

**KRITICKÝ PRŮVODCE
REFORMOU VYSOKÝCH ŠKOL**
(pohled „druhé strany“)

Jan Slovák
slovak@muni.cz

Brno, leden 2012

Text, který se Vám dostává do ruky, je mojí reakcí na šikovně sepsaný materiál Samuela Zajíčka a Miroslava Jašurka. Chci tím poskytnout skutečně zainteresovaným také pohled „z druhé strany“. Snažím se přispět k reformě českých vysokých škol na půdě Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy (MŠMT) již dlouhá léta. Věcné záměry obou zákonů, které prošly vnějším připomínkovým řízením a byly následně na konci prosince, resp. na počátku ledna 2012 z MŠMT poslány ke zpracování Legislativní radou vlády a k projednání vládou České republiky, tedy znám důvěrně a včetně všech peripetií jejich přípravy.

Přestože se jedná o návrhy, které by, pokud by vešly v platnost, velmi radikálně změnilы podobu českého vysokého školství, obeznamenost akademických obcí s jejich obsahem je překvapivě malá. Akademická obec, která by nepečovala o své prostředí, si však své svobody a práva těžko zaslouží. Na druhou stranu málokdo má čas a chuť se při svém studiu či při své vědecké a pedagogické práci zanořit do mnoha stran často jen těžko srozumitelných formulací. Cílem tohoto textu je proto informovat – na několika málo stranách a pokud možno co nejpřesněji přiblížit základní aspekty návrhů, nastínit logiku, která za nimi stojí, a pokusit se zároveň pochopit, proč zatím navrhované změny opakovaně odmítají akademické obce (akademické senáty 21 z 26 veřejných vysokých škol, samostatným usnesením i jejich předsedové) i zákonná reprezentace vysokých škol – Rada vysokých škol i její Studentská komora a Česká konference rektorů.

K původnímu textu odkazuji i ponechanou strukturací a úpravou, vnesl jsem jen co nejmenší změny formulací, napravil několik omylů nebo nepřesností a doplnil (z mého pohledu) další podstatné údaje. Chci tím poukázat na skutečnost, že se předkladatelé liší od kritiků zejména v důvěře ve fungování akademické obce a její samosprávy. Zdá se mi, že podstatné části kritiků reformních dokumentů z řad akademické obce taková důvěra v překvapivém rozsahu chybí. Také nevěřím, že většina politiků a vedoucích pracovníků chce přímo škodit, resp. podporovat klientelismus a korupci.

První významné pokusy o aktuální reformu vysokých škol navázaly na zprávu OECD Country Note – Thematic Review of Tertiary Education, která byla vydána v roce 2005, publikací tezí Bílé knihy terciárního vzdělávání (BK TV) na podzim 2006. Bílá kniha pak byla připravována v průběhu roku 2008. Souběžně byl při přípravě Operačního programu Vzdělání pro konkurenceschopnost připraven celý komplex tzv. individuálních projektů národních (IPn, zmíněných podrobně i v BK TV), které jsou postupně implementovány jakožto podstatná součást celkové strategie programu. „Reforma terciárního vzdělávání“ je jeden z těchto IPn projektů a byl rozpočtený na 93 milionů Kč. Řešitelský kolektiv pod vedením Petra Matějů (částečně se překrývající s týmem BK TV) v projektu přislíbil, že do konce roku 2011 bude vládě ČR odeslán věcný záměr zákona o terciárním vzdělávání. BK TV již tehdy zakládala ideové vzory dnešních návrhů, přičemž explicitně zdůrazňovala, že není žádoucí transformovat vysoké školy ve firmy se studenty jakožto klienty (např. v bodě 54 BK TV se o akademických pracovnících píše „Jejich profesionální identita je do značné míry založena na zřetelném oddělení jejich vědecké činnosti od komerčních cílů a komerčního využití výsledků výzkumu“, viz též bod 55 f). Cílem reformy dle BK TV je výrazně posílit autonomní chování jednotlivých škol vedoucí, společně s vhodnou politikou financování škol, k celkové skutečné diverzifikaci vzdělávací soustavy (a to s výraznou selektivní podporou výjimečné kvality). Přesto byl vůči BK TV podnícen v akademické obci nemalý odpor. Zároveň nepanovala v koalici jednota ohledně zavádění školního a proto vzala vláda ČR v lednu roku 2009 BK TV pouze na vědomí. Zůstal však v platnosti úkol vlády pro tehdejšího ministra Ondřeje Lišku, aby na jejím základě byl vypracován věcný záměr zákona. V té době byl již dlouho v čele projektu reformy David Václavík, který byl do funkce jmenován ihned po nástupu ministryně Kuchtové a náměstek pro vysoké školství a výzkum, Vlastimil Růžička, bezodkladně zorganizoval obšírné konzultace již připraveného konceptu tzv. Kosteleckého návrhu zákona s reprezentacemi. Konzultace však byly postiženy jednak formálními obstrukcemi některých zástupců reprezentací, hlavně však pokračujícími

nejasnostmi kolem školného v koalici. Příprava podkladů byla nakonec zastavena a v akademické obci byla bohužel vyvolána atmosféra nedůvěry, přestože se podařilo dojít v řadě dílčích záležitostech ke shodě (např. byla z návrhu vypuštěna Rada pro terciární vzdělávání doporučená v BK TV).

Po pádu vlády premiéra Topolánka a návratu ministryně Miroslavy Kopicové byly práce okamžitě obnoveny a vedením projektu reformy byl pověřen Jakub Fischer (tehdy předseda ekonomické komise RVŠ, nyní předseda RVŠ). Ministryně Kopicová zároveň ustavila „Radu pro reformu terciárního vzdělávání“, sdružující zástupce vysokých škol, státu a průmyslu, a do jejího čela jmenovala emeritního profesora univerzity v Cambridge Rudolfa Haňku. Tato rada v létě roku 2010 vytvořila zprávu obsahující vizi, jak by měly vysoké školy fungovat.

