

Vzdělávací politika: rozdílná vymezení, předpoklady a implikace¹

Arnošt Veselý

Univerzita Karlova v Praze, Fakulta sociálních věd, Institut sociologických studií

Redakci zasláno 14. 3. 2013 / upravená verze obdržena 15. 4. 2013 / k uveřejnění přijato 22. 4. 2013

Abstrakt: Cílem této teoretické studie je vymezit různé přístupy k vymezení vzdělávací politiky, rozebrat předpoklady, na kterých jsou postaveny, a ukázat implikace těchto přístupů. V první části studie je ukázána trojdimenzionálnost pojmu politika. Ve druhé části jsou diskutovány různé definice vzdělávací politiky. Ve třetí části, která je strukturována do pěti samostatných kapitol, jsou postupně rozebrány klíčové dimenze různých přístupů ke vzdělávací politice. Studie je zakončena implikacemi pro výzkum i praxi. Podle autora je vhodné odlišit pět aspektů, ve kterých se definice vzdělávací politiky nejvíce rozcházejí. Za prvé, má-li se vzdělávací politika chápat spíše jako sada konkrétních událostí, nebo jako proces. Za druhé, nakolik je politika explicitně vyjádřená v dokumentech versus nakolik je třeba ji odkrývat na základě analýzy jednání aktérů. Za třetí, kdo politiku tvoří. Za čtvrté, zdali je politika spojena s nějakým záměrem, nebo jde o jakékoli, i nezáměrné, jednání. Za páté, zdali mají přednost struktury, které politika vytváří, nebo aktéři, kteří v rámci těchto struktur jednají. Studie dochází k závěru, že vymezení vzdělávací politiky jako oblasti studia je třeba podstatně rozšířit a překonat některé nerealistické předpoklady i umělé hranice, v rámci kterých se vzdělávací politika analyzuje. V rámci jednotlivých výzkumů je ovšem třeba vždy pečlivě vymezit a zpřesnit, jaký aspekt vzdělávací politiky máme na mysli.

Klíčová slova: vzdělávací politika, politika, aktéři vzdělávací politiky

Některé pojmy a sousloví rádi používáme, přestože když se nad nimi hlouběji zamyslíme, nevíme, co přesně znamenají. Jedním z takových pojmů je i *vzdělávací politika* (dále jen VP). Přestože jde o 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.

¹ Studie byla zpracována v rámci programu P17 *Vědy o společnosti, politice a médiích* řešeného na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze.

Situace v České republice je poněkud odlišná. Definice vzdělávací politiky sice existují (viz dále), kritická diskuse o tom, co (ne)znamení, 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 stati chceme otevřít toto bílé místo a přispět ke kritické reflexi v užívání pojmu vzdělávací politika. Nejde nám přitom o nalezení nějaké vždy platné definice, ale o rozbor různých významů tohoto pojmu a především pak zamlčených předpokladů, na kterých jsou různá užití tohoto pojmu postavena (například předpokladu, že existuje *jedna* vzdělávací politika státu). Naším cílem nejsou ani poněkud samoučelné rozборы různých teoretických přístupů a jejich nuancí. Jde nám spíše o implikace pro praxi a výzkum.

Neujasněnost pojetí VP se projevuje různými způsoby. Mnoho autorů si například klade otázku, proč žáci v některých zemích dosahují podstatně lepších výsledků než žáci ve státech jiných. Přestože na vzdělávací výsledky má vliv mnoho faktorů, které nelze přímo ovlivnit politickým rozhodnutím (např. kultura a hodnota vzdělávání ve společnosti), většina autorů se domnívá, že vzdělávací výsledky lze zásadně vylepšit vhodnou vzdělávací politikou (například Whelan, 2009; Levin, 2008)². 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.

Ve stati postupujeme následujícím způsobem. Nejdříve ukazujeme trojdimenzionalitu politiky a argumentujeme, že všechny tyto tři vzájemně propojené dimenze jsou relevantní při zkoumání edukačních procesů. Dále se již zabýváme samotným vymezením VP. 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 Trojdimenzionalita vzdělávací politiky: *policy*, *politics* a *polity*

Vzdělávací politika je překladem anglického pojmu *educational policy*³. V první řadě nám jde tedy o obsah pojmu *policy*. Ten vynikne při porovnání s dal-

² Například podtitul výborné srovnávací knihy Whelana (2009) zní *Jak dobré politiky produkují lepší školy*.

