implementační fázi vzdělávací politiky buď jejím přijetím a akceptací, nebo naopak odmítnutím. Zároveň mají učitelé možnost ovlivňovat podobu a proces tvorby např. prostřednictvím různých učitelských asociací, sdružení, odborů atd.

Profese učitele je velmi náročná a stresující, v dnešní době jsou na učitele kladeny větší nároky, než tomu bylo v minulosti. Učitel nese zodpovědnost jak za vzdělávací výsledky studentů, tak by se měl aktivně podílet na řešení obecnější společenských problémů a výzev. Pro učitelské sbory v České republice je typická vysoká míra

feminizace a vysoký podíl starších učitelů. Vzdělávací politika stojí před úkolem, jak motivovat mladou generaci k volbě učitelské profese, což je předpokladem pro zvýšení kvality vzdělávání i rozvoj celé společnosti.

7.12 OTÁZKY A ÚKOLY

1. Jakými způsoby mohou učitelé ovlivňovat podobu vzdělávací politiky?
2. Pokuste se vlastními slovy vymezit pojem „kvalitní učitel“.
3. Ve výzkumech veřejného mínění vychází prestiž učitelského povolání obecně jako vysoce hodnocena, avšak učitelé (ale i rodiče, žáci a často i široká veřejnost) ji tak vždy nevnímají. Jak si vysvětlujete tento rozpor?
4. Jak zvýšit prestiž učitelského povolání? Která opatření je možné zavést vzdělávací politikou?
5. Jakými nástroji může vzdělávací politika ovlivňovat kvalitu práce učitelů?
6. Pro české školství je charakteristická vysoká feminizace a stárnutí učitelských sborů. Jaké jsou příčiny a důsledky tohoto stavu?
7. Jak by bylo podle vás možné zvýšit atraktivitu učitelské profese pro mladé lidi? Bylo by dostačujícím řešením výrazně zvýšit platové ohodnocení učitelů?

LITERATURA

- Analýza předpokladů a vzdělávacích potřeb pedagogických pracovníků pro zkvalitňování jejich pedagogické práce, Učitelé ZŠ a SŠ. Factum Invenio, s. r. o., MŠMT. 2009.
- Autonomie a odpovědnost učitelů v Evropě*. Eurydice, Informační síť o vzdělávání v Evropě. Praha: ÚIV 2009. ISBN 978-92-79-09583-2.
- BASL, J.; Kdo studuje na vysoké škole? Sociální profil studentů prvních ročníků vysokých škol. In Matějů, P., Straková, J. et al. *(Ne)rovné šance na vzdělávání, vzdělanostní nerovnosti v České Republice*. Academia, Praha 2006.
- Creating Effective Teaching and Learning Environments: First Results from TALIS. Teaching and Learning International Survey, OECD, 2009. ISBN 978-92-64-05605-3.
- Education at a Glance 2013. OECD Indicators*. Paris: OECD Publications, 2013. ISBN 978-92-64-20104-0.
- DATNOW, A.; CASTELLANO, M. Teachers' Responses to Success for All: How Beliefs, Experiences, and Adaptations Shape Implementation. *American Educational Research Journal*. 2000, Vol. 37, No. 3, s. 775–799.
- Evaluating and Rewarding the Quality of Teachers: International Practices. Paris: OECD, 2009. ISBN 978-92-64-03435-8.
- Genderová problematika zaměstnanců ve školství* [online]. Databáze MŠMT [cit. 17. 9. 2013]. Dostupné z: <http://www.msmt.cz/vzdelavani/skolstvi-v-cr/statistika-skolstvi/genderova-problematika-zamestnancu-ve-skolstvi>.
- GINSBURG, M. B. Teachers, Professional Status of in *Encyclopedia of Education*. Macmillan Reference USA, 2002, s. 795–797.
- GOE, L. *The Link Between Teacher Quality and Student Outcomes: A Research Synthesis*. Washington, D. C.: National Comprehensive Center for Teacher Quality, 2007.
- GOE, L., STICKLER, L. M. *Teacher quality and student achievement: Making the most of recent research*. The Research & Policy Brief, Washington, D. C.: National Comprehensive Center for teacher quality, March 2008.
- HANUSHEK, E. The Trade-Off between Child Quantity and Quality. *Journal of Political Economy*, 1992, Vol. 100, No. 1, s. 84–117.
- HANUSHEK, E.; RIVKIN, S. *Handbook of the Economics of Education*, Volume 52, Chapter 18, Elsevier.
- HATTIE, J. *Teachers Make a Difference, What is the research evidence?* University of Auckland, Australian Council for Educational Research. October 2003.
- KALIN, J.; ZULJAN, M. V. Teacher perceptions of the goals of effective school reform and their own role in it. *Educational Studies*. 2007, Vol. 33, No. 2, s. 163–175.
- KELLER, J. Úvod do sociologie. Praha: SLON, 2002.
- KOŠTÁLOVÁ, H. a kol. Podkladový materiál pro tvorbu standardu kvality profese učitele. *Učiteléské noviny* č. 12/2010. Cit. 14. 11. 2013. Dostupné z: <http://www.ucitelskenoviny.cz/?archiv&clanek=3497>.
- MATĚJŮ, P., SIMONOVÁ, N., STRAKOVÁ, J. Výzkum studentů prvních ročníků vysokých škol v České republice. In Simonová N., Matějů, P. (eds.): *České vysoké školství na křižovatce. Investiční přístup k financování studia na vysoké škole v sociologické reflexi*. Praha, Sociologický ústav AVČR, 2005, s. 85–150.
- MÜNICH, D.; STRAKA, J. Být či nebýt učitelem: platy českých učitelů pohledem nákladů ušlých příležitostí a širší souvislosti. IDEA, CERGE EI, Krátká studie 5/2012.
- Prestíž povolání – červen 2012. Tisková zpráva. *Výzkum Naše společnost 2012*. Sociologický ústav AV ČR. 2012. [cit. 17. 9. 2013]. Dostupné z: http://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c1/a6869/f3/eu120720.pdf.
- PRŮCHA, J., WALTEROVÁ, E., MAREŠ, J., *Pedagogický slovník*, 2. vyd., Praha: Portál, 1998. ISBN 80-7178-252-1.
- ROCKOFF, J. E. The Impact of Individual Teachers on Student Achievement: Evidence from Panel Data. *The American Economic Review*. May 2004, vol. 94, no. 2, s. 247–252.
- SANDERS, W. L.; RIVERS, J. C. *Cumulative and Residual Effects of Teachers on Future Student Academic Achievement*. Research Progress Report. Knoxville: University of Tennessee Value-Added Research and

- Assessment Center, 1996.
- SEREGNY, S. J. Teachers. In *Encyclopedia of European Social History from 1350 to 2000*. Sterns, P. N. (eds.). New York: Carles Scribner's Sons, 2001, s. 365–375.
- SIKES, P. J. Imposed change and the experienced teacher. In Fullan, M.; Hargreaves, A. (Eds.) *Teacher development and educational change*. London: Falmer Press, 1992, s. 36–55. ISBN 0 75070 010 6.
- SMITH, T. M., DESIMONE, L. M. Do changes in patterns of participation in teachers' professional development reflect the goals of standards-based reform? *Education Horizont*. 2003, s. 119–129.
- SPIPKOVÁ, V. Proměny v pojetí učitelské profese, nové nároky na role a profesní kompetence učitele v kontextu české kurikulární reformy. Výzkumný záměr *Učitelská profese v měnících se požadavcích na vzdělávání*. Vstupní studie. 2008 [cit. 27. 9. 2013]. Dostupný z: <http://ucitel.pedf.cuni.cz/DesktopDefault.aspx?tabindex=3&tabid=9&PrvekID=211&portalsekce=1&KategorieID=116&Nezobrazovat=ano>.
- SPIPKOVÁ, V. Současné změny v pojetí učitelské profese (s důrazem na učitelství primární školy). In Havlík, R.; Koťa, J.; Spilková, V.; Štech, S.; Švecová, J.; Tichá, M. *Učitelské povolání z pohledu sociálních věd*, Praha: Pedagogická fakulta Univerzity Karlovy v Praze, 1998, s. 60–77. ISBN 80-86039-72-2.
- SPIPKOVÁ, V. Víme, jaký chceme kariérní systém? (online). Vyd. 23. 3. 2013, cit. 12. 11. 2013. Dostupné z: <http://ceskomluvi.cz/vime-jaky-chceme-karierni-system/>.
- Statistická ročenka školství 2012/2013 – výkonové ukazatele*. Údaje k 30. 9. 2012. Databáze MŠMT [cit. 16. 9. 2013]. Dostupné z: <http://toiler.uiv.cz/ročenka/ročenka.asp>.
- Šetření kvalifikovanosti a aprobovanosti. Praha: Ústav pro informace ve vzdělávání, 2009b.
- Teachers Matter, Attracting, developing and retaining effective teachers: Education and Training Policy. Paris: OECD, 2005. ISBN 92-64-01802-6.
- TOMKOVÁ, A. a kol. *Rámcem profesních kvalit učitele*. Praha: Národní ústav pro vzdělávání, 2012. ISBN: 978-80-87063-64-4.
- TRUNDA, M. Nový kariérní systém v České republice. In Kohnová, J. a kol. *Profesní rozvoj učitelů a cíle školního vzdělávání*. Univerzita Karlova v Praze. Praha 2012.
- VALLI, L.; BUESE, D. The Changing Roles of Teachers in an Era of High-Stakes Accountability. *American Educational Research Journal*. Sep 2007, vol. 44, No. 3, s. 519–558.
- VAŠUTOVÁ, J. Kvalifikace učitelů pro permanentní změnu. In MAŇÁK, J.; JANÍK, T. (ed.). *Problémy kurikula základní školy*. Brno: MU, 2006, s. 79–89.
- Vektor 2005/06–2011/12. Analýza výsledků projektu. Scio, 2012.
- WALTEROVÁ, E. Proměny profese a vzdělávání učitelů ve světě. In *Rozvoj národní vzdělanosti a vzdělávání učitelů v evropském kontextu*, 1. díl: Teoretické a komparativní studie. Praha: Univerzita Karlova v Praze – Pedagogická fakulta, 2002, s. 126–146. ISBN 80-7290-085-4.
- Zákon č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnících a o změně některých zákonů (aktuální znění k 1. 9. 2012) [cit. 29. 10. 2013]. Dostupný z [www: http://www.msmt.cz/dokumenty/aktualni-zneni-zakona-o-pedagogickych-pracovnicich-k-1-zari](http://www.msmt.cz/dokumenty/aktualni-zneni-zakona-o-pedagogickych-pracovnicich-k-1-zari).

8 ŘEDITELÉ

Magdalena Mouralová

ABSTRAKT

Kapitola se věnuje ředitelům jako klíčovým aktérům vzdělávací politiky, kteří sami vytvářejí vzdělávací politiku na úrovni školy, a zároveň realizují politiky formované na vyšších úrovních (obce, kraje, stát). Kapitola se zaměřuje na různá pojetí role ředitele a postavení ředitele v českém vzdělávacím systému. Dále se věnuje vztahům ředitelů a dalších aktérů vzdělávací politiky a představuje české ředitele – jejich demografickou strukturu, zájmy, aktivity a postoje. Základní informace jsou shrnuty v předposledním oddíle, poslední pak představuje použité zdroje a další literaturu ke studiu.

8.1 ÚVOD - VYMEZENÍ

Ředitelé jsou jedním z nejdůležitějších aktérů vzdělávací politiky v České republice. Ředitelé zodpovídají za řízení školy, a to jak za náplň činnosti (kurikulum, realizace výuky, tj. co a jak se učí), provozní záležitosti (hospodaření, lidské zdroje, vybavení, tj. kdo, s čím a za kolik vyučuje), i jednání se subjekty vně školy (s rodiči, zřizovatelem, sociálními partnery). Některé agendy mohou být přeneseny na jiné podřízené osoby (zástupce ředitele, ekonom školy, výchovný poradce, koordinátor ŠVP ad.), které dohromady tvoří *management školy*¹⁴². I když se tato kapitola soustředí primárně na ředitele, některá témata (pojetí role ředitele) lze vztáhnout i na další osoby podílející se na řízení školy.

Pozice a činnosti ředitelů se liší podle stupně a typu školy, ale také podle zřizovatele školy. Výrazně nejpočetnější skupinu (více než 90 %¹⁴³) představují ředitelé veřejných škol (tj. škol zřizovaných státem, krajem, obcí či svazkem obcí). Jejich situace se liší od ředitelů ostatních (soukromých, církevních) škol tím, že je zákon (především zákon č. 561/2004 Sb., školský zákon) pověřuje výkonem státní správy a vymezuje některé jejich činnosti. Některé části této kapitoly (oddíl 3) se týkají jen ředitelů veřejných škol.

142 Termín management školy odlišujeme od podobného termínu školský management. Prvý pokrývá užší oblast a vztahuje se k řízení a vedení jednotlivé školy, druhý pak zahrnuje celou oblast řízení školství od zmiňované mikroúrovně (škola), přes lokální a regionální úroveň (zřizovatelé škol, odbory školství na krajské a obecní úrovni) až po makroúroveň (centrální orgány státní správy, především MŠMT). (Porovnej Průcha, Walterová a Mareš 2003, s. 244.)

143 Struktura zřizovatelů se liší na různých stupních škol, dle statistické ročenky školství (MŠMT 2013) představují soukromé a církevní školy asi 5 % mezi mateřskými školami, 3 % mezi základními školami, asi jednu čtvrtinu mezi školami středními a jednu třetinu mezi vyššími odbornými školami.

8.2 RŮZNÁ POJETÍ ROLE ŘEDITELE

Co dělá a co by měl dělat ředitel školy? Je ředitel spíše **lídrem**¹⁴⁴, **úředníkem**, **pedagogem** nebo **politikem**? Má být efektivním manažerem, strůjcem změn, vedoucím vzdělávacího programu, administrátorem, facilitátorem, supervizorem nebo morální autoritou? Má dobrý ředitel raději dbát na zachování kontinuity nebo usilovat o změnu? (Pol, Novotný, 2005.) Tyto a podobné otázky se objevují v odborných člancích i veřejných diskusích o školství. Je přitom užitečné rozlišovat mezi popisem reality (jaké činnosti a jakým způsobem ředitelé vykonávají, jaké je jejich zastoupení, jak se mění v čase) a žádoucího stavu (jaký by měl být a co by měl dělat dobrý ředitel).

8.2.1 Řízení, vedení a správa školy

Než popíšeme konkrétní argumentaci, zastavme se u vymezení některých pojmů, které se v souvislosti s činností ředitele zmiňují. Řada autorů rozlišuje pojmy řízení školy, vedení školy a správa školy (podrobněji např. Pol 2007):

- Jako **řízení školy** (*school management*) je označován dohled nad běžným fungováním školy, starost o její každodenní provoz. Řízení (nejen školy, ale obecně organizace) má za cíl, „*aby se věci dělaly správně*“. Řízení bývá spojováno s udržováním statu quo (Dvořák, 2011).
- Termín **vedení školy** (*school leadership*) je užíván pro určování dlouhodobého směřování školy, vedení má za cíl, „*aby se dělaly správné věci*“. Vedení se pojí se změnou (ibid).
- Termín **správa školy** (*school governance*) je pak užíván pro vnější kontrolu a ovlivňování činnosti školy, ať už ze strany školských rad nebo obecněji (Pol, 2007).

Dichotomie vedení–řízení bývá rozšířena ještě o přívlastky, které explicitně vymezují předmět, na něž se činnost ředitelů zaměřuje. V českých diskusích tak jako protipól k *administrativnímu řízení školy* stojí *pedagogické vedení školy* (OrbisScholae, 2011) či *vedení pedagogického procesu* (Kulatý stůl, 2011), které mají být ekvivalentem anglických termínů *educational leadership* či *instructional leadership*.

V českém i mezinárodním kontextu se poukazuje na posun v činnostech a náplni práce ředitele. Na jedné straně jde o posun činností ředitele od spravování, přes řízení k vedení. Zároveň dochází k posunu v náplni práce ředitele od výuky směrem k administrativě,¹⁴⁵ na což poukazují jak autoři čeští (Chvál, Novotná, 2008; Sedláček, 2007; Pol 2007; Dvořák, 2011), tak i zahraniční (MacNeill, Cavanagh, 2006).

¹⁴⁴ České slovo vůdce nese nepatřičné konotace, proto jej nepoužívám.

¹⁴⁵ Oba posuny lze doložit i ve změně terminologie. Za Rakouska-Uherska i v meziválečném Československu byl vedoucí pracovník obecných škol nazýván správcem školy, což přímo implikuje výkon svěřených úkolů (spravování). Posun od učení k řízení pak ilustruje nahrazení termínů řídící učitel (head master či headteacher) termínem ředitel školy (schooldirector). (Matulová, 2006, Dvořák, 2011)

V literatuře najdeme i další přívlastky rozvíjející vedení školy (např. *transformativní, adaptivní, vizionářské, strategické, demokratické, kooperativní a systémové* – srovnej Dvořák 2011, s. 13). Jedná se však již o koncepty normativní, které v sobě nesou představu správného ředitelování.

8.2.2 Dobré vedení školy

Dobrému vedení školy je věnována značná pozornost, je považováno za základní předpoklad „úspěšné práce škol a pozitivních změn ve školách“ (Pol, Novotný, 2005, s. 49). Shrňme-li nejčastější požadavky formulované v literatuře věnující se managementu vzdělávání (Pol a Novotný, 2005, Lukas, 2009, Stoll, Fink, 1997), tak dobrý ředitel by měl:

- *být otevřený vůči vnějšímu prostředí, flexibilní a připravený ke změnám;*
- *být orientovaný na lidi, podporovat profesní rozvoj pracovníků a jejich schopnost sebereflexe;*
- *být schopen sdílet vedení, podporovat participaci a spolupráci;*
- *dobře, srozumitelně a konzistentně komunikovat, umět pracovat s konflikty;*
- *mít vizi o směřování školy a usilovat o její naplnění;*
- *pracovat s učiteli (podporovat u učitelů odpovědnost za vlastní rozhodnutí, rozpoznávat a podporovat jejich silné stránky, poskytovat jim zpětnou vazbu);*
- *být morální autoritou, být spravedlivý, čestný, důvěryhodný;*
- *být optimistický, důvěřovat a respektovat, vytvářet podnětné, podpůrné a neohrožující prostředí (tzv. *invitational leadership*)*
- *řídít školu jako učící se organizaci, tj. tak, aby byla aktivní, schopná reagovat na změny aby učitelé i žáci byli schopni opouštět zavedené postupy (Slavíková 2008, 41).*

Podobné vysoké a rozmanité požadavky jsou formulovány i lidmi pohybujícími se v české praxi. Např. podle účastníků diskuse na téma (SKAV a EDUin, 2011) by ředitel měl *mít poučenou vizi, kam škola půjde, a umět to zařídit; rozumět svému „byznysu“; být schopen předat svoje představy učitelům; sdílet s ostatními (pedagogy, rodiči, komunitou, zřizovatelem) strukturu hodnot.*

Dostát všem těmto požadavkům je téměř nemožné, pozici ředitele navíc komplikuje skutečnost, že nároky a očekávání se liší u různých aktérů. Pro zřizovatele je důležité především účelné a efektivní hospodaření a zajištění chodu školy, pro rodiče zajištění

kvalitní výuky a podnětného a bezpečného prostředí pro žáka, učitelé pak očekávají podporu své činnosti, podle několika zahraničních výzkumů, které shrnuje Lukas (2009, s. 132–133), se učitelé dožadují, *aby je ředitel respektoval jako profesionály, oceňoval je a stál za nimi, aby jim uměl předvést správné metody výuky a postupy v různých situacích, aby jim naslouchal, byl vstřícný a vždy k zastížení, byl morální autoritou, podporoval jejich profesní růst, poskytoval jim formativní, ale přátelskou zpětnou vazbu ad.*

U ředitelů stejně jako u jiných vedoucích pracovníků lze rozlišovat různé styly vedení. Např. se ukazuje, že ředitelé-muži a ředitelky-ženy se liší ve způsobu vedení školy. Muži více zdůrazňují hierarchii v řízení a více oceňují individuální výkon, zatímco ženy se více soustředí na skupinové úspěchy a snaží se posilovat soudržnost sboru. Muži-ředitelé také výrazněji komunikují, „*působí sebevědoměji a silněji*“, ženy-ředitelky věnují více času pedagogické činnosti a podpoře učitelů (hospitace, rozhovory s učiteli o výuce) (Smetáčková eds. 2007).

8.3 ŘEDITEL ŠKOLY V ČESKÉ REPUBLICCE

Ve školním roce 2012/2013 bylo v regionálním školství České republiky 8441 ředitelů škol, z toho 6000 žen (tj. 71 %) (MŠMT, 2013). Stejně jako u učitelů se genderová struktura ředitelů liší dle stupně a druhu školy. V případě ředitelů škol je však přesné rozlišení typů škol obtížné, neboť v řadě případů jsou školy různých stupňů, zaměření nebo typů sdruženy pod jeden právní subjekt (např. základní a mateřská škola; střední a vyšší odborná škola, střední odborný škola a lyceum, střední odborná škola s maturitou a bez maturity apod.), a proto oficiální statistiky rozlišení neuvádějí (MŠMT, 2013). Populaci však lze očistit od ředitelů/ředitelky mateřských škol na základě platové třídy, řediteli v 10. platové třídě (mateřské školy) jsou téměř výhradně ženy, mezi řediteli zařazenými v 11. a vyšší platové třídě představují ženy asi polovinu (Konrádová, 2011).

Mezi řediteli jsou výrazně méně než v celé učitelské populaci zastoupeny mladší generace, což pramení jak z charakteru funkce, tak i z formálních požadavků na minimální pedagogickou praxi (viz oddíl 3.3). Jen 2–3 % ředitelů je mladších 35 let a další asi pětina je mladší 45 let. Vysoký je hlavně průměrný věk u ředitelů gymnázií a středních odborných škol – přes 53 let (Česká školní inspekce, 2012).

Ředitelé škol se sdružují do profesních školských organizací, které hájí zájmy škol a ředitelů. V současné době existují v ČR čtyři profesní školské organizace sdružující explicitně ředitele škol: Asociace ředitelů základních škol (<http://www.asociacezs.cz/>), Asociace ředitelů gymnázií (<http://www.arg.cz/>), Asociace ředitelů církevních škol, Asociace ředitelů hotelových škol (<http://www.arhs.cz/>). I v ostatních organizacích však školu zastupují ředitelé.

8.3.1 Ředitel v české školské legislativě

V současné době pozici a činnost ředitelů škol kromě obecnějších předpisů upravují dva rezortní zákony:

- **zákon č. 561/2004 Sb.**, o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), který vymezuje oblasti odpovědnosti ředitele a stanovuje povinnosti a pravomoci ředitele jako vykonavatele státní správy ve školství;
- **zákon č. 563/2004 Sb.**, o pedagogických pracovnících, který stanovuje podmínky pro výkon funkce ředitele.

Pravomoci a povinnosti ředitele školy dle školského zákona

Zákon ředitelům ukládá řadu povinností jako např. vydávat školní vzdělávací program a školní řád, zajistit informování zákonných zástupců a studentů o výsledcích vzdělávání, zajistit podmínky pro další vzdělávání pedagogů, zpracovávat každoročně výroční zprávu o činnosti školy, zabývat se podněty a vyjádřeními samosprávných organizací žáků či rodičů, na žádost přezkoumávat hodnocení žáků ad.

Školský zákon zároveň dává ředitelům velké pravomoci, § 164 výslovně uvádí, že ředitel školy *rozhoduje o všech záležitostech týkajících se poskytování vzdělávání, pokud zákon nestanoví jinak*. Přímo dle zákona ředitel rozhoduje např. o způsobu hodnocení žáků; o rozsahu pedagogické činnosti učitelů a o jejich osobním ohodnocení; o uvolnění žáků z předmětu, přeřazení žáka do vyššího ročníku, povolení individuálního vzdělávacího plánu, převedení do jiného vzdělávacího programu, povolení změny studijního oboru; o pochvalách, oceněních a kázeňských opatřeních, na středních a vyšších odborných školách i o případných stipendiích; o místě a čase zápisu, obsahu a formě přijímací zkoušky, přijímání do vyšších ročníků střední školy a o pojetí, tématech, obsahu a formě závěrečných zkoušek či o výši úplaty za služby.

Dle školského zákona je ředitel přímo odpovědný:

- *za to, že škola poskytuje vzdělávání a školské služby v souladu se zákonem a vzdělávacími programy,*
- *za odbornou a pedagogickou úroveň vzdělávání,*
- *u škol zřízovaných státem a nižšími územními celky pak za použití finančních prostředků státního rozpočtu,*
- *za zajištění dohledu nad dětmi a nezletilými žáky.*

Výkon státní správy

Ředitel školy, kterou zřizuje stát, kraj, obec nebo svazek obcí, je vykonavatelem státní správy ve školství. Oproti předchozí úpravě (zrušený zákon č. 564/1990 Sb., o státní správě a samosprávě ve školství, ve znění pozdějších předpisů) je role ředitele jako orgánu státní správy posílena (Puškinová, 2013, s. 13). Školský zákon (§ 165, odst. 2) stanovuje řediteli tyto správní úkoly a pravomoci:

- *přijetí dítěte k předškolnímu vzdělávání a ukončení předškolního vzdělávání v zákonem vymezených případech (§ 35), zařazení dítěte do přípravného stupně základní školy speciální, zařazení dítěte do přípravné třídy základní školy;*
- *přijetí k základnímu vzdělávání, přestup žáka, převedení žáka do jiného vzdělávacího programu, zamítnutí žádosti o povolení pokračování v základním vzdělávání;*
- *přijetí ke vzdělávání ve střední škole, vyšší odborné škole, konzervatoři;*
- *zamítnutí žádosti o odklad povinné školní docházky;*
- *zamítnutí žádosti o přestup, změnu oboru vzdělání, přerušování vzdělávání a opakování ročníku ve střední škole, v konzervatoři;*
- *zamítnutí žádosti o pokračování v základním vzdělávání;*
- *podmíněné vyloučení a vyloučení žáka nebo studenta ze školy nebo školského zařízení;*
- *povolení a zrušení povolení individuálního vzdělávání žáka;*
- *zamítnutí žádosti o povolení individuálního vzdělávacího plánu a zamítnutí žádosti o přeřazení do vyššího ročníku;*
- *zamítnutí žádosti o uznání dosaženého vzdělání;*
- *převedení žáka do odpovídajícího ročníku základní školy (dle § 39).*

Jak se stát ředitelem školy

Zákon o pedagogických pracovnících (zákon č. 563/2004 Sb., § 5) stanovuje následující předpoklady pro výkon funkce ředitele:

- *Stejně jako ostatní pedagogičtí pracovníci musí být a) plně způsobilý k právním úkonům; b) odborně kvalifikovaný pro přímou pedagogickou činnost, kterou vykonává; c) bezúhonný; d) zdravotně způsobilý a e) znalý českého jazyka (zde zákon připojí výjimky) (zákon č. 563/2004 Sb., § 3).*

- Ředitel musí mít praxi v přímé pedagogické činnosti, řídicí činnosti nebo ve výzkumu a vývoji (vyžadovaná délka mezi 3 a 5 lety, odstupňováno dle typu školy).
- Musí mít nebo si do dvou let od nastoupení do funkce musí doplnit vzdělání v oblasti řízení školy (studium pro ředitele škol v rámci dalšího vzdělávání pedagogických pracovníků, vysokoškolské studium školského managementu apod.).

Na funkci ředitele vypisuje zřizovatel (veřejné) školy výběrové řízení. Ředitelé mají standardně šestileté funkční období, nevypíše-li zřizovatel nové výběrové řízení, působení se prodlužuje na dalších šest let. Jeden z identifikovaných problémů týkajících se ředitelů je nedostatek kvalitních uchazečů o práci. Podle Hohnové (SKAV a EDUin, 2011) řada uchazečů nemá žádné zkušenosti z oblasti řízení a leckdy se jedná jen o dobrodružství nebo tlak okolností.

8.3.2 Vztahy mezi řediteli a jinými aktéry či organizacemi, jak je vymezuje zákon

Přehled formálně vymezených vztahů nabízí následující schéma:

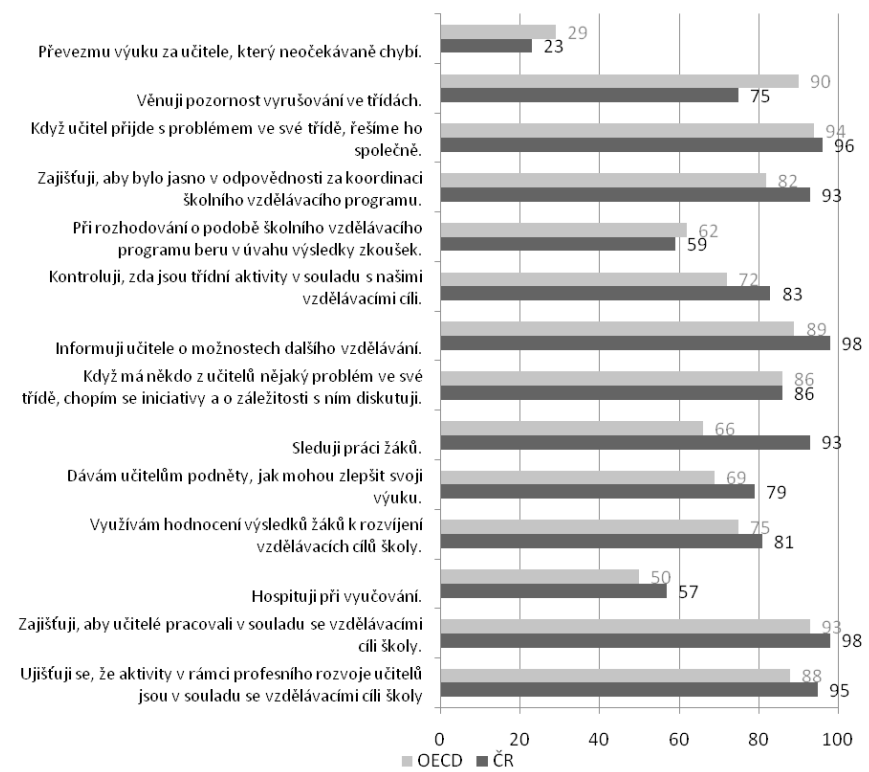
Zřizovatel (obec, svazek obcí, kraj, MŠMT či jiné orgány státní správy, soukromá osoba či organizace, církev)	→ zřizuje školu, jejímž statutárním zástupcem je ředitel → jmenuje a odvolává ředitele → vyhlašuje konkurz na ředitele předkládá výroční zprávu ←	Ředitel
Zaměstnanci školy - pedagogičtí pracovníci	uzavírá a ukončuje pracovně-právní vztah ← řídí činnost ← odměňuje (osobní ohodnocení) ←	
	zřizuje pedagogickou radu, projednává s ní důležitá rozhodnutí a přihlíží k jejímu názoru ← vytváří podmínky pro další vzdělávání ←	
Rodiče (zákonní zástupci nezletilých žáků)	informuje o výsledcích žáka ← zabývá se podněty jejich samosprávných organizací ←	
Žáci, studenti	→ žádají o přezkoumání hodnocení, o povolení individuálního vzdělávacího plánu, přestup, změnu oboru... vyhlašuje termíny a obsah školní části závěrečných zkoušek ← upravuje organizaci výuky ← povoluje individuální vzdělávací plán, změnu oboru, přeřazení do vyššího ročníku, přestup ← uvolňuje z předmětu ← přijímá, zapisuje, ukončuje vzdělávání ← udílí pochvaly, ocenění, kázeňská opatření ← vylučuje a podmínečně vylučuje ← vydává vysvědčení ← přezkoumává hodnocení ← zabývá se podněty jejich samosprávných organizací ←	

Školská rada (tvořena zástupci zřizovatele, pedagogických pracovníků, rodičů nezletilých žáků a zletilých studentů)	→ navrhuje zřizovateli odvolání ředitele → podává návrh na vyhlášení konkurzu na ředitele předkládá k vyjádření ŠVP a ke schválení řád školy, stipendijní řád, pravidla hodnocení, výroční zprávu ← zajistí volby členů ← jmenuje zbylé členy rady, nebyli-li zvoleni ←	Ředitel
Česká školní inspekce	→ navrhuje zřizovateli odvolání ředitele → podává návrh na vyhlášení konkurzu na ředitele → podílí se na volbě ředitele (účast v konkurzní komisi) vytváří podmínky pro výkon inspekční činnosti ←	
Ministerstvo školství mládeže a tělovýchovy; krajské úřady	→ přezkoumává rozhodnutí ředitele (je odvolacím orgánem u některých správních rozhodnutí)	
Veřejnost	zveřejňuje školní vzdělávací program ← zveřejňuje výroční zprávu ← vyhlašuje termíny a podmínky zápisu, přijímacího řízení ←	

Ředitelé škol jako problematické označují především vztahy se zřizovateli, především jsou-li jimi obce či svazky obcí (většina mateřských a základních škol). Ředitelé si stěžují na nepoměr mezi rozhodovacími pravomocemi a (ne)odborností zřizovatelů a na malý zájem o pedagogické záležitosti a otázky směřování školy (diskuse SKAV a EDUin, 2011)

V rámci šetření PISA 2009 proběhlo i dotazování ředitelů škol. Jedna otázka byla věnována i způsobu vedení školy, ředitelé se vyjadřovali, jak často se v uplynulém školním roce věnovali některým činnostem. Graf 1 porovnává zastoupení odpovědí docela často a velmi často mezi českými řediteli a řediteli v rámci všech zemí OECD (čísla udávající procento žáků, jejichž ředitelé zvolili jednu z daných možností).

Ukazuje se, že čeští ředitelé jsou celkově velmi vytížení, neboť u většiny položek uvedli častěji než ředitelé v ostatních zemích, že se jim věnují často či velmi často. Výrazně nadprůměrně se čeští ředitelé věnují sledování práce žáků, dále také poskytování rad učitelům a informování je o možnostech vzdělávání, hospitacím a vyjasňování odpovědnosti za koordinaci tvorby kurikula, naopak méně často než je průměr OECD řeší vyrušování žáků a zaskakují za absentující učitele. Zdá se, že čeští ředitelé jsou (nebo se prezentují jako) nadprůměrně orientovaní na aktivní vedení učitelů.



8.3.3 Náplň činnosti českých ředitelů

Jak bylo popsáno výše, na ředitele školy je kladeno množství nároků neformálních (viz oddíl 2.2 o dobrém vedení) i formálních (viz oddíl 3.1). Jak ale vypadá reálná náplň práce českých ředitelů? Dle zprávy společnosti McKinsey & Company z roku 2010 tráví ředitelé českých základních a středních škol naprostou většinu času provozními

a administrativními činnostmi a na „zlepšování kvality výuky“ jim zbývá jen asi 20 % času. I podle šetření Elsnera a Bednareka (2008) vidí ředitelé a studenti přípravných kurzů pro ředitele svoji práci jako manažerskou a nejčastěji jmenují úkoly z oblasti řízení organizace a administrativy.

8.4 ŘEDITELÉ A UČITELÉ

Ředitelé jsou svojí profesí učitelé, nastoupením do funkce se však výrazně mění jejich role. I tak ale ředitelé zůstávají i učiteli a vztah mezi ředitelem a učitelem má nejen pracovní-právní rozměr, ale také rozměr psychologický. Vztahům mezi ředitelem a učitelem je proto věnována poměrně značná výzkumná pozornost¹⁴⁶ a ukazuje se, že tento vztah výrazně ovlivňuje školní klima. Přístup ředitelů má přímý vliv na spokojenost učitelů, jejich motivaci i jejich důvěru ve vlastní schopnosti (self-efficacy). Nedostatečná podpora ze strany ředitele je tak např. jedním z hlavních faktorů opuštění učitelé profese (Lukas, 2009). Čeští ředitelé však jen ojediněle explicitně formulují zaměření na práci s učiteli a hlásí se spíše k zaměření na žáka (tamtéž).

Nicméně zároveň považují ředitelé učitelův sbor za svého hlavního partnera při formování kultury školy, ředitelé označili učitele za své hlavní spolupracovníky ve všech zkoumaných oblastech, kterými byla shoda na hlavních principech fungování školy, naplňování vize, otevřená komunikace a vytváření prostředí příznivé učení (Pol a kol., 2003). Většina českých ředitelů tak chce být zadobře s učiteli, oproti jiným řídicím pracovníkům jsou spíše pečovatelskými typy (zástupce AISIS), což může souviset i s genderovou strukturou (viz Box 1).

8.5 SHRNUÍ

Ředitel je klíčovým hráčem v české vzdělávací politice. Určuje linii školy, přímo zodpovídá za průběh vzdělávání i za organizační řízení školy. Ředitel tedy musí zastávat různé role a vykonávat různé činnosti. Jejich význam a zastoupení se měnil v průběhu historie, liší se i v různých kulturách a systémech, ale také dle konkrétní situace a také v představách různých aktérů. Přesto však existuje poměrně široká shoda nad rozpor mezi ideálem a realitou v českém školství, tedy že čeští ředitelé reálně nemají mnoho času a prostoru věnovat se koncepčnímu vedení školy.

V souvislosti s postavením a rolí ředitelů v českém školství jsme se dotkli několika problémů, které pojmenovávají jak samotní ředitelé (nedostatek času, konfliktní očekávání různých stran, nezáměr a nekompetentnost zřizovatelů), tak jiní aktéři (nekvalitní uchazeči o funkci ředitele, rozpor mezi ideálem a realitou).

¹⁴⁶ Lukas (2009) identifikuje tři oblasti zaměření těchto výzkumů: 1) *charakteristiky ředitele, které u něj učitelé považují za důležité*; 2) *vliv ředitele na různé aspekty učitelovy práce*; 3), *komunikace mezi ředitelem a učiteli*.

8.6 OTÁZKY A ÚKOLY

1. Zamyslete se, v čem se liší řízení školy od řízení jiných organizací.
2. Jaké role zastávají ředitelé škol? Jak se liší důraz na tyto role v očích různých aktérů, co od ředitelů asi očekávají učitelé, studenti a žáci, rodiče či zřizovatelé škol.
3. Genderová struktura vedení škol se liší od genderové struktury celé učitelské populace. Pokuste se tento jev vysvětlit.
4. Jak se změnilo postavení ředitele po roce 1989?
5. Vyberte si některý z nastíněných problémů a zamyslete se nad možnostmi jeho veřejněpolitického řešení.

LITERATURA

- Bacik, F.; Kalous, J.; Svoboda, J. *Kapitoly ze školského managementu*. Praha: PedF UK, 1998.
- Česká školní inspekce. *Souhrnné poznatky ČŠI z průběhu a výsledků konkurzů na ředitele ve školním roce 2011/2012*. Praha, 2012 (<http://www.csicr.cz/cz/Dokumenty/Tematicke-zpravy/Souhrnne-poznatky-C-SI-z-prubehu-a-vysledku-konkurz>).
- Dvořák, D. „Pedagogické vedení školy: hledání zdrojů a obsahu pojmu.“ In *Orbis Scholae Vol. 5, No. 3*. Praha: PedF UK, 2011.
- Education at a Glance 2011. OECD Indicators*. Paris: OECD Publications, 2011. ISBN 9789264117051.
- Eger, L. *Řízení školy při zavádění ŠVP*. Plzeň: Fraus, 2006.
- Elsner, D., Bednarek K. První rok ředitelem školy. *Učitelé listy 2007/2008*, č. 3 http://sites.google.com/a/ceskaskola.cz/wiki/ke-stazeni/Prvni_rok_reditelem.rtf).
- European Commission. *Key Data on Teachers and School Leaders in Europe*. 2013.
- Harrington, C. „Actors and institutions in the policy process (part VI).“ In G. Sykes, D. N. Plank & B. L. Schneider (Eds.), *Handbook of education policy research* (pp. 717–854). New York: Routledge, 2009.
- Kalous, J. „Aktéři vzdělávací politiky.“ In J. Kalous & A. Veselý (Eds.), *Teorie a nástroje vzdělávací politiky* (pp. 33–45). Praha: Karolinum, 2006.
- Kleňhová, M. „Ženy a muži ve školství.“ In *Žena a muž v rodině a na trhu práce*. Praha: ČSÚ, 2010.
- Konrádová Jitka. Genderové diference v regionálním školství. *Týdeník školství 2011*, č. 21 (<http://www.tydenik-skolstvi.cz/archiv-cisel/2011/21/genderove-diference-v-regionalnim-skolstvi/>).
- Kulatý stůl SKAV a EDUin, 24. 11. 2011.
- Leithwood, K. A. The Principal's role in Teacher Development. In Fullan, M., Hargreavess, A. (eds.). *Teacher Development and Educational Change*. London: routledgeFalmer, 2002, s. 86–103.
- Lhotková, I. „Od idejí k implementaci: kurikulární reforma v rozhovorech s řediteli (nepilotních) gymnázií.“ In *Orbis Scholae Vol. 5, No. 3*. Praha: PedF UK, 2011.
- Lukas, Josef. „Vztahy mezi učiteli a řediteli na základních školách – přehled relevantních výzkumů.“ In *Studia Paedagogica. Vol. 14, No. 1*. Brno, 2009. [Dostupné na <http://www.phil.muni.cz/journals/index.php/studia-paedagogica/article/view/75>.]
- Matulová J. *Ředitelé škol ve školské legislativě 1900–2006*. Diplomová práce. Brno: Masarykova univerzita, 2007.
- Pascal, C., Ribbins, P. *Understanding Primary Headteachers*. London: Cassel, 1998.
- Pol Milan; Lenka Hloušková, Petr Novotný, Martin Sedláček. Profesionální dráha ředitelů základních škol: od fáze profesní jistoty k novým výzvám. In *Studia paedagogica, Vol 15, No. 1*, Brno, 2010.

- Pol Milan; Lenka Hloušková, Petr Novotný, Martin Sedláček. Úvodní fáze profesní dráhy ředitelů základních škol. In *Studia Paedagogica*. Vol. 14, No. 1. Brno, 2009. [Dostupné na <http://www.phil.muni.cz/journals/index.php/studia-paedagogica/article/view/74/176>.]
- Pol, M. Škola vedená, řízená a spravovaná. *Pedagogika*, 57 (3), 2007, s. 213–225.
- Pol, M., Hloušková, L., Novotný, P., Zounek, J. Je kultura české školy kulturou dospělých? Hlavní aktéři školního života očima ředitelů. In Chráska Miroslav, Dana Tomanová, Drahomíra Holoušová (ed.). *Klima současné české školy. Sborník příspěvků z 11. konference PdS, 14.–15. ledna 2003*. Olomouc.
- Prášilová, M. *Vybrané kapitoly ze školského managementu pro pedagogické pracovníky*. Olomouc: UP v Olomouci, Pedagogická fakulta, 2006.
- Průcha, Walterová, Mareš. 2003.
- PUŠKINOVÁ, Monika. Ředitel školy a školského zařízení jako orgán veřejné správy školství. Diplomová práce. Právnická fakulta Masarykovy univerzity. Vedoucí práce Stanislav Kadečka. 2013. Dostupné na http://is.muni.cz/th/68377/pravf_m/Puskinova_diplomova_prace_Reditel_skoly_a_skolskeho_zarizeni.pdf (cit. 19. 9. 2013).
- Rojková, M. Ředitel základní školy a jeho vliv na klima školy. In Chráska Miroslav, Dana Tomanová, Drahomíra Holoušová (ed.). *Klima současné české školy. Sborník příspěvků z 11. konference PdS, 14.–15. ledna 2003*. Olomouc.
- Sedláček M. Řízení školy na vesnici (případová studie). In *Studia paedagogica*, Vol 13. Brno, 2008.
- Sedláček, M. „Střední management v české základní škole.“ In *Orbis Scholae* Vol. 5, No. 3. Praha: PedF UK, 2011.
- Sedláček, M. „Škola a její ředitel.“ In Švaříček, R., Šedová, K. et al. *Kvalitativní výzkum v pedagogických vědách. Pravidla hry*. Praha: Portál, 2007, s. 287–312.
- Sedláček, M. *Řízení základní školy. Perspektiva případových studií práce ředitelů*. Dizertační práce. Brno: Masarykova univerzita, 2008.
- Slavíková L. Řízení školy vytváření učící se organizace. In *Orbis Scholae* Vol. 2, No. 3. Praha: PedF UK, 2008 (dostupné na http://www.orbisscholae.cz/archiv/2008/2008_3_03.pdf).
- Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon). [Dostupný na <http://www.msmt.cz/dokumenty/novy-skolsky-zakon>.]
- Zákon č. 563/2004 Sb. ze dne 24. září 2004, o pedagogických pracovnících a o změně některých zákonů. [Dostupný na <http://www.msmt.cz/dokumenty/platne-zneni-zakona-o-pedagogickych-pracovnicich-k-1-lednu>.]

9 RODIČE A VYSOKOŠKOLŠTÍ STUDENTI JAKO VEŘEJNĚ POLITIČTÍ AKTÉŘI

Jitka Rudolfová, Magdalena Mouralová, Veronika Pavlovská

9.1 ÚVOD

Jaké mají ve spleťtých procesech vzdělávací politiky postavení rodiče vzdělávajících se jedinců? Jistě nejsou těmi, pro které je vzdělávací systém primárně určen a kteří do něj sami vstupují. A jakou roli mají ti, kdo se vzdělávají? Patrně se role těchto dvou aktérů velmi různí podle jednotlivých vzdělávacích stupňů. Vzhledem k tomu, že do nejnižší úrovně soustavy lze vkročit už ve věku tří let, je lehké uhadnout, že z počátku edukovaní příliš velkou roli jako aktéři vzdělávací politiky nemají. Ta se rodí až postupem času. S tím jak, jedinci ve vzdělávací soustavě dospívají, slábne naopak (pří-
mý) vliv, který na ni mají rodiče.

Přestože je přesun významu rodičů ke studentům kontinuální, tato kapitola si za předěl vybrala vstup do terciárního vzdělání, kdy je studující již dospělý a může – na rozdíl třeba od přestupu na střední školu v 15 letech – zcela jednat sám za sebe. Text se však věnuje více rodičům, jejichž role jsou zastřenější, ale možná o to zajímavější. Nejdříve se snaží teoreticky rozklíčovat, jak mohou matky a otcové na vzdělávací systém působit, a pak uvádí, jak se tyto modely rodičovského působení zhmotňují v případě České republiky. Poté se věnuje názorům rodičů na vzdělávání obecně. Nakonec se soustřeďuje na zmíněné vysokoškolské studenty, přičemž zkoumá především, jakými aktivitami a nástroji mohou reálně terciární vzdělání ovlivnit.

9.2 RODIČE

Máme-li koncentrovat složité působení rodičů jakožto aktérů ve vzdělávací politice na malý prostor, můžeme říci, že rodiče mohou ovlivňovat školy, a tím celé vzdělávací systémy, svou volbou nebo svým hlasem. Volba (school choice) pro rodiče představuje možnost vybrat svému dítěti školu¹⁴⁷, kterou bude navštěvovat, případně ho z této školy přesunout do jiné. Možnost volby vzdělávací instituce je možná pouze pokud je

¹⁴⁷ Radikální rodičovskou volbou je pak domácí vzdělávání (viz dále), které rodič volí jako alternativu k docházce do vzdělávacích institucí. Spíše než o school choice bychom tak měli mluvit o education choice, tedy o volbě způsobu vzdělávání.

z čeho vybírat. Rodiče tak mají šanci ovlivnit školy pomocí své volby pouze tam, kde existuje více dostupných školních institucí, obvykle ve větších městech. Ačkoli je samozřejmě výběr vzdělávací instituce rodičovskou doménou zpravidla v případě preprimárního a primárního vzdělání, i při pozdějším rozhodování o střední škole záleží obvykle na prvním místě na rodičovském názoru (Hlado, 2009).

Svůj hlas (parental voice) rodiče uplatňují tehdy, pokud jakkoli dávají najevo své náhledy, postoje a preference ohledně vzdělávání (svých dětí). Může se tak dít individuálně – v bezprostřední komunikaci s pedagogy – či kolektivně, například když rodič vstoupí do školní rady, aby se mohl podílet na tvorbě jejích rozhodnutí (Farell, Jones, 2000). Právo rozhodovat o vzdělávání svého dítěte rodičům přiznávají všechny rozvinuté země, i když některé v souvislosti s povinnou školní docházkou omezují volbu příslušností dítěte do spádové oblasti, do jejíž školy či škol musí nastoupit – v případě že otec s matkou nepreferují soukromou vzdělávací instituci (ÚIV, 1998). Stejně tak vyspělé státy přijaly opatření, která formálně zakotvují roli rodičů ve vzdělávacím procesu a počítají s jejich zapojením do řízení škol (ÚIV, 1998; Sliwka, Instance, 2006).

Každý ze dvou druhů rodičovského ovlivňování vychází z odlišného konceptu role rodičů vzhledem ke škole. Zatímco nepřímé působení rodičů skrze rozhodování o vzdělávací dráze svých potomků je ústředním motivem pro model rodiče jako klienta školského zařízení, přímé ovlivňování vlastními náhledy charakterizuje model občanské (Farell, Jones, 2000), respektive v českém prostředí spíše partnerské¹⁴⁸ (Šedová, 2004) role rodiče ve vztahu ke škole.

9.2.1 Choice - rodiče jako klienti

Role rodiče jako klienta školy je založena na zavádění kvazitržních mechanismů do spotřeby veřejných služeb na základě předpokladu, že soutěžení škol o žáka či studenta vytváří pozitivní tlak na zlepšování jejich výsledků, zkvalitňování vzdělávacího programu (Farell, Jones 2000; Šedová, 2004) či na efektivní vynakládání výdajů (Alrichter, Bacher, Beham, Nagy, Wetzelhütter, 2011). Podle tohoto přístupu rodiče sami nejlépe vědí, co jejich dítě potřebuje, dovedou si o dostupné nabídce získat informace, a vyhodnotit, která škola bude pro jejich potomka tou nejlepší – mohou tak vybrat školu, která nejlépe odpovídá jejich pedagogickým preferencím a potřebám jejich dítěte (Rabovsky, 2011). Škola je tedy za své počínání (měřené obvykle vzdělávacími výsledky žáků, respektive studentů) zodpovědná rodičům.

¹⁴⁸ Šedová sama uvádí, že občanskou roli rodičů lze chápat jako pouhé rozšíření té partnerské (2001: 38), avšak upozorňuje na obtížnou uchopitelnost tohoto modelu v českém kontextu, jak se projevilo i v autorčině výzkumu vystupování rodičů ve vztahu ke škole. Autorka rozlišuje dva typy partnerství – výchovné a sociální. Druhé z nich, které je pojímáno jako situace, kdy se rodiče snaží dosahovat rozvoje školy, se právě velmi blíží občanskému konceptu.

Socioekonomický status zachycuje pozici jedince ve společenské struktuře (postavení lidí, rodin, domácností) s ohledem na jejich schopnost vytvářet nebo konzumovat společností ceněné statky. Bývá indikován dosaženým vzděláním, zaměstnaneckým postavením, sociální třídou, příjmem nebo majetkem, jako je vybavení domácnosti, knihovny, domy, automobily (Hauser, Warren, 1996).

Ovšem pozitivní efekty konceptu rodiče coby klienta jsou velmi často zpochybňovány: vedle skepse ohledně dostupnosti skutečně relevantních informací pro rozhodování, pramení nedůvěra k principu svobodné volby z její závislosti na socioekonomickém statusu a vzdělání rodičů (Farell, Jones, 2000; Alrichter, Bacher, Beham, Nagy, Wetzelhütter, 2011).

Rodiče s různým socioekonomickým statutem mají různé strategie výběru školy. Rodiče s vyšším socioekonomickým statutem mají zpravidla větší zájem o to, aby jejich dítě navštěvovalo kvalitní či výběrovou školu, jsou ochotni vynaložit více energie a zdrojů, aby dítě bylo do „lepší“ školy přijato (Matějíř, Straková, 2003). V neposlední řadě jsou také více schopni se v často komplikovaném a nepřehledném vzdělávacím systému orientovat. Neměli bychom také opomíjet fakt, že příležitost vybírat z několika vzdělávacích institucí mají zpravidla pouze rodiče žijící ve větších městech, která nabízejí vícero dostupných alternativ (Farell, Jones, 2000). Skutečná možnost volby školy je tak v zásadě dostupná pouze úzké skupině rodičů, zatímco ostatní rodiče buď nemají možnost volby (neexistuje více dostupných škol, ze kterých je možné vybírat), nebo o možnosti volby vůbec neuvažují (nedisponují potřebnými zdroji, které rozhodování vyžaduje, či se nepovažují za relevantního realizátora volby).

Vliv rodiny na výsledky žáků

Zjištění, že míra vzdělání a míra úspěšnosti, které jedinci dosahují, je výrazně určena socioekonomickým postavením a vzděláním jeho rodičů je jedním z hlavních výsledků výzkumů v oblasti vzdělávání a sociální stratifikace, který v sociologii probíhá již od 60. let minulého století. Ve snaze odpovědět na otázku, proč je mezi vzděláním rodičů a úspěchem jejich dětí tak silná korelace, vzniklo mnoho různých teorií (pro základní přehled viz např. Simonová, Katrňák, 2008). Nejjednodušší vysvětlení odkazuje na dědičnost dispozic ke vzdělání (vzdělání je vnímáno jako doklad inteligence a schopností, vzdělanější, a tedy chytřejší a schopnější, lidé mají také chytřejší a schopnější děti). V současné době však mezi odborníky panuje široká shoda (Kerckhoff, 1976; Pfeffer, 2008; Veselý, Matějů, 2010), že vzdělávací dráhu a úspěšnost dětí ovlivňují vedle vrozených dispozic dětí také další různorodé sociální a ekonomické faktory, které můžeme rozdělit do dvou základních skupin. První je spojena s vzdělanostními aspiracemi a motivací jednotlivců (žáků), které se formují v průběhu socializace rodinou a „významným blízkým okolím“ (kamarádi a skupiny vrstevníků). Vycházejí tedy z předpokladu, že dosažené vzdělání a status spočívá především v individuálních schopnostech a ambicích jedince, které jsou ovšem silně závislé na jeho bezprostředním okolí. Druhá skupina faktorů soustředí pozornost na nastavení institucí, které ve společnosti jako celku fungují. Dosažení či nedosažení určitého statusu je pak dáno nastavením vzdělávacího systému a na člověku nezávislých bariérách, ať už viditelných či neviditelných, které ve vzdělávacím systému existují (tzv. socializační a alokační model, podrobněji viz Kerckhoff, 1976).

Zastánci rodičovského výběru odkazují na právo svobodně rozhodovat o své budoucnosti a budoucnosti svých dětí. Kromě toho argumentují i zvýšením kvality poskytovaného vzdělání díky vzájemné konkurenci škol – školy jsou nuceny bojovat o rodiče, nabízet lepší služby a tím se zlepšují. Tento efekt však řada výzkumů zpochybňuje (Farell, Jones, 2000; Matějů, Straková et al., 2006; Whelan, 2009; Matějů, Straková, Veselý, 2010). Naopak je upozorňováno na negativní efekty jako zvyšování socioekonomické či etnické segregace ve školách (např. Alrichter, Bacher, Beham, Nagy, Wetzelhütter, 2011; Rabovsky, 2011). Čím je dítě mladší, tím více o něm rozhodují možnosti a aspirace jeho rodiny a nikoliv jeho schopnosti a dovednosti. Volba „dobré školy“ pak přináší pro žáky další výhody, které jim umožňují dosahovat lepších výsledků – „dobré školy“ jsou obvykle schopny získat více zdrojů, soustředí se v nich lepší pedagogové a lepší žáci a vytváří tak ke vzdělání vstřícné a motivující prostředí. Rozdíly mezi jednotlivými žáky a jednotlivými školami se tak prohlubují. Jednoduše řečeno, výběr školy rodiči v rámci klientského modelu sám o sobě patrně způsobuje v praxi vzdělávacím systémům mnoho problémů, od snižování rovnosti šancí na vzdělání až po nenaplněné očekávání ohledně lepších vzdělávacích výsledků.

9.2.2 Voice - rodiče jako občané

Koncept rodiče jako občana nevychází z jednostranného skládání účtů jako klient-ský model, ale z vzájemné odpovědnosti mezi politiky, učiteli jakožto odborníky na vzdělávání, rodiči a lokálním společenstvím, v němž se škola nachází. Jde o přijetí partnerství těchto aktérů ve snaze zlepšovat uskutečňované vzdělávání (Farell, Jones, 2000).

Rodič jako občan představuje pro zkvalitňování škol (a tedy i celých vzdělávacích systémů) větší potenciál než rodič jako klient (Farell, Jones, 2000, Sliwka, Instance, 2006), nicméně vyžívání hlasu rodičů školami se – přes pozornost, která je tématu v současnosti věnována – potýká s množstvím úskalí. Na individuální úrovni například Šedová (2009) popisuje vztah bezproblémových rodičů střední třídy ke škole jako „tiché partnerství“, kdy se matky a otcové snaží předvídat a naplňovat požadavky školy, spíše než aby usilovali o možnost školní procesy aktivně ovlivňovat. Na kolektivní úrovni jsou rodiče ve většině západních zemí¹⁴⁹ patrně ještě *tisší* – snad proto, že rodiče mají sklon věnovat více pozornosti vzdělávání svého dítěte než škole jako celku. Neochota uplatňovat svůj hlas kolektivně může pramenit z negativních reakcí ředitelů a učitelů na zasahování do jejich odbornosti, kdy se snaží rodiče ze školního dění a rozhodování o něm vyloučit jakožto cizí, překážející element (Šedová, 2004). I když se rodiče rozhodnou například pro účast ve školní radě, může jejich přítomnost vyvolávat jisté otázky. Svůj hlas v kolektivních orgánech škol obvykle uplatňují rodiče s vysokým socioekonomickým statutem, kteří umí své názory a preference lépe formulovat (Sliwka, Instance, 2006). Lze se ptát, zda jsou tyto matky či otcové reprezentativními zástupci rodičů. Také – s ohledem na výše uvedené – můžeme spekulovat, jestli rodiče nepoužívají účast ve školních radách jako prostor k zajištění lepší pozice pro svého vlastního potomka (Farell, Jones, 2000). Ovšem i v takovém případě mohou z účasti motivovaných rodičů vyjednávajících lepší podmínky svým dětem profitovat i všichni ostatní žáci na škole.

Občanský a klientský model se v praxi spíše doplňují, než vylučují (tamtéž). Avšak můžeme snad říci, že různé vzdělávací systémy akcentují jiný model. Pro Českou republiku je například typická velmi nízká ochota rodičů projevit ve školství svůj názor. Jasně zde převládá klientský model, ačkoli možná v pokřivené verzi. Příčinnou, jež se jako vysvětlení nabízí, může být čtyřicetiletá zkušenost s hospodářstvím založeným na centrálně řízené nabídce a se systémem, který nedovoloval svobodnou participaci na věcech veřejných (Šedová 2004, Sliwka, Instance 2006).

Nelze také opomenout skutečnost, že rodiče tvoří silnou skupinu voličů a není v zájmu politických stran jít přímo proti jejich přáním a požadavkům. Kromě spolupráce

¹⁴⁹ Vyjma v Evropě například Dánska a Finka, kde je tradičně zapojení rodičů do školního rozhodování velmi vysoké.

s vlastní školou a snahy ovlivnit její fungování, se tak rodiče mohou pokusit ovlivnit i přímo vzdělávací politiku jako celek prostřednictvím přímého nátlaku a rodičovských hnutí, organizací či asociací. Rodiče ovšem obvykle nemají jasně vymezené zájmy a jen obtížně mezi sebou hledají shodu, jako skupina jsou značně heterogenní (můžeme říci, že z velké části odrážejí rozdíly v celé společnosti). Pro rodičovská hnutí je tak typické, že spíše než by měla vlastní dlouhodobý program, který se snaží prosazovat, reagují na nově zaváděná opatření v případě, že s nimi nesouhlasí (Kalous, 2006).

9.2.3 Choice v ČR

A jaké možnosti ovlivňovat vzdělávací systém svoji volbou mají rodiče v České republice hmatatelně? Všichni zákonní zástupci mají povinnost přihlásit dítě, které do 31. srpna dosáhne 6 let věku, k plnění povinné školní docházky a zajistit tak, aby na začátku září nastoupilo do první třídy. Povinnosti plnit (minimálně) 9 let školní docházku nelze zprostit žádné dítě, nicméně rodiče mohou v zásadě svobodně vybrat, ve které škole ji dítě bude plnit. Podle § 36 odst. 5 školského zákona děti docházku primárně plní v takzvané spádové škole, tedy veřejné základní škole¹⁵⁰ ve školském obvodu, kde mají trvalé bydliště. Spádové školy sice musí děti ze svého školského obvodu prioritně přijímat, avšak rodiče nejsou ničím nuceni, aby jejich potomek nastoupil zrovna tam. Pokud si vyberou jinou veřejnou školu, jejíž ředitel je dítě ochoten přijmout, nestojí plnění povinné školní docházky mimo školský obvod nic v cestě. Ovšem je třeba podotknout, že kromě sítě veřejných základních škol mohou rodiče vybírat ještě ze škol církevních a soukromých, kde je však zpravidla nutné platit školné. Ale i pokud rodiče zvolí plnění povinné docházky ve veřejné škole, nemusí to zcela automaticky znamenat, že dítě toto vzdělávací zařízení skutečně navštěvuje: v souladu s § 41 školského zákona mohou rodiče požádat o individuální vzdělávání¹⁵¹ a vyučovat dítě sami nebo mu například najmout soukromého učitele.

Působení na vzdělávací systém skrze volbu pro rodiče však rozhodně nekončí výběrem první třídy. Pokud odhlédneme od skutečnosti, že rodiče mohou základní školu svého dítěte měnit (například mohou jej dát například ve třetí třídě přeložit do jazykové školy), jedno ze zásadních rozhodnutí leží před rodiči na konci páté či sedmé třídy. Tehdy totiž může žák, pokud složí přijímací zkoušky, základní školu opustit a vydat se plnit zbytek povinné docházky na střední školu, tedy na takzvané víceleté gymnázium.¹⁵²

150 Veřejná základní škola je škola zřízená obcí nebo několika obcemi (takzvaným svazkem obcí).

151 Nejedná se ovšem o častý způsob vzdělávání, ve školním roce 2012/2013 se takto vzdělávalo pouze 629 žáků (MŠMT 2013)

152 Popřípadě na konzervatoři.

Právě víceletá gymnázia jsou jedním ze symbolů selektivity českého vzdělávacího systému. Jednoduše řečeno se v České republice „*již od prvních let povinné docházky objevují nejrůznější podoby zvláštního přístupu k nadaným a méně nadaným žákům*“ (Matějů, Straková, 2006: s. 99). V rámci vnější diferenciacce existuje ve vzdělávací soustavě mnoho větví podle stupně jejich akademické náročnosti. V tomto spleťtém systému má rodič každých pár let hned několik variant, kam svého potomka umístit. Nejkošatější je systém v momentě ukončení povinné školní docházky: rodiče mohou se svými potomky vybírat mezi gymnázii (čtyřletými a popřípadě i víceletými, pokud se v nich uvolní místo) a středním odborným vzděláváním, které se dělí na střední odborné školy (SOŠ), střední odborná učiliště (SOU) a konzervatoře. Kromě toho, že podmínkou přijetí bývá především u gymnázií a konzervatoří složení přijímacích, respektive talentových zkoušek, omezuje od roku 2012 výběr školy také možnost podat přihlášku pouze na dvě střední školy.¹⁵³

Avšak do jaké míry probíhá volba školy v českém prostředí skutečně svobodně, zůstává vzhledem k závislosti výběru na socioekonomickém statusu rodičů velkou otázkou. „*Zdá se, že selektivní systém již pouhou existencí volby zvyšuje aspirace rodičů nadaných žáků a snižuje aspirace rodičů nenadaných žáků. Všichni již jakoby předem vědí, kam v systému patří a co mohou od školy očekávat*“ (Matějů, Straková, 2006: s. 195). Ukazuje se totiž například, že na zmiňovaných víceletých gymnáziích, které mají reprezentovat nejvyšší stupeň akademické náročnosti, studují děti rodičů s vysokým socioekonomickým postavením spíše než děti skutečně nadané. Ačkoli mají víceletá gymnázia představovat větev vzdělávací soustavy, která má rozvíjet talenty těch nejnadanějších, tak slouží spíše jako skrytý nástroj reprodukce vzdělanostních nerovností. To potvrzuje i zjištění, že – i přes rozšířené přesvědčení o schopnosti těchto škol rozvíjet kompetence svých svěřenců – jsou rozdíly vzdělávacích výsledků mezi žáky víceletých gymnázií a základních škol způsobeny jejich lepší startovní pozicí, kterou jim poskytuje vyšší sociálně ekonomický status jejich rodin. Přestože se dobré výsledky připisují pedagogickému působení gymnázií, děti si jednoduše tento náskok v učení přinášejí už ze svého domova (tamtéž).

Ovšem stejná pochybnost o relevantnosti větvení vzdělávacího systému dle akademické náročnosti panuje také na jeho opačném konci. Za něj lze považovat proud speciálního vzdělávání, který existuje paralelně ke všem výše zmíněným větvím a který má poskytovat vzdělání žákům se speciálními vzdělávacími potřebami, tj. dětem se zdravotním či jiným postižením. Evropský soud pro lidská práva v roce 2007 v rámci posuzování případu „D. H. a ostatní proti České republice“ uvedl, že romské děti bývají do zvláštních škol (současných škol praktických), které jsou jinak určeny pro žáky s mentálním postižením, umísťovány jen na základě své etnické příslušnosti,

¹⁵³ Toto omezení, které platí i pro víceletá gymnázia, zavedla novela školského zákona č. 472/2011 Sb. v § 60 odst. 7.

nikoli v souvislosti se svými rozumovými schopnostmi (Výzkum veřejného ochránce práv ..., 2012). Dochází tak k diskriminaci těchto žáků a k porušování jejich práva na rovný přístup ke vzdělání pouze na základě toho, že bývají vychováni v odlišném sociokulturním klimatu. To je často nevybaví kompetencemi potřebnými k úspěšnému zvládnutí školy dostatečně, přičemž mezi jejich největší hendikepy patří většinou nedostatečná znalost českého jazyka a demotivující rodinné prostředí (GAC, 2007). Podle Výzkumu veřejného ochránce práv (2012) je v současnosti – navzdory rozhodnutí Evropského soudu – v praktických školách přes 30 % žáků romského původu, což absolutně neodpovídá zastoupení tohoto etnika v české populaci. Jak tvrdí příručka organizace Člověk v tísni (2002), mnozí romští rodiče se zařazení svého dítěte do praktických škol nebrání a někdy ho i vyžadují. Romové totiž podle disertační práce Martina Kaleji (2010) význam vzdělání zpravidla chápou, ale mají obavy, zda dítě školu zvládne.

9.2.4 Voice v ČR

Jak mohou rodiče ovlivňovat školy prostřednictvím svého hlasu (svého názoru)? Možností i příkladů je několik. Na individuální úrovni mohou rodiče školu ovlivnit především osobním kontaktem se školou a jejími pracovníky, ať už v rámci osobních konzultací nebo třídních schůzek. Na kolektivní úrovni pak existují různá uskupení, se kterými školy musí, či v některých případech pouze mohou, spolupracovat. Podívejme se nejprve na ty institucionalizované a povinné – školské rady.

Vznik a činnost školských rad upravuje školský zákon, dle něj je školská rada orgán školy umožňující zákonným zástupcům nezletilých žáků, zletilým žákům a studentům, pedagogickým pracovníkům školy, zřizovateli a dalším osobám podílet se na správě školy (školský zákon, § 167, odst. 1). Povinnost zřídit školskou radu je dána zákonem, rada je zřizována zřizovatelem školy, který zároveň určuje počet jejích členů a volební řád. Třetinu školské rady tvoří zástupci zřizovatele školy, třetinu volení zástupci pedagogických pracovníků a třetinu volení zástupci nezletilých žáků (rodiče) a zletilí žáci a studenti (především na vyšších odborných či středních školách). Členem školské rady nesmí být ředitel školy, rada má povinnost sejit se nejméně dvakrát ročně. Školská rada:

- se vyjadřuje k návrhům školních vzdělávacích programů a k jejich následnému uskutečňování,
- schvaluje výroční zprávu o činnosti školy,
- schvaluje školní řád, ve středních a vyšších odborných školách stipendijní řád, a navrhuje jejich změny,

- schvaluje pravidla pro hodnocení výsledků vzdělávání žáků v základních a středních školách,
- podílí se na zpracování koncepčních záměrů rozvoje školy,
- projednává návrh rozpočtu právnické osoby na další rok a navrhuje opatření ke zlepšení hospodaření,
- projednává inspekční zprávy České školní inspekce,
- podává podněty a oznámení řediteli školy, zřizovateli, orgánům vykonávajícím státní správu ve školství a dalším orgánům státní správy,
- podává návrh na odvolání ředitele,
- podává návrh na vyhlášení konkurzu na ředitele školy (školský zákon, § 168, odst. 1).

Teoreticky má tedy školská rada vcelku široké pravomoci a rodiče (či žáci) by měli mít poměrně velkou možnost prostřednictvím rady školu ovlivnit. Jak školské rady fungují v praxi, a jak ovlivňují školu a její fungování, není bohužel v současnosti zmapováno. Lze si jednoduše představit situaci, kdy školská rada funguje pouze formálně,¹⁵⁴ i situaci, kdy se školská rada plnohodnotně podílí na fungování školy i jejím řízení. Který z modelů v současnosti převažuje, ale bohužel neumíme říct.

Další částečně institucionalizovanou možností rodičů, jak ovlivnit školu je členství v organizacích jako sdružení rodičů a přátel školy (SRPŠ), klub rodičů (a přátel školy) apod., které jsou v současné době převážně ve formě občanského sdružení. Do roku 1989 byla instituce tohoto typu rodičovského sdružení povinná, v současnosti již je jen dobrovolnou aktivitou rodičů. Dle výzkumu Rabušičové existovalo rodičovské sdružení při 67 % škol, převážně u škol základních. Tato sdružení se soustředila především na hledání sponzorů, usnadňování komunikace škola-rodina, pomoc s organizováním školních akcí, prosazování zájmů rodičů, pomoc při přijímání důležitých rozhodnutí, vytváření většího pocitu zodpovědnosti vůči škole u rodičů (Trnková, 2004).

Rodiče také mají možnost v případě nespokojenosti podat na školu stížnost u České školní inspekce. Ta je povinna stížnost prošetřit, ovšem k řešení situace je již oprávněn pouze zřizovatel školy (školský zákon, § 174, odst. 5).

154 Viz např. zkušenosti uvedené v diskusi na portálu RVP.cz <http://diskuze.rvp.cz/viewtopic.php?f=323&t=503&start=10>.

V rámci rodičovských organizací a snahy rodičů ovlivnit přímo vzdělávací politiku České republiky lze zmínit iniciativu „Stop plošné testování“,¹⁵⁵ v rámci které byl vytvořen otevřený dopis pro MŠMT vyzývající k úpravě stávajícího testování v 5. a 9. třídách. Iniciativa kromě požadavku na úpravu povinnosti plošného testování vyzývala rodiče, aby v den testování neposílali své děti do školy a jejich nepřítomnost ve škole omluvili. Z minulosti pak odpor proti rušení víceletých gymnázií navrhované za ministra Eduarda Zemana v roce 2001. Podobnou, ovšem studentskou aktivitou, jsou protesty studentů středních škol proti státní maturitě. Na rozdíl od otevřeného dopisu a petice proti samotnému zavedení státních maturit byla úspěšná studentská aktivita, která požadovala, aby zadání, výsledky a hodnocení státních maturit byly veřejně dostupné.

9.2.5 Názory rodičů a veřejnosti na vzdělávání a vzdělávací politiku

Čeho vlastně chtějí rodiče prostřednictvím představených možností dosáhnout? Základní motivací rodičů je bezpochyby snaha dosáhnout kvalitního a bezproblémového vzdělání pro jejich dítě. Pokud ale opomineme tuto individuální úroveň, lze se ptát, jaký mají rodiče názor na vzdělávací politiku jako celek a jak jsou se vzděláváním v České republice spokojeni. V této části se proto pokusíme shrnout výsledky průzkumů, které se postojí rodičů ke vzdělávání a školství zabývaly.

V roce 2009¹⁵⁶ rodiče jednoznačně deklarovali kvalitu vzdělání dítěte jako důležitou hodnotu, dvoutřetinová většina rodičů pak považovala za důležité, aby jejich dítě dosáhlo vysokoškolského vzdělání. Co se týče cílů vzdělávání a vzdělávací funkce školy, převažuje u rodičů spíše pragmatický přístup. Pro rodiče bylo nejdůležitější vzdělávací prioritou příprava na přijímací zkoušky na vyšší úroveň vzdělávání, která byla následována prioritou získat co nejvíce odborných znalostí z co nejširšího okruhu oborů a disciplín. V oblasti výchovné funkce škol ale zároveň zřetelná většina rodičů souhlasí s názorem, že školy by měly žáky i vychovávat, vést je k poctivosti a odpovědnosti, ke zdravému způsobu života a k sociálnímu citění a to i na úkor výuky znalostí. V oblasti výchovného působení školy pak rodiče pociťují značný deficit. V souladu s cíli vzdělávání jsou pro rodiče ve škole nejdůležitější odborně dobře připravení učitelé (STEM/MARK, 2009).

Zajímavým zjištěním, které ukazuje, jak koncept rodiče jako klienta nemusí v praxi zcela úplně fungovat, je skutečnost, že „ačkoli hodnotu dobrého vzdělání vlastního dítěte vyznává naprostá většina rodičů, v praktickém přístupu k výběru konkrétní školy se

155 [Http://stopplosnetestovani.webnode.cz/](http://stopplosnetestovani.webnode.cz/).

156 Výzkumný projekt společnosti STEM/MARK pro MŠMT zjišťoval postoje veřejnosti k problematice školství a vzdělávání, jeho druhá část byla zaměřena na rodiče a žáky. Uváděná zjištění vychází z akce RODINA (kvantitativní šetření, rodiče žáků 9. ročníků a odpovídajících ročníků víceletých gymnázií, celkem 583 respondentů).

to projevuje jen u části z nich. Mírná nadpoloviční většina školu pro své dítě nijak nevybírala a poslala je do nejbližší školy, která byla k dispozici. Mezi ostatními je nejčastějším způsobem výběru školy dotazování rodičů v okolí na zkušenosti a výběr podle pověsti. Jen poměrně malá část rodin školy osobně obešla a navštívila i výuku nebo hledala skutečně výběrovou školu bez ohledu na vzdálenost od místa bydliště a nutnost dítě do školy vozit. Náročnost výběru je pochopitelně výrazně závislá na vzdělání rodičů a jejich socioekonomickém statusu“ (STEM/MARK, 2009: s. 12).

Rodiče byli s úrovní základního školství v ČR v roce 2009 spokojeni, tři čtvrtiny rodičů souhlasily s výrokem, že úroveň českého základního školství je dobrá. Spokojenost s kvalitou vzdělávání na všech stupních škol deklaruje i veřejnost v pravidelných průzkumech Naše společnost¹⁵⁷. V září 2012 byla více než polovina lidí přesvědčena o spíše nebo velmi dobré kvalitě výuky na všech úrovních vzdělávání. Nejlépe hodnocené je vzdělávání na gymnáziích (69 % kladných odpovědí), základních školách (67 %) a vysokých školách (66 %), nejhůře hodnocené je vzdělávání na středních odborných učilištích (57 %) (Buchčík, 2012). Pozitivně hodnotí veřejnost kvalitu našeho školství i v polovině roku 2013¹⁵⁸. Na školní stupnici hodnocení ho polovina oznámkovala trojkou, třetina dvojkou (EDU, in a). Současný systém školství, který už na základním stupni nabízí kromě běžných základních škol také školy různě specializované, vyhovuje 80 % veřejnosti (EDU, in b).

Jak rodiče hodnotí komunikaci a spolupráci se školou ukazuje průzkum společnosti Perfect Crowd z roku 2011¹⁵⁹, ve kterém se rodiče shodli, že škola by měla dělat více pro spolupráci s rodiči. Obecně ale rodiče příliš nevědí, zda rodiče hrají ve škole jejich dítěte důležitou roli. Přibližně polovině rodičů pak vyhovuje současná míra spolupráce se školou a 42 % rodičů by chtělo se školou spolupracovat více. Jedna pětina rodičů pak na více spolupráce se školou nemá čas (Perfect Crowd Research, 2011).

9.3 VYSOKOŠKOLŠTÍ STUDENTI

Lze předpokládat, že rozhodnutí, zda vstoupit na vysokou školu, případně výběr konkrétní instituce a oboru je už plně v kompetenci mladých lidí, nikoli jejich rodičů. V cestě k vysokoškolskému vzdělání formálně stojí pouze nutnost úspěšně absolvovat přijímací řízení, mnohdy ani to ne. Nicméně vyšší studijní aspirace, jakož i pravděpodobnost dosažení terciárního vzdělání je opět spojena se socioekonomickým statusem rodiny, z níž potenciální student pochází (Matějů, Straková, 2006). Protože

157 Zde je ovšem třeba upozornit, že respondenty výzkumu nejsou pouze rodiče, ve smyslu osob, jejichž dítě v současnosti navštěvuje školu, ale všichni občané ČR, výzkum je reprezentativní pro obyvatelstvo ČR od věku 15 let.

158 Průzkum společnosti Perfect Crowd pro Eduin, kvantitativní studie realizovaná na panelu 512 respondentů, reprezentativní pro populaci ČR starší 18 let.

159 Kvantitativní studie, 522 respondentů, rodiče minimálně jednoho dítěte ve školním věku.

příčinou této nerovnosti šancí na vzdělání je selektivita systému na nižších stupních, která již byla vysvětlena výše, věnuje se poslední kapitola spíše než výběrům škol a oborů tomu, jaký vliv na vzdělávací systém mají hlasy vysokoškolských studentů.

Možnost studentů vysokých škol zapojit se do správy školy a ovlivnit tak svým hlasem svoji školu je poměrně vysoká. Podobně jako rodiče i studenti vysokých škol se mohou zapojit do správy školy pomocí vstupu do oficiálních organizací, které se na řízení školy podílejí. Základní institucionální formou je akademický senát vysoké školy či fakulty vysoké školy. Akademický senát je samosprávným zastupitelským akademickým orgánem. Má nejméně jedenáct členů, z toho nejméně jednu třetinu a nejvýše jednu polovinu tvoří studenti. Členy akademického senátu veřejné vysoké školy volí ze svých řad členové akademické obce veřejné vysoké školy prostřednictvím přímého a tajného hlasování. Akademický senát vysoké školy¹⁶⁰:

- rozhoduje na návrh rektora o zřízení, sloučení, splnutí, rozdělení nebo zrušení součástí vysoké školy, na základě souhlasného vyjádření orgánů nebo osob stanovených statutem jako vedoucí zaměstnanci vysoké školy rozhoduje také o zřízení nebo zrušení společných pracovišť součástí vysoké školy,
- na návrh rektora nebo na základě postoupení předpisu akademickým senátem fakulty schvaluje vnitřní předpisy vysoké školy a jejich součástí,
- schvaluje rozpočet vysoké školy předložený rektorem a kontroluje využívání finančních prostředků vysoké školy,
- schvaluje výroční zprávu o činnosti a výroční zprávu o hospodaření vysoké školy předloženou rektorem,
- schvaluje hodnocení činnosti vysoké školy předložené rektorem,
- schvaluje návrh rektora na jmenování a odvolání členů vědecké rady a disciplinární komise veřejné vysoké školy,
- schvaluje podmínky pro přijetí ke studiu ve studijních programech, které se neuskutečňují na fakultách,
- usnává se o návrhu na jmenování rektora, popřípadě navrhuje jeho odvolání z funkce,
- schvaluje dlouhodobý záměr vzdělávací a vědecké, výzkumné, vývojové a inovační, umělecké nebo další tvůrčí činnosti veřejné vysoké školy a jeho každoroční aktualizaci (dále jen „dlouhodobý záměr veřejné vysoké školy“) po projednání ve vědecké radě,

¹⁶⁰ Obdobné pravomoci má i akademický senát fakulty, který rozhoduje na úrovni fakulty a pracuje na základě návrhů děkana.

- na návrh rektora zruší vnitřní předpis, rozhodnutí nebo jiný úkon orgánu součásti veřejné vysoké školy anebo pozastaví jeho účinnost, pokud je tento vnitřní předpis, rozhodnutí nebo úkon v rozporu se zvláštními předpisy nebo vnitřními předpisy veřejné vysoké školy (zákon o vysokých školách, § 9, odst. 1).

Studenti tvoří také nejméně polovinu disciplinární rady vysoké školy či jednotlivých fakult, která projednává disciplinární přestupky studentů vysoké školy (fakulty). Studenti se pak mohou zapojovat i do méně formálních organizací v rámci akademické obce – do různorodých studentských spolků.

I studenti se pokoušejí ovlivnit nejen svoji školu, ale i vzdělávací politiku obecně. Oficiální reprezentaci vysokých škol dle zákona o vysokých školách (§ 92) tvoří Rada vysokých škol (RVŠ) a Česká konference rektorů (ČKR). Nedílnou součástí RVŠ je její Studentská komora, kterou tvoří zástupci všech vysokých škol z řad studentů. Studentská komora RVŠ je jediným celostátním orgánem, který zastupuje studenty a studentky všech veřejných, státních i soukromých vysokých škol. Představuje partnera při vyjednávání o záležitostech studujících pro RVŠ, ČKR, Parlament ČR, vládu ČR, jednotlivá ministerstva a další orgány veřejné správy (SK RVŠ).

V posledních letech se největší pozornosti studentským hnutím a organizacím dostalo v souvislosti s protesty proti reformě vysokého školství, především proti návrhu nového zákona o vysokých školách a zákona o finanční pomoci studentům v roce 2011 a 2012¹⁶¹. V rámci iniciativy za Svobodné vysoké školy! vzniklo prohlášení, které odmítalo oba návrhy zákonů a vyzvalo k jejich stažení. Prohlášení podepsali i oficiální představitelé vysokých škol a iniciativa spolupracovala i s dalšími oficiálními organizacemi – Radou vysokých škol a Českou konferencí rektorů. Iniciativa pak ve spolupráci s dalšími menšími organizacemi pořádala po několik měsíců na přelomu let 2011 a 2012 různé happeningy a přednášky, aktivity vyvrcholily v únoru a březnu 2012 v rámci tzv. týdne neklidu. Iniciativě se podařilo jak dosáhnout obnovení vyjednávání o obou zákonech, tak nejspíše přispěla i k odstoupení tehdejšího ministra školství Jiřího Dobeše. S nástupem nového ministra Petra Fialy pak bylo schválení obou zákonů odsunutou a později od nich bylo upuštěno a přistoupilo se pouze k novelizaci zákona o vysokých školách (Vrobel, 2013, s. 33-34).

Ze stručně zmíněných příkladů si lze všimnout, že jak rodičovské tak studentské iniciativy, které nejsou institucionizované, vznikají především ad hoc v reakci na změnu statu quo a jedná se především o jednorázové protestní iniciativy, které fungují spíše krátkodobě.

161 Předchozí protesty byly spojené s tzv. Bílou knihou terciárního vzdělávání, viz např. iniciativa Vzdělání není zboží.

9.4 SHRNUÍ

Tato kapitola předesílá, že rodiče mohou vzdělávací systém ovlivnit dvěma způsoby – svou volbou (choice) nebo svým hlasem (voice). Volbou ovlivňují systém pokaždé, když vybírají školu pro své dítě, popřípadě pokud se spokojí s tou nejbližší. Hlas rodiče uplatňují buď individuálně (v bezprostřední komunikaci s pedagogy) či kolektivně ve školních radách či rodičovských sdruženích. Způsoby choice a voice vycházejí z odlišného konceptu postavení rodičů. Zatímco nepřímé působení rodičů skrze rozhodování o vzdělávací dráze svých potomků je ústředním motivem pro model rodiče jako klienta, přímé ovlivňování vlastními náhledy charakterizuje model občanské role rodiče ve vztahu ke škole. Vybírat školy mohou matky a otcové v České republice kvůli vysoké vnější diferenciaci soustavy velmi často, protože jejich výběr velmi determinuje socioekonomický status, zůstává otázkou, zda jsou rodičovské volby vzdělávacích institucí zcela svobodné. Co se týče uplatňování hlasu, byl pro jeho ozvučení vytvořen nástroj školských rad. Kromě nich existují různé kluby rodičů a další uskupení. Nicméně přes mnoho prostoru, zůstávají rodičovské hlasy pravděpodobně spíše tiché.

Naopak příliš tiché nejsou hlasy vysokoškolských studentů. Jejich názory a postoje jsou slyšet především ve vysokoškolských senátech, které jim umožňují výrazně se podílet na řízení instituce. Mimo to se studenti – možná daleko více než jejich rodiče angažují v různých iniciativách a hnutích, aby vyjádřili své postoje ke vzdělávací politice dotýkající se problematiky terciárního vzdělávání.

LITERATURA

- Aktuální text školského zákona (zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání) ke dni 9. listopadu 2012. Dostupné z WWW <<http://www.msmt.cz/dokumenty/novela-skolskeho-zakona-vyklady-a-informace>>.
- ALTRICHTER, H.; BACHER, J.; BEHAM, M.; NAGY, G.; WETZELHUTTER, D. 2011. The effects of a free school choice policy on parents' school choice behaviour. *Studies in Educational Evaluation*, 2011, Vol. 37, s. 230–238
- BUCHTÍK, M. 2012. *Názory české veřejnosti na úroveň vzdělávání na různých typech škol – září 2012*. Tisková zpráva. Praha: CVVM. Dostupné z http://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c1/a6909/f3/or121108.pdf.
- Člověk v tísni. 2002. *Interkulturní vzdělávání I. Člověk v tísni, společnost při České televizi*, o. p. s., program Varianty [online]. Dostupné z WWW <<http://www.varianty.cz/cdrom/>> [cit. dne 29. 9. 2013].
- EDUin a. *EDUin výzkum: Rodiče dali české škole dvě mínus. Proč?* [online]. Dostupné z WWW <<http://www.eduin.cz/tiskove-zpravy/eduin-vyzkum-rodice-dali-ceske-skole-dve-minus-proc/>> [cit. dne 29. 9. 2013].
- EDUin b. *EDUin výzkum: Čtyři z pěti Čechů souhlasí se selekcí ve školách* [online]. Dostupné z WWW <<http://www.eduin.cz/tiskove-zpravy/eduin-vyzkum-ctyri-z-peti-cechu-souhlasí-se-selekcí-ve-skolach/>> [cit. dne 29. 9. 2013].
- GAC. 2007. *Analýza postojů a vzdělávacích potřeb romských dětí a mládeže: Závěrečná zpráva výzkumného projektu*. GAC, spol. s r. o. Praha, listopad 2007 [online]. Dostupné z WWW <http://www.gac.cz/userfiles/File/nase_prace_vystupy/GAC_ROMSKOLY_analyza_vzdelavacich_potreb_romskych_deti_FINAL.pdf> [cit. dne 29. 9. 2013].
- FARRELL, M.; JONES, J. 2000. Evaluating Stakeholder Participation in Public Services – Parents and Schools. *Policy & Politics*, 2000, vol. 28, no. 2, s. 251–262.
- HAUSER, R. M., WARREN, J. R. 1996. *Socioeconomic Indexes for Occupations: a Review, Update, and Critique*. CDE working paper no. 94-01. Dostupné z WWW <<http://www.ssc.wisc.edu/cde/cdewp/96-01.pdf>>.
- HLAĎO, P. 2009. *Volba další vzdělávací dráhy žáků základních škol v kontextu rodiny*. Brno: Masarykova univerzita, Pedagogická fakulta, Katedra pedagogiky. Dizertační práce. Školitel doc. PhDr. Zdeněk Friedmann, CSc.
- KALEJA, M. 2010. *Volba další vzdělávací dráhy žáků základních škol v kontextu rodiny*. Brno: Masarykova univerzita, Pedagogická fakulta, Katedra pedagogiky. Dizertační práce. Školitel doc. PhDr. Mgr. Pavel Mühlpachr, Ph.D.
- KALOUS, J. 2006. Aktéři vzdělávací politiky. In KALOUS, J., VESELÝ, A. (eds.). *Teorie a nástroje vzdělávací politiky*. Praha: Nakladatelství Karolinum.
- KERCKHOFF, A. C. 1976. The Status Attainment Process – Socialization or Allocation. *Social Forces* 55 (2), s. 368–381.
- MATĚJŮ, P., STRAKOVÁ, J. 2003. Role rodiny a školy v reprodukci vzdělanostních nerovností. *Sociologický časopis*, 2003, Vol. 39, No. 5, s. 625–652.
- MATĚJŮ, P., STRAKOVÁ, J. et al. 2006. *(Ne)rovné šance na vzdělání. Vzdělanostní nerovnosti v České republice*. Praha: Academia.
- MATĚJŮ, P., STRAKOVÁ, J., VESELÝ, A. 2010. *Nerovnosti ve vzdělávání. Od měření k řešení*. Praha: SLON.
- MŠMT. 2013. *Statistika školství* [online databáze]. Statistické ročenky školství – výkonové ukazatele. Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. Dostupné z WWW: <http://toiler.uiv.cz/rocenka/rocenka.asp> [cit. 2013-08-22].
- Perfect Crowd Research, 2011. *Vztah rodičů a školy jejich dítěte*. Dostupné z WWW <http://www.rodicevitan.cz/wp-content/uploads/2011/06/Eduin_Vztah_rodicu_a_skoly_jejich_deti_Perfect_Crowd.pdf>.
- PFEFFER, F. T. 2008. Persistent Inequality in Education Attainment and Its Institutional Context. *European Sociological Review* 24 (5), s. 543–565.
- RABOVSKY, T. 2011. Deconstructing School Choice: Problem Schools or Problem Students? *Public Administration Review*, 2011, Vol. 71, No. 1, s. 87–95.

- SIMONOVÁ, N., KATRŇÁK, T. 2008. Empirické přístupy v sociálně stratifikačním výzkumu vzdělanostních nerovností. *Sociologický časopis*, 2008, Vol. 44, No. 4, s. 725–744.
- SK RVŠ. *Co je SK RVŠ*. [online] Dostupné z WWW <<http://www.skrvs.cz/index.php?about>> [cit. dne 30. 9. 2013].
- SLIWKA, A; INSTANCE, D. 2006. Parental and Stakeholder 'Voice' in Schools and Systems. *European Journal of Education*, 2006, Vol. 41, No. 1, s. 29–43.
- STEM/MARK. 2009. *Sociologický výzkum zaměřený na analýzu struktury postojů a očekávání veřejnosti k oblasti školství, výchovy a vzdělávání. Část 2. Postoje rodičů a žáků ke vzdělávání*. Závěrečná zpráva z výzkumu pro: Česká republika – Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. Praha 2009. Dostupné z WWW: <http://www.msmt.cz/uploads/VKav_200/Analyza_191109/zz_MSMT_sociologicky_vyzkum_09_vzdelavani_f.doc>.
- ŠEĐOVÁ, K. 2004. Role rodičů ve vztahu ke škole: Teoretické koncepty a empirická zjištění. In RABUŠICOVÁ, M.; ŠEĐOVÁ, K.; TRNKOVÁ, K.; ČIHÁČEK, V. *Škola a (versus) rodina*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita.
- ŠEĐOVÁ, K. 2009. Tiché partnerství: vztahy mezi rodiči a učitelkami na prvním stupni základní školy. *Studia paedagogica*, 2009, Vol. 14, No. 1, s. 27–51.
- TRNKOVÁ, K. 2004. Partnerství rodičů a škol: jeho podoby a podmínky. In RABUŠICOVÁ, M., ŠEĐOVÁ, K., TRNKOVÁ, K. ČIHÁČEK, K. *Škola a (versus) rodina*. Brno: Masarykova univerzita.
- ÚIV. 1998. Úloha rodičů ve školských systémech zemí Evropské unie. Praha: Ústav pro informace ve vzdělávání.
- Úplné znění zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách).
- VESELÝ, A., MATĚJŮ, P. 2010. Vzdělávací systémy a reprodukce vzdělanostních nerovností. In MATĚJŮ, P., STRAKOVÁ, J., VESELÝ, A. *Nerovnosti ve vzdělávání. Od měření k řešení*. Praha: SLON.
- VROBEL, Vojtěch. 2013. *Expertní potenciál akademických hnutí*. Praha. Bakalářská práce (Bc.) Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut sociálních studií. Katedra sociologie. Vedoucí diplomové práce PhDr. Vilém Novotný Ph.D.
- Výzkum veřejného ochránce práv k otázce etnického složení žáků bývalých zvláštních škol*. 2012. Kancelář veřejného ochránce práv [online]. Dostupné z WWW <http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/DISKRIMINACE/Vyzkum/Vyzkum_skoly-zprava.pdf> [cit. dne 29. 9. 2013].
- WHELAN, F. 2009. *Lessons Learned: How Good Policies Produce Better Schools*. London: Fenton Whelan.
- Zákon č. 472/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

10 NÁSTROJE VE VZDĚLÁVACÍ POLITICE (PŘEHLED)

Jan Kohoutek

ABSTRAKT

V úvodu této kapitoly podáváme přehled základních typů veřejně-politických nástrojů a jejich funkcí. K těmto základním typům jsou posléze přiřazeny konkrétní nástroje vzdělávací politiky. Dále diskutujeme v obecné rovině funkce a význam těchto nástrojů školských politik též s ohledem na jejich možné kombinace. Nejvýznamnější poznatky jsou shrnuty v závěru kapitoly.

13. 1 ÚVOD

Jedním z možných přístupů k analýze veřejných politik je zkoumání veřejně-politických nástrojů. K využití nástrojů pro analýzu veřejných politik došlo zejména díky poznatku, poprvé formulovaném v osmdesátých letech minulého století, že výzkum zaměřený na implementaci veřejných politik se příliš soustřeďuje na jejich komplexní obsah spíše než na analytické segmenty politik, jimiž jsou právě veřejně-politické nástroje. Veřejně-politické nástroje lze obecně definovat jako „identifikovatelné postupy, pomocí nichž je uskutečněno kolektivní úsilí za účelem vyřešení veřejně-politického problému“ (Salamon, 2002, s. 19) či jako „soubor opatření, jimiž disponují vládní autority za účelem dosažení podpory a provedení společenských změn“ (Bemelmans-Videc, 1998, s. 3). Pomocí těchto (vládních) opatření lze ve veřejně-politické praxi analyzovat fungování a efekty jednotlivých politik/programů vč. oblasti vzdělávání. Pro hlubší vhled do řešené tematiky je v následující části textu nejprve podán přehled vývoje teoretických poznatků o veřejně-politických nástrojích, na jehož základě jsou představeny hlavní typy těchto nástrojů a obecné faktory ovlivňující jejich výběr. Uvedené poznatky teoretického rázu jsou poté aplikovány na oblast vzdělávací politiky co do identifikace hlavních nástrojů, jimiž tato politika disponuje a vybraných příkladů jejich výběru a praktické aplikace vč. možností kombinace. Nejvýznamnější zjištění jsou poté souhrnnou formou uvedena v závěru.

10.2 TEORETICKÉ POZNATKY O VEŘEJNĚ-POLITICKÝCH NÁSTROJÍCH: TŘI ETAPY VÝVOJE

Využití veřejněpolitických nástrojů pro analýzu veřejných politik je založeno na poznatku, že implementace veřejných politik zahrnuje využití některého ze základních administrativních postupů v procesu rozhodnutí (vlády) o řešení daného problému. Tyto postupy zaměřené na dosažení cílového řešení při využití dostupných zdrojů jsou označovány jako nástroje pro implementaci politiky (Howlett, Kim, Weaver, 2006). Nezávisle na perspektivě užití pro studium implementace („shora dolů“, resp. „zdola nahoru“) pak proces řešení určitého problému v rámci dané politiky vždy zahrnuje výběr a aplikaci jednoho či několika nástrojů, jimiž hlavní aktér (obvykle vláda) disponuje (Howlett, Ramesch, 1995).

Podrobnější poznatky o důležitosti, způsobech aplikace a efektech nástrojů pro analýzu implementace veřejných politik byly formulovány postupně ve třech etapách vývoje. V první etapě (80. léta) byl důraz kladen zejména na studium vybraných ekonomických nástrojů v rámci zkoumání vazeb státu a trhu. Tyto nástroje byly zkoumány izolovaně se snahou o stanovení možností jejich uplatnění především z centrální rozhodovací úrovně. Šlo například o možná tržní selhání, kdy by příslušné nástroje mohly být uplatněny za účelem ospravedlnění vládní intervence a nápravy vzniklého stavu. Paralelně s výzkumem technické a procedurální aplikace nástrojů byla pozornost věnována též politickým aspektům při jejich výběru a uplatňování. V tomto ohledu byl zjišťován zejména vliv ideologického pozadí, (před)volebních kalkulací, resp. politického chování za účelem připsání si následného úspěchu či vyhnutí se kritice jakožto faktorů působících na volbu a aplikaci veřejněpolitických nástrojů. Při zpětném pohledu se však prvotní fáze studia veřejněpolitických nástrojů vyznačovala třemi nedostatky. Prvním bylo vytvoření zavádějícího pojetí výběru veřejněpolitických nástrojů podmíněném buď čistě technicko-ekonomickými, či naopak pouze politickými kritérii. Dále bylo studium výběru a aplikace příslušných nástrojů často polarizováno na „vhodné/žádoucí vs. nevhodné/nežádoucí“ (naznačující možnou hodnotovou orientaci autora). Konečně třetí nedostatek spočíval v prohloubení rozporů mezi takto zavádějící teorií (redukcionismus a polarizace výběru jednotlivých nástrojů) a reálně narůstající komplexitou politické praxe (Woodside, 1986; Howlett, Rayner, 2007).

Druhá etapa studia veřejněpolitických nástrojů (90. léta) se vyznačovala orientací na tvorbu prakticky relevantních poznatků o procesech výběru těchto nástrojů. Důraz byl kladen na zkoumání role sítí aktérů a na studium využití veřejněpolitických nástrojů nejen izolovaně, ale též v *kombinaci*, přičemž se jednalo především o studium tzv. *substantivních nástrojů* uplatňovaných za účelem ovlivnění *konkrétních forem*

a výsledků politik. Studium výběru a aplikace nástrojů využívaných k ovlivnění klíčových procesů určujících výsledky dané politiky, tzv. *procedurálních nástrojů*, však zůstávalo převážně mimo rámec pozornosti. Toto opomenutí se snaží řešit současná třetí etapa (po roce 2000), která je orientovaná na výzkum využití několika nástrojů obou kategorií, tj. jak substantivních, tak procedurálních, rezultujících v mix nástrojů využitých v procesu implementace veřejných politik. Tvorba a aplikace několika příslušných nástrojů v rámci dané politiky (mix nástrojů) je pak analyzována za účelem stanovení strategií pro optimální design této politiky, a to při reflexi kontextu jejího vývoje a současného stavu. Sledována jsou zejména kritéria efektivity (finančních nákladů) a efektivnosti (míry naplnění cílů). Poznatky o tvorbě optimálních designů zahrnující výběr a aplikaci mixu co nevhodnějších nástrojů s ohledem na charakteristiku a kontext dané politiky pak mohou napomoci překlenout neproduktivní rozpor mezi teorií a praxí veřejněpolitických nástrojů, jež charakterizovala dřívější práce na toto téma (Eliadis et al., 2005).

10.3 TYPOLOGIE VEŘEJNĚ-POLITICKÝCH NÁSTROJŮ A FAKTORY JEJICH VÝBĚRU

V souladu s formulací poznatků o veřejněpolitických nástrojích byly v jednotlivých etapách jejich studia vytvářeny též přehledy typů, jež tyto nástroje mohou nabývat. Toto úsilí o vytváření typologií reflektovalo potřebu zpřehlednit a dát do souvislosti rychle narůstající množství nástrojů identifikovaných v rámci jednotlivých sektorových politik. Systematická klasifikace jednotlivých nástrojů byla vnímána jako velmi potřebná nejen pro identifikaci středně- až dlouhodobých charakteristik tvorby a realizace veřejných politik, ale též pro nalézání konkrétních řešení při problémech s aplikací toho či onoho nástroje za určitých podmínek ve veřejněpolitické praxi.

V odborné literatuře jsou nejčastěji uváděny typologie veřejněpolitických nástrojů vytvořené Christopherem Hoodem (1986) a Evertem Vedungem (1998). Hoodova typologie, spadající dobou svého vzniku do úvodní etapy výzkumu (80. léta), dělí veřejněpolitické nástroje dle kategorie *zdroje* (informace, autorita, finance, organizace), jež je typicky k dispozici vládě jakožto nejčastějšímu hlavnímu aktérovi dané politiky. Tyto zdroje (sources) pak mohou být prostřednictvím jednotlivých nástrojů využity pro zjištění výchozího stavu dané politiky (detektory) nebo její implementaci (efektory) (Hood, 2007). Příslušné kategorii zdroje v dané fázi politiky pak odpovídá určitý typ nástroje (viz tabulka č. 1).

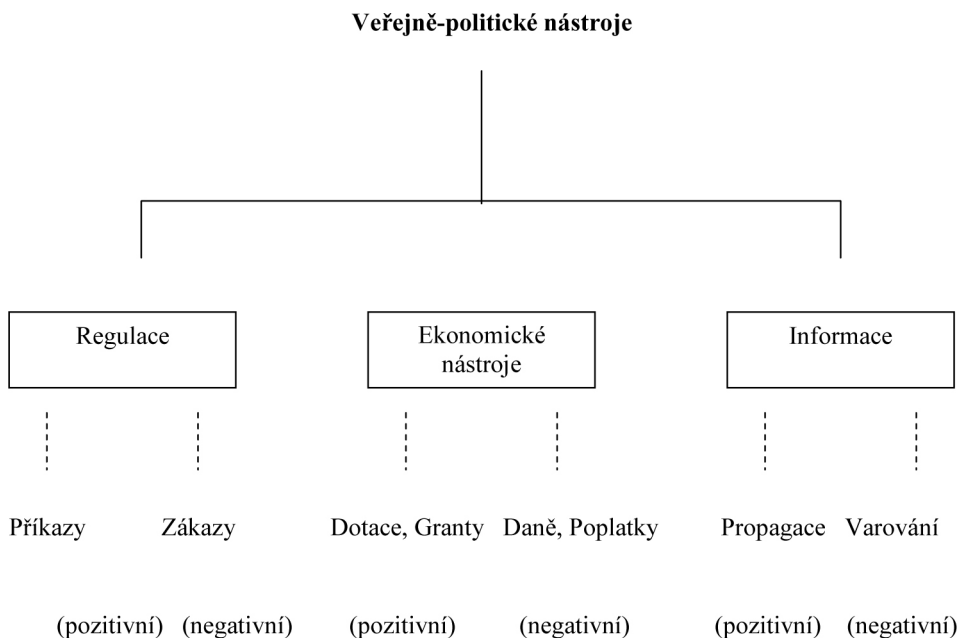
Tabulka 1.

Využití politiky	Zdroje politiky			
	<i>informace</i>	<i>autorita</i>	<i>finance</i>	<i>organizace</i>
<i>detektory</i>	průzkumy	licence	revize (Policing)	archivace
<i>efektory</i>	informační kampaně	regulace	subvence	vládní agentury

Zdroj: Hood (1986)

Druhá z uvedených typologií, vytvořená Evertem Vedungem koncem druhé etapy výzkumu o veřejněpolitických nástrojích (1998), vykazuje částečně odlišný přístup. Základním principem této typologie, zahrnující regulační, ekonomickou a informační kategorii nástrojů, je míra, s níž je daný nástroj uplatňován. V případě každé ze tří kategorií je dále rozlišována *pozitivní* a *negativní* varianta. Pro názornost uvedme, že ekonomické nástroje mohou existovat například ve formě dotací či grantů (incentivy) nebo naopak daní či poplatků (disincentivy) (viz schéma č 1). Zahrnutí pozitivních a negativních variant každé ze tří kategorií veřejně-politických nástrojů odlišuje Vedungovu typologii od Hoodovy typologie, jež namísto variant nástrojů pracuje s fázemi vývoje (detektory, efektory) a organizačními zdroji politik. Oproti tomu obě typologie zahrnují tři ideo-typické kategorie veřejně-politických nástrojů, tj. *informace*, *regulace* a *finance*, a jim příslušející typy nástrojů (vč. možného dělení na pozitivní a negativní co do efektů daného nástroje).

Schéma 1. Vedungova typologie veřejně-politických nástrojů



Zdroj: Vedung (1998)

Navzdory vymezení ideo-typických kategorií a typů veřejně-politických nástrojů se obě uváděné typologie, stejně jako řada dalších, méně známých přehledů (viz Birkland, 2005), zaměřují pouze na nástroje aplikované za účelem ovlivnění konkrétních výsledků politik (substantivní nástroje) a opomíjejí nástroje procedurální. Tuto limitaci řeší typologie, vytvořená v současné, třetí etapě výzkumu veřejně-politických nástrojů, jejímž autorem je Michael Howlett (2009, 2011). Howlettova typologie vychází z ideo-typických kategorií nástrojů (informace, autorita, finance, organizace) formulovaných Hoodem v osmdesátých letech na základě dostupných zdrojů politik. K těmto zdrojům je vždy přiřazen odpovídající typ nástroje/nástrojů, a to podle toho, zda je účelem ovlivnění východisko (substance) dané politiky či spíše samotné procesy její implementace (viz tabulka č.2). Kombinací dvou a více nástrojů, nezávisle na jejich typu, pak vzniká *mix nástrojů*, jež může být svou povahou a časovým obdobím, po které je uplatňován, více či méně charakteristický pro realizaci (cílů) dané politiky. Svým obsahem a zaměřením tak může být Howlettova typologie považována za současnou verzi Hoodovy typologie modifikovanou v souladu s aktuálními poznatky o povaze a uplatňování veřejněpolitických nástrojů.

Tabulka 2.

Účel	Kategorie nástrojů (dle zdrojů politiky)			
	Informace	Autorita	Finance	Organizace
substance (východisko)	poradenství, půzkumy veř. mínění	zákony, licence, kvóty	dotace, granty, daně, půjčky	úřady, veřejné služby, státní podniky
procedura implementace	svobodný přístup k informacím cenzura	tvorba poradních orgánů povolení/ zákaz zájmových skupin	financování zájmových skupin, neposkytnutí finanční podpory	administrativní reorganizace administrativní průtahy

Zdroj: Howlett (2009, 2011)

Kromě tvorby typologií byla věnována systematická pozornost faktorům, podle nichž jsou jednotlivé nástroje vybírány. Východiskem pro studium těchto faktorů se stala hypotéza, že veřejně-politické nástroje jsou v rámci dané politiky typicky uplatňovány s rostoucí mírou nátlaku hlavního aktéra (vlády) a to od poskytování (varovných) informací přes finanční (dis-) incentive, zákonnou regulaci až po případné znárodnění (Doern, Phidd, 1983). Tato hypotéza, formulovaná počátkem osmdesátých let, však byla následně empiricky zpochybněna též vzhledem k problematičnosti exaktního vymezení faktoru nátlaku (Howlett, Ramesch, 1993). Konkrétnější vymezení

faktorů ovlivňující výběr nástrojů pak zahrnuje: komplexitu nástroje, jeho vizibilitu (míru informovanosti veřejnosti o nástroji), adaptabilitu (na různé podmínky), šíři vlivu (intrusiveness), finanční nákladnost, citlivost na tržní mechanismy, pravděpodobnost selhání a přesnost zacílení (Linder, Peters, 1989). Syntézou uvedených možností dospívá Howlett (2011) k pěti základním faktorům výběru veřejně-politických nástrojů, jimiž jsou: *visibilita, šíře vlivu, finanční nákladnost, administrativní náročnost a přesnost zacílení*. Jiné vymezení (Salamon, 2002) pak mezi tyto faktory řadí účinnost, efektivitu, rovnost/spravedlnost, legitimitu a míru podpory daného nástroje. Bez ohledu na přetrvávající obtížnost jejich operacionalizace, tato užší vymezení poskytují pro rozhodovatele či analytiku jisté vodítko, na jaké faktory se zaměřit při analýze možností výběru určitého nástroje či nástrojů při rozhodování o implementaci konkrétní politiky nebo programu.

10.4 NÁSTROJE VZDĚLÁVACÍ POLITIKY: PŘEHLED A APLIKACE V PRAXI

Systém vzdělávání je vhodným příkladem pro demonstraci různorodosti nástrojů a jejich uplatňování za účelem implementace cílů politik v rámci jednotlivých sektorů vzdělávání (typicky předškolní, základní, středoškolské a vysokoškolské vzdělávání). Je tomu tak především díky tomu, že jde o komplexní oblast po organizační stránce (několik sektorů) s množstvím (často vzájemně se ovlivňujících a provázaných) cílů a aktivit¹⁶², jež jsou realizovány heterogenní skupinou zainteresovaných aktérů (učitelé, žáci, ředitelé, pracovníci veřejné správy apod.). Tato různorodá skupina aktérů se navíc vyznačuje nejen odlišností svých preferencí ohledně cílů vzdělávacích politik, ale též, zejména v případě učitelů a ředitelů, značnou profesní autonomií při jejich realizaci. Výsledkem je volně strukturovaný vzdělávací systém se značnou profesní autonomií hlavních aktérů (Weick, 1976; Meyer, Rowan, 1977), který klade nemalé nároky na volbu strategií implementace jednotlivých politik zahrnující mimo jiné vhodnou volbu implementačních nástrojů.

Mezi nejčastěji používané nástroje vzdělávacích politik obecně patří legislativa, strategie/koncepce, financování zejm. formou státní dotace na vzdělávání, kurikulum, monitoring a evaluace (Veselý, 2006). Prostřednictvím legislativy je nastaven a regulován celkový právní rámec dané politiky vč. vymezení základních organizačně-administrativních procedur, kompetencí a odpovědnosti hlavních aktérů a institucí; legislativní opatření tak vymezují např. cíle, stupně a poskytovatele středoškolského vzdělávání, pravomoce a povinnosti ředitelů středních škol, kompetence ministerstva školství v tomto sektoru apod. Hlavními legislativními nástroji

162 Např. způsob výuky matematiky na středních školách v rámci školských vzdělávacích programů se velmi pravděpodobně promítne do znalostí uchazečů o vysokoškolské vzdělání technického či přírodovědného zaměření.

v české (vysoko)školské politice jsou zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon) a zákon č. 111/1998 o vysokých školách (vysokoškolský zákon).

Strategické či koncepční dokumenty, jakým je např. Dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky či Národní program rozvoje vzdělávání v České republice (Bílá kniha), podávají základní informace o prioritách a hlavních cílech, podle nichž by měla být implementována daná politika v určitém časovém období. V tomto ohledu je v českém kontextu běžné zpracování střednědobých výhledů po dobu pěti let, tedy např. 2011-2015, či dlouhodobých strategií obsahujících rozvojové cíle po dobu jedné dekády, viz. Bílá kniha z roku 2001 obsahující cíle do roku 2010. Uvedené strategické dokumenty jsou nejčastěji výsledkem aktivit pověřených pracovníků ministerstva školství a/nebo skupin expertů vytvářených na ad-hoc bázi, (většinou rozhodnutím náměstka příslušné skupiny MŠMT).

