

Vzdělávací politika: máme strategie, ale máme problém je realizovat

Rozhovor s Danielem Münichem

ČERVENEC 2025

Řízení školy: Co si na základě svých zkušeností představujete pod pojmem vzdělávací politika?

Mně okamžitě naskakují věci, které se týkají uvádění ideových myšlenek do praxe. Jde o zákony a vyhlášky, o kterých si myslíme, že by se jimi měli aktéři řídit. To je pak do velké míry vzdělávací politika. Používá se pro to anglický termín *policy* – snaha authority, ne nutně centrální, regulací ovlivnit způsob vzdělávání. Nejdřív se musí dát dohromady strategie. V jejím úvodu se zjišťuje, co jsou hlavní problémy a cíle. Realizují se k tomu analýzy, odhalí se silná a slabá místa a příležitosti, jaké se nabízejí. A na základě toho se potom hledají cesty, jak vyřešit ty největší problémy a jak využít stávající příležitosti nějakým regulatorním nástrojem, to znamená, co je potřeba řešit formou vyhlášek nebo zákonů.

Ale také se zjišťuje, co je možné a vhodné nechat řešit tzv. odspodu, kdy stačí nějakým katalyzátorem uvolnit stavidla spontánnosti. Některé věci nelze implementovat shora, musí se nechat vyrůst zespodu a je potřeba to jen trochu postrčit a nemít za to, že se všechno dá shora osvěceně nadiktovat.

Strategie by také měla říct, kolik na to bude potřeba peněz a jak mají vypadat opatření. A pak teprve nastupuje realizace. V mezidobí probíhá nějaký průběžný audit. Například naše expertní vyhodnocení předchozí Strategie 2020¹⁾ došlo k závěru, že velká část stanovených cílů zůstala nenaplněná. Myslím si, že Audit byl velice užitečným dokumentem. Řada nenaplněných věcí bohužel zůstává nenaplněna i dnes. Na základě toho pak vznikla i Strategie 2030+.

Dlouhou dobu působíte oblasti vzdělávání. Na jakých principech by měla fungovat celkově vzdělávací politika v České republice?

Důležitý je **mezinárodní přesah**, protože bez nějakého vnějšího srovnání pořádně nevíme, kde jsme, jak ve výsledcích, tak v procesech. Mezinárodní srovnání nám řekne, zda někde vybočujeme, ať už v dobrém, nebo špatném směru. Samozřejmě vždycky je dobré se ještě podívat, jestli to tak opravdu je. Čísla prostě nejsou dokonalá. A když zjistíme, že jsme někde mimo, je užitečné se podívat, proč tomu tak je. To hodně pomůže k identifikaci a řešení problémů. Postavení mimo mainstream zpravidla ukazuje, že děláme něco skvěle, anebo špatně.

Pak jsou tu nějaké postoje, tedy že naše společnost něco chce a něco nechce. V tom se samozřejmě názorově střetávají nejen experti, ale hlavně politici. Hledá se konsenzus ohledně míry nerovností, míry selektivity a toho, jak rozdělit peníze, co je důležitější a tak dále. A potom nastává debata o tom, jak problémy napravit, jak jít vpřed a jaká opatření zvolit. Ještě by tam samozřejmě měla být nějaká „cestovní mapa“, jak opatření načasovat, co udělat jako první, druhé, třetí, co nejde dělat bez druhého, na co si dát pozor. A měly by tam být odhady finanční náročnosti. Aby se totiž záhy nezjistilo, že jsou to jen strategické sny, na které nejsou peníze.

Také by mělo být vysvětleno, proč to děláme určitým způsobem. Se strategií se totiž musí ztotožnit politická reprezentace a ta k tomu potřebuje podporu veřejnosti. Proto by měl být obsah strategie srozumitelný a sdělitelný širší veřejnosti. A ještě bych zmínil **provázanost s ostatními strategiemi**, aby to nebyla strategie jen pro vzdělávání, která přehlíží například trh práce nebo jinou oblast. To bývá často problém, protože tvůrci strategií se často rekrutují z úzkých oborů.

