



New  
Direction



# SOUČASNOST A BUDOUCNOST VZDĚLÁVACÍ POLITIKY

JIŘÍ NANTL



[newdirection.online](http://newdirection.online)



[@europeanreform](https://twitter.com/europeanreform)



[@europeanreform](https://www.instagram.com/europeanreform)



[NDeuropeanreform](https://www.facebook.com/NDeuropeanreform)



[contact@europeanreform.org](mailto:contact@europeanreform.org)

# New Direction



Founded by Margaret Thatcher in 2009 as the intellectual hub of European Conservatism, New Direction has established academic networks across Europe and research partnerships throughout the world.

New Direction is registered in Belgium as a not-for-profit organisation and is partly funded by the European Parliament.  
REGISTERED OFFICE: Rue du Trône, 4, 1000 Brussels, Belgium. EXECUTIVE DIRECTOR: Naweed Khan.  
The European Parliament and New Direction assume no responsibility for the opinions expressed in this publication. Sole liability rests with the author.



## **Jiří Nantl**

---

Jiří Nantl (1979) v letech 2012 až 2013 první náměstek ministra školství, mládeže a tělovýchovy, současný ředitel Středoevropského technologického institutu Masarykovy univerzity (CEITEC MU). V rámci Masarykovy univerzity dříve působil např. jako její kancléř či ředitel právních a korporátních vztahů. Na Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy ČR vykonával funkci ředitele odboru vysokých škol. V minulosti byl také např. místopředsedou Rady vysokých škol, členem Národní rady pro kvalifikace nebo členem Výboru pro vzdělávací politiku OECD.

	<b>ÚVOD</b>	<b>7</b>
<b>1</b>	<b>VZDĚLÁVÁNÍ JAKO SPOLEČENSKÁ PRIORITYA</b>	<b>9</b>
1.1	Vzdělanostní společnost	9
1.2	Rostoucí význam vzdělanostního kapitálu	9
1.3	Dopady druhé průmyslové revoluce a „konec průměrnosti“	9
<b>2</b>	<b>VZDĚLÁVÁNÍ A ŠKOLSTVÍ</b>	<b>11</b>
2.1	Různé formy vzdělávání	11
2.2	Role státu ve vzdělávání: od monopolu k regulaci systému	11
2.3	Kvalifikační systémy a kvalifikační rámce	12
2.3.1	Znalosti versus kompetence?	12
2.3.2	Česká situace v evropském kontextu	13
<b>3</b>	<b>VZDĚLÁVACÍ POLITIKA</b>	<b>15</b>
3.1	Limity vzdělávací politiky	15
3.2	Možnosti vzdělávací politiky	16
3.2.1	Regulace	16
3.2.2	„Měkká“ regulace: kurikulární dokumenty	16
3.2.3	Financování	17
3.2.4	Učitelská profese jako regulované povolání	18
3.4	Aktéři vzdělávací politiky	18
3.4.1	Stát (ministerstvo školství)	18
3.4.2	Česká školní inspekce	19
3.4.3	Územní samospráva	19
3.4.4	Vysoké školy	19
3.4.5	Sociální partneři	19
3.4.6	Jiné nevládní organizace	19
3.4.7	Učitelé a rodiče	20
3.5	Vzdělávací politika Evropské unie	20
3.6	Judicializace vzdělávací politiky	21
<b>4</b>	<b>HLAVNÍ TÉMATA SOUČASNOSTI A BUDOUCNOSTI VZDĚLÁVACÍ POLITIKY</b>	<b>23</b>
4.1	Rovnost šancí	23
4.2	Individualizace a svoboda volby versus potřeba standardu	23
<b>5</b>	<b>PODPORA UČITELSKÉ PROFESY</b>	<b>25</b>
<b>6</b>	<b>ORGANIZACE A VZDĚLÁVÁNÍ</b>	<b>27</b>
6.1	Inkluze	27
6.2	Maturita	28
6.3	Svobodná volba školy a financování ve vzdělávání	29
6.4	Rodiče versus školství	30
6.5	Učitelská profese, platy a chybějící kariérní systém	30
<b>7</b>	<b>PRAMENY</b>	<b>31</b>



# ÚVOD

---

## Vzdělávací politika má dnes řadu dimenzí

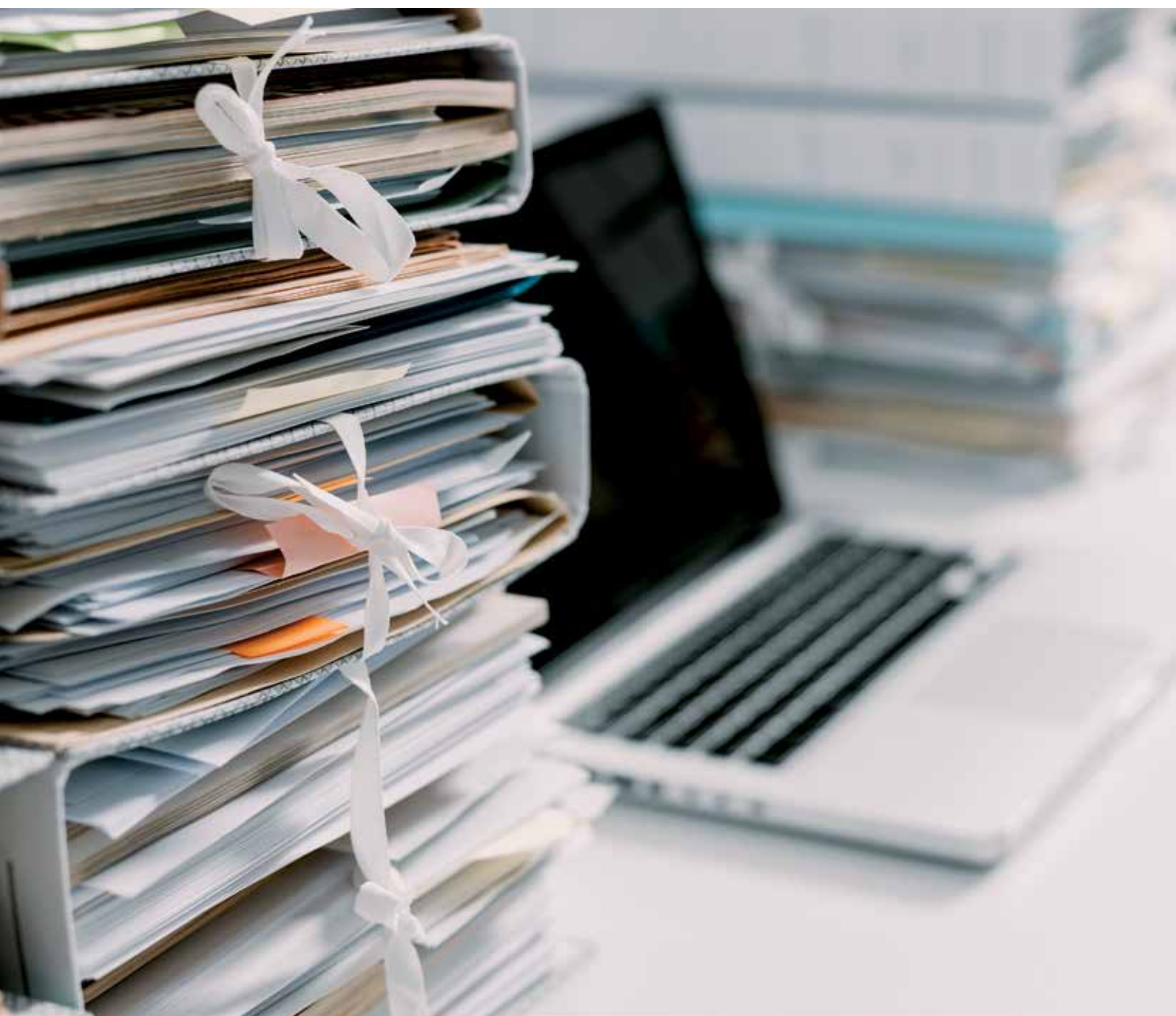
Vzdělávání – vzdělanost národa, ale v rovině jednotlivce také jeho vlastní vzdělanostní kapitál – má především stále větší ekonomický význam. Pro řadu zemí je vzdělávání samo o sobě dokonce exportní komoditou, zejména na úrovni vysokého školství, pokud jejich vzdělávací systém svojí kvalitou a pověstí přitahuje značné počty studentů z jiných zemí. Do jisté míry je tomu tak mimochodem i v České republice, která je vedle Velké Británie jednou z mála evropských zemí, které mají ve vysokém školství vyvážený podíl příchozích studentů-cizinců a tuzemských studentů odcházejících ke studiu do zahraničí.

Vzdělávání je ale také důležitým nástrojem, pomocí něhož se udržuje a rozvíjí kultura každého národa a státu. Ve vzdělávací politice hraje dnes po celém světě důležitou roli inspirace čerpaná ze vzdělávacích systémů vnímaných jako úspěšné – a to také díky vlivu mezinárodních testů znalostí typu PISA. Stále však platí, že fungování a celková úspěšnost vzdělávacího systému se odvíjí nejen od jeho formální struktury, ale také od kultury dané země. Ta se promítá i do vzdělávání a přístupu různých aktérů ke vzdělávání. Z mezinárodně dostupných dat ostatně nelze dovodit nějaký univerzální recept, jak vytvořit dobrý vzdělávací systém. Zřejmě však nakonec platí, že kultura je důležitější než struktura.

V podmínkách bohatých zemí, jako je většina zemí Evropy, je však vzdělávání do velké míry také prostorem sebeuvědomění, osobnostního rozvoje, seberea-

lizace. Vzrůstá očekávání, že výsledkem především raného vzdělávání bude poznat sebe sama, svůj talent i své limity, a schopnost celoživotně svoji osobnost rozvíjet. Tato očekávání se dostávají do střetu s tradičním pohledem na vzdělávání jako na nástroj úžeji pojaté přípravy na povolání. V kontextu technologických změn přinášejících proměny trhu práce, a ostatně v nějaké míře i samotných podob lidské práce, je to však rozpor jen zdánlivý.

Následující text se zabývá fenoménem vzdělávací politiky a jejích současných společenských předpokladů jak v obecnější rovině, tak z hlediska konkrétních faktorů působících v evropském kontextu na vzdělávací politiku v České republice. Jde o strukturu a pozice aktérů vzdělávací politiky, ale zejména o hlavní témata, kterým vzdělávací politika v současné době čelí. V případě České republiky to jsou otázka rovných šancí na získání kvalitního vzdělání, (proměňujícího se) vztahu všeobecného a odborného vzdělávání, některých otázek konkrétního nastavení vzdělávacího systému (zejména kulturně symbolicky výrazná otázka tzv. státní maturity, která začala v poslední dekádě pohled na vzdělávání zastiňovat). Důležitá je i otázka podoby učitelské profese a také problémy týkající se zajištění individuálních potřeb a představ v rozsáhlém, a tedy do určité míry nutně standardizovaném systému (mj. inkluze, ale také obecnější otázka svobody volby školy a vzdělávací dráhy). Zejména k těmto tématům se text pokouší nastítnit možné směry řešení.





# VZDĚLÁVÁNÍ JAKO SPOLEČENSKÁ PRIORITYA

## 1.1 Vzdělanostní společnost

Vzdělávání jako společenská priorita ve smyslu klíčového tématu veřejné politiky není v dějinách evropské civilizace žádnou novinkou. Dokládá to stará historie univerzit, jejichž zřizování bylo od středověku významnou a prestižní funkcí státu. Co však představuje opravdu moderní rozměr vzdělávání jako společenské priority, je bezprostřední ekonomický význam vzdělání. Ten se odvíjí od technologických změn odstartovaných průmyslovou revolucí 19. století. Moderní podoba

společnosti a role vzdělání v ní vedla v 90. letech 20. století k formulaci konceptu vzdělanostní společnosti (někdy také společnosti vědění nebo znalostní společnosti, v souvislosti s tím se hovoří rovněž o znalostní ekonomice). Ve vzdělanostní společnosti prostupuje role vzdělání všemi oblastmi života a jejím typickým rysem je potřeba neustále se učit, což umožňuje adaptovat se na stále nové technologické a s nimi související další změny.

