

Průběžná zpráva Rady pro reformu vysokoškolského vzdělávání

Úvod

Vysoké školství je v současné době upraveno zákonem č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změnách a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), který byl za 11 let své platnosti mnohokrát novelizován. V zásadě stávající právní úprava zachovává legislativní tradici trvající v oblasti vysokoškolského práva již téměř 60 let.

Některá klíčová ustanovení zákona o vysokých školách dokonce představují relikty dřívějších právních úprav datujících se až k dobám rakousko-uherské monarchie. Takovými jsou například práva fakult či úprava habilitačních řízení a řízení ke jmenování profesorem. Tehdy vysokoškolští profesori a docenti byli státními zaměstnanci ve služebním poměru k Rakousku-Uhersku a jmenování mocnářem. Současné habilitační a profesorské řízení koncepčně vychází z úpravy zákona z roku 1919, kdy jmenování mocnářem bylo nahrazeno jmenováním prezidentem, avšak jako projev decentralizace státní správy bylo připuštěno profesorskému sboru právo předkládat návrh na jmenování nových profesorů. Tato anomálie, která byla v ostatních následných zemích Rakouska-Uherska beze zbytku vypuštěna, přetrvává v současném vysokoškolském zákoně dodnes.

Přitom navzdory značné podrobnosti úpravy vnitřní struktury veřejné vysoké školy postrádá zákon o vysokých školách dostatečnou úpravu funkčních vazeb mezi veřejnou vysokou školou jako celkem a jejími součástmi, takže například neexistuje povinnost projednání dlouhodobého záměru fakulty a její výroční zprávy s orgány veřejné vysoké školy a celkově nejsou zákonem vytvořeny podmínky aktivního působení z úrovně veřejné vysoké školy na fakulty, vyjma v podstatě krizových situací.

Souhrnně je možno konstatovat, že ačkoli byl stávající zákon o vysokých školách v době vydání relativně progresivní právní úpravou a vytvořil právní základ pro vývoj českého vysokého školství v uplynulých letech, nepředstavuje již v současné době z řady hledisek adekvátní právní úpravu.

Nutnost zavedení změn v terciárním vzdělávání si uvědomují jak vysoké školy, tak politici či členové akademické obce. Důležitým stimulem pro diskuzi o změnách vysokoškolského zákona byla především zpráva expertního týmu OECD z roku 2006, která považovala změny v systému terciárního vzdělávání v České republice za nevyhnutelné. Bílá kniha terciárního vzdělávání (BKTV), vypracovaná týmem Ministerstva školství mládeže a tělovýchovy, vyšla z doporučení OECD a navrhla strategii k uskutečnění doporučených změn. Bílá kniha jako taková je strategický dokument nasměřovaný na dlouhodobý horizont změn, které by se měly postupně uskutečnit během příštích pěti či sedmi let. Bílá kniha se v některých svých doporučeních ukázala jako kontroverzní, nicméně splnila svůj účel, když ne v ničem jiném tak nejméně v tom, že připravila podrobné materiály a návrhy pro další diskuzi. Dalšími podstatnými dokumenty k započaté diskuzi

byly zejména: Zelená kniha školství ČSSD, Stanovisko Univerzity Karlovy k Bílé knize a nakonec i Odborné posouzení BKTV týmem expertů OECD.

Zasedání Rady

Rada se do této doby sešla na čtyřech zasedáních.

Na svém prvním zasedání v lednu 2010 Rada podrobně posoudila *Bílou knihu terciárního vzdělávání*, *Doporučení OECD* vyšla z jejich návštěvy v Praze v říjnu 2009, *Zelenou knihu školství ČSSD*, *Stanovisko UK k BKTV*, *Perspektivy dalšího vývoje českého vysokého školství a Náměty pro novelizaci zákona o vysokých školách* vypracované MŠMT a identifikovala několik témat, která se ukazují být pro další osudy systému terciárního vzdělávání naprosto klíčová. Jsou to:

- autonomie a samospráva vysokých škol
- řízení vysokých škol
- procesy akreditace a hodnocení kvality
- strukturace a diferenciací systému
- financování veřejných vysokých škol
- výzkumná činnost veřejných vysokých škol
- role vyšších odborných škol

Rada usoudila, že většina subjektů zainteresovaných do debaty o reformě vysokoškolského vzdělávání vidí nutnost změn v oblastech, které jsou těmito tématy ovlivněny a že mezi jednotlivými dokumenty existuje velká míra shody. Nicméně panuje zde i určitá neshoda, a to jak v provedení změn, tak i v jejich charakteru. Nicméně se zdá, že celá řada zdánlivě konfliktních stanovisek přitom zřejmě pramení z rozdílné interpretace jednotlivých pojmů a konceptů.

