



INVESTICE DO ROZVOJE VZDĚLÁVÁNÍ

PROJEKT JE SPOLUFINANCOVÁN EVROPSKÝM SOCIÁLNÍM FONDEM
A STÁTNÍM ROZPOČTEM ČESKÉ REPUBLIKY

Reakce týmu expertů projektu Reforma terciárního vzdělávání (IPn RTV) na „Odborné posouzení Bílé knihy terciárního vzdělávání“ expertním týmem OECD.

V květnu roku 2009 Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy požádalo OECD o expertní posouzení Bílé knihy terciárního vzdělávání. V listopadu roku 2009 tým expertů OECD (Thomas Weko, Anita Lehtikoinen, Gregory Wurzburg a Richard Yelland) po prostudování Bílé knihy terciárního vzdělávání (dále jen BKTV) a dalších dokumentů, po provedených rozhovorech s představiteli relevantních institucí (MŠMT, MF ČR), s představiteli reprezentací vysokých škol a vyšších odborných škol (ČKR, RVŠ, AVOŠ, SŠVŠ, atd.) a s řadou expertů na oblast terciárního vzdělávání, a po účasti na mezinárodní konferenci „*The White Paper and Beyond: Tertiary Education Reform in the Czech Republic*“ konané v Praze ve dnech 16. až 17. října 2009,¹ poskytl dokument „*Odborné posouzení Bílé knihy terciárního vzdělávání vydané Ministerstvem školství v lednu 2009*“² (dále jen Zpráva). V tomto dokumentu se experti OECD vyjádřili k následujícím okruhům návrhů Bílé knihy: a) rovnost šancí a financování, b) struktura a diferenciací systému, akreditace a profesní dráha akademických pracovníků, c) vztah mezi státem a institucemi, řízení a samospráva institucí. Tento text je reakcí expertního týmu projektu Reforma terciárního vzdělávání na Zprávu OECD a na doporučení expertního týmu OECD jak dále pokračovat v reformě terciárního vzdělávání v České republice.

1. Rovnost šancí a financování.

Zpráva stejně jako autoři BKTV vychází z toho, že na vysoké hladině sociálních nerovností v šancích na dosažení vysokoškolského vzdělání v ČR se podílí absence komplexního systému finanční pomoci studentům, což vede k tomu, že většina českých studentů hradí náklady na své studium z rodinných rozpočtů a z výdělečné činnosti. Návrhy na zavedení systému finanční pomoci obsažené v BKTV jsou ve Zprávě hodnoceny jako „ve všech ohledech dobře koncipované“ a „v souladu s nejlepší mezinárodní praxí“ (8)³.

Hlavní připomínky k této části BKTV se týkají širší cílové skupiny, na kterou tato pomoc má být zaměřena. Zpráva v první řadě doporučuje finanční pomoc zacílit na studenty vyšších odborných škol, s odůvodněním, že to jsou právě studenti VOŠ, kdo se rekrutuje v nepoměrné míře z rodin s nižším vzděláním a nižšími příjmy, přičemž jejich dlouhodobé platové vyhlídky jsou skromnější ve srovnání se studenty vysokých škol (8a). Tato připomínka je legitimní a lze ji akceptovat. S ohledem na to, že BKTV i Zpráva počítá se začleňováním VOŠ do systému terciárního vzdělávání, kde se stanou základem pro vznik segmentu orientovaného v první řadě na profesní přípravu, navrhujeme systém finanční pomoci směřovat do tohoto segmentu profesní přípravy na terciární úrovni. V důsledku nepříznivého

¹ Veškeré dokumenty vztahující se k této konferenci lze nalézt na stránkách projektu Reforma terciárního vzdělávání: <http://www.reformy-msmt.cz/reforma-terciarniho-vzdelavani/international-conference>

² Viz: <http://www.reformy-msmt.cz/reforma-terciarniho-vzdelavani/international-conference>

³ Čísla v závorkách odkazují na číslované odstavce Zprávy.



INVESTICE DO ROZVOJE VZDĚLÁVÁNÍ

PROJEKT JE SPOLUFINANCOVÁN EVROPSKÝM SOCIÁLNÍM FONDEM
A STÁTNÍM ROZPOČTEM ČESKÉ REPUBLIKY

demografického vývoje lze navíc předpokládat, že po transformaci některých VOŠ na instituty profesního vzdělávání působící v rámci systému terciárního vzdělávání pravděpodobně dojde k reorientaci zbývajících vyšších odborných škol na instituce poskytující kvalifikační a rekvalifikační kurzy v rámci celoživotního vzdělávání. Klienti těchto škol velmi pravděpodobně nebudou oprávněnými příjemci finanční pomoci určené na pokrytí *životních nákladů* během studia, tak jak je reformním týmem připravována (ve většině případů nebudou splňovat podmínku „prezenčního studia“). Rozhodně však lze souhlasit s tím, že nárok na *půjčku na školné* by měl mít každý, na koho se bude platba školného na terciární úrovni vztahovat.

