

IPN REFORMA TERCIÁRNÍHO VZDĚLÁVÁNÍ

Možnosti uplatnění dobré praxe Rakouska ve správě a řízení institucí terciárního vzdělávání

Zpracovali: F. Ježek a J. Slovák

Verze: 3.0

Datum: 31. března 2010

1. Metodika zpracování studie

Potřeba přípravy této studie byla vyvolána jednáním Rady pro reformu vysokoškolského vzdělávání.

Tento materiál se snaží o vyhledání těch prvků řízení a samosprávy institucí terciárního vzdělávání, pro které by bylo možné aplikovat rakouskou zkušenost v podmínkách českého vysokého školství.

Jedním z hlavních východisek pro zpracování materiálu byla srovnávací studie (viz [1]), kterou v rámci projektu zpracovalo na základě výběrového řízení Centrum pro studium vysokého školství, v.v.i.

Částečně bylo využito i poznatků z přímých kontaktů s významnými odborníky působícími na rakouských univerzitách. Přijímání změn, ke kterým došlo v Rakousku, není jednoznačně pozitivní. Ovšem pro většinu významných odborníků v univerzitním sektoru je zásadní způsob řízení oblasti výzkumu a oblasti vzdělávání chápou jako politicky a sociálně podmíněnou. V oblasti výzkumu a vývoje je v Rakousku uplatnění akademických svobod takřka absolutní, ale také s vysokou mírou odpovědnosti konkrétních osob (řešitelů) a v poslední době je navíc zjevná revize tohoto pojetí.

Základním metodologickým problémem pro zpracování tohoto materiálu byla zásadní odlišnost v představě o řízení celého sektoru. V České republice existuje dlouhodobě představa o jednotné legislativní úpravě celého sektoru terciárního vzdělávání. Rakouská situace je velmi odlišná, existují nejméně čtyři zákony, které upravují prostor terciárního vzdělávání. Zejména oblast univerzitního a odborného (v terminologii používané v ČR - neuniverzitního) vzdělávání je řešena odlišně a jinak pojatým zákonem. Významnější rozdíly jsou patrné i v roli ministerstev.

2. Shrnutí poznatků o rakouském modelu řízení terciárního sektoru vzdělávání

Základem pro zpracování této části materiálu je studie [1] a vlastní poznatky z kontaktů s prostředím rakouských univerzit.

2.1 Konstrukce právní úpravy terciárního vzdělávání

Rakousko uplatnilo a uplatňuje odlišnou úpravu různých segmentů terciárního vzdělávání (univerzity, univerzity aplikovaných věd, vzdělávání učitelů a speciální instituce).

Pro univerzitní sektor platí zákon z roku 2002 (Bundesgesetz über die Organisation der Universitäten und ihre Studien, Universitätsgesetz) – viz [2] - s platností (účinností) od roku 2004. Tento zákon nejen spojil do jednoho legislativního celku dva dřívější oddělené zákony – organizační a studijní, ale znamenal zásadní změny prakticky ve všech ohledech.

Pro univerzity aplikovaných věd (Fachhochschulen) platí Spolkový zákon o studijních programech odborných vysokých škol (Bundesgesetz für Fachhochschulstudiengänge, FHStG) z roku 1993, který byl novelizován v r. 2002 – viz [3].

V roce 2005 bylo vyřešeno postavení institucí vzdělávajících učitele, které neměly postavení univerzit. Diskuse vyústila v přijetí zákona, kterým se dosavadním pedagogickým akademiím přiznává postavení vysokých škol: Bundesgesetz über die Organisation der Pädagogischen Hochschulen und ihre Studien (Hochschulgesetz, 2005) – viz [4].

Do terciárního sektoru patří i další aktivity, např. další vzdělávání lékařů. Tyto aktivity jsou upraveny dalšími zákony.

2.2 Řízení celého systému terciárního vzdělávání

Zajišťování kvality ve všech institucích terciárního vzdělávání je od roku 2004 prováděno jednou organizací - Rakouskou agenturou pro zajišťování kvality (Österreichische Qualitätssicherungsagentur, AQA).