Proč jsou důležité zrovna tyto principy?

Já беру mezinárodní srovnání jako zdroj informací o tom, kde jsme silní a kde slabí. Když víme, že máme takovouto neúspěšnost na základní škole, takovouto míru propadání, tak nám to pomůže zjistit, nakolik jsme úspěšní. Dám příklad z tématu, kterým se zabývám dlouhodobě, a to jsou relativní platy učitelů, které byly v ČR dlouho na extrémně nízké úrovni. V mezinárodním srovnání až celkem nedávno vyskočily nahoru a pak zase začaly padat dolů. Bez mezinárodního srovnání bychom si vlastně ani neuvědomili, že jeden z problémů českého školství je, že platíme učitelům málo. Tedy že se do tohoto povolání neženou ti, které bychom tam chtěli vidět, a že se nám v důsledku toho výrazně zvyšuje věk pedagogického sboru a postupně to ohrožuje kvalitu práce učitelů. Bez mezinárodního srovnání bychom si tyto věci hůře uvědomovali. A stejně je to i s výsledky žáků. Dokážeme za dané peníze naučit žáky hodně, nebo málo? Mezinárodní srovnání PISA, TIMMS a PIRLS nám ukazují, že docela hodně. To je potřeba říct, když z některých stran občas zaznívají neznalé, ale o to sebevědomější hlasy, že české školství je černá díra na peníze, že školství má zoufalé výsledky, že do školství jde zbytečně moc peněz. Zároveň každý vzdělávací systém je specifický, je zformován dlouhou historií země. I proto nelze slepě přebírat výzkumná zjištění z jedné země a říkat, že budou fungovat i u nás. Je potřeba mít silný výzkum školství a vzdělávání v každé zemi, včetně České republiky.

A jaký výzkum k tomu potřebujeme?

Česká republika má extrémně slabý základní společenskovo vědní výzkum, nejen v oblasti vzdělávání, ale i psychologie a ekonomie. To je velký problém, protože slepé přebírání zjištění zahraničních výzkumů může vést k fatálním omylům. Zabývá se ekonomikou vzdělávání, která se věnuje všem aspektům vzdělávání z pohledu ekonomického. A když říkám ekonomického, tak to zdaleka není jen o penězích. Od pedagogických a psychologických přístupů se liší metodologií a často i terminologií podobných fenoménů. Já se vedle toho věnuji i hodnocení vědy, především hodnocení základního výzkumu a v rámci toho bibliometrii. Bibliometrie je věda, která se zabývá hodnocením vědeckých výsledků na základě informací o publikacích, hlavně o citovanosti, a to buď jednotlivých prací, anebo časopisů, kde se publikuje.

A víme, že aplikovaný výzkum, který je potom použitelný pro návrhy jednotlivých politik, stojí na bedrech základního výzkumu. České společenské vědy jsou na tom ve srovnání se světem mnohem hůře než třeba chemie, fyzika či matematika. Společenským vědám se dostává relativně malá podpora, jsou malé a kvalita je až na výjimky nízká. V hlavních společenskovo vědních oborech – ekonomii, sociologii a psychologii – máme na vysokých školách a v akademii věd příliš málo kvalitních vědců mezinárodní úrovně. To se pak nemůže nepromítnout do přípravy doktorandů, kteří by posléze měli dělat výzkum aplikovaný pro potřeby českých veřejných politik v oblasti vzdělávání.

A dost se v tomto točíme dokola. Na rozdíl od věd přírodních a technických byly totiž kdysi společenské vědy služkami komunistické ideologie bývalého režimu a ztratily kontakt s vývojem těchto věd na západě.

A jak se tento deficit projevuje například v kvalitě regionálního školství?