Zpráva dále doporučuje do systému finanční pomoci zahrnout populaci účastníků celoživotního vzdělávání (8b). Toto doporučení lze akceptovat s tím, že i na tuto populaci se budou vztahovat stejná kritéria pro přiznávání nároků na různé „produkty“ finanční pomoci (tj. půjčky, základní a doplňkové granty, atd.) jako na studenty v řádném studiu. Toto rozšíření umožní v první řadě odstranění věkové hranice 26 let, se kterým BKTV počítá jako s jedním z hlavních opatření umožňujících návrat do systému terciárního vzdělávání v pozdějším věku, včetně možnosti přiznat sociální výhody studenta odpovídající jeho sociální situaci. Ze systému finanční pomoci rozhodně nelze vyloučit ani studenty v programech celoživotního vzdělávání, půjde-li ovšem o akreditované programy terciárního vzdělávání poskytované na nekomerční bázi a uchazeči o jednotlivé prvky finanční pomoci (půjčky, granty, atd.) vyhoví kritériím pro jejich přiznání.

Zpráva uvádí, že se v „Bílé knize“ navrhuje, aby se studenti coby „samostatné sociální jednotky“ stali konečnými příjemci sociální podpory, a dále aby získávali podporu v podobě systému studijních grantů, studentských půjček a cílených sociálních stipendií a jako zvláštní kritérium potřeby uvádí *zdravotní postižení* (7). Reformní tým si je vědom závažnosti tohoto doporučení a podrobněji rozpracuje problematiku finanční pomoci handicapovaným studentům jako samostatný segment v rámci celkové koncepce finanční pomoci studentům. Ačkoli reformní tým souhlasí s doporučením, „*aby při přidělování státních prostředků institucím terciárního vzdělávání bylo vždy preferováno normativní financování a aby veškeré výdajové priority byly začleněny do normativu, pokud nebudou existovat vážné důvody pro jiný postup*“ (21a), v případě finanční pomoci určené zdravotně postiženým studentům se nedomnívá, že by bylo vhodné místo zavádění samostatného způsobu financování postižených studentů navyšovat normativní prostředky na studenta a spoléhat na to, že zvláštní podporu studentům s doloženým postižením zajistí instituce z navýšených normativů. Podle našeho názoru bude vhodnější studenty se zdravotním postižením podpořit jak systémem přímé finanční pomoci (zvýšené životní a studijní náklady), tak prostřednictvím institucionálního financování (podmínky pro studium zdravotně postižených na školách).

Zpráva si všímá i toho, že BKTV sice konstatuje, že vysoká hladina sociálních nerovností v přístupu k vysokoškolskému vzdělávání má původ v nižších stupních vzdělávání, nenavrhuje však opatření, která by tento problém řešila (9). Tato výtky je oprávněná. V době přípravy a schvalování BKTV však nebyla diskuse o reformě základního a středního vzdělávání v takovém stádiu, aby bylo možné nalézt shodu na tom, jak problém značné diversifikace systému sekundárního vzdělávání (která je jednou z hlavních příčin velké sociální selektivity již na úrovni základního a středního školství) řešit skutečně systémovým



INVESTICE DO ROZVOJE VZDĚLÁVÁNÍ

PROJEKT JE SPOLUFINANCOVÁN EVROPSKÝM SOCIÁLNÍM FONDEM
A STÁTNÍM ROZPOČTEM ČESKÉ REPUBLIKY

způsobem. Této shody nebylo dosaženo dodnes. Reformní tým proto hledá řešení spočívající v minimalizaci vlivu rozdílného zaměření a rozdílné úrovně přípravy žáků na různých typech středních škol na šance přijetí na vysokou školu. Proto bude ve vazbě na přípravu státní maturity proveden experiment, který by ukázal, do jaké míry by bylo možné přímý i nepřímý vliv sociálního původu oslabit zavedením testů obecných studijních předpokladů, jejichž výsledky by vysoké školy mohly společně s výsledky dosaženými ve státní maturitě využívat jako dvou vzájemně se doplňujících kritérií uplatňovaných v přijímacích řízeních. Výsledky tohoto experimentu ale nebudou známy dříve než ve druhé polovině roku 2011.

Pokud jde o návrhy týkající se financování, ve většině navrhovaných změn a reformních kroků Zpráva konstatuje, že jsou plně v souladu s dobrou praxí a vyjadřuje jim plnou podporu.