Činnost veřejných a státních vzdělávacích institucí je závislá na financování prostřednictvím dotace z příslušné kapitoly státního rozpočtu. Hlavním ukazatelem pro jeho výši v případě dané veřejné školy je počet studentů. V případě financování základních a středních škol stát zastoupený ministerstvem školství deleguje vybrané kompetence, pravomoci a odpovědnost na orgány územní samosprávy. Jedná se o tzv. smíšený model finanční správy, jež je založen na předpokladu, že na nižší organizační úrovni veřejné správy je nakládání s finančními prostředky hospodárnější a více respektuje preference občanů. Uvedený decentralizovaný model veřejné správy zapříčiňuje dvojkolejnost financování středních škol: zřizovatel, tj. územní samosprávný celek (obce pro ZŠ, kraje pro SŠ) financuje výdaje na provoz školy, stát financuje tzv. přímé vzdělávací výdaje (normativ) na studenta (Puškinová 2011). Pravidla financování českých veřejných a státních vzdělávacích institucí jsou však mnohem podrobnější a složitější. Pro ilustraci: v případě veřejných a státních vysokých škol je normativ na studenta ještě násoben tzv. koeficientem studijní náročnosti daného programu (1,0-5,9), vzorec výpočtu krajského normativu na žáka střední školy pak též umožňuje zahrnutí příplatku na žáky se specifickými studijními potřebami (zdravotním postižením) apod.

Kurikulum, aneb rámcový obsah vzdělávání, stejně jako monitoring a evaluaci, je možno zařadit mezi nástroje napomáhající organizaci vzdělávání v jeho jednotlivých stupních, ať už v substantivní (kurikulum) či procedurální (monitoring, evaluace) podobě. Konkrétním typem evaluace je např. hodnocení výuky ředitelem školy během tzv. hospitací či externí hodnocení podmínek, průběhu a výsledků vzdělávání realizovaná Českou školní inspekcí na základních či středních školách v daném školním roce. Ve vysokoškolském sektoru pak mezi evaluační nástroje můžeme zařadit hodnocení (akreditovaných) činností vysokých škol Akreditační komisí. Co se týče

monitoringu vzdělávací politiky, mezi relevantní aktivity typicky patří sběr a analýza dat na jakékoli organizační úrovni, tedy např. dat o prospěchu studentů zjišťovaná vedením školy či o počtech studentů základních/středních/vysokých škol zjišťovaných příslušnými odbory ministerstva školství (zejm. Odbor analyticko-statistický¹⁶³). Na mezinárodní úrovni pak mezi aktivity monitoringu můžeme zařadit statistické přehledy *Education at a Glance* sestavované a zveřejňované každoročně Organizací pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD).

Uvedené nástroje představují pouze ilustrativní výčet. I z tohoto výčtu je však patrné, že nástroje vzdělávací (či jiné) politiky nejsou ve většině případů aplikovány izolovaně ale v kombinaci, kdy regulační nástroje (zákony, vyhlášky) typicky vytvářejí legislativní rámec pro organizační vymezení politiky (kurikulum), jehož realizace je zajištěna prostřednictvím financování a případnou aplikaci dalších finančních (dis)incentiv. Pro hodnocení takto implementované politiky je pak využíván některý z nástrojů evaluace. Určité typy nástrojů a jejich kombinace jsou však využívány pouze v rámci určitého sektoru vzdělávací politiky. Mezi sektorově specifické nástroje v kontextu české vzdělávací politiky patří např. Fond rozvoje vysokých škol a rozvojové programy. Tyto dva nástroje, fungující na bázi finančních incentív, jsou cíleně využívány ve vysokoškolské politice pro podporu zvyšování kvality veřejných vysokých škol (Kohoutek, 2011).

Možností, jakými nástroji ovlivnit realizaci určité vzdělávací politiky mají její tvůrci zpravidla velké množství. Mezi další příklady nástrojů vzdělávací politiky patří např. finanční prémie při splnění stanovených cílů, poukázky na vzdělávání, daňové úlevy pro účast na výuce, tvorba administrativně-organizačních kapacit, udělení mandátu pro provedení systémové změny apod. (McDonnell, Elmore, 1987; Hannaway, Woodroffe, 2003). Některé z těchto nástrojů zejména tržní povahy (poukázky na vzdělávání, daňové úlevy pro účast na výuce) nejsou však v českém kontextu využívány, nýbrž jsou charakteristické pro země s odlišnou tradicí vzdělávání (USA apod.).

10.5 ZÁVĚR

Poznatky o uplatnění nástrojů v procesu implementace politik se během svého vývoje staly základem pro teorii veřejněpolitických nástrojů. Při aplikaci tohoto teoretického přístupu jsou využívány různé typy a typologie implementačních nástrojů, zpravidla zahrnující regulaci, finanční (dis)incentivy, informace a organizační nástroje. Tyto typy nástrojů jsou typicky v procesu uskutečňování dané politiky využívány v kombinaci, tj. několik nástrojů současně nebo v časové návaznosti, a tvoří tak mix implementačních nástrojů. Různé kombinace nástrojů (např. zákony, pravidla financování,

¹⁶³ Tento odbor do jisté míry nahradil statistické aktivity Ústavu pro informace o vzdělávání (ÚIV), který byl z rozhodnutí ministra školství zrušen ke dni 31. prosince 2011.

institucionální a účelové dotace, harmonogramy organizace školního/akademického roku, informace šířené různými médii internet aj., evaluace maturitních výsledků apod.) jsou zainteresovanými aktéry využívány pro realizaci jednotlivých vzdělávacích politik v rámci všech stupňů vzdělávání.

10.6 OTÁZKY

1. Jmenujte základní typy veřejně-politických nástrojů a ke každému z nich uveďte příklad jeho aplikace v praxi.
2. Jaké jsou nejčastěji využívané nástroje v rámci vzdělávacích politik v ČR? Uveďte příklady.
3. Vyberte si dva rozdílné nástroje vzdělávacích politik a popište jejich fungování a následné efekty vč. kladů a záporů.

LITERATURA

- Birkland, T. A. (2005). *An introduction to the policy process: Theories, concepts and models of public policy making*. 2nd ed. New York: M. E. Sharpe.
- Howlett, M. (2005). What is a policy instrument? Policy tools, policy mixes and policy-implementation styles. In *Designing government: From instruments to governance*, ed. P. Eliadis, M. Hill, and M. Howlett, 31–50. Toronto: McGill-Queen's University Press.
- Howlett, M. and M. Ramesh (1993). Patterns of policy instrument choice: Policy styles, policy learning and the privatisation experience. *Policy Studies Review*, vol. 12, no. 1/2, pp. 3–24.
- Howlett, M., M. Ramesch and A. Perl (2009). *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems*. 3rd ed. Toronto: Oxford University Press.
- Howlett, M. and J. Rayner (2008). Third generation policy diffusion studies and the analysis of policy mixes: Two steps forwards and one step back? *Journal of Comparative Policy Analysis*, vol. 10, no. 4, pp. 385–402.
- McDonnell, L. M. and R. F. Elmore (1987). *Alternative policy instruments*. Santa Monica: Rand Corporation.
- Schneider, A. and H. Ingram (1990). Behavioral assumptions of policy tools. *Journal of Politics*, vol. 52, no. 2, pp. 510–529.

11 FINANCOVÁNÍ REGIONÁLNÍHO ŠKOLSTVÍ

Markéta Páleníková

ABSTRAKT

Kapitola je věnována systému financování regionálního školství v ČR (MŠ, SŠ, VOŠ). Informuje o legislativní úpravě tohoto systému, tocích finančních prostředků, činnostech a kompetencích jednotlivých aktérů. Seznamuje čtenáře s problematikou republikových a krajských normativů. Pozornost je věnována také problematickým oblastem současného systému a připravované reformě.

11.1 ÚVOD

V této kapitole se budeme věnovat otázce financování regionálního školství. Z jakých zdrojů finance do jednotlivých vzdělávacích institucí plynou, jakým způsobem jsou jednotlivé toky konstruovány, k jakému účelu jsou jednotlivým školám poskytovány, apod.

Předně si ale zadefinujme, co budeme pod pojmem regionální školství rozumět. Jedná se o soubor vzdělávacích institucí de facto napříč celou vzdělávací soustavou, tedy od preprimárního vzdělávání (v ČR zastoupeného mateřskými školami) až po terciární vzdělávání, respektive po úroveň vyšších odborných škol. Vysoké školy sem nepatří, ty jsou zřizovány, organizovány a financovány odlišně, jsou upraveny samostatným zákonem. Jednotlivé složky regionálního vzdělávání se řídí tzv. školským zákonem, zákonem č.561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání, dalšími zákony a celou řadou vyhlášek a nařízení. V otázce financování nás bude kromě výše zmíněného zákona zajímat také zákon č. 306/1999 Sb., o poskytování dotací soukromým školám, předškolním a školským zařízením, zákon č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnících a o změně některých zákonů, dále vyhláška č. 492/2005 Sb., o krajských normativech, apod.

Jak již bylo uvedeno, vyšší odborné školství se řídí stejnými předpisy jako předškolní, základní a střední vzdělávání, ačkoli je podle mezinárodní klasifikace ISCED 97 řazeno mezi terciární vzdělávání. Jedná se o české specifikum, které s sebou také přináší řadu komplikací a v současné době se v souvislosti s připravovanou reformou vysokých škol navrhuje, aby právě tato složka byla institucionálně i legislativně s vysokým

školstvím sloučena. Vyšší odborné školy a mateřské školy jsou jediným stupněm vzdělávání, kde se (jak se ještě dozvíme níže) platí i na veřejných školách školné. To je ale omezeno vyhláškou¹⁶⁴.

11.2 FINANCOVÁNÍ REGIONÁLNÍHO ŠKOLSTVÍ V ČR

Školství v České republice je v rozhodující míře financováno z veřejných rozpočtů. Veřejným vzdělávacím institucím plynou tyto prostředky ze státní a regionální úrovně. Co se týká státní úrovně, výdaje na školství tvoří více než 10 % státního rozpočtu (Education at a Glance, 2013). Výdaje na regionální školství pak představují zhruba 65 % kapitoly ministerstva (MŠMT, online).

Dalším zdrojem je hospodářská činnost institucí, nebo čerpání prostředků z mezinárodních projektů. Obecně však platí, že školy jsou až na výjimky zcela závislé na prostředcích státního rozpočtu a na rozpočtu svého zřizovatele.

K zásadní změně ve způsobu financování dochází v roce 1992, kdy se přechází na tzv. normativní financování. Jednotlivým vzdělávacím institucím jsou finanční

¹⁶⁴ Jedná se o vyhlášku č. 14/2005 Sb., o předškolním vzdělávání. Tou se řeší úplata za preprimární vzdělávání poskytované veřejnou mateřskou školou. Tedy tou, která je zřízena státem, krajem, obcí nebo svazkem obcí. Podle §6 zákona stanoví ředitel školy měsíční výši úplaty za předškolní vzdělávání, a to na období jednoho roku. Výše této úplaty nesmí překročit 50 % skutečných průměrných neinvestičních nákladů školy. Do nákladů se nezapočítávají:

- mzdové náklady včetně náhrad a pojistného (platy, náhrady platů, nebo mzdy a náhrady mezd, odměny za pracovní pohotovost, odměny za práci vykonávanou na základě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr a odstupné, úhrada pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a úhrada pojistného na všeobecné zdravotní pojištění, přiděly do fondu kulturních a sociálních potřeb a ostatní platby vyplývající z pracovněprávních vztahů)
- zvýšení nákladů spojených s výukou dětí zdravotně postižených
- náklady na učební pomůcky,
- náklady na další vzdělávání pedagogických pracovníků
- náklady na činnosti, které přímo souvisejí s rozvojem škol a kvalitou vzdělávání, na jejichž úhradu byly použity finanční prostředky poskytnuté ze státního rozpočtu.

Školné se pro příslušný školní rok stanoví pro všechny děti v téže mateřské škole ve stejné měsíční výši. Dětem, které se ze zákonem vyjmenovaných důvodů účastní preprimárního vzdělávání pouze po část dne, nejvýše 4 hodiny denně, se školné krátí, a to na 2/3 výše úplaty stanovené pro celodenní provoz. Vyhláška dále stanoví, kdo je od úplaty osvobozen.

V případě vyššího odborného vzdělávání je úplata upravena vyhláškou č. 10/2005 Sb., o vyšším odborném vzdělávání, částí třetí této vyhlášky. Výše úplaty se ve veřejných institucích odvíjí od oboru vzdělávání. Viz následující tabulka.

Vzdělávací programy ve skupinách oborů vzdělání	Výše školného
82 – Umění a užité umění	5 000,-
41 – Zemědělství a lesnictví 43 – Veterinářství a veterinární prevence 65 – Gastronomie, hotelnictví a turismus	4 000,-
72 – Publicistika, knihovnictví a informatika 68 – Právo, právní a veřejnosprávní činnost	2 500,-
Ostatní	3 000,-

Ve výjimečných případech může být výše školného ředitelem školy snížena na polovinu.

prostředky přidělovány na základě tzv. normativů. Jedná se o stanovení jednotkových neinvestičních výdajů na žáka. Budeme rozlišovat tzv. republikové a krajské normativy. Blíže k jednotlivým složkám níže. Takto je konstruována převážná část neinvestičních výdajů, které do regionálního školství plynou. Část je poskytována účelově a investiční výdaje jsou poskytovány nenormativně (Eurydice, online). Dále jsou zákonem stanovovány závazné limity objemu mzdových prostředků a limity pro počet zaměstnanců. Jednotlivé finanční toky spravují kraje a obce, coby zřizovatelé jednotlivých škol.

Z veřejných rozpočtů je financována činnost těch škol (§ 160 školského zákona):

- Které jsou školami nebo školskými zařízeními zřízenými ministerstvem. Jedná se o mzdové výdaje (platy, náhrady platů, odměny, příděly do Fondu kulturních a sociálních potřeb), výdaje na vzdělávání pedagogů, výdaje na učebnice, neinvestiční výdaje spojené s provozem, určité investiční výdaje, apod. Blíže viz příslušný paragraf.
- Škol a školských zařízení zřizovaných registrovanými církvemi nebo náboženskými společnostmi, kterým bylo přiznáno oprávnění k výkonu zvláštního práva zřizovat církevní školy. Vyňaty jsou jazykové školy s právem státní jazykové zkoušky. Školám jsou poskytovány finance na úhradu obdobných výdajů jako v případě škol a školských zařízení zřizovaných ministerstvem s výjimkou pořízení a zhodnocení dlouhodobého majetku.
- Škol a školských zařízení zřizovaných obcemi nebo svazky obcí, s výjimkou školských výchovných a ubytovacích zařízení. Těmto školám na rozdíl od těch, kde je zřizovatel ministerstvo, nenáleží podle zákona prostředky ze státního rozpočtu na „další nezbytné neinvestiční výdaje“ a investiční výdaje. Úhrada těchto výdajů jde na vrub zřizovatele, tedy obce nebo svazku obcí.
- Škol a školských zařízení zřizovaných kraji. Vyňaty jsou jazykové školy s právem státní jazykové zkoušky a školská výchovná a ubytovací zařízení. Obdobně i zde další nezbytné neinvestiční a investiční výdaje hradí zřizovatel (kraj).

Financování škol, které mají soukromého zřizovatele (vyjma církve nebo náboženské společnosti), se řídí samostatným zákonem. Jedná se o zákon č. 306/1999 Sb., o poskytování dotací soukromým školám, předškolním a školským zařízením. Zákon stanoví, v jakém případě jsou dotace soukromým školám poskytovány. Jedná se o právnické osoby, které vykonávají činnost škol a školských zařízení zapsaných do školského rejstříku, vyjma jazykových škol s právem státní jazykové zkoušky. Poskytnuté finanční prostředky slouží k financování neinvestičních výdajů, které souvisí s výchovou a vzděláváním a se službami nebo vzděláváním, které souvisí se

vzděláváním poskytovaným v podpořených školách. Dotaci lze poskytnout až na základě žádosti, která byla podána na příslušný krajský úřad. V žádosti musí být uveden například název, sídlo, škola musí předložit doklad o tom, že může vzdělávací činnost vykonávat. Jedná se například o doklad o zařazení do sítě předškolních zařízení, doklad o zápisu do školského rejstříku. Dále musí doložit doklad o zápisu právnické osoby do obchodního nebo jiného zákonem určeného rejstříku, popřípadě návrh na takový zápis. Musí uvést předpokládaný celkový počet dětí, žáků nebo studentů ve školním roce, na který má být dotace poskytována. Na základě takové žádosti je mezi školou a krajským úřadem uzavřena smlouva, na základě které krajský úřad finanční prostředky škole poskytuje. Podrobnosti o takové smlouvě jsou obsahem § 3 zákona.

Výše dotace je tvořena procentuálním podílem z normativu stanového ministerstvem. Normativ představuje roční objem neinvestičních výdajů mzdových prostředků a zákonných odvodů připadajících na jedno dítě, žáka nebo studenta ve srovnatelném oboru a formě vzdělání.¹⁶⁵

Kromě toho mohou školy a školská zařízení, které jinak zřizuje obec nebo svazek obcí požádat obec nebo svazek obcí o další dotaci na úhradu neinvestičních výdajů.

Výše procentního podílu z normativu pro jednotlivé školy a školská zařízení viz následující tabulka.

Tabulka 2. Základní a zvýšená dotace podle druhu soukromé školy a školského zařízení

Druh školy	Základní výše dotace	Zvýšená výše dotace
střední školy, školy pro zdravotně postižené, střediska praktického vyučování, základní školy speciální	80 %	100 %
vyšší odborné školy	60 %	90 %
základní školy a základní umělecké školy	60 %	100 %
školská zařízení pro výkon ústavní výchovy, ochranné výchovy a preventivně výchovnou péči	80 %	100 %
mateřské školy	60 %	100 %
ostatní školy a školská zařízení	50 %	80 %

Pramen: § 4 a 5 zákona č. 306/1999 Sb.

Tabulka zobrazuje také kromě základní výše dotace tzv. zvýšenou dotaci. Na tu má škola nebo školské zařízení nárok tehdy, pokud:

- dostává dotace podle zákona;

¹⁶⁵ Blíže k normativům na rok 2013 na <http://www.msmt.cz/vzdelavani/skolstvi-v-cr/ekonomika-skolstvi/normativy-soukromych-skol-na-rok-2013?highlightWords=normativy+reg+%C5%A1kolstv%C3%AD+2013>

- má poslední výsledky hodnocení České školní inspekce alespoň průměrné;
- je obecnou prospěšnou společností nebo školskou právnickou osobou. Pokud má jinou formu, musí se zavázat ve smlouvě o poskytnutí zvýšené dotace, že všechny svůj zisk vynaloží v příslušném ruce na vzdělávání a školské služby.

Zákon dále stanoví pravidla pro poskytování dotace, například způsob a frekvenci výplaty, apod.

Hlavní zdroj příjmu však pro většinu soukromých škol představuje školné, jehož výše není nijak omezena. Zpravidla se liší podle náročnosti oboru, prestiže školy, ale i její lokality.

11.3 REPUBLIKOVÉ A KRAJSKÉ NORMATIVY

Již v úvodní části jsme se zmínili, že financování regionálního školství v ČR je založeno na tzv. normativním principu. Jedná se tedy o přidělování finančních prostředků na tzv. jednotku výkonu a jednotlivé vzdělávací instituce získávají hlavní část prostředků z veřejných zdrojů podle počtu těchto jednotek.

Hlavními pojmy v této souvislosti budou *republikové* a *krajské normativy*. Nejprve si představme republikové normativy. Ty podle § 161 školského zákona stanoví ministerstvo jako *výši výdajů připadajících na vzdělávání a školské služby pro jedno dítě, žáka nebo studenta příslušné věkové kategorie v oblasti předškolního, základního, středního a vyššího odborného vzdělávání na kalendářní rok*.

Republikové normativy na rok 2013 jsou uvedeny v následujícím boxu.

Republikové normativy na rok 2013

Tabulka 2. Normativy za rok 2013 u jednotlivých kategorií

Věková kategorie	Neinvestiční výdaje celkem (Kč/žáka)	Mzdové prostředky celkem (Kč/žáka)	Ostatní neinvestiční výdaje (Kč/žáka)	Zaměstnanci (počet/1000 žáků)
3-5 let	38 833	38333	500	128,607
6-14 let	49 825	48 825	1 000	130,600
15-18 let	57 718	56 648	1 070	145,555
19-21 let	49 245	48 545	700	128,607
KZÚV	236 720	234 220	2 500	698,862

Pramen: *Principy normativního rozpisu rozpočtu přímých výdajů Rg^š územních samosprávných celků na rok 2013, materiál čj. MŠMT -51318 /2012-200, MŠMT [online]*

Jednotlivé věkové kategorie de facto odpovídají jednotlivým úrovním regionálního školství (předškolní, základní, střední a vyšší odborné). V rámci republikových normativů je dále stanovována samostatná kategorie ústavní výchovy. Při sestavování normativů se vychází z předešlého roku.

Podrobněji k republikovým normativům viz příslušný pramen dostupný na:

<http://www.msmt.cz/vzdelavani/skolstvi-v-cr/ekonomika-skolstvi/principy-rozpisu-rozpoctu-a-rozpis-rozpoctu-primych-vydaju-4?highlightWords=%E2%80%9EPrincipy+rozpisu+rozpo%C4%8Dtu+rozpis+rozpo%C4%8Dtu+p%C5%99%C3%ADm%C3%BDch+v%C3%BDdaj%C5%AF+Rg%C5%A0+%C3%BAzemn%C3%ADch+samospr%C3%A1vn%C3%BDch+celk%C5%AF+rok+2013+%C3%BArovn%C3%AD>

Na základě republikových normativů jsou pak podle počtu výkonů přidělovány krajům prostředky na financování škol a vzdělávacích zařízení, které na daném území vykonávají činnost. Ty jsou pak jednotlivým školám přerozdělovány na základě krajských normativů. Krajské normativy stanoví krajský úřad jako výši připadající na jednotku výkonu na kalendářní rok. Jednotkou výkonu je obdobně (§161 školského zákona) „jedno dítě, žák student, ubytovaný, stravovaný, lůžko, třída, studijní skupina oddělení nebo jiná jednotka...“ Součástí krajských normativů jsou příplatky na speciální vzdělávací potřeby dětí, žáků a studentů.

Při stanovení krajských normativů vychází krajský úřad zejména z (§161 školského zákona):

- dlouhodobého záměru vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy v kraji;
- rámcových vzdělávacích programů nebo akreditovaných vzdělávacích programů pro vyšší odborné vzdělávání;
- rozsahu přímé vyučovací, přímé výchovné, přímé speciálně pedagogické nebo přímé pedagogicko-psychologické činnosti a
- naplněnosti tříd, studijních skupin a oddělení v jednotlivých školách a školských zařízeních.

Do výše normativu se tak promítne priorita kraje v oblasti vzdělávací politiky obsažena v dlouhodobém záměru¹⁶⁶, ale také náročnost daného studia. Konstrukce krajských normativů je řízena ministerstvem a upravena vyhláškou č. 492/2005 Sb., o krajských normativech. Vyhláška podrobně popisuje jednotlivé jednotky výkonu pro jednotlivé krajské normativy. Dále ukazatele rozhodné pro stanovení krajských normativů. Těmi jsou:

- průměrný počet jednotek výkonu připadajících na jednoho pedagogického pracovníka,
- průměrný počet jednotek výkonu připadajících na jednoho nepedagogického pracovníka,
- průměrná měsíční výše platu pedagogického pracovníka,
- průměrná měsíční výše platu nepedagogického pracovníka,
- průměrné roční výše ostatních neinvestičních výdajů ze státního rozpočtu připadající na jednotku výkonu.

Konstrukce krajských ukazatelů je ještě o mnoho komplikovanější. Vyhláška dále stanoví, jak se jednotlivé ukazatele vypočítávají, jak se člení a jaký je vztah mezi nimi a jednotkami výkonu. Z toho se dále odvíjí základní částka, kterou je možné podle předepsaných způsobů zvýšit.

Mezi výší krajských normativů jsou výrazné rozdíly, což je předmětem diskusí o systému financování celého regionálního školství.¹⁶⁷

166 Kraje jsou tyto dokumenty ze zákona nuceny zveřejňovat.

167 Ministerstvo školství mládeže a tělovýchovy vydalo dokument, ve kterém jednotlivé krajské normativy porovnává. Jedná se o materiál č.j. MSMT-37327/2013 a je k dispozici na stránkách MŠMT. http://www.msmt.cz/uploads/Zakladni_informace_k_porovnani_krajskych_normativu_MP_a_ONIV_2013.pdf

Ministerstvo školství mládeže a tělovýchovy vydalo dokument, ve kterém jednotlivé krajské normativy porovnává. Jedná se o materiál č. j. MSMT-37327/2013 a je k dispozici na stránkách MŠMT.

Následující box shrnuje běžné výdaje do regionálního školství.

Kvantifikace a struktura rozpočtu běžných výdajů ve výdajovém bloku regionálního školství

Tabulka níže shrnuje běžné výdaje, které v rámci republikových normativů plynou v roce 2013 do regionálního školství. Jedná se tedy o výdaje státního rozpočtu. Můžeme vidět, že největší položku v neinvestičních výdajích tvoří mzdové prostředky. Největší část prostředků směřuje do krajských a obecních škol. Tabulka shrnuje také výdaje, které plynou do škol, které zřizuje ministerstvo. Jedná se o kategorii „výdaje PŘO“. Struktura výdajů církevních škol je předmětem samostatného dokumentu. Co se soukromých škol týká, ministerstvo poskytuje objemy finančních prostředků jednotlivým krajům, které je na základě smluv se vzdělávacími institucemi přerozdělují.

Tabulka 3. Kvantifikace a struktura rozpočtu běžných výdajů na rok 2013 (v tis. Kč)

	Neinvestiční výdaje celkem	Mzdové prostředky	Odvody	Ostatní neinvestiční výdaje	Počet zaměstnanců
Přímé výdaje RgŠ	8 3010 616	56 536 384	19 782 079	6 692 153	2 117
Zřizované ÚSC	77 882 006	56 536 384	19 782 079	1 563 543	211 497
Soukromé	4 017 820			4 017 820	
Církevní	1 110 790			1 110 790	
Výdaje PŘO	2 130 910	1 332 901	466 844	331 165	4 335
Výdaje RgŠ celkem	85 141 526	57 869 285	20 248 923	7 023 318	215 832

Pramen: Principy normativního rozpisu rozpočtu přímých výdajů RgŠ územních samosprávných celků na rok 2013, materiál č. MŠMT -51318 /2012-200, MŠMT [online], [cit-11-11-2013], dostupné na <http://www.msmt.cz/vzdelavani/skolstvi-v-cr/ekonomika-skolstvi/principy-rozpisu-rozpoctu-a-rozpis-rozpoctu-primych-vydaju-4?highlightWords=%E2%80%9EPrincipy+rozpisu+rozpo%C4%8Dtu+rozpis+rozpo%C4%8Dtu+p%C5%99%C3%ADm%C3%BDch+v%C3%BDdaj%C5%AF+Rg%C5%A0+%C3%BAzemn%C3%ADch+samospr%C3%A1vn%C3%BDch+celk%C5%AF+rok+2013+%C3%BArovni+M%C5%A0MT+%E2%80%93+K%C3%9A%E2%80%9C>

11.4 FINANCOVÁNÍ REGIONÁLNÍHO ŠKOLSTVÍ - MEZINÁRODNÍ SROVNÁNÍ

V následující části se budeme věnovat otázce, kolik do vzdělávání plyne finančních prostředků a jak si na tom v této oblasti stojí Česká republika v mezinárodním kontextu. V následující komparaci budeme čerpat primárně z publikace „Education at a Glance 2013“, kterou OECD každoročně vydává.¹⁶⁸ Asi nejběžnějším ukazatelem, který se pro mezinárodní srovnání používá, je podíl celkových výdajů na vzdělávání měřený jako podíl k HDP. Ukazatel nám dává představu, kolik jednotlivé společnosti ze svého bohatství vydávají právě na vzdělávání. Činí tak proto, aby podpořily ekonomický růst, zvýšily produktivitu a snížily sociální nerovnosti. To, co ovlivňuje výši výdajů na vzdělávání, není pouze jen ochota společnosti přerozdělit prostředky ve prospěch vzdělávání. Výdaje jsou ovlivněny také a především podílem školou povinné mládeže, platy učitelů, počty žáků, velikostí tříd, apod. V posledních letech se na výši výdajů podílely také dopady ekonomické recese.

Výdaje na regionální vzdělávání

Na preprimární vzdělávání se vydává cca 1/10 z celkových výdajů na vzdělávací instituce, což představuje v průměru cca 0,6 % HDP zemí OECD. Přičemž existují napříč zeměmi výrazné rozdíly. Nejvíce vydává na předškolní (v české terminologii) vzdělávání Dánsko a Island. Na druhé straně žebříčku pak stojí Austrálie a Turecko.

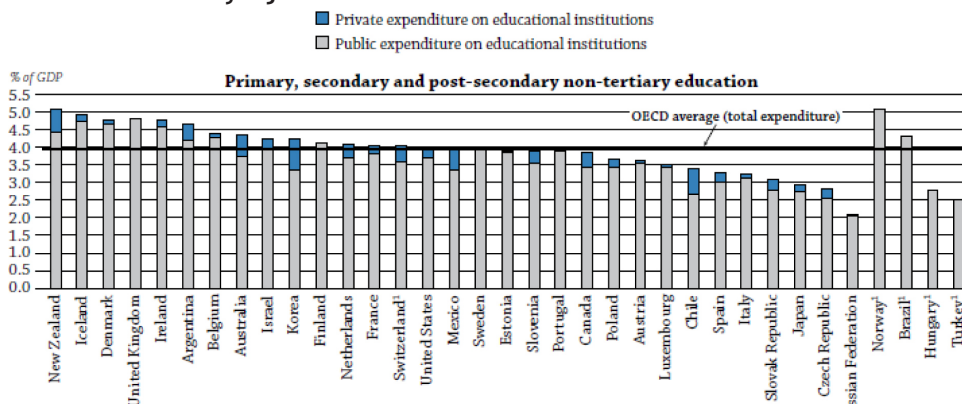
Výdaje na financování primárního, sekundárního a postsekundárního vzdělávání představují 2/3 celkových výdajů a tvoří v průměru cca 3,9 % HDP. Nejvíce (přes 5 %) vydávají Nový Zéland a Norsko. Česká republika však stojí na druhé straně žebříčku, spolu s Maďarskem, Japonskem, Ruskou federací a Tureckem vydává pouze 3 % a méně.

V roce 2010 vynaložily země OECD na vzdělávací instituce v průměru 6,3 % HDP, spolu se soukromými výdaji to bylo 6–5 %. Co se týká celkových výdajů na vzdělávací instituce (tj. z veřejných i soukromých zdrojů), v téměř polovině zemí OECD přesahovaly 6 % HDP. V sedmi zemích to bylo více než 7 % (například v Dánsku, na Islandě, Izraeli, Spojených státech). Na druhé straně spektra pak stojí země, které vydají na vzdělávací instituce méně než 5 %. Mezi těmito zeměmi stojí také Česká republika, která vydala 4,7 % HDP (Education at a Glance, 2013).

168 Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy každoročně vydává stručný výtah této publikace v českém jazyce. Publikaci pak nalezneme pod názvem „České školství v mezinárodním srovnání, Stručné seznámení s vybranými ukazateli publikace OECD Education at a Glance 2012“. Publikaci ke stažení nalezneme zde <http://www.msmt.cz/vzdelavani/skolstvi-v-cr/statistika-skolstvi/ceske-skolstvi-v-mezinarodnim-srovnani>. Dále MŠMT vydalo aktuální publikace v roce 2013 České školství v mezinárodním srovnání 2013, Country Note Czech Republic EaG 2013 a Klíčková fakta Česká republika v EaG 2013. V současné době je také k dispozici aktuální publikace Education at a Glance 2013. I tyto publikace budou při zpracování textu využity.

Graf níže zobrazuje celkové výdaje, které v rámci OECD plynou do primárního, sekundárního a postsekundárního vzdělávání, respektive do vzdělávacích institucí v těchto stupních.

Graf 1. Celkové výdaje na neterciární vzdělávání



Pramen: Education at a Glance 2013, OECD, online, <http://www.oecd.org/edu/eag2013%20%28en-g%29--FINAL%2020%20June%202013.pdf>

Co se výdajů na žáka/studenta týká, v průměru vydají země OECD 9 313 USD (je zde započteno i terciární vzdělávání). V ČR je tato částka zhruba na dvou třetinách, nejinak je tomu při srovnávání jednotlivých stupňů. Například v případě primárního vzdělávání vynaloží cca 4 120 USD, což tvoří jednu polovinu průměrných výdajů zemí OECD. Největší část výdajů směřuje na financování vzdělávacího procesu, zejména na platy učitelů. Tento faktor spolu s počtem žáků ve třídě pak ovlivňuje výši výdajů v jednotlivých zemích (Education at a Glance, 2013).

Regionální školství je v zemích OECD financováno převážně z veřejných zdrojů. Ty se na celkových výdajích podílí zhruba 91 % (průměr zemí OECD), průměru OECD odpovídá i podíl veřejných výdajů na financování regionálního školství v ČR. Veřejné výdaje investované do vzdělání odpovídají v průměru 13 % celkových veřejných výdajů zemí OECD, v České republice je tento podíl nižší. Tvoří cca 10 %. Podíl veřejných výdajů neustále roste, v České republice však o téměř o 0,5 % pomaleji než je průměr OECD i EU 21 (MŠMT, online).

Tabulka níže prezentuje podíl veřejných a soukromých výdajů na celkových výdajích, které plynou do regionálního školství v České republice a v zemích OECD.

Tabulka 4. Výdaje na vzdělávací instituce jako % HDP podle zdrojů (veřejné, soukromé) a podle stupně vzdělávání (2010)

Stupeň vzdělávání	PŘEDŠKOLNÍ VZDĚLÁVÁNÍ			PRIMÁRNÍ, SEKUNDÁRNÍ A POSTSEKUNDÁRNÍ VZDĚLÁVÁNÍ		
	veřejné	soukromé	celkem	veřejné	soukromé	celkem
Zdroje financování/ země						
průměr OECD	0,47	0,08	0,58	3,7	0,3	4,0
průměr EU 21	0,56	0,06	0,61	3,7	0,2	3,9
Česká republika	0,47	0,04	0,51	2,6	0,3	2,8

Pramen: OECD (2013), *Education at a Glance 2013: OECD Indicators*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2013-en>

Jak je vidno z tabulky, Česká republika jakž takž drží krok s průměrem OECD, co se týče celkových výdajů plynoucích do preprimárního (předškolního) vzdělávání. Podíl veřejných výdajů na HDP je dokonce shodný. Oproti průměru OECD Česká republika pokulhává, co se týče výdajů, které do předškolního vzdělávání směřují ze soukromých zdrojů. V rámci tohoto ukazatele dosahuje pouze ½ průměru OECD. V porovnání s průměrem EU 21, výdaje na vzdělávání díky veřejným zdrojům převyšují výdaje za ČR o 0,1 %.

Podstatně horší je situace v dalších částech regionálního vzdělávání, tj. v rámci primárního, sekundárního a postsekundárního vzdělávání. Celkové výdaje, které v rámci ČR plynou do regionálního školství, jsou o více než 1 % nižší než činí průměr OECD, nebo EU 21. Tento stav je dán mezerou ve výdajích, které pochází ze soukromých zdrojů. Soukromé výdaje jsou v ČR v této oblasti vzdělávání na úrovni průměru OECD a dokonce jsou o 0,1 % vyšší, než činí průměr EU 21.

Otázka posílení soukromých zdrojů je nanejvýš aktuální. „*More people are participating in a wider range of educational programmes offered by increasing numbers of providers than ever before. As a result, the question of who should support an individual's efforts to acquire more education – governments or the individuals themselves – is becoming increasingly important.*“ (OECD, online, s. 196) V popředí jednotlivých vlád stojí otázka, odkud pokrýt rostoucí poptávku po vzdělávání a je nanejvýš zřejmé, že pouze z veřejných zdrojů to nebude možné. Tvůrci veřejných politik stále více uplatňují tezi, že ti, kdo nejvíce ze vzdělání těží, tedy jednotlivci – by se na krytí nákladů za jejich vzdělávání měli přinejmenším podílet. Přestože financování z veřejných zdrojů stále tvoří tu největší část z celkových výdajů investovaných jednotlivými zeměmi do vzdělávání, zapojování soukromých investic do vzdělávání se stává stále významnější. Soukromé investice narůstají zejména v preprimárním a terciárním vzdělávání. Na

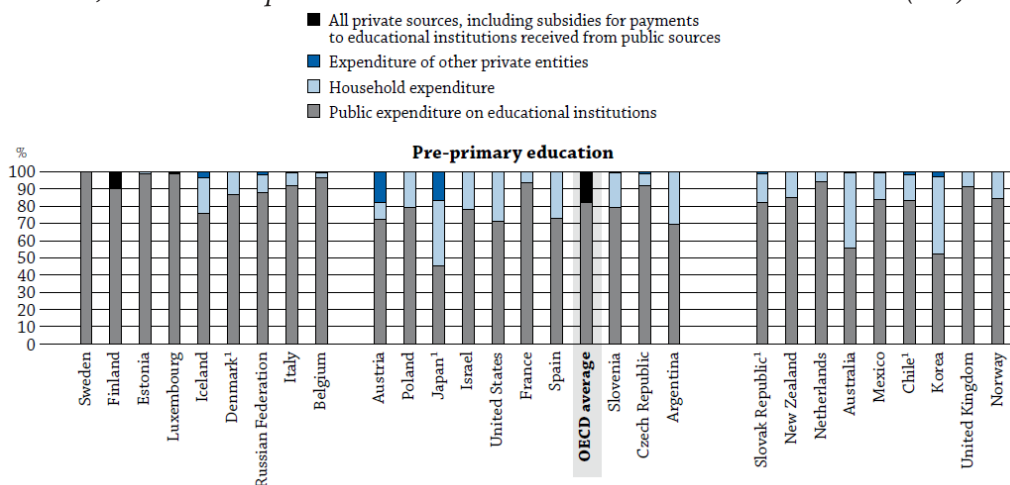
druhé straně, v rámci regionálního školství (tedy primárního, sekundárního a postsekundárního vzdělávání), které je většinou povinné, platí, že z tohoto důvodu je daná úroveň vzdělávání považována za veřejný statek a právě proto také většinou financována z veřejných zdrojů.¹⁶⁹ Financování regionálního školství (primárního, sekundárního a postsekundárního neterciárního vzdělávání) převážně z veřejných zdrojů dominuje ve všech zemích OECD. Soukromé zdroje tvoří až na výjimky (Chile, Korea, Mexiko, Austrálie, Kanada,) méně než 10 % z celkových zdrojů. Majoritní část těchto zdrojů pochází z domácností, které se na výdajích podílí úhradou školného. Firemní účast je největší v Nizozemí a Švýcarsku, kde se díky duálnímu systému vyššího sekundárního a postsekundárního vzdělávání firmy podílí na úhradě výdajů na vzdělávání.

Mezi léty 2000 a 2010 lze u 2/3 zkoumaných zemí (kde existují data) zaznamenat pokles podílu veřejného financování regionálního školství. Avšak úměrný nárůst soukromých zdrojů, který by činil více než tři procentní body lze zaznamenat pouze v Kanadě (o 3,1 %), Mexiku (o 3,4 %), Slovenské republice (o 7,6 %) a ve Spojeném království (téměř o 10 %) (OECD, 2013.)

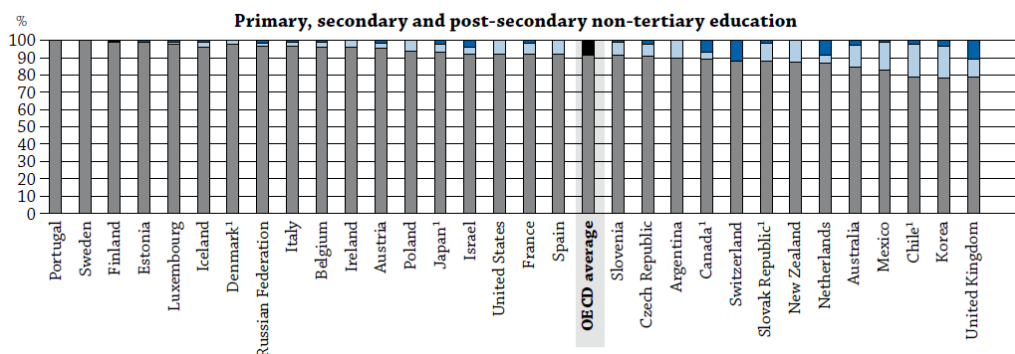
Graf níže ukazuje rozložení veřejných a soukromých zdrojů na financování vzdělávacích institucí za rok 2010.

169 V rámci mezinárodního srovnávání je regionální školství vymežováno jako souhrn preprimárního, primárního, sekundárního a postsekundárního, neterciárního vzdělávání. Nutno ale připomenout, že v rámci České republiky patří do regionálního školství navzdory poskytovanému stupni vzdělávání rovněž i vyšší odborné školy, které však v mezinárodní klasifikaci zauímají složku terciárního vzdělávání. V textu – jedná se o volný překlad tezí z publikace OECD – je povinné vzdělávání označováno jako „public goods“, nicméně, v reálu je otázka složitější. Nelze v případě vzdělávání hovořit o něm jako o veřejném statku, který je charakteristický nerivalitní a nevyločitelnou spotřebou. V ČR je povinné vzdělávání pouze to, které je poskytováno v rámci povinné školní docházky, která odpovídá primárnímu a nižšímu sekundárnímu vzdělávání. Služba poskytovaná těmito vzdělávacími institucemi by se dala označit spíše jako „statek pod ochranou“.

Graf 2. Distribuce veřejných a soukromých výdajů do vzdělávacích institucí v rámci primárního, sekundární a postsekundárního neterciárního vzdělávání za rok 2010 (v %)



V textu – jedná se o volný překlad tezí z publikace OECD – je povinné vzdělávání označováno jako „public goods“, nicméně, v reálu je otázka složitější. Nelze v případě vzdělávání hovořit o něm jako o veřejném statku, který je charakteristický nerivalitní a nevyločitelnou spotřebou. V ČR je povinné vzdělávání pouze to, které je poskytováno v rámci povinné školní docházky, která odpovídá primárnímu a nižšímu sekundárnímu vzdělávání. Služba poskytovaná těmito vzdělávacími institucemi by se dala označit spíše jako „statek pod ochranou“.



Pramen: OECD (2013), *Education at a Glance 2013: OECD Indicators*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2013-en>

Kromě poskytování prostředků z veřejných rozpočtů jednotlivým školám, plynou také veřejné prostředky přímo do jednotlivých rodin, respektive k jednotlivým studentům, které mají za cíl podpořit účast na vzdělávání a zmírnit sociální rozdíly a zpřístupnit také jednotlivé stupně vzdělávání i těm sociálně slabším.

Tato podpora plyne ze tří zdrojů, z rozpočtu MPSV, která má charakter dávky na dítě, z rozpočtu MŠMT, které podporuje jednotlivé školy a částečně dotuje stravování a ubytování jejich žáků (studentů), popřípadě poskytování doplňkového zájmového vzdělávání. Dalším zdrojem jsou prostředky zřizovatele, který například promíjí sociálně

nejslabším poplatky za služby. Další formou podpory je úhrada zdravotního pojištění státem u dětí a studentů do 26 let, nebo možnost snížení daní jednoho z rodičů prostřednictvím slevy na dani. Fyzickou podporu představuje bezplatné poskytování základních školních potřeb vybraným skupinám žáků, či bezplatné poskytování učebnic v uvedených případech apod. Více viz Eurydice. (Eurydice, online)

11.5 AUTONOMIE ŠKOL

V České republice mohou být veřejná školská zařízení zřizována ministerstvem, krajem, obcí (nebo svazky obcí), a to jako příspěvkové organizace, nebo školské právnické osoby. Tato forma se objevila ve školském zákoně v roce 2004 a mohou ji též užívat při splnění zákonem stanovených podmínek soukromé osoby. Z nich je nejvíce využívána církvemi nebo náboženskými společnostmi. Přes relativně volnější možnost disponovat s majetkem školy tuto formu veřejní zřizovatelé mnoho nevyužívají. Většina veřejných škol je zřízena jako příspěvková organizace. Možná je to dáno tím, že se jedná o relativně novou právní formu, kdežto příspěvkové organizace mají již dlouhodobou tradici.

V případě příspěvkové organizace je majetek organizace, který slouží k výkonu hlavní činnosti ve vlastnictví zřizovatele, může však být organizaci svěřen, a to bezúplatným převodem. Dále může organizace nabýt majetek darem, či děděním, ke kterému je však nutný souhlas zřizovatele. (Eurypedia, online) Příspěvková organizace je de facto napojena na rozpočet zřizovatele, který také provádí kontrolu jejího hospodaření.

Školská právnická osoba může dle zákona (§140, školského zákona) užívat ke své činnosti:

- vlastní majetek,
- majetek vypůjčený nebo pronajatý od zřizovatele nebo jiné osoby.

Školský zákon upravuje u školské právnické osoby dále její příjmy, doplňkovou činnost, určuje pravidla hospodaření, peněžní fondy, fond kulturních a sociálních potřeb, účetnictví apod. Školská právnická osoba například nemůže přijímat a poskytovat půjčky bez předchozího souhlasu zřizovatele s výjimkou poskytování půjček z fondu kulturních a sociálních potřeb, sjednávat úvěry, uzavírat smlouvy o koupi najaté věci bez předchozího souhlasu zřizovatele, poskytovat dary s výjimkou darů poskytovaných z fondu kulturních a sociálních potřeb nebo jiného peněžního fondu apod.

Orgány školské právnické osoby jsou obdobné jako u příspěvkové organizace: ředitel a rada. Ředitel je podřízený zřizovateli, který jej může odvolat. Předkládá radě návrh rozpočtu ŠPO, návrh střednědobého výhledu a jejího financování, návrh roční

účetní závěrky. Předkládá také návrh vnitřního mzdového předpisu a organizačního řádu apod.

Rada například schvaluje školní vzdělávací programy škol a školských zařízení, jejichž činnost ŠPO vykonává. Dále schvaluje rozpočet, jednací řád, rozhoduje o předmětu, podmínkách a rozsahu doplňkové činnosti ŠPO, schvaluje přiděly ze zlepšeného výsledku hospodaření do peněžních fondů, apod. (dále viz školský zákon, § 132). Činnost ředitele (společně pro ŠPO i příspěvkovou organizaci) je dále upravena § 166 zákona.

Školská právnická osoba, stejně tak příspěvková organizace může vedle své hlavní činnosti vykonávat doplňkovou činnost. Hlavní a doplňkové činnosti však účtuje odděleně. Obdobně je tato povinnost upravena u příspěvkové organizace. V zákoně je dále upravena působnost školské rady společně pro ŠPO i příspěvkovou organizaci.

Co se autonomie vzdělávacích institucí týká, nalezneme jen v Evropě výrazné rozdíly. Ty jsou do jisté míry dány individualitou vzdělávacích systémů, kulturou a tradicí dané země. V jednotlivých zemích zaznamenáme také rozdílný vývoj v postupném zavádění autonomie škol zejména v oblastech financování a lidských zdrojů, kde v podstatě až na výjimky v Evropě nebyla tradice. Otázkou autonomie škol v oblastech výuky, lidských zdrojů a správy majetku a finančních prostředků se zabývá publikace „*Autonomie škol v Evropě*“, kterou vydalo Eurydice v roce 2007.¹⁷⁰

11.6 PROBLÉMOVÉ OTÁZKY SOUČASNÉHO SYSTÉMU

Již několik let se vedou diskuse o nevhodném systému financování regionálního školství. Současný systém je nevyhovující hned z několika hledisek. Nedostatkem finančních prostředků trpí především malé školy, které jsou de facto závislé na svém zřizovateli a jeho dodatečných finančních prostředcích nutných pro pokrytí provozních výdajů. Souhrnně školy volají po navýšení mzdových prostředků, které by napomohly přilákat do školství nové talentované pedagogy.

Současný systém, byť doznal před nedávnem zásadní změny, co se týká vlivu roků praxe na výši platu učitele, je i nadále nedostatečně motivační zejména pro mladé pedagogy. Nenabízí prostor pro zohlednění kvality poskytovaného vzdělání. Pedagog sice může být svým nadřízeným (ředitelem) odměněn za kvalitu vykonané práce v rámci nenárokové složky (osobní ohodnocení), nicméně v reálu ředitelům škol nezůstávají na takovou pozitivní motivaci prostředky a ve finále se osobní ohodnocení na reálné výši platu podílí v průměru 10 %.

170 Autonomie škol v Evropě, Politická a realizační opatření. Eurydice, 2007. Překlad Ústav pro informace ve vzdělávání, 2008. [online], [cit-25-11-2013], dostupné na http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/090CS.pdf.

Jako diskriminační se může jevit systém, kdy jsou veřejní a soukromí poskytovatelé odlišováni co do nároku na výši prostředků na financování vzdělávání, které poskytují. Jednotlivé vzdělávací instituce, které jsou zapsány ve školském rejstříku a poskytují tak určitý „standard“ vzdělávání, se řídí odlišnými pravidly v závislosti na tom, z kterého sektoru daný zřizovatel pochází, respektive, zda jde o veřejného či soukromého poskytovatele. Ba co víc, rozlišováni jsou také soukromí poskytovatelé, podle právní formy. Jinak jsou také financovány soukromé školy, jejichž zřizovatelem je církev nebo náboženská společnost.

Dalším zmatkem v rámci regionálního školství jsou vyšší odborné školy, které poskytují terciární úroveň vzdělávání. Dále bychom jistě našli další problematické okruhy. Cílem této podkapitoly není vyjmenovat všechny, pouze naznačit některé z nich a nechat na čtenáři, aby je doplnil o výsledky svých úvah.

V roce 2011 předložilo MŠMT jako odpověď na programové prohlášení vlády České republiky koncepční záměr reformy systému financování regionálního školství. Tento záměr si kladl za cíl.¹⁷¹

- zajistit zlepšení platových podmínek pedagogických pracovníků;
- zpřesnit finanční toky mezi státním rozpočtem a jednotlivými zřizovateli škol;
- zmírnit byrokratickou zátěž jednotlivých škol;
- podpořit rovné zacházení se zřizovateli škol, kteří poskytují veřejnou vzdělávací službu;
- podpořit možnost existence škol v malých obcích.

Jak vyplývá z koncepce, stávající systém je nevyhovující z několika hledisek: za prvé poskytuje krajům de facto neomezené pravomoci, jejichž výsledkem jsou propastné rozdíly v normativech pro jednotlivé školy. Dále není ekonomicky efektivní, nezohledňuje kvalitu poskytovaného vzdělávání, nepodporuje optimalizaci škol a školských zařízení, nevytváří stabilní prostředí, co se týká budoucích rozpočtů jednotlivých škol, apod. Více viz koncepční záměr.

Řešením těchto nedostatků by mělo být opuštění současného systému, kdy principiálním faktorem je normativ „na žáka“, a to jak v rámci republikových, tak krajových normativů. Tento systém by měl být nahrazen zavedením financování na základě „vzdělávacího standardu“, tj. poskytovat vzdělávacím institucím prostředky na základě „jasně definované optimální organizace škol a optimálního rozsahu

171 Koncepční záměr reformy systému financování regionálního školství č.j. 4906/2011-26, MŠMT, 2011 [online], [cit-28-11-2013], dostupné na http://www.ucitelskenoviny.cz/www/userfiles/file/nastenka/koncepcni_zamer_reformy_financovani.pdf.

vzdělávání“, poskytovat finanční prostředky ne na základě normativů na žáka, ale podle oborů v rámci tzv. oborových normativů (MŠMT, 2011).

Tento dokument odstartoval práce na přípravě reformy systému financování regionálního školství. Současně probíhá již řadu let příprava reformy terciárního vzdělávání, která by měla kromě jiného vyřešit současnou situaci vyšších odborných škol, které by měly být legislativně přiřazeny k vysokému školství. Nový systém financování regionálního školství měl platit od září 2013. V současné chvíli byla realizace reformy pozastavena. Obdobně reforma vysokého školství není doposud vyřešena.

11.7 OTÁZKY A ÚKOLY

1. Popište současný systém financování regionálního školství. V čem je nevyhovující? Jak byste jej změnili?
2. Jak je v současném systému financování zahrnut důraz na kvalitu vzdělávání? Lze pomocí změny principů financování akcentovat kvalitu poskytovaného vzdělávání?
3. V čem spočívají nedostatky současného systému odměňování pedagogických pracovníků? Jaké jsou podle vás důsledky těchto nedostatků?
4. Jak se díváte na rozdílné financování regionálního školství podle zřizovatelů jednotlivých vzdělávacích institucí? Je podle vás spravedlivé, aby veřejní poskytovatelé měli nárok na vyšší příspěvky z veřejných rozpočtů? Svoje stanovisko obhajujte.
5. Začleňte vyšší odborné školy do vzdělávacího systému ČR. Jak je tato složka financována? V čem vidíte problémy současného stavu? Jak byste je řešili?

LITERATURA

- Autonomie škol v Evropě, Politická a realizační opatření.* Eurydice, 2007. Překlad Ústav pro informace ve vzdělávání, 2008 [online], [cit-25-11-2013], dostupné na http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/090CS.pdf.
- Education at a Glance, 2013
- České školství v mezinárodním srovnání, Stručné seznámení s vybranými ukazateli OECD, Education at a Glance 2012, MŠMT, 2012 [online], [cit-12-11-13], dostupné na <http://www.msmt.cz/vzdelavani/skolstvi-v-cr/statistika-skolstvi/ceske-skolstvi-v-mezinarodnim-srovnani>.
- OECD (2012), *Education at a Glance 2012: OECD Indicators*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2012-en> Education at a Glance 2013, OECD, online, <http://www.oecd.org/edu/eag2013%20%28eng%29--FINAL%2020%20June%202013.pdf>.
- OECD (2013), *Education at a Glance 2013: OECD Indicators*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2013-en>.
- Eurydice* [online], [cit-12-09-2013], dostupné na https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/%C4%8Cesk%C3%A1-republika:Financov%C3%A1n%C3%AD_vzd%C4%9B%C3%A1v%C3%A1n%C3%AD.
- Eurypedia* [online], [cit-11-12-2013], dostupné na https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/%C4%8Cesk%C3%A1-republika:Financov%C3%A1n%C3%AD_p%C5%99ed%C5%A1koln%C3%ADho_a_%C5%A1koln%C3%ADho_vzd%C4%9B%C3%A1v%C3%A1n%C3%AD.
- Kleňhová, M., *České školství v mezinárodním srovnání*, MŠMT, 2013 [online], [cit-19-11-2013], dostupné na <http://www.msmt.cz/vzdelavani/skolstvi-v-cr/statistika-skolstvi/ceske-skolstvi-v-mezinarodnim-srovnani>.
- MŠMT, online, www.msmt.cz.
- Koncepční záměr reformy systému financování regionálního školství č. j. 4906/2011-26*, MŠMT, 2011 [online], [cit-28-11-2013], dostupné na http://www.ucitelskenoviny.cz/www/userfiles/file/nastenka/koncepcni_zamer_reformy_financovani.pdf.
- MŠMT (2013), *materiál č. j. MŠMT-37327/2013* [online], [cit-18-10], dostupný na http://www.msmt.cz/uploads/Zakladni_informace_k_porovnanu_krajjskych_normativu_MP_a_ONIV_2013.pdf.
- „*Normativy neinvestičních výdajů regionálního školství na rok 2013 pro účely poskytování dotací soukromému školství*“, MŠMT, 2013, č. j. MŠMT-1037/2013-200 [online], [cit-09-11-2013], dostupné na <http://www.msmt.cz/vzdelavani/skolstvi-v-cr/ekonomika-skolstvi/normativy-soukromych-skol-na-rok-2013?highlightWords=normativy+reg+%C5%A1kolstv%C3%AD+2013>.
- Principy normativního rozpisu rozpočtu přímých výdajů RgŠ územních samosprávných celků na rok 2013*, materiál č. j. MŠMT-51318/2012-200, MŠMT [online], dostupné na <http://www.msmt.cz/vzdelavani/skolstvi-v-cr/ekonomika-skolstvi/principy-rozpisu-rozpoctu-a-rozpis-rozpoctu-pri-myh-vydaju-4?highlightWords=%E2%80%9EPrincipy+rozpisu+rozpo%C4%8Dtu+rozpis+rozpo%C4%8Dtu+p%C5%99%C3%ADm%C3%BDch+v%C3%BDdaj%C5%AF+Rg%C5%A0+%C3%BAzemn%C3%ADch+samospr%C3%A1vn%C3%BDch+celk%C5%AF+rok+2013+%C3%BARovni+M%C5%A0MT+%E2%80%93+K%C3%A9A%E2%80%9C>.
- Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 306/1999 Sb., o poskytování dotací soukromým školám, předškolním a školským zařízením.
- Zákon č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnících a o změně některých zákonů, dále vyhláška č. 492/2005 Sb., o krajských normativních.
- Vyhláška č. 14/2005 Sb., o předškolním vzdělávání.
- Vyhláška č. 10/2005 Sb., o vyšším odborném vzdělávání.

12 HODNOCENÍ VE VZDĚLÁVÁNÍ - AKTUÁLNÍ SITUACE V ZEMÍCH OECD A V ČR

Jana Straková

12.1 ÚVOD

Tvůrci vzdělávacích politik ve všech vyspělých zemích kladou čím dál tím větší důraz na hodnocení vzdělávacích výsledků žáků, hodnocení práce učitelů a ředitelů, výsledků škol a celých vzdělávacích systémů. Poznatky získané v procesu hodnocení mají umožnit lépe porozumět tomu, jak se žáci učí, poskytnout informace rodičům a široké veřejnosti a napomoci zlepšování práce škol a učitelů.

Cílem této kapitoly je poskytnout základní přehled o metodách a principech hodnocení a jeho významu pro moderní vzdělávací politiku a informovat o současné situaci v této oblasti v České republice.

Úvodní oddíl informuje o vývoji a mezinárodních trendech v oblasti hodnocení ve vzdělávání. Další oddíly se zabývají aspekty hodnocení na jednotlivých úrovních: na úrovni systémů, škol, učitelů a ředitelů a na úrovni žáků. Každý oddíl nejprve popisuje obecné aspekty hodnocení na dané úrovni a používané pojmy, ve druhé části se pak zaměřuje na specifika situace v České republice.

12.2 SYSTÉM HODNOCENÍ VE VZDĚLÁVÁNÍ A AKTUÁLNÍ VÝZVY

12.2.1 Příčiny rostoucího významu hodnocení ve vzdělávání

Jak už bylo uvedeno výše, hodnocení je považováno za klíčový nástroj pro zlepšování výsledků vzdělávání. V posledních desetiletích význam hodnocení vzrůstá a mění se náhledy na cíle a obsah hodnocení i používané metody. Tento trend má čtyři hlavní příčiny.

První příčinou je zvyšující se význam, který je přikládán vzdělávání při řešení ekonomických a sociálních problémů moderních společností a s tím související zvýšené nároky na kvalitu a efektivitu vzdělávacího procesu. Ze zvýšených nároků na kvalitu vzdělávání plynou rostoucí nároky na profesionalitu a odbornost hodnotitelů a zavádění nových rozmanitých hodnotících přístupů a nástrojů. Hodnocení bylo tradičně

zaměřeno zejména na kognitivní výsledky v hlavních vzdělávacích oblastech (typicky matematika a mateřský jazyk). Nyní se rozsah hodnocených výsledků vzdělávání rozšiřuje a stále častěji jsou hodnoceny i další vzdělávací oblasti včetně oblastí nekognitivních (motivace, týmová práce apod.). Objevují se aktivity zaměřené na sebehodnocení, hodnocení práce učitelů a ředitelů, zvyšuje se užití dat pro formativní účely. Ke změnám v cílech, obsazích a metodách dochází na všech úrovních – od jednotlivých žáků po celý vzdělávací systém.

Dalším důvodem změn je rostoucí autonomie vzdělávacích systémů, která spolu s výše zmiňovaným rostoucím důrazem na kvalitu výsledků přirozeně vede k vyšší potřebě kontroly. V řadě vzdělávacích systémů byly definovány vzdělávací standardy a je kontrolováno, jak jsou jednotliví žáci, školy, regiony úspěšní při dosahování těchto standardů. S tím souvisí rostoucí tendence postihovat a odměňovat výkony jednotlivých aktérů. Tento trend je také ovlivňován rostoucí důležitostí mezinárodních měření výsledků vzdělávání, která způsobují tlak na zlepšování výsledků jednotlivých zemí.

Třetím důvodem je rostoucí snaha zakládat rozhodování vzdělávací politiky na empirických dokladech (*evidence based policy*). S tím souvisí tvorba indikátorů, které kombinují statistická data s informacemi získávanými prostřednictvím evaluačních aktivit.

Posledním důvodem změn je vývoj informačních technologií, který umožnil velký metodologický pokrok v oblasti měření výsledků vzdělávání zahrnující rovněž měření nových vzdělávacích cílů (typicky např. kompetence k řešení problémů), snížení nákladů na sběr dat a sofistikovanější analytickou práci se získanými daty.

12.2.2 Konceptualizace systému hodnocení ve vzdělávání

K problematice hodnocení ve vzdělávání je třeba přistupovat komplexně. To znamená vytvoření promyšleného evaluačního systému, ve kterém jsou jednotlivé komponenty provázány a je jasně vymezeno, jak dílčí evaluační aktivity přispívají ke kvalitě celého evaluačního systému a jaké je rozdělení pravomocí mezi jednotlivé aktéry.

Zároveň je třeba evaluační systém promyšleně provázat s cíli vzdělávání a jednotlivými složkami celého vzdělávacího systému, neboť je zřejmé, že v celém systému existuje velké množství vzájemných vztahů a vazeb, o jejichž dobré fungování je třeba cíleně pečovat. Následující oddíl analyzuje některé vztahy, které jsou pro fungování systému zvláště důležité a jejichž ošetřování působí tvůrcům vzdělávacích politik zvýšené problémy.

12.2.3 Zásady pro budování systémů hodnocení ve vzdělávání¹⁷²

Tento oddíl přináší přehled úkolů, které jsou vnímány ve vzdělávacích systémech vyspělých zemí ve vztahu k evaluačním aktivitám jako naléhavé a obtížné. I když jednotlivé vzdělávací systémy při plnění těchto úkolů pokročily různou měrou, jsou níže uvedené potřeby sdíleny a existuje shoda v tom, že naplňování uvedených zásad vede ke zvyšování kvality a spravedlivosti vzdělávacích systémů. Z přehledu evaluačních aktivit realizovaných v České republice a problémů, se kterými se potýkají (viz oddíl 2), je více než zřejmé, že všechna níže uvedená doporučení jsou velmi relevantní i pro nás.

1. S důrazem na promyšlenost a efektivitu souvisí potřeba **sladit učební cíle s hodnocením výsledků vzdělávání**. To znamená, že hodnocení musí hodnotit to, na co je ve výuce kladen důraz, tedy podporovat vytyčené vzdělávací cíle. Je-li například ve vzdělávání kladen důraz na postupy zaměřené na žáka, na kooperativní vyučování a na rozvoj kompetencí, musí být v hodnocení podpořena formativní funkce, větší důraz na sebehodnocení, hodnocení práce učitele a efektivní využívání zpětné vazby. Hodnocení musí být přímo provázáno se vzdělávacími cíli, které jsou stanoveny pro žáky, a musí je postihnout v celé jejich šíři. Toho nelze docílit, aniž by všichni aktéři vzdělávacím cílům dobře rozuměli a měli sdílené představy o tom, jak je možno rozpoznat, že žáci těchto cílů dosahují. K tomu je důležité, aby tyto cíle byly dobře popsány, aby byla jasně specifikována očekávání týkající se výkonů žáků a aby byly vytvořeny nástroje pro jejich přesné měření. Zároveň je třeba sledovat dopady hodnocení na učení.
2. Je důležité **zajistit, aby hodnocení přispívalo ke zlepšování učení**, tedy mělo bezprostřední smysl pro vzdělavatele. Všichni, kteří se věnují hodnocení, by měli mít společný cíl zlepšit proces učení, přičemž to, jak to které hodnocení přispěje ke zlepšení učení, musí být zřejmé předem. Z toho důvodu je třeba, aby bylo dobře definováno, jaká je v tomto ohledu úloha hodnocení školy, ředitelů, učitelů a formativního hodnocení žáků. Musí být posilovány ty aktivity, které vedou k posilování žádoucích výukových postupů (například hodnocení učitelů, které je zaměřeno na používání efektivních výukových metod, zapojení učitelů do autoevaluace školy, vzdělávání učitelů ve využívání formativního hodnocení a hodnocení naplňování stanovených standardů...). Učitel je základním pojítkem mezi systémem hodnocení a školní výukou, a proto je třeba, aby byla podporována

¹⁷² Vývoj hodnocení a jeho rostoucí význam vedl k rozhodnutí systematicky zmapovat aktuální vývoj a problémy, se kterými se potýkají vyspělé země. V letech 2009-2011 se uskutečnil projekt *OECD Review on Evaluation and Assessment Frameworks for Improving School Outcomes*, v rámci kterého byly zmapovány postupy v 25 zemích OECD (OECD 2013). Analýza ukázala, že většina vyspělých vzdělávacích systémů si stanovuje podobné cíle a potýká se s podobnými obtížemi při jejich dosahování. Doporučení uvedená v této sekci jsou převzata ze souhrnné publikace, která prezentovala výsledky projektu.

profesní zdatnost učitelů, která zajistí, že hodnotící aktivity vyústí ve zlepšení výukových metod a žákovu učení. Vazby mezi hodnocením a učením zajišťuje dobré vymezení rolí aktérů v implementaci hodnotících postupů.

3. Hodnocení je často používáno pro kontrolu (*accountability*), nejčastěji s cílem identifikovat neúspěšné školy a učitele. Je třeba mít na paměti, že mají-li testy závažné důsledky pro žáky, učitele či ředitele, ovlivňují často nezamýšleným způsobem vzdělávání. Typicky se učitelé ve výuce soustřeďují na to, co je testováno, a zanedbávají jiné důležité vědomosti a dovednosti, které součástí testů nejsou a mnohdy ani být nemohou. Typicky se vyskytuje nácvik specifických typů otázek a bezmyšlenkovité memorování. Častým nežádoucím efektem je rovněž zaměření vzdělavatelů na žáky, kteří se nacházejí v blízkosti hraničního skóre, a zanedbávání žáků, kteří mají výsledky lepší či horší, neboť je cílem co nejvíce žáků dostat do kategorie *prospěl* a tak zlepšit obrázek školy v očích zřizovatelů a rodičovské veřejnosti. Dalším nežádoucím důsledkem přílišného zdůrazňování kontrolní funkce hodnocení je oslabování jeho funkce formativní. Je-li kladen důraz na kontrolu, aktéři své slabiny skrývají, místo aby je odhalili a přijali zpětnou vazbu za účelem jejich odstranění. Je proto důležité **používat kontrolní hodnocení tak, aby byly nežádoucí důsledky minimalizovány**. To například znamená omezit hodnocení dílčích dovedností prostřednictvím testů a pro hodnocení využívat větší rozsah rozmanitých informací. Dále je třeba zdůrazňovat, že cílem hodnocení je zlepšování vyučování a učení. Pokud dochází ke zveřejňování výsledků škol, je třeba je uskutečňovat tak, aby byly zahrnuty kontextové informace týkající se faktorů, které mají potenciál ovlivňovat výsledky žáků (například sociální složení žáků, jejich vstupní vědomosti a podobně). Dále je vhodné nepřidělovat finanční odměny v souvislosti s hodnocením výsledků žáků a na jejich základě spíše koncipovat profesní rozvoj učitelů.
4. V souvislosti s hodnocením je stále nutno **zdůrazňovat centrální úlohu žáků**. Žáci musí být zainteresováni na svém učení a podílet se na rozhodování, musí přesně vědět, jaká jsou od nich očekávání, učit se reflektovat své učení a učení svých spolužáků. Důležitá je také zpětná vazba od žáků k učitelům. Hodnocení musí být zacíleno na zlepšení výsledků žáků a dosažení vzdělávacích cílů. To je třeba zohlednit v prioritách pro národní monitoring a hodnocení učitelů. Je zřejmé, že je třeba hodnotit širší rozsah vědomostí a dovedností, nejen vybrané vědomosti v základních předmětech, ale např. také kritické myšlení, sociální dovednosti, motivaci, životní spokojenost.

5. Je důležité, aby vzdělávací politika byla založena na solidních dokladech, ale aby nebyla řízena jejich dostupností. Některé informace není možno jednoduše kvantitativně získat a je třeba se spolehnout i na kvalitativní informace. Je třeba **se zaměřit i na takové aspekty, jako je školní klima, motivace a podobně.**
6. Je nutno **zajistit rozvoj kompetencí pro hodnocení na všech úrovních.** Je třeba učit učitele průběžně vyhodnocovat, do jaké míry se žákům daří dosahovat standardů, zvyšovat schopnost všech aktérů pracovat s daty, rozvíjet schopnosti ředitelů hodnotit práci učitelů a schopnost zřizovatelů hodnotit práci škol. Zvyšování kapacit musí být provázáno s prioritami vzdělávací politiky, musí být vyvinut popis kompetencí důležitých aktérů v oblasti hodnocení a musí být zajištěno, aby všichni aktéři těmito kompetencemi disponovali. Zásadní je zlepšit kapacity ředitelů škol. V řadě vzdělávacích systémů se vedení škol stále zaměřují spíše na administrativní úlohy než na vedení pedagogického procesu a řízení sebehodnocení školy. Důležité je také vzájemné učení mezi školami. Důležité je rovněž hodnocení na úrovni systému, které musí být realizováno agenturami s dostatečnou odborností. Na ministerstvech školství musí být odborníci, kteří jsou schopni plánovat implementaci vzdělávacích cílů a návodů pro školy a učitele, jak vyvíjet kritéria pro žáky, zajistit vývoj hodnotících nástrojů pro učitele, elektronických platforem nabízejících nástroje pro sebehodnocení.
7. Důležité je **navrhovat hodnotící nástroje a postupy tak, aby odpovídaly danému účelu**, tedy aby účel byl jasně stanoven a aby nástroj byl volen tak, aby účelu odpovídal. Je důležité, aby bylo předem zřejmé, k čemu má hodnocení sloužit a jak bude nakládáno s výsledky. Zkušenost ukazuje, že jeden nástroj nemůže dobře sloužit více účelům, respektive čím více účelům hodnocení slouží, tím méně užitečné je pro každý z účelů. Tvůrce by měl vždy uvést, pro jaké účely hodnocení není vhodné. To je třeba učinit proto, aby se uživatelé hodnocení nemohli vymlouvat na svoji nevědomost. Odborníci musí přijmout zodpovědnost za své nástroje a snažit se všemi způsoby odvrátit uživatele od chyb způsobených špatnou interpretací.¹⁷³

173 To znamená nedopouštět se přílišného zjednodušování a seriózně upozorňovat na možnosti nesprávného užití. Například výsledky testu ověřujícího výstupní znalosti a sloužícího pro certifikaci není možno jednoduše použít pro rozhodnutí o přijetí na další stupeň školy. Hodnocení používané pro certifikaci musí dobře rozlišovat v oblasti hraničního skóru (prospěl/neprospěl) a nemusí tak dobře rozlišovat u žáků, kteří mají velmi dobré nebo naopak velmi špatné výsledky. Hodnocení používané pro výběr musí rozlišovat v celém rozsahu. Odlišné nástroje bychom měli používat například i pro dlouhodobý a krátkodobý monitoring. Dlouhodobý monitoring musí brát v úvahu, že se některé cíle mohou dlouhodobě měnit, tedy závěry vyvozované z těch samých testů budou jiné, používáme-li je krátkodobě a dlouhodobě. To samé se vztahuje k hodnocení učitelů, kde také musí být jasné, co se hodnotí a s jakým účelem. Hodnocení musí být například uzpůsobeno rozmanitým stadiím učitelovy kariéry.

12.3 DÍLČÍ KOMPONENTY SYSTÉMU HODNOCENÍ VE VZDĚLÁVÁNÍ

12.3.1 Hodnocení systému

Aspekty hodnocení systému

Hodnocením systému rozumíme monitorování a hodnocení výkonu celého vzdělávacího systému a dílčích subsystémů (například regionů). Hlavním cílem hodnocení systému je doložit široké veřejnosti, jak vzdělávací systém funguje, a získat podklady pro další plánování jeho rozvoje.

Hodnocení systémů zahrnuje typicky následující evaluační aktivity:

- používání indikátorů k monitorování klíčových charakteristik vzdělávacích systémů: např. výkonové indikátory charakterizující účast v jednotlivých stupních vzdělávání, průměrnou délku vzdělávání, vzdělanostní mobilitu, investice do vzdělávání, zaměstnanost a jejich mzdy a podobně,
- používání nástrojů pro hodnocení vzdělávacích výsledků žáků: např. souhrnné informace z národních zkoušek, národní monitoring výsledků vzdělávání, longitudinální výzkumy mapující průchod žáků vzdělávacím systémem, mezinárodní komparativní výzkumy apod. Některé vzdělávací systémy si stanovují konkrétní cíle týkající se vzdělávacích výsledků a mapují, jak se žákům daří těchto cílů dosahovat (cíle se někdy vztahují rovněž k mezinárodním měřením),
- kvalitativní studie zaměřené na zkoumání dílčích aspektů vzdělávacích systémů,
- evaluace specifických programů a opatření vzdělávací politiky.

Výsledky hodnocení systémů jsou využívány například pro tvorbu, respektive modifikaci národních cílů vzdělávání a vzdělávacích obsahů, pro tvorbu standardů apod. Primárně slouží jako podklad pro vzdělávací politiku. Velkým tématem hodnocení na úrovni systémů je hodnocení výsledků vzdělávání. Výzkumy ukazují, že mezinárodní měření značně ovlivnila národní politiky: i systémy, které dříve neměly systémy národních testových zkoušek, je aktuálně vytvářejí. Zároveň s rostoucím používáním národních testů se množí doklady o tom, že používání výsledků testů pro kontrolu práce aktérů může být kontraproduktivní díky rozmanitým nezamýšleným dopadům plošného testování na vyučování a učení (viz oddíl 1).

Současná praxe v ČR

Zákonem předepsané hodnotící zprávy

Školský zákon nevymezuje cíle hodnocení na úrovni systému ani souvislost hodnocení systému s dalšími formami hodnocení, uvádí pouze rozdělení kompetencí mezi jednotlivé orgány veřejné správy. Na úrovni systému rovněž není vytvořen žádný obligatorní mechanismus, který by zajišťoval, že ze zjištěných poznatků budou vyvozeny nějaké důsledky, tedy že při zjištění nedostatků budou podniknuty kroky k jejich odstranění.

Kompetence pro hodnocení systému jsou školským zákonem rozděleny takto: Hodnocení vzdělávací soustavy ČR provádí ministerstvo ve *Zprávě o stavu a rozvoji vzdělávací soustavy České republiky* (výroční zpráva MŠMT) a v *Dlouhodobém záměru vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy* (dlouhodobý záměr) a ČŠI ve své výroční zprávě a v tematických zprávách. Hodnocení vzdělávací soustavy v kraji provádí krajský úřad ve zprávě o stavu a rozvoji vzdělávací soustavy v kraji (výroční zprávy krajů).

Dlouhodobé záměry jsou schvalovány ve čtyřletých intervalech a stanovují strategické směry rozvoje vzdělávání a vzdělávací soustavy zejména z hlediska celoživotního učení, zlepšení kvality a efektivity systémů vzdělávání a vzdělávací soustavy, usnadnění rovného přístupu ke vzdělávání pro všechny, udržitelného rozvoje, vzdělanostní úrovně obyvatelstva, demografie, trhu práce, zaměstnanosti a sociální soudržnosti. Podle příslušné vyhlášky obsahuje dlouhodobý záměr vždy vyhodnocení dosaženého stavu a změn proti předchozímu dlouhodobému záměru z hlediska obsahových a kvantitativních cílů, prioritních úkolů a rozvojových programů.

Výroční zprávy mají vyhodnocovat naplnění cílů dlouhodobých záměrů. Výroční zpráva o stavu a rozvoji vzdělávací soustavy se podle vyhlášky skládá (a) z hodnocení stavu jednotlivých úrovní vzdělávací soustavy, (b) ekonomické části, (c) hodnocení naplňování dlouhodobého záměru, jeho cílů a opatření v uplynulém období.

Výroční zpráva České školní inspekce obsahuje souhrnné poznatky o stavu vzdělávání a vzdělávací soustavy vycházející z inspekční činnosti za předcházející školní rok a zveřejňuje se každoročně v prosinci. Dílčí informace jsou získávány v rámci takzvaných tematických inspekcí, které jsou zaměřeny na určitý specifický aspekt vzdělávání a probíhají v souladu s plánem hlavních úkolů inspekční činnosti pro příslušný školní rok, a v rámci běžných inspekcí, při kterých je škola hodnocena podle kritérií stanovených pro daný školní rok.

Ročenky

Statistické údaje, které slouží jako podklad pro výroční zprávy, jsou publikovány rovněž ve *statistických ročenkách školství*¹⁷⁴, které obsahují aktuální údaje o stavu jednotlivých úrovní systému a informace o vývoji vybraných ukazatelů v delším časovém údobí (*vývojová ročenka*). Všechny informace jsou poskytovány rovněž v regionálním členění. Českým odborníkům jsou k dispozici rovněž české výtahy z ročenek *OECD Education at a Glance*.

Výzkumné zprávy

Důležitým zdrojem informací o stavu a vývoji systému jsou také pravidelné zprávy o výsledcích českých žáků v mezinárodních výzkumech vědomostí nebo pravidelné zprávy Národního ústavu vzdělávání (NÚV) týkající se vývoje oborové struktury, potřeb zaměstnavatelů a uplatnění absolventů na trhu práce¹⁷⁵.

Informace z mezinárodních výzkumů zaměřených na hodnocení výsledků vzdělávání jsou k dispozici od poloviny 90. let minulého století. První mezinárodní šetření se na českých školách uskutečnila v roce 1995, kdy byl na základních školách realizován výzkum čtenářské gramotnosti IEA RLS (3. a 8. ročník ZŠ) a na základních (4. a 8. ročník) a středních školách (poslední ročník všech typů studia) výzkum matematického a přírodovědného vzdělávání IEA TIMSS. Výzkum čtenářské gramotnosti byl v modifikované podobě zopakován v roce 2001 a 2011 (IEA PIRLS – 4. ročník ZŠ), výzkum matematického a přírodovědného vzdělávání v roce 1999 (8. ročník), v roce 2007 (4. a 8. ročník) a v roce 2011 (4. ročník). V roce 1999 byl dále proveden výzkum občanské výchovy, který byl zaměřen na žáky 2. stupně ZŠ a na žáky středních škol (IEA CIVED), na jaře roku 2009 proběhl výzkum občanské výchovy IEA ICCS v 8. ročnících povinného vzdělávání. Od roku 2000 je ČR rovněž pravidelným účastníkem projektu OECD PISA zaměřeného na hodnocení matematické, čtenářské a přírodovědné gramotnosti patnáctiletých žáků v tříletých intervalech. ČR se zapojuje také do výzkumů vědomostí a dovedností dospělých. V roce 1998 se zúčastnila výzkumu SIALS, v roce 2011 výzkumu OECD PIAAC.

Výsledky mezinárodních šetření představují jedinou informaci o vývoji vědomostí a dovedností českých žáků na úrovni vzdělávacího systému. Zprávy z těchto výzkumů obsahují nejen průřezovou informaci o výsledcích českých žáků v mezinárodním srovnání, ale rovněž informace o výsledcích žáků jednotlivých typů škol a jednotlivých regionů v ČR a jejich časovém vývoji. Národní šetření dosud nejsou koncipována tak, aby poskytovala informaci na národní úrovni a na úrovni jednotlivých krajů.

174 [Http://www.msmt.cz/statistika-skolstvi/rocenky](http://www.msmt.cz/statistika-skolstvi/rocenky).

175 [Http://www.nuv.cz/publikace-a-periodika](http://www.nuv.cz/publikace-a-periodika).

Nedostatky hodnocení vzdělávacího systému

Pro celý komplex evaluačních aktivit, tedy i pro evaluaci systému platí, že není systematicky utvářen ani vyhodnocován, tedy nejsou explicitně stanoveny jeho cíle a nedostatky, není stanovena koncepce zavádění nových prvků. Ústřední strategický dokument *Národní program rozvoje vzdělávání* (MŠMT 2001) konstatuje, že komplex evaluačních aktivit je nedostatečný: evaluace některých oblastí chybí, jednotlivé evaluační prvky nejsou provázány. Absenci uceleného systému evaluace konstatují i dlouhodobé záměry.

Jedna z okolností, která brání promyšlenému hodnocení fungování a výsledků vzdělávacího systému, je nedostatečná odborná vybavenost českých aktérů v oblasti evaluace (nejsou například poučeni o různých metodách evaluace, o otázkách konstrukce testů pro různorodé účely, o konstrukci ukazatelů). Nízká poučenost odborné komunity v otázkách evaluace je jedním z důvodů, proč zaváděná opatření jsou mnohdy sporná a proč k této problematice neprobíhá žádná odborná diskuse: většina aktérů nemá vyhraněný názor a k otázkám evaluace se nevyjadřuje. Nedostatečná poučenost tvůrců vzdělávacích politiků potřebě evaluace vede mimo jiné k absenci cíle a systematického monitoringu vzdělávacího systému, kdy není systematicky sledováno ani dosahování vzdělávacích cílů (kvalita systému) ani nerovnosti, které v systému panují (spravedlivost).

12.3.2 Hodnocení škol

Aspekty hodnocení práce škol

Hodnocením škol rozumíme hodnocení jednotlivých škol jako organizací. Toto hodnocení má nejčastěji jednu z následujících podob:

- Autoevaluace (vlastní hodnocení): interní hodnocení prováděné zaměstnanci školy zaměřené na posouzení efektivity procesů a kvalitu výsledků vzdělávání. Tato interní posouzení mohou být založena na výpovědích členů vedení školy, učitelů, dalších zaměstnanců školy, žáků, rodičů a členů komunity, ve které škola působí.
- Externí evaluace: hodnocení kvality procesů a vzdělávacích výsledků externím subjektem. Tato hodnocení jsou typicky prováděna specifickými institucemi, jako je školní inspekce nebo zřizovatel. V tomto případě je tradičně velký důraz kladen na kontrolu, v poslední době se však rostoucí měrou objevuje rovněž snaha poskytnout zpětnou vazbu pro další rozvoj školy. Externí hodnocení mohou být rovněž realizována kolegy z jiných škol jako „peer-reviews“. Taková

hodnocení kladou důraz na zpětnou vazbu a bývají realizována v rámci autoevaluačních aktivit.

- Srovnávání škol na základě rozmanitých indikátorů: snaha srovnávat výsledky škol na základě standardizovaných ukazatelů a umožnit porovnání s jinými školami a s regionálními a národními průměry. Tato srovnání mohou být dostupná školám pro jejich vlastní potřebu nebo mohou být zprostředkována široké veřejnosti s cílem poskytnout rodičům vodítko pro výběr školy pro své dítě.

Výsledky školního hodnocení jsou používány pro rozhodování týkající se jednotlivých škol a přidělování finančních prostředků. Důležitost hodnocení škol se zvyšuje s rostoucí autonomií i s významem školy jako klíčové instituce při zlepšování vědomostí a dovedností žáků. Školy potřebují zpětnou vazbu, která jim ukáže, jak se zlepšovat, a školy musí být schopny cítit zodpovědnost za své výsledky a obhájit je. Tedy zvyšuje se tlak na kontrolu práce škol, zároveň je však patrná snaha zamezit tomu, aby aktivity zaměřené na kontrolu školy zatěžovaly a odváděly je od jejich práce. Zároveň se zvyšuje snaha učinit hodnocení pro školy co nejužitečnější.

Výzkumy ukazují, že externí evaluace může mít výrazný pozitivní dopad na práci škol v situaci, kdy požadavky na kvalitu práce škol jsou jasně formulovány v podobě norem a standardů a zaměstnanci škol těmto standardům rozumějí a provádějí podle těchto norem rovněž autoevaluaci. V tomto smyslu je autoevaluace klíčová.

Hodnocení školy se zaměřuje na klíčové procesy: vyučování a učení, vedení, administrativní funkce, klima, péče o lidské zdroje. Procesy jsou analyzovány ve vztahu k výstupům, kterými jsou výkony žáků, a ve vztahu k rozdílům v těchto výkonech mezi jednotlivými žáky, které dokumentují spravedlivost systému.

Současná praxe v ČR

Vlastní (interní) hodnocení

Dle školského zákona a navazujících předpisů se hodnocení školy má uskutečňovat jako vlastní hodnocení školy a hodnocení ČŠI. Hodnocení školy může provádět také její zřizovatel podle kritérií, která předem zveřejní. Vlastní hodnocení školy se dle příslušné vyhlášky zaměřuje:

- na cíle, které si škola stanovila v koncepčním záměru rozvoje školy a ve školním vzdělávacím programu, jejich reálnost, stupeň důležitosti;

- na posouzení, jakým způsobem škola cíle plní, s přihlédnutím k dalším cílům uvedeným zejména v rámcovém vzdělávacím programu a odpovídajících právních předpisech;
- na podmínky ke vzdělávání, průběh vzdělávání, podporu školy žákům a studentům, spolupráci s rodiči, vliv vzájemných vztahů školy, žáků, rodičů a dalších osob na vzdělávání a na výsledky vzdělávání žáků a studentů, v případě středních škol a vyšších odborných škol také na uplatnitelnost absolventů na trhu práce, na řízení školy, na kvalitu personální práce, kvalitu dalšího vzdělávání pedagogických pracovníků, úroveň výsledků práce školy, zejména vzhledem k podmínkám vzdělávání a ekonomickým zdrojům, včetně návrhů příslušných opatření;
- na účinnost opatření obsažených v předchozím vlastním hodnocení.

Dle novely školského zákona z roku 2012 má sloužit vlastní hodnocení jako podklad pro výroční zprávu školy¹⁷⁶. Výroční zpráva je veřejným dokumentem a jedním z podkladů pro hodnocení školy zřizovatelem.

Externí hodnocení

Hodnocení ČŠI se dle školského zákona má zaměřovat na hodnocení podmínek, průběhu a výsledků vzdělávání, a to podle příslušných školních vzdělávacích programů, dále na naplnění školního vzdělávacího programu a jeho soulad s právními předpisy a rámcovým vzdělávacím programem. ČŠI také vykonává státní kontrolu dodržování právních předpisů, které se vztahují k poskytování vzdělávání a školských služeb, a veřejnosprávní kontrolu využívání finančních prostředků státního rozpočtu. Česká školní inspekce rovněž provádí inspekční činnost na základě podnětů, stížností a petic.

Při hodnocení podmínek, průběhu a výsledků vzdělávání a školských služeb ČŠI vychází ze zásad a cílů vzdělávání stanovených školským zákonem, přičemž základním kritériem hodnocení má být zejména účinnost podpory rozvoje osobnosti dítěte, žáka a studenta a dosahování cílů vzdělávání. Kritéria hodnocení předkládá ministerstvu ke schválení. Schválená kritéria hodnocení jsou zveřejňována. Tato kritéria se průběžně mění. V návaznosti na hodnocení ČŠI jsou školy povinny odstranit zjištěné nedostatky. Výsledky hodnocení školy mohou zřizovatelé zohlednit například při stanovení výše mzdy ředitele.

Inspekční zprávy ČŠI jsou dostupné na webových stránkách ČŠI a mohou je využívat libovolné subjekty. Školy musí výsledky hodnocení ČŠI rovněž zahrnout do své

¹⁷⁶ Dle školského zákona z r. 2004 měly školy povinnost provádět vlastní hodnocení v tříletých intervalech a vytvářet autoevaluační zprávy, od roku 2012 se stává autoevaluace nepovinnou součástí práce školy.

výroční zprávy. S výsledky pracují především zřizovatelé a odbory školství krajských úřadů. Výsledky hodnocení zřizovateli a dalšími subjekty obvykle nejsou zveřejňovány. Výsledky externího hodnocení škol jsou propojeny s financováním v případě soukromých škol, v případě veřejných i soukromých škol propojení s financováním závisí také na přístupu odborů školství krajských úřadů.

Hodnocení ČŠI je negativně ovlivněno absencí jasných dlouhodobých kritérií pro posouzení kvality práce školy, která by byla v pedagogické komunitě sdílena a která by zahrnovala rovněž posouzení pedagogické práce. Kritéria kvality a důraz na pedagogickou práci chybí i v případě zřizovatelů. Podle dostupných výzkumných dat jsou předmětem kontroly externích subjektů (ČŠI, zřizovatel) zejména formální náležitosti školského zákona, čerpání finančních prostředků a plnění povinností správy majetku.

Vlastní hodnocení s pomocí externích subjektů

V ČR působí několik soukromých subjektů, které nabízejí školám evaluační služby (nejznámější je pravděpodobně pražská společnost SCIO). Využívána jsou dotazníková šetření zjišťující zpětnou vazbu k práci školy od žáků, učitelů a rodičů, dále testová šetření, která porovnávají vědomosti a dovednosti žáků jednotlivých škol. Některé z organizací nabízejí rovněž dlouhodobé programy, které monitorují vývoj výsledků vzdělávání (stanovení přidané hodnoty). Podle evidence těchto organizací využívá jejich služby zhruba polovina základních a středních škol.

Na podporu škol v oblasti autoevaluace se v letech 2009-2013 zaměřil projekt Národního ústavu vzdělávání Cesta ke kvalitě financovaný z prostředků ESF. V rámci tohoto projektu byly vytvořeny a standardizovány nástroje na posuzování různých aspektů práce školy (s výjimkou výsledků vzdělávání) a poskytnuty školám.

Nedostatky hodnocení vzdělávacího systému

V oblasti hodnocení práce škol se ČR potýká s několika základními problémy. Již byla zmíněna absence standardů a sdíleného porozumění kvalitě školní práce. Další překážkou je nedostatečná odbornost všech aktérů v oblasti hodnocení. Organizace nabízející školám evaluační služby těží z nepoučenosti ředitelů a zřizovatelů a nabízejí nástroje, které ani v nejmenším neodpovídají standardům běžně dodržovaným v zahraničí (např. standardy *Americké psychologické asociace APA*). Organizace nabízející testy nespecifikují řádně, jaké cíle vzdělávání jsou jejich testy ověřovány a jak má být nakládáno s jejich výsledky, není od nich požadováno, aby kvalitu testů jakýmkoli způsobem prokazovaly. Testy tak slouží jako jakási černá skříňka a jejich výsledky nemohou tudíž sloužit jako zpětná vazba ve vztahu ke školní práci.

12.3.3 Hodnocení práce pedagogických pracovníků

Aspekty hodnocení práce učitelů

Hodnocením učitelů rozumíme proces, jehož cílem je buď vynést soud o zdatnosti učitele nebo mu poskytnout zpětnou vazbu jako podklad pro další zlepšování. Hodnocení učitelů typicky slouží k podpoře dalšího profesního rozvoje a/nebo profesního postupu. Často také slouží jako kontrola učitelovy práce. Různé země používají hodnocení práce učitele s různými cíli:

- Hodnocení za účelem profesního rozvoje: formální proces hodnocení práce učitele, který zajišťuje naplňování profesních cílů učitele i cílů školy. Sem spadají všechny typy hodnocení, které provázejí profesní rozvoj učitele, jako je například certifikace, pravidelné hodnocení nebo povýšení:
 - » Certifikace – proces, který oficiálně prohlašuje učitele za způsobilého vykonávat učitelské povolání. Zpravidla k němu dochází po ukončení přípravné fáze (ve které je učitel zaškolován pod vedením zkušeného učitele mentora) a následném hodnocení na základě certifikačních kritérií. Certifikaci zpravidla udělují externí hodnotitelé. V některých systémech musí učitelé certifikaci pravidelně obnovovat.
 - » Pravidelné hodnocení – zpravidla interní proces školy, který se řídí povinnostmi zaměstnavatele hodnotit výkony zaměstnanců. V některých zemích existují předpisy, které určují, jak má hodnocení učitelů vypadat, v jiných zemích je plně v kompetenci ředitele. Hodnocení může být propojeno s plánováním dalšího vzdělávání, stanovením nových pracovních úkolů nebo rozhodnutím o pracovním nebo platovém postupu.
 - » Atestace spojená s pracovním postupem – je v některých zemích samostatným hodnocením, v jiných je propojena s pravidelným hodnocením učitele
- Odměňování hodnocení, jehož cílem je identifikovat vynikající učitele a tyto učitele odměnit.

Hodnocení práce učitele nabývá na důležitosti s rostoucím důrazem na kvalitu výuky a s množícími se doklady o tom, že kvalita učitele má zásadní dopad na výsledky žáka. Hodnocení práce učitele umožňuje ocenit výborné učitele a zajistit jim kariéerní postup. Pomáhá školám zohledňovat talent, pracovní nasazení a motivaci učitelů a umožnit jim postup v podobě nových profesních příležitostí. To může vést ke zvýšení atraktivity učitelské profese. Hodnocení učitelů rovněž umožňuje školám zajistit kvalitní výuku v každé třídě a zbavit se učitelů, jejichž výkony neodpovídají

požadovaným standardům. Výzkumy ukazují, že učitelé zpravidla hodnocení vítají a že existuje pozitivní vazba mezi hodnocením a pracovními výkony učitelů. V některých systémech vzbuzuje hodnocení obavy, a proto je pojmáno primárně jako nástroj pro poskytování zpětné vazby pro průběžné zlepšování.

Hodnocení učitelů je přikládán v dnešní době velký význam, neboť na učitele jsou kladeny stále vyšší nároky. S neomezeným přístupem k informacím je po učitelích požadováno, aby se kromě tradičních vědomostí zaměřovali rovněž na tzv. „kompetence pro 21. století“ cílené učení, řešení problémů, týmovou práci, kreativní myšlení a podobně, které vyžadují konstruktivistické přístupy. Učitelé se musí naučit používat informační technologie. S rostoucí rozmanitostí žákovských kolektivů a důrazem na inkluzivní vzdělávání se pojí nutnost přizpůsobovat se individuálním potřebám jednotlivých žáků. S tím souvisí potřeba sledovat pokrok jednotlivých žáků a poskytovat jim pravidelnou zpětnou vazbu. Zároveň je od učitelů očekáváno, že se jejich péče o žáky neomezí pouze na školní působení, ale budou působit i mimo školu. Nové styly řízení mají za následek, že se učitelé rostoucí měrou podílejí na řízení školy a jsou aktivními členy autoevaluačních týmů. Vymezení požadavků na kvalitu práce učitele (profesní standardy) a hodnocení práce učitele v souladu s těmito standardy ukazuje učitelům, co je od nich očekáváno, obrací jejich pozornost k důležitým aspektům jejich profesního působení a pomáhá jim se zlepšovat tam, kde je to potřeba.

Současná praxe v ČR v hodnocení práce učitelů

Hodnocení práce učitelů vedením školy

Oblasti hodnocení učitelů se nevěnuje žádný ze základních koncepčních dokumentů, tato oblast není zmiňována v Národním programu rozvoje vzdělávání ani v dlouhodobých záměrech. Hodnocení jednotlivých učitelů se nevěnuje ČŠI, inspektoři při inspekční činnosti pozorují a hodnotí jednotlivé učitele, cílem je ale hodnocení školy jako celku. Formy hodnocení řediteli škol jsou upraveny pouze obecnými pracovně-právními předpisy.

Klíčovou roli v hodnocení práce učitele má ředitel školy. Dle obecných pracovně právních předpisů má zaměstnavatel povinnost hodnotit pracovní výkonnost zaměstnanců a jejich pracovní výsledky. Cíle, charakter hodnocení a použití výsledků ovšem nejsou podrobněji upraveny. Nejčastější formou hodnocení jsou hospitace ředitele nebo jiného člena vedení školy ve vyučovacích hodinách. V řadě škol jsou hospitace prováděny podle univerzálního hospitačního formuláře vyvinutého pedagogů školy. Ředitelé přistupují k hodnocení učitelů na základě svých osobních zkušeností a preferencí, vliv mají také studijní programy, které absolvují v rámci funkčního studia. Hodnocení má nejčastěji charakter kontroly, v poslední době se začínají

uplatňovat další cíle hodnocení: diagnostika vzdělávacích potřeb učitelů, prostředek vzdělávání, nástroj sebereflexe a seberozvoje. Ojediněle se vyskytují rovněž vzájemné hospitace učitelů.

Hodnocení práce učitelů v rámci školních inspekcí

Inspekce ČŠI na jednotlivých školách se konají nepravidelně v intervalu cca 3–5 let, v rámci inspekce není hodnocen každý učitel školy. Hodnocení ČŠI má nejčastěji charakter kontroly, výkon učitele je srovnáván s pomyslným standardním výkonem. Představy o standardním výkonu nejsou v komunitě obecně sdíleny, liší se mezi jednotlivými pedagogy i inspektory. Národní standardy výkonu učitele, které by sloužily jako vodítko při hodnocení práce učitele a sjednotily představy v pedagogické komunitě, nebyly dosud vytvořeny. Výsledky hodnocení ČŠI mohou a nemusí mít důsledky na výši mzdy učitele. Rozhodování o zvýšení/snížení mzdy (případně jiných benefitech) v reakci na výsledky hodnocení ČŠI je v pravomoci ředitele školy.

Certifikace

V ČR se systematickým hodnocením učitelů dle mezinárodních standardů jako součásti certifikačního procesu zabývají pouze dvě nevládní organizace (*Step by step ČR* a *Čtením a psaním ke kritickému myšlení*), které jsou součástí mezinárodní sítě. Získané certifikáty obvykle nemají vliv na další kariéru učitele, ředitel je mohou, ale nemusí zohlednit při přijímání do zaměstnání nebo v nenáročných složkách mzdy. Certifikační proces obou organizací je důkladný a časově i obsahově značně náročný. Proto jím prochází jen malé množství učitelů motivovaných zlepšovat svoji práci. Učitelé, kteří chtějí získat zpětnou vazbu, volí rovněž službu videotréninku, kdy jsou jejich hodiny natáčeny na video a následně rozebírány s vyškoleným „trenérem“.

Nedostatky hodnocení práce učitele

Současný způsob hodnocení práce učitele nevyhovuje mnoha učitelům, neboť se domnívají, že vede k nespravedlivému finančnímu ohodnocení. Ve výzkumu učitelů, který provedla agentura FactumInvenio (2009), vyjádřilo 88 % učitelů souhlas s tvrzením, že „výše platu učitele by se měla odvíjet od objektivně hodnocené kvality jeho práce“, a 64 % učitelů vyjádřilo souhlas s tvrzením, že „současný systém hodnocení výsledků učitelství je zastaralý a nedostatečný“. Stejně jako v případě hodnocení škol, i v případě hodnocení práce učitelů je zásadním nedostatkem absence popisu kvality pedagogické práce i jejího sdíleného chápání. Hodnocení práce učitele ředitelem má zpravidla ad hoc charakter založený na jednorázovém sledování části vyučovací hodiny. Jen velmi malá část českých škol poskytuje pravidelné hodnocení, které poskytuje zpětnou vazbu k celému procesu výuky včetně přípravy a reflexe a k dalším

aspektům práce učitele. Velkým nedostatkem současného stavu je absence propojení mezi vzdělávacími potřebami učitele a dalším vzděláváním.

Aspekty hodnocení práce ředitele

V situaci zvyšující se autonomie ukazují výzkumy rostoucí význam kvality řízení škol pro efektivní vyučování a učení. Řada zemí se snaží posílit kvalitu řízení škol a z toho důvodu se stále častěji setkáváme se zaváděním systémů hodnocení práce ředitele, které mají zajistit sjednocení představ o náležitostech kvalitní práce ředitele v odborné komunitě a pozitivně ovlivňovat profesní postupy ředitelů.

Stejně jako v případě učitelů i v případě ředitelů probíhá hodnocení ředitele v souvislosti s jejich profesním rozvojem, v souvislosti s jejich přijímáním (respektive potvrzováním ve funkci) a v souvislosti s jejich odměňováním. V některých systémech probíhá hodnocení ředitelů podle stejných principů jako hodnocení učitelů, v jiných jsou ředitelé hodnoceni v rámci hodnocení škol.

Cílem iniciativ zaměřených na hodnocení práce ředitelů je zpravidla zajistit, aby se řediteli stávali ti nejkompetentnější pedagogičtí pracovníci, aby byli na svoji úlohu dobře připraveni a aby se dále rozvíjeli a stále zlepšovali svoje profesní dovednosti.

V řadě systémů byly vyvinuty standardy práce vedoucích pracovníků ve školství, podle kterých jsou budoucí ředitelé připravováni a certifikováni. Stejně jako v případě učitelů i v případě ředitelů je smyslem těchto standardů vymezit aspekty kvalitní práce ředitele a zajistit, aby se ředitelé zaměřili na důležité aspekty své práce a aby věděli, jak se mají dále zlepšovat.

Současná praxe v ČR v hodnocení ředitelů

V České republice jsou ředitelé implicitně hodnoceni v rámci hodnocení škol ČŠI, případně zřizovatelem. Hodnocení se zaměřuje zejména na formální náležitosti školského zákona, čerpání finančních prostředků a plnění povinností správy majetku (viz oddíl hodnocení školy). Pedagogickému vedení je věnována minimální pozornost. O důrazu na manažerské aspekty práce ředitele svědčí i obsahy funkčního studia, kterým ředitelé povinně procházejí.

Standardy práce ředitele nejsou definovány. Ředitelé také nejsou na svoji pozici předem cíleně připravováni. Povinnost absolvovat funkční studium vzniká až se jmenováním do funkce.

Přístup k přípravě a hodnocení ředitelů v České republice zřetelně ukazuje podceňování jejich úlohy při zajišťování kvality vyučování a učení. Ředitelé nejsou cíleně

vzdělávání v problematice hodnocení, nejsou rovněž vedeni k poskytování kvalitní a pravidelné zpětné vazby učitelům ve vztahu k jejich pedagogické práci.

12.3.4 Aspekty hodnocení výsledků žáků

Aspekty hodnocení výsledků žáků

Hodnocení výsledků žáků pomáhá zaměřit pozornost na nejdůležitější aspekt vzdělávání – vzdělávací výsledky každého jednotlivého žáka. Získání informací o tom, kde se žáci nacházejí na cestě ke stanoveným cílům a jaký dělají pokrok, je klíčové ve vztahu ke stanovení dalších strategií vyučování a učení. Hodnocením žáků rozumíme proces, při kterém jsou plánovitě a systematicky získávány doklady o učení žáka s cílem vynést soud o výsledcích dosavadního učení nebo podpořit učení, které bude následovat. Hodnocení výsledků žáků může mít buď charakter sumativní, formativní nebo diagnostický:

- Cílem sumativního hodnocení (hodnocení učení) je vynést nějaký soud o výsledcích učení za účelem udělení známky nebo nějakého certifikátu. Nejčastěji je cílem hodnocení žáky motivovat k práci, informovat o stavu jejich vědomostí a dovedností, provést výběr, udělit osvědčení nebo odměnit nejlepší žáky.
- Cílem formativního hodnocení (hodnocení *pro* učení) je identifikovat učební potřeby za účelem prohloubit a lépe zacílit další učení.
- Diagnostické hodnocení je svým účelem podobné hodnocení formativnímu s tím, že zpravidla probíhá na počátku studia s cílem nastavit správný učební program. Diagnostické hodnocení může být také určeno pro žáky, kteří mají nějaké učební obtíže, a má za cíl tyto obtíže specifikovat a navrhnout nápravu.
- V souvislosti s hodnocením výsledků žáků rozlišujeme mezi interním a externím hodnocením. Je důležité si uvědomit, že interní i externí hodnocení může být formativní i sumativní:
- Interní hodnocení je navrhováno a realizováno učitelem žáka a administrováno jako součást běžné školní výuky buď během vyučování nebo po ukončení dílčích výukových celků.
- Externí/standardizované hodnocení je koncipováno mimo školu a administrováno tak, aby výsledky byly srovnatelné mezi žáky různých škol. Externí hodnocení může být zadáváno všem žákům daného ročníku nebo jen některým žákům nebo některým třídám.

V praxi je někdy obtížné rozlišit mezi interním a externím hodnocením – například v situaci, kdy je hodnocení navrhováno externě, ale administrováno a vyhodnocováno učiteli v dané škole.

Při posuzování hodnotícího nástroje je třeba se zaměřit na jeho validitu, reliabilitu, transparentnost a použitelnost:

- Validita se vztahuje k použití výsledků a k závěrům, které z hodnocení vyvozujeme. Každý kvalitní nástroj by měl specifikovat, k jakým účelům slouží a jaké závěry mohou být vyvozovány ze získaných výsledků.
- Reliabilita ukazuje, jak dobře daný nástroj měří. Vysoká reliabilita ukazuje, že nástroj měří stanovené cíle vzdělávání přesně a spolehlivě.
- Transparentnost se vztahuje k dostupnosti informací o ověřovaných vzdělávacích cílech a kritériích použitých pro posuzování žákovských výkonů. Kvalitní nástroj by měl přesně specifikovat, jaké cíle vzdělávání nástroj ověřuje a jak.
- Užitečnost charakterizuje, jak je hodnocení srozumitelné pro učitele, rodiče a žáky a jak je užitečné z hlediska dalšího učení.

Externí zkoušky mají zpravidla podobu testů. U testů je důležité rozlišovat mezi testy ověřovacími a rozlišovacími:

- Ověřovací testy hodnotí, zda žáci dosáhli nějakého vzdělávacího standardu. Zpravidla je tedy výsledek žáků hodnocen dichotomicky: prospěl/neprospěl.
- Cílem rozlišovacích testů je seřadit žáky podle jejich vědomostí a dovedností. Tyto typy testů se používají například v přijímacích zkouškách, kde je cílem vygenerovat pořadí žáků a přijmout určitý počet těch nejlepších.

Oba typy testů se liší svými charakteristikami a typy použitých úloh.

Výzkumy ukazují, že hodnocení významně ovlivňuje vyučování a učení. Toto ovlivnění však může podporovat stanovené cíle nebo s nimi může být v rozporu. Hodnocení například může zvyšovat motivaci žáků ke vzdělávání nebo ji může naopak snižovat. Může zvyšovat angažovanost učitelů v podpoře učení žáků nebo může vést k tomu, že za ně učitelé přestávají cítit zodpovědnost. Může obracet pozornost žáků a učitelů k důležitým cílům vzdělávání nebo může naopak vést k nežádoucí redukci vzdělávacího obsahu. Kvalitní formativní hodnocení podporuje inkluzivní vzdělávání, zveřejňování výsledků škol často vede ke zvyšování nerovností v systému.

Tvůrci vzdělávacích politik se tedy primárně zabývají otázkou, jak koncipovat hodnocení tak, aby mělo blahodárný dopad na vzdělávání. Aktuálním problémem, který

řeší odborníci na měření výsledků vzdělávání i vzdělavatelé, je, jak prostřednictvím hodnocení podpořit výuku k dovednostem pro 21. století. Tyto dovednosti se v plošných hodnoceních, které nejvíce ovlivňují vyučování a učení, téměř nevyskytují. V poslední době se množí pokusy využít informační technologie pro tvorbu takových hodnotících nástrojů, které budou schopny tyto dovednosti hodnotit. Další otázkou, která je aktuálně diskutována, je, jak využít externí hodnocení pro formativní účely a jak vyvážit formativní a sumativní hodnocení, tedy kontrolní a podpůrnou funkci evaluačních aktivit.

Současná praxe v ČR v hodnocení výsledků žáků

Hodnocení výsledků žáků jejich učiteli

V českém vzdělávacím systému jsou žáci tradičně hodnoceni v průběhu celého školního roku. Pravidla pro hodnocení výsledků žáků jsou stanovena ve školním vzdělávacím programu školy a jsou rovněž součástí školního řádu. Provádění hodnocení je výlučně v kompetenci učitelů. Dvakrát ročně dostávají žáci vysvědčení, na kterém je uvedeno hodnocení ze všech předmětů a z chování. Hodnocení výsledků vzdělávání žáka na vysvědčení může být vyjádřeno klasifikačním stupněm (na stupnici 1–5: výborný, chvalitebný, dobrý, dostatečný, nedostatečný), slovně nebo kombinací obou způsobů. O formě hodnocení rozhoduje ředitel školy se souhlasem školské rady. Přestože stále více škol využívá možnosti slovního hodnocení, ve velké většině škol je využívána klasifikace. Výsledná známka je odvozována z dílčích písemných a ústních zkoušení.

Ve svých ŠVP mají školy povinnost popsat způsoby hodnocení žáků a kritéria, která jsou pro hodnocení využívána. Popisy nicméně často zůstávají ve velmi obecné rovině. V českých školách není obvyklé, aby učitelé podrobně specifikovali kritéria, podle kterých budou hodnotit práci žáků, a seznamovali s nimi žáky.

Důraz je tradičně kladen na sumativní hodnocení ve formě známky. Učitelé vycházejí z toho, že známka má rovněž formativní funkci („řekne dítěti, jak na tom je“). Učitelé se v rámci počátečního vzdělávání zpravidla neucí poskytovat žákům systematickou zpětnou vazbu k jejich práci s cílem přesně specifikovat aktuální vědomosti a dovednosti žáka a poradit, jak konkrétně práci zlepšit. Pokud nějakou zpětnou vazbu poskytují, činí tak zpravidla nesystematicky a intuitivně. Hodnocení je založeno na srovnávání žáků mezi sebou, sledování individuálního pokroku je velmi výjimečné. To je způsobeno také absencí, respektive nedostatkem nástrojů, které umožňují přesně specifikovat aktuální úroveň žakových vědomostí a dovedností (nejsou k dispozici standardy ani evaluační nástroje k evaluaci jiných než vědomostních

aspektů žákova výkonu). V ČR působí některé nevládní organizace, které v rámci kurzů dalšího vzdělávání učí učitele poskytovat individuální zpětnou vazbu, jejich výcvikem ale prochází jen malá část učitelů. Situace se však velmi pomalu zlepšuje. Stále častěji se setkáváme i s tím, že dochází k setkáním žáka, rodiče a učitele s cílem zhodnotit práci žáka například prostřednictvím rozhovoru nad žákovským portfoliem a stanovit cíle pro další období. Tyto metody jsou však stále používány menšinou učitelů a škol.

V české škole jsou výuka i hodnocení tradičně zaměřeny na znalosti. Školský zákon z roku 2004 oficiálně zahájil kurikulární reformu, která zavedla do základních a středních škol dvoustupňové kurikulum. Na základě národního kurikulárního dokumentu (RVP) školy koncipují své školní vzdělávací programy. V rámcových vzdělávacích programech, které byly vyvinuty pro předškolní a základní vzdělávání a pro jednotlivé druhy středního vzdělávání, jsou cíle vzdělávání definovány prostřednictvím klíčových kompetencí, které představují souhrn vědomostí, dovedností, schopností, postojů a hodnot důležitých pro osobní rozvoj a uplatnění každého člena společnosti. V RVP pro základní vzdělávání jsou jako cílové uvedeny tyto kompetence: kompetence k učení, komunikativní, k řešení problémů, sociální a personální, občanská, pracovní. Zároveň jsou zde v každém vyučovacím předmětu definovány tzv. očekávané výstupy (pro 5. a 9. ročník). Tyto výstupy jsou pro učitele závazné. Hodnocení se tak zaměřuje převážně na hodnocení vědomostních cílů uvedených v očekávaných výstupech.

