

5 Aktuální stav vzdělávání dospělých v České republice

Úvod

Převážně popisně zaměřená kapitola navazuje na text obsažený v elektronické studijní podpoře k předmětu Úvod do andragogiky popisující starší historii vzdělávání dospělých v českém prostředí. Ukazuje na význam historických kořenů, které mohou (tedy nemusejí) v různé míře ovlivňovat podoby současných podob vzdělávání dospělých. Představuje problematiku vlivu různých aktérů vzdělávací politiky v České republice, přičemž je komentována značná roztržičnost celé oblasti, jež se kromě jiného projevuje v malé míře schopnosti reprezentovat své zájmy a prosadit se jako priorita. Komentovány jsou rovněž mezinárodní vlivy, které se odrážejí na soudobé české realitě vzdělávání dospělých.

5.1 Širší souvislosti

Zásadním faktorem formujícím podobu edukační reality je mimo jiné charakter aktuálně realizovaných vzdělávacích politik jednotlivým státním územím. V souladu s obecně akceptovanými principy konceptu celoživotního učení by jejich součástí měl být, vedle různých oblastí vzdělávání dětí a dospívajících, i segment edukace dospělých. Jeho postavení je však v globálním pohledu vysoce variabilní a do velké míře ovlivněné rozdílnou, regionálně i historicky podmíněnou, tradicí. Oblast dalšího vzdělávání se navíc v moderní společnosti většinou rozvíjela mimo oblast státní podpory, často dokonce v přímé opozici vůči vládnoucí ideologii (Kopecký, 2010, s. 98). Zvýšený zájem státu se tak začal výrazněji projevovat druhé polovině minulého století, kdy akcelerující proměna společenské reality iniciovala zvýšenou poptávku po kvalifikované pracovní síle (a růstu vzdělanosti úrovně obyvatelstva obecně), která následně vytvářela tlak na stávající vzdělávací systémy. Stále silněji se rovněž prosazovala myšlenka práva na vzdělání jako jednoho ze základních občanských práv. Vedle ekonomické dimenze se tak výrazně prosazovala i dimenze politická a sociální.

V historické perspektivě je možné identifikovat několik základních paradigmat určujících charakter přístupu společnosti ke vzdělávání dospělých. V obecném pohledu je možné rozlišit perspektivu (a) **liberální**, (b) **sociální**, (c) **centralistickou** a (d) **federativní** (podle EU, 2007, s. 11–13). V užším pojetí existují dva všeobecně přijímané modely vztahu státu a vzdělanostního systému. První je postaven na principu **veřejné služby**, kdy se stát v této oblasti aktivně angažuje a činí vzdělávací nabídku všeobecně přístupnou. Uznává tak pozitivní dopad vzdělanosti obyvatel na vyspělost a úroveň celé společnosti. Druhý, **liberální model**, počítá se suverenitou zákazníka investujícího do svého vzdělání a rozvoje z důvodů očekávané návratnosti takto vložených prostředků. Tento přístup se rozvíjí především od druhé poloviny sedmdesátých let ve státech s neoliberalní politickou a ekonomickou orientací a přináší výrazné tlaky na omezení státních regulací a přeměnu sociálních a netržních oblastí (zdravotnictví, vzdělávání) na oblast komerčních aktivit (podrobněji k tomuto tématu např. Daviet, 2016). V porevolučních podmínkách se v České republice prosadila (s určitými výjimkami) optika druhého jmenovaného, tj. liberálního přístupu.

Vývoj dalšího vzdělávání je v českém prostředí charakteristický především svou nekontinuitou. Rok 1989 znamenal počátek rozsáhlých změn, které ve svém důsledku vedly k rozpadu dosavadního centralizovaného a komplexně provázaného systému. Devadesátá léta byla charakteristická především živelným rozvojem založeným na zvýšené poptávce po vyšším vzdělání a kvalifikacích odpovídajících inovovaným požadavkům trhu práce. Deficity vykazovala především oblast jazykového, ekonomického, technologického a manažerského vzdělání (Vymazal, 2002, s. 102). Tato poptávka však již byla v předchozích letech z větší části saturována a pro aktuální stav je tak dlouhodobě typický výrazný převis nabídky. Dynamická a často i improvizovaná transformace neumožnila vytvoření koherentního segmentu dalšího vzdělávání, který by mohl fungovat jako vnitřně integrovaný samostatný subsystém v rámci vzdělávací soustavy.

Tento stav přetrvává až do současnosti a nic na něm nezměnila ani realizace některých systémových projektů iniciovaných obvykle pod vlivem strategických a finančních podnětů ze strany Evropské unie a podmíněných celkovou stabilizací hospodářské situace. Pozitivní vývoj, projevující se narůstajícím důrazem na standardizaci edukačních procesů (založeném často na potřebě naplnění projektových požadavků), výrazným rozšířením institucionální nabídky dalšího vzdělávání, jakož i přechodným zvýšením účasti dospělé populace na edukačních aktivitách, byl negativně ovlivněn nástupem ekonomické krize v roce 2008. Česká republika tak dlouhodobě vykazuje, v porovnání se situací obvyklou v zemích EU, řadu deficitů kvalitativního i kvantitativního charakteru.