Na svém druhém zasedání v únoru 2010 se Rada detailně věnovala *Vypořádání Závěrů expertů OECD a BKTV* a vedla předběžnou diskuzi o:

- Rovnosti šancí a financování
- Struktury a diferenciací systému, akreditací a profesní dráze akademických pracovníků
- Vztahu mezi státem a institucemi, řízení a samosprávě institucí

Rada v průběhu tohoto zasedání rovněž krátce porovnála současnou českou legislativu a rakouský vysokoškolský zákon jak bylo doporučeno experty OECD v jejich *Závěrech*. Rada velmi kladně hodnotila některé prvky rakouského zákona a konstatovala, že rakouské a české vysoké školství historicky vyšly ze stejných základů. Rada usoudila, že by bylo vhodné se poučit z rakouských zkušeností a posoudit do jaké míry by bylo vhodné přiměřeně aplikovat rakouský model jak do celkové reformy vysokoškolského vzdělávání, tak i v rámci vnitřních předpisů vysokých škol.

Rada se krátce v diskusi věnovala problematice soukromých vysokých škol a jejich postavení v systému terciárního vzdělávání.

Na svém třetím zasedání v dubnu 2010 se Rada věnovala rakouskému vysokoškolskému zákonu.

Rada konstatovala, že některá ustanovení rakouského zákona jsou v českém právním systému delegována na jednotlivé vysoké školy, což v některých případech vede k nežádoucím extrémům a bude nutné uvážit která nyní delegovaná ustanovení převést do zákona. Rakouský zákon rovněž taxativně stanoví, na které univerzity se vztahuje, což by mohlo být vhodné i pro český zákon. Bylo by to obzvláště prospěšné v případech, kdy vysoké školy zřídí v menších městech pobočky, které *de facto* nikdy neprošly žádným akreditačním či jiným posouzením.

Pozitivně je chápáno to, že v Rakousku není příslušné ministerstvo vnímáno jako místo, které by připravovalo (kromě zákona) vlastní strategie, vlastní rozvojové plány apod. Strategické diskuze s ministerstvem jsou vedeny na úrovni konference rektorů a při právě vlastního kontraktu (tedy při jednání správní rady s ministerstvem).

Za zásadní považuje mimo jiné Rada to, že rakouské univerzity mají pravomoc a odpovědnost za rozvoj své infrastruktury a za svoji investiční politiku.

Na tomto zasedání Rada rovněž obdržela Plán implementace finanční pomoci studentům. Členové Rady v diskuzi zejména vyzdvihli založení systému spojení na vzdělávání a možnost podnikových stipendií, která odbourávají bariéry mezi školou a zaměstnavateli. Změna legislativního chápání studenta z „nezaopatřeného dítěte“ na dospělého člověka s nárokem na přímou finanční podporu a odstranění věkové bariéry 26 let, byly další kladné prvky návrhu v souladu s jedním z názorů Rady. Rada doporučila paní ministryni Plán implementace finanční pomoci studentům předložit vládě.

Na svém čtvrtém zasedání v květnu 2010....

Zde bude stručný popis čtvrtého zasedání z 12. 5. 2010 a případně budou doplněna i doporučení.

Zásadní doporučení Rady

Jak je naznačeno v popisu prvního zasedání, Rada identifikovala několik témat, která považovala za klíčová a kterým se bude přednostně věnovat. Tento proces pochopitelně není možné ukončit za pouhých několik měsíců. V podstatě to jsou pouze otázky řízení a samosprávy vysokých škol kde Rada měla čas posoudit problém jako celek a vypracovat následující doporučení.

1. Řízení a samospráva vysokých škol

Rada se shodla v názoru, že rakouské řešení je pro Českou republiku velmi inspirativní a v mnoha ohledech je v něm řada podnětů, které by bylo vhodné v České republice implementovat.

Rada považuje za velmi dobrý model řízení vysokoškolské instituce založený na distribuci odpovědnosti a pravomocí mezi správní radu, vedení univerzity a univerzitní senát. Pozitivem rakouského systému je, že jde ve všech případech o tělesa, která jsou poměrně

malá a mají nepochybně vysokou míru akceschopnosti a i osobní odpovědnosti. Tento model je však zaměřen především na univerzity. Bude nutné posoudit, jaká struktura by byla vhodná pro další typy institucí terciárního vzdělávání.

a. Rada pro terciární vzdělávání (RTV)

Bílá kniha terciárního vzdělávání doporučila vznik Rady pro terciární vzdělávání jako instituce, která by částečně fungovala jako poradní sbor či strategický orgán ministerstva. S tímto doporučením se Rada neshoduje neboť RTV jako poradní orgán by v podstatě suplovala to, co je v pravomoci MŠMT a zbavovala by tak ministerstvo zodpovědnosti.

b. Otevřenost univerzit.