Některé školy se nicméně snaží zařadit do hodnocení rovněž klíčové kompetence, zpravidla prostřednictvím sebehodnocení žáků a následného vyjádření učitele. K rozvíjení a hodnocení klíčových kompetencí nejsou učitelé zpravidla připravováni v rámci počátečního vzdělávání a je pro ně obtížné. Ve výuce nejsou kompetence zpravidla rozvíjeny systematicky, ale spíše formou občasných aktivit a projektů.

Snaha zavést standardizované hodnocení v povinném vzdělávání

Na úrovni povinného vzdělávání žáci neskládají žádnou zkoušku. Splnění povinného devítiletého vzdělávání a také získání základního vzdělání žák prokazuje vysvědčením s uvedením těchto údajů. V letech 2011/2012 a 2012/2013 bylo pilotně ověřováno plošné testování žáků v 5. a 9. ročnících povinného vzdělávání. Žáci byli elektronicky testováni z matematiky, českého jazyka, anglického, německého a francouzského jazyka. Testy byly nabízeny ve dvou úrovních obtížnosti. Administrace byly prováděny jednotlivými školami v průběhu jednoho kalendářního měsíce. Oficiálně deklarovaným cílem testování je „poskytnout relevantní zpětnovazebnou informaci o tom, jak

si stojí žáci 5. a 9. ročníků základních škol a odpovídajících ročníků dalších druhů škol v porovnání s externími vzdělávacími normami¹⁷⁷.

Maturitní zkouška

Střední vzdělání je ukončováno zkouškou. Obory vzdělání poskytující střední vzdělání s maturitní zkouškou jsou zakončovány maturitní zkouškou, po jejímž úspěšném složení žák obdrží vysvědčení o maturitní zkoušce, tříleté obory vzdělání poskytující střední vzdělání s výučním listem závěrečnou zkouškou, po jejímž úspěšném složení žák obdrží vysvědčení o závěrečné zkoušce a výuční list, a obory poskytující střední vzdělání závěrečnou zkouškou, po jejímž úspěšném složení žák obdrží vysvědčení o závěrečné zkoušce. Zkoušky mají ve stejných oborech vzdělání obdobnou podobu, stanovení požadavků a hodnocení výkonů žáků je nicméně v kompetenci jednotlivých škol.

Maturitní zkouška ve střední škole poskytující odborné vzdělávání a v konzervatoři se skládá ze zkoušky z českého jazyka a literatury, zkoušky z volitelného předmětu, teoretické zkoušky z odborných předmětů a praktické zkoušky z odborného výcviku. Maturitní zkouška v gymnáziu obsahuje zkoušku z českého jazyka a literatury, zkoušku z cizího jazyka a zkoušku z dalších dvou volitelných předmětů.

Od roku 2011/2012 má maturitní zkouška rovněž externí standardizovanou část. Externí zkouška byla připravována od roku 1997. Oficiálně byla realizace standardizované maturitní zkoušky stanovena školským zákonem z roku 2004, který rozdělil maturitní zkoušku na společnou (standardizovanou) a profilovou část (v kompetenci školy). Podle tohoto zákona měla být maturita spuštěna ve školním roce 2007/2008. V červnu roku 2007 byl novelou školského zákona start nové maturitní zkoušky odložen na rok 2010 a zároveň byla odstartována příprava dalšího modelu, který byl schválen v květnu 2008. Poslední rozhodnutí Poslanecké sněmovny z roku 2009 stanovilo spuštění maturitní zkoušky na rok 2011.

První koncept společné zkoušky byl dvouúrovňový (tedy studenti měli mít možnost volit náročnost zkoušky) a spočíval v povinné zkoušce z češtiny a z cizího jazyka a volitelné zkoušce, ve které studenti měli volit mezi matematikou a tzv. občanským a společenskovědním základem. V roce 2004 se koncept změnil na zkoušku jednoúrovňovou (tedy stejně náročnou zkoušku pro studenty všech maturitních oborů), přičemž volitelné předměty byly obohaceny o tzv. informačně technologický základ a přírodovědně technický základ. V roce 2009 bylo Poslaneckou sněmovnou

177 Předběžná zpráva o průběhu druhé celoplošné generální zkoušky ověřování výsledků žáků na úrovni 5. a 9. ročníků základních škol: <http://www.niqes.cz/Niqes/media/Testovani/Zpr%c3%a1vy,%20reakce,%20ohlasy%202013/Predbezna-zprava-o-prubehu-druhe-celoplosne-generalni-zkousky.pdf>

opět přijato rozhodnutí, že zkouška bude dvouúrovňová a jako 3. povinnou zkoušku společné části může žák volit matematiku, občanský a společenskovední základ nebo informatiku. První i druhá úroveň zkoušky měla opravňovat absolventy ke studiu na vysokých školách i k vykonávání činností podmíněných získáním maturitního vysvědčení. Dvouúrovňová zkouška proběhla na jaře 2011. Žáci povinně skládali zkoušku z českého a cizího jazyka, volitelně z matematiky. Tyto zkoušky byly vyvinuty ve dvou úrovních obtížnosti. Dále měli k dispozici řadu volitelných předmětů v obtížnější úrovni. Zkoušku provázela řada problémů a úspěšných soudních žalob ze strany studentů. V roce 2012/2013 byla administrována opět zkouška jednoúrovňová, ve které žáci povinně maturovali z českého jazyka a povinně volili mezi matematikou a anglickým nebo německým jazykem. I když zkouška v tomto roce proběhla s menšími obtížemi než v roce předcházejícím, stále ji provází celá řada koncepčních nejasností.

Závěrečná zkouška

Střední vzdělání s výučním listem získá žák úspěšným ukončením vzdělávacího programu v délce 2 nebo 3 let denní formy vzdělávání nebo vzdělávacího programu zkráceného studia pro získání středního vzdělání s výučním listem, dokladem je vysvědčení o závěrečné zkoušce a výuční list. Zkouška má praktickou a teoretickou část a je v kompetenci jednotlivých škol. Školám jsou k dispozici jednotná zadání, která mají napomoci ke standardizaci zkoušek v jednotlivých oborech vzdělání. Jednotné zadání má zaručit, že žádná škola nevynechá nic, co je pro obor vzdělání podstatné a co budou žáci potřebovat ve svém povolání. Stejně jako hraje zkouška praktická, při níž žák řeší reálné úkoly a problémy. Témata jsou formulována problémově, aby bylo možno ověřit, zda je žák schopný využít své teoretické znalosti v praxi.

Přijímací zkoušky

Při přechodu na vyšší stupeň škol skládají žáci v některých případech přijímací zkoušky, jejichž náplň je v kompetenci jednotlivých škol. Tyto zkoušky tradičně představovaly důležitý mezník ve vzdělávací dráze a žáci se na ně cíleně připravovali. S populačním poklesem se snižuje četnost přijímacích zkoušek na střední školy, většina studentů je přijímána na obor vzdělání, který si zvolili, bez přijímací zkoušky. Jedinou výjimkou zůstává přijímací řízení na víceletá gymnázia, na které se žáci cíleně připravují v rodině. Některé střední školy využívají přijímací testy soukromých společností, které jsou založeny na testech s výběrem odpovědi a obsahují ještě test studijních předpokladů. Test sestává z komponent hodnotících verbální, kvantitativní a analytické schopnosti a je koncipován podle analogických nástrojů používaných ve Spojených státech (SAT).

Přijímací zkoušky na vysoké školy jsou stejně jako zkoušky na školy střední v kompetenci jednotlivých škol. Řada středních i vysokých škol nakupuje přijímací zkoušky od soukromých společností (zejména od společnosti SCIO), zhusta užívané jsou zejména testy studijních předpokladů. Společnost SCIO rovněž organizuje vlastní zkoušky, ve kterých studenti získávají certifikát o svém umístění v rámci skupiny studentů, kteří se zkoušek zúčastnili. Některé vysoké školy požadují tento certifikát jako součást přijímacího řízení. Studenti zkoušku hradí a mohou ji absolvovat opakovaně a u přijímacího řízení potom předkládají nejlepší výsledek. Tato praxe je předmětem kritiky odborných kruhů jako znevýhodňující méně majetné studenty.

Nedostatky hodnocení výsledků žáků

Interní i externí hodnocení žáků v českých školách vykazují zásadní nedostatky. V případě interního hodnocení se setkáváme zejména s tím, že pedagogové dobře nerozlišují mezi sumativním a formativním hodnocením a neumějí poskytovat kvalitní formativní hodnocení. Zároveň nemají k dispozici potřebnou oporu – kvalitní vzdělávání, standardy, evaluační nástroje. Externí hodnocení momentálně realizovaná státními institucemi zřetelně ukazují, že v České republice chybí na straně státní správy a státních agentur dostatečná odbornost k realizaci standardizovaných hodnocení. Cíle buď nejsou formulovány, nebo jsou formulovány cíle nekonsistentní a protichůdné. Setkáváme se s tím, že použité nástroje neodpovídají deklarovaným cílům: U testování v 5. a 9. třídách je deklarováno porovnávání s externí normou. Tato norma není vypracována, zároveň jsou testy prezentovány nikoli jako ověřovací, ale jako rozlišovací a jsou nabízeny ve více úrovních obtížnosti. V případě maturitní zkoušky žáci skládají jednotnou zkoušku, ale procházejí rozdílným vzděláváním. Testy mají zároveň porovnat výsledky žáků s jakýmsi minimálním standardem (tedy by bylo vhodné použít testy ověřovací), ale zároveň se očekává, že budou sloužit jako podklad pro přijímání na VŠ (zde by bylo třeba použít testy rozlišovací). Výsledky testů budou zveřejňovány a používány pro porovnávání kvality práce škol, nejsou však prezentovány kontextuální informace, které by umožnily zohlednit odlišné podmínky, ve kterých jednotlivé školy pracují.

12.4 SLOVNÍČEK

ČŠI – česká školní inspekce

ŠVP – školní vzdělávací program.

RVP – rámcový vzdělávací program.

Dlouhodobý záměr – Dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy.

Výroční zpráva – Zpráva o stavu a rozvoji vzdělávací soustavy České republiky.

Evaluace – hodnocení (oba termíny jsou v textu používány jako synonyma).

Peer-reviews – hodnocení prováděná kolegy.

12.5 OTÁZKY A ÚKOLY

1. Najděte si dostupné informace o standardizované maturitní zkoušce a testování v 5. a 9. ročnících. Co můžete říci o cílech těchto hodnocení? Co můžete říci o jejich validitě, reliabilitě, transparentnosti a užitečnosti?
2. Podívejte se do nejnovějšího vydání ročenky Education at a Glance. Dozvěděli jste se z ní o českém vzdělávacím systému něco, co vás překvapilo? Jaké informace vás zaujaly?
3. Prostudujte inspekční zprávy několika základních škol. Rozmyslete si, jak byste na ně reagoval/a, kdybyste se nacházel v pozici ředitele/ředitelky školy. Jaké kroky k nápravě byste učinil/a?
4. Vzpomeňte si na svoje školní léta. Dostávalo se vám na základní škole formativního hodnocení? Dozvěděl/a jste se od svých učitelů, co můžete udělat pro zlepšení svých výsledků? Dovedl/a byste jim poradit, jak učinit hodnocení pro žáky informativnější?

LITERATURA

- Košťálová, H., Miková, Š., Stang, J. 2008. Školní hodnocení žáků a studentů se zaměřením na slovní hodnocení. Praha: Portál.
- Looney, J. W. (2011), Integrating Formative and Summative Assessment: Progress Toward a Seamless System? *OECD Education Working Papers*, No. 58, OECD Publishing.
<http://dx.doi.org/10.1787/5kghx3kbl734-en>
- Morris, A. (2011) Student Standardized Testing: Current Practices in OECD Countries and a Literature Review, *OECD Education Working Paper*, No. 65.
- OECD. 2013. *Synergies for Better Learning: An International Perspective on Evaluation and Assessment*. Paris: OECD.
- Santiago, P., Gilmore, A., Nusche, D., Sammons, P. 2012. *OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education: Czech Republic*. OECD Publishing. Paris: OECD. Available online at: <http://www.oecd.org/dataoecd/33/47/49479976.pdf>.
- Standardy pro pedagogické a psychologické testování. 2001. Praha: Testcentrum.

13 ŘÍZENÍ ČESKÉHO VYSOKÉHO ŠKOLSTVÍ

Jan Kohoutek a kol.

ABSTRAKT

Po úvodní obecné části charakterizující principy, dle kterých stát uplatňuje svůj vliv ve vysokoškolských systémech, kapitola dále představuje základní teoretické koncepty řízení vysokých škol vč. rozdílů mezi nimi. Poté je popsán vývoj mechanismů řízení českého vysokého školství po roce 1989 vč. zákonných pravomocí hlavních aktérů. V závěrečné části jsou tyto mechanismy zasazeny do kontextu teoretických poznatků o modelech řízení vč. společných a rozdílných charakteristik a jejich vlivu na celkový způsob fungování českého vysokého školství.

13.1 ÚVOD

Klasické evropské univerzity dlouho existovaly jako samosprávná společenství učitelů a studentů ve značné nezávislosti na státu. Teprve koncem 18. a počátkem 19. století začaly některé absolutistické státy výrazněji uplatňovat svůj vliv i na tyto instituce, ale ještě v 50. letech 20. století v zemích západní Evropy neexistovala žádná všeobecně přijímaná koncepce role státu při řízení vysokých škol a „vládní intervence byly prováděny spíše ad hoc a postupně“ (De Boer, Goedegebuure, 2003), a to i přes postupný nárůst počtu studentů.

Změna tohoto stavu, vedoucí k vyšší centralizaci, formalizaci a intenzitě státních zásahů do řízení vysokých škol, začala být v zemích západní Evropy patrná od konce 60. let minulého století. Avšak již o dekádu později, kdy „schopnost národních vlád formovat společnost za pomoci důsledného řízení z centrální úrovně začala být stále více zpochybňována v důsledku selhání některých aktivit, jako např. jednotných vládních intervencí“ (Hall, 1980), došlo též vlivem myšlenek neo-liberalismu k postupné decentralizaci řídicích pravomocí státu a jejich přesunu na úroveň vysokých škol. „Pevná víra v užitečnost regulace, plánování a centrální koordinace, charakteristická pro 70. léta, tak byla nahrazena filozofií přisuzující vládě skromnější roli.“ (Goedegebuure et al, 1994.)

Tento proces decentralizace je v odborné literatuře často označován jako „znovuvymezení vlády“ (*reinveting government*) a znamená zachování státního vlivu

na určování koncepčního vývoje vysokého školství pomocí distribuce majoritního dílu finančních prostředků vysokým školám při současném přesunu zodpovědnosti za růst, inovaci a konkurenceschopnost na vedení vysokých škol.

V zemích střední a východní Evropy začal proces „znovuvymezení vlády“ po pádu komunistických režimů v období na přelomu 80. a 90. let minulého století jako odezva na do té doby uplatňovaný direktivní způsob řízení vysokých škol z centrální úrovně. Hlavní rozdíl oproti západní Evropě tak nespočíval ani tak v příčinách a důsledcích, jako v rychlosti: „znovuvymezení vlády“ v oblasti řízení vysokých škol proběhlo *v jednotkách let oproti více než jedné desítce let – revoluce oproti evoluci*. Další výrazný rozdíl spočívá v „počátečních podmínkách“, daných úrovní finančních prostředků a stavem rozvoje vysokého školství kolem roku 1990, od kterých se změny v následujících letech odvíjely. Cílem této kapitoly je tak představit hlavní specifika, jež v oblasti řízení přinesl vývoj českého vysokoškolského systému po roce 1989, a zasadit tato specifika do obecných charakteristik modelů řízení vysokých škol.

13.1.1 Modely řízení vysokých škol

Na konci 80. a v průběhu 90. let minulého století jasně začalo docházet ke změně vztahů mezi státem a vysokými školami a povaha intervencí státu do činností vysokých škol se změnila.

V literatuře týkající se řízení vysokého školství je z této doby nejčastěji citován Burton Clark a jeho typologie (Clark, 1983). Různé typy řízení vysokého školství se při tom demonstrují na tzv. Clarkově trojúhelníku, jehož vrcholy představují tři teoretické možnosti řízení vysokého školství: první prostřednictvím vysoce centralizované státní autority (vrchol S), druhý na základě vlivu trhu (vrchol T) a třetí řízení akademickou oligarchií (vrchol A). V praxi ani jedna z těchto možností neexistuje v čisté podobě, nejrůznější kombinace uvedených vlivů je možno znázornit jako body uvnitř trojúhelníku, přičemž případ, kdy jsou všechny vlivy do vysoké míry vyvážené, odpovídá jeho středu.

Uvedené období je označováno jako období rozvoje hodnotícího státu (*evaluative state*), pro které je charakteristické přerozdělení funkcí mezi vládami a vysokými školami (tj. pohyb po straně Clarkova trojúhelníku mezi vrcholy S a A) tak, že stát si ponechává ve své kompetenci celkové strategické řízení a kontrolu na této úrovni. „Evaluative state“ je spojován s rozvojem přidělování nepoložkovaných finančních prostředků (*lump sum budgeting*), s kontraktovým financováním, s narůstající důležitostí produktivity akademických pracovníků, s přesunutím odpovědnosti za strategický rozvoj institucí na jejich vedení podporované profesním managementem. Zamýšlené, ale i nezamýšlené změny vedou tedy k posunu od státního řízení

ke státnímu dozoru (dohledu) nad terciárními vzdělávacími systémy (File, Goodegebuure: Real-time Systems, 2003).

Proto se novější literatura často soustřeďuje jen na změny ve vztahu státu a vysokých škol (vliv trhu se považuje za známý a nepodléhající velkým změnám) a zabývá se přechodem mezi dvěma modelovými způsoby řízení vysokých škol: mezi *modelem státního řízení (state control model)* a *modelem státního dohledu*¹⁷⁸ (*state supervising model*). (Neave, Van Vught: 1991) *Model státního řízení* lze charakterizovat přímou kontrolou vlády a jí podřízených složek nad všemi činiteli, které ovlivňují dynamiku rozvoje vysokého školství (podmínky přijímání studentů, podmínky absolvování včetně obsahu státní závěrečné zkoušky, obsah a skladba studijních programů, studijní a zkušební řád, způsob jmenování a přijímání akademických pracovníků apod.). Pro *model státního dohledu* je charakteristické, že se vláda a jí podřízené složky soustřeďují na formulaci obecné strategie rozvoje vysokého školství resp. terciárního vzdělávání. Jako majoritní poskytovatelé finančních prostředků požadují od vysokých škol záruky jejich efektivního využívání, zejména formou monitorování a hodnocení kvality jimi prováděných činností.

13.1.2 Olsenova typologie

Ačkoli výše uvedené dva modelové způsoby řízení plní svou funkci pokud jde o základní vymezení role státu na řízení vysokých škol při mezinárodních komparacích, jejich statická povaha se příliš nehodí pro popsání komplexity a dynamiky změn, jimiž je proces řízení ve vztahu stát – vysoká škola charakterizován. Pro zachycení komplexity a dynamiky změn řídicího procesu je proto vhodnější využít Olsenovu typologii (Gornitzka, Maasen, 2002), zahrnující čtyři rozdílné typy/modely vztahu státu a vysokých škol:

1. Model vládního řízení (*the sovereign steering model*) – sektor vysokého školství je považován za vládní nástroj pro dosažení politických, ekonomických nebo společenských cílů státu. Tohoto cíle může být z pozice vlády nejlépe dosaženo pevnou kontrolou nad řízením vysokých škol se silným důrazem na jejich odpovědnost vůdčím politickým autoritám. Řízení vysokých škol se tedy soustřeďuje na implementaci politických cílů vysokoškolské vzdělávací politiky; autonomie (samostatnost) vysokých škol je silně omezena.
2. Model institucionálního řízení (*the institutional steering model*) – hlavním posláním vysokých škol je zachování a ochrana tradičních akademických hodnot proti zásahům státní moci, přičemž řízení vysokých škol je v převážné míře ponecháno v rukou jejich vedení (zejména rektora). Vztah vysokých škol a státu je založen na tradičně sdíleném pravidlu vzájemné neintervence (dá přirovnat ke vztahu státu

¹⁷⁸ Též nazývaný *model nepřímého řízení (steering from distance model)*.

a tradičních univerzit), přičemž stát uznává důležitost role vysokých škol ve společnosti a zajišťuje jejich ochranu před měnícími se vlivy trhu.

3. Model korporativně-pluralitního řízení (*the corporate-pluralist steering model*) – řízení vysokých škol reflektuje prioritní zájmy jednotlivých organizovaných zúčastněných skupin (*stakeholders*) tj. studentské unie, školských odborů, profesních asociací, regionálních autorit apod., jenž mají všechny reálný vliv na určování vysokoškolské politiky. Stát prostřednictvím příslušného ministerstva je tak pouze jednou z těchto zúčastněných skupin. Hlavní část řídicích pravomocí je pak soustředěna do rukou veřejných rad a komisí s pluralitním zastoupením jednotlivých skupin, limitujících tak výkonnou a zákonodárnou roli vlády a parlamentu.
4. Model řízení supermarketu (*the supermarket steering model*) – rozhodovací pravomoci státu jsou omezeny na minimum, neboť se předpokládá, že prakticky všechny státní aktivity v oblasti řízení vysokých škol budou v konečném důsledku méně efektivní, než řídicí aktivity samotných vysokých škol odvíjející se od znalosti a působení pravidel trhu. Hlavním posláním vysokých škol je tak poskytování a prodej výukových a výzkumných služeb, jejichž hodnotícími kritérii jsou výkonnost, efektivita, flexibilita a schopnost přežití v měnících se podmínkách.

Žádný z uvedených modelů řízení v realitě neexistuje přesně ve výše popsané podobě. Typické je naopak vzájemné prolínání a kombinace prvků jednotlivých modelů, stejně jako jejich proměnnost v čase. To lze demonstrovat na Clarkově trojúhelníku i na dalších uvedených modelech, včetně Olsenovy typologie, kde základem jejího použití je právě kombinace prvků jednotlivých modelů.

Autoři komparativní studie zpracované v rámci projektu OECD *Thematic Review of Tertiary Education* (OECD, 2008) uvádějí k problému řízení vysokých škol důležité skutečnosti, které je potřeba vzít v úvahu při diskusích o této problematice:

- Změny v řízení vysokého školství (terciárního vzdělávání) se odehrávají v kontextu zásadních změn řízení veřejných služeb a jsou tímto vývojem silně ovlivňovány.
- Je potřeba zdůraznit, že neexistuje jen jeden efektivní model řízení terciárního vzdělávání nebo globální příklad dobré praxe, který by mohl být obecně využit. Je tomu spíše naopak, použitelné příklady by měly být odvozeny od národních tradic a národních modelů.
- Je však možné vyjádřit základní principy, které úspěšné řízení vyžaduje: dostatečná kapacita pro formulování vize v systému vysokého školství, vhodné nástroje pro její implementaci a způsoby monitorování, jak řízení funguje.

Soustředíme-li se na Evropu, pak je potřeba vnímat též silný vliv Boloňského procesu v oblasti zajišťování kvality prostřednictvím *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the EHEA*, který se nutně v řízení systému vysokého školství dříve či později objeví.

13.2 ŘÍZENÍ ČESKÉHO VYSOKÉHO ŠKOLSTVÍ

V oblasti řízení vysokých škol se logicky rozlišují dvě úrovně: řízení na úrovni vlastní vysoké školy a řízení vysokých škol z úrovně státu. Vzhledem k celospolečenskému, a v mnoha ohledech strategickému významu vysokých škol si každý stát vůči nim ponechává či osobuje větší či menší řídicí kompetence. Míra těchto kompetencí (či státní ingerence do chodu vysokých škol) se během historického vývoje měnila v závislosti na politickém, kulturním či ekonomickém stavu společnosti a mění se dosud.

13.2.1 Období 1990 - 1998

Základním státním nástrojem pro řízení vysokých škol je vydání zákona o vysokých školách. V něm se formulují jak vztahy státu a vysokých škol, tak pravidla činnosti vysokých škol samotných, jejich organizace a řízení, práva a povinnosti učitelů, dalších pracovníků a studentů atd. Už samo pojetí tohoto zákona (spíše rámcový či naopak podrobný) a jeho struktura vypovídají o tom, jak silně hodlá stát regulovat činnost vysokých škol a zasahovat do ní, na co klade důraz, čemu dává přednost apod.

U nás je za zlomový právek považován *zákon č. 172/1990 Sb. ze dne 4. května 1990, o vysokých školách*, v němž se odrážejí zásadní politické změny, k nimž došlo po listopadu 1989. Vzhledem k tehdejšímu státoprávnímu uspořádání se jednalo o zákon Federálního shromáždění, stejně jako tomu bylo v případě předcházejícího zákona č. 39/1980 Sb.

Uvedeme zde hlavní změny, které zmíněný zákon přinesl v oblasti řízení vysokých škol.

Primárním řídicím aktem vůči vysoké škole je její zřízení. Zatímco podle zákona z roku 1980 se vysoké školy mohly zřizovat (příp. slučovat, rozdělovat nebo rušit) zákonem Federálního shromáždění, zákon z r. 1990 tuto zřizovací pravomoc svěřil národním radám v České a Slovenské republice. (Tato decentralizační tendence nebyla zcela důsledná, např. jmenování rektorů a profesorů zůstalo podle platné ústavy v kompetenci prezidenta ČSFR. Kandidáta na rektora ovšem navrhoval nově zřízený akademický senát, nikoli federální vláda, jak tomu bylo před tím.) Fakulty, na které se vysoké školy zpravidla členily, byly podle zákona z roku 1980 zřizovány

nařízením vlády ČSSR¹⁷⁹, zákon z roku 1990 tuto kompetenci přenesl na akademický senát vysoké školy (k návrhu na zřízení se vyjadřovala Akreditační komise – viz dále).

Vysoké školy byly podle zákona z roku 1980 státními rozpočtovými organizacemi a zůstaly jimi i po roce 1990. (Zákon č. 172/1990 Sb. to výslovně neuvádí, říká však, že vysoké školy a fakulty [!] jsou právníckými osobami a jsou financovány za státních zdrojů).

Ústředními orgány státní správy pro vysoké školy zůstala podle tzv. kompetenčního zákona č. 2/1969 Sb. republiková ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy¹⁸⁰. Jejich kompetence byly ovšem silně omezeny.

Podle zákona č. 39/1980 Sb. nebyly např. kompetence ministra školství vymezeny taxativně, ale exemplárně. Ministr tak zejména:

- stanovil zásady rozvoje vysokých škol podle potřeb budování rozvinuté socialistické společnosti a zabezpečoval jejich uskutečňování,
- stanovil pro vysoké školy základní úkoly ve výchovněvzdělávací, vědecké nebo umělecké, odborné, výzkumné, vývojové, tělovýchovné a sportovní činnosti a v branné výchově,
- stanovil organizaci jednotlivých vysokých škol, územní rozmístění studijních oborů¹⁸¹, učební plány, učební osnovy a schvaloval ediční plány vysokoškolských učebnic a příruček,
- usměrňoval spolupráci vysokých škol se společenskou praxí,
- řídil kádrovou a personální práci na vysokých školách, stanovil systemizaci pracovních míst a kvalifikační složení pracovníků vysokých škol,
- organizoval a koordinoval styky vysokých škol se zahraničními vysokými školami, jinými vědeckými, odbornými, výzkumnými a vývojovými nebo uměleckými zařízeními v zahraničí,
- stanovil pro vysoké školy úkoly vyplývající ze státního plánu rozvoje národního hospodářství a ze státního rozpočtu a

179 Zřizování fakult vládním nařízením mělo svou logiku: se zřízením byly zpravidla spojeny finanční náklady, které mohla vláda zajistit snáze než kdokoliv jiný.

180 V roce 1980 ještě existovalo samostatné ministerstvo pro mládež a tělovýchovu, které bylo později sloučeno s ministerstvem školství.

181 Obsah studia byl stanoven studijními obory (v dnešní terminologii studijními programy), soustavu studijních oborů na vysokých školách stanovila vláda ČSSR nařízením. Učební plány měly obsahovat studijní předměty a základní formy výchovně vzdělávací činnosti celého studia rozložené na jednotlivé ročníky a semestry.

- zabezpečoval kontrolu veškeré činnosti vysokých škol, plnění jejich plánů a rozpočtů a dodržování zákonů a jiných právních předpisů.

Takto široce formulované kompetence zaručovaly ministrovi školství i *de jure* téměř neomezený vliv na vše, co se na vysokých školách odehrávalo, nehledě na faktický vliv orgánů KSC všech stupňů. Zákon mu ještě konkrétně přiřkl právo vydávat statuty vysokých škol a jmenovat prorektory a kvestory vysokých škol a děkany fakult (obojí na návrh rektora). Proděkany jmenoval rektor.

Ministerstvo jako celek mělo za úkol provádět na vysokých školách inspekci, jejímž hlavním posláním bylo kontrolovat plnění úkolů ve výchovně vzdělávací činnosti, pomáhat funkcionářům a učitelům vysokých škol při odstraňování zjištěných nedostatků, popřípadě předkládat ministrovi návrhy na jejich odstranění.

Zákon č. 172/1990 Sb. výše uvedené kompetence z větší části buď zrušil nebo přenesl přímo na vysoké školy (vnitřní organizace jednotlivých vysokých škol, volba studijních oborů¹⁸² a jejich obsah, personální záležitosti, zahraniční styky a vnější vztahy). Ministerstvu nadále zůstala obecná povinnost vytvářet podmínky pro rozvoj vysokých škol a vysokoškolského vzdělávání, koordinovat činnost vysokých škol, rozdělovat finanční prostředky jednotlivým vysokým školám¹⁸³ a kontrolovat jejich využití. Nově přibyla povinnost registrovat statuty vysokých škol (ty před tím neexistovaly) a oprávnění odebrat na návrh nebo po vyjádření akreditační komise (která byla tímto zákonem zřízena) vysoké škole nebo fakultě právo konat státní a rigorózní zkoušky v příslušných studijních oborech či právo konat habilitační řízení a řízení ke jmenování profesorů. Zrušena byla rovněž inspekce na vysokých školách.

Tento zákon zavedl do našeho vysokoškolského systému též dva nové orgány. Byly to předně akreditační komise, které jakožto své poradní orgány zřizují republikové vlády. Jejich úkoly byly vymezeny velmi stručně: vyjadřují se k návrhům na zřízení, sloučení, rozdělení a zrušení vysokých škol a fakult a navrhují ministerstvu odebrat vysokým školám nebo fakultám práva konat státní a rigorózní zkoušky v příslušných studijních oborech či právo konat habilitační řízení a řízení ke jmenování profesorů¹⁸⁴ nebo se k takovým návrhům vyjadřovat. Rozhodnutí v těch to záležitostech příslušelo ministerstvu (viz výše). Zákon nikde nestanovil, za jakých okolností by k takovémuto odebrání práv mělo docházet a v praxi k němu skutečně docházelo velmi zřídka.

Dalším orgánem byla Rada vysokých škol (opět v ČR a SR). Tyto orgány vznikly spontánně počátkem roku 1990 a zákon jejich existenci pouze potvrdil. Označil je za

182 Míněny jsou zřejmě studijní programy.

183 Tato kompetence nebyla v zákonu č. 39/1980 Sb. výslovně uvedena, vyplývala však z jiných právních předpisů a z postavení vysokých škol jako státních rozpočtových organizací.

184 Studijní obory a obory habilitačního a profesorského řízení si vysoké školy volily samy, byly pouze povinny je uvést ve svých statutech.

orgány samosprávy vysokých škol (i když faktickou samosprávu nevykonávaly), stanovil jejich složení a právo vyjadřovat se ke složení akreditačních komisí a k návrhům příslušného ministerstva na rozdělení finančních prostředků jednotlivým vysokým školám i k dalším návrhům a opatřením týkajícím se vysokých škol.

Na straně státu tedy zůstal vlastně jediný řídicí nástroj, a to finance. Poté, co bylo v roce 1992 zavedeno rozdělování tzv. neinvestičních prostředků podle počtu studentů a finanční náročnosti fakult (rozdělených do několika kategorií), ministerstvu mnoho prostoru pro uplatňování řídicí funkce nezbývalo. Vlivná ekonomická komise Rady vysokých škol dbala na to, aby se finanční prostředky rozdělovaly podle transparentních pravidel. Z řídicího nástroje se záhy stal nástroj „brzdící“ - bylo nutno stanovit maximální meziroční nárůst prostředků pro jednotlivé vysoké školy (např. 5 %), aby se zabránilo prudkému nárůstu počtu studentů a tím i finančních prostředků na některých vysokých školách. Přesto se tento způsob financování ukázal jako velký pokrok oproti předchozímu způsobu, kdy se prostředky rozdělovaly do značné míry na základě politického vlivu jednotlivých rektorů. Větší vliv mělo ministerstvo na rozdělování investičních prostředků a mohlo touto cestou prosazovat strategické cíle, např. podporu nově založených vysokých škol a fakult.

Ministerstvo ve spolupráci s Radou vysokých škol vytvořilo sice malý, nicméně užitečný a účinný finanční nástroj Fond rozvoje vysokých škol. Malá část finančních prostředků určených pro vysoké školy se rozdělovala na projekty, o které soutěžily vysoké školy a fakulty (reálně řešitelské týmy na těchto institucích). Projekty měly podporovat inovace studijních programů, vybavení výpočetní technikou a dalšími pomůckami, vybavení knihoven apod. Tím, že do přípravy projektů a jejich posuzování a posléze hodnocení byl zapojen široký okruh akademických pracovníků, přispěl Fond rozvoje vysokých škol významně k aktivizaci akademické obce na českých vysokých školách.

Mnohem větší změny však zákon č. 172/1990 Sb. zavedl v oblasti řízení na úrovni vysokoškolských institucí. V prvních dvou paragrafech prohlásil vysoké školy za samosprávné a členům akademické obce (učitelům, vědeckým pracovníkům a studentům) zaručil akademické svobody (včetně nedotknutelnosti akademické půdy). Zachoval tradiční akademické funkcionáře rektor, proreктоři, děkan, proděkan a ponechal jim v zásadě stejné řídicí kompetence, ale zkrátil jejich funkční období z pěti roků na tři roky. Zavedl však nový, „zastupitelský“ orgán, akademický senát, a to jak na úrovni vysoké školy, tak na úrovni fakult. (Akademické senáty vznikaly na vysokých školách spontánně již před přijetím tohoto zákona.) V zákonu bylo uvedeno, že akademický senát vysoké školy/fakulty se skládá z volených zástupců akademické obce vysoké školy/fakulty, přičemž v akademickém senátu vysoké školy má být každá fakulta zastoupena stejným počtem členů. Členy akademických senátů nemohli být akademičtí

funkcionáři, mohli se však účastnit jednání s poradním hlasem. Žádná další omezení týkající se např. počtu studentů zákon nestanovil. Všechny další podrobnosti ohledně složení, způsobu volby, délky funkčního období a pravidel jednání měl stanovit statut vysoké školy/fakulty.

Akademický senát vysoké školy získal řadu kompetencí, které v té či oné míře dříve příslušely ministru školství, nebo dokonce federální vládě:

- zřizovat, slučovat, rozdělovat a zrušovat fakulty (k těmto návrhům se vyjadřovala Akreditační komise),
- volit kandidáta na rektora,
- schvalovat návrhy rektora na jmenování prorektorů,
- schvalovat rozpočet, statut vysoké školy a statuty fakult a složení vědecké rady vysoké školy.

Analogické kompetence vzhledem k příslušným fakultám získaly akademické senáty fakult, navíc pak právo schvalovat studijní programy a počet a strukturu pracovníků fakulty (statut fakulty pouze navrhovaly). Jak v případě vysokých škol tak fakult byly kompetence akademických senátů uvedeny demonstrativním způsobem (uvozeny slovem „zejména“) – podobně jako tomu bylo u kompetencí ministra školství v zákonu č. 39/1980 Sb. To vedlo občas v praxi ke kompetenčním sporům mezi senátem a rektorem resp. děkanem.¹⁸⁵

Dalším akademickým orgánem se stala vědecká rada vysoké školy/fakulty (na uměleckých vysokých školách nazývaná umělecká rada). Vědecké rady na obou úrovních existovaly i podle předchozího zákona, jejich složení však odpovídalo spíše dnešnímu kolegiu rektora/děkana doplněnému o další učitele a pracovníky vysoké školy/fakulty, odborníky z praxe, zástupce společenských organizací a studenty. Vědecké rady byly poradními a iniciativními orgány, vyjadřovaly se též k návrhům na jmenování docentů a profesorů. Tato funkce jim v zásadě zůstala i podle zákona č. 172/1990 Sb., byla však výrazně posílena. Vědecká rada fakulty získala právo hlasovat o výsledku habilitačního řízení, docenty pak jmenoval rektor. O návrhu na jmenování profesorem rozhodovala vědecká rada vysoké školy, . profesory i nadále jmenoval prezident republiky. Složení vědeckých rad se změnilo v tom směru, že členové byli jmenováni rektorem/děkanem (se souhlasem příslušného senátu) z řad učitelů, vědeckých

¹⁸⁵ Je třeba poznamenat, že motivace pro demonstrativní výčet kompetencí byla v uvedených případech zásadně odlišná. Zákon v roce 1990 zaváděl do řízení vysokých škol nový orgán, který měl být nositelem samosprávných a demokratických tendencí. Jelikož bylo obtížné předvídat všechny problémy, které bude nutno na vysoké škole řešit, byl preventivně poskytnut větší prostor v rozhodování akademickému senátu než rektorovi nebo děkanovi. U ministra školství šlo v roce 1980 o to, aby mohl na vysokých školách zasahovat prakticky do všeho.

pracovníků a dalších významných odborníků, přičemž dalších významných odborníků mohla být nejvýše jedna třetina z celkového počtu členů vědecké rady.¹⁸⁶

Zákon č. 172/1990 Sb. ještě stručně uvádí funkce kvestora a tajemníka fakulty, kteří zabezpečují hospodářský a správní chod vysoké školy/fakulty (zákon č. 39/1980/Sb. pojednával navíc i o funkci vedoucího katedry a ředitele ústavu marxismu-leninismu). Zákon nezavedl žádnou klasifikaci vysokých škol, pouze v seznamu vysokých škol a fakult uvedeném v příloze převzal třídění na vysoké školy univerzitní, technické, ekonomické, zemědělské, umělecké a vojenské. Do skupiny univerzitních vysokých škol bylo zařazeno i 7 samostatných pedagogických fakult, které získaly postavení vysokých škol. Na vysoké školy bohoslovecké¹⁸⁷ a bohoslovecké fakulty a na vysoké školy umělecké se některá ustanovení zákona vztahovala „přiměřeně“ (což bylo někdy chápáno tak, že se na ně nevztahují vůbec).

Z uvedeného srovnání je zřejmé, že zákon č. 172/1990 Sb., přinesl v oblasti řízení vysokých škol zásadní změny směrem k decentralizaci a demokratizaci, a to jak na úrovni státu, tak samotných institucí. Vysoké školy získaly nebývalou míru samostatnosti, i když z ekonomického hlediska zůstávaly státními rozpočtovými organizacemi.¹⁸⁸ Tím, že zákon značně omezil řídicí kompetence ministerstva ve prospěch akademické samosprávy, charakter státních organizací rychle ustupoval do pozadí.

Jelikož státní správu v oblasti vysokých škol zákon přenesl výlučně na republikovou úroveň, nepřinesl zánik ČSFR a vznik dvou samostatných států, České republiky a Slovenské republiky k 1. 1. 1993 v řízení vysokých škol žádnou změnu.

Přechod k akademické samosprávě uvnitř institucí však nebyl bez problémů. Jelikož zákon ponechal podrobnosti voleb do akademických senátů na statutech, které ovšem měly schválit akademické senáty, nebylo jasné, jak z tohoto uzavřeného kruhu vystoupit. Situaci řešily většinou spontánně vzniklé akademické senáty, které měly v očích akademické obce dostatečnou legitimitu, aby schválily nové statuty, podle nichž pak mohly být vypsány řádné volby. S ohledem na význačnou roli, kterou v listopadu 1989 sehráli studenti vysokých škol, dostalo se jim v „prozatímních“ a pak i v řádně zvolených senátech význačného zastoupení, často až padesátiprocentního. Studentům se však zároveň začaly rychle otevírat dříve netušené možnosti studia v zahraničí nebo uplatnění v politickém životě či jinde, takže řada studentů, kteří se angažovali v listopadových událostech, ztratila o činnost v akademických senátech

186 Z dikce zákona není úplně zřejmé, kdo mají být oni „další“ významní odborníci. Z celkové souvislosti lze dovodit, že učiteli a vědeckými pracovníky jsou míněni členové akademické obce dané vysoké školy/fakulty, zatímco další významní odborníci členy této akademické obce nejsou.

187 Žádná taková vysoká škola v době schvalování zákona neexistovala.

188 Několik vysokých škol přešlo v 90. letech na formu příspěvkové organizace a získala tak možnost poněkud volnějšího nakládání s finančními prostředky ze státního rozpočtu. Na faktickém ekonomickém postavení těchto vysokých škol se však mnoho nezměnilo.

zájem. Postupně též klesala volební účast při volbách do akademických senátů, což jim na prestiži v očích akademických funkcionářů nepřidávalo.

Nemalé komplikace vyvolávala právní subjektivita fakult, která se do zákona prosadila jako reakce na předchozí direktivní řízení ze strany mnoha rektorátů. Na některých vysokých školách bylo obtížné dosáhnout dohody fakult v záležitostech, kde bylo třeba, aby vysoká škola vystupovala jednotně (např. v oblasti zahraničních styků nebo investiční výstavby). Hrozilo nebezpečí, že se vysoké školy stanou volným seskupením (jakousi konfederací) nezávislých a často soupeřících fakult. Obecně se však rozsáhlá akademická samospráva osvědčila, akademické obce na vysokých školách dokázaly, že je možno řídit vysoké školy bez byrokratických zásahů státní správy.

Zároveň se stávalo zřejmým, že zákon č. 172/1990 Sb. má kromě nesporných předností i některé nedostatky: v řadě případů se právní úprava ukázala jako příliš rámcová, některé situace nebyly řešeny vůbec nebo jen nedostatečně (např. pojetí bakalářského studia jako „obsahově ucelené části vysokoškolského studia“). V oblasti řízení bylo třeba přesněji vyvážit kompetence akademických funkcionářů a akademických orgánů, především akademických senátů. Ministerstvo proto ve spolupráci s Centrem pro studium vysokého školství a dalšími odborníky začalo připravovat novou právní normu pro oblast vysokého školství, která by nejen upřesnila stávající zákon o vysokých školách, ale reflektovala by i měnící se situaci, především rychlý nárůst počtu studentů. Přicházely rovněž nové podněty ze zahraničí. Původní představa, že nový zákon bude vypracován do dvou let, se ukázala i z politických důvodů jako nereálná: návrh zákona o terciárním vzdělávání z roku 1995 nezískal ani předběžnou politickou podporu. Nový zákon o vysokých školách se podařilo prosadit až v roce 1998 (zákon č. 111/1998 Sb.), většina jeho ustanovení nabyla účinnosti 1. ledna 1999.

13.2.2 Období po roce 1998

Zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů je mnohem podrobnější než byl předchozí zákon č. 172/1990 Sb. (Ukazuje to již pouhé porovnání počtu paragrafů: 109 oproti předchozím 45.) Přispěla k tomu i legislativní zásada, že vše důležité má být uvedeno v zákonu, vyhlášky nemají být pokud možno vůbec a mají řešit pouze technické podrobnosti. Z tohoto důvodu byla do zákona č. 111/1998 Sb. zahrnuta např. veškerá pravidla týkající se habilitačního řízení a řízení ke jmenování profesorem, která byla do té doby obsažena ve vyhlášce.

Zákon byl od roku 1998 již devatenáctkrát novelizován, často v souvislosti s přijetím jiných zákonů. V oblasti řízení však nedošlo k podstatným změnám. Budeme se ovšem zabývat současným platným zněním.

V oblasti organizace vysokých škol přinesl zákon č. 111/1998 Sb. zásadní změnu:

- stávající vysoké školy (s výjimkou vojenských vysokých škol a Policejní akademie) se z rozpočtových nebo příspěvkových organizací staly právními osobami *sui generis*, v zákoně podrobně popsány a nazvány veřejné vysoké školy, kterým stát převedl do vlastnictví majetek, ke kterému měly do té doby právo užívání; jejich fakulty zároveň ztratily právní subjektivitu;
- vojenské a policejní vysoké školy byly označeny jako státní vysoké školy; vojenské vysoké školy (později spojené do jediné, Univerzity obrany) se staly součástí organizační složky státu Ministerstva obrany, policejní vysoké školy (v současné době existuje také pouze jedna, Policejní akademie ČR) se staly přímo organizačními složkami státu¹⁸⁹;
- zákon umožnil vznik soukromých vysokých škol.

Těmto změnám odpovídají i příslušné změny v oblasti řízení. Veřejné a státní vysoké školy se i nadále zřizují a zrušují (příp. slučují a rozdělují) zákonem. Ke zřízení soukromé vysoké školy (přesněji k tomu, aby právní osoba mohla působit jako soukromá vysoká škola) je třeba státního souhlasu, který vydává Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen ministerstvo nebo MŠMT) po stanovisku Akreditační komise k návrhům studijních programů, které soukromá vysoká škola hodlá uskutečňovat. Další důležitou změnou bylo nové pojetí akreditace: vysoké školy mohou uskutečňovat jen ty studijní programy, pro které jim MŠMT udělilo akreditaci, a to na základě stanoviska Akreditační komise (§ 78 – 81). Akreditaci rovněž podléhá oprávnění vysoké školy nebo její součásti konat habilitační řízení nebo řízení ke jmenování profesorem (§ 82). Podrobněji je o tom pojednáno v kapitole o zajišťování kvality.

Uvedené změny se promítly do kompetencí MŠMT, které zůstalo podle rovněž mnohokrát novelizovaného kompetenčního zákona č. 2/1969 Sb. ústředním orgánem státní správy pro vysoké školy.

MŠMT má nyní v oblasti vysokého školství tyto rozhodovací kompetence:

- rozděljuje finanční prostředky ze státního rozpočtu z kapitoly školství vysokým školám a kontroluje jejich využití to se týká především veřejných vysokých škol; státním vysokým školám poskytuje pouze malý příspěvek (26 mil Kč v roce 2012) na stipendia civilních studentů, soukromým VŠ malou dotaci (10 mil Kč v roce 2012) na podporu studijních programů uskutečňovaných ve veřejném zájmu a na sociální stipendia;

189 Organizační složky státu nahradily dřívější rozpočtové organizace.

- rozhoduje o udělení akreditace studijních programů a o udělení akreditace habilitačního řízení a řízení ke jmenování profesorem v daném oboru; rozhoduje rovněž o omezení nebo odebrání těchto akreditací. Tato pravomoc se týká všech VŠ bez rozdílu;
- uděluje státní souhlas právníkům osobám, aby mohly působit jako soukromé vysoké školy, a rozhoduje o jeho případném odejmutí.

Kromě toho má MŠMT řadu dalších oprávnění či povinností, jako:

- vypracovávat dlouhodobý záměr ministerstva a jeho každoroční aktualizace,
- zpracovávat a zveřejňovat výroční zprávy o stavu vysokého školství,
- projednávat a vyhodnocovat dlouhodobé záměry veřejných i soukromých vysokých škol a jejich každoroční aktualizace,
- registrovat statuty vysokých škol,
- vést matriku studentů a nejnověji i registr docentů a profesorů (pro potřeby akreditace),
- poskytovat vysokým školám metodickou pomoc,
- MŠMT též vydává osvědčení o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání, pokud je k tomu zmocněno mezinárodní smlouvou. V souvislosti s evropskými fondy přibýly MŠMT kompetence i v této oblasti.

Zákon č. 111/1998 Sb. poskytl ministerstvu ještě jedno, zcela nové oprávnění, které se vztahuje jen na veřejné a státní vysoké školy a které se někdy označuje jako „vyhlášení nucené správy“. Pravidla jsou popsána v § 38: Jestliže vysoká škola nebo její součást:

- neustavila některý ze svých samosprávných orgánů,
- nepřijala vnitřní předpisy, které je podle zákona povinna přijmout,
- nemá akreditován žádný studijní program nebo má u všech pozastavenou akreditaci,
- vykazuje ve svém hospodaření závažné nedostatky ohrožující plnění jejích úkolů, nebo
- závažným způsobem porušuje povinnosti stanovené tímto zákonem,
- vyzve ministerstvo školu nejprve k zjednání nápravy. Nedojde-li však k němu, může ministerstvo omezit výkon působnosti orgánů vysoké školy nebo její

součástí, popřípadě může vysoké škole nebo její součástí výkon této působnosti odejmout.

Pokud se jedná o celou vysokou školu, přecházejí kompetence příslušných orgánů na ministerstvo nebo na jinou vysokou školu, se kterou se na tom ministerstvo dohodne. Jedná-li se o součást vysoké školy (fakultu), přecházejí kompetence na rektora této vysoké školy.¹⁹⁰

Vyskytnou-li se výše uvedené problémy na soukromé vysoké škole, ministerstvo opět nejprve vyzve k nápravě, nemá-li účinku, může odejmout státní souhlas.

Stát, reprezentovaný MŠMT, tak má v oblasti řízení vysokého školství k dispozici tři hlavní nástroje:

1. Tradičním nástrojem zůstává financování ze státního rozpočtu, přesněji možnost stanovit konkrétní pravidla (kritéria) rozdělování těchto prostředků vysokým školám, především veřejným (tato pravidla se v praxi stanovují po dohodě v tzv. reprezentační komisi viz dále).
2. Akreditace jako nutná podmínka pro uskutečňování studijních programů (a pro konání habilitačních a profesorských řízení).
3. Dlouhodobý záměr vzdělávací a vědecké, výzkumné, vývojové a inovační, umělecké a další tvůrčí činnosti pro oblast vysokých škol vypracovaný ministerstvem (a jeho každoroční aktualizace), který je též rozhodný pro stanovení příspěvku veřejným vysokým školám (a případné dotace ostatním vysokým školám). Tento nový nástroj je do jisté míry možno považovat za konkretizaci dřívější obecné povinnosti „vytvářet podmínky pro rozvoj vysokých škol a koordinovat jejich činnost“. Podle dlouhodobého záměru ministerstva vytvářejí dlouhodobé záměry i jednotlivé vysoké školy.

Ministerstvo na podporu realizace svého dlouhodobého plánu postupně vypracovalo i účinný finanční nástroj, rozvojové programy. Každoročně jsou vyhlašovány rozvojové priority, na jejichž základě veřejné vysoké školy předkládají rozvojové projekty. Projekty posuzuje komise složená ze zástupců MŠMT a Rady vysokých škol.¹⁹¹ Rozvojové programy tak představují poměrně flexibilní finanční nástroj pro dosahování krátkodobých a střednědobých cílů.

190 Od roku 1998 využilo MŠMT tohoto oprávnění pouze jednou: v roce 2001 byla pozastavena akreditace všech studijních programů na KTF UK a působnost fakultních orgánů převedena na rektora UK. Během jednoho roku se podařilo obnovit personální zajištění studijních programů a nově zvolené fakultní orgány se znovu ujaly svých kompetencí.

191 Celková částka vyčleněná na rozvojové programy byla rozpočítána na jednotlivé vysoké školy podle několika kritérií a v rámci této přidělené částky pak vysoké školy koncipovaly své rozvojové projekty. Pravidla pro financování rozvojových programů se časem vyvíjela, v posledních dvou letech došlo k dalším modifikacím. Více o tom v kapitole o financování vysokých škol.

Účinnost všech těchto nástrojů je nutno posuzovat v jednotlivých oblastech činnosti vysokých škol, což je předmětem dalších kapitol této studie.

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (MŠMT) spolupracuje i s dalšími ministerstvy. Spolupráci s Ministerstvem zdravotnictví mu nepřímou či přímo ukládá zákon: Žádost o akreditaci studijního programu zdravotnického zaměření musí obsahovat stanovisko Ministerstva zdravotnictví, zda budou absolventi oprávněni vykonávat zdravotnické povolání (§ 79, odst.1, písm. e). MŠMT pak musí informovat Ministerstvo zdravotnictví o udělení akreditace tohoto programu a zároveň mu poslat i tento akreditovaný studijní program. Spolupráce s Ministerstvem zdravotnictví je nutná i v oblasti fakultních nemocnic. Důležitým legislativním partnerem v oblasti sociálního zabezpečení studentů je Ministerstvo práce a sociálních věcí.

Na úrovni státu se uplatňuje i vliv Parlamentu ČR, a to nejen v přímé legislativní činnosti. Poslanecká sněmovna má Výbor pro vědu, vzdělání, kulturu, mládež a tělovýchovu, který kontroluje vládu v uvedených oblastech. Projednává kapitoly návrhu zákona o státním rozpočtu a závěrečný účet MŠMT a dalších orgánů státní správy, které spadají do jeho kompetence. Jedním z jeho pěti podvýborů je i podvýbor pro vědu a vysoké školy.

Senát má Výbor pro vzdělávání, vědu, kulturu, lidská práva a petice, který má jen dva podvýbory: pro předškolní, základní a střední vzdělávání a pro sport (tedy žádný, který by se věnoval oblasti vysokého školství). Tento výbor se zaměřuje na projednávání a připomínkování zákonů schvalovaných Poslaneckou sněmovnou.

Oba výbory a jejich podvýbory uplatňují převážně nepřímý vliv na chod vysokého školství, ale občas poskytují prostor k veřejné diskusi tím, že pořádají semináře a veřejná slyšení k různým aktuálním problémům v souvislosti s připravovanými nebo projednávanými zákony.

Dalším orgánem, který zejména od přijetí zákona č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu a vývoje z veřejných prostředků, ovlivňuje dosti významným způsobem činnost vysokých škol je Rada pro výzkum, vývoj a inovace (RVVI). Ta je sice „jen“ odborným a poradním orgánem vlády, uvedený zákon jí však svěřuje značné kompetence, z nichž uvádíme ty nejdůležitější:

- zpracování návrhu střednědobého výhledu podpory výzkumu, vývoje a inovací,
- návrh výše celkových výdajů na výzkum, vývoj a inovace jednotlivých rozpočtových kapitol a návrh jejich rozdělení podle,
- přípravu Metodiky hodnocení výsledků výzkumných organizací a výsledků ukončených programů,

- hodnocení výsledků výzkumných organizací (mezi které patří i vysoké školy) a výsledků ukončených programů podle zmíněné Metodiky.

Přidáme-li k tomu i přípravu Národní politiky výzkumu, vývoje a inovací a kontrolu její realizace a zpracování priorit aplikovaného výzkumu, vývoje a inovací ČR, není vliv RVVI na vysoké školy v oblasti výzkumu a vývoje rozhodně malý. Zastoupení vysokých škol v RVVI závisí na rozhodnutí vlády, která členy RVVI jmenuje, a to na návrh předsedy vlády, který je zároveň předsedou RVVI. V některých obdobích byly členy RVVI předsedové České konference rektorů a Rady vysokých škol, v současné době jsou tito předsedové tzv. stálými hosty, kteří se mohou účastnit jednání RVVI, ale nehlasují. Zpravidla tvoří akademičtí pracovníci z vysokých škol třetinu členů RVVI, a pokud se nejedná zároveň o výše zmíněné funkcionáře, působí tam jako odborníci, nikoli jako oficiální zástupci vysokých škol.

Brzy po roce 1989 se po vzoru jiných zemí ustavila Česká konference rektorů, zprvu jako volné a neformální sdružení rektorů vysokých škol v ČR, později jako sdružení s jistou organizační strukturou (předseda, místopředsedové, odborné komise), statutem a malým sekretariátem. Zákon č. 111/1998 Sb. jí spolu s Radou vysokých škol přiznal postavení reprezentace vysokých škol. Oba tyto orgány sice nemají žádné rozhodovací kompetence, jejich váha však spočívá v tom, že ministr školství je povinen s nimi projednávat návrhy a opatření, která se vysokých škol významně týkají. Podle zákona ministři předkládají doporučení na složení Akreditační komise, mohou mu samozřejmě předkládat i jiné vlastní návrhy. Obě reprezentace jsou zastoupeny v komisi, se kterou náměstek ministra pro vědu a vysoké školství projednává pravidla rozdělování finančních prostředků vysokým školám (tzv. reprezentativní komise; jejími členy jsou též zástupci kvestorů a příslušní úředníci MŠMT). Rada vysokých škol má svou Studentskou komoru, která je zároveň jediným celostátním orgánem zastupujícím studenty a studentky všech českých vysokých škol. Prostřednictvím Studentské komory tak mají studenti možnost uplatňovat své názory a zájmy na celostátní úrovni, nikoli pouze na úrovni jednotlivých vysokých škol a fakult.

Dále se budeme zabývat změnami, které přinesl zákon č. 111/1998 Sb. v oblasti řízení na úrovni institucí. Pokud jde o nový typ vysokých škol, soukromé vysoké školy, zákon jim v oblasti řízení nic nepředepisuje, neboť tyto školy se musí řídit především právními předpisy platnými pro daný typ právnické osoby, která působí jako soukromá vysoká škola. (V praxi se jedná buď o obecně prospěšnou společnost, společnost s ručením omezeným nebo o akciovou společnost.) Jelikož tyto vysoké školy nemají nárok na financování ze státního rozpočtu (hlavním zdrojem příjmů je školné), je logické, že jim stát poskytuje v oblasti řízení a vnitřní struktury naprostou volnost. Zkušenost ukázala, že tyto školy kromě orgánů předepsaných příslušnými zákony (správní rada, dozorčí rada, ředitel, jednatel) zřizují též akademické orgány podobné

orgánům na veřejných vysokých školách (rektor, vědecká či akademická rada; rektora ovšem nejmenuje prezident republiky). Rozdělení kompetencí mezi správními a akademickými orgány upravují vnitřní předpisy.

V části věnované veřejným vysokým školám, která se až na výjimky, o kterých se zmíníme níže, vztahuje i na státní vysoké školy, si povšimneme nejprve některých věcných a terminologických upřesnění. Na začátku této části je uvedeno (§ 6), co vše patří do samosprávné působnosti veřejné vysoké školy. Jedná se, stručně řečeno, o tyto okruhy:

- studium a vše, co s ním souvisí (přijímací řízení, organizace studia, tvorba a uskutečňování studijních programů),
- zaměření a organizace vědecké, výzkumné, vývojové a inovační, umělecké nebo další tvůrčí činnosti,
- personální záležitosti,
- ekonomické záležitosti (hospodaření a nakládání s majetkem, stanovení výše poplatků spojených se studiem),
- habilitační a profesorská řízení,
- vnější vztahy a zahraniční spolupráce.

Ve srovnání se zákonem 172/1990 Sb. zde nedochází k žádnému zásadnímu posunu, jedná se spíše o systematictější a podrobnější seznam. Výčet je demonstrativní, státní správa by mohla některé věci přidat, nikoli však ubrat. Na konci paragrafu je výslovně uvedeno, že „státní orgány mohou zasahovat do činnosti veřejné vysoké školy jen na základě zákona a v mezích zákona a způsobem zákonem stanoveným“.

V souvislosti s tím, že fakulty ztratily právní subjektivitu (právníckou osobou je pouze vysoká škola), je na jiném místě (§ 24 nazvaný „Práva fakulty“) taxativně stanoveno, ve kterých věcech týkajících se fakulty mají orgány fakulty právo rozhodovat nebo jednat jménem vysoké školy. Porovnáme-li tento výčet s tím, co patří do samosprávné působnosti veřejné vysoké školy, zjistíme, že fakultní orgány mohou rozhodovat ve většině těchto záležitostí. Zákon nedává fakultám pouze právo určovat počet přijímaných uchazečů a mít konečné slovo v přijímacím řízení, nakládat s majetkem (který je majetkem právnické osoby, tj. vysoké školy), navazovat spolupráci s jinými vysokými školami, rozhodovat o právech a povinnostech studentů, určovat výši poplatků spojených se studiem. Rovněž vnitřní organizace a organizace studia patří ze zákona do samosprávné působnosti vysoké školy. Statut vysoké školy ovšem může fakultám svěřit rozhodování i v některých z uvedených záležitostí.

Toto poměrně jasné vymezení kompetencí mezi vysokou školou a fakultami nepřineslo ve fungování fakult rovněž žádné zásadní změny, zamezilo však některým zbytečným kompetenčním sporům. Zákon vychází z propracovanějšího konceptu akademické samosprávy. Zavádí kategorii přesněji nazvanou samosprávné akademické orgány, do které jsou zařazeny na úrovni vysoké školy i fakulty akademický senát, vědecká rada, rektor/děkan a nově zřízená disciplinární komise. Akademické senáty jsou definovány jako samosprávné zastupitelské akademické orgány. Zákon nově stanoví některé konkrétní údaje týkající se jejich složení (nejméně 11 členů v případě vysoké školy a 9 v případě fakulty, nejméně třetinu a nejvýše polovinu členů tvoří studenti), způsobu volby (přímá, s tajným hlasováním) a funkčního období členů (nejvýše tříleté). Ostatní podrobnosti jsou přenechány statutům.

Rozdělení řídicích (rozhodovacích) pravomocí mezi samosprávnými akademickými orgány lze stručně charakterizovat takto: rektor/děkan rozhoduje ve všech záležitostech s výjimkou těch, které zákon výslovně svěřuje jiným orgánům, tj. akademickému senátu nebo vědecké radě (disciplinární komise o ničem nerozhoduje, pouze předkládá návrhy rektorovi nebo děkanovi).

Akademickému senátu vysoké školy jsou svěřeny tyto kompetence:

- zřizování (slučování, rozdělování, zrušování) součástí vysoké školy, tj. fakult, ústavů apod.,
- schvalování vnitřních předpisů, a to nejen vysoké školy, ale jejich součástí,
- schvalování rozpočtu vysoké školy a kontrola využívání finančních prostředků,
- schvalování dlouhodobého záměru vysoké školy a jeho každoročních aktualizací,
- schvalování výročních zpráv o činnosti a o hospodaření vysoké školy,
- schvalování hodnocení činnosti vysoké školy (předloženého rektorem),
- schvalování členů vědecké rady a disciplinární komise vysoké školy (na návrh rektora).

Akademický senát vysoké školy se též usnáší o návrhu na jmenování rektora, popřípadě navrhuje jeho odvolání z funkce; jmenování rektora zůstalo i nadále v kompetenci prezidenta republiky.

Akademický senát fakulty má obdobné kompetence v záležitostech týkajících se fakulty. Usnáší se na návrhu na jmenování (případně na odvolání) děkana, kterého pak jmenuje rektor.

Vědecké rady vysoké školy resp. fakulty mají především důležitou působnost v profesorském a habilitačním řízení. Projednávají příslušné dlouhodobé záměry a vyjadřují se k otázkám, které jim předloží rektor resp. děkan. Tito akademičtí funkcionáři příslušným vědeckým radám předsedají.

Vědecké rady nově získaly právo schvalovat studijní programy, které podle předchozího zákona náleželo akademickým senátům. Vědecká rada fakulty schvaluje studijní programy, které mají být uskutečňovány na dané fakultě, vědecká rada vysoké školy ostatní studijní programy (uskutečňované např. na součástech vysoké školy, které nejsou fakultami, nebo ve spolupráci s jinými právníckými osobami).

Na řízení vysoké školy se významně podílí kvestor, na řízení fakulty tajemník. Tito funkcionáři podle zákona řídí hospodaření a vnitřní správu vysoké školy/fakulty v rozsahu, který stanoví rektor/děkan. Znamená to, že rektor přeneše část svých kompetencí na kvestora (a děkan na tajemníka). Mohou to být samozřejmě pouze ty kompetence, které rektorovi či děkanovi přísluší, žádné další. V praxi jsou vymezeny v organizačním řádu či jiném vnitřním předpisu či dokumentu (opatření rektora/děkana), přičemž rozsah těchto přenesených kompetencí se může na různých školách lišit. Zpravidla se ale jedná o poměrně rozsáhlé kompetence, na jejichž vykonávání se podílí administrativní aparát rektorátu/děkanátu.

Na veřejných vysokých školách byl v souvislosti s převedením státního majetku zřízen nový orgán, správní rada. (Spolu s kvestorem je řazen do kategorie „další orgány veřejné vysoké školy“; na úrovni fakulty je v této kategorii pouze tajemník.) Členy správní rady jmenuje (a odvolává) ministr po projednání s rektorem. Mají v ní být „přiměřeně zastoupeni zejména představitelé veřejného života, územní samosprávy a státní správy“ (§ 14, odst. 1); členové správní rady nemohou být zaměstnanci dané veřejné vysoké školy. Správní rada vydává předchozí písemný souhlas k důležitým majetkoprávním úkonům: k nabývání nebo převádění (prodeji) jakýchkoli nemovitostí a movitých věcí v ceně nad 20 mil. Kč, k zakládání jiných právníckých osob vysokou školou a k peněžitým nebo nepeněžitým vkladům do těchto nebo jiných právníckých osob a ke zřizování věcných břemen. Stručně řečeno, správní rada má hlídat hospodaření a nakládání s rozsáhlým majetkem, který byl veřejným vysokým školám převeden do vlastnictví. Bez jejího souhlasu jsou příslušné právní úkony neplatné. (Výstižnější název pro tento orgán by proto byl dozorcí rada.)

Správní rada se má dále vyjadřovat k dlouhodobému záměru veřejné vysoké školy, k jejímu rozpočtu, k výročním zprávám o činnosti a hospodaření a k výsledkům hodnocení činnosti školy. Může se samozřejmě vyjadřovat i k dalším záležitostem, buď z vlastního podnětu, nebo když ji o to požádá rektor. Zákon jí k tomu dává plný prostor: podle § 15, odst. 3 „správní rada veřejné vysoké školy dává podněty a vyjadřuje stanoviska k činnosti veřejné vysoké školy, která zveřejňuje“. Správní rada je tak

jedním z míst, kde se může uplatňovat vliv veřejnosti (vnějších aktérů) na činnost vysoké školy (dalším místem mohou být vědecké rady).

Více než desetiletá zkušenost s působením správních rad ukazuje, že pokud jde o dozor nad majetkem, počínají si velmi svědomitě a zodpovědně – není známo, že by na veřejných vysokých školách došlo k nějakým neoprávněným nebo podezřelým manipulacím s majetkem (jako k tomu dochází např. u obecního majetku). Jelikož však členové správních rad zastávají zhusta jiné významné funkce, jejich pracovní vytížení jim většinou nedovoluje, aby se mohli hlouběji zabývat problémy dané vysoké školy a kvalifikovaně se k nim vyjadřovat.

Vzhledem ke specifickému postavení státních vysokých škol (organizační složka státu nebo součást organizační složky státu) nebyl důvod na nich zřizovat správní rady tyto vysoké školy užívaný majetek nevlastní mají pouze právo užívání ke státnímu majetku.

Celkově lze konstatovat, že rozsáhlá akademická samospráva je v souladu se specifickou právní formou veřejných vysokých škol. Tato veřejnoprávní forma zase dobře odpovídá poslání veřejných vysokých škol, které poskytují společensky navýsost důležité veřejné služby, a to v oblasti vzdělávání, vědy a výzkumu i dalších oblastech, které se souhrnně označují jako třetí role vysokých škol. (Poskytování veřejných služeb přitom nemusí být nutně zcela bezplatné.)

Veřejnoprávní charakter veřejných vysokých škol však musí být provázen i odpovědností nejen za využívání přidělovaných finančních prostředků z veřejných zdrojů, ale obecně za plnění svěřeného poslání. Tuto odpovědnost prokazují vysoké školy primárně ve svých výročních zprávách o činnosti a o hospodaření, které jsou povinně zveřejňovány. Prokazují ji i určitou formou otevřenosti, která neznamena pouze, že každý může „nahlédnout dovnitř“ vysoké školy, ale především, že vysoká škola, její orgány a členové akademické obce otevřeně vnímají potřeby společnosti a snaží se na ně přiměřeně reagovat.

Uplatňování názorů vnějších aktérů může probíhat neformálním a formalizovaným způsobem. Pro ten formalizovaný způsob jsou k dispozici dva orgány. Jedním je, jak již bylo uvedeno, správní rada, jejíž členy jmenuje ministr a má tak možnost vybrat pro jednotlivé vysoké školy vhodné členy, jak z hlediska zaměření školy, tak např. jejího regionálního významu apod. Posoudit, jak tato forma uplatňování veřejných zájmů v praxi funguje, by vyžadovalo podrobnou analýzu působení správních rad za uplynulé období.

Dalším orgánem, kde se mohou zcela oficiálně uplatňovat názory vnějších aktérů, jsou vědecké rady, jak vysokých škol, tak fakult. Zatímco zákon č. 72/1990 Sb. stanovil, že externích členů může být nejvýše třetina, zákon č. 111/1998 Sb. požaduje, aby

jich byla nejméně třetina. To je jasný signál pro rektory i děkany, kteří členy vědeckých rad navrhují, i pro akademické senáty, které je schvalují. Podrobnější analýza složení vědeckých rad chybí, ale je všeobecně známo, že jako externí členové jsou do vědeckých rad jmenováni převážně akademičtí pracovníci z jiných vysokých škol.¹⁹²

13.3 ZÁVĚR

Na základě výše uvedeného rozboru je možno poměrně snadno posoudit, kterému z modelů popsaných v části 1 odpovídá způsob řízení vysokých škol v České republice. Zatímco před rokem 1990 se jednalo o jasný případ modelu vládního řízení (podle Olsenovy typologie), který by se v Clarkově trojúhelníku nacházel na straně SA velmi blízko vrcholu S, po roce 1990 došlo k rychlému posunu do blízkosti vrcholu A. Vliv trhu byl před rokem 1990 nulový a po něm dlouho zanedbatelný. Míra akademické samosprávy a nezávislosti na státu (často nepřesně označovaná jako autonomie) byla velká a v západních státech v té době neobvyklá. Podle Olsenovy typologie se řízení českých vysokých škol velmi přiblížilo modelu institucionálního řízení, i když přetrvávalo jejich postavení jako státních institucí (rozpočtové nebo příspěvkové organizace). Na úrovni institucí a v jejich rámci získali určitý vliv studenti, nikoli však jako organizovaná skupina ve smyslu korporace. Zástupci vysokoškolských odborů se účastnili projednávání různých koncepčních materiálů, neměli však přímý vliv na řízení jak na celostátní, tak na institucionální úrovni. Bylo by tedy dosti problematické označovat vliv obou zmíněných skupin jako uplatnění prvků Olsenova modelu korporativně-pluralitního řízení.

Zákonem č. 111/1998 Sb. došlo k určitým změnám či posunům. Soukromé vysoké školy otevřely vliv trhu na vysokoškolský systém, i když jen v omezené míře odpovídající podílu soukromých vysokých škol na celém systému, který dosud v rámci českého vysokoškolského systému nepřekročil 15% jeho celkové kapacity. Zavedení mandatorní akreditace studijních programů (a oprávnění konat habilitační a profesorská řízení) na veřejných a soukromých vysokých školách po roce 1998 do jisté míry posílilo vliv státu. V Clarkově trojúhelníku to představuje sice nevelký, nicméně nezanedbatelný posun směrem k vrcholu S, v Olsenově typologii toto představuje posílení jednoho z prvků modelu vládního řízení. Zřízení správních rad na veřejných vysokých školách a umožnění většího zastoupení externistů ve vědeckých radách díky ustanovením zákona č. 111/1998 Sb. otevřelo možnosti širšího uplatňování vlivu vnějších aktérů. Jejich faktická role na řízení institucí však není nikterak výrazná.

¹⁹² Většímu zapojení externistů do práce vědeckých rad v praxi brání většinou na první pohled banální okolnost: když mají vědecké rady hlasovat o výsledku habilitačního nebo profesorského řízení, je nutná přítomnost nejméně dvou třetin všech členů, což právě v případě externistů, zastávajících významné funkce, může působit velké problémy. Rektori a děkani se jim snaží předcházet tím, že počet externistů ve vědeckých radách omezují na zákonem stanovené minimum.

Máme-li celkově zhodnotit situaci vysokoškolských institucí v České republice v oblasti řízení, je potřeba nejprve posuzovat každý sektor zvláště, protože mezi nimi existují nezanedbatelné rozdíly.

Dominantní sektor veřejných vysokých škol je velmi blízko Olsenovu modelu institucionálního řízení se dvěma důležitými prvky modelu vládního řízení: financování a akreditace. Prvky modelu korporativně-pluralitního řízení se dosud uplatňují v praxi velmi málo. V Clarkově trojúhelníku se tento sektor nachází na straně SA blízko vrcholu A. V kapacitně malém sektoru státních vysokých škol (cca 1 % z celkové počtu studentů) se ve srovnání s veřejnými vysokými školami výrazněji uplatňují prvky modelu vládního řízení. V Clarkově trojúhelníku je tento sektor na straně SA posunut blíže vrcholu S. Sektor soukromých vysokých škol kombinuje v oblasti řízení především prvky modelu institucionálního řízení s modelem řízení supermarketu. Jediným prvkem z modelu vládního řízení je akreditace. V Clarkově trojúhelníku je tento sektor vysunut nad stranu SA směrem k vrcholu T.

Pokud bychom chtěli posoudit situaci českého vysokoškolského systému jako celku, bylo by třeba vzít v úvahu váhu jednotlivých sektorů. Převažující sektor veřejných vysokých škol zajišťuje v systému převažující vliv institucionálního řízení. Teprve na druhém místě jsou přítomny prvky modelů vládního řízení a řízení supermarketu. Prvky modelu korporativně-pluralitního řízení se tak v rámci řízení českého vysokého školství dosud uplatňují jen velmi málo.

13.4 OTÁZKY

1. Vysvětlíte termín „znovuvymezení vlády“ a uveďte příklady jeho aplikace v rámci českých či zahraničních veřejných politik.
2. Vyjmenujte a charakterizujte čtyři základní modely řízení vysokých škol. Jaké z těchto modelů *a do jaké míry* charakterizovaly situaci v řízení českého vysokého školství v roce 1988, 1991, 1999 a 2011? Svoji odpověď zdůvodněte.
3. Vyjmenujte hlavní aktéry podílející se na řízení českých vysokých škol a stručně vymezte jejich zákonné kompetence po přijetí zákona o vysokých školách č. 111/1998 Sb.

LITERATURA

- BENEŠ, J., STANĚK, J., ŠEBKOVÁ, H. (2006), Planning, governing and regulating the system as a whole. In: Šebková, H. (ed.) *Tertiary Education in the Czech Republic. Country Background Report for OECD Thematic Review of Tertiary Education*. Centre for Higher Education Studies, Prague, pp. 72-81.
- CLARK, B. (1983), *The higher education system: Academic organisations in cross-national perspective*, University of California Press, Berkeley.
- DE BOER, H., GOEDEGEBUURE, L. (2003), New Rules of the Game? Reflections on governance, management and system change. In: File, J., Goodegebuure, L. (eds.) *Real-time Systems. Reflections on Higher Education in the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovenia*, VUTIUM, Brno 2003, pp. 207-231.
- DE BOER, H., WESTERHEIJDEN D. (2006), In conclusion: the CHEPS Scenarios. In: File, J., Luijten-Lub, A. (eds.) (2006), *Reflecting on higher education policy across Europe*. A CHEPS resource book. CHEPS, CROSS, The Netherlands, pp. 146-175.
- FILE, J., GOEDEGEBUURE, L. (eds.) (2003), *Real-time Systems. Reflections on Higher Education in the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovenia*, VUTIUM, Brno.
- FILE, J., LUIJTEN-LUB, A. (eds.) (2006), *Reflecting on higher education policy across Europe*. A CHEPS resource book. CHEPS, CROSS, The Netherlands.
- GOEDEGEBUURE, L. ET AL. (1994), *Higher Education Policy. An international perspective*, IAU and Pergamon Press, Oxford.
- GORNITZKA, Ā, MAASEN, P. (2000), Hybrid steering approaches with respect to European higher education. *Higher Education Policy*, 13, pp. 267-285.
- HALL, P. G. (1980), *Great planning disasters*, Weidenfeld and Nicolson, London.
- NEAVE, G., VAN VUGHT, F. A. (1991), *Prometheus Bound: the Changing Relationship between Government and Higher Education in Western Europe*, Pergamon Press, Oxford.
- OECD (2008), *Tertiary Education for Knowledge Society. Volume 1, Special Features: Governance, Funding, Quality*, OECD, Paris.
- ŠŤASTNÁ, V., JAŠUREK, M.: *The Czech Higher Education System*; In: Leadership and Governance in Higher Education / Handbook for Decision-makers and Administrators; Sub-chapter E.2: Governance in Specific Higher Education Systems. Raabe 4/2012 (v tisku).
- Zákon č. 39/1980, Sb., o vysokých školách.
- Zákon č. 172/1990/Sb., o vysokých školách.
- Zákon č. 111/1998/Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (úplné znění <http://www.msmt.cz/file/22282>).

14 ZAJIŠŤOVÁNÍ KVALITY ČESKÉHO VYSOKÉHO ŠKOLSTVÍ

Jan Kohoutek a kol.

ABSTRAKT

Po úvodní části vymezující důležitost tematiky zajišťování kvality vysokoškolského vzdělávání jsou uvedeny základní teoretické poznatky a koncepty, jež se k řešené tematice vztahují. Dále je v kapitole analyzován vývoj hlavních systémových nástrojů (akreditace, Fond rozvoje vysokých škol, rozvojové programy) pro zajišťování kvality českého vysokého školství v souvislosti s hlavními milníky mezinárodního vývoje. V rámci analýzy jsou též identifikovány hlavní přednosti a nedostatky těchto nástrojů. Hlavní poznatky jsou souhrnnou formou uvedeny v závěrečné části kapitoly, a to včetně hlavních implikací a doporučení pro zefektivnění politické praxe.

14.1 ÚVOD: VÝZNAM ZAJIŠŤOVÁNÍ KVALITY VYSOKOŠKOLSKÉHO VZDĚLÁVÁNÍ

Kvalita vysokoškolského vzdělávání, její zajišťování a zvyšování, je již více než dvě desetiletí jednou ze základních priorit rozvoje vysokoškolských systémů mnoha zemí na celém světě. Hlavním důvodem pro prioritizaci politik zajišťování kvality vysokých škol na institucionální, národní a mezinárodní úrovni je nárůst počtu vzdělávaných studentů ve vysokoškolských institucích s účastí více jak 50 procent populační kohorty 19-23 letých. Tento proces, probíhající v západoevropských zemích od 80. let a v zemích střední a východní Evropy po roce 1989, je považován za významný faktor měnící celkový charakter sektoru vysokého školství od elitního k masovému (Trow, 1974). Vyhovět požadavkům množství těchto studentů a nárokům na ně kladených však do budoucna lze jenom za předpokladu diverzifikované nabídky studia (vyžadující restrukturalizaci studijních programů), která však musí být nutně doprovázena rozvojem mechanismů hodnocení kvality, nemá-li kvalita při přechodu na tzv. „masové“ vzdělávání zásadně utrpět. Dalším významným důvodem pro realizaci politik zajišťování kvality je decentralizace řízení systémů vysokého školství, v nichž autonomní instituce odpovídají za kvalitu svých činností státu, který je v evropském měřítku hlavním poskytovatelem veřejných prostředků vysokým školám vč. podpory

nadaných studentů s nízkým socio-ekonomickým statusem či zdravotním hendikeapem. Vyšší míra autonomie vysokých škol v oblasti rozhodovacích mechanismů či intrainstitucionálního rozdělení finančních zdrojů je však opět podmíněna zajištěním kvality vzdělávací a dalších činností vysokých škol, prokazováním odpovědnosti za poskytované veřejné zdroje a efektivním institucionálním řízením.

Kvalita činnosti vysokých škol je dále úzce vázána na vznik a rozvoj moderních vzdělávacích metod a technických prostředků, na požadavky pracovního trhu a s tím spojenou zaměstnatelnost absolventů, jež se v podmínkách ekonomické recese stává stále důležitějším faktorem. Zásadní roli v procesech zajišťování kvality vysokoškolského vzdělávání hraje též internacionalizace, jejíž podstatnou součástí je mobilita studentů a akademických pracovníků a s ní související důraz na zajištění informovanosti a základní míry porovnatelnosti obsahu nabízených kurzů, stáží a získaných certifikátů/osvědčení. Internacionalizace vzdělávání podporuje mobilitu studentů a učitelů a vyžaduje nový přístup k uznávání vzdělání dosaženého v jiných institucích v zahraničí. Současný pohled na uznávání studia a jeho částí se zcela odklonil od tradičně používaného principu ekvivalence a je založen na neexistenci podstatných rozdílů (srov. Lisabonská úmluva). Zajišťování kvality je tak s procesem uznávání úzce propojeno a usnadňuje jeho využití. Důvodem péče o kvalitu je též snaha vysokých škol o dlouhodobou a stabilní spolupráci s partnerskými školami a průmyslovou sférou, projeví se m.j. opět v úspěšnosti absolventů na pracovním trhu. V neposlední řadě je nutno jmenovat vnitřní potřeby a motivy samotných řídicích i ostatních pracovníků vysokých škol pracovat za stabilních, transparentních podmínek s vymezenými cíli a kompetencemi, mít pocit uspokojení z vlastní práce a spolupráce s kolegy.

Výše uvedená heterogenita důvodů implementace politik zajišťování kvality (masifikace, diverzifikace, decentralizace, internacionalizace, zaměstnatelnost absolventů, spolupráce s průmyslem) naznačuje, že kvalita vysokoškolského vzdělávání je mnohoznačný, komplexní pojem¹⁹³ aplikovaný pro nalézání různých řešení (např. zajištění prahového standardu kvality, zvýšení kvality organizačních procesů či způsobů výuky) v různých organizačních kontextech a úrovních. Cílem předkládané studie je proto nejprve popsat a vyjasnit hlavní teoretické koncepty vztahující se k procesům zajišťování kvality vysokoškolského vzdělávání. Dále studie podává přehled vývoje politik a přístupů zajišťování kvality v mezinárodním kontextu, tj. zejména prioritních agend a aktivit Boloňského procesu, vč. souvisejících projektových aktivit významných mezinárodních organizací (EUA, OECD). Zvláštní pozornost je vzhledem k jejich významu věnována Evropským standardům a směrnicím pro zajišťování kvality (ESG) a analýze efektivity jejich implementace na institucionální úrovni (projekt IBAR). Po přehledu mezinárodního vývoje je analyzována oblast zajišťování

193 Tuto mnohoznačnost dokládá existence několika různých glosářů zabývajících se kvalitou ve vysokoškolském vzdělávání (Kristoffersen a kol., 1998; Vlăsceanu a kol., 2004; Harvey, 2004 12).

kvality na národní úrovni. Tato analýza obsahuje poznatky o roli a aktivitách Akreditační komise vč. empirické evidence jejích aktivit za období 1999-2009. Dále jsou popsány základní principy fungování a efekty dalších systémových nástrojů zajišťování kvality, tj. Fondu rozvoje vysokých škol a rozvojových programů do roku 2010, opět se závěrečnou komparací a syntézou poznatků o obou nástrojích. Poté je soustředěna pozornost na institucionální úroveň prostřednictvím kvalitativní analýzy implementace vnitřních mechanismů hodnocení kvality na čtyřech vybraných českých vysokých školách vycházející z dosavadních poznatků projektu IBAR. Závěrem je provedena syntéza všech hlavních relevantních poznatků a formulována doporučení pro vysokoškolskou praxi s ohledem na systémovou úroveň.

14.2 ZAJIŠŤOVÁNÍ KVALITY VYSOKÝCH ŠKOL: TEORETICKÁ VÝCHODISKA

14.2.1 Vývoj a definice pojmu kvalita

V kontextu vývoje vysokého školství se kvalita ve smyslu dosažení akademické dokonalosti (excellence) stala charakteristickým znakem univerzit již ve středověku, kdy došlo k ustavení dvou určujících modelů jejího zajišťování. Těmito modely byly francouzský model založený na kontrole v plné míře svěřené vnější autoritě a anglický model vycházející ze samosprávy členů univerzitní komunity (Van Vught, Westerheijden 1994). Vliv těchto dvou modelů a široké spektrum kombinací jejich různých prvků, na jejichž základě vznikl princip vnitřního a vnějšího hodnocení, lze vysledovat ve vývoji evropského vysokého školství až do současnosti. Vyznačuje se narůstajícím veřejným zájmem o kvalitu vysokého školství a mechanismy, kterými má nebo nemá být tato kvalita zajišťována.

Jak již bylo uvedeno v úvodu studie, hlavní důvody snahy věnovat více pozornosti kvalitě vzdělávací činnosti vysokých škol vyplývají z následujících faktorů: decentralizace vysokého školství, jeho expanze (masifikace) a internacionalizace, limity veřejných rozpočtů na financování vysokých škol, resp. rostoucí faktor uplatnitelnosti absolventů na trhu práce (Vroeijenstijn, 1993, 1995; Neave, 1994; El-Khawas, 2007). Bližší charakteristikou těchto faktorů je možné poukázat na jejich vzájemnou souvislost. Decentralizace řídicích mechanismů vysokoškolských systémů, tj. přesun jejich řízení ze systémové (celo)státní úrovně na úroveň institucionální, začala být uskutečňována v reakci na sílící komplexitu a diverzifikaci činností vysokých škol a klesající efektivitu jejich řízení z centrální úrovně státu. Klesající efektivita řízení vysokých škol z centrální úrovně začala být patrná též v souvislosti s klíčovou rolí vysokých škol v procesu přechodu od informační společnosti ke společnosti znalostí, vyznačující se ze strany státu potřebou velkého množství vysoce kvalifikovaných pracovních

sil pro udržení ekonomické konkurenceschopnosti při kontinuálním nárůstu počtu vysokoškolských studentů (masifikace).

Neustále zvyšující se počty studentů na vysokých školách, kromě zvýšení socio-ekonomického statutu jednotlivce absolvováním vysokoškolského studia a pozitivních externalit, však vedou k obavám o možné snížení nároků na znalosti a dovednosti studenta a v důsledku na snížení kvality vysokoškolského vzdělávání. V této souvislosti je též nutné připomenout, že zvyšující se počty studentů (masifikace) vytvářejí kontinuální tlak na nárůst uvolňování finančních prostředků ze státního rozpočtu, jimiž je veřejný vysokoškolský sektor v evropském měřítku převážně financován, což vede vlády jednotlivých zemí k žádostem o záruky efektivního a transparentního hospodaření s těmito prostředky ze strany vysokých škol. V některých evropských státech/regionech (Velká Británie, Nizozemí, Skandinávie) je pak masifikace vysokého školství úzce spojena s faktorem internacionalizace, tj. zejména se studiem zahraničních studentů na vysokoškolských institucích těchto zemí a s tím související potřeby zajištění kvality (prahového standardu) studijních programů tak, aby získaná kvalifikace mohla být uznána v zahraničí. Nicméně v souvislosti s rozvojem krátkodobých studijních pobytů realizovaných zejména v rámci programu Socrates/LLP-Erasmus a potřebou uznatelnosti studijních výsledků po návratu na vysílající instituci se faktor internacionalizace vysokoškolského vzdělávání dostává do popředí veřejného zájmu též v zemích jako je Česká republika. Konečně předpokládané zvýšení socio-ekonomického jakož i společenského statutu jednotlivce studiem na vysoké škole stimuluje zájem veřejnosti o toto studium z důvodu předpokládané vyšší uplatnitelnosti absolventů na trhu práce, přičemž vzhledem k masifikaci však začíná být, stále více akcentována průkaznost „přidané hodnoty“ studia a zavedení takových mechanismů zajišťování kvality vysokých škol, které umožňuje tuto přidanou hodnotu měřit (rankings).

Kombinace uvedených faktorů, podpořená nástupem pravicově orientovaných vlád (Velká Británie, USA) prosazujících myšlenky neoliberalismu, vedla zhruba od poloviny osmdesátých let dvacátého století k formulaci sektorových, vysokoškolských politik se zaměřením na vytvoření a implementaci odpovídajících mechanismů zajišťování kvality. Společným rysem těchto nově formulovaných politik bylo zejména zřízení nové agentury s odpovědností za implementaci mechanismů zajišťování kvality a financovanou z veřejných prostředků (rozpočtová kapitola školství). Například v Dánsku byla takováto agentura pod názvem Centrum pro zajišťování a hodnocení kvality zřízena v roce 1992 (Brennan, Shah, 2001).

Jakým způsobem je tedy možno teoreticky vymezit pojem kvalita ve vysokoškolském kontextu? V často citovaném textu z roku 1993 Harvey a Greenová uvádějí následujících šest hlavních vymezení pojmu kvalita v kontextu vysokého školství:

- *kvalita jako dokonalost* reprezentuje tradiční akademické hledisko usilující o vysokou kvalitu subjektu, který je v určité oblasti excelentní;
- *kvalita jako shoda nulové chyby* je obvykle relativně snadno definovaná ve výrobě, kde lze požadavky na dané vlastnosti produktu dobře specifikovat a měřit. V případě vysokého školství je vzhledem k provázanosti a komplexitě činností vysokých škol vhodnost využití tohoto přístupu často zpochybňováno;
- *kvalita jako vhodnost k účelu* pojímá kvalitu jako míru naplnění daných požadavků, přičemž platí, že kvalita je přímo úměrná míře naplnění nebo stupni dosažení stanovených cílů;
- *kvalita jako transformace* vstupního stavu na požadovaný výstup je primárně spojována se studenty ve smyslu transformace původních vědomostí na stupeň kvantitativně i kvalitativně vyšší, daný typem příslušného vzdělávání, resp. studijního programu;
- *kvalita jako práh* je založena na porovnání hodnoceného subjektu (instituce, fakulty, studijního programu) proti souboru norem a kritérií tvořících prahový standard, po jehož dosažení/překročení je hodnocený subjekt uznán jako kvalitní. Toto pojetí je ve vysokoškolském vzdělávání spojováno s akreditací;
- protikladem vymezení kvality jako prahového standardu je konceptualizace *kvality jako stálého růstu* stimulující tak kontinuální zdokonalování (Harvey, Green 1993).

V praxi se z těchto teoretických vymezení nejvíce aplikují poslední čtyři, přičemž základními formami aplikace/přístupu k zajišťování kvality ve vysokém školství jsou: akreditace, hodnocení a audit (Kis, 2005). Akreditace je užívána jako způsob zajištění kvality činností dané vysoké školy, jehož výsledkem je udělení/neudělení oprávnění dané instituci tuto činnost vykonávat na základě zhodnocení ve srovnání s předdefinovaným prahovým standardem a týká se nejčastěji studijních programů (programová akreditace využívána v ČR a většině evropských zemí) nebo celých institucí (institucionální akreditace využívána zejména v USA). Hodnocení kvality může být definováno jako systematické posouzení kvality nebo hodnoty určitého subjektu, například (části) studijního programu, fakulty, vysoké školy apod. expertním týmem, přičemž podle toho, zdali jsou členové expertního týmu rovněž zaměstnanci dané instituce, nebo se jedná převážně o externí hodnotitele, dále rozlišujeme *hodnocení vnitřní* (internal evaluation), resp. *vlastní* (self evaluation) a *hodnocení vnější* (external evaluation) (Šebková, Kohoutek, Šturzová, 2005). Posledním z hlavních přístupů k zajišťování kvality je audit, který je možno definovat jako proces ověřující funkci interních procedur využívaných za účelem zajišťování kvality a integrity standardů či

výstupů (Harvey, 2004–2012). Studium a porovnáním jednotlivých teoretických vymezení a přístupů k zajišťování kvality lze dospět k závěru, že nelze hovořit o jediné kvalitě vysokého školství, protože se jedná o mnohorozměrný, komplexní pojem (Šebková, 2003).

14.2.2 Zajišťování kvality: metodologická hlediska

Základní aspekty metodologie, pomocí níž je kvalita vysokého školství zajišťována, vymezili na základě zpracování pilotní studie v letech 1993–1994 Van Vught a Westerheijden. Autoři v této studii identifikovali aspekty, jež jsou vlastní prakticky všem systémům zajišťování kvality uplatňovaným v evropském kontextu. Těmito aspekty (Van Vught, Westerheijden, 1994) jsou:

- agentury zodpovědné za zajišťování kvality na systémové úrovni ve svých aktivitách více či méně nezávislé na vládě (ministerstvu školství);
- vlastní hodnocení jako základ hodnotící metodologie v kombinaci s:
 - » hodnocením typu peer-review vyznačující se participací členů akademické obce spíše než ostatních zájmových skupin zainteresovaných na vysokoškolském vzdělávání na tomto hodnocení;
 - » zveřejňováním celku či části výsledků za účelem demonstrace zodpovědnosti (accountability);
- určitá, ačkoli nejčastěji nepřímá souvislost mezi výsledky procesů zajišťování kvality a financováním vysokých škol ze strany státu.

Na základě zjištění těchto shodných aspektů Van Vught a Westerheijden vymezili základní metodologický postup zajišťování kvality vysokého školství. Tento metodologický postup lze pomocí tzv. čtyřfázového modelu zajišťování kvality¹⁹⁴ (Van Vught, Westerheijden, 1994) popsat takto: ustanovená národní agentura pověřená zajišťováním kvality vysokého školství, nejlépe s nezávislým postavením vůči svému zřizovateli, navrhne a implementuje procedury a metody pro vnější hodnocení kvality vysokých škol s ohledem na národní systémová a institucionální specifika. Na základě těchto procedur a metod vysokoškolské instituce provedou vnitřní hodnocení, jež výsledky formou vlastní hodnotící zprávy poskytnou příslušné národní agentuře. Na základě analýzy vlastní hodnotící zprávy je pak národní agenturou provedeno vnější hodnocení během tzv. hodnotící návštěvy, při níž členové hodnotícího týmu (externí hodnotitelé) vedou rozhovory s jednotlivými zainteresovanými skupinami aktérů (nejčastěji s vedením instituce, akademickými pracovníky, studenty,

¹⁹⁴ Prvky tohoto modelu jsou: koordinující agentura, vlastní hodnocení, vnější hodnocení a zveřejnění výsledků.

technicko-hospodářskými pracovníky, zástupci zaměstnavatelů apod.). Po ukončení hodnotící návštěvy je agenturou zpracována vnější hodnotící zpráva, která je po diskusi svedením hodnocené instituce buď částečně nebo zcela zveřejněna. Realizace doporučení formulovaných v této zprávě je pak předmětem opětovného vnějšího hodnocení. Celý proces zajišťování kvality tak má cyklický charakter, tzn. je pravidelně opakován s určitou, nejčastěji 3–5 letou periodicitou. Nicméně v procesu implementace národních politik zajišťování kvality existovaly jisté významné rozdíly mezi západní Evropou a státy střední a východní Evropy, jež budou předmětem následující části (2.3).

14.2.3 Vývoj mechanismů zajišťování kvality ve střední a východní Evropě

Po pádu totalitních režimů v roce 1989 čelily státy střední a východní Evropy nutnosti zásadních socioekonomických reforem. V oblasti vysokoškolské politiky tyto reformy byly zaměřeny zejména na garanci akademických svobod a práv vysokým školám, zrušení diskriminačních omezení přijímacího řízení, zvýšení počtu studujících, změny kurikula apod. Setrvalý nárůst počtu studujících i přes omezení související s ekonomicko-transformačními procesy však vedl k rostoucí obavě, zda tento nárůst negativně neovlivní kvalitu do té doby elitního vysokoškolského vzdělávání (Neave, 2003), též v souvislosti s dynamickým rozvojem soukromého vysokého školství v některých středo- a východoevropských zemích (zejména v Polsku). Tento argument – zvýšení počtu studentů ohrozí kvalitu poskytovaného vysokoškolského vzdělávání – je možno ve středo- a východoevropském transformačním kontextu po roce 1989 považovat za hlavní důvod formulace a implementace politik zajišťování kvality. Proces formulace a implementace politik orientovaných na zajišťování kvality vysokého školství byl však v zemích střední a východní Evropy do značné míry ztížen neexistencí předchozí zkušenosti. Zhruba od poloviny devadesátých let se vůdčím přístupem k zajišťování kvality vysokého školství stává akreditace jako regulační mechanismus ustavující prahové standardy (Rozsnyai, 2003). Tento přístup – programová nebo institucionální akreditace – byl do určité míry založen na americkém modelu akreditace (EC Phare a ETF, 1998), avšak s několika výraznými specifiky, *neboť na rozdíl od amerického modelu byla akreditace v zemích střední a východní Evropy formulována jako mandatorní nástroj a implementována prostřednictvím státem zřízených akreditačních agentur.*

V procesu implementace politik zajišťování kvality v průběhu devadesátých let však byly země střední a východní Evropy zároveň konfrontovány se západoevropskou metodologií viz popsany čtyřfázový model zaměřenou primárně nikoliv na ustanovení prahových standardů formou akreditace, ale na hodnocení za účelem zdokonalování. *Hlavní rozdíl mezi politikami zajišťování kvality vysokého školství mezi západní a východní Evropou tedy spočíval v aplikaci přístupu hodnocení za účelem*

zdokonalování (evaluation for quality improvement) v západní Evropě¹⁹⁵ a hodnocení za účelem akreditace (evaluation for accreditation) v zemích střední a východní Evropy. Jak uvádějí van der Wende a Westerheijden (2003), hlavním důvodem tohoto divergentního stavu byla skutečnost, že v době implementace systémů hodnocení západní vysokoškolské systémy, finančně podporované státem, již prodělaly přechod od elitní k masové fázi vývoje za podmínek, kdy byl tento přechod doprovázen poskytnutím dostatečných finančních prostředků ze státního rozpočtu. Ustavení minimálních prahových standardů tedy nebylo hlavním problémem společenského rázu, který by měla implementace hodnotících mechanismů vyřešit. Častěji tyto problémy souvisely s nedostatkem efektivity při uskutečňování činností vyplývající z nárůstu počtu studentů. Ve střední a východní Evropě bylo naopak definování minimálních standardů zásadním úkolem zejména vzhledem k nutnosti jejich redefinice po pádu komunismu, jakož i k možnosti etablování podvodných poskytovatelů vysokoškolského vzdělávání, což ve výsledku učinilo z akreditace zcela vhodný nástroj regulace. Uvedená rozdílnost mezi vůdčími přístupy uplatňovanými v západní a východní Evropě při implementaci vysokoškolských politik zajišťování kvality trvala do roku 1999, po němž posun řešení agendy zajišťování kvality vysokého školství na nadnárodní úroveň v rámci Boloňského procesu vedl k postupné konvergenci obou přístupů.

14.3 ZAJIŠŤOVÁNÍ KVALITY V MEZINÁRODNÍM KONTEXTU

14.3.1 Kvalita vysokého školství v dokumentech Boloňského procesu

Prvním významným impulsem k rozvoji aktivit pro zajišťování kvality v mezinárodním měřítku byla Boloňská deklarace, přijatá ministry odpovědnými za vysoké školství v roce 1999. Kvalitu zmiňovala nepřímou ve výzvě k posílení mezinárodní konkurenceschopnosti evropských systémů vysokého školství a k získání jistoty o tom, že evropské vysoké školství je tak přitažlivé pro ostatní země světa, jak to odpovídá kulturním a vědeckým tradicím tohoto kontinentu. Přímou potom vyzvala k evropské spolupráci v oblasti udržování kvality a k vypracování srovnatelných kritérií a metodologie.

Pražské komuniké ministrů přijaté na summitu v Praze bylo pak v oblasti zajišťování kvality mnohem strážlivější, opatrnější a obecné. Změna nastala až za další dva roky (2003), kdy se kvalita stala centrálním bodem jednání ministrů v Berlíně. Ministři v Berlínském komuniké přijatém na závěr zasedání potvrdili, že zajišťování kvality vysokoškolského vzdělávání je klíčovým principem pro vytváření Evropského prostoru vysokoškolského vzdělávání (EHEA). Shodli se na tom, jak by měly národní systémy zajišťování kvality v obecném pojetí vypadat a požádali ENQA (European

¹⁹⁵ S výjimkou tzv. profesní akreditace realizované v případech výrazně profesně regulovaných programů a oborů (všeobecné lékařství, veterinární lékařství, stomatologie, právní vědy apod.).

Association for Quality Assurance in Higher Education) a její partnery (EUA, EURASHE Asociace institucí vysokoškolského vzdělávání a ESU Evropská asociace studentů, dřívější ESIB) o zpracování společného souboru standardů, postupů a pokynů pro zajišťování kvality.

Tento soubor standardů, nazvaný *Standardy a směrnice pro zajišťování kvality v Evropském prostoru vysokého školství* (ESG) (ENQA, 2005), se stal pravděpodobně nejvýznamnější iniciativou v rámci Boloňské agendy zajišťování kvality. Úkolem ENQA a partnerů, tzv. E-4 Group (skupina E4)¹⁹⁶, bylo vytvoření dohodnutého souboru standardů, postupů a hlavních směrů zajišťování kvality; nalezení způsobů, jak zajistit vzájemné posouzení systémů zajišťování kvality a/nebo akreditačních agentur nebo orgánů, a podání zprávy o tomto ministrům prostřednictvím řídicí skupiny (Bologna Follow-up Group) v roce 2005 (Berlínské komuniké 2003). Jak však uvádí Williams (2007), pověření ENQA vypracováním standardů ESG nepředcházely žádné předběžné konzultace a Berlínské komuniké, kromě citované pasáže, neposkytlo žádné další indikace ohledně zamýšleného účelu těchto standardů, procedur a postupů též ve smyslu, jak mají být použity nebo co je jednotlivými termíny míněno. Bez ohledu na tyto skutečnosti však během následujících osmnácti měsíců ENQA, EUA, ESU a EURASHE zahájily intenzivní spolupráci s cílem vytvořit zastřešující evropskou dimenzi zajišťování kvality tak, aby splňovala požadavky ministrů.

Výsledný návrh standardů ESG byl přijat ministry signatářských zemí Boloňského procesu během setkání v Bergenu v roce 2005. Přijetí standardů ESG jako závazného dokumentu pro následnou implementaci v signatářských zemích Boloňského procesu je považováno za významný milník vývoje EHEA (European Higher Education Area). ESG obsahují celkem 23 standardů (7 pro vnitřní procesy zajišťování kvality vysokých škol, 8 pro vnější mechanismy zajišťování kvality vysokého školství a 8 pro agentury provádějící zajišťování kvality) a jim odpovídající směrnice (ENQA, 2005). Základním principem přijatých standardů ESG je zohlednění zájmů studentů, zaměstnavatelů a společnosti obecně na kvalitním vysokoškolském vzdělávání; uznání zásadní důležitosti institucionální autonomie spolu s vědomím toho, že poskytnutí této autonomie je spojeno se značnou odpovědností. Dalším principem je přijetí přístupu „vhodnost k účelu“ jakožto základního přístupu pro mechanismy vnějšího zajišťování kvality, jež zaručuje, že zátěž, kterou tyto mechanismy kladou na instituce, není neúnosně vysoká (Williams, 2007). Z uvedeného přehledu východisek a principů uplatněných při tvorbě standardů ESG vyplývá, že tyto standardy upřednostňují generický, nepreskriptivní přístup a formulují cílové standardy tak, aby mohly být implementovány adekvátním způsobem v souladu s národními specifiky. Pro úplnost je

196 Kromě ENQA zahrnující dále Evropskou asociaci univerzit (EUA), Evropskou unii studentů (ESU – do května 2007 operující pod akronymem ESIB) a Evropskou asociaci institucí terciárního vzdělávání (EURASHE).

třeba dodat, že kromě souboru 23 standardů a jim korespondujících postupů pro zajišťování kvality standardy ESG dále obsahují návrh na ustavení registru agentur pro zajišťování kvality činných v Evropě a evropské platformy, která umožní konzultace, výměnu zkušeností a prezentaci příkladů dobré praxe. První z uvedených návrhů vedl k vytvoření Evropského registru agentur pro zajišťování kvality ve vysokém školství (EQAR) v březnu 2008.

Londýnské komuniké z roku 2007 potvrdilo význam a užitečnost Evropského fóra pro zajišťování kvality, které poprvé organizovala ENQA a její partneři (skupina E4) v roce 2006. Ministři prostřednictvím tohoto dokumentu také uvítali založení registru EQAR. Uvedli, že registr umožní všem zainteresovaným stranám a široké veřejnosti otevřený přístup k objektivním informacím o důvěryhodných agenturách zajišťujících kvalitu. Ministři se dohodli, že registr bude dobrovolný, bude financován z vlastních zdrojů, takže bude nezávislý a zcela transparentní (Londýnské komuniké, 2007).

V následujících letech se diskuse ministrů na jejich pravidelných setkáních postupně přesunula od konkrétních cílů v oblasti zajišťování kvality, které byly shledány do velké míry naplněné, k obecnějším tematikám s kvalitou souvisejícím.

Komuniké z Lovaně (2009) se tak zabývá excelencí ve všech aspektech činnosti vysokého školství a zdůrazňuje, že ji lze budovat pouze s oporou fungujících systémů zajišťování kvality. Formuluje požadavek podpory vysoce potřebné různorodosti vzdělávacích systémů a různých poslání jednotlivých vysokých škol, včetně angažovanosti v oblasti sociální soudržnosti a kulturního rozvoje. V tomto komuniké se poprvé objevuje požadavek nalézt vícerozměrné nástroje pro zajištění transparentnosti a vytvářet mechanismy umožňující poskytovat podrobné informace o jednotlivých vysokoškolských institucích v EHEA. Cílem těchto iniciativ bude popsat a zprůhlednit diverzitu institucí poskytujících vysokoškolské vzdělávání a umožnit jednotlivým institucím identifikovat a následně podporovat vlastní silné stránky.

Schůzka ministrů v Budapešti a ve Vídni v roce 2010 hodnotila uplynulých deset let aktivit Boloňského procesu a potvrdila jeho další desetileté pokračování. Ministři ocenili dosažené úspěchy v implementaci společně přijatých principů, ale také se shodli na tom, že ne všechno bylo úspěšně dokončeno. Dohodli se proto, že bude potřeba nejen formulovat nové společné strategie, ale v čase, který budou jednotlivé země potřebovat, postupně naplňovat cíle z minulého období, mezi které samozřejmě patří zajišťování kvality. Velmi důležitou součástí této schůzky byla diskuse o kritice aktivit Boloňského procesu, která se v některých zemích projevila poměrně silně. Bylo konstatováno, že tato kritika byla především důsledkem nedostatečného vysvětlení náročné mezinárodní spolupráce a reforem, které z harmonizačních cílů vyplývaly (Budapeštsko-Vídeňská deklarace 2010).

Kritika vyplývající z nedostatečného vysvětlení záměrů Boloňského procesu částí nebo i většinou akademické komunity, vyjádřená nejen ve studiích Evropské asociace univerzit (EUA), se týká i zajišťování kvality, přijetí ESG a jejich implementace na národní i institucionální úrovni. Z těchto důvodů se této problematice budeme věnovat podrobněji v následující části studie. Kromě rozboru vybraných aktivit EUA budou dále výběrově popsány projektové aktivity zaměřené na komparativní výzkum v oblasti zajišťování kvality vysokoškolských politik s relevancí pro aktuální stav poznání této oblasti. Podrobněji popsány budou vybrané projektové aktivity EUA, dále pak konsorcia vedeného CSVŠ, v. v. i. (projekt IBAR), a výstupy projektu OECD Thematic Review of Tertiary Education.

14.3.2 Zajišťování kvality v aktivitách EUA a v současném mezinárodním vysokoškolském výzkumu

Aktivity Evropské asociace univerzit

Evropská asociace univerzit (EUA) je řádným členem Boloňského procesu a v jeho rámci organizuje řadu aktivit. Systematická a velmi důležitá je práce na dokumentech TRENDS, zkoumající implementaci cílů Boloňského procesu v jeho účastnických zemích. Hlavním účelem TRENDS je poskytnout informaci o situaci v zemích procesu pro pravidelná setkávání ministrů odpovědných za vysoké školství, která jsou doprovázena shromážděními akademických pracovníků a studentů.

TRENDS VI, vydané v roce 2010 (Sursock, Smidt, 2010), zdůrazňují, že procesy vnějšího zajišťování kvality by se měly rozvíjet v souladu s ESG, což především znamená respektování institucionální autonomie a zároveň hledání rovnováhy mezi autonomií a odpovědností vysoké školy vůči „vnějšímu prostředí“. Mechanismy vnějšího zajišťování kvality by měly podporovat rozvoj různých procesů vnitřního zajišťování kvality a jejich hlavní role by měla spočívat v posouzení vnitřních mechanismů a zároveň v respektování toho, že za jejich vytváření a rozvoj je zodpovědná především sama vysoká škola. Zásadním požadavkem je, aby vnější hodnocení podporovalo diverzitu institucí a novinkou, se kterou zatím není mnoho zkušeností ani v ČR ani na mezinárodní úrovni, je podpora možnosti, aby si vysoká škola vybrala pro vnější hodnocení jakoukoli agenturu, která je součástí EQAR.

TRENDS 2010 se dále podrobně zabývají charakteristikou mechanismů vnitřního zajišťování kvality na základě konstatování, že ve vytváření institucionální kultury kvality bylo mnohé dosaženo, ale pro skutečnou kulturu kvality a pro optimální návaznost vnitřního a vnějšího zajišťování kvality je potřeba ještě mnohé udělat. Potvrzují již výše uvedený princip, který předpokládá, že vnitřní systémy zajišťování kvality nemusí být stejné nejen pro všechny vysoké školy, ale ani uvnitř instituce, protože

by měly brát v úvahu rozdílnosti jednotlivých vysokých škol a jejich různá specifi-ka. Konstatují, že zajišťování kvality musí být orientované především na zlepšování všech činností vysoké školy, avšak že zlepšování je možné pouze tehdy, jsou-li do procesů smysluplně zapojeni akademičtí i ostatní pracovníci školy a samozřejmě též studenti. Další podmínkou je, aby procesy zajišťování kvality nevyžadovaly neúměrné pracovní zatížení a příliš vysoké finanční prostředky (Sursock, Smidt, 2010). Novou myšlenkou, která se objevuje též v komuniké ministrů z Lovaně (2009), je potřeba využití spolehlivých a podrobných dat pro reflexi mechanismů zajišťování kvality vč. možnosti přístupu k tematickým institucionálním analýzám. Pro české vysoké školy může být velmi podnětná myšlenka věnovat v hodnocení kvality zvýšenou pozornost také službám pro studenty (tamtéž).

Výbor EUA se v říjnu 2010 rozhodl vydat *Strategické prohlášení k tematické zajišťování kvality ve vysokém školství* (EUA, 2010). V preambuli tohoto dokumentu se potvrzuje, že kvalita vysokého školství zůstává stále jedním ze základních principů Boloňského procesu. Vzhledem k narůstajícímu zájmu o různé typy rankingů, ale také ke studentským protestům, došla EUA k závěru, že univerzity musí znovu převzít svoji odpovědnost za kvalitu uskutečňovaných činností a podporovat vytváření kultury kvality na institucionální a systémové úrovni.