Mezi pozitivní aspekty dalšího vzdělávání v ČR můžeme na straně nabídky zařadit především značnou flexibilitu a rozmanitost, na straně poptávky potom zvýšený zájem o vzdělávání a narůstající tlak na kvalitu poskytovaných služeb. Mezi negativní faktory patří na straně nabídky převažující živelnost, nedostatečný důraz na kvalitu a kompatibilitu, častá orientace na rychlý zisk. Na straně poptávky to je především nedostatečná vazba vzdělávacích aktivit na aktuální požadavky trhu práce, malá informovanost, nedostatek volných finančních prostředků či neochota je investovat do vzdělávání. Je možno rovněž identifikovat absenci dostatečné finanční podpory (malá efektivita vícezdrojového financování, neexistence nástrojů finanční motivace, zařazení vzdělávacích aktivit do horní sazby DPH) i relevantních politických tlaků, zaměřených na rozvoj a změny struktury vzdělávání dospělých.

Platí tvrzení, že vzdělávání dospělých v České republice netvoří jednotný a vzájemně provázaný systém. Tento stav nicméně nebývá pocítován (ze strany politické reprezentaci ani široké veřejnosti) jako výrazně limitující či politicky prioritní, ačkoli je možné v posledních letech registrovat alespoň částečnou snahu státu více participovat na regulaci dalšího vzdělávání prostřednictvím Národní soustavy kvalifikací, příp. Národní soustav povolání. Jak konstatuje dokument MŠMT Průvodce dalším vzděláváním, cílem: „... není vybudování státního systému (období školského systému) ... (ale) kultivovat prostor dalšího vzdělávání a vytvořit vhodné systémové nástroje, které podpoří motivaci a osobní odpovědnost všech občanů ke vzdělávání v dospělém věku.“ (MŠMT, 2009, s. 2). Podpora z veřejných zdrojů je pak směřována primárně do oblastí identifikovaných jako společensky a strategicky významné. Z hlediska struktury vzdělávání dospělých se jedná především o rekvalifikace, uznávání výsledků dalšího vzdělávání, podpora specifických cílových skupin (např. nezaměstnaní, etnické menšiny, ženy, jedinci s nízkou kvalifikací, starší dospělí, ale i představitelé některých profesí) a rovněž vzdělávání dospělých ve formálním vzdělávacím systému (viz ČR, 2014).

5.2 Právní úprava vzdělávání dospělých

Z hlediska právního ukotvení edukace dospělých panuje v ČR do určité míry legislativní vakuum. Na rozdíl od většiny vyspělých zemí (FDV, 2015a, s. 46) není k dispozici žádný platný zákon, který by uvedený segment komplexně zastřešoval. Aktuálně platné právní normy jsou navíc často terminologicky i koncepčně nekompatibilní a celkový legislativní rámec má proto výrazně fragmentární charakter. Jedinými oblastmi vzdělávání dospělých, které jsou alespoň částečně legislativně regulovány, jsou některé aktivity profesního vzdělávání dospělých (např. rekvalifikace nebo odborný rozvoj zaměstnanců), možnosti studia dospělé populace v rámci formálního školského systému, případně systém uznávání výsledků dalšího vzdělání. Tato nesystémovost nezaručuje efektivní fungování systému jako provázaného celku. Jak konstatují Palán a Rýznar (2000, s. 58), stát „... řešil pouze problémy, které mohly narušit tržní rovnováhu nebo způsobit sociální napětí. ... Zcela mimo zájem státu zůstalo vzdělávání zájmové (sociokulturní), ale i soukromé iniciativy v dalším profesním vzdělávání.“

V minulosti bylo přijato několik zákonů, které oblast vzdělávání dospělých upravovaly. Jednalo se např. o zákon 67/1919, o organizaci lidových kursů občanské výchovy, dekret prezidenta republiky 130/1945, o státní péči osvětové nebo zákon 52/1959, o osvětové činnosti. Všechny tyto dosud platné normy však byly obsahově limitovány a nebyly schopny postihnout realitu vzdělávání dospělých v celé její šíři a pestrosti. V minulosti se proto již několikrát objevily snahy o vytvoření široce koncipovaného zákona, který by komplexně vymezil celou oblast vzdělávání dospělých, definoval základní

terminologii a stanovil výchozí kvalitativní a organizační kritéria, včetně možností kooperace různých partnerů a odpovědnosti za celou oblast. Naposledy se tak stalo v letech 1991 až 1994, kdy byl návrh tohoto zákona již předložen Komisi pro správní právo Legislativní rady vlády. Jeho nepřijetí bylo zdůvodněno především nejasnostmi kolem daňového zvýhodnění podniků vzdělávajících své zaměstnance či problematicky vymezenými kompetencemi ústředních orgánů státní správy (Palán, Rýznar, 2000, s. 58). V současné situaci, vzhledem k přijetí zákona 179/2006 Sb. (viz níže), se potenciální schválení nové legislativní normy o vzdělávání dospělých či dalším vzdělávání jeví jako nereálné.

Samozřejmě se nabízí otázka, co by měl potenciální zákon o dalším vzdělávání řešit. Nabízí se tu inspirace u celé řady evropských zemí, v kterých je podobná právní norma k dispozici. Jejím přínos v převážné míře spočívá v definování základní terminologie, vymezení rolí jednotlivých aktérů a stanovení základních kvalitativních a obsahových standardů (blíže např. Vychová, 2008, s. 83–84 nebo FDV, 2015c, s. 2–5). Primárním cílem by ovšem mělo být formální potvrzení stavu, který dosud nemá v našem právním systému odpovídající paralelu: další vzdělávání by mělo být formálně deklarováno jako nedílná a integrální součást vzdělávacího systému.