Ve věci udržitelného a výrazného růstu objemu prostředků na terciární vzdělávání považuje Zpráva návrh prezentovaný BKTV (navýšením výdajů domácností) za „...mnohem realističtější než názor, který vyjádřila Karlova universita“. (13, 14). Zpráva dále považuje za pečlivě promyšlený mechanismus splácení půjček nastíněný v BKTV a oceňuje vyzdvížení „velice důležitých efektů zavedení školného“. (15, 16). Za uvážlivé a konstruktivní Zpráva považuje návrhy převedení většiny dnes nenormativně rozdělovaných prostředků do normativně rozdělované kapitoly, a to v případě investičních rozpočtů, a dále návrhy BKTV ohledně prvků kontraktového poskytování normativních prostředků, které bude předvídatelné, motivační pro studenty a školy a bude podporovat autonomii a odpovědnost škol (19). Zpráva OECD dále plně podporuje návrh BKTV na integraci prostředků z investiční podkapitoly do normativní podkapitoly (21c). A konečně Zpráva jednoznačně podporuje návrh BKTV navázat financování vzdělávací činnosti škol na akumulaci kreditů studentů a uvádí řadu podpůrných důvodů (21d).

Některé návrhy z BKTV Zpráva podporuje s tím, že jim doporučuje věnovat další pozornost. V první řadě Zpráva doporučuje znovu zvážit zavedení školám nezálohované části odloženého školného s odkazem na finanční nejistotu škol (17a) ohledně odložených příjmů ze školného. Podle našeho názoru jde o relevantní, ale parciální postřeh. Je třeba dodat, že menší podíl nezálohované části, zajímavější a jistější pro školy, automaticky implikuje i větší finanční náročnost na rozjezd systému půjček na odložené školné. Proto BKTV předpokládá, že o skutečném podílu nezálohované části školného rozhodne politická reprezentace po zvážení fiskálních a dalších možností v okamžiku zavedení školného.

K dané věci je ale třeba dodat, že školné je v BKTV zamýšleno jako dodatečný příjem školy a „...je předmětem politické volby a závazků, že nárůst soukromých prostředků ze školného nepovede k poklesu objemu prostředků veřejných“, (par. 96 BKTV). Proto by neměla být jistá míra nejistoty spojená s výběrem nezálohované části školného pro školy zásadně problematická (dnes totiž nemají školy takový příjem žádný). Kromě toho je pro naprostou většinu ekonomických subjektů, včetně státního rozpočtu, zcela běžné, že se musí vypořádávat s jistou, často poměrně velkou nejistotou ohledně budoucích příjmů a není důvod se domnívat, že by jistou část nejistoty nemohly diverzifikovat i veřejné vysoké školy, které jinak mají dostatečně diverzifikované zdroje svých příjmů.



INVESTICE DO ROZVOJE VZDĚLÁVÁNÍ

PROJEKT JE SPOLUFINANCOVÁN EVROPSKÝM SOCIÁLNÍM FONDEM
A STÁTNÍM ROZPOČTEM ČESKÉ REPUBLIKY

Pokud jde o navrhovaný mechanismus výběru a vymáhání splátek studentských půjček, Zpráva doporučuje (17b) podniknutí okamžitých kroků k provedení podrobné, plnohodnotné technické analýzy. Tato analýza (studie regulatorního rámce) byla zadána krátce po skončení mise OECD a v okamžiku tohoto vypořádání je již k dispozici její pokročilá pracovní verze, která do detailů popisuje a hodnotí možné technicko-administrativně-právní varianty.

Zpráva shledává navrhovaný výběr splátek prostřednictvím daňového systému za v principu velice efektivní řešení (17c). Zároveň však doporučuje paralelně zvažovat i systém veřejně kapitalizovaných půjček. Posouzení i této alternativy obsahuje již zpracovávaná studie regulatorního rámce (viz. výše).

Zpráva BKTV vytýká, že „...neuvádí žádný cíl v podobě podílu, který by mělo v celkových příjmech činit školné“ (18). BKTV neuvádí výši školného záměrně, protože to považuje za věc veřejné volby skrze politické rozhodnutí. BKTV se však soustředí na popis očekávaných rolí školného a na popis fungování systému. Přibližnou výši školného zmiňuje BKTV pouze implicitně konstatováním „Soukromé prostředky však budou ty veřejné stále jen doplňovat. I po reformě by měl dominovat podíl veřejného financování reflektující existenci pozitivních externalit i nadále budou VVŠ dominantně financovány z veřejných prostředků. (par.96)“

Zpráva neshledává žádný důvod proč - při splnění určitých podmínek - vylučovat SVŠ z nároku na vzdělávací grant (20). Zpráva uvádí, že zavedení této praxe může posílit konkurenční tlaky mezi institucemi v oblasti bakalářského a magisterského studia, zvýšit prestiž bakalářského studia podpořit širší diferenciaci terciárních institucí. V pracovních verzích BKTV tento návrh byl. Překážkou prosazení navrhovaných změn do finální verze BKTV byla silná obrana partikulárních zájmů reprezentace VVŠ, nízká ochota administrativy MŠMT změnu případně implementovat a obecné obavy politické reprezentace z nepříznivého politického dopadu takových kroků. Z těchto důvodů, v zájmu přijatelnosti pro vládu, nebyla doporučení uváděná experty OECD do finální verze BKTV zahrnuta.