EUA doporučuje, aby procesy zajišťování kvality byly založeny na čtyřech základních principech, které lze volně interpretovat následujícím způsobem:

- Základní odpovědnost za kvalitu svých činností má vysoká škola. Základním úkolem vnějšího zajišťování kvality by mělo být především posouzení vnitřních procesů v instituci.
- Institucionální management kvality vyžaduje komplexní přístup, což znamená, že by měl pokrývat všechny činnosti vysoké školy: vzdělávání, výzkum a vývoj, službu společnosti a podpůrné služby. Zároveň je potřeba, aby řízení kvality bylo odvozeno od základních strategických cílů instituce.
- Kvalitu je třeba pojímat v souvislostech. Je nutné vzít v úvahu diverzitu poslání a profilů institucí i národní kontext a tradice. Z toho vyplývá, že neexistuje žádná jednodimenzionální definice kvality. Procesy zajišťování kvality proto musí být flexibilní a adaptabilní tak, aby nepotlačovaly inovativní a kreativní rozvoj.
- Hlavní cíl zajišťování kvality (vnitřní i vnější) je kvalitu zdokonalovat a posilovat důvěru mezi všemi zainteresovanými partnery. Aby mohl být tento cíl naplněn, je potřeba udržovat rovnováhu mezi odpovědností a zdokonalováním. (EUA, 2010).

Tyto základní principy jsou pak v prohlášení doplněny dalšími podrobnostmi a nově koncipovanými principy, které se do velké míry shodují s tím, co je pro zajišťování

kvality navrhováno/doporučováno v TRENDS 2010.

Projekt Identifikace bariér při realizaci Evropských standardů a směrnic pro zajišťování kvality na institucionální úrovni (IBAR)

Na výše uvedené argumenty EUA o potřebě systematizace základních procesů zajišťování kvality, vč. požadavku uchování základních pravomocí a odpovědnosti na institucionální úrovni, navazuje mezinárodní vysokoškolský výzkum projektem „Identifikace bariér při realizaci Evropských standardů a směrnic pro zajišťování kvality na institucionální úrovni“ (IBAR)¹⁹⁷. Jako východisko projektu zaměřeného na identifikaci bariér při realizaci ESG slouží část Evropských standardů a směrnic pro zajišťování kvality (ESG) týkající se vysokoškolských institucí (ESG, část 1). Cílem projektu IBAR je identifikovat a popsat hlavní překážky bránící úspěšné implementaci ESG na vzorku vybraných 28 vysokých škol a jejich součástí v sedmi signatářských zemích Boloňského procesu. Na základě této identifikace a deskripce bariér budou v rámci projektu formulována doporučení a navržena doporučení pro jejich limitaci ve vysokoškolské praxi a v této souvislosti též pro modifikaci relevantních částí ESG 1. Tato doporučení budou poskytnuta příslušným vysokým školám, dále pak direktoriátu Evropské komise a prezentována na mezinárodní konferenci spolupořádané Evropskou asociací univerzit. V tištěné podobě budou výsledky projektu IBAR zveřejněny formou závěrečné zprávy a publikovány v cizojazyčné monografii vydané zahraničním nakladatelstvím.

Projekt IBAR, jehož koordinátorem je Centrum pro studium vysokého školství, v.v.i., je řešen v období leden 2011 až prosinec 2013. Spoluřešiteli projektu jsou vysokoškolské a výzkumné instituce z šesti signatářských zemí Boloňského procesu, tj. Univerzita Durham (UK), Říšská univerzita (LT), Varšavská vysoká škola ekonomie (PL), Univerzita Konstatina Filozofa v Nitře (SK), Centrum pro studium vysokoškolské politiky (NL) a Centrum pro výzkum vysokoškolské politiky (PT). Prozatímní výsledky projektu IBAR naznačují, že hlavními překážkami limitujícími efektivní implementaci ESG na institucionální úrovni je značně omezená znalost těchto standardů institucionálními aktéry a dále pak, ve vztahu k samotnému obsahu učiva a jeho osvojení, příliš různorodá míra institucionalizace procesů zaměřených na integraci výuky orientované na výstupy z učení. Tento druhý limitující faktor, tj. rozdíly v implementaci (částí) programů se zaměřením na výstupy z učení, též souvisí s rozdíly v implementaci soustav kvalifikací vč. příslušných kvalifikačních deskriptorů na národní úrovni členských států Boloňského procesu.

Projekt OECD Tematické hodnocení terciárního vzdělávání (Thematic Review of

¹⁹⁷ V originále „Identifying barriers in promoting European Standards and Guidelines for Quality Assurance at institutional level“.

Tertiary Education)

Další významný kritický zdroj pro úvahy o funkci a utváření systémů zajišťování kvality představují výstupy z mezinárodního projektu OECD „Thematic Review of Tertiary Education“, který v roce 2004 otevřel Výbor pro vzdělávání OECD a Česká republika se do něho zapojila v plném rozsahu prostřednictvím Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy (ministerstvo). Účast v plném rozsahu projektu zajišťovala zpracování analýzy silných a slabých stránek systému terciárního vzdělávání v ČR a doporučení k jeho dalšímu rozvoji týmem expertů OECD a to formou studie Country Note (File et al., 2006). Podkladové zprávy, komentáře examinatorů a další výzkumné studie objednané sekretariátem OECD následně posloužily jako materiál pro závěrečnou komparativní studii celého projektu nazvanou „Tertiary Education of the Knowledge Society, OECD Thematic Review of Tertiary Education: Synthesis Report“ (Santiago et al., 2008).

Téma zajišťování kvality je v komparativní studii zpracováno na vysoké teoretické úrovni, s využitím rozsáhlých zkušeností odborníků OECD, velkého množství výsledků práce výzkumníků z celého světa, nově nabytých znalostí z národních podkladových studií účastnických zemí projektu a z hodnotících studií, které byly pro jednotlivé země zpracovány.

V tomto směru studie přináší řadu obecných doporučení, jejichž základem je pojetí kvality vysokého školství jako komplexní veličiny, která nevyžaduje pouze dosažení minimálních standardů, ale stále zdokonalování v průběhu času. Systémy zajišťování kvality by měly sloužit v rozumné rovnováze jak účelu zodpovědnosti, tak účelu zdokonalování a zároveň sledovat cíle a poslání jednotlivých institucí. Procesy vnitřního i vnějšího hodnocení jsou považovány za velmi důležité a jejich vzájemná návaznost za nezbytnou. Vnější procesy zajišťování kvality jsou podle odborníků OECD nutně spojeny se zapojením všech zainteresovaných skupin do procesu, s důrazem na účast studentů. Za velmi důležité je považováno nastavení určité kontinuity procesů na základě analýzy spolehlivých dat, bez níž výsledky hodnocení postrádají smysl. Pro naplnění těchto procesů je třeba též zajistit informovanost všech skupin aktérů, jichž se procesy zajišťování kvality dotýkají a to co nejnvhodnějším způsobem (Tremblay, Kis, 2008).

OECD poskytuje doporučení vládám svých členských zemí. Zároveň však jasně formuluje, že jakkoli jsou doporučení závažná, není povinností je akceptovat. Naopak, obecná doporučení komparativní studie nelze implementovat ve všech zemích stejným způsobem, je potřeba zvažovat sociální, ekonomické a další odlišnosti. Rozhodnutí o využití doporučení je třeba dobře zvažovat a změny prosazovat postupně. *Výsledky analýzy systému zajišťování kvality v České republice a doporučení expertů*

OECD pro další vývoj v této oblasti jsou podrobněji diskutovány v části 4.1.4 této studie.

14.4 ZAJIŠŤOVÁNÍ KVALITY V ČR: SYSTÉMOVÁ ÚROVEŇ

14.4.1 Akreditační komise a její povinnosti a aktivity

Povinnosti Akreditační komise

Podle zákona Akreditační komise (AK) „pečuje o kvalitu vysokoškolského vzdělávání a všestranně posuzuje vzdělávací a vědeckou, výzkumnou, vývojovou, uměleckou nebo další tvůrčí činnost vysokých škol“ (zákon 1998, §84).

Povinnosti AK člení zákon do dvou skupin:

- hodnocení kvality vysokých škol a jejich akreditovaných činností s následným zveřejněním výsledků a zpracování stanoviska k záležitostem, o jejichž posouzení požádá ministr,
- zpracování odborného stanoviska na základě hodnocení kvality za účelem rozhodnutí o akreditaci studijních programů, oprávnění konat habilitační řízení a řízení ke jmenování profesorem, rozhodnutí o zřízení, sloučení, splynutí, rozdělení nebo zrušení fakulty veřejné vysoké školy, rozhodnutí o udělení státního souhlasu pro právnickou osobu, která chce působit jako soukromá vysoká škola a o určení typu vysoké školy.

AK jako taková má relativně malé rozhodovací právo. Rozhoduje pouze o typu vysoké školy na základě stupně uskutečňovaných studijních programů, v záležitostech týkajících se fakult poskytuje svoje stanovisko pro rozhodnutí senátu vysoké školy. Další stanoviska, která vydává, jsou rozhodná pro udělení akreditace, oprávnění ke konání habilitačních a profesorských řízení a k vydání státního souhlasu, avšak vlastní rozhodnutí je v pravomoci ministerstva. Ministerstvo je zákonem vázáno neudělit akreditaci, je-li stanovisko AK negativní. I v případě pozitivního stanoviska musí ministerstvo sledovat ustanovení zákona, které umožňuje vydat negativní rozhodnutí jenom ve vyjmenovaných případech. Odpovědnost za rozhodování založené na hodnocení kvality je tedy sdílenou odpovědností AK a ministerstva (Kohoutek et al., 2006).

Působnost AK v případě aktivit uvedených v bodě a) se vztahuje na celou oblast vysokých škol na základě iniciativy AK (hodnocení institucí a jejich akreditovaných činností) nebo ministra. Působnost AK v aktivitách uvedených pod bodem b) týkajících se záležitostí fakult má dopad především do oblasti veřejných vysokých škol. Soukromé vysoké školy jsou většinou neuniverzitního typu, které se na fakulty nedělí

a tudíž se jich tyto aktivity AK netýkají. Naopak vydávání stanovisek ke zřízení soukromé vysoké školy souvisí jenom s tímto sektorem vysokého školství. Ostatní aktivity komise se týkají celého vysokého školství bez ohledu na typ a zřizovatele příslušné vysoké školy.

Principy hodnocení kvality a akreditace studijních programů

Nejdůležitější procedura založená na vnějším hodnocení kvality je akreditace studijních programů, která se týká všech stupňů programů uskutečňovaných všemi typy vysokých škol. AK zpracovala a na webové stránce zveřejnila standardy pro posuzování žádostí o akreditaci, případně o rozšíření akreditace nebo prodloužení doby její platnosti. Standardy charakterizují obecné minimální požadavky AK, přičemž vedle standardů mohou být stanovena další specifická kritéria (Akreditační komise 2006). Žadatel o akreditaci může využít také dokumentu „Požadované podklady pro posuzování žádostí o akreditace studijních programů, akreditace jejich rozšíření a prodloužení platnosti akreditace“ a další podrobné návody a příručky, které AK zpracovává a zveřejňuje pro zajištění dostatečné transparentnosti svých aktivit, ale také proto, aby co nejvíce usnadnila práci žadatelů. Při posouzení kvality studijního programu AK vychází od jeho obsahu (podstatný je zejména soulad cílů studia a profilu absolventa s nabídkou povinných a povinně volitelných předmětů a předmětů státní zkoušky), personálního a infrastrukturního zajištění. Stanovisko AK je předáno ministerstvu, které na jeho základě a v souladu s limity stanovenými zákonem o akreditaci rozhodne. Obdobně fungují procedury akreditace oboru habilitačního řízení a řízení ke jmenování profesorem.

Dalším rozhodovacím procesem je udělení státního souhlasu k oprávnění působit jako soukromá vysoká škola. Žádost o udělení státního souhlasu je v souladu se zákonem žadatelem předkládána současně se žádostí o akreditaci alespoň jednoho studijního programu. Ministerstvo státní souhlas ke zřízení soukromé vysoké školy neudělí, jestliže Akreditační komise nevydala souhlasné stanovisko alespoň k jednomu předloženému studijnímu programu.

Výše uvedené procedury jsou typickým příkladem přístupu, který na základě expertního posouzení rozhodne o dosažení, resp. nedosažení předem stanovených standardů. Žádný z procesů není zcela konečný nebo nevratný. Při shledání nedostatků v žádosti o akreditaci vyzve AK k jejich odstranění a v případě, že nedostatky odstraněny nejsou, rozhodne na základě původně předložených dokladů. V případě zjištění závažných nedostatků může AK ministerstvu navrhnout některé z následujících restriktivních opatření: omezení akreditace, pozastavení akreditace a konečně odnětí akreditace (zákon 1998, §85). V případě uchazečova nesouhlasného stanoviska AK k udělení akreditace a následného negativního rozhodnutí ministerstva má žadatel

k dispozici odvolací procedury stanovené zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád.

Dalším významným úkolem AK je hodnocení kvality vysokých škol a jejich akreditovaných činností s následným zveřejněním výsledků. Pro hodnocení AK vybírá instituce, které poskytují studijní programy v obdobné oblasti studia, instituce stejného typu (neuniverzitní vysoké školy), studijní programy stejného stupně (doktorské studium) apod. Samotné procedury pro hodnocení kvality institucí, resp. hodnocení kvality akreditovaných činností, které tyto instituce uskutečňují, probíhají podle základního postupu, který statut AK určuje následovně:

- příprava dotazníku pro hodnocení účelovou pracovní skupinou,
- vyplnění dotazníku hodnocenou institucí,
- posouzení vyplněného dotazníku pro hodnocení a případných dalších vyžádaných informací účelovou pracovní skupinou, včetně návštěvy alespoň tří členů účelové pracovní skupiny na hodnocené instituci,
- zpracování zprávy o hodnocení účelovou pracovní skupinou a seznámení s jejím obsahem rektora, děkana nebo ředitele instituce,
- projednání zprávy účelové pracovní skupiny o hodnocení na zasedání komise za účasti rektora, děkana nebo ředitele instituce a přijetí závěrů a doporučení komise k hodnocené instituci,
- zveřejnění závěrů a doporučení komise k hodnocené instituci, zprávy o hodnocení a případného stanoviska rektora, děkana nebo ředitele instituce ke zprávě o hodnocení (Akreditační komise, 2004, čl. 3).

Hodnocením vysokých škol a jejich akreditovaných činností se AK systematicky zabývá od roku 2003. Do této doby soustředila pozornost zejména na akreditace studijních programů, neboť přechodné ustanovení zákona stanovilo, že do konce roku 2002 musí všechny studijní programy uskutečňované vysokými školami projít akreditačním procesem. Při výběru institucí pro hodnocení se AK od roku 2003 soustředila na neuniverzitní vysoké školy jako celky a na skupiny fakult podobného zaměření. Při výběru institucí pro hodnocení akreditovaných činností si AK vybírala činnosti, ve kterých se objevovaly indicie možných problémů, nebo skupiny činností, u kterých bylo potřebné z hlediska posílení kvality provést celostátní srovnání (např. hodnocení oborů habilitačního řízení a řízení ke jmenování profesorem v oblasti ekonomie nebo doktorské studijní programy). Součástí hodnocení je i ověřování, zda uskutečňování akreditovaných činností odpovídá stavu deklarovanému v žádostech o udělení akreditace.

Procedury hodnocení institucí a jejich akreditovaných činností jsou zaměřeny především na nalezení slabých stránek a poskytnutí doporučení ke zdokonalování a jde proto teoreticky o procesy formativní. Tato skutečnost však nevyklučuje, aby AK při zjištění nedostatků při hodnocení akreditovaných činností doporučila v souladu se zákonem příslušné instituci, aby ve lhůtě, kterou k tomu určí, zjednala nápravu. V případě závažných nedostatků však může AK navrhnout ministerstvu, aby podle povahy nedostatku rozhodlo o opatřeních spočívajících v omezení akreditace, pozastavení akreditace a v krajním případě i odnětí akreditace. Taková rozhodnutí souvisejí spíše s procedurou sumativní, stejně jako zveřejnění zpráv, které AK na základě hodnocení institucí, resp. hodnocení akreditovaných činností zpracovává. Lze tedy říci, že dva hlavní účely hodnocení, kterými jsou na jedné straně odpovědnost a na straně druhé zdokonalování, jsou v systému zajišťování kvality uplatňovaném Akreditační komisí do určité míry směřovány.

Výsledky činnosti Akreditační komise za období 1999-2009¹⁹⁸

Od roku 1999 nový zákonný rámec rozšířil aktivity Akreditační komise zejména o mandatorní akreditaci studijních programů prováděnou na základě hodnocení daného programu členy příslušné pracovní skupiny komise. Oproti období 1992–1998 se proto odpovídající důraz přesunul od hodnocení prováděného za účelem zdokonalování k hodnocení za účelem stanovení, zda daný program splňuje příslušná prahová (základní) kritéria kvality pro (podmínečné, resp. ne-) udělení akreditace. V prvních čtyřech letech realizace programové akreditace (1999–2002) byla akreditační rozhodnutí, díky nutnosti (ne)udělit reakreditaci velkému množství programů, prováděna převážně „od stolu“, bez návštěvy části instituce nabízející daný program (Smrčka, 2003). Statistiky tak ukazují značné zvýšení počtu žádostí o akreditaci v roce 2002, a to pro všechny typy programů. Konkrétněji, v roce 2002 bylo podáno celkem 768 žádostí o akreditaci bakalářských studijních programů, 667 žádostí o akreditaci „dlouhých (5–6 let)“ magisterských programů, 659 žádostí o akreditaci navazujících (2–3 roky) magisterských programů a 493 žádostí o akreditaci doktorských programů. V případě každého z těchto typů programu to bylo víc než odpovídající součty akreditací za období 1999–2001. Značné zvýšení počtu žádostí o programovou akreditaci v roce 2002 může být vysvětleno ustanoveními novely zákona o vysokých školách z roku 2001, díky nimž musely být programy z celkem 60 fakult úspěšně akreditovaných v roce 2001 znova reakreditovány ve shodě s principy Boloňského procesu (tj. třístupňové struktury studia Bc. – Mgr. – PhD), pokud platnost jejich akreditace neměla být ukončena v roce 2003 (Smrčka, 2003).

Samotný statistický přehled úspěšnosti žádostí o akreditaci studijních programů (všechny typy programů), zahrnující též žádosti a akreditaci habilitačních

198 Zkompileováno z výročních zpráv Akreditační komise 1999-2009.

a profesorských řízení a stanoviska komise k udělení státního souhlasu, jsou uvedeny dále (viz tabulka č. 1). Jak již bylo zmíněno, ročního maximálního počtu žádostí o akreditaci studijních programů bylo zejména díky novelizaci zákona dosaženo v roce 2002. Od roku 2003 rostl počet žádostí o akreditaci bakalářských programů (z 267 v roce 2003 na 667 v roce 2008), avšak klesal počet žádostí o akreditaci „dlouhých“ magisterských programů (z 256 v roce 2007 na 96 v roce 2009, s poněkud stagnujícím počtem žádostí mezi roky 2005–2006). Počet žádostí o akreditaci navazujících (2–3 roky) magisterských programů se od roku 2005 ustálil na cca 254 žádostech ročně (s výjimkou 403 žádostí o akreditaci těchto programů v roce 2008). V případě doktorských programů statistiky ukazují významné zvýšení počtu žádostí podaných v roce 2005 (214 žádostí), 2007 (510 žádostí, překonávajících maximum z roku 2002) a 2009 (838 žádostí). Rostoucí počet žádostí o akreditaci doktorských programů může být způsoben snahou o akreditaci těchto programů v cizím jazyku (většinou angličtina). Nicméně, jak uvádí výroční zpráva Akreditační komise, řada z těchto programů je nabízená jen formálně, neboť z důvodu (velmi) nízkého počtu zájemců nejsou v praxi realizovány (AK, 2009). Pokud jde o množství žádostí konat habilitační a profesorská řízení, data potvrzují periodický nárůst a pokles v evidenci těchto žádostí v čtyřletých intervalech (798 v roce 1999, 359 v roce 2003, 1 118 v roce 2007) ve shodě s čtyř- až osmiletou dobou platnosti těchto typů akreditace.

Pokud se týče stanovisek Akreditační komise k (ne)udělení státního souhlasu k působení soukromé vysoké školy, příslušné statistiky dokládají, že hlavní nárůst těchto žádostí pro (ne)schválení komisí nastal mezi roky 1999–2003 (19 v roce 1999, 23 v roce 2000, 22 v roce 2001, 11 v roce 2002, 17 v roce 2003). Od roku 2004 se průměrný počet žádostí ustálil na 7 ročně. Opak platí pro stanoviska Akreditační komise k fakultním záležitostem (zřízení, rozdělení, sloučení apod.), kterých po roce 2004 začalo být podáváno v průměru 6 ročně. Stanovisko komise k typu vysoké školy bylo požadováno jen 6krát před koncem roku 2010, se 4 žádostmi v roce 2007 a 1 žádostí v letech 2006 a 2009.

Čistě administrativní přístup Akreditační komise k posuzování akreditací a vydávání příslušných stanovisek se změnil koncem roku 2002 díky započetí realizace *hodnocení akreditovaných činností a institucionálních hodnocení*. Po formální stránce jsou oba typy hodnocení nezávislé na mechanismu akreditace. Nicméně jak hodnocení akreditovaných činností, tak do jisté míry také institucionální hodnocení mohou mít vliv na rozhodnutí komise o akreditaci programu/programů na hodnocené části instituce. Relevantní data o hodnocení akreditovaných činností a institucionálních hodnocení dokládají, že Akreditační komise se v letech 2005 až 2009 soustředila na institucionální hodnocení s celkovým počtem 43 těchto hodnocení ve srovnání s 6 hodnoceními akreditovaných činností za stejné období (2005–2009). Celkem v letech 2003 až

2009 pak Akreditační komise uskutečnila 49 institucionálních hodnocení a 16 hodnocení akreditovaných činností.

Statistické údaje dostupné pro období 1999–2009 dále umožňují identifikovat celkové počty pozitivních a negativních stanovisek Akreditační komise pro každý typ akreditace a míru úspěšnosti. Pokud se týče akreditace bakalářských studijních programů, Akreditační komise vydala celkem 3 943 rozhodnutí, ze kterých bylo 3 476 (88 %) pozitivních a 467 (12 %) negativních. Pro akreditaci „dlouhých“ magisterských programů, vydala komise celkem 2 133 stanovisek zahrnujících 2 086 (98 %) pozitivních a 47 (2 %) negativních. Pro akreditaci navazujících magisterských programů Akreditační komise vydala celkem 2 783 rozhodnutí, z toho 2 583 (93 %) pozitivních a 200 (7 %) negativních. V případě doktorských programů bylo komisí vydáno celkem 3 432 rozhodnutí, z nichž 3 325 (97 %) bylo pozitivních a 107 (3 %) negativních. V případě akreditací habilitačních řízení Akreditační komise vydala 1 707 stanovisek k právním konat habilitační řízení, z nichž 1 579 (93 %) bylo kladných a 128 (7 %) záporných. V případě akreditace práv profesorských řízení pak bylo 778 (93 %) z celkem 838 stanovisek komise kladných a 60 (7 %) záporných. *Celkem za období 1999 až 2009 Akreditační komise vydala 14 836 stanovisek o všech typech akreditačních řízení, z nichž 13 827 (93 %) bylo pozitivních a 1 009 (7 %) negativních. Tyto data tak ukazují, že v letech 1999-2009 byla komisí zamítnuta v průměru každá 14. žádost o akreditaci.* Pokud se týče stanovisek o udělení státního souhlasu, Akreditační komise řešila celkem 135 žádostí, z nichž 50 (37 %) bylo komisí schváleno a zbývajících 85 (63 %) bylo zamítnuto. Ohledně stanovisek k fakultním záležitostem bylo 35 (81 %) z celkem 43 žádostí vyřízeno kladně. *Celkový počet 15 014 všech typů stanovisek Akreditační komise za analyzované období ukazuje, že komise vydává v průměru asi 1 500 stanovisek ročně.* Všechny výše uvedené statistiky vč. počtu pozitivních a negativních stanovisek Akreditační komise jsou uvedeny v tabulce 1.

Tabulka 1. Aktivity Akreditační komise v letech 1999–2009

Akreditace	Celkem	Ano	Ne	Úspěšnost
bakalářské programy	3 943	3 476	467	7,4 : 1
“dlouhé” magisterské programy	2 133	2 086	47	44,4 : 1
navazující magisterské programy	2 783	2 583	200	12,9 : 1
doktorské programy	3 432	3 325	107	31,0 : 1
práva na hab. řízení	1 707	1 579	128	12,3 : 1
práva na prof. řízení	838	778	60	12,9 : 1
celkem	14 836	13 827	1 009	13,7 : 1
Další stanoviska				
zřízení soukromé VŠ	135	50	85	0,6 : 1
fakultní záležitosti	43	35	8	4,4 : 1
celkem	178	85	93	0,9 : 1

Uváděná úspěšnost u každého ze sledovaných typů akreditace, resp. dalších stanovisek Akreditační komise si zaslouží krátký komentář. Z rozhodnutí o akreditaci studijních programů vykazuje nejnižší míru úspěšnosti akreditace bakalářských programů (každá sedmá žádost zamítla). Úspěšnost akreditace práv konat habilitační a profesorská řízení je oproti bakalářským programům téměř dvakrát vyšší (zamítnuta každá 12. až 13. žádost). Totéž platí i pro úspěšnost žádostí o akreditaci navazujících magisterských programů. Na opačném konci se co do procentuální míry úspěšnosti nacházejí žádosti o akreditaci doktorských a „dlouhých“ magisterských programů, jež jsou daleko více úspěšné, jen s každou 31., resp. 44. žádostí posouzenou negativně. *Celková míra úspěšnosti u všech typů akreditačního řízení pak činí jedna ku čtrnácti.* Pokud se týče dalších stanovisek Akreditační komise, procento kladných stanovisek komise ke zřízení soukromé vysoké školy dokládá, že úspěšná je zhruba jedna žádost ze tří (zde je namístě připomenout, že opakovaná podání návrhů o tento typ vyjádření Akreditační komise byla za sledované období možná, a to bezplatně). V případě stanovisek k fakultním záležitostem (vznik, sloučení, rozdělení nebo zánik) byla negativně posouzena každá čtvrtá žádost (opět je třeba připomenout, že tato stanoviska komise nemají mandatorní charakter).

Analýza silných a slabých stránek zajišťování kvality Akreditační komisí

Ke sledování silných a slabých stránek systému zajišťování kvality se nabízí několik zdrojů. Těmito zdroji jsou především studie Country Note vypracovaná experty OECD v rámci projektu „Thematic Review of Tertiary Education“ (File et al., 2006) a v návaznosti na ni pak syntetická závěrečná zpráva projektu (Santiago et al., 2008) (viz též část 3.2.3). Druhým velmi důležitým zdrojem jsou vnitřní hodnotící zprávy

Akreditační komise. První zpráva o vnitřním hodnocení AK byla zpracována týmem vedeným prof. Sojkou v roce 2007 (Sojka et al., 2007). Zásadní zjištění o silných a slabých stránkách AK obsažených v této zprávě (viz níže) byla do značné míry opakována v navazujících (follow-up) zprávách z let 2008 a 2009. Podrobnější analýza aktivit AK pak byla provedena v letech 2010–2012, a to v souvislosti s implementací doporučení z vnějšího hodnocení Akreditační komisí zástupci ENQA (viz níže, Akreditační komise, 2011–2012). Užitečné dále bude sledovat i SWOT analýzu stavu českého vysokoškolského systému, která je součástí Dlouhodobého záměru MŠMT pro oblast vysokých škol na období 2006–2010 (MŠMT, 2005). Uvedené materiály dovolí sledovat analýzu z mezinárodního pohledu, z pohledu důležitého a na domácí půdě jediného vnějšího hodnotitele kvality na vlastní činnost, ale také z pohledu státní správy. Bude možné poukázat na to, že mnohé silné (potenciální silné) stránky jsou spojeny s problémy a nedostatky, které je potřeba odstranit či limitovat, což je často podmíněno potřebou času, lidských a materiálních zdrojů. Rozdílné názory domácích a zahraničních odborníků v této oblasti jsou často dány upřednostněním jiných priorit, jindy nedostatečně detailním vhladem cizích odborníků do národní reality, někdy nedostatkem mezinárodního nadhledu domácích osobností, odpovědných za zajišťování kvality. Zcela jistě však tyto rozdílné názory mohou vést k diskusím a nalézání řešení, což je základní výhodou existence těchto diverzifikovaných zdrojů.

Silné stránky zajišťování kvality Akreditační komisí

Experti OECD zdůraznili jako silnou stránku zkušenosti AK, které jsou nejen dlouhodobé, ale velmi pestré, zejména vzhledem k měnícím se mezinárodním a domácím podmínkám, a které musela v průběhu doby svojí existence zvládnout. Jako pozitivum experti uvádějí pravidelně se opakující akreditace studijních programů i široké zahrnutí akademické obce do procesů hodnocení kvality (File et al., 2006). „Dlouholeté zkušenosti Akreditační komise a její dobré postavení v regionu střední a východní Evropy“ (MŠMT, 2005, s. 35) uvádí jako silnou stránku i SWOT analýza Dlouhodobého záměru MŠMT pro oblast vysokých škol na období 2006–2010. Analýza silných stránek doplňuje též návrat AK k hodnocení kvality institucí po dlouhé době zásadního vytížení hodnocením kvality pro účely akreditace a státního souhlasu. AK však vyjadřuje názor na pravidelnou akreditaci méně optimisticky: „Vzhledem k zákonem stanoveným akreditačním postupům podléhají akreditaci a periodickému prodloužení platnosti akreditace veškeré studijní programy a jejich obory a obory habilitačního řízení a řízení ke jmenování profesorem. To způsobuje nesmírnou zdrojovou i časovou náročnost jak na straně AK, tak na straně vysokých škol“ (Sojka et al., 2007, s. 4). Tým OECD vysoce oceňuje úlohu AK při zřizování soukromých vysokých škol, kde podle jeho vyjádření bylo zabráněno velkým problémům se zajištěním kvality, na rozdíl od řady zemí střední a východní Evropy, kde došlo k téměř

nekontrolovatelnému extenzivnímu rozvoji tohoto sektoru vysokého školství (File et al., 2006).

Na rozdíl od expertů OECD, kteří se zabývali spíše výsledky činnosti AK, vnitřní hodnotící zpráva AK se věnuje především organizačním, metodickým a technickým záležitostem. Zdůrazňuje transparentnost a dostupnost informací o procesech a kritériích pro posuzování žádostí i vnějších hodnocení kvality jako důležitý a nutný podklad pro akreditaci. Další silnou stránkou je podle zprávy o vnitřním hodnocení nezávislost AK, která je zaručena zákonem a která je „v činnosti AK i jejích stálých a účelových PS [pracovních skupin] striktně dodržována. Morální integrita členů AK i členů PS dokázala až dosud v dostatečné míře čelit lobbistickým tlakům“ (Sojka et al., 2007, s. 6). „Nezávislost systému vnějšího hodnocení jak na vysokých školách, tak na ministerstvu“ potvrzuje jako silnou stránku i SWOT analýza (MŠMT, 2005, s. 35). S vlastním složením, co se týče zastoupení oborů, je AK spokojena, ne už tak se zastoupením zahraničních odborníků a studentů, takže vnitřní hodnotící zpráva zároveň formuluje i slabou stránku, když připouští, že „V AK nejsou zastoupeni studenti a zastoupení odborníků z praxe je velmi nízké“ (Sojka et al., 2007, s. 4).

Zajímavé je vlastní hodnocení AK týkající se komunikace s partnery, které je možné uvést jako příklad silné stránky, avšak opět v některých oblastech provázené problémy. Za velmi dobrou označuje AK komunikaci s ministerstvem, výrazné zlepšení vidí v komunikaci s reprezentací vysokých škol, tj. s Radou vysokých škol a s Českou konferencí rektorů. Zároveň však zpráva konstatuje, že „občasný nedostatek se vyskytuje v komunikaci s některými vysokými školami“ (Sojka et al., 2007, s. 6), který vysvětluje možným nedostatkem informací nebo pomalou aktualizací webové stránky, a dále zmiňuje i některé problémy v komunikaci s pracovními skupinami, zjištěné na základě dotazníkového šetření. Důležitou silnou stránkou jsou podle vnitřní hodnotící zprávy mezinárodní aktivity AK. Členství v ENQA, CEEN (Central and Eastern European Network of Quality Assurance Agencies in Higher Education) a INQAAHE (International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education) pak otvírá prostor pro získávání zkušeností a pro konkrétní spolupráci, ale také přináší možnost mezinárodní vývoj ovlivňovat. Obdobný názor vyjadřuje i SWOT analýza Dlouhodobého záměru pro období 2006–2010. Takto identifikovaná silná stránka je však v současnosti stále více ohrožována limitací finančních prostředků na zajištění činnosti komise.

Slabé stránky systému zajišťování kvality Akreditační komisi

Všechny výše uvedené dokumenty uvádějí samozřejmě i slabé stránky v externím zajišťování kvality a jejich jasné vyjádření i případně rozdílné názory budou jistě pro další práci AK přínosem. Tým odborníků OECD ve své zprávě zdůrazňuje jako

slabou stránku složení AK. Výrazně převažující zastoupení akademických pracovníků vysokých škol a výzkumných pracovníků AV ČR nad zástupci dalších zainteresovaných skupin jak ve složení AK, tak ve složení jejích pracovních skupin formuluje jako rozpor mezi skutečností a principy Dlouhodobého záměru MŠMT, který jasně vyjadřuje, že bude podporovat spolupráci vysokých škol s partnery, regionem a soukromým sektorem (File et al., 2006). K tomu lze pouze poznamenat, že ani AK sama nepovažuje své složení za optimální, jak bylo uvedeno výše. Malou účast studentů na hodnocení kvality v minulosti považovala za slabou stránku i SWOT analýza Dlouhodobého záměru (MŠMT, 2005), i když, jak už též bylo uvedeno, situace s uplatněním studentů v hodnotících skupinách se od roku 2006 rychle změnila k lepšímu.

Za další slabou stránku označili odborníci OECD příliš silné zaměření AK na vstupní parametry, zatímco výstupy jsou podle nich zvažovány nedostatečně. Kritizovali hodnotící výroky založené především na posouzení lidských zdrojů a materiálního zajištění, aniž by byly vzaty v úvahu údaje o řízení instituce, službách studentům apod. K tomuto názoru doplnili i kritiku velmi složitého a náročného kariérního postupu akademických pracovníků, který vnáší problémy i do systému hodnocení kvality. Požadavek na zajištění studia akademickými pracovníky s nejvyššími akademickými tituly, kterých je obecně v systému vysokého školství nedostatek, vyvolává nutnost nabízet jim vícenásobné úvazky (vesměs se jedná o nabídku dalších úvazků akademickým pracovníkům veřejných vysokých škol soukromými školami, resp. některými regionálními veřejnými vysokými školami), což působí negativně na obou (resp. více) pracovištích (File et al., 2006). AK sama tyto problémy ve vnitřní hodnotící zprávě nijak nekomentuje, naopak zdůrazňuje, že „AK ve své činnosti usiluje o co největší míru aplikace mezinárodně uznávaných standardů a postupů, o co největší transparentnost těchto postupů a dodržování explicitně formulovaných kritérií hodnocení“ (Sojka et al., 2007, s. 4). Určitý nesoulad názorů, daný zdůrazněním různých priorit a různých zkušeností, může být velmi podnětný pro další vývoj hodnotících procesů. K diskusi o této tematice je jistě užitečné přidat názor ministerstva, který slabou stránku posunuje do trochu jiné polohy a formuluje ji jako „problematické, často jen formálně plněné nároky Akreditační komise na personální zabezpečení studijních programů, které nevedou ke skutečné kvalitě“ (MŠMT, 2005, s. 35).

Další slabou stránku formuloval OECD tým jako příliš jednotné požadavky při hodnocení kvality, které nerozlišují účel a cíle institucí, a tudíž potřebnou diverzifikaci spíše limitují, než aby ji podporovaly. Přestože ocenil úlohu AK v rozvoji soukromého vysokého školství, varuje tým před rizikem, které podle něho může nastat dobrým ohodnocením soukromé školy, jejíž kvalita ve skutečnosti není dostatečná, zatímco dalším rizikem může být příliš náročné hodnocení, které omezí rozvoj v případě, kdy by požadovaná kvalita mohla být zajištěna (File et al., 2006).

Témata, kterých se týkaly výše uvedené výtky, nejsou ve vnitřní hodnotící zprávě Akreditační komise z roku 2007 diskutována. AK v této zprávě upozorňuje na svoje slabé stránky v technicky komplikovaném podávání žádostí o akreditaci, v problémech komunikace s veřejností a někdy i s pracovními skupinami, ale zejména v nedostatečném finančním zázemí jak AK, tak jejího sekretariátu. Tuto slabou stránku vnímá i státní správa a formuluje ji jako „rozpor mezi náročností vlastního procesu hodnocení, jeho nezbytností a periodicitou na jedné straně a kapacitou a možnostmi hodnotitelů, kteří tuto činnost vykonávají“ (Ministerstvo, 2005, s. 35).

Velmi závažnou slabou stránku formuluje vnitřní hodnotící zpráva AK následovně: „Zejména v důsledku přetížení agendou spojenou s akreditacemi a prodlužováním platnosti akreditací zbývá velmi málo času na strategické úvahy a diskuse o koncepčních materiálech“ (Sojka et al., 2007, s. 5). S ní je spojen další problém, a sice že „v některých případech není argumentace při zamítnutí žádostí dostatečně přesvědčivá, což způsobuje občasné nedorozumění a mylnou interpretaci z pohledu žadatelů“ (Sojka et al., 2007, s. 6). Konečně pro státní správu představuje slabou stránku velice rozdílná úroveň systému vnitřního hodnocení, malá návaznost vnějších a vnitřních systémů hodnocení kvality a nedostatečné využívání výsledků hodnotících procesů (Ministerstvo, 2005).

Výše uvedené slabé stránky jsou členy Akreditační komise do určité míry reflektovány též ve vnitřních hodnotících zprávách AK za období 2010–2012. Následně jsou v těchto zprávách formulována doporučení pro rozvoj aktivit AK, též za účelem reflexe závěrů hodnocení ENQA. Nejvýznamnější z doporučení pro rozvoj aktivit AK lze stručně shrnout následovně:

- formulovat programové prohlášení Akreditační komise, jež bude vyjadřovat její koncepci a celkovou strategii,
- změnit způsob nominace členů Akreditační komise tak, aby složení Akreditační komise bylo výsledkem konsenzu mezi vládou, reprezentacemi vysokých škol a dalších klíčových institucí,
- zmodernizovat způsob předkládání žádostí o akreditaci (využití on-line administrace žádostí),
- otevřít postup, jehož prostřednictvím jsou navrhováni členové pracovních skupin, připomínkám zástupců vysokých škol a zavést pravidelnou obnovu složení pracovních skupin,
- zkrátit délku akreditačního procesu a učinit jej flexibilnějším,
- omezit opakované bezplatné podávání žádostí o akreditaci, které byly v řízení neúspěšné,

- systematicky školit členy Akreditační komise a členy pracovních skupin,
- formulovat metodiku vnitřního a vnějšího hodnocení Akreditační komise

(Akreditační komise, 2011, 2012).

Uvedená doporučení lze považovat za další užitečný podnět při současných diskusích o možných změnách mechanismů programové akreditace a celkového rozsahu aktivit Akreditační komise.

14.4.2 Fond rozvoje vysokých škol a rozvojové programy jako další systémové nástroje zajišťování kvality: Jejich činnost a efekty do roku 2010

Fond rozvoje vysokých škol

Fond rozvoje vysokých škol byl zřízen z iniciativy Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy („ministerstva“) v roce 1992 jakožto nástroj napomáhající transformaci vysokých škol po roce 1989 a jejich postupné modernizaci formou grantové podpory. Od roku 1993 je Fond rozvoje vysokých škol (dále též „Fond“, resp. „FRVŠ“) společně spravován a řízen ministerstvem a Radou vysokých škol. Grantové prostředky Fondu rozvoje vysokých škol jsou poskytovány na financování projektů ne déle než po dobu 12 měsíců, neboť jsou obecně určeny na iniciaci projektové aktivity („start-up grant“), nikoli na její udržitelnost v následujících letech, ve kterých financování takto započatých aktivit přebírá daná vysoká škola.

Po vyjasnění obsahového zaměření Fondu rozvoje vysokých škol v první polovině devadesátých let došlo v průběhu jejich druhé poloviny ke stabilizaci jeho tematických okruhů na sedm hlavních (A–C, E–H) zahrnujících: A. Informační technologie ve vysokoškolském vzdělávání, B. Vzdělávání učitelů, C. Provozní praxe studentů bakalářského studia, E. Knihovny, F. Inovace studijních programů, G. Tvůrčí činnost studentů, H. Inovace a rozvoj laboratoří, ateliérů a pracovišť pro praktickou výuku. Další změny v zaměření tematických okruhů Fondu rozvoje vysokých škol byly provedeny v letech 2000–2008 v návaznosti na měnící se preference zástupců ministerstva a akademické obce deklarované v koncepčních dokumentech, tj. zejména v dlouhodobých záměrech ministerstva (2000–2005, 2006–2010). V letech 2009–2010 tak bylo v rámci Fondu rozvoje vysokých škol vyhlašováno celkem pět okruhů, tj. tematický okruh A (Inovace a rozvoj laboratoří, ateliérů a pracovišť pro praktickou výuku a informačních technologií ve vysokoškolském vzdělávání), tematický okruh C (Poradenská a informační centra), tematický okruh E (Vysokoškolské knihovny), tematický okruh F (Inovace studijních předmětů) a tematický okruh G (Tvůrčí práce studentů směřující k inovaci vzdělávací činnosti).

Rozvojové programy

Rozvojové programy byly poprvé využity v roce 2000 ve snaze napomoci transformaci studijních programů zaměřených na vzdělávání učitelů. Po pilotní fázi v roce 2000 jsou rozvojové programy jako systémový nástroj vysokoškolské politiky pravidelně využívány od roku 2001. Obecným cílem při uskutečňování rozvojových programů je, aby předkládané projekty napomohly řízení a rozvoji systému vysokého školství v oblastech preferovaných ministerstvem a samotnými školami, jako jsou např. restrukturalizace studijních programů, zajišťování kvality, podpora studijních příležitostí pro studenty ze znevýhodněných skupin apod., a to formou příslušné institucionální dotace, resp. účelové podpory. Při formulaci prioritních oblastí podpory prostřednictvím rozvojových programů je též brán v úvahu mezinárodní vývoj vysokoškolské politiky (zejm. Boloňský proces). *Cílem rozvojových programů je tak motivovat vysoké školy k posilování silných a odstraňování slabých stránek a naplňovat rozvojové cíle v oblasti vzdělávání uvedené v dlouhodobém záměru ministerstva a dané vysoké školy* (vč. jejich aktualizací). Finanční podpora prostřednictvím rozvojových programů je poskytována pouze veřejným vysokým školám a na rozdíl od Fondu rozvoje vysokých škol mohou být podporovány i víceleté projekty¹⁹⁹.

Návaznost mezi rozvojovými programy a Dlouhodobým záměrem ministerstva byla poprvé definována v Aktualizaci Dlouhodobého záměru ministerstva pro rok 2002. Role rozvojových programů jako systémového nástroje pro rozvoj vysokoškolské politiky v jejích prioritních oblastech pak byla potvrzena Dlouhodobým záměrem ministerstva na období 2006–2010. Tento Dlouhodobý záměr explicitně označuje rozvojové programy jakožto nástroj pro implementaci rozvojových cílů ve třech hlavních oblastech, tj. internacionalizace, kvality a excelence akademických činností a kvality a kultury akademického života. V návaznosti na tyto tři hlavní oblasti vysokoškolské politiky se systémové priority podporované z rozvojových programů v období 2006–2010 týkaly zejména: rozvoje a inovací studijních programů, celoživotního učení, podpory hendikepovaných studentů, internacionalizace (podpora mobility a programů typu „joint degrees“), přípravy projektů do operačních programů EU a kvality činností realizovaných na vysokých školách vč. kvality institucionálního řízení. V tomto ohledu je vhodné zdůraznit, že rozvoj vysokoškolských institucí prostřednictvím posilování silných a odstraňování slabých stránek byl v letech 2006–2010 též opakovaně deklarován jako priorita podporovaná v rámci rozvojových programů.

¹⁹⁹ Aniž by však vznikl na tuto formu podpory právní nárok; nezbytnou podmínkou pro její udělení je každoroční kontrola realizace cílů, vč. případné aktualizace.

Dopad a efektivita Fondu rozvoje vysokých škol a Rozvojových programů²⁰⁰

Projekty v rámci Fondu rozvoje vysokých škol jsou finančně podporovány od roku 1992. Od roku 1992 do roku 2010 celková státní dotace Fondu rozvoje vysokých škol činila 4,7 miliardy Kč. Celkový počet financovaných projektů za toto období dosáhl 15 281, z čehož 5 033 projektů bylo financováno mezi roky 1992–2000 (v průměru 559 ročně) a 10 248 projektů v letech 2001–2010 (v průměru 1 025 ročně).

V období 1992–2000 bylo na podporu projektů Fondu rozvoje vysokých škol alokováno celkem 1 602 milionů Kč. Administrativní náklady Fondu rozvoje vysokých škol za toto období činily 3,9 %, tj. 62 milionů Kč. Na přímou projektovou podporu tak bylo vyčleněno 1 540 milionů Kč, z nichž mzdové náklady na projektovou realizaci dosáhly 7 % z této částky, tj. 108 milionů Kč. Nejvyšší část státní dotace, tj. 770 milionů Kč, byla využita na financování projektů v rámci tematického okruhu A (Inovace ateliérů, laboratoří a informačních a výpočetních technologií), následovaného tematickým okruhem F (Inovace studijních předmětů) celkově podpořeným částkou 367 milionů Kč a okruhu G (Tvůrčí práce studentů) s podporou dosahující 95 milionů Kč. Nejvyšší podíl finančních prostředků z celkové alokované částky (1 540 milionů Kč) získala Univerzita Karlova (263 milionů Kč), dále pak Masarykova Univerzita (223 milionů Kč), České vysoké učení technické (153 milionů Kč) a Vysoké učení technické v Brně (129 milionů Kč). Průměrné procento úspěšnosti (počet podaných vs. počet financovaných projektů) za období 1992–2000 činí 43,2 %. Nejvyššího průměrného procenta úspěšnosti dosáhla Janáčkova akademie múzických umění (60 %) následována Vysokou školou chemicko-technologickou (58 %), Akademií výtvarných umění (52 %) a Univerzitou Karlovou (49 %).

V období 2001–2010, za které jsou k dispozici podrobnější data, bylo na podporu projektů Fondu rozvoje vysokých škol celkově vyčleněno 3 097 milionů Kč, přičemž celková hodnota nárokových prostředků dosáhla 7 197 milionů Kč. Administrativní náklady Fondu rozvoje vysokých škol v těchto letech činily 49 milionů Kč, tj. 1,6 %. Z 3 048 milionů Kč přímé projektové podpory bylo 1 900 milionů Kč využito jako kapitálové náklady. Mzdové náklady na projektovou realizaci činily 107 milionů Kč, tj. 3,5 %. Nejvyšší část z celkových 3 048 milionů Kč přímé projektové podpory byla opět alokována v rámci tematického okruhu A (1,7 miliardy Kč.), poté pak v okruhu F (687 milionů Kč.) a okruhu G (362 milionů Kč). Nejvyšší institucionální podíl finančních prostředků z celkové dotace byl v období 2001–2010 dosažen Vysokým učení technickým v Brně (485 milionů Kč), dále pak Českým vysokým učení technickým (323 milionů Kč), Univerzitou Karlovou (316 milionů Kč) a Masarykovou univerzitou (220 milionů Kč). Nejvyšší grantové podpory za rok, tj. 61,5 milionů Kč,

200 Zkompileováno ze Zpravodaje Fondu rozvoje vysokých škol, interních dat Agentury Rady vysokých škol, Vyhlášení rozvojových programů a Výročních zpráv MŠMT.

dosáhlo Vysoké učení technické v Brně v roce 2008. Průměrné procento úspěšnosti²⁰¹ za období 2001–2010 činí 44,2 %; v tomto ohledu zdaleka nejúspěšnější vysokou školou byla opět Janáčkova akademie múzických umění (62 %) následována s odstupem Akademií výtvarných umění (51 %), Vysokým učení technickým v Brně (49 %) a Českým vysokým učení technickým (48 %). Pokud se týká výsledků závěrečných oponentních řízení, v letech 2001–2010 bylo 8 909 projektů z celkového počtu 9 342 oponovaných projektů, tj. 95,4 %, ohodnoceno výsledkem A (uspěl dle zadání, tj. bez výhrad ke splnění deklarovaných cílů či hospodaření s dotací).

Rozvojové programy jsou jako systémový nástroj vysokoškolské politiky systematicky využívány od roku 2001. Od roku 2001 do roku 2010 celková dotace na Rozvojové programy přesáhla 9,7 miliardy Kč, tj. více jak 970 milionů Kč v průměru ročně. Nejvyšší dotace na rozvojové programy bylo dosaženo v roce 2006, kdy bylo alokováno 1,38 miliardy Kč, přičemž průměrná výše dotace se od roku 2007 ustálila na hodnotě 1,1–1,2 miliardy Kč. Náklady na administraci rozvojových programů činí pouze 0,05% z celkové dotace, tj. zhruba 450 000 Kč ročně. Celkový počet podpořených projektů v rámci Rozvojových programů ve sledovaném období činí 6 339. Statistika kapitálových a běžných výdajů v kategorii centralizovaných a decentralizovaných projektů vztažená na jednotlivé vysoké školy dokládá setrvalý nárůst kapitálových nákladů v rámci centralizovaných projektů a postupný pokles běžných nákladů na realizaci decentralizovaných projektů. Z uvedeného vyplývá institucionální trend realokace většinové částky institucionální dotace a účelové podpory na kapitálové náklady (10 vysokých škol v roce 2009 a 2010), jež je možno vysledovat již od roku 2007 u Univerzity Jana Evangelisty Purkyně a Univerzity Pardubice.

Mzdové náklady na realizaci centralizovaných a decentralizovaných projektů činily v průměru 32,5 % v roce 2007, 30 % v roce 2008 a 33,4 % v roce 2009. Procentuální vyčíslení poměru mzdových nákladů ku celkovým projektovým nákladům v případě jednotlivých vysokých škol ukazuje, že více než 30 % celkových nákladů bylo využito na mzdové náklady v případě pěti vysokých škol v roce 2007, tří škol v roce 2008 a osmi škol v roce 2009. Vzhledem k největší institucionální kapacitě byla za sledované období, tj. roky 2001–2010, nejvyšší část z celkové dotace alokována na Univerzitu Karlovu (1 958 milionů Kč) dále pak na Masarykovu univerzitu (1 127 milionů Kč), České vysoké učení technické (905 milionů Kč) a Vysoké učení technické v Brně (737 milionů Kč). Průměrná úspěšnost při získání rozvojových projektů (počet podaných vs. počet financovaných projektů) v letech 2001–2010 činí 80 % (63% v případě centralizovaných, resp. 98,9% v případě decentralizovaných projektů²⁰²). Od roku 2005, kdy začaly být ministerstvem uskutečňovány hloubkové namátkové kontroly výsledků řešení rozvojových projektů, nebyla shledána žádná závažná

201 Počet podaných vs. počet financovaných projektů.

202 Údaje za období 2008-2010.

pochybení při realizaci projektových cílů či způsobech hospodaření s dotací na vybraných vysokých školách.

Porovnání Fondu rozvoje vysokých škol a Rozvojových programů

Jak Fond rozvoje vysokých škol, tak rozvojové programy jsou již řadu let spravovány společně ministerstvem a zástupci vysokých škol jako systémové nástroje realizace vysokoškolské politiky pro rozvoj vzdělávacích aktivit na vysokých školách v rámci každoročně vyhlášených okruhů/priorit. Zaměření Fondu rozvoje vysokých škol, jako systémového nástroje podpory a zdokonalování vzdělávací činnosti vysokých škol a jejich součástí v souladu s prioritami formulovanými ministerstvem v Dlouhodobém záměru ministerstva a jeho aktualizacích, bylo stvrzeno „Dohodou mezi Radou vysokých škol a Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy o činnosti Fondu rozvoje vysokých škol“ z roku 2001, která též vymezuje způsob stanovení a schválení rozpočtu Fondu (RVŠ, 2001). V případě rozvojových programů byla jejich funkce jako systémového nástroje pro zvyšování kvality vzdělávací činnosti vysokých škol poprvé definována v Aktualizaci Dlouhodobého záměru ministerstva pro rok 2002 a explicitně stvrzena ve znění Dlouhodobého záměru MŠMT pro oblast vysokých škol na období 2006–2010 (MŠMT, 2005).

Oba systémové nástroje tato svá zaměření naplňují formou účelové podpory, resp. zvláštní institucionální dotace na přijaté projekty, jež je na daný kalendářní rok poskytována pouze veřejným vysokým školám. Pro oba nástroje jsou dále uplatňována omezení počtu projektů, případně výše nárokových finančních prostředků na projekt / vysokou školu. Zatímco prostředky Fondu rozvoje slouží na iniciaci dané aktivity, jejíž financování v následujících letech přebírá vysoká škola, v případě Rozvojových programů je dle charakteristiky cílů projektu možná i víceletá finanční podpora; v praxi je tedy možné podporovat vzdělávací aktivitu započatou v rámci Fondu rozvoje v dalších letech prostřednictvím rozvojového projektu, a to zejména v případě prioritních oblastí podporovaných oběma nástroji.

Přestože oba nástroje fungují na principu finančních pobídek, Fond rozvoje vysokých škol a rozvojové programy vykazují odlišnou charakteristiku při jejich realizaci. Za srovnatelné období, tj. roky 2001–2010, celková dotace na rozvojové programy je více než třikrát vyšší než dotace určená Fondu rozvoje vysokých škol (9,8 mld. Kč : 3,1 mld. Kč). Celkový počet podpořených projektů z rozvojových programů je však o 3 909 nižší než v případě Fondu rozvoje vysokých škol (6 339 : 10 248). Tento rozdíl je zapříčiněn rozdílným pojetím Fondu rozvoje vysokých škol a rozvojových programů. Zatímco rozvojové programy jsou zaměřeny na podporu integrovaných projektů na fakultní/rektorátní úrovni a na rozvoj spolupráce mezi těmito organizačními jednotkami při návrhu a realizaci jednotlivých projektů, podpora z Fondu rozvoje

vysokých škol je zaměřena na menší projekty co do výše nárokových finančních prostředků, jež jsou řešeny jednotlivci, popř. malými týmy, s minimální účastí rektorátu (s výjimkou tzv. „rektorátních projektů“ TO A).

Fond rozvoje vysokých škol a rozvojové programy vykazují též vzájemné rozdíly v nákladech na administraci, jež u Fondu rozvoje ve sledovaném období dosahovala 1,6 % v porovnání s pouze 0,05 % v případě rozvojových programů. Numerický počet na miliony Kč/rok činí 4,9 milionů Kč v případě Fondu rozvoje vysokých škol, resp. 0,45 milionů Kč v případě rozvojových programů. Rozdílná výše nákladů na administraci je zapříčiněna důkladněji prováděným ex ante i, do jisté míry, ex post hodnocením projektů Fondu rozvoje. Velká míra rozdílu v poměru osobních neinvestičních nákladů k celkovým nákladům na projektovou realizaci, tj. 3,5 % v případě Fondu rozvoje a 30 % v případě rozvojových programů, může být do jisté míry připisována početnějším týmům pro řešení decentralizovaných a centralizovaných rozvojových projektů, ačkoli tato hypotéza si zasluhuje důkladnější ověření. Porovnání průměrného procenta úspěšnosti projektů podaných do Fondu rozvoje vysokých škol a rozvojových programů, tj. 44 % : 80 %, dokládá téměř dvakrát vyšší obtížnost při získání projektů Fondu rozvoje, což bylo způsobeno zejména 100% úspěšností v případě podaných decentralizovaných rozvojových projektů.

V neposlední řadě byly porovnáním Fondu rozvoje vysokých škol a rozvojových programů za období 2001–2010 též identifikovány rozdíly v pojetí ex ante a ex post hodnotících procedur. V případě Fondu rozvoje vysokých škol je ex ante hodnocení podaných projektů třístupňové (hodnotitelé, oborové komise, Výbor) s explicitně definovanými kritérii. V případě rozvojových programů je ex ante hodnocení jednostupňové (Rada programů) s explicitními hodnotícími kritérii uplatňovanými jen pro centralizované projekty. Podobně rozdíly existují též v pojetí ex post hodnocení, jež v případě rozvojových programů zahrnují kontrolu obsahu závěrečných zpráv a namátkovou kontrolu realizace projektových cílů pracovníky Odboru vysokých škol na dané vysoké škole / její součásti. V případě Fondu rozvoje vysokých škol má ex post hodnocení formu standardní projektové obhajoby s následným zveřejněním tiskové zprávy. Uvedené rozdíly v důkladnosti hodnotících procedur nabývají na významu též vzhledem k průměrné roční dotaci dosahující ve sledovaném období 305 milionů Kč v případě Fondu rozvoje vysokých škol, resp. 979 milionů Kč v případě rozvojových programů.

Z uvedeného vyplývá, že v letech 2001–2010 vykazovaly rozvojové programy navzdory více jak trojnásobné roční dotaci v porovnání s Fondem rozvoje vysokých škol nižší míru rigorosity ex ante hodnotících procedur a, vzhledem k přetrvávající různorodosti organizace závěrečných oponentních řízení, též vyšší stupeň nekonzistence ex post hodnotících procedur. Nejvyšší část finančních prostředků Fondu rozvoje vysokých

škol a rozvojových programů byla alokována na vysoké školy s velkým počtem studentů, tj. Univerzitu Karlovu, Masarykovu univerzitu, Vysoké učení technické v Brně nebo České vysoké učení technické. Pokud se týká míry dopadu, *oba nástroje vykazovaly velmi vysoké procento projektů naplňující bez výhrad deklarované cíle – 95 % v případě projektů Fondu rozvoje vysokých škol, resp. 100 % v případě projektů rozvojových programů – což naznačuje vysokou míru dopadu obou nástrojů* a to zejména v případě menších, umělecky zaměřených vysokých škol s vysokou mírou úspěšnosti, jako např. Janáčkova akademie múzických umění nebo Akademie múzických umění.

14.5 ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ PRO VYSOKOŠKOLSKOU PRAXI

V uplynulých více než dvou dekadách došlo, zejména vzhledem k faktorům masifikace, decentralizace, diverzifikace a internacionalizace, k zásadnímu posunu v důležitosti mechanismů zajišťování kvality na mezinárodní, národní a institucionální úrovni. Zpochybnění excelentní kvality činností vysokých škol jako daného, neměnného stavu vedlo nejprve k zakládání vládních agentur pro zajišťování kvality a paralelně s tím k intenzifikace rozvoje vnitřních systémů hodnocení a zdokonalování kvality v rámci jednotlivých vysokoškolských institucí. K tomuto vývoji došlo od 2. poloviny 80. let v západní Evropě resp. od (poloviny) 90. let ve střední a východní Evropě. Následně se od roku 2003 zajišťování kvality stalo jednou z priorit Boloňského procesu, zejména díky přípravě a poté přijetí *Standardů a směrnic pro zajišťování kvality v Evropském prostoru vysokého školství* na bergenském summitu ministrů v roce 2005.

Tento stručně prezentovaný vývoj zajišťování kvality ve vysokoškolských politikách na různých organizačních úrovních však s sebou přinesl několik obecných problémů, na které je z hlediska tvůrců a realizátorů vysokoškolských politik vhodné reagovat. Prvním je všeobecná konvergence signatářských států k regulatorním mechanismům akreditace, které mají negativní vliv na diverzitu činností vysokoškolských institucí, tj. šíření „one size fits all“ přístupu a v důsledku toho mimo jiné na možné snížení významu aktivit internacionalizace (zejména studentských mobilit) (Amaral, Rosa, 2010). Druhým a souvisejícím problémem je oslabení zejména vnitřních institucionálních mechanismů pro *zvyšování* kvality spíše než „pouhého“ zajištění prahového standardu vč. určitého nedocenění významu transformace vstupních charakteristik studentů na výstupní pro zkvalitňování vzdělávací činnosti vysokých škol (Huisman, Westerheijden, 2010). Třetím problémem je pak nedostatek validních, reprezentativních dat jako podkladů pro rozhodování, jak opakovaně upozorňuje EUA a jejichž absence je v poslední době pokládána za prioritní problém k řešení i v rámci celého Boloňského procesu (viz Lovaňské komuniké z roku 2009).

Tyto tři uvedené problémy se promítají i do stavu zajišťování kvality v rámci české vysokoškolské politiky. Efektivita mechanismů akreditace a jejich přínos v relaci

na vnější hodnocení Akreditační komisi je již několik (řadu) let předmětem debat v rámci vysokoškolské komunity a decizní sféry (zástupců MŠMT) i přizvaných expertů OECD. Diskuse na tato témata posléze vedou k různým návrhům na modifikaci činností Akreditační komise. Hlavní nedostatek těchto debat a souvisejících návrhů se však opakovaně zdá být trojí. Za prvé často nejsou prezentovaná stanoviska podložena alespoň základními relevantními daty kvantitativní povahy. Za druhé některé návrhy vykazují tendenci řešit problémy akreditace izolovaně, nikoli v souvislosti na možné synergické efekty dalších systémových nástrojů, jež má centrální rozhodovací úroveň k dispozici (dlouhodobě Fond rozvoje vysokých škol a rozvojové programy, v poslední době – a přechodně – též operační program Vzdělávání pro konkurenceschopnost). Třetím problémem, do jisté míry souvisejícím s prvními dvěma, je pak střednědobě nedostatečná podpora vysokoškolského výzkumu v oblasti zajišťování kvality *generující reprezentativní data pro tvůrce vysokoškolských politik*.

Stanoviskem autorů studie, založeném na studiu a analýze dostupných empirických dat je, že zajišťování a zvyšování kvality českého vysokého školství v oblasti vzdělávací činnosti nelze vyřešit pouhou redefinicí (zrušením) mechanismu akreditace. Debata o možné změně rozsahu aktivit Akreditační komise je namístě, především vzhledem základnímu statistickému údaji, který udává, že za období 1999–2009 bylo v průměru 93 % stanovisek komise ke všem typům akreditačních řízení pozitivních a 7 % negativních. Tento základní poznatek je možný interpretovat tak, že ze systémového hlediska bude vhodné zachovat akreditaci nových studijních programů a státní souhlas pro nově zřizované soukromé vysoké školy, což doporučuje i Akreditační komise (Akreditační komise, 2010, s. 6). Následné reakreditace, které jsou vysokou zátěží Akreditační komise, by bylo možné nahradit mechanismem vnějšího auditu institucionálních mechanismů zajišťování kvality, vztaženého k oblastem vzdělávání, resp. institucím, a tudíž přechodem od programové akreditace k akreditaci institucí (případně oblastí vzdělávání). V tomto ohledu však nabývá důležitosti nejen samotné složení auditorského týmu, doba platnosti a kritéria auditu (institucionální akreditace), ale v prvé řadě *neexistence reprezentativních dat* o způsobech nastavení a fungování vnitřních mechanismů hodnocení a zajišťování kvality *všech* vysokých škol a jejich součástí. Pro tento účel jsou k dispozici poznatky Akreditační komise udávající spíše negativní postoj ke kapacitě (součástí) vysokých škol k transformaci na institucionální akreditaci, uvedený v sebehodnotících zprávách Akreditační komise z let 2007–2009. Další sebehodnotící zpráva názor mírně posunuje, zdůrazňuje nutnost vnitřní systémy hodnocení kvality sledovat a přispět tak k jejich harmonizaci. K velmi vážné diskusi je jistě požadavek Akreditační komise související s přechodem k institucionální akreditaci, podle něhož by vysoké školy měly realizovat vnitřní hodnocení podle přesných, zvnějšku stanovených kritérií (Akreditační komise, 2010, s. 7). Pro potenciální změny jsou dále k dispozici údaje z výročních zpráv vysokých

škol a několik kvalitativních šetření. Je otázkou, nakolik tato data *validně* vypovídají o vnitřních kapacitách *všech vysokých škol a jejich součástí* a nakolik tak mohou být v současné formě podkladem pro systémovou změnu fungování akreditace.

Pro dosažení efektivity zajišťování kvality vzdělávacích aktivit českých vysokých škol ve středně- a dlouhodobém výhledu je však ze systémového hlediska nutná nejen aplikace regulačně-kontrolních nástrojů (akreditace–audit), ale též nástrojů finančně podporujících rozvoj institucionálních mechanismů zajišťování a zvyšování kvality. V tomto ohledu by vzhledem k vysoké efektivitě (95 % FRVŠ, 100 % RP) a nízkým administrativním nákladům (1,6 % FRVŠ, 0,05 % RP) by jak Fond rozvoje vysokých škol, tak rozvojové programy, byť v částečně redukované (počet tematických okruhů FRVŠ) či modifikované podobě (transformace decentralizovaných projektů na institucionální rozvojové plány v případě rozvojových programů) mohly k dalšímu vývoji významně přispět. Zachováním těchto nástrojů, případně jiné podpory rozvoje vnitroinstitucionálních kapacit pro zvyšování kvality institucionálních aktivit jak na mikroúrovni (katedry–fakulty prostřednictvím současného FRVŠ), tak na mezoúrovni (fakulty–VŠ prostřednictvím RP) by mohlo být posíleno dosažením synergického efektu obou nástrojů o výsledky projektů OPVK (především Individuálního projektu národního Zajišťování kvality v systému terciárního vzdělávání). Trvalého a efektivního mechanismu zajišťování a zvyšování kvality tak bude ze systémového hlediska velmi pravděpodobně dosaženo nikoli pouze využitím jednoho, jakkoli modifikovaného nástroje (programová akreditace), ale kombinací nástrojů regulačně-kontrolních (programová akreditace v případě nových návrhů a/nebo institucionální akreditace) a nástrojů pro zvyšování institucionálních kapacit formou finančních motivací. Využita by při tom měla být analýza reprezentativních dat doplněných v případě potřeby o výběrová kvalitativní šetření v oblastech hodných zvláštního zřetele, komplexní zmapování mechanismů institucionálního zajišťování a jejich fungování, zmapování míry implementace ESG v rámci těchto mechanismů a další podklady.

Z výše uvedeného pak lze vyvodit následující doporučení pro systémový rozvoj zajišťování kvality v rámci české vysokoškolské politiky:

- Realizovat reprezentativní empirická šetření za účelem:
 - » zmapování mechanismů institucionálního zajišťování a zvyšování kvality, jejich fungování a efektů (s využitím výsledků Individuálního projektu národního Zajišťování kvality v systému terciárního vzdělávání);
 - » zjištění názorů vysokoškolské komunity, decizní sféry (MŠMT), Akreditační komise a expertů na potřebu (modifikace) programové akreditace v různém rozsahu a možnost zavedení institucionální akreditace.

- Zjištění z tohoto šetření využít pro zpracování prakticky aplikovatelného návrhu implementace modifikované systémové politiky zajišťování kvality (s prvky institucionální akreditace). Diskutovat tento návrh s reprezentacemi vysokých škol, Akreditační komisí i experty.
- Zachovat a dle potřeby dále rozvíjet Fond rozvoje vysokých škol a rozvojové programy, případně jejich modifikace.
- Pro potřeby tvůrců a řídicích pracovníků na úrovni státu iniciovat a nalézt prostředky pro systematický výzkum v oblasti zajišťování kvality založený na sběru a analýze reprezentativních empirických dat, vč. provádění výběrových kvalitativních šetření v případě zvláštní potřeby.

Realizace uvedených doporučení, opírající se o analýzu kvantitativních dat reprezentativní povahy, je plně v souladu s nejnovějšími mezinárodními vývojovými trendy. V rámci české vysokoškolské politiky pak uskutečnění těchto doporučení napomůže informovanému rozhodování o strategických prioritách založenému na ověřitelných skutečnostech (evidence-based policy-making), s potenciálem přispět k utlumení závažných sporů, jež limitují provedení potřebných změn.

14.6 OTÁZKY

1. Vyjmenujte a charakterizujte základní teoretické přístupy vymezující kvalitu ve vysokoškolském vzdělávání.
2. Uveďte základní charakteristiky systémových nástrojů zajišťování kvality českého vysokého školství vč. jejich kladů a záporů.
3. Uveďte základní poznatky o vývoji tematiky zajišťování kvality, jež přinesl mezinárodní vývoj. Do jaké míry jsou podle vás relevantní pro současný stav zajišťování kvality českého vysokého školství?
4. Jakými klady a zápory se vyznačuje současná politika zajišťování kvality českého vysokého školství. Jaká opatření by byla vhodná přijmout pro vyšší efektivitu této politiky. Svoji odpověď zdůvodněte.

LITERATURA

- Amaral, A., Rosa, M.J. 2010. Recent trends in quality assurance. *Quality in Higher Education*, roč. 16, č. 1, s. 59–61.
- Akreditační komise. 2004. *Statut Akreditační komise*. Praha: Akreditační komise.
- Akreditační komise. 1999–2009. *Výroční zpráva Akreditační komise*. Praha: Akreditační komise.
- Akreditační komise. 2010. *Zpráva o vnitřním hodnocení Akreditační komise*. Praha: Akreditační komise.
- Akreditační komise. 2011–2012. *Zpráva o vnitřním hodnocení Akreditační komise*. Praha: Akreditační komise.
- Berlínské komuniké [online]. 2003. <<http://www.bologna.msmt.cz/Files/KomunikeBerlin.pdf>>.
- Brennan, J., Shah, T. 2001. *Managing quality in higher education: An international perspective on institutional assessment and change*. 2nd ed. Buckingham: OUP.
- Budapeštsko-Vídeňská deklarace [online]. 2010. <<http://bologna.msmt.cz/deklarace-a-komunike-ministru/budapestsko-videnska-deklarace-2010>>.
- Čechák, V. 2008. Kvalita vysoké školy a institucionální hodnocení. In Chvátalová, A., Kohoutek, J., Šebková, H. (eds.). *Zajišťování kvality v českém vysokém školství*. Plzeň: Aleš Čeněk. s. 80–101.
- EC Phare and European Training Foundation. 1998. *Quality assurance in higher education: A legislative review and needs analysis of developments in Central and Eastern Europe*. Turin: ETF.
- El-Khawas, E. 2007. Accountability and quality assurance: New issue for academic inquiry. In Forest, J., Altbach, P. (eds.). *International handbook of higher education. Part one: Global themes and contemporary challenges*. 2nd ed. Dordrecht: Springer. s. 23–37.
- ENQA. 2005. *The standards and guidelines for quality assurance in the European higher education area*. Helsinki: European Association for Quality Assurance in Higher Education.
- EUA. 2010. *EUA policy statement on quality and quality assurance in the European higher education area* [online]. <http://www.eua.be/Libraries/Publications_homepage_list/>.
- EUA-QA-Policy-2010.sflb.ashx >.
- File, J., Weko, T., Hauptman, A., Kristensen, B., Herlitschka, S. 2006. *Country note: Czech Republic*. OECD – Directorate for Education, Education and Training Policy Division, Thematic Review of Tertiary Education. Paris: OECD.
- FRVŠ. 1999–2010. *Zpravodaj Fondu rozvoje vysokých škol*. Praha: Agentura Rady vysokých škol.
- Harvey, L. 2004–2012. *Analytic quality glossary*. Quality Research International [online]. <<http://www.qualityresearchinternational.com/glossary/>>.
- Harvey, L., Green, D. 1993. Defining quality. *Assessment and Evaluation in Higher Education*, roč. 18, č. 1, s. 9–34.
- Huisman, J., Westerheijden, D.F. 2010. Bologna and quality assurance: Progress made or pulling the wrong cart? *Quality in Higher Education*, roč. 16, č. 1, s. 63–66.
- Kis, V. 2005. *Quality Assurance in Tertiary Education: Current Practices in OECD Countries and a Literature Review on Potential Effects*. Paris: OECD.
- Kohoutek, J., Sojka, M., Šebková, H., Vinš, V. 2006. Assuring the quality of tertiary education. In Šebková, H. (ed.). *Tertiary education in the Czech Republic. Country background report for OECD Thematic Review of Tertiary Education*. Prague: M.I.B. Production. s. 91–96.
- Kristoffersen, D., Surssock, A., Westerheijden, D.F. 1998. *Manual of quality assurance: Procedures and practice*. Torino: ETF.
- Londýnské komuniké [online]. 2007. <<http://bologna.msmt.cz/deklarace-a-komunike-ministru/londynske-komunike-2007>>.
- Lovaňské komuniké [online]. 2009. <<http://bologna.msmt.cz/deklarace-a-komunike-ministru/lovanske-komunike-2009>>.
- MŠMT. 1999–2010. *Výroční zprávy o činnosti vysokých škol*. Praha: Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy.

- MŠMT. 2002-10. *Vyhlášení Rozvojových programů*. Praha: Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy.
- MŠMT. 2005. *Dlouhodobý záměr vzdělávací a vědecké, výzkumné, vývojové, umělecké a další tvůrčí činnosti pro oblast vysokých škol na období 2006-2010* [online]. <<http://www.msmt.cz/vzdelavani/dlouhodoby-zamer-vzdelavaci-a-vedecke-vyzkumne-vyvojove-umelecke-a-dalsi-tvurci-cinnosti-pro-oblast-vysokych-skol-na-obdobi-2006-2010>>.
- Neave, G. 1994. The politics of quality: Developments in higher education in Western Europe 1992–1994. *European Journal of Education*, roč. 29, č. 2, s. 115–133.
- Neave, G. 2003. On the return from Babylon: A long voyage around history, ideology and systems change. In File, J. and Goedegebuure, L. (eds.). *Real-time systems: Reflections on higher education in the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovenia*. Brno: CHEPS and VUTIUM Press. s. 15–37. Rozsnyai, C. 2003. Quality assurance before and after 'Bologna' in the Central and Eastern region of the European Higher Education Area with the focus on Hungary, the Czech Republic and Poland. *European Journal of Education*, roč. 38, č. 3, s. 271–284.
- RVŠ. 2001. *Dohoda mezi radou vysokých škol a Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy o činnosti Fondu rozvoje vysokých škol*. Praha: Rada vysokých škol.
- Santiago, P., Tremblay, K., Basri, E., Arnal, E. (eds.). 2008. *Tertiary education for knowledge society (Vol.1-2)*. Paris: OECD.
- Smrčka, J. 2003. Akreditace vysokoškolských studijních programů v letech 1999-2002. *Aula* roč. 11, č. 2, s. 4–10.
- Sojka, M., Höschl, P., Sobota, J. 2007. *Zpráva o vnitřním hodnocení Akreditační komise 2007*. Praha: Akreditační komise.
- Sursock, A., Smidt, H. 2010. *Trends 2010: A decade of change in European higher education*. Brussels: EUA.
- Šebková, H. 2003. *Hodnocení kvality ve vysokoškolském vzdělávání*. *Aula*, roč. 11, zvláštní číslo, s. 36–52.
- Šebková, H., Kohoutek, J., Šturcová, J. 2005. *Metodika komplexního hodnocení kvality*. *Aula*, roč. 13, zvláštní číslo, s. 110–125.
- Tremblay, K., Kis, V. 2008. Assuring and improving quality. In Santiago, P., Tremblay, K., Basri, E., Arnal, E. (eds.). *Tertiary education for knowledge society*. Vol. 1. Paris: OECD. s. 259–324.
- Trow, M. 1974. *Problems in the transition from elite to mass higher education*. Paris: OECD.
- Van der Wende, M., Westerheijden, D.F. 2003. Degrees of trust or trust of degrees? Quality assurance and recognition. In File, J. and Goedegebuure, L. (eds.). *Real-time systems: Reflections on higher education in the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovenia*. Brno: CHEPS and VUTIUM Press. s. 177–206.
- Van Vught, F.A., Westerheijden, D.F. 1994. Towards a general model of quality assessment in higher education. *Higher Education*, roč. 28, č. 3, s. 355–371.
- Vlăsceanu, L., Grünberg, L., Pârlea, D. 2004. *Quality assurance and accreditation: A glossary of basic terms and definitions* [online]. <<http://www.cepes.ro/publications/pdf/QA&A%20Glossary.pdf>>.
- Vroeijenstijn, A.I. 1993. Some questions and answers with regard to external quality assessment. *Higher Education in Europe*, roč. 18, č. 3, s. 49–66.
- Vroeijenstijn, A.I. 1995. *Improvement and accountability: Navigating between Scylla and Charybdis. Guide for external quality assessment in higher education*. London: Jessica Kingsley.
- Williams, P. 2007. Implementation of the guidelines adopted by the European ministers responsible for higher education. In Weber, L., Dolgova-Dreyer, K. (eds.). *The legitimacy of quality assurance in higher education: The role of public authorities and institutions*. Strasbourg: Council of Europe. s. 75–79.
- Zákon č. 111/1998 Sb. o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů [online]. <<http://www.msmt.cz/file/22282>>.

15 VYSOKÉ ŠKOLSTVÍ V ČESKÉ REPUBLICE: KVANTITATIVNÍ EXPANZE, DIVERZIFIKACE STUDIJNÍCH PROGRAMŮ A VYSOKÝCH ŠKOL

Jan Kohoutek a kol.

ABSTRAKT

Kapitola podává přehled o kvantitativní expanzi vysokoškolského vzdělávání v České republice (s využitím konceptu Martina Trowa). Nárůst počtů studentů je následně uveden do souvislosti se základními faktickými a empirickými poznatky o vývoji programové a institucionální diverzifikace českého vysokého školství vč. vlivu, jež na tento vývoj měly některé mezinárodní iniciativy (zejm. Boloňský proces). Nejvýznamnější poznatky jsou souhrnnou formou uvedeny v závěrečné části kapitoly.

15.1 ÚVOD

Studie věnovaná problematice programové a institucionální diverzifikace vysokoškolského vzdělávání v České republice má přehledový a analytický charakter. Jde totiž o problematiku, která v celé šíři není dosud zpracovaná, ani metodologicky jasně uchopená, přestože jde o základní téma rozvoje vysokoškolského vzdělávání v této zemi.

Jádrem kapitoly je její druhá a třetí část, která, s využitím základních empirických dat, shrnuje charakteristiky programových a institucionálních diverzifikačních procesů a jejich konkrétních projevů v českém vysokém školství. Věnujeme pozornost především programové diverzifikaci, protože tu chápeme jako základ pro případnou diverzifikaci institucionální. Oba typy diverzifikace jsou uvedeny stručným mezinárodním kontextem a časovou posloupností cílů, formulovaných v nejdůležitějších koncepčních materiálech týkajících se vysokých škol, kterými jsou dlouhodobé záměry vzdělávací a vědecké, výzkumné, vývojové, umělecké a další tvůrčí činnosti pro oblast vysokých škol (dále DZ) zpracovávané pro pětiletá období Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchov (dále MŠMT).

Závěrečná část nenabízí jednoduchá vyhodnocení a závěry, ale pokouší se o stručný komplexní pohled na současný stav v souvislosti s koncepčními cíli a sledování námětů pro hlubší analýzu a kritickou reflexi dosavadní podoby programových a institucionálních diverzifikačních procesů v terciárním vzdělávání v České republice.

15.2 POJETÍ A PŘÍSTUPY

K analýze programové a institucionální diverzifikace vysokoškolského vzdělávání je možné přistoupit z mnoha hledisek. V tomto textu vycházíme ze základního pojmového vymezení a z teoretických konceptů, které se k této problematice vztahují. Nejde ale o teoretickou analýzu, ale o aplikaci výchozích pojmů a konceptů na situaci v ČR.

15.2.1 Základní pojmy a teoretická východiska

Pro vymezení pojmu terciární vzdělávání lze především využít klasifikace ISCED97 (Metodika ČSÚ, publikace 0226 – 08, Praha, 2008). Podle ní jsou součástí vysokoškolského vzdělávání následující stupně vzdělání:

ISCED 5A: zahrnuje bakalářské a magisterské studijní programy a další vzdělávání pro absolventy magisterských studijních programů nesměřující k udělení titulu, rozšiřující vzdělávání.

ISCED 5B: vzdělávací programy vyšších odborných škol, vzdělávání ve dvou posledních ročnících konzervatoří a další vzdělávání pro absolventy bakalářských studijních programů nebo vzdělávacích programů vyšších odborných škol nesměřující k udělení titulu, rozšiřující vzdělání.

ISCED 6: doktorské studijní programy ukončené titulem Ph.D.

Vymezení sektoru terciárního vzdělávání najdeme v Bílé knize z roku 2001: „*Terciárním sektorem vzdělávání se rozumí všechny typy státem uznaného vzdělávání občanů, navazující na úplné střední všeobecné vzdělání nebo úplné střední odborné vzdělání ukončené maturitní zkouškou.*“ (Bílá kniha, 2001).

Jádro popisů a analýz směřuje na kategorii 5A, proto bude v textu využíván především termín vysoké školství a vysokoškolské vzdělávání v souladu se zaměřením celé studie. Vyšší odborné školy, které tvoří v ČR kategorii 5B, do kapitoly nezahrnujeme. Studie se tak zaměřuje na programovou a institucionální diverzifikaci vysokoškolského vzdělávání v ČR. Znamená to, že se musíme zastavit u pojmů programová a institucionální diverzifikace a vztahů mezi nimi.

V zásadě platí, že programy jsou vždy spojeny s obsahovým zacílením aktivit či jejich seskupení. Instituce je chápána v mnoha významech.²⁰³ Obvykle ji chápeme jako

203 Jeden z podkladových materiálů pro tuto studii jsme věnovali pojetí institucí. (Viz „K ana-

soubor pravidel, norem a uspořádaností, který má sloužit k co nejefektivnějšímu naplnění obsahových (programových) cílů. Instituce není cílem sama o sobě. Na druhé straně ale patří k obecným charakteristikám institucí, že (právě proto, že cílí k systematické podobě a chovají se jako každý systém) mají vysokou tendenci k setrvačnosti, uzavírání se sama do sebe a k rezistenci vůči vnějším vlivům a změnám. Často „žijí svým životem“ bez přímého vztahu k původním programovým cílům a smyslu. Tvorba rovnováhy uvnitř institucí, která by vedla k podpoře řádu a současně k podpoře otevřenosti, je většinou jen ideálním typem.

S těmito skutečnostmi je třeba počítat. Znamenají především, že jádrem pro analýzu programové a institucionální diverzifikace vysokoškolského vzdělávání je analýza programů a jejich užívání. Současně je třeba pracovat s vědomím, že institucionální uspořádání může fungovat vzhledem k výše uvedené rezistenci vůči změnám i jako konzervující prvek pro naplňování programových cílů.

Institucionální uspořádání vysokoškolského vzdělávání je především důsledkem historického vývoje a tradic. Působí na ně dynamika programového zaměření, pojetí funkcí instituce ve veřejné službě a požadavky na terciární vzdělávání ze strany uživatelů výsledků této služby. Obecná metodická pravidla, která by byla využitelná pro analýzu diverzifikace vysokoškolského vzdělávání v České republice, nejsou k dispozici. Základem je samozřejmě samotné znění zákona o vysokých školách.

15.2.2 Trowův koncept

I když nejde o teoretickou studii, nemůžeme se při uvádění základních pojmových východisek vyhnout právě převažujícím (nejčastěji užívaným) teoretickým diskurzům při analýze vysokoškolského vzdělávání. Takovou váhu ve vysokoškolské politice má koncept spojovaný se jménem amerického sociologa Martina Trowa. Tento koncept bude níže využit pro nastínění základních okolností a souvislostí, které je vhodné při analýze vysokoškolského vzdělávání vzít v úvahu, zejména se zřetelem na extenzivní vývoj systémů vysokoškolského vzdělávání, ke kterému v České republice došlo ve velmi krátkém čase.

Trowův koncept vychází z rozdělení vývoje vysokoškolského vzdělávání v posledních asi padesáti letech (na základě zobecnění poznatků z vývoje vysokoškolského vzdělávání v USA) do tří fází (Trow, 1973). Pro každou fázi je příznačná řada znaků, mezi nimiž je obecně patrný vztah mezi kvantitativními změnami (charakterizovanými růstem podílu vstupujících do vysokoškolského vzdělávání z jednotlivých populačních ročníků: od cca 15 % v elitním vzdělávání, mezi 15 až 50 % v masovém terciárním vzdělávání, až po podíly nad 50 % v univerzální fázi vysokoškolského vývoje institucí v souvislosti s analýzou vysokoškolských institucí v ČR“; podkladový materiál ČSVŠ 2012)

vzdělávání) a atributy obsahu vysokoškolského vzdělávání ve všech dimenzích jejich působení. Relativně malé a vzájemně podobné instituce pro terciární vzdělávání příznačné v elitní fázi vývoje postupně přecházejí v masové fázi do podstatně větších celků, aby se v univerzální fázi staly kolosy, které vyžadují odlišnou strukturu řízení, organizace a vztahů, než to bylo charakteristické nejen pro fázi elitní, ale i pro fázi masovou. Jde o proces, pro který je charakteristické vzájemné dohánění a vyrovnávání všech podstatných atributů existence vysokoškolského vzdělávání. Trow a jeho následovníci shrnuli tyto atributy do 10 skupin (přístup ke vzdělávání, funkce vysokého školství, obsah studia a formy výuky, studentská „kariéra“, institucionální diverzita charakteristiky, rozhodovací mechanismy, standardy kvality, přístup a výběr, formy administrativy, vnitřní řízení) (Prudký a kol. 2010). Jakmile dojde k posunu v tom smyslu, že některý z uvedených atributů vývoje vysokého školství radikálně zůstává za požadavky jednotlivých fází vývoje, konstatuje Trow ohrožení existence celých vzdělávacích institucí, programů a soustav.

Nalezání rovnováhy mezi vývojem atributů vysokoškolského vzdělávání v jednotlivých fázích masifikačního procesu (jak je M. Trow označil v posledních asi padesáti letech) je **stěžejní problém v řešení snah o co nejúčinnější vysokoškolské vzdělávání v každé zemi.**

Přestože podobně jako jiné teoretické modely ani Trowův koncept nemůže beze zbytku platit a představovat jediné možné obecné východisko pro mapování cest rozvoje vysokoškolského vzdělávání v ČR, mělo by být hledání a nalézání rovnováhy vývoje základních atributů vysokoškolského vzdělávání velmi vážně bráno v úvahu při formulaci koncepčních dokumentů a jejich cílů týkajících se diverzifikace.

15.2 PROGRAMOVÁ DIVERZIFIKACE

15.2.1 Základní obrysy stavu a vývoje

Pro vysokoškolské vzdělávání v České republice je příznačné, že je zakotveno v dlouhodobých střeoevropských tradicích spojených s výlučností tohoto vzdělání, s výrazným akcentem na význam vysokých škol jako elitních pracovišť jak pro excelentní vzdělávání, tak pro výzkum. Tato tradice už od obrození byla sice v letech komunistického režimu v mnoha směrech výrazně narušena, ale z výzkumů je patrné,²⁰⁴ že v některých směrech stále přetrvává. Je proto potřeba vnímat, že problematika diverzifikace vysokoškolského vzdělávání je sama o sobě uvnitř vysokých škol chápána různě, v mnoha směrech s obrannými reakcemi a s tendencí k setrvačnosti.

204 Nejlépe snad z dlouhodobých srovnání výsledků výzkumů veřejného mínění zaměřeného na prestiž povolání, kde vědečtí pracovníci a vysokoškolští učitelé vycházejí soustavně na prvních místech žebříčků.

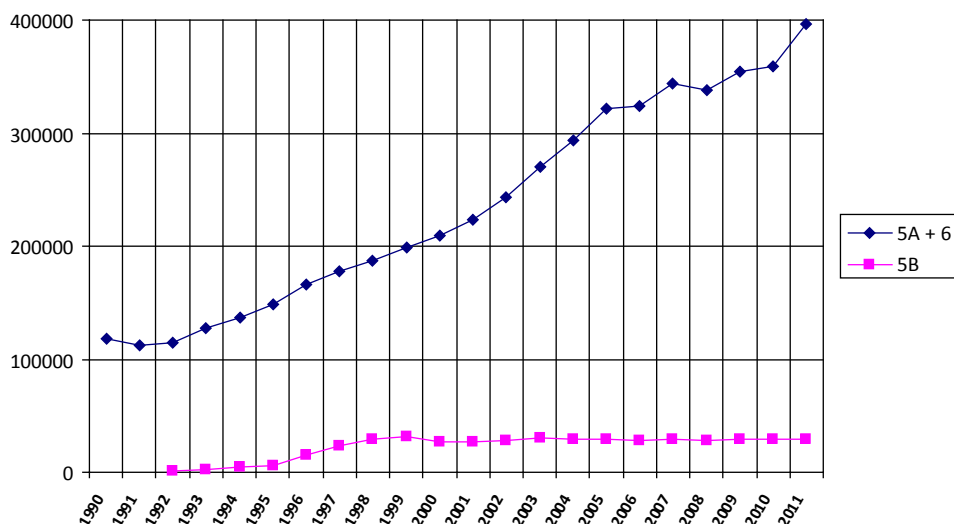
Otevřenost v poznávání, ani posilování badatelských aktivit nemusí být zárukou, že jsou vysoké školy stejně otevřené i vůči změnám prohlubujícím diverzifikaci.

Připomeneme si základní obrysy vývoje vysokoškolského vzdělávání v ČR v posledních dvaceti letech, kde nejvýznamnější roli patrně sehrál extenzivní rozvoj (graf 1), o němž jasně vypovídá vývoj počtů studentů a podílu studujících ve společnosti.

Prakticky za dvacet let se počty studentů vysokoškolského vzdělávání v ČR zvýšily skoro 3,7 krát.

V roce 2006/2007 se na vysoké školy (veřejné, státní i soukromé) do programů ISCED 5A poprvé zapsalo téměř 75 000 studentů, což představovalo 54 % populace odpovídajícího věku (ještě v roce 2000 to bylo méně než 25 %), a na vyšší odborné školy do programů ISCED 5B dalších 11 000, tedy 8,5 % populace odpovídajícího věku. (Po redukci celkového počtu studentů o ty, kteří sice byli poprvé zapsáni například na vysokou školu, ale již dříve byli zapsáni také na vyšší odborné škole, nebo naopak, to podle metodiky OECD představuje dohromady zhruba 60 % populace příslušného věku. V akademickém roce 2009/2010 se podíl poprvé zapsaných z odpovídajících věkových kohort rozrostl na 61,5 % na vysokých školách (ISCED 5A) a snížil na 7,5 % na vyšších odborných školách (ISCED 5B). I po odpočtu odhadu zdvojených (opakovaných) zápisů mezi programy 5A a 5B je zřejmé, že podíl poprvé zapsaných do vysokoškolského vzdělávání v roce 2009/2010 přesáhl dvě třetiny populace odpovídajícího věku (převzato z DZ, 2011-2015).

Graf 1. Vývoj základních počtů studentů skupin 5A+6 a 5B v ČR (osoby)



Je samozřejmě možné hledat rozdíly v detailech vyplývajících z použité metodiky pro určení výše zmíněných podílů, ale není možné zpochybnit základní trendy, které z těchto dat vyplývají. Vyplývá z nich, že **už na konci prvního desetiletí jednadvacátého století vstoupilo české terciární vzdělávání do univerzální fáze, resp. v každém případě je podle těchto kvantitativních údajů možné konstatovat, že je na přechodu od masové fáze do fáze univerzální.**

Pro ilustraci uveďme grafické znázornění vývoje počtů studentů vysokoškolského vzdělávání v ČR s využitím dat ÚIV (graf 1). Porovnáním celkového počtu studentů v roce 1992 (115 185) a v roce 2011 (425 408) docházíme k bazickému indexu 3,681, což potvrzuje na začátku tohoto odstavce uvedený údaj.

Dále stručně uvedeme některá základní mezinárodní srovnání, získaná z publikace České vysoké školství v mezinárodním srovnání.

Tabulka 1. Porovnání podílů osob s terciárním vzděláním na vybraných věkových skupinách v %, 2010

Věk	Státy či skupiny států							
	ČR	Polsko	Rakousko	Slovensko	Německo	EU21	OECD	Celkem
22-34	23	37	20	22	26	35	38	31
55-64	12	13	18	11	26	22	23	17

Poznámky: Do tabulky jsme z uvedené publikace vybrali údaje za ČR, za sousední země, průměry za země EU OECD a celek 37 sledovaných zemí.

Zdroj: České školství v mezinárodním srovnání. Vybrané ukazatele publikace OECD Education at a Glance, MŠMT 2012

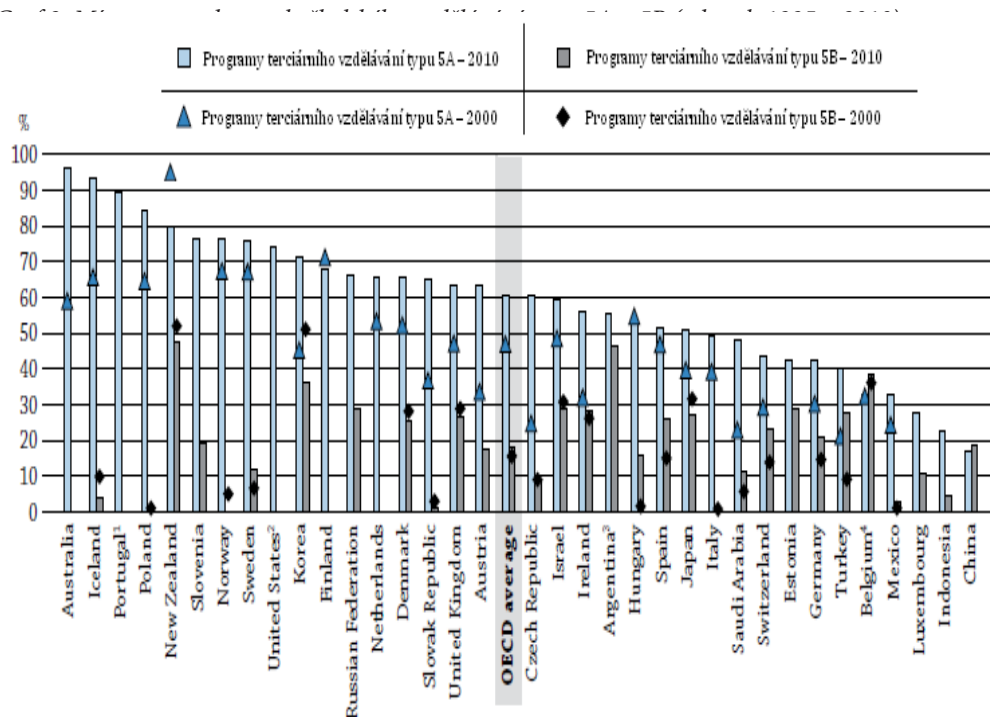
Rozdíl údajů pro ČR vůči průměrům za EU, za OECD a za 37 sledovaných států je u věkové skupiny mezi 22 až 34 roky stále vyšší než u věkové skupiny 55 až 64 let. Znamená to, že ve srovnávaných zemích je v průměru tempo růstu počtů vysokoškolských studentů vyšší než v ČR a z toho vyplývá, že ani současné nárůsty počtů studentů vysokoškolského vzdělávání v ČR zatím nevedou k vyrovnání s průměrnými údaji v EU21, OECD, ani ve všech srovnávaných zemích.

Uveďme ještě další údaje z výše uvedené publikace, které ukazují podíly vstupu do vysokoškolského vzdělávání v celoživotním běhu porovnané mezi roky 1995 a 2010 (graf 2).

Ukazuje se, že až na výjimky jsou vstupy do vzdělávání 5A podstatně rozsáhlejší než do 5B. Také podíly populace vstupující během celého života do kategorie vysokoškolského vzdělávání 5A rostou ve sledovaných patnácti letech rychleji než vstupy do vzdělávání kategorie 5B.

V tempu růstu podílů vstupů do kategorie 5A během života dosahuje ČR průměru za země OECD. Jde o jediný ze sledovaných indikátorů o terciárním vzdělávání, kde je

ČR takto dobře umístěna a patří mezi země, kde se tento podíl zvýšil nejvíce, tj. nad 20 % (do této skupiny patří ještě Austrálie, Rakousko, Island, Irsko, Korea, Slovensko a Saudská Arábie). Zároveň ale platí, že v podílu populace, která během celého života vstupuje do programů vzdělávání kategorie 5A, je ČR až na 18. místě ze 35 srovnávaných států.



Poznámky:

1. Míra vstupu může být nadhodnocena díky započítání všech studentů vstupujících do 1. ročníku studia, nikoli pouze poprvé zapsaných
2. V roce 2010 zahrnuty údaje o míře vstupu do programů vysokoškolského vzdělávání typu 5A i data za programy vysokoškolského vzdělávání typu 5B.
3. Údaje za rok 2009 místo roku 2010.
4. Údaje za rok 2001 místo roku 2000.

Země jsou seřazeny sestupně podle míry vstupu do vysokoškolského vzdělávání typu 5A v roce 2010.

Zdroj: OECD. Tabulka C3.3., Annex 3 (www.oecd.org/edu/eag2012), UNESCO

Zde: podle „České školství v mezinárodním srovnání. Vybrané ukazatele publikace OECD Education at a Glance“, MŠMT 2012, s. 68

Pro shrnutí poznatků z předchozích pohledů na vývoj počtů studentů vysokoškolského vzdělávání v ČR je možné uvést, že terciární vzdělávání zaznamenalo v České republice v posledních dvaceti let obrovský rozmach. V porevolučním období začaly vznikat nové vysoké školy a stávající školy začaly otevírat nové programy a přijímat stále více studentů. Terciární vzdělávání začaly postupně nabízet i vyšší odborné školy. Na základě statistických dat se dá předpokládat, že v České republice ukončí v průběhu svého života terciární vzdělávání 38 % dnešních dospělých, což je hodnota

odpovídající průměru OECD (39 %) i průměru zemí EU21 (40 %). Ve věku do 30 let pravděpodobně získá terciární vzdělání 31 % českých dospělých (v zemích OECD i EU21 jde shodně o 33 %). Studující ženy jsou v ČR na průměru zemí OECD i EU21, zatímco muži u nás dosahují terciárního vzdělání méně často, než muži v zahraničí (v OECD se jedná o 32 % a v zemích EU21 o 31 % mužů). Programy typu ISCED 5B (v ČR vyšší odborné školy a konzervatoře) nehrají u nás v porovnání s vysokými školami v terciárním vzdělávání tak velkou roli. Tuto úroveň vzdělání vystuduje 5 % dnešních dospělých. V míře graduace v programech vedoucích k vědecké kvalifikaci (doktorské studijní programy) dosahujeme mírně podprůměrných hodnot – 1,3 % oproti 1,6 % v zemích OECD a 1,7 % v zemích EU21. Od roku 1995 se míra graduace ve vysokoškolských programech u nás zvýšila významně – z 13 % na 28 % v roce 2010.“ (MŠMT, 2012, s. 20.)

Tyto údaje i komentáře konstatují prospěšnost rychlého růstu počtů studentů vysokoškolského vzdělávání v ČR po roce 1990. Konstatují zároveň, že i dosažené zrychlení tempa nárůstu počtů studentů vysokoškolského vzdělávání v ČR dosud nevedlo k vyrovnání situace s většinou vyspělých zemí, ani s průměry za EU.

Uvedená data potvrzují, že **terciární vzdělávání v ČR se v posledních letech vyvíjí tempech, které dosud nikdy nezažilo**. Zároveň se však potvrzuje převaha kvantitativních hledisek při podpoře rozvoje vysokoškolského vzdělávání. V této souvislosti se vraťme ke konceptu Martina Trowa (část 1.2), který upozorňuje na potřebnou míru rovnováhy mezi atributy charakterizujícími jednotlivé fáze masifikace vysokoškolského vzdělávání odkážme na první pokus o diskusi o této záležitosti v publikaci Prudký, L. a kol: České vysoké školství na cestě od elitního k univerzálnímu vzdělávání 1998-2009. Nikoli přímo, avšak implicitně na tento koncept navazují cíle dlouhodobých záměrů za poslední dvě pětiletá období, zdůrazňující postupný přechod od kvantity ke kvalitě, jak bude ukázáno v různých částech dalšího textu. Na druhé straně ale mezinárodní srovnání těchto základních údajů ukazuje, že přes bouřlivý nárůst studentů vysokoškolského vzdělávání v ČR nedosahují dosud výsledné podíly vysokoškolsky vzdělané části populace v ČR procent příznačných pro většinu států OECD.

15.2.2 Mezinárodní kontext

Podoba a vývoj programové i institucionální diverzity vysokého školství v jednotlivých zemích vychází z tradice a současně charakterizuje jejich kulturu. V současném světě, s jasnou převahou neoliberálního vidění a globalizace většiny témat, se stále více otvírá problematika nadnárodní spolupráce a prolínání kultur, stejně jako hledání měřítek pro globální srovnávání, včetně srovnávání vysokoškolského vzdělávání. V terciárním vzdělávání jde o sadu problémů a témat, která jsou možná nejlépe

vidět v porovnávání mezinárodní mobility studentů a učitelů a uznávání výsledků vysokoškolského vzdělávání mezi zeměmi navzájem – to, pokud jde o kompatibilitu a podobnost – a na druhé straně v respektu k diverzitě vycházející z podmínek v jednotlivých zemích.

Prvním krokem k podpoře mezinárodní mobility studentů a ke zjednodušení uznávání studia byla Lisabonská úmluva, přijatá v roce 1997 po dlouholeté společné práci mnoha zemí Evropy a dalších kontinentů, koordinované představiteli UNESCO a Rady Evropy.

Zásadní změnu přinesl do Evropy Boloňský proces, iniciovaný v roce 1998 Sorbounskou deklarácí, vypracovanou ministry školství UK, Francie, SRN a Itálie. Jde v něm právě o hledání rovnováhy mezi kompatibilitou a specifiky. I když se někdy zdá, že snahou je jendotnost a pevná kritéria pro všechny, jde o nepochopení principu Boloňského procesu. Smyslem je nalézání rovnováhy právě mezi srovnatelností a hledisky nacházenými pro takovou srovnatelnost a respektováním specifík, při chápání nezbytnosti růstu počtu studentů vysokoškolského vzdělávání v každé společnosti, jako zdroje konkurenceschopnosti i zdroje pro možnosti růstu kvality života.

Vysokoškolské studium, *strukturované do tří stupňů, tj. bakalář (Bc., 2–3 leté studium), magistr (Mgr., 1–2 leté studium, doktor (PhD., 3–4 leté studium, které se stalo jedním z hlavních principů Boloňského procesu, se pak stalo základem harmonizace vysokoškolského studia a budování společného prostoru vysokého školství v Evropě (European Higher Education Area – EHEA). Boloňský proces v roce 2011 vstoupil již do svého druhého desetiletí a jeho rozvoj a aplikace jsou průběžně sledovány a výsledky zveřejňovány. Pro pravidelné schůzky ministrů školství jsou zpracovávány „inventury“ situace v jednotlivých zemích EHEA a rozsáhlé výzkumné podkladové studie, které v průběhu prvního desetiletí Boloňského procesu zajišťoval tým odborníků pod vedením EUA (European University Association). Charakteristika hlavních trendů ve vývoji impulzů vycházejících z Boloňského procesu pro programovou diverzifikaci má váhu zásadních mezinárodních vlivů na diverzifikaci vysokoškolského vzdělávání i v ČR.*

Autoři Trends I (1999) ve své studii uvedli, že podnět k zavádění třístupňového studia vyvolal velkou pozornost akademické komunity, ale také vysoký stupeň rezistence. Základním důvodem byla vysoká výchozí diverzifikace situace vysokoškolského vzdělávání v Evropě. Autoři této studie vyslovili důležitou myšlenku, která by měla provázet evropský vysokoškolský vývoj i z obecného hlediska: Harmonizace evropského vysokého školství ve smyslu následování některého z existujících modelů strukturovaného studia (ať už britského, amerického či jiného) bez věnování náležité pozornosti evropskému kontextu a široké historické a sociální infrastruktuře by

bylo velmi nevhodné. Evropa potřebuje vyvinout své vlastní systémy, které budou evropským zemím vyhovovat, avšak neměly by být izolovány od vývoje v ostatních částech světa.

V této studii byla také navržena řada podmínek, které by měly být pro zavádění strukturovaného studia dodrženy a které, byť vypracované v roce 1999, jsou velmi důležité i v současné době:

- zavedení prvního stupně by nemělo vycházet pouze z jednoduchého přejmenování nebo přeskupení existujících programů, ale z vývoje nového obsahu programu, který bude kvalitativně jiný;
- vzhledem k narůstající diverzifikaci programů a především forem a způsobů, ve kterých jsou studentům nabízeny, se snižuje závažnost posuzování programů podle doby jejich trvání v letech;
- první stupeň studia by měly nabízet jak univerzity, tak další typy vysokých škol s tím, že absolventi budou schopní pokračovat ve druhém stupni studia, i když nebudou přijímáni automaticky;
- pokračování ve studiu by mělo být možné v jiných studijních oborech, na jiných vysokých školách, zejména v zahraničí, v jiných jazycích;
- případné paralelně nabízené nové programy by měly být akreditovány, aby nebylo pochyb o jejich kvalitě ve srovnání se „starými“ programy; paralelní nabídky by neměly existovat příliš dlouho;
- studenti by měli mít jasné a ucelené informace o nově nabízených možnostech;
- stejně tak zaměstnavatelé by měli být informováni a pobízeni k tomu, aby vhodně využívali absolventů bakalářského studia.

Po několika letech se situace v Evropě výrazně změnila, jak lze doložit na výsledcích studie Trends III, zpracované v roce 2003. Jedním z velmi důležitých výsledků je to, že žádná z účastnických zemí Boloňského procesu dva hlavní cykly studia – graduální a postgraduální, zcela neodmítla. Spíše odmítavě se ke dvěma cyklům doposud staví vysoké školy v Litvě a Řecku.

Z analýzy situace vyplynulo, že řada zemí implementovala strukturované studium prostřednictvím zákona, v některých zemích šlo o úpravy či modifikace již existujících zákonů (mezi nimi je uvedena Česká republika). V některých zemích šlo o zásadní změny, a proto byl proces implementace strukturovaného studia v té době stále ještě na počátku (Maďarsko, Slovensko, Španělsko, Švýcarsko). Z hlediska doby bakalářského studia došlo ve většině zemí ke shodě v tom, že by limit pro udělení

titulu by měl být tři roky (180 kreditů) a výsledky výzkumu ukázaly, že reálná délka studia se pohybuje v rozmezí 3-4 roky. V případě magisterského studia došlo k dohodě na doporučení minimální zátěže 60 kreditů, zatímco reálná situace ukazuje, že se zátěž pohybuje mezi 90 a 120 kredity. Velká míra shody byla dosažena i na tom, že pro lékařské a jim příbuzné obory není vhodné studium strukturovat a že bude ve směr zachován dlouhý cyklus studia (v průměrné délce 5 let).

Trends III obsahují rozsáhlou analýzu situace v doktorském studiu. Hovoří se o něm jako o třetím cyklu, nutně navazujícím na studium magisterské, nikoli jako o části druhého, graduálního cyklu studia. Součástí výzkumu byla také organizace doktorského studia, ze kterého vyplynulo, že v 18 zemích jde o tradiční způsob ponechávající studentům volnost ve studiu i výzkumu pod vedením školitele (např. Řecko, Slovensko, Bulharsko, Rumunsko), zatímco v 17 zemích je preferován způsob studia, které vedle odborného vedení poskytuje i kurzy podobně jako ve studiu magisterském (Finsko, Francie, Norsko, Polsko, Itálie, Švédsko, Španělsko, včetně České republiky).

Bakalářský program jako konečná kvalifikace je tradičně plně uznáván v UK a v Irsku. Situace v ostatních zemích je odlišná a jak ukazují výsledky výzkumu, jenom malé procento institucí předpokládá, že jejich bakaláři ukončí studium a odejdou do praxe. Například v Německu jde o 7 % institucí, mezi 4–9 % institucí takto uvažuje ve Francii, Portugalsku, Švýcarsku, Španělsku, Itálii, a Rakousku. Důvody tohoto chování institucí mohou být různé, včetně odlišností v chápání strukturovaného studia samotného. Závažným důvodem může být obsah bakalářských studijních programů a z něho vyplývající nedostatek praktických znalostí, kde se může mj. projevit důsledek malého vlivu zaměstnavatelů na obsah programů.

Poměrně velká shoda existuje v nastavení základní podmínky přístupu do magisterského studia, kterou je úspěšné ukončení bakalářského studia. Všem absolventům bakalářského studia je dána možnost ucházet se o další studium. Další podmínky pro vstup do magisterského studia jsou v mnoha zemích odpovědností vysokých škol nebo jejich součástí. V některých zemích, například v Portugalsku a Španělsku, zatím nebyly jasně formulovány cíle reformy na úrovni politických rozhodnutí a diskuse o podmínkách přístupu do magisterského studia se proto zatím na více než polovině vysokých škol ani neotevřela.

Velká pozornost je věnována obsahu studia, avšak výsledky diskusí jsou hodně nekonzistentní. Vymezení prvního cyklu studia jako vhodné přípravy pro povolání vyvolala v některých případech až přílišný důraz na krátkodobé potřeby měnícího se a špatně předvídatelného trhu práce na úkor akademického obsahu studia a následně kritiku především akademických pracovníků, ale i studentů. Konstruktivnější názory zdůrazňovaly zaměstnatelnost absolventů nejen jako podrobení se diktátu trhu, ale

jako poskytování širokých možností absolventům prvního cyklu studia. Z diskuse o zaměstnatelnosti a zaměstnanosti absolventů by se logicky dalo předpokládat, že jsou zaměstnavatelé do velké míry zahrnuti v probíhajících reformách. Data z výzkumu ukázala, že přístup ke spolupráci ze strany zaměstnavatelů je spíše vágní. Lepší situace je např. v Irsku, UK, Lotyšsku, naopak Turecko a některé země jižní Evropy patří k těm, které využívají partnerů cca v 15 % reformní práce. Důležitým důsledkem výše uvedeného je doporučení věnovat se problematice kvalifikačního rámce na evropské úrovni, který by byl využitelný pro tvorbu kvalifikačních rámců národních. Jako příklady dobré praxe jsou uvedeny země, kde kvalifikační rámce již existují nebo se na nich pracuje (Anglie, Wels, Skotsko, Irsko, Dánsko).

V závěru Trends III se uvádí, že již 80 % účastnických zemí Boloňského procesu strukturované studium zavedlo nebo zavádí a že v mnoha zemích jsou připravovány legislativní změny, které tuto transformaci podporují. Navrhovaná doporučení jsou velmi blízká těm, které uvedly již Trends I.

Kromě kvalifikačního rámce zdůrazňuje tato studie velký význam celoživotního vzdělávání, které je významnou součástí diverzifikace studia.