Rada se shoduje s názory OECD v oblasti otevřenosti univerzit k okolnímu světu. V ČR obecně panuje obava z politických a komerčních zájmů na univerzitách. Experti OECD doporučují se inspirovat rakouským vysokoškolským zákonem, který vhodně balancuje počet a roli externích členů řídicích orgánů s respektováním akademické samosprávy. S tímto doporučením Rada souhlasí a současně konstatuje, že je třeba posílit vazbu na zaměstnavatele.

c. Akademický senát

Rada se shodla na nutnosti zvýšit reprezentativnost akademických senátů. Současný model může v podmínkách škol zvýhodňovat váhu méně kvalifikovaných pedagogů a studentů na úkor vysoce kvalifikovaných. Vysoký podíl studentů také neodpovídá zájmu studentů o volbu do těchto orgánů, který je mnohdy tak dramaticky nízký, že umožňuje manipulaci či nedůstojné zastoupení. Složení senátu, jeho velikost a způsob volby členů jsou dnes stanoveny vnitřními předpisy školy a mnohdy se mezi školami či fakultami dramaticky liší.

Rada se domnívá, že akademický senát, jako zastupitelský orgán školy, by měl být poměrně malý (16 až 28 členů) s vysokou mírou akceschopnosti a osobní odpovědnosti. Polovina členů by měli být zástupci profesorů, čtvrtina ostatní členové pedagogického sboru a čtvrtina zástupci studentů. Velikost senátu a jeho složení a způsob volby by měly být stanoveny zákonem.

d. Správní rada

Rada doporučuje vytvoření správní rady jako strategického a zásadního orgánu VVŠ s menším počtem členů (5, 7 či 9). Rada se shoduje s názory OECD v oblasti otevřenosti univerzit k okolnímu světu a doporučuje, aby polovina členů (interní) byla zvolena akademickým senátem a polovina (externí členové) jmenována ministerstvem (obvykle na doporučení rektora), kteří společně zvolí dalšího člena. Externí členové musí být lidé, které jsou anebo byli osobami činnými v odpovědných pozicích ve společnosti, především ve vědě, kultuře nebo hospodářské sféře, a mohou na základě svých vynikajících znalostí a zkušeností přispět k dosažení cílů a úkolů univerzity.

Rada si je vědoma toho, že v ČR obecně panuje obava z politických a komerčních zájmů na univerzitách. Proto k vyloučení nežádoucích politických vlivů doporučuje, aby členy správní rady nemohli být členové vlády, poslanci a senátoři parlamentu, volení činitelé

místní samosprávy nebo jiného obecného zastupitelského sboru, funkcionáři politické strany a ani osoby, jež nějakou z těchto funkcí vykonávaly v posledních čtyřech letech.

e. Rektor

Rada vidí pozici rektora jako CEO vysoké školy, který současně plní odbornou a manažerskou funkci. Rektor by měla být osoba s mezinárodními zkušenostmi a s organizačními a ekonomickými schopnostmi vést univerzitu. Rada doporučuje, aby rektor byl zvolen a jmenován správní radou ze tří jmen vybraných akademickým senátem na základě veřejného - nejlépe mezinárodního - konkurzu.

f. Děkaní a ředitelé ústavů

Rada kladně ohodnotila model řízení, kdy rektor vybírá a jmenuje děkany a vedoucí ústavů/fakult (na základě trojího doporučení z ústavů či fakult) a konstatovala, že problémem českého systému je relativně velká samostatnost děkanů a fakult například v pracovně právních vztazích, zatímco rozpočet a právní odpovědnost za jeho dodržení padají na univerzitu.

g. Profesorské řízení

Rada se domnívá, že profesor má být spojen s určitou – mateřskou – vysokou školou a může být chápán i jako funkční pozice. Proces jmenování profesorem by se měl zjednodušit a zaměřit na excelenci v mezinárodním měřítku místo formálního vyčíslování parametrů.

Jmenování prezidentem dnes ztratilo funkci, kterou mělo před 100 lety, a není důvod, aby to nemohl učinit rektor. Na základě zkušeností ze zahraničních univerzit, kde tento systém jmenování profesorů je běžný, Rada nepovažuje za opodstatněné obavy, že by tento systém mohl vest k ‚inflaci‘ profesorských titulů. Kvalita škol a jejich profesorů se udržuje přirozeným způsobem, kdy univerzity jsou hodnoceny zvenku a svým způsobem si navzájem konkurují.