³ V angličtině se užívá synonymicky *education policy* i *educational policy*.

šími 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 prostoru⁴. *Politics* postihuje dynamický proces vytváření politiky, v němž se střetávají nejrozličnější zájmy a přístupy, které se prostřednictvím konfliktu nebo konsensu prosazují nebo neprosazují. *Policy* je pak samotný věcný obsah politiky.

Tyto tři pojmy jsou vzájemně propojenými třemi dimenzemi politiky. Konkrétní politický řád tvoří rámec (*polity*), v němž dochází ke konfliktu a konsensu mezi politickými aktéry (*politics*), který vede ke konkrétním věcným politikám (*policy*). Přestože analyticky lze tyto pojmy odlišit, v realitě jsou úzce provázané. VP se vždy odehrává v určitém institucionálním rámci, který určuje formální i neformální „pravidla hry“. Jde zejména o způsob nabývání a rozdělení kompetencí a odpovědností. Jednotlivé státy se například velmi liší podle toho, jak jsou voleni či vybíráni ti, kteří rozhodují – nejen učitelé a ředitelé, ale také úředníci a samotní politici. Zatímco ve většině systémů o školství rozhodují „univerzální“ polici, 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 & 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*.

⁴ 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 vymežován širěji jako všechny způsoby regulace chodu společnosti a ekonomiky (tedy včetně „nepolitických“ aktérů). Do značné míry se ovšem tyto pojmy překrývají.

Pokud se podíváme na reflexi VP v České republice, musíme bohužel konstatovat, že otázkou *polity a politics* ve vzdělávání se u nás prakticky nikdo nezabýval. A to přesto, že v těchto oblastech došlo po roce 1989 k zásadním změnám. Ze zkušenosti například víme, že zrušení školských úřadů a vytvoření krajských úřadů mělo na fungování škol přinejmenším takový vliv – ať už pozitivní, či negativní – jako hojně diskutovaná kurikulární reforma. Podobně víme, že mnoho sporů, které jsou prezentovány jako „odborné“, je odrazem hlubších konfliktů mezi aktéry, kteří mají odlišné zájmy a perspektivy. Namátkou zmiňme například spor o to, nakolik se má podporovat (či utlumovat) učňovské školství, nakolik se mají rušit speciální školy atd. Jinou důležitou otázkou je, jak reálně dochází k výběru ředitelů škol a do jaké míry je tento výběr ovlivněn místním zastupitelstvem. Ještě jiným problémem je pak odložení platnosti zákona o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech, které vede k častým a netransparentním personálním změnám na MŠMT i dalších institucích veřejné správy.

Lze samozřejmě argumentovat, že tyto aspekty jsou nad rámec pedagogiky a mají být předmětem zkoumání politologie, veřejné politiky či jiných oborů. Ať tak, či onak, neznalost či opomíjení *polity a politics* má praktické implikace, které zásadně ovlivňují to, čím se pedagogika zabývá, tedy edukačními procesy ve školách. Schází-li mnohým (např. Pelikán, 2012) konzistentní a dlouhodobá vize směřování vzdělávání v České republice, je to z velké části způsobeno právě nastavením *polity a politics*. Považujeme tedy za vhodné, aby se pedagogika zabývala i těmito aspekty. Přinejmenším pak, aby zkoumání v těchto oblastech refleктоvala, podporovala a dávala k němu podněty.

2 Vymezení pojmu vzdělávací politika

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

Diskuse o tom, co je VP odráží nejasnost pojmu *policy*⁵. 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, s. 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 ‚nepsoutanou 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, s. 6 in Kalous, 1997).
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, s. 6–7 in Kalous, 1997).
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).

⁵ 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.

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. Nudzor (2009) o *problem-solving* versus *process* konceptualizaci politiky. 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 pestrými paletami 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 neviditelnější⁶. Dále tedy vymezujeme pět základních aspektů, ve kterých se, podle našeho názoru, definice vzdělávací politiky nejvíce rozcházejí.

3 Politika jako událost versus proces

První dimenzi označujeme jako *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 událostí⁷. V běžném diskursu, například v masových médiích, převažuje první pojetí: VP je ztotožněna s přijetím zákona, strategie či nějakým konkrétním dílčím rozhodnutím. Autoři, kteří vymezují politiku jako událost či sadu událostí, samozřejmě netvrdí, že přijetím politiky (zákona, strategie atd.) vše končí. I oni mají více či méně explicitní představu o procesu tvorby politiky (*policy-making process*). Předpokládají ale,

⁶ 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.