Akreditace jsou ale prováděny tělesy, která se pro jednotlivé typy institucí terciárního vzdělávání liší. Dokonce je oddělena akreditace státních (veřejných) a soukromých institucí. Specifikem Rakouska je, že na soukromých institucích studuje velmi malý počet studentů (cca 1 %). Je tedy patrné, že akreditační komise pro soukromé vysoké školy plní i roli regulátora. Z podkladů lze vyvodit, že role spolkového ministerstva se redukuje na uzavírání kontraktů na financování univerzit. Rozhodně ministerstvo nezasahuje do investiční politiky univerzit apod. Dokonce nelze jednoznačně vysledovat, že by ministerstvo vyhlášovalo rozvojové programy nebo provádělo podrobné vymezování strategických priorit (dlouhodobý záměr).

2.3 Modely vnitřního řízení a samosprávy v institucích terciárního vzdělávání

Zákonná úprava v podstatě neřeší vnitřní uspořádání univerzit, tedy vztahy mezi celkem a součástmi (např. fakultami). Upravena není forma uplatnění samosprávných principů uvnitř částí univerzity. Minimální pozornost je věnována roli studentů.

Podíl na řízení univerzity mají tato tělesa:

- **univerzitní rada** (5 nebo 7 nebo 9 členů z části jmenovaných vládou, z části volení univerzitním senátem) – strategická role a významná role v personální oblasti (rektor, prorekteři), kontrakt s ministerstvem na tři roky, rozpočet;
- **vedení univerzity** (rektorát) (rektor a prorekteři spolu s jejich aparátem) - výkonná složka, výběr a jmenování dalších vedoucích pracovníků, reprezentace a jednání jménem univerzity;
- **univerzitní senát** – nadpoloviční převaha profesorů, účast studentů (do jedné čtvrtiny členů), vnitřní legislativa, obsah a forma vzdělávací činnosti (kurikula), hodnocení, jmenování komisí (např. komise pro výběr kandidátů na rektora).

V rakouském modelu hraje univerzitní senát kuriální roli, tedy roli, kterou v našich podmínkách má fakultní vědecká rada. Univerzitní senát v rakouských podmínkách schvaluje

všechny výběrové komise na profesorská místa. Výběrové komise připravují užší seznam kandidátů („shortlist“), jmenování a uzavření kontraktu pak provádí rektor. Jmenovací řízení profesorů a jejich jmenování prezidentem bylo oproti dřívějším zákonným úpravám bezrezbytku zrušeno. Naopak habilitační řízení je nadále v zákoně zakotveno, je plně v rukou jednotlivých univerzit a plně v souladu s univerzitní tradicí vzniká docentovi jmenováním doživotní právo využívat zařízení univerzity k přednáškám pro akademickou obec (nezávisle na pracovněprávních vztazích, tj. jako ryze osobní akademická činnost).

Pozoruhodný je model řízení výzkumu a vývoje v prostředí rakouských univerzit. Právo uzavírat kontrakty má každý člen univerzity. S univerzitou má pak smlouvu o úhradě nákladů (full cost) s výzkumem spojených. Univerzita tak získává prostředky na úhradu režijních nákladů, ale univerzita není odpovědná za výsledky výzkumu, není v roli kontraktora apod. Ovšem reálná praxe ukazuje na úskalí tohoto pojetí a i v Rakousku se postupně prosazují nová grantová schémata, v nichž kontraktorem je univerzita.

2.4 Role vnějších aktérů

Část univerzitní rady je složená z osob mimo akademickou obec konkrétní univerzity. Tyto osoby (2 nebo 3 nebo 4) jsou vnímány jako externí členové univerzitního managementu. Těmito externími členy nemohou být zaměstnanci ministerstva (zřejmě je tak řešena obava ze střetu zájmu).

3. Diskutované otázky modelu řízení v prostředí ČR

V této části použijeme popis pomocí konstatování, která se objevila v diskusích o reformě oblasti terciárního vzdělávání. Na základě srovnání s rakouským modelem se pokusíme o vysvětlení a zejména o nalezení alternativy pro naše podmínky.

Připravovaná reforma řízení a samosprávy v podmínkách České republiky není dostatečně propracovaná a jasná.

S tímto konstatováním lze souhlasit. Daná část strategických dokumentů je totiž silně závislá na tom, zda se podaří prosadit klíčové změny uvedené v jiných oblastech. Jinak řečeno: model řízení musí odpovídat celkovému zaměření institucí terciárního vzdělávání, jejich poslání, úrovni diverzifikace systému a také zvolenému modelu financování.

