

Národní rada pro vzdělávání 1994–2014: Geneze záměru a příčiny jeho neuskutečnění¹

Arnošt Veselý

Univerzita Karlova v Praze, Fakulta sociálních věd

Abstrakt: Tato stať se zabývá historií vzniku Národní rady pro vzdělávání, a to od prvotní myšlenky až po současnost. Sleduje přitom dva cíle. Prvním cílem je co neobjektivněji a nejpřesněji zrekonstruovat složitý vývoj vzniku Rady. Druhým cílem je pak pokusit se vysvětlit, proč Rada nebyla ani po dvaceti letech stále zřízena. Na základě teorie a exploračního sběru dat byly stanoveny čtyři základní hypotézy (složitosti a zrání, blokujícího aktéra, chybějícího nositele a politických praktik), které slouží jako rámec pro vyhledávání tzv. diagnostické evidence. Studie je založena na metodologii *process tracing*. Využívá dobových dokumentů (stenozáznamy, tiskové zprávy, zápisy z porad atd.), článků v oborových časopisech (zejména z Učitelských listů a Učitelských novin) a dobových novinových článků archivovaných v databázi Newton Media. Jako doplňující zdroj informací pak byly využity vzpomínky přímých účastníků. Nejvíce empirických dokladů nacházíme pro platnost hypotézy politických praktik a chybějícího nositele. Naopak nejméně pro hypotézu blokujícího aktéra.

Klíčová slova: Národní rada pro vzdělávání, Česká republika, vzdělávací politika, process tracing

National Education Council 1994–2014: The Genesis of the Idea and the Reasons of its Non-Realization

Abstract: The article deals with history of National Education Council from the very beginning of the idea to present. It has two main goals. First, it strives to objectively and accurately reconstruct the intricate process of the Council development. Second, it aims at explaining why the Council has not been established even after twenty years. Based on theories and exploratory information search, four basic hypotheses were formulated: intricacy and maturity, veto player, missing actor and policy work practices. These hypotheses have been used for searching for so called diagnostic evidence. The article is based upon methodology of process tracing. It uses period documents (transcripts, press releases, minutes etc.), periodical articles (especially from *Učitelské listy* and *Učitelské noviny*) and period newspapers articles stored in Newton Media database. The memories and feedback of direct participants of the process have also been used as a supplementary source of information. The strongest diagnostic evidence has been found in favour of policy work practices and missing actor hypotheses. On the other hand, there is rather little evidence supporting veto player hypothesis.

Keywords: National Education Council, Czech Republic, education policy, process tracing

DOI: 10.14712/23363177.2015.70

¹ Tato studie byla zpracována v rámci programu P17 „Vědy o společnosti, politice a médiích ve výzvách doby“ řešeného na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze.

12 Návrh ministra Chládky jmenovat Václava Klause do čela připravované Národní rady pro vzdělávání vyvolal okamžitě silnou vlnu reakcí, převážně výrazně negativních.² Ihned se začaly vést diskuse o tom, kdo do Rady patří a nepatří, a to na úkor debaty o tom, zda taková Rada má vůbec nějaký smysl, a pokud ano, tak jaký. Jako by se také zcela zapomělo na to, že pokusy ustanovit takovou Radu jsou již dvacet let staré. Vzdělávací politika v České republice je často kritizována za to, že probíhá bez dobré znalosti vývoje v jiných zemích. Proces (ne)vzniku Rady je přitom ukázkovým příkladem toho, že nejsme s to se poučit ani z vlastní minulosti. Přitom důkladnou analýzou vývoje naší vzdělávací politiky bychom se mohli v mnohém přiučit a omezit opakování stejných chyb. S výjimkou pár nadšenců se o reflexi vývoje po roce 1989 nezajímáme. Výzkumníci se zabývají takřka výhradně současností, případně budoucností.³ Na důkladnou reflexi posledního čtvrtstoletí stále čekáme.

V této studii se snažím alespoň trochu přispět k systematické reflexi vývoje vzdělávací politiky v České republice. Rozebírám vývoj vzniku Rady a analyzuji příčiny toho, proč se tuto Radu nepodařilo ustavit ani za dlouhých 20 let. První cílem této stati je co nejpřesněji a nejobektivněji popsat vývoj Rady od prvotní myšlenky až do současnosti. Protože informace k tomuto tématu jsou velmi roztržštěné a často obtížně dostupné, věřím, že již samotné dohledání a seřídění fragmentovaných informací – často velmi obtížně dostupných – má velkou vypovídající schopnost samo o sobě. Druhý cíl je pak pokusit se vysvětlit, proč k realizaci záměru na ustavení Rady nedošlo, a empiricky prověřit hypotézy příčin této nerealizace.

Studie je strukturována následujícím způsobem. Nejdříve jsou představeny výzkumné otázky a podrobně popsán použitý metodologický přístup. Dále jsou formulovány hlavní hypotézy a teoretické souvislosti, které slouží jako vodítko pro sběr a třídění empirické evidence. V třetí části se věnuji samotnému vývoji ustavení Rady. Konečně v závěrečné části interpretuji vývoj Rady z hlediska nastolených hypotéz a teorií a ukazuji, které hypotézy mají největší empirickou podporu.

1 Výzkumné otázky a metodologie

Klíčové otázky, které si kladu, jsou: 1) Jak probíhal proces vzniku Rady od počáteční myšlenky do současnosti? 2) Jaké jsou hlavní příčiny toho, že ačkoli se o Radě diskutuje již 20 let, doposud se jí nepodařilo ustavit? Hlavním metodologickým přístupem k zodpovězení těchto otázek je tzv. *process tracing* (dále jen „PT“).⁴ PT je relativně novým, ale stále častěji využívaným postupem (Beach & Pedersen, 2013;

² Dále v textu používáme jen „Rada“, kromě případů, kdy se zabýváme diskusí o samotném názvu této Rady.

³ Existuje několik čestných výjimek, například publikace Jana Tupého (2014) či edice „Dokumenty“ spravovaná Janou Hrubou na stránkách Učitelstevských listů.

⁴ Ačkoli PT je nyní poměrně často využívaným přístupem, a to stále častěji i v kontextu ČR, žádný jeho ustálený překlad doposud neexistuje. Zjednodušeně bychom PT mohli přeložit jako „analýzu procesu“, případně „analýzu stop“. Přesnější, ale poněkud neobratný překlad by byl „podrobné sledování historického případu“, či ještě lépe „podrobné sledování stop v rámci jednoho historického případu“.

Kay & Baker, 2015). Jde o kvalitativní metodologii, která spočívá v systematickém a podrobném prozkoumání jednoho nebo více historických případů, v jehož rámci je „řetězec příčin a následků, který propojuje nezávislou proměnnou a výsledek, rozkrytý a rozdělený na menší kroky; výzkumník pak hledá pozorovatelné důkazy každého kroku“ (Van Evera, 1997, s. 64). PT je používán v celé řadě společenskovedních oborů, přičemž asi nejvíce je v poslední době aplikován v politologii. PT může být použit k různým výzkumným cílům, a to jak deskriptivním, tak explanačním. Velmi často je spojován s hledáním hlubších *mechanismů*, které vedly k tomu, že určitý jev (či událost) nastal, či nenastal.

Předností PT je, že může být použit pro zodpovězení složitějších a obecnějších výzkumných otázek, než je tomu v případě kvantitativního výzkumu. Statistická analýza totiž sice umožňuje rigorózní testování konkrétních hypotéz, tyto hypotézy jsou však z hlediska teorií často poměrně úzce pojaté, protože teoretické konstrukty je v kvantitativním výzkumu třeba operacionalizovat do podoby jednoznačně měřitelných proměnných. Další výhodou PT je, že je možné jej využít i v případě chybějících, fragmentovaných a nesouměřitelných dat (Checkel, 2006) a také v případě zkoumání komplexních sociálních jevů se vzájemně složitě propletenými procesy (Kay & Baker, 2015).