Další studie (Trends IV a Trends V) se nadále věnují strukturovanému studiu, méně však již jeho vlastní implementaci. Pozornost je věnována bližší charakteristice jednotlivých cyklů studia. Přestože statistická data vypadají velmi optimisticky – pouze 2 % z dotázaných institucí považuje novou strukturu studia za nevhodnou a implementovat ji nehodlá (Trends V, 2007) a 82 % dotázaných institucí již mělo v roce 2007 strukturované studium zavedeno (ve srovnání s 53 % institucí v roce 2002) z kvalitativního výzkumu vyplývá řada problémů, se kterými se vysoké školy (případně národní vlády) musí vyrovnávat. Příznačné je, že většina dříve charakterizovaných problémů přetrvává. U prvního stupně studia k problémům stále patří pouze formálně provedená restrukturalizace, jejímž důsledkem je řada navazujících obtíží, zejména špatná zaměstnatelnost bakalářů a snaha prakticky všech studentů dosáhnout na magisterský titul. Často vzrůstá celková doba studia, na druhé straně se však objevují problémy v mobilitě, které jsou vysvětlovány nedostatkem času v jednotlivých cyklech studia, ve skutečnosti však je příčinou stále trvajícím problémem v uznávání studia. Pokračuje i nevyjasněný problém profesního a akademického zaměření jednotlivých stupňů studia, často hodně vyostřený v zemích, kde existovaly výrazně oddělené sektory profesního a akademického vzdělávání.

Další mezinárodní podpora procesu rozvoje Boloňského procesu – vzešla z konference ministrů školství v Budapešti a ve Vídni, konané 11. a 12. března 2010. Na ní byl slavnostně vyhlášen **Evropský prostor vysokoškolského vzdělávání**. Společnou deklaraci přijalo již 47 zemí. Je zdůrazněna významná změna, které bylo v terciárním

vzdělávání v evropských zemích dosaženo. Z téměř exkluzivně národních systémů vysokoškolského vzdělávání, které se lišily strukturou studia a jejichž studijní programy bylo obtížné porovnávat, se vytvořila platforma zemí, které spolupracují, diskutují a společně koordinují rozvoj svého vysokoškolského systému, a podařilo se vytvořit prostor národních systémů s poměrně harmonizovanou architekturou studia řešenou ve třech stupních. Ministři školství se shodli na tom, že v současné době se Boloňský proces dostal do fáze, kdy je třeba začít uvážlivě hodnotit, co se podařilo, přemýšlet, jak vylepšit to, co se plně nepovedlo, dotáhnout ty části reformy, které dosud nebyly v centru pozornosti a nejsou zatím implementovány.

Úspěch dosažený v oblasti strukturovaného studia je dokumentován v Trends VI (2010). Porovnání mezi roky 2003 (uvedenými v Trends III) ukázalo, že zatímco v roce 2003 byla zavedená nová struktura studia na 53 % vysokých škol, v roce 2010 to bylo již na 95 %. Z tohoto pohledu se situace jeví jako téměř ideální, v realitě však existují problémy, které se týkají způsobu implementace nové struktury studia a jejích výsledků. V některých zemích nebyla restrukturalizace úspěšná ve smyslu změny obsahu studia, docházelo k „nahuštění“ obsahu bakalářského studijního programu s nízkou mírou flexibility. Stále se ukazuje, že pracovní trh není na uplatnění bakalářů zcela připraven a vysoké školy předpokládají, že absolventi budou pokračovat v dalším studiu. Výzkumy zjistily v řadě případů malou flexibilitu studijních cest a nedostatečné poradenství na tomto stupni studia a prokázaly, že s magisterským a doktorským studiem je spojeno méně problémů. Lze tedy oprávněně využít výrok ministrů, že mnoho bylo uděláno, ale v dalším období Boloňského procesu zbývá ještě také mnoho udělat.

Diskuse o třístupňovém studiu a jeho implementaci se začínají soustřeďovat na specifické záležitosti – modularizaci studia, akumulární význam ECTS – a na formulaci cílů týkajících se Evropských směrnic a standardů pro zajišťování kvality, evropských a národních kvalifikačních rámců, sběru dat a jejich využití, sociálních záležitostí apod.

Situace v ČR se od obecných zjištění na mezinárodní úrovni prakticky neodlišuje. Restrukturalizace byla provedena ve všech oborech s výjimkou těch, kde Akreditační komise nepovažovala restrukturalizaci za vhodnou, avšak v realitě zůstala řada problémů, které vysoké školy s odstupem od první vlny změn posuzují a hledají takové modifikace studijní struktury, která by byla efektivní a funkční, jak bude pojednáno v dalším textu.

15.2.3 Strategické dokumenty v rámci ČR

Strukturování studijních programů bylo možné již podle vysokoškolského zákona z roku 1990 (zákon č. 172/1990 Sb.). Bohužel tento zákon definoval bakalářský

studijní program jako ucelenou část vysokoškolského studia, což v souvislosti s jinými právními normami, které např. pro obsazení určitých pracovních pozic požadovaly vysokoškolské studium, vyvolávalo pochybnosti o tom, jak chápat ucelenou část vysokoškolského studia. Zákon o vysokých školách z roku 1998 č. 111/1998 Sb. (zákon 1998) již definoval bakalářské studium jako jeden ze stupňů vysokoškolského studia, ale zároveň umožňoval vysokým školám uskutečňovat jak magisterské studijní programy navazující na bakalářské programy, tak magisterské programy dlouhé. Radikální změnu ve vstupu studentů do strukturovaných programů přinesla novela zákona o vysokých školách č. 147/2001 Sb., která definovala nově magisterský studijní program jako program navazující na bakalářský studijní program a dále určila, že „v případech, kdy to vyžaduje charakter studijního programu, může být udělena akreditace magisterskému studijnímu programu, který nenavazuje na bakalářský studijní program“. Později byl proces „povinného“ strukturování studia ještě podpořen zavedením bonifikace za absolventa do pravidel rozdělování veřejných finančních prostředků pro jednotlivé vysoké školy. V roce 2011 bylo již z celkového počtu bakalářských a magisterských studentů 65,8 % studentů v bakalářských studijních programech.

Výše uvedenou významnou změnu v oblasti strukturovaného studia podpořily též Dlouhodobé záměry vzdělávací a vědecké, výzkumné, vývojové a inovační, umělecké a další tvůrčí činnosti pro oblast vysokých škol a jejich každoroční aktualizace (dále jen „Dlouhodobý záměr ministerstva“). Povinnost vypracovat, projednat a zveřejnit Dlouhodobý záměr ministerstva stanovil zákon z roku 1998, jehož základním cílem v této oblasti byla dlouhodobá harmonizace českého vysokoškolského systému s evropskými trendy. Mezi konkrétní cíle patřila podpora tříступňového studia a s ní související podpora modulárně stavěných studijních programů, možnost individualizace studijních cest a využívání kreditních systémů.

Již v roce 2001 zdůraznila Aktualizace DZ nutnost utlumit další nárůst počtu studentů magisterských studijních programů a podporovat nárůst studentů programů bakalářských. Tyto cíle se pak objevují i v dalších aktualizacích a na konci období platnosti tohoto DZ (2010–2015) se v oblasti diverzifikace studia objevil cíl podpořit vstup jen poloviny bakalářů do navazujících magisterských programů a dokončit přechod na strukturované studium.

DZ na období 2006–2010 využil pro stanovení nových priorit SWOT analýzu, hodnotící splnění cílů za předcházející období. Za slabé stránky analýza týkající se diverzifikace studia označila preference veřejných vysokých škol mít v magisterském stupni co nejvíce studentů, ovlivněné systémem financování a často nekritickou touhou studentů dosáhnout co nejvyššího stupně vzdělání. Další slabá stránka se týkala vysoké neúspěšnosti studentů zejména v prvních ročnících studia a jejich opětovný návrat do studia. U soukromých vysokých škol shledala nedostatek „sebekritičnosti“ a snahu co

nejdříve dosáhnout akreditace magisterského stupně. Důsledkem pak byly cíle DZ 2006–2010 týkající se diverzifikace formulovány takto: „*Vstup do magisterských studijních programů bude výběrový, pro ty uchazeče, kteří splní náročné podmínky kladené na tento typ studia. Vzhledem k tomu, že se počty studentů v magisterských studijních programech nebudou dále navyšovat, předpokládáme, že ve studiu bude pokračovat asi 50 % absolventů bakalářských studijních programů. Velmi náročný výběr bude předpokladem pro studium v doktorských studijních programech ...*“

Velmi naléhavou prioritou tohoto DZ je opakování požadavku předcházejícího DZ ve snaze snižovat neúspěšnost studia. DZ na léta 2006–2010 vyhláší potřebu koncepce bakalářských studijních programů vhodně přizpůsobené diverzifikovaným zájmům a předpokladům širokého spektra uchazečů o vysokoškolské studium tak, aby se neúspěšnost studia snížila a zároveň vzrostla uplatnitelnost absolventů v praxi. ADZ z tohoto období ještě zdůrazňují potřebu dalšího extenzivního rozvoje. Zároveň je řečeno, že je MŠMT hodlá usměrňovat dohodnutými pravidly pro financování.

Záměr je konkretizován v ADZ 2009 limitováním nárůstu nově přijímaných studentů na 3 % (jak je to podle ADZ běžné ve vyspělých zemích).

Představa diverzifikace je v celém období spojována s podporou kvalitní, ale rozmanité studijní nabídky, tj. inovacemi studijních programů, ale také důrazem na celoživotní vzdělávání a rozvoj nových forem studia.

Současně platný DZ (2011-2015) se v oblasti programové diverzifikace už nezabývá strukturou studia, ale reaguje na demografický vývoj požadavkem „zachovat vstup do celého vysokoškolského sektoru na úrovni přibližně do dvou třetin příslušné věkové kohorty“ a zajistit, aby v navazujících magisterských studijních programech pokračovalo nejvýše 50 % absolventů bakalářského studia. Zároveň zdůrazňuje soulad studijní nabídky s potřebami trhu práce.

Opakuje se prioritou požadující uznávání předchozího vzdělávání včetně vzdělávání neformálního a zásadní prioritou diverzifikace se stává podpora studia hendikepovaných studentů. Vysokým školám doporučuje ADZ výraznější profilaci vybraných bakalářských a magisterských studijních programů. V ADZ 2011 se poprvé objevuje prioritou ministerstva připravit „*podmínky k postupnému snižování počtu nově přijímaných studentů*“, což nepochybně diverzifikaci studijní nabídky v následujících letech významně ovlivní.

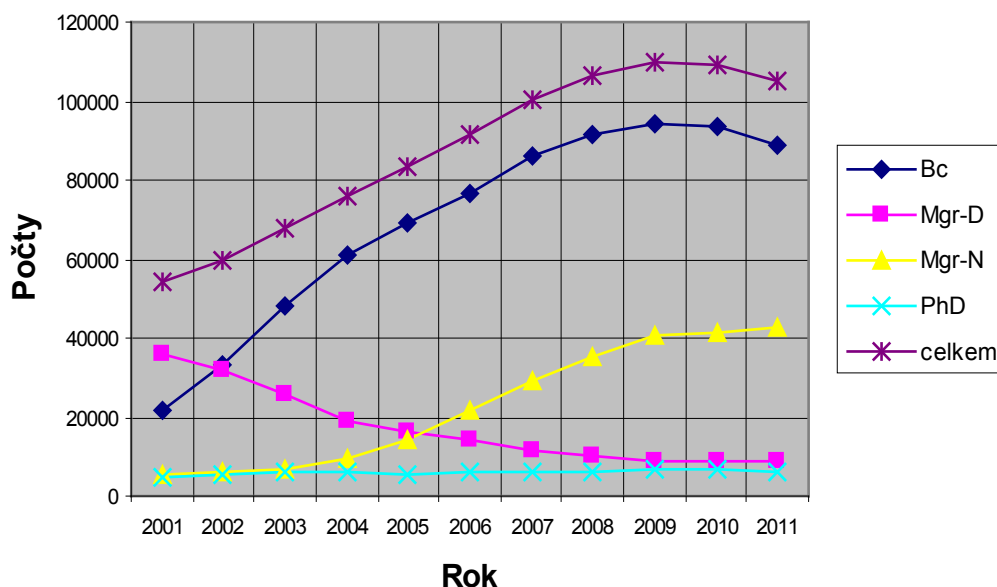
15.2.4 Cíle strategických dokumentů sledované na dostupných statistických datech.

Matrika studentů SIMS, zavedená bezprostředně po přijetí zákona o vysokých školách 1998, poskytuje využitelná data od roku 2000, resp. 2001. Datové soubory obsahují velmi podrobně celou „historii“ studia každého studenta, a proto lze s jejich pomocí sledovat časový průběh restrukturalizace a interpretovat soulad (resp. nesoulad) s cíli a prioritami dokumentů vytyčujících základní trendy diverzifikace terciárního vzdělávání.

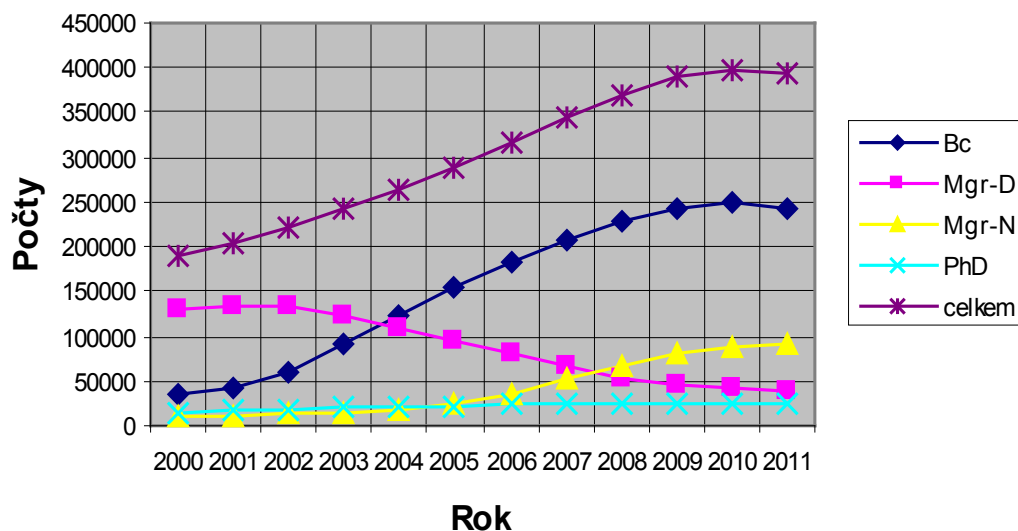
Restrukturalizace studia

Z následujících grafů je vidět, že restrukturalizace začala ihned po přijetí zákona o vysokých školách v roce 1998, ale výrazně se urychlila po přijetí novely v roce 2001. Tehdy došlo k omezení realizace dlouhých magisterských programů.

Graf 3. Počty nově zapsaných na vysokých školách v ČR v letech 2001–2011



Graf 4. Počty studentů na vysokých školách v ČR v letech 2001–2011



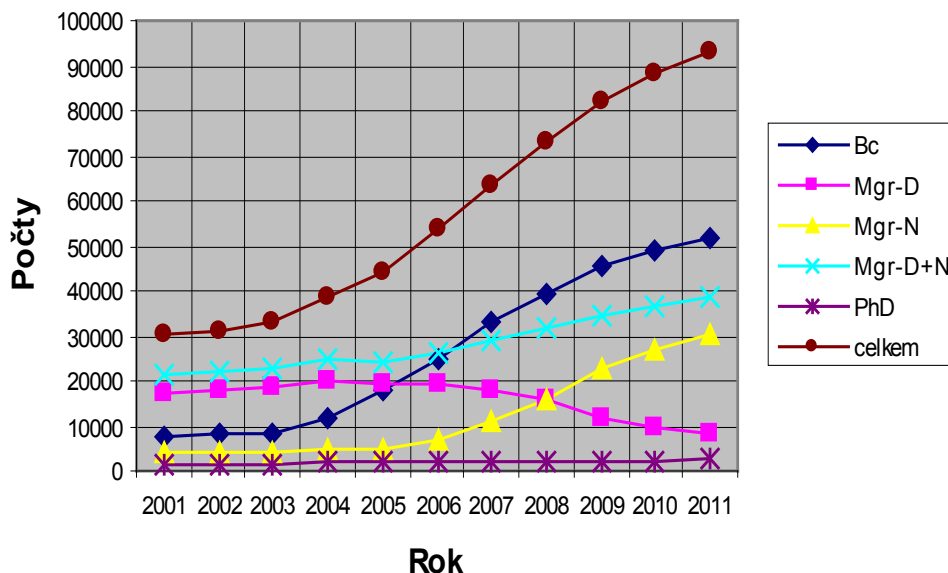
Od roku 2010 dochází k poklesu počtu nově zapsaných do bakalářských studijních programů, pokračuje stálý, ale v posledních letech velmi mírný pokles přijímaných uchazečů do dlouhých magisterských studijních programů a klesá rovněž počet celkově přijímaných uchazečů. Počty uchazečů přijímaných do doktorských studijních programů mírně kolísají a v posledních pěti letech stagnují, což nenaplnuje prognózy vytyčené při plánování projektu VaVpI.

Logicky se restrukturalizace v počtech absolventů projevila se zpožděním rovném zhruba délce trvání bakalářských programů. Proto je možné pozorovat výraznější nárůst počtu absolventů bakalářských studijních programů od roku 2004 a stejně tak u navazujících magisterských programů od roku 2006. Varovným je ale celkový nárůst počtu absolventů magisterských studijních programů o 82,7 %. Oproti devadesátým létům jde o nárůst větší než dvojnásobný a tudíž nárůst podílu populační kohorty, která absolvovala magisterský program, výrazně narostl.

Prostupnost studia

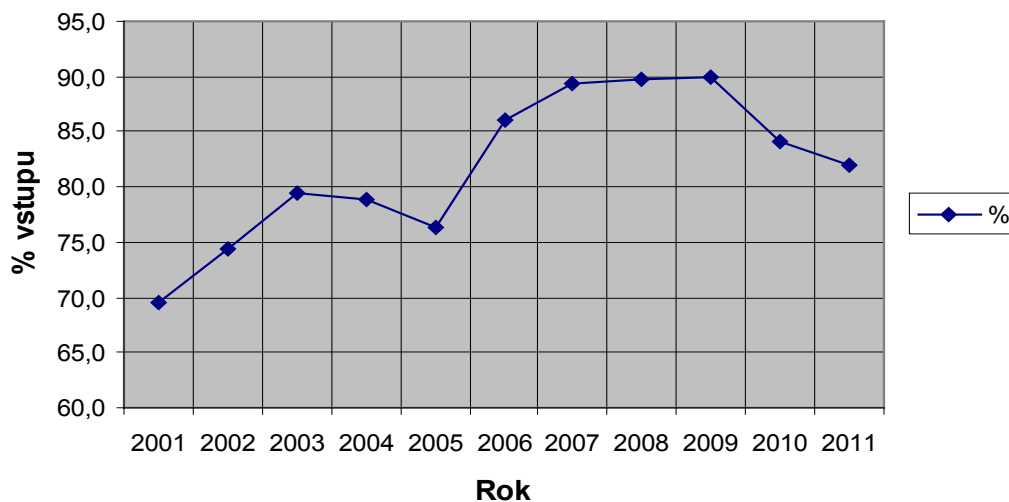
DZ a ADZ ve všech obdobích opakovaně stanovily globální cíl, aby v navazujících magisterských programech pokračovala za všechny vysoké školy pouze polovina absolventů bakalářských studijních programů.

Graf 5. Počty absolventů v jednotlivých letech v jednotlivých typech studijních programů na všech vysokých školách v ČR



Graf 5 ukazuje, že skutečnost se od tohoto cíle již od roku 2001 výrazně odchylovala. V letech 2007–2009 pokračovalo ve studiu cca 90 % absolventů bakalářského studia. Změnami v metodice financování se tento trend podařilo zmírnit v roce 2010. V roce 2011 takto pokračovalo ve studiu asi 82 % absolventů bakalářského studia

Graf 6. Podíl z celkového počtu absolventů bakalářského studia pokračující v navazujícím magisterském studijním programu v letech 2001 až 2011

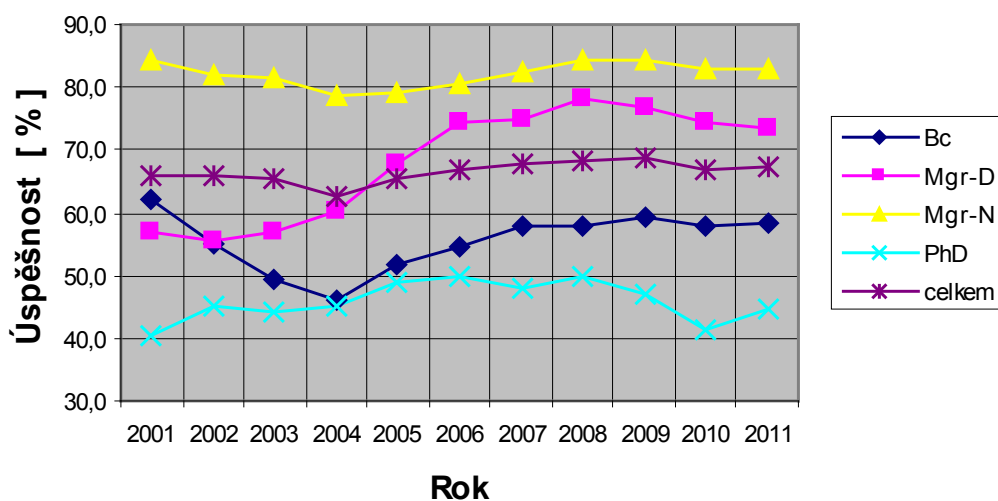


Úspěšnost ve studiu

Snižování neúspěšnosti ve studiu bylo také soustavně opakovaným cílem DZ i jejich aktualizací. Vývoj situace v období 2001–2011 lze opět sledovat prostřednictvím statistických údajů z matrice studentů (viz graf 7).

Pro znázornění úspěšnosti studia bylo použito vymezení vzešlého z podílu počtu absolventů k součtu absolventů a neúspěšných studentů. (Jde o jedno z možných hledisek sledování úspěšnosti. Ne o hledisko jediné a v období dynamických změn ani možná ne nejlepší, které však v obdobích s povlnnými změnami dobře charakterizuje skutečnost.)

Graf 7. Úspěšnost v jednotlivých letech v jednotlivých typech studijních programů na všech vysokých školách



Úspěšnost v bakalářských studijních programech na počátku sledovaného období byla srovnatelná s úspěšností v dlouhých magisterských programech (okolo 60 %). V období počátku restrukturalizace poklesla až pod 50 %, od roku 2004 se zlepšuje a v posledních pěti letech se pohybuje těsně pod hranicí 60 %. „Ustálený“ stav na relativně malé úspěšnosti studentů v tomto stupni studia navozuje otázku, zda obsah a požadavky na studenty bakalářských studijních programů byly dostatečně přizpůsobeny potřebám a schopnostem vysoce diverzifikované skupiny uchazečů o studium podle požadavků DZ na léta 2001 až 2005. Z údajů ovšem nelze ani vyloučit, že šlo spíše o projevy převahy pojetí restrukturalizace především jako formálního aktu, který ve skutečnosti nijak výrazně neovlivnil rozložení obsahu studia mezi jednotlivé stupně.

Vysoká úspěšnost v navazujícím magisterském studiu, která se po celé sledované období pohybuje kolem 80 %, může předchozí domněnku také podporovat. Názo-ry, které chápou – v těchto souvislostech – bakalářské studijní programy v některých oborech jako „prodloužené přijímací řízení“, se v diskusích objevují dlouhodobě. Tato situace by vyžadovala podrobnější analýzu, která by mohla uvedené hypotézy potvrdit či vyvrátit a na tomto základě pak otevřít diskusi o její negativní, případně pozitivní charakteristice.

Úspěšnost studentů v dlouhých magisterských programech od roku 2003 stoupá a v období 2006–2011 se pohybuje okolo 75 %. Připomeňme, že dlouhé magisterské programy se vyskytují v oborech, jako jsou medicína, veterinární medicína, práva, které mají často vysokou prestiž a požadavky na přijetí jsou vysoké. Na druhé straně ale to, že jde dokonce o mírně nižší úspěšnost než u navazujících magisterských oborů, vyvolává řadu otázek, na které bez hlubšího výzkumu nelze odpovědět.

Vznikají samozřejmě i další otázky, jak vhodně upravit obsah studia tak, aby lépe odpovídal schopnostem a předpokladům diverzifikované skupiny uchazečů. Vyšší úspěšnosti lze dosáhnout i vhodným využitím různých forem studia. Úspěšnost v doktorských studijních programech se dlouhodobě pohybuje mezi 40–50 %. Ministerstvo deklarovalo v DZ na období 2006–2010 navýšení počtu studentů v doktorských programech zvýšením úspěšnosti jejich studia. Tento cíl nebyl naplněn. V letech 2005–2008 se úspěšnost pohybovala těsně pod hranicí 50 %, ale v následujících letech 2009–2010 opět klesla. Globální charakteristika indikuje jen problém, příčiny je nutné hledat patrně v oborové struktuře doktorských studijních programů a v pojetí doktorského studia jako studia pro vědeckou aktivitu či jako studia pro kvalitnější podmínky uplatnění vzdělání v praxi.

15.2.5 Celoživotní vzdělávání

Programová diverzifikace je spojena i s mírou a podobou nabídky celoživotního vzdělávání (CŽV) na vysokých školách. V roce 2010 navštěvovalo 3 198 kurzů CŽV pořádaných veřejnými vysokými školami celkem 85 031 účastníků. Největší zájem byl o kurzy orientované na výkon povolání v rozsahu do 15 hodin, které navštívilo 21 951 posluchačů.

CŽV na vysokých školách nabývá různých podob.

Na řadě vysokých škol se využívá zákonem dané možnosti uznat až 60 % obsahu studia akreditovaného studijního programu, které je absolvováno v rámci CŽV (§60). Tato možnost je vyhledávána studenty především u oborů s náročným přijímacím řízením, které řadu uchazečů z možnosti řádného studia vyřadí. Kurzy CŽV jim dají možnost studovat prakticky paralelně s akreditovaným studijním programem za

poplatek a v případě pozdějšího úspěchu v přijímacím řízení požádat o uznání již získaných kreditů. Pro vysokou školu jsou tyto kurzy nezanedbatelným zdrojem finančních prostředků. Podobně je možné CŽV využít při neúspěchu ve studiu (neúspěch u zkoušky ve všech přípustných termínech). Příslušný předmět lze dostudovat v kurzu CŽV, znovu se přihlásit ke studiu a požádat o uznání již vykonaných zkoušek, včetně zkoušky vykonané v rámci CŽV. Také v tomto případě jde o studium, které je obvykle spojeno s poplatky.

CŽV představuje další možnost vzdělávání během praxe. Může jít o povinné vzdělávání (zvláště atestace u některých oborů studia, nebo stanovené jiné druhy kvalifikačních požadavků nutných pro výkon určitých profesí či funkcí), nebo o vzdělávání nepovinné, ale žádoucí pro rozvoj a zachování potřebné vzdělanostní úrovně. V tom případě může jít o absolventy vysokých škol, kteří během svého studia danou oblast „nestihli“ studovat (například nebyla vyučována, či se dokonce ještě vůbec neobjevila) nebo přešli z jiných profesních oborů a potřebují doplnit profesní a kvalifikační předpoklady nebo si prostě uvědomují, že pro svůj rozvoj potřebují soustavné vzdělávání – čili faktické celoživotní vzdělávání.

Velmi žádanou formou je nabídka vzdělávání pro seniory („univerzity třetího věku“), která posiluje jejich znalosti, metodologické dovednosti a postupy nebo umožňuje získávat zcela nové znalosti a dovednosti umožňující aktivnější existenci a „prodlužující věk“. Kurzy univerzity třetího věku nabízelo v roce 2010 celkem 22 veřejných vysokých škol a zúčastnilo se jich bezmála 25 000 posluchačů. Tato část vzdělávacích aktivit vysokých škol je spíše spojena s jejich „třetí rolí“ než se samotným vzděláváním a výchovným působením v procesech vysokoškolského vzdělávání.

Cíle DZ a ADZ se na celoživotní vzdělávání a jeho podporu výrazně zaměřily až v poslední době, což je kromě jiného spojeno s reálnou hrozbou výrazného nedostatku uchazečů o vysokoškolské studium přicházejících přímo po ukončení středoškolského vzdělávání v souvislosti s demografickým vývojem.

15.2.6 Moderní přístupy ke studiu

Nové formy studia

Programová diverzifikace vysokoškolského vzdělávání je ovšem spojena i s nabídkou studia využívajícího nových/moderních forem vzdělávání, které jsou v našem prostředí označovány jako kombinované studium, případně studium distanční.

Tabulka 2. Vývoj počtu studentů vysokých škol v prezenčním a kombinovaném (distančním) studiu (počty osob, v závorce bazický index)

Studenti	2000	2005	2010
všechny vysoké školy	190203 (1,0)	289477 (1,522)	392429 (2,063)
z toho: prezenční	159443 (1,0)	223159 (1,4)	284558 (1,785)
% ze všech VŠ	83,83	77,09	72,51
kombinované/distanční	31890 (1,0)	68683 (2,060)	112004 (3,521)
veřejné vysoké školy	188196 (1,0)	265371 (1,41)	339295 (2,146)
z toho: prezenční	158082 (1,0)	213740 (1,352)	263558 (1,667)
% z veřejných VŠ	84,00	80,54	77,68
kombinované/distanční	31223 (1,0)	53862 (1,725)	79482 (2,546)
soukromé VŠ	2056 (1,0)	24370 (11,853)	53796 (26,165)
z toho: prezenční	1389 (1,0)	9524 (6,857)	21237 (15,289)
% ze soukromých	67,56	39,08	39,48
kombinované/distanční	669 (1,0)	14872 (22,23)	32620 (48,759)

Z hlediska podílu prezenčního a kombinovaného/distančního studia jsou veřejné a soukromé vysoké školy programově odlišné. I když nárůst podílu kombinovaného studia je v posledních letech příznačný i pro veřejné vysoké školy, stále je podíl prezenčních studentů na veřejných vysokých školách daleko vyšší než na vysokých školách soukromých. Tento fakt je ovlivněn poměrně vysokým procentem dospělých uchazečů o studium na soukromých vysokých školách, pro něž je kombinované, případně distanční studium výrazně lépe využitelnou formou studia.

Vysoce pozitivní charakteristika moderních forem vzdělávání, umožňující studentům volit studijní plán, studijní tempo a hlavně prostor ke studiu podle svých možností, obsahuje samozřejmě i negativní prvky. Klesá totiž možnost přímé komunikace studentů s vyučujícími i s ostatními studenty, tedy významný socializační efekt.

Liberalizace studia

Do hledisek spolucharakterizujících programovou diverzifikaci vysokoškolského vzdělávání v ČR zařazujeme i zmínku o vstupu a rozvoji liberálního studia.

Rozdíly spočívají především v možnostech podílu studentů na skladbě výukových programů ve vztahu k nezbytným rozsahům kreditů, které musí během jednotlivých

etap (obvykle semestrů či ročníků) studia naplnit. Jde o využití modulárního studia a také o rozvoj možností pro studium na různých fakultách. I když explicitě nejde o přímou souvislost se strukturovaným studiem, je obojí spojeno se zaváděním a rozvojem bakalářského studia a strukturovaného studia vůbec.

Rozdíly mezi fakultami jsou v záběru a rozsahu povinných, povinně volitelných, volitelných a výběrových předmětů značné. Například na PedF ZČU platí v současné době zhruba následující poměry: povinné předměty – 60 %, volitelné a výběrové předměty 40 % (z toho výběrové předměty cca 5 %). Na FHS UK (fakultě vzniklé jako liberálně založené bakalářské studium) jsou podíly povinných předmětů ještě nižší (do 25 %), povinně volitelné se pohybují kolem 40 % a zbytek jsou volitelné předměty. Na FS VUT se považuje mezifakultní spolupráce v poskytování výběrových předmětů, které si studenti často zapisují navíc a jejichž absolutorium mají pak zapsáno v Dodatku k diplomu, za obvyklou. Studenti si musí vybrat předměty z nabídky tzv. „soft“ studia, kde je pro bakalářské studium stanoveno minimum 2 hodiny týdně. Rozsah nepovinných předmětů může tvořit až ¼ kreditů požadovaných k postupu do vyššího ročníku. Zkušenosti z FS ČVUT potvrdily vysokou míru liberalizace studia, spatřované především v možnosti studovat předměty na jiných fakultách, ve volitelnosti skladby předmětů a v prostupnosti studia. Takto je naplňován nově vytvářený komplexní model studijní nabídky. K doplnění znalostí i neúspěšného studia je možno využívat kurzů celoživotního vzdělávání.

Posuny v rozpětí míry liberálního studia představují jeden z nejvýznamnějších diverzifikačních programových procesů ve vysokém školství v ČR. Promítají se do nich nejen představy a zkušenosti o uplatnění a změření absolventů bakalářského i dalších stupňů strukturovaného vysokoškolského vzdělávání, ale také diference v samotném pojetí vysokoškolské výuky, vzdělávání a výchovy na vysokých školách. Mimo jiné také v tom smyslu, že studenti, kteří si z významné části sami vystavují svůj studijní program, jsou takto vedeni k vyšší odpovědnosti za své studium a v tomto smyslu se učí přebírání odpovědnosti za sebe sama a tudíž se učí i svobodnému rozhodování a svobodnému chování vůbec. Zároveň liberální studium umožňuje přechody mezi obory a přístupy ke vzdělávání a výchově, což je důležitým zdrojem výuky k tvořivosti, kritickému myšlení a komplexnosti přístupů k řešení i v praxi.

15.2.7 Podíly studentů na akademického pracovníka

Dalším vlivem na programovou diverzifikaci vysokoškolského vzdělávání jsou počty studentů na jednoho akademického pracovníka, což je závislost, která působí ale (a především) také opačně, to znamená, že programová diverzifikace ovlivňuje počty studentů připadajících na jednoho akademického pracovníka. Programová diverzifikace se prostřednictvím růstu počtu studentů na jednoho učitele může zmenšovat.

Na veřejných vysokých školách v roce 2010 působilo 19 288 akademických přepočtených pracovníků. Podle údajů z výročních zpráv na soukromých vysokých školách působilo v roce 2010 celkem 1 693 akademických přepočtených pracovníků. Z toho bylo profesorů 9,5 %, docentů 17,9 %, odborných asistentů 50,8 %, asistentů 15,9 %, lektorů 3,4 % a vědeckých pracovníků 2,5 %.

Tabulka 3. Počet studentů na přepočteného akademického pracovníka – veřejné vysoké školy v ČR

2010			
	počty studentů	počty akad. prac.	počty stud./akad. prac.
všechny vysoké školy	396 073	16 990,6	23,3
UK	49 743	3 465,3	14,3
JČU	12 584	588,0	21,4
UJEP	10 574	458,0	23,1
MU	39 456	1 414,9	27,9
UP	21 933	1 143,3	19,2
VFU	2 918	259,3	11,2
OU	9 966	446,8	22,3
UHK	8 908	388,8	22,9
SLU	8 810	290,9	30,3
ČVUT	22 520	1 500,4	15,0
VŠCHT	3 641	414,5	8,8
ZČU	16 472	822,1	20,0
TUL	9 446	549,9	17,2
UPa	10 602	513,0	20,7
VUT	22 205	997,6	22,3
VŠB-TU	22 342	1 016,3	22,0
UTB	13 109	396,5	33,1
VŠE	19 264	582,5	33,1
ČZU	2 780	586,0	35,5
MZLU	10 443	507,4	20,6
AMU	1 411	260,6	5,4
AVU	331	56,4	5,9
VŠUP	469	75,7	6,2
JAMU	710	131,1	5,4
VŠP	2 997	86,8	34,5
VŠTE	1 876	38,4	48,8

Rozpětí v počtu studentů na akademického pracovníka je velmi vysoké. Pohybuje se od 5,4 studentů na 1 akademického pracovníka u AMU a JAMU (obecně u uměleckých vysokých škol jde o velmi nízké počty studentů na 1 akademického pracovníka), přes průměr 23,3 studentů na 1 akademického pracovníka (těsně u průměru se pohybují UJEP, UHK, OU, JČU, ZČU, UPa, VUT, VŠB-TU a MZLU) až po nejnovější

neuniverzitní veřejné vysoké školy VŠP a především VŠTE, kde jde o nejvyšší počty studentů na akademického pracovníka. (Současně s nejnižším zastoupením profesorů a docentů.) Rozpětí je v rozsahu téměř devítinásobku a nepochybně souvisí s oborovou diverzifikací studijních programů, s formou studia, s dobou vzniku vysoké školy, případně s dalšími vlivy. Toto rozpětí nevystihuje specifika jednotlivých fakult.

15.3 INSTITUCIONÁLNÍ DIVERZIFIKACE

15.3.1 Mezinárodní kontext

V rámci Boloňského procesu lze nalézt mnohé inspirace vztahující se k diverzifikaci obecně, ale pro institucionální diverzifikaci vlastně nenajdeme žádnou přímou metodickou či formalizovanou nabídku. Je to logické, protože institucionální diverzifikace je chápána jako produkt diverzifikace programové a zároveň jako nástroj respektující podmínky, které ta která země pro naplňování nutných diverzifikačních procesů má.

V mnoha materiálech se setkáme s náměty, vzory a příklady pro vnitřní institucionalizaci v organizacích vysokoškolského vzdělávání. To bývá nejčastěji v souvislosti s řízením institucí vysokoškolského vzdělávání.

Pro příklad uvedeme některé myšlenky ze zásadního textu, totiž ze studie „Tertiary Education for the Knowledge Society“ (OECD Thematic Review of Tertiary Education. Synthesis Report, Vol. 1, Santiago Paulo, Tremblay Karina, Baski Estre, Arnal Elena, OECD 2008). Lze v něm nalézt především náměty spojené s mírou institucionální autonomie univerzit. Institucionální autonomie je chápána jako „*právo institucí, ne jejich zaměstnanců, dosahovat své cíle a řídit své záležitosti bez zasahování státu.*“ (Mora, 2001). Na tomto půdorysu jsou stanoveny jednak základní komponenty autonomie – a tudíž i základní vlivy na podobu institucionálního uspořádání organizací zabezpečujících terciární vzdělávání – a pomocí příkladů jejich naplňování v různých zemích uváděny varianty konkrétního institucionálního uspořádání.

Mezi základní komponenty institucionální autonomie (čili: institucionálního uspořádání) patří (op. cit s. 69):

- Podoba vládnutí (především statutárního určení, parametry pro vnitřní rozhodovací procesy, míra vlastnictví hmotného vybavení – budovy a zařízení, míra komercializace aktivit).
- Zaměstnanci (akademičtí a ostatní): pravidla pro výběry a volby, pravidla pro podoby kariér, pracovní podmínky včetně mezd.

- Studenti (výběr studentů, počty zapsaných studentů).
- Finance (podoba a rozsah školního, podpora z kapitálových trhů a soukromého sektoru, závislost na státu či dalších zřizovateli, možnost podpory růstu vlastních fondů a aktivit)
- Vzdělávání (programové zaměření včetně akreditací, struktura a obsah kurzů, postupy a metody výuky, hodnocení kvality)
- Výzkum (utváření výzkumu, rozhodování o prioritách).

Zásadní pozornost je věnována variantám utváření statutu vysokých škol. Nejdůležitější je zákonné vymezení vysoké školy jako nezávislé právnické osoby, nebo složky státu či jiné veřejné správy. Pro obecnou lokalizaci vysokoškolských institucí mezi těmito dvěma krajnostmi jsou podstatné čtyři definiční vlivy:

- podoba právní subjektivity,
- vymezení funkcí prostřednictvím formulování veřejných zájmů v oblasti vysokoškolského vzdělávání a výzkumu,
- podoba a možnosti fungování jako neziskové organizace (s povinností reinvestovat zisky do rozvoje sebe sama),
- podoba a možnosti fungování naopak jako ziskové organizace, tedy s možnostmi vytváření a rozvoje vlastních fondů a mírou volnosti při zacházení s nimi.

Při naplňování těchto vlivů v konkrétních zemích je v citovaném materiálu jasně zdůrazněna nezbytnost respektu vůči vnitřní institucionalizaci, organizaci a řízení vysokých škol, opření se o programové orientace, vymezení potřeby rozvoje a měření a konečně o tradice a místní podmínky.

Text dále uvádí řadu variant užití uvedených indikací. Příkladem může být odlišení pojetí soukromých vysokých škol v různých zemích. Přímý vztah k trhu (a chápání soukromých vysokých škol jako především profesně orientovaných) je příznačný pro Japonsko a Koreu. Jako „periferní instituce“, tedy instituce okupující „okrajové“ oblasti témat a programů, uvádí citovaný materiál soukromé vysoké školy v Latinské Americe, ale také v Polsku, Portugalsku, Ruské federaci, Estonsku i v ČR. Konečně třetí pojetí vychází z otevřené funkce soukromých vysokých škol jako ziskových organizací.

Podobně jsou v textu uvedeny varianty zřizovatelské funkce. V Japonsku mohou zřizovat vysoké školy stát, prefektury i města. Stát je hlavně zřizovatelem „národních univerzitních korporací“. Univerzity při tom mohou fungovat i jako „nezávislé agentury“, především s profesním zaměřením. Diverzifikace institucí je explicitě uváděna v návaznosti na programové zaměření a podobu spolupráce mezi školami a s okolím.

Zaměření na profesní uplatnění je jedním z hlavních proudů neuniverzitního vysokoškolského vzdělávání. Má různou podobu. Např. University Colleges v Norsku, IUTs ve Francii (Institutes Universitaires de Technolog), Polytechnies ve Finsku a Portugalsku, atp. Jiná forma je utváření korporací, které mohou mít i „pohyblivé“ hranice. Základem je podoba soutěže mezi institucemi (a i uvnitř institucí) a to především v rovinách výběru studentů, dosažitelného stupně vzdělávání, programových nabídek, druhů výzkumu, spolupráce s ekonomickým, společenským a politickým „okolím“. (Tento proces je poměrně nový a představuje pozoruhodnou inspiraci pro možnosti institucionální diverzifikace vysokoškolského vzdělávání i pro ČR.) Diverzifikace založená na diferenciaci uvnitř organizací (včetně institucionální diverzifikace) představuje třetí podobu – podobu nejčastější.

Podobně jsou formulovány další poukazy na možnosti institucionálního rozvoje a případné diverzifikace. Ukazuje se, že jde v této problematice především o zákonné a legislativní podmínky stanovující zásadní rámec pro činnost institucí vysokoškolského vzdělávání, dále o analýzu a specifikaci vnitřních dispozic a potřeb samotných organizací vysokoškolského vzdělávání a konečně i o vlivy tradic. Zásadní je však to, že institucionální diverzifikace nemůže být rozvíjena ani regulována (či neregulována) sama o sobě, ale vždy v souvislostech a návaznostech na požadavky na diverzifikaci vycházející z rozvoje základních funkcí vysokoškolského vzdělávání.

15.3.2 Zákon o vysokých školách a strategické dokumenty

Zákon o vysokých školách v úvodním ustanovení (§1) „definuje“ vysoké školy jako nejvyšší článek vzdělávací soustavy, které „podle svého typu a zaměření pěstují činnost vědeckou, výzkumnou, vývojovou a inovační, uměleckou nebo další tvůrčí činnost“. Dále zákon stanoví, že typ vzdělávací činnosti je určen typem uskutečňovaných akreditovaných studijních programů (§ 2), přičemž typem studijního programu se rozumí studijní programy bakalářský, magisterský a doktorský. Tentýž paragraf zákona v odst. 3 uvádí základní typologii vysokých škol, a to vysoké školy univerzitní a vysoké školy neuniverzitní. Jejich základní rozdíl spočívá v uskutečňovaných typech studijních programů. Univerzitní vysoká škola uskutečňuje všechny tři typy studijních programů, zatímco neuniverzitní vysoká škola uskutečňuje „bakalářské studijní programy a může též uskutečňovat magisterské studijní programy“ (§ 2, odst. 5). Další důležitý rozdíl je ve vnitřním uspořádání vysokých škol, které předepisuje zákon. Univerzitní vysoká škola se člení na fakulty, zatímco vysoká škola toto vnitřní uspořádání podle zákona nemá.

Jednoduchá, ale velmi důležitá typologie rozeznává vysoké školy veřejné, státní a soukromé. Všechny tyto typy vysokých škol mohou být univerzitní nebo neuniverzitní.

Zákon o vysokých školách upravuje rámcově i vnitřní řízení veřejných vysokých škol a fakult, to znamená, že určuje jejich samosprávné i další orgány, jejich složení, způsob jejich vytvoření a jejich pravomoci a povinnosti. Podrobnosti ponechává na vnitřních předpisech vysoké školy. Vysoké školy soukromé mají vnitřní uspořádání a řídicí orgány stanovené v souladu s právními předpisy platícími pro daný typ soukromé organizace a její vnitřní předpisy stanoví, které orgány mají pravomoci a povinnosti „obdobné“ orgánům vysokých škol veřejných.

Typologie vysokých škol daná současně platným zákonem je už po léta diskutována, často s podtextem zahraničních modelů. V diskusích se objevují úvahy členit vysoké školy podle jejich vědecké, výzkumné, vývojové, umělecké a další tvůrčí činnosti, ale většina návrhů nakonec směřuje k typologii velmi jednoduché, tj. na rozlišení výzkumných a vzdělávacích vysokých škol a případně doplnit členění na vysoké školy odborného či profesního zaměření. Diskuse se vedou samozřejmě i o kritériích, která by vysoké školy do různých typologických skupin začlenila. Výjimkou nejsou ani diskuse vycházející z globálních žebříčků, které by mohly pomoci vytipovat vysoké školy výzkumného zaměření. V souvislosti s těmito diskusemi se objevují i náměty na slučování vysokých škol, které by mohly přinášet lepší efektivitu jejich činností a lepší možnosti umísťovat se ve výše zmíněných globálních žebříčcích. Také v tomto případě se hledají a zvažují zahraniční inspirace.

Situace v této oblasti je stále velmi „živá“ a její řešení by měla přinést novela zákona o vysokých školách, která by měla být předložena vládě na jaře roku 2013.

Pozoruhodnou iniciativou je mezinárodně rozvíjená typologie U-map, pojednaná stručně v části 3.4.

DZ se zabývají především diverzifikací programovou, která je pro diverzifikaci institucionální podstatná. K institucionální diverzifikaci se vyjádřila SWOT analýza zpracovaná jako podklad pro přípravu DZ na období 2006–2010. Označila jako silnou stránku dokončený základní kvantitativní vývoj veřejných univerzitních vysokých škol a možnost vzniku veřejných neuniverzitních vysokých škol v krajích, kdy jsou pro to vytvořeny podmínky a kde tyto školy vhodně doplní již existující nabídku vysokoškolského vzdělávání. Za slabou stránku byla v té době označena příliš vysoká koncentrace vzdělávacích příležitostí do hlavního města, resp. do dalších větších měst, což se do jisté míry týkalo i soukromých vysokých škol, které však pokrývaly jen velmi malou část této nabídky.

Další slabou stránku v oblasti institucionálního rozvoje shledala SWOT analýza ve velkém počtu malých soukromých vysokých škol a riziko v pokračujícím kvantitativním rozvoji převážně dalších škol s malými počty studentů. Ukázala na související slabou stránku a zároveň riziko v nedostatku tvůrčí činnosti, jejíž existence spojila s relativně nízkým počtem studentů na jednotlivých vysokých školách, který nedovolil

vytvářet pro tvůrčí činnost vhodné podmínky. Takové podmínky by mohly podle SWOT DZ vytvářet pouze instituce, které mají alespoň 600 studentů.

DZ MŠMT (2006–2010) se také věnoval diverzifikaci studijní nabídky a v souvislosti s institucionální diverzifikací se zaměřil především na sektor soukromých vysokých škol. Konstatoval, že situace na soukromých vysokých školách je ve fázi prvních absolventů a že „prioritou v tomto sektoru je proto jeho stabilizace a následné formování jeho strategie“. V souvislosti s plánem co nejlepšího využití prostředků z evropských strukturálních fondů se jedna z priorit ADZ zaměřila na „vyrovnávání kapacit regionů, podporu integrace a excelence, které tak podpoří konkurenceschopnost nejen na národní, ale i mezinárodní úrovni“ (ADZ 2008). Poslední ADZ tohoto období znovu zopakoval přesun od důrazu na kvantitu ke kvalitě, což by se v důsledku mělo projevit v tom, že „každé vysoké škole by tak mělo být umožněno, aby se mohla rozvíjet v některé ze svých činností, ve které vyniká, nebo aby odstranila nedostatky, které její konkurenceschopnost oslabují. U soukromých škol se předpokládá rychlé reagování na potřeby zájemců o vysokoškolské studium a vyplnění mezer v nabídce studia veřejných vysokých škol“. ADZ zároveň deklaroval podporu pro rozvoj excelence nejdynamičtějším vysokým školám tak, aby mohly získat významnější postavení v evropském prostoru. V souvislosti s cílem uspokojit výrazně různá očekávání, ale i schopnosti studentů uvedla tato ADZ také důsledek, kterým měla být výraznější institucionální diverzifikace.

Současně platící DZ věnuje institucionálnímu rozvoji a diverzifikaci značnou pozornost. Na základě souhrnného popisu vývoje v této oblasti znovu opakuje záměr vytvořit „příznivé prostředí pro profilaci jednotlivých škol podle toho, v čem jsou schopny dosahovat nejlepších výsledků“. (DZ 2011–2015) Hodlá podporovat rozmanité funkce vysokých škol, které by se vedle orientace na špičkový výzkum měly zaměřit i na další činnosti, včetně transferu znalostí, spolupráci s podniky či regionem apod. V konkrétních prioritách pak uvádí, že budou zpřísněny podmínky pro vznik nových vysokých škol a obecně nebude tento vývoj podporován. Naopak bude podpořena integrace stávajících kapacit a jejich detašovaných pracovišť a systémově řešena problematika poboček zahraničních vysokých škol.

15.3.3 Základní charakteristiky institucionálního uspořádání vysokoškolského studia v ČR

Jasně rozpoznatelné je institucionální členění vysokých škol podle zřizovatele. Podle tohoto členění je v současnosti v ČR celkem 73 vysokých škol, z toho 2 státní, 26 veřejných a 45 soukromých. Rozdíl ve zřizovateli je zásadní v oblasti financování, vnitřního uspořádání, řízení instituce a v záležitostech zřízení a zrušení její činnosti.

Veřejné a státní vysoké školy jsou zřízeny zákonem. Ze 45 soukromých vysokých škol je celkem 16,7 % akciových společností, 43,9 % společností s ručením omezeným a 39 % veřejně prospěšných společností. Každá z těchto forem může mít a má vliv na institucionální podobu vysoké školy, především na jejich vnitřní uspořádání (vnitřní institucionalizaci) a vnitřní řízení.

Soukromé vysoké školy na rozdíl od škol veřejných a státních musí fungovat tak, aby generovaly zisk. Ten je v případě existence založené na neziskovém charakteru (např. jako veřejně prospěšné společnosti) nutno užívat výhradně pro rozvoj vysokých škol samotných. U akciových společností a společností s ručením omezením tomu tak v zásadě nemusí být.

Soukromé vysoké školy vznikaly jako neuniverzitní. Důvodem byla nemožnost prokázat bez dostatečného času a zkušeností vhodný rozsah a kvalitu vědecké činnosti požadované pro akreditaci magisterských, resp. doktorských studijních programů a proto všechny začínaly s uskutečňování studijních programů bakalářských. V prvním desetiletí jejich existence se proto neuniverzitní sektor vysokých škol téměř plně překrýval se sektorem soukromých vysokých škol. V roce 2004 byla zřízena první veřejná neuniverzitní veřejná vysoká škola (v Jihlavě) a následně další v Českých Budějovicích. Tři soukromé vysoké školy se transformovaly na vysoké školy univerzitního typu. Sektory univerzitních a neuniverzitních vysokých škol se tak co do zřizovatele jednotlivých vysokých škol mírně rozrůznily.

Velikost vysokých škol

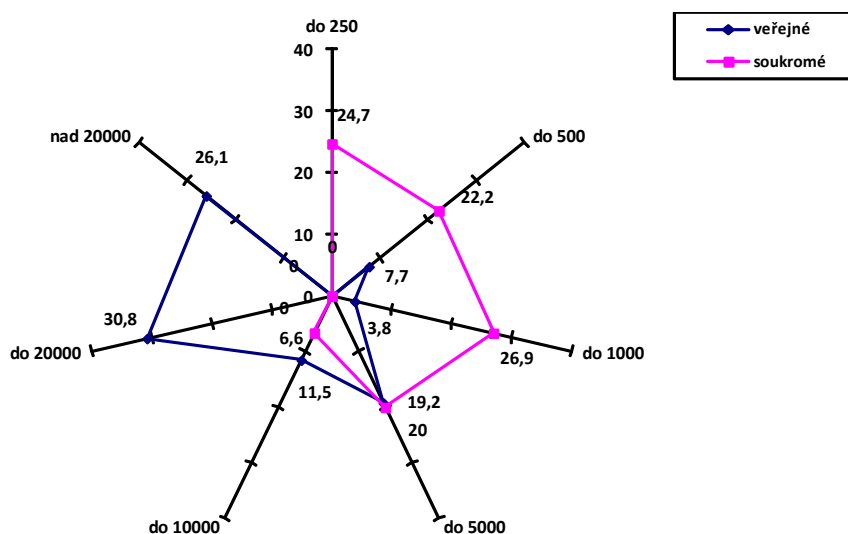
Významnou charakteristikou institucionální diverzifikace je velikost vysokých škol.

Tabulka 4. Struktura vysokých škol v ČR podle počtu studentů celkem – stav k 31.12.2011

Počet studentů	Vysoké školy veřejné		Vysoké školy soukromé		Vysoké školy celkem	
	absolutní počty škol	%	absolutní počty škol	%	absolutní počty škol	%
Do 100			7	15,6	7	9,9
101–250			4	9,1	4	5,6
251–500	2	7,7	10	22,2	12	16,9
501–750	1	3,8	8	17,8	9	12,7
751–1000			4	9,1	4	5,6
1 001–2 500	1	3,8	6	13,3	7	9,9
2 501–5 000	4	15,4	3	6,7	7	9,9
5 001–7 500			2	4,4	2	2,8
7 501–10 000	3	11,5	1	2,2	4	5,6
10 001–15 000	6	23,1			6	8,4
15 001–20 000	2	7,7			2	2,8
20 001–30 000	5	19,2			5	7,0
30 001–40 000	1	3,8			1	1,4
40 001 a víc	1	3,8			1	1,4
celkem	26	100,0	45	100,0	71	100,0

Zdroj: Matrika (bez státních vysokých škol)

Graf 8. Struktura soukromých a veřejných vysokých škol podle velikosti (počtem studentů), v %, stav k 31. 12. 2011



Zdroj: Matrika (bez státních vysokých škol)

Grafické vyjádření ukazuje rozdíly ve velikosti škol ještě výrazněji. Je z něj dobře patrné, že rozdíl mezi soukromými a veřejnými vysokými školami ve velikosti je naprosto jednoznačný. Kromě tří uměleckých veřejných vysokých škol mají všechny ostatní

veřejné vysoké školy více než 1 000 studentů. Ze soukromých vysokých škol má méně než 1000 studentů 73 % z nich. Přitom nad 10 000 studentů nemá ani jedna soukromá vysoká škola, zatímco z veřejných vysokých škol je to téměř 60 % z nich.

Dynamika růstu

Také nárůst počtu studentů na jednotlivých vysokých školách se odehrál různým způsobem a různě rychle.

Tabulka 5. Porovnání dynamiky růstu vysokých škol podle počtu studentů – veřejné vysoké školy (vývoj na základě bazických indexů, kde rok 2000 – obvykle – představuje výchozí datum)

Škola	2000	2005	2008	2011
UK	1,00	1,22	1,35	1,40
JČU	1,00	1,54	2,01	2,20
UJEP	1,00	1,36	1,76	1,92
MU	1,00	1,62	2,00	2,20
UPOL	1,00	1,36	1,65	1,82
VFU	1,00	1,41	1,69	1,86
OU	1,00	1,53	1,74	1,94
UHK	1,00	1,63	1,99	2,20
UPa	1,00	1,81	2,25	2,57
SLU	1,00	1,42	2,33	2,54
ČVUT	1,00	1,17	1,13	1,22
VŠCHT	1,00	1,36	1,44	1,44
ZČU	1,00	1,52	1,75	1,54
TU	1,00	1,22	1,59	1,47
VUT	1,00	1,22	1,33	1,40
VŠB-TU	1,00	1,41	1,65	1,58
UTB	1,00	39,0	57,5	58,2
ČZU	1,00	1,70	2,37	2,76
VŠE	1,00	1,14	1,40	1,43
MZLU	1,00	1,47	1,96	2,01
AMU	1,00	0,98	1,08	1,15
VŠUP	1,00	1,11	1,21	1,19
JAMU	1,00	1,13	1,25	1,35
VŠPO		1,00	3,61	5,11
VŠTE		1,00 ²⁰⁸	1,64	9,28
veřejné vysoké školy celkem	1,00	1,405	1,693	1,797

Poznámka: Červeně jsou údaje v roce 2011 za ty veřejné vysoké školy, kde byl růst vyšší než průměrný za všechny veřejné vysoké školy.

205 Založena v roce 2007, výchozí stav z roku 2007.

Zcela výjimečný byl růst UTB. Rovněž nárůsty nově vytvořených neuniverzitních vysokých škol (VŠTE a VŠPO) jsou vysoké. Vysvětlení této skutečnosti je ale zřejmé: UTB (z větší části) vznikla z fakult, které již před zřízením této vysoké školy většinou existovaly. Vznik nových veřejných neuniverzitních vysokých škol byl dlouho připravován, uchazeči byli na možnost studia předem připraveni a nárůsty počtu studentů z „nulového stavu“ jsou samozřejmě velké. Z tradičních velkých vysokých škol vzrostly nadprůměrně MU a UPOL. Pod průměrem byl nárůst UK, ale i ČVUT a VUT. Výrazně vzrostly zemědělské vysoké školy. Také rozvoj soukromých vysokých škol byl v nárůstech počtu studentů velmi rychlý, ale i zde je k tomu vhodné vysvětlení – řada těchto vysokých škol „zaplnila prostor“ na trhu s nabídkou studia, která byla v oborech nabízených těmito vysokými školami velká a tudíž byla využita studenti, kteří nebyli v přijetí na veřejnou vysokou školu úspěšní.

Tabulka 6. Porovnání dynamiky růstu soukromých vysokých škol podle počtu studentů na základě bazických indexů s výchozím rokem buďto 2000, nebo rokem vzniku dané soukromé vysoké školy

Škola	2000	2005	2008	2011
BIVŠ	1,00	15,21	26,33	23,28
EPI	1,00	1,38	2,48	2,17
VŠH	1,00	5,27	6,98	6,43
VŠFS	1,00	10,36	15,93	15,83
VŠKV	1,00	7,11	10,52	6,41
ŠAVŠ	1,00	5,98	11,76	14,43
LA	1,00	3,73	4,30	3,13
VŠP	1,00	11,02	17,38	11,02
IRKT	1,00	0	0	0
VŠAP	1,00 (2003)	2,46	3,14	1,98
VŠEM	1,00 (2001)	18,72	44,62	56,00
VŠ Plzeň	1,00 (2002)	2,82	0	0
UNYP	1,00	1,83	2,31	2,63
VŠMIE	1,00 (2002)	7,24	23,83	36,41
VŠMVV	1,00 (2002)	3,90	7,97	17,24
IBTS	1,00 (2004)	1,75	2,5	2,42
SVI	1,00 (2002)	2,87	5,33	0,09
VŠPSV	1,00 (2003)	4,89	6,01	4,94
VŠERS	1,00 (2003)	5,33	8,30	7,16
RaVŠ	1,00 (2004)	2,25	8,10	3,56
VŠRR	1,00 (2004)	2,46	20,15	20,88
FAMO	-	1,00	9,4	20,4
PALESTRA	1,00 (2004)	2,2	5,92	7,85
NC	1,00 (2004)	2,66	7,25	4,42

VŠL	1,00 (2004)	2,48	17,29	16,29
VŠZ		1,00	2,03	2,46
BIBS		1,00	3,03	2,65
VŠCRHL		1,00 (2007)	9,0	10,0
SVŠES	1,00 (2001)	1,82	1,47	1,69
VŠO	1,00 (2001)	6,93	28,26	40,05
STING	1,00 (2001)	2,07	4,15	6,17
PTI	1,00 (2001)	4,64	0	0
MUP	1,00 (2001)	24,70	114,59	157,43
UJAK	1,00 (2001)	25,31	51,97	60,54
VŠKE	1,00 (2001)	2,16	4,86	6,61
AAVŠ	1,00 (2001)	2,75	3,43	5,04
PVŠPS	1,00 (2001)	4,68	10,21	14,47
ZMVŠ	1,00 (2003)	6,4	35,5	53,6
SVŠE		1,00	8,83	9,72
MVŠ		1,00	9,09	9,97
CEVRO		1,00 (2006)	3,00	6,27
UC		1,00 (2007)	2,44	3,11
VŠAES		1,00 (2007)	0,72	0
VŠOH		1,00 (2007)	2,61	6,06
VIFD			1,00	3,71
VŠSS			1,00	2,39
VŠ CRTS			1,00	0,68
AC				1,00
ARCHIP				1,00
Celkem	1,00	11,86	24,09	26,18

Údaje jsou prezentovány za všech 49 soukromých vysokých škol, které působily či působí od roku 2000 do současnosti. Z toho 4 zanikly (v tabulce 8 jsou uvedeny žlutě), dvě vznikly v roce 2011. Ze zbývajících 43 soukromých vysokých škol se za dobu od svého vzniku (nebo od roku 2000, u těch, které vznikly před rokem 2000) více než ztrojnásobil počet jejich studentů ve 33 z nich, tedy ve více než třech čtvrtinách z porovnatelných soukromých vysokých škol. Jak jsme viděli z porovnání velikostí, jde často o velmi nízké výchozí počty studentů, takže tyto nárůsty nejsou překvapivé. Na druhé straně ale jde často o nárůsty v násobcích z roku na rok a některé nárůsty jsou oproti průměrnému nárůstu výjimečné (v tabulce 8 jsou uvedeny červeně – UJAK, MUP, VŠO, VŠMIE, ZMVŠ). Zajímavé je, že celkem u 15 soukromých vysokých škol došlo v období od roku 2008 do roku 2011 k poklesu počtu studentů. (V Tabulce 8 jsou označeny modře.) U celkových počtů se tento trend ještě neprojevuje, ale zvolnění tempa růstu počtů studentů soukromých vysokých škol je proti předchozím srovnávaným etapám patrné.

Zakládání nových subjektů

Jednou z charakteristických změn institucionálního uspořádání vysokých škol je samotné zakládání nových subjektů. Významně o tom napovídají údaje o vývoji soukromých vysokých škol. Nicméně považujeme za důležité všimnout si i vývoje fakult na veřejných vysokých školách, kterých v období 2006–2010 vzniklo 17, většinou transformací samostatných vysokoškolských ústavů nebo vydělením z fakult již dříve existujících (DZ 2011–2015). Fakulty představují u většiny vysokých škol poměrně samostatné instituce, které mají v souladu se zákonem významné kompetence. Představují nepochybně významný prvek vnitřní diverzifikace vysokých škol a svým oborovým zaměřením některé z nich významně přispěly k rozvoji regionalizace. Z pohledu na rozvíjení integrálního charakteru vysoké školy, případně duplicity některých činností uvnitř vysoké školy, mohou naopak nárůsty počtu fakult působit neefektivně. Vzhledem k tomu, že o zřízení či zániku fakulty rozhoduje vysoká škola, je na jejím zvážení, aby vnitřní diverzifikaci prováděla harmonicky a efektivně.

V posledních deseti letech byl vývoj institucí pro vysokoškolské vzdělávání bohatý. Pro tuto chvíli budeme pracovně za instituce pro vysokoškolské vzdělávání považovat nejen vysoké školy – soukromé i veřejné –, ale i jejich fakulty.

Tabulka 7. Vývoj počtů institucí pro vysokoškolské vzdělávání

	2000	2005	2011
vysoké školy veřejné	23	25	26
bazický index	1,000	1,087	1,130
vysoké školy soukromé	8	39	45
bazický index	1,000	4,875	5,625
vysoké školy státní	4	2	2
vysoké školy celkem	35	66	73
bazický index	1,000	1,886	2,086
fakulty na veřejných vysokých školách	111	120	140
bazický index	1,000	1,081	1,261
fakulty na státních vysokých školách	5	6	6
fakulty celkem abs.	116	126	146
bazický index	1,000	1,086	1,259

Poznámka: V počtech nových institucí pro vysokoškolské vzdělávání nejsou zahrnuty ústavy Akademie věd, které začaly fungovat také jako školicí pracoviště pro doktorské studium, v souladu se zákonem ve spolupráci s vysokou školou.

Údaje v tabulce 9 potvrzují rychlé a stále trvající nárůsty počtu soukromých vysokých škol jako největší institucionální změnu ve vysokém školství České republiky. Nedošlo ke stabilizaci tohoto vysokoškolského sektoru, kterou plánoval DZ 2006–2010, a nebyla ani vytvořena strategie, která by se týkala specificky jeho rozvoje.

V posledních letech probíhá intenzivní hodnocení kvality neuniverzitních vysokých škol, které se významně týká vysokých škol soukromých, a lze předpokládat, že z výsledků tohoto hodnocení vyplynou obecnější závěry, které pomohou těmto školám slabé stránky skutečně odstraňovat.

Významným jevem institucionálního rozvoje vysokých škol je v posledních letech také velký rozmach nových detašovaných pracovišť veřejných i soukromých vysokých škol. Z šetření, které ministerstvo uskutečnilo na podzim 2009, vyplývá, že pobočky, na kterých probíhá výuka, má 16 veřejných vysokých škol (celkem 61 poboček) a 18 soukromých vysokých škol (celkem 43 poboček). Pobočky přitom vznikaly hojně i v místech bez předchozí akademické tradice, což lze interpretovat jako další fázi regionalizace vysokoškolského vzdělávání, která vhodně působí na rozvoj regionu. Na základě dosud nesoustavného sledování těchto pracovišť však rovněž vznikají odůvodněné obavy z nevyrovnané kvalitativní úrovně výuky a akademických činností mimo hlavní sídla vysokých škol.

Také pobočky soukromých vysokých škol jsou v posledních letech cílem institucionálního hodnocení Akreditační komisí, která na závěr hodnocení vyslovuje řadu doporučení, ale také případně i poměrně přísných opatření, včetně doporučení k ukončení činnosti některých poboček. Hodnocení by mělo přispět k tomu, aby se kvalita činností poskytovaných pobočkami srovnala s kvalitou činností obvyklou ve veřejném vysokém školství.

Regionální diverzifikace

Regionální diverzifikace vysokých škol v ČR je jedním z velmi důležitých prvků diverzifikace. Vysoká koncentrace vzdělávacích příležitostí do hlavního města a největších měst, která byla označena za slabou stránku ve SWOT analýze z roku 2005, by měla být postupně oslabována. Na regionální působení vysokých škol je možné nahlížet z několika hledisek. Všimněme si nejprve rozložení vysokých škol a vybraných fakult podle jejich sídla a podle regionálního rozložení studentů.

Tabulka 8. Vysoké školy v ČR podle sídla vysokých škol a sídel těch jejich fakult, která jsou mimo sídla vysoké školy

Kraj	Město	2000	2005	2011
Praha		16	29	31
Středočeský	Kladno	-	2	2
	Mladá Boleslav	1	1	1
	Kolín		1	1
Jihočeský	České Budějovice	1	2	4
	Jindřichův Hradec	1	1	1
	Písek		1	1
Plzeňský	Plzeň	2	3	3
Karlovarský	Karlovy Vary	1	1	1
	Cheb	1	1	1
Ústecký	Ústí n.L.	1	2	2
	Terezín			1
Liberecký	Liberec	1	1	1
Královéhradecký	Hradec Králové	3	3	3
Pardubický	Pardubice	1	1	1
	Litomyšl	1	1	1
Vysočina	Jihlava		1	1
	Třebíč		1	1
Jihomoravský	Brno	6	9	12
	Znojmo		1	1
	Lednice	1	1	1
Olomoucký	Olomouc	1	2	2
	Přerov		1	1
Moravskoslezský	Ostrava	3	3	3
	Opava	1	1	1
	Karviná	1	1	1
	Havířov			1
Zlínský	Zlín	1	1	1
	Kunovice	1	1	1
Celkem míst		20	27	29
Celkem institucí		44	73	83

Podíl Prahy na celku vysokých škol a fakult s lokalizací mimo sídlo dané vysoké školy mezi roky 2000 až 2011 zůstal zachován (zhruba 36 %). Ani podíl ostatních velkých tradičních univerzitních měst nevzrostl. Rozrostl se počet lokalizací vysokých škol, či fakult, mimo sídla vysokých škol, takže lze říci, že se prohloubila lokální diverzifikace institucí poskytujících vysokoškolské vzdělávání, přestože u některých krajů nedošlo k žádné zásadní změně. Pro lokální rozložení institucí pro vysokoškolské studium

nahlížené z analyzovaného hlediska je příznačná nerovnoměrnost a rostoucí rozdíly mezi kraji.

Zahraniční studenti

Jako poslední z relevantních hledisek analýzy míry institucionální diferenciaci vysokého školství uvedeme základní údaje o podílu zahraničních studentů na vysokých školách v ČR.

Účast zahraničních studentů na vzdělávání má především vliv na diverzifikaci programovou, pokud jde o studenty studující v cizích jazycích. Největší počty zahraničních studentů tvoří však studenti ze Slovenska a jejich přítomnost na vysokých školách nijak na programovou diverzifikaci patrně nepůsobí. Mohou ale přispívat k vnitřní diverzifikaci institucí ve smyslu jejich administrativního uspořádání a řízení.

Tabulka 9. Podíly zahraničních studentů na celku studentů u vysokých škol s absolutními počty studentů ze zahraničí nad 500 (Matrika 31.12.2011)

Škola	Absolutní počty zahraničních studentů	% z celku studentů zahrnutých v tabulce
UK	6 973	14,08
MU	6 117	15,39
VŠE	3 097	16,48
VUT	2 632	11,80
BIVŠ	2 877	61,49
ČVUT	2 142	9,55
UJAK	1 529	15,59
UPOL	1 345	6,01
VŠB-TU	1 177	5,52
ČZU	893	4,11
UTB	738	5,98
VŠMVV	675	58,44
MZLU	658	6,23
VŠFS	649	12,38
VŠH	635	30,19
VFU	624	20,19
MUP	573	9,84
SLU	518	6,14

Tabulka 9 přináší přehled o absolutním počtu zahraničních studentů s tím, že uvedeny jsou vysoké školy, které mají 500 a více těchto studentů. Toto hledisko jsme zvolili pro větší přehlednost a srovnatelnost údajů. Diference mezi uvedenými vysokými

školy jsou zásadní a ukazuje se, že vysoké procento zahraničních studentů mají i některé soukromé vysoké školy. Logické vysvětlení pro to nenajdeme patrně u Vysoké školy mezinárodních vztahů nebo Vysoké školy hotelové, zatímco v případě Bankovního institutu Praha jsou tyto počty dány vysokým počtem poboček v zahraničí, zejména na Slovensku a na Ukrajině. (Akreditační komise však v rámci institucionálního hodnocení shledala u těchto poboček velké nedostatky, většinu z nich doporučila omezit nebo zrušit, a tudíž není potřeba se tímto případem dále zabývat.)

Z dostupných dat o zahraničních studentech je možné ukázat pořadí zemí, z nichž přichází do ČR studovat nejvíce studentů. Jak bylo již zmíněno, největší podíl z nich tvoří občané Slovenské republiky – celých 63,1 %, z ostatních zemí je nejvýrazněji zastoupeno Rusko (7,4 % ze všech studentů s jiným než občanstvím ČR), pak Ukrajina (4,2 %), Kazachstán (2,5 %) a Vietnam (necelá 2 %). Zastoupení jiných zemí je nižší, avšak celkem jde o 160 států. Statistická data nedovolují u studentů zjistit, zda se jedná o krátkodobé mobility nebo o diplomové studium, takže dělat další analýzy by bylo obtížné. Mobilita studentů je však na mezinárodní úrovni a zejména v rámci Boloňského procesu velmi pečlivě sledovaná priorita, proto by bylo vhodné zvážit případnou revizi sběru dat tak, aby bylo možné zahraniční studenty a vliv jejich přítomnosti na diverzifikaci sledovat podrobněji.

13.3.4 Typologie vysokých škol

Pokusy o vytváření metodiky hledání rozdílů v míře diverzifikace programů i institucionálního uspořádání vysokých škol lze nalézt poměrně dost. Zmíníme se o jednom postupu, u kterého lze předpokládat vyšší využití a v rámci něhož jsou už nyní k dispozici důležité poznatky. Jde o metodiku U-map.

Myšlenka metodiky U-map je inspirována dlouhodobými zkušenostmi z americké klasifikace *Carnegie Classification*. Její návrh by měl v budoucích letech sloužit ke klasifikaci vysokých škol v Evropě. Byla vytvářena v rámci projektu, který byl financován z Lifelong Learning Programme a koordinován nizozemským výzkumným centrem CHEPS (Center for Higher Education Policy Studies).

Cílem bylo najít metodiku pro srozumitelný a jednoduchý popis poslání a profilů vysokoškolských institucí a na jejím základě získat přehlednou informaci o diverzifikovaných systémech vysokého školství v jednotlivých zemích. Podrobný popis metodiky byl zveřejněn v roce 2010 v závěrečné zprávě projektu *The European Classification of Higher Education* (van Vught, 2010). Metodika byla vytvářena ve spolupráci se širokým spektrem aktérů, především zástupců vysokých škol a zástupci studentské, komerční i veřejněpolitické sféry. Jedná se o návrh nehierarchické klasifikace vysokých škol, která se vícerozměrným zaměřením výrazně odlišuje od populárních globálních

„žebříčků“. Klasifikace umožňuje sdružovat vysoké školy do skupin, charakterizovaných vybranými oblastmi činností/dimenzemi (vzdělávací činnost, studentský profil, výzkumné zaměření, přenos znalostí, internacionalizace a regionální zaměření.), dále upřesněnými vždy několika „vnitřními“ indikátory. Velmi důležité je zdůraznit, že typologie neužívá jeden integrovaný ukazatel a že vzhledem k její mnohorozměrnosti není cílem řadit instituce do žebříčku, ale využívat dostupná a spolehlivá data tak, aby s jejich pomocí mohl být respektován institucionální vývoj a flexibilně měněno zařazení školy do skupin. Klasifikace vytváří profil vysoké školy, v jehož rámci mají všechny zjištěné skutečnosti (dimenze a v jejich rámci i indikátory) stejnou váhu a nezvýhodňovat tak jen jeden aspekt činnosti vysokých škol (např. výzkumnou činnost). Autoři klasifikace užívají grafické vyjádření tohoto „popisu“, které je velmi názorné a může jasně a přehledně poskytnout názor o celém systému vysoké školství i o jeho jednotlivých institucích.

Východisky U-mapu, které ovlivňují jeho podobu a které mohou být zároveň odpovědí na některé nedostatky současného hodnocení škol, jsou následující:

- přesvědčení, že vysoké školy v Evropě jsou velmi různorodé a svébytné jak v rámci států, tak i v rámci celé Evropy;
- nutnost vytvořit konkurenci pro mezinárodní (světové) žebříčky vysokých škol, která bude odpovědí na jejich jednorozměrnost a metodologickou neprůhlednost;
- záruka, že klasifikace není úzce zaměřená na jednu oblast, ale zohledňuje více aspektů. Z toho plyne, že její konečná podoba je výsledkem dlouhodobé diskuse mezi širokým spektrem aktérů (hlavně evropské vysoké školy a jejich asociace, ale i studentské organizace, v menší míře i zástupci komerčního sektoru, vědců, státní správy).

Informace o metodice se poměrně rychle rozšiřují a jsou patrně pro řadu zemí atraktivní, jak je možné dokumentovat na tom, že modifikaci metodiky pro svoje vlastní účely se již několik zemí rozhodlo pilotně odzkoušet.

Z velmi stručného uvedení metodiky se ukazuje, že by velmi dobře odpovídala cílům DZ 2011–2015, který deklaruje podporu rozvoje vysokých škol v těch činnostech, které jsou jejich silnými stránkami a v nichž mohou dosahovat excelence. Na druhé straně jde zase spíše o projev kvantitativně založených vnějších hledisek, do nichž se „nevejdou“ obsahové diverzifikace a diference v diskurzivním založení vysokých škol.

13.4 ZÁVĚR

V úvodu kapitoly jsme uvedli, že jde o vstup do složité, mnohorozměrné a dosud u nás ne příliš intenzivně zkoumané problematiky. České vysoké školství prochází v posledních dvou desetiletích nejrychlejším kvantitativním rozvojem ve své existenci a s tím spojenými významnými diverzifikačními procesy, které jsou ovlivňovány řadou různých aspektů. Rychlost vývoje a vzájemné propojení a ovlivňování procesů vytváří často nepřehlednou situaci, která je navíc komplikovaná rychlými změnami řízení vysokého školství na úrovni státu a v níž je někdy velmi obtížné se orientovat a kvalifikovaně rozhodovat.

Obě základní části kapitoly pojednávající o diverzifikaci studijních programů a vysokých škol se snažily zohlednit cíle nejdůležitějších strategických dokumentů, kterými jsou dlouhodobé záměry MŠMT, dlouhodobé záměry vysokých škol a jejich každoroční aktualizace. Vyplývaly z nich především cíle velmi obecné, zohledňující mezinárodní vývoj, ale v oblasti diverzifikace i některé cíle hodně konkrétní.

V oblasti programové diverzifikace nesporně působil nejvýznamněji Boloňský proces a jeho prioritou implementovat na evropských vysokých školách tříступňový model studia. Česká republika se podle Trends 2010 nachází mezi většinou zemí Boloňského procesu (37 zemí), na jejichž vysokých školách byla tříступňová struktura implementována z 85–100%. Cíle bylo tedy z formálního hlediska dosaženo, ale přesto existuje v této oblasti řada problémů. Cílem Dlouhodobých záměrů z předcházejících období bylo zlepšit příliš vysokou neúspěšnost studia a zásadně změnit situaci v prostupnosti mezi bakalářským a magisterským stupněm studia. Dlouhodobý záměr pro období 2006–2010, ale o několik let dříve i Bílá kniha (2001), stanovil zcela konkrétní cíl, a sice že v magisterských studijních programech bude pokračovat pouze 50 % absolventů bakalářského studia. Ve skutečnosti však ještě v letech 2007–2009 pokračovalo ve studiu až 90 % a teprve v dalším období se začal poměr postupně snižovat. Ani úspěšnost ve studiu se zatím výrazně nezměnila. Nabízí se proto námět na důkladnější analýzu důvodů pro přetrvávající problémy i analýza vzájemných vlivů různých typů programové diverzifikace, které ukazují na potřebu sledovat vývoj v této oblasti v širších souvislostech a nedávat přílišný důraz na parciální přístupy.

Institucionální rozvoj byl jednou z důležitých součástí SWOT analýzy z roku 2006, která byla připravena jako podklad pro již výše zmiňovaný Dlouhodobý záměr pro období 2006–2010. Analýza jako silnou stránku uvedla dokončený kvantitativní rozvoj univerzitních veřejných vysokých škol a prostor pro rozvoj veřejných neuniverzitních vysokých škol tam, kde k tomu budou vhodné podmínky i potřeba nabídku vysokoškolského vzdělávání doplnit. Slabou stránku našla ve stále vysoké koncentraci vzdělávacích příležitostí do hlavního města a dalších velkých měst. Regionální rozvoj

ukazuje, že slabá stránka se z pohledu rozvoje neuniverzitních vysokých škol příliš nezměnila a zcela původní záměr podpořit vznik veřejné neuniverzitní vysoké školy v každém kraji nejen nebyl naplněn, ale zatím nebyla otevřena otázka, proč se tak stalo a zda by bylo vhodné tento cíl zásadně revidovat.

Daleko složitější je stále situace v rozvoji soukromých vysokých škol, kde mělo podle DZ pro období 2006–2010 dojít ke stabilizaci. Riziko příliš extenzivního vývoje soukromých vysokých škol (SWOT analýza 2006) pokračuje včetně relativně nízkého počtu studentů na velké části těchto škol, který SWOT analýza spojuje s nemožností zabývat se dostatečně tvůrčí činností, což je velkou slabinou těchto škol při prokazování kvality studijních programů. Citujme ještě jednu SWOT analýzu, která uvádí jako příležitost pro institucionální rozvoj postupnou profilaci institucí, která bude založena na upevňování jejich silných stránek. Na to velmi jasně navazují i DZ pro období 2006–2010 i současně platný DZ pro období 2011–2015, který deklaruje potřebu „vytvořit příznivé prostředí pro profilaci jednotlivých škol podle toho, v čem jsou schopny dosahovat nejlepších výsledků. Vedle škol orientovaných na špičkový výzkum v mezinárodním prostředí a náročné vzdělávací programy na magisterské a doktorské úrovni musí dostatečný prostor pro svůj rozvoj získat také školy, které se zaměří například na bakalářské programy, vzdělávání dospělých, transfer znalostí, spolupráci s podniky nebo podporu svého regionu.“

Tuto myšlenku by mohl podpořit rozvoj typologie vysokých škol s využitím metodologie, kterou stručně popisuje část 3.4 této kapitoly. Podobně jako v oblasti diverzifikace programové, pak lze najít i v případě rozvoje institucionální diverzifikace řadu dalších otázek a námětů na hlubší analýzu a posuzovat vývoj v souvislostech, které diverzifikaci sektoru vysokých škol ovlivňují.

13.5 OTÁZKY

1. S využitím vybraných dat popište průběh kvantitativní expanze, programové a institucionální diverzifikace českého školství.
2. Vysvětlete vliv Boloňského procesu na proces strukturace studia v českém i zahraničním vysokém školství (s využitím dat ze studií Trends). Jaká potenciální rizika tento vliv představuje?
3. S využitím dat o soukromých vysokých školách (počty studentů, institucí), identifikujte možné klady a zápory fungování soukromých vysokých škol v České republice.
4. Jaké hlavní problémy přináší současný stav programové a institucionální diverzifikace českého školství? Svoje stanovisko zdůvodněte.

LITERATURA

- Beneš, J., Závada, J. (2009). Restrukturalizace studia z pohledu statistik. *Andragogická revue*, roč.1, č.1.
- Budapest-Vienna Declaration on the European Higher Education Area (2010) [online]. <<http://bologna.msmt.cz/deklarace-a-komunike-ministru/budapestsko-videnska-deklarace-2010>>.
- Crosier, D., Purser, L., Smidt, H. (2007). *Trends V: Universities Shaping the Higher Education Area* [online]. <http://www.ehea.info/Uploads/EUA%20Trends/Final_Trends_Report_V_May.pdf>.
- Databáze SIMS – Matrika studentů, UIV, MŠMT (od roku 2000).
- Evropský prostor vysokoškolského vzdělávání (1999). (Boloňská deklarace) [online]. <<http://www.bologna.msmt.cz/files/DeklaraceBologna.pdf>>.
- Evropský prostor vysokoškolského vzdělávání – plnění cílů (2005). (Bergenské komuniké) [online]. <<http://www.bologna.msmt.cz/files/KomunikeBergen.pdf>>.
- Evropský prostor vysokoškolského vzdělávání v novém desetiletí (2009) [online]. <<http://bologna.msmt.cz/deklarace-a-komunike-ministru/lovanske-komunike-2009.pdf>>.
- File, J. and Luijten-Lub, A. (2006). *Reflecting on higher education policy across Europe Enschede*, Center for Higher Education and Policy Studies (CHEPS), Diversity in Higher Education
- File, J., Weko, T., Hauptman, A., Kristensen, B., Herlitschka, S. (2006). *Czech Republic Country Note: OECD Thematic Review of Tertiary Education*. Prague: Centre for Higher Education Studies
- Haug, G., Kirstein, J. (1999). *Trends I: Trends in Learning Structures in Higher Education* [online]. <http://www.ehea.info/Uploads/EUA%20Trends/TRENDS_I-June1999.pdf>.
- Haug, G., Tauch, Ch. (2001). *Trends II: Towards the European Higher Education Area: Survey of Main Reforms from Bologna to Prague* [online]. <http://www.ehea.info/Uploads/EUA%20Trends/TRENDS_II-April2001.pdf>.
- Lourtie, P. (2001) *Furthering the Bologna Progress, Report commissioned by the Bologna Follow-up Group of the Bologna process*. <<http://www.ehea.info/Uploads/Documents/LourtieReport-FromBolognatoPrague-May2001.pdf>>.
- Making the Most of Our Potential: Consolidating the European Higher Education Area (2012). [online]. <<http://www.ehea.info/Uploads/%281%29/Bucharest%20Communique%202012%281%29.pdf>>.
- MŠMT. (2000). Dlouhodobý záměr vzdělávací a vědecké, výzkumné, vývojové, umělecké a další tvůrčí činnosti pro oblast vysokých škol na období 2001–2005.
- MŠMT. (2005). Dlouhodobý záměr vzdělávací a vědecké, výzkumné, vývojové, umělecké a další tvůrčí činnosti pro oblast vysokých škol na období 2006–2010 [online]. <<http://www.msmt.cz/vzdelavani/dlouhodoby-zamer-vzdelavaci-a-vedecke-vyzkumne-vyvojove-umelecke-a-dalsi-tvurci-cinnosti-pro-oblast-vysokych-skol-na-obdobi-2006-2010>>.
- MŠMT. (2010). Dlouhodobý záměr vzdělávací a vědecké, výzkumné, vývojové, umělecké a další tvůrčí činnosti pro oblast vysokých škol na období 2011–2015 [online]. <<http://www.msmt.cz/vzdelavani/dlouhodoby-zamer-vzdelavaci-a-vedecke-vyzkumne-vyvojove-a>>.
- MŠMT. (2012). České školství v mezinárodním srovnání. Vybrané ukazatele publikace OECD Education at a Glance.
- Na cestě k Evropskému prostoru vysokoškolského vzdělávání (2001). (Pražské komuniké) [online]. <<http://www.bologna.msmt.cz/files/KomunikePraha.pdf>>.
- Národní program rozvoje vzdělávání v České republice (2001). Bílá kniha. Praha : MŠMT, 2001.
- Prudký, L., Pabián, P., Šima, K. (2010). *České vysoké školství: Na cestě od elitního k univerzálnímu vzdělávání 1989-2009*. Grada.
- Prudký, L., Šebková, H. (2010). *Teze pro naplňování Dlouhodobého záměru MŠMT na léta 2011- 2015 v oblasti strukturovaného studia*, Studie zpracovaná v rámci zakázky pro MŠMT.
- Realizace Evropského prostoru vysokoškolského vzdělávání (2003). (Berlinské komuniké) [online]. <<http://www.bologna.msmt.cz/files/KomunikeBerlin.pdf>>.
- Reichert, S., Tauch, Ch. (2003). *Trends III: Progress towards the European Higher Education Area* [online]. <http://www.ehea.info/Uploads/EUA%20Trends/TRENDS_III-July2003.pdf TRENDS_III.PDF>.
- Reichert, S., Tauch, Ch. (2005). *Trends IV: European Universities Implementing Bologna* [online]. <<http://>>

- www.ehea.info/Uploads/EUA%20Trends/EUA_TrendsIV-April2005.pdf >.
- Santiago, P., Tremblay, K., Basri, E., Arnal, E. (2008). *Tertiary Education for the Knowledge Society, OECD Thematic Review of Tertiary Education: Synthesis Report*, OECD.
- Společná deklarace o harmonizaci výstavby Evropského systému vysokého školství (1998). (Sorbonnská deklarace) [online]. <<http://www.bologna.msmt.cz/files/DeklaraceSorbonna.pdf>>.
- Statistická ročenka školství – Výkonové ukazatele 2001–2011, Ústav pro informace ve vzdělávání, http://dsia.uiv.cz/vystupy/vu_vs_fl.html.
- Statistická ročenka školství 2010, Zaměstnanci a mzdové prostředky, Ústav pro informace ve vzdělávání, 2011 (v tištěné formě).
- Sursock, A, Smidt (2010). *Trends 2010: a decade of change in European Higher Education* [online]. <http://www.ehea.info/Uploads/Irina/2010_Trends%206.pdf>.
- Towards the European Higher Education Area: Responding to the Challenges in a Globalised World (2007). (London Communiqué) [online]. <<http://www.bologna.msmt.cz/files/KomunikeLondonEN.pdf>>.
- Trow, M. (1995). Reflections on Diversity in Higher Education. *Paper presented at the colloquium at the Eidgenössische Technische Hochschule Zürich, Zürich*.
- Zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách – text se zapracovanými novelami, [online]. <<http://www.msmt.cz/vzdelavani/uplne-zneni-zakona-c-111-1998-sb-o-vysokych-skolach-text-se-zapracovanymi-novelami>>.

Názvy vysokých škol/zkratky

Vysoké školy v ČR (rok 2011)	zkratka
Veřejné vysoké školy	
Akademie múzických umění v Praze	AMU
Akademie výtvarných umění v Praze	AVU
Česká zemědělská univerzita v Praze	ČZU
České vysoké učení technické v Praze	ČVUT
Janáčkova akademie múzických umění v Brně	JAMU
Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích	JČU
Masarykova univerzita	MU
Mendelova univerzita v Brně	MZLU
Ostravská univerzita v Ostravě	OU
Slezská univerzita v Opavě	SLU
Technická univerzita v Liberci	TU
Univerzita Hradec Králové	UHK
Univerzita Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem	UJEP
Univerzita Karlova v Praze	UK
Univerzita Palackého v Olomouci	UPOL
Univerzita Pardubice	Upa
Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně	UTB
Veterinární a farmaceutická univerzita Brno	VFU
Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava	VŠB-TU
Vysoká škola ekonomická v Praze	VŠE
Vysoká škola chemicko-technologická v Praze	VŠCHT

Vysoká škola technická a ekonomická v Českých Budějovicích	VŠTE
Vysoká škola uměleckoprůmyslová v Praze	VŠUP
Vysoké učení technické v Brně	VUT
Západočeská univerzita v Plzni	ZČU
Vysoká škola polytechnická Jihlava	VŠPO
Vojenská vysoká škola	
Univerzita obrany v Brně	UNOB
Policejní vysoká škola v České republice	
Policejní akademie České republiky v Praze	PA
Soukromé vysoké školy	
Academia Rerum Civilium - Vysoká škola politických a společenských věd, s.r.o.	VŠPSV
Akademie STING se sídlem v Brně, o. p. s.	STING
Akcent College, s. r. o.	AC
Anglo-americká vysoká škola, o. p. s. - Praha	AAVŠ
ARCHIP, s. r. o	ARCHIP
B.I.B.S., a. s. Brno International Business School	BIBS
Bankovní institut vysoká škola, a. s.	BIVŠ
CEVRO Institut, o. p. s.	CEVRO
Evropský polytechnický institut, s. r. o.	EPI
Filmová akademie Miroslava Ondříčka v Písku, o. p. s.	FAMO
Institut restaurování a konzervačních technik se sídlem v Litomyšli, o. p. s.	IRKT
Literární akademie (Soukromá vysoká škola Josefa Škvoreckého), o. p. s.	LA
Metropolitní univerzita Praha, o.p.s.	MUP
Mezinárodní baptistický teologický seminář Evropské baptistické federace, o. p. s.	IBTS
Moravská vysoká škola Olomouc, o. p. s.	MVŠ
Newton College, a. s.	NC
Pražská vysoká škola psychosociálních studií, s. r. o.	PVŠPS
Pražský technologický institut se sídlem v Praze, o. p. s.	PTI
Rašínova vysoká škola, s. r. o.	RaVŠ
Soukromá vysoká škola ekonomická Znojmo, s. r. o.	SVŠE
Soukromá vysoká škola ekonomických studií, s. r. o.	SVŠES
Středočeský vysokoškolský institut, s. r. o.	SVI
ŠKODA AUTO a. s., Vysoká škola	ŠAVŠ
Unicorn College, s. r. o.	UC
University of New York in Prague, s. r. o.	UNYP
Univerzita Jana Amose Komenského, s. r. o.	UJAK
Vysoká škola aplikovaného práva, s. r. o.	VŠAP
Vysoká škola aplikovaných ekonomických studií, s. r. o.	VŠAES
Vysoká škola cestovního ruchu a teritoriálních studií v Praze, o. p. s.	VŠCRTS
Vysoká škola cestovního ruchu, hotelnictví a lázeňství se sídlem v Praze, s. r. o.	VŠCRHL

Vysoká škola ekonomie a managementu, o. p. s.	VŠEM
Vysoká škola evropských a regionálních studií, o. p. s.	VŠERS
Vysoká škola finanční a správní, o. p. s.	VŠFS
Vysoká škola hotelová v Praze 8, s. r. o.	VŠH
Vysoká škola Karla Engliše v Brně, a. s.	VŠKE
Vysoká škola Karlovy Vary, o. p. s.	VŠKV
Vysoká škola logistiky, o. p. s.	VŠL
Vysoká škola manažerské informatiky a ekonomiky, a. s.	VŠMIE
Vysoká škola mezinárodních a veřejných vztahů Praha, o. p. s.	VŠMVV
Vysoká škola obchodní a hotelová Brno, s. r. o.	VŠOH
Vysoká škola obchodní v Praze, o. p. s.	VŠO
Vysoká škola Plzeň (o. p. s.)	VŠ Plzeň
Vysoká škola podnikání, a. s.	VŠP
Vysoká škola realitní - Institut Franka Dysona	VIFD
Vysoká škola regionálního rozvoje, s.r.o.	VŠRR
Vysoká škola sociálně-správní, ICV Havířov, o. p. s.	VŠSS
Vysoká škola tělesné výchovy a sportu Palestra, s. r. o.	PALESTRA
Vysoká škola zdravotnická, o. p. s. v Praze	VŠZ
Západomoravská vysoká škola Třebíč, o. p. s.	ZMVŠ

16 VÝZKUM A VÝVOJ NA VYSOKÝCH ŠKOLÁCH

Aleš Vlk

ABSTRAKT

Tato kapitola je zaměřena na výzkum a vývoj (VaV) prováděný na vysokých školách. První část je věnována základním pojmům, jakými jsou věda, výzkum a vývoj a inovace. Další část umísťuje výzkum a vývoj do prostředí vysokých škol a popisuje roli, kterou výzkumné aktivity na akademické půdě historicky hrály a hrají. Důležitou součástí oblasti výzkumu a vývoje je i právní rámec, a to především v kontextu hospodářské soutěže a jí podřazené veřejné podpory. Závěrečná a nejrozsáhlejší část je věnována případové studii – vysokým školám v České republice a jejich roli a budoucnosti v systému výzkumu a vývoje.

ZÁKLADNÍ POJMY

Věda, výzkum a vývoj, inovace, vysoké školy, výzkumná organizace

16.1 ÚVOD

Věda a vědecká činnost jsou oblastmi, které si v lidské společnosti tradičně udržují vysokou míru prestiže. A vysoké školy či univerzity²⁰⁶ k vědecké činnosti neodmyslitelně patří, což je zdůrazněno i skutečností, že jsou v současné době obecně považovány za nejvýznamnější vědecké instituce na světě (Peters & Claessens, 2010).

Čestné postavení vědy, výzkumu a vývoje (k významu jednotlivých pojmů viz níže) zatím zásadním způsobem neohrožují ani některé drobné „šrámy“, které se nevyhnou žádné lidské činnosti, v níž se projevují i méně ceněné vlastnosti lidského pokolení. Jako příklady můžeme uvést úmyslné podvody při pokusech, falšování dat, účelovou práci s prameny (tzv. citační mafie), plagiátorství či nátlak při rozdělování vědeckých grantů.

Výše zmíněných „selhání“ se nevyvarovalo ani české prostředí vysokých škol a výzkumu a vývoje, podobně jako v ostatních zemích. Navzdory některým nepříjemným aférám však výzkumná a vývojová činnost v České republice úspěšně probíhá a některé akademické týmy zaznamenaly úspěchy v mezinárodním měřítku – v rámci

206 Pojmy vysoké školy a univerzity jsou v textu používány jako synonyma.

úspěšných řešení a aplikací či na poli vědeckých publikací.

Objem veřejných prostředků poskytovaných státem na výzkum a vývoj v České republice se od roku 1993, tj. za posledních dvacet let, zvýšil na několikanásobek. Zatímco v roce 1993 objem prostředků činil cca 4,6 mld. Kč, v roce 2012 to bylo již 26,2 mld. Kč. A české vysoké školy – především veřejné – se staly společně s Akademií věd ČR významným hráčem na poli vědy.

České vysoké školy se v současné době, stejně jako jejich protějšky v ostatních rozvinutých zemích, opírají o tři pomyslné „pilíře“, z nichž každý má svůj specifický vývoj, dynamiku a význam. Z hlediska smyslu a poslání vysokých škol je tím hlavním a zásadním pilíř **výukový**. Zásadním faktorem, jenž oblast vzdělávací v současné době ovlivňuje, je zvýšený počet mladých lidí vstupujících do terciárního vzdělávání, a tím automaticky snížené studijní předpoklady u zvětšující se skupiny studentů. Tento faktor má logicky vliv na tzv. „kvalitu vzdělávání“, respektive na nastavení studijních nároků, které musí z podstaty věci vypadat jinak, než když do vysokoškolského sektoru vstupovalo pouhých pět procent populace. Naprosto zásadní skutečností pro činnost vysokých škol v České republice je postupně vrcholící demografický pokles kohorty opouštějící sekundární vzdělávání.

Pilíř vzdělávací je pevně svázán, ovlivňován, v krajních případech na některých institucích i zanedbáván na úkor pilíře **výzkumného**. Ten je z pohledu této kapitoly nejdůležitější. Vysoké školy se v České republice po roce 1990 postupně etablovaly především na poli základního výzkumu. Masivní investice – ze státního rozpočtu i z evropských zdrojů (viz níže) – jim v současné době umožňují významný rozvoj v infrastrukturní a přístrojové oblasti. Mnoho představitelů a pracovníků má pocit, že věda a vědecký výkon je v současné době tím rozhodujícím motivačním a hnacím motorem dění na vysokých školách.

Třetím pilířem moderních vysokých škol je tzv. **třetí role** či **služba společnosti**. Navazuje na dvě předchozí oblasti a obsahuje například intenzivnější spolupráci s aplikační sférou, komercializaci výstupů výzkumu a vývoje, podporu podnikatelství a podnikání u akademických pracovníků a studentů, výstavbu či účast vysokých škol na činnosti vědecko-technologických parků, aktivní účast na uskupení různých subjektů (tzv. klastrů) apod.

Obrázek 1: Pilíře vysokých škol v moderní společnosti



Pramen: Autor

V této kapitole se pokoušíme odpovědět na otázku, proč a jak je důležitá vědecká či výzkumná a vývojová činnost na vysokých školách v obecném kontextu. Na příkladu České republiky popisujeme výzvy, před kterými v současné době vysoké školy jako významné výzkumné organizace stojí.

16.2 VĚDA, VÝZKUM A VÝVOJ, INOVACE

Latinskému výrazu *scientia* můžeme v nejširším významu rozumět jako učení či znalosti. Věda ve smyslu anglického „science“ či německého „Wissenschaft“ je chápána jako „*uspořádaná znalost přírodních jevů a systematické studium vztahů mezi koncepty, ve kterých jsou tyto jevy vyjádřeny*“ (Dampier, 1996, s.13).

V tomto smyslu je věda spojena s objevy a technologickým rozvojem. Existuje mnoho publikací, které se zabývají výskytem vědeckých objevů v lidské historii, členěním na jednotlivá období či dopady nových myšlenkových koncepcí v jednotlivých vědeckých oborech (například Dampier, 1966; Cohen, 1985, atd.). Významným zdrojem přehledu rozvoje vědy a vývoje nových technologií jsou také rozsáhlé encyklopedické publikace.²⁰⁷

Pojmy věda a výzkum a vývoj jsou velmi často považovány za synonyma. To je případ i této kapitoly, kdy výrazy jako věda, vědecká činnost, tvůrčí činnost, výzkum a vývoj či výzkumná činnost mají stejný či velmi podobný význam. V českém prostředí se velmi často setkáme s různými pojmenováními akademických funkcionářů či pracovišť. Může se jednat o pracoviště, proděkana/proděkanku či prorektora/prorektorku pro vědu, vědeckou činnost, tvůrčí činnost, výzkum a vývoj či v některých případech pro vědu, výzkum a vývoj.

V úzkém pojetí však mají pojmy věda a výzkum trochu odlišný význam. Pojem **věda** (*science*) je spojován buď se souborem vědeckých poznatků či vědeckou metodou, jak k těmto poznatkům dojít,²⁰⁸ naproti tomu pojem **výzkum** (*research*) je chápán spíše

207 Encyclopedia of Science & Technology (McGraw, Hill), The International Encyclopedia of Science (Newman), Guinness Science FactBook atd.

208 Příklady definic pojmu *science*: Websters' s New World Dictionary (1994): *systematized knowledge*

ve významu výzkumná činnost či vlastní výstupy výzkumné činnosti.²⁰⁹ Jemné rozlišení může spočívat také ve skutečnosti, že pojem **věda** významově symbolizuje určitou objektivitu, jistotu a neměnnost. Pojem **výzkum** v sobě obsahuje objevování nepoznaných, nejistých a někdy i kontroverzních oblastí (Nielsen, 2010).

V současné době jsou již v běžné komunikaci většinou výrazy věda a výzkum od sebe pojmově odlišeny. Výzkum se již delší dobu používá ve slovním spojení **výzkum a vývoj** (Research & Development, R & D), přičemž toto spojení má blízko k technologiím a průmyslovému využití. Výraz **vývoj** se v oblasti vědy často používá ve spojení s přívlastkem experimentální. Dle zákona č. 130/2002 Sb.²¹⁰ se experimentálním vývojem rozumí „získávání, spojování, formování a používání stávajících vědeckých, technologických, obchodních a jiných příslušných poznatků a dovedností pro návrh nových nebo podstatně zdokonalených výrobků, postupů nebo služeb.“

Český statistický úřad (2013, s. 7) používá například následující definici pojmu **výzkum a vývoj (VaV)**: „Systematická tvůrčí práce konaná za účelem rozšíření stávajícího poznání, včetně poznání člověka, kultury a společnosti, získání nových znalostí nebo jejich využití v praxi, a to metodami, které umožňují potvrzení, doplnění či vyvrácení získaných poznatků“. ČSÚ dále rozlišuje tři podkategorie výzkumné a vývojové činnosti: **základní výzkum, aplikovaný výzkum a experimentální vývoj**.

V posledních desetiletích se ke slovnímu spojení *výzkum a vývoj* připojuje do trojice i výraz **inovace**. Vznikla tak ustálená zkratka VVI – výzkum, vývoj a inovace. Více než cokoli jiného toto sousloví demonstruje snahu spojit výstupy výzkumné a vývojové činnosti s jejich praktickým použitím – tzn. vnímat výzkum a vývoj jako zdroj inovací. Definice inovací jsou samozřejmě různé. Například český zákon č. 130/2002 Sb. používá tuto definici inovací: *zavedení nových nebo podstatně zdokonalených výrobků, postupů nebo služeb, s tím, že se rozlišují:*

- *inovace postupů, kterými se rozumí realizace nového nebo podstatně zdokonaleného způsobu výroby nebo poskytování služeb, včetně významných změn techniky, zařízení nebo programového vybavení,*
- *organizační inovace, kterými se rozumí realizace nového způsobu organizace obchodních praktik podniků, pracovišť nebo vnějších vztahů.*

derived from observation, study, and experimentation carried on in order to determine the nature or principles of what is being studied. Oxford Dictionaries (on-line): The intellectual and practical activity encompassing the systematic study of the structure and behaviour of the physical and natural world through observation and experiment. Encyclopedia of Science and Technology Communication (2010): established body of knowledge as well as the pursuit of knowledge by means of unbiased observation and systemic experimentation.

209 Příklady definic pojmu *research*: Websters's New World Dictionary (1994): *careful, systematic, patient study or investigation in some field of knowledge, undertaken to discover or establish facts or principles. Oxford Dictionaries (on-line): The systematic investigation into and study of materials and sources in order to establish facts and reach new conclusions.*

210 Zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu experimentálního vývoje a inovací z veřejných prostředků.

Role vědy ve společnosti je nepopíratelná – vědecký výzkum v kombinaci s vývojem nových technologií přináší mimořádnou variabilitu nabízeného zboží a významné změny ve výrobních postupech a zvýšené poznání světa kolem nás. Na straně druhé je nutné přiznat, že ne všechny nově otevřené možnosti mají vždy pozitivní dopady – ať již na sociální dimenzi společnosti nebo kvalitu životního prostředí (Dickinson, 1986).

Věda a investice do výzkumu a vývoje jsou velmi často spojovány s **hospodářským vývojem a konkurenční schopností**. Nejvýznamnější roli v této oblasti hrají rozvinuté státy. Evropa jako celek, Spojené státy americké a Japonsko jsou v současnosti považovány za nejvýznamnější hráče na poli mezinárodní vědy, ať již v oblasti financování, vědecké infrastruktury a personálního zabezpečení, nebo výstupů v podobě publikací, patentů či nositelů Nobelovy ceny (Peters&Claessens, 2010). Nesmíme však zapomínat na Čínu, která v posledních letech významně posílila – například počtem publikací v prestižním vědeckém časopise Nature.²¹¹

Těžko se najde vláda moderní země, která by důležitost **výdajů na výzkum a vývoj** (stejně tak jako vzdělávání) jakkoli zpochybňovala. Na straně druhé je veřejné výdaje na VaV nutno vidět jako položku státního rozpočtu, jenž není bezedný. Zcela legitimními a nezbytnými jsou jistě výdaje na politiku zaměstnanosti, zdravotnictví, dopravní infrastrukturu, bezpečnost či obranu. Především v souvislosti s hospodářským útlumem a nutností financovat ostatní mandatorní výdaje státního rozpočtu se v mnoha moderních společnostech v posledních dekadách řeší **podmínky financování výzkumu a vývoje**. Dostáváme se tedy k základní otázce: **Proč vůbec děláme a podporujeme vědeckou činnost?** Dickinson (1986) tvrdí, že při odpovědi na tuto otázku je možné pozorovat určité napětí mezi očekáváním individuálního vědce a celé společnosti. Zatímco pohnutkou výzkumníka je především vlastní zájem a zvědavost, společnost chce čím dál tím více pomoci vědy přispět k naplnění svých výrazných potřeb, a to v oblasti materiální, vzdělávací a kulturní. Dickinson dodává, že v průběhu minulého půlstoletí krystalizoval všeobecný názor, že intelektuální motivace samotného výzkumníka není dostatečným důvodem k tomu, aby společnost vědu podporovala. „Věda pro vědu“ přestala být společensky akceptovatelná. Převládá názor, že výzkumné záměry by měly ve zvýšené míře reflektovat společenské potřeby (ibidem).

211 Viz například <http://www.natureasia.com/en/publishing-index/asia-pacific/supplement2013>.

16.3 VĚDECKÁ ČINNOST NA VYSOKÝCH ŠKOLÁCH

Nehledě na probíhající snahy o určité sjednocení²¹² vykazují **vysokoškolské systémy** rozvinutých zemí určité specifické znaky. Historicky lze sledovat některé základní typy, které vyjadřují kromě jiného vztah mezi státem a vysokoškolskými institucemi. Williams (1992) rozlišuje například mezi čtyřmi základními modely: francouzským, německým, španělským a britským. Dle britského modelu byl organizován systém vysokého školství ve Spojených státech amerických, který po II. světové válce sloužil jako vzor pro Japonsko. Tradice spjaté s těmito modely lze také pozorovat v zemích, které byly po různé dlouhou dobu koloniemi jiných zemí, byly součástí jejich území či byly ovlivněny působením cizích vzdělavců.

Clark (1983) dle odlišných kritérií hovoří o modelu německém, italském, americkém a francouzském. Německý je tradičně zaměřen více vědecky, u italského můžeme pozorovat tendenci k rozvoji humanitních oborů. Americký systém je zaměřen spíše na obecné vzdělávání studentů a francouzský systém zase klade velký důraz na specializovaný výcvik v jednotlivých disciplínách. Clark také uvádí některá další kritéria, podle nichž lze na jednotlivé systémy vysokého školství nahlížet. Jedním z těchto kritérií je stupeň **sepětí výuky s výzkumnou činností**, který se v jednotlivých systémech liší, a to především v souvislosti se zavedením tzv. binárních systémů.²¹³

Přesto lze u univerzit jako u jedné z nejstarších organizací v dějinách lidstva,²¹⁴ které přežily a uchovaly si svůj smysl a poslání až do současnosti, najít významné společné znaky. Níže jsou uvedeny pouze zásadní milníky, které mají význam také pro oblast vědecké činnosti.

Tradiční středověké univerzity byly s věděním a znalostmi svázány od samotného počátku své existence. Původní cíle těchto institucí byly a nadále jsou spojeny s **hledáním pravdy a rozvojem vědění** (Maassen, 1997). Rozvoj vědění byl realizován prostřednictvím **výuky**, která je hlavním posláním středověkých univerzit.²¹⁵

Na **základní role** vysokých škol v dějinách lidské společnosti přirozeně existuje více pohledů. Jeden z nich nabízí Castells (2001) – jeho pohled vychází z historie

212 V rámci Evropy například tzv. Boloňský proces – více na <http://www.eua.be/eua-work-and-policy-area/building-the-european-higher-education-area/bologna-basics.aspx> či na <http://www.ehea.info/>

213 Kromě tradičních univerzit vzniká tzv. neuniverzitní sektor vysokoškolského vzdělávání, který tvoří především kratší, na praktické dovednosti více orientované programy. V roce 1965 binární soustavu jako první zavedla Velká Británie a o pár měsíců později Austrálie (Shils, 1992).

214 Když byla v roce 1530 založena luteránská církev, existovalo v té době 66 institucí, které v západním světě existují v uznávaných formách dodnes: katolická církev, parlamenty Grónska a ostrova Manu a 62 univerzit (Kerr, 1964).

215 Karel IV. v zakládací listině Univerzity Karlovy zdůrazňuje skutečnost, že nové učení umožní všem obyvatelům království laických po plodech vědění, aby našli místo k realizaci svých tužeb ve své vlastní zemi a nemuseli cestovat do ciziny (zdroj: český text zakládací listiny Univerzity Karlovy v Praze ze 7. 4. 1348, <http://cuni.cz/UK-1391.html>)

vzdělávání, vědy, kultury a ideologie každé země. Castells rozlišuje ty role univerzit, které měly různý význam v různých dobách a různých zemích. Vysoké školy v první řadě sloužily a slouží jako místo utváření a šíření ideologií. Dále jsou nástrojem výběru společenských elit a jejich socializace. Třetí rolí, která však není celosvětově automaticky přijímána, je tvorba nových znalostí. Poslední rolí, dle Castellse největší a nejvýznamnější, je výchova úřednického aparátu státu.

Z hlediska zapojení vědy do života univerzit lze jako zásadní mezník označit vznik Berlínské univerzity, kterou založil Wilhelm von Humboldt v roce 1809. Vznik univerzity tzv. **humboldtovského typu** orientované na výzkum následovaly vysoké školy v Německu a na severovýchodě Evropy. Zajímavým a inspirativním způsobem se fenoménem výzkumné univerzity zabývají Šima a Pabián (2013). Připomínají čtyři základní principy humboldtovského ideologického modelu: (1) svobodu výuky a učení se, (2) jednotu výuky a výzkumu, (3) jednotu vědy a (4) výchovu pomocí vědy. Připomínají Humboldtův citát: „Nikoliv učitel je tu pro žáka, ale oba jsou zde pro vědu“.