Za návrhy odpovídající nejlepší praxi v rámci OECD považuje Zpráva návrhy BKTV k posílení normativního financování a v souladu s tím doporučuje ke zvážení do normativního předpisu zahrnout i nákladnost spojenou se studiem postižených studentů (21a). Zde jsme na rozdíl od OECD přesvědčeni, že normativní předpis si musí udržet jednoduchost a přehlednost a náklady spojené se studiem procentně velice malé skupiny postižených studentů je vhodné řešit alternativními formami financování a podpory.

Zpráva kriticky hodnotí skutečnost, že BKTV nepojednává proces tvorby a schvalování parametrů a specifikaci kdo bude s parametry v praxi pracovat a jaký vztah budou mít k rozhodnutím v oblasti financování. Pokud jde o parametry rozhodné pro akreditační řízení, neměly by mezi ně spadat parametry poptávky po studiu, aby byl zajištěn konkurenční vstup dalších subjektů a programů. Pokud jde o parametry související s financováním, předpokládá se, že naprostá většina bude určována stejně jako dnes na úrovni MŠMT (počty financovaných studentů, koeficienty ekonomické náročnosti, podkapitoly rozpočtu na TV) a MF ČR (celkový objem prostředků pro TV) a stejnou formou (rozhodnutí, zásady, apod.). Přímou s parametrem normativu nebudou přímo souviset další rozhodnutí, ale nepřímou bude na počet financovaných studentů navazovat finanční náročnost studentských půjček a studijních grantů (a z toho odvozená jejich financovatelná výše). V tomto směru bude nutné koordinovat



INVESTICE DO ROZVOJE VZDĚLÁVÁNÍ

PROJEKT JE SPOLUFINANCOVÁN EVROPSKÝM SOCIÁLNÍM FONDĚM
A STÁTNÍM ROZPOČTEM ČESKÉ REPUBLIKY

rozhodnutí MŠMT o parametrech s institucí poskytující půjčky a granty, což v jedné z možných variant studie regulatorního rámce může být CSFTV. Tyto podrobnosti však nemohla ještě BKTV řešit s ohledem na to, že nejdříve je třeba zmapovat alternativy regulačního rámce, zvolit optimální z nich a teprve podle toho rozhodnout o rámci určování parametrů.

Zpráva připomíná, že i bez legislativních změn MŠMT může rozhodovat o počtech financovaných studentů na VVŠ tak, aby vedlo český systém terciárního vzdělávání směrem k větší diferenciaci a uvádí několik konkrétních příkladů (36). Toto doporučení je velice relevantní a reformní tým začal na návrzích příslušných změn v Zásadách financování pracovat a spolupracovat s výkonnou administrativou MŠMT.

2. Struktura a diferenciacie systému, akreditace a profesní dráha akademických pracovníků,

Expertní tým BKTV se téměř ve všech bodech shoduje s hodnocením examinátorů OECD. Za jednoznačně palčivý problém považuje to, že celý systém TV je „velmi slabě diferencován: všechny veřejné a státní vysoké školy (se dvěma výjimkami) jsou *formálně* považovány za univerzity a mnohé z nich působí v duchu tradiční Humboldtovy vize.“ V souvislosti s obavami, které se týkají „omezené kapacity poskytovat kvalitní profesně orientované bakalářské programy v široké škále oborů“ si expertní tým BKTV klade ještě otázku: Co je důvodem oné „omezené kapacity“? Podle všeho jím není nedostatek lidských zdrojů, ani poptávky ze strany zaměstnavatelů a zřejmě i potencionálních studentů, jako spíše celková nedůvěra veřejnosti vůči jiným než magisterským formám studia, která je ještě posílena současnými mechanismy financování terciárního vzdělávání. Díky nim je totiž v ekonomickém zájmu každé vysoké školy poskytovat magisterské studium a do tohoto studia „vpustit“ co největší počet studentů.