## 1.2 Rostoucí význam vzdělanostního kapitálu

Zatímco průmyslová revoluce posunula těžiště ekonomiky od zemědělství k průmyslové výrobě, v posledních padesáti letech se intenzivně posunuje směrem ke službám. Neustále se prohlubující dělba práce vede ke vzniku nových povolání (často s velmi důležitým záběrem), která někdy vyžadují pokročilou a specializovanou vzdělanostní přípravu. Ve skutečnosti tomu tak ve všech případech není, avšak získat kvalifikaci spojenou s vyšším vzděláním i tak signalizuje potenciálním zaměstnavatelům, že držitelé této kvalifikace jsou schopni vynaložit určité systematické a dlouhodobé úsilí a dosáhnout nějakého cíle. To je odlišuje v rámci pracovního trhu. Vzrůstající význam vzdělává-

ní – a obecně vzato délka doby strávené ve vzdělávacím systému – má však také širší souvislosti. Dotýká se zejména dopadů prodlužujících se délky dožití v evropských zemích, malé racionality příliš brzkého vstupu na dynamicky se měnící trh práce, ve kterém mizí pracovní příležitosti založené pouze na manuálním výkonu, a potřeby získávat obecněji použitelné znalosti a dovednosti. Ty se nevztahují pouze k pracovnímu uplatnění, ale obecně k plnohodnotnému fungování v současné společnosti. Důležité také je, že v prostředí, kde nabytí nějaké formy vyššího (postsekundárního) vzdělání začíná být znakem příslušnosti ke střední třídě, přinášejí určitý sociální status.

## 1.3 Dopady druhé průmyslové revoluce a „konec průměrnosti“

Koncept druhé průmyslové revoluce se objevuje v posledním desetiletí jako popis proměn společnosti, technologií a ekonomiky, spojených s digitalizací a rozvojem nejnovějších informačních a komunikačních technologií. V dílčích podobách jsou tyto pro-

měny popisovány například také v kontextu podoby průmyslu jako fenomén Průmyslu 4.0. (Tato označení se analogicky šíří pro pojmenování technologicky revoluční modernizace do dalších oblastí života.) Digitalizace a automatizace procesů – a nejnověji také

zavádění technologií založených na umělé inteligenci, která se od prosté automatizace procesu odlišuje schopností sama se učit nezávisle na programátorském vstupu člověka – přináší do organizace ekonomiky jednu z nejdůležitějších změn. A sice zásadní snížení závislosti ekonomické produktivity na počtu pracovních sil. Zatímco ekonomický model vycházející z první průmyslové revoluce spočíval z hlediska své úspěšnosti na schopnosti zvyšovat produktivitu na pracovníka – a proto byla tak významná kvantita a vzdělanostní struktura pracovních sil – druhá průmyslová revoluce tuto logiku mění. Zatímco význam odpovídající vzdělanostní struktury se zvyšuje (v důsledku technologického vývoje je však také stále obtížnější předpovídat, jaká přesně by tato vzdělanostní struktura měla být), počet dostupných pracovníků přestává být natolik zásadní, naopak se do jisté míry stává společenským problémem. Jelikož rutinní činnosti, v nichž se historicky uplatnila většina populace (tedy ti, kdo nevynikali zvláštním talentem intelektuálním, ani výjimečnou manuální zručností), mohou být stále častěji automatizovány a předány strojům, jednou z největších otázek veřejné politiky vůbec se stane otázka sebepoznání, sebevědomí a sebeuplatnění každého občana. V kontextu univerzality lidských práv, občanství a demokracie, jak jsou tyto koncepty uznávány v evropských zemích, bude na vyřešení této otázky v konečném důsledku spočívat udržitelnost demokracie a svobodné společnosti.

Druhá průmyslová revoluce zkrátka přináší „konec průměrnosti“. Tradiční a dosud fungující model ekonomiky a společnosti skýtal poměrně dobré možnosti pracovního i společenského uplatnění pro lidi nevynikající zvláštním talentem, jak při samotném výkonu rutinních činností, tak při jejich rutinním managementu a kontrole, což ale postupně končí. Na tuto změnu však není vzdělávací systém, jehož tradiční podoba třídí mladé lidi podle omezeného spektra nadání a předpokladů odpovídajících historicky vzniklé „normální“ představě variant životních

a kariérních cest, nastaven. V éře druhé průmyslové revoluce se stane nutností, aby vzdělávací systém uměl rozeznat a rozvíjet širší spektrum talentů. Také bude zapotřebí maximalizovat vzdělanostní potenciál každého člověka a zajistit jeho plnou gramotnost, která dnes již neobnáší pouze schopnost (ve smyslu technického provedení) číst a psát, případně počítat, ale také schopnost v plném rozsahu rozumět sdělení (ať již písemnému nebo numerickému). V neposlední řadě pak k přežití ve společnosti budoucnosti bude nutná gramotnost digitální.

Zjednodušeně řečeno: V končící společnosti první průmyslové revoluce k životnímu úspěchu, a tím spokojenosti stačilo splnit normované předpoklady a zařadit se na adekvátní místo v zaměstnání i společnosti (povšimněme si, že české zákony dodnes definují vzdělávání jako dobu „přípravy na budoucí povolání“). Naopak v nastupující společnosti druhé průmyslové revoluce tyto „normální“ předpoklady přestávají platit. Úspěšný bude ten, kdo v něčem (čemkoli) vynikne, a zejména tehdy, když jeho specializaci nebude možno snadno algoritmizovat, a tím nahradit strojem. Nejúspěšnější pak bude ten, kdo si své povolání zvládne vymyslet (a ostatním prodat) sám.

Společnost průměru (v dobrém slova smyslu) vystřídá společnost odchylek od „normálu“, ať již ve smyslu pozitivním nebo nikoli. Úkolem, který tak před námi leží, je uzpůsobit vzdělávací systém tomu, abychom v nastupující éře mohli uspět. Musíme vybudovat vzdělávání pro dobu po „konci průměrnosti“.

Je třeba poctivě si říct, že to je úkol koncepčně i organizačně zcela srovnatelný se zavedením moderní struktury školství během 19. a 20. století, ne-li náročnější. Na rozdíl od časů, kdy jsme budovali školství odpovídající potřebám společnosti první průmyslové revoluce, nebudeme mít ve srovnatelném rozsahu k dispozici výhodu, která vyplývá z možnosti standardizovat obsah i procesy.

# VZDĚLÁVÁNÍ A ŠKOLSTVÍ

## 2.1 Různé formy vzdělávání

Ve veřejném vnímání je vzdělávání spojeno s institucí školy. Je tomu tak do té míry, že tradičním ukazatelem úrovně vzdělání byl prostě převážně čas strávený ve škole (proto dodnes máme povinnou „školní docházku“, nikoli povinné vzdělávání). V posledních dvaceti letech nicméně odborná pedagogická debata směřovala k poznání, že čas není dobrým ukazatelem pro měření vzdělávání, a je nezbytné napřít pozornost k samotným výsledkům vzdělávání. Důležitost zájmu o výsledky vzdělávání souvisí také s tím, že v kontextu proměn ekonomiky a společnosti se zvyšuje důležitost vzdělávání probíhajícího jinde než ve škole. V tomto smyslu tak rozlišujeme vedle institucionálně organizo-

vaného (ve škole probíhajícího) formálního vzdělávání i vzdělávání organizované mimo školské instituce (neformální vzdělávání), ale také vzdělávání probíhající prostým nabýváním životních zkušeností (informální vzdělávání). Důležitou součástí moderní vzdělávací politiky je tyto tři formy vzdělávání a jejich možnosti efektivně propojovat a využívat jejich synergií a návazností. Stále důležitější bude v oblasti vzdělávací politiky rozhodnutí, jaké konkrétní obsahy vzdělávání školy nemusí poskytovat, ale také otázka, co je opravdu potřebný a nezbytný základ všeobecného vzdělání, který naopak nelze efektivně nabýt jinde než ve škole.

## 2.2 Role státu ve vzdělávání: od monopolu k regulaci systému

Provozování školství bylo historicky doménou státu, potažmo dříve církve, tedy jediných dvou institucí, které měly organizační kapacitu tento úkol zvládnout. Soukromé školství se rozvíjelo jako doplňkový segment, často na pozadí vzdělávacích zájmů menšinových náboženských denominací, případně vůbec jako cesta nábožensky orientovaného vzdělávání ve vzdělávacích systémech založených na sekulárním principu (např. Francie).

Globální zkušenosti z posledních desetiletí nicméně ukazují, že diverzita poskytovatelů vzdělávání je kromě jiného cestou, jak z hlediska veřejných prostředků poměrně efektivně naplnit poptávku po kvalitním vzdělávání. Princip svobodné volby školy (a volby mezi veřejným a soukromým provozovatelem školy) je významným konzervativním tématem vzdělávací politiky ve Spojených státech amerických. Některé

státy tam přistupují k možnosti převést státní dotace na vzdělávání žáka i do soukromé školy, pokud veřejná škola vzdělávající žáka nedosahuje dostatečných, státem periodicky zjišťovaných parametrů kvality výsledků vzdělávání. V podmínkách rozvojových zemí, zejména v Africe, je rozšíření nabídky soukromých provozovatelů škol často jedinou ekonomicky dostupnou a organizačně reálnou cestou, jak vůbec zajistit nějakou nabídku vzdělávání, jestliže tamní vlády v této oblasti selhávají. Ze zkušenosti států střední a východní Evropy, které se po roce 1989 vypořádávaly s dědictvím komunistických režimů, zase víme, že soukromé školství zejména na úrovni středního a vysokého školství bylo rovněž časově reálnou alternativou pro uspokojení rostoucí poptávky, včetně odložené poptávky po vzdělání těch, kdo z různých důvodů v komunistické éře neměli možnost studovat. Ve všech popsanych případech je samozřejmě průvodním jevem takového

vývoje i problematiku zajistit v situaci, kdy vzdělávací systém rychle expanduje, kvalitu. Přesto by v těchto případech zřejmě jedinou další alternativou bylo přistup ke vzdělání prostě omezit či odepřít, což je v podmínkách demokratické nebo demokratizující se země politicky velmi problematická možnost.

V současnosti se ovšem v České republice těžiště role soukromých provozovatelů škol přesouvá do úrovně základního školství. Samozřejmě se současně zvyšuje variabilita typů těchto provozovatelů a kromě škol provozovaných podnikatelským způsobem se setkáváme zejména s komunitními školami, tj. školami zřizovanými skupinami samotných rodičů. Část tohoto segmentu nemusí být ani úředně registrována a jde tak někdy jen o fakticky působící školy bez právního statusu, jejichž žáci jsou oficiálně v domácím vzdělávání. Různorodost organizačních forem ve vzdělávání má tendenci spíše se zvyšovat a stát reaguje právní úpravou jen pomalu. Příkladem, kde stát zahrnul původně v šedé zóně fungující vzdělávací organiza-

ce, jsou dětské skupiny, které byly v České republice uzákoněny v roce 2014 jako alternativa jeslí a mateřských škol, v nichž byla kapacita míst dlouhodobě dostatečná.

Zcela samostatný okruh otázek v tomto směru představuje vztah formálního vzdělávání, tj. soustavy škol a v nich poskytovaného vzdělávání, a neformálního a informálního vzdělávání, tj. uznávání jejich výsledků a jejich potvrzování formou určité kvalifikace nebo dílčího modulu. Jde o otázky odrážející stav, kdy roli státu je nejen provozovat těžiště vzdělávacího systému v podobě veřejných škol, ale zejména být regulátorem vzdělávacího systému jako celku. A vlastně nejen vzdělávacího systému, ale důsledně vzato daleko širšího a komplexnějšího kvalifikačního systému. Důraz na roli státu v regulaci kvalifikačního systému je globálním trendem posledních desetiletí, který je spojen s fenoménem tzv. kvalifikačních rámců, a v evropském prostředí je určitá společná politika v této otázce také rolí vzdělávací politiky na úrovni Evropské unie.