Jednou z dalších možností je např. požadavek, aby právo na další vzdělávání bylo zákonem postaveno na úroveň práva na základní vzdělání. Jako zásadní se jeví otázky financování těchto vzdělávacích aktivit, neboť nedostatek finančních prostředků bývá pro velkou část potenciálních účastníků hlavní překážkou jejich účasti na programech dalšího vzdělávání. Potenciální zákon o vzdělávání dospělých by proto podle názoru některých zájmových skupin měl řešit např. povinné financování vzdělávacích programů pro sociálně slabé skupiny, příp. vyčlenění určitého procenta státního rozpočtu na vzdělání. Zásadní a v ČR dosud zcela nevyřešenou otázkou je i problém kvality dalšího vzdělávání. Nabízet služby v oblasti vzdělávání dospělých může v současné době v ČR každý, kdo je schopen splnit základní podmínky uvedené v **zákonu č. 455/91 Sb., o živnostenském podnikání** (tj. především plná svéprávnost a bezúhonnost). Nejsou požadovány žádné kvalifikační záruky andragogické, organizační či personální povahy. Výjimku představují prakticky pouze programy realizované na základě akreditací vydávaných některým z ministerstev. Názory, které existenci samostatného zákona o dalším vzdělávání zpochybňují, se naproti tomu většinou opírají o zcela legitimní tvrzení, že samotný, byť sebelepší, zákon nezaručí kvalitní fungování zmiňované sféry (Beneš, 2003, s. 176). Reálnou implementaci většiny zvažovaných koncepcí a návrhů také znesnadňuje aktuální ekonomická a rovněž i politická situace. Vedou se např. rozsáhlé debaty o tom, zda a v jaké míře by měl stát zasahovat do nejrůznějších společenských oblastí. Nové právní předpisy jsou často vypracovávány a překládány spíše na základě politické objednávky, než na základě reálné potřeby.

Jedním z principiálních problémů, které by měl zmíněný zákon vyřešit, je vymezení základních kompetencí. Nepřítomnost zastřešující legislativní normy mimo jiné způsobuje stav, kdy reálně neexistuje žádný orgán státní správy, mezi jehož kompetence by vzdělávání dospělých jako celek spadalo. V kompetenčním zákonu **č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České (socialistické) republiky**, není v příslušných paragrafech 7 příp. 9 vzdělávání dospělých vůbec uvedeno, což kromě kompetenčních sporů výrazně ztěžuje i možnosti financování aktivit dalšího vzdělávání ze státního rozpočtu. Celá oblast je rozdělena do řady segmentů, jejichž vymezení a přiřazení do sféry působnosti jednotlivých orgánů je vysoce problematické. Ústřední postavení pro oblast celoživotního učení by v zásadě mělo zastávat **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**. Dílčí samostatného zákona ovšem tento předpoklad nepotvrzuje a MŠMT reálně vykonává roli ústředního orgánu státní správy pro školský systém, vědní politiku, výzkum a vývoj a v neposlední řadě i roli koordinátora v oblasti systému uznávání odborné kvalifikace podle zvláštního zákona a v oblasti získávání kvalifikací v systému dalšího vzdělávání podle zvláštního právního předpisu (tj. zákona 179/2006). Resort rovněž akredituje rekvalifikační programy. Jeho příspěvkovou organizací je Národní ústav pro vzdělávání, školské poradenské zařízení a zařízení pro další vzdělávání pedagogických pracovníků. Dalším významným aktérem je rovněž **Ministerstvo práce a sociální věci** (oblast rekvalifikací, vzdělávání zaměstnanců, digitální gramotnost), jehož příspěvkovou

organizací je Fond dalšího vzdělávání. Některé další oblasti pak zastřešuje např. Ministerstvo kultury (převážná část sféry zájmového vzdělávání), Ministerstvo zdravotnictví (zdravotní osvěta, specializační a celoživotní vzdělávání v oblasti zdravotnictví), Ministerstvo vnitra (povinné vzdělávání úředníků územně samosprávných celků) apod. Ministerstvo pro místní rozvoj pak napomáhá implementaci edukačních aktivit na regionální a místní úrovni a spravuje směřování evropských finančních toků. Jednotlivé resorty zároveň také průřezově participují na vytváření nových kvalifikačních standardů v rámci NSK.

Negativní determinanty vyplývající z uvedeného stavu (fragmentizace celé oblasti, neexistující kompetence, omezená možnost alokace finančních prostředků) bohužel neumožňují skutečně systémový rozvoj vzdělávání dospělých a mnoho tradičních nebo i strategicky významných oblastí tak zůstává stranou zájmu a reálné podpory ze strany státu (např. vzdělávání seniorů nebo řada dílčích segmentů občanského a zájmového vzdělávání dospělých). Celkovou nekoherentnost legislativního ukotvení vzdělávání dospělých v českém právním systému ilustruje následný výčet vybraných právních norem, v jejichž rámci je tato oblast alespoň okrajově zmíněna:

Ústavní zákon č. 2/1993 Sb. ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb., Listina základních práv a svobod: jako jedno z hospodářských, sociálních a kulturních práv je v Hlavě čtvrté, Článku 33 stanoveno i právo na vzdělání. To je následně konkretizováno upřesňující formulací stanovující právo na bezplatné vzdělání v základních a středních školách, podle schopností občana a možností společnosti též na vysokých školách. Na základě této formulace lze odvodit, že právo na další nebo celoživotní vzdělávání není součástí ústavního pořádku České republiky a není proto zaručeno. Jak uvádějí Palán a Rýznar (2000, s. 63), mezi země, které právo na další vzdělávání včlenily do svého právního řádu, patří např. Německo, Španělsko, Dánsko nebo Francie.

Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon): tato právní norma je pro charakteristiku postavení vzdělávání dospělých v kontextu české vzdělávací politiky v mnoha aspektech určující. V § 2 je sice výslovně deklarováno právo každého jedince vzdělávat se po dobu celého života a paragrafy 113 a 114 dále podrobně stanovují možnosti dalšího vzdělávání v rámci formálního školského systému (čímž se rozumí především možnost vykonání jednotlivé zkoušky, absolvování odborných kurzů a kurzů jednotlivých předmětů nebo pomaturitních specializačních kurzů, případně uznání dalšího vzdělání), přesto lze za klíčové považovat znění § 7, které zní následovně: „Vzdělávací soustavu tvoří školy a školská zařízení podle tohoto zákona.“ Jde o formulaci výstižně charakterizující přetrvávající stav, kdy i navzdory deklaracím uvedeným v řadě strategických dokumentů jsou i nadále nedůsledně uplatňovány principy celoživotního učení při stanovení funkcí, organizace i základních charakteristik realizace vzdělávací politiky.

Zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách): z dikce tohoto zákona (např. § 48) lze vyvodit, že každý občan má právo studovat na VŠ bez ohledu na věk. Pro realitu vzdělávání dospělých je významný § 60, na základě kterého mohou VŠ realizovat za úplatu kurzy celoživotního vzdělávání orientované na výkon povolání nebo zájmově. Typickým a nejnámějším příkladem jsou Univerzity třetího věku. Frekventanti těchto kurzů nemají status řádných vysokoškolských studentů, nicméně zákon do určité míry umožňuje propojení kurzů dalšího vzdělávání s řádným studiem uznáním získaných kreditů až do výše 60 %.

Zákon 262/2006 Sb., zákoník práce: obsahem tohoto zákona je úprava pracovněprávních vztahů v nejširších kontextech. Kromě paragrafu 103 stanovujícího povinnost zaměstnavatele zajistit zaměstnancům školení o předpisech k zajištění bezpečnosti práce a ochrany zdraví a paragrafu 106, podle kterého je zaměstnanec povinen účastnit se tohoto školení, včetně ověření svých znalostí, má klíčový význam především Hlava II Odborný rozvoj zaměstnanců. Ta v § 227–235 uvádí podmínky odborného rozvoje zaměstnanců zahrnujícího zaškolení a zaučení, odbornou praxi absolventů škol, prohlubování kvalifikace a zvyšování kvalifikace. Stanovena je především povinnost zaměstnance prohlubovat si svou kvalifikaci k výkonu sjednané práce, přičemž adekvátní povinnosti zaměstnavatele

nejsou formulovány. § 232 poté upravuje problematiku pracovního volna s náhradou mzdy po studující při zaměstnání, čímž nahrazuje původní vyhlášku č. 140/1968 Sb., o pracovních úlevách a hospodářském zabezpečení studujících při zaměstnání.

Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti: tato norma mimo jiné upravuje významnou sféru dalšího vzdělávání – rekvalifikace. Tou se rozumí získání nové kvalifikace a zvýšení, rozšíření nebo prohloubení dosavadní kvalifikace, včetně jejího udržování nebo obnovování, příp. i získání kvalifikace pro pracovní uplatnění fyzické osoby, která dosud žádnou kvalifikaci nezískala. Zákon stanovuje bližší podmínky realizace i podmínky pro vydání akreditace umožňující provádění rekvalifikací. Konkrétní podobu rekvalifikací (tj. akreditace, organizace edukačních aktivit, způsob ukončení, výše hmotné podpory účastníků apod.) poté upravují **vyhláška č. 176/2009 Sb., kterou se stanoví náležitosti žádosti o akreditaci vzdělávacího programu, organizace vzdělávání v rekvalifikačním zařízení a způsob jeho ukončení** a rovněž **vyhláška č. 519/2004 Sb., o rekvalifikaci uchazečů o zaměstnání a zájemců o zaměstnání a o rekvalifikaci zaměstnanců.**

Kromě výše uvedených zákonů existuje ještě celá řada norem stanovujících požadavky na odbornou způsobilost některých profesí, specifických pracovních činností (např. obsluha plynových zařízení, sváření kovů, obsluha těžního zařízení, montáž a demontáž lešení, plošinových výtahů a podpěrných konstrukcí, obsluha jeřábů, obsluha zdvihacích zařízení, makléřská činnosti, daňové poradenství, činnost zkušební komisaře autoškoly ad.) nebo odbornou způsobilost pro provozování některých živností. Z těch nejdůležitějších lze jmenovat zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků (upravující povinné vzdělávání úředníků územně samosprávných celků); usnesení vlády ČR ze dne 30. 11. 2005 č. 1542, o pravidlech vzdělávání zaměstnanců ve správních úřadech (stanovující principy a strukturu vzdělávání zaměstnanců správních úřadů); zákon 361/2003 Sb. o služebním poměru (formulující povinnost příslušníků bezpečnostních sborů prohlubovat svoji odbornou způsobilost a fyzickou zdatnost); zákon č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnících (ukládající pedagogickým pracovníkům povinnost dalšího vzdělávání); zákon č. 94/2004 Sb., o podmínkách získávání a uznávání odborné způsobilosti a specializované způsobilosti k výkonu zdravotnického povolání lékaře, zubního lékaře a farmaceuta (stanovení podmínek celoživotního vzdělání těchto povolání a uznávání způsobilosti k výkonu povolání); zákon č. 96/2004 Sb., o nelékařských zdravotnických povoláních (stanovení povinnosti celoživotního vzdělávání a jeho podmínek); zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách (upravující další vzdělávání sociálních pracovníků a pracovníků v sociálních službách) apod. (podrobně k tomuto tématu např. Palán, 2005; FDV, 2015b).