PT lze uplatnit v rámci různých výzkumných uspořádání, respektive v rámci různých typů případových studií. V této stati aplikujeme PT na jeden případ. Jde tedy o tzv. *within-case analysis*, tj. do hloubky provedenou analýzu jednoho případu (v našem případě procesu vzniku Rady), jako entity samy o sobě (Paterson, 2010). Pochopitelně, že hlavním problémem tohoto výzkumného uspořádání je, že jakékoli zjištění (například ohledně odhalených mechanismů, propojujících příčinu a následek) *může* být omezeno pouze na tento případ. Zjistíme-li například, že jednou z hlavních příčin toho, proč Rada doposud nevznikla, byl odpor některého z aktérů, neznamená to, že tento odpor je *obecně* platný.

PT lze přirovnat k detektivní práci. Úkolem výzkumníka je podrobně analyzovat vývoj jednoho případu a snažit se zrekonstruovat, *jak a proč* se věci skutečně udály. Podobně jako v detektivní práci, i v PT jsou zpravidla informace omezené. Výzkumník má k dispozici jen různé stopy či indicie, které se snaží časově a kauzálně uspořádat. Základem jeho práce je detailní sběr informací o daném případě, tzv. diagnostické evidence, která je vybírána a analyzována z hlediska výzkumných otázek a hypotéz stanovených výzkumníkem (Collier, 2011). Některé informace se mohou ukázat jako nevýznamné. Naopak jiné informace mohou nabýt podoby jednoznačného důkazu toho, že věci se odehrály přesně tak, jak tvrdí výzkumník, tedy, že platí jím formulovaná hypotéza. Může se ale stát i opak, totiž, že výzkumník nalezne informaci, která vyvrátí, že se události mohly odehrát právě tímto způsobem. Většina informací ovšem nemá podobu jednoznačných důkazů, které by určitou hypotézu buď potvrdily, nebo vyvrátily. Zpravidla se setkáváme s informacemi, které nějakou hypotézu *spíše* potvrzují, nebo ji *spíše* vyvracejí.⁵

⁵ V terminologii PT se hovoří o čtyřech druzích testů, podle toho jakou inferenci ohledně platnosti jednotlivých testů umožňují. Tyto testy jsou pojmenovány, poněkud obrazně, jako *straw-in-the*

PT spočívá na důkladném sběru dat. Za data lze v tomto ohledu považovat téměř cokoli: dokumenty všeho druhu, rozhovory s přímými aktéry, ale například i kvantitativní data, jako jsou výzkumy veřejného mínění. Při této práci jsem se opíral zejména o různé dokumenty. Šlo zejména o články a názory ze dvou hlavních oborových časopisů: Učitelských listů a Učitelských novin. Dále jsem čerpal z článků v denním tisku (databáze Newton Media SEARCH, největší databáze mediálních zpráv v České republice). Využil jsem také dokumenty ze Společné česko-slovenské digitální parlamentní knihovny (zde zejména zápisy z jednání výborů, sněmovní tisky a stenozáznamy z jednání). Dalšími dokumenty byly například materiály z jednání porady vedení MŠMT, pozvánky MŠMT na tiskové konference, zápisy z kulatých stolů či volební programy politických stran. Po sepsání první pracovní verze studie jsem se obrátil na pamětníky vzniku Rady s žádostí o zpětnou vazbu a korekci případných věcných nepřesností a doplnění (viz poděkování na konci článku). Kromě této zpětné vazby mi poskytli i celou řadu dalších unikátních záznamů (například vlastní zápisky z kulatých stolů). Citace z jednotlivých dokumentů jsou uvedeny samostatně a v tomto textu na ně vždy jen odkazují.

2 Teoretické ukotvení a hypotézy

Jakým způsobem je možno vysvětlit fakt, že o vytvoření Rady se usiluje již dvacet let, a přesto k jejímu ustavení nikdy nedošlo? Při sběru dat a jejich skládání dohromady mi postupně začaly krystalizovat čtyři hlavní „okruhy podezřelých“, tj. čtyři hlavní hypotézy, které zároveň mají i hlubší teoretickou oporu, a to zejména v různých teoriích tvorby politiky. Tyto hypotézy přitom nejsou disjunktní, tj. potvrzení jedné hypotézy *nevylučuje* hypotézu jinou, ale pouze poněkud snižuje pravděpodobnost její platnosti.

Prvním možným vysvětlením je, že vytvoření Rady je složitou věcí, která vyžaduje velké množství času a také jistou zralost všech zúčastněných aktérů, která se nedala předpokládat tak brzy po znovuzavedení demokracie. Pokud by platila tato *hypotéza složitosti a zrání*, pak bychom měli v průběhu PT nalézt znaky toho, že postupně dochází ke sladování představ aktérů o roli a podobě Rady, postupně se sladuje jejich jazyk a kumulativně se vytváří společný korpus zkušeností. Zkrátka a dobře, podle této hypotézy myšlenka Rady „předběhla“ svoji dobu, tj. kontext pro její realizaci či sama tato myšlenka musely teprve dozrát.⁶

Druhým možným vysvětlením je, že myšlenka na zřízení Rady nebyla některým z klíčových aktérů akceptována a byla po celou dobu vetována (ať už otevřeně a přímo, nebo prostřednictvím obstrukcí). Tato hypotéza, označme ji jako *hypotézu blokujícího aktéra*, vychází zejména z teorie „aktérů s právem veta“ (Tsebelis, 2002). To jsou takoví aktéři, kteří mají možnost, vzhledem ke svému postavení,

wind, *doubly-decisive*, *hoop test* a *smoking-gun test* (Van Evera, 1997, s. 31; Collier, 2012, s. 825).

⁶ V angličtině by byla tato hypotéza vyjádřena úslovím „*The idea whose time has come*“ (Cairney 2011).

blokovat jakýkoli návrh na změnu *status quo*. V našem případě může jít zejména o MŠMT, případně další silné aktéry, jako jsou zaměstnavatelské svazy nebo profesní organizace pracovníků ve školství.

Také třetí možné vysvětlení se týká aktérů. Nepředpokládá ovšem, že nějaký aktér se snaží vytvoření Rady blokovat, ale naopak, že žádný aktér nemá dostatečnou motivaci, chuť či schopnost Radu prosadit. Může jít o téma, které je sice přijatelné, tj. nikomu by vznik nevadil, zároveň ale nikdo od vzniku Rady příliš mnoho nečeká, a není tedy ochoten investovat do jejího vzniku dostatek času. Alternativně může jít o situaci, kdy daný aktér, který by měl na vzniku Rady zájem, nemá dostatek schopností tuto myšlenku skutečně prosadit. Všechny tyto možnosti souhrnně označíme jako *hypotézu chybějícího nositele*.

Konečně čtvrtým možným vysvětlením je samotný způsob tvorby politiky, tj. jaké praktiky a způsoby uplatňují jednotliví klíčoví aktéři. Tato hypotéza, nazvěme ji *hypotézou politických praktik*, spočívá ve tvrzení, že to, zda a jak je určitý návrh politik skutečně realizován, záleží do značné míry na tom, jakým způsobem dělají klíčoví aktéři svoji práci, tj. na tom, jak skutečně probíhá tzv. *policy work* (Colebatch, 2006; Colebatch & Gill, 2006). Jde například o to, jak klíčoví aktéři pracují s informacemi, jak vyjednávají a komunikují s ostatními aktéry, jak a na základě čeho se rozhodují atd. Existuje velké množství představitelných praktik (případně ne-praktik), které mohou ve svých důsledcích vést k tomu, že navržená politika není dotažena do realizační fáze.

Lze si samozřejmě představit i další možné hypotézy, například „institucionální hypotézu“, která by předpokládala, že v daném politickém uspořádání není možné realizovat *jakoukoli* změnu vzdělávací politiky, nebo jen velmi obtížně. Tuto hypotézu je ovšem možné, alespoň v takto formulované podobě, vyloučit, neboť v oblasti vzdělávací politiky došlo k celé řadě zcela zásadních změn, které vysoce přesahují potenciální efekt zřízení Rady. Ačkoli jsme se tedy v průběhu sběru a třídění informací soustředili na výše uvedené čtyři hypotézy, byli jsme otevření i formulaci nových hypotéz.