## 2.3 Kvalifikační systémy a kvalifikační rámce

Kvalifikační rámce jsou soudobým fenoménem ve veřejné politice zaměřené na vzdělávání a na kvalifikační systémy. Diskutuje se o nich, rozvíjejí se a staly se také jedním z prvků evropských integračních procesů ve vzdělávání, již v rámci politik Evropské unie, nebo v rámci Boloňského procesu, jímž byl vytvořen Evropský prostor vysokoškolského vzdělávání. Chceme-li porozumět konceptu kvalifikačního rámce, musíme se seznámit s určitými základními pojmy, typologií kvalifikačních rámců a s jejich historickým vývojem v mezinárodním měřítku, což přesahuje možnosti tohoto textu. Kvalifikační rámce jsou dnes globálním jevem a nějaký kvalifikační rámec používá v současnosti více než 140 zemí světa. Kvalifikační rámce původně měly význam zejména pro uznávání kvalifikací získaných v jiné zemi. Kvalifikační rámec v podstatě poskytuje odpověď na otázku, které kvalifikace v zemi platnosti rámce je v principu ekvivalentní kvalifikace získaná v jiné zemi. Postupem času však obecně nabývá na významu role kvalifikačních rámců při řízení národních vzdělávacích systémů, neboť tyto rámce umožňují designovat (případně redesignovat) roli jednotlivých úrovní vzdělávacího systému, případně jednotlivých úrovní kvalifikací.

Pro náš geografický prostor relevantní a globálně dnes velmi vlivný je Evropský rámec kvalifikací pro celoživotní

učení (EQF), který byl přijat Evropskou unií formou soft legislativy (doporučení Evropské parlamentu a Rady) v roce 2008. Evropský kvalifikační rámec EQF má především referenční, nikoli regulační funkci a jeho základním smyslem je usnadňovat uznávání kvalifikací v rámci mobility pracovníků uvnitř Evropské unie. Postupem času se však Evropský kvalifikační rámec stal také více či méně volně působícím vzorem ovlivňujícím legislativu a praxi členských států v jejich vlastní působnosti.

### 2.3.1 ZNALOSTI VERSUS KOMPETENCE?

S fenoménem kvalifikačních rámců a jejich vlivu na vzdělávací politiku je úzce spojena významná debata přítomná ve vzdělávací politice v České republice (v návaznosti na školský zákon z roku 2004 a jím zavedené rámcové vzdělávací programy, které nahradily dřívější osnovy), ale v různé míře také v jiných evropských zemích. Do jaké míry má být vzdělávání orientováno spíše na „kompetence“ než na klasicky chápané znalosti? Vstup do této diskuse vyžaduje určité úvodní vysvětlení pojmů.

Kvalifikační rámce a k nim přináležející pedagogická teorie rozlišují znalosti, dovednosti a typicky také třetí kategorii, označovanou jako kompetence (způsobilosti).

Pojem znalostí se vztahuje k tomu, co člověk „ví“ (tj. umí vyjmenovat, uvést), tedy tzv. faktické znalosti. Proto se někdy dále rozlišuje kategorie porozumění ve smyslu, zda a v jaké míře umí dotýčný své faktické znalosti také dále vysvětlit, zda opravdu chápe jejich podstatu. Dovednosti jsou, obecně vzato, schopností tyto znalosti aplikovat v praxi (ať již v praxi „reálné“, nebo intelektuální).

Kategorie kompetencí – ve struktuře kvalifikačních rámců stojících vedle, nikoli místo znalostí a dovedností – je složitější. Problém nastává s tím, že v některých případech je pod kategorií kompetencí zařazováno osvojení si určitých postojů či hodnot, což může vyvolávat obavy z ideologické indoktrinace (například tzv. Dublinské deskriptory přijaté jako společný kvalifikační rámec pro Evropský prostor vysokoškolského vzdělávání – nejde o aktivitu Evropské unie, ale o tzv. Boloňský proces organizovaný Radou Evropy – předpokládají v jedné ze svých úrovní kompetenci být nositelem sociálního a kulturního pokroku). Tyto případy jsou však vcelku ojedinělé. Typicky bývá kategorie kompetencí chápána integrativním způsobem vlastně jako schopnost používat znalosti a dovednosti v určitém kontextu (např. v komunikaci s odborníky své profese, nebo naopak s neodborníky, ve vztahu k široké veřejnosti, případně ve smyslu jazykové kompetence používat znalosti a dovednosti buď v mateřském jazyce, nebo také v jazyce cizím). Kompetence tak nejsou antitezí znalostí, ale spíše projektováním jejich významu v určitém kontextu. V tomto smyslu pojem kompetencí představuje důležité dokreslení pohledu na očekávané výsledky vzdělávání, neboť se samotnými znalostmi – a už vůbec ne jen s faktickými znalostmi ve smyslu schopnosti něco vyjmenovat – dnes prostě již nevystačíme nejen ve vzdělávání.

Rozpor mezi znalostmi a kompetencemi je tak jen umělý a vést politický střet ve vzdělávací politice na půdorysu tohoto zdánlivého rozporu znamená jen prokazovat fatální nedostatek znalostí a porozumění teorii a praxi moderních vzdělávacích systémů.

### 2.3.2 ČESKÁ SITUACE V EVROPSKÉM KONTEXTU

Pro českého čtenáře je téma kvalifikačních rámců a jejich prvků zřejmě celkem překvapivé, neboť Česká republika má takový nástroj jen ve velmi rudimentární a nepřiliš jasně ukotvené podobě. Samotný pojem je známý spíše jen omezené vrstvě odborníků. Přesto však téma vzdělávání orientovaného na kompetence významně ovlivnilo směřování a podobu českého

vzdělávacího systému posledních patnácti let a v tomto smyslu je také důležitou a často živou součástí debaty o vzdělávací politice, byť s hlubšími kořeny a pozadím této diskuse je zde obeznámen málokdo.

Rozvoj a přijetí, a to i na legislativní úrovni v podobě školského zákona z roku 2004, konceptu vzdělávání založeného na kompetencích a v širším smyslu s tím spojeného konceptu celoživotního učení, vycházelo z odborné a politické diskuse započaté již v 90. letech 20. století. Ačkoli české vzdělávací politice bývá často vytýkána právě malá kontinuita, související s mizivou stabilitou a často i nízkou akceschopností vládnutí, základní linie vzdělávací politiky zůstává již přes dvě dekády nezměněna a tvoří její zastřešující filozofii. Nejnověji byla znovu potvrzena přijetím Strategie vzdělávací politiky České republiky do roku 2020 a nikdy proti ní nebyla zformována plnohodnotná alternativa.

Dosud patrně ideově nevlivnějším koncepčním dokumentem české vzdělávací politiky byl Národní program rozvoje vzdělávání (tzv. Bílá kniha), přijatý vládou v roce 2001, který se stal východiskem školského zákona z roku 2004 a řady dalších kroků legislativních i nelegislativních. Filozofická východiska Bílé knihy byla položena již v průběhu poslední dekády 20. století v materiálu Kvalita a odpovědnost (1994), který byl zpracován Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy, a zejména ve studii České vzdělání a Evropa (1996), která nastolila koncept „všestranné kvalifikace pro život“ jako vyjádření obecného cíle vzdělávání. Následně také Bílá kniha přejala ucelený koncept kompetencí („naučit se poznávat“, „naučit se jednat a žít“, „naučit se být“). Podle představ obsažených v Bílé knize mělo „národní kurikulum“ vymezovat obecné cíle vzdělávání a mělo být pro tento účel založeno na „klíčových kompetencích“. Tím bylo nastaveno další směřování kurikulární politiky, které se legislativně promítlo do školského zákona z roku 2004 a jím předepsané struktury kurikulárních dokumentů: Národního programu vzdělávání, rámcových vzdělávacích programů a školních vzdělávacích programů.

Z dnešního pohledu lze konstatovat, že Bílá kniha se vlastně jen relativně omezeně zabývala společnými jmenovateli celku vzdělávacího systému, ačkoli kromě oblasti primárního a sekundárního vzdělávání se týkala také terciárního (chápaného jako vysoké a vyšší odborné školy) a dalšího vzdělávání. Tento rys Bílé knihy je možno dokumentovat například tím, že Národní program vzdělávání, chápaný jako oficiální vyjádření

společných cílů vzdělávání, se předpokládal pouze pro primární a sekundární vzdělávání. Národní program vzdělávání navíc dosud nebyl zpracován.

Bílá kniha neměla možnost příliš ovlivnit vysokoškolskou legislativu, která byla přijata již před jejím schválením, avšak stala se politickým východiskem školského zákona (2004), který kromě segmentu primárního a sekundárního vzdělávání upravil nově také část terciárního vzdělávání, představovanou vyššími odbornými školami, a také zákona o uznávání výsledků dalšího vzdělávání (2006).

Národní soustava kvalifikací, zavedená na základě zákona o uznávání výsledků dalšího vzdělávání z roku 2006, je klíčovou iniciativou, u níž může být předmětem diskuse, zda dokonce nemá některé parametry kvalifikačního rámce. Samotná Národní soustava kvalifikací je rejstříkem kvalifikací rozlišovaných na základě jejich zařazení do soustavy, avšak v roce 2010 byly Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy schváleny obecné deskriptory pro jednotlivé úrovně Národní soustavy kvalifikací, následně byla provedena jejich certifikace vůči Evropskému rámci kvalifikací.

V oblasti terciárního vzdělávání byl v letech 2009–2012 vytvořen a pilotně implementován Národní kvalifikační rámec terciárního vzdělávání. Politické zadání vztahující se ke vzniku tohoto rámce vycházelo z procesů přípravy reformy terciárního vzdělávání, rámec proto měl vytvořit částečné podmínky pro zamýšlenou změnu systému akreditací ve vysokém školství a také pro zavedení krátkého cyklu terciárního vzdělávání. Národní kvalifikační rámec terciárního vzdělávání měl proto v této části (avšak nikoli nutně ve vztahu k existujícím studijním programům vysokých škol) značně reformní charakter. Národní kvalifikační rámec terciárního vzdělávání byl schválen Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy. Protože však nebyla dosud přijata příslušná legislativa, část týkající se terciárních programů krátkého cyklu (úroveň 5 Evropského rámce kvalifikací) není zatím relevantní (a nelze zřejmě očekávat změnu tohoto stavu v historicky dohledné době). To však není na újmu funkčnosti ostatních částí rámce. Národní kvalifikační rámec terciárního vzdělávání přitom prošel mezinárodní oponenturou, která potvrdila jeho kompatibilitu s oběma zastřešujícími evropskými rámci, jakož i celkovou modernost, resp. v některých řešeních inspirativnost pro další země.

Strategie vzdělávací politiky České republiky do roku 2020, která byla přijata vládou v roce 2015 (přípra-

vována od roku 2012) tak vstoupila do prostoru, kde již více než deset let probíhala kurikulární reforma v primárním a sekundárním vzdělávání a kde současně proběhly dvě iniciativy směřující ke vzniku dílčích kvalifikačních rámců. Současně jak výsledky akademického výzkumu, tak veřejné konzultace provedené k přípravě Strategie vzdělávací politiky do roku 2020, ukazují, že chybějící společné cíle, resp. chybějící sdílené porozumění takovým cílům, jsou identifikovány akademickým výzkumem i artikulovány aktéry jako zásadní problémy vzdělávací politiky v České republice. Strategie vzdělávací politiky do roku 2020, která ideově a obsahově navazuje na Bílou knihu, proto obsahuje cíl „vytvořit zastřešující kurikulární dokument pro oblast předškolního až vysokoškolského vzdělávání, který formou výstupů z učení popíše podstatu a cíle vzdělávání v jednotlivých částech vzdělávací soustavy“.