Zásadní vliv na podobu vzdělávací politiky ČR mělo přijetí **zákona č. 179/2006 Sb., o ověřování a uznávání výsledků dalšího vzdělávání.** Svým progresivním pojetím představuje reakci na požadavky některých strategických dokumentů (např. Memorandum o celoživotním učení), stanovující kritéria a nástroje umožňující realizaci principů celoživotního učení jako běžné praxe. Jednou z nejčastěji uváděných bariér je přitom přetrvávající dominance formalizovaných podob vzdělávání a učení (se). Je proto nastolen požadavek (MŠMT, 2001a, s. 23–25), že každý jedinec by měl mít možnost uplatnění a oficiálního zhodnocení všechna znalostí a dovedností získaných v průběhu celého svého života (dimenze lifelong learning) a jakýmkoli způsobem (dimenze lifewide learning). Právě tyto cíle, tj. (a) oddělení výsledků učení od procesů, kterým vznikly a (b) vnímání výsledků učení dosažených v různých fázích a podobách vzdělávací trajektorie jako ekvivalentních, tvoří výchozí paradigma uvedené právní normy. V jejím rámci jsou definovány následující oblasti, které většinou nemají oporu v dřívější legislativě a představují tak pro český právní systém z terminologického i obsahového hlediska novum:

- systém ověřování a uznávání výsledků dalšího vzdělávání;
- kvalifikační standardy;
- hodnotící standardy;

- Národní soustava kvalifikací;
- pravidla udělování autorizace tzv. autorizovaným osobám;
- práva a povinnosti zájemců o ověření svých kvalifikací a kompetencí;
- působnost orgánů vykonávajících státní správu ve zmiňované oblasti.

Všichni zájemci (zkoušku mohou nově realizovat i osoby mladší 18 let, které jsou účastníky vzdělávání podle rekvalifikačního programu realizovaného úřadem práce v souladu s vyhláškou č. 176/2009 Sb., minimální věková hranice uchazeče o profesní kvalifikaci je proto 16 let.) se dle jeho dikce mohou nechat vyzkoušet u tzv. **autorizované osoby** (fyzické nebo právnické) a v případě kladného výsledku obdrží doklad o tzv. **profesní (dříve dílčí) kvalifikaci**. Ta je definována jako odborná způsobilost vykonávat určitou pracovní činnost v určitém povolání. Tyto profesní kvalifikace je následně možné skládat v tzv. **úplné profesní kvalifikace**, kdy je držiteli všech požadovaných dílčích kvalifikací umožněno složit zkoušku na některé z vybraných škol. Centrálním bodem celého systému je **Národní soustava kvalifikací (NSK)**, tj. veřejně přístupný elektronický katalog obsahující seznam dostupných kvalifikací a zároveň i požadavky na jednotlivé profesní i úplné kvalifikace. Tyto požadavky jsou systematizovány do několika kategorií jako (a) **kvalifikační standardy** (strukturovaný popis odborné způsobilosti pro řádný výkon pracovní činnosti; definování kompetencí, které by měl člověk ovládat při vstupu do profese), (b) **hodnotící standardy** (kritéria a postupy ověřování požadavků kvalifikačního standardu; konkretizace průběhu a podoby zkoušky) a (c) **seznam autorizovaných osob** (tj. právnických nebo fyzických subjektů oprávněných ověřovat dosažení odborné způsobilosti vyžadované k získání profesní kvalifikace).

Nově je zavedena možnost uznávání pouze částí profesních kvalifikací, které již uchazeč v minulosti úspěšně realizoval, a které se shodují s částí kvalifikace, jejíž zkoušku chce uchazeč teprve absolvovat. Dílčí část zkoušky bude uchazeči uznána v případě, že v NSK bude tato část zkoušky označena naprosto shodným názvem jako část zkoušky již absolvované a pokud toto uznání nenaruší kontinuitu konání zkoušky. Zároveň platí pravidlo, že každá profesní kvalifikace musí navazovat na konkrétní povolání a musí být tedy specifikován vztah ke konkrétní pracovní činnosti nebo několika pracovním činnostem vymezeným v **Národní soustavě povolání**. NSK je zároveň prostřednictvím vyhlášky 176/2009 Sb., kterou se stanoví náležitosti žádosti o akreditaci vzdělávacího programu, organizace vzdělávání v rekvalifikačním zařízení a způsob jeho ukončení, úzce propojena s rekvalifikačním vzděláváním prostřednictvím požadavku, že rekvalifikační kurzy mají vést k profesní kvalifikaci, je-li tato k dispozici. Zřetelným trendem je i postupná harmonizace se **zákonem č. 455/1991 Sb., zákon o živnostenském podnikání (živnostenský zákon)** pro účely prokázání odborné způsobilosti nutné k získání řemeslné živnosti.