3 Analýza vývoje Rady

3.1 Zárodky Rady: Zpráva OECD

Myšlenka zřízení Rady pro vzdělávání má překvapivě dlouhou historii. Je vhodné připomenout, že odborné poradní orgány vznikaly hned po listopadu 1989, a to nejprve v podobě Školské komise Občanského fóra. Za ministra Vopěnky pak existovaly dokonce dvě rady: Vědecká rada MŠMT a kolegium ministra školství, složené ze zástupců zájmových organizací. Tyto rady byly zrušeny ministrem Piňhou a místo nich vznikla parlamentní komise.⁷

⁷ Dle ústního sdělení Jaroslava Kalouse.

Pokud je nám známo, vůbec poprvé je myšlenka Rady zdokumentována v publikaci Kalouse a kol. (1994). Zde se zmiňuje, že MŠMT by mělo vytvořit poradní orgány a instituce pro dosahování společenského konsensu a kompromisu (viz dokument D1 v oddílu Dokumenty tohoto čísla). Myšlenka na zřízení Rady do politického diskurzu výrazněji pronikla ale až díky velmi vlivné zprávě examinatorů OECD z roku 1996 (D2). Ačkoli v tomto dokumentu nenajdeme žádné další zdůvodnění či rozepsání toho, jak by Rada měla vypadat, z kontextu celé publikace je patrné, že se od ní očekávalo hlavně zajištění větší stability vzdělávací politiky a sladování různých zájmů různorodých aktérů v oblasti vzdělávání. Funkce takového orgánu tedy měla být především stabilizační a koordinační. Je zajímavé, že v dobovém tisku žádnou zmínku o Radě nenajdeme. Objevíme ji ale ve volebním programu ODA (D3).

3.2 První záměry na ustavení Rady (Ivan Pilip)

Po volbách v roce 1996 se stal ministrem školství opět Ivan Pilip. Ten hned v několika rozhovorech v tisku oznámil záměr ustavit Radu (D4). Radu si představoval jako instituci, ve které se odborníci z vysokých škol, výzkumných ústavů i praxe zabývají především obsahem učiva – kurikulem. Ačkoli Rada měla mít obecnější název „Národní rada pro vzdělávání“, de facto byla myšlena „Kurikulární rada“. Šlo o reakci na tehdy palčivě vnímané diskuse o tom, co se má ve školách učit a co nikoli. O tom, že Rada byla chápána primárně jako kurikulární, svědčí i další dobové dokumenty, například Návrh Unie zaměstnavatelských svazů ČR (D5).

Oznámení záměru na zřízení Rady vedlo k narychlo svolanému Kulatému stolu Ústavu rozvoje školství. Šlo o první velkou veřejnou diskusi na dané téma, která mimo jiné poodkryla tehdejší záměry na MŠMT (D6). Podle představitelů MŠMT se měla Rada zabývat především kurikulem, ale zároveň v ní měly zasedat osobnosti mimo školství. Kulatý stůl ale zároveň jasně ukázal, že okolo Rady panují otázky snad ve všech myslitelných ohledech: Jaký je její účel? Má to být orgán oponentní, posuzovací, výkonný? Má se skutečně zabývat „jen“ kurikulem, nebo i dalšími otázkami vzdělávání? Má to být primárně orgán odborný, či politický?

Rozpory evidentně nepanovaly jen mezi různými skupinami aktérů (například zástupci ministerstva a akademické sféry), ale i mezi představiteli ministerstva. Zatímco ministr Pilip dříve prezentoval Radu jako primárně odborný orgán, zde zástupci ministerstva prezentovali jinou představu – jako orgán, který zapojuje do diskuse o vzdělávání také všeobecně uznávané osobnosti, které se ale školstvím odborně nezabývají. Již zde vidíme to, co se později několikrát opakovalo: nejednoznačná či protichůdná mediální vyjádření představitelů, která vedou k odlišným interpretacím.

3.3 Národní rada pro obsah vzdělávání (Ivan Pilip, Jiří Gruša)

Přípravy na zřízení Rady pokračovaly, a to i přesto, že Ivan Pilip byl v červnu 1997 nahrazen ve funkci Jiřím Grušou. Výsledkem byl návrh MŠMT, připravený ještě mi-

nistrem Pilipem, určený k veřejné diskusi (D7).⁸ Tento návrh je zajímavý hned z několika důvodů. Předně je to první konkrétní návrh ze strany MŠMT. Za druhé tím, že MŠMT přímo vyzvalo veřejnost k diskusi nad tímto materiálem. Návrh je zajímavý ale i svým obsahem. Především je v něm činnost Rady zúžena na oblast kurikula (obsah vzdělávání). V tomto ohledu se odkazuje na doporučení OECD. (Připomeňme ovšem, že žádné takové zúžení ve Zprávě OECD není.) Proto je také navrhován název *Národní rada pro obsah vzdělávání*. Rada by podle tohoto návrhu měla být pomocným orgánem MŠMT, který by především vyjadřoval stanoviska k výroční zprávě výzkumných ústavů MŠMT.

Hlavním zdůvodněním vzniku Rady bylo „vytvoření široké platformy umožňující spolupráci všech zainteresovaných aktérů uvnitř i vně vzdělávacího systému“. NROV v tomto složení měla mít 29 členů. Šest členů mělo být nominováno přímo ministrem, ostatních 23 členů mělo být delegováno různými reprezentacemi sociálních partnerů (představitelé velkých zaměstnavatelů a zaměstnavatelských svazů, představitelé Svazu měst a obcí, reprezentanti vysokých škol, představitelé školských asociací a představitelé rodičovských sdružení). Návrh formuloval i postup při ustavení Rady. Podle návrhu činnost NROV připraví sedmičlenný přípravný výbor (s účastí zástupce MŠMT), jehož úkolem bude: vypracování návrhu jmenovitého seznamu členů rady nominovaných ministrem, předložení ministrově ke schválení, zpracování návrhu jednacího řádu rady a příprava prvního jednání Rady.

Paralelně s vyhlášenou diskusí k návrhu MŠMT probíhaly také diskuse na půdě Poslanecké sněmovny a Senátu. Otázka Národní kurikulární rady se řešila dne 17. září 1997 na 18. schůzi výboru pro vědu, vzdělání, kulturu, mládež a tělovýchovu PS. Zápis z jednání odhaluje stále poměrně velký nesoulad mezi očekávanými jednotlivých aktérů ve všech možných otázkách (D8). Je ovšem vidět i jistý posun. Především by se Rada, podle většiny zúčastněných, měla zabývat širším okruhem otázek, než je „jen“ obsah vzdělávání. Za druhé je zde více než předtím zdůrazněn „odborný aspekt“ a nezávislost Rady. Tento posun v přemýšlení je patrný i v přijatém usnesení (D9). Ve svém usnesení ze dne 16. 10. 1997 se k tomuto textu připojuje i výbor petiční, pro lidská práva, vědu, vzdělávání a kulturu Senátu Parlamentu ČR a doporučuje, aby byl vytvořen přípravný výbor k ustavení Rady za účasti zástupců obou komor Parlamentu ČR. MŠMT následně schvaluje na poradě vedení 8. 12. 1997 návrh na ustavení Rady prostřednictvím přípravného výboru. MŠMT v tomto dokumentu Radu chápe jako partnerský orgán odborného a sociálního dialogu, který se od poradních orgánů MŠMT liší nezávislostí na konkrétní osobě ministra (D10).

Ačkoli myšlenky o účelu Rady se evidentně posunuly a rozšířily, nadále panovaly velké otázky ohledně toho, k čemu má Rada být, což je patrné i z dobového tisku. Zde se setkáme s názory, že Rada by měla pomáhat ve formulaci vzdělávacích standardů (Slovo, 23. 5. 1997), měla hodnotit kvalitu škol nezávisle na zřizovateli

⁸ Autorovi této stati se nepodařilo dohledat, jakým způsobem a kdy přesně byla veřejná diskuse Ministerstvem školství vyhlášena. Z článku, který byl uveřejněn v Učitelských listech, ovšem vyplývá, že připomínky měly být zaslány do 20. září 1997 přímo na adresu MŠMT. Připomínky z veřejné diskuse pak měly být vyhodnoceny během října, s tím, že ustavení NROV se předpokládalo koncem roku 1997.