Vznik takového integrujícího koncepčního rámce, postaveného na sdíleném pojetí rámcové představy výsledků učení, by mohl přispět k řešení dlouhodobého problému, který v české vzdělávací politice přetrvává. Jím je potřeba smířit proces decentralizace, zahájený na pozadí Bílé knihy a rostoucí požadavky části politické reprezentace i společnosti na posílení centrální kontroly nad kvalitou. Faktem nicméně zůstává, že „zastřešující kurikulární dokument“ neboli v evropské a mezinárodní soudobé terminologii „kvalifikační rámec“ a v terminologii školského zákona z roku 2004 Národní program vzdělávání ani za platnosti Strategie vzdělávací politiky do roku 2020 a v rozporu s jejím výslovným cílem vypracován nebyl.

V důsledku toho České republice chybí – v rozporu s převažující dnešní evropskou praxí včetně praxe sousedních a kulturně blízkých států – integrující nástroj pro uchopení koncepční práce s rolí jednotlivých úrovní vzdělávacího systému navzájem. To se projevuje celou řadou palčivých politických diskusí, ať již jde o otázku návazností mezi základní a střední školou, význam maturity, roli vyšších odborných škol, roli různých segmentů všeobecného a odborného vzdělávání napříč úrovněmi vzdělávání, nebo smysluplné vymezení jednotlivých úrovní vysokoškolského vzdělávání. Tyto problémy, jsou-li chápány a diskutovány izolovaně, se dlouhodobě a s obrovskými náklady materiálními i nemateriálními nedaří efektivně vyřešit, jak to lze ve zcela krystalické podobě pozorovat například na téměř již dvou dekadách marného snažení se o funkční nastavení podoby společné úrovně maturity v rámci velmi různorodého středního školství.

# VZDĚLÁVACÍ POLITIKA

## 3.1. Limity vzdělávací politiky

Podstatná část veřejné diskuse o vzdělávání se týká otázek, které je možné z roviny vzdělávací politiky ovlivnit vlastně velmi obtížně, při splnění různých předpokladů často jen nepřímo. Největší pozornost ve veřejné diskusi poutají otázky týkající se obsahu, ba možná spíše stylu výuky, atmosféry ve třídě a škole. Právě tyto otázky jsou v konečném důsledku z politické úrovně nejsložitěji ovlivnitelné, neboť spadají do domény působení učitelské profese. Ta představuje silně stavovskou, a tím ve výsledku vlastně velmi autonomní skupinu, která přímo disponuje nejsilnějším vlivem na konkrétní podobu školství na mikroúrovni. Zejména v oblasti obsahu a způsobu výuky (tedy tzv. kurikulární politiky). Přijetí nebo nepřijetí, či spíše stupeň (ne)přijetí konceptů vzdělávací politiky ze strany učitelstva, v konečném důsledku rozhoduje o úspěšnosti oficiálních rozhodnutí politických autorit v tomto směru. Jinak řečeno, kurikulární politika, která není v zásadě přijata učitelstvem, je velmi těžko proveditelná. Jestliže dnes řada odborníků a mediálních osobností volá především po zásadní proměně obsahu i způsobu výuky, pak je potřeba k tomu dodat, že jakoukoli takovou změnu (i za předpokladu, že by se buď společnost, nebo přinejmenším relevantní političtí aktéři shodli na její přesné podobě) by nebylo možno provést jinak, než prostřednictvím právě těch učitelů, ředitelů a dalších zaměstnanců ve školství, kteří tam působí nyní. Tato úvaha může sama o sobě v oblasti kurikulární politiky vést k jisté konzervativní opatrnosti a snaze o spíše inkrementální vývoj, evoluci a nikoli revoluci, neboť dost možná nic jiného není reálně možné.

Je však dobré toto latentní napětí mezi vzdělávací politikou utvářenou v rovině politických autorit a veřej-

nosti jako takové ze strany jedné a učitelskou profesí na straně druhé pojmenovat a uvědomovat si je. Tak jako v jakékoli jiné významné oblasti veřejné politiky se silnou rolí expertně definované profesní skupiny zde totiž platí analogie výroku Georgese Clemenceaua o válce a generálech, v případě našeho tématu tedy, že vzdělávání je příliš důležité, než aby bylo ponecháno v rukou jen učitelům. Nastavení systému veřejných očekávání a veřejné odpovědnosti celého vzdělávacího systému, ale také všech jeho jednotlivých složek, je zásadním úkolem státu, a mělo by být samou podstatou vzdělávací politiky.

Kromě specifíků vyplývajících ze silné role učitelstva jako profesní skupiny, která do značné míry autonomně ovládá konkrétní podobu vzdělávání na mikroúrovni systému, existuje ještě další zásadní faktor oslabující možnosti vzdělávací politiky. Jde o častý rozpor mezi individuálními a kolektivními preferencemi v rámci samotné veřejnosti. Tento problém si málo uvědomujeme a zřídka je veřejně diskutován, je však velmi snadno pochopitelný. Zatímco existuje vysoká míra pravděpodobnosti, že libovolní dva občané debatující v pohostinském zařízení nebo třeba na internetu se shodnou, že co největší počet dětí by měl směřovat na učňovské obory, jen málokdo k témuž rozhodnutí v konkrétní podobě směřuje své vlastní dítě. Podobně pravděpodobnost, že libovolní dva měšťtší intelektuálové se shodnou na principiální škodlivosti víceletých gymnázií bude patrně zhruba podobná, jako že na nich oba budou mít svoje děti nebo se o to budou snažit. Vzdělávací politika se tak dostává do kleští. Volená politická reprezentace má v každé demokratické zemi obecně vzato tendenci dělat věci, které občané chtějí. Zde však politická reprezentace a další aktéři

přinejmenším tuší, že určité věci občané sice chtějí slyšet, nicméně že to nemusí znamenat, že by si ve stejné míře přáli také jejich realizaci. Základním problémem, se kterým pak máme co do činění, je fundamentální neupřímnost veřejné diskuse čili politická korektnost ve své pravé podobě, která brání vlastně už samotnému popisu reality a z ní vyplývajících alternativ pro vzdělávací politiku.

## 3.2 Možnosti vzdělávací politiky

Podle klasické definice podané Nejvyšším soudem USA ve sporu rozhodovaném v 50. letech 20. století se vzdělávací politika obecně vzato týká čtyř jednoduchých otázek: co se bude vyučovat, kdo bude vyučován, kdo může učit, a konečně, kdo to zaplatí. Tomu odpovídá i spektrum nástrojů používaných ve vzdělávací politice.

### 3.2.1 REGULACE

Ačkoli v českém kontextu existuje určitá obecná tendence nadhodnocovat význam finančních nástrojů realizace veřejných politik, klíčovou roli mají především regulace. Prostřednictvím právních předpisů, ale také „soft“ regulací typu kurikulárních dokumentů a standardů či metodik nastavuje stát prostředí celého vzdělávacího systému. V České republice můžeme konstatovat, že v posledních třiceti letech prakticky nedošlo ve vztahu ke vzdělávacímu systému k opravdu fundamentálnímu regulatornímu zásahu, respektive změně. Ve skutečnosti nelze za takovou změnu považovat zcela ani školský zákon z roku 2004, který sice kodifikoval právní úpravu dříve rozprostřenou ve více samostatných zákonech, promítl do školství dopady reformy veřejné správy (odstranění odvětvové státní správy ve prospěch tzv. smíšeného modelu založeného na přenesení výkonu státní správy na orgány územní samosprávy) a zavedl místo pevnějších osnov rámcové vzdělávací programy. Nedošlo však k podstatné proměně, redesignu samotné struktury systému formálního (školního) vzdělávání.

V oblasti legislativní regulace vzdělávacího systému se v České republice setkáváme s metodou poměrně podrobné, až technicistní úpravy na úrovni zákonů, což ponechává relativně malý prostor pro podzákonnou prováděcí legislativní tvorbu. Tím dochází k přesouvání rozhodování o otázkách v podstatě až procesně-organizačních na úroveň zákonodárského procesu v Parlamentu. Důsledkem tohoto stavu je, že

Tiché, ale vůči některým aspektům vzdělávací politiky účinné veto učitelské profese a rozporuplnost společenské poptávky ve vztahu ke vzdělávání jsou zřejmě nejvýznamnější limity pro schopnost státu formulovat úspěšnou vzdělávací politiku. Proto je důležité tyto faktory přinejmenším znát a otevřeně pojmenovávat.

se často odkládá rozhodnutí řešit zjevné problémy až do nejzazšího momentu, protože je předem jasné, že politická podpora v Parlamentu se bude hledat jen těžko. Jiná metoda úpravy byla v letech 1990 až 2015 použita pouze v oblasti vysokého školství, kde však rozsáhlá novela vysokoškolského zákona z roku 2015 také přinesla fenomén technicistního zpodrobnění legislativy.

### 3.2.2 „MĚKKÁ“ REGULACE: KURIKULÁRNÍ DOKUMENTY

Na rozdíl od současné typické praxe evropských zemí je v České republice relativně málo efektivně využívána rovina „měkké“ regulace prostřednictvím kurikulárních dokumentů, tedy státních standardů týkajících se očekávaného obsahu a výsledků vzdělávání. Školský zákon z roku 2004 předpokládá tři úrovně kurikulárních dokumentů pro školní vzdělávání. Národní vzdělávací program má být zpracován Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy a schválen Parlamentem jako východisko pro rámcové vzdělávací programy, které jsou schvalovány ministerstvem pro jednotlivé obory předškolního, základního a středního vzdělávání. V souladu s rámcovými vzdělávacími programy pak vydávají ředitelé jednotlivých škol školní vzdělávací programy pro každý obor vzdělávání, který škola uskutečňuje.

Základním problémem zde je, že Národní program vzdělávání – v soudobé evropské terminologii tedy kvalifikační rámec – nebyl nikdy zpracován ani schválen. V důsledku toho rámcové vzdělávací programy byly sestaveny bez širší koncepční opory. Neuvažovalo se o potřebách vývoje role jednotlivých úrovní vzdělávacího systému s ohledem na ekonomický, technologický a celkově společenský vývoj, ale koncept vzdělávání orientovaného na kompetence se prostě jen promítl do státem definovaného obsahu očekávaného učiva. Vzhledem k sestavování rámcových



vzdělávacích programů rovnou pro jednotlivé obory vzdělávání, tedy bez dostatečně efektivně pojatého důrazu na generické znalosti a dovednosti, tak navíc vznikly velmi detailní a málo přehledné dokumenty, které ve výsledku zahrnují obrovské množství cílů a očekávaných výsledků vzdělávání. V kombinaci s nedostatečnou podporou a metodickou připraveností škol na tvorbu vlastních vzdělávacích programů to pak znamenalo, že změna kurikulární politiky, přechod od osnov k volnějším vzdělávacím programům posilujícím autonomii jednotlivých škol, byla provedena jen nedokonale, zčásti formálně, a celý systém spíše znejistila. Stejně problémy pak opakovaně poznamenávaly periodické revize rámcových vzdělávacích programů a různé pokusy o ně.

Pozoruhodné je, že také v oblasti vysokého školství, kde státní kurikulární dokumenty dlouhou dobu neexistovaly vůbec, byla novela vysokoškolského zákona z roku 2015 spojena se zavedením institutu tzv. oblastí vzdělávání (jejichž popisy byly vydány formou nařízení vlády), ale opět bez přijetí zastřešující roviny kvalifikačního rámce platného obecně pro jednotlivé úrovně vysokoškolského vzdělávání. Stalo se tak přesto, že návrh takového kvalifikačního rámce byl v letech 2009 až 2012 vypracován, a prošel dokonce úspěšně mezinárodní odbornou oponenturou, která potvrdila jeho potenciál a soulad se současnou dobrou praxí v Evropské unii a ve světě.

### 3.2.3 FINANCOVÁNÍ

Klíčovým nástrojem vzdělávací politiky je přirozeně také financování, které zabezpečuje hlavně stát a částečně územní samosprávy. Až na velmi omezené výjimky (některé poplatky spojené se studiem na vysokých školách, zejména při překročení délky studia, nebo poplatky v malém segmentu vyšších odborných škol) se v počátečním vzdělávání v České republice prakticky vůbec neprosadila koncepce sdílení nákladů veřejných a soukromých zdrojů. Dokonce lze konstatovat, že se toto téma dlouhodobě neetablovalo ve vzdělávací politice ani v rovině expertních úvah.