⁷ Někdy se také ve stejném smyslu klade proti sobě chápání politiky jako „produktu“ a jako „procesu“ (Vidovich, 2001).

že tvorbu politiky (například přijetí národního kurikula) lze zřetelně odlišit od její *implementace* a že tvorba politika vždy *předchází* její realizaci. Jinak řečeno, předpokládají, že proces tvorby politiky je rozdělen do jistých fází. Na počátku jsou státní instituce, které mají výlučné postavení ve formulaci problémů, cílů a zejména pak přijetí rozhodnutí o tom, co se má a nemá dělat. Tato rozhodnutí jsou pak ostatními aktéry, zejména pak konkrétními školami, realizována. Toto pojetí, někdy označované jako *state-centred*, vedlo k orientaci výzkumů na makro úroveň, tedy zejména na to, co národní vlády (zejména pak ministerstva školství) dělají či zamýšlejí dělat.

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

Postmoderní kritika ukázala, že politiku nelze chápat jako lineární proces. Zaměříme-li se výhradně na přijetí politiky na úrovni státu a předpokládáme-li, že politika je realizována tak, jak byla zamýšlena, dostaneme jistě velmi zkreslený obrázek reality. Analýza VP by tak měla zahrnovat makro i mikro úroveň a jejich vzájemné vztahy a propojení, které zdaleka není jen „seshora dolů“. Postmoderní *ztotožnění policy* s celým procesem tvorby a implementace politiky je ovšem problematické. Pokud je politikou nejen to, co vláda chtěla činit a činila, ale také to, co bylo příčinou a důsledkem tohoto jednání, stávají se hranice pojmu politika tak široké, že prakticky ztrácí smysl: výsledkem *policy* je *policy*. Řešením je ponechat rozlišení mezi *policy* a *policy making*, kdy pod pojmem *policy* se rozumí jednání ústředních státních institucí a pod pojmem *policy making* (tvorba politiky) proces, který vysvětluje příčiny a důsledky tohoto jednání⁸. Jiným řešením je odlišení různých typů *policy* (viz dále).

⁸ Je zajímavé, že literatura o VP jen velmi málo reflektuje poznatky rozvíjené v rámci oboru veřejná politika. Současné teorie již zdaleka nepředpokládají lineární proces tvorby politiky (od přijetí politiky k její implementaci), ale nabízejí pestrou škálu možných vysvětlení toho, jak politika vzniká a je (ne)uplatňována (pro nejaktuálnější přehled viz Nowlin, 2011). Diskuse těchto teorií by mohla výrazně VP obohatit a pomohla by překonat poněkud neproduktivní spor, zda je *policy* spíše artefakt, nebo proces.

4 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 ně 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 & 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.

5 *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. Jak známo, 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.

Realita dává za pravdu spíše konfliktualistům. To, že aktéři – včetně státu – zpravidla nejsou vnitřně jednotní, ale skládají se ze skupin a jednotlivců s různými názory, je v demokracii naprosto normální. To samozřejmě neznamená, že by se daný subjekt (např. ministerstvo) neměl snažit *navenek* formulovat a realizovat koherentní politiku, ať už založenou na nějakém kompromisu, hlasování či autoritativním rozhodnutí těch, kteří za politiku ponесou odpovědnost. Je legitimní požadovat, aby daná instituce (zvláště pokud jde o ministerstvo) prezentovala a snažila se realizovat konzistentní politiku. Je též legitimní požadovat, aby se lídři těchto institucí snažili o dosahování konsensu v těchto institucích a o sdílení společných hodnot a vizí. Není ovšem správné předpokládat, že konsensus a homogenita mezi aktéry a uvnitř aktérů je „přirozený stav“ a vše ostatní je anomálie. Naopak. Jestliže realita tomuto ideálu neodpovídá, je potřeba upravit teorie, nikoli vinit realitu...