- 18 (Svoboda, 20. 6. 1997), měla by mít podobu „nezávislého odborného koordinačního orgánu nadresortního charakteru“ (Svoboda, 6. 12. 1997), či by měla být „jakýmsi ombudsmanem ve vztahu ke školním osnovám a poradním orgánem ministerstva v této oblasti“ (Slovo, 30. 12. 1997). Tak jak to v takových situacích bývá, ve chvíli, kdy neexistuje jasně formulovaný účel a jasný leadership, vzniká prostor pro různorodé interpretace. Zejména novináři se snaží vyložit situaci tak, aby vytvořili nějaký koherentní obraz zamýšlené politiky, která ve skutečnosti vůbec koherentní není. Přitom se však často odpoutají od dostupných faktů (D11).

3.4 Přípravný výbor (Jan Sokol)

Dne 2. 1. 1998 byla jmenována „úřednická“ vláda premiéra Tošovského. Ministrem školství se stal Jan Sokol. V návrhu programového prohlášení vlády se objevila formulace, že „vláda připraví ustavení Národní rady pro vzdělání“. V samotném schváleném prohlášení vlády již je ale formulace zmírněna: „Vláda zváží ustavení Národní rady pro vzdělávání.“ Každopádně ministr Sokol v rozhovoru pro Hospodářské noviny (10. 3. 1998) prohlásil, že ustavení Národní rady je jednou z jeho priorit. Na zřízení Rady tlačila zejména Unie zaměstnavatelských svazů, která měla za to, že Rada má především přispět ke snížení rozdílu mezi „poptávkou na trhu práce a tím, co školy produkují“. Předseda Unie dokonce v Právu (10. 2. 1998) obvinil MŠMT, že zřízení Rady blokuje a že usiluje o to, aby Rada nebyla nezávislá.

Dne 5. 3. 1998 se v Ústavu výzkumu a rozvoje školství v Praze konal kulatý stůl „Národní rada pro vzdělání“. Ze shrnutí diskuse (D12) je opět patrný jistý posun. Za prvé již zde evidentně byla opuštěna představa Rady jako „pouze“ kurikulárního orgánu. Za druhé, již samotný název článku v UL („Vzdělání se netýká jen školství“) naznačuje, že debata se opět posunula trochu jiným směrem – mimo školství. Ze strany Národního vzdělávacího fondu byla kritizována uzavřenost MŠMT a byla zmíněna nutnost zpracovat strategii celoživotního vzdělávání.⁹ Byla zmíněna potřeba dialogu mezi „světem práce a světem vzdělávání“ a nezbytnost nadresortního orgánu. Byla zmíněna nutnost zapojit do rozhodování (a nejen do diskusí) různé sociální partnery – rodiče, studenty, zaměstnavatele a občany.

V této souvislosti je ovšem zajímavý postřeh prof. Kotáska:

Novým prvem je vůle k vytvoření NRV z mnoha stran, zejména ze strany sociálních partnerů. Nezazněl však dostatečně hlas hlavních aktérů vzdělávacího systému – učitelských asociací. Ti by neměli v paletě zájmů zaniknout. Žádná reforma se neuskuteční bez aktivní účasti učitelů. ... Mluvilo se tu o světě vzdělávání a světě práce. Ale společnost není jen svět práce, je tu celá oblast různých dalších zájmů, která přesahuje svět práce. Přesah vzdělávání jde mnohem dál.

Za třetí, evidentně pod vlivem častého střídání ministrů, se objevila myšlenka nutnosti zachování kontinuity vzdělávací politiky, přesahující jedno volební období.

⁹ Někde v této době lze tedy vystopovat i zárodky pozdější „Rady vlády pro lidské zdroje“. Implicitně je zde zmíněno, že Rada by měla mít širší oblast působnosti než „jen“ školství či „vzdělávání“.

Za čtvrté, někteří zúčastnění si již povšimli, že myšlenka Rady se začíná stávat pojmem, který může mít různé významy a který si různí aktéři vykládají různě.

Na výše zmíněném kulatém stole oznámil náměstek ministra Petr Roupec zřízení tzv. „přípravného výboru budoucí Rady pro vzdělávání“ ministrem Sokolem. První zasedání tohoto přípravného výboru proběhlo 17. 3. 1998 a scházel se zhruba rok. Celkem se uskutečnilo deset setkání tohoto výboru (poslední 16. 2. 1999). Členů výboru bylo celkem devět (D13). O samotné práci tohoto přípravného výboru neexistuje mnoho zveřejněných dokumentů. Jednu z mála výjimek tvoří rozhovor se členem výboru Petrem Ježkem.¹⁰ Podle něj výbor usiluje o kompromisní řešení, „která by mohla uspokojit každého z partnerů. A to je velmi náročné jak časově, tak i způsobem komunikace“. Z rozhovoru také vyplývá, že výbor se shodl spíše na tom, co nechce být (například, že vypustí slovo „Národní“ z názvu a také, že nechce být poradním orgánem MŠMT). O tom, čím být chce, se toho ovšem mnoho nedočteme. Tedy kromě toho, že by výstupy Rady měla být stanoviska a doporučení a že „rada by zejména měla usilovat o dohodu při řešení problémů systému vzdělávání a jeho postavení ve společnosti“.

Z výše uvedeného je zřejmé, že i tak malý výbor měl problém se ujednotit na čemkoli konkrétním. Nicméně nakonec se přece jen podařilo formulovat návrh statutu Rady pro vzdělávání ČR a přijmout ho na zasedání dne 19. 5. 1998 (D14). Tento návrh přípravného výboru, publikovaný, mimo jiné, v UN, byl určen k připomínkám, s tím, že připomínky budou projednány na říjnovém zasedání přípravného výboru. Podle konečného návrhu přípravného výboru putujícího do Parlamentu mělo být obsazení Rady pro vzdělávání následující: po jednom zástupci obecní samosprávy, krajské správy, vlády, Senátu a Poslanecké sněmovny a dále vždy po pěti zástupcích zaměstnavatelů, vzdělávajících (např. školské asociace) a vzdělávaných (rodiče, studenti). Celkem tedy v Radě mělo zasednout 20 zástupců partnerů v oblasti vzdělávání, které měla doplnit jedna osobnost navržená prezidentem republiky.

Výsledky práce přípravného výboru byly rozpačité. Jeden z jeho členů to s odstupem komentoval takto:

Vezmeme-li v úvahu dobu, po kterou výbor pracoval, a zkušenosti i odbornou erudici jeho členů, kteří v něm zastupovali nikoli nevýznamné organizace, těžko se zbavíme dojmu, že jeho úsilí nebylo příliš efektivní a že nedokázal splnit zadané úkoly tak, aby se z toho všichni zúčastnění partneři mohli radovat. (Kitzberger, 1999, s. 18)

Podle Kitzbergera nastala shoda v jediné věci – nemělo by jít o poradní orgán ministra nebo ministerstva. Mělo by jít o „odborný veřejný orgán“, ukotvený v zákoně, jehož členy by měl schvalovat Parlament ČR. Tím by byla zajištěna jeho kontrola na straně jedné a zároveň nezávislost na ministerstvu na straně druhé. Nejsložitějším bodem se, podle Kitzbergera, ukázalo složení Rady. Členové přípravného výboru se shodli na tom, že v Radě by měli být zastoupeni čtyři hlavní partneři (stát prostřednictvím státní správy a samosprávy, zaměstnavatelé, vzdělávající a vzdělávaní), a to

¹⁰ Rozhovor uveřejněn v *Učitelových listech* (1997/1998), 5(10), s. 8.

20 shodným dílem (každý pět zástupců). To ovšem vedlo „k nedostatku křesel“ pro ve skupině „vzdělávajících“ (školy a jejich zaměstnanci, ale i další kategorie). Kitzberger ovšem ukazuje, že problém složení Rady se nedá jednoduše interpretovat jako „boj o křesla“ a politikaření, ale že jde o složitou otázku stanovení optimálního a spravedlivého zastoupení jednotlivých aktérů. Nastoluje i otázku, zda takováto Rada může být jak reprezentativním, tak odborným orgánem.