S nástupem nové vlády premiéra Nečase se stává ministrem Josef Dobeš, jeho náměstkem ministra pro vysoké školy se po krátkém působení Kryštofa Hajna stal ředitel Střediska vzdělávací politiky PedF UK Jan Koucký a ředitelem odboru vysokých škol bývalý kancléř Masarykovy univerzity Jiří Nantl. Během podzimu roku 2010 také rezignoval na svoji pozici Jakub Fischer a do čela projektu přichází bývalý senátor PČR a náměstek ministra školství z let 1997–1998 Jan Hálek. Zpráva Rady pro reformu terciárního vzdělávání se stala základem pro další práci a s obnovenou intenzitou je vedle zákona o vysokých školách chystán i zákon o finanční pomoci studentům. Bohužel mezitím došlo k politickému rozhodnutí o nezačlenění sektoru vyšších odborných škol do zákona o terciárním vzdělávání, je tedy nadále skutečně připravován pouze Zákon o vysokých školách. Společně s odporem reprezentací vysokých škol povolit tzv. krátké vzdělávací programy jakožto součást nabídky vzdělání na vysokých školách (aniž by se tak mohlo nabýt ucelené vysokoškolské vzdělání) tím byla velmi snížena možnost zdravé diverzifikace celé soustavy.

V únoru roku 2011 ministr Dobeš předkládá odborné veřejnosti návrh věcného záměru zákona o vysokých školách a slibuje maximální otevřenost při jeho projednávání. Je ustavena pracovní skupina

zahrnující vedle lidí z MŠMT zástupce České konference rektorů a Rady vysokých škol, která se opakovaně schází a návrh projednává. Přístup jednotlivých členů k diskusi je na obou stranách často nestabilní a z různých důvodů opět stoupá nedůvěra části odborné veřejnosti.

K přípravě věcného záměru zákona o finanční pomoci studentům je v téže době ustavena mezirezortní pracovní komise pod vedením kvestora Vysoké školy ekonomické Libora Svobody, své zastoupení v této skupině má i RVŠ a ČKR. Komise ale projednává jen dílčí materiály (např. materiál definující studenta či studentskou domácnost), reprezentace je oficiálně k projednání nikdy nedostaly.

Ministr Dobeš v červnu 2011 odvolává náměstkou Kouckého a nahrazuje jej emeritním rektorem UK Ivanem Wilhelmem, od čehož si slibuje zlepšení komunikace reformního týmu s vysokými školami. Náměstek Wilhelm usuzuje, že oponovaný návrh neskýtá možnost konsensu, nahrazuje ho tedy mnohem obecnějším a stručnějším materiálem. V červnu také organizuje jednodenní konferenci, na které má být o návrhu diskutováno.

Během léta 2011 se také mění tým vypracovávající věcný záměr zákona o finanční pomoci studentům: odchází z něj Petr Matějů, Daniel Münich a někteří další členové původního týmu. Návrh tohoto věcného záměru v té době nebyl hotový, natož projednaný s reprezentacemi VŠ.

V září 2011 vrcholí práce pracovní skupiny na návrhu věcného záměru zákona o vysokých školách, přičemž návrh se přes všechna úskalí posunuje do polohy, kdy je až na otázky zavedení školného a funkčních míst docentů a profesorů pro vysoké školy víceméně akceptován. Pod vlivem ministra Dobeše a ad hoc ustavené koaliční skupiny poslanců (tzv. „malá K9“) se však do něj dostávají nová, s reprezentacemi vysokých škol neprojednaná ustanovení. Ačkoliv jde vesměs o velmi malé posuvy, které by po zapracování připomínek do předloženého znění záměru měly být snadno prodiskutovány a stráveny i reprezentacemi akademických obcí, je bohužel jejich reakce takové povahy, že důvěra veřejnosti v předložený návrh opět radikálně klesla.

Na konci listopadu 2011 je zveřejněn i návrh věcného záměru

zákona o finanční pomoci studentům a oba návrhy jsou bez dalšího (v případě zákona o finanční pomoci studentům tedy bez jakéhokoli) projednání postoupeny do vnějšího připomínkového řízení, do něhož jsou jako mimořádná připomínková místa zařazeny i Česká konference rektorů a Rada vysokých škol.

Obě části reprezentace vznášejí rozsáhlé a podstatné připomínky. S Radou vysokých škol ministerstvo její připomínky projednalo, na projednání připomínek s Českou konferencí rektorů se názory bohužel rozcházejí – samotné připomínky Konference byly beze zbytku projednány, avšak další, z větší části nestrukturované, připomínky jednotlivých škol, které si Konference jako celek osvojila a připojila jako přílohy, jen částečně.

Reprezentace vysokých škol se také bouří proti způsobu, jakým byl navržen věcný záměr zákona o finanční pomoci studentům, zejména proti tomu, že až do vložení do vnějšího připomínkového řízení nebyl k dispozici a do jisté míry v rozporu s platným zákonem o vysokých školách s nimi nebyl projednán. Přesto oba návrhy ministr Dobeš odesílá vládě, kde v době sepsání tohoto textu čekají na projednání Legislativní radou vlády.

Návrh nově strukturuje vliv akademické obce na chod vysoké školy a u některých důležitých pravomoci více zapojuje externí aktéry. Vysoké školy se obávají, že budou vystaveny působení netransparentních zájmů.

Co je v návrhu

Materiál přesouvá prakticky veškeré konkrétní pravomoci týkající se uspořádání vnitřních poměrů výhradně na vnitřní předpisy a samosprávu vysoké školy (dělení na součásti, tvorba studijních programů a jejich oborů, systemizace pracovních míst a jejich obsazování, včetně profesorů a docentů, zjednodušení hospodaření s přidělenými prostředky v dlouhodobých rámcových smlouvách se státem, včetně zcela autonomní investiční politiky škol atd.). Zároveň proto nově vyvažuje role stávajících orgánů vysoké školy při rozhodování o klíčových záležitostech, včetně částečného vtažení externích expertů skrze tzv. radu veřejné vysoké školy (dnes správní rada), kterou jmenuje ministr (avšak ze dvou třetin výhradně na základě návrhu vysoké školy a jen z jedné třetiny z vlastního podnětu, na přání reprezentací vše ještě se souhlasem vlády ČR). Připomeňme, že nyní ministr jmenuje celou správní radu z vlastní vůle, byť po projednání s rektorem (což ale reálně zatím skoro vždy znamenalo „na návrh rektora“). Rada veřejné VŠ má například nově společně s akademickými senáty schvalovat statut jako základní předpis vysoké školy a také její rozpočet. Systém je nastaven tak, že v žádné záležitosti nemůže rada vysoké školy prosadit svůj záměr bez návrhu rektora a v nejdůležitějších záležitostech i současného souhlasu senátu. Prakticky v žádném bodě návrh zákona nereguluje uspořádání vysoké školy striktněji než dnes (výjimkou je návrh na konkrétní určení podílu studentů ve výši jedné třetiny u akademického senátu vysoké školy – zcela volně je ale ponecháno ustanovování senátů fakultních).

