

V Praze dne 7. května 2014
Č.j.: 435/14

Stanovisko komise pro hodnocení dopadů regulace

k

návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnících a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Úvod

MŠMT předkládá „Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnících a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. (dále jen „zákon o PP“ a „novela“).

Cílem předkládané novely je „umožnit výkon přímé pedagogické činnosti osobám, které nesplňují předpoklad odborné kvalifikace podle zákona o PP“. Novela má předejít problémům se zajištěním vzdělávání v obcích a krajích, kde přímou pedagogickou činnost vykonává vyšší množství pedagogických pracovníků bez odborné kvalifikace. Novela by měla umožnit i po 1. lednu 2015 výkon tzv. přímé pedagogické činnosti následujícím osobám:

- a) vybraným pedagogickým pracovníkům, jejichž pracovní doba nepřesahuje 50% stanovené týdenní pracovní doby,
- b) rodilým mluvčím bez požadované odborné kvalifikace,
- c) bez odborné kvalifikace po nezbytnou dobu a v nezbytném rozsahu,
- d) které k tomuto datu dosáhnou 55 let věku a 20 let přímé pedagogické činnosti na příslušném druhu školy nebo školského zařízení.

Připomeňme důležitou informaci, kterou zpráva RIA neobsahuje: ustanovení § 32 zákona o PP¹, v roce jeho přijetí (2004), umožnilo vykonávat přímou pedagogickou

¹ „Fyzická osoba, která nesplňuje předpoklad podle § 3 odst. 1 písm. b), může vykonávat přímou pedagogickou činnost po dni nabytí účinnosti tohoto zákona, pokud ke dni účinnosti tohoto zákona dosáhla 50 let věku a dlouhodobým výkonem přímé pedagogické činnosti na příslušném druhu nebo typu školy nejméně po dobu 15 let prokázala schopnost výkonu požadované činnosti, nejdéle po dobu pěti let, pokud v této době nezačíná studium, kterým potřebný předpoklad získá, a toto studium úspěšně ukončí, jestliže vysoké školy pro výuku odborných předmětů ve střední a vyšší odborné škole neumožňují přístup k vysokoškolskému vzdělání v

činnost i těm zaměstnancům, kteří nesplňují předpoklad odborné kvalifikace **a to po dobu dalších 5 let** (tedy přechodné období do konce roku 2009). Dnem 1. ledna 2010 nabyla účinnosti novela,² která toto přechodné období prodloužila na 10 let, tedy do konce roku 2014. Nyní navrhovaná novela má tedy opět na poslední chvíli řešit poměrně zásadní problém, který byl již jednou odložen novelou z roku 2009. Tento problém tedy mohl a měl být včas anticipován a systémově řešen (resortem MŠMT) mnohem dříve. K tomu by bývalo mohlo dojít, pokud by resort realizoval praxi ex-post RIA a plnil svou dohledovou a monitorovací roli (skrze podřízenou Českou školní inspekci - ČŠI).

O opětovně se blížícím problému se začalo intenzivně veřejně hovořit až nedávno především proto, že na blížící se problém začali upozorňovat ředitelé škol, kteří nesou osobní zodpovědnost za dodržování zákona. Skutečnost, že problém nebyl v dostatečném předstihu resortu znám (nebo znám byl, ale resort patřičně nekonal anebo nekonali zákonodárci).

Pro pochopení problematiky je třeba vysvětlit, že pojem „odborná kvalifikace“ v dikci zákona a zprávy RIA nutně neznamená kvalifikaci ve smyslu kvality učitele poměřovanou vzdělávacími výsledky jeho pedagogické činnosti. Pojem „odborná kvalifikace“ je v materiálu míněn čistě jako **formální** požadavek na certifikované vzdělání a implicitně se předpokládá, že tyto formální atributy představují dostatečnou garanci skutečně pedagogické kvality. Zde je třeba připomenout, že v České republice nebyl a není dosud k dispozici dostatečně rigorózní empirický výzkum, který by mapoval vztah mezi formální kvalifikací a kvalifikací reálnou. Exitující zahraniční studie ukazují, že mezi formálními kvalifikačními atributy a reálnou kvalifikací je vztah zpravidla velmi slabý, když ne nulový.