Z dostupných zápisů z jednání výboru a výpovědí přímých účastníků je tedy patrné, že přípravný výbor se zabýval především zněním statutu Rady a že největším problémem bylo složení Rady, a to jak z hlediska počtu členů, tak především zastoupení jednotlivých organizací či skupin. Diskuze kolísala od tlaku na extrémní snížení počtu členů (kdy docházelo k snahám potlačit zastoupení odborných a profesních organizací) až zase zpět k počtu kolem 20 a zastoupení všech hlavních zájmových skupin. Během celé této etapy diskuze trval koncept Rady, která je ustavena speciálním zákonem a která se zodpovídá se své činnosti parlamentu. Tento koncept ve finále nebyl úspěšný a následující ministr zvolil variantu schůdnější – jmenování ministrem a zodpovědností vůči MŠMT. Výsledky práce přípravného výboru sice nebyly nikterak průlomové, přesto stojí za zmínku, že k využití či realizaci výsledků jeho práce nikdy nedošlo. A to i přesto, že práce přípravného výboru nebyla „izolovaná“, ale byla probíraná i například ve výboru Poslanecké sněmovny.¹¹

3.5 Rada pro vzdělávací politiku a Bílá kniha (Eduard Zeman)

V červnu 1998 se konaly předčasné volby. V nich zvítězila ČSSD pod vedením Miloše Zemana, která po delších jednáních sestavila menšinovou vládu s podporou ODS garantovanou tzv. Opoziční smlouvou. Ministrem školství se stal Eduard Zeman. Do volebního programu ČSSD se Rada nedostala a stejně tak se nedostala do prohlášení vlády.¹² V oblasti školství převážily jiné priority – zejména zvýšení investic do školství a vytvoření a přijetí nového komplexního školského zákona o vzdělávání, který nahradí opakovaně novelizované tři školské zákony. Navíc formálně byl přípravný výbor Rady již vlastně ustaven – nebylo to tedy možné vzít za „novou“ politiku či nové řešení tak, jako tomu bylo v předcházejících volbách.

Jednou z hlavních agend v oblasti školství se stala příprava nového školského zákona a příprava tzv. Bílé knihy. Práce na Bílé knize oficiálně začaly usnesením vlády České republiky ze dne 7. dubna 1999.¹³ Vláda v tomto usnesení vzala na vědomí Koncepti resortu Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy do roku 2002 a schválila hlavní cíle vzdělávací politiky vlády obsažené v koncepci. Zároveň uložila ministru školství předložit do 31. května 1999 k veřejné diskusi dokument Koncepte vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy v České republice a v roce 2000 zpraco-

¹¹ Svědčí o tom zápis ze dne 30. 9. 1998, dostupný z <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=55564>.

¹² Jedinou stranou, v jejímž volebním programu najdeme zmínku o vzniku Rady, byla KDU-ČSL.

¹³ Dostupné z http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/152A5E598082E06AC12571B6006C0637.

vat na základě vyhodnocení výsledků této veřejné diskuse Národní program rozvoje vzdělávání v České republice.

Práce na Bílé knize byly velmi intenzivní a probíhaly v několika fázích (viz MŠMT, 2001, s. 7–9; Kotásek, 2006). Přípravné a redakční práce na Bílé knize probíhaly v týmu pod vedením profesora Kotáska z Ústavu výzkumu a rozvoje školství Pedagogické fakulty Univerzity Karlovy. Jednotlivé fáze tvorby dokumentu a jeho první dvě verze detailně projednávala ad hoc ustavená Rada pro vzdělávací politiku (Kotásek, 2006).

Rada pro vzdělávací politiku byla ustavena jako poradní orgán ministra E. Zemana. Měla 18 členů. Kromě zástupců MŠMT, expertů, představitelů parlamentu, odborů, zde byli i zástupci zaměstnavatelů a profesních organizací, kteří byli na výzvu MŠMT nominováni svými domovskými institucemi (D15). Úkolem Rady bylo posuzovat návrhy zásadních dokumentů ministerstva a předkládat ministrovi vlastní podněty. Cílem bylo také „dosahování souladu mezi klíčovými stanovisky sociálních partnerů a záměrů ministerstva“.¹⁴ De facto hlavní náplní činnosti Rady bylo projednávání návrhů školského zákona a Bílé knihy. Je potřeba zdůraznit, že šlo o *poradní* orgán na úrovni *ministra*.¹⁵ Z vyjádření tehdejšího ministra, který tuto Radu pro vzdělávací politiku označil v několika rozhovorech jako „Radu pro vzdělávání“, vyplývá, že jejím účelem bylo, tak jako v případě přípravného výboru, mimo jiné nahradit dosud neexistující Radu, která měla vzniknout teprve spolu s novým školským zákonem. O práci Rady pro vzdělávací politiku opět existuje jen velmi málo informací. Dle dostupných informací se Rada scházela poměrně krátce, září až prosinec 1999. Za celou dobu nic podstatného neprojednávala, neexistují žádné významné výstupy, nedostávala prakticky žádná zadání. Ukončení činnosti nebylo nikdy oficiální, prostě přestaly chodit pozvánky a činnost šla do ztracena.¹⁶

Konečná podoba Bílé knihy byla projednána a schválena usnesením vlády č. 113 ze dne 7. února 2001.¹⁷ V Bílé knize je uvedeno, že má být zřízena Národní rada pro vzdělávání a rozvoj lidských zdrojů jako meziresortní poradní sbor, jmenovaný vládou (D16). V souladu s předchozím posunem jsou pojmenování i záběr rady rozšířeny o „lidské zdroje“. Podoba Rady zde ale není příliš konkretizována. Stejně jako ve Zprávě OECD, i zde se hovoří o koordinaci. Tentokrát však koordinaci s jinými resorty. Jasně řečeno je, že by mělo jít o orgán poradní, a také to, že by měl být korektivem záměrů MŠMT. Myšlenka, že by takový orgán měl přispět ke sladování zájmů a názorů různorodých aktérů, zde není zmíněna.

Paralelně s prací na Bílé knize probíhala i příprava nového školského zákona. Ten vláda předložila sněmovně 20. 3. 2001. Sněmovna projednala tento návrh v prvním čtení dne 22. 5. 2001 na své 36. schůzi, ale neschválila ho a vrátila ho vládě k pře-

¹⁴ MŠMT. (2001). Pozvánka na tiskovou konferenci dne 21. 6. 2001.

¹⁵ Tedy přesně, na čem jediném se shodl přípravný výbor, že by Rada být *neměla* (viz výše).

¹⁶ Osobní informace od člena Rady pro vzdělávací politiku Jindřicha Kitzbergera. Také z výpovědi Karla Rýdla (osobní komunikace) vyplývá, že Rada neměla jasné zadání.

¹⁷ Dostupné z http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/3880F7C335D74CD6C12571B6006DAE4F.

22 pracování. Součástí návrhu školského zákona bylo i ustavení Rady pro vzdělávání jako poradního orgánu vlády (D17, D18).

3.6 Rada pro lidské zdroje a nový školský zákon (Petra Buzková)

V červnu 2002 se uskutečnily volby do Poslanecké sněmovny. Ve volbách zvítězila ČSSD pod vedením Vladimíra Špidly, která následně sestavila vládu za účasti KDU-ČSL a US-DEU. Vláda však celé své funkční období disponovala jen nepatrnou většinou a byla nestabilní. Ministryní školství se stala Petra Buzková. Do programového prohlášení vlády se dostala příprava zákona o vzdělávání. Rada zde zmíněna nebyla.