Proč to navrhujeme

Autoři návrhu jsou přesvědčeni, že není nutné, aby bylo uspořádání všech veřejných vysokých škol shodné. Argumentují tím, že u malé, regionální školy nemá smysl zbytečně zakládat fakulty a že i systém řízení může vypadat jinak než u velké školy typu UK. U všech škol může být účelné zakládat vnitřní součásti s funkcí obdobnou veřejným výzkumným a vývojovým organizacím nebo sdílených kapacit tohoto typu s jinými školami či veřejnými výzkumnými institucemi.

Zároveň se autoři domnívají, že je na vysokých školách třeba (na úrovni školy jako celku) výrazně posílit manažerský způsob řízení a zlepšit přehled veřejnosti o dění na vysoké škole. Jedním z argumentů je nepružnost řízení škol jakožto zcela autonomních subjektů veřejného práva v ekonomicky i legislativně složitém vnějším prostředí při současném pojetí až příliš poplatném zastupitelské demokracii na úrovni fakult. S tím souvisí i stávající nepružnost vysokých škol v konfrontaci s přirozenými požadavky zaměstnavatelů, resp. veřejnosti obecně. Jako alternativu k předloženému návrhu založenou na stávající výstavbě rolí a práv „zespodu“ vidí autoři návrat k příspěvkovým organizacím státu, což ale zjevně nikdo nechce a ani nemá v úmyslu.

Srovnáním jednotlivých verzí návrhu věcného záměru zákona lze zároveň zjistit, že setrvávajícím modelem autorů je přiměřeně silné (tj. zodpovědnosti odpovídající) centrální řízení VŠ rektorem jmenovaným na základě výběrového řízení vedeného ve vhodné spolupráci akademického senátu a rady veřejné vysoké školy. Zastupitelské orgány veřejné VŠ, akademické senáty, si přitom v předloženém návrhu zachovávají rozhodující slovo..

Proč by to mohlo špatně dopadnout

Pokud by se posílení role externích aktérů v řízení veřejné VŠ vymklo záměrům předkladatelů a stalo se nástrojem pro posílení klientelismu a politizace škol, byl by ohrožen mezinárodně osvědčený systém řízení VŠ pomocí vnitřní demokracie. Kromě dikce zákona samotného (který

vyloučí momentálně běžné členství vrcholných či nedávných politiků a představitelů velkých firem dodávajících školám služby) bude mít veřejnost, zastupovaná ministerstvem nadále k dispozici dostatečně silné regulativy pro vyloučení zmíněného rizika – zejména akreditace a systém financování. Nastavení části pravidel rozdělování financí jednotlivým vysokým školám v posledních deseti letech vedlo k zásadní proměně všech veřejných vysokých škol. Není přitom vinou vnitřní demokracie těchto škol, že tato pravidla vedla k pouhému zvyšování počtu studentů bez provedení potřebných změn pro udržení kvality.

Představa, že posílení role veřejnosti, reprezentované zástupci politické nebo komerční sféry, samo o sobě povede k efektivnějšímu řízení VŠ, je mylná. Návrh zákona proto předpokládá rovnováhu mezi senátem, rektorem a radou vysoké školy (a v případě univerzit i vědeckou radou), ve které bude možné využít osobní zkušenosti a motivace externích aktérů k zlepšení vzdělávací soustavy. Přínejmenším budou moci svým vnějším pohledem přispět k maximálnímu využití „ministrských regulativů“ v prostředí konkrétní školy. Bude třeba mít přitom na paměti, že v horším případě budou prosazovat své partikulární zájmy (to hrozí zvláště v případě aktérů spjatých, přes omezující ustanovení zákona, s některou konkrétní firmou nebo politickou stranou).

Je třeba také vidět, že koncept zcela manažerského řízení vysokých škol nelze importovat ze zahraničního prostředí, byť je možné čerpat inspiraci. Například tzv. board v USA není přímo ovlivňován státem, ale u státních škol má stát také přiměřený vliv, ale noví členové jsou povoláváni i členy stávajícími a nejčastěji se rekrutují z řad excelentních vědců schopných dobře řídit i rozhodovat. Při pohledu na stávající složení českých rad je zřejmé, že by beze změny ustanovování systém u nás nefungoval pro školy dobře.

Představa silného rektora, který manažersky řídí vysokou školu, není v návrhu zakotvena do důsledku, protože autoři ponechávají na statutech jednotlivých škol, jaká forma spolupráce mezi hlavními autonomními

orgány školy bude pro ně optimální. Rada vysoké školy je primárně deklarována jako kontrolní a konzultační orgán veřejnosti vůči vysoké škole, zároveň však také spolurozhoduje o nejdůležitějších změnách na vysoké škole (nemá ale mít nikdy konečné slovo, snad vyjma možnosti veta v některých záležitostech – jde tedy o mírnou regulační funkci). Podílí se např. na schválení statutu vysoké školy, jejího rozpočtu a navrhuje prezidentovi republiky kandidáta na rektora (kterého ale musí přijmout napřed senát). Akademická obec tak ani v případě schvalování statutu – „ústavy“ vysoké školy – neztrácí svůj samosprávný charakter. Je třeba ale pracovat i s rizikem, že rozhodování rektora – vrcholného představitele akademické obce vysoké školy – může být částečně ovlivňováno partikulárními zájmy členů rady vysoké školy.

Věcný návrh zákona samozřejmě neobsahuje žádné strukturální pojistky proti skutečnému omezování samosprávy při dalším projednání zákona – změnou pouhých několika slov v textu je možné samosprávný charakter vysokých škol skutečně ohrozit. Reálně hrozí, že při dalším postupu návrhu legislativním procesem dojde vlivem politických a lobbistických skupin, ať už ze strany akademického nebo jiného prostředí, k narušení křehké rovnováhy. Prosím proto členy všech akademických obcí a jejich reprezentace o spolupráci s autory návrhu při úsilí o dodržení vytčeného záměru.