Konkrétní parametry systému veřejného financování vzdělávání se dlouhodobě vyvíjely, avšak českou vzdělávací politiku obecně lze charakterizovat důrazem na používání retrospektivních kritérií pro distribuci veřejných prostředků ve vzdělávání. Klíčem pro poskytování financování vzdělávacím institucím, ať již zařízením předškolního, základního nebo středního vzdělávání, anebo vysokým školám, jsou převážně

minulé výkony spočívající v počtu vzdělávaných žáků nebo studentů, případně minulé výkony týkající se jiných hledisek (zejména ve vysokém školství jsou užívány jako kritérium minulé výkony ve výzkumu a vývoji i pro přidělování určité části prostředků na vzdělávání, což vede k multiplikaci efektu některých vybraných kritérií ve financování vysokoškolských institucí jako celku).

Tato dlouhodobá tendence, která se odlišuje od praxe rozšířené ve velkém počtu evropských zemí, a to zejména ve vztahu k úrovni vysokého školství (viz používání výkonových smluv státu s vysokými školami například v Rakousku) znamená, že financování jako nástroj vzdělávací politiky není schopno v České republice v plném rozsahu promítnout politické představy o očekávaném výkonu formou konkrétních cílů a závazků. Místo toho politika financování ve vzdělávání vysílá signály ohledně očekávaného chování prostřednictvím soustavy ukazatelů adresovaných coby klíč rozdělování finančních prostředků vzdělávacím institucím. To však znamená, že financování jako nástroj realizace vzdělávací politiky často působí spíše omezeně a nepřímě, což představuje určitý paradox s ohledem na to, že ve veřejné debatě a politicko-administrativní praxi je význam finančních nástrojů spíše nadhodnocován.

Od roku 2020 je ve financování základních a středních škol kromě škol soukromých a církevních zaváděna rozsáhlá změna systému financování, která představuje odklon od financování dominantně založeného na počtech vzdělávaných žáků směrem k financování založenému na počtu učitelů (pedagogických pracovníků) a rozsahu odučené výuky ve smyslu počtu vyučovacích hodin jednotlivých předmětů. Tato změna, která byla dlouhodobě odborně a politicky diskutována, představuje do značné míry určitý experiment, což se projevilo také faktem, že zavedení změny bylo provázeno jednoročním odkladem oproti původnímu předpokladu. Závažnější však jsou dlouhodobé koncepční otázky, které tento nový systém vyvolává. Základní paradigma tohoto nového systému financování veřejných škol je odlišné od financování opatření vyplývajících z aktivit na podporu společného vzdělávání žáků se specifickými vzdělávacími potřebami (tzv. inkluze). Tam je financování vázáno na žáka podle typu a stupně podpůrného opatření. Také se však liší od systému financování soukromých a církevních škol, které bylo poměrově vázáno na předchozí obecný systém financování veřejných škol, a nadále se tedy bude vyvíjet autonomně a inkrementálně. Ve financování

základních a středních škol a vzdělávání v nich se tak od roku 2020 uplatňují tři velmi rozdílné principy, resp. paradigmaty. Dlouhodobá funkčnost takového nastavení bude otázkou.

### 3.2.4 UČITELSKÁ PROFESE JAKO REGULOVANÉ POVOLÁNÍ

Zásadním nástrojem vzdělávací politiky je nastavit a regulovat pravidla učitelské profese. Učitelství je v evropských zemích typicky regulovaným povoláním, to znamená, že právní předpisy určují podmínky vstupu do profese a obvykle také další náležitosti výkonu profese, profesního rozvoje a hodnocení výkonu učitele. Situace v České republice je ovšem do jisté míry atypická. Zákon o pedagogických pracovnících z roku 2004, který byl přijat souběžně se školským zákonem, představuje sice určitou regulaci učitelské profese, avšak jen parciální. Za prvé, podmínky vstupu do učitelské profese jsou vymezeny spíše jen odkazem na typ absolvovaného vysokoškolského studia, což vlastně přenechává vymezení vlastního obsahu nároků na učitele z hlediska jejich znalostí a dovedností na rozhodnutí vysokých škol. Do změny systému

akreditací ve vysokém školství a zavedení institutu tzv. oblastí vzdělávání a oprávnění regulátorů jednotlivých profesí podílet se na rozhodování o akreditacích, které bylo zavedeno novelou vysokoškolského zákona v roce 2015, byly tyto otázky zcela v působnosti vysokých škol (a přesněji řečeno jejich fakult připravujících budoucí učitele). Za druhé, Česká republika je unikátní v tom, že má sice učitelství jako regulované povolání, avšak nemá žádný celostátní systém registrace těch, kdo jsou oprávněni toto povolání vykonávat. Rozhodnutí uznat příslušnou kvalifikaci je na každém jednotlivém řediteli školy, který učitele přijímá do pracovního poměru. Systém regulované profese bez jednotné registrace oprávněných osob k jejímu výkonu, a dokonce i bez (věcně, nikoli jen formálně) jednotných standardů pro vstup do této profese, je značně zvláštní. Novela vysokoškolského zákona z roku 2015 situaci mírně zlepšila tím, že Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy získalo pravomoc spolu s novým Národním akreditačním úřadem pro vysoké školy schvalovat studijní programy připravující učitele, a tím může spoluurčovat jejich obsah a sjednocovat jejich základ, přinejmenším promítat do něj politickou představu o podobě učitelské profese.

## 3.4 Aktéři vzdělávací politiky

Pro vzdělávací politiku je obecně příznačný velký počet aktérů, státních i nestátních, a organizovaných zájmů.

### 3.4.1 STÁT (MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ)

Klíčovým aktérem vzdělávací politiky je samozřejmě stát a v rámci jeho struktury je aktérem nejviditelnějším – nikoli však nutně nejsilnějším či absolutně určujícím, jak uvidíme – ministerstvo školství. Český vzdělávací systém se vyznačuje silnou decentralizací z hlediska implementačních kompetencí. Podle pravidelně zveřejňovaných dat OECD pouze zhruba 2 procenta rozhodnutí týkajících se chodu vzdělávacího systému jsou činěna na centrální úrovni státu. Navzdory tomu lze českou vzdělávací politiku v její dimenzi udávané veřejnou diskusí charakterizovat až jako „ministrocentrickou“ v tom smyslu, že dokonce i expertní debata bývá často až fascinována otázkou, kdo je či by měl být ministrem školství, aniž by se dostatečně přihlíželo k tomu, do jaké míry to má opravdu směřodatný význam z hlediska reálného nastavení systému.

Při vědomí těchto limitů ovšem Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy má v rovině ústřední státní správy významné kompetence. Především definuje strategické dokumenty resortu, které jsou jednak podkladem pro některé další konkrétní důležité kroky (dlouhodobé záměry ministerstva vyhlášené pro soustavu škol jsou mimo jiné závazným podkladem pro rozhodování o struktuře a kapacitě škol různých typů), ale také prostě ovlivňují zaměření debaty o vzdělávací politice a výběr prioritních témat. Proto dlouhodobé selhávání ministerstva školství v tom, že nikdy nezpracovalo zákonem předpokládaný Národní program vzdělávání jako zastřešující kurikulární dokument či kvalifikační rámec, také znamená, že ministerstvo kromě omezení své role ze zákonné dělby působnosti ve školství na část své autority fakticky rezignovalo.

Ministerstvo školství také rozhoduje o registraci škol a úředním stanovení jejich kapacity (tj. maximálního počtu žáků či studentů vzdělávaných v jednotlivých oborech v dané škole) a od roku 2020 bude přímo rozhodovat o stanovení normativních finančních prostředků poskytovaných jednotlivým školám

na vzdělávací činnost. Vedle toho je přímým zřizovatelem některých specializovaných škol a zařízení, včetně celostátních agentur zajišťujících činnosti typu přípravy a správy rámcových vzdělávacích programů, podpory dalšího vzdělávání učitelů, podpory mobility nebo organizace společné části maturitní zkoušky.

K tomu je zapotřebí doplnit, že v dílčím výseku mohou na straně státu být důležitými aktéry také jiná resortní ministerstva, zejména ministerstvo průmyslu a obchodu dlouhodobě nese agendu odborného vzdělávání a přípravy a ministerstvo zdravotnictví agendu přípravy k lékařským a nelékařským zdravotnickým povoláním.

### 3.4.2 ČESKÁ ŠKOLNÍ INSPEKCE

Silná, v evropském srovnání zřejmě až hypertrofovaná, je role České školní inspekce. Ta je specializovaným celostátním správním úřadem podřízeným ministerstvu školství, dlouhodobý faktický stav je však takový, že Česká školní inspekce se etablovala jako expertně mimořádně silná (přinejmenším na celostátní úrovni) složka státní správy ve školství s rozsáhlou kapacitou získávání a analýzy dat, což může tento orgán v konkrétní situaci činit fakticky i silnějším aktérem ve vztahu k ministerstvu. Česká školní inspekce se také dlouhodobě profilovala jako proponent koncepčních iniciativ vzdělávací politiky, což v mezinárodním srovnání není až tak obvyklé. (Naopak kompetenčně srovnatelní Národní akreditační úřad pro vysoké školství a jemu předcházející Akreditační komise si takovou pozici zatím nezískali.)

### 3.4.3 ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVA

Klíčovým aktérem vzdělávací politiky v České republice fakticky jsou územní samosprávy (kraje a obce), a to ve dvojí roli. Jednak vystupují jako zřizovatelé veřejných škol (kraje zřizují střední školy a specializované základní školy, obce zřizují základní školy), což spadá do jejich samosprávné působnosti, avšak současně to představuje ze zákona jejich mandatorní úkol. Jako zřizovatelé škol mají tudíž také povinnost zajišťovat materiální vybavení škol včetně budov a rozhodují předepsaným postupem o výběru ředitelů škol.

Kraje pak hrají zásadní roli v plánování vzdělávací soustavy v kraji, neboť sestavují podle zákona vlastní dlouhodobý záměr navazující na dlouhodobý záměr ministerstva. Oba tyto dokumenty jsou pak závazným podkladem pro rozhodování o vzniku nových škol

a úpravách kapacit oborů ve školách v kraji. Kraj má tudíž v koncepčně-implemenční rovině určující slovo ohledně celkové struktury škol na svém území včetně možnosti například volit více či méně liberální postoj k působení nestátních zřizovatelů škol na území kraje.

### 3.4.4 VYSOKÉ ŠKOLY

Vysoké školy jsou specifickým subjektem vzdělávací politiky. Kromě toho, že se jich opatření vzdělávací politiky z povahy věci významně týkají, mají současně velký vliv na jejich podobu několika vesměs nepřímými směry. Především vzdělávají budoucí učitele a rozvíjejí vědecké poznání, z něhož vychází jak podoba pedagogických procesů a metod, tak expertní zázemí diskuse o veřejné politice. Zejména v rámci přípravy zastřešujících komplexních strategií pro vzdělávací politiku v letech 2012 až 2015 a od roku 2019 se projevoval výrazný vliv akademické obce na teoretická východiska použitá pro strategie. Podobně to platí o již dvě dekády starém Národním programu rozvoje vzdělávání (Bílá kniha 2001).

### 3.4.5 SOCIÁLNÍ PARTNEŘI

Sociální partneři – tedy střešní organizace zaměstnavatelů a odbory – jsou z povahy věci také důležitými aktéry vzdělávací politiky, a to jak na platformě tzv. sociálního dialogu (tripartity – Rada pro hospodářskou a sociální dohodu), tak i samostatně jako reprezentanti organizovaných zájmů svých členů. Jejich působení se týká jak obecných vstupů do diskuse o vzdělávací politice, tak konkrétních priorit zejména v oblasti odborného vzdělávání a přípravy. Důležitá je jejich účast na procesech tvorby politik ve vztahu k dalšímu vzdělávání, mimo jiné prostřednictvím účasti v Národní radě pro kvalifikace, která na základě zákona o dalším vzdělávání z roku 2006 působí při Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy.