Nejdůležitější agendou tohoto volebního období byla příprava školského zákona. Došlo ale i k dalším událostem, které mají vztah k našemu tématu. Důležité je zejména přijetí dokumentu *Strategie rozvoje lidských zdrojů pro Českou republiku*. Ten mimo jiné předpokládal vznik Rady vlády pro rozvoj lidských zdrojů (D19). Ta byla skutečně zřízena, a to usnesením vlády České republiky ze dne 3. března 2003 č. 210. Jejím předsedou byl Petr Mareš. Rada byla vymezena jako stálý poradní, iniciativní a koordinační orgán. Dle článku 3 statutu měla mít nejvýše 26 členů, kteří byli jmenováni a odvoláváni vládou na návrh předsedy Rady na dobu 4 let. Ve statutu je vymezena působnost Rady a zakotvení pravomocí jednotlivých funkčních jednotek. Rada vlády pro RLZ měla být odpovědná za strategické řízení lidských zdrojů na národní úrovni. Tato Rada existovala jen do roku 2006, kdy byla zrušena vládou Mirka Topolánka s argumentem, že je třeba zamezit zdvojení činností a zajistit větší hospodárnost.

V roce 2004 se konečně podařilo připravit a přijmout nový školský zákon. Vládní návrh zákona předložený sněmovně dne 11. 3. 2004 žádnou zmínku o Radě pro vzdělávání neobsahoval¹⁸ a jak známo, ani konečné schválení znění zřízení Rady neobsahuje. Připomeňme přitom, že předchozí návrh předložený ministrem Eduardem Zemanem v roce vznik Rady předpokládal a že zároveň tento bod *nebyl* příčinou jeho nepřijetí v roce 2001.

S odstupem času je těžké dohledat příčiny toho, proč se od myšlenky Rady při přípravě zákona upustilo. Podle Kotáska byla jedním z důvodů existence Rady vlády pro lidské zdroje a obavy ministerstva z komplikací při přijímání rozhodnutí (D20). Jiným z možných vysvětlení je změna politického stylu. Podle některých přímých účastníků došlo za ministryně Buzkové k výraznému uzavření řízení ze strany MŠMT a snaze eliminovat vliv aktérů mimo ministerstvo na rozhodování.

3.7 Rada zpět na scéně (Petr Fiala a Marcel Chládek)

Vyškrtnutí Rady z přijatého školského zákona a zánik Rady pro lidské zdroje znamenal i dočasný konec myšlenky Národní rady. Vyřazení Rady ze školského zákona a de facto zánik této myšlenky ovšem většině lidí vůbec nevadil. Stesků po Radě lze

¹⁸ Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=4&ct=602&ct1=0>.

najít v tisku jen pár. Dá se říci, že na Radu se postupně zapomnělo. Tato myšlenka se připomněla snad jen v Evaluaci Bílé knihy, zadané ministrem Liškou (Straková a kol., 2009, s. 42).

Myšlenka Rady začala postupně ožít až s ministrem Petrem Fialou, který v září 2012 začal připravovat nový strategický dokument, tzv. Strategii vzdělávání 2020. Je ovšem potřeba dodat, že již před tím se objevily první náznaky opětovného probuzení Rady. Dne 26. 5. 2011 se například v Centru školského managementu PedF UK uskutečnil kulatý stůl „Strategické řízení v českém školství – Mission Impossible“, kde byla myšlenka Rady opět zmíněna. Zvýšená citlivost k dlouhodobější strategii a kontinuitě ve vzdělávání bezpochyby souvisela s faktem, že během čtyř let zažilo ministerstvo šest (sic!) ministrů a ministryň a také zjištění, že někteří ministři – jako byl Josef Dobeš – dokáží i během velmi krátké doby svého působení rozložit i celou řadu věcí, které dlouhou dobu více či méně dobře fungují. Je přitom ale zajímavé, že ačkoli téma stability a kontinuity v řízení bylo jedním z centrálních diskusí ohledně Strategie 2020, myšlenka Rady na kulatých stolech nepadla, a to ani na kulatém stole věnovaném specificky otázce řízení („Kvalitní řízení vzdělávacího systému a posilování jeho kapacity“), který se uskutečnil dne 30. 5. 2013.¹⁹ Explicitně najdeme téma Rady až v interní podkladové studii pro S2020 (D21).

Koncem října 2013 se uskutečnily předčasné volby do Poslanecké sněmovny. Přestože myšlenka strategičtějšího přístupu ke vzdělávání „ležela ve vzduchu“, v žádném volebním programu se myšlenka Rady neobjevila. Myšlenky Rady se chytil až koncem roku 2013 v té době ještě stínový ministr školství za ČSSD Marcel Chládek. První zmínka v tisku o Chládkově záměru ustavit Radu pro vzdělávání pak pochází z 30. 12. 2013 z MF DNES (D22).

Tuto myšlenku pak v průběhu roku 2014 Chládek v tisku několikrát opakoval, a to i potom, co se stal ministrem (dne 29. ledna 2014). Dne 12. února 2014 schválila vláda Bohuslava Sobotky na svém jednání Programové prohlášení vlády České republiky. Hned jako první bod v oblasti resortních priorit MŠMT se uvádí, že bude ustavena Národní rada pro vzdělávání jako platforma pro odbornou diskusi (D23). Připomeňme, že to je poprvé, co se takový jednoznačný závazek dostal do vládního prohlášení. Ministr Chládek myšlenku Rady v tisku několikrát potvrdil, a to zejména v souvislosti s dokončováním Strategie 2020. Ta byla skutečně dokončena a dne 9. 7. 2014 schválena usnesením vlády č. 538. Ve Strategii 2020 je pak skutečně v části „Posilovat prvky strategického řízení ve vzdělávací politice“ jako cíl uvedeno ustavení Rady jako odborného poradního orgánu ministra školství (D24). Zajímavé je, že Rada je zde vymezena méně podrobně než ve vládním prohlášení, a to navíc jako *poradní* orgán ministra. Tedy v podobě, o které se členové přípravného výboru shodli (jako na prakticky jediné věci), že je to forma nevhodná, protože právě vazba Rady na konkrétního ministra není zárukou kontinuity.

O samotné přípravě Rady se toho mnoho neví. Do médií se téma Rady dostalo až 24. 10. 2014 v souvislosti s informací, že předsedou této Rady bude bývalý prezident

¹⁹ Dostupné z http://www.vzdelavani2020.cz/images_obsah/dokumenty/vystupy_5_kulaty_stul.pdf.

24 Václav Klaus. Ministr Chládek vzápětí ovšem tuto interpretaci popřel s tím, že byl jmenován pouze do čela přípravného výboru. I tak následovala prudká negativní odezva, po které ministr Chládek oznámil, že Václav Klaus nebude ani v žádném přípravném výboru. V reakci na tyto události zorganizoval SKAV a EDUIN dne 20. 11. 2014 kulatý stůl „Co máme očekávat od Národní rady pro vzdělávání?“.²⁰ Ještě o den dříve se uskutečnilo první zasedání přípravného výboru Národní rady pro vzdělávání.

4 Diskuse hypotéz

Podívejme se nyní, nakolik se nám podařilo shromáždit empirickou evidenci potvrzující (nebo naopak zpochybňující) výše uvedené hypotézy. Začneme u *hypotézy politické složitosti a zrání*. V průběhu naší analýzy jsme opravdu našli mnoho důkazů toho, že vytvoření Rady je podstatně složitější, než se může na první pohled zdát. Ustavení Rady není „jen“ *administrativní* úkon, ale také úkol *politický*. Je potřeba projednat a jasně stanovit účel a kompetence takového orgánu a formulovat způsob výběru jeho členů. Má-li jít o orgán alespoň částečně „reprezentativní“, pak vznikají složité otázky ohledně toho, kdo má být reprezentován a v jakém množství. Právě toto bylo jednou z hlavních příčin toho, proč přípravné práce na ustavení Rady trvaly tak dlouho. Ačkoli se pro první část hypotézy tedy zdají existovat přesvědčivé doklady, pro druhou, tedy, že je k ní potřeba postupně uzrát, nikoli. Nelze říci, že myšlenka Rady zrála, tj. že by se postupně projasňovala, postupně se dostávala do centra politické agendy, jednotliví aktéři se k této myšlence postupně připojovali a jejich názory se časem sblížovaly. Naopak, po počátečním nadšení zájem o tuto myšlenku postupně uvaldal. Znovuobjevení myšlenky Rady za ministra Fialy a Chládky přišlo spíše *seshora*, než *zezdola*. Způsob návrhu Rady ministra, který byl evidentně nepřipravený, nepromyšlený a nepodložený jakoukoli analýzou či alespoň shrnutím proběhlé diskuse (na rozdíl od devadesátých let), svědčí o tom, že myšlenka Rady v diskurzu vzdělávání ČR nikterak neuzrála.