Jedním z důsledků uvedené skutečnosti je i další fakt, který examinátoři OECD upozorňují, totiž vysoká finanční náročnost a neefektivita takto málo diverzifikovaného systému. Právě uvedený fakt byl jedním z hlavních impulsů k návrhu reformních kroků v oblasti struktury systému, které by vedly ke změně stávající situace, kdy více než 80 % studentů na VŠ prochází jak bakalářským, tak magisterským cyklem. Cílem reformy je nastavit systém TV tak, aby nejméně 60 % studentů končilo na úrovni bakalářského cyklu. V této souvislosti je třeba zmínit, že kromě finančních nástrojů bude jedním z klíčových mechanismů, jak tohoto stavu dosáhnout, skutečné dokončení boloňského procesu, díky kterému budou bakalářské programy chápány jako celistvé programy s jasnými výstupy a cíly a nikoli primárně jako „přípravka“ pro magisterské studium. Svoji roli zde bude muset jednoznačně sehrát změna akreditačních pravidel (viz dále), díky níž budou na bakalářské úrovni více akcentovány takové ukazatele jako je např. „celistvost“ programu, role praxe apod. a naopak u magisterských programů a doktorských větší provázanost s výzkumem a vývojem, která by měla být podpořena i systémem financování (vazba normativů na výkonnost vysoké školy či fakulty ve výzkumu a vývoji).

Role transformace stávajících VOŠ nelze v procesu větší diverzifikace ani podceňovat, ale ani příliš přeceňovat. Jde skutečně o jeden z možných způsobů, jak pomoci výraznější diverzifikaci. Je ale třeba si uvědomit, že z hlediska počtu škol (a tedy i z hlediska kapacity a



INVESTICE DO ROZVOJE VZDĚLÁVÁNÍ

PROJEKT JE SPOLUFINANCOVÁN EVROPSKÝM SOCIÁLNÍM FONDEM
A STÁTNÍM ROZPOČTEM ČESKÉ REPUBLIKY

celkového dopadu na systém) půjde o relativně malý počet. Paralelně s tím bude třeba nastavit takové změny, které alespoň část stávajících veřejných vysokých škol, dovedou k tomu, aby se mnohem více soustředily na poskytování bakalářských programů, včetně programů profesně orientovaných. V souvislosti s transformací části stávajících VOŠ se rovněž plánuje, že některé z nich budou poskytovat krátké profesně orientované programy v rozsahu cca 120 ECTS kreditů. Návrh konkrétních kroků transformace VOŠ, včetně nezbytných legislativních a finančních úpravy by měl být hotov do konce března 2010.

Klíčovou roli přitom sehraje zcela jistě i změna přístupu v procesu akreditací, především pak ve dvou momentech – ve větším důrazu na hodnocení výstupů a v diferencovaném přístupu pokud jde o zaměření instituce. To se bude muset odrazit i ve změně v přístupu k otázce profesního růstu. Doporučení expertů OECD jsou v souladu se záměry reformy terciárního vzdělávání. Bohužel se ukázalo, že tento návrh naráží na „tradicionalistické“ a „stavovské“ chápání jednotlivých stupňů v rámci akademické hierarchie (zejména u docentů a profesorů). BKTV předpokládá zásadní změnu v jejich chápání, protože je považuje především za „funkční pozice“. Experti BKTV jsou i nadále přesvědčeni, že změna v této oblasti je nutná a povede ke zkvalitnění celého systému, mimo jiné i tím, že jednoznačně zpřehlední otázku kariérního růstu. Již dnes totiž panují poměrně významné rozdíly v požadavcích jednotlivých škol na habilitace a profesury, nicméně všichni se tváří, že jde o jednotný systém, v němž je zaručena kvalita.

Zpráva BKTV vytýká, že je málo konkrétní zejména v popisu parametrů akreditace ve vazbě na parametry financování (26) a klade relevantní otázku, zda a jak bude MŠMT zohledňovat výkon institucí v klíčových parametrech při přidělování nových studijních míst, ve výši normativu a v alokaci prostředků na výzkum a vývoj. Tato kritika vůči BKTV je oprávněná. V současné době je však diskuse o těchto otázkách mnohem dále než na konci roku 2008, kdy vznikla konečná verze BKTV.

Pokud jde o vazbu přidělování studijních míst na „výkonost“ instituce, existuje již návrh na výrazné posílení vazby mezi počtem financovaných studentů v magisterských a doktorských programech na jedné straně a výsledky instituce ve výzkumu a vývoji. Tento návrh nachází silnou podporu i v rámci MŠMT. Reformní tým dále předpokládá, že univerzity nebo jejich části, které budou považovány za výzkumné, budou mít výrazně lepší institucionální financování výzkumu. Tento předpoklad je postupně naplňován přechodem od financování výzkumu a vývoje na základě výzkumných záměrů k institucionálnímu financování na základě předchozích výsledků. Kromě toho stejným směrem bude působit i účelové financování (projekty).