Rozvoj a implementaci NSK byl až do roku 2015 součástí stejnojmenného projektu MŠMT financovaného Evropským sociálním fondem a státním rozpočtem ČR, přičemž pozici hlavního řešitele zastával Národní ústav pro vzdělávání. Podle aktuálních údajů jej nyní v NSK zařazeno 1052 profesních kvalifikací (NSK, 2016). Počet úspěšně realizovaných zkoušek již vysoce překročil hranici 100 000, ačkoli naprostá většina těchto zkoušek se týkala kvalifikace Strážný, u které kde je složení profesní kvalifikace vázáno na živnostenský list (Husová, 2014, s. 8–9). Již v roce 2015 dosáhl jejich počet cca 85 000(!), zatímco o zbývajících 15 % se dělily všechny ostatní kvalifikace.

Přes nezpochybnitelný přínos výše uvedené normy je možné identifikovat některé názory zpochybnující její konstrukci i reálné dopady na edukační praxi. Otázkou je např. podoba dalšího rozvoje NSK v situaci, kdy byl stejnojmenný projekt exspirován a další čerpání finančních prostředků z ESF již není možné. Kritizováno je zavádění nové terminologie, která nemá v českém právním řádu odpovídající paralelu a jejíž aplikace se může jevit jako problematická (poukažme např. na již realizovanou změnu původního termínu „dílčí kvalifikace“ na aktuální „profesní kvalifikace“). Zákon neřeší oblast dalšího vzdělávání jako komplexní a svébytný systém, ale všímá si pouze partikulární části celého tohoto segmentu. Přesto však jeho schválení a aplikace znamená zmrazení diskuse

o potřebě samostatného zákona o dalším vzdělávání (Šerák, 2007, s. 114). Ze strany zaměstnavatelů je poukazováno i na převažující formální podobu zkoušek, které často neodpovídá skutečným požadavkům praxe. Pravděpodobně nejvíce diskutovaným problémem je však přetrvávající nízké povědomí o existenci zákona mezi laickou veřejností (Sycha, 2010, s. 75). Ačkoli byla v minulosti realizována intenzivní informační kampaň a o možnostech uznávání kvalifikací pravidelně referují odborná i veřejná periodika, nejsou tyto aktivity dosud příliš efektivní. Nejlépe tento stav ilustrují výsledky dotazníkového šetření projektu Kooperace z roku 2015, zkoumající názory 4 500 respondentů řad zaměstnavatelů, pracujících, nezaměstnaných a ekonomicky neaktivních. O existenci NSK má povědomí pouze 12 % zaměstnanců a 14 % OSVČ, osobní zkušenost se pak pohybuje mezi 2–5 %. Mezi respondenty z řad zaměstnavatelů zná NSK 42 %, využívá ji ale pouze 12 % z nich (Kotrbová, 2015). Efektivita celého systému navíc není podpořena odpovídající nabídkou poradenských služeb.

5.3 Problém kvality edukačních aktivit

Všechny dosud realizované analýzy dalšího vzdělávání v ČR (viz Strategie celoživotního učení ČR, Koncept, Kooperace a další) se shodují, že zásadním aspektem limitujícím efektivní rozvoj celé oblasti je problematika kvality a standardizace. Toto téma obecně nabývá na důležitosti v souvislosti s rostoucím významem, jaký moderní společnost přikládá procesům vzdělávání a učení (se). Ty jsou dlouhodobě vnímány především jako nástroj individuálního, ale i celospolečenského rozvoje a prosperity a na jejich úroveň jsou proto kladeny stále vyšší nároky. Otázku kvality a efektivity je zároveň možné považovat za tradiční téma, které bylo již v minulosti mnohokrát diskutováno a empiricky zkoumáno (srov. Barák a kol., 1979).

Jak již bylo konstatováno, velká část aktivit edukace dospělých je v ČR financována ze soukromých zdrojů (účastníci, zaměstnavatelé). Zcela pochopitelná je proto snaha o co nejefektivnější využití a návratnost investovaných prostředků, přičemž významným aspektem požadované efektivity a rentability je právě kvalita nabízených služeb. **Kvalitu** můžeme v této souvislosti chápat jako míru dosažení předem stanovených požadavků a očekávání všech zúčastněných stran, příp. jako míru splnění vzdělávacích cílů. Hodnocení kvality bývá nejčastěji prováděno pomocí **standardů**, tedy předem stanovených a formalizovaných požadavků na úroveň (jakost) nabízených produktů. Dosažení určitého standardu může být potvrzeno **certifikátem** (NVF, 2007, s. 27). Standardů a certifikátů relevantních pro sféru dalšího vzdělávání je k dispozici celá řada, přičemž jejich působnost může být mezinárodní, národní, regionální nebo oborová. Kromě standardizace a certifikace jsou užívány i další nástroje zabezpečování kvality, např. benchmarking, modularizace vzdělávání, akreditace apod.