### 3.4.6 JINÉ NEVLÁDNÍ ORGANIZACE

S růstem diverzity společenských představ a poptávky ohledně podoby vzdělávacího systému i samotného obsahu a forem vzdělávání celkem přirozeně vzrůstá také aktivita nevládních organizací, které vstupují do veřejné diskuse o vzdělávací politice nebo do konkrétních iniciativ. Jedná se jak o střešní organizace a asociace různých skupin ve školství samotném, tak o think-tanky, případně o nadace podporující iniciativy ve vzdělávání. Působení nevládních organizací a vůbec zájmových skupin ve vzdělávací politice je přirozené,

nevyhnutelné a samo o sobě pozitivní, důležitá je však pluralita jimi nesených názorů a zájmů a schopnost ostatních aktérů, zejména státu, udržet reprezentaci obecného zájmu v konečných rozhodnutích.

### 3.4.7 UČITELÉ A RODIČE

Zatímco vliv učitelů coby profesní skupiny je známý a je opakovaně zmiňován i v této publikaci, méně se mluví o vlivu rodičů. Ti však jsou také specifickou

zájmovou skupinou, byť nikoli masově organizovanou, a mimořádně vlivným (ač ne vždy jasně rozeznávaným) aktérem ve vzdělávací politice (případně totéž platí pro jejich dospělé či dospívající děti již schopné prosazovat své vlastní preference). Podobně jako učitelé coby skupina, také rodiče mají schopnost do značné míry akcelarovat, nebo naopak zpomalovat dosahování oficiálních cílů vzdělávací politiky. V prostředí umožňujícím volbu školy pak rodiče a jejich děti mají možnost „hlasovat nohama“.

## 3.5 Vzdělávací politika Evropské unie

Vzdělávací politika patří mezi agendy, ve kterých Evropská unie formálně a vlastně ani fakticky nemá příliš rozsáhlé kompetence. Evropská unie působí v oblasti vzdělávací politiky primárně prostřednictvím „otevřené metody koordinace“, tedy podpory sdílení zkušeností z oblasti veřejné politiky mezi členskými státy, prostřednictvím podpory konkrétních projektů a iniciativ, z nichž některé jsou implementovány samotnými členskými státy, některé však specializovanými agenturami Evropské unie.

Evropská unie v oblasti vzdělávací politiky prakticky nevytváří právní předpisy, spíše „soft“ legislativu. Relativně nejvýznamnějším příkladem je doporučení Evropského parlamentu a Rady z roku 2008 o Evropském rámci kvalifikací pro celoživotní učení. Ten představuje referenční rámec usnadňující uznávání kvalifikací v rámci volného pohybu pracovních sil (jedna za čtyř svobod v Evropské unii) a současně se stal výchozím bodem pro národní kvalifikační rámce přijímané členskými státy (ale také inspirací pro řadu národních a nadnárodních kvalifikačních rámců mimo Evropskou unii i Evropu jako takovou).

Významnou formou působení Evropské unie ve vzdělávací politice je finanční podpora programů výměny (mobilit) studentů, ale také pracovníků, z nichž nejznámějším (ale nikoli jediným) je program Erasmus. Rozmach působení Evropské unie v této oblasti otevřelo rozhodnutí Soudního dvora Evropských společenství z konce 80. let 20. století, které uznalo všeobecné vzdělávání za nutnou součást odborné přípravy, čímž jednak reflektovalo ve své době nastupu-

jící trend týkající se pohledu na pedagogickou stránku věci, ale zejména umožnilo dříve existující programy pro frekventanty odborné přípravy otevřít také pro studenty univerzit, a tím umožnilo program Erasmus v jeho nynější podobě.

Prostřednictvím finanční a expertní podpory se Evropská unie, resp. Evropská komise, účastní také procesů týkajících se Evropského prostoru vysokoškolského vzdělávání (Boloňský proces, od roku 1998). Jde o společné politiky přesahující rámec Evropské unie a Boloňský proces jako takový je původně organizován Radou Evropy jako samostatnou mezinárodní organizací. Postupem času však především v důsledku finančních nástrojů Evropské unie, používaných na podporu nosných aktivit Boloňského procesu nabyla účast Evropské unie na významu do té míry, že jde místy hovořit o určité „unionizaci“ Boloňského procesu.

Přesto všechno však obecně platí, že vzdělávací politika je v podmínkách Evropské unie jednou z mála oblastí, které jsou ve formální i věcné rovině zcela v působnosti členských států. Právě proto také může vzrůstat vnitropolitický význam této oblasti veřejné politiky, spojené jednak s kulturními představami a preferencemi evropských národů, a současně prakticky prosté specifických požadavků evropského unijního práva. Požadavky evropského, resp. mezinárodního práva se ovšem promítají do obecných otázek uplatňovaných také ve vzdělávací politice (např. otázka rovného zacházení, antidiskriminační pravidla apod.).

### 3.6 Judicializace vzdělávací politiky

V mimoevropském prostoru, zejména ve Spojených státech amerických (ale i jinde) jsou často výrazným aktérem vzdělávací politiky soudy (například v USA soudy v podstatě zásadním způsobem definovaly řadu základních otázek vzdělávací politiky včetně organizace škol počínaje 50. léty 20. století). Evropská tradice je odlišná, a to mimo jiné v důsledku jiného chápání právních vztahů ve vzdělávání mezi žákem či studentem, resp. jeho rodiči, a školou. Zatímco angloamerická právní tradice vnímá tento vztah jako smluvní a závazky z něj řešitelné soudní cestou, evropské kontinentální právo chápe tyto vztahy jako veřejnoprávní, kde rozhodování probíhá v linii správních úřadů a teprve s rozšiřováním aplikace soudního přezkumu činnosti a rozhodnutí veřejné správy ve správním soudnictví nastávají určité posuny i ve vztahu k otázkám vzdělávací politiky. Obecně se setkáváme spíše s restriktivním přístupem správních soudů, které mají tendenci respektovat odbornou povahu většiny procesů ve vzdělávání. Tendence soudů nezasahovat právní cestou do vlastních pedagogických otázek však neznamená, že by se spektrum soudních zásahů zmenšovalo. Obecně a dlouhodobě soudy řeší (v České republice je to ostatně požadavek vyplývající z Listiny základních práv a svobod) otázky přijetí ke vzdělávání, nebo naopak vyloučení ze vzdělávání. V Německu již v roce 1991 Spolkový ústavní soud rozhodl o přípustnosti přezkoumávání zkoušek ve školách, a to jak z procedurálního hlediska (což bylo předtím všeobecně uznáváno), tak z hlediska obsahového. Tato tendence se v evropských právních systémech šíří a také v České republice již Nejvyšší správní soud v několika případech obdobným způsobem rozhodl.

Systémově nejvýznamnějším případem judicializace otázek vzdělávací politiky jsou však v evropských podmínkách nesporně případy rozhodování Evropského soudu pro lidská práva (soudní orgán zřízený při

Radě Evropy na základě jejích smluvních mechanismů, tedy nikoli orgán Evropské unie) ve věcech etnické a sociální diskriminace ve vzdělávání. Tyto případy se týkají několika evropských států, avšak nejvýznamnějším je případ D. H. proti České republice (z let 2005 až 2007). Podstatou tohoto rozhodnutí bylo zjištění Evropského soudu pro lidská práva, že na základě dat předložených stěžovateli (a nevyvrácených českým státem) lze dovodit existenci systémového trendu diskriminovat žáky romské etnicity, směřující k jejich nadproporčnímu zařazování do (tehdejších) zvláštních škol, jejichž výstupní vzdělání bylo podle tehdejšího českého práva oproti běžné základní škole formálně méněcenné. Rozhodnutí Evropského soudního dvora bylo ve své podobě do jisté míry i čistě právníky kontroverzní, neboť šlo o první případ, kdy tento soud takto rozhodl o systémové diskriminaci v nějaké oblasti veřejné politiky v evropské zemi na základě připuštění nepřímého důkazu spočívajícího ve statistických datech. Toto rozhodnutí pak mělo systémové důsledky v české vzdělávací politice (a to v několika fázích), a to i vzhledem k existenci implementačního mechanismu Rady Evropy ve vztahu k rozsudkům Evropského soudu pro lidská práva.

S ohledem na propojení lidskoprávních smluv Rady Evropy a členství v Evropské unii (členové musí být smluvními stranami těchto smluv Rady Evropy, a tím pádem podléhají jurisdikci Evropského soudu pro lidská práva) a s ohledem na existenci antidiskriminační směrnice Evropské unie (2000), která dopadá i na oblasti vzdělávání, by teoreticky připadala v úvahu také jurisdikce Soudního dvora Evropské unie, ať již formou předběžné otázky podané vnitrostátním soudem členského státu, nebo na základě žaloby Evropské komise na členský stát. Takový případ však zatím v Evropské unii řešen nebyl.



# HLAVNÍ TÉMATA SOUČASNOSTI A BUDOUCNOSTI VZDĚLÁVACÍ POLITIKY

## 4.1 Rovnost šancí

Česko je v evropském měřítku středně velkou a relativně kompaktní zemí, přesto zde máme v kvalitě vzdělávání dramatické rozdíly. Tyto rozdíly existují nejen mezi regiony, ale i mezi školami, a dokonce i uvnitř jednotlivých škol. Rozpětí v kvalitě vzdělávání bylo naposledy uceleně popsáno ve studii poradenské společnosti McKinsey z roku 2012, nemáme však důvod se domnívat, že se od té doby situace nějak zásadně zlepšila. Rozdíly v kvalitě výsledků vzdělávání mezi jednotlivými kraji podle této studie odpovídají až 1,5 roku školní docházky (zjednodušeně řečeno: deváťák v nejhorším kraji je na úrovni sedmáka v kraji nejlepším) a lze je přirovnat k rozdílům kvality školství v Austrálii nebo v Řecku.

Přibývají navíc rozdíly mezi jednotlivými školami v rámci regionů a obcí, včetně fenoménu polosoukromých (často skrytě zpoplatněných) výběrových tříd na veřejných školách. Rodiče nemají záruku, že

v podstatě jakákoli základní škola bude v zásadě dobrá, a děti nemají šanci na životní start za rovných podmínek. Specifickým faktorem je kromě vzdělání a majetku rodičů také samotné místo bydliště. Nesrovnatelnost kvality vzdělávání uvnitř ČR proto také znesnadňuje mobilitu uvnitř státu a přispívá k tomu, že se některé části země vyvíjejí a ztrácejí životaschopnost.

Rovnost šancí na dobré vzdělání a na dobrý start do života je však dlouhodobě podmínkou pro to, aby lidé považovali systém za férový. Nejde o nic menšího než o udržitelnost demokracie a s ní spojeného modelu ekonomiky. Postupné, avšak důsledné a neustálé zmenšování rozdílů v kvalitě škol z hlediska výsledků vzdělávání tak musí být prioritou a základem celé vzdělávací politiky.

## 4.2 Individualizace a svoboda volby versus potřeba standardu

Moderní společnost se stále více individualizuje, za což vděčíme vlivu informačních technologií, uplatňování poznatků biologie (zejména zvyšujícího se poznání lidského genomu a mozku) a také obecně se prohlubující specializaci lidských činností (dělbá práce je jedním z motorů celého dějinného vývoje lidstva). Současnou podobu školství však formovala zejména doba industrializace 19. století se svým důrazem na disciplínu a standardizaci. Školství proto poptávce po individualizaci přístupů jít vstříc zatím příliš neumí. V nejbolestivější podobě se to projevuje v debatě o tzv. inkluzi, jde však o problém obecný a týkající se všech.

Debatu o vzdělávání současně dlouhodobě blokuje to, že existuje velká řada názorových proudů ohledně optimálního pedagogického přístupu, přičemž každý z těchto proudů má obvykle ambici prosadit svoje pojetí školy a výuky za všeobecný standard. Protože žádné takové jednotlivé řešení z povahy věci obvykle nezíská majoritní podporu, je školství jako celek vystaveno nestabilitě. Relativně časté střídání ministrů školství ve funkci v České republice je tedy spíše průvodní jev a důsledek tohoto stavu než příčina.