Návrh stanovuje zastoupení studentů v akademických senátech vysokých škol na 1/3, zároveň však zcela uvolňuje pravidla pro zastoupení na fakultách. Bude tedy na samotných školách aby rozhodly, zda tato změna povede k proměně dosavadního kolegiálního prostředí vysokých škol v prostředí špatných školicích středisek (kterými už mnohé vysoké školy ve skutečnosti jsou).

Co je v návrhu

Zatímco současný zákonný rozsah počtu studentů v akademických senátech je $\frac{1}{3}$ až $\frac{1}{2}$ členů, návrh obsahuje omezení tohoto počtu na $\frac{1}{3}$. Nezasahuje však do jejich vlivu na chod vysoké školy na úrovni fakult, kde naopak ponechává ustanovení senátů na vnitřních předpisech (návrh pouze chrání názvy „fakulta“ a „děkan“ pro součásti škol a jejich samosprávné představitele pro takové součásti, které zcela naplňují hlediska samosprávných principů v akademickém prostředí).

Proč to navrhujeme

Ve zprávě, kterou v roce 2009 vypracovala Rada pro terciární vzdělávání vedená Rudolfem Haňkou a která také navrhovala třetinové studentské zastoupení, toto omezení vyplývalo z pojetí akademických senátů jako relativně malých orgánů, přebírajících kromě jiného i roli stávajících vědeckých rad, které měly být zrušeny. Proto zpráva navrhovala zvýšit „akademickou váhu“ senátů zavedením nové „docentské a profesorské“ kurie, což zpětně vedlo k relativnímu oslabení stávajících kurií (studentské a obecně akademické). Stále věříme, že výhody takového uspořádání pro některé školy budou odraženy v jejich vnitřních statutech a zákon chce ponechat prostor autonomní strukturaci senátů v tomto smyslu.

Na rozdíl od názorů některých účastníků diskuse, že studenti podle nich nejsou schopni plně rozumět projednávaným záležitostem a jsou náchylnější k manipulaci, se autoři návrhu naopak domnívají, že v případě pozitivních změn ve vnitřním životě škol, a s nimi souvisejících nutných diskusí v samosprávných orgánech, jsou to právě studentské komory, o které je možné se opřít.

Proč to může špatně dopadnout

Tvrdé stanovení třetinového počtu studentů v senátech vysokých škol je silný zásah do autonomie, který jde zdánlivě proti obecným deklaracím MŠMT o jejím posilování. Návrh však tento fakt vyvažuje možností, aby si každá škola stanovila konkrétní poměr studentského zastoupení v senátech jednotlivých fakult sama zcela bez omezení, jelikož jednotlivé fakulty nejlépe znají kvality, schopnosti a potřeby svých studentů. Pevně věříme, že nedojde k omezení zastoupení studentů v samosprávě škol obecně (a i na úrovni senátů škol je i v současnosti velmi podstatná část studentů zároveň zaměstnanci, takže je možné dále tuto část mít dle návrhu zahrnutou při vhodné strukturaci kurií na úrovni vnitřních předpisů škol).

Vysoké školy, na rozdíl od škol středních či základních, byly a jsou založeny na principu kolegiality. Studenti jsou mladší kolegové svých vyučujících, jsou plnohodnotnými členy akademické obce, nikoli objekty frontální výuky. Marginalizace vlivu studentů na chod univerzity by tento princip popírala, a hrozila by tak redukce vysokých škol na pouhá školicí střediska. Kvalitní školu nedělají jen dobří vyučující, ale ve stejné míře i dobří studenti – a bez možnosti ovlivňovat, co se na škole děje, bude motivace dobrých studentů rychle klesat.

Nelze také souhlasit s tím, že by studenti obecně rozuměli projednávaným záležitostem méně než akademičtí pracovníci – rozumí jim jinak a projednávané záležitosti často s odborností akademických pracovníků ani přímo nesouvisí, takže ti nejsou a priori ve výhodě vůči

studentům vyšších ročníků. Co se týče spojení studentů s VŠ, členy akademických senátů se stávají studenti nejen bakalářských, ale i magisterských a doktorských programů, nelze tedy tvrdit, že by byly vazby studentských zástupců obecně na VŠ slabší než dříve. I co se týče náchylnosti k manipulaci, právě díky absenci existenciální závislosti na zaměstnávající instituci jsou obvykle studenti schopnější nezávislejšího pohledu a vyšší míry kritiky. Snaha příliš omezit zastoupení studentů by byla proti obecné logice návrhu, jehož cílem je posílení kvalifikovaného řízení vysoké školy jako obce, jejíž samosprávu vykonávají prostřednictvím svých zástupců ti, kteří obec tvoří – akademičtí pracovníci a studenti. Nadměrné omezení vlivu studentů by vedlo k tomu, že se z akademického senátu postupně stane nereprezentativní orgán, jehož rozhodovací pravomoci ztratí svůj význam a bude možné je snadno odevzdat do rukou rady vysoké školy.

Omezení zastoupení studentů ve všech akademických senátech škol i fakult by proto nepřispělo ani zvýšení kvality samosprávy a řízení vysoké školy, ani zvýšení kvality vysokých škol jako takových. Autoři věří, že samosprávné orgány na školách založených na tvůrčí činnosti své obce k takovému kroku v rámci nově přiznané svobody nesáhnou.

Návrh mění „tituly“ docentů a profesorů na funkční místa. Tím sice může způsobit zakonzervování současného stavu (a případně omezit motivaci mladých akademických pracovníků), zároveň však otevře české vysoké školy mezinárodnímu prostředí.

Co je v návrhu

V diskusích s reprezentacemi byla do návrhu zákona vedle principu jmenování do funkčních míst docenta a profesora vsunuta i procedura (tradiční) habilitace jakožto dalšího ověření schopnosti samostatné tvůrčí práce a výuky s ní související. Momentální verze návrhu se tedy může jevit jako jakýsi hybridní systém akademických hodností. Na jedné straně má „docent“ a „profesor“ znamenat funkční místo, tedy typ pracovní smlouvy, kterou VŠ s pracovníkem uzavírá, na druhé straně má být uzavření takové pracovní smlouvy vázáno na existenci „habilitace“ daného pracovníka.