Situace v ČR je z tohoto pohledu dlouhodobě nepříznivá, neboť aktuálně není k dispozici jednotný systém řízení kvality, který by celou oblast komplexně pokrýval. Jak již bylo uvedeno, pro poskytování služeb v rámci dalšího vzdělávání požadovány žádné kvalifikační záruky pedagogické, organizační či personální povahy, neboť se jedná o volnou živost. Výjimku představují pouze některé vzdělávací aktivity (např. rekvalifikační programy), jejichž realizaci je vyžadována akreditace. Obecně diskutovanou překážku představuje i díkce zákona o veřejných zakázkách nevěnující kvalitativním kritériím dostatečnou pozornost. Navíc zadavatelé výběrových řízení často nemají dostatek informací a zkušeností k tomu, aby byli schopni posoudit kvalitu nabízených služeb. Z toho důvodu je nejčastějším hodnotícím kritériem cena (Bezděková, 2011, s. 8). Spolu s rozšířením nabídky edukačních aktivit dotovaných v rámci programových výzev ESF vedla tato situace ke stavu, kdy je na straně nabídky dalšího vzdělávání značné množství vzdělávatelů nízké kvality. Jelikož se dlouhodobě ukazuje, že vzdělávací instituce kladoucí důraz na kvalitu – i za cenu vyšších nákladů – přestávají být v tomto prostředí konkurenceschopní, řeší často toto dilema snížením kvality poskytovaných služeb za účelem redukce ceny (Bezděková a kol., 2012, s. 22). Tento trend představuje podle mnoha odborníků jeden z nejpalčivějších problémů dalšího vzdělávání v ČR (FDV, 2015b, s. 32).

Z hlediska kvality je ve sféře edukace možné identifikovat tři základní oblasti hodnocení:

Vzdělávací programy: Jedním ze způsobů řízení kvality edukačních aktivit je standardizace jejich výstupů. Může se tak dít např. pomocí *akreditací*, tj. pověření k realizaci vzdělávacích programů. V ČR existuje celá řada rezortních systémů akreditací, které provádějí jednotlivá ministerstva (např. Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy akredituje rekvalifikační programy, vzdělávací programy v oblasti sportu nebo další vzdělávání pedagogických pracovníků; Ministerstvo vnitra vzdělávací programy pro úředníky územních samosprávných celků; Ministerstvo zdravotnictví uznávání a získávání způsobilosti k výkonu nelékařských zdravotnických povolání a Ministerstvo práce a sociálních věcí programy v oblasti sociálních služeb). Hlavním negativem stávající podoby akreditací je převažující formálnost, rozdílnost jednotlivých resortních systémů a nedostatečná kontrola skutečného plnění akreditačních podmínek. Akreditace tak v současnosti mají převážně ohlašovací, registrační a do určité míry i marketingový charakter.

Lektoři: V ČR je profese lektora řazena mezi volné živnosti, z čehož nevyplývají žádné formální požadavky na jejich kvalifikace a odborné kompetence. Jelikož je tato situace obecně vnímána jako problémová, objevuje se kontinuálně celá řada pokusů o zavedení formálních požadavků na výkon této profese, především ze strany odborných sdružení a asociací. Z nejznámějších projektů jmenujme kurz Profesionální lektor Asociace institucí vzdělávání dospělých ČR či vyhlášení Desatera kvalitního lektora a rovněž soutěže lektor/lektorka roku (obdobně je tomu i u vzdělávacích institucí). Vysokou úroveň má rovněž certifikační systém trenérů a konzultantů Asociace trenérů a konzultantů managementu, prosazují se i některé druhy firemních certifikací, často s mezinárodní působností (např. Microsoft Certified Trainer, lektor CIMA apod.) Pravdou je, že všechny výše uvedené systémy jsou většinou uznávány pouze v rámci úzce vymezené odborné komunity či dokonce pouze firmy a k jejich výraznějšímu prosazení na trh vzdělávání nedošlo. Jak poznamenávají autoři koncepční studie Kvalita dalšího vzdělávání: „Skutečnost, kdy existuje na trhu řada oborových i firemních certifikačních procesů k prokazování kompetencí lektorů, poukazuje na fakt, že tato oblast není dostatečně řešená.“ (Bezděková a kol., 2012, s. 23). Jedním z aktuálních kroků, který má ambici nabídnout univerzálně akceptovatelný nástroj standardizace v podobě celostátně platného a kodifikovaného souhrnu odborných požadavků pro výkon činnosti lektora, je zařazení profese *Lektor dalšího vzdělávání* do struktury Národní soustavy kvalifikací.

Vzdělávací instituce: Na kvalitu vzdělávacích institucí má vliv celá řada různých faktorů, jakými jsou např. jejich zdroje, procesy, postupy a systémy řízení. Hodnocení je v zásadě možné realizovat buď zkoumáním zpětné vazby ze strany účastníků, nebo zapojením do konkrétního certifikačního systému, kdy absolvování certifikace má prokázat dodržení určitého standardu kvality (tj. shodu s normou) a způsobilost organizace v posuzované oblasti. Praxe nabízí více druhů standardizovaných systémů certifikace, často finančně i administrativně náročných. Patří mezi ně např. ČSN EN ISO 9001: 2000, EDUIQ 9001, KVIS nebo QFor. Žádný z nich nicméně není obecně vyhovující a všemi jednotně a plně respektovaný.