2. Různá jiná doporučení

a. Finanční pomoc studentům

Rada pozitivně ohodnotila plán finanční pomoci studentům, zejména založení systému spoření pro vzdělávání a možnost podnikových stipendií, která odbourávají bariéry mezi školou a zaměstnavateli. Odstranění věkové bariéry 26 let, je další kladný prvek návrhu a Rada poukázala na to, že na zvýšení věkové hranice na 35 až 42 let se již shodla na minulém zasedání. Rada doporučila paní ministryni, aby tento návrh předložila vládě.

b. Odstranění věkové hranice 26 let.

Rada nepovažuje úplné odstranění věkové hranice 26 let pro státní podporu v systému terciárního vzdělávání za nejvhodnější alternativu.

Student v řádném studiu, který získá sociální výhody plynoucí ze zákona a různé produkty podpory, by v principu měl tuto podporu po vystudování vrátit zpět společnosti. Není důvod podporovat na příklad lidi v důchodovém věku, kteří studují spíše z osobní záliby a

u kterých je rozumné předpokládat, že společnosti podporu zpět vrátit nemohou a ani ji pravděpodobně neočekávají.

Cílová skupina lidí, které je třeba podpořit, jsou především osoby, které nikdy nestudovaly, jako například ženy, kterým odrostly děti a mají nyní čas si studiem zlepšit svoje pracovní příležitosti, dále osoby pracující v profesích, které vyžadují zvyšování kvalifikace, či studenti studující v doktorském prezenčním programu.

Rada doporučuje zvýšit věkovou hranici pro získání výhod studenta z 26 na 35 – 42 let.

c. Financování doktorských programů.

Rada souhlasí s doporučením OECD, že financování doktorských programů by mělo probíhat na základě předchozích výsledků ve výzkumné činnosti univerzit a současně doporučuje posoudit, zdali by financování doktorandů nemohlo být více spojeno s financováním výzkumných grantů.

d. Školné

Rada konstatovala, že politické názory na zavedení školného se různí. Nicméně existuje určitá shoda v tom, že přiměřené školné může fungovat jako stimulační pohon, motivující prostředek či ohodnocení poskytované služby pokud nebude náhradou za státní prostředky. Před zavedením jakékoli formy školného je nutné mít zavedený a v praxi osvědčený systém finanční podpory studentům, systém půjček. Toto musí být chápáno jako základní podmínka k zavedení školného. Stát by rovněž měl umožnit šetření na vzdělání a garantovat půjčky za studenty ze sociálně slabých rodin, handicapované studenty apod. Vzor by mohl například být existující systém stavebního spoření, na jehož principech by bylo vhodné vytvořit systém spoření na vzdělání.

Rada se domnívá, že příliš sofistikované systémy vybírání školného (jako například odložené školné, které obdrží vysoká škola až několik let po té co student školu opustil) spíše odrazují a nebudou motivační pro vysoké školy. V praxi nejlépe fungují jednoduché a srozumitelné systémy.

e. Pozice soukromých vysokých škol

Rada nesouhlasí s doporučením, aby soukromé vysoké školy dostávaly podporu z veřejných zdrojů jako veřejné vysoké školy. Rada konstatuje, že kombinace veřejných a soukromých prostředků není optimální stav a je těžké si představit, že by soukromé vysoké školy jako podnikající subjekty byly schopné splnit stejné podmínky, jaké na veřejné školy klade stát.

Rada považuje za určitou anomálii to, že se na soukromé vysoké školy nevztahují části vysokoškolského zákona o akademické samosprávě stanovující například povinnost mít akademický senát. Nicméně Rada vidí problém v celém systému soukromých vysokých škol, kterých je neúměrně mnoho a na které se často hlásí studenti, kteří se nedostali na veřejné vysoké školy a ani nestudují obor, který si původně přáli studovat. Na druhé straně Rada si je vědoma toho, že existuje řada soukromých vysokých škol, které se svojí úrovní vyrovnají veřejným vysokým školám a jejichž studenti mají velmi dobré uplatnění na trhu práce.

Program další práce

Mandát Rady pro reformu terciárního vzdělávání je široký a zahrnuje všechny Individuální projekty národní v oblasti terciárního vzdělávání, výzkumu a vývoje. V současné době se Rada zaměřila na projekt Reformy terciárního vzdělávání, který je ze všech projektů nejvíce rozpracován a kde jsou doporučení Rady nejvíce zapotřebí. Rada bude postupně sledovat práci všech projektů.

Na programu svých nejbližších zasedání má Rad kromě jiného následující témata:

- Boloňský proces a jeho implementace v ČR
- procesy akreditace a hodnocení kvality
- strukturace a diferenciacie vysokých škol
- financování veřejných vysokých škol
- vztah mezi vysokými školami a státem
- role vyšších odborných škol
- výzkumná činnost VVŠ a její hodnocení
- vztahy mezi ústavy AV ČR a VVŠ s mezinárodním výzkumným profilem.

rh/1.5.10