Ve skutečnosti je v podmínkách současné společnosti krajně obtížné, aby stát jednoznačně a všeobecně definoval jeden optimální přístup ke vzdělávání. Také nynější velmi dynamický rozvoj vědeckého poznávání mozku a učení se nás upozorňuje, že zatím není pro takové rozhodnutí dostatečná znalostní báze. Suboptimálním řešením může proto být předat rozhodnutí o konkrétní podobě vzdělávání na mikroúroveň, tedy školám a rodičům. Stát má definovat vzdělávací standard, tedy vymežit základní (toto slovo zdůrazněme) požadovaný rozsah znalostí a dovedností v určitých „uzlových bodech“ vzdělávací dráhy. Je věcí škol, aby (se schválením zřizovatelů a školních rad) zvolily konkrétní pedagogický přístup a způsob organizace výuky. Současně je věcí rodičů, aby podle svých preferencí a osobního svědomí pro své děti vybrali školu, kterou si přejí.

Školský zákon z roku 2005 k tomu poskytuje velmi dobrý základ. Do jisté míry by v první fázi stačilo zjednodušit a zpřehlednit rámcové vzdělávací programy pro jednotlivé obory vzdělávání a také je lépe provázat mezi sebou z hlediska návazností jednotlivých typů a stupňů škol. Vedle toho však potřebujeme, aby volba školy byla skutečně svobodná, což znamená rovný přístup k registraci nově vznikajících škol bez ohledu na formu zřizovatele a přímočaré, nebyrokratické financování jdoucí za žákem. (Souběžně s tím by však měl existovat základní institucionální příspěvek, který by zabezpečil dostupnost alespoň jedné školy v obci a – na základě vyjednávání mezi ministerstvem a příslušným krajem – programy na cílenou intervenci v regionech s podprůměrnými výsledky.)



# PODPORA UČITELSKÉ PROFESE

---

Dosavadní představa učiteléské profesní dráhy začíná studiem příslušného studijního programu na vysoké škole a pokračuje celoživotním výkonem profese. Při stálém prodlužování lidského života je však stále méně pravděpodobné, že tento model se bude všeobecně a bez výjimky uplatňovat, stejně tak, jako se to děje prakticky ve všech povoláních. Dnešní rigidní systém požadavků na vstup do učiteléské profese, které jsou vázány na dlouhé formální studium, současně zneumožňuje, aby se učitelé relativně snadno stali i lidé, kteří se dosud zabývali něčím jiným a měli by zájem svou kariéru změnit.

Reforma přípravy učitelů na vysokých školách prostě již dávno není dostatečným řešením. Opomíjeným, ale velmi důležitým krokem pro zlepšení kvality školství (a kvality a motivace učitelů) je tak otevřený

systém učiteléské kariéry, který bude příchod z pedagogické fakulty a z jiného povolání chápat rovnocenně. Takový otevřený systém by předpokládal zavedení systému registrace osob oprávněných k výkonu učiteléské profese, a to na základě absolvování příslušného vysokoškolského studia, anebo na základě ekvivalenční zkoušky. Pracovat je možno i s úvahami, že učiteléská profese se může vyvíjet směrem k větší diverzifikaci, jako se to děje v jiných sektorech, například ve zdravotnictví. V delším horizontu se tak může ukázat, že vedle menšího počtu skvěle zaplacených špičkových učitelů se dobře uplatní „střední pedagogický personál“, který první skupině bude pomáhat vytvářet podmínky. Stát by měl takový vývoj umožnit zejména tím, že bude šetřit s mírou detailů regulace, což by vyžadovalo jiné pojetí zákona o pedagogických pracovnících.



# ORGANIZACE A VZDĚLÁVÁNÍ

Z hlediska modelu organizace a správy školství je třeba nejprve zvážit výchozí stav. V České republice je vysoký počet obcí, které jsou relativně malé (v Rakousku má samostatná obec nejméně 10 tisíc obyvatel, v České republice 75 % obcí nepřekračuje 1 500 obyvatel). Jedním z nepsaných atributů samostatnosti a životaschopnosti obce ve veřejném vnímání je přitom samostatná škola. Český systém tak v sobě má od počátku zakódovanou jistou míru neefektivity a vysokých nákladů. Toto uspořádání však zjevně a dlouhodobě odpovídá společenské a politické vůli v České republice.

Fragmentovaná a mnohavrstevnatá správa školství je však sama o sobě také jedním ze zdrojů byrokracie, zejména ve vztahu k výkaznictví. Řešením je jednoznačněji odladit kompetence jednotlivých úrovní (obcí, krajů, ministerstva) a koordinovat mezi nimi statistické a evidenční požadavky, aby se nesbíraly nepotřebné údaje nebo aby stejné údaje nebyly vyžadovány vícekrát. Zásadní je jednoduchý způsob financování, jehož základ by měl směřovat za žákem.

Dlouhodobě diskutovanou otázkou je potřeba zajištění podpory škol ve smyslu kapacit rozvojově-administrativních, ale zejména metodicko-pedagogických. V souvislosti s přípravou Strategie vzdělávací politiky do roku 2030 byl vznesen návrh směřující fakticky k pokusu o obnovení odvětvové přímé státní správy ve školství prostřednictvím tzv. středního článku ve formě detašovaných (tj. územně dekoncentrovaných) pracovišť Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy. Není jasné, zda a do jaké míry by taková idea, která jednak obecně není v souladu s pojetím celkové organizace veřejné správy v České republice (postavené na tzv. smíšeném modelu výkonu státní správy orgány územní samosprávy), a navíc velmi náročná na personální a materiální zabezpečení, byla vůbec realizovatelná. Lepší alternativou by bylo využít existující kapacity územních samospráv a zřejmě také legislativně umožnit klouzávý přesun role zřizovatele základních škol z obcí na kraje podle dohody obou územních samosprávních celků. To celé bez nutnosti vytvářet k provozování společné základní školy svazek obcí, což se dosud v praxi příliš výrazně neprosadilo.

## 6.1 Inkluze

Inkluze – společné vzdělávání žáků se specifickými vzdělávacími potřebami – představuje velmi emotivní téma veřejné debaty o vzdělávací politice. Problém představuje, že škála specifických vzdělávacích potřeb je velmi široká a zahrnuje velmi různorodé případy (tělesně a smyslově postižené, mentálně postižené od velmi těžce postižených až po děti postižené tak lehce, že je i z odborného hlediska sporné, zda ještě jde o mentální postižení – tzv. hraniční případy), dále pak nejrůznější případy poruch vnímání, komunikace

a chování, které však nepředstavují mentální postižení (nejde o sníženou inteligenci), a navíc speciální vzdělávací potřeby vyplývající bez jakéhokoli fyzického, smyslového nebo mentálního handicapu ze zvláštností kulturního a sociálního zázemí (v českém kontextu se týká zejména o otázku integrace romských žáků, která byla řešena také rozsudkem Evropského soudu pro lidská práva ve věci D. H. proti České republice z let 2005 a 2007). Je zřejmé, že ve skutečnosti je tak velmi obtížné „inkluzi“ pojednat zcela paušálně.

Debata o inkluzi ve vzdělávání typicky nebere v potaz širší související trend, který se týká celkové individualizace společnosti a kupříkladu v oblasti informačních a komunikačních technologií (pronikajících ale do všech oblastí života) se označuje jako „customizace“. V důsledku rozvoje vědeckého poznání směřujeme k přesnější, personalizované medicíně založené na genetice. V budoucnosti stále více budeme dostávat léčbu na míru právě našeho organismu a jeho genové skladby, a stále více budeme umět radě nemocí předcházet cílenými zásahy do organismu.

Je velmi pravděpodobné, že tyto trendy se analogicky budou prosazovat také v očekáváních týkajících se vzdělávání. Rozšiřující se poznatky výzkumu lidského mozku, pedagogických věd a nových možností ko-

munikace povedou k tomu, že i vzdělávání se bude významně individualizovat. Změní se skladba a dělba práce pedagogických profesí a také organizace výuky. Podobně jako ve zdravotnictví, i ve vzdělávání to přinese zásadní otázky týkající se nastavení podmínek financování a nastavení hranice veřejně financovaného standardu.

Samozřejmě existuje řada případů „specifických vzdělávacích potřeb“, kdy začlenění do jiné než specializované školy není reálně vůbec možné a rodiče takových dětí by o to ani nestáli. Obecně vzato je však inkluze zrcadlovou stránkou práva na volbu školy a je spíše aspektem tendence k individualizaci vzdělávání jako takové.

## 6.2 Maturita

Česká republika patří k zemím s nejvyšším podílem maturantů v populačním ročníku, současně má však také téměř nejvyšší podíl středního odborného školství. Obrovská diverzita středního školství, která je zděděná z doby průmyslové revoluce, je tak výzvou nejen pro vysoké školy, ale i pro nastavení společné části maturitní zkoušky (tzv. státní maturity). Současně se reálná společenská relevance maturity snižuje, neboť očekávanou vzdělanostní aspirací pro střední třídu se stává už spíše nějaká forma vysokoškolského vzdělání. Maturita tedy ztrácí význam finální kvalifikace a je víceméně formální vstupní kvalifikací pro další studium – ale také určitým kulturním symbolem.

Problém státní maturity coby tématu veřejné politiky tak spočívá v tom, že ve skutečnosti jde více o symbolickou rovinu než praktické řešení a současně státní maturita – coby jediná státem celoplošně organizovaná zkouška v celém vzdělávacím systému – je aplikována právě v tom nejrůznorodějším segmentu vzdělávání.

Zásadní je proto především promyslet, jakou má mít v blízké budoucnosti střední škola funkci. Je třeba počítat s prodlužující se délkou života a vývojem ekonomiky, technologií a trhu práce. Odhaduje se, že nastupující generace až pětkrát za život změní svoji profesi. Nejdůležitější výzvou tak bude zlepšit kvalitu středoškolského všeobecného vzdělání (všeobecné však neznamená jen humanitní, ale také přírodovědné).

Praktickým krokem k tomu by mělo být snížit počet oborů středoškolského vzdělávání, z nichž řada nemá opodstatnění už na dnešním, natož pak budoucím trhu práce. Žádoucí by bylo pečlivě promyslet, zda některé profesní kvalifikace neposunout na úroveň za maturitu. Nikoli nutně na vysokou školu, ale může v tom být prostor pro vyšší odborné školy a určitou jejich transformaci, která byla v minulosti opakovaně (ale zatím neúspěšně) zvažována. Řada profesních kvalifikací možná vystačí s relativně krátkou odbornou přípravou. Česká republika je dnes však jedním z mála evropských států bez kvalifikací na páté úrovni Evropského kvalifikačního rámce, kam typicky spadají postsekundární profesní vzdělávací programy tzv. krátkého cyklu, které mohou mít určitou návaznost i na bakalářské studijní programy vysokých škol.

Je také možné lépe pracovat s propojením kvalifikací dalšího vzdělávání a formálního vzdělávání ve školách. Národní soustava kvalifikací, která v České republice funguje na základě zákona o dalším vzdělávání z roku 2006, je zatím ve skutečnosti poměrně omezeně napojena na formální vzdělávání ve smyslu další dostupnosti do vzdělávacích programů ve školách. V Německu a Rakousku například poskytuje mistrovský list také oprávnění být bez maturity přijat na vysokou školu. Všeobecná a odborná studijní dráha se sice na úrovni středního školství rozpojuje podobně jako v České republice, avšak nikoli nenávratně. Právě to může být jeden z faktorů zvyšujících atraktivitu volby odborné přípravy, ale také zajišťujících průběžnou možnost zvyšovat si kvalifikaci, která s ohledem

na technologický vývoj stále častěji vyžaduje nějakou formu postsekundárního vzdělávání.

Posílit funkci všeobecného vzdělávání ve středním školství a posunout vzdělávání odborného (kde to je možné) za střední školu nebo do sféry dalšího vzdělávání by pravděpodobně nejen zvýšilo efektivitu vzdělávání na této úrovni, ale také snížilo náklady dopadající na veřejné rozpočty.

Přepjatá pozornost věnovaná spíše kulturně-symbolickému tématu státní maturity odvádí pozornost od systémových problémů v českém vzdělávání.