II. Připomínky a návrhy změn

Nikde ve zprávě RIA ani v podkladové studii není uvedena informace o tom, nakolik je „odborná kvalifikace“ spojená s reálnou kvalitou učitele a tedy nakolik je nedostatek formální kvalifikovaných učitelů problémem i reálným.

Předkladatel novelou na poslední chvíli usiluje řešit dlouho existující, ale pomíjený problém tím, že snižuje přísnost dříve schváleného zákona. Přísnost snižuje v několika dimenzích (viz úvod). Jde o dimenze, kde dříve schválený zákon zpřísnil požadavky:

- i. které nemají zásadnější opodstatnění (tj. rodilí mluvčí ve školách a externisté z praxe pracující na částečné úvazky; ad a) a b)),
- ii. které se ukázaly jako splnitelné jen za cenu závažného ohrožení vzdělávací činnosti v některých školách (ad c) a d)).

Zpráva RIA obsahuje srozumitelnou argumentaci, která ospravedlňuje navrhované varianty řešení. V případě opatření ad a) a b) jde o trvalé změny podmínek, které dávají smysl, a jde v podstatě o nápravu nedomyšlených dopadů původního zákona (nekvalitní původní RIA?). V případě opatření ad c) jde o úlevu (výjimku) pro starší

akreditovaném studijním programu příslušného studijního oboru; v tomto případě je postačující získání nejvyššího dosažitelného vzdělání v příslušném oboru.“

² Zákon č. 422/2009 Sb., kterým se změnil zákon č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnících.

učitele s dlouholetou praxí a ad d) představuje únikovou variantu, která v krajních situacích umožní ředitelům neporušit zákon a přitom zajistit základní vzdělávací činnosti školy.

Zpráva RIA adekvátně vyjmenovává dotčené skupiny.

Zpráva RIA má obsahovat jasnou analýzu problému a jeho příčin. Zatímco problém je zmapován velmi dobře, podrobnější identifikaci a popisu původních příčin problému se však zpráva RIA vyhnula. Není tak zřejmé, jaký podíl na problému má neochota stávajících učitelů si doplnit formální kvalifikaci, obdobná neochota u nových zájemců o učitelskou profesi, jaký podíl na problému má nesoulad mezi nabídkou (aprobací a jejich kombinací) pedagogických fakult a učitelských oborů VŠ a potřebami vzdělávacího systému, jaký podíl má teritoriální nedostupnost studia na vysokých školách nebo nízká rozvrhová flexibilita studia (předpokládá, že naprostá většina nekvalifikovaných učitelů musí studovat při zaměstnání). Nebo je problém finančního rázu (nedostatek prostředků na straně VŠ nebo stropy na počty přijímaných studentů)? Nebo je problém v kvalitě a nízké relevanci studií vyžadovaných pro splnění formálních kvalifikačních předpokladů? Tyto příčiny je třeba ve zprávě RIA ozřejmit a doložit. Pokud pro to předkladatel nemá dnes k dispozici dostatečné podklady a informace, je s ohledem na urgentnost přijetí novely nutné alespoň explicitně tento nedostatek ve zprávě uvést s tím, že se uvedenému bude resort věnovat formou ex-post.

Zpráva RIA uvádí, že návrhy byly konzultovány s klíčovými aktéry, což je v pořádku. Ve zprávě však chybí explicitní konstatování, zda výsledkem konzultací byly zásadní výhrady k navrhovaným variantám řešení a pokud ano, na základě jakých důvodů nebyly v návrhu zohledněny. V separátní Předkládací zprávě je však informace o připomínkovém řízení, která konstatuje, že „Připomínky byly vypořádány na vypořádací poradě konané dne 23. 4. 2014 nebo vysvětleny. Návrh se předkládá vládě bez rozporu.“ V tomto ohledu tedy zřejmě požadavky pravidel RIA byly naplněny.