Habilitaci se rozumí v principu podobný institut, jak ho známe nyní, až na jeho lokální působnost (habilitaci nutně uznává pouze škola, na které byla udělena, ostatní školy se mohou rozhodnout, zda ji uznají či nikoli) a to že právo habilitovat není omezeno přímými akreditačními rozhodnutími. Nadále tedy má platit, že být habilitován neznamená být automaticky ustanoven docentem či profesorem. Návrh také předjímá, že „profesoři“ mohou být ustanoveni pouze na školách univerzitního typu.

V diskusi zůstává, zda současní docenti a profesoři se mají stát automaticky „docenty“ a „profesory“ podle nového zákona. Měla by o tom, podle autorů, rozhodovat škola, na které pracují, v každém případě ale z hlediska legislativy zůstanou v platnosti dosavadní udělené tituly (které ani teď nutně neznamenají odpovídající pracovní zařazení).

Proč to navrhujeme

Hlavním argumentem pro zavedení funkčních míst je pro autory to, že ČR je jednou z mála zemí, kde zavedeny nejsou. Na věcné úrovni mají řešit jednak problémy s přijímáním akademických pracovníků ze zahraničí a z praxe (ti nyní nastupují na asistentská místa, která jsou pro ně většinou neatraktivní), jednak problémy s „létajícími profesory“ (pokud si daná škola může jmenovat profesory sama, nepotřebuje si je kupovat). Každá škola si zároveň bude muset zavést (i formalizovat) vnitřní systém pro ustanovování, včetně kvalitativních zásad a kontrolních postupů, což bude jedním z hlavních podkladů pro komplexní hodnocení škol v souvislosti s jejich akreditacemi.

Proč to může špatně dopadnout

Současný systém funguje i motivačně (byť často v pochybném smyslu). Postupem v „akademické hierarchii“ a související prestiží se tak částečně nahrazuje mnohdy podprůměrné ohodnocení. Na některých institucích funguje stávající systém docela dobře, jinde mizerně. Stejně jako současný, i navrhovaný systém takovouto roli může plnit dobře i špatně, neboť v naší společnosti není obvyklá iniciativa ucházet se o ustanovení docentem či profesorem napříč institucemi. Iniciativa však v tomto smyslu zůstává v rukou samotného pracovníka, instituce ji může vytvořením vlastních pravidel podnitit nebo potlačit. Návrh bude naopak pro akademické pracovníky demotivující, když instituce nezavede systém ustanovování nových docentů či profesorů (např. profesor a docent „stojí víc“), takže jakýkoli kariérní růst může být vázán na penzionování některého z již ustanovených docentů či profesorů. Veřejnost ale má v tomto kontextu k dispozici regulativa ve formě akreditací. Pokud nějaká instituce automaticky přizná funkční místa docentů a profesorů všem současným pracovníkům s odpovídajícími vědecko-pedagogickými hodnotami, pak hrozí mnohaleté zamrznutí ve špatném stavu, který je jedním z důvodů pro reformu.

V navrhovaném systému se také do jisté míry opouští ostré rozlišení docenta a profesora, rozdíl je formálně pouze deklaratorní povahy (profesor „vědecky nebo umělecky působí na mezinárodní úrovni“, což u docenta zřejmě nově vyžadováno nebude). Autoři návrhu věří, že ale (i v souvislosti s akreditacemi) budou školy vyhrazovat více než dnes svá systémová profesorská místa pro mezinárodně etablované vědce a podpoří tak i zdravou migraci mezi pracovišti, zatímco jako docent by měl být ustanoven každý skutečně vysoce kvalifikovaný učitel a vědec v jedné osobě.

Současné akreditace pro konání habilitačních, resp. jmenovacích řízení měly za cíl celostátně garantovat minimální standardy kvality a zároveň měly ponechat jednotlivým vysokým školám možnost uplatňovat přísnější podmínky. To se zjevně nezdařilo. V návrhu předpokládanou akreditaci tematicky vymezených oblastí vzdělávání chtějí autoři naopak funkčně provázat s ověřením právě zmíněných minimálních standardů, respektive daleko vyšších a náročných standardů pro tzv. výzkumné univerzity. Tak bude příslušná škola podrobena účelné a účinné veřejné kontrole a pokud nenaplní povinnost konat příslušná řízení a ustanovování na potřebné kvalitativní úrovni, nezíská v příslušných oblastech ani akreditaci na vzdělávání. Školám nebude nijak bráněno v tom, aby habilitace prováděly v oblastech s přiznaným právem pro doktorský stupeň vzdělávání obecně, tj. nikoli pouze pro své akademické pracovníky. Je nesporné, že návrh, aby byly docentury a profesury chápány jako pracovní pozice na dané škole, lze rozhodnutím samotných samosprávných orgánů škol realizovat tak, že budou zcela postrádat právě popsané výhody a fakticky nepřinesou nic pozitivního. Navržený systém akreditace však má udržet veřejnou kontrolu a objektivních měřítk.

Návrh obsahuje variantu školného, která nemusí vést ani ke zvýšení motivace studentů, ani k nárůstu kvality vysokého školství. Pokud by došlo ke snižování výdajů na vysoké školy, pak školné ani nezlepší finanční situaci vysokých škol. Na návrhu může vydělat bankovní sektor.

Co je v návrhu

Podle návrhu by všichni studenti na vysokých školách měli platit školné ve výši stanovené danou školou. Po dobu standardní doby studia by přitom zákon garantoval maximální výši takto stanoveného školného v hodnotě 10 000 Kč za semestr. Studenti si na školné budou moci brát půjčky – podle věcného záměru zákona o finanční pomoci studentům by úroky z této půjčky spláceli okamžitě po ukončení studia (ať už úspěšném, či neúspěšném), samotnou půjčku pak po dosažení hrubé měsíční mzdy ve výši alespoň dvojnásobku mzdy minimální, tj. v současnosti 16 000 Kč.