Dosahování společného konsensu ohledně Politiky není jednou provždy dosažitelný stav, ale nikdy nekončící *proces*. „Rozkolísání“ společného stanoviska v určitých obdobích je normální. V demokracii dochází k pravidelným personálním změnám lídrů, což sebou přináší též změny pohledů na danou věc. Žádný politik, ani vrcholný úředník, nepřichází na „zelenou louku“, kde by mohl začít vytvářet vzdělávací politiku „od nuly“. Naopak. Musí se vypořádat s tím, co zdědil po svých předchůdcích. Místo „proaktivní“ politiky často musí realizovat „reaktivní“ politiku, tj. reagovat na to, co sám nezpůsobil, ani nechtěl realizovat⁹. Mohou existovat projekty či předchozí politiky, které je jen velmi obtížné zastavit či zrušit, nebo jen za cenu velkých finančních ztrát či nároků na lidské zdroje. Reálné mantinely pro tvorbu politiky jsou zpravidla užší, než si mnoho lidí myslí. Často není reálně možné nějaké nastavení politiky okamžitě zastavit a změnit. Otázka pak také je: čím je vlastně tato politika? Současné politické reprezentace, nebo ještě té předchozí?

⁹ Úplně názorným příkladem tohoto jevu je odchod ministra Josefa Dobeše. Ten po svém dvouletém působení zanechal svému nástupci celou řadu „rozjetých“, ale nedokončených a často velmi problematických projektů (např. státní maturity, celoplošné testování, administrace evropských programů...). K tomu pak další „trvalky“ ještě z předchozího období, jako je reforma terciárního vzdělávání.

6 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 „osvěcenský 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):

Pokud tvrdíme, že jednání vlády musí mít nějaké cíle, abychom jej mohli nazvat „politikou“, vzniká problém, že si nikdy nemůžeme být jisti, zdali nějaké konkrétní jednání vlády cíl má, či nemá, a pokud ano, jaký. Někteří lidé předpokládají, že pokud se vlády rozhodnou něco učinit, musí zde být cíl nebo záměr, nicméně vše, co můžeme skutečně pozorovat, je to, co se vlády rozhodnou učinit nebo neučinit. Realistické pojetí veřejné politiky tak musí zahrnout veškeré jednání vlády, a nikoli to, co vlády nebo úředníci říkají o tom, že hodlají dělat. Můžeme si přát, aby vlády jednaly cíleně a s určitým záměrem, ale víme, že až příliš často tomu tak není. (s. 9)

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 jednají s určitým záměrem. Odkrývání těchto záměrů může velmi napomoci v pochopení toho, jak politiky vznikají a jak jsou realizovány. Hledat nějaký dlouhodobě konzistentní záměr jakékoli velké instituce (například ministerstva) může být jen cvičením v rozvoji tvořivosti. Ale odkrývání záměrů jednotlivců a skupin může velmi přispět k porozumění tomu, proč (ne)jsou přijímána určitá opatření a jaké jsou důsledky těchto opatření.

7 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, v jakém to bylo zamýšleno).

Tento rozpor je řešen v hojně citované konceptualizaci 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 omezena 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 strukturál-

ními 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 dekódování“ těchto autonomních aktérů ovlivňují.

8 Závěry a implikace

Výše provedený rozbor vede ke třem okruhům implikací. První se týká samotného použití pojmu vzdělávací politika. Mnozí z nás – autora tohoto textu nevyjímaje – používáme toto spojení často bez hlubší reflexe. Chtěli bychom tímto podpořit kritické používání tohoto pojmu. Občas se setkáváme s tvrzeními, která vkládají VP svébytnost (např. „toto by šlo využít vzdělávací politikou“). Neexistuje ovšem nějaká *obecná* VP. Vždy je o politiku *někoho*. Vždy by tedy mělo být řečeno: Čí politiku máme na mysli? Na jaké úrovni? Máme na mysli jen dokumenty, anebo i další jednání? S vymezením by pak měla být spojena i reflexe limitů daného vymezení (tj. zejména předpoklady, ze kterých vychází).

Tradiční pojetí VP je zpravidla, nikoli však výhradně, založeno na užším pojetí politiky. To stojí na některých předpokladech (např. jednotnosti aktérů, jasné hranice mezi formulací a implementací politiky atd.), které jsou „postmodernisty“ kritizovány jako nerealistické a redukcionistické. Postmodernisté tedy oprávněně usilují o rozšíření vymezení VP. Tím ovšem vytvářejí další problémy, zejména pak pro empirický výzkum, neboť užívané pojmy se stávají příliš vágními.