Zpráva konstatuje, že současný systém akreditací brzdí inovaci a diferenciaci českého vysokoškolského vzdělávání a udržuje orientaci pracovišť směrem dovnitř. Zmiňují, že návrh BKTV je v této oblasti nadějný, vyžaduje však mnohá vyjasnění (27). Jejich dotazy se soustřeďují na vymezení pojmů oblasti vzdělávání a typy programů, jejich systemizaci a také na dopady navrhovaných změn na autonomii škol. BKTV skutečně v těchto zásadních otázkách nedává dostatečně srozumitelné odpovědi a příslušné pasáže měly být podnětem k dalším diskusím a studiím a následnému upřesnění. Pohled týmu BKTV je následující: Oblasti studia by měly být vymezeny seznamem spravovaným MŠMT s možností změn a



INVESTICE DO ROZVOJE VZDĚLÁVÁNÍ

PROJEKT JE SPOLUFINANCOVÁN EVROPSKÝM SOCIÁLNÍM FONDEM
A STÁTNÍM ROZPOČTEM ČESKÉ REPUBLIKY

rozšíření vycházejících z podnětů vysokých škol nebo jejich skupin, akreditační autorita bude v tomto procesu hrát výraznou roli.

- Ve strukturaci rozhodování by při akreditacích nemělo jít o výkonnou pravomoc shora od MŠMT až k fakultám. Jde o realizaci státního dohledu nad přiměřeností a kvalitou – půjde proto o posílení autonomie vůči stávajícímu stavu, nikoliv jejího oslabení.
- Pod systematizací programů rozumíme správu seznamu jejich označení a základních „learning outcomes“ pro jednotlivé z nich (řekněme na úrovni cca 1/3 skutečného předpokládaného rozsahu studia, tak aby bylo možné beze změny systematizaci využít i pro pokrytí víceoborových programů).
- Systém má sloužit pro návaznosti normativního financování, pro zpřehlednění a porovnatelnost nabídky jednotlivých škol veřejnosti a také jako základní vodítko pro nastavování interních pravidel pro udržování a kontrolu kvality na školách.
- Parametry navržené na národní úrovni by měly sloužit jako východisko pro interní postupy.

Zpráva dále konstatuje, že zavedené postupy kariérního postupu v akademickém prostředí (jmenování do akademických funkcí) nevytvářejí kontext, ve kterém by mohly snadno zakotvit a úspěšně se rozvíjet bakalářské programy zaměřené primárně na vstup absolventů na trh práce. Výuka zaměřená na praxi totiž v současném kariérním systému postrádá náležité ohodnocení a prestiž. Zároveň je při tom dle jejich mínění brzděn i další druh diverzifikace, a to směrem k vyšší intenzitě výzkumu na některých institucích a fakultách. Existující kariérní struktura omezuje příliv odborníků ze zahraničí a brání rozvoji mobility, protože podněcuje instituce k tomu, aby nové pracovníky hledaly ve vlastních řadách namísto širšího výběru. Dále podporuje nadměrnou produkci výzkumu, který nedosahuje národních, evropských či světových standardů. Experti proto vítají iniciativu k vytvoření alternativního modelu akademické kariéry (body 28 a 29).

Jakkoliv se experti OECD ztotožňují v principu s návrhy přesouvajícími zodpovědnost a pravomoci v profilování akademických pozic na jednotlivé instituce, BKTV vytýkají nedostatečně rozpracovanou analýzu „dohledu nad standardem akademického pracovníka“ a to zejména v souvislosti s akreditacemi (30). Tým BKTV s tímto názorem souhlasí. Považujeme zrušení současného zakotvení a praxe jmenovacích řízení a jejich (zne)užívání v akreditačních řízeních za zásadní bod podmiňující většinu záměrů na diverzifikaci a posílení kvality vysokých škol. Dosavadní diskuse nás však poučila, že některé zásady pro personální práci by měly být určeny na úrovni zákona i při zamýšlené volnosti samotných institucí v nastavení vlastních standardů. Zajištěno musí být zejména veřejné poskytování informací a transparentnost všech procedur (kterou vlastně současný stav založený na nepřezkoumatelných rozhodováních a tajném hlasování vylučuje). Rozpracování těchto otázek je věnována velká pozornost jak v týmu RTV tak dalších souvisejících projektech dotýkajících se zajištění kvality.

Tým BKTV si byl dlouhodobě vědom nedostatečného zahrnutí a propojení problematiky výzkumu a diverzifikace. Zpráva správně konstatuje, že ve většině systémů terciárního vzdělávání je primární hybnou silou diferenciací právě vysoce konkurenční a výkonově