Podle mého názoru se projevuje velmi výrazně, byť si to neuvědomujeme. Promítá se to několika kanály. Zaprvé tím, že u nás je v tématech školství a vzdělávání extrémně slabý základní výzkum. Přírozeně je pak v této oblasti slabý i výzkum aplikovaný. Tím trpí veřejné debaty o školství, není dost lidí schopných do odborných debat na vysoké odborné úrovni vstupovat. Tak nás například o dekádu zdrželo, když politici dvacet let dávali spíše na většinový názor z byznysu, že lepší je mít méně vysokoškoláků a více učňů, abychom zajistili dostatek řemeslníků. A zadruhé se zmíněný deficit projevuje tím, že pak máme zoufalý nedostatek lidí pro kvalitní přípravu regulací. Tedy na design a implementaci vzdělávací politiky. Na návrh strategií ten počet lidí stačí, protože to jsou většinou menší týmy. Ale implementace strategií už vyžaduje věci znalých lidí mnohem více. Nedostávají se pak na ministerstvech nebo v resortních výzkumných ústavech. A ani v akademické sféře se nenajde dost lidí. V tom okamžiku začne implementace strategie zpravidla skřípat.

Slabé odborné až výzkumné zázemí také často vede k tomu, že se zásadní rozhodnutí nedělají na konci, ale hned na začátku. Řekne se: pojďme šupem na to, nebudeme z toho dělat vědu, hlavně ať to je rychle hotové. Úřad pak dostane zadání, co do vyhlášky nebo zákona napsat. Když se posléze zjistí, že to bylo nedomyšlené a odborníci si začnou „rvát vlasy“, je už většinou pozdě. Často se pak něco schválí, aniž je pořádně spočítáno, co to

způsobí a komu. Třeba teď kauza s nepedagogickými pracovníky, předtím revize PHmax a ještě předtím inkluze. Důsledkem je ztráta důvěry veřejnosti a učitelů, protože už předem čekají, že se opět někde něco pokazí. Nikdo pak už ničemu nevěří a roste i nedůvěra k expertize a k vědě samotné, protože se často vydávají za vědecké věci, které jimi nejsou, takže nakonec je odborníkem každý. V konečném důsledku to vede i ke ztrátě důvěry veřejnosti v demokracii samotnou, protože si lidé řeknou: „Vždyť se podívejte, ona vlastně ta demokracie vede k těmto šílenostem, to nemáme zapotřebí.“

Jak by se měl tedy správně tvořit konsenzus ve vzdělávací politice nebo u konkrétních opatření?

Je dobré rozlišovat, kde konsenzus hledáme, jestli ho hledáme v odborné komunitě, v politické sféře, anebo u široké veřejnosti. Ve všech případech by měl být konsenzus hledán na základě dobré informovanosti, analýz a znalosti problematiky. Méně se pak uplatňují zkratkovité a naivní představy, je lepší povědomí o širším spektru konsekvencí. To vyžaduje, aby diskuse byly založeny na kvalitních analýzách kvalitních dat, na výsledcích výzkumů, srovnávacích analýz a výzkumů širších souvislostí. Například širších souvislostí toho, kde se bere kvalita práce učitelů, jak se promítá do vzdělávacích výsledků a dlouhodobého ekonomického růstu země. Samozřejmě je to často složité, takže odborníci mohou hledat konsenzus na vysoké odborné úrovni, politici na nižší a pro širokou veřejnost se to musí ještě o něco zjednodušit. Ale stále platí, že tam je nějaká škála pochopení, respektive nepochopení. Když zanedbáme informovanost a pochopení, tak se konsenzus hledá mnohem obtížněji. Respektive je mnohem větší riziko, že se nedohodneme, nebo že dojdeme k chybnému závěru.