Řešením je přijmout širší definici VP, pokud jde o vymezení celé oblasti výzkumného zájmu, ale v konkrétním výzkumu či teoretickém tvrzení vždy

specifikovat, jaký aspekt VP máme na mysli. Podle širší definice VP můžeme říci, že studium VP by mělo zahrnovat jakékoli záměrné i nezáměrné jednání všech aktérů (organizací i jednotlivců), kteří ovlivňují chod vzdělávacích institucí, ať už přímo, nebo nepřímo. Toto jednání se týká formulace problémů, stanovení cílů, výběru nástrojů i jejich implementace. Obsahuje jak konkrétní rozhodnutí, dokumenty atd., tak proces, kterým se k těmto rozhodnutím a dokumentům došlo, a proces jejich (ne)realizace. Obsahem studia VP je i rozbor rámce, který stanovuje pravidla hry pro tvorbu politiky (tedy *polity*), i procesy střetu různých zájmů a perspektiv aktérů (tedy *politics*). Toto široké vymezení reflektuje omezenost předpokladů v užších definicích VP, zejména pak předpoklad státu jako monolitu, předpoklad lineární implementace politických rozhodnutí, záměrnosti politiky, předpoklad přímého působení atd.

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

Pro empirické zkoumání ovšem potřebujeme mnohem přesnější a detailnější vymezení pojmů. Jedině zpřesněním pojmů budeme schopni rozšířit výzkumný záběr a věnovat se takovým klíčovým tématům, jako je vztah makro a mikro úrovně, mechanismy, jakými Politiky ovlivňují vzdělávací procesy ve školách atd. Přestože při budování celkové teorie VP je potřeba vycházet z širšího pojetí, v konkrétním empirickém výzkumu je zpravidla účelné, zaměřit se jen na část VP a jít v analýze do větší hloubky. Například přestože víme, že VP nekončí přijetím nějaké politiky, ale že je zcela zásadní, jak je interpretována a realizována ve školách a třídách, může být účelné – a někdy jedině možné – zúžit vymezení politiky „jen“ na proces přijímání určitého dokumentu (například zákona). To, co potřebujeme, je tedy zdánlivě protichůdné: pro překonání nerealistických předpokladů je třeba podstatně rozšířit vymezení VP jako *oblasti* studia, pro jednotlivé výzkumy je třeba vymezení VP vždy zpřesnit a zúžit.

Třetí okruh se týká implikací pro pedagogickou praxi. Pokud přijmeme definici politiky jako složitého a nikdy neukončeného procesu vyvažování odlišných

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

Přesvědčení, že politika spočívá v nějakém jednorázovém opatření (např. schválení zákona, změny organizačního uspořádání atd.), může mimo jiné vést také k „politické hyperaktivitě“, tj. neustálému zavádění nových a nových změn (Dunleavy & O'Leary, 1987). Hyperaktivita je zčásti taktickou reakcí vlády na požadavky veřejnosti „něco dělat“ a řešit problémy (Ball, 2008, s. 2). Zčásti jde ovšem o přesvědčení, že je možné nějakým *jednorázovým* aktem zlepšit to, co se děje ve školách. Ačkoli současná odborná literatura o vzdělávacích reformách jednoznačně ukazuje, že žádný „svatý grál“, který by vedl ke zlepšení vzdělávání ve školách, neexistuje (např. Levin, 2008), nepřestává nás udivovat, kolik takových hledačů svatého grálu existuje. Projevuje se to v narychlo přijatých změnách bez toho, že by byly vytvořeny podmínky, ve kterých nová opatření mohou účinně fungovat. Jedním z možných důvodů je i všeobecné přesvědčení veřejnosti, že politika = přijetí nějakého nového opatření (nejlépe pak ve formě nějaké *Politiky* například v podobě zákona). „Drobné činy“ a vytváření infrastruktury, jako například vytváření podpůrných nástrojů (například v podobě poradenských center, portálů atd.), často není vnímáno jako politika *per se*, ale jako *implementace* politiky.

Jedním z hlavních úkolů praktiků tak je přesvědčit politiky i úředníky, že budování vzdělávací infrastruktury a vytváření kapacit (*capacity building*) je klíčovou součástí vzdělávací politiky. Je potřeba také předložit toto téma v takové podobě, aby se mohlo stát součástí politické agendy, tj. musí být dostatečně konkrétní a apelativní. Řečeno konkrétněji, od praktiků by například měly přicházet sevřené a dobře vyargumentované návrhy na to, jak

konkrétně by měla vypadat metodická podpora školám a učitelům, jaké typy projektů jsou nejprospěšnější pro zvýšení kvality výuky atd.