INVESTICE DO ROZVOJE VZDĚLÁVÁNÍ

PROJEKT JE SPOLUFINANCOVÁN EVROPSKÝM SOCIÁLNÍM FONDĚM
A STÁTNÍM ROZPOČTEM ČESKÉ REPUBLIKY

orientovaný systém financování výzkumu (32). Z formulací BKTV se naopak může zdát, že diferenciaci z hlediska vzdělávání bude výrazně omezena do doby, než bude zavedeno školné, které bude jedním z přirozených nástrojů diferenciaci především uvnitř segmentu dominantně 'vzdělávacích' institucí. Tým BKTV se ale musel během své práce smířit se skutečností, že koncepce systému financování výzkumu je mimo jeho působnost. Plně souhlasíme s názorem expertů OECD, že je tak zásadně oslabena analytická váha BKTV (a možná i snížena její věrohodnost), protože podle všeho půjde o hlavní hybnou sílu diferenciaci univerzit a fakult i v České republice. Tým BKTV se domnívá, že další diskuse poskytnout prostor pro potřebné propojení a prolnutí reformy výzkumu s reformou vzdělávání, a je připraven takovou diskusi vést. Určitě počítáme se zapojením výstupů z hodnocení a udržování kvality výzkumu a vývoje jako nedílnou součástí akreditačních postupů zejména u magisterských a doktorských programů.

Zpráva vyzdvihuje možnost i bez změny v legislativě přidělovat profinancovaná studijní místa školám metodikou, která by vedla český systém terciárního vzdělávání směrem k větší diferenciaci. Tým BKTV se plně ztotožňuje s názorem expertů OECD, že místa v doktorských programech mají být financována na základě produktivity výzkumu v minulosti. Za problematický naopak považuje návrh, že by MŠMT mohlo posílit pobídky k rozvoji profesně orientovaného bakalářského vzdělávání prostřednictvím zvýšení váhy počtu studentů v programech, jejichž součástí je učení postavené na praktické zkušenosti. Při určování vah/koefficientů pro normativní financování patrně lze jen obtížně vymezovat parametry pro „profesní“ programy vytrženě od ostatních typů. Jde o velmi jemnou a provázanou záležitost a je třeba mít vedle skutečných potřeb a nákladnosti kvalitního profesně orientovaného vzdělávání také na paměti realitu skutečných poskytovatelů tohoto vzdělání v České republice.

Expertí OECD plně sdílí názor formulovaný BKTV, že akreditační komise, která má zatím v oblasti regulace českého systému terciárního vzdělávání nápadně výraznou úlohu (zejména pokud jde o vznik nových institucí a studijních programů), by měla přeorientovat svou činnost tak, aby více zohledňovala profil jednotlivých škol (a tím i zájmy externích aktérů). Konkrétně má jít o posun od podrobného posuzování dostatečnosti vstupů u každého jednotlivého případu (např. akademičtí pracovníci a prostory) směrem k posuzování kvality vzdělávací činnosti a procesů, které instituce uplatňují za účelem monitorování, zvyšování a zajišťování kvality. Dosavadní diskuse od zveřejnění BKTV ukazují, že na tomto bodu je v ČR dosti široká shoda.

3. Vztah mezi státem a institucemi, řízení a samospráva institucí

Zpráva konstatuje, že reformy oblasti terciárního vzdělávání, které navrhuje BKTV jsou v souladu s doporučeními OECD, a to i v oblasti řízení a samosprávy (bod 42 - "Studie OECD Country Note došla k závěrům, které jsou do značné míry shodné se zjištěními reformního týmu").

Za významný problém považují expertí OECD zejména (bod 43 a) skutečnost, že práce se odehrávají v polarizovaném prostředí, kde panuje nízká důvěra. Poukazují na nedostatečné rozpracování koncepce řídicích struktur a za problematický je označen zejména návrh na



INVESTICE DO ROZVOJE VZDĚLÁVÁNÍ

PROJEKT JE SPOLUFINANCOVÁN EVROPSKÝM SOCIÁLNÍM FONDEM
A STÁTNÍM ROZPOČTEM ČESKÉ REPUBLIKY

zřízení Rady pro terciární vzdělávání (RTV) – bod 43 c –, kterému vytýkají nevhodné směšování odborné poradní a exekutivní role. Experti rovněž poukazují na skutečnost, že některé návrhy, které jsou obecně prospěšné, narazily na tradice českého vysokého školství. Pravděpodobně z tohoto důvodu je ve stanovisku obsaženo doporučení k využití zkušeností a modelu, který je uplatněn v Rakousku.

S uvedenými poznámkami, návrhy a radami expertů OECD vyslovujeme souhlas a považujeme je za základ pro další postup prací. Je nutné ale také zdůraznit, že některé právem kritizované nejasnosti vznikly v průběhu připomínkového řízení k textu BKTV, když se autorský tým snažil vyhovět podnětům připomínkových míst, tedy zejména Radě vysokých škol, která opakovaně vyslovila obavu z politického ovlivňování vysokých škol ze strany ministerstva (zejména v oblasti jmenování správních rad). RTV měla být jakousi pojistkou, tělesem založeným na expertní bázi. Pod tlakem připomínkových míst se některé kompetence ministerstva přesouvaly na RTV. Jsme připraveni rozpracovat nové varianty zohledňující dosavadní diskusi (viz např. příspěvek rektora Málka explicitně zmiňovaný v připomínkách expertů OECD) a vyhodnotit i podrobit veřejné diskusi jejich proveditelnost a dlouhodobé dopady. To se ovšem musí týkat celkového systému, kdy všechny úrovně spolu neoddělitelně souvisí.