Pokud jde o *hypotézu blokujícího aktéra*, ani zde jsme nenalezli příliš mnoho dokladů pro její platnost. Alespoň v prvních etapách byla Rada prakticky jednoznačně přijímána všemi aktéry, tedy alespoň v deklarativní rovině. Z dokumentů vyplývá, že dva velcí hráči – MŠMT a zaměstnavatelé – měli na vzniku Rady opravdu zájem. Záznamy z diskusí odhalují, že prakticky všichni hlavní aktéři Radu jednoznačně chtěli: nikdo ji neblokoval či nevetoval. Zároveň se ale jednotliví aktéři nemohli shodnout na tom, jak by měla vypadat. Lze usuzovat, že Rada byla někdy zámkou k prosazení jednotlivých zájmů. Unie zaměstnavatelů si například slibovala od Rady větší vliv praxe na obsah vzdělávání. Pro MŠMT byla zpočátku nástrojem k vyřešení složitého problému stanovení obsahu kurikula a možností, jak přenést aspoň část této odpovědnosti na někoho jiného. Důvod, proč zájem MŠMT o Radu postupně uva-

²⁰ Dostupné z <http://www.eduin.cz/clanky/narodni-rada-pro-vzdelavani-existuje-dobra-i-spatna-varianta/>.

dl, není zcela zřejmý. Jedním z možných vysvětlení je, že někteří ministři (typicky Petra Buzková a Josef Dobeš) uzavřeli způsob řízení resortu a logicky přestali mít zájem na vznik orgánu, který by tento „kabinetní způsob“ politiky narušil. Doklady o tom, že MŠMT změnilo svůj postoj a začalo vznik Rady blokovat, ovšem nemáme. Je tomu tak i proto, že ani za těchto ministrů žádný z dalších aktérů s požadavkem na vznik Rady nepřišel.

Tím se dostáváme k *hypotéze chybějícího nositele*. Naše analýza ukázala, že jednotliví aktéři přestávali mít na Radě postupně zájem. Specifický je přitom přístup asociací učitelů a ředitelů. Ty totiž do jednání o Radě vstupovaly jen okrajově. Nelze říci, že by vznik Rady blokovaly, ale zároveň to zjevně bylo téma (poměrně pochopitelně), které nebylo pro učitele a ředitele prioritní. To, že jeden z hlavních aktérů nemá na danou věc vyhraněný názor, by ovšem samo o sobě nemuselo být velkým problémem, pokud by se našel jiný aktér, který by tuto myšlenku výrazně prosazoval.²¹ Dle vyjádření i jednání měli alespoň někteří ministři na vzniku Rady opravdový zájem, chyběl jim ovšem v této otázce *leadership*. Jejich vyjádření ohledně účelu Rady byla vždy hodně nejasná a ambivalentní. Často se vyjadřovali jen na základě nepromyšlených vlastních dojmů, občas i vnitřně nekonzistentně. Zároveň nechali na samotných aktérech, aby sami formulovali účel a poslání Rady. Zkušenost ale ukázala, že pokud se nejasně formuluje účel a cíl na počátku, další debata to neprojasní, ale naopak spíše ještě více zatemní. Další aktéři přidávají další a další názory, až se z toho nakonec stala velmi nezřetelná a vágní myšlenka, plná různých významů. Jak ukazují zkušenosti z přípravného výboru, některé věci se nedají rozhodnout na základě argumentů, protože jde o osobní přesvědčení a hodnoty. Výsledkem jsou dlouhé a únavné diskuse bez nějakého konkrétnějšího závěru. Absence silného aktéra, který by se myšlenky Rady chytil, zpřesnil ji a prosadil, byla tedy skutečně jednou z příčin nerealizace Rady.

Také pro *hypotézu politických praktik* nalézáme poměrně dost empirických dokladů. Opakovaně docházelo k tomu, že otázka Rady byla považována za „urgentní“ agendu. Z hlediska tvorby veřejné politiky to lze dobře vysvětlit – pro přijetí určité politiky je vždy potřeba se trefit do určitého „okna“ (*policy window*), které se otevírá vždy jen jednou za čas (Kingdon, 1984). Zkušenosti s formováním Rady ale ukazují, že taková ukvapená a nepromyšlená jednání jsou kontraproduktivní. Je až úsměvné procházet patnáct let staré dokumenty varující před tím, co nás čeká, pokud Rada nebude *okamžitě* zřízena. Tato praktika, tedy snaha dělat věci rychle až překotně, se zdá opakovat v průběhu celého procesu. S tím souvisí i nedostatečná práce s informacemi, která se během doby spíše zhoršovala. Zatímco na počátku byla zpracována analýza toho, jak vypadají podobné Rady v zahraničí, v pozdějších etapách již k ničemu takovému nedošlo. Ukázalo se také, že i když v některých etapách proběhla veřejná diskuse (ať už v podobě kulatých stolů, nebo v podobě přípravných výborů), tato diskuse nebyla prakticky nijak vyhodnocena, a dokonce ani systematicky zaznamenávána a publikována. V původním doporučení stálo, že

²¹ Lze argumentovat, že relativní nezájem učitelů a ředitelů by mohl být naopak faktorem, který podporuje vznik Rady, protože se eliminují potenciální neshody.

26 hlavním cílem je vnést „stabilitu do vzdělávací politiky“. Samotný případ Rady je ovšem exemplárním příkladem diskontinuity. Jednotlivé „pokusy“ na ustavení Rady na sebe příliš nenavazovaly, nevyužívaly dosavadních zkušeností a byly zpravidla spojené i s jinými konkrétními osobami. Připomeňme, že například v poslední Radě, navržené ministrem Chládkem, není nikdo, kdo zažil předchozí rady. Přitom mnozí z nich se vzdělávací politikou stále zabývají a bezesporu by, jako přímí účastníci proběhlých diskusí, mohli velmi pomoci.

V průběhu práce se vynořovaly ovšem i další hypotézy, které jsme původně nepředpokládali. Tu nejvýznamnější bychom mohli označit jako *hypotézu odlišného jazyka*. Nalezli jsme mnoho dokladů toho, že jednotliví aktéři se velmi liší v chápání účelu Rady. Při hlubší analýze jednotlivých diskusí bylo evidentní, že různí aktéři si pod jedním termínem představovali zcela odlišné věci. Tato situace jistě v oblasti vzdělávání není výjimečná (připomeňme například diskuse o tom, co jsou „vzdělávací standardy“). Jednotliví aktéři evidentně užívají poněkud odlišný slovník, což samozřejmě ztěžuje možnost jakékoli dohody. Nejde ovšem „jen“ o vzájemné nepochopení v základních pojmech, ale i hlubší problém, totiž nedostatečné kompetence a znalosti. Jak jsme viděli, ustavení funkční Rady není úplně triviální záležitostí. Je zde celá řada různých otázek a dimenzí, které je třeba vyřešit a prodiskutovat. Právě nedostatečná schopnost analytického myšlení a nedostatek informací celý proces utváření Rady dosti komplikovaly.

5 Závěry

Tato stat' je založena na metodologii PT, která doposud nebyla, pokud je mi známo, v české pedagogické literatuře aplikována. Je tedy vhodné na základě naší zkušenosti stručně shrnout silné a slabé stránky této metodologie (resp. našeho konkrétního postupu). Začneme u možných limitů. Přestože jsme při práci nashromáždili a využili velké množství dokumentů, vždy je možné vznést námitku, že ne všechny možné poklady byly využity. Bylo by možné například argumentovat, že pro ještě hlubší pochopení vývoje by bylo vhodné provést podrobné strukturované rozhovory se všemi zúčastněnými aktéry. Stejně tak by šlo namítnout, že aktéři mohou mít též další nevyčíslené zájmy a perspektivy, které nelze nalézt v žádném dokumentu. Podobně by šlo tvrdit, že vývoj Rady není pochopitelný bez zohlednění širších společenských a politických souvislostí, například bez analýzy aktuálního vlivu jednotlivých politických stran.