Existuje rozšířená představa, že politika do vzdělání nepatří. Často se setkáváme s tvrzeními, že „školství se příliš politizuje“. Politici a úředníci jsou často – implicitně i explicitně – vnímáni jako škůdci, kteří kazí skvělé úmysly a záměry praktiků (učitelů a ředitelů) a odborníků. Jinak řečeno, politika je vnímána jako nutné zlo. Již Marii Terezii je ovšem přisuzován výrok, že „školství je a zůstane politikum“. Praxi nejde od politiky zcela oddělit a nebylo by to ani užitečné: „Nemusíme mít politiku (*politics*) rádi a přijímat mnohé slabé stránky, které přináší, musíme ale připustit, že veřejné vzdělávání je součástí politického světa. Schopnost vypořádat se s politickými faktory je jedna z hlavních odpovědností vzdělávacích lídrů“ (Levin, 2008, s. 6–7). Ještě jinak řečeno, pokoušíme-li se politiku „vytěsnit“, vrátí se nám „zadními vrátky“ s dvojnásobnou silou, například v podobě radikální změny systému s každou novou politickou reprezentací.

Lze bezpochyby ukázat mnoho příkladů selhání politiků i politických stran na všech úrovních. Nekompetentní politici, kteří z pozice moci a na základě stranické ideologie zasahují do práce ředitelů a učitelů, jsou jistě velmi frustrující a demotivující. Pohled na politiku jako na „zlo“, které je nutno držet daleko od světa praxe, ovšem není na místě. Naopak – je potřeba daleko většího propojení světa politiky, správy a praxe. Nikoli ve smyslu politizace (tj. obsazování postů ve veřejné správě na základě stranické příslušnosti), ale ve smyslu provázání těchto často oddělených světů. Ať se nám to líbí, či nikoli, úspěšné vzdělávací reformy jsou vždy spojeny s politickými a správními lídry, kteří jediní mohou ovlivnit vzdělávání systémově.

Každý, kdo se účastní různých konferencí na téma vzdělávání v České republice, si nemůže nevšimnout faktu, že jen velmi zřídka dojde k setkávání různých aktérů v rámci jedné akce, tj. politiků, úředníků, učitelů, ředitelů, odborníků, inspektorů atd. Často pak jde o „přesvědčování přesvědčených“, tj. sdílení velmi podobných názorů a zkušeností. Jde vlastně o permanentní *paralelní* diskusi na oddělených fórech¹⁰. Co lze udělat pro to, aby k tomu nedocházelo a tyto různé světy se více propojily?

¹⁰ Je známou skutečností, že politici a úředníci se často odmítají takových setkání, pořádaných vzdělávacími asociacemi, účastnit. Aniž bychom chtěli tyto postoje jakkoli obhajovat, je otázkou k zamyšlení, zdali jsou tato fóra organizována tak, aby byla přínosná i pro tyto skupiny a aby si v nich nemusely připadat jako apriorní „škůdci“, ale jako partneři.

Větší propojení vyžaduje mimo jiné i zpřesnění a nastolení jasných pravidel hry, tj. *polity*, resp. *governance* (vládnutí). *Governance* je více než „řízení školství“. Jde o jasné vyjasnění kompetencí, odpovědností, formy výměny informací atd. a nastavení takových pravidel, která jsou nejpříznivější pro pedagogickou praxi. Součástí *governance* je mimo jiné i systém a způsob obsazování jednotlivých pozic v systému. V systému vzdělávání v České republice například chybí pozice tzv. *superintendants*, která je typická pro některé anglosaské země. Jde vlastně o mezičlánek mezi politickým a administrativním vedením distriktu na straně jedné a řediteli jednotlivých škol na straně druhé. Většinou jde o bývalé ředitele a učitele. Jejich náplň práce je nejen administrativní (správní) a kontrolní, ale také podpůrná a „vůdcovská“ ve vztahu ke školám v daném školském distriktu. *Superintendants* jsou klíčovým aktérem, zprostředkovávajícím svět politiky a svět praxe. Mají pochopení pro každodenní pedagogické aspekty jednotlivých škol (často z dlouhodobé vlastní zkušenosti), jsou ovšem také schopni vidět vzdělávání v širším kontextu, ale mají pochopení pro systémové aspekty vzdělávání (které jsou vždy nevyhnutelně spojené s politikou).