Pokud jde o tzv. Rakouský model, je velmi dobře kompatibilní s celkovým pojetím reformy v rámci týmu BKTV, jde ovšem o daleko hlubší zásah do stávajících řídicích struktur, než BKTV předjímá. Kromě samozřejmého zrušení profesorských jmenovacích řízení ve stávajícím českém provedení by změny zahrnovaly:

- propojení funkce vědecké rady a senátu do jediného orgánu, „senátu“ (současná funkce vědecká rady jako nástroje na personální práci, včetně dnes již patrně nesmyslných násobných tajných hlasování vedoucích k nepřezkoumatelným rozhodováním přestává být potřebná);
- změnu pojetí práce stávajícího senátu a vědecké rady na klasický „kuriální“ systém řízení, kdy tento nový senát má zákonem stanovený nízký počet členů a jejich vysokou úroveň kvalifikace (polovina profesorů, čtvrtina studentů), má vysoké pravomoci a je skutečně řídicím samosprávným orgánem univerzity;
- zdravou změnu postavení rektora, který je v tomto pojetí skutečným špičkovým manažerem (vybíraným zpravidla na rakouských univerzitách z osob mimo samu univerzitu) zodpovědným správní radě (která s ním na základě seznamu možných alespoň tří kandidátů navržených senátem uzavírá manažerskou smlouvu)
- změnu postavení děkanů fakult, kteří již nejednají o své újmě jménem univerzity ve fakultních záležitostech.

Jakkoliv jsme při přípravě BKTV nenašli kuráž k takto výrazným změnám, právě průběh dosavadních diskusí nás přesvědčuje, že by toto mohla být dobrá cesta. Při naší další práci budeme zatím sledovat oba modely – stávající český s méně výraznými úpravami navrhovanými v dosavadní diskusi i model tento rakouský.

Celé připomínkové řízení (i příprava reformy) bylo a je výrazně ovlivněno politickou nestabilitou i „znehucením z politiky“. Je nutné poznamenat, že mnohé připomínky



INVESTICE DO ROZVOJE VZDĚLÁVÁNÍ

PROJEKT JE SPOLUFINANCOVÁN EVROPSKÝM SOCIÁLNÍM FONDEM
A STÁTNÍM ROZPOČTEM ČESKÉ REPUBLIKY

z reprezentací vysokých škol a často právě ty, které vyslovují obavu z politického ovlivňování, jsou paradoxně prezentovány osobami působícími dlouhodobě ve významných politických rolích. To ale nic nemění na skutečnosti, že politická ekonomie reformy, tedy vysvětlování, diskuse a hledání elementárního konsensu, nebyla úspěšná.

Změny v oblasti řízení vysokých škol musí být logicky odvozeny z celkových reformních kroků. Z toho plyne také, proč právě tato část návrhu nemohla obsahovat detaily řešení. Nejprve je nutné dosáhnout elementární dohody na poslání celého terciárního vzdělávacího systému, na jeho celkové struktuře (diferenciace, otázka VOŠ), na formě legislativní úpravy (jeden nebo více zákonů), na základních principech financování apod. a pak je nutné zvolit odpovídající model řízení, který umožní optimální naplnění obecných cílů. BKTV vychází z myšlenky silně diverzifikovaného systému terciárního vzdělávání s úpravou jedním zákonem. Z toho nepochybně vyplynula řada obtíží při stanovení modelu pro řízení celého systému. Zároveň ale v BKTV je počítáno s diferencovaným modelem řízení v závislosti na typu instituce. Dosavadní diskuse ukazuje, že nebude možné diferenciaci řešit omezením zákonné úpravy na obecné záležitosti týkající se vzdělávacích institucí jako celku a ponecháním konkrétních ustanovení o řízení a struktuře institucí na jejich vnitřních normách. V dalších krocích budeme tomuto problému věnovat pozornost.

Doporučení v bodě 43g, v němž experti polemizují s členstvím externích členů ve vědeckých radách vysokých škol, vychází zřejmě z nejasných formulací či nepochopení stávajícího stavu. V případě vědeckých rad BKTV nepředpokládá zásadní změnu a současná praxe (alespoň třetinový podíl odborníků z jiných institucí, než je daná vysoká škola) se osvědčila. Pokud ale dojde na zásadní změnu ve jmenovacích řízeních, měly by být postavení i funkce vědeckých rad znovu diskutovány.

Na přípravě tohoto textu se podíleli: Jakub Fischer (odborný garant projektu RTV), František Ježek, Petr Matějů, Daniel Münich, Jan Slovák, David Václavík a Simona Weidnerová