Původní zákon o PP z roku 2004 měl obsahovat zprávu RIA, která měla obsahovat i podrobné vyčíslení nákladů a přínosů zvýšených požadavků na formální kvalifikační předpoklady učitelů. Je velmi pravděpodobné, že něco takového tehdy zpracováno ex-ante nebylo, a že nebylo dosud zpracováno ani ex-post. V dané situaci nouzové novely zákona o PP zřejmě nedává smysl něco takového požadovat. Pravidla RIA však požadují, aby návrhy na změnu regulace obsahovaly i plán provedení ex-post vyhodnocení. Proto by tento plán / záměr měl být ve zprávě RIA zmíněn.

Je třeba připomenout, že v okamžiku, kdy se o věci začalo veřejně diskutovat, neměl resort (potažmo ČŠI) k dispozici dostatečně věrohodné údaje o rozsahu problému. I z toho důvodu bylo až v únoru 2014 provedeno speciální ad-hoc šetření mezi školami, jehož výsledky shrnuje k RIA zprávě přiložená obširná podkladová zpráva³ tří autorů bez uvedení instituce (jde o ad hoc-tým nebo pracovníky ČŠI?). Přitom ČŠI provádí průběžnou inspekční činnost a školy pravidelně i nepravidelně musí vykazovat dlouhou řadu ukazatelů. Zůstává tak ve zprávě RIA nezodpovězená otázka, proč se tato věc nemonitorovala. Co jiného než kvalitu učitelů by měla ČŠI

³ Analytická zpráva z mimořádného šetření o nekvalifikovaných pedagogických pracovnících – učitelích.

sledovat především a o čem jiném by měla mít lepší přehled?

Za slibný je tedy třeba označit příslib resortu do budoucna kontrolovat a vynucovat navrhovanou právní úpravu skrze ČŠI v rámci její inspekční činnosti. V tomto ohledu je zajímavá uvedená informace, že *„uvedené činnosti nepředstavují žádné náklady pro ČŠI ani pro adresáty právního předpisu, neboť jsou vykonávány i v současné době, po přijetí nové právní úpravy na ně však bude kladen vyšší důraz.“* Pokud tedy tato činnost nepůjde na úkor jiných činností ČŠI, má být změny zřejmě dosaženo cestou zvýšení efektivity práce a produktivity práce ČŠI. Zde je na místě doporučení, aby ČŠI svou pozornost nově věnovala nejen monitoringu a kontrole naplnění formálních kvalifikačních předpokladů, ale také monitoringu souladu formálních kvalifikačních předpokladů a skutečné kvality vzdělávací činnosti, tedy jejich vzdělávacích výsledků na straně žáků. Je žádoucí příslib uvedený ve zprávě RIA o toto rozšířit.

Poznámka nad rámec agendy RIA: Výsledky šetření obsažené v podkladové studii naznačují, že největší míra problémů (nedostatek formálně kvalifikovaných učitelů) je v krajích, kde jsou zároveň velmi pravděpodobně největší nároky na pedagogické dovednosti učitelů s ohledem na podprůměrně silné sociálně-ekonomické rodinné zázemí dětí a prostředí kulturní prostředí obecně. Např. Karlovarský kraj má extrémně nízký podíl VŠ vzdělané populace a vyšší výskyt populace s nízkým vzděláním (včetně romské komunity). Ve školách Středočeského kraje zase zůstávají děti, které neagilní rodiče nezapsali do kvalitnějších škol v Praze (v Praze mají zase jiné školy problém získat kvalifikované učitele s ohledem na nízké platy a vysokou cenovou úroveň → nízká reálná výše učitelských mezd daných tabulkami a rozsáhlejší neučitelské pracovní alternativy pro kvalifikované učitele). Sociálně-ekonomické problémy Ústeckého kraje jsou poměrně dobře známé. Nasnadě je tedy otázka, zda o regionálním nesouladu vzdělávacích nároků a kvalifikovanosti učitelů resort ví a zda připravuje opatření na jejich oslabení.

III. Závěr:

Komise RIA dle výše uvedených několika dílčích připomínek v bodě II. tohoto stanoviska doporučuje částečné dopracování Závěrečné zprávy RIA pro její finální doporučení ke schválení.

Vypracoval: Doc. Ing. Daniel Münich, PhD.

Prof. Ing. Michal Mejstřík, CSc., v.r.
předseda komise