K důležité změně vztahu mezi státem (vládou) a vysokými školami, která se zásadním způsobem dotkla všech činností, došlo po druhé světové válce. Ta měla dva zásadní důsledky: technologický a politický. S pokračováním mohutného rozvoje vědy a techniky se vlády jednotlivých zemí snažily o vytvoření takového sociálního systému, který by umožnil bezkonfliktní soužití všech vrstev společnosti. Výsledky vědy a techniky měly sloužit k mírovému využití. Vzdělanost měla udržet poklidné vztahy mezi národy a vysoké školství přispívat k porozumění světa. Vysoké školy se pozvolna staly přímým nástrojem rozvoje a zvýšení bohatství státu. Národní vlády se intenzivně začaly zajímat, jakým způsobem využít expertizu vysokých škol pro plánování budoucnosti. Vysokoškolské instituce se tak postupně staly nástrojem tvorby a realizace různých vládních politik a měly zásadním způsobem přispívat k naplnění ekonomických a sociálních potřeb společnosti (Fulton, 1992). Ke stávajícím dvěma základním cílům vysokých škol (tj. **výuce a vědecké činnosti**) ve vyspělých západních demokratických zemích tak přibyla i tzv. **služba společnosti**. Ta v sobě zahrnuje plnění cílů, kterými jsou: uspokojení poptávky trhu práce po kvalifikované pracovní síle, umožnění vzeštné mobility či šíření demokratických principů.

Moderní společnost, otázky informační společnosti a koncept inovací staví před vysoké školy další výzvy z pohledu „aktualizace“ jejich poslání. Švarc (1999) například uvádí tři základní cíle, které by vysoké školy měly plnit v **inovační společnosti založené především na rozvoji znalostí** a lidského kapitálu. V první řadě by měly utvářet vědění, a přispívat tak k rozvoji nových technologií a inovací. Dále by měly produkovat pracovní síly schopné vytvářet, měnit a rozvíjet tyto nové technologie a inovace. Za třetí by se měly stát místem transferu technologií.

Světová banka (Salmi, 2002) považuje roli terciárního vzdělávání a vysokých škol v rozvoji znalostních ekonomik a demokratických společností za významnější než kdykoli předtím v dosavadní historii. Veřejné investice do terciárního vzdělávání mají za následek významné externí benefity, které se projevují například ve zvýšení sociální koheze a demokratické participace či větším pochopením v oblastech genderové rovnosti a etnické, náboženské i sociální snášenlivosti.

Na základě výše uvedených milníků a se zaměřením na hlavní cíle můžeme například rozlišit tři hlavní etapy v historii vysokých škol:

- etapa orientovaná na vzdělávání (12. století až 1809),
- etapa orientovaná na výzkum (1809 až 1980/1990),
- etapa orientovaná na technologie (1990 a dále) (Švarc, 1999).

Scott (2002) ve své typologii zase popisuje následující modely vysokých škol, které existovaly ve druhé polovině dvacátého století:

- „humboldtovský model“ (základní poslání je postaveno na „znalosti“),
- „napoleonský model“ (hlavní důraz je kladen na profesní výchovu, přičemž výzkum je realizován v jiných institucích),
- „anglosaský model“ (převažující je liberální vzdělávání).

V souvislosti s radikální změnou okolního prostředí se mnoho autorů zamýšlí nad rolí vysokých škol v moderní společnosti znalostí, kdy vysoké školy již nejsou monopolním tvůrcem informací a poskytovatelem znalostí, ale jsou ve všech svých činnostech vystaveny konkurenci ostatních subjektů. Neave (1999) například v souvislosti s informační společností konstatuje, že dochází k přehodnocení základních funkcí univerzity a ke ztrátě monopolu na udělování vyššího vzdělávání, které fungovalo ve společnosti jako udržování hodnot a pořádku – společně s církví, právem, daněmi a v určité míře i s armádou.

Někteří autoři se zamýšlí nad „podnikatelskou“ funkcí univerzity (například Clark, 1998; Etkowitz, et al., 2000, atd.). Nowotny et al. (2001) tvrdí, že jednou z možností, jak se vysoké školy mohou vyrovnat se změněnými nároky v moderní společnosti založené na znalostech, je vytvoření tzv. otevřených organizací, které budou flexibilně reagovat na přicházející požadavky. Uvádějí například virtuální univerzity, korporátní univerzity či univerzity založené na sítích výzkumníků, učitelů a studentů. Dále je nutné zmínit tzv. MOOC²¹⁶ kurzy, které se stávají významným fenoménem posledních let.

216 Massive Open Online Courses

Postavení vysokých škol v moderní společnosti je samozřejmě závislé i na jejich roli v systému **výzkumu a vývoje**. V některých zemích jsou vysoké školy hlavními či téměř monopolními výzkumnými organizacemi, jinde je systém výzkumu a vývoje tvořen též pracovišti základního výzkumu.²¹⁷ Období po druhé světové válce můžeme například v západní Evropě rozdělit na následující časové úseky (Schilling, 2005):

1945-1965

Lineární model tzv. „science push“, kdy vědci převážně sami určují zaměření své výzkumné činnosti. Na univerzitách se provádí především základní výzkum, který je zaměřen dle vědeckých disciplín.

1965-1980

Model tzv. „demandpull“, kdy věda slouží pro rozvoj společnosti a řešení problémů. Na univerzitách je realizován jak základní, tak aplikovaný výzkum.

1980-2000 +

Politika excelence a inovace. Výzkum je specializovaný, orientovaný a ve vzrůstající míře mezioborový.

Výzkum a vývoj a role vysokých škol v celém společensko-ekonomickém systému jsou natolik důležitými fenomény, že se dostávají do centra pozornosti nadnárodních uskupení. Kromě mezivládních organizací, jakými jsou například Světová banka či OECD²¹⁸, se problematice výzkumu a vývoje věnuje především **Evropská unie** (EU). V souvislosti s prohlubující se **evropskou integrací** a zvyšující se rolí EU v některých oblastech se diskutuje například role vysokých škol a jejich úloha při naplňování širších cílů, na nichž je proces evropské integrace postaven. Evropská komise (EK) (2003) zdůrazňuje klíčovou roli vysokých škol ve výzkumu a využití jeho výsledků (ve spolupráci s aplikační sférou a pomocí spin-off společností), ve vzdělávání a školení (především vzdělávání vědeckých pracovníků) a v regionálním a místním rozvoji. EK zdůrazňuje, že vysoké školy v Evropě zaměstnávají 34 % všech výzkumných pracovníků a realizují 80 procent základního výzkumu.

Příkladem významu, který Evropská komise přikládá vysokým školám při realizaci svých základních cílů, je materiál s názvem „*Mobilising the brain power of Europe: enabling universities to make their full contribution to the Lisbon Strategy*“ (2005). Komise opětovně upozorňuje na zásadní roli, kterou vysoké školy hrají v tzv. vzdělanostním trojúhelníku²¹⁹, který tvoří vzdělávání, výzkum a inovace. EK například

217 V České republice se jedná například o Akademii věd či bývalé resortní výzkumné ústavy, které byly většinou transformovány do veřejných výzkumných institucí.

218 Organization for Economic Co-operation and Development – Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj.

219 Knowledge triangle

upozorňuje na skutečnost, že země EU zaměstnávají pouze 5,5 výzkumníka na 1000 pracovníků. Je to méně než Spojené státy (9,0), Japonsko (9,7), ale také než Kanada či Jižní Korea.

Asi nejvýznamnějším „projektem“ iniciovaným na evropské úrovni, který se dotýká vysokých škol v souvislosti s jejich výzkumnou činností, je vznik tzv. Evropského výzkumného prostoru (ERA) v roce 2012.²²⁰

16.4 PRÁVNÍ RÁMEC VÝZKUMU A VÝVOJE

Výzkumné a vývojové aktivity mají jako všechny ostatní obory lidské činnosti své regulativy. U právního rámce rozlišujeme především mezi právními regulativy národními a mezinárodními. Systém výzkumu a vývoje – jeho struktura, řízení, financování atd. – jsou téměř výhradně předmětem národní legislativy. Je však jedna oblast nadnárodního charakteru, která má zásadní dopad na realizaci výzkumu a vývoje v zemích EU, a to je oblast **veřejné podpory**.²²¹

Právo veřejné podpory je podmnožinou práva hospodářské soutěže, jehož historie sahá do USA poslední třetiny 19. století. Formovalo vytváření pravidel mezinárodního obchodu po druhé světové válce, kdy vznikla Havanská charta o založení Mezinárodní obchodní organizace a dále Všeobecná dohoda o obchodu a clech (GATT) (Malíř, 2013). Na těchto základech byla později založena Světová obchodní organizace (WTO) a podepsány další dohody – Všeobecná dohoda o obchodu a službách (GATS) a Dohoda o obchodních aspektech práv k duševnímu vlastnictví (TRIPS).

Veřejná podpora v oblasti výzkumu a vývoje je v současné době již velmi složitým a specifickým právním oborem, a to především v rámci Evropské unie. Je nutné zdůraznit tu nejdůležitější skutečnost – problematika hospodářské soutěže (*competition*) a s ní spojená veřejná podpora patří v souladu s článkem 3 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) do výlučné kompetence EU, která smí jako jediná vydávat a přijímat závazné akty. Členské státy tyto akty pouze provádějí. Pravidla spojená s veřejnou podporou v oblasti výzkumu a vývoje jsou tedy přímo závazná pro Českou republiku i jednotlivé subjekty, aniž by musela být transponována do českého právního řádu.

Základem práva veřejné podpory EU je článek 107 SFEU, který říká, že „*podpory poskytované v jakékoli formě státem nebo ze státních prostředků, které narušují nebo mohou narušit hospodářskou soutěž tím, že zvýhodňují určité podniky nebo určitá odvětví výroby, jsou, pokud ovlivňují obchod mezi členskými státy, neslučitelné s vnitřním trhem, nestanoví-li Smlouvy jinak*“.

220 Více například na http://ec.europa.eu/research/era/index_en.htm

221 V angličtině se používá termín *stateaid*, který se do češtiny často předkládá jako státní podpora. V češtině mají termíny veřejná podpora a státní podpora stejný význam.

Pro výzkum a vývoj jsou nejdůležitější dva následující dokumenty: Prvním je **Nařízení Komise** (EU) č. 651/2014 ze dne 17. června, kterým se v souladu s články 107 a 108 Smlouvy prohlašují určité kategorie podpory za slučitelné s vnitřním trhem.²²² Druhým je **Sdělení komise** Rámec pro státní podporu výzkumu, vývoje a inovací (2014/C 198/01). Tyto dokumenty v kombinaci určují a vysvětlují, za jakých podmínek může členský stát EU poskytovat prostředky na výzkum a vývoj a v jaké výši, aniž by se dopustil porušení pravidel veřejné podpory. Dále popisuje podmínky, které musí splňovat **organizace pro výzkum a šíření znalostí a výzkumné infrastruktury**²²³, chtějí-li na svoji činnost čerpat podporu z veřejných prostředků v maximální výši.

16.5 PŘÍPADOVÁ STUDIE - ČESKÁ REPUBLIKA

Prodiskusi nad současnou výzkumnou a vývojovou činností v České republice je vhodné si definovat některé **základní pojmy a skutečnosti**. V první řadě je zapotřebí zdůraznit, že výzkumná činnost může být realizována jak v právnických osobách, jejichž hlavní činností je právě výzkumná a vývojová činnost, tak v právnických osobách především podnikatelského charakteru, které mají jako hlavní činnost výrobu či poskytování služeb. První kategorii je možno podřadit pod souhrnný název **výzkumné organizace** v souladu s právem veřejné podpory (viz výše). Výzkumné organizace mohou mít v České republice různou právní formu – jedná se o subjekty jak veřejného, tak soukromého práva. Mezi nejvýznamnější výzkumné organizace **veřejného práva** patří veřejné výzkumné instituce²²⁴, veřejné vysoké školy a dále příspěvkové či přímo řízené organizace (například fakultní nemocnice) a jiné organizační složky státu. Zatímco u veřejných výzkumných institucí je hlavní činností výzkumná a vývojová činnost, u veřejných vysokých škol je hlavní činností především výuka. U fakultních nemocnic je to poskytování zdravotní péče, přičemž výzkumná a vývojová činnost je samozřejmě také jednou z hlavních činností těchto organizací.

Výzkumné organizace **soukromého práva** mohou mít jak formu „podnikatelskou“ – tj. obchodní společnosti – společnost s ručením omezeným či například akciová společnost, tak formu „neziskového“ charakteru – tj. obecně prospěšná společnost, zájmové sdružení právnických osob či dle nové právní úpravy soukromého práva platné od 1. 1. 2014²²⁵ například formu ústavu.

Český statistický úřad (2013) rozlišuje pro účely sběru dat v oblasti výzkumu a vývoje (VaV) čtyři základní sektory. **Podnikatelský sektor** v sobě zahrnuje subjekty, jejichž hlavní činností je výroba zboží nebo služeb. **Vládní sektor** je reprezentován veřejnými

222 V angličtině zkráceně GBER – General BlockExemptionRegulation.

223 Předchozí pravidla hovořila pouze o výzkumné organizaci (*research organization*).

224 Viz zákon č. 341/2005 Sb., o veřejných výzkumných institucích.

225 Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

výzkumnými institucemi (včetně ústavů Akademie věd ČR), přímo řízenými organizacemi, veřejnými knihovnami, archivy, muzei či jinými kulturními zařízeními, které mají ve své náplni výzkumnou a vývojovou činnost. **Vysokoškolský sektor** je sledován samostatně a kromě veřejných a soukromých vysokých škol ho tvoří i instituce pomaturitního vzdělávání a fakultní nemocnice. **Soukromý neziskový sektor** v sobě zahrnuje například sdružení výzkumných organizací, spolky, svazy, nadace či domácnosti.

V roce 2012 bylo ve **vysokoškolském sektoru** evidováno 63 subjektů a 203 pracovišť.²²⁶ Došlo k mírnému nárůstu od roku 2007, kdy bylo evidováno 184 pracovišť – a to především v důsledku vzniku nových fakult veřejných vysokých škol. Fakultních nemocnic je stabilní počet – tj. jedenáct. Pro porovnání uvádíme počet subjektů v ostatních sektorech – v podnikatelském sektoru je v roce 2012 evidováno 2 334 subjektů, ve vládním sektoru 173 subjektů²²⁷ a v soukromém neziskovém sektoru 68 subjektů.

Z hlediska **počtu zaměstnanců ve VaV** je na prvním místě podnikatelský sektor se 42 443 pracovníky. Následuje **vysokoškolský sektor** (30 301 pracovníků) a dále vládní sektor (14 484 pracovníků). Soukromý sektor zaměstnává pouze 300 VaV pracovníků. U zaměstnanců vysokoškolského sektoru je však třeba doplnit, že jejich pracovní náplň se skládá z více různých činností, což se projevuje v ukazateli FTE²²⁸, u kterého vysoké školy vykazují pouze 16 441 přepočtených pracovníků, což je 54 procent z celkového počtu zaměstnanců²²⁹. Vládní sektor zaměstnává 14 484 pracovníků (11 345 FTE) a soukromý neziskový sektor 300 pracovníků.

Od kategorie zaměstnanců ve VaV je zapotřebí odlišit statistickou kategorii **výzkumný pracovník**. Z celkového počtu 47 651 výzkumných pracovníků jich bylo na **vysokých školách** zaměstnáno 21 134 (11 498 FTE). Ženy tvoří mezi vědeckými pracovníky na vysokých školách cca jednu třetinu (34 %) a výzkumní pracovníci stráví 54 procent své pracovní doby VaV činnostmi. V podnikatelském sektoru je zaměstnáno 18 326 výzkumných pracovníků (15 444 FTE) a ve vládním sektoru 7 985 výzkumných pracovníků (6 066 FTE).

Důležitým statistickým ukazatelem jsou **výdaje na výzkum a vývoj**, které zahrnují investiční i neinvestiční výdaje vynaložené na VaV na území ČR bez ohledu na jejich zdroj. Tyto výdaje byly za rok 2012 vyčísleny na 72,4 miliard Kč.²³⁰ Statistiky dále

226 Za pracoviště VaV jsou považovány především jednotlivé fakulty vysokých škol.

227 Došlo k mírnému poklesu od roku 2007, kdy bylo evidováno 198 subjektů.

228 FTE – Full TimeEquivalent. Jedná se o přepočtený počet na plný roční pracovní úvazek. Plný pracovní úvazek odpovídá hodnotě 1,0. Pracuje-li například zaměstnanec na poloviční pracovní úvazek, je FTE 0,5.

229 Průměrně se tedy VaV zaměstnanci na vysokých školách (ve vysokoškolském sektoru) věnují VaV činnostem z 54 procent.

230 Mezi lety 2010 a 2012 došlo k nárůstu o 37 procent, kromě jiného v důsledku realizace projektů ze

rozlišují základní členění na **podnikatelské** a **veřejné zdroje**. Na celkovém objemu výdajů na výzkum a vývoj měly nejvyšší podíl veřejné výdaje ČR (37 %) a dále podnikatelské ČR (36 %). Následovaly veřejné zahraniční zdroje (16 %) ²³¹ a podnikatelské zdroje ze zahraničí (10 %). Ostatní zdroje ČR tvoří zanedbatelnou část (1 %). Takto jsou výdaje na VaV realizovány v jednotlivých sektorech:

- podnikatelský sektor (54 %),
- vysokoškolský sektor (27 %),
- vládní sektor (18 %),
- soukromý neziskový sektor (1 %).

Je nutné připomenout, že nejvýznamnějším zdrojem investic do VaV je **podnikatelský sektor**. Investice ve výši 26,3 mld. Kč byla téměř celá (97 %) investována zpět do podnikatelského sektoru. Pouze zbylá tři procenta (necelých 700 mil. Kč) byla vynaložena na spolupráci s vysokými školami či institucemi vládního sektoru.

Z **veřejných zdrojů** směřovalo v roce 2012 do výzkumu a vývoje 26,2 mld. Kč. Největší podíl veřejných zdrojů směřuje do vysokoškolského sektoru (44 %). Následuje vládní sektor (36 %) a podnikatelský sektor (20 %). Výše prostředků směřujících do soukromého neziskového sektoru je spíše zanedbatelná (1 %).

Strukturálních fondů Evropské Unie, a to především v rámci Operačního programu Výzkum a vývoj pro Inovace (OP VaVpI) k nárůstu. V roce 2012 tvořily celkové výdaje na VaV 1,88 procent podílu na hrubém domácím produktu (HDP).

231 Především financování VaV činnosti prostřednictvím rozpočtu EU.

Shrnutí základních dat za rok 2012 v členění na sektory ukazuje následující tabulka:

Tabulka 3: Vybrané statistické údaje VaV za rok 2012

	Podnikatelský sektor	Vládní sektor	Vysokoškolský sektor	Soukromý neziskový sektor
počet pracovišť VaV	2334	173	203	68
celkový počet zaměstnanců ve VaV	42 443	14 484	30 301	300
celkový počet zaměstnanců ve VaV (FTE)	32 224	11 345	16 441	319
počet výzkumných pracovníků	18 326	7 985	21 134	206
počet výzkumných pracovníků (FTE)	15 444	6 066	11 498	208
výdaje z podnikatelských zdrojů (v mil. Kč)	25 513	534	158	122
výdaje z veřejných zdrojů (v mil. Kč)	5 328	9 483	11 640	165

Zdroj: Český statistický úřad (2013)

Ve **vysokoškolském sektoru** pokrývají veřejné prostředky z ČR 59 procent výdajů na VaV. Na výzkum a vývoj bylo ve vysokoškolském sektoru²³² vynaloženo v roce 2012 celkem 19,9 mld. Kč. Za posledních 11 let se podíl VŠ sektoru na celkových výdajích zdvojnásobil na 28 procent a podíl na veřejných výdajích činí již 60 procent. Zatímco enormním způsobem vzrostl podíl veřejných zahraničních zdrojů (37 %), finanční příspěvek z podnikatelského sektoru tvoří pouze 0,8 procent (160 mil. Kč). 49 procent výdajů na VaV směřuje do základního výzkumu, 37 procent do aplikovaného výzkumu a 14 procent do experimentálního vývoje. Z hlediska členění **vědních oblastí** směřují prostředky tímto způsobem:

- technické vědy (35 %),
- přírodními vědy (32 %),
- lékařské vědy (16 %).²³³

Z hlediska **regionálního rozložení** výdajů na VaV ve vysokoškolském sektoru dochází k významné změně, a to především díky Strukturálním fondům EU. Na prvním místě je Jihomoravský kraj s 34 %, který se poprvé, především zásluhou Masarykovy univerzity a Vysokého učení technického v Brně, dostává před Prahu. Podíl Prahy

232 Především 167 pracovišť veřejných vysokých škol a 11 fakultních nemocnic.

233 Lékařské vědy zaznamenaly v roce 2012 nejvyšší meziroční nárůst (48 %).

na výdajích klesá z hodnoty 46 % v roce 2007, 35 % v roce 2011 na 27 % v roce 2012. Zatímco v roce 2007 putovala do Prahy téměř polovina prostředků z celé ČR a do Jiho-moravského kraje méně než jedna čtvrtina, v roce 2012 už jsou výdaje do Jihomo-ravského kraje o dvacet procent vyšší než do Prahy. V absolutní částce tento rozdíl činí 1,3 mld. Kč. Vzhledem k průběhu financování ze SF EU bude tento trend vyká-zán i v roce 2013 a s velkou pravděpodobností i v roce 2014.

Vybraná data ve vysokoškolském sektoru jsou uvedena v následující tabulce:

Tabulka 4: Vybrané údaje ve VŠ sektoru za rok 2012

Členění výdajů	Běžné ceny – v mil. Kč	Struktura – v procentech
CELKEM	19 879	100 %
podle zdroje financování		
podnikatelské ČR	158	1 %
podnikatelské ze zahraničí	3	0 %
veřejné z ČR	11 640	59 %
veřejné ze zahraničí	7 443	37 %
Ostatní z ČR	634	3 %
podle typu VaV činnosti		
základní výzkum	9 761	49 %
aplikovaný výzkum	7 342	37 %
experimentální vývoj	2 776	14 %
podle druhu pracoviště		
veřejné a stání VŠ	18 980	95 %
fakultní nemocnice	747	4 %
soukromé VŠ, VOŠ	152	1 %

Zdroj: Český statistický úřad (2013)

Na tomto místě je vhodné zmínit i výstupy výzkumu a vývoje, které jsou evidovány v Informačním systému výzkumu, experimentálního vývoje a inovací (IS VaVaI) či v databázích odborných publikací (například Web of Science). Výstupy lze pro zjednodušení rozdělit na **publikační aktivity** a **patentové aktivity**.

Nárůst výdajů státního rozpočtu do oblasti VaV byl provázen nárůstem **publikač-ních výstupů** autorů z České republiky (Úřad vlády ČR, 2014). V počtu publikací na jednoho pracovníka se drží ČR na úrovni průměru členských států EU, v citova-nosti autorů je ČR mírně pod průměrem, přičemž staré členské země EU dosahují v počtu publikací a citací v přepočtu na milion obyvatel několikanásobně vyšších hodnot.

Ve **vysokoškolském sektoru** byla struktura **publikací** v období 2008 – 2012 následující:

- 41 % – článek v odborném časopise,
- 3 % – odborná kniha,
- 8,1 % – kapitola v odborné knize,
- 30,9 % – článek ve sborníku,
- 0,2 % – patent,
- 5,7 % – metodiky, prototypy, funkční vzorky, užžitný/průmyslový vzor, software,
- 9,6 % – ostatní výsledek.²³⁴

K významnému nárůstu došlo v **patentových aktivitách**, a to především u vysokých škol. Zatímco v roce 2008 bylo vysokým školám uděleno pouze 19 patentů, v roce 2012 to bylo již 142. Nárůst byl ale způsoben především změnou způsobu financování výstupů VaV – výstupy typu patentu či užžitného vzoru byly započteny do hodnocení. Tuto hypotézu dokazuje skutečnost, že patentování vynálezů není doprovázeno nárůstem počtu licenčních smluv k daným patentům a licenčními příjmy. Při odečtení licenčních příjmů Ústavu organické chemie a biochemie AV ČR²³⁵ činil celkový příjem vládního a vysokoškolského sektoru z platných licenčních smluv v roce 2012 necelých 19 mil. Kč. U nově uzavřených smluv to bylo pouze 1,2 mil. Kč z licenčních poplatků za řešení chráněná patentem či užžitným vzorem.

Základní rámec, který určuje postavení vysokých škol ve společnosti, je **legislativní zakotvení v příslušných právních předpisech**.

První porevoluční vysokoškolský zákon, tj. zákon 172/1990 Sb., o vysokých školách, ve své úvodní části deklaroval: „*Posláním vysokých škol je chránit poznání a rozvíjet vzdělávání na základě vědeckých poznatků a tvůrčí vědeckou a uměleckou činností. V duchu národních a všelidských humanitních a demokratických tradic nesou vysoké školy zvláštní odpovědnost za rozvoj vzdělanosti jako součásti kultury celé společnosti a současně přispívají ke zvyšování vědecké, technické a hospodářské úrovně společnosti. Při této činnosti navazují na celosvětový vývoj vědy a kultury*“.

²³⁴ Členěno v souladu s *Metodikou hodnocení výsledků výzkumných organizací a hodnocení výsledků ukončených programů* platnou pro období 2013 až 2015.

²³⁵ Příklad UOCHB je výjimečný nejen v českém, ale i ve světovém kontextu. Například příjem z licencí za rok 2012, které je zhodnocením celoživotní práce prof. Antonína Holého a jeho týmu, činil 1,9 mld. Kč, přičemž náklady vztahující se k těmto příjmům byly vyčísleny ve výši 443 mil. Kč (zdroj: Příloha roční účetní závěrky k 31. 12. 2013).

Úvodní ustanovení zákona, § 1, bod 1) konstatuje, že „*vysoké školy jsou vrcholné vzdělávací, vědecké a umělecké instituce*“. Bod 3) mimo jiné říká: „*Základním úkolem vysokých škol je poskytovat vysokoškolské vzdělávání na základě tvořivého vědeckého bádání a tvořivé umělecké činnosti*.“

V oblasti kategorizace zaměstnanců v § 7 Učitelé a vědečtí pracovníci vysokých škol zákon v bodě 1) uvádí: „*Na vysokých školách působí jako učitelé profesori, docenti, odborní asistenti, asistenti a lektori; na vysokých školách mohou působit i vědečtí pracovníci*.“

Drobné změny nastaly v legislativní oblasti v souvislosti s přijetím nového vysokoškolského zákona – zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách – který byl přijat 22. dubna 1998 a nabyl účinnosti od 1. 1. 1999. Došlo k úpravám úvodních ustanovení zákona, ve kterých můžeme číst, že „*vysoké školy jako nejvyšší článek vzdělávací soustavy jsou vrcholnými centry vzdělanosti, nezávislého poznání a tvůrčí činnosti a mají klíčovou úlohu ve vědeckém, kulturním, sociálním a ekonomickém rozvoji společnosti tím, že:*

- » *Uchovávají a rozhojňují dosažené poznání a podle svého typu a zaměření pěstují činnost vědeckou, výzkumnou, vývojovou, uměleckou, uměleckou nebo další tvůrčí činnost.*“

Zákon v oblasti pracovněprávních vztahů zavádí kategorii akademických pracovníků, kterými jsou „*zaměstnanci vysoké školy, kteří vykonávají jak pedagogickou, tak vědeckou, výzkumnou, vývojovou, uměleckou nebo další tvůrčí činnost*.“²³⁶

Co se týká vědecké činnosti, došlo v porovnání s předchozím vysokoškolským zákonem (zákon č. 172/1990 Sb.) kromě jiného k těmto změnám:

- Vysoké školy mohou být univerzitní či neuniverzitní.²³⁷ Vysoké školy univerzitní i neuniverzitní uskutečňují v souvislosti se studijními programy (bakalářskými, magisterskými a doktorandskými) **vědeckou, výzkumnou, vývojovou, uměleckou** nebo další tvůrčí činnost. Vzhledem k tomu, že vysoká škola univerzitní může uskutečňovat magisterské nebo doktorské studijní programy, zatímco neuniverzitní pouze bakalářské, je zřejmé, že většina vědecké činnosti je uskutečňována na vysokých školách univerzitních, a to především v souvislosti s realizací doktorských studijních programů.

²³⁶ § 70, bod (1)

²³⁷ V roce 2014 mezi 28 veřejnými a státními vysokými školami byly 2 neuniverzitní – Vysoká škola polytechnická v Jihlavě a Vysoká škola technická a ekonomická v Českých Budějovicích. Většina soukromých vysokých škol je neuniverzitních (41). Univerzitní vysokou školou jsou pouze Vysoká škola finanční a správní, o.p.s., Metropolitní univerzita Praha, o.p.s. a Univerzita Jana Amose Komenského, s.r.o.

- Vysokoškolský zákon sice umožňuje účast jiných právnických osob, které se danou činností zabývají, na vzdělávací, vědecké, výzkumné, vývojové, umělecké nebo další tvůrčí činnosti²³⁸, ale vysoké školy zůstávají jedinou institucí, která může přiznávat akademický titul, konat habilitační řízení, konat řízení ke jmenování profesorem.²³⁹ Tím byla pozastavena možnost Akademie věd udělovat vědecký titul CSc.²⁴⁰, který je v podstatě ekvivalentem akademického titulu „doktor“ (ve zkratce Ph.D.).
- U hospodaření veřejné vysoké školy zákon rozlišuje mezi hlavní (vzdělávací, vědecká, výzkumná, vývojová, umělecká nebo další tvůrčí) a doplňkovou činností. Doplňková činnost²⁴¹ musí navazovat na činnost hlavní a nesmí ohrozit kvalitu, rozsah a dostupnost činností, k jejichž uskutečňování byla veřejná škola zřízena.²⁴²
- U doktorského studijního programu²⁴³ zákon popisuje, že „je zaměřen na **vědecké bádání a samostatnou tvůrčí činnost v oblasti výzkumu nebo vývoje nebo na samostatnou teoretickou a tvůrčí činnost v oblasti umění**“.

Role vědecké činnosti na vysokých školách a její vztah s výukou jsou zřetelné i z pravidel **akreditace** studijních programů. Akreditace je vymezena v samostatné části vysokoškolského zákona, v paragrafech 78 až 86. Podrobnější obsah žádosti o akreditaci studijního programu stanoví ministerstvo²⁴⁴ po dohodě s Akreditační komisí²⁴⁵ a způsob jednání Akreditační komise a jejích pracovních skupin upravuje statut Akreditační komise, který schvaluje vláda.²⁴⁶ Součástí posouzení akreditace studijních programů je kromě jiného vždy posouzení personálního zabezpečení studijního programu či studijního oboru a personální zabezpečení **vědecké, výzkumné, vývojové, umělecké a další tvůrčí činnosti**. Personální zabezpečení odkazuje na počet profesorů (docentů). Akreditace studijního programu je tedy z velké míry závislá na „vědeckých“ parametrech.²⁴⁷

238 § 2, bod (8)

239 § 2, bod (9)

240 Možnost udělovat vědeckou hodnost CSc. byla dána vládním nařízením o vědeckých hodnostech a označení absolventů vysokých škol č. 60/1953 Sb., které bylo posléze nahrazeno zákonným opatřením předsednictva Národního shromáždění o udělování vědeckých hodností a o Státní komisi pro vědecké hodnosti č. 64/1959 Sb. Toto nařízení umožňovalo vysokým školám, fakultám vysokých škol a vědeckým ústavům Československé akademii věd, Slovenské akademii věd a Československé akademii zemědělských věd udělovat vědecké hodnosti kandidáta věd a doktora věd.

241 Může se například jednat o smluvní výzkum, konzultační služby, placené vzdělávací kurzy atd.

242 § 20, bod (2).

243 § 47, bod (1)

244 Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy.

245 § 79, bod (7)

246 § 83, bod (8)

247 V době psaní tohoto článku je do vnitřního připomínkového řízení předložena novela zákona o vysokých školách, která kromě jiného navrhuje zavedení institucionální akreditace a založení akreditačního úřadu.

Velmi zajímavá situace ve výzkumu a vývoji na vysokých školách nastala v souvislosti se členstvím České republiky v EUa její **kohezní politikou** – především s možností čerpání Strukturálních fondů. Česká republika se zapojila v již v období 2004 – 2006. Za naprosto zásadní je možno označit programovací²⁴⁸ období 2007–2013. České republice se podařilo vyjednat poměrně velký objem prostředků pro všechny operační programy (OP), přičemž na podporu VaVna vysokých školách a ostatních výzkumných organizacích směřovaly prostředky předevšímdvou operačních programů, které administrovalo²⁴⁹ Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. Jedná se o Operační program **Vzdělávání pro konkurenceschopnost (OP VK)** a **Výzkum a vývoj pro inovace (OP VaVpI)**.

Zatímco alokace OP VK směřovala do vzdělávání a na tzv. „měkké projekty“, finanční prostředky OP VaVpI byly určeny především na tzv. „tvrdé projekty“, tj. výstavbu či rekonstrukci infrastruktury, pořízení přístrojového vybavení a částečně na personální zabezpečení.Na OP VK bylavčtetně národního podílu alokována částka převyšující 2,08 mld. EUR a celková alokace OP VaVpI činila téměř 2,44 mld. EUR. Je nutno zdůraznit, že prostředky z OP VK a OP VaVpI byly až na výjimky²⁵⁰primárně určeny pro všechnykraje mimo hlavní město Prahu. Principálně sice tyto programy nebyly pro instituce se sídlem v Praze uzavřené, ale cílová skupina, dopady intervencí či vlastní výstavba musely být realizovány mimo území Prahy. To situaci pražských vysokých škol přinejmenším komplikovalo.

Většina prostředků ze SF EU plynula mimo pražskou aglomeraci s výjimkou projektů, které pražské instituce realizovaly ve Středočeském kraji těsně za hranicí Prahy²⁵¹ či těch projektů, kdy pražské instituce byly finančními partnery projektů. Pro pražské instituce byly určeny Operační program Praha Adaptabilita (OP PA) a Operační program Praha Konkurenceschopnost (OP PK). Do těchto programů však měly přístup i jiné subjekty a alokace byly několikanásobně nižší – u OP PA to bylo 127 mil. EUR a u OP PK cca 286 mil. EUR.

Operační program Vzdělávání pro konkurenceschopnost byl od začátku členěn v souladu se strukturou vzdělávací soustavy a bral v úvahu i kompetenční rozložení uvnitř MŠMT a vztah s ostatními zřizovateli vzdělávacích institucí (především s kraji). Prioritní osa 1 (PO 1) byla zaměřena na podporu počátečního vzdělávání²⁵², prioritní osa 2 (PO 2) na terciární vzdělávání, výzkum a vývoj a prioritní osa 3 (PO 3)

248 Někdy též nazýváno programové.

249 Tj. je v pozici takzvaného řídicího orgánu.

250 V závěru programovacího období byla s Evropskou komisí vyjednána výjimka a vyhlášena výzva speciálně určená pro pražské vysoké školy. Více na <http://www.opvavpi.cz/>

251 Jedná se například o projekt ELI (European Laser Institute) v Dolních Břežanech či projekt BIOCEV ve Vestci.

252 Počáteční vzdělávání pro účely OP zahrnovalo pouze základní a střední školství. Vyšší odborné školy a vysoké školy byly samostatně vyčleněny.

na další vzdělávání. Prioritní osa 4 (PO 4) poskytovala prostředky na systémový rámec celoživotního učení a prioritní osa 5 (PO 5) byla tvořena tzv. technickou pomocí (MŠMT, 2013).²⁵³ Pro vysoké školy byla určena především PO 3. Ta byla členěna na následující oblasti podpory: vyšší odborné vzdělávání, vysokoškolské vzdělávání, lidské zdroje ve výzkumu a vývoji a partnerství a sítě. Vysoké školy však mohly žádat a často byly příjemci podpory i v rámci PO 1 či PO 3. V rámci takzvaných individuálních projektů národních (IPN) realizovaných v PO 4 byly navrženy a realizovány projekty, které byly cíleny jak na vysoké školy, tak na oblast výzkumu a vývoje.²⁵⁴

Operační program **Výzkum a vývoj pro inovace** byl od začátku brán především jako šance českých výzkumných pracovišť na investice do finančně zanedbané infrastruktury a přístrojového vybavení. OP VaVpI se člení na pět prioritních os. PO 1 je zaměřena na Evropská centra excelence, PO 2 financuje Regionální VaV centra, PO 3 podporuje Komericializaci a popularizaci VaV. PO 4 je zacílena na Infrastrukturu pro výuku na vysokých školách spojenou s výzkumem a PO 5 má alokovány prostředky na technickou pomoc (MŠMT, 2014). Vysoké školy byly jediným možným příjemcem v PO 4 a v ostatních prioritních osách (především PO 1, PO 2 a PO 3) byly konečnými příjemci společně s jinými subjekty.

V závěru části věnované Strukturálním fondům EU si dovolíme malé zamyšlení nad **důsledky těchto intervencí pro české vysoké školy a výzkumnou a vývojovou činnost**. Na základě více či méně politického rozhodnutí bylo realizací projektů z OP VK a především z OPVaVpI způsobeno to, že soutěž ve vědě a mezi vysokými školami (a ostatními výzkumnými pracovišti) byla poprvé rozdělena nikoli na základě oborového členění či kvality, ale na základě regionálního rozložení (místa působnosti): na Prahu a zbytek republiky. Investice do vzdělávání a výzkumu a vývoje mimo pražskou aglomeraci měly pomoci rozvoji hospodářsky méně vyspělých regionů. Z výše uvedených statistik za rok 2012 však vyplývá, že došlo nejen k vyrovnání, ale dokonce k „převrácení“ kyvadla. Zatímco dříve panovala nespokojenost nad tím, že většina prostředků na vědu a vysoké školství putovala do Prahy (což bylo dáno počtem vědeckých pracovišť, vědeckých pracovníků, vysokých škol a studentů), tento trend se již obrátil. Dopady těchto rozhodnutí si jistě zaslouží hlubší analýzu, ale některé tendence je možné pozorovat již v současné době.

Je téměř jisté, že především v rámci OP VaVpI (a to hlavně prioritní osa 2 – Regionální centra) byly podpořeny projekty, na které by se s největší pravděpodobností nedostalo, kdyby soutěž o kvalitní návrhy byla otevřena celé republice včetně Prahy. Výsledkem je také to, že většina mimopražských výzkumných pracovišť včetně vysokých škol již disponuje lepší a modernější infrastrukturou než pražské instituce.

253 Vzhledem k tomu, že v rámci PO 4 a PO 5 byly financovány aktivity na úrovni celé České republiky, byly z čistě technických důvodů tyto PO rozděleny na část a a b.

254 Více informací viz <http://www.reformy-msmt.cz/>

Projekty také umožnily lepší financování pracovníků. Nastalo tedy postupně „lákání“ především vědeckých pracovníků mimo Prahu,²⁵⁵ což znamenalo pohyb lidských zdrojů ve VaVv rámci republiky, často na úkor pražských pracovišť.

Masivní investice ze SF EU byly doprovázeny 15 procentním kofinancováním ze strany státního rozpočtu. Dále, v rámci udržitelnosti výzkumných center, se stát zavázal, že bude výraznou část provozu těchto center financovat – byly spuštěny národní programy udržitelnosti (NPU).²⁵⁶ Tyto prostředky budou přednostně uvolňovány z rozpočtu na VaV v budoucích letech, a o to méně zbyde na ty instituce, které projekty ze SF EU nezískaly.

Směřování VaV investic mimo pražský region se samozřejmě setkalo s kritickým postojem pražských výzkumných organizací. Probíhala dlouhá a těžká diskuse o tom, jakým způsobem Praze nedostatek investic ze SF EU v programovacím období 2007–2013 „kompenzovat“, což ovšem při nastavení rovných pravidel při přerozdělování peněz na VaV není zcela jednoduché. Výsledkem je kromě jiného určitá „nevraživost“ mezi pražskými a mimopražskými vysokými školami.

V neposlední řadě je nutné zmínit další programovací období, které bude realizováno v letech 2014–2020. Na Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy vzniká operační program s názvem **Výzkum, vývoj a vzdělávání (OP VVV)**, který v sobě kombinuje investice různého charakteru.²⁵⁷ Ve světle předchozího textu jsou stěžejními především dvě následující oblasti. Prvním úkolem je umožnit pražským institucím přístup do tohoto programu, což se jeví jako technicky poměrně náročné. Nebude-li to však umožněno, může dojít k nevratným a naprosto nevhodným zásahům do prostředí výzkumu, vývoje a vysokých škol v České republice. Jako druhé téma se řeší návaznost OP VVV na existující projekty, tj. především vědecké infrastruktury podpořené v rámci programovacího období 2007–2014. Je zřetelné, že výzkumná a vysokoškolská infrastruktura je vzhledem k velikosti populace a významu České republiky v evropském či globálním kontextu již dostatečně saturována. Je zapotřebí, aby do budoucnosti docházelo spíše k mezioborové spolupráci, efektivním fúzím či zvýšenému začlenění českých subjektů do evropských a mezinárodních sítí. Podpora v rámci OP VVV by k tomu měla přispět. Je však zřetelné, že bez účasti pražských subjektů by zamýšlené intervence byly opět nesystémové.

České vysoké školy se nepochybně ocitají ve významném období své existence ve všech pilířích své činnosti. **Vzdělávací činnost** je poznamenána především demografickými faktory, které mají dopad jak na počet studentů vstupujících do prvních

255 Počet nově vytvořených pracovních míst byl například jeden ze závazných indikátorů při realizaci projektů.

256 Více například na: <http://www.msmt.cz/vyzkum-a-vyvoj/dotace-granty>

257 Jedná se o „měkké“ i „tvrdé“ projekty. Tj. jak projekty financované z Evropského sociálního fondu (ESF), tak z Evropského fondu regionálního rozvoje (ERDF).

ročníků, tak na jejich studijní předpoklady. Velkou výzvou je vysoká propadavost studentů některých oborů, zaměření se na starší studenty, například v rámci kombinovaného studia, a zvýšená internacionalizace – jak na straně studentů, tak na straně akademiků.

V rámci **vědeckého pilíře** je pro většinu veřejných vysokých škol umístěných mimo Prahu, s výjimkou uměleckých či těch orientovaných jednostranně na humanitní a sociálně-vědní obory, zcela novým fenoménem nutnost vyrovnat se s provozem a udržitelností nově vybudovaných kapacit orientovaných na výzkum a vývoj. Byly postaveny nové budovy a nakoupeny špičkové přístroje. Energii je nyní nutno soustředit na zvýšený vědecký výkon – a to jak ve formě publikací, tak například smluvního výzkumu. Do této situace však vstupují další faktory.

- Nová pravidla veřejné podpory na úrovni EU omezují možnosti výzkumných organizací stoprocentně financovaných z veřejných rozpočtů (což jsou například veřejné vysoké školy) si na sebe vydělávat.²⁵⁸
- Velkou otázkou je zájem aplikační sféry (domácí i zahraniční) o výstupy VaV činnosti veřejných vysokých škol. Velmi často jsou představitelé například průmyslové sféry ke schopnosti akademického sektoru dodávat požadované výsledky včas a v potřebné kvalitě skeptičtí.

V oblasti „**třetí role**“ mají vysoké školy také velký potenciál. Nabízí se zvýšené zapojení do řešení problémů na místní a regionální úrovni. Stejně tak zatím nedochází k dostatečné komercializaci výstupů výzkumu a vývoje, a to především formou licencí k patentům, užitným vzorům či know-how. S ohledem na nová pravidla veřejné podpory jsou příjmy z licencí tím zdrojem, který je pro vysoké školy jako výzkumné organizace velmi výhodný.

Nemůžeme zapomenout ani na problematiku pražských a mimopražských vysokých škol. Je zřetelné, že především díky intervencím ze Strukturálních fondů EU došlo nepochybně k poklesu významu hlavního města Prahy jak ve vysokém školství, tak ve výzkumu a vývoji. Největším konkurentem se stal Jihomoravský kraj, a to především město Brno. Situace je samozřejmě odlišná v různých vědeckých oborech.

V závislosti na úspěšné implementaci a zacílení prostředků v rámci programovacího období 2014 – 2020 a dostatečném provázání vysokoškolské a vědecké politiky budeme moci posoudit, zda v české historii „bezprecedentní“ posílení výzkumně-vývojové základny vysokých škol (nové či rekonstruované budovy, nové přístrojové vybavení, vědecké granty atd.) bude mít odpovídající dopad na kvalitu a výstupy vysokoškolského sektoru v České republice. Zda se zvýšené investice projeví například

²⁵⁸ Velmi zjednodušeně řešeno – na výdělečnou (hospodářskou) činnost je možno použít pouze dvacet procent výzkumné kapacity.

ve zvýšené spokojenosti zaměstnavatelů s kvalitou budoucích absolventů, zvýšeném počtu špičkových zahraničních akademiků, větším počtu zahraničních studentů, odpovídající publikační činnosti v mezinárodním měřítku, zvýšeném zapojení vědeckých týmů do spolupráce s aplikační sférou, větším příjmem z licenčních smluv či rostoucím zastoupením českých vědeckých týmů na mezinárodní spolupráci.

16.6 OTÁZKY K DISKUSI

1. Myslíte si, že existuje přímá úměra mezi zvýšenou kvalitou vědecké činnosti a zvýšenou kvalitou výuky? Na čem myslíte, že záleží?
2. Pomáhá akademikovi vědecká činnost či spíše vědci výuka? Zkuste vyhledat některé výzkumy, které se danou problematikou zabývají.
3. Domníváte se, že je možné pomocí investic do vědy zvýšit rozvoj regionu? Vezměte si jako příklad Karlovarský kraj. Má cenu zakládat v Karlových Varech veřejnou vysokou školu? Na jaké obory by se měla orientovat?
4. Přijmeme hypotézu, že infrastrukturní a přístrojový hendikep mimopražských výzkumných pracovišť byl vyrovnán. Jak byste řešili další podporu výzkumu a vývoje v ČR?
5. Dokáže lepší vybavení a lepší přístroje přitáhnout lepší vědce? Podaří se do ČR přitáhnout špičkové zahraniční pracovníky či české vědce, kteří byli úspěšní v zahraničí? Jaké jsou nejdůležitější motivační faktory mladého vědeckého pracovníka?

LITERATURA

- Clark, B. R. (1998). *Creating entrepreneurial universities: organizational pathways of transformation*. Oxford, New York, Tokyo: IAU Press/Pergamon.
- Cohen, I. B. (1985). *Revolution in science*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Český statistický úřad. (2013). *Ukazatele výzkumu a vývoje za rok 2012*. Dostupné z <http://www.czso.cz/csu/2013edicniplan.nsf/p/9601-13>.
- Dampier, W. C. (1966). *A history of science and its relations with philosophy & religion*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dickinson, J. P. (1986). *Science and scientific researchers in modern society*. Unesco.
- Etzkowitz, H., A. Webster et al. (2000). The future of the university and the university of the future: evolution of ivory tower to entrepreneurial paradigm. In *Research Policy*, 29 (2), s. 313-330.
- European Commission. (2003). *Communication from the Commission. The role of the universities in the Europe of knowledge*.
- Fulton, O. (1992). Equality in Higher Education. In B. R. Clark & G. Neave (Eds.), *Encyclopedia of Higher Education*. Oxford: Pergamon Press.
- Kerr, C. (1964). *The Uses of the University*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Maassen, P.A.M. (1997). Quality in European Higher Education: recent trends and their historical roots. *Euro-*

- pean Journal of Education*, 32 (2), s. 111–127.
- Mališ, J. (2013). *Právo veřejných podpor*. Praha: Ústava státu a práva.
- Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. (2013). Operační program Vzdělávání pro konkurenceschopnost. Dostupné z: <http://www.op-vk.cz/>.
- Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. (2014). Operační program Výzkum a vývoj pro inovace. Dostupné z: <http://www.opvavpi.cz/>.
- Neave, G. (1999). Apocalypsenow: thechanging role of the university in theemerginginformation society. In A. Tuijman, &T.Schuller (Eds.), *LifelongLearningPolicy and Research*. London: Portland Press, str. 189-196.
- Nielsen, K. H. (2010). Public Understanding of Research. In S. H. Priest (Ed.), *Encyclopedia of Science and Technology Communication* (613-615). Los Angeles: SAGE.
- Nowotny, H., Scott. P. &Gibbons, M. (2001). *Re-thinking science: knowledge and the public in anage of uncertainty*. Cambridge: Polity Press.
- Peters, H. P. &Claessens, M. (2010). ResearchSystem in Europe. In S. H. Priest (Ed.), *Encyclopedia of Science and Technology Communication* (str. 277-282). Los Angeles: SAGE.
- Salmi, J. (2002). *ConstructingKnowledgeSocieties: New Challenges for TertiaryEducation*. World Bank.
- Schilling, P. (2005). *Research as a source of strategicopportunity?* Umeå: Umeå University.
- Scott. P. (2002). Reflections on theReform of HigherEducation in Central and EasternEurope. In *HigherEducation in Europe*, 27 (1-2), s. 137-152.
- Shils, E. (1992). Universities: Since 1990. In B. R. Clark& G. Neave (Eds.), *Encyclopedia of HigherEducation*. Oxford: Pergamon Press.
- Šima, K. &Pabián, P. (2013). *Ztracený Humboldtův ráj*. Praha: Slon.
- Švarc, J. (1999). TheNeed for a New University Paradigm in a InnovativeSociety: Impication for Croatia. *European Journal of Education*, 34 (3), s. 373–382.
- Úřad vlády České republiky. (2014). *Analýza stavu výzkumu, vývoje a inovací v České republice a jejich srovnání se zahraničím v roce 2013*. Praha: Úřad vlády České republiky, Rada pro výzkum, vývoje a inovace.
- Vládní nařízení č. 60/1953 Sb., o vědeckých hodnostech a označení absolventů vysokých škol.
- Willims, G. (1992). HigherEducation and Society: Introduction. In B. R. Clark& G. Neave (Eds.), *Encyclopedia of HigherEducation*. Oxford: Pergamon Press.
- Zákon č. 172/1990 Sb., o vysokých školách.
- Zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách.
- Zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z veřejných prostředků.

17 DALŠÍ VZDĚLÁVÁNÍ

Věra Czesaná, Zdeňka Matoušková

ABSTRAKT:

V této kapitole je vymezeno pojetí dalšího vzdělávání a jsou definovány jeho různé typy. Podrobně jsou rozvedeny faktory působící na míru, v jaké se jedinci zapojují do dalšího vzdělávání v průběhu dospělého života. Na mezinárodních datech je také porovnána pozice České republiky, pokud se týče účasti populace v dalším vzdělávání. Samostatná část je věnována přehledu organizačních a legislativních podmínek, které tvoří v České republice základní rámec pro rozvoj dalšího vzdělávání.

ZÁKLADNÍ POJMY:

Další vzdělávání, faktory účasti v dalším vzdělávání, monitoring dalšího vzdělávání, organizační a legislativní podmínky.

17.1 POJETÍ DALŠÍHO VZDĚLÁVÁNÍ

Další vzdělávání patří mezi pojmy, které nemají obecně uznávanou definici. Vyjdeme proto z pojetí, které je možno považovat za oficiálně uznávané v ČR, neboť je obsaženo v dokumentu Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, který byl schválen vládou ČR v roce 2007. Jedná se o Strategii celoživotního učení, která další vzdělávání definuje jako vzdělávání, které „probíhá po dosažení určitého stupně vzdělání, resp. po prvním vstupu vzdělávajícího se na trh práce. Další vzdělávání může být zaměřeno na různorodé spektrum vědomostí, dovedností a kompetencí důležitých pro uplatnění v pracovním, občanském i osobním životě“²⁵⁹. Další vzdělávání tvoří společně s počátečním vzděláváním dvě složky celoživotního učení, které lze chápat jako zastřešující koncept zdůrazňující nepřetržitost vzdělávání a důležitost všech forem vzdělávání. Rozlišují se tři formy dalšího vzdělávání, a sice: (i) formální vzdělávání; (ii) neformální vzdělávání; (iii) informální učení.

Při vymezení těchto jednotlivých forem vyjdeme opět ze Strategie celoživotního učení, která definuje **formální vzdělávání** jako vzdělávání, které se realizuje zpravidla ve školách a jehož funkce, cíle, obsah, organizace a hodnocení je upraveno příslušnými právními předpisy. Toto vzdělávání vede k získání příslušných stupňů vzdělání, potvrzených specifickým typem osvědčení. V ČR je formální vzdělávání zabezpečováno

259 Strategie celoživotního učení, s.8

jako základní vzdělání, střední vzdělání, střední vzdělání s výučním listem, střední vzdělání s maturitní zkouškou, vyšší odborné vzdělání, vysokoškolské vzdělávání.

Neformální vzdělávání nevede automaticky k získání určitého stupně vzdělání, je poskytováno v zařízeních zaměstnavatelů, soukromých vzdělávacích institucích, nestátních neziskových organizacích apod. za účasti odborného lektora, učitele nebo proškoleného vedoucího. Absolvování neformálního vzdělání je potvrzováno různými typy certifikátů, např. o složení zkoušky z cizího jazyka, absolvování počítačového kurzu apod.

Informální učení je chápáno jako proces učení v průběhu různých aktivit vykonávaných v práci, v rodině, při volnočasových aktivitách, sebevzděláváním apod. Na rozdíl od předchozích dvou typů se jedná o vzdělávání neorganizované, nesystematické a institucionálně nekoordinované.

Z uvedeného přehledu jednotlivých forem vzdělání je patrné, že další vzdělávání se realizuje jako formální, ale daleko častěji jako neformální vzdělávání. Z hlediska obsahového zaměření či cílů, které jsou dalším vzděláváním sledovány, je možné rozlišovat:

- **profesní vzdělávání** zaměřené na získávání vědomostí, rozvíjení dovedností a kompetencí nezbytných pro výkon konkrétního povolání nebo zaměstnání;
- **občanské vzdělávání** vytvářející širší předpoklady pro kultivaci člověka jako občana a pro aktivní účast ve společenském a politickém životě;
- **zájmové vzdělávání**, které rozšiřuje nebo zvyšuje spektrum znalostí a dovedností na základě individuálních zájmů jednotlivce a vytváří předpoklady pro jeho seberealizaci ve volném čase.

Další vzdělávání bylo důležité vždy, nicméně jeho význam je posilován zejména tím, že se zrychluje technologický pokrok, který vede k zániku určitých profesí, ke vzniku nových profesí nebo k podstatným změnám v nárocích na znalosti a dovednosti pro úspěšné vykonávání stávajících profesí. Pokud se jedinec chce uplatnit na trhu práce, musí se změněným nárokům přizpůsobovat, musí si osvojovat nové, trhem práce požadované znalosti a dovednosti. Rozvoj informačních a komunikačních technologií zasahuje podstatným způsobem i do soukromého života jednotlivce a populace, která neměla šanci osvojit si příslušné dovednosti během počátečního vzdělávání je nucena si je doplnit ať již neformálním vzděláváním nebo informálním učením.

Zvyšující se význam dalšího vzdělávání do určité míry ovlivňuje i zaměření počátečního vzdělávání, od kterého se kromě předání příslušného objemu znalostí a dovedností stále více očekává, že své absolventy vybaví také dovednostmi nezbytnou pro

samotné učení (učit se učit) a posílí v nich touhu a potřebu osvojit si nové znalosti a dovednosti nebo zvyšovat úroveň znalostí a dovedností již získaných. Právě schopnost učit se, touha po poznávání a individuální zodpovědnost vytvářejí rozhodující předpoklady pro to, aby se jednotlivec vzdělával i v dospělém věku. Obvykle však nejsou postačující, pokud nejsou doprovázeny zodpovědností společnosti, tedy příslušných vládních/řídicích úrovní (stát, kraj, obec) za vytváření vzdělávacích příležitostí pro všechny své občany bez ohledu na jejich věk, vzdělání, bydliště, sociálně-ekonomický status a ve formách, které jsou pro jednotlivé skupiny populace co nejprínosnější.

17.2 FAKTORY OVLIVŇUJÍCÍ ZAPOJENÍ DOSPĚLÝCH DO DALŠÍHO VZDĚLÁVÁNÍ

Míra, v jaké se dospělí zapojují do dalšího vzdělávání, je ovlivněna celou škálou faktorů. Řada autorů si všímá především **motivace** k dalšímu vzdělávání. Např. Rubenson (1997, 2001) vychází z toho, že vzdělávání je stejně jako pracovní činnost uvědomělá aktivita, na kterou je třeba vynaložit určitý čas, prostředky a další úsilí. Pokud se dospělí vzdělávají, očekávají, že možné budoucí přínosy jim vložené náklady vynahradí. Lze shrnout, že motivace k dalšímu vzdělávání je výsledkem pozitivních očekávání na jedné straně a zvážení nezbytných nákladů včetně možných ušlých příležitostí na straně druhé. Mezi ušlé příležitosti lze např. uvést méně času na rodinu či na zájmové aktivity, nebo také možné krátkodobé snížení příjmu z ušlých pracovních aktivit. Očekávání spojená se vzdělávacími aktivitami mají dvojí charakter: daná osoba jednak předpokládá, že úspěšně dokončí vzdělávací aktivity a zároveň očekává, že vzdělávání bude mít příznivý efekt na její postavení v zaměstnání nebo pomůže naplnit jiné cíle, které si klade.

Četné studie i empirická šetření ukazují, že pro účast v dalším vzdělávání hraje rozhodující roli zejména **stupeň vzdělání**, kterého jedinec v rámci počátečního školního vzdělání dosáhl a ze kterého tedy může další vzdělávání vycházet a dále jej rozvíjet. Je zřejmé, že čím kvalitnější je počáteční vzdělání, tím širší a efektivnější možnosti má jedinec v průběhu dospělého života pro doplňování vědomostí prostřednictvím dalšího vzdělávání.

Vliv dosažené úrovně počátečního vzdělání na rozsah a zaměření dalšího vzdělávání je velmi silný i z toho důvodu, že formuje vstup jednotlivce na trh práce a spoluurčuje, v jaké profesi získá zaměstnání. Vyšší úroveň vzdělání umožňuje také zastávat kvalifikovanější práce a vyšší pozice v zaměstnání, což klade větší požadavky na průběžné doplňování znalostí a dává také většinou širší možnosti pro realizaci tohoto procesu. Větší ochota jak ze strany jednotlivců s vyšším vzděláním, tak ze strany

zaměstnavatelů více zapojovat vysoce kvalifikované osoby do dalšího vzdělávání pramení i z vyšší očekávané míry návratnosti investice do dalšího vzdělávání (finanční i nefinanční). Vzdělanější osoby se také zpravidla lépe orientují v informacích, doveďou je lépe vyhodnocovat a jsou aktivnější v jejich vyhledávání. To rovněž usnadňuje přístup k dalšímu vzdělávání a zvyšuje variabilitu forem jeho získávání a jeho efektivnost.

Vazby mezi úrovní vzdělání dosaženou počátečním studiem, mírou zapojení do dalšího vzdělávání, uplatněním na trhu práce a sociálním statutem jsou často diskutovány v odborné literatuře. Např. Black (1996) poukazuje na to, že mezi jednotlivými fázemi akumulace lidského kapitálu existuje po celé životní období vztah doplňkovosti. Vyšší prvotní/raný lidský kapitál získávaný zejména v rodině vede k vyšší akumulaci lidského kapitálu prostřednictvím delší účasti ve formálním vzdělávání a k následné vyšší akumulaci znalostí a dovedností získávaných neformálním a informálním učením. Na druhé straně je zřejmé, že potřeba sociální soudržnosti vyžaduje, aby se vedle doplňkovosti prosazovaly i prvky substituce mezi dalším a počátečním vzděláváním, tj. aby znevýhodněné skupiny dospělých měly dostatečné šance kdykoli získat potřebné znalosti, tj. dosáhnout žádoucího vzdělání bez ohledu na jeho formu.

Další skupina autorů zdůrazňuje důležitost vazeb dalšího vzdělávání na určité **životní situace a na jejich změny**. Tyto změny na jedné straně vyvolávají bezprostřední potřebu dalšího vzdělávání. Jde zejména o změny v nárocích na výkon profese, které přináší technologický a organizační rozvoj u zaměstnavatelů. Často se také může jednat o ztrátu zaměstnání, která vyvolává potřebu se rekvafikovat na jiné povolání, nebo také o změnu postavení na trhu práce, kdy se např. ženy či muži po rodičovské dovolené chtějí vrátit na trh práce a pociťují potřebu si obnovit či rozšířit své znalosti a profesní dovednosti, apod. Na druhé straně některé změny v životních situacích mohou představovat určitá omezení, či podmínky, kterým je třeba formy a rozsah dalšího vzdělávání přizpůsobit. Mezi takové patří např. změny v rodinné situaci, zdravotní problémy, blížící se odchod do důchodu, apod.

Pro účast v dalším vzdělávání jsou velmi významné také **faktory institucionálního prostředí**. Lidé se často rozhodují podle toho, jak jsou dané procesy organizovány. Jde o to, zda je síť vzdělávacích institucí a širší nabídky vzdělávacích programů dostatečná, a to i v těch segmentech, které jsou pro soukromé vzdělavatele méně lukrativní. Dále jde o to, zda existují dostatečné záruky kvality vzdělávacích služeb, a také, jaká je validita obdržných certifikátů, tj. zda jsou všeobecně uznávané a lze se jimi prokázat u jakéhokoli zaměstnavatele nebo při pokračování ve studiu, či nikoli. Další důležitou podmínkou je, aby měli všichni potenciální zájemci o další vzdělávání dostatečný přístup k potřebným informacím a k poradenským službám, které je mohou pomoci nasměrovat na adekvátní vzdělávací příležitosti a osvětlit další možnosti

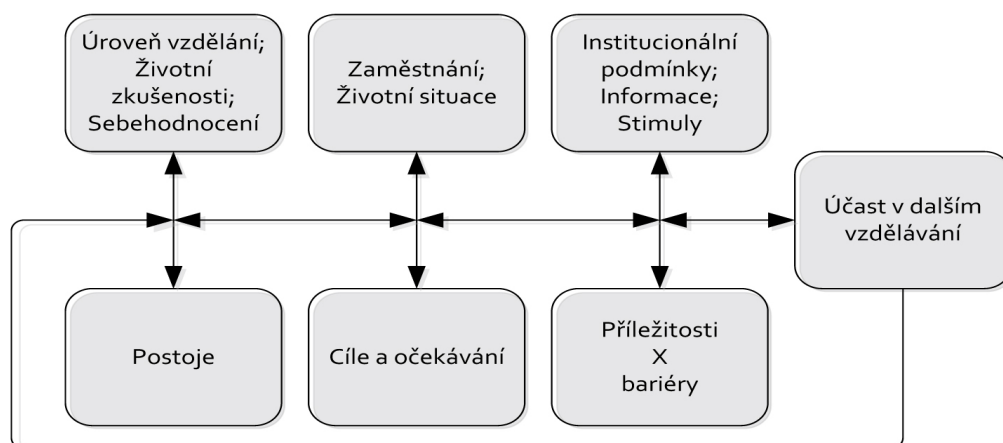
s tím spojené (např. možnosti pracovního uplatnění, možnosti získání různých druhů podpor atd.). Většina institucionálních faktorů je ve vyspělých zemích přímo nebo nepřímo ovlivňovaná státem či veřejnými orgány na národní a regionální úrovni. Institucionální podmínky jsou důležité i v těch případech, kdy se vzdělávání odehrává z popudu zaměstnavatele přímo na pracovišti nebo v úzké vazbě na vykonávanou profesi. K tomu dochází velmi často, a proto záleží na úpravě zaměstnaneckých vztahů a na přístupu zaměstnavatelů, přičemž ve vyspělých zemích hraje často důležitou úlohu kolektivní vyjednávání a činnost organizací zajišťovaných zaměstnavatelskými a zaměstnaneckými svazy.

Zájem dospělých o další vzdělávání bývá zpravidla cíleně podporován různými **stimuly**, které mohou působit plošně nebo výběrově, tj. ve prospěch určitého typu vzdělávání či určitých sociálních skupin, apod. Stimulační nástroje mohou mít jak finanční, tak nefinanční charakter. Pokud jde o finanční nástroje, téměř ve všech zemích Evropy je uplatňována nepřímá podpora tím, že ze státního rozpočtu nebo z rozpočtu regionů jsou financovány či subvencovány školy a další vzdělávací zařízení, které pak díky tomu mohou poskytovat vzdělávací programy zájemcům zdarma nebo za dotovanou cenu. Tímto způsobem se zpřístupňuje formální vzdělávání od základní až do vyšší odborné a někde i vysokoškolské úrovně. V severských zemích je takto financována i poměrně velká část neformálního vzdělávání, kdy státem určené instituce nebo regionální orgány rozdělují tyto prostředky podle určitých pravidel vzdělávatelům a vykonávají nad nimi kontrolu. Kromě nepřímé podpory je účast na dalším vzdělávání podněcována i přímými podporami, tj. granty, půjčkami a dalšími finančními nástroji. Předpokládá se aktivní zájem uchazeče, který o tyto podpory žádá. Stipendiální granty a studijní půjčky jsou běžnou součástí podmínek pro podporu studia na terciárním stupni ve většině vyspělých zemí, a v některých zemích jsou tyto půjčky poskytovány dospělým i při studiu na středních školách. Mezi další finanční nástroje patří např. vzdělávací vouchery, které na jedné straně umožňují zacílení na určité problémy či skupiny obyvatelstva a na druhé straně ponechávají dostatečný prostor pro výběr vhodného vzdělávacího programu dle osobních potřeb. Široce jsou uplatňovány také daňové odpočty odpovídající nákladům vynaloženým na vzdělávání. V některých zemích je legislativou ustanoveno právo na placenou dovolenou na vzdělávání.

Je zřejmé, že faktory a situace, které ovlivňují účast dospělých ve vzdělávání, jsou vzájemně podmíněné. Ucelený **model souvislostí** podala ve svých studiích P. Cross (Chain response-model). Model chápe jednotlivce jako výchozí bod rozhodování o účasti ve vzdělávání, ve kterém hrají roli dva základní momenty a to sebehodnocení a postoje. Postoje mají většinou velmi úzkou vazbu na dosaženou úroveň vzdělání a také na charakter zaměstnání, tj. na to, jakou profesi člověk vykonává a jakou

úroveň pracovní pozice zastává. Tyto vnitřní postoje faktory se promítají do formulace osobních cílů a očekávání, které jsou ovšem také ovlivněny určitou životní situací, s kterou je jedinec konfrontován v různých fázích svého života. Vnější podmínky pak vytvářejí určité příležitosti či bariéry a tyto mohou rovněž podstatně modifikovat původní záměry týkající se účasti ve vzdělávání. Jednotlivé elementy jsou pojímány jako na sebe navazující články řetězu, které ovšem mají i svou zpětnou vazbu. Model faktorů a souvislostí, které ovlivňují zapojení jedince do dalšího vzdělávání je možno znázornit následovně:

Obrázek 1. Řetězec faktorů ovlivňující účast v dalším vzdělávání



Zdroj: Cross 1981, vlastní úpravy

Účast ve vzdělávání je výslednicí mnohostranného působení výše uvedených faktorů. V realitě však jsou některé vazby mezi faktory mnohem složitější, mohou mít kumulativní charakter, vedle lineárních vazeb existují i křížové souvislosti, atd. Je zřejmé, že na různé skupiny populace budou uvedené faktory a situace působit odlišně a odrazí se v různé intenzitě zapojení těchto skupin do dalšího vzdělávání. Důležitá v tomto ohledu je skutečnost, že cyklus je propojený a opakující se, tj. že další vzdělávání je nejen výsledkem tohoto procesu, ale že jeho realizace zároveň zvyšuje pravděpodobnost, že se jedinec bude dále vzdělávat i v budoucnu. Z tohoto hlediska je třeba si všimnout odlišností v přístupu k dalšímu vzdělávání mezi jednotlivými sociálními skupinami. Tak je možno vytipovat nedostatky, případně rostoucí zaostávání a okolnosti, které některé skupiny v přístupu k dalšímu vzdělávání znevýhodňují.

17.3 Účast na dalším vzdělávání

Ekonomické a sociální přínosy dalšího vzdělávání pro jednotlivce, zaměstnavatele i pro sociální klima ve společnosti jsou všeobecně uznávány. Z tohoto důvodu je středem pozornosti Evropské unie, OECD a dalších mezinárodních institucí průběžné

monitorování a vyhodnocování míry účasti populace v dalším vzdělávání v jednotlivých zemích umožňující porovnávat úspěšnost strategií a politik v oblasti celoživotního vzdělávání mezi členskými státy. Statistický úřad Evropské Unie Eurostat metodicky řídí a koordinuje několik pravidelných šetření, která jsou realizována statistickými úřady v jednotlivých státech²⁶⁰ (viz Box 1). Na základě těchto šetření si lze udělat představu, jak si stojí česká populace ve srovnání s ostatními zeměmi v Evropě a zda má česká populace srovnatelné podmínky jako její evropské protějšky, resp. jakým bariérám čelí.

Box 1. Přehled šetření Eurostatu týkajících se dalšího vzdělávání dospělých

Šetření dalšího vzdělávání dospělých (Adult Education Survey - AES)

Šetření probíhá jednou za čtyři roky (poslední v roce 2011) mezi dospělou populací 25-64 let. Respondenti jsou dotazováni na vzdělávání, které absolvovali v posledních 12 měsících předcházejících datu šetření. Kromě sociodemografických charakteristik respondentů bylo zjišťováno jejich zapojení do aktivit formálního či neformálního vzdělávání, získávání znalostí a dovedností prostřednictvím informálního učení, jejich jazyková vybavenost, počítačová gramotnost či účast na kulturním životě a zájem o četbu knih a novin.

Výběrové šetření pracovních sil (Labour Force Survey LFS)

Šetření je prováděno čtvrtletně na vzorku dospělé populace (25-64 let). Šetření je primárně zaměřeno na postavení na trhu práce, avšak obsahuje dotaz na účast v dalším vzdělávání v posledních čtyřech týdnech předcházejících šetření.

Šetření dalšího odborného vzdělávání zaměstnaných osob (Continuing Vocational Training Survey - CVTS)

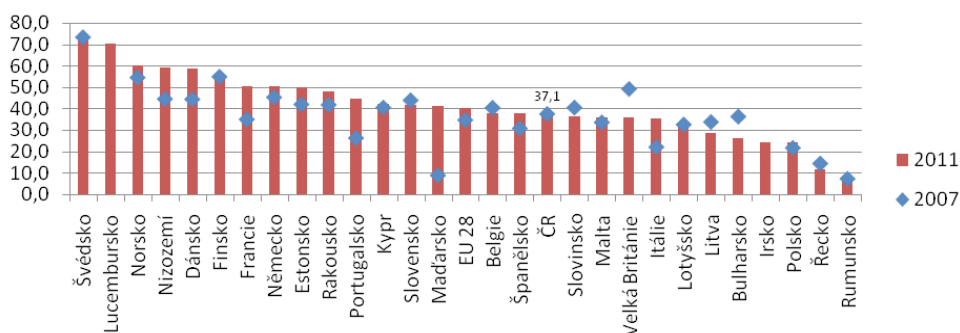
Šetření se koná pravidelně v šestiletých intervalech v členských a kandidátských zemích EU (poslední v roce 2011). Šetření jsou realizována na podnicích s deseti a více zaměstnanci ve vybraných odvětvích (nejsou zahrnuty podniky působící v odvětví zemědělství, myslivost, lesnictví; rybolov a chov ryb; veřejná správa a obrana; vzdělávání; zdravotnictví a sociální péče; činnosti domácností a exteritoriální organizace a instituce). Podniky jsou dotazovány na rozsah a formy vzdělávání zaměstnanců, důvody proč zaměstnanec nevzdělával, provozování vzdělávacích středisek, spolupráci se školami, úroveň a systematickosti opatření rozvoje lidských zdrojů v podniku.

Zapojení dospělé populace do dalšího vzdělávání v ČR je podle šetření AES mírně pod průměrem zemí EU (v roce 2011 to bylo 37 % oproti cca 40 % průměru EU). Situace v ČR byla sice příznivější než ve většině ostatních nových členských států a rovněž vyšší než např. v Itálii a Řecku, ale za zeměmi s tradičně rozvinutým systémem dalšího vzdělávání, jako jsou severské země a Nizozemí, zaostává česká populace

²⁶⁰ Vedle toho jsou realizována další šetření jinými mezinárodními organizacemi, která buď pravidelně nebo ad hoc přinášejí kromě jiného také dílčí informace o účasti populace v dalším vzdělávání (např. EWCS, PIAAC).

stále velmi výrazně. Ve vyspělých zemích je rovněž patrný trend ke zvyšování účasti na vzdělávání, zatímco v ČR se projevuje spíše stagnace. Do celkově nižší míry se promítá jak nízká účast na formálním, tak neformálním vzdělávání (viz graf 1).

Graf 1. Účast populace 25-64 let na dalším vzdělávání



Zdroj: Eurostat, AES 2011

17.3.1 Účast na dalším formálním vzdělávání

Pokud se týče **dalšího formálního vzdělávání**, které je zakončeno získáním daného kvalifikačního stupně potvrzeného příslušným certifikátem, resp. titulem, může být toto vzdělávání nabízeno všemi typy a stupni škol v podobě programů organizovaných jinými než denní formou výuky. Tyto formy (večerní, dálková, distanční forma) umožňují dospělým skloubit studijní povinnosti s docházkou do zaměstnání. Studium dospělých na středních školách bylo v ČR poměrně rozšířené v minulosti, v současné době se však vzhledem k tomu, že většina populace již dosáhla středního vzdělání v rámci počátečního studia, jeho význam pro další vzdělávání v dospělém věku již snižuje. Nabízí jej zhruba třetina středních škol a jeho největší část tvoří programy nástavbového studia pro zájemce, kteří již získali výuční list a chtějí si doplnit maturitní vzdělání. Kromě nástavbového studia je od roku 2006 otevřena i možnost pro osoby, které již získaly maturitní vzdělání v určitém oboru vstoupit do zkráceného 1-2 letého studia a získat buď druhou maturitu v jiném oboru či výuční list.

Nabídka dalšího vzdělávání na vyšších odborných a na vysokých školách v ČR se prudce zvyšovala od první dekády tohoto století v souvislosti s výraznou poptávkou po terciárním studiu dospělých, kteří v minulosti v rámci svého počátečního vzdělávání neměli k tomuto studiu příležitost. Podíl studujících dálkového studia ve srovnání se studenty denního studia tvoří na vyšších odborných školách kolem 40 % a na vysokých školách na bakalářských oborech rovněž cca 40%, avšak na navazujících magisterských programech distanční a kombinované formy studia převažují. Je z toho zřejmé, že těchto forem využívají nejen dospělí ve vyšším věku, ale i mladá

populace, která upřednostňuje po ukončení bakalářského stupně vstup na trh práce a zajištění výdělků a studium dokončuje distanční formou.

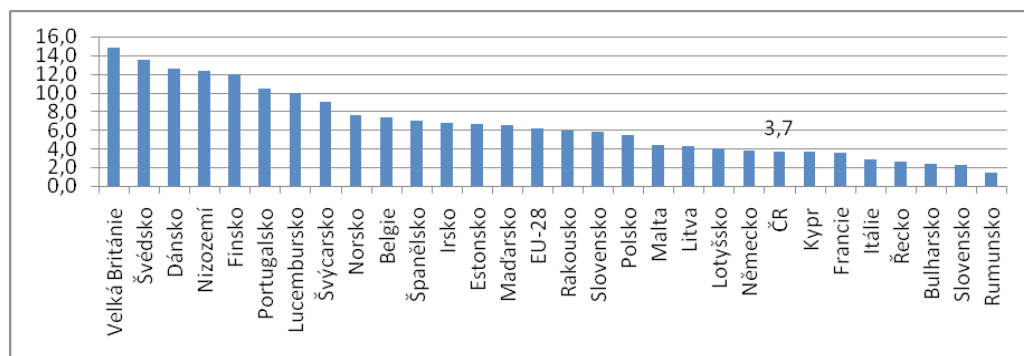
Nevýhodou dalšího formálního vzdělávání je jeho poměrně značná časová náročnost, zejména to platí pro ČR, kdy jsou večerní a distanční programy zpravidla delší než denní studium. Přesto však lze, jak ukazují příklady vyspělých, např. severských zemí, vytvořit podmínky pro to, aby studium bylo co možná nejkratší a nejefektivnější. Podstatným rysem dalšího formálního vzdělávání v těchto vyspělých zemích je, že programy jsou organizovány modulárně a jsou velmi flexibilní. Umožňují studium zaměřit na moduly, které jsou skutečně potřebné pro studenta. Zároveň je při vstupu do vzdělávacího programu vždy uplatňováno ověření a uznání výsledků již dosažených znalostí a předchozí nabyté praxe, které umožňuje i zkrátit nezbytný čas na doplnění vzdělání, neboť student nemusí ty části programu, které již ovládá, znovu absolvovat. Proto většina studentů studuje podle individuálního plánu. Čím víc je proces validace předchozího učení decentralizován, tím je studium pružnější. V tomto ohledu jsou Švédsko spolu s Nizozemím hodnoceny jako země, kde jsou tyto procesy nejvíce rozšířeny v Evropě. Individualizace obsahu a všeobecně rozšířené využívání on-line nástrojů pro studium dělá tyto vzdělávací programy atraktivními.

Vysokou účast ve formálním vzdělávání mezi celkovou populací vykazuje Velká Británie, Skandinávské země a země Beneluxu (viz graf 2). Důvodem je zde především kvalitní institucionální zázemí a propracovaná škála nástrojů podpory formálního vzdělávání dospělých, přičemž v případě Velké Británie hraje roli i rozdílnost vzdělávacího systému²⁶¹. Mimo zajištění koordinace a plynulosti financování vzdělávání z veřejných zdrojů hrají roli také četné a značně efektivní programové iniciativy vlád v podobě obecných strategií na zapojení dospělých osob do vzdělávání či specifických programů na podporu vzdělávání určitých skupin osob (např. s nízkou kvalifikací).

V České republice se procesy flexibilizace formálního vzdělávání dospělých prosazují se značným zpožděním a nedůsledně. Již sice existuje zákon o uznávání výsledků neformálního vzdělávání, avšak plné fungování všech podmínek ještě zdaleka není zajištěno, modularizace vzdělávacích programů není uplatňována a praxe škol, pokud se týče individualizace studia a uznávání výsledků předchozího učení, je velmi konzervativní. Tyto podmínky se pak v ČR odrážejí v poměrně řídké účasti dospělých osob ve formálním vzdělávání, která podstatně zaostává za evropským průměrem a je zhruba třikrát nižší než v severských zemích (viz graf 2).

²⁶¹ Velká Británie vykazuje vysokou úroveň dalšího formálního vzdělávání a relativně nižší účast v neformálním vzdělávání, což je do značné míry ovlivněno národním kvalifikačním rámcem, který je bohatě strukturován zejména v nižších kvalifikačních patrech a zařazuje i kratší programy v oblasti čtenářské a matematické gramotnosti pod formální vzdělávání.

Graf 2 - Účast na dalším formálním vzdělávání (populace 25-64 let, rok 2011)

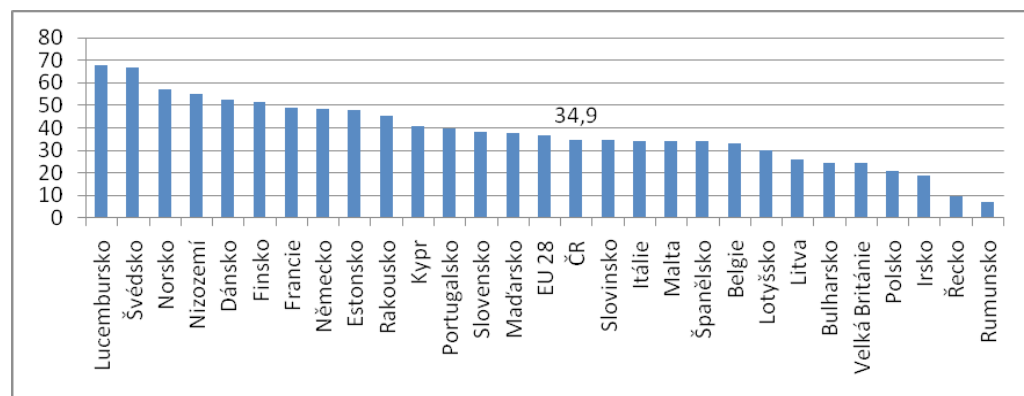


Zdroj: Eurostat, AES 2011

17.3.2 Neformální další vzdělávání

Neformální vzdělávání tvoří rozsahem daleko významnější část dalšího vzdělávání ve srovnání se vzděláváním formálním a až na výjimky (např. Velká Británie) se v evropských zemích podílí na jeho rozsahu až z 90 %. Ve většině zemí je také nejrychleji rostoucí složkou účasti v dalším vzdělávání. Nejvíce se lidé účastní kurzů neformálního vzdělávání v Lucembursku, v severských zemích, Německu a Francii, kde se takto vzdělává zhruba polovina až tři čtvrtiny dospělých příslušného věku. Česká republika se pohybuje s 35 % kolem průměru EU 28 (37 %), avšak podstatné je, že v poslední době účast populace v neformálním vzdělávání stagnuje, zatímco v Evropě dochází v průměru k jejímu postupnému růstu (viz graf 3).

Graf 3 - Účast v dalším neformálním vzdělávání (populace 25-64 let, rok 2011)



Zdroj: Eurostat, AES 2011

Výrazná většina aktivit neformálního vzdělávání (82 %) souvisela s pracovním životem a byla motivována získáním kvalifikace, která je předpokladem pro výkon profese, zvýšením pracovní výkonnosti či zlepšením postavení na trhu práce a zájmem o studovanou oblast. Míra, v jaké se zapojují jednotlivé sociální skupiny do dalšího

vzdělávání, se velmi liší a tyto nerovnosti se projevují ve všech zemích. Nejméně se vzdělávají lidé se základním vzděláním, osoby v předdůchodovém věku, matky na mateřské a rodičovské dovolené, nezaměstnaní a lidé s nízkými příjmy. Ze zaměstnaných se pak vzdělávají nejméně lidé v kvalifikačně méně náročných profesích. Nejsilnější vliv na míru účasti v neformálním vzdělávání má úroveň dosaženého vzdělání, resp. dosažená kvalifikace. Empirická data za všechny země prokazují, že ve vzdělávání platí pravidlo „nabalující se sněhové koule“, avšak rozdíly v účasti mezi odlišně kvalifikovanými skupinami v České republice jsou jedny z nejvyšších v Evropě. Nejvíce se zapojují do dalšího neformálního vzdělávání osoby s terciárním vzděláním²⁶², v ČR se dále vzdělává téměř 59 % z nich, což je mírně nad průměrem EU-28 (56 %). Jejich šance na další vzdělávání je několikanásobně větší ve srovnání s osobami, které dosáhly středního nebo jen základního vzdělání. V evropských zemích činí rozdíl mezi osobami s nejvyšší a nejnižší kvalifikační úrovní zhruba trojnásobek, v ČR je to dokonce šestkrát více. Tyto nerovnosti by měly být cílenou politikou dalšího vzdělávání odstraňovány nebo alespoň zmenšovány, neboť právě u osob, které absolvovaly pouze základní školu, je zvláště žádoucí, aby si zvýšily nebo alespoň rozšířily svou kvalifikaci v průběhu dospělosti.

Neformální vzdělávání je většinou zabezpečováno soukromými institucemi, které se sdružují do různých asociací. V některých případech je poskytováno veřejnými nebo neziskovými organizacemi nebo podnikovými vzdělávacími zařízeními. Soukromí vzdělavatelé fungují na tržních principech, ale často je jejich činnost podporována různými dotačními programy, do kterých se zapojují. V České republice působí v současnosti kolem patnácti tisíc právnických a fyzických osob uvádějících poskytování služeb v oblasti dalšího neformálního vzdělávání. Souhrnné informace o rozsahu jejich nabídky nejsou k dispozici, neboť existuje velká heterogenita vzdělavatelů od škol různých typů přes soukromé vzdělávací instituce různých velikostí až po různé asociace či sdružení. Zatímco nabídka soukromých vzdělávacích institucí nevyžaduje další vysvětlení, v případě nabídky kurzů neformálního vzdělávání školami, je třeba zdůraznit, že se jedná o jiné vzdělávací programy, než jsou poskytovány v rámci formálního vzdělávání (včetně dalšího formálního vzdělávání). Od roku 2004 je na základě školského zákona (zákon č. 561/2004 Sb.) umožněno středním a vyšším odborným školám poskytovat kromě školních vzdělávacích programů i kurzy odborné, kurzy jednotlivých předmětů nebo ucelených částí učiva nebo jiné specializační kurzy. Tyto kurzy nevedou k získání stupně vzdělání a školy je poskytují za úplat. Podobně vysoké školy mohou na základě zákona o vysokých školách (111/1998 Sb.) realizovat za úplatu programy celoživotního vzdělávání, které nevedou k získání vysokoškolského titulu.

²⁶² V ČR je do tohoto stupně vzdělání zařazováno absolvování bakalářského, magisterského nebo doktorského studia na vysoké škole a také absolvování vyšší odborné školy.

Součástí dalšího neformálního vzdělávání je také **vzdělávání v podnicích**. Podniky ke školení svých zaměstnanců využívají buď vlastní vzdělávací střediska, nebo využívají služeb různých vzdělávacích institucí (soukromých i veřejných). V mnoha vyspělých evropských zemích se v podnikovém vzdělávání angažují také odbory nebo profesní svazy. Na základě dat zjištěných v rámci šetření CVTS 4 (viz Box 1) se podíl podniků, které poskytují kurzy dalšího vzdělávání svým zaměstnancům na celkovém počtu všech podniků, pohybuje v průměru evropských zemí kolem 56%, přičemž minimální výše tohoto podílu činila 16 % (Rumunsko) a maximální výše 76 % (Švédsko). Česká republika se sice se svým podílem ve výši 62 % pohybuje dosti významně nad průměrem EU, avšak za nejmypělejší částí Evropy zaostává.

17.4 ORGANIZAČNÍ A LEGISLATIVNÍ ÚPRAVA DALŠÍHO VZDĚLÁVÁNÍ V ČR

Na národní úrovni sehrávají v ČR klíčovou roli z hlediska rozvoje a zabezpečování dalšího vzdělávání dvě ministerstva, a sice Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy a Ministerstvo práce a sociálních věcí. **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy** legislativně upravuje oblast dalšího vzdělávání a uznávání profesního vzdělávání, prostřednictvím tvorby strategií stanovuje základní rozvojové cíle dalšího vzdělávání a nástroje k jejich dosažení, stanovuje pravidla financování dalšího vzdělávání, koordinuje činnosti všech orgánů účastnících se procesu uznávání výsledků dalšího vzdělávání, akredituje instituce oprávněné k poskytování rekvalifikačního vzdělávání zajišťovaného prostřednictvím úřadů práce. **Ministerstvo práce a sociálních věcí** je zodpovědné za státní politiku zaměstnanosti, jejíž nedílnou součástí je rekvalifikační vzdělávání. Důležitou roli v zabezpečování dalšího vzdělávání sehrávají i ostatní ministerstva, jedná se například o **Ministerstvo kultury**, které jako zřizovatel knihoven, muzeí, galerií ovlivňuje zejména nabídku dalšího vzdělávání poskytovaného těmito institucemi. Jednotlivá ministerstva v rámci své působnosti sehrávají také důležitou roli v procesech uznávání výsledků dalšího vzdělávání, kterým se budeme věnovat v další části této kapitoly. Podpora dalšího vzdělávání spadá i do samostatné působnosti krajů a obcí, jejichž povinností je pečovat o všestranný rozvoj svého území a potřeby svých občanů.

Přes rostoucí význam dalšího vzdělávání není tato oblast v ČR na rozdíl od celé řady dalších zemí legislativně jednoznačně upravena, neexistuje zákon o dalším vzdělávání, ale další vzdělávání či vzdělávání dospělých je upraveno několika zákony. Formální vzdělávání je upraveno školským zákonem a zákonem o vysokých školách, neformální vzdělávání je upraveno ve vazbě na jeho charakter. Neformální vzdělávání je upraveno ve vazbě na poskytovatele. Vzdělávání zabezpečované podniky se řídí zákoníkem práce, u těch profesí, jejichž výkon je spojen s povinností dále se vzdělávat se další

vzdělávání řídí specifickými legislativními normami. Jedná se např. o pedagogy, lékaře, nelékařské profese, sociální pracovníky, řidiče apod. Vzdelávání dospělých je zabezpečováno také úřadem práce jako rekvalifikační vzdělávání, které je upraveno zákonem o zaměstnanosti. Vzdelávání nabízené rozdílnými soukromými vzdělávacími subjekty není legislativně upraveno a záleží na rozhodnutí jednotlivce, zda a jakou instituci a jakou konkrétní nabídku si vybere. Důležitým mezníkem z hlediska dalšího vzdělávání bylo přijetí zákona o ověřování a uznávání výsledků dalšího vzdělávání.

17.4.1 Formální vzdělávání

Možnost dosažení středoškolského a vyššího odborného vzdělání po vstupu na trh práce je v obecné poloze zakotvena ve **školském zákoně** (č. 317/2008 Sb.) tím, že kromě denního vzdělávání je vymezena i večerní, distanční a kombinovaná forma vzdělávání, tedy formy, které umožňují skloubit studijní a pracovní povinnosti. Tyto formy vzdělávání, které budeme v dalším textu označovat souhrnně jako ostatní formy vzdělávání jsou zákonem definovány následujícím způsobem (§ 25):

- večerní forma – „výuka organizovaná pravidelně několikrát v týdnu v rozsahu 10 až 18 hodin týdně v průběhu školního roku zpravidla v odpoledních a večerních hodinách“;
- dálková forma – „samostatné studium spojené s konzultacemi v rozsahu 200 až 220 konzultačních hodin ve školním roce“;
- distanční forma – „samostatné studium uskutečňované převážně nebo zcela prostřednictvím informačních technologií, popřípadě spojené s individuálními konzultacemi“.

Důležité je, že vzdělání dosažené ve všech formách je rovnocenné, shodný je i způsob ukončení vzdělání a příslušné osvědčení (vysvědčení o závěrečné zkoušce, vysvědčení o závěrečné zkoušce a výuční list, vysvědčení o maturitní zkoušce, vysvědčení o absolutoriu a diplom absolventa vyšší odborné školy). Vzdelávání poskytované ostatními formami mohou zabezpečovat všechny druhy středních škol, doba studia může být maximálně o jeden rok delší než v denní formě. Zájemci o studium musí splnit určité předpoklady, kterými je požadovaná úroveň doposud dosaženého vzdělání, a dále musí vyhovět podmínkám pro přijetí, jejichž obsah a formu stanovuje ředitel příslušné školy. Pouze na jeho rozhodnutí závisí, zda uchazeč musí složit přijímací zkoušku, absolvovat individuální pohovor či zda bude přijetí automatické. Ředitel školy také rozhoduje o přijetí uchazeče do vyššího ročníku střední školy, a to na základě posouzení podkladů o předchozím vzdělávání, kdy pro ověření znalostí nabytých v předchozích letech může stanovit také vykonání zkoušky.

Studium na **vysokých školách** je upraveno zákonem č. 111/1998 Sb., o vysokých školách. Pro osoby, které si z různých důvodů nemůžou dovolit studovat v prezenční formě, je určeno distanční nebo kombinované studium. Přesné vymezení, jak je distanční a kombinované studium organizováno je plně v kompetenci jednotlivých škol. Obvykle je distanční forma založena na samostatném studiu s využitím ICT. V průběhu semestru bývá organizováno i osobní setkání studentů s vyučujícími, ať již z důvodů konzultačních, za účelem zkoušky či obhajoby semestrální práce nebo z administrativních důvodů. Kombinovaná forma v sobě zahrnuje prvky prezenčního a distančního studia.

Pro účast v dalším formálním vzdělávání jsou důležité i podmínky, které zájemcům či účastníkům tohoto vzdělávání vytváří zaměstnavatel. **Zákoník práce** (č. 262/2006 Sb.) ukládá zaměstnavatelům pečovat o odborný rozvoj zaměstnanců. Jednou z forem tohoto odborného růstu je i zvýšení kvalifikace, které je spojeno s dosažením vyššího stupně vzdělání zaměstnance, tedy obvykle se středoškolským nebo terciárním formálním vzděláváním, které je v souladu s potřebou zaměstnavatele. Pokud je zvýšení kvalifikace v souladu s potřebou zaměstnavatele, má zaměstnanec nárok na pracovní volno s náhradou mzdy nebo platu ve výši průměrného výdělků. Jeho rozsah umožňuje jednak přímou účast na vyučování a jednak přípravu a vykonání příslušných zkoušek. Rozsah placeného pracovního volna závisí na typu zkoušky a pohybuje se v rozsahu od 2 do 40 pracovní dnů. Tyto úlevy mohou být upraveny také kolektivní smlouvou vyššího stupně, ve které mohou být stanoveny pro zaměstnance příznivější podmínky, než stanovuje příslušný právní předpis. Zaměstnavatel je oprávněn sledovat průběh a výsledky studia, a pokud se zaměstnavatel stal dlouhodobě nezpůsobilým pro výkon práce, pro kterou si zvyšuje kvalifikaci nebo neplní bez vážného důvodu svoje studijní povinnosti, může zastavit poskytování pracovních úlev. Práva a povinnosti obou stran, tedy zaměstnance a zaměstnavatele mohou být specifikována v kvalifikační dohodě.

17.4.2 Neformální vzdělávání

Neformální vzdělávání lze podle způsobu jeho zajištění a úhrady nákladů rozlišit na vzdělávání poskytované zaměstnavatelem, vzdělávání poskytované úřadem práce a vzdělávání, které si hradí účastník sám.

Neformální vzdělávání zabezpečované zaměstnavatelem

Jednu z nejdůležitějších součástí dalšího vzdělávání dospělých představuje **vzdělávání zabezpečované zaměstnavatelem**. Jak již bylo zmíněno dříve, zaměstnavateli zákoník práce ukládá v tomto ohledu určité povinnosti, určité povinnosti ukládá ovšem i zaměstnanci. Zaměstnanec je povinen soustavně si prohlubovat kvalifikaci, která je

nezbytná k výkonu jeho práce. Pokud zaměstnanec není ochoten absolvovat příslušné školení, které je zaměřeno na udržování, obnovování nebo prohloubení jeho kvalifikace, zaměstnavatel má právo mu účast uložit. Pokud zaměstnavatel přijímá do zaměstnání osoby bez kvalifikace, je zaměstnavatel povinen těmto zaměstnancům poskytnout zaučení či zaškolení. Pokud je to nezbytné, zaškolení či zaučení musí být poskytnuto i zaměstnanci, který je přeřazen na nové pracoviště nebo na nový druh práce. **Zaučení** je obvykle spojováno s převážně manuální prací, **zaškolení** s prací administrativního charakteru. Formu a rozsah určuje zaměstnavatel ve vazbě na charakter práce.

K samotnému odbornému rozvoji slouží **prohlubování kvalifikace**, zaměstnanec je povinen si svoji kvalifikaci, kterou potřebuje k vykonávání své práce prohlubovat, jinými slovy, zaměstnavatel může zaměstnanci účast na prohlubování kvalifikace nařídit. Prohlubování kvalifikace se obvykle děje účastí na různých kurzech, školeních. Účast na různých formách prohlubování kvalifikace, která je v zájmu zaměstnavatele, je pro zaměstnance bezplatná, pokud však požaduje finančně náročnější formu, než kterou mu nabízí zaměstnavatel, může se na nákladech spolupodílet. Vzhledem k tomu, že účast na prohlubování kvalifikace je považována za výkon práce, za celou dobu účasti mu náleží mzda nebo plat.

Výkon určitých profesí je spojen s povinností v určitých časových intervalech absolvovat příslušná školení nebo se **celoživotně vzdělávat**. Toto vzdělávání je vždy upraveno příslušnou legislativou. Příkladem celoživotního vzdělávání je vzdělávání v lékařských povoláních (zákon č. 95/2004) a vzdělávání nelékařských zdravotnických pracovníků (zákon č. 96/2004, § 54), další vzdělávání sociálních pracovníků (zákon č. 108/2006), pedagogických pracovníků (zákon 563/2004), úředníků územně samosprávných celků (zákon č. 312/2002) atd. Příslušná ministerstva, pod která tyto profese spadají, mají buď přímo svá rezortní vzdělávací pracoviště, ve kterých se vzdělávání uskutečňuje, nebo obsah vzdělávání kontrolují prostřednictvím udělovaných akreditací specifickým vzdělávacím programům.

Dalším příkladem neformálního vzdělávání, které je povinné a je zabezpečované zaměstnavatelem, je vzdělávání, jehož cílem je **zajištění bezpečnosti** při výkonu profese. Tato povinnost opět vyplývá ze zákoníku práce a ze zákona o zajištění dalších podmínek bezpečnosti a ochrany zdraví při práci (zákon 309/2006 Sb.). Obdobně působí i vyhláška o požární prevenci (vyhláška 426/2005 Sb.). Kromě toho jsou různými vyhláškami stanovena další požadovaná školení pro pracovníky na pracovištích, která jsou z hlediska bezpečnosti zvýšeně riziková (doprava, stavebnictví, doly, elektrotechnika, apod.).

Neformální vzdělávání zabezpečované úřadem práce

Úřady práce v rámci aktivní politiky zaměstnanosti zabezpečují tzv. rekvalifikační vzdělávání, tedy vzdělávání, které má usnadnit jednotlivcům nalézt nebo změnit zaměstnání. Je zaměřeno na osvojení si takových teoretických znalostí a praktických dovedností, po kterých je na trhu práce poptávka, nebo po kterých se očekává zvýšená poptávka v blízké budoucnosti. Rekvalifikačního vzdělávání se může účastnit kdokoli, úhradu nákladů spojených s rekvalifikací však mohou za určitých podmínek získat pouze uchazeči o zaměstnání nebo zájemci o zaměstnání, tedy osoby nezaměstnané (uchazeči o zaměstnání) či zaměstnané (zájemci o zaměstnání), které jsou v evidenci na úřadu práce. Rekvalifikace zabezpečované prostřednictvím úřadů práce se řídí zákonem o zaměstnanosti (č. 435/2004 Sb.).

Rekvalifikace se uskutečňuje na základě **dohody** uzavřené mezi úřadem práce a uchazečem nebo zájemcem o zaměstnání a je zajišťována krajskou pobočkou podle místa bydliště uchazeče nebo zájemce. Dohoda je písemná a vedle údajů vymezujících zaměření, způsob a dobu rekvalifikace stanoví další závazky účastníka rekvalifikace a úřadu práce. Při určování obsahu a rozsahu rekvalifikace se vychází z dosavadní kvalifikace, zdravotního stavu, schopností a zkušeností osoby, která má být rekvalifikována. Pokud účastník rekvalifikace bez vážných důvodů rekvalifikaci neukončí, musí uhradit plné náklady spojené s jeho rekvalifikací. Tato povinnost se vztahuje i na případ, kdy po absolvování rekvalifikace jednotlivec bez udání závažných důvodů nenastoupí do zaměstnání, na které byl rekvalifikován a které mu bylo úřadem práce nabídnuto. Aby nedocházelo ke zneužívání možnosti bezplatné rekvalifikace, aby se jednotlivec nestal tzv. profesionálním rekvalifikantem, je zákonem o zaměstnanosti stanovena maximální částka na jednoho uchazeče nebo zájemce o zaměstnání. Tato částka nesmí ve tříletém kontinuálním období přesáhnout 50 000 Kč.

Osoby, které jsou nezaměstnané déle než dva měsíce, jsou do určité míry k rekvalifikačnímu vzdělávání **finančně motivovány**. Po období rekvalifikace je pobírána podpora v rekvalifikaci ve výši 60 % průměrného měsíčního výdělku, zatímco podpora v nezaměstnanosti během třetího a čtvrtého měsíce dosahuje pouze 50 % a po zbývající podpůrní dobu 45 % průměrného měsíčního výdělku.

Uchazeči nebo zájemci o zaměstnání si mohou i **sami vybrat** rekvalifikační kurz i rekvalifikační zařízení, ve kterém budou teoretickou nebo praktickou přípravu absolvovat. Pokud má být tato rekvalifikace uhrazena úřadem práce, nezbytným předpokladem je, aby úřad práce uchazeči o zaměstnání vydal před samotným zahájením rekvalifikace potvrzení, že po doložení úspěšného absolvování kurzu rekvalifikační kurz uhradí. Toto potvrzení úřad vydá na základě posouzení uplatnitelnosti získané kvalifikace na trhu práce, zda po příslušné kvalifikaci je na místním trhu práce poptávka a toho, zda zvolená rekvalifikace vyhovuje zdravotnímu stavu uchazeče. Zájemci je pak uhrazena cena do určité stanovené výše, pokud je skutečná cena vyšší,

rozdíl si musí uchazeč uhradit sám. I pokud je účastníkovi rekvalifikačního kurzu uhrazena plná výše kurzovního, je zřejmé, že možnost individuální volby rekvalifikace je dostupná pouze pro ty, které úhrada kurzovního finančně nezatíží, i když pouze dočasně.

Rekvalifikační vzdělávání může svým zaměstnancům zabezpečit i **zaměstnavatel ve spolupráci s úřadem práce**. Jeho cílem je vybavit zaměstnance takovými znalostmi a dovednostmi, které jim zajistí další pracovní uplatnění u daného zaměstnavatele. Náklady na tuto rekvalifikaci jsou na základě písemné dohody mezi zaměstnavatelem a příslušným úřadem práce hrazeny úřadem práce, jedná se pouze o náklady spojené bezprostředně s realizací příslušného kurzu. Rekvalifikace se obvykle uskutečňuje v pracovní době a zaměstnanci za dobu, po kterou se rekvalifikace účastní, náleží náhrada mzdy ve výši průměrného výdělku. Tuto část nákladu na rekvalifikaci nese zaměstnavatel.

Rekvalifikace mohou provádět pouze zařízení, která mají odpovídajícím způsobem akreditovaný vzdělávací program, nebo škola v rámci oboru vzdělání, který má zapísaný v rejstříku škol a školských zařízení, nebo vysoká škola v rámci akreditovaného studijního programu. Mimoškolským institucím uděluje příslušnou akreditaci za splnění určitých podmínek MŠMT nebo věcně příslušná ministerstva, pokud jde o specifické vzdělávání např. pro nelékařská zdravotnická povolání, pro práci v sociálních službách, elektrotechnice, pro obsluhu stavebních strojů apod. Akreditace se rekvalifikačnímu zařízení uděluje na dobu 3 let, během tohoto období mu však může být odejmuta, pokud není dodržován akreditovaný vzdělávací program nebo není zabezpečována odpovídající úroveň vzdělávání.

Od roku 2009, kdy došlo k legislativní úpravě a propojení realizace rekvalifikačních programů s Národní soustavou kvalifikací, získávají účastníci rekvalifikací získat celostátně platné osvědčení o profesní kvalifikaci (viz dále).

17.5 UZNÁVÁNÍ VÝSLEDKŮ DALŠÍHO VZDĚLÁVÁNÍ

Důkazem toho, že společnost uznává význam dalšího vzdělávání, je přijetí zákona o ověřování a uznávání výsledků dalšího vzdělávání (č. 179/2006 Sb.). Tento zákon reflektuje skutečnost, že značnou část dovedností lidé získávají během výkonu své profese nebo průběžným doplňováním a aktualizací znalostí, které v současné době výkon dané profese vyžaduje.

Podle zákona o uznávání výsledků dalšího vzdělávání si zájemce může nechat ověřit a uznat znalosti a dovednosti odrážející různou míru komplexnosti. Jedná se o

- profesní kvalifikaci a/nebo
- úplnou profesní kvalifikaci.

Profesní kvalifikace je definována jako odborná způsobilost dané osoby vykonávat určitou pracovní činnost nebo dílčí soubor pracovních činností v určitém povolání. Jedná se např. o přípravu pokrmů studené kuchyně, která představuje pouze část pracovních činností vykonávaných v rámci povolání kuchař. Vedle toho je vymezena úplná profesní kvalifikace, která je komplexnější a zahrnuje všechny pracovní činnosti v určitém povolání.

Úplná profesní kvalifikace (např. kuchař, elektrikář) se skládá většinou z několika profesních kvalifikací a je spojena s určitou vzdělanostní úrovní, tj. jejím přidělením lze zároveň získat i osvědčení o dosaženém stupni vzdělání (výuční list, maturita, absolutorium, vysokoškolský diplom).

Seznam profesních i úplných profesních kvalifikací, které jsou podle tohoto zákona definovány a uznávány, je schvalován Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy a je zveřejňován v Národní soustavě kvalifikací. Aktuální podoba Národní soustavy kvalifikací je přístupná na webové stránce www.narodni-kvalifikace.cz. Zatím je naplněna především pro kvalifikace spojené zejména se středoškolskou úrovní vzdělání.

17.5.1 Institucionální zabezpečení ověřování a uznávání výsledků dalšího vzdělávání

Hlavní odpovědnost za fungování systému má Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (MŠMT), které schvaluje, aktualizuje a vydává seznam profesních kvalifikací v podobě Národní soustavy kvalifikací a koordinuje činnost autorizujících orgánů. **Autorizujícími orgány** jsou ústřední správní úřady, zejména ministerstva. Tyto udělují autorizaci, tj. povolení k provádění ověřování a k vydávání osvědčení o profesních kvalifikacích zájemcům v oblastech, které patří do jejich kompetence. Např. pro průmyslové činnosti je to Ministerstvo průmyslu a obchodu, pro zdravotnické činnosti Ministerstvo zdravotnictví, pro činnosti v oblasti cestovního ruchu je to Ministerstvo pro místní rozvoj apod. Autorizující orgány kontrolují dodržování podmínek pro ověřování profesních kvalifikací a na základě toho mohou prodloužit či odejmout autorizaci. Jsou rovněž odpovědné za evidenci provedených zkoušek a vydaných osvědčení, spolupracují také na přípravě a aktualizaci kvalifikačních a hodnotících standardů v oblasti své působnosti.

Subjekt, kterému je po splnění stanovených podmínek uděleno povolení k výkonu ověřování, je tzv. **autorizovanou osobou**. Vzhledem k tomu, že ověřování profesních znalostí a dovedností je činnost vysoce odborná, může ji vykonávat pouze osoba s dostatečnou úrovní kvalifikace a zkušeností v daném oboru. Navíc musí prokázat adekvátní technické a jiné vybavení, které je nezbytné k ověření příslušné kvalifikace v souladu se stanovenými hodnotícími standardy. Autorizovanou osobou může být instituce, např. škola, firma, profesní sdružení, odborná společnost, komora zaměstnavatelů či profesní komora, zájmové a profesní sdružení, apod. nebo jednotlivec, který prokáže příslušné odborné předpoklady a technické zázemí. Autorizované osoby

s ohledem na svou specializaci mohou rovněž navrhovat kvalifikační a hodnotící standardy.

17.5.2 Ověřování výsledků dalšího vzdělávání

Ověřování výsledků dalšího vzdělávání probíhá na základě kvalifikačních a hodnotících standardů stanovených pro každou profesní kvalifikaci. Samotné ověřování má formu zkoušky.

Kvalifikační standard představuje strukturovaný popis všech požadavků na příslušnou kvalifikaci. Každý z těchto požadavků je nejen vymezen po obsahové stránce, ale je také vždy stanovena úroveň obtížnosti od 1 do 5, na jaké je třeba danou dovednost zvládnout.

Hodnotící standardy představují soubor kritérií, organizačních a metodických postupů, které musí být dodržovány pro ověření odborné způsobilosti vykonávat určitou pracovní činnost. **Tyto standardy vymezují rozsah** konkrétních znalostí a dovedností, které musí uchazeč demonstrovat, přičemž je také stanoven způsob jejich přezkoušení, tj. zda postačí slovní vysvětlení nebo je požadováno i praktické předvedení těchto dovedností. Je rovněž stanovena doba trvání zkoušky. Pro zajištění náležitého průběhu zkoušky jsou u každého hodnotícího standardu uvedeny požadavky na odbornou způsobilost autorizované osoby a požadavky na materiálně-technické zázemí zkoušky.

Zkouška probíhá před autorizovanou osobou a zkoušejícím může být jednotlivec nebo zkušební komise. Zkoušku profesní kvalifikace může složit jakýkoli zájemce, určité omezení platí pouze pro osoby do 18 let, které mohou složit zkoušku pouze v případě, že se účastnily rekvalifikačního programu organizovaného úřadem práce. Toto pravidlo je nastaveno proto, aby mladiství i nadále dávali přednost systematické školní docházce, tedy formálnímu vzdělávání před vzděláváním neformálním. Zkouška je veřejná, a proto každá autorizovaná osoba má povinnost zveřejňovat termíny všech zkoušek na internetu.

Složení zkoušky je **zpoplatněno**. Výše úhrady za zkoušku vychází z kvalifikovaného odhadu nákladů na zkoušku, které zahrnují mzdové náklady autorizovaných osob a jejich eventuálních asistentů, spotřebu materiálů potřebných k demonstraci dovedností, poplatků za použití technických zařízení a režijní náklady. Konkrétní výši ceny za provedení zkoušky si mohou stanovit jednotlivé autorizované osoby samostatně. Tato cena se však musí pohybovat v rámci rozpětí, které je stanoveno na základě výše uvedeného kvalifikovaného odhadu pro daný typ zkoušky a je uvedeno v hodnotícím standardu. Pokud byly uchazeči uznány některé části zkoušky, které již absolvoval v rámci jiné profesní kvalifikace, nemusí se již tyto části opakovat a cena se tím adekvátně sníží. V praxi často dochází k tomu, že zaměstnavatel hraří poplatky za zkoušky svých zaměstnanců. Je tomu tak zejména v případech, kdy má

zaměstnavatel zájem, aby jeho stávající zaměstnanci měli odpovídající osvědčení, např. změnil se zákonné podmínky pro výkon daného povolání. Náklady na vykonání zkoušky profesní kvalifikace je v příslušném zdaňovacím období možné odečíst od základu daně z příjmu. Konkrétní podmínky jsou uvedeny v zákoně o daních z příjmu fyzických a právnických osob.

17.5.3 Osvědčení o profesní kvalifikaci a úplné profesní kvalifikaci

Po úspěšném složení zkoušek obdrží uchazeč **osvědčení o získání profesní kvalifikace** jako oficiální úřední dokument s celostátní platností. Získat osvědčení o profesní kvalifikaci je jednodušší než získat úplnou profesní kvalifikaci. Zatímco jednotlivé profesní kvalifikace jsou ověřovány a osvědčení udělována autorizovanými osobami postupem, který byl popsán výše, v případě udělování úplných profesních kvalifikací je postup složitější. Důvodem je skutečnost, že získáním osvědčení o úplné profesní kvalifikaci se získává příslušný stupeň vzdělání, zatímco získáním osvědčení o profesní kvalifikaci nikoli.