Výše uvedené výhrady jsou legitimní. Jedním z hlavních limitů PT je, že zpravidla nevede ke zcela definitivním a „neprůstřelným“ závěrům. Výše jsem přirovnal PT k detektivní práci. V ní platí, že přestože se případ uzavře, nikdy nelze vyloučit, že se až po letech, na základě nových důkazů, ukáže, že byl odsouzen nevinný. Úkolem detektiva, resp. výzkumníka, je systematicky shromáždit všechny relevantní stopy, poskládat je dohromady a na jejich základě učinit závěr. Nelze přitom ale nikdy vyloučit, že časem se objeví stopy, které celý případ ukáží v novém světle. Výsledky PT

je proto vhodné prezentovat spíše jako diskusi pravděpodobné platnosti jednotlivých hypotéz, nikoli jako definitivně platné závěry.

Výše uvedené lze ovšem chápat i jako jednu z hlavních předností PT. V sociálním světě je totiž jen velmi málo obecně platných zjištění. V realitě se zpravidla prolíná a navzájem ovlivňuje celá řada různých *mechanismů*. Složitě a komplexní výzkumné otázky tak málokdy mají nějaké jednoznačné a obecně platné odpovědi. To vede celou řadu výzkumníků k tomu, že si raději kladou velmi konkrétní a specifické otázky, které lze snáze jednoznačněji odpovědět (například empirický vztah dvou proměnných), které jsou ale zároveň postaveny na celé řadě nerealistických předpokladů a zbaveny celého složitého kontextu. To často velmi redukuje jejich praktickou relevanci. Naopak PT se takovým otázkám nevyhýbá a otevřeně je formuluje.

Jedním z limitů případové studie jako je tato, je, že naše předběžné závěry nelze zobecnit na celou vzdělávací politiku. Cílem této studie *nebylo* podat výpověď o vývoji celé vzdělávací politiky za posledních dvacet let a na jejich základě navrhnout nějaká doporučení. Nicméně zjištění z analýzy vývoje Rady je, podle mého názoru, možné vzít jako základ pro analýzu dalších témat. Bylo by určitě zajímavé a podnětné podívat se, nakolik je „případ Rada“ idiosynkratický a nakolik odráží prvky, které jsou obecněji platné i u jiných témat.

Za prvé by bylo zajímavé se podívat, zda i u jiných témat nejsme s to se poučit z minulosti a opakujeme chyby, které již jednou byly učiněny. Případ Rady ukázal, že někdy se situace opakují s až komickou podobností. Vzpomeňme na to, jak ministr Pilip na podzim roku 1998 do médií oznámil, jen tak jakoby mimochodem, ustavení Rady. Následovala horečná reakce vzdělávacích kruhů a narychlo svolaný stůl ÚŘŠ. O 16 let později se situace opakovala takřka navlas stejně. Ministr Chládek na podzim roku 2014 oznamuje médiím – opět jen tak jakoby mimochodem – vznik Rady (pod vedením Václava Klause). Opět následuje bouřlivá reakce a uspořádání kulatého stolu k danému tématu... A funkční Rada přitom stále neexistuje...

Bylo zajímavé sledovat, do jaké míry i u jiných témat docházelo k urychlenému a nepromyšlenému jednání na základě představy, že je třeba jednat především rychle. Stejně tak se mi zdá, že i u jiných témat bychom se setkali s naivní představou, že na počátku stačí vyslovit vágní myšlenku a přitom očekávat, že tato se vyjasní v procesu implementace politiky. Podobně zjištění, že jednotliví aktéři používají sice stejná slova, ale rozumí pod nimi něco zcela odlišného, bychom pravděpodobně našli i u jiných témat. Stejně tak fakt, že pokud není nějaká politika realizována pod jasným leadershipem některého z klíčových aktérů, lze jen těžko očekávat, že bude úspěšně implementována.

Nedávno uplynulo čtvrt století od Sametové revoluce. Během této doby došlo k radikální proměně celého vzdělávacího systému. Ačkoli vracení se do minulosti považují mnozí za neproduktivní, bez systematické reflexe toho, co, jak a proč se stalo, nebudeme schopni formulovat úspěšnou vzdělávací politiku ani v budoucnosti. Interpretace minulosti nebude nikdy jednoznačná. Vede k celé řadě složitých otázek, na které neexistují jednoznačné odpovědi. Tyto otázky jsou však nesmírně cenné a potřebné.

28 Poděkování

Autor tímto velmi děkuje Janě Hrubé, Jindřichu Kitzbergerovi, Jaroslavu Kalousovi a Karlu Rýdlovi za poskytnutí cenných materiálů, doplňující informace a zpětnou vazbu k pracovní verzi této studie.

Literatura

- Beach, D., & Pedersen, R. B. (2013). *Process-tracing methods: Foundations and guidelines*. Ann Arbor (MI): University of Michigan Press.
- Cairney, P. (2011). *Understanding public policy: Theories and issues*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Colebatch, H. K. (Ed.). (2006). *The work of policy: An international survey*. Lanham; Oxford: Lexington Books.
- Colebatch, H. K., & Gill, Z. (2006). Busy little workers: Policy workers own accounts. In H. K. Colebatch (Ed.), *Beyond the policy cycle: the policy process in Australia* (s. 240–265). Sydney: Allen and Unwin.
- Collier, D. (2011). Understanding process tracing. *PS: Political Science & Politics*, 44(04), 823–830.
- Checkel, J. T. (2006). Tracing causal mechanisms. *International Studies Review*, 8(2), 362–370.
- Kalous, J. a kol. (1994). *Rozvoj vzdělávací politiky*. Praha: Akademie J. A. Komenského.
- Kay, A., & Baker, P. (2015). What can causal process tracing offer to policy studies? A review of the literature. *Policy Studies Journal*, 43(1), 1–21.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little, Brown and Company.
- Kitzberger, J. (1999). Polemické mínění. *Učitelství noviny*, 26, 18–19.
- Kotásek, J. (2006). Jak byla realizována doporučení Bílé knihy? *Učitelství listy*, 14(2), 2–4.
- MŠMT. (2001). *Národní program rozvoje vzdělávání v České republice*. Bílá kniha. Praha: ÚIV.
- OECD. (1996). *Zprávy o národní politice ve vzdělávání: Česká republika*. Praha: ÚIV.
- Paterson, B. L. (2010). Within-Case Analysis. In A. Mills, G. Durepos, & E. Wiebe (Eds.), *Encyclopedia of case study research* (s. 971–974). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, Inc.
- Straková, J. (Eds.). (2009). *Analýza naplnění cílů Národního programu rozvoje vzdělávání v České republice (Bílé knihy) v oblasti předškolního, základního a středního vzdělávání*. Dostupné z <http://www.msmt.cz/vzdelavani/skolstvi-v-cr/skolskareforma/analiza-naplnovani-cilu-vzdelavani>.
- Straková J., & Veselý, A. (Eds.). (2013). *Návrh východisek a doporučení Strategie vzdělávací politiky ČR do roku 2020*. Expertní podkladová studie pro MŠMT. Verze 2, 18. prosince 2013. Interní materiál pro MŠMT.
- Strategie rozvoje lidských zdrojů v ČR. (2003). Praha: MŠMT. Dostupné z http://www.esfcr.cz/files/clanky/1291/Strategie_RLZ.pdf.
- Tsebelis, G. (2002). *Veto players: How political institutions work*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Tupý, J. (2014). *Tvorba kurikulárních dokumentů v České republice: historicko-analytický pohled na přípravu kurikulárních dokumentů pro základní vzdělávání v letech 1989–2013*. Brno: Masarykova univerzita.
- Van Evera, S. (1997). *Guide to methods for students of political science*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

doc. PhDr. Arnošt Veselý, Ph.D., Centrum pro sociální a ekonomické strategie
Fakulta sociálních věd, Univerzita Karlova v Praze
Smetanovo nábřeží 6, 110 01 Praha 1
arnost.vesely@fsv.cuni.cz