Zásadním systémovým prvkem, jehož cílem je komplexní vyřešení problému řízení kvality dalšího vzdělávání, je klíčová aktivita projektu Koncepce dalšího vzdělávání Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy s názvem **Kvalita dalšího vzdělávání**. Jejím cílem je navrhnout a vytvořit takový systém certifikace, který by byl univerzální, všeobecně akceptovatelný, a který by byl schopen přiblížit veřejnosti „jednoduchým způsobem míru kvality vzdělávacích institucí, aniž by se musela podrobně orientovat v jednotlivých kritériích, která kvalitu vytvářejí.“ (Bezděková a kol., 2012, s. 24)

V případě hodnocení kvality vzdělávacích institucí byl navržen princip **ratingu**, tj. udělování určitého (maximálně pět) počtu hvězd na základě (a) autoevaluace, (b) hodnocení zákazníků a (c) externího hodnocení. Posuzována by měla být čtyři výchozí kritéria: lektorské zázemí (tj. kvalita a odbornost lektorů, jejich kompetence a podpora ze strany vzdělávací instituce apod.), efektivita procesu vzdělávání (průběh charakter edukační aktivity, možnost přizpůsobení požadavkům zákazníka, provedení evaluace apod.), materiálně technické a didaktické zázemí (vzhled a vybavení prostor konání aktivity, charakter didaktických pomůcek, původ know-how apod.) a zákaznický přístup (informovanost zákazníků, nabídka poradenských služeb, obsahová i časová flexibilita, možnost

zajištění doplňujících služeb, např. ubytování či občerstvení, apod.). Rating by měl být udělován na 3 roky, poté by bylo zapotřebí jej obnovit (Bezděková, 2011, s. 9). Očekává se, že rating bude hrát roli i motivačního prvku vedoucí řadu vzdělávacích institucí ke zkvalitňování vlastních procesů a standardů. Žádoucí by rovněž bylo propojení tohoto systému hodnocení se systémem veřejných zakázek. Bohužel, finanční podpora projektu počítala s vytvořením uvedeného nástroje, nikoli s jeho implementací. Navíc dosud nebyla stanovena instituce, která by realizaci ratingu zajišťovala. Z těchto důvodů není jeho uvedení do praxe v dohledné době příliš pravděpodobné.

Inspirovat jsou i již uvedené aktivity Asociace institucí vzdělávání dospělých ČR, která prostřednictvím své Pracovní skupiny pro kvalitu v dalším vzdělávání v minulosti formulovala svá vlastní kritéria kvality. Jejich zhmotnění představuje Desatero kvality vzdělávací instituce a Desatero kvalitního lektora v podobě formulovaných standardů chování a organizace vzdělávání. Tyto standardy jsou dále rozvíjeny v podobě soutěží Lektor/Lektorka roku a Vzdělávací instituce roku, jejichž cíly jsou především podpoření kvality poukázání na příklady nejlepší praxe a rovněž popularizace problematiky kvality v dalším vzdělávání mezi odbornou i širokou veřejností. Teprve budoucí vývoj nicméně ukáže, jaký byl dopad všech výše zmíněných aktivit a zda bylo požadovaného cíle – vytvoření a implementace objektivního a funkčního nástroje řízení kvality dalšího vzdělávání v ČR – skutečně dosaženo.

Shrnutí kapitoly

Situace dalšího vzdělávání v ČR prochází dynamickými proměnami a v posledních letech lze místy hovořit až o hypertrofii celého segmentu. Tato expanze však bohužel často vykazuje spíše kvantitativní charakter. Ačkoli má oblast aktuálně k dispozici dostupné řadu nástrojů efektivní koordinace a jsou vybudovány základní stavební kameny fungujícího systému, přesto lze dosud realizované kroky hodnotit jako nekoordinované a poměrně málo efektivní (FDV, 2015b, s. 143). Mnohé kvalitativní aspekty, které představují podmínku žádoucího a komplexního rozvoje celého systému, prozatím zcela absentují, příp. se nacházejí v přípravném stádiu. Jak výstižně konstatuje Sycha (2010, s. 80), o nutnosti realizovat opatření pro rozvoj dalšího vzdělávání se zatím stále více píše a hovoří, než se tato skutečně realizují. V současné době tak lze i přes pokroky v řadě oblastí dalšího vzdělávání zatím pouze konstatovat, že se nacházíme stále na počátku a ještě bude nějaký čas trvat, než se podaří, aby další vzdělávání bylo podporováno i ve skutečnosti tak, jak se píše v politických dokumentech. Jedná se o důsledek stavu, kdy se stát na dlouhé roky dobrovolně vzdal své přirozené role systémotvorného regulátora a iniciátora. Opětné aktivní převzetí této iniciativy by mohlo mj. nabýt podoby nové právní normy, která by komplexně – alespoň na deklarativní úrovni – zastřešovala celou sféru dalšího vzdělávání. Nezbývá, než doufat, že sféra dalšího vzdělávání dojde v budoucnu svého úplného naplnění a že se podpora všech relevantních segmentů této oblasti stane integrální a trvalou součástí vzdělávací politiky České republiky.

Doporučená literatura

Fond dalšího vzdělávání: <http://www.fdv.cz/>

Fond dalšího vzdělávání, Koopolis: <https://koopolis.cz/>

MŠMT, odkaz na další vzdělávání: <http://www.msmt.cz/vzdelavani/dalsi-vzdelavani>

Národní soustava kvalifikací: <https://www.narodnikvalifikace.cz/>

NUV (Národní ústav pro vzdělání): <http://www.nuv.cz/>