K získání **úplné profesní kvalifikace** nestačí ověření o všech profesních kvalifikacích, ze kterých se úplná profesní kvalifikace skládá, ale je třeba složit na příslušné škole zkoušku, která je pro daný stupeň vzdělání předepsaná školským zákonem, tj. buď odbornou zkoušku na učilišti, maturitu na střední škole, absolutorium na vyšší odborné škole, nebo bakalářskou či magisterskou zkoušku na vysoké škole. Výhodou pro zájemce o udělení úplné kvalifikace tímto způsobem je skutečnost, že předepsanou zkoušku může složit, aniž by musel absolvovat školní vzdělávací program.

Osvědčením o profesní kvalifikaci musí být ukončovány také všechny **rekvalifikační kurzy zabezpečované úřady práce**, pokud se rekvalifikace týká oblasti, pro kterou v Národní soustavě kvalifikací existuje příslušná profesní kvalifikace. Tyto kurzy musí respektovat stanovená pravidla a postupy. Název rekvalifikace, učební plán, učební osnovy, profil absolventa i závěrečná zkouška musí naplňovat požadavky hodnotícího standardu příslušné profesní kvalifikace. Další podmínkou je dodržení minimálních hodinových dotací, které vzdělávací programy vedoucí k jednotlivým profesním kvalifikacím musí mít. Podmínkou také je, že po skončení vzdělávacího programu musí proběhnout zkouška podle hodnotícího standardu příslušné profesní kvalifikace, a to u autorizované osoby ve smyslu zákona č. 179/2006 Sb. V případě, že vzdělávací organizace statut autorizované osoby nemá, musí před zahájením programu uzavřít s příslušně autorizovanou osobou dohodu o závěrečném vyzkoušení frekvenciantů.

Dodržení těchto podmínek je důležité pro to, aby vzdělávací program získal akreditaci MŠMT a následně také pro účast vzdělavatelů ve výběrových řízeních Úřadu práce ČR na konání rekvalifikačních spojených se získáním finančních prostředků z aktivní politiky zaměstnanosti.

17.6 OTÁZKY A ÚKOLY

1. Jaké faktory ovlivňují účast v dalším vzdělávání a jaké mohou být jejich vzájemné souvislosti? Které z faktorů považujete za klíčové a proč?
2. Jak mohou institucionální faktory podnítit účast na dalším vzdělávání všeobecně a jaké nástroje by mohly být efektivní u různých sociálních skupin?
3. Jaké možnosti ke zvýšení stupně vzdělání má dospělá populace po vstupu na trh práce?
4. Jaké povinnosti má zaměstnavatel vůči svým zaměstnancům v oblasti dalšího vzdělávání?
5. Jaké jsou možnosti nezaměstnaných osvojit si znalosti a dovednosti požadované trhem práce?
6. Z jakých prvků se skládá systém ověřování a uznávání výsledků dalšího vzdělávání?
7. Představte si, že jste na obecním úřadu zodpovědní za vzdělávání dospělých. Pro jaké skupiny dospělé populace byste zajistili jaké vzdělávání (obsah, forma, čas, místo realizace vzdělávání). S jakou argumentací byste se na zastupitelstvu snažili prosadit financování těchto kurzů.
8. Představte si, že pracujete ve firmě jako personalista/personalistka. Vaším úkolem je zpracovat návrh kvalifikační dohody pro zaměstnance, který bude studovat bakalářský studijní program. Zvolte obor studia a pro zpracování návrhu využijte příslušných ustanovení zákoníku práce.
9. Popište na základě informací obsažených v Národní soustavě kvalifikací postup jednotlivce, který má zájem o uznání profesní kvalifikace lektor dalšího vzdělávání.
10. Jaká jsou podle vašeho názoru silná a slabá místa systému dalšího vzdělávání v České republice oproti ostatním evropským zemím. Které oblasti jsou dosud málo rozvinuty a jaká opatření byste doporučil/a pro jejich zlepšení?

LITERATURA

- Czesaná, V.: Nerovnosti v účasti v dalším vzdělávání. In: Matějů, P., Straková, J., Veselý, A. (eds.): Nerovnosti ve vzdělávání: Od měření k řešení. Praha 2010, SLON, ISBN: 978-80-7419-032-2.
- Cross, P.: Adults as Learners. Increasing participation and facilitating learning. San Francisco: Jossey-Bass, 1981.
- ČSÚ: Další odborné vzdělávání zaměstnaných osob v roce 2010. <http://www.czso.cz/csu/2013edicniplan.nsf/p/3311-13>.
- ČSÚ: Vzdělávání dospělých v České republice v evropském kontextu: Specifické výstupy z šetření Adult Education Survey 2011. ČSÚ, Odbor statistik rozvoje společnosti, 2014. <http://www.czso.cz/csu/2014edicniplan.nsf/p/230041-14>.
- Bassanini, A.: Improving Skills for More and Better Jobs: Does Training Make a Difference?, Working Paper, Paris, 2004.
- Eurostat: Continuing Vocational Education Training Statistics. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Continuing_vocational_training_statistics.
- Eurostat: Lifelong Learning Statistics. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/education/data/database>.
- Eurydice: Adult Education and Training. https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Adult_Education_and_Training.
- Mc Mahon, W.: Education and Development: Measuring the Social Benefits. Oxford University Press, Oxford, 2000.
- MŠMT: Strategie celoživotního učení <http://www.msmt.cz/vzdelavani/dalsi-vzdelavani/strategie-celozivotniho-uceni-cr>.
- Národní observatoř zaměstnanosti a vzdělávání NVF: Kvalita lidských zdrojů. In: Konkurenční schopnost České republiky 2010 – Vývoj hlavních indikátorů. Praha, Linde 2011, ISBN: 978-80-7201-826-0.
- Národní soustava kvalifikací, <http://www.narodnikvalifikace.cz/>.
- Školský zákon č. 317/2008 Sb.
- Vyhláška o požární prevenci č. 426/2005 Sb.
- Vyhláška č. 208/2007 Sb., o podrobnostech stanovených k provedení zákona o uznávání výsledků dalšího vzdělávání.
- Zákon o vysokých školách č. 111/1998 Sb.
- Zákoník práce č. 262/2006 Sb.
- Zákon o zaměstnanosti č. 435/2004 Sb.
- Zákon o ověřování a uznávání výsledků dalšího vzdělávání č. 179/2006 Sb.
- Zákon o podmínkách získávání a uznávání odborné způsobilosti a specializované způsobilosti k výkonu zdravotnického povolání lékaře, zubního lékaře a farmaceuta č. 95/2004 Sb.
- Zákon o nelékařských zdravotnických povoláních č. 96/2004 Sb.
- Zákon o sociálních službách č. 108/2006 Sb.
- Zákon o pedagogických pracovnících č. 563/2004 Sb.
- Zákon o úřednicích územních samosprávných celků zákon č. 312/2002 Sb.
- Zákon o bezpečnosti a ochrany zdraví při práci č. 309/2006 Sb.
- Žáčková, H.: Bariéry účasti na dalším vzdělávání. In: Matějů, P., Straková, J., Veselý, A. (eds.): Nerovnosti ve vzdělávání: Od měření k řešení. Praha 2010, SLON, ISBN 978-80-7419-032-2.

Doporučená literatura

- Czesaná, V.: Nerovnosti v účasti v dalším vzdělávání. In: Matějů, P., Straková, J., Veselý, A. (eds.): Nerovnosti ve vzdělávání: Od měření k řešení. Praha 2010, SLON, ISBN 978-80-7419-032-2.
- EACEA/Eurydice, Eurybase – Descriptions of National Education Systems and Policies. Available at: <http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/eurybase_en.php>

- Eurydice: Adults in Formal Education: Policies and Practise in Europe. Eurydice 2011. http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/128EN.pdf.
- OECD: Beyond Rhetoric: Adult Learning Policies and Practices. Paris, 2005.
- OECD: Promoting Adult Learning. Paris, 2005.
- OECD: Lifelong Learning and Adults, In: Education Today 2013 – The OECD Perspective. OECD, 2013, ISBN: 9789264186811 (PDF) ; 9789264177109 (print).
- Strádal, Jiří a kol.: Systémový rozvoj dalšího vzdělávání - Uznávání dalšího vzdělávání http://www.nuv.cz/uploads/koncept/k_diskusi/Koncept_analyticko_koncepcni_studie_Uznavani_final.pdf.
- Šťastná, V., Roskovec, V., Skuhrová, Š.: Národní soustava kvalifikací pro terciární vzdělávání <http://www.radvy.cz/prilohy/2p9cnarodnisoustavakvalifikaci.pdf>.
- Rabušicová, M., Rabušic, L.: Učíme se celý život – O vzdělávání dospělých v České republice http://www.muni.cz/press/books/files/ucime_text.pdf.

18 VZDĚLÁVACÍ POLITIKA NA NADNÁRODNÍ ÚROVNI

Zuzana Špačková

ABSTRAKT

Tato kapitola se zaměřuje na mezinárodní a nadnárodní úroveň vzdělávací politiky. Jsou zde vysvětlena východiska pro potřebu existence vzdělávací politiky na vyšší úrovni a představeny nejvýznamnější mezinárodní a nadnárodní organizace působící na poli vzdělávání. Čtenář bude seznámen s cíli, principy a nástroji realizované vzdělávací politiky a vazbou na národní vzdělávací politiky. Rovněž zde budou představeny základní dokumenty, ze kterých vzdělávací politika na mezinárodní a nadnárodní úrovni vychází.

18.1 ÚVOD

Stejně jako vzdělávání samotné vzdělávací politiky se vytvářejí a uskutečňují na různých úrovních. Za nejnižší úroveň lze považovat vzdělávací politiku realizovanou jednotlivými třídami škol. Rámec vzdělávacích politik nižších stupňů je dán podobou politiky na národní úrovni, která by měla reflektovat potřeby dané země. V dnešním globalizovaném světě je ale důležité rovněž společné směřování vzdělávacích politik jednotlivých států. Nad úrovní národních politik stojí vzdělávací politiky nadnárodní a globální. Na poli vzdělávání působí celá řada mezinárodních organizací a institucí, které různými způsoby ovlivňují podobu vzdělávacích politik jednotlivých států. Specifické postavení zaujímá vzdělávací politika Evropské unie, což je dáno jedinečným charakterem tohoto nadnárodního společenství.

18.2 EVROPSKÁ UNIE A VZDĚLÁVACÍ POLITIKA

Evropská unie (EU) vznikla z původního Evropského společenství v roce 1993 (na základě Smlouvy o Evropské unii z roku 1992). Česká republika se stala členem EU v roce 2004 a od toho okamžiku se také podílí na společných politikách EU, jako jsou společná obchodní nebo zemědělská politika.

Evropská unie si uvědomuje klíčovou roli lidských zdrojů, vzdělávání a odborné přípravy a význam investic do nich pro udržení a růst konkurenceschopnosti, zaměstnanosti a kvality života na kontinentu. Vzdělávací politika se svým charakterem řadí

mezi tzv. **doplňkové politiky EU**. To znamená, že EU nemůže přímo zasahovat do národních vzdělávacích politik, její působení se omezuje pouze na formulaci doporučení pro národní politiky a podporu členských států. Touto podporou se rozumí zejména rozsáhlá a systematická finanční podpora členských států a jejich regionů, která se (na základě společně přijatých cílů) realizuje prostřednictvím strukturálních fondů a programu celoživotního vzdělávání. Finanční podpora je tak hlavním nástrojem vzdělávací politiky EU vůči členským státům. Každý členský stát si vytváří vlastní vzdělávací politiku a EU tyto státy podporuje v tom, aby si stanovily společné a sdílely osvědčené postupy.

18.2.1 Kodaňský proces

Na oblast rozvoje odborného vzdělávání a přípravy v Evropě se zaměřuje tzv. **Kodaňský proces**. Ten byl zahájen v roce 2002, poté co se evropscí ministři společně s Evropskou komisí usnesli na posílení evropské spolupráce v oblasti odborného vzdělávání a přípravy v rámci **Kodaňské deklarace**²⁶³. Cílem Kodaňského procesu je zlepšit výkonnost, kvalitu a přitažlivost odborného vzdělávání a přípravy v Evropě. Kodaňská deklarace stanovila priority, na základě kterých mělo být do roku 2010 dosaženo následujících cílů:

- posílení evropského rozměru v oblasti odborného vzdělávání a přípravy;
- zvýšení informačních, poradenských a konzultačních služeb a transparentnosti v oblasti odborného vzdělávání a přípravy;
- rozvoj nástrojů pro vzájemné uznávání a validaci dovedností a kvalifikací;
- zlepšení zajišťování kvality v odborném vzdělávání a přípravě.²⁶⁴

V rámci Kodaňského procesu dnes spolupracuje 33 evropských zemí. Národní ministři školství se setkávají každé dva roky za účelem revize procesu. Zatím poslední revize byla zpracována v prosinci 2010 v Komuniké z Brugg, které přináší dlouhodobé strategické cíle pro evropskou spolupráci v oblasti odborného vzdělávání a přípravy v období 2011–2020.²⁶⁵ Komuniké jako hlavní cíl vymezilo oživení evropské spolupráce v odborném vzdělávání a přípravě a zdůraznilo význam znovuoživení Kodaňského procesu.

Kodaňský proces je také nedílnou součástí strategického rámce „Vzdělávání a odborná příprava 2020“ a podílí se na naplnění strategie Evropa 2020 v oblasti **vzdělávání a odborné přípravy**. **Strategický rámec evropské spolupráce ve vzdělávání**

²⁶³ [Http://ec.europa.eu/education/pdf/doc125_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/pdf/doc125_en.pdf).

²⁶⁴ [Http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/vocational_training/ef0018_cs.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/vocational_training/ef0018_cs.htm).

²⁶⁵ [Http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc/vocational/bruges_cs.pdf](http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc/vocational/bruges_cs.pdf).

a odborné přípravě 2020 (Education and Training, 2020) navázal na pracovní program Vzdělávání a odborná příprava 2010 (ET 2010). Stejně jako předchozí program vychází z Lisabonské strategie (2000), resp. strategie Evropa 2020²⁶⁶. Dlouhodobými cíli strategického programu ET 2020 jsou prosazování celoživotního učení a mobility, zvyšování kvality a efektivnosti vzdělávání a přípravy, prosazování spravedlnosti, sociální soudržnosti a aktivního občanství a podpora kreativity a inovací včetně podnikání na všech úrovních vzdělávání a přípravy.²⁶⁷ ET 2020 vymezuje rovněž tzv. evropské referenční ukazatele (European Benchmarks), jakožto průměrné ukazatele EU, jichž se má dosáhnout do roku 2020.²⁶⁸

18.2.2 Boloňský proces

Boloňský proces se zaměřuje na evropskou spolupráci v oblasti vysokoškolského vzdělávání. Byl iniciován **Boloňskou deklarací** z roku 1999 a od začátku usiloval o vytvoření tzv. **Evropského prostoru vysokého vzdělávání** (EHEA). Třemi ústředními cíli Boloňského procesu bylo zavedení třístupňového systému vysokoškolského vzdělávání (bakalářské studium, magisterské a doktorské), zajištění jeho kvality a uznávání kvalifikací a studií.

266 „Evropa 2020“ z r. 2010 je novou strategií pro růst a zaměstnanost, navazující na Lisabonskou strategii. Jejimi prioritami jsou inteligentní růst, udržitelný růst a růst podporující začlenění. Zdroj: http://ec.europa.eu/europe2020/index_cs.htm.

267 http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/framework_en.htm

268 Ukazatelů je celkem 5:

alespoň 15 % dospělých zapojeno do různých forem CŽV

podíl 15letých žáků, kteří mají problémy se čtením, matematikou a přírodními vědami nižší než 15 %;

podíl osob ve věku od 30 do 34 let s dokončeným terciárním vzděláním minimálně 40 %;

podíl osob předčasně ukončujících vzdělávání a odbornou přípravu nižší než 10 %;

vzdělávání v raném věku se účastní alespoň 95 % dětí ve věku od 4 let do věku, kdy mají zahájit povinnou školní docházku.

Zdroj: http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/framework_en.htm

Počátky Boloňského procesu

Rektoři evropských univerzit podepsali dne 18. 9. 1988 při příležitosti devítistého výročí založení Boloňské univerzity dokument Magna Charta Universitatum, který vyzdvihoval význam univerzit pro rozvoj společnosti. Magna Charta zdůrazňovala autonomii univerzit a nutnost neoddělitelnosti svobodné výuky a svobodného výzkumu na univerzitách.²⁷²

Sorbonnská deklarace z 25. 5. 1998, podepsaná ministry Francie, Německa, Itálie a VB, zdůraznila ústřední roli univerzit při rozvíjení intelektuálních, kulturních, společenských a technických dimenzí Evropy. Vyzdvihla vytvoření evropského prostoru vysokého vzdělávání jakožto klíčového způsobu prosazování mobility a zaměstnatelnosti občanů a celkového rozvoje kontinentu. Zároveň již vyzdvihla některé z principů, které byly později definovány Boloňskou deklarací.²⁷³

Samotná Boloňská deklarace z roku 1999 zdůrazňovala potřebu zvyšování mezinárodní konkurenceschopnosti evropského systému vysokého vzdělávání. Deklaraci podepsali evropští ministři školství a jejím cílem bylo vytvoření tzv. Evropského prostoru vysokoškolského vzdělávání do roku 2010.

Boloňská deklarace vymezila šest akcí směřujících k cíli vytvoření EHEA:

- vytvoření systému akademických titulů, které lze snadno rozpoznávat a srovnávat (sem patří i zavedení společného dodatku k diplomu);
- systém založený na dvou cyklech: první cyklus orientovaný na trh práce v délce nejméně tři roky a druhý cyklus (magisterský) podmíněný dokončením prvního cyklu;
- systém akumulace a přenosu kreditů typu ECTS použitý v programu výměn Erasmus;
- mobilita studentů, učitelů a výzkumných pracovníků: odstranění všech překážek bránících volnému pohybu;
- spolupráce s ohledem na zajišťování kvality;
- evropský rozměr ve vysokoškolském vzdělávání: zvýšit počet modulů a výuky a studijních oblastí, ve kterých má obsah, vedení či organizace evropský rozměr.²⁷¹

269 [Http://www.bologna-bergen2005.no/Docs/00-Main_doc/880918_Magna_Charta_Universitatum.pdf](http://www.bologna-bergen2005.no/Docs/00-Main_doc/880918_Magna_Charta_Universitatum.pdf).

270 [Http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/MDC/SORBONNE_DECLARATION1.pdf](http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/MDC/SORBONNE_DECLARATION1.pdf).

271 [Http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/lifelong_learning/c11088_cs.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/lifelong_learning/c11088_cs.htm).

Boloňskou deklaraci podepsalo 30 evropských ministrů školství. Dnes se procesu účastní 47 zemí, které se tak dobrovolně zavázaly k reformě vlastních vzdělávacích systémů (tento závazek ovšem vzhledem k doplňkovému charakteru vzdělávací politiky není možno vynucovat).

Do dnešní doby byly v Boloňském procesu uskutečněny následující významné kroky:

- zahrnutí celoživotního učení do Boloňského procesu (2001, Pražské komuniké),
- rozšíření Boloňského procesu o doktorský cyklus (2003, Berlínské komuniké),
- „inventura“ Boloňského procesu a vymezení, jakým směrem je třeba se dále ubírat v Londýnském komuniké (2007),
- vymezení směřování Boloňského procesu po roce 2010 v Komuniké z Lovaně (2009) s názvem „Boloňský proces 2020 – Evropský prostor vysokoškolského vzdělávání v novém desetiletí“,
- oficiální zahájení EHEA (2010, Budapeštsko-vídeňská deklarace).

Zatím poslední Bukureštské komuniké z dubna 2012 identifikovalo tři prioritní oblasti: mobilitu, zaměstnatelnost a kvalitu, a zdůraznilo význam vysokého vzdělávání pro schopnost Evropy čelit ekonomické krizi a přispívat k růstu a zaměstnanosti. Evropsští ministři se zároveň shodli na dlouhodobém cíli EHEA týkajícím se automatického uznávání srovnatelných akademických titulů.

Boloňský proces řídí primárně evropsští ministři zodpovědní za vysoké vzdělávání, jedná se ale o společné úsilí veřejných autorit, univerzit, vyučujících a studentů, společně řadou dalších (mimo akademických) aktérů. Boloňský proces je součástí širší snahy o dosažení Evropy znalostí, která zahrnuje strategii Evropa 2020, strategický rámec ET 2020, Kodaňský proces a iniciativy v rámci Evropského výzkumného prostoru (European Research Area).

18.2.3 Nástroje vzdělávací politiky EU

Hlavním nástrojem vzdělávací politiky EU je rozsáhlá a systematická finanční podpora členských států (a jejich regionů). Ta se uskutečňuje zejména prostřednictvím strukturálních fondů a programu celoživotního vzdělávání.

Česká republika může v oblasti vzdělávání čerpat finance ze strukturálních fondů prostřednictvím **operačních programů** vyhlášených Evropskou unií. V programovém období 2007-2013 to byly zejména Operační program Vzdělávání pro konkurenceschopnost (OPVK) a Operační program Výzkum a vývoj pro inovace (OP VaVpI). OPVK umožňoval čerpání finančních prostředků z Evropského sociálního

fondy (za podmínky spolufinancování ze Státního rozpočtu ČR) a jeho globálním cílem byl rozvoj vzdělanostní společnosti za účelem posílení konkurenceschopnosti ČR prostřednictvím modernizace systémů počátečního, terciárního a dalšího vzdělávání, jejich propojení do komplexního systému celoživotního učení a zlepšení podmínek ve výzkumu a vývoji.²⁷² OP VaVpI byl jedním z významných operačních programů, který přispíval k posílení růstu konkurenceschopnosti státu a orientaci na znalostní ekonomiku. Obsahoval pět prioritních os (Regionální centra excelence, Regionální VaV centra, Komericializace a popularizace VaV, Infrastruktura pro výuku na vysokých školách spojená s výzkumem a Technická pomoc).²⁷³ V novém programovém období 2014-2020 bude Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy spravovat Operační program Výzkum, vývoj a vzdělávání (OP VVV).²⁷⁴

Program celoživotního vzdělávání Evropské komise umožňuje lidem v různých životních fázích získávat studijní zkušenost v rámci Evropy. V programovém období 2007-2013 disponoval s rozpočtem ve výši téměř 7 miliard eur. Celkem čtyři podprogramy se zaměřují na financování projektů na různých úrovních vzdělávání:

- Program Comenius pro školy (od předškolních zařízení po střední školy, určený zejména žákům a učitelům);
- Program Erasmus zaměřující se na mobilitu studentů a spolupráci mezi univerzitami;
- Leonardo da Vinci pro odborné vzdělávání a přípravu (zejména pracovní stáže pro učně a praktikanty);
- Grundtvig pro vzdělávání dospělých.

Pro všechny sub-programy byly nastaveny kvantitativní cíle (targets), kterých se mělo v programovém období 2007-2013 dosáhnout. Výše uvedené ještě doplňují akce Jean Monnet, které zahrnují instituce vysokého školství po celém světě a podněcují výuku, reflexi a debatu o evropské integraci.²⁷⁵

Mezi nástroje vzdělávací politiky EU patří rovněž iniciativy umožňující uznávání kvalifikací, zkušeností a dovedností v rámci Unie. Pro vysokoškolské studium se jedná zejména o Evropský systém přenosu a hromadění kreditů (The European Credit Transfer and Accumulation System - ECTS) a Doplněk diplomu (The Diploma Supplement- DS). Co se týče odborného vzdělávání a přípravy, můžeme zmínit například Evropský referenční rámec zajišťování kvality pro odborné vzdělávání a přípravu (The European Quality Assurance Reference Framework for Vocational Education and

272 [Http://www.msmt.cz/strukturalni-fondy/cile-op-vk](http://www.msmt.cz/strukturalni-fondy/cile-op-vk).

273 [Http://www.msmt.cz/strukturalni-fondy/op-vavpi](http://www.msmt.cz/strukturalni-fondy/op-vavpi).

274 [Http://www.msmt.cz/strukturalni-fondy/op-vvv](http://www.msmt.cz/strukturalni-fondy/op-vvv).

275 [Http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-programme/index_en.htm](http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-programme/index_en.htm).

Training - EQAVET) a rozvíjející se Evropský kreditový systém pro odborné vzdělávání a přípravu (The European Creditsystem for Vocational Education and Training - ECVET). **Evropský rámec kvalifikací pro celoživotní učení** (The European Qualification Framework for lifelong learning - EQF) umožňuje jednotný popis a srovnání kvalifikací. Jeho základem je osm referenčních úrovní, které pokrývají kvalifikace od těch získaných splněním povinné školní docházky až po kvalifikace udělené na nejvyšších úrovních vzdělávání. Cílem EQF je zajistit srozumitelnost a porovnatelnost kvalifikací v evropských zemích.²⁷⁶

18.2.4 Instituce

V rámci Evropské komise se oblastí vzdělávání a odborné přípravy zabývá Generální ředitelství pro vzdělávání a kulturu. Zřízeny byly rovněž dvě specializované evropské agentury: Evropské středisko pro rozvoj odborné přípravy (CEDEFOP), jehož posláním je podpořit rozvoj evropských politik zaměřených na odborné vzdělávání a přípravu a jejich implementaci, a Evropská vzdělávací nadace (ETF), jež usiluje o podporu rozvoje vzdělávacích systémů v tranzitivních a rozvojových zemích.^{277,278}

V Evropském parlamentu se na vzdělávání a odbornou přípravu zaměřuje Výbor pro kulturu a vzdělávání a Výbor pro zaměstnanost a sociální záležitosti. Při Radě EU působí Výbor pro vzdělávání, na úrovni ministrů potom Rada pro vzdělávání, mládež a kulturu.

Eurydice je evropská informační síť, která zpracovává a poskytuje informace a analýzy evropských vzdělávacích systémů a politik. Vznikla v roce 1980 a v dnešní době sdružuje 36 evropských zemí podílejících se na Programu celoživotního učení EU. ČR je členem od roku 1997.

Další evropskou institucí působící na poli vzdělávání je Evropský inovační a technologický institut (EIT), který usiluje o propojení vysokoškolského vzdělávání, výzkumu a komerční sféry prostřednictvím vytváření tzv. znalostních a inovačních komunit. ²⁷⁹ Takovéto spojení a související přenos a sdílení znalostí, dovedností a informací je klíčové pro podporu udržitelného rozvoje a konkurenceschopnosti v Evropě a inovačních schopností kontinentu.

18.2.5 Zapojení ČR

Česká republika se na evropské spolupráci v oblasti vzdělávání podílí zejména výměnou a získáváním informací a zkušeností, příklady dobré praxe v rámci tzv. otevřené

276 [Http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/eqf_en.htm](http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/eqf_en.htm).

277 [Http://www.cedefop.europa.eu/EN/about-cedefop/mission.aspx](http://www.cedefop.europa.eu/EN/about-cedefop/mission.aspx).

278 [Http://www.etf.europa.eu/web.nsf/pages/home](http://www.etf.europa.eu/web.nsf/pages/home).

279 [Http://eit.europa.eu/](http://eit.europa.eu/).

metody koordinace, a v neposlední řadě také aktivním zapojením do implementace komunitárních programů. Účastní se Kodaňského i Boloňského procesu. Gestorem vzdělávací politiky EU v České republice je Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (MŠMT).

Ministr(yně) školství, mládeže a tělovýchovy zastupuje ČR na setkáních evropských ministrů zodpovědných za oblast vzdělávání a odborné přípravy v rámci **Rady ministrů EU** pro vzdělávání, mládež, kulturu a sport. Tato setkání se konají zpravidla třikrát ročně v Bruselu a podklady pro ně připravuje výbor stálých zástupců členských států při EU (COREPER I), kde ČR reprezentuje velvyslanec (velvyslankyně) při EU. Zástupci MŠMT společně se zástupci Stálého zastoupení ČR při EU se účastní rovněž zasedání Výboru pro vzdělávání, což je jedna z pracovních skupin podřízených Radě ministrů EU.

V rámci Programu celoživotního učení (LLP)EU se scházejí pracovní skupiny a výbory, na kterých ČR reprezentují zástupci MŠMT a Národní agentury pro evropské vzdělávací programy (NAEP), jež je koordinátorem vzdělávacích programů mezinárodní spolupráce.²⁸⁰

Česká republika má své zástupce v řadě expertních a řídicích skupin, kromě zaměstnanců MŠMT se jedná dále o zástupce z České školní inspekce (pracovní skupina Klíčové kompetence) nebo Národního ústavu pro vzdělávání (např. expertní skupina pro implementaci EQAVET). V oblasti evropské spolupráce ve vysokém školství reprezentují ČR zástupci Akreditační komise v Evropském systému pro zajištění kvality vysokých škol.

18.3 MEZINÁRODNÍ ORGANIZACE PŮSOBÍCÍ NA POLI VZDĚLÁVÁNÍ

18.3.1 Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj

Organizaci pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD) vytvořilo 18 evropských zemí společně se Spojenými státy a Kanadou v roce 1960; dnes má 34 členů. Posláním OECD je „*prosazování politik, které zlepší ekonomický a sociální blahobyt lidí po celém světě*“.²⁸¹ Mezi tyto politiky patří logicky i ta vzdělávací, jejíž agendu řídí Direktorát pro vzdělávání OECD.

Česká republika je členem OECD od roku 1995. Zástupci MŠMT působí v nejdůležitějších řídicích orgánech spadajících pod Direktorát pro vzdělávání, kterými jsou

280 [Http://www.naep.cz/](http://www.naep.cz/).

281 [Http://www.oecd.org/about/](http://www.oecd.org/about/).

Výbor pro vzdělávací politiku (EDPC), Řídící rada Centra pro inovace ve vzdělávání (GB CERI) a Řídící rada programu institucionálního řízení vysokých škol (GB IMHE). Kromě toho se účastní zasedání řídicích rad dvou nejvýznamnějších projektů, jichž se Česká republika účastní: Řídící rady projektu PISA (GB PISA) a řídicí rady projektu PIAAC (GB PIAAC).

Výbor pro vzdělávací politiku se schází zpravidla dvakrát ročně a na jeho zasedáních se odborníci z ministerstev členských zemí podílejí na strategických rozhodnutích o probíhajících i plánovaných programech a projektech, a jejich financování. Zároveň jsou zde předkládány k posouzení výsledky ukončených projektů a projednávána doporučení pro vzdělávací politiku členských zemí. V současné době Výbor koordinuje několik významných mezinárodních projektů, jako je PISA (Programme for International Student Assessment - mezinárodní projekt zjišťování kompetencí patnáctileté mládeže), PIAAC (Programme for International Assessment of Adult Competencies - mezinárodní výzkum kompetencí dospělých zaměřený na hodnocení úrovně funkční gramotnosti jedinců ve věku 16–64 let) nebo TALIS (Teaching and Learning International Survey – mezinárodní výzkum zaměřený na učitele).²⁸²

Centrum pro výzkum a inovace ve vzdělávání (CERI) se zaměřuje na rozsáhlý výzkum učení ve všech životních fázích, což sahá i za hranice formálních vzdělávacích systémů. Realizuje několik projektů a iniciativ, jejichž výsledky jsou představovány na konferencích pořádaných CERI a v jeho publikacích. Řídící rada CERI je složena ze zástupců členských zemí, kteří se na zasedáních mohou vyjadřovat k probíhajícím a plánovaným aktivitám Centra a také připomínkovat publikace vydané CERI.²⁸³

Program institucionálního řízení vysokých škol (Higher Education Programme – IMHE) vytváří permanentní fórum, prostřednictvím kterého dochází k výměně zkušeností mezi odborníky z oblasti vysokoškolského vzdělávání. Aktivity Programu IMHE mají globální dosah a zahrnují monitorování a analyzování tvorby politik, sběr dat nebo sdílení nových nápadů. Účast v Řídící radě IMHE umožňuje členským státům ovlivňovat přípravu a schvalování projektů týkajících se terciárního vzdělávání a participaci na těchto projektech. V současnosti probíhá projekt Inovace, výzkum a vysoké vzdělání pro rozvoj (Innovation, Research and Higher Education for Development – IHERD), jenž usiluje o větší povědomí a znalosti politických a manažerských nástrojů ve vysokém vzdělávání, výzkumu a inovacích a sdílení těchto znalostí. Projekt se snaží o zvýšení strategických a konzistentních investic do inovací, vysokého vzdělávání a výzkumu na globální úrovni, a tak o posílení ekonomického rozvoje.²⁸⁴

282 [Http://www.msmt.cz/mezinarodni-vztahy/organizace-pro-ekonomickou-spolupraci-a-rozvoj-oecd](http://www.msmt.cz/mezinarodni-vztahy/organizace-pro-ekonomickou-spolupraci-a-rozvoj-oecd).

283 [Http://www.oecd.org/edu/ceri/](http://www.oecd.org/edu/ceri/).

284 [Http://www.oecd.org/sti/innovationhighereducationandresearchfordevelopmentiherd.htm](http://www.oecd.org/sti/innovationhighereducationandresearchfordevelopmentiherd.htm).

Projekty OECD s účastí ČR

Česká republika se aktivně účastní řady mezinárodních projektů OECD v oblasti vzdělávání. Velká část z nich se zaměřuje na hodnocení úrovně vzdělávacích systémů v jednotlivých zemích.

Indikátory systému vzdělávání (INES)

Projekt INES realizuje pravidelná kvantitativní srovnání vzdělávacích systémů vybraných zemí. Nejdůležitějším každoročním výstupem tohoto projektu je publikace Education at a Glance, která porovnává jednotlivé národní vzdělávací systémy pomocí vybraných indikátorů.²⁸⁵ Česká republika se do tohoto projektu zapojila v roce 1992 a jeho řešitelem je od roku 2012 MŠMT (dříve Ústav pro informace ve vzdělávání).

PISA (OECD Programme for International Student Achievement)

PISA je mezinárodní studii, jejímž cílem je ohodnotit vzdělávací systémy po celém světě prostřednictvím testování schopností a znalostí patnáctiletých žáků. Každé tři roky (od roku 2000) je náhodně vybrána skupina patnáctiletých, u kterých jsou testovány znalosti ve třech oblastech: čtení, matematika a přírodní vědy. Testování probíhá pomocí dotazníků. Dodnes se testování zúčastnili žáci z více než 70 zemí a ekonomik. Poslední testování se uskutečnilo v roce 2012. V České republice je realizací projektu PISA pověřena Česká školní inspekce (od 10/2011).²⁸⁶

Program Mezinárodní výzkum dospělých (PIAAC)

PIAAC je mezinárodní výzkum probíhající ve 33 zemích, zaměřující se na měření klíčových znalostí a pracovních dovedností dospělých. V každé zemi je testován vzorek 5 000 účastníků ve věku 16- - 65 let. Testování probíhá v domácnostech prostřednictvím počítače (případně na papíře) a jeho cílem je hodnocení gramotnosti, numerických schopností a schopnosti řešit problémy v prostředí informačních technologií. Projekt trvá od roku 2008 a ukončen bude v roce 2013, kdy budou také k dispozici první výsledky. V České republice realizací projektu zajišťuje Dům zahraničních služeb (od roku 2011).²⁸⁷

Evaluace a monitoring pro zlepšování škol (Evaluation and Assessment Frameworks for Improving School Outcomes)

Tento projekt byl realizován v letech 2009--2012 a jeho cílem bylo pomoci zúčastněným zemím nastavit takový systém hodnocení, který by zlepšoval kvalitu, rovný přístup a efektivitu školního vzdělávání. Součástí studie byla i mezinárodní komparativní analýza, pro kterou jednotlivé země vypracovaly národní zprávy. V České republice byla řešitelem projektu Školní inspekce.

285 Více o publikaci a indikátorech v kapitole 21.

286 [Http://www.oecd.org/pisa/](http://www.oecd.org/pisa/).

287 [Http://www.oecd.org/site/piaac/surveyofadultskills.htm](http://www.oecd.org/site/piaac/surveyofadultskills.htm).

Překonávání školního selhávání: opatření, která fungují (Overcoming School Failure: Policiesthatwork)

Cílem tohoto projektu, probíhajícího v letech 2010-2011, bylo pomoci zúčastněným zemím snížit selhávání ve vzdělávání a školách a prosazovat politiky, které umožní jim předcházet. Projekt stavěl na koncepčním rámci „*No More Failures: Ten Steps to Equity in Education*“ vytvořeném OECD v roce 2007.

Vzdělávání a péče v raném dětství (ECEC)

Projekt ECEC funguje jako síť, v rámci níž se její členové setkávají na pravidelných (obvykle dvakrát do roka) konferencích a workshopech. Tato síť má napomoci jednotlivým zemím rozvinout účinné a fungující politiky v oblasti raného dětského vzdělávání a péče, zejména prostřednictvím sdílení a šíření zkušeností. V rámci sítě vznikají publikace „*Starting Strong*“; nejnovější „*Starting Strong III: A Quality Tool box for Early Childhood Education and Care*“ (z roku 2012) poskytuje státům nástroj k měření kvality raného vzdělávání a péče.²⁸⁸

Mezinárodní výzkum zaměřený na učitele, vyučování a učení (TALIS)

Program TALIS se zaměřuje na studijní prostředí a pracovní podmínky učitelů na školách. První cyklus (TALIS 2008) byl orientován na učitele na nižší sekundární úrovni vzdělávání a proběhl ve 24 zemích. Aktuálního cyklu (TALIS 2013) se účastní přes 30 zemí a regionů a cílí rovněž na učitele na prvním stupni základních škol a na středních školách. Země mohou uskutečnit TALIS 2013 ve školách, které se účastnily výzkumu PISA 2012. Výzkum probíhá prostřednictvím dotazníkového šetření u učitelů a ředitelů. Ve větších zemích se k testování náhodně vybírá vzorek přibližně 200 škol a z každé kolem 20 učitelů.²⁸⁹

18.3.2 Rada Evropy

Rada Evropy (RE) je hlavní organizací působící na poli lidských práv na evropském kontinentu. Byla založena 10 evropskými státy v roce 1949 a dnes má 47 členů, z nichž všichni podepsali Evropskou úmluvu o lidských právech. Česká republika je členem RE od roku 1993. V oblasti vzdělávání působí od r. 2012 **Řídící výbor pro vzdělávací politiku a praxi (CDPPE)**, který vznikl sloučením dvou předchozích výborů. Jeho druhé a zatím poslední plenární zasedání proběhlo v únoru 2013.

Rada Evropy realizuje řadu projektů a programů zaměřených na vzdělávání. Program **Education for Democratic Citizenship and Human Rights (EDC/HRE)** je sadou postupů a aktivit, které mají připravit mládež a dospělé k tomu, aby hráli aktivní roli v demokratickém životě, uplatňovali svá práva a plnili povinnosti ve společnosti.

288 [Http://www.oecd.org/edu/school/startingstrongiii-aqualitytoolboxforearlychildhoodeducationandcare.htm](http://www.oecd.org/edu/school/startingstrongiii-aqualitytoolboxforearlychildhoodeducationandcare.htm).

289 [Http://www.oecd.org/education/school/oecdteachingandlearninginternationalsurveytalistalis2013.htm](http://www.oecd.org/education/school/oecdteachingandlearninginternationalsurveytalistalis2013.htm).

Projekt **Explore and Actfor Human Rights** je cílený na žáky a studenty na sekundární úrovni vzdělávání a seznamuje je s klíčovými principy evropské legislativy z oblasti lidských práv a s fungováním Evropského soudu pro lidská práva a dalších významných orgánů RE. V oblasti *vysokého vzdělávání a výzkumu* se RE zaměřuje na záležitosti související s uznáváním kvalifikací, veřejné odpovědnosti vůči vysokému vzdělávání a výzkumu, řízení vysokoškolského vzdělávání. Pro pedagogické pracovníky je určen program **Training of Education Professionals** (PestalozziProgramme). V oblasti *jazykového vzdělávání* RE usiluje o vytvoření politik jazykového vzdělávání, které kromě školní výuky zahrnují i jazykové vzdělávání dospělých migrantů. RE rovněž vede programy zaměřené na *vyučování historie* nebo *vzdělávání romských dětí v Evropě*.²⁹⁰

Hlavním řídicím orgánem při směřování evropské vzdělávací politiky je **Stálá konference ministrů školství členských zemí RE**, která se uskutečňuje každé 3-4 roky. První Stálá konference proběhla v roce 1959 a zatím poslední 24. Stálá konference se konala v dubnu 2013 v Helsinkách. Dalším významným setkáním expertů v rámci RE je **Pražské fórum**. Tradice Pražských fór započala v roce 1995 a zatím poslední 6. Pražské fórum o politikách ve vzdělávání v Evropě proběhlo říjnu 2012.

Českou republiku v orgánech Rady Evropy (zabývajících se vzděláváním) reprezentují zástupci z MŠMT a České školní inspekce.

18.3.3 UNESCO

UNESCO, jako součást OSN, bylo založeno v roce 1945. Československo bylo jednou ze zakládajících zemí, Česká republika je členem od roku 1993. V současné době má UNESCO 195 členských zemí a 8 asociovaných členů.

Posláním UNESCO je přispívat k budování míru, vyhlazení chudoby, udržitelnému rozvoji a dialogu mezi kulturami prostřednictvím vzdělávání, vědy, kultury, komunikace a informování.²⁹¹ Jedním z jeho cílů je dosažení kvalitního vzdělávání pro všechny a celoživotního učení.

UNESCO je vedoucí organizací hnutí **Education for All** (EFA), které představuje globální snahu o poskytnutí kvalitního základního vzdělání všem bez ohledu na věk. Na Světovém fóru o vzdělávání v roce 2000 se 164 vlád zavázalo ke společnému úsilí a identifikovalo 6 cílů, kterých má být dosaženo do roku 2015.

UNESCO rovněž organizuje řadu kongresů a kolokvií věnovaných problematice vzdělávání a vydává publikace z této oblasti. V rámci projektů UNESCO vzniká řada

290 [Http://www.coe.int/t/dg4/education/](http://www.coe.int/t/dg4/education/).

291 [Http://www.unesco.org/new/en/unesco/about-us/who-we-are/introducing-unesco/](http://www.unesco.org/new/en/unesco/about-us/who-we-are/introducing-unesco/).

globálních i regionálních vzdělávacích sítí. Významný je například projekt **Associated Schools Project Network** (ASPnet), který spočívá ve vytvoření nadnárodní sítě spolupracujících škol. Tento projekt vzniknul v roce 1953 a dnes se ho účastní téměř 10000 škol ze 180 zemí. Dalšími sítěmi jsou například ALADIN – the Adult Learning Documentation and Information Network nebo GUNI - Global University Network for Innovation.²⁹²

UNESCO je také tvůrcem mezinárodní standardní klasifikace vzdělávání ISCED, kterou představuje kapitola 7.

S UNESCO v oblasti vzdělávání spolupracuje Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. Tato spolupráce spočívá především v zajišťování účasti České republiky na konferencích UNESCO týkajících se vzdělávání, aktivní účasti na zasedáních Výkonné rady UNESCO, přípravě zpráv za ČR týkajících se různých oblastí vzdělávání, zapojování českých základních a středních škol do projektu ASPnet a předkládání projektů vysokých škol do participačního programu UNESCO.²⁹³

18.3.4 Další instituce

The International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA)

IEA je nezávislým mezinárodním konsorciem národních výzkumných institucí a vládních výzkumných agentur, které působí od roku 1958. V jeho čele stojí stálá komise a sekretariát. IEA se specializuje zejména na rozsáhlé komparativní výzkumy v oblasti vzdělávací politiky a reformy. V posledních letech IEA publikovala studie zaměřující se na různé oblasti vzdělání a vzdělávání: *International Computer and Information Literacy Study 2013*, *Trends in International Mathematics and Science Study 2011*, *Progress in International Reading Literacy Study 2011*, *International Civic and Citizenship Education Study 2009* a *Teacher Education and Development Study in Mathematics*.²⁹⁴

Světová banka

Světová banka působí od roku 1946. V oblasti vzdělávání se zaměřuje na provádění výzkumů, studií a vydávání publikací, realizuje četné projekty orientované zejména na rozvojové země.²⁹⁵ V jejím působení ji podporuje rovněž World Bank Institute (WBI).

292 Více viz. <http://www.unesco.org/new/en/education/networks/>

293 [Http://www.msmt.cz/mezinarodni-vztahy/informace-o-aktivitach-msmt-ve-vztahu-k-unesco](http://www.msmt.cz/mezinarodni-vztahy/informace-o-aktivitach-msmt-ve-vztahu-k-unesco).

294 [Http://www.iea.nl/home.html](http://www.iea.nl/home.html).

295 [Http://www.worldbank.org/](http://www.worldbank.org/).

18.4 OTÁZKY A ÚKOLY

1. Co znamená doplňkový charakter vzdělávací politiky EU a jaké další doplňkové politiky EU znáte?
2. Na jaké oblasti vzdělávání se zaměřují Kodaňský a Boloňský proces a jaké jsou jejich priority?
3. Jakých projektů OECD v oblasti vzdělávání se aktuálně účastní Česká republika?
4. Na jaké oblasti vzdělávání se zaměřují projekty a programy Rady Evropy?

LITERATURA

- About the Survey of Adult Skills (PIAAC). <http://www.oecd.org/site/piaac/surveyofadultskills.htm>
- Education & Training. Evropská komise. <http://ec.europa.eu/education>
- Evropa 2020. Evropská komise. http://ec.europa.eu/europe2020/index_cs.htm
- <http://www.oecd.org>
- Innovation, Higher Education and Research for Development (IHERD). <http://www.oecd.org/sti/innovation-highereducationandresearchfordevelopmentiherd.htm>
- Magna Charta Universitatum. Boloň, 1988. Dostupné z http://www.bologna-bergen2005.no/Docs/00-Main_doc/880918_Magna_Charta_Universitatum.pdf
- Programme for International Student Assessment (PISA). <http://www.oecd.org/pisa/>
- Přehledy právních předpisů EU. http://europa.eu/legislation_summaries
- Sorbonnská deklarace. Paříž, 1998. Dostupné z http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/MDC/SORBONNE_DECLARATI-ON1.pdf
- Starting Strong III - A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care. <http://www.oecd.org/edu/school/startingstrongiii-aqualitytoolboxforearlychildhoodeducationandcare.htm>
- Strukturální fondy. Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. <http://www.msmt.cz/strukturalni-fondy>
- TALIS (OECD Teaching and Learning International Survey). <http://www.oecd.org/edu/school/talis.htm>
- Council of Europe. <http://www.coe.int/t/dg4/education/>
- European Centre for the Development of Vocational Training. <http://www.cedefop.europa.eu/EN/about-cedefop/mission.aspx>
- European Institute of Innovation & Technology. <http://eit.europa.eu>
- European Training Foundation. <http://www.etf.europa.eu/web.nsf/pages/home>
- Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. <http://www.msmt.cz/mezinarodni-vztahy>
- Národní agentura pro evropské vzdělávací programy. <http://www.naep.cz>
- Organization for Economic Co-operation and Development. <http://www.oecd.org/edu>
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. <http://www.unesco.org>

19 MEZINÁRODNÍ SROVNÁNÍ PROSTŘEDNICTVÍM INDIKÁTORŮ

Zuzana Špačková

ABSTRAKT

Tato kapitola seznamuje čtenáře s hlavními mezinárodními projekty a programy, které se specializují na porovnání vzdělávacích systémů ve světě. Mezinárodní šetření se většinou zaměřují na různé klíčové oblasti a vybrané úrovně vzdělávání. Nejkomplexněji pojatý průzkum (srovnávající řadu aspektů na všech úrovních vzdělávání) přináší každoroční publikace OECD Education at a Glance, která je představena v první části kapitoly. Dále kapitola seznamuje s dalšími projekty a programy OECD zaměřujícími se na mezinárodní komparaci vzdělávacích systémů (PISA, PIAAC a TALIS) a v neposlední řadě také představuje šetření uskutečňovaná Mezinárodní asociací pro hodnocení výsledků ve vzdělávání IEA (PIRLS, TIMSS a ICILS). Všechny uvedené průzkumy se účastní i Česká republika.

19.1 ÚVOD

Jedním z hlavních cílů vlád v jednotlivých zemích je bezesporu mít kvalitní vzdělávací systém, jenž poskytuje hodnotné vzdělávání jednotlivcům od raného věku a vytváří pro žáky a studenty předpoklady úspěšného vstupu na trh práce. Stejně tak si tvůrci národních politik dobře uvědomují, že úroveň vědomostí (a schopnost jejich praktického využití) obyvatel země je klíčovým faktorem ovlivňujícím růst její ekonomiky a konkurenceschopnost.

Programy zaměřené na mezinárodní srovnání vzdělávacích systémů umožňují jednotlivým zemím vidět vlastní vzdělávací systém a jeho úspěšnost ve světle systémů ostatních států. Výstupy takovýchto šetření napomáhají identifikovat silná a slabá místa národních vzdělávacích systémů, a poskytnout tak cenné vodítko při tvorbě vzdělávacích politik. Porovnání úrovně schopností a dovedností obyvatel v konkrétních klíčových oblastech může v dané zemi poukázat na oblasti se silným potenciálem a zároveň odhalit prostor pro vylepšení národních vzdělávacích politik. Jednotlivé země se také mohou inspirovat u (úspěšnějších) zahraničních protějšků a získat tak příklady dobré praxe.

19.2 INDIKÁTORY VZDĚLÁVACÍCH SYSTÉMŮ (INES)

Zřejmě nejrozsáhlejší mezinárodní srovnání vzdělávacích systémů pomocí jednotných indikátorů přináší publikace **Education at a Glance**. Tu od roku 1996 vydává každoročně Direktorát pro vzdělávání OECD. Publikace přináší detailní a srozumitelné údaje o národních vzdělávacích systémech jako celku, všech úrovní vzdělávání (od vzdělávání v raném dětství až po vzdělávání a přípravu dospělých), různých typech studentů (z odlišných věkových i sociálních skupin) a různých typů vzdělávání (veřejného, soukromého atd.). Je určena primárně tvůrcům vzdělávací politiky a expertům z oblasti školství v jednotlivých zemích, obsažené informace jsou ale přístupné i široké veřejnosti.

Publikace shromažďuje údaje z 34 členských zemí OECD, dvou partnerských zemí, které participují na programu INES (Brazílie a Ruská federace), a dalších zemí G20, jež se programu INES neúčastní (Argentina, Čína, Indie, Indonésie, Saúdská Arábie a Jihoafrická republika).

Education at a Glance zveřejňuje každoročně kvantitativní indikátory umožňující mezinárodní srovnání vzdělávacích systémů v zapojených zemích. Indikátory se zaměřují na strukturu vzdělávacích systémů, kvalitu výstupů ze vzdělávání a politickými a dalšími faktory, které tyto výstupy ovlivňují. Postihují i širší soukromé a společenské zisky z investic do vzdělávání. Indikátory přinášejí informace o lidských a finančních zdrojích investovaných do vzdělávání, o tom, jak vzdělávání a vzdělávací systémy fungují a vyvíjejí se, a o návratnosti investic do vzdělávání. Jsou řazeny tematicky, přičemž v každém případě jsou doplněny o politický kontext a interpretaci dat.

Publikace se skládá ze čtyř hlavních kapitol, které sdružují tematicky jednotlivé indikátory:

1. Výstup vzdělávacích institucí a vliv učení (*The output of educational institutions and the impact of learning*).
2. Finanční a lidské zdroje investované do vzdělávání (*Financial and human resources invested in education*).
3. Přístup ke vzdělávání, účast na něm a průchod vzdělávací soustavou (*Access to education, participation and progression*).
4. Školní prostředí a organizace škol (*The learning environment and organisations of schools*).

Všechny údaje jsou uváděny v členění dle mezinárodní standardní klasifikace vzdělávání ISCED. Zatím poslední publikace z roku 2013 pracuje ještě s klasifikací ISCED 97;

od roku 2014 již bude členění odpovídat revidované klasifikaci ISCED 2011.²⁹⁶ Indikátory pracují s absolutními údaji i průměry (průměr OECD, průměr EU 21 – za 21 zemí, které jsou zároveň členy OECD i EU, průměr G20).

Publikace *Education at a Glance* vzniká ve spolupráci s odborníky a institucemi zapojenými do programu Indikátory vzdělávacích systémů (Indicator of Education Systems - INES). Na fungování programu dohlíží a koordinují ho tři klíčové orgány: Výbor pro vzdělávací politiku, Poradní skupina INES a Pracovní skupina INES. Všechny tyto skupiny se setkávají dvakrát ročně a skládají se ze zástupců vybraných (eventuálně všech) členských a partnerských zemí OECD. Eurostat, Evropská komise a UNESCO jsou pozorovateli programu INES.²⁹⁷

Stejně jako další produkty programu INES publikace *Education at a Glance* umožňuje zemím lépe porozumět jejich vzdělávacím systémům, prostřednictvím jejich umístění v globálním kontextu. Země jsou na základě dat schopny posoudit, „jak si stojí“ v různých oblastech vzdělávání, publikace tak může napomoci spuštění reforem ve vzdělávání. Na základě analýzy dat je rovněž možné identifikovat úspěšné vzdělávací výsledky a strategie, které tak mohou být prosazeny v dalších zemích. Členské a partnerské země se také mohou poučit ze zkušenosti ostatních, což může urychlit zlepšování ve vzdělávání.

19.3 PROGRAM PISA

Dalším z programů umožňujících mezinárodní komparaci vzdělávacích systémů je PISA (Programme for International Student Achievement). Jedná se o mezinárodní průzkum, který se zaměřuje na testování schopností a znalostí patnáctiletých žáků. Šetření probíhá od roku 2000 a opakuje se každé tři roky. Do projektu jsou zapojeny všechny členské země OECD, přičemž počet nově zapojených zemí s každým dalším testováním roste. Do dnešní doby se hodnocení účastnilo více než 70 ekonomik.

V každém cyklu jsou žáci z náhodně vybraných škol po celém světě testováni v klíčových předmětech, kterými jsou čtení, matematika a přírodní vědy. Testování se vždy zaměřuje zejména na jednu vybranou oblast. Testy trvají 2 hodiny a kombinují otevřené i testové (*multiple-choice*) otázky. Doprovodné dotazníky (které kromě žáků vyplňují i ředitelé škol) se zaměřují na prostředí, ve kterém se žáci pohybují, což umožňuje zasazení výsledků do kontextu a jejich lepší interpretaci.²⁹⁸

Testy jsou konstruovány tak, aby posoudily, do jaké míry jsou žáci končící povinnou školní docházku schopni aplikovat své znalosti v situacích reálného života a přípraveni

296 Mezinárodní standardní klasifikace vzdělávání ISCED byla představena v kapitole 20.

297 [Http://www.oecd.org/edu/skills-beyond-school/49338320.pdf](http://www.oecd.org/edu/skills-beyond-school/49338320.pdf).

298 [Http://www.oecd.org/pisa/aboutpisa/](http://www.oecd.org/pisa/aboutpisa/).

na úspěšné zapojení do společnosti. Kromě mezinárodní komparace umožňuje PISA porovnat výsledky v dané zemi v průběhu času, a případně tak posoudit dopady realizovaných vzdělávacích politik. Pomáhají rovněž identifikovat silné a slabé stránky národních školských systémů

Česká republika se do šetření PISA zapojila v roce 1998. Jeho realizací je od roku 2011 pověřena Česká školní inspekce.

19.3.1 PISA 2012

Zatím poslední testování PISA 2012 proběhlo ve školním roce 2011/2012 a zúčastnilo se jej 65 zemí a ekonomik. Testování se zaměřovalo zejména na zjišťování matematické gramotnosti patnáctiletých žáků. Přineslo ale rovněž výsledky z oblasti čtenářské a přírodovědné gramotnosti.

V České republice se PISA 2012 zúčastnilo 297 škol a celkem 6535 žáků. Podrobnosti ohledně tohoto cyklu testování a hlavní výsledky získané v České republice představuje publikace Hlavní zjištění PISA 2012 – Matematická gramotnost patnáctiletých žáků (Palečková, Tomášek a kol., 2013). Z této publikace čerpá následující odstavec, který stručně shrnuje některé hlavní výstupy testování.

Výsledky českých žáků v matematickém testu byly v rámci zemí OECD průměrné, zaznamenaly však statisticky významné zhoršení od posledního testování v roce 2003 (kdy byla ČR nad průměrem OECD). Každý pátý žák předvedl nedostatečnou matematickou gramotnost. Nejlépe uspěli žáci sedmi asijských zemí a vůbec nejlepšího výsledku bylo dosaženo v Šanghaji. V oblasti čtenářské gramotnosti dosáhli čeští žáci průměru OECD a v oblasti přírodovědné gramotnosti nadprůměrného výsledku. V matematice měli ve většině zemí (včetně ČR) lepší výsledky chlapci, zatímco ve čtenářské gramotnosti dívky. V přírodních vědách byly v ČR rozdíly mezi pohlavími statisticky nevýznamné. České výsledky dále poukázaly na velice silný vliv socioekonomického zázemí na výsledky žáků.²⁹⁹

19.4 MEZINÁRODNÍ VÝZKUM VĚDOMOSTÍ A DOVEDNOSTÍ DOSPĚLÝCH (PIAAC)

Mezinárodní výzkum vědomostí a dovedností dospělých PIAAC (Programme for the International Assessment of Adult Competencies) se zaměřuje na testování klíčových poznávacích a pracovních dovedností potřebných k zapojení jednotlivce do společnosti a jeho přispívání k prosperující ekonomice.³⁰⁰ Testování jsou dospělí ve věku

299 Hlavní zjištění PISA 2012. Matematická gramotnost patnáctiletých žáků (Palečková, Tomášek a kol., 2013).

300 [Http://www.oecd.org/site/piaac/surveyofadultskills.htm](http://www.oecd.org/site/piaac/surveyofadultskills.htm).

16–65 let. Průzkum probíhá na základě šetření v domácnostech (v každé zúčastněné zemi je testováno 5000 jednotlivců) s pomocí přenosných počítačů (v případě potřeby možno i písemně). Testy jsou zaměřené na zjišťování úrovně čtenářské a numerické gramotnosti a schopnost řešit problémy v prostředí informačních technologií. Zjišťuje se rovněž to, jak jsou dovednosti využívány v zaměstnání a dalších kontextech (v domácnosti, společnosti). Testové otázky jsou doplněny dvěma doprovodnými dotazníky, zaměřujícími se na zázemí testovaných, jejich charakteristiky a používání klíčových dovedností v běžném životě a zaměstnání.

Výsledky průzkumu mohou pomoci zúčastněným zemím lépe porozumět, jak systémy vzdělávání a přípravy mohou rozvíjet tyto klíčové dovednosti. Na základě těchto zjištění budou moci pedagogové, tvůrci politik i ekonomové práce rozvíjet takové politiky, které budou pokračovat v posilování těchto schopností dospělých. Díky opakování průzkumu (rozestup mezi testováním je plánován na 10 let) budou země moci kromě mezinárodní komparace pozorovat i vývoj testovaných veličin uvnitř v rámci svého státu.

Celkem se zatím do testování zapojilo 33 zemí. První kolo testování (jehož se zúčastnila i Česká republika) proběhlo v letech 2008–2013. Druhé kolo probíhá v letech 2012–2016 (9 zemí) a třetí proběhne v období 2014–2018. První výsledky výzkumu byly zveřejněny v říjnu 2013 v publikaci OECD Skills Outlook 2013 First Results from the Survey of Adult Skills (OECD, 2013). Hlavní výsledky testování v ČR shrnuje publikace Hlavní zjištění z mezinárodního výzkumu vědomostí a dovedností dospělých PIAAC (Straková a kol., 2013).

Jak uvádějí Straková a kol. (2013), nejlepších celkových výsledků bylo dosaženo ve Finsku, Nizozemsku, Norsku a Švédsku. V těchto zemích dosáhli dospělí nadprůměrných výsledků ve všech testovaných oblastech. Naopak v Irsku, Polsku a Spojených státech vyšly ve všech oblastech výsledky podprůměrné.³⁰¹ Výsledky ukázaly, že zatímco mezi testovanými zeměmi obecně nebyly veliké rozdíly, výraznou diferenciaci lze pozorovat v rámci jednotlivých států.

Česká republika dosáhla nadprůměrného výsledku v numerické gramotnosti a průměrného výsledku ve čtenářské gramotnosti a v řešení problémů v oblasti informačních technologií. Konstrukce testů zaměřených na zjišťování úrovně čtenářské gramotnosti umožnila přímé porovnání získaných výsledků s výstupy výzkumu IALS (International Adult Literacy Survey), který v České republice proběhl v roce 1998. Rozdíly ve výsledcích nejsou statisticky významné, což znamená, že čtenářské dovednosti dospělých v ČR se za posledních 15 let nezhoršily ani nezlepšily.

301 V Itálii a Španělsku dosáhli testování podprůměrného výsledku v oblasti čtenářské i numerické gramotnosti, zatímco testování dovedností v oblasti informačních technologií se tyto dvě země neúčastnily.

Výsledky výzkumu PIAAC v ČR přinesly následující klíčové závěry (s implikací pro vzdělávací politiku):

- Výsledky nepodpořily hypotézy o poklesu vzdělanosti české populace.
- Výsledky nenasvědčují pro omezování přístupu ke vzdělávání ani pro podporu učňovského vzdělávání.
- Je třeba se zaměřit na podporu spravedlivosti ve vzdělávání a zároveň maximálně rozvíjet potenciál všech žáků.
- Je třeba podrobit dalšímu zkoumání propad v populaci 35–54 let.³⁰²

19.5 MEZINÁRODNÍ ŠETŘENÍ O VYUČOVÁNÍ A UČENÍ (TALIS)

Mezinárodní šetření o vyučování a učení TALIS (OECD Teaching and Learning International Survey) se zaměřuje na učitele a ředitele škol, jichž se dotazuje ohledně pracovních podmínek výukového prostředí v jejich školách. Výzkum pokrývá důležitá témata, jako jsou výchozí vzdělání učitelů a jejich profesní rozvoj, jejich názory na výuku a vyučovací metody, jak jsou učitelé hodnoceni a jakou dostávají zpětnou vazbu, školní prostředí a vedení školy. Snaží se tak pomoci zodpovědět otázku, jak mohou státy připravit učitele na to, aby byli schopni čelit různým výzvám, jež přináší dnešní školství. Výsledky šetření mohou poskytnout podklad pro zlepšení podmínek pro učitele, které by vedlo k jejich větší spokojenosti a ve výsledku mohlo zkvalitnit výuku a zefektivnit celou vzdělávací politiku. Výsledky umožňují rovněž porovnání vzdělávacích systémů zúčastněných zemí a identifikování příkladů dobré praxe.

Cyklus šetření je pětiletý. První šetření se uskutečnilo v roce 2008 a zúčastnilo se ho 24 zemí. Zaměřovalo se pouze na nižší sekundární úroveň vzdělávání. Výsledky šetření TALIS 2008 přinesly mimo jiné následující závěry:

- Jeden ze čtyř učitelů ve většině zúčastněných zemí přichází minimálně o 30 % výukového času (a někteří o více než polovinu času) kvůli vyrušením ve třídě a plnění administrativních úkolů.
- Vysoká kvalita vyučování se odráží v použití různorodých výukových metod. V šetření se ale ukázalo, že pouze minimum učitelů v jednotlivých zemích využívá často relativně rozličných vyučovacích postupů.
- Učitelé, jimž se dostane uznání za dobrý výkon od ředitele nebo kolegů, se cítí sebevědoměji a jistěji ve svých učitelských schopnostech.³⁰³

302 Straková a kol. (2013).

303 [Http://www.oecd.org/edu/school/TALIS%20Brochure.pdf](http://www.oecd.org/edu/school/TALIS%20Brochure.pdf).

Druhý běh mezinárodního průzkumu TALIS 2013 s účastí 33 zemí rozšířil šetření rovněž na primární a vyšší sekundární úroveň vzdělávání. V každé zemi mělo šetření proběhnout ve 200 školách, kde kromě ředitele dotazník vyplňovalo 20 učitelů. Některé ze zemí se rozhodly šetření uskutečnit ve školách, kde proběhlo hodnocení PISA v roce 2012. Výsledky šetření TALIS 2013 budou publikovány v červnu 2014. OECD aktuálně připravuje běh šetření TALIS 2018.

Česká republika se účastnila druhé fáze šetření (TALIS 2013) a jeho realizátorem byla Česká školní inspekce. Šetření proběhlo na vzorku 220 náhodně vybraných škol. Dotazování byli učitelé na druhém stupni základních škol a v odpovídajících ročnících gymnázií (úroveň 2 v klasifikaci ISCED) a ředitelé příslušných škol.

19.6 ŠETŘENÍ REALIZOVANÁ MEZINÁRODNÍ ASOCIACÍ PRO HODNOCENÍ VÝSLEDKŮ VE VZDĚLÁVÁNÍ (IEA)

Významnou organizací, jež se specializuje na rozsáhlé komparativní výzkumy v oblasti vzdělávací politiky a reformy, je Mezinárodní asociace pro hodnocení výsledků ve vzdělávání (The International Association for the Evaluation of Educational Achievement – IEA). Jedná se o nezávislé mezinárodní konsorcium národních výzkumných institucí a vládních výzkumných agentur, které působí od roku 1958. V následující části budou představena šetření realizovaná IEA, jichž se účastní i Česká republika. Jejich realizátorem v ČR je Česká školní inspekce.

Mezinárodní šetření **PIRLS** (Progress in International Reading Literacy Study) se zaměřuje na testování čtenářské gramotnosti žáků ve 4. třídách základních škol. Kromě úrovně čtenářské gramotnosti šetření zjišťuje rovněž význam rodinného, školního a širšího prostředí žáků pro její rozvoj. Šetření se opakuje s pětiletým cyklem, naposledy proběhlo v letech 2010-2011. PIRLS 2011 se zabýval také národními politikami (a praxí) ve vztahu ke čtenářské gramotnosti a obsahoval nově sérii dotazníků určených žákům, jejich rodičům (opatrovníkům), učitelům a ředitelům škol za účelem zjištění, jaké zkušenosti s učením čtení mají malé děti doma a ve škole. Výsledky šetření v ČR vyšly v Národní zprávě PIRLS 2011.

Šetření **TIMSS** (Trends in International Mathematics and Science Study) se zaměřuje na znalosti a dovednosti žáků v matematice a přírodních vědách. Zjišťuje také vliv domácího prostředí, postojů rodičů apod. na úroveň znalostí žáků a sbírá data týkající se učebních osnov matematiky a přírodních věd v jednotlivých zemích. Testování probíhá každé 4 roky a jeho subjekty jsou žáci 4. a/nebo 8. ročníku základní školy (dále jejich učitelé a ředitelé škol). Poslední testování proběhlo v letech 2010–2011 a školy měly možnost ho uskutečnit u stejných žáků 4. ročníků jako šetření PIRLS.

Souběh testování umožnil rovněž srovnání úrovně znalostí v jednotlivých třech oblastech. Přehled zjištění za ČR přinesla Národní zpráva TIMSS 2011.

Šetření PIRLS 2011 a TIMSS 2011 v České republice přinesla zejména následující závěry: Průměrný výsledek z matematiky českých žáků v roce 2011 se statisticky významně zhoršil oproti roku 1997, ale zlepšil ve srovnání s testováním v roce 2007 (v obou letech 2007 i 2011 byla ale z hlediska testovaných zemí podprůměrná). V přírodních vědách čeští žáci dosáhli srovnatelného výsledku (nad průměrem testovaných zemí) jako v roce 1995 a výrazně si tak polepšili oproti roku 2007 (kdy byl jejich výsledek pod průměrem). Průzkumu PIRLS se Česká republika zúčastnila v letech 2001 a 2011 a v obou těchto bězích dosáhli čeští žáci nadprůměrného výsledku ve čtenářské gramotnosti.

Mezinárodní šetření ICILS (International Computer and Information Literacy Study) 2013 se zaměřuje na zjišťování úrovně počítačové a informační gramotnosti žáků v zapojených zemích. Zkoumá jejich schopnost používat počítač za účelem vyhledávání, vytváření a sdílení informací. ICILS zjišťuje, jak dobře jsou žáci připraveni za život v informační společnosti, a snaží se zodpovědět na následující otázky: jak se počítačová a informační gramotnost žáků liší mezi zeměmi, které faktory ji ovlivňují, a co mohou vzdělávací systémy a školy udělat pro její zlepšení. Testování jsou žáci v osmých ročnících základních škol (nebo v odpovídajícím ročníku víceletého gymnázia apod.). Vlastní šetření, které probíhá na počítačích, je doplněno o dotazníky pro žáky a učitele zjišťující informace o využívání počítačů na půdě školy i mimo ni, postoje žáků k technologiím apod. a dále průzkumem na národní úrovni zaměřujícím se na vzdělávací politiku státu ve vztahu k rozvíjení počítačové a informační gramotnosti, odbornosti učitelů a zdrojích digitálních technologií ve školách. Testování proběhlo v roce 2013 a mezinárodní zpráva s výsledky bude zveřejněna v listopadu 2014.

19.7 ZÁVĚR

Tato kapitola se zabývala nejvýznamnějšími mezinárodními studii, jejichž předmětem je srovnání vzdělávacích systémů ve světě. Přinesla přehled aktuálně probíhajících šetření a seznámení s nimi. Závěry vybraných šetření zde byly představeny jen ve stručnosti, podrobněji s nimi pracují některé kapitoly této publikace.

19.8 OTÁZKY A ÚKOLY

1. Vyjmenujte jednotlivé projekty (studie) OECD, které se zaměřují na mezinárodní komparaci vzdělávacích systémů. Na kterou oblast vzdělávání se orientují?

2. Na jaké další oblasti (kromě výše uvedených) se zaměřují studie IEA?
3. Jaký význam mají podle vás obdobné studie a v čem spočívá jejich přínos?

LITERATURA

- Palečková, J., Tomášek, V., a kol. *Hlavní zjištění PISA 2012. Matematická gramotnost patnáctiletých žáků*. Česká školní inspekce, 2013. Dostupné z <http://www.csicr.cz/getattachment/283eb9f5-b30a-4467-927c-533ae347b621>.
- Straková, J., Veselý, A., Kelblová, L. *Hlavní zjištění z mezinárodního výzkumu vědomostí a dovedností dospělých PIAAC*. Dům zahraniční spolupráce, 2013. Dostupné z http://www.piaac.cz/attach/vysledky/PIAAC_hlavni_zjisteni.pdf.
- OECD IndicatorsofEducation Systems*. OECD, 2012. Dostupné z <http://www.oecd.org/edu/skills-beyond-school/49338320.pdf>.
- OECD Skills Outlook 2013 First Results from the Survey of Adult Skills*. OECD, 2013. Dostupné z http://skills.oecd.org/documents/OECD_Skills_Outlook_2013.pdf.
- Teaching and Learning International Survey*. OECD. Dostupné z <http://www.oecd.org/edu/school/TALIS%20Brochure.pdf>.

Internetové stránky:

- <http://www.iea.nl/studies.html>
- <http://www.oecd.org/edu/school/talis.htm>
- <http://www.oecd.org/pisa/aboutpisa/>
- <http://www.oecd.org/site/piaac/surveyofadultskills.htm>

20 ROVNÉ PŘÍLEŽITOSTI A VZDĚLÁVÁNÍ

Laura Fónadová, Tomáš Katrňák

ABSTRAKT

Tato kapitola se zaměřuje na jednu z klíčových otázek vzdělávání: rovnost příležitostí. Jako v jiných evropských zemích i v ČR je požadavek rovnosti příležitostí formálně deklarován. Na základě Listiny základních práv a svobod má každý právo na bezplatné vzdělání v základních a středních školách a podle schopností a možností společnosti také na vysokých školách. Tato kapitola se zaměřuje na srovnání normativního požadavku daného Listinou základních práv a svobod a praxe na hlavních úrovních českého vzdělávacího systému. Z perspektivy veřejné politiky má tato otázka přesah k některým dilematům, týkajícím se například priorit vzdělávacích koncepcí.

20.1 ÚVOD

Rovný přístup ke vzdělání patří v současnosti mezi klíčové výzvy vzdělávací politiky jak v českém, tak i širším mezinárodním měřítku. Svědčí o tom i fakt, že ČR v roce 2001 se prostřednictvím vládního dokumentu *Národní program rozvoje vzdělávání*, tzv. Bílou knihou, zavázala mimo jiné k zajištění větší spravedlivosti naší vzdělávací soustavy. Žáci vstupují do vzdělávacího systému jednak s určitými vrozenými dispozicemi, jednak předpoklady vyplývajícími ze sociálního zázemí rodiny, ve které vyrůstají. Hovoříme-li o rovných příležitostech ke vzdělání, není to myšleno ve smyslu úplné rovnosti (tedy aby měli všichni stejnou úroveň dovedností a znalostí), nýbrž to znamená požadavek spravedlivé distribuce vzdělání. Koncept rovných příležitostí ve vzdělávání souvisí s problematikou vzdělanostních nerovností a to těch nerovností, které považujeme za nespravedlivé, tedy které nejsou způsobeny pouze schopnostmi či úsilím jedince.

Nerovnosti obecně můžeme považovat buď za důsledek toho, že lidé něco dostávají (liší se pak příjmem, majetkem, životní úrovní, vzdělanostními aspiracemi, zaměstnaneckými ambicemi nebo způsobem života), nebo za důsledek toho, že obsazují odlišné pozice, vymezující způsob jejich obživy, mají tedy odlišné šance (Katrňák, 2005, Katrňák, Fučík, 2010).

První přístup se nazývá „atribuční“, je rozšířený především mezi ekonomicky orientovanými odborníky. Z hlediska empirického se jedná o mapování příjmových

distribucí – nerovnost je chápána jako důsledek ekonomických rozdílů (srov. např. Bowles, Gintis, Groves, 2005, Massey, 2007, u nás např. Večerník 1998, 2009). Druhý přístup se nazývá „relační“ a je rozšířený především mezi sociology, kteří toto pojetí sociálních nerovností považují za zdroj a v mnoha případech také explanaci atribučních nerovností (k tomu více srov. Goldthorpe, 2000; 2010). V relačním pojetí nerovností mapujeme výhody spojené s postavením člověka na trhu práce. Nejedná se o náhodné, ale systémově udržované výhody, které jsou inherentní součástí pozic na trhu práce. Vymezuje sociální bariéry a utvářejí rozdílné šance lidí. Na základě odlišných zaměstnaneckých pozic se lidé pak také odlišně definují a k sobě navzájem i jinak přistupují. Tento přístup se nazývá třídním přístupem k sociální stratifikaci a klíčovým je pro něj koncept životních šancí.

20.2 KONCEPT (NE)ROVNÝCH SOCIÁLNÍCH ŠANCÍ

Rovnost šancí můžeme vymezit v právním, ekonomickém a sociologickém smyslu (Halsey, Heath, Ridge, 1980). Z hlediska práva rovnost šancí znamená, že neexistují žádné bariéry dané zákonem, které by znemožňovaly, nebo přímo zabraňovaly příslušníkům jedné sociální skupiny oproti příslušníkům jiné jednat určitým způsobem. Z hlediska askriptivních (připsaných) znaků jako je rasa/etnicita, pohlaví nebo věk, mají lidé v moderní společnosti stejná práva, musejí ovšem také čelit stejným omezením. Nikdo není diskriminován na základě těchto znaků například v přístupu ke vzdělání nebo volebním právu. Všichni mají stejné šance. Jedná se o formální definici rovnosti šancí, která je dána Listinou základních práv a svobod.

Listina základních práv a svobod

V článku 33 Listiny základních práv a svobod, která je součástí ústavního pořádku České republiky, čteme: (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. (4) Zákon stanoví, za jakých podmínek mají občané při studiu právo na pomoc státu.

Z hlediska ekonomického rovnost šancí znamená eliminaci finančních bariér zabraňujících v přístupu k určitým statkům. Například platí-li se školné na vysokých školách, nemají potomci rodičů s rozdílným ekonomickým kapitálem stejné šance školu dokončit. Existuje-li ovšem bezplatné školství, ekonomické diference mezi rodinami původu by měly hrát menší roli v dokončení vysokoškolského vzdělání.

A konečně z hlediska sociologického rovnost šancí znamená, že rodina původu, v níž člověk vyrostl, nebude limitovat jeho životní možnosti. Jedná se o rovnost dosáhnout

určitého životního výsledku bez ohledu na sociální původ. Například mají-li potomci dělnických rodičů šestkrát vyšší pravděpodobnost skončit v dělnickém povolání než potomci vyšší střední třídy skončit v tom samém povolání (Katrňák, 2004), jejich šance na stejnou profesi jsou značně rozdílné.

O rovnosti šancí se velmi často hovoří v souvislosti s přístupem k jednotlivým stupňům vzdělání (Matějů, Straková, 2006, Matějů, Straková, Veselý, 2010). Z hlediska formálně právního mají všichni stejné šance dosáhnout stejného vzdělání, ze sociologického pohledu se to ovšem neděje. Zatímco právo na základní vzdělání je v moderních západních zemích garantováno a také vyžadováno státem, právo na vysokoškolské vzdělání je pouze garantováno (formální rovnost). Ve výsledku pak pozorujeme značné rozdíly podle sociálního původu absolventů.

Sociologický význam rovnosti šancí je tedy značně odlišný od významu právního. Formální rovnost v šancích v moderních společnostech existuje, nicméně o rovnosti šancí z hlediska výsledku zatím hovořit nemůžeme. Vzdělávací systém, v jehož rámci by potomci podle třídního postavení měli stejné šance, nebyl zatím nikde ustaven. V některých zemích jsou tyto šance rovnější (například Nizozemí nebo Švédsko) než v jiných (mezi země s nejvyšší nerovností v šancích podle socioekonomického původu jsou v Evropě považovány Bulharsko, Ukrajina a Řecko), nerovné šance na vzdělání však stále existují (Shavit, Blossfeld, 1993).

Bariéry v přístupu ke vzdělávání

Přestože by se na první pohled mohlo zdát, že v českém vzdělávacím systému neexistují bariéry v přístupu ke vzdělávání, či dokonce diskriminační jednání vůči vybraným skupinám žáků, opak je pravdou. To dokazuje především rozsudek Evropského soudu pro lidská práva z listopadu 2007, ve kterém soud konstatoval nepřímou diskriminaci romských dětí jejich zařazováním do zvláštních, posléze praktických škol. Z rozsudku vyplývá, že se Česká republika dopouští nepřímé diskriminace. Tento závěr vyplynul na základě disproporčního zastoupení romských dětí ve zvláštních školách.

Nerovné šance jsou ve vzdělávacím systému viditelné, protože jejich odrazem je složení vzdělanostních stupňů podle třídní nebo také etnické příslušnosti. Empiricky se tedy měří jako rozdíl mezi dosaženým vzděláním lidí z určité sociální třídy a tím samým vzděláním dosaženým lidmi z jiné sociální třídy. V případě, že vysokoškolský stupeň absolvuje v daném roce proporčně takový podíl mladých lidí vyrůstajících v nižší sociální třídě, který odpovídá zastoupení jejich rodin ve společnosti, a podobně takový podíl lidí, kteří naopak vyrostli ve vyšší střední třídě, tak lze říct, že jsou šance obou kategorií mladých lidí na vysokoškolské vzdělání totožné. Pokud ovšem tento

304 Zvláštní školy byly zrušeny školským zákonem (zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání) a byly nahrazeny kategorií základních škol praktických pro potřeby dětí s lehkým mentálním postižením.

poměr nekoresponduje s podílem těchto statusových skupin v populaci, znamená to ze sociologického hlediska, že jsou šance potomků vyrůstajících v nižším statusovém prostředí na vysokoškolské vzdělání značně menší.

Jedná se o sociální a ekonomické rysy rodinného prostředí, v němž děti vyrůstají, a které je omezují nebo naopak zvýhodňují ve vzdělávacím systému. Tyto výhody a nevýhody charakterizují potomky jako příslušníky sociálních tříd – jsou spojené se způsobem obživy a postavením na trhu práce jejich rodičů. Nejedná se o náhodné výhody či nevýhody, ale o specifické charakteristiky, vyplývající z pracovních pozic rodičů. Tyto charakteristiky jsou strukturální povahy. Změnou pracovní pozice rodičů se jejich povaha také mění. Nejsou tedy vlastností rodičů nebo jejich dětí, ale jsou vymezené tržními vztahy – existujícími pozicemi na trhu práce, které se liší velikostí příjmu, mírou jeho omezení, počtem hodin, které člověk věnuje práci, zaměstnanec-kými výhodami a benefity, pracovní jistotou a kariérními vyhlídkami (Evans, 1992; Katrňák, 2005).

Nerovné sociální šance a úsilí člověka

Koncept nerovných sociálních šancí v sobě nezahrnuje individuální talent, úsilí a štěstí člověka a ani nezohledňuje reflexi vlastního socioekonomického postavení a od ní odvozené motivy jednání. I když se v empirické rovině nerovné sociální šance a velikost vzdělanostních aspirací, profesních ambicí, či individuálního štěstí a motivy jednání často doplňují – jedná se o souvislost mezi tím, co člověk může, a tím, co chce, co si přeje, o co usiluje a jak to vnímá-, v rovině teoretické koncept nerovných šancí nesouvisí s individuálním jednáním a motivy k němu. Nerovné sociální šance jsou tzv. makrosociální koncept. Charakterizuje výhody či nevýhody jedné sociální třídy či etnické skupiny vůči jiné dosáhnout určitého třídního postavení nebo jiného specifického životního výsledku. Talent, úsilí, aspirace či reflexe vlastní situace jsou však individuální koncepty. Charakterizují jednoho konkrétního člověka, jsou znakem individuálním.

20.3 PROČ EXISTUJE NEROVNOST SOCIÁLNÍCH ŠANCÍ?

Nerovné sociální šance odkazují k reprodukci společenského postavení, nikoli k jeho změně. Otázky reprodukce neboli přetrvávání sociálních statusů z jedné generace na druhou nebo v rámci životních etap provází sociologická zkoumání již od jejich počátků. Podle toho, jak sociologové na otázku po reprodukci sociálního postavení a nerovnosti sociálních šancí odpovídají, je lze rozdělit na ty, kteří vidí příčiny na straně sociálního systému, a na ty, kteří vidí důvody na straně kultury či sociálních odlišností (srov. Katrňák, 2004). Z hlediska politického spektra je první vysvětlení levicové. Jeho představitelé se soustředí na socioekonomickou strukturu společnosti, stát či systém. Druhé vysvětlení můžeme považovat za politicky pravicové. Vychází z toho, že za omezené životní šance si mohou jedinci sami (srov. Ritzer, 1992; Barša, 1999).

V prvním případě jsou příčiny přetrvávání sociálních nerovností vnější podmínky sociálního života, do nichž se člověk narodil a které nemůže ovlivnit. Může sice usilovat o cokoli, ale v zásadě dosáhne pouze toho, co mu společenské či ekonomické uspořádání dovolí.

Ve druhém případě jsou tyto příčiny v člověku samotném, v jeho hodnotách a přístupu okolnímu světu. V takovém případě může člověk dosáhnout všeho, o co usiluje, nicméně protože usiluje pouze o specifické cíle, podmíněné jeho hodnotami či sociokulturním prostředím, do něhož byl socializován, dosahuje pak také pouze těchto cílů. Zjednodušeně lze říct, že zatímco první přístup má tendenci ze znevýhodněných veškerou zodpovědnost snímat, druhá, kulturologická pozice svaluje vinu na samotné aktéry, v případě chudších lidí přímo na ně či na jejich sociální prostředí (více k tomu srov. Barša, 1999).

20.4 VZDĚLÁVACÍ SYSTÉM A NEROVNÉ ŠANCE

Jednou ze základních otázek výzkumu nerovných šancí na vzdělání je otázka, do jaké míry vzdělávací systém reprodukuje třídní nerovnosti z jedné generace na druhou a do jaké míry reprodukcí třídních nerovností naopak oslabuje. Podle některých autorů je vzdělávací systém součástí mezigenerační reprodukce třídního postavení (srov. např. Bourdieu, Passeron, 1977). Vzdělanostní nerovnosti, které škola vytváří, natolik odpovídají třídnímu původu žáků, že je nemůžeme nepojímat jako součást reprodukce třídního postavení. Podle jiných autorů naopak západní vzdělávací systém funguje na meritokratických principech a vztah mezi třídním původem žáků a jejich rodičů v čase spíše oslabuje (srov. např. Blau, Duncan, 1967). To, zda bude dítě ve škole úspěšné, méně závisí na samotném sociálním postavení jeho rodičů a více záleží na širším sociálním okolí utvářejícím jeho vzdělanostní aspirace a na jeho úsilí, snaze a nadání.

Přijmeme-li první vysvětlení, měli bychom diference ve vzdělanostních aspiracích pojímat jako důsledek rozdílného třídního postavení, v němž dítě vyrůstá. Malé šance uspět ve vzdělávacím systému vedou k nízkým vzdělanostním aspiracím a velké šance dosáhnout vysoké vzdělání vedou k vysokým aspiracím. Podle Bourdieu a Passerona (1977) je to právě struktura šancí, co podmiňuje dispozice potomků ve vzdělávacím systému na sociální vzestup prostřednictvím tohoto systému.

Přijmeme-li naopak druhé vysvětlení, měli bychom diference ve vzdělanostních aspiracích pojímat jako důsledek rozdílného přístupu žáků a jejich rodičů ke škole. Za vysokými vzdělanostními aspiracemi je skryta rodičovská podpora – časové, kulturní, sociální a ekonomické investice rodičů do dětí, jejich společný zájem o školu a vzdělání. Podle řady autorů (např. Hauser, 1972; Sewel, Hauser, 1972, 1975; Hauser, Tsai,

Sewell, 1983) jsou vzdělanostní aspirace jednou z několika proměnných, jako jsou motivace, hodnotová orientace, rodičovská podpora a rodičovské očekávání, podpora učitelů, blízcí přátelé atd. které dohromady ovlivňují dosažené vzdělání, a to bez ohledu na to, v jaké třídní pozici dítě vyrůstá. Nízkými vzdělanostními aspiracemi se naopak vyznačují ti žáci, kteří o vzdělání neusilují a o školu se nezajímají.

20.5 EMPIRICKÁ INDIKACE NEROVNÝCH ŠANCÍ NA VZDĚLÁNÍ V ČESKÉM KONTEXTU

Český vzdělávací systém po formální stránce pamatuje na děti znevýhodněné, konkrétně například tím, že školský zákon upravuje vzdělávání dětí, žáků a studentů se speciálními vzdělávacími potřebami. Takovým dítětem je osoba se zdravotním postižením, zdravotním znevýhodněním nebo *sociálním znevýhodněním*. Přičemž *sociálním znevýhodněním* se myslí:

- rodinné prostředí s nízkým sociálně kulturním postavením, ohrožení sociálně patologickými jevy;
- nařízená ústavní výchova nebo uložená ochranná výchova;
- postavení azylanta, osoby požívající doplňkové ochrany a účastníka řízení o udělení mezinárodní ochrany na území ČR podle zvláštního právního předpisu.

Takto kategorizované děti mají právo na odpovídající vzdělávání, na poradenskou pomoc školy a školského poradenského zařízení.

Přesto však český vzdělávací systém patří v mezinárodním srovnání mezi poměrně selektivní, což znamená, že přístup do jednotlivých úrovní a typů škol je sociálně značně podmíněné (Matějů, Straková, 2006; Matějů, Straková, Veselý, 2010).

Data, na nichž lze empiricky doložit nerovné šance na vzdělání, pocházejí z výzkumů PISA 2000 a 2009 (*Programme for International Student Assessment*) realizovaných v České republice.

PISA

Výzkumy PISA jsou mezinárodní kvantitativní šetření čtenářské, matematické a přírodovědné gramotnosti žáků ve vybraných zemích světa. Tyto výzkumy jsou realizovány pod hlavičkou OECD. Informace se získávají jednak písemným testováním žáků a jednak dotazníkovým šetřením mezi žáky a řediteli škol. Doposud proběhlo pět vln sběru dat (s tříletým intervalem opakování): v roce 2000 se výzkumu zúčastnilo 32 zemí, v roce 2003 41 zemí, v roce 2006 57 zemí a v roce 2009 a 2012 to bylo 65 zemí.

Data se týkají patnáctiletých žáků (ve většině zemí OECD tento věk znamená ukončení povinné školní docházky), navštěvujících buď devátou třídu základní školy, nebo přijatých do prvních ročníků středního vzdělávání či odpovídajícího ročníku víceletých gymnázií (3. ročník šestiletých a 5. ročník osmiletých gymnázií). České části výzkumu se v roce 2000 zúčastnilo 5 365 žáků (narozených v roce 1984) z 229 škol; v roce 2009 to bylo 6 064 žáků (narozených v roce 1993) z 261 škol. Výběr žáků a škol byl v obou letech realizován tak, aby byl reprezentativní pro kraje České republiky a jednotlivé typy škol v rámci nich (základní školy, učiliště bez maturity, speciální školy, učiliště a střední školy s maturitou, gymnázia a víceletá gymnázia). Přijaté žáky do středního vzdělávání v roce 2000 ve výzkumu reprezentovalo 3101 žáků, v roce 2009 to bylo 2 702 žáků (celková velikost našeho analyzovaného souboru je tedy 5 803 žáků).

Graf 1 ukazuje podíl přijatých do maturitního (střední odborná škola, gymnázium a víceleté gymnázium) a nematuritního vzdělávání v letech 1999 a 2009 v České republice v závislosti na vzdělání rodičů. Graf 2 ukazuje to samé, nicméně podle socioekonomického postavení, tzv. ISEI kvintilu rodičů (ISEI je akronymem z anglického názvu *International Socioeconomic Index of Occupation*). Původní ISEI je spojitá proměnná (v rozmezí 16–90 bodů), u níž platí, že čím vyšší hodnota, tím také vyšší, tedy ekonomicky a sociálně lépe hodnocené zaměstnání.³⁰⁵ Trendy v obou grafech jsou zřejmé: čím vyšší vzdělání a vyšší socioekonomické postavení rodičů, tím vyšší podíl jejich potomků je ve středním vzdělávání končícím maturitní zkouškou. Mezi lety 2000 až 2009 se tyto podíly ve všech kategoriích rodičů, ať se jedná o vzdělání, nebo socioekonomické postavení, zvyšují.

Z hlediska nerovných šancí na vzdělání nás zajímá především poměr podílu potomků z rozdílných sociálních prostředí, kteří jsou ve stejném typu vzdělávání. A zvláště nás zajímá, jak se tento poměr změnil mezi roky 2000 až 2009.

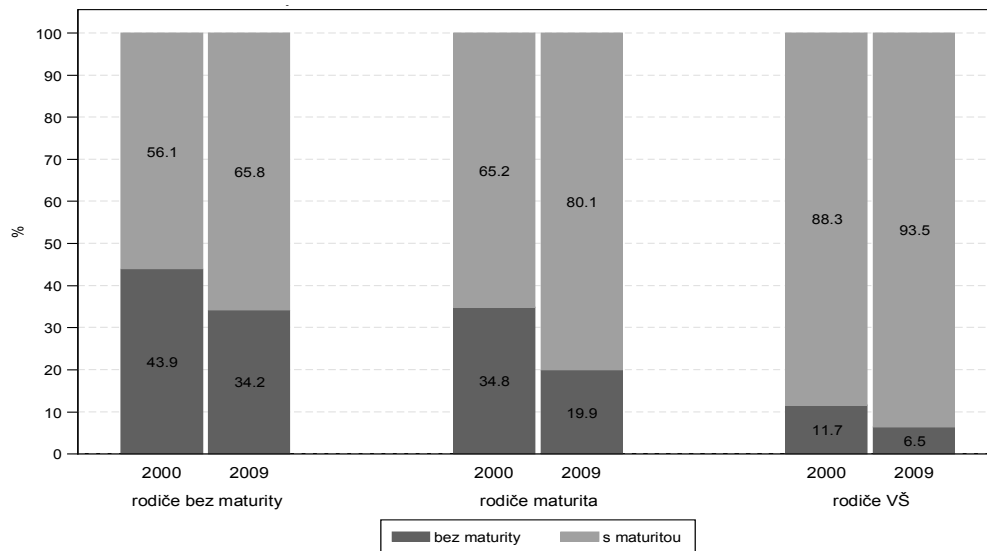
Šance potomků vysokoškolsky vzdělaných rodičů na maturitní vzdělávání byla v České republice v roce 2000 1,57krát vyšší ve srovnání s potomky rodičů vyučených (vypočítáno z grafu 1 jako 88,3/56,1). V roce 2009 byla tato šance 1,42krát vyšší (vypočítáno opět z grafu 1 jako 93,5/65,8). Poměr těchto dvou šancí ukazuje, že šance potomků vysokoškolsky vzdělaných rodičů na maturitní vzdělávání se mezi lety 2000 a 2009 snížila 0,91krát, tzn. o 9 %. Šance potomků vyučených rodičů na maturitu naopak vzrostly 1,10krát, tzn. o 10 %.

Když srovnáme šance na maturitní vzdělávání u nejvyššího ISEI kvintilu rodičů s šancemi na maturitu u nejnižšího ISEI kvintilu rodičů mezi roky 2000 a 2009, zjistíme, že se tyto šance snížily o 20 % (vypočítáno z grafu 2 jako 94, 3/64, 4 a 91, 1/50, 0).

³⁰⁵ Z prezentačních důvodů je ISEI, jako spojitá proměnná, rozdělena kvintily na pět stejných kategorií (20 % prvních hodnot ISEI kontinua odpovídá první kategorii, 20 % posledních hodnot ISEI kontinua odpovídá poslední páté kategorii).

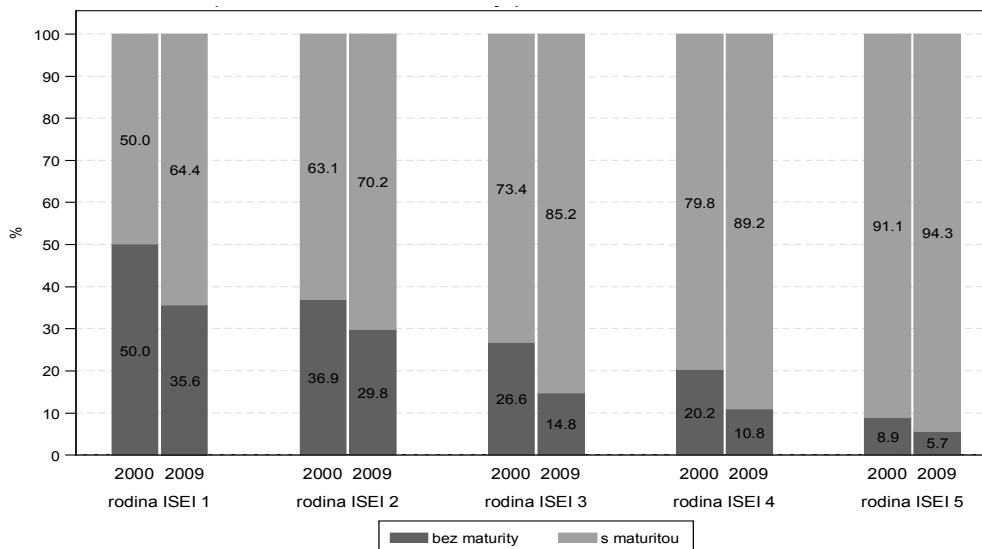
Šance na maturitní vzdělávání potomků rodičů v nejnižším ISEI kvintilu se ve sledovaném období naopak zvýšily o 24 % .

Graf 1. Podíl přijatých do středního vzdělávání bez maturity a s maturitou podle vzdělání rodičů v letech 2000 a 2009



Zdroj: PISA 2000, 2009.

Graf 2. Podíl přijatých do středního vzdělávání bez maturity a s maturitou podle ISEI kvintilů rodiny původu v letech 2000 a 2009



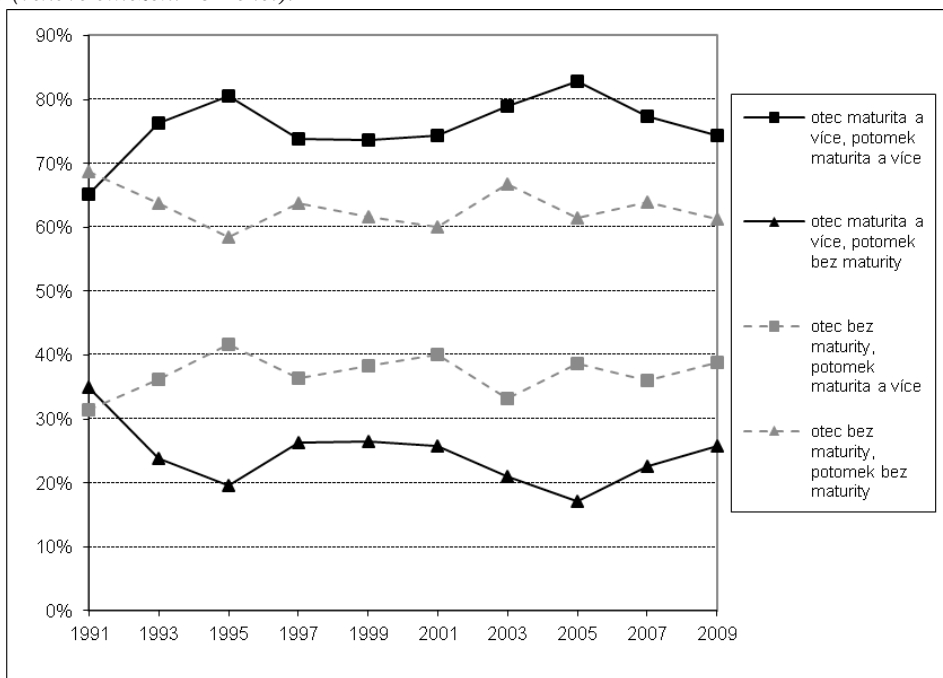
Zdroj: PISA 2000, 2009

Když to shrneme, můžeme konstatovat, že oba tyto grafy dohromady ukazují, že mezi lety 2000 až 2009 oslabují nerovné šance na maturitní vzdělávání podle sociálního

původu. Šance dostat se (a také studovat) střední školu s maturitou rostou především u potomků rodičů ze socioekonomicky defavorizovaného prostředí. To znamená, že vzdělanostní expanze – růst počtu studijních míst, k němuž v maturitním vzdělávání u nás v letech 2000 až 2010 dochází, vedla k mírnému snížení nerovných šancí na toto vzdělání podle sociálního původu.

Graf 3 ukazuje, jak se vyvíjí mezi lety 1990 až 2009 v České republice podíl lidí s vyšším vzděláním (maturita a vysokoškolské vzdělání dohromady) a s nižším vzděláním (bez maturity a základní vzdělání dohromady) v závislosti na vzdělání otce (opět „s maturitou“ a „bez maturity“).

Graf 3. Podíl lidí s maturitou a vyšším vzděláním a maturitou a nižším vzděláním podle vzdělání otce (věkové omezení 25-40 let).



Zdroj: Data VŠPS, 4. čtvrtletí, roky 1991-2009.

Vertikální vzdálenost (v jednotlivých letech) mezi křivkou otec maturita a více a potomek maturita a více a křivkou otec bez maturity a potomek maturita a více indikuje nerovnost šancí podle vzdělanostního původu. V případě, že by se tyto křivky v čase (v letech) k sobě přibližovaly, znamenalo by to snižování nerovných šancí na vzdělání. Rostl by podíl potomků, vyrůstajících v rodině, kde otec nemá maturitu, kteří skončí s maturitou nebo dokonce s vyšším vzděláním, a snižoval by se podíl potomků, jejichž otec má maturitu nebo vyšší vzdělání, kteří by končili bez maturity. V sledovaném období k tomu však nedochází. Šance na vzdělání podle vzdělanostního původu se nemění. Místa v českém vzdělávacím systému jsou obsazována především

podle vzdělanostního původu. Potomci rodičů s vyšším vzděláním získávají také vyšší vzdělání a potomci rodičů s nižším vzděláním pak končí v nižších vzdělanostních stupních. Efekt třídní pozice na dosažené vzdělání roste a sociální homogenita vzdělanostních skupin posiluje. Poměrně rozšířená praxe českého vzdělávacího systému vyčleňovat elitní žáky na straně jedné a učebně slabší žáky na straně druhé a to v relativně rané fázi života, ještě na úrovni základního vzdělávání tento efekt pak ještě více umocňuje.

20.6 DISKUSE

Nerovné šance na vzdělání odkazují ke skupinám, k nimž člověk přináleží. Ať už jsou skupiny vymezené etnickou příslušností, postavením na trhu práce (zaměstnáním), pohlavím, věkem, rodinou původu, místem narození, či jinak geograficky. Jedná se o askriptivní charakteristiky člověka jako člena určitého většího celku. Tyto charakteristiky pak vymezují možnosti, které člověk jako příslušník skupiny má. Mohli bychom to přirovnat ke kartám, které držíme při hře v ruce. Jejich hodnoty určují možnosti karetní hry. Ať se člověk snaží sebevíc, jsou to hodnoty karet, které podmiňují jeho hru. Ve spravedlivé hře jsou karty rozdány náhodně (každý má stejnou pravděpodobnost dostat jakoukoli kartu). V sociálním životě tomu tak však není. Proto jsou „hodnoty karet“, tedy askriptivní charakteristiky reprezentantů sociálních skupin předmětem sociologické analýzy. Otázkou pak je, nakolik jsou lidé jako příslušníci sociálních skupin zvýhodněni nebo naopak diskriminováni oproti členům jiných sociálních skupin. Nakolik to, že jsou součástí nějakého většího sociálního celku, ovlivňuje jejich možnosti a jednání a poznamenává jejich životní výsledky. Zkrátka jak sociální charakteristiky poznamenávají lidský život?

Tento pohled není – zvláště ve společnostech, kde panuje ideologie individualismu – příliš rozšířený. Je známo, že tam, kde jsou lidé přesvědčeni, že každý může dosáhnout těch nejvyšších sociálních met (například stát se prezidentem), najdeme větší míru interpretace neúspěchů v termínech osobního selhání. Sociologické poznání, odkazující k nerovnostem v sociálních šancích, které jsou v mnoha případech důvodem takových neúspěchů, se v takových případech většinou ignoruje. A to je chybou, protože charakteristika sociálního prostředí, jehož je člověk součástí, znalosti sociálních šancí, které jsou s tímto prostředím spojené a společenských bariér, které existují bez přičinění lidí, nejen umožňují poznat osudy lidí jako příslušníků sociálních skupin, ale také pomáhají tyto bariéry měnit a zajistit tak všem spravedlivější přístup ke vzdělání.

Na inkluzivní pojetí vzdělávání, jako nástroje pro zmírnění nerovností pomocí odstranění selektivních mechanismů, kladou členské země EU stále větší důraz. Otázkou zůstává, nakolik existuje u nás politická vůle či obecná shoda jak uvnitř odborné,

tak širší veřejnosti ohledně toho, zda má být jedním z hlavních úkolů vzdělávací politiky – zejména na úrovni základního vzdělávání – snižování sociálně podmíněných vzdělanostních nerovností či nikoli, zda je například ve společenském zájmu spíše vyčleňování elitních či naopak defavorizovaných žáků do zvláštních vzdělávacích proudů anebo jejich společné vzdělávání.

20.7 OTÁZKY

1. Vysvětlete, co znamená rovný přístup ke vzdělání.
2. Jaký je rozdíl mezi atribučním a relačním přístupem k nerovnostem?
3. Vysvětlete rozdíl v pojetí nerovnosti šancí z hlediska právního, ekonomického a sociologického.
4. Z jakého důvodu existuje nerovnost sociálních šancí ve společnosti?
5. Jaký je vztah mezi nerovnými sociálními šancemi a úsilím člověka?
6. Posiluje nebo oslabuje vzdělávací systém nerovnost šancí? Vysvětlete!
7. Jak lze empiricky uchopit nerovné šance na vzdělání?
8. Z jakého důvodu bychom měli usilovat o rovnost šancí ve společnosti?

LITERATURA

- Barša, P. 1999. *Politická teorie multikulturalismu*. Brno: CDK.
- Blau, M. P.; O. D. Duncan. 1967. *The American Occupational Structure*. New York: Wiley.
- Bourdieu, P.; J.-C. Passeron. 1977. *Reproduction in Education, Society and Culture*. London: Sage.
- Bowles, S., H. Gintis, M. O. Groves (eds.). 2005. *Unequal Chances: Family Background and Economic Success*. Princeton: Princeton University Press.
- Evans, G. 1992. „Testing the Validity of the Goldthorpe Class Schema.“ *European Sociological Review* 8 (3): 211-232.
- Goldthorpe, J. H. 2000. „Outline of a Theory of Social Mobility.“ Pp. 230-258 in J. H. Goldthorpe (ed.). *On Sociology. Numbers, Narratives, and the Integration of Research and Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Goldthorpe, J. H. 2010. „Analysing Social Inequality: A Critique of Two Recent Contributions from Economics and Epidemiology.“ *European Sociological Review* 26(6): 731-744.
- Halsey, H. A.; A. F. Heath; J. M. Ridge. 1980. *Origins and Destinations: Family, Class, and Education in Modern Britain*. Oxford: Oxford University Press.
- Hauser, R. M. 1972. „Disaggregating a Social-Psychological Model of Education Attainment.“ *Social Science Research* 1 (2): 159-188.
- Hauser, R. M.; S. L. Tsai; W. H. Sewell. 1983. „A Model of Stratification with Response Error in Social and Psychological Variables.“ *Sociology of Education* 56 (1): 20-46.
- Katrnák, T. 2004. *Odsouzení k manuální práci. Vzdělanostní reprodukce v dělnické rodině*. Praha: Sociologicko-ekonomické nakladatelství.
- Katrnák, T. 2005. *Třídní analýza a sociální mobilita*. Brno: CDK.
- Katrnák, T.; Fučík, P. 2010. *Návrat k sociálnímu původu: Vývoj sociální stratifikace české společnosti v letech 1989 až 2009*. Brno: CDK.
- Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (2001). *Národní program rozvoje vzdělávání. Bílá kniha. Ústav pro informace ve vzdělávání*. Praha: Tauris.
- Massey, D. S. 2007. *Categorical Unequal: The American Stratification System*. New York: Russell Sage Foundation.
- Matějů, P., J. Straková (eds.). 2006. *Nerovné šance na vzdělání: Vzdělanostní nerovnosti v České republice*. Praha: Academia.
- Matějů, P., J. Straková, A. Veselý (eds.). 2010. *Nerovnosti ve vzdělávání: Od měření k řešení*. Praha: SLON.
- Ritzer, G. 1992. *Sociological Theory*. New York: McGraw-Hill.
- Sewel, W. H.; R. M. Hauser. 1972. „Causes and Consequences of higher education: models of the status attainment process.“ *American Journal of Agricultural Economics* 54 (5): 851-861.
- Sewell, W. H.; R. M. Hauser. 1975. *Education, Occupation & Earnings*. New York: Academic Press.
- Shavit, Y.; H.-P. Blossfeld (eds.). 1993. *Persistent Inequality: Changing Educational Attainment in Thirteen Countries*. Boulder: Westview Press.
- Večerník, J. 1998. *Občan a tržní ekonomika: Příjmy, nerovnost a politické postoje v české společnosti*. Praha: NLN.
- Večerník, J. 2009. *Czech Society in the 2000s: A Report on Socio-Economic Policies and Structures*. Praha: Academia.

21 VZDĚLÁVÁNÍ A TRH PRÁCE

Markéta Páleníková

ABSTRAKT

Úvod kapitoly navazuje na informace o individuální míře návratnosti, která byla diskutována v kapitole 8. Tato část je věnována především vlivu dosaženého vzdělání na pozici na pracovním trhu. Pozornost je soustředěna na hlavní ukazatele trhu práce, jako jsou specifická míra nezaměstnanosti podle dosaženého vzdělání, vzdělávání jako prevence dlouhodobé nezaměstnanosti a ohodnocení zaměstnanců podle dosaženého vzdělání. Prostor je věnován požadavku interakce vzdělávací politiky a politiky zaměstnanosti a významu součinnosti jednotlivých předních aktérů z obou oblastí. V závěrečné části je diskutována problematika flexibility vzdělávacího systému – vzdělávací nabídka versus potřeby trhu práce a specifická míra nezaměstnanosti absolventů.

21.1 ÚVOD

V kapitole 8 jsme diskutovali výnosy ze získaného vzdělání na individuální a společenské úrovni. V této části podrobněji rozebereme přínosy, které vzdělání přináší jednotlivci. Díky nim, nebo právě pro ně, se jednotlivec vzdává současných příjmů ve prospěch vyšších budoucích, které mu vzdělání přinese. K těm nejvýznamnějším patří: vyšší očekávané příjmy, nižší riziko ztráty zaměstnání a lepší pracovní místo.

21.2 RIZIKO NEZAMĚŠTNANOSTI PODLE DOSAŽENÉHO VZDĚLÁNÍ

Jednotliví autoři (například Brožová, 2003; Mareš, 1994), kteří se zabývají nezaměstnaností, popisují dopady nízkého vzdělání na uplatnění na trhu práce. Jsou to lidé s nízkou kvalifikací (nebo žádnou), kteří hledají místo na pracovním trhu pouze stěží. Pokud se jim vůbec podaří zaměstnání získat, pohybují se spíše na tzv. sekundárním trhu práce³⁰⁶, který je charakteristický horšími, fyzicky náročnějšími pracovními

³⁰⁶ Teorie duálního trhu je jednou z nejužívanějších pro segmentaci pracovního trhu (Doeringer – Piore 1971). Tato teorie vychází z předpokladu, že existují minimálně dva trhy: **primární a sekundární**.

Primárním trhem práce označujeme takový trh, kde se soustřeďují lepší pracovní příležitosti spojené s vyšší prestiží. Pracovní místa se vyznačují lepšími pracovními podmínkami. Pracovníci jsou odměňováni vyššími mzdami (platy), ve většině případů mají možnost dalšího vzdělávání a také kariérního postupu. Na primárním trhu nedochází k výrazné fluktuaci, pracovníci se těší relativnímu bezpečí před ztrátou zaměstnání. Pokud k nezaměstnanosti dochází, je většinou krátkodobá a pracovní síla je schopna v relativně krátké době opětovného začlenění do pracovního procesu.

příležitostmi. Takoví pracovníci jsou zpravidla méně oceněni, bez možnosti kariérního postupu. Získané místo si zřídka udrží, spíše jej ztrácí a pravidelně se ocitají v síti nezaměstnanosti, ve které se zdržují kratší, či delší dobu. Přejít na primární trh práce s lepšími pracovními vyhlídkami je pro ně velmi obtížný, je-li vůbec možný bez zvýšení kvalifikace (Mareš, 1994).

Lidé s nízkou kvalifikací jsou dále ohroženi **dlouhodobou nezaměstnaností**³⁰⁷. Dlouhodobá nezaměstnanost má nepříznivé důsledky pro jednotlivce i pro společnost. Ke společenským důsledkům řadíme nevyužití lidského kapitálu, ušlé příjmy veřejných rozpočtů v podobě daní z příjmů, růst veřejných výdajů na sociální dávky, zhoršení zdraví obyvatelstva, nárůst kriminality apod. Dlouhodobá nezaměstnanost pro jednotlivce znamená snížení životní úrovně, změnu vnímání času, ztrátu statusu, zhoršení v rodinných vztazích, zhoršení jeho zdravotního stavu apod. Podrobně důsledky ztráty zaměstnání rozebírá například Hora (2008), Buchtová (2000) apod.