Mnohé nejasnosti pravděpodobně vyplynuly ze snahy popsat celý systém terciárního vzdělávání jedním zákonem. Např. v Rakousku, ale i řadě dalších zemí, je pro univerzitní sektor speciální zákon. Existují ale také země, které mají zákon jediný – přehled viz tabulku dle zprávy [1].

Země	Typy terciárních institucí	Zákony
Spojené království	vysokoškolské instituce,	The Further and Higher Education Act 1992, Education Act 1994,
	instituce dalšího vzdělávání	Teaching and Higher Education Act 1998, Higher Education Act 2004
Irsko	univerzity	Universities Act 1997
	technologické instituty	Institutes of Technology Bill 2006
Nizozemsko	univerzity	Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, WHOO (Higher Education and Research Act) 2007
	vysoké odborné školy	

Dánsko	univerzity	Bekendtgørelse af lov om universiteter (Universities Act) 2003
	univerzitní koleje	Lov om mellemlange videregående uddannelser (Act on Medium-cycle Non-university Education) 2000
	profesní vysokoškolské akademie	Lov om korte videregående uddannelser (erhvervsakademiuddannelser) (Act on Short-Cycle Education) 1997
Norsko	univerzity	Act on Universities and University Colleges 2005
	univerzitní koleje	
Švédsko	univerzity	Högskolelagen (Higher Education Act) 1992
	univerzitní koleje	
Německo	vysoké školy	Hochschulrahmengesetz 1999, 20 Hochschulgesetze, 3 Kunsthochschulgesetze, 1 Fachhochschulgesetz der Länder
	vysoké odborné školy	
Rakousko	univerzity	Bundesgesetz über die Organisation der Universitäten und ihre Studien (Universitätsgesetz 2002)
	univerzity aplikovaných věd	Bundesgesetz für Fachhochschulstudiengänge, (FHStG) 1993, 2002
	pedagogické vysoké školy	Bundesgesetz über die Organisation der Pädagogischen Hochschulen und ihre Studien (Hochschulgesetz 2005)
Švýcarsko	univerzitní vysoké školy	Bundesgesetz über die Förderung der Universitäten und über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich (Universitätsförderungsgesetz, UFG) 1999 (Fachhochschulgesetz, FHSG) 1995
	vysoké odborné školy	Bundesgesetz über die Fachhochschulen
	vyšší odborné školy	Bundesgesetz über die Berufsbildung (Berufsbildungsgesetz, BBG) 2002
Polsko	vysoké školy	The Law on Higher Education 2005
	koleje (<i>kolegia</i>)	The Act on the Education System 1991

Slovensko	vysoké školy	Zákon o vysokých školách 2002, několik novel (poslední v roce 2008)
Česká republika	vysoké školy	Zákon č. 111/1998 Sb. ze dne 22. dubna 1998 o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách) ve znění pozdějších předpisů
	vyšší odborné školy	Zákon o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon)

Systém je příliš komplikovaný, hrozí politické ovlivňování správy jednotlivých vysokých škol (správní rady).

V rámci připomínkového řízení k podkladům pro reformu hledal reformní tým MŠMT cestu, jak zabránit bezprostřednímu zneužívání prostředí vysokých škol k „politikaření“ a zneužívání k firemním ekonomickým cílům (investiční rozvoj apod.). Při závěrečné redakci podkladů se proto objevil institut Rady pro terciární vzdělávání. Je nutné uznat, že její pozice byla navržena nevyváženě (poradní nebo exekutivní sbor apod.). Z toho hlediska je řešení použité v Rakousku velice inspirativní. Státní úroveň řízení je minimalizována.

4. Možnosti převzetí dobré praxe rakouského modelu

Rakouská realita nevnímá příslušné ministerstvo jako místo, které by připravovalo (kromě zákona) vlastní strategie, vlastní rozvojové plány apod. Strategické diskuse jsou vedeny v konferenci rektorů a při přípravě kontraktu (jednání univerzitní rady s ministerstvem).

Zajímavou rakouskou zkušenost představuje způsob zajišťování kvality. Ačkoliv jsou různé části systému terciárního vzdělávání podřízeny odlišným zákonům, existuje jeden systém zajišťování a hodnocení kvality.

Za velmi dobrý námět řešení v rakouském prostředí považujeme model správy vysokoškolské instituce založený na distribuci odpovědnosti a pravomocí mezi univerzitní 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. Otázkou je, jaká struktura by byla vhodná pro další typy institucí terciárního vzdělávání. Domníváme se, že u profesně orientovaných institucí by měl být zvýrazněn vliv externích aktérů a rovněž složení zaměstnanců vlastní instituce bude jiné než u univerzity (např. podíl profesorů v univerzitním senátu).