Proč to navrhujeme

Návrh na zavedení školného je obsažen v programovém prohlášení vlády Petra Nečase. To však není hlavním důvodem pro autory návrhu. Původním argumentem pro zavedení školného bylo umožnit studium většímu počtu osob v době, kdy stát nebyl schopen skokově zvyšovat výdaje na vysoké školy. Školné pak měli platit pouze ti, kteří z dosaženého vzdělání budou osobně profitovat, tedy budou mít dostatečně vysoký příjem ve vztahu k průměrné mzdě. Zároveň tím měl narůst příjem vysokých škol, aby mohly i autonomně výrazně rozšířit programy stipendijní podpory (např. pro sociálně nebo jinak handicapované). Cílem celého systému, který předpokládal zavedení školného s možností odloženého splácení dluhu a zavedení systému

grantů a stipendií, tak bylo snížení selektivity v přístupu různých společenských skupin ke studiu na vysoké škole. S odstupem několika let se sice dostupnost vzdělání stala takřka masovou, stát však rozmělnuje v podstatě stejné zdroje na podporu více studentů a v současné ekonomické situaci neumí chybějící zdroje dorovnat. (I politické rozhodnutí snížit podíl populace studující na vysokých školách nepřinese samo o sobě řešení, protože s sebou ponese zvýšení nákladů v jiných oblastech.) Současná podoba věcného záměru zákona o finanční pomoci studentům ukazuje, že MŠMT původní záměr přizpůsobilo aktuální situaci. V návaznosti na dlouhodobý plán rozpočtu ČR je zřejmé, že zásadní motivací pro zavedení školného je doplnění zcela chybějící části veřejných zdrojů, které jsou v současnosti zcela dominantním, ale nedostatečným pilířem příjmů vysokých škol.

Proč to může špatně dopadnout

System, který předpokládají oba věcné záměry zákonů (o vysokých školách a o finanční pomoci studentům), rozpracoval původně zamýšlené studijní granty a stipendií do systému půjček. Z důvodu celkové ekonomické bilance nemohou splácet školné pouze ti, kteří dosáhnou vyššího platu, než je průměrná mzda, ale již ti, kteří dosáhnou dvojnásobku minimální mzdy – tedy platu o třetinu nižšího, než je mzda průměrná (původní záměr by vedl k velkému prodražení celého systému a tím i zátěži splácejících studentů). Tento systém může vést k efektivnímu snížení platů v profesích, kde jsou mzdy poměrně nízké a rostou až po dlouhé době od nástupu do zaměstnání – učitelé, pracovníci ve zdravotnictví, lékaři apod. Návrh se tomu snaží vyhnout využitím skutečnosti, že jde z velké části o profese, na kterých je nenaplněný veřejný zájem, a nově zavádí možnost nově zavedenou daňově účinnou motivaci nových pracovníků formou úhrady dlužné částky nebo její části (a to včetně úhrady půjčky na životní náklady, která se zavádí vedle té na školné).

Návrh také předpokládá, že půjčky budou poskytovat banky, kterým

stát nebude dotovat úroky. Stát pouze bude hradit úroky za studenty po dobu řádného studenta tak, aby využití půjčky nemohlo eskalovat v nepřiměřeně velikou dluhovou zátěž mladých absolventů. Fakticky tedy nepůjde o systematickou podporu zisků bank z veřejného sektoru.

Je také nutno upozornit, že ve všech zemích, kde bylo takto „zastropované“ školné zavedeno, se po krátké době začalo skokově zvyšovat (v Anglii v průběhu deseti let o 900%) a zároveň s tím výrazně klesaly veřejné výdaje na vysoké školství. Autoři doufají (a sami jsou připraveni i aktivně konat), že právě akademické obce a jejich reprezentace získají sebedůvěru a budou schopny se takovým případným politickým záměrům postavit. Příjmy vysokých škol by se proto po zavedení školného měly výrazně zvýšit (protože režijní náklady škol jako celku nevzrostou, mohly by prostředky být skutečně k dispozici jednotlivým pracovištím a pak by mělo jít v průměru o skoro polovinu současného rozpočtu na vzdělávací činnost) – díky splácení úroků státem během studia přitom nedojde k výraznému zadlužení absolventů vysokých škol a jejich rodin (součástí systému je i možnost spoření na vzdělávání se státní podporou a samozřejmě možnost platit školné průběžně bez půjček). Rozpočtové plány vlády ČR nepředpokládají do roku 2015 žádný nárůst financování vysokých škol z veřejných zdrojů (spíše je třeba čekat pokles, doufejme že ne více než v řádu jednotlivých procent). Je na akademických obcích, aby nepřipustily katastrofické scénáře počítající s poklesem objemu až o třetinu. Vzdání se možností dodatečných zdrojů jim v tomto boji s politickými reprezentacemi nijak nepomůže. Zavedení školného není zamýšleno jako způsob, jakým se stát zbavuje odpovědnosti za kvalitní veřejné vysoké školství, a autoři návrhu budou hledat cestu, jak tuto skutečnost formulačně vnést přímo do textu zákona.

Se školným jsou spojovány různé mýty. Patrně v českém prostředí nebude platit často uváděná představa, že by zavedení školného zvýšilo racionalitu rozhodování studentů ve smyslu tržního uplatnění studovaného oboru a že by s placením školného vznikala tlak na kvalitu vysoké školy. Tyto předpoklady se ani v zahraničí příliš nepotvrdily.

Otázka zpoplatnění vysokoškolského studia není jednoduchá. Návrh věcného záměru zákona o finanční pomoci studentům v příloženém analytickém rozboru (tzv. „malá RIA“) diskutuje čtyři varianty zpoplatnění studia, od absolventské daně až po přímé školné. Zkušenosti ze zahraničí však ukázaly, že pro zavedení školného existují spíše důvody politické než věcné (ve smyslu, že je politickým rozhodnutím mít malou daňovou zátěž obyvatelstva a tím selektivněji přesunutou i finanční odpovědnost za studium). Školné zpravidla nevede ani ke zvýšení motivace studujících, ani k růstu kvality vysokého školství. V situaci, kdy je zřejmé, že záměrem vlády je případně i snižovat podíl veřejných výdajů na financování vysokého školství, je třeba mimořádné obezřetnosti a politického naléhání, aby výnosy ze školného nebyly prostou náhradou již existujícího financování namísto řešení pro financování dnes chybějící. Pokud by akademická obec na národní úrovni tuto bitvu prohrála, pak školné jen ublíží všem stranám.