Pro tento účel je podle mne velmi důležité organizovat veřejné konzultace k takovým účelům, jako je příprava strategie a její implementační fáze. A když říkám veřejná konzultace, tak myslím řízený proces, kde se na stůl vyloží téma, položí se otázky, případně i znalosti a informace, a řízeným způsobem se povede debata, ať už expertů, nebo politiků, anebo zainteresované veřejnosti. Posbírají se jejich názory, což je nesmírně užitečné, tím se také zjistí, v čem je návrh chybný. Na to pak lze navázat, vysvětlovat častější omyly, doplnit chybějící informace a výzkumy. Je to delší proces, ale moje zkušenost je, že když se tím projde poctivě, nejen formalisticky, tak se spousta ostrých hran obrousí a konsenzus se najde mnohem snadněji. Bohužel praxe profesionálně zorganizovaných veřejných konzultací u nás není běžná. Ale právě v případě přípravy Strategie 2030+ se několik dobrých veřejných konzultací uskutečnilo. Inicialoval jsem kdysi i veřejné konzultace k revizi rámcových vzdělávacích programů. Původní záměr totiž byl udělat to neosvědčenou českou metodou. Tedy že „se to upeče někde v tichu v garáži“, aby byl klid na práci, a vyjde se s tím ven, až když to bude upečené. Tohle rozhodně není způsob, který vede k úspěchu.

Ale nedělejme si iluze, že ve vzdělávací politice někdy nastane absolutní konsenzus. Často jde o témata, která názorově společnost dělí a dělit budou.

Co z toho, co jste tady zmínil, už v Česku relativně funguje a můžeme na tom do budoucna stavět?

Stavět musíme na všem, protože dělat zásadní systémové změny je těžké, až nemožné. Musíme prostě stavět na tom, kam jsme se dostali, a věci měnit postupně. Já moc nevěřím na „big bang“ (překl. velký třesk), že vše lze překopat ve velkém a najednou. Třeba když vzděláváme ve více než dvou stovkách středoškolských oborů, těžko to z roku na rok zredukujeme na 10. Je ale třeba mít plán, jakým tempem to budeme redukovat a jaké motivace pro to vytvoříme. Problém často je, že i dobře navrženou změnu neumíme implementovat. Příkladem je celkem konsenzuální Strategie 2030+, kterou se daří implementovat jen horko těžko, a tedy pomalu. To ale není problém pouze školství, je to problém v ČR všeobecně. Například problém digitalizace státní správy. Náš stát celkem dobře zvládá rutinní záležitosti, jako že každý rok rozdělí peníze, každý rok se něco vykáže. Ale jakmile chceme implementovat reformu, jde to ztuha. Problém pak je přirozeně reakce na nějaký vnější podnět, jako byl covid nebo příliv ukrajinských imigrantů.

Často se veřejně kriticky vyjadřujete k nefunkčnímu procesu RIA.² Jak to souvisí se vzdělávací politikou?

U nás se celkově málo ví, jak státní správa reformy připravuje a co proces RIA je. Je to zkratka z anglického *regulatory impact assessment*. Česky se tomu odborně říká hodnocení dopadů regulace. Ale laicky řečeno to je soubor zásad, jak se dobrat funkčních zákonů a vyhlášek. Ty zásady ani moc nepřekvapí. Říkají, že když chcete vyřešit nějaký problém, tak první, co uděláte, je, že si zjistíte, jaký problém vlastně máte a co je jeho příčinou. Potom si řeknete, jaká jsou možná řešení, zkonzultujete je s odborníky, spočítáte, kolik by stála, jaké mohou mít dopady a na koho, pak to ještě proberete s dotčenými a vyberete řešení s nejlepším poměrem přínosů vůči nákladům. A můžete tak i dojít k závěru, že problém nemá smysl řešit, protože jeho řešení by bylo dražší než samotný problém. V lepším případě uděláte ještě nějaké experimentální ověřování. Ne vždy to jde, ale často to možné je. Dá vám to možnost prověřit, zda to, co jste vymysleli „od zeleného stolu“, skutečně funguje, a případně to ještě doladíte, než to „zabetonujete“ do zákona či vyhlášky. Dodržovat zásady RIA dokonce nařizuje řada vládních usnesení už asi 15 let a jsou samozřejmě silně doporučována jak ze strany OECD, tak EU.