Ukazuje se, že v rakouských podmínkách se zákon soustředí především na vzdělávací roli instituce. V oblasti výzkumu a vývoje ponechává značné pravomoci na jednotlivci (členu univerzity), a to až do pravomoci uzavírat kontrakty (a za ně plně odpovídat). Univerzita se v tomto případě stává „pronajímatelem infrastruktury“. Tomuto pojetí by mohla být blízká i situace na našich vysokých školách, a to po té, co bude plně zaveden a certifikován systém plných nákladů (full cost). Ovšem rakouskou zkušenost je nutné analyzovat podrobněji, neboť v poslední době lze pozorovat odklon od tohoto pojetí.

V mnoha ohledech je rakouská realita ve shodě s tím, jak je zaměřen projekt reformy v České republice. Příkladem je skutečnost, že ve výlučné pravomoci univerzity se ponechává otázka vnitřního uspořádání (členění na fakulty apod.). Za zásadní považujeme pravomoc a odpovědnost univerzity za rozvoj infrastruktury a za investiční politiku. Rakouská realita se

v otázkách řízení institucí plně shoduje s reformními návrhy v ČR. Naopak poměrně překvapivě nevlastní rakouské univerzity budovy, v nichž působí. Správu budov provádí specializovaná agentura. Významná část zákona [2] je věnována právě správě majetku.

V praktické implementaci zákona jsou pak v Rakousku obdobné principy z úrovně univerzity přenášeny i dovnitř univerzit. Např. na Universität Wien jmenuje rektor děkany ze seznamu tří kandidátů, které mu navrhne fakultní orgán složený z akademiků i z vnějších aktérů.

5. Závěr

Základním problémem pro rozsáhlejší aplikaci dobré praxe rakouského vysokého školství v našich podmínkách je skutečnost, že Rakousko má tři hlavní proudy vysokého školství (univerzity, odborné školy, pedagogické instituty) upraveny odlišnými zákony.

Přesto lze model vnitřního řízení univerzity považovat za přenositelný, odzkoušený a velmi perspektivní. Za nový impuls lze považovat otázku administrace v oblasti výzkumu a vývoje, ovšem v této otázce by mělo proběhnout detailnější prozkoumání mechanismů uplatněných v Rakousku. Za inspirativní považujeme model výběru klíčových pracovníků (rektor, prorektori), který by patrně bylo možno přenést bezezbytku do české praxe u ryze univerzitních institucí, a možnost uplatnění principu výběru ze „shortlistu“ i v dalších jmenovacích aktech (profesoři, představitelé součástí).

Rakouská zkušenost v mnoha ohledech potvrzuje správnost reformních záměrů v ČR. Celý rakouský systém řízení je založen na jasné distribuci odpovědnosti a pravomocí. Za poměrně zásadní skutečnost považujeme plné svěření rozvoje infrastruktury a investic do rozhodovací pravomoci vysoké školy.

Literatura

- [1] Srovnávací studie legislativní úpravy systému terciárního vzdělávání. CSVŠ, Praha, srpen 2009.
- [2] Universities Act 2002 (Universitätsgesetz 2002, University Organisation and Studies Act, Bundesgesetz über die Organisation der Universitäten und ihre Studien).
<[http://www.ufg.ac.at/fileadmin/media/interessensvertretungen/Arbeitskreis f. Gleichbehandlung/Universitaetsgesetz_2002.pdf](http://www.ufg.ac.at/fileadmin/media/interessensvertretungen/Arbeitskreis_f._Gleichbehandlung/Universitaetsgesetz_2002.pdf)> (německy)
<[http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Austria/Austria Universities Act 2002.pdf](http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Austria/Austria_Universities_Act_2002.pdf)> (anglicky).
- [3] Federal Act on Study Programmes at Fachhochschulen 1993 (Amendment 2002) (Bundesgesetz für Fachhochschulstudiengänge) (FHStG).
<http://www.fhg-tirol.ac.at/dataarchive/data98/fhstg_bgbl_nr_340_1993.pdf>
- [4] Bundesgesetz über die Organisation der Pädagogischen Hochschulen und ihre Studien (Hochschulgesetz 2005) BGBl. I Nr. 30/2006 v. 13.3.2006, zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 134/2008 v. 20.10.2008.