Návrh nového systému zajišťování kvality vysokých škol bude vyžadovat podrobné rozpracování, neboť se jedná o radikální změnu, které se budou muset vysoké školy přizpůsobit. Pokud by nový systém zůstal nedodělkem, nedojde ke zvýšení kvality, ale pouze k chaosu.

Co je v návrhu

Návrh zcela mění pojetí akreditace, kvality VŠ a jejího zajišťování. Díky politickému zadání vzešlému z diskuse reprezentací s ministerstvem došlo ke dramatickému zestručnění návrhu zákona (oproti daleko podrobnější verzi z června 2011 s číslovými jednotlivými odstavci). Proto mohou formulace v oblastech největších změn působit vágně a někdy i vnitřně sporně. V každém případě je pro neznalé velmi obtížné se v návrhu orientovat. Návrh se pokouší formulovat následující strukturu:

Vysoké školy budou jako součást svých vnitřních předpisů definovat tzv. „vnitřní systém zajišťování kvality“, který by měl obsahovat obecné nastavení procesů s kvalitou souvisejících (pravidla pro habilitace, kariérní řád, tj. zejména způsob ustanovování profesorů a docentů, způsob vytváření nových studijních programů, ale i studentské hodnocení výuky, standardizované výstupní testy pro zjištění kvality absolventů či jejich zaměstnatelnosti). Standardizace těchto náležitostí bude předmětem až podzákonných norem (v období k současné vyhlášce o akreditacích), v dostatečné podrobnosti je nelze dohledat ani v „dlouhé verzi“, projednávané před létem 2011). Na základě posouzení tohoto vnitřního systému získá škola až na deset let tzv. „institucionální akreditaci“, která ji oprávní provádět výuku v určité oblasti či oblastech vzdělávání (oblastmi vzdělávání se myslí např. fyzika, elektrotechnika, lékařství, ekonomie, herectví či filosofie; autoritativní seznam oblastí bude vytvořen ve spolupráci reprezentací a akreditační agentury, stejně jako registr uznávaných názvů studijních programů a oborů). Během

těchto let musí škola rámcově definovaným způsobem (opět na úrovni podzákonných norem) provádět a zveřejňovat tzv. „vnitřní hodnocení vnitřního systému zajišťování kvality“ a též „hodnocení dosahovaných výsledků“ (půjde standardizované výkazy, které veřejnosti umožní porovnání škol podle rozmanitých souborů indikátorů a atributů). Škola také bude předmětem vnějších hodnocení a kontrol ze strany akreditační agentury a periodicky též komplexnímu „vnějšímu hodnocení vnitřního systému zajišťování kvality“ a „vnějšímu hodnocení oblastí vzdělávání“.

Za udělování, omezování nebo odnímání institucionálních akreditací a zajišťování systému hodnocení bude odpovědná transformovaná Akreditační komise, nově „Národní akreditační agentura“. Ta bude moci hodnocením pověřit na státu nezávislou hodnotící agenturu ze seznamu, který sama vytvoří (a který bude jistě zahrnovat agentury sdružené v evropské asociaci ENQUA).

Proč to navrhujeme

Autoři si od návrhu slibují jednak odstranění nesmyslné administrativní zátěže, která je v současnosti s procesem akreditací spojena, hlavně ale chtějí posílit zodpovědnost a autonomii jednotlivých škol v oblasti vlastní vzdělávací praxe. Zároveň předpokládají, že zveřejňování standardizovaných a tedy vzájemně porovnatelných hodnocení povede k větší průhlednosti a v jejím důsledku ke zvýšení srovnatelnosti kvality jednotlivých škol. Přenos odpovědnosti za zajišťování kvality na vysokou školu by měl též přinést větší flexibilitu vzhledem k aplikační sféře a je základním předpokladem pro spontánní diverzifikaci celého systému. V neposlední řadě je také důvodem neudržitelnost současného stavu, kdy ze zákona připravuje všechny podklady pro správní rozhodnutí poradní orgán, který za něj nese odpovědnost. Ministerstvo pak jako vydavatel rozhodnutí vesměs nemůže uspět v právních sporech. Návrh přenáší kompletní zodpovědnost za přípravu a vydání rozhodnutí na organizační složku státu, Akreditační agenturu. Tím nebude omezena role reprezentací při

podávání návrhů na členy samotné akreditační komise, která jako odborný orgán má i nadále svoji roli uvnitř navrhované agentury.

Proč to může špatně dopadnout

Předložený návrh bude implementován teprve, až bude rozhodnuto o skutečném zřízení Akreditační agentury. Jakkoliv je návrh opřen o dobře rozmyšlené souvislosti a představy o funkci nově utvářené agentury, podrobnosti ještě nebyly s veřejností diskutovány. Je tedy na místě rezervovaný postoj akademické obce, když část navrhovaných změn je pouze letmo naznačená a jejich věcný obsah nebyl nikdy (ani v oné předprázdninové „dlouhé verzi“ záměru) vyjasněn. Nejasnosti vznikají zejména v souvislostech k různým částem textu návrhu. Např. standardizace vnitřních systému hodnocení a udržování kvality má požadovat osobní „garanci“ programů a oborů a u funkčních míst profesorů a docentů je tedy zmíněn institut garanta (v části zabývající se akreditacemi ale zmíněn není); institucionální akreditace uschopňuje školu provádět výuku v celé oblasti, jakkoliv to neznamená, že si mohou volně vymýšlet neporovnatelné názvy programů (jejichž registr podvede Národní akreditační agentura); v části o typech škol je řečeno, že neuniverzitní vysoké školy budou „na základě akreditace poskytovat vysokoškolské vzdělávání prvního, případně druhého stupně“, v části o akreditacích je jen obecně uvedena zásada, že se akredituje oprávnění v celém nebo omezeném rozsahu.

Nemusí být také jasné, jak bude ve vztahu k zajišťování kvality ošetřena autonomie vysoké školy. Návrh na principu zvyšování autonomie, musí umožnit, proto si vysoká škola bude moci sama zvolit hodnotící agenturu, jen to musí být některá, která projde certifikací ze strany státu (nebo je v seznamu ENQA). Férový a transparentní systém zajišťování kvality také musí umožnit, aby se vysoká škola mohla následně k výsledkům hodnocení vyjádřit. Správní řád české republiky vytváří prostor pro obranu, když by škola byla výsledky akreditace neoprávněně poškozena. Představa o řešení těchto problémů však může vzniknout

teprve podrobnější diskusí nebo na základě navazujících dokumentů. S mnoha jednotlivci z reprezentací a akreditační komise již samozřejmě takové diskuse probíhaly.