Mnohé z toho, co se běžně v České republice považuje za patologické, například konfliktní vidění různých vzdělávacích cílů uvnitř státních institucí, je do značné míry normálním projevem otevřené demokratické společnosti. U nás stále převažuje názor, že existuje „jedno správné pojetí“ vzdělávací politiky, které je potřeba objevit a pak prosadit. Střet různých perspektiv a konflikty z toho pramenící jsou ovšem normální. Politiku není vhodné chápat jako nehybný stav, kdy se všichni jednou pro vždy dohodnou na tom, jak má Politika vypadat. Realističtější je chápat ji jako proces neustálého hledání a dosahování vzájemného porozumění a co největšího konsensu a sdílení společných hodnot a vizí. K tomu je potřeba zvyšování informovanosti všech aktérů, jejich schopnosti vzájemně komunikovat i vytváření vhodných prostředí pro sdílení odlišných perspektiv.

Literatura

- Ball, S. J. (1993). What is policy? Texts, trajectories and toolboxes. *The Australian Journal of Education Studies*, 13(2), 10–17.
- Ball, S. J. (1994). *Education reform: A critical and post-structural approach*. Buckingham: Open University Press.
- Ball, S. J. (2006). *Education policy and social class: The selected works of Stephen Ball*. New York: Routledge.

- Ball, S. J. (2008). *The education debate: Policy and politics in the twenty-first century*. Bristol: Policy Press.
- Bell, L., & Stevenson, H. (2006). *Education policy: Process, themes and impact*. New York: Routledge.
- Cibulka, J. G. (1994). Policy analysis and the study of the politics of education. *Journal of Education Policy*, 9(5), 105–125.
- Cohen, D. K., & Moffitt, S. L. (2011). The influence of practice on policy. In D. E. Mitchell, R. L. Crowson, & D. Shipps (Eds.), *Shaping education policy. Power and process* (s. 63–80). New York: Taylor & Francis.
- Dale, R. (1989). *The state and education policy*. Milton Keynes: 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*. Upper Saddle River: Prentice Hall.
- Fiala, P., & Schubert, K. (2000). *Moderní analýza politiky. Uvedení do teorií a metod policy analysis*. Brno: Barrister & Principal.
- Fowler, F. C. (2004). *Policy studies for educational leaders: An introduction*. Upper Saddle River: Pearson Prentice Hall.
- Gallagher, K. S. (1992). *Shaping school policy: Guide to choices, politics, and community relations*. Newbury Park: Corwin Press Inc.
- Harman, G. (1984). Conceptual and theoretical issues. In J. R. Hough (Ed.), *Educational policy: An international survey* (s. 13–29). 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.
- Kalous, J. (1997). *Teorie vzdělávací politiky*. Praha: ÚIV.
- 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), 85–96.
- 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.
- Rozvoj vzdělávací politiky*. (1994). Praha: Akademie J.A. Komenského.
- 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*. Příspěvek prezentovaný na konferenci 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.

Autor

doc. PhDr. Arnošt Veselý, Ph.D., Univerzita Karlova v Praze, Fakulta sociálních věd, Institut sociologických studií, U Kříže 8, 158 00 Praha 5 – Jinonice, e-mail: veselya@fsv.cuni.cz

Education policy: Different definitions, assumptions and implications

Abstract: The aim of this theoretical study is to delimit different approaches to educational policy, analyze assumptions on which they are based and show implications of these approaches. The article starts with distinguishing among educational polity, politics and policy. Then different definitions of educational policy are discussed. The core of the article consists of discussion of five key questions which form basis for different approaches. The article concludes with implications for research and practice. Five dimensions of the term are distinguished: event versus process, explicit artifacts versus policy detection, policy actors involved, big policies versus small policies, intentions versus any actions, structure versus agency. Assumptions behind each of these aspects are discussed. It is argued that the broadening of the scope of educational policy studies is desirable as it will help overcome some unrealistic and too narrow assumptions. On the other hand, in empirical research this inclusion of new topics and aspects must be accompanied by clear specifications of the terms, including the term educational policy itself.

Keywords: education policy, education politics, education policy actors