

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 rozbory 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, vymezení 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 vymežit 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 úrovni, 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. Zaměřili 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 správné (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 probíraná? 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 efektivnosti 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.

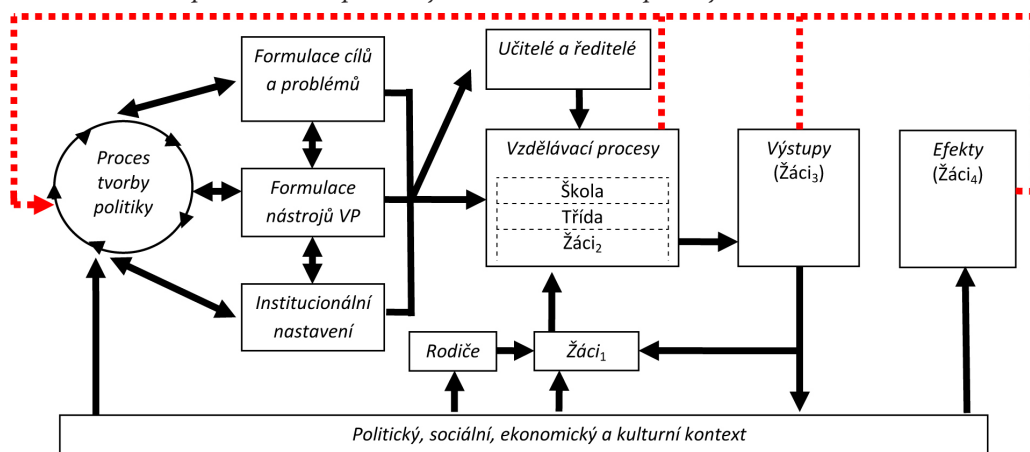
stroji, kde jednotlivé součástky na sebe navazují a vykonávají přesně to, co se očekává podle jejich pozice v daném systému. Sociální svět je vytvářen lidmi, kteří svět – a svoje místo v něm – různým způsobem interpretují a kteří zastávají různé cíle. Jinými slovy řečeno, KR by měl též zachycovat hlavní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