Protože se jedná o naprosto revoluční změnu, není nikdo schopen přesně dohlédnout, jak bude či nebude fungovat. Ve spojení s apriorní nedůvěrou klíčových reprezentantů akademické obce v státní správu tak hrozí, že nový systém nepovede k vytouženým cílům, ale naopak k destabilizaci a zmatku.

*Návrh reaguje na potřebu regulace poměrů
na soukromých vysokých školách jen v rámci
obecného nastavení systému a to včetně problémů
souvisejících s rapidním nárůstem jejich počtu.*

Co je v návrhu

Návrh se zabývá soukromými školami jen ve svých obecných částech.. Může se tedy zdát, že se pro soukromé vysoké školy se reformou v zásadě vůbec nic nemění. Ve skutečnosti by se mohlo měnit poměrně hodně, protože dochází ke dvěma posuvům.

Jednak je zakotvena širší povinnost akademické samosprávy i na půdě soukromých škol, hlavně je v návrhu zakotvena možnost přihlídnutí k všeobecné veřejné potřebě zřídit soukromou školu v navrhované oblasti při udělování státního souhlasu. Posiluje se tedy stanovisko, že příznáním sociálního statutu studenta pro své klienty získává i soukromá škola nemalou veřejnou podporu, která může opravňovat zásahy veřejné moci i v oblastech, kde by to bylo u obecných právnických osob podle obchodního zákoníku nepřijatelné.

Proč to navrhujeme.

Autoři návrhu, potažmo MŠMT, nevidí možnost řešení neuspokojivé situace a systémových problémů v části sektoru soukromého vysokého školství přímou a restriktivní regulací. Obrací se proto k nepřímým regulativním nástrojům, tj. přísné akreditace celých oblastí vzdělávání a také zpřísněním podmínek pro udělení státního souhlasu při zakládání nové soukromé vysoké školy.

Proč by to mohlo špatně dopadnout

Odpovědnost za současný kritizovaný stav českého vysokého školství z velké části padá právě na soukromé vysoké školy, resp. na MŠMT, protože po mnoho let nijak nekontrolovalo úroveň soukromých vysokých škol ani neregulovalo jejich počet. Mnohé z těchto škol jsou vysokými školami jen podle jména a pověření udělovat akademické tituly. Tyto instituce mnohdy nesplňují ani základní podmínky (již zmíněná kolegialita, existence akademické obce a její samosprávy, probíhající tvůrčí činnost atd.). V návrhu je deklarováno, že „bude pojetí státního souhlasu reformováno ve vazbě na institucionální pojetí akreditace tak, aby udělení státního souhlasu nebylo pouze ověřením formálních náležitostí, ale mělo skutečný regulativní efekt“, a implicitně se předpokládá že zásadní regulativní efekt bude mít skutečnost, že zabezpečit celou oblast vzdělávání, byť jen pro bakalářský stupeň, bude daleko obtížnější než při současné akreditaci jednotlivých oborů studia. Takové zpřísnění pomůže nejen školství obecně, ale i těm ze soukromých vysokých škol, kterým již nyní na kvalitě a zmíněných náležitostech záleží. Naopak, selhání akreditačních postupů povede k prohloubení současného neuspokojivého stavu a bude hrozit další bujení soukromých vysokých škol mnohdy pochybné úrovně, jejichž pozice se navíc zlepší zavedením školného i na veřejných vysokých školách. Autoři návrhu dlouze diskutovali, do jaké míry si soukromé školy mohou činit nárok na státní příspěvek s poukazem na svou údajnou diskriminaci (neboť soukromé i veřejné školy budou vybírat školné, avšak státní příspěvek dostávají pouze školy veřejné). Výsledkem diskusí je právní názor, že toto riziko nehrozí.

Tento text se snaží v hrubých obrysech popsat hlavní změny navržené ve věcných záměrech zákonů o vysokých školách a o finanční pomoci studentům. Těmito tématy se věcné záměry samozřejmě nevyčerpávají, zájemci o podrobnější diskusi by si je zejména měli samostatně přečíst a promyslet. K dispozici jsou i připomínky vzešlé z vnějšího připomínkovacího řízení, viz. adresy uvedené níže). I kdyby však kromě zmíněných změn věcné záměry obsahovaly již jen samé chvályhodné věci, jsou výše uvedené oblasti dostatečným důvodem k celkové ostražitosti akademické obce a seriózní diskusi skutečného obsahu a potenciálu reformních návrhů.

V každém případě i nezávisle na probíhající přípravě nových zákonů je na místě diskuse již dlouhodobě probíhající změny vysokých škol na provozní instituce velkých zaměstnavatelů a ztráty ohledu na jejich původní akademický charakter (na mnoha místech je patrná stagnující nebo dokonce stále nižší úroveň výuky i výzkumu, klientelismus, kariérismus, bezohledné zneužívání veřejných zdrojů atd.). Svobodný prostor pro vědu a výzkum vyžaduje mnohem větší nezávislost na vnějších politických a ekonomických vlivech, než jakou momentálně máme, než k čemu by se mohly zvrhnout nynější návrhy.

Změny je navíc nutno vnímat v souvislostech. Některé z návrhů, které snad mohou fungovat v jiných zemích, v České republice téměř jistě fungovat nebudou, zvláště ne za současné tendence státu zbavovat se odpovědnosti za veřejný sektor, vysoké míry korupce a stále silnějšího podfinancování vysokého školství. V naší zemi tyto návrhy mohou také vést jen k dalšímu stagnování financování veřejného vysokého školství, prudkému snížení jeho kvality a destabilizaci, či dokonce destrukci celého vysokoškolského sektoru.

Ačkoli jsou veřejné nátlakové akce českým akademickým obcím spíše cizí, nastává čas, kdy je potřeba se rozhodnout, zda stojí za to chránit své almae matres, či zda svou nečinností dovolit jejich úpadek. Se členy akademické obce, kteří by se chtěli slyšet i přímo názor a vysvětlení jednoho z autorů návrhu budu rád komunikovat i já a případně se skutečně obsahových diskusí budu i rád osobně účastnit.