Již Strategie vzdělávací politiky do roku 2020 konstatovala, že v České republice jsou do značné míry oslabeny role a kvalita druhého stupně základní školy. Střední školství je extrémně fragmentované, na středních školách

se učí přes 300 různých oborů. Takto úzká specializace navíc nemá opodstatnění v poptávce trhu práce, neboť většina zaměstnaných absolventů do pěti let od konce studia působí ve zcela jiném oboru. Naprostá většina absolventů středních škol maturitního směru pak pokračuje na vysokou školu nebo do jiné formy vyššího vzdělávání, na což však často nejsou dobře připraveni z hlediska všeobecného vzdělání (mezi maturanty převažují absolventi středních odborných škol). Kritická je pak situace v segmentu učňovského školství. Výsledky mezinárodních testů PIAAC konzistentně ukazují, že absolventi učňovských oborů vykazují čtenářskou gramotnost na úrovni absolventů základní školy, a ve schopnosti pracovat s IT jsou dokonce na nižší úrovni.

Tyto problémy mají mimořádné sociální a ekonomické dopady, které ve výsledku významně přesahují vlastní chod školství.

## 6.3 Svobodná volba školy a financování ve vzdělávání

Česká vzdělávací politika v mnoha ohledech selhává, jak dosvědčují dlouhodobé trendy výzkumů PISA. V řadě případů jde spíše o problém implementace, respektive schopnosti státu a dalších aktérů (krajů, obcí) plošně a konzistentně podpořit implementaci přijatých rozhodnutí na školách. Naopak řada základních principů vzdělávací politiky je ve skutečnosti dlouhodobě a až překvapivě všeobecně akceptována, a to včetně principu svobodné volby (základní) školy.

Možnost vybrat dítěti v principu jakoukoli školu bez ohledu na adresu bydliště a bez jakéhokoli úředního povolenáčního řízení není ve srovnání s evropskými státy zcela samozřejmá věc. Volba školy je u nás limitována vlastně jen faktickými hledisky (ochotou a schopností dojíždět, resp. dítě do školy dovážet, a kapacitou zvolené školy, u soukromých škol pak výší školného a možností jej hradit).

Souběžně se svobodnou volbou školy však existuje dlouhodobě a poměrně systematické znevýhodnění soukromých škol. Soukromé školy přitom představují kromě jiného platformu pro inovace ve vzdělávání, nové pedagogické směry a alternativy, které řada rodičů vyhledává.

Diskriminace soukromých škol se projevuje viditelně v oblasti financování – soukromá základní nebo střední škola získává na žáka obvykle pouze část platby na provozní náklady ve srovnání se školou veřejnou.

Méně viditelně, avšak svým způsobem ještě citelněji se projevuje v úřední šikaně a předpojatosti při povolování nových soukromých škol. Ve výsledku ovšem nejde o diskriminaci škol, ale rodičů a dětí.

Alternativou by byla možnost, že by veřejné prostředky na provozní náklady (investice a další institucionální náklady jsou přirozeně věcí zřizovatele) prostě následovaly žáka v rovné sazbě podle typu školy a oboru, ať se zapíše kamkoliv. Srovnatelného efektu by se případně dalo dosáhnout významnými daňovými úlevami na školné v soukromých školách. Některé země OECD dokonce oba prvky kombinují.

Taková změna by měla potenciál dosáhnout řady pozitivních efektů. Tento přístup by například mohl působit tak, že by se pedagogům otevřely nové kariérní perspektivy (skvělý a organizačně nadaný učitel může například založit vlastní školu), nebo by přilákal více vzdělaných lidí do odlehlejších regionů, a tak přispěl k rozvoji venkovských oblastí (soukromé školy mohou být atraktivním a přitom sociálně velmi odpovědným a užitečným podnikáním).

Příklad předškolního vzdělávání a péče přitom ukazuje, že vpuštění tržních mechanismů do vzdělávání funguje a společenskou poptávku umí uspokojit rychleji a efektivněji než stát. Dříve než stát zvládl reagovat na demografický vývoj, vznikl sám celý sektor, zčásti neformální, reagující na potřebu předškolní péče. Část

těchto aktivit stát legalizoval až se zpožděním ve formě tzv. dětských skupin.

Nastolení elementární rovnosti přístupu k rodičům a dětem ve financování vzdělávání by také posílilo

## 6.4 Rodiče versus školství

Demografický a vzdělanostní vývoj mění nároky lidí vůči veřejným službám obecně.

Průměrný věk prvorodiček překročil v Česku loni třicet let. Jestliže děti se v průměru rodí třicátnicím, školy přicházejí do kontaktu zpravidla s rodiči čtyřicátníky, z nichž stále více jich má nějakou vysokou školu, nebo třeba jen větší životní zkušenosti a sebevědomí. Pro školství je to obrovská změna, neboť dialog školy s takovým rodičem vypadá přirozeně zcela jinak.

Jejich symbolickým završením je boom soukromých škol inspirovaných, někdy i přímo zakládaných, rodiči.

S jistotou mírou pravděpodobnosti nejde primárně o kvalitu výuky, kterou ostatně může být obtížné

a institucionalizovalo hlas rodičů jako rozhodujících, ale často přehlížených aktérů ve vzdělávání. Proměna rodičovské populace, a tím také podoby jejich poptávky a nároků na vzdělávací systém je totiž další klíčový faktor současného a budoucího vývoje.

posoudit, ale především o přístup a atmosféru. Nová generace rodičů očekává, že bude mít možnost mluvit do toho, jak to ve škole vypadá. Využití rodiče jako partnery by školu mohlo ohromným způsobem posílit. Ostatně právě na důležitosti synergie mezi rodinným prostředím a školou jsou založeny některé „alternativní“ pedagogické přístupy. Kdyby většinové veřejné školství umělo tomuto společenskému trendu vyjít lépe vstříc, profitovali by z toho ohromným způsobem i sami rodiče a jejich děti. Zakládání zcela nových škol „na zelené louce“ je totiž sice sympatické, ale nelze zastírat, že může skrývat i řadu rizik. Proti tomu zlepšovat zavedenou instituci je obtížný běh na dlouhou trať, ale pro většinu lidí bude tento přístup první volbou, bude-li taková možnost dostupná.

## 6.5 Učitelská profese, platy a chybějící kariérní systém

Zejména problémy se získáváním nových učitelů a obecné stárnutí učitelské profese vedlo v České republice v posledních letech k politickému důrazu na lepší odměňování učitelů. Dlouhodobě však nastoupený vývoj nemusí být udržitelný, neboť souběžně nebyly definovány žádné měřitelné cíle týkající se zlepšení výsledků vzdělávání. Výsledky českých žáků v klíčových dovednostech měřených mezinárodními testy PISA setrvale stagnují nebo klesají. Současně existují obrovské rozdíly v kvalitě výuky mezi jednotlivými kraji, ale i mezi jednotlivými školami. Mezikrajové rozdíly ve výsledcích odpovídají mezi krajními hodnotami až 1,5 roku školní docházky.

Problém ovšem představuje, že Česká republika nemá, jak upozorňují mezinárodní hodnocení českého školství, prováděná OECD, systém hodnocení učitelů. Jde ještě o něco jiného než kariérní systém, který rovněž zatím přijat nebyl. Kariérní systém má definovat, jaké učitelské pozice a specializace existují a jak se mezi nimi učitelé v rámci své profesní dráhy pohybují, jakou podporu má mít začínající učitel atd. Oproti tomu hodnocení učitelů se týká toho, zda konkrétní učitel na své

konkrétní pozici dělá svoji práci dobře. Z povahy věci to nemůže hodnotit nikdo jiný než ředitel příslušné školy. Aby však nevznikl sociální konflikt – hovoříme zde o hodnocení pracovního výkonu velkého počtu lidí –, měla by existovat metodika zajišťující srovnatelnost a férovost takového hodnocení. Jenže neproběhl ani pokus o něčem takovém mluvit. Místo toho neustále pokračujeme v rozvíjení nivelizace učitelské profese.

Absence systému hodnocení výkonu učitelů a současné zvyšování výdajů na platy učitelů (logice tohoto cíle je podřízen i celý nový systém financování vzdělávání, který bude od roku 2020 postaven nikoli na počtech žáků, ale učitelů) v kontextu očekávatelného tlaku na veřejné rozpočty (zejména po přechodu mezi čisté plátce do fondů Evropské unie) bude znamenat velkou výzvu zajistit společenskou legitimitu takové politiky. Včas přijmout kariérní systém učitelské profese a systém hodnocení učitelů a zavést odměňování podle výkonu dle diferencovaných pravidel bude proto důležitým úkolem.

# PRAMENY

## LITERATURA

- BALÍK, Stanislav, et al.: *Veřejné politiky v České republice v letech 1989–2009*. Brno: 2010.  
ISBN 978-80-7325-236-6.
- BRYNJOLFSSON, Erik, McAFFEE, Andrew: *Druhý věk strojů. Práce, pokrok a prosperita v éře špičkových technologií*. Brno: 2015. ISBN 978-80-87270-71-4.
- FEŘTEK, Tomáš. *Co je nového ve vzdělávání?* Praha: 2015.  
ISBN 978-80-906089-2-4.
- KARTOUS, Bob: *No Future. Vezeme děti na parním stroji do virtuální reality?* Praha: 2019.  
ISBN 978-80-88268-30-7.
- NANTL, Jiří et al.: *Národní kvalifikační rámec terciárního vzdělávání České republiky*. 1. díl: Národní deskriptory. Praha: 2010. ISBN 978-80-254-8569-9.
- ŠIMÍČEK, Vojtěch, et al.: *Právo na vzdělání*. Brno: 2014.  
ISBN 978-80-210-6950-3.
- ZAKARIA, Fareed: *Obrana liberálního vzdělávání*. Praha: 2017. ISBN 978-80-200-2717-7.

## PRÁVNÍ PŘEDPISY

- Doporučení Rady ze dne 22. května 2017 o evropském rámci kvalifikací pro celoživotní učení, kterým se zrušuje doporučení Evropského parlamentu a Rady ze dne 23. dubna 2008 o zavedení evropského rámce kvalifikací pro celoživotní učení (2017/C 189/03).
- Zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách.
- Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon).
- Zákon č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnicích.

## OSTATNÍ ZDROJE

- Česká školní inspekce, Mezinárodní šetření PISA 2018 – Národní zpráva (2019), on-line, dostupné z: [https://www.csicr.cz/Csicr/media/Prilohy/PDF\\_el.\\_publikace/Mezin%C3%A1rodn%C3%AD%20C5%a1et%C5%99en%C3%AD/PISA\\_2018\\_narodni\\_zprava.pdf](https://www.csicr.cz/Csicr/media/Prilohy/PDF_el._publikace/Mezin%C3%A1rodn%C3%AD%20C5%a1et%C5%99en%C3%AD/PISA_2018_narodni_zprava.pdf)
- McKinsey and Company, Klesající výsledky základního a středního školství (2012), on-line, dostupné z: [https://www.mckinsey.com/cz/-/media/McKinsey/Locations/Europe%20and%20Middle%20East/Czech%20Republic/Our%20work/McKinsey\\_pro\\_bono\\_skolstvi.ashx](https://www.mckinsey.com/cz/-/media/McKinsey/Locations/Europe%20and%20Middle%20East/Czech%20Republic/Our%20work/McKinsey_pro_bono_skolstvi.ashx)
- Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (MŠMT), Národní program rozvoje vzdělávání v České republice: Bílá kniha (2001)
- MŠMT, Strategie vzdělávací politiky České republiky do roku 2020 (2015)
- MŠMT, Hlavní směry strategie vzdělávací politiky 2030+ (2019)
- OECD. Thematic Review of the Transition from Initial Education to Working Life – Czech Republic (2009)



[newdirection.online](http://newdirection.online)



[@europeanreform](https://twitter.com/europeanreform)



[@europeanreform](https://www.instagram.com/europeanreform)



[NDeuropeanreform](https://www.facebook.com/NDeuropeanreform)



[contact@europeanreform.org](mailto:contact@europeanreform.org)