Ale v Česku se zásady RIA moc nedodržují, proces RIA zčásti proběhne jen formálně, namnoze se přeskočí. Prostě se švejkuje. Ministerské zprávy RIA, které jdou se zákony do parlamentu, bývají žalostně špatné a neobsahují to podstatné. Politici potom pořádně nevědí, co zákony a vyhlášky způsobí. A těžko se také veřejnosti vysvětluje, jaký problém se vlastně řeší, co je jeho příčinou a proč se to řeší daným způsobem. Švejkování zásad RIA se týká všech resortů. Dokud bude český volič věřit na zázraky, že stačí vyměnit politiky, a neuvědomí si, že problém je v nedodržování zásad RIA, tak daleko nedojdeme.

² <https://ria.gov.cz/>

Kdybychom měli teď zaměřit pozornost na něco v oblasti vzdělávací politiky, tak aby se to nějak viditelně pozitivně projevilo, co bychom podle vás měli udělat?

Teď nevím, jestli to dokážu seřadit podle důležitosti. Určitě je záhodno dokončit reformu přijímacích zkoušek na střední školy. Udělal se zatím jen první krok. Další věc je výrazněji pohnout strukturou středoškolského vzdělávání. To znamená od úzce zaměřeného oborového vzdělání po širěji rozkročené vzdělávací programy. Je to tvrdý oříšek, protože se na změně musejí dohodnout kraje a krajské politické reprezentace, centrální vláda s ministerstvem školství a pak do toho ještě vstupují lokální hráči, hlavně vlivní zaměstnavatelé. V posledních 15–20 letech jsme se v tomto moc neposunuli. Obrovský problém je počet malých obcí, tedy fragmentovanost českých municipalit, a jejich malých škol, i když zdaleka nejde jen o školy. Nedělejme si marné naděje, že se nám menší obce podaří spojit do větších. Musíme však alespoň hledat způsoby, jak podporovat spojování školních agend a sdílení správy škol. Snažil jsem se uvádět reformy systémové, které nezávisí tolik na penězích. Samozřejmě: když je více peněz, tak jdou reformy snadněji. Zde se ale vážně obávám, že reálných peněz pro školství výrazně více nebude. Finanční nároky obrany, zdravotnictví a důchodů budou obrovské a pro většinu voličů budou důležitější než školství. Stejně jako nízké daně, ze kterých se školství financuje.

Na závěr doporučuji v zájmu školství začít výrazně modernizovat státní aparát. Jak jsem říkal, aparát českého státu, nejen ve školství, umí rutinní záležitosti, rutinní údržbu, ale má problém realizovat zásadnější reformy. A není to jen o dodržování zásad RIA a modernizaci fungování ministerstev. Je to i o zajištění dostatku odborně zdatných lidí v oblasti RIA a společenskovedního výzkumu. Takové lidi by už teď měl v diametrálně větších počtech připravovat vzdělávací systém, musí pak být dostatečně placeni a musí ještě získat praxi. To prostě nebude hned. Pokud s tím ale nezačneme, tak se toho nedočkáme nikdy.

Rozhovor je ke stažení z webu IDEA při CERGE-EI:

<https://idea.cerge-ei.cz/>

Chcete dostávat e-mailem informace o novinkách IDEA?

Napište nám na idea@cerge-ei.cz

Najdete nás také na FB a X

<https://www.facebook.com/ideacerge>

[@IDEA_ThinkTank](#)

Upozornění: Tento rozhovor reprezentuje pouze názory Daniela Münicha, a nikoli oficiální stanovisko Ekonomického ústavu AV ČR, v. v. i. či Centra pro ekonomický výzkum a doktorské studium Univerzity Karlovy, CERGE.