Naproti tomu pracovníci s vyšší kvalifikací se pohybují na primárním pracovním trhu, který je typický kvalifikovanými pracovními místy, vyšší prestiží, lepším platovým ohodnocením. Tito pracovníci jsou ohroženi nezaměstnaností minimálně. Největší hrozbou je strukturální, která vzniká jako důsledek úpadku některých odvětví, nebo v rámci hospodářské recese. Za jiných podmínek, nalézají kvalifikovaní zaměstnanci pracovní místo poměrně snadno.

Oproti tomu **sekundární trh** práce je charakterizován horšími pracovními podmínkami a menšími výdělky. Pracovníci jsou mnohem více ohroženi ztrátou pracovního místa a nezaměstnanost, ke které zde dochází, je většinou dlouhodobější.

Tyto trhy jsou mezi sebou relativně uzavřeny. Přejít ze sekundárního na primární trh v podstatě není možný, nebo velmi obtížný. Na sekundárním pracovním trhu se zpravidla setkáváme s tzv. ohroženou pracovní silou, která má pozici na pracovním trhu značně znevýhodněnou a to z důvodu: pohlaví, věku, zdravotních hendikepů, příslušnosti k minoritní skupině, nízké úrovně vzdělání, apod.

307 Míru dlouhodobé nezaměstnanosti vyjadřujeme jako podíl nezaměstnaných, kteří jsou nezaměstnaní po určitou dobu (dlouhodobě), na celkovém počtu ekonomicky aktivních (tj. nezaměstnaných + zaměstnaných).

Další možností, jak vyjádřit dlouhodobou nezaměstnanost je prostřednictvím podílu dlouhodobě nezaměstnaných na celkovém počtu nezaměstnaných (popř. podíl dlouhodobě evidovaných uchazečů na celkovém počtu evidovaných uchazečů). Tedy jaké procento z nezaměstnaných tvoří dlouhodobě nezaměstnaní. Pro měření dlouhodobé nezaměstnanosti, ať už pomocí specifické míry nezaměstnanosti nebo podílu dlouhodobě nezaměstnaných, bude klíčové, koho za dlouhodobě nezaměstnaného budeme považovat. Pokud se podíváme do literatury nebo do statistik, zjistíme, že se využívá několik definic, které se různí délkou nezaměstnanosti dotyčného. Nejčastěji se setkáme s vymezením dlouhodobě nezaměstnaného jako:

osoby, která je nezaměstnaná déle než 12 měsíců – nejčastěji využívané ČSÚ,

osoby, která je v evidenci déle než 6 měsíců – sledováno MPSV,

osoby, která je v evidenci déle než 5 měsíců – sledováno MPSV.

Jedná se o relativně nové vymezení, vzešlé z novelizace zákona o zaměstnanosti z roku 2009. Tato novela změnila pohlížení (definování) uchazečů, kterým je věnována zvýšená péče při zprostředkování zaměstnání. Do účinnosti novely byly součástí této skupiny osoby, které byly v evidenci déle než šest měsíců, nyní jsou to osoby, které jsou v evidenci déle než pět měsíců. Od účinnosti novely se začal v souvislosti s dlouhodobou nezaměstnaností sledovat podíl těchto osob na celkovém počtu uchazečů o zaměstnání. Nicméně vzhledem k možnosti sledování dlouhodobého vývoje této specifické míry nezaměstnanosti se rovněž sleduje stav uchazečů o zaměstnání, kteří jsou v evidenci déle než šest měsíců.

Specifické míry nezaměstnanosti, sledování míry nezaměstnanosti podle vzdělání patří k hlavním ukazatelům trhu práce a poskytuje důležité informace pro realizaci politiky zaměstnanosti.

Box níže ukazuje specifické míry nezaměstnanosti podle dosaženého vzdělání.

Nezaměstnanost podle dosaženého vzdělání

Podle posledního sčítání lidu, domů a bytů z roku 2011 je **0,5 % obyvatel bez vzdělání** (0,4 % v roce 2001); **17,6 % má základní vzdělání** (23 % v roce 2001); **střední vzdělání s výučním listem má 33 % obyvatel** (v roce 2001 to bylo 38 %); **12,5 % má vysokoškolské vzdělání** (8,9 % v roce 2001). U 5,3 % obyvatel nebylo dosažené vzdělání zjištěno (v roce 2001 nebylo zjištěno u 1,3 %) (Český statistický úřad ČR, online).

Tabulka níže prezentuje specifické míry nezaměstnanosti podle vzdělání za poslední čtvrtletí roku 2012. Z dat v tabulce je zřejmý silný vliv dosaženého vzdělání na riziko nezaměstnanosti. Nejvyšší nezaměstnanost je u osob, které mají pouze základní vzdělání, nebo jsou bez vzdělání. S růstem vzdělání, klesá i nezaměstnanost osob. U těch, kteří disponují středním vzděláním bez maturity, je jejich specifická míra nezaměstnanosti mírně nad celorepublikovým průměrem.

Tabulka 1. Nezaměstnanost podle dosaženého vzdělání za 4. čtvrtletí 2012 (v %)

Vzdělání	Celkem	Muži	Ženy
základní a bez vzdělání	29,0	31,4	27,0
střední bez maturity	8,6	6,8	12,0
střední s maturitou	5,0	4,3	5,7
vyšší a vysokoškolské	2,9	2,1	3,7
obecná míra nezaměstnanosti	7,2	6,1	8,5

Pramen: Český statistický úřad ČR, online, [cit-28-09-13], http://vdb.czso.cz/vdbvo/tabparam.jsp?cislotab=200513++V%C5%A0PS+a&kapitola_id=15&voa=tabulka&go_zobraz=1&aktualizuj=Aktualizovat&cas_1_28=20124

21.2 OHODNOCENÍ ZAMĚSTNANCŮ PODLE DOSAŽENÉHO VZDĚLÁNÍ

Jak již bylo uvedeno výše, zaměstnanec s vyšší kvalifikací se může těšit významným výhodám na pracovním trhu. Další je přínos v podobě vyššího ohodnocení oproti pracovníkovi s nižší kvalifikací. Mezi dosaženým vzděláním a výší mzdy platí přímá úměra, alespoň co se České republiky týká. Ta patří mezi země s těsnějším vztahem mezi dosaženou úrovní vzdělání a výší příjmu.

Distribuce hrubých měsíčních mezd zaměstnanců podle dosaženého vzdělání

Při porovnávání výše hrubé měsíční mzdy zaměstnanců podle dosaženého vzdělání se budeme soustředit na mediánové hodnoty, které jsou vhodnější než průměrné. Z tabulky vidíme, že mediánový vysokoškolák vydělá více než dvojnásobek hrubé měsíční mzdy zaměstnance, který má pouze základní nebo nedokončené vzdělání. Dále vydělá cca o 10 000 měsíčně více než zaměstnanec se středním vzděláním ukončeným maturitní zkouškou, apod.

Tabulka 2. Výše hrubé měsíční mzdy podle vzdělání

VZDĚLÁNÍ ZAMĚST- NANCE	Prů- měrná mzda	Mzdy v důležitých kvantilech						
		P5	P10	P25	P50	P75	P90	P95
		5. per- centil	1. deci	1. kvartil	medián	3. kvartil	9. decil	95. per- centil
základní a nedokončené	16 909	8 988	9 955	12 047	15 658	20 343	25 353	29 017
střední bez maturity	19 949	9 745	10 922	14 189	18 789	24 033	29 900	34 136
střední s maturitou	25 941	10 942	13 286	17 918	23 311	30 081	39 249	47 600
vyšší odborné a bakalářské	30 517	13 139	16 408	21 135	26 523	34 293	45 174	57 876
vysokoškolské	43 410	15 812	20 373	25 420	32 912	47 896	72 482	98 245

Pramen: Český statistický úřad ČR, online, dostupné z <http://www.czso.cz/csu/2013edicioniplan.nsf/p/3109-13>

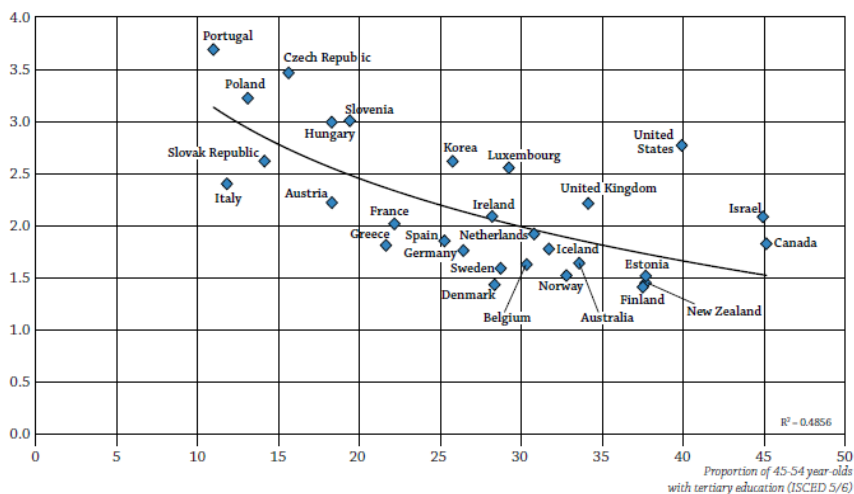
Připomeňme si však, že dle teorie lidského kapitálu se výše příjmů neodvíjí pouze od dosažené úrovně vzdělání. Podívejme se na situaci pěti procent nejlépe placených zaměstnanců, kteří disponují pouze základním nebo nedokončeným vzděláním (95. percentil) a porovnejme s hodnotou pěti procent nejhůře placených vysokoškoláků (5. percentil). Jasně vidíme, že výše příjmů není zcela závislá na úrovni dokončeného vzdělání.

V České republice, Polsku, Portugalsku a Slovensku, jsou vysokoškolsky vzdělaní zaměstnanci třikrát dražší než zaměstnanci s vyšším sekundárním vzděláním. V USA je to o něco méně, 2, 5 násobek. Zde je však podíl osob s vysokoškolským vzděláním vysoký, tvoří 40 %, na rozdíl od výše jmenovaných zemí, kde dosahuje méně než 20 %. Nižší podíl osob s vysokoškolským vzděláním vytváří tlak na trh práce, respektive tito lidé jsou tak vysoce ohodnoceni z nedostatku jejich nabídky. Nebo může propast v ohodnocení zaměstnanců z těchto dvou kategorií vzdělání značit značné rozdíly v produktivitě těchto pracovníků. (Education at a Glance, 2012, online).

Následující box zobrazuje vztah mezi podílem vysokoškolsky vzdělaných osob a jejich ohodnocením.

Vztah mezi podílem vysokoškolsky vzdělaných osob a ohodnocením těchto zaměstnanců

Graf 1. Poměr mzdových nákladů a míra dosaženého vzdělání (2009 nebo poslední dostupný rok)



Pramen: *Education at a Glance, 2011 (online)*

Z grafu je zřejmé, že v zemích, kde je podíl vysokoškolsky vzdělaných osob nižší, jsou tito lidé ve srovnání s těmi, kteří disponují pouze vyšším sekundárním vzděláním, mnohem lépe ohodnoceni. Naproti tomu v zemích, kde je podíl vysokoškoláků vyšší (např. Nový Zéland, Finsko), klesá jejich „mzdová výhoda“. Zde nedosahují ani 1,5 násobku jejich mzdy. Platí tedy, že pokud je pracovní trh přesycen vysokoškolsky vzdělanými pracovníky, jejich nabídka převyšuje poptávku, stírá se jejich příjmová výhoda oproti pracovníkům s nižším vzděláním.

21.3 VZDĚLÁNÍ A SLOŽITOST PRÁCE

„Vztah mezi složitostí práce a vzděláním přirozeně podléhá vývojovým tendencím. K pohybu dochází jak v kvalifikační náročnosti některých profesí (v řadě z nich je např. dnes nezbytná znalost práce s počítačem), tak ve vzdělanostní úrovni zejména nejmladších věkových kohort. Mění se ovšem i podmínky, za jakých se vzdělání na trhu práce uplatňuje, ať jde o vztah mezi jeho dosaženou úrovní a kvalifikační náročností vykonávané práce, prestiž vykonávané práce, či mzdové ohodnocení vzdělání a kvalifikace v daném oboru práce, apod. Souhrn těchto a dalších vlivů se pak promítá v úrovni vzdělání identifikované v jednotlivých stupních složitosti práce.“ (Kuchař, P., s. 115, in Kalous, Veselý, 2006.)

S jednotlivými úrovněmi složitosti práce pracují i jednotlivé klasifikace, které jsou významným zdrojem informací jak pro oblast pracovních trhů tak i vzdělávací pole. Některé z používaných klasifikací vychází z principů mezinárodních statistických jednotek (např. EUROSTAT) a slouží tak také k mezinárodním analýzám a komparacím, co se například situace na trhu práce týče. (Žid, online)³⁰⁸Jednou z takových je klasifikace CZ-ISCO, kterou používá Český statistický úřad. Je vypracována na základě mezinárodního standardu International Standard Classification of Occupations (ISCO – 08), jehož tvůrcem je Mezinárodní organizace práce (ILO). (ČSÚ, online.) Tato klasifikace nahrazuje dlouhodobě používanou klasifikaci KZAM-R, která „seskupovala zaměstnání podle podobnosti typů vykonávaných prací a na základě podobnosti kvalifikací požadovaných k plnění úkolů a povinností v zaměstnání.“ Přičemž kvalifikace vyjadřovala jednak určitou úroveň, respektive stupeň vzdělání a specializaci vzdělání. Nicméně, hovoříme zde pouze o kvalifikaci nutné k provádění úkonů spojených s konkrétním zaměstnáním. Neznamená to tedy, že zaměstnanec, který tuto práci vykonává, požadované úrovně a specializace vzdělání dosahuje, respektive, že jednotliví zaměstnanci, kteří vykonávají stejné zaměstnání, jsou „stejně“ vzdělání (srovnej ČSÚ, online).

KZAM-R byla složena z deseti hlavních tříd, 0–9, přičemž jednotlivé třídy, vyjma prvních dvou, odrážely jednotlivé stupně vzdělání. Zaměstnání obsažené v hlavní třídě 2 vyžadovalo zpravidla vysokoškolské vzdělání, respektive dané znalosti a dovednosti, přičemž se nerozlišovalo, zda se jednalo o bakalářské, magisterské, nebo vědecké. 3 – středoškolské, popřípadě bakalářské. Zaměstnání v třídách 5, 6, 7, 8 odpovídalo neterciární úrovni vzdělání, tedy středoškolskému, nerozlišovalo se, zda se jednalo o úplné střední vzdělání, nebo střední vzdělání s výučním listem. 9 třída zahrnovala pomocné a nekvalifikované profese, které vykonávají zpravidla zaměstnanci se základním vzděláním, nebo bez vzdělání.

Klasifikace CZ-ISCO je založena na dvou principech, kterými je druh vykonávané práce a úroveň dovedností. Jde především o srovnatelnost jednotlivých zaměstnání, načež požadované formální vzdělání nebo kvalifikace se mohou lišit jak mezi osobami, tak jednotlivými zeměmi. Zaměstnání jsou do jednotlivých tříd rozdělena podle specializace dovedností a úrovně dovedností. Přičemž úroveň dovedností je dána obtížností a rozsahem úkolů a povinností, které s sebou dané zaměstnání nese. Určuje se dle charakteru vykonávaných činností, úrovně formálního vzdělání (vymezeného ISCED 97), ale důraz se klade také na neformální vzdělání a předchozí pracovní zkušenosti, což je oproti původní klasifikaci KZAM-R významný posun, v souladu s principem a požadavkem dalšího vzdělávání. „Požadavky na formální vzdělání jsou pouze doplňkovou komponentou pro měření úrovně dovedností“. To je významným

308 O jednotlivých kvalifikacích viz článek „Stav klasifikací povolání a kvalifikace v roce 2007, Norbert Žid, [online], dostupné na <http://www.cssi.cz/cssi/stav-klasifikaci-povolani-kvalifikace-v-roce-2007>

mezníkem v chápání obsahu formálního vzdělání a přisuzování dovedností a schopností pracovníků, kteří daným stupněm vzdělání disponují.

Hlavním třídám klasifikace CZ-ISCO, kterých je rovněž 9, jako tomu bylo v případě KZAM-R. I názvy jednotlivých tříd zůstaly víceméně shodné, avšak přiřadily se k nim tzv. úrovně dovedností 1–4, pod kterými se skrývá také určitý stupeň vzdělání (podle klasifikace ISCED), nicméně nutno zdůraznit, že vzdělání je pouze jedním z kritérií, která určují úroveň dovedností. Tabulka níže prezentuje vztah mezi vzděláním a úrovněmi dovedností.

Tabulka 3. Vztah mezi stupni vzdělání podle klasifikace ISCED 97 a úrovněmi dovedností v klasifikaci CZ-ISCO

Stupně vzdělání podle klasifikace ISCED 97	Úroveň dovedností
6 terciární vzdělání – druhý stupeň (vedoucí k vědecké kvalifikaci)	4
5A terciární vzdělání – první stupeň, bakalářský/magisterský titul	4
5B terciární vzdělání – první stupeň	3
4 postsekundární neterciární vzdělání	2
3 vyšší sekundární vzdělání	2
2 nižší sekundární vzdělání	2
1 primární vzdělání	1

Poznámka: Obsah jednotlivých úrovní dovedností viz Metodická příručka Českého statistického úřadu, dostupná viz pramen.

Pramen: Český statistický úřad, [online], [cit-10-10-2013], dostupné na [http://www.czso.cz/csu/klasifik.nsf/i/metodicka_prirucka/\\$File/metodicka_prirucka_1.pdf](http://www.czso.cz/csu/klasifik.nsf/i/metodicka_prirucka/$File/metodicka_prirucka_1.pdf)

V případě distribuce hrubých pracovních příjmů jsme jasně mohli vidět, jak výše odměny klesá s růstem dosaženého vzdělání. Přestože v případě klasifikace CZ-ISCO hraje při klasifikaci zaměstnání vzdělání pouze dílčí roli, i zde bude pozitivní trend patrný, za předpokladu, že více vzdělaný člověk bude vykonávat složitější práci. Tato podmínka odvisí od situace na trhu práce, zejména co se nabídky například terciárních vzdělaných pracovníků týká a vztahu s jejich poptávkou (viz box 3).

Vztah mezi úrovní vzdělání a kvalifikačními požadavky

Dle studie SVP³¹³ (2010) patří Česká republika mezi země s těsnějším vztahem mezi úrovní vzdělání a kvalifikačními požadavky. Tato výhoda pramení právě ze stále ještě nižšího podílu vysokoškoláků. „V zemích s vysokým podílem vysokoškoláků nastupují absolventi poměrně často na pracovní místa s nižšími kvalifikačními nároky (Španělsko, Belgie, Finsko). ... Čím více je na trhu práce vysokoškoláků než odpovídajících pracovních míst, tím častěji mají absolventi vysokých škol problém vůbec nějakou práci sehnat anebo získávají „jen“ práci méně kvalifikovanou.“ (Koucký, Zelenka, 2010, s. 4.)

Tabulka níže prezentuje distribuci hrubých pracovních příjmů podle složitosti zaměstnání, respektive podle CZ-ISCO.

Tabulka 4. Distribuce hrubých mezd podle klasifikace CZ-ISCO v roce 2012 (v Kč)

Klasifikace zaměstnání	Průměrná mzda	1. decil	1. kvartil	Medián	3. kvartil	9. decil
zaměstnanci v ozbrojených silách	25 290	15 286	18 160	23 644	29 159	37 207
řídící pracovníci	58 343	19 410	28 293	40 395	62 820	108 118
specialisté	36 592	20 968	24 343	29 479	41 535	59 725
techničtí a odborní pracovníci	28 780	16 017	20 729	25 933	33 174	43 211
úředníci	22 578	12 768	16 757	20 967	26 527	33 400
pracovníci ve službách a prodeji	16 445	9 685	11 295	14 617	18 968	25 507
kvalifikovaní pracovníci v zemědělství, lesnictví a rybářství	18 812	12 979	14 994	18 034	21 759	25 449
řemeslníci a opraváři	21 730	12 559	16 245	20 743	25 980	31 877
obslužan strojů a zařízení, montéři	21 112	12 602	16 142	20 417	24 977	30 312
pomocní a nekvalifikovaní pracovníci	14 627	9 067	10 880	13 334	17 366	21 760

Pramen: Český statistický úřad, Veřejná databáze, [online], [cit-10-10-2013], dostupné na http://vdb.czso.cz/vdbvo/tabparam.jsp?voa=tabulka&cislotab=PRA0021UU&kapitola_id=15

21.4 VZDĚLÁVACÍ POLITIKA A POLITIKA ZAMĚSTNANOSTI

V závěrečné části kapitoly o lidském kapitálu jsme zmiňovali tři základní podmínky, které musí být splněny, aby docházelo k efektivnímu využití lidského kapitálu, tj. aby společenské i individuální přínosy ze vzdělání byly co nejvyšší. Nyní si je ještě jednou zopakujeme. Jedná se o (Filipová, 2008):

- flexibilní trh práce – (úkol především pro politiku zaměstnanosti);
- flexibilní školství – (vzdělávací politika);
- celoživotní vzdělání – (vzdělávací politika, politika zaměstnanosti).

K jednotlivým podmínkám byly přiřazeny jednotlivé politiky, pro něž (především pro ně) by jejich naplnění mělo být jedním z klíčových úkolů. Nicméně nutno vzpomenout, že v reálu jsou obě tyto politiky, byť jsou institucionalizovány samostatně, úzce propojeny a zpravidla spolu (nebo by alespoň měly) spolupracují. Vzdělávací osnovy a obsah vzdělávání by měl být odrazem potřeb trhu práce a politika zaměstnanosti by měla, respektive spíše by mohla, řešit nebo doplňovat vzdělání uchazečů, kterým se momentálně s hledáním pracovního místa nedaří. Tento úkol politika zaměstnanosti realizuje prostřednictvím jednoho ze svých nejnákladnějších nástrojů – rekvalifikací. Rekvalifikací podle zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti rozumíme: „...získání nové kvalifikace a zvýšení, rozšíření nebo prohloubení dosavadní kvalifikace, včetně jejího udržování nebo obnovování. Za rekvalifikaci se považuje i získání kvalifikace pro pracovní uplatnění fyzické osoby, která dosud žádnou kvalifikaci nezískala. Při určování obsahu a rozsahu rekvalifikace se vychází z dosavadní kvalifikace, zdravotního stavu, schopností a zkušeností fyzické osoby, která má být rekvalifikována formou získání nových teoretických znalostí a praktických dovedností v rámci dalšího profesního vzdělávání.“ (§ 108, zákona) Neznamena to však, že by politika zaměstnanosti skrze rekvalifikace měla přebírat úkol vzdělávací politiky, nebo řešit „mezery“ vzdělávací soustavy. V prvé řadě je to vzdělávací politika, která by měla pomocí svých aktérů (ministerstva školství, krajů, obcí, ředitelů škol a v neposlední řadě žáků a jejich rodičů) řešit potřeby trhu práce a ty odrážet v nabízených osnovách, programech a jednotlivých typech škol.

To dokáže jen flexibilní školství, které pružně reaguje na měnící se požadavky společnosti. Základním indikátorem, který poskytuje prvotní informace o stavu flexibility školství je míra nezaměstnanosti absolventů škol. Jak upozorňuje Filipová (2008, s. 34): „Míra nezaměstnanosti absolventů převyšující obecnou míru nezaměstnanosti v daném regionu je znakem nepružného školství nepřizpůsobujícího se potřebám ekonomiky. S tím souvisí také délka hledání prvního zaměstnání.“

Mezi další znaky nevhodně fungujícího školství podle Filipové (2008) patří:

- délka hledání prvního zaměstnání;
- podíl absolventů škol na rekvalifikačních kurzech;
- stav, kdy absolvent vykonává profesi neodpovídající jeho stupni či oboru vzdělání.

Situaci absolventů na trhu práce mapuje v ČR Informační systém o uplatnění absolventů škol na trhu práce. Box níže prezentuje specifickou míru nezaměstnanosti čerstvých absolventů podle typu dosaženého vzdělání.

Nezaměstnanost absolventů v ČR**Tabulka 5. Míra nezaměstnanosti čerstvých absolventů v ČR v letech 2009-2013 (dubnové hodnoty) (v procentech)**

Kategorie vzdělání	2009	2010	2011	2012	2013
střední odborné s výučním listem - H	12	17,7	17,1	15,1	26,2
nižší střední odborné vzdělání - E	25,3	32,1	31,3	29,2	35,6
střední odborné s MZ a odborným výcvikem - L/0	10,5	17,0	16,0	12,4	19,3
nástavbové vzdělání - kategorie L/5	13,1	21,7	20,6	17,6	29,6
střední odborné s MZ - M	7,8	10,6	11,4	9,0	14,8
gymnaziální vzdělání - K	2,4	3,0	3,2	3,1	4,1
vyšší odborné vzdělání - N	6,8	8,9	9,4	7,9	11,9

Poznámka: Jednotlivé kategorie vzdělání viz http://www.czso.cz/csu/klasifik.nsf/i/konstrukce_klasifikace_kmenovych_oboru_vzdelani_.

Pramen: *Informační systém o uplatnění absolventů škol na trhu práce*, [online], [cit-14-10-2013], dostupné na <http://www.infoabsolvent.cz/Temata/ClanekAbsolventi/5-1-05/Nezamestnanost-absolventu-skupiny-oboru-vzdelani>

V tabulce jsou uváděny míry nezaměstnanosti k dubnu jednotlivého roku. Je to z toho důvodu, že měsíc duben je „nejčistší“, co se týká situace absolventů na trhu práce. Z hlediska nezaměstnanosti jsou nekritičtější období červen a září, kdy je trh zaplaven množstvím čerstvých absolventů. V období dubna je trh práce „vyčištěn“, absolventi, kteří hledali práci a vyhovovali požadavkům, práci našli, a pokud se v dubnu stále ještě ocitají v síti pracovních úřadů, dá se předpokládat, že s hledáním práce budou mít obtíže a pravděpodobně jejich nezaměstnanost nějakou dobu ještě potrvá.

Jak je vidět z tabulky, největší potíže mají s hledáním zaměstnání absolventi nižšího odborného vzdělání - E, kam patří vzdělávací programy učilišť a odborných učilišť. Naopak nejnižší nezaměstnanost je absolventů s gymnaziálním vzděláním - K.

V ČR byla průměrná (registrovaná) míra nezaměstnanosti v roce 2009 8 %, v roce 2010 9 %, v roce 2011 8,6 % a v roce 2012 8,6 % (MPSV, online, http://portal.mpsv.cz/sz/stat/nz/casove_rady).

21.5 OTÁZKY A ÚKOLY

1. Popište současnou situaci vysokoškoláků na trhu práce. Jakých výhod čerpají z titulu jejich vysoké kvalifikace? Nastiňte vývoj jejich situace na trhu práce v dalších cca 10 letech.
2. Jakým rizikům čelí nízkokvalifikovaní pracovníci? Existuje nějaké řešení eliminace těchto rizik?
3. Jaký má podle vás smysl třídění zaměstnání podle klasifikace? Proč bychom měli sledovat ohodnocení pracovníků v jednotlivých klasifikačních skupinách?

4. Jaký je rozdíl mezi klasifikací CZ-ISCO a KZAM-R? V čem spočívá výhoda té které.
5. Jaké jsou podmínky pro efektivní využití lidského kapitálu? Jak byste charakterizovali situaci v ČR z hlediska těchto podmínek?

LITERATURA

- BUCHTOVÁ, Božena. Psychologické a medicínské aspekty nezaměstnanosti. 1. vyd. Masarykova univerzita, Brno, 2000, 79 s. ISBN 8021024259.
- BROŽOVÁ, D. Společenské souvislosti trhu práce. Sociologické nakladatelství, Praha, 2003. ISBN 80-86429-16-4,
- ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD ČR, online, [cit-28-09-13], dostupné na http://vdb.czso.cz/vdbvo/tabparam.jsp?cislotab=200513+-V%C5%A0PS+a&kapitola_id=15&voa=tabulka&go_zobraz=1&aktualizuj=Aktualizovat&cas_1_28=20124.
- ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD ČR, Veřejná databáze, [online], [cit-10-10-2013], dostupné na http://vdb.czso.cz/vdbvo/tabparam.jsp?voa=tabulka&cislotab=PRA0021UU&&kapitola_id=15
- Education at a Glance 2011: OECD Indicators, OECD Publishing, 2011, [online], [cit-06-07-2013], dostupné na <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2011-en>.
- Education at a Glance 2012: OECD Indicators, OECD Publishing, 2012, [online], [cit-06-07-2013], dostupné na <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2012-en>.
- FILIPOVÁ, L. Lidský kapitál a jeho efektivní využití jako zdroj ekonomického růstu v České republice. Studie 3/2008, Studie národohospodářského ústavu Josefa Hlávky, Praha, 2007. ISBN 80-86729-38-9.
- Informační systém o uplatnění absolventů škol na trhu práce, [online], [cit-14-10-2013], dostupné na <http://www.infoabsolvent.cz/Temata/ClanekAbsolventi/5-1-05/Nezamestnanost-absolventu-skupiny-oboru-vzdelani>.
- HORA, O., Strategie dlouhodobě nezaměstnaných (souhrnná zpráva z výzkumu), VÚPSV, v.v.i. Praha, 2008. ISBN 978-80-87007-98-3, [online], dostupné na http://praha.vupsv.cz/Fulltext/vz_261.pdf.
- KALOUS, J., VESELÝ, A. (ed.), Vzdělávací politika České republiky v globálním kontextu, Univerzita Karlova v Praze, Karolinum, Praha, 2006, ISBN 80-246-1261-5.
- KOUCKÝ, J., ZELENKA, M., Postavení vysokoškoláků a uplatnění absolventů vysokých škol na pracovním trhu.
- 2010, Středisko vzdělávací politiky, Univerzita Karlova v Praze, Praha, 2010. [online], [cit-07-11-11], dostupné na http://www.strediskovzdelavacipolitiky.info/download/SVP_MF_v2.pdf.
- MAREŠ, P.: Nezaměstnanost jako sociální problém, SLON, Praha. 1994. ISBN 80-901424-9-4.
- MPSV, online, http://portal.mpsv.cz/sz/stat/nz/casove_rady.
- Sdělení Českého statistického úřadu ze dne 16. Června 2010 o zavedení Klasifikace zaměstnání (CZ-ISCO), [online], [cit-07-10-2013], dostupné na [http://www.czso.cz/csu/klasifik.nsf/i/sdeleni_csu_ze_dne_16_cervna_2010_o_zavedeni_klasifikace_zamestnani_%28cz_isco%29/\\$File/sdeleni_csu_206_2010.pdf](http://www.czso.cz/csu/klasifik.nsf/i/sdeleni_csu_ze_dne_16_cervna_2010_o_zavedeni_klasifikace_zamestnani_%28cz_isco%29/$File/sdeleni_csu_206_2010.pdf).
- Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti ve znění pozdějších předpisů.
- Žid, Norber, Stav klasifikací povolání a kvalifikace v roce 2007, [online], dostupné na <http://www.cssi.cz/cssi/stav-klasifikaci-povolani-kvalifikace-v-roce-2007>.

22 VZDĚLÁVACÍ POLITIKA V OBLASTI STŘEDNÍHO ŠKOLSTVÍ V ÚSTECKÉM KRAJI

Michaela Hiekischová

22.1 ÚVOD

Cílem této případové studie je popsat střední školství v Ústeckém kraji a záměry regionální politiky Ústeckého kraje v souvislosti se situací na trhu práce. První část této kapitoly se zabývá trhem práce a nezaměstnaností absolventů dle kategorií vzdělání a dle jednotlivých oborů v Ústeckém kraji. Zároveň analyzuje perspektivní i méně žádané obory dle materiálů z Úřadu práce ČR, Krajské pobočky v Ústí nad Labem, dle Krajského úřadu Ústeckého kraje a dle šetření Národního ústavu odborného vzdělávání, které jsou následně porovnány s nabídkou oborů na středních školách v kraji. Podrobně jsou popsány nejčastěji nabízené obory, u kterých je zároveň předpoklad přijetí vysokého počtu žáků, se situací absolventů evidovaných na úřadu práce. Druhá část je věnována regionální vzdělávací politice Ústeckého kraje. Kraj jako zřizovatel středních škol má určité kompetence a značný vliv na podobu současné i budoucí vzdělávací nabídky, kterou následně ovlivňuje situaci na trhu práce (zohledněním regionálních potřeb a možností působí na zaměstnanost či nezaměstnanost v kraji). Pro účely této případové studie jsem specifikovala realizaci politiky Ústeckého kraje do následujících oblastí – zavádění jednotných přijímacích zkoušek, motivační program pro střední školství (stipendium ve vybraných oborech), program Páteřní škola a program Dobrá škola. V závěru práce tyto nástroje regionální politiky obecně shrnuji a zhodnocuji, přičemž některé otázky ponechávám úmyslně otevřené.

V kapitole vycházím z dat Úřadu práce ČR, Krajské pobočky v Ústí nad Labem, z webových stránek Ústeckého kraje (konkrétně z odboru školství, mládeže a tělovýchovy), z realizovaných výzkumů Národního ústavu odborného vzdělávání a z brožurky pro vycházející žáky základních škol „Atlas školství – střední školy 2014/2015, Ústecký kraj“. Data uvedená v případové studii byla upravena a vypočtena pro konkrétní potřeby (ve velké míře je ve výše uvedených zdrojích nelze v této podobě nalézt).

22.2 REGIONÁLNÍ ŠKOLSTVÍ

Česká republika má silně decentralizovanou vzdělávací soustavu se silnou autonomií škol. Kompetence z centra (Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy) nejsou příliš silné, silnější vliv na podobu školství mají územně samosprávné celky (obce, kraje). Česká republika patří mezi nejvíce nezávislé země, kde jsou rozhodnutí nejčastěji přijímána na úrovni školy (MŠMT, 2012).

Vzhledem k tomu, že obsahem této studie je střední školství, budu se podrobněji zabývat krajskými úřady, jejich úrovní řízení a kompetencemi. V této souvislosti mě bude zajímat role Krajského úřadu Ústeckého kraje a jeho záměry v oblasti středního vzdělávání. V dalších kapitolách podrobněji popíši některé konkrétní nástroje a projekty tohoto zřizovatele.

Krajské úřady mají povinnost předkládat MŠMT **dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje pro daný kraj**. Pro jeho evaluaci mají kraje povinnost každoročně zveřejňovat **výroční zprávy o stavu a rozvoji vzdělávací soustavy**. Do kompetencí kraje patří také **přerozdělování finančních prostředků** pro jednotlivé školy – je zřizovatelem středních a vyšších odborných škol a základních škol speciálních.³¹⁰ Krajské úřady však nemohou ovlivňovat obsah vzdělávání či organizaci výuky (lze říci, že se vznikem rámcových a školských vzdělávacích programů se kompetence ředitelů škol posílily), dále nemůže aktivně zasahovat do vzdělávací nabídky škol. Nicméně v souvislosti s praktickým uskutečňováním regionální vzdělávací politiky je třeba dodat, že i přesto mají kraje jako zřizovatelé silné pravomoci. Jsou tím, kdo **vybírá, jmenuje a odvolává ředitele**, mají tedy velký nepřímý vliv na konečnou podobu obsahu vzdělávání a organizaci výuky (je zřejmé, že v rámci zachování dobrých vztahů se zřizovatelem respektuje ředitel školy doporučení kraje). Dále může kraj uplatňovat svůj vliv na školských radách, kde má třetinové zastoupení (druhou třetinu tvoří zástupci rodičů a třetí třetinu tvoří pedagogičtí pracovníci škol). Další důležitou kompetencí kraje, kterou ovlivňuje vzdělávací nabídku oborů, je **schvalování zavádění nových oborů** na základě žádostí středních škol a jejich následné zapsání do rejstříku škol a školských zařízení (žádost ředitele střední školy se předloží Výboru pro výchovu a vzdělávání, následně Radě kraje, která své vyjádření předá MŠMT).³¹¹ U stávající vzdělávací nabídky škol může kraj pouze doporučit a projednat s ředitelem střední školy nabízené obory.

310 Dle zákona č. 561/2004 Sb. o předškolním, základním středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání je dále zřizovatelem mateřských, základních, středních škol a školských zařízení pro děti a žáky se zdravotním postižením; škol při zdravotnických zařízeních; školských výchovných a ubytovacích zařízení a zařízení školního stravování pro děti, žáky a studenty škol, které zřizuje; jazykových škol s právem státní jazykové zkoušky; základních uměleckých škol; školských zařízení pro zájmové vzdělávání a dětských domovů.

311 Pokud např. žádost není v souladu s dlouhodobým záměrem vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky nebo příslušného kraje, může ji kraj jako zřizovatel zamítnout.

Jiná situace nastává u škol soukromých a církevních, zde kraje nemají tak silné kompetence a možnosti jako u škol veřejných. Nemohou například jmenovat a odvolávat ředitele. Schvalování zavádění nových oborů však podléhá stejnému postupu jako u škol veřejných.

22.3 VZDĚLÁVÁNÍ A TRH PRÁCE

Vzdělávání je významným faktorem pro budoucí uplatnění osob a také pro samotný pracovní trh. Úroveň vzdělání ovlivňuje zaměstnanost či nezaměstnanost jednotlivců, což má dopady na celkovou prosperitu a konkurenceschopnost společnosti. Obecně platí, že lidé s nízkým vzděláním, nízkou či neuplatnitelnou kvalifikací jsou koncentrováni na sekundárním trhu práce a jsou více ohroženi nezaměstnaností, především pak dlouhodobou. Naopak lidé s vysokým lidským kapitálem se ocitají na primárním trhu práce, ve kterém jsou lepší pracovní příležitosti i jistota zaměstnání.

Současný trh práce požaduje pracovníky s vyšší kvalifikací, odbornými znalostmi, zkušenostmi a klíčovými kompetencemi³¹². Zároveň má každý kraj svá specifika, své regionální potřeby a možnosti, které se promítají do vzdělávacích programů dané oblasti.

22.3.1 Charakteristika trhu práce v Ústeckém kraji

Ústecký kraj se nachází na severozápadě České republiky. Sousedí se Spolkovou republikou Německo (Spolkovým státem Sasko), Karlovarským, Středočeským, z malé části s Plzeňským a Libereckým krajem. Jeho rozloha je 5 335 km², což z celkové rozlohy České republiky činí 6,8 %. V roce 2012 měl Ústecký kraj 835 800 obyvatel a hustotou zalidnění (156 obyvatel/km²) byl po Praze, Moravskoslezském a Jihomoravském kraji na čtvrtém místě v České republice. Skládá se ze sedmi okresů (Most, Teplice, Ústí nad Labem, Děčín, Litoměřice, Louny a Chomutov), které se dále člení na 354 obcí (ČSÚ 2013).

Kraj je charakterizován jako průmyslový region, ve kterém je značné nerostné bohatství – hnědé uhlí a barevné kovy. Tato průmyslová činnost však měla negativní dopad na kvalitu životního prostředí. Průmyslová výroba (energetika, těžba uhlí, strojírenství, chemický a sklářský průmysl) se soustřeďuje v okresech Chomutov, Most, Teplice a částečně Ústí nad Labem. Zemědělství je v kraji zastoupeno pouze v okresech Litoměřice a Louny, kde však dochází v posledních patnácti letech k jeho

312 Může se jednat např. o komunikační schopnosti, čtení a porozumění pracovním instrukcím, zběhlost v cizích jazycích, práce s čísly při pracovním uplatnění, schopnost rozhodovat se, schopnost řešit problém, nést zodpovědnost, flexibilita, adaptabilita, schopnost týmové práce, schopnost vést, ochota učit se, zběhlost v používání výpočetní techniky, zběhlost v zacházení s informacemi, ctizádostivost, samostatnost, loajalitu, zodpovědnost, organizační schopnosti, příjemné a sympatické vystupování aj.

poklesu a pracovní příležitosti se začali koncentrovat do průmyslu (ÚP ČR, Krajská pobočka v UL 2014b, ČSÚ, 2013).

V roce 2012 se kraj podílel na hrubém domácím produktu v České republice 6,3 %. Na jednoho obyvatele dosahuje 80,7 % republikového průměru a řadí se tak na desáté místo ze čtrnácti krajů. Průměrná hrubá mzda dosáhla 22 785 Kč, což je v porovnání s celorepublikovým průměrem o 2 316 Kč méně a Ústecký kraj se tak řadí na sedmé místo. (ČSÚ, 2013).

Trh práce v Ústeckém kraji patří, v porovnání s jinými kraji České republiky, k nejkomplikovanějším. Již od roku 1996 je poznamenán vysokou mírou registrované nezaměstnanosti³¹³. **Všechny okresy³¹⁴ se řadí na přední místa v podílu nezaměstnaných osob, zároveň mají také vysoký počet uchazečů na jedno volné místo.**

Tabulka č. 1 Podíl nezaměstnanosti a počet uchazečů na jedno volné místo v okresech Ústeckého kraje (k 31. 12.)

	Podíl nezaměstnaných osob ³¹⁹				Počet uchazečů na 1 VPM			
	2011	2012	2013	3/2014	2011	2012	2013	3/2014
Děčín	10,0	10,7	11,2	11,6	49,7	52,5	37,2	28,9
Chomutov	9,9	10,8	11,9	11,9	30,3	68,2	40,1	42,6
Litoměřice	7,7	8,3	9,8	10,2	19,9	21,5	23,2	29,3
Louny	9,4	10,0	10,9	11,1	30,4	21,1	17,9	19,8
Most	11,5	12,3	13,5	13,7	32,1	32,7	25,8	18,9
Teplice	9,1	9,8	10,2	10,4	39,4	41,1	20,6	16,8
Ústí nad Labem	10,7	11,3	12,7	13,1	20,2	31,1	46,6	46,8
Ústecký kraj	9,8	10,5	11,5	11,7				

Zdroj: MPSV – Podíl nezaměstnaných osob od roku 2005 http://portal.mpsv.cz/sz/stat/nz/casove_rady

MPSV – Statistiky nezaměstnanosti <http://portal.mpsv.cz/sz/stat/nz/mes>

Pro bližší srovnání je třeba uvést podíl nezaměstnaných v České republice, který v roce 2013 činil 8,2 %, zatímco v Ústeckém kraji byl o 3,5 % vyšší (11,7 %). Ve stejném období bylo v České republice v průměru 17 uchazečů na jedno volné místo, ale v okresech Ústeckého kraje (kromě Loun) je situace horší a konkurence na trhu práce vyšší. Vysoký podíl nezaměstnaných a zároveň nejvyšší počet uchazečů na jedno

313 Od roku 2013 dochází na úřadech práce ke změně výpočtu registrované nezaměstnanosti s názvem Podíl nezaměstnaných osob. Ten vyjadřuje podíl dosažitelných uchazečů o zaměstnání ve věku 15 – 64 let ze všech obyvatel. Původní míra nezaměstnanosti, uváděná do roku 2012, vyjadřuje podíl dosažitelných uchazečů o zaměstnání pouze k ekonomicky aktivním osobám.

314 Dle vyhlášky č. 564/2002 Sb., o stanovení území okresů České republiky a území obvodů hlavního města Prahy jsou správní obvody úřadů práce shodné s územními obvody okresů. Z tohoto důvodu používám v této práci pojem okres – např.: „okres Ústí nad Labem“.

315 Na stránkách http://portal.mpsv.cz/sz/stat/nz/casove_rady je uveden podíl nezaměstnaných osob, ač se oficiálně uvádí až od roku 2013. Pro lepší srovnání a jednotný výpočet uvádím podíl nezaměstnaných dle výpočtů MPSV.

volné místo je v okrese Ústí nad Labem. Situace není příznivá ani v okrese Chomutov či v Děčíně.

22.3.2 Zaměstnanost a nezaměstnanost v Ústeckém kraji

V míře zaměstnanosti v České republice se projevují velké regionální rozdíly. Dle ČSÚ (2012) je v Ústeckém kraji **nejnižší míra zaměstnanosti**. Důvodem je vysoká míra nezaměstnanosti, patrná již po několik let, dále pak počet a struktura volných pracovních míst.

Tabulka č. 2 Míra zaměstnanosti (15+)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
ČR	55,6	56,0	54,6	54,5	54,5	54,8
UK	51,8	52,2	51,4	51,1	51,8	51,0

Zdroj: ČSÚ – Zaměstnanost a nezaměstnanost dle výsledků VŠPS 4. Čtvrtletí 2012 <http://www.czso.cz/csu/2012edicniplan.nsf/p/3101-12>

Nezaměstnanost představuje vážný ekonomický i sociální problém, který má vliv na společnost i samotného jedince. Na trhu práce existují kategorie lidí, kteří jsou ztrátou zaměstnání ohroženi více a mezi ně patří i absolventi. Dle tabulek níže je zřejmé, že počet absolventů, kteří jsou evidováni na úradech práce, představuje celorepublikový problém. **Při srovnání podílu absolventů středního vzdělávání na celkovém počtu uchazečů dle jednotlivých kategorií v České republice a Ústeckém kraji je patrné, že data za Ústecký kraj jsou pod celorepublikovým průměrem.** U kategorie E (nižší střední odborné vzdělání) dokonce o 8,2 %. Výjimku tvoří absolventi středních odborných škol (kategorie M), jejichž podíl je v Ústeckém kraji oproti České republice vyšší o 2,1 %. Toto zjištění je zajímavé především v poměru k obecně vysoké nezaměstnanosti v kraji.

Tabulka č. 3 - Nezaměstnanost uchazečů a absolventů dle středního vzdělání v ČR k 30. 9. 2013 (kategorie vzdělání)

Kategorie vzdělání	Počet UoZ	Počet absolventů	Podíl absolventů na celkovém počtu UoZ dle vzdělání	Absolventi – dosud nepracovali	Absolventi – evidence delší než 5 měs.
nižší střední odborné (kat. E)	9 059	2 039	22,5 %	735	625
				36,0 %	30,7 %
střední odborné s výučním listem (kat. H)	212 679	10 276	4,8 %	3 680	2 845
				35,8 %	27,7 %
ÚSV (gymnázium)	12 543	1 058	8,4 %	445	237
				42,1 %	22,4 %
ÚSO – vyučení a maturita (kat. L)	19 755	4 090	20,7 %	1 498	1 094
				36,6 %	26,7 %
ÚSO – bez vyučení (kat. M)	99 928	10 342	10,3 %	5 104	2 311
				39,7 %	22,3 %

Zdroj: MPSV - Pololetní statistiky absolventů <http://portal.mpsv.cz/sz/stat/abs/polo>, MPSV – čtvrtletní statistiky http://portal.mpsv.cz/sz/stat/nz/casove_rady, vlastní výpočty

Problémem je však dlouhodobá nezaměstnanost absolventů v Ústeckém kraji. Jak uvádí Mareš (1998, s. 24) „i nízká míra nezaměstnanosti může být nepříznivá, jestliže jde z větší části o nezaměstnanost dlouhodobou“. Nejvyšší rozdíl ve srovnání s Českou republikou v podílu dlouhodobě nezaměstnaných představují absolventi středního odborného vzdělání s výučním listem (kategorie H) a středního odborného vzdělání s vyučením i maturitou (kategorie L). Podíl dlouhodobě evidovaných absolventů s výučním listem (kategorie H) je v Ústeckém kraji o 10,7 % vyšší než v České republice, podíl vyučených absolventů s maturitou (kategorie L) je vyšší o 17,3 %.

Tabulka č. 4 - Nezaměstnanost uchazečů a absolventů dle středního vzdělání v ÚK k 30. 9. 2013 (kategorie vzdělání)

Kategorie vzdělání	Počet UoZ	Počet absolventů	Podíl absolventů na celkovém počtu UoZ dle vzdělání	Absolventi – dosud nepracovali	Absolventi – evidence delší než 5 měs.
nižší střední odborné (kat. E)	1 612	230	14,3 %	77	76
				33,5 %	33,0 %
střední odborné s výučním listem (kat. H)	22 158	1 085	4,9 %	337	417
				31,0 %	38,4 %
ÚSV (gymnázium)	1 309	94	7,2 %	37	23
				39,4 %	24,5 %
ÚSO – vyučení a maturita (kat. L)	1 646	300	18,2 %	105	132
				35,0 %	44,0 %
ÚSO – bez vyučení (kat. M)	8 068	999	12,4 %	346	284
				34,6 %	28,4 %

Zdroj: MPSV - Pololetní statistiky absolventů <http://portal.mpsv.cz/sz/stat/abs/polo>, MPSV – čtvrtletní statistiky http://portal.mpsv.cz/sz/stat/nz/casove_rady, vlastní výpočty

Z tabulky č. 4 je zřejmé, že v Ústeckém kraji je v **absolutních číslech nejvíce nezaměstnaných osob i absolventů s výučním listem, kteří se zároveň potýkají s dlouhodobou nezaměstnaností (38,4 %)**. Další početnou skupinou v absolutních číslech jsou nezaměstnaní s maturitním vysvědčením (kategorie M), u nichž podíl absolventů převyšuje celorepublikový průměr, nicméně podíl dlouhodobě nezaměstnaných není oproti ostatním kategoriím tak vysoký (28,4 %). Jak již bylo výše uvedeno, **vysoký podíl absolventů s výučním listem i maturitou (kategorie L) a jejich dlouhodobá nezaměstnanost představuje velké riziko**. Přesto, že to dle tabulky není příliš zřejmé, s velkým problémem se potýkají **absolventi nižšího středního vzdělání (kategorie E), jejichž počet patří v Ústeckém kraji k nejvyšším z celé republiky** (řadí se na druhé místo za Moravskoslezský kraj) a zároveň nejsou příliš poptáváni zaměstnavateli, např. v květnu 2014 bylo na úradech práce v Ústeckém kraji evidováno 116 volných míst (tedy 14 uchazečů na jedno volné místo) (UP ČR, Krajská pobočka v Ústí nad Labem 2014a).

Na sledovaném vzorku 701 uchazečů (data k 1. 7. 2014), což činí zhruba 26 % absolventů, kteří byli v evidenci k 30. 9. 2013, byly zjištěny následující údaje³¹⁶. V tabulce č. 5 jsou **sestupně uvedeny pouze obory s nejvyšším počtem nezaměstnaných absolventů**³¹⁷, celkem uchazečů s nižším středním vzděláním (kategorie E) je 67, se středním odborným vzděláním s výučním listem (kategorie H) je 279, absolventů gymnázia je 51, s vyučením i maturitou (kategorie L) je 41 a s úplným středoškolským vzděláním s maturitou je 263.

Tabulka č. 5 Počet nezaměstnaných absolventů v jednotlivých oborech v Ústeckém kraji

Kategorie vzdělání	Obor	Počet nezaměstnaných absolventů
kategorie E	práce ve stravování	14
	prodavačské práce	11
	zednické práce	10
	pečovatelské služby	9
	malířské a natěračské práce	9
kategorie H	kuchař-číšník	60
	truhlář	31
	kadeřník	28
	prodavač	25
	automechanik (mechanik opravář motorových vozidel)	17
	cukrář	12
kategorie L	podnikání v oborech	20
	kosmetické služby	10
	gastronomie	8
kategorie M	ekonomika a podnikání	70
	elektrotechnika	27
	ostatní ekonomické obory	25
	hotelnictví a turismus	25
	zdravotnický asistent	17
	stavebnictví	16
	zahradnictví, agropodnikání, lesnictví	12

Zdroj: interní systém UP ČR (OKpráce), vlastní třídění a výpočty

Vysoký počet absolventů v kategorii E představuje obor práce ve stravování patřící do skupiny 65 Gastronomie, hotelnictví a turismus, dále obor prodavačské práce

³¹⁶ Je třeba zohlednit, že v září je v evidenci úřadů práce více absolventů, než např. v červenci. Vzorek sledovaných uchazečů tak představuje převážně dlouhodobé evidence a tím může vypovídat o špatné uplatnitelnosti v některých oborech.

³¹⁷ Jedná se o kategorii „Absolventi pro statistiku“, což jsou ti, kteří nejsou starší 25 let a jsou dva roky po studiu.

ve skupině 66 Obchod, více zastoupené jsou také obory ve skupině 36 Stavebnictví, geodézie a kartografie (zednické práce, malířské a natěračské práce) a obor pečovatelské služby ve skupině 75 Pedagogika, učitelství a sociální péče.

Stejně jako u kategorie E má vysoký počet absolventů v kategorii H skupina oborů 65 Gastronomie, hotelnictví a turismus (kuchař-číšník) a 66 Obchod (prodavač). V souvislosti s útlumem stavebních oborů v době ekonomické recese klesá poptávka po oboru truhlář. Každoročně vysoký počet absolventů představuje oborová skupina 69 Osobní a provozní služby, v této kategorii se jedná o obor kadeřník. Důvodem je velice nízká možnost zaměstnání na hlavní pracovní poměr, převažuje nutnost podnikání na živnostenský list, což je pro spoustu absolventů tohoto oboru bez praxe velice obtížné. Vysoký počet absolventů je u oboru automechanik (23 Strojírenství a strojírenská výroba).

U kategorie L je opět vysoký počet absolventů ve skupině oborů 65 Gastronomie, hotelnictví a turismus (gastronomie) a 69 Osobní a provozní služby (kosmetické služby).

Vysoký počet absolventů v kategorii M představují každoročně obory ve skupině 63 Ekonomika a administrativa (celkem 95 uchazečů), což je dáno vysokým počtem škol každoročně otevírajících a přijímajících žáky do těchto oborů (770 u obchodní akademie, 840 u ekonomiky a podnikání – viz podkapitola 2.4). Nicméně dle Burdové a Chamoutové (2012, s. 28–29) vykazuje míra nezaměstnanosti (nikoli počet) těchto absolventů v České republice mírně nadprůměrnou hodnotu, „která není v současné době alarmující“. Skutečností však zůstává, že vysoký počet absolventů ekonomických oborů se každoročně opakuje a v evidenci úřadů práce zůstávají ti, kteří nejsou na trh práce dostatečně připraveni (především z hlediska znalosti cizích jazyků či informačních technologií). Opět se i v této kategorii vyskytuje poměrně vysoce zastoupená skupina oborů 65 Gastronomie, hotelnictví a turismus (hotelnictví a turismus). Překvapujícím zjištěním je poměrně vysoký počet absolventů v oboru elektrotechnika, který se řadí v České republice jak počtem, tak mírou nezaměstnanosti mezi obory okolo průměru. Vyšší počet absolventů je dále v oboru zdravotnický asistent, stavebnictví a v oborech 41 Zemědělství a lesnictví. U oborů ve zdravotnictví je v rámci republiky nízká míra nezaměstnanosti absolventů, důvodem vyššího počtu uchazečů v Ústeckém kraji může být jejich nedostatečná kvalifikace – pro výkon zdravotní sestry je třeba mít minimálně vyšší odborné vzdělání. Nezaměstnaní absolventi v zemědělských oborech nejsou překvapením, je to dáno charakteristikou regionu, který je převážně průmyslový (více v podkapitole 2.1).

22.3.3 Perspektivní obory na trhu práce v Ústeckém kraji

Dle statistik krajské pobočky v Ústí nad Labem za květen 2014 patří mezi nejžádanější profese na trhu práce v Ústeckém kraji (dle počtu hlášených volných míst) následující profese (podle CZ-ISCO):

Tabulka č. 6 Nejžádanější profese na trhu práce v Ústeckém kraji dle ÚP ČR – I.

obchodní zástupce	řidič automobilů (především mezinárodní kamionové dopravy)
strážní (ostraha objektu)	elektrikáři
kuchaři	obsluha strojů a zařízení
číšníci a servírky	zedníci
svářeči	prodavači
obráběči, zámečníci	učitelé

Zdroj: ÚP ČR, KrP Ústí nad Labem – Bulletin 2014 květen (<http://portal.mpsv.cz/upcr/kp/ulk/informace/bulletiny/2014>), vlastní úprava

Přesto, že zaměstnavatelé nemají v důsledku novely zákona o zaměstnanosti od roku 2012 povinnost hlásit volná místa, pozice, které jsou dlouhodobě neobsazené a tudíž na trhu práce v Ústeckém kraji poptávané, zaměstnavatelé ve velké míře stále nahlašují. Je však důležité si uvědomit, že v uvedené tabulce jsou také pozice, které mají sezónní charakter, příkladem je poptávka po učitelích, která je ve zvýšené míře v měsíci květnu a červnu patrná každý rok. Dle statistik krajské pobočky v Ústí nad Labem z jiných měsíců daného roku jsou jako nejžádanější profese uvedené také tyto profese:

Tabulka č. 7 Nejžádanější profese na trhu práce v Ústeckém kraji dle ÚP ČR – II.

elektromontéři, elektrotechnici a energetici	finanční a pojišťovací poradci
operátoři call center, telefonisté	lékaři

Zdroj: ÚP ČR, KrP Ústí nad Labem – Bulletin 2014 (<http://portal.mpsv.cz/upcr/kp/ulk/informace/bulletiny/2014>), vlastní úprava

Výčet výše uvedených oborů představuje aktuální požadavky zaměstnavatelů. Pro tvorbu regionální vzdělávací politiky je ale nutné zohlednit také potřeby zaměstnavatelů v delším období. **Krajský úřad Ústeckého kraje zpracoval pro žáky vycházejících ročníků základních škol leták, ve kterém uvádí perspektivní i méně žádané obory:**

Tabulka č. 8 Perspektivní a méně žádané obory na trhu práce v Ústeckém kraji Krajského úřadu Ústeckého kraje

PERSPEKTIVNÍ OBORY – nedostatek uchazečů	
odborní zdravotničtí a veterinární pracovníci	odborníci v přírodovědeckých a technických oborech
pedagogové v předškolních a mimoškolních zařízeních	středoškolští technici ve fyzikálních, technických a příbuzných oborech
ošetřovatelé a zdravotní sestry	sociální pracovníci a pečovatelé
policejní inspektoři a celníci	

MÉNĚ ŽÁDANÉ OBORY – přebytek uchazečů	
zpracovatelé a výrobci potravin, obsluha strojů a zařízení při potravinářské výrobě	zpracovatelé dřeva a truhláři
obsluha strojů	výrobci textilií, oděvů, kůží, obuvníci
pracovníci ve stravování	pomocníci, nekvalifikovaní pracovníci, uklízeči

Zdroj: Leták Průvodce školáků při rozhodování o budoucím povolání, vlastní úprava

V letáku je také uvedeno, že **nedostatek absolventů** je a bude se středním vzděláním s maturitní zkouškou v oborech elektrotechnika a energetika, strojírenství, v zemědělství a lesnictví, dále se středním vzděláním (bez ohledu na způsob ukončení) v oboru motorová vozidla, lodě a letadla. Naopak **přebytek absolventů** je a bude u středního vzdělání bez maturitní zkoušky v oboru zemědělství a lesnictví a v oboru obchod. U středního vzdělání bez ohledu na způsob ukončení bude přebytek absolventů v oboru osobní služby, v oblasti stravování, hotelnictví a turismus, v potravinářství a v oboru textil a oděvnictví.

Dle šetření Národního ústavu odborného vzdělávání (Kalousková, Vojtěch 2008: 33) se zaměstnavatelé v České republice potýkají s nedostatkem pracovníků především v následujících profesích³¹⁸:

Tabulka č. 9 - Poptávané profese na trhu práce dle šetření NUOV

Obráběč kovů	Řidič (ŘP sk. C, D)	Pedagog
Technolog	Prodavač	Lékař
Konstruktér	Autoopravář (automechanik, autoelektrikář, autoklempíř)	IT pracovník (programátor, správce sítě)
Zámečnick	Kuchař	Zdravotní sestra
CNC operátor	Číšník, servírka	Sociální pracovníce
Nástrojař	Svářeč kovů	Stavebnictví
Seřizovač	Obsluha strojů	Právník

Zdroj: Kalousková, Vojtěch (2008), vlastní úprava

Na základě všech výše zmíněných údajů je evidentní, že **nedostatkové jsou především technické profese** ve všech kategoriích vzdělání (od učebních až po vysokoškolské), často v oblasti strojírenské, dále pak v elektrotechnických oborech, o něco méně ve stavebnictví. Všechny zdroje informací se také shodují na **profesi pedagoga** (především v oblasti kvalifikovaných učitelů cizího jazyka, odborných předmětů

318 Uvádění výsledků tohoto šetření se nevztahuje na Ústecký kraj, ale na celou Českou republiku, přesto je možné výstupy uvést a případně je konfrontovat s výstupy úřadu práce a Krajského úřadu Ústeckého kraje.

a odborného výcviku), **lékaře, zdravotní sestry a sociální pracovníce**. Patrně jsou však rozdíly v uvádění nedostatkových oborů, konkrétně u profese kuchař, číšník a servírka (práce ve stravování) a obsluha strojů a zařízení. Neshoda panuje mezi výstupy Krajského úřadu Ústeckého kraje proti shodě ve výstupech Úřadu práce a Národního ústavu odborného vzdělávání. Na základě všech údajů **je možné shrnout, že uvedené nedostatkové profese nejsou pouze specifikem Ústeckého kraje, ale celé republiky.**

V souvislosti s tvorbou vzdělávacích programů, které mají být na základě kurikulární reformy doplněny o specifika trhu práce v regionu a požadavky zaměstnavatelů, je vhodné přihlédnout k různým analýzám (např. Kalousková, Vojtěch 2008, Úlovec 2014, Burdová, Chamoutová 2011), které se zabývají potřebami zaměstnavatelů ve vztahu ke svým zaměstnancům. **V dnešní době nejsou důležité pouze profesní kompetence** (tedy ty, které se vztahují k odbornosti v konkrétní profesi), ale **na důležitosti nabývají také klíčové kompetence**, které přispívají k větší flexibilitě a nejsou přímo vázány na odbornou činnost (především ve vztahu vykonávání odlišných odborných úkolů a schopnosti měnit profese)³¹⁹. Evidentní požadavek klíčových kompetencí je specifikován v nabídkách volných míst, které zaměstnavatelé uveřejňují. Příkladem je poptávka po pracovnících, kteří jsou časově flexibilní, ochotní se učit, komunikativní, schopní se prezentovat, samostatní, loajální k zaměstnavateli, spolehliví, zodpovědní, schopní týmové práce apod. **V případě profesních kompetencí je zaměstnavateli kladem větší důraz na široké znalosti a dovednosti oproti hlubokým a úzkým dovednostem.**

22.3.4 Vzdělávání na středních školách v Ústeckém kraji

Celkový počet veřejných středních škol v ČR byl ve školním roce 2012/2013 997, z toho soukromých bylo zhruba 313 a církevních 37, veřejných gymnázií pak 280, soukromých 69 a církevních 20³²⁰. V Ústeckém kraji bylo ve školním roce 2012/2013 celkem 94 středních škol (ČSÚ 2013), ale pro školní rok 2014/2015 jich působí pouze 88, z toho 23 soukromých a 2 církevní. Pokles středních škol je dán politikou Krajského úřadu Ústeckého kraje a slučováním škol, které probíhá od roku 2006.

V Ústeckém kraji je pro rok 2014/2015 široká nabídka oborů, **ve všech sedmi okresech** jsou zastoupeny následující obory denního studia:

319 Dle Kalouskové a Vojtěcha (2008: 7) zaměstnavatelé pouze mírně preferují profesní kompetence před klíčovými. Při rozdělení obou typů kompetencí, kdy celková hodnota je 100 %, uvedly firmy v sekundárním sektoru důležitost profesních kompetencí 51,5 %, u klíčových pak 48,5 %, v terciárním sektoru 51,9 % a 58,1 % a v kvartérním sektoru 54,6 % a 45,3 %. Dle Úlovce (2014: 20) zaměstnavatelé preferují především vyváženost.

320 Základní údaje o školách v regionálním školství za období 1989/90 až 2012/13 <http://www.msmt.cz/vzdelavani/skolstvi-v-cr/statistika-skolstvi/zakladni-udaje-o-skolach-v-regionalnim-skolstvi-za-obdobi>

Tabulka č. 10 – Nabídka oborů na středních školách v Ústeckém kraji – I.

Obor	Přijmou 2014/2015
mechanik opravář motorových vozidel (H)	333
strojní mechanik (H)	271
instalatér (H)	262
zednické práce (E)	235
zedník (H)	238
obchodní akademie (M)	770
kuchař – číšník (H)	591
prodavač (H)	210
ekonomika a podnikání (M)	840
gymnázium čtyřleté (K)	1166

Zdroj: Atlas školství, vlastní úprava a výpočty

Je evidentní, že **nejvíce zastoupeny ve všech okresech jsou především obory zakončené výučním listem, v menší míře pak maturitní obory (v poměru sedm ku třem)**. Nicméně **početně více žáků je plánováno přijmout do uvedených maturitních oborů (2 776)**, u oborů zakončených výučním listem je to o 636 méně. Nejvyšší počet uchazečů mají v plánu přijmout gymnázia, následují dva obory v ekonomických směrech – ekonomika a podnikání a obchodní akademie. Naopak nejmenší počet přijatých z výše uvedených oborů je u prodavače.

V šesti okresech ze sedmi jsou zastoupeny následující obory:

Tabulka č. 11 Nabídka oborů na středních školách v Ústeckém kraji – II.

Obor	Přijmou 2014/2015
obráběč kovů (H)	174
elektrikář (H)	204
elektrotechnika (M)	378
mechanik elektrotechnik (L)	222
truhlář (H)	276
malířské a natěračské práce (E)	130
hotelnictví (M)	428
stravovací a ubytovací služby (E)	210
veřejnosprávní činnost (M)	259
kadeřník (H)	337
sociální činnost (M)	355

Zdroj: Atlas školství, vlastní úprava a výpočty

Poměr oborů zakončených výučním listem a maturitním vysvědčením je podobný (v poměru šest ku pěti), nicméně stejně jako v předešlém případě, i zde je plán

přijmout více uchazečů do maturitních oborů (o 311). Tento rozdíl není příliš vysoký, u většiny výše uvedených oborů je plán přijmout dvě stě až tři sta žáků. Výraznou výjimku tvoří svým vyšším počtem obor hotelnictví, naopak nižším malířské a natěračské práce a překvapivě také obráběč kovů.

V pěti okresech ze sedmi jsou zastoupeny tyto obory:

Tabulka č. 12 Nabídka oborů na středních školách v Ústeckém kraji – III.

Obor	Přijmou 2014/2015
informační technologie (M)	367
karosář (H)	112
strojírenství (M)	328
cukrář (H)	116
aranžér (H)	66
kosmetické služby (L)	199
ekonomické lyceum (M)	244

Zdroj: Atlas školství, vlastní úprava a výpočty

Více uchazečů je v plánu přijmout u maturitních oborů (o 844 více). Přesto, že obory karosář, cukrář a aranžér jsou v kraji relativně vysoce zastoupeny, počet plánovaných přijatých žáků je velice malý, především u oboru aranžér.

Ze všech výše jmenovaných oborů jsou na středních školách v Ústeckém kraji nejčastěji zastoupeny následující obory (jedná se o obory, které se na středních školách nejvíce vyskytují):

Tabulka č. 13 Nabídka oborů na středních školách v Ústeckém kraji – IV.

Obor	Přijmou 2014/2015
gymnázium (K)	1166
ekonomika a podnikání (M)	840
obchodní akademie (M)	770
kuchař – číšník (H)	591
sociální činnost (M)	355
kadeřník (H)	337
truhlář (H)	276
strojní mechanik (H)	271
zednické práce (E)	235
prodavač (H)	210

Zdroj: Atlas školství, vlastní úprava a výpočty

Uvedené obory se nejvíce vyskytují na středních školách v kraji a počtem přijímaných žáků patří převážná většina z nich mezi obory, které plánují přijmout vysoký počet uchazečů. Lze tudíž předpokládat, že z nich vychází vysoký počet absolventů. Příkladem jsou již výše uvedené obory gymnázium, ekonomika a podnikání, obchodní akademie, kuchař-číšník, sociální činnost a kadeřník. Vysoký počet přijímaných žáků v kraji je také v oboru hotelnictví (428 žáků), elektrotechnika (378 žáků), informační technologie (367 žáků) a mechanik opravář motorových vozidel (333 žáků).

Naopak mezi **nejméně početné obory**, které jsou v Ústeckém kraji **zastoupeny vždy pouze v jednom okrese**, patří geotechnika, lodník, elektromechanik pro zařízení a přístroje, chemik operátor, potravinářské práce, šití prádla, čalouník, operátor dřevařské a nábytkářské výroby, obory v oblasti 34 Polygrafie, zpracování papíru, filmu a fotografie (fotograf, knihař, obalová technika, polygrafie, reprodukční grafik, reprodukční grafik pro média a tiskař na polygrafických strojích), geodézie a katastr nemovitostí, klempířské práce ve stavebnictví, podlahář, pokrývač, pokrývačské práce, manipulát poštovního provozu a přepravy, malíř a lakýrník, mechanik instalatérských a elektrotechnických zařízení, mechanik instalatérských a elektrotechnických zařízení budov, obory v oblasti 41 Zemědělství a lesnictví (chovatelství, jezdec a chovatel koní, lesní mechanizátor, mechanizace a služby, lesnictví, zahradnická výroba a zahradnictví), veterinářství, asistent zubní technika, laboratorní asistent, propagace, bezpečnostní služby, pedagogika pro asistenty ve školství, přírodovědné lyceum a obory v oblasti 82 Umění a užitého umění (design interiéru, hudba, hudebně-dramatické umění, modelářství a návrhářství modelů, průmyslový design, scénická a výstavní tvorba a zpěv). Dle tohoto výčtu **je evidentní, že se ve velké míře jedná o úzce specializované obory**. Málo početnou skupinou jsou obory v oblasti umění a polygrafie (výjimku tvoří obor grafický design, který je v Ústeckém kraji zastoupen ve čtyřech okresech). Také obory v oblasti zemědělství nejsou v kraji příliš zastoupené, což je zřejmě dáno tím, že Ústecký kraj je převážně průmyslový (viz podkapitola 2.1). V této oblasti je však celkem početně zastoupen obor agropodnikání (M) a zahradnické práce (E) – oba ve čtyřech okresech.

22.3.5 Shrnutí vzdělávací nabídky a perspektivních oborů v Ústeckém kraji

Vysoký počet nezaměstnaných absolventů je v ekonomických oborech, zároveň je po těchto oborech vysoká poptávka ze strany žáků, obor Ekonomika a podnikání a Obchodní akademie se v Ústeckém kraji vyskytují ve vysokém počtu a množstvím plánovaných přijímaných žáků pro školní rok 2014/2015 se řadí k nejpočetnějším (celkem se jedná o 1 610 žáků). Oba se profilují podobně, absolvent se na trhu práce může uplatnit jako ekonom, účetní, administrativní pracovník, obchodní zástupce,

finanční referent, asistent, bankovní a pojišťovací pracovník a další³²¹. Přesto, že např. dle Kalouskové a Vojtěcha (2008, s. 37) patří ekonomické obory na trhu práce k perspektivním, **bez znalosti cizích jazyků a informačních technologií paří obor Ekonomika a podnikání mezi nejhůře uplatnitelné profese na trhu práce v Ústeckém kraji.**

Dalším oborem, který je v Ústeckém kraji poměrně početně zastoupen (je nabízen v šesti okresech ze sedmi) a také se řadí na přední místa v množství přijímaných žáků pro školní rok 2014/2015 (428 žáků) je **obor hotelnictví. Absolventi tohoto oboru se potýkají s dlouhodobou nezaměstnaností** a dle výhledu Krajského úřadu Ústeckého kraje je v něm přebytek absolventů. **Nepatří ani mezi poptávané či perspektivní obory** (Kalousková, Vojtěch 2008).

K 1. 7. 2014 bylo v **evidenci Úřadu práce ČR, Krajské pobočky v Ústí nad Labem 51 absolventů gymnázia.** Přesto, že se ke sledovanému vzorku 701 uchazečů nejedná o nízký počet (představují 7,3 %), k počtu každoročně vycházejících absolventů gymnázia a vzhledem k plánovanému množství přijímaných žáků ve školním roce 2014/2015 (1 166 žáků) lze říci, že se v tomto poměru jedná o nízký počet nezaměstnaných. Charakterem, obsahem a cílem vzdělávacího programu lze předpokládat pokračování absolventů gymnázia (i nezaměstnaných) v dalším studiu na vyšších odborných či vysokých školách.

Ve všech sedmi okresech je zastoupen obor kuchař-číšník, v množství plánovaných přijímaných žáků se řadí na přední místo (591 žáků), zároveň je však vysoký počet absolventů tohoto oboru v evidenci Úřadu práce ČR, Krajské pobočky v Ústí nad Labem. Do této kategorie můžeme zahrnout také absolventy nižšího středního vzdělání (kategorie E) práce ve stravování (či stravovací a ubytovací služby). Oba se profilují uplatněním v profesi kuchař, nicméně u oboru kategorie E se jedná spíše o pomocnou sílu v kuchyni³²². Zajímavým zjištěním je, že **přesto, že profese kuchař je dle Úřadu práce ČR, Krajské pobočky v Ústí nad Labem a dle šetření Národního ústavu odborného vzdělávání (Kalousková, Vojtěch 2008) zaměstnavateli poptávaná, a tudíž nedostatková, je zároveň vysoký počet nezaměstnaných absolventů v tomto oboru.** Vysvětlením může být malý zájem absolventů o výkon této profese, zřejmým problémem může být také nelegální zaměstnávání těchto pracovníků (zaměstnavatelé je poptávají, zaměstnají je bez pracovní smlouvy a oni tak zůstávají v evidenci úřadů

321 Srovnej Školní vzdělávací program oboru obchodní akademie (Obchodní akademie a jazyková škola s právem státní jazykové zkoušky, Ústí nad Labem, p. o. - <http://www.oaulpar.cz/phprs/showpage.php?name=svp>) a učební osnovy oboru ekonomika a podnikání (Střední škola obchodu, řemesel, služeb a Základní škola, Ústí nad Labem, p. o. - <http://www.obchodniskola.cz/web/index.php/vzdelavaci-stredisko-keple-rova/o-skole/obory>)

322 Viz učební osnovy oboru kuchař-číšník a oboru stravovací a ubytovací služby (Střední škola obchodu, řemesel, služeb a Základní škola, Ústí nad Labem, p. o. - <http://www.obchodniskola.cz/web/index.php/vzdelavaci-stredisko-trmice/o-skole/obory>)

práce). U tohoto oboru je také třeba dodat, že dle Krajského úřadu Ústeckého kraje patří mezi méně žádané obory, kde je přebytek uchazečů, dle Kalouskové a Vojtěcha (2008, s. 37) **se neřadí mezi perspektivní obory, po kterých bude poptávka i v dalších letech.**

Profese, které nejsou příliš poptávané a nejsou ani považovány za perspektivní s ohledem do budoucna, jsou kadeřnice (kadeřníci) a kosmetičky, které se řadí do skupiny oborů v oblasti 69 Osobní a provozní služby. Nicméně právě obor kadeřník je v Ústeckém kraji zastoupen v šesti okresech ze sedmi a také množstvím plánovaných přijatých žáků ve školním roce 2014/2015 (337 žáků) se řadí mezi nejčastěji se nabízející obory. Obor kosmetické služby se vyskytuje v pěti okresech ze sedmi. Absolventi těchto oborů mají špatné uplatnění na trhu práce, často jsou poznamenáni dlouhodobou nezaměstnaností.

Obory ve skupině 41 zemědělství a lesnictví nepatří v Ústeckém kraji k příliš početně zastoupeným. Nejčastěji je nabízen obor agropodnikání (kategorie M), u kterého je ve školním roce 2014/2015 plánováno přijmout 210 žáků. Druhým nejčastěji nabízeným oborem z této skupiny jsou zahradnické práce (kategorie E), u nichž je plán pro přijetí nižší a představuje 101 žáků. Přestože Ústecký kraj je průmyslový a zemědělství je v kraji zastoupené velice málo (pracovní příležitosti se, i v okresech dříve považovaných za zemědělské, koncentrují do průmyslu), Krajský úřad Ústeckého kraje uvádí, že nedostatkové jsou právě obory s maturitní zkouškou v oboru zemědělství a lesnictví, zároveň však obory v tomto odvětví bez maturitní zkoušky považuje za přebytečné. Dle statistik Úřadu práce ČR, Krajské pobočky v Ústí nad

Labem není počet nezaměstnaných absolventů v těchto oborech nijak vysoký (v kategorii M představuje 12 uchazečů, v kategorii E pak 4 uchazeče).

Za poptávané a zároveň perspektivní profese jsou dle Úřadu práce ČR, Krajské pobočky v Ústí nad Labem, Krajského úřadu Ústeckého kraje a dle šetření Národního ústavu odborného vzdělávání (Kalousková, Vojtěch 2008) považovány všechny technické profese (v kategorii H, L i M), především skupina oborů **v oblasti 23 Strojírnosti a strojírenská výroba** (kam řadíme profesi zámečníka, obráběče kovů, svářeče, nástrojaře, seřizovače, operátora CNC strojů, konstruktéra apod.), dále **v oblasti 26 Elektrotechnika, telekomunikace a výpočetní technika** (jedná se např. o profesie elektrikáře, autoelektrikáře a elektrotechnika) a také obory **v oblasti 18 Informační technologie** (např. programátor, správce sítě).

V souvislosti s celosvětovou hospodářskou recesí jsou v současné době **na útlumu obory v oblasti 36 Stavebnictví, geodézie a kartografie** (např. tesař, zedník, instalatér, pokrývač, stavebnictví) a **v oblasti 33 Zpracovávání dřeva a výroba hudebních nástrojů** (např. truhlář), nicméně do budoucna jsou stále považovány

za perspektivní. Problémem u oborů ve stavebnictví je (ne)ochota přijímání absolventů - z velké části je zaměstnavatelé nechtějí přijmout (33 %), další skupina zaměstnavatelů je přijme, ale nepreferuje (67 %) a procentuálně žádný zaměstnavatel absolventy bez praxe vůbec nepreferuje (Kalousková, Vojtěch 2008, s. 24).

22.4 REGIONÁLNÍ VZDĚLÁVACÍ POLITIKA ÚSTECKÉHO KRAJE

Jak již bylo v kapitole 1 uvedeno, kraj je zřizovatelem středních škol a jeho úkolem je vytvořit dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje v daném regionu a každý rok je povinen zveřejňovat jeho evaluaci ve výročních zprávách. V této kapitole vycházím konkrétně z Dlouhodobého záměru vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy v Ústeckém kraji 2012/2016 a výročních zpráv za jednotlivé školní roky (od roku 2009/2010 do roku 2013/2014). Regionální politiku Ústeckého kraje jsem si specifikovala do následujících oblastí – zavádění jednotných přijímacích zkoušek, motivační program pro střední školství (stipendium ve vybraných oborech), program Páteřní škola a program Dobrá škola.

22.4.1 Zavádění jednotných přijímacích zkoušek

Ústecký kraj přijal strategii na zlepšení výsledků vzdělávání ve středních školách zřizovaných Ústeckým krajem a **za jeden z nástrojů zvýšení kvality vzdělávání považuje zavedení povinných přijímacích zkoušek do všech maturitních oborů.** Pilotní ročník odstartoval v dubnu 2013 a o rok později, ve stejném období, byly přijímací zkoušky doporučeny všem středním školám v kraji.

Pro školní rok 2013/2014³²³ byly jednotně realizovány testy SCIO a přijímací zkoušky se konaly z obecných studijních předpokladů. Respektování jejich výsledků záleželo na řediteli školy. Toto testování bylo poměrně hektické, ředitelé škol se o způsobu přijímání žáků dozvěděli na konci ledna 2013, Krajský úřad zveřejnil informaci na svých webových stránkách až 8. 2. 2013. A to i přesto, že ředitelé mají povinnost zveřejnit rozhodnutí o konání přijímací zkoušky a stanovit kritéria pro přijetí pro první kolo do 31. ledna.³²⁴

Pro další školní rok 2014/2015³²⁵ bylo na konci roku 2013 vyhlášené výběrové řízení na dodavatele a realizátora přijímacích zkoušek. Zadavatelem byla Pedagogicko-psychologická poradna Ústeckého kraje a vítězem se opět stala firma SCIO. Přijímací zkoušky se tentokrát konaly z českého jazyka a z matematiky, byly realizovány

323 Jednalo se o projekt „Zajištění pilotní verze přijímacích zkoušek do maturitních oborů středních škol zřizovaných Ústeckým krajem“.

324 Dle zákona č. 561/2004 Sb. o předškolních, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání, § 60, odst. 4, písm. a.

325 Jednalo se o projekt „Zajištění přijímacích zkoušek do čtyřletých maturitních oborů středních škol zřizovaných Ústeckým krajem pro školní rok 2014/2015“.

u maturitních oborů denní formy studia a byly jednotné (bez ohledu na typ školy či obor studia). Součástí výsledků u přijímacích zkoušek bylo také zohlednění např. klasifikačních výsledků ze základní školy, průměrů z konkrétních předmětů, účasti na školních soutěžích aj. (dle rozhodnutí ředitele střední školy). Přesto zavádění jednotných zkoušek nemusí plně respektovat individuální potřeby škol, lišit se v nich mohou především gymnázia od středních odborných škol.

Ne příliš zveřejňovaným cílem zavádění jednotných přijímacích zkoušek je rozlišení kvalifikační úrovně žáků na jednotlivých základních školách, dále také snaha o nalákání žáků s horšími výsledky spíše do řemeslných oborů s výučním listem. Je však otázkou, zda zavedení jednotných přijímacích zkoušek zvýší kvalitu vzdělávání, kvalitu žáků či zájem o studium řemeslných oborů. Především v případě, že nebudou stanoveny limity pro přijetí na maturitní obory (vzhledem k vysoké kapacitě škol a naopak k nízkému počtu vycházejících žáků, a k nestanovení minimálního počtu bodů pro přijetí, nelze zaručit, že všichni přihlášení žáci budou i přes slabý výsledek u přijímacích zkoušek přijati). Ústecký kraj doporučil stanovení kritérií pouze pro obory vzdělání gymnázium (čtyřleté), u odborných středních škol nikoli.

Přijímací zkoušky na středních školách zřizovaných krajem firmou SCIO stály pro školní rok 2013/2014 necelých 330 000 Kč bez DPH (zahrnuta byla jedna zkouška na žáka z obecných studijních předpokladů) a pro školní rok 2014/2015 bylo finanční zajištění ve výši necelých 500 000 Kč bez DPH (zahrnuty byly dvě zkoušky na žáka – z českého jazyka a z matematiky). **Finanční náročnost tohoto nástroje je zřejmá**, především za předpokladu jejího realizování pro každý budoucí školní rok. Realizace přijímacích zkoušek v kompetenci škol by vyšla zcela jistě levněji, respektovala by individuální požadavky konkrétních škol, představovala by pro ně však silnější administrativní zátěž.

22.4.2 Motivační program pro střední školství v Ústeckém kraji (stipendium ve vybraných oborech)

Motivační program pro střední školství v Ústeckém kraji si klade za cíl **zvýšit motivaci žáků z vycházejících ročníků základní školy, aby zahájili a následně také dokončili střední vzdělání v oborech, které jsou poptávané na trhu práce v kraji a zároveň dlouhodobě neobsazované**. Program byl zahájen již ve školním roce 2009/2010 a od té doby se každoročně vyhláší znova. Do školního roku 2012/2013 byly podporovány tyto obory v denní formě studia – *čalouník, instalatér, klempíř – stavební výroba / klempíř, obkladač/zedník, pokrývač, tesař, řezník-uzenář, zámečnick / strojní mechanik, zedník a aplikovaná chemie*. Ve školním roce 2013/2014 došlo ke změně, podpora oborů obkladač/zedník a pokrývač se zrušila a místo nich začal Krajský úřad podporovat tyto učební obory – *obráběč kovů, elektrikář a elektromechanik*

pro zařízení a přístroje. Převážně se tedy jedná o tříleté učební obory v kategorii vzdělání H (střední odborné vzdělání s výučním listem), pouze obor aplikovaná chemie je čtyřletý a zakončený maturitní zkouškou (kategorie vzdělání M). Je evidentní, že podporována jsou především řemesla, konkrétně se jedná o obory v oblasti 23 Strojírenství a strojírenská výroba (strojní mechanik, obráběč kovů), 26 Elektrotechnika, telekomunikace a výpočetní technika (elektrikář, elektromechanik pro zařízení a přístroje), 36 Stavebnictví, geodézie a kartografie (zedník, tesař, instalatér, klempíř – stavební výroba), 33 Zpracovávání dřeva a výroba hudebních nástrojů (čalouník), 29 Potravinářství a potravinářská chemie (řezník-uzenář) a 28 Technická chemie a chemie silikátů (aplikovaná chemie).

Motivaci pro žáky představuje stipendium, které se s počtem vystudovaných let zvyšuje. Cílem je snížit předčasné odchody ze střední školy. Konkrétně se jedná o následující částky, které mohou být pro žáky velice zajímavé a motivující:

- v prvním ročníku získá žák 1 500 Kč za pololetí, za vyznamenání na konci školního roku jednorázově 1 500 Kč,
- ve druhém ročníku získá 2 000 Kč za pololetí, za vyznamenání na konci školního roku jednorázově 2 500 Kč,
- ve třetím ročníku získá žák 2 500 Kč za pololetí, za vyznamenání při závěrečných zkouškách jednorázově 5 000 Kč; u oboru aplikovaná chemie za vyznamenání na konci školního roku 2 500 Kč,
- ve čtvrtém ročníku získá žák u oboru aplikovaná chemie 2 500 Kč za pololetí, za vyznamenání u maturitní zkoušky jednorázově 5 000 Kč.

Nárok na finanční příspěvek však vzniká pouze při splnění kritérií, stanovených Krajským úřadem. Žák vybraného studijního oboru musí mít trvalé bydliště na území Ústeckého kraje, nesmí mít žádnou neomluvenou absenci, zároveň jeho omluvená absence nesmí přesáhnout 50 %, žákovi nesmí být uděleno kázeňské opatření v podobě důtky ředitele školy, nesmí být podmíněčně vyloučen ze školy, nesmí být hodnocen sníženým stupněm z chování, žák musí být na konci každého roku klasifikován a nejhorší možné ohodnocení na konci studia může být klasifikováno stupněm dostatečný, žák nesmí přerušit studium a v případě, že žák opakuje ročník, nemá na stipendium v tomto roce opět nárok.

Finanční příspěvky na stipendium jsou od školního roku 2011/2012 určeny pouze středním školám, zřizovaným krajem. V předešlých školních letech využila příspěvek v každém roce pouze jedna soukromá střední škola.

Tabulka č. 14 Přehled finančních příspěvků Motivačního programu pro střední školství v Ústeckém kraji

Školní rok	Počet škol	Počet žáků	Schválená výše finančních příspěvků	Vyčerpaná výše finančních příspěvků	Rozdíl mezi schválenými a vyčerpanými finančními příspěvky
2009/2010	21	655	1 972 500 Kč	920 200 Kč	1 052 300 Kč
2010/2011	18	1115	3 871 500 Kč	2 125 500 Kč	1 746 000 Kč
2011/2012	17	1450	5 679 000 Kč	3 224 100 Kč	2 454 900 Kč
2012/2013	15	1 470	5 932 300 Kč	4 081 200 Kč	1 851 100 Kč

Zdroj: Výroční zpráva o stavu a rozvoji vzdělávací soustavy v Ústeckém kraji ve školním roce 2009/2010, 2010/2011, 2011/2012 a 2012/2013

Dle tabulky lze říci, že počet škol, které si o příspěvek žádají, se snižuje. Příčinou však může být slučování škol, které probíhá od roku 2006. Počet žáků a výše schválených a vyčerpaných prostředků se naopak rok od roku zvyšuje. Zároveň je zarážející rozdíl mezi schválenými a vyčerpanými financemi z důvodu nedodržení podmínek vyplývajících z tohoto programu. Výroční zprávy neuvádějí konkrétní důvody, ani počty žáků, pouze obecně popisují, že se jedná o neomluvené absence, zhoršené klasifikace z chování, výchovná opatření, podmíněná vyloučení ze studia atd. Podíl vyčerpaných příspěvků se zvyšuje, v roce 2009/2010 činil ani ne polovinu (46,7 %), od roku 2010/2011 přesahuje vždy polovinu proplacených prostředků, nejlépe je na tom rok 2012/2013, ve kterém bylo vyplaceno 68,8 % ze schválených prostředků, nevyplacena byla tedy asi třetina (31,2 %).

Tento nástroj má nejspíš i výchovnou funkci, která je rok od roku posilována. Ve výročních zprávách však chybí údaje o počtech žáků v jednotlivých podporovaných oborech, kolik z nich dokončilo vzdělání úspěšně a kolik neúspěšně, zda se daří omezit předčasné odchody ze středního vzdělávání (což je jeden z cílů tohoto nástroje), dále chybí informace o naplňování tříd u podporovaných oborů.

22.4.3 Program Páteřní škola Ústeckého kraje

Záměrem pro vznik větších celků byla nejen prostupnost ve vzdělávání, ale také slučování škol s ohledem na dlouhodobě se snižující počet žáků ve školské soustavě v Ústeckém kraji³²⁶. Slučování škol započalo v tomto kraji v roce 2006. Program Páteřní škola Ústeckého kraje byl schválen Radou kraje dne 7. 4. 2010 a byl vytvořen postup na vytvoření soustavy páteřních (či polyfunkčních) škol v Ústeckém kraji.

³²⁶ Například v predikci demografického vývoje Ústeckého kraje z roku 2010 byl předpoklad, že se počet žáků navštěvujících střední školy mezi školními roky 2002/2003 a 2013/2014 sníží o 11 643 žáků.

Cílem je vytvoření přiměřeně velkých spádových středních škol s nabídkou široké škály oborů vzdělávání (zahrnující kategorie E, H, L i M) i formy studia, dále redukce nájmů a zároveň prodej nepoužívaných budov, efektivní využívání stávajícího vybavení škol i společné využívání zařízení školských služeb, sportovních a dílenských areálů a také cílené a efektivní využívání finančních prostředků na opravy a rekonstrukce.

Pro oprávnění k používání loga páteřní školy Ústeckého kraje stanovil Krajský úřad následující parametry:

- Polyfunkční škola je taková, která nabízí širokou škálu oborů vzdělání a to v rozsahu minimálně dvou úrovní.
- Páteřní gymnázium musí mít více než 700/800 žáků a nabízet více než jeden obor vzdělání.
- **Počet žáků v denní formě studia musí být 800 a více**, minimálně 700/800.
- Prokazatelná spolupráce s různými aktéry na trhu práce – se zaměstnavateli, vysokými školami (především v případě gymnázií), institucemi veřejné správy atd.
- Prokazatelné realizování doplňkové činnosti.
- Nabídka volnočasových aktivit v prostorách školy a tím podpora zájmové a odborné činnosti ve volném čase.
- Zajištění školských služeb pro žáky – ubytování, stravování ve školní jídelně, psychologické a jiné odborné poradenství (k profesní orientaci, prevenci školní neúspěšnosti atd.).
- Prokazatelné výsledky v mezinárodní spolupráci ve vzdělávání či tvorbě a realizaci projektů.

V Ústeckém kraji je na základě dat z webového portálu Krajského úřadu Ústeckého kraje 16 páteřních škol, z toho v okrese Ústí nad Labem jich najdeme pět, v Teplicích tři, na Děčínsku dvě, na Mostecku tři, na Chomutovsku dvě, v okrese Louny jednu a žádnou v okrese Litoměřice. Je tedy zřejmé, že nejsou rovnoměrně rozděleny a že v „jižních okresech“ kraje se spádové školy nevyskytují.

Páteřní školy zauímají v kraji silné místo a vzhledem k množství oborů v jednotlivých kategoriích zajišťují prostupnost vzdělávacích drah, prezentují se jako školy spolupracující s různými sociálními partnery a mají vysoký počet žáků. Tím si vytváří silnou pozici, která může být žáky a jejich rodiči vnímána jako důležitý faktor při

rozhodování o budoucím vzdělávání a profesi. Zároveň vytváří tento nástroj zdravé konkurenční prostředí na poli vzdělávání v Ústeckém kraji. Je třeba si však uvědomit, že i např. menší školy s nízkým počtem žáků mohou být kvalitní (ve velké míře například spolupracují s různými sociálními partnery, nabízejí žákům specifické či zájmové činnosti), nicméně nesplňují kritérium minimálního množství žáků a nejsou tak oprávněni používat logo páteřní školy.

22.4.4 Program Dobrá škola

Jednou ze strategií Krajského úřadu Ústeckého kraje je zlepšit výsledky vzdělávání ve středních školách zřizovaných krajem s cílem zvýšit šance žáků na další vzdělávání a dobré uplatnění na trhu práce. K tomuto účelu zavedl kraj program Dobrá škola Ústeckého kraje 2013/2014, ve kterém mají střední školy možnost soutěžit o titul Dobrá škola. Jedná se o zcela nový program, v současné době žádná škola s tímto titulem neexistuje, první vítězové budou známi až na konci října 2014.

Do hodnocení jsou zahrnuty následující **kategorie**, jejichž splněním získá škola vždy určitý počet bodů:³²⁷

- **Výsledky ve vzdělávání**, u kterých se hodnotí počet vyznamenaných žáků v běžných ročnících a u maturitních a závěrečných zkoušek.
- **Účast žáků ve vědomostních soutěžích** (okresních, krajských, celostátních, mezinárodních).
- **Spolupráce s vysokými školami a jinými vzdělávacími institucemi.**
- **Spolupráce se zaměstnavateli a sociálními partnery.**
- **Zajištění vzdělávacích kurzů a exkurzí**, které mají vztah k vyučovaným oborům.
- **Vydavatelská činnost** (publikace a pracovní sešity pro potřeby vyučování konkrétní školy vydané ve školním roce 2013/2014).
- **Celkový roční zisk z doplňkové činnosti** školy.
- **Vyrovnaný roční rozpočet** školy.
- **Projektová činnost** (projekty financované z ESF, MŠMT, z programu celoživotního učení aj.).
- **Hodnotící systém motivující pedagogy** školy k většímu zapojení do práce s žáky.

³²⁷ Konkrétní podmínky soutěže se stanoveným počtem bodů za jednotlivé kategorie najdete v materiálu Krajského úřadu Ústeckého kraje s názvem Podmínky soutěže Dobrá škola Ústeckého kraje 2013 /2014 <http://www.kr-ustecky.cz/dobra-skola-usteckeho-kraje/ds-99260/p1=204464>

Deset nejlépe umístěných škol získá finanční odměnu (celkem 4 miliony korun), kterou poté bude možné **použít na zlepšení vzdělávacích podmínek žáků, na další vzdělávání pedagogických pracovníků a na finanční ocenění pracovníků školy** (max. 15 % z celkové částky). Škola umístěná na prvním místě dostane 1 milion korun, výše odměny se postupně dle umístění snižuje.

Zlepšit výsledky vzdělávání ve středních školách je velice ambiciózní cíl, k němuž může i nemusí tento program dopomoci. Využití finančních prostředků je velice obecně specifikováno a zůstává tedy otázkou, jakým způsobem ho školy využijí. Další otázkou zůstává, zda a jakým způsobem bude využití odměny evaluováno a kontrolováno.

Stejně jako u programu Páteřní škola, i zde si vítězné školy mohou vytvořit silnou pozici při rozhodování žáků a jejich rodičů o volbě konkrétního oboru na konkrétní škole (např. žák má již jasno o své budoucí vzdělávací dráze, tedy konkrétním studijním oboru, ale prozatím nemá představu, na jaké škole ho bude studovat). Zároveň vytváří tento nástroj zdravé konkurenční prostředí na poli vzdělávání v Ústeckém kraji.

22.5 ZÁVĚR

Ústecký kraj patří z hlediska nízké vzdělanostní úrovně obyvatel a vysoké a dlouhodobé nezaměstnanosti k nejkomplicovanějším krajům v rámci České republiky. Přestože podíl absolventů, ve srovnání s celou Českou republikou, není tak veliký (kromě kategorie vzdělání E), problém představuje jejich dlouhodobá nezaměstnanost. Ta je typická zejména u profesí, které nejsou na trhu práce příliš poptávané, nebo absolventi nedisponují všemi potřebnými znalostmi, dovednostmi a schopnostmi, případně jim chybí určité klíčové kompetence.

Vysoký počet nezaměstnaných absolventů a zároveň nízká poptávka a perspektiva je v Ústeckém kraji po profesích v oborech 65 Gastronomie, hotelnictví a turismus, a to ve všech úrovních vzdělání, 69 Osobní a provozní služby (především kadeřník, kosmetické služby), 63 Ekonomika a administrativa, 66 Obchod a 41 Zemědělství a lesnictví. Při porovnání s plánovaným počtem přijatých žáků ve školním roce 2014/2015 je zřejmé, že i přesto, že je v těchto oborech vysoký počet nezaměstnaných absolventů, je v nich zároveň také vysoký počet plánovaných přijatých žáků. Konkrétně se jedná zejména o obory ekonomika a podnikání, obchodní akademie, kuchař-číšník, hotelnictví a kadeřník. Vysoký počet středních škol v Ústeckém kraji nabízí duplicitně stejné vzdělání žákům v jednom oboru. Některé obory se vyskytují ve všech sedmi okresech (jedná se například o již zmíněné obory s vysokým počtem nezaměstnaných absolventů, jako je ekonomika a podnikání, kuchař-číšník či obchodní

akademie) či v šesti okresech ze sedmi (v tomto případě jde o obor hotelnictví a kadeřník). Z hlediska budoucí situace na trhu práce se tedy nejedná o optimální situaci.

Naopak za poptávané a zároveň perspektivní profese jsou považovány technické profese, a to ve všech úrovních vzdělání (23 Strojírenství a strojírenská výroba, 26 Elektrotechnika, telekomunikace a výpočetní technika a 18 Informační technologie), dále profese o oblasti 53 Zdravotnictví (především obor zdravotnický asistent) a 75 Pedagogika, učitelství a sociální péče. V současné době jsou z důvodu hospodářské recese, která se v České republice výrazně projevila na počátku roku 2009, v útlumu obory ve stavebnictví, do budoucna jsou však stále považovány za perspektivní.

V souvislosti s těmito problémy je úloha kraje jako zřizovatele středních škol velice důležitá. Jeho úkolem je realizovat a podporovat takovou regionální politiku, která zvýší počet absolventů v perspektivních oborech, zároveň sníží počet absolventů v nepoptávaných oborech, dále která bude respektovat požadavky zaměstnavatelů a zaměřit se na spolupráci s dalšími sociálními partnery, která podpoří rozvoj klíčových kompetencí žáků a bude podporovat a usnadňovat prostupnost vzdělávacích drah. Krajský úřad Ústeckého kraje zastává aktivní roli v realizaci regionální politiky, na základě Dlouhodobého záměru vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy v Ústeckém kraji 2012/2016 zavedl například motivační programy pro střední školství (stipendia pro žáky ve vybraných oborech), program Páteřní škola Ústeckého kraje, program Dobrá škola či jednotné přijímací zkoušky. Důležitou roli zaujímá při schvalování nových oborů na všech středních školách v kraji.

Motivačním programem pro střední školství v Ústeckém kraji poskytuje žákům stipendia především v řemeslných oborech, které jsou dle Úřadu práce, Krajské pobočky v Ústí nad Labem, a dle šetření Národního ústavu odborného vzdělávání poptávané a považovány za perspektivní a do budoucna uplatnitelné. Těmito obory jsou především strojní mechanik, zedník, obráběč kovů, elektrikář či elektromechanik pro zařízení a přístroje. Vyčerpaná výše příspěvků se rok od roku zvyšuje, a to i přesto, že rozdíl v počtu podpořených žáků nebyl v letech 2011/2012 a 2012/2013 výrazný (+ 20 žáků). Vzhledem k podmínkám, za kterých dochází k proplácení stipendií, má tento nástroj výchovný charakter (např. žák nesmí mít žádnou neomluvenou absenci či mu nesmí být udělena kázeňská opatření). Bohužel však v žádné výroční zprávě není zveřejněn celkový počet úspěšných či neúspěšných absolventů v podporovaných oborech, nebo zda je naplněn jeden z cílů, tedy zda se daří naplňovat třídy s podporovanými obory. Otázkou tedy zůstává, zda tento nástroj motivuje žáky k dokončení vzdělání v podporovaných řemeslných oborech a zda poté najdou uplatnění na trhu práce.

Programem Páteřní škola a Dobrá škola podporuje Ústecký kraj spolupráci škol se sociálními partnery, realizování doplňkové činnosti a projektovou činnost. Jedná se

o důležité aktivity, které však ve velké míře představují pro školy personální i administrativní zátěž. Nositelé loga Páteří škola či titulu Dobrá škola patří v kraji mezi nejaktivnější školy, kvalita vzdělání s těmito výstupy však nemusí korespondovat.

Prostupnost vzdělávacích drah je důležitá, škola se tak přizpůsobuje vzdělanostní úrovni každého žáka. To Ústecký kraj podporuje programem Páteří škola Ústeckého kraje. Bezpochyby se tak jedná o dobrou strategii.

Ústecký kraj považuje výstupy a závěry jednotných přijímacích zkoušek za přínosné, o zavedení přijímacích zkoušek uvažuje také MŠMT, které v současné době připravuje změny v přijímacím řízení na střední školy. Je však otázka, zda se znalostní úroveň žáků zlepší, zda budou více motivováni studovat a zlepšovat své výsledky již na základních školách či zda dojde k „nalákání“ vycházejících žáků ke studiu řemeslných oborů. Je tedy vhodné finančně zajišťovat realizaci jednotných přijímacích zkoušek bez stanovení limitů pro přijetí? Neztrácí pak tato poměrně finančně náročná aktivita účinek? Alternativou, která taktéž splňuje motivační prvek pro školy, aby kvalitně připravovaly žáky ke studiu na střední školy, je zavedení pravidelného hodnocení žáků základních a středních škol (v určitých ročnících) a následné zveřejňování výstupů, které mohou být považovány za jeden z možných údajů o kvalitě jednotlivých škol.

Na základě celorepublikového srovnání (SCIO, 2012, s. 11) dosahují žáci Ústeckého kraje nejhorších výsledků (z českého jazyka a matematiky), zároveň zaostávají ve využívání studijního potenciálu. *„Znamená to, že žáci Ústeckého kraje většinou ani se svými podprůměrnými studijními předpoklady neumějí přiměřeně pracovat.“* (SCIO, 2012, s. 12). Považovat zavedení jednotných přijímacích zkoušek či programu Dobrá škola za nástroje ke zlepšování výsledků vzdělávání ve středních školách nepokládám za dostačující. Pokud nebude kraj (případně stát) více podporovat samotnou profesi učitele, jeho profesionalitu, zvyšování kompetencí v průběhu zaměstnání, jeho inovativní přístup ve stylu a obsahu výuky a samozřejmě také nezbytnou poradenskou supervizi, ztrácí ostatní nástroje smysl. Osobnost učitele je alfou a omegou celého vzdělávacího systému. Dalším důležitým prvkem je také klima ve škole a ve třídě, řízení školy a vztahy s veřejností.

Závěrem je třeba dodat, že každá, a tedy i regionální politika podléhá různým ideám a představám a výsledkem jsou odlišné názory na konečnou podobu dané politiky v praxi. Cílem této studie bylo popsat střední školství v Ústeckém kraji, což spočívalo v porovnání vzdělávací nabídky s trhem práce v kraji a zároveň zhodnocení nástrojů Krajského úřadu Ústeckého kraje. Ústecký kraj je aktivní zřizovatel, který se snaží ovlivnit regionální vzdělávací politiku, a to dle svých představ a názorů (ty nechť každý čtenář posoudí sám).

22.6 OTÁZKY

1. Je podle vás třeba ovlivňovat vzdělávací nabídku oborů na středních školách? Pokud ano, kdo či jaká instituce by k tomu měla být kompetentní?
2. Na základě všech údajů (situace na trhu práce, perspektivní a méně žádané obory, počty přijímaných žáků ke studiu na středních školách) posuďte nabídku podporovaných oborů v rámci Motivačního programu pro střední školství v Ústeckém kraji (stipendium). Které obory je dle vás vhodné i nadále podporovat? Které nikoli? Popřípadě navrhněte jinou strategii.
3. Vyberte si jednu z výše jmenovaných oblastí realizování regionální politiky v Ústeckém kraji a zhodnoťte ji (popište její klady a zápory).
4. Jaká kritéria by měli zohlednit žáci vycházejících ročníků a jejich rodiče při výběru oboru a střední školy?
5. Jakými způsoby je podle vás možné zlepšit výsledky vzdělávání ve středních školách? Který z nich je neefektivnější a proč?
6. Vyberte si jakýkoli kraj České republiky, stručně zhodnoťte jeho situaci na trhu práce a vzdělávací nabídku středních škol a navrhněte, jakými nástroji je možné ovlivnit regionální vzdělávací politiku.

LITERATURA

Atlas školství – střední školy 2014/2015, Ústecký kraj. Brno: P. F. art, spol. s r. o., 2013.

BURDOVÁ, J., CHAMOUTOVÁ, D. *Nezaměstnanost absolventů škol se středním a vyšším odborným vzděláním – 2012.* Praha: NUOV, 2012. 44 s.

ČSÚ. *Statistická ročenka Ústeckého kraje.* 2013 [cit. 25. 5. 2014] Dostupné na: <<http://www.czso.cz/csu/2013edicniplan.nsf/krajp/421011-13-xu>>.

ČSÚ. *Zaměstnanost a nezaměstnanost podle výsledků VŠPS 4. Čtvrtletí 2012.* 2012. [cit. 4. 5. 2014]. Dostupné na: <<http://www.czso.cz/csu/2012edicniplan.nsf/p/3101-12>> .

KALOUSKOVÁ, P., VOJTĚCH, J. *Potřeby zaměstnavatelů a připravenost absolventů škol – souhrnný přehled.* Praha: NUOV, 2008. 44 s.

KRAJSKÝ ÚŘAD ÚSTECKÉHO KRAJE. *Dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy v Ústeckém kraji 2012/2016.* [cit. 25. 5. 2014]. Dostupné na: <http://www.kr-ustecky.cz/vismo/dokumenty2.asp?id_org=450018&id=1537099&n=dlouhodoby%2Dzamer%2Dvzdelavani%2Da%2Drozvoje%2Dvzdelavaci%2Dsoustavy%2Dv%2Dusteckem%2Dkrajem%2D2012%2D2016&query=z%C3%A1m%C4%9B+vzd%C4%9B%3%A1v%C3%A1n%C3%AD&p1=204451>.

KRAJSKÝ ÚŘAD ÚSTECKÉHO KRAJE. *Podmínky soutěže Dobrá škola Ústeckého kraje 2013 /2014.* [cit. 29. 5. 2014]. Dostupné na: <<http://www.kr-ustecky.cz/dobra-skola-usteckeho-kraje/ds-99260/p1=204464>>.

KRAJSKÝ ÚŘAD ÚSTECKÉHO KRAJE. *Průvodce školáků při rozhodování o budoucím povolání.*

KRAJSKÝ ÚŘAD ÚSTECKÉHO KRAJE. *Výroční zpráva o stavu a rozvoji vzdělávací soustavy v Ústeckém kraji ve školním roce 2009/2010, 2010/2011, 2011/2012 a 2012/2013.* [cit. 25. 5. 2014]. Dostupné na: <http://www.kr-ustecky.cz/vismo/zobraz_dok.asp?id_org=450018&id_ktg=99568&n=vyrocnim%2Dzprava&p1=204452>.

- MAREŠ, P. *Nezaměstnanost jako sociální problém*. 2. vyd. Praha: Sociologické nakladatelství, 1998. ISBN 80-901424-9-4.
- MŠMT. *České školství v mezinárodním srovnání*. 2012 [cit. 4. 5. 2014]. Dostupné na: <<http://www.msmt.cz/ministerstvo/novinar/ceske-skolstvi-v-mezinarodnim-srovnani-1-1>>.
- MŠMT. *Základní údaje o školách v regionálním školství za období 1989/90 až 2012/13*. [cit. 8. 5. 2014]. Dostupné na: <<http://www.msmt.cz/vzdelavani/skolstvi-v-cr/statistika-skolstvi/zakladni-udaje-o-skolach-v-regionalnim-skolstvi-za-obdobi>>.
- MŠMT. *Zpráva o vývoji českého školství od listopadu 1989*. 2009 [cit. 25. 5. 2014]. Dostupné na: <<http://www.msmt.cz/vzdelavani/skolstvi-v-cr/strategicke-a-koncepcni-dokumenty-cerven-2009>>.
- MPSV. *Podíl nezaměstnaných osob od roku 2005*. [cit. 3. 5. 2014]. Dostupné na: <http://portal.mpsv.cz/sz/stat/nz/casove_rady> .
- MPSV. *Statistiky nezaměstnanosti. 2011, 2012, 2013, 2014* [cit. 3. 5. 2014]. Dostupné na: <<http://portal.mpsv.cz/sz/stat/nz/mes>>.
- OECD. *Czech Republic: Student performance (PISA 2012)*. [cit. 31. 7. 2014]. Dostupné na: <<http://gpseducation.oecd.org/CountryProfile?primaryCountry=CZE&treshold=10&topic=PI>>.
- OECD. *PISA 2012 Results in focus: What 15-year-olds know and what they can do with what they know*. OECD, 2014. 42 s. [cit. 31. 7. 2014]. Dostupné na: <<http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results-overview.pdf>>.
- SCIO. *Srovnávací testy pro ZŠ (stonožka) 2005/06 – 2011/12*. SCIO, 2012. 17 s. [cit. 28. 7. 2014]. Dostupné na: <https://www.scio.cz/download/kea_stzs/TK_09_2012/kea_analyza_2005_2011_souhrn.pdf>.
- ÚLOVEC, M. *Potřeby zaměstnavatelů a připravenost absolventů škol – komparační analýza*. Praha: NUOV, 2014. 36 s.
- ÚP ČR, KRAJSKÁ POBOČKA V ÚSTÍ NAD LABEM. *Statistický bulletin*. 2014a [cit. 19. 6. 2014]. Dostupné na: <<http://portal.mpsv.cz/upcr/kp/ulk/informace/bulletiny/2014a>>.
- ÚP ČR, KRAJSKÁ POBOČKA V ÚSTÍ NAD LABEM. *Zpráva o situaci na krajském trhu práce, o realizaci APZ v roce 2013 a strategie APZ pro rok 2014*. 2014b [cit. 19. 6. 2014]. Dostupné na: <http://portal.mpsv.cz/upcr/kp/ulk/informace/atp_up>

Právní předpisy:

- Vyhláška č. 564/2002 Sb., o stanovení území okresů ČR a území obvodů hlavního města Prahy.
- Zákon č. 531/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání.
- Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti.

Internetové zdroje:

- Český statistický úřad.
<http://www.czso.cz/>.
- Krajský úřad Ústeckého kraje.
<http://www.kr-ustecky.cz>.
- Ministerstvo práce a sociálních věcí.
<http://www.mpsv.cz>.
<http://portal.mpsv.cz>.
- Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy.
<http://www.msmt.cz>.
- Národní ústav odborného vzdělávání.
<http://www.nuov.cz>.
- Úřad práce ČR, Krajská pobočka v Ústí nad Labem.
<http://portal.mpsv.cz/upcr/kp/ulk>.



Vzdělávací politika

Jan Kohoutek, Arnošt Veselý, Zuzana Špačková a kolektiv
Vydala Masarykova univerzita v roce 2015
1. vydání, 2015