

A. STUDIE A ANALÝZY

Příloha č. 3: Nezávislé posouzení návrhu reformy terciárního vzdělávání (včetně návrhu na zavedení finanční pomoci studentům) expertním týmem OECD a vypořádání připomínek expertů OECD expertním týmem

Bílá kniha terciárního vzdělávání: reakce na hodnocení OECD

V listopadu 2009 zhodnotil tým expertů OECD Bílou knihu terciárního vzdělávání. Tým připravující vysokoškolskou reformu nyní přichází se svou reakcí na připomínky zahraničních expertů.

Praha, 31. března 2010

V květnu loňského roku požádalo MŠMT o expertní posouzení Bílé knihy terciárního vzdělávání (BKTV) odborníky OECD. V listopadu pak expertní tým OECD (ve složení Thomas Weko, Anita Lehtikoinen, Gregory Wurzburg a Richard Yelland) odpověděl dokumentem *Odborné posouzení Bílé knihy terciárního vzdělávání* (naleznete jej v příloze této tiskové zprávy). Předcházelo mu nejen pečlivé prostudování BKTV a dalších dokumentů, detailní rozhovory se zástupci MŠMT a Ministerstva financí i s reprezentací vysokých a vyšších odborných škol a s velkou řadou expertů na oblast terciárního vzdělávání, ale také mezinárodní konference *The White Paper and Beyond: Tertiary Education Reform in the Czech Republic* (16. až 17. října 2009 v Praze).

V uvedeném dokumentu se experti OECD vyjádřili k následujícím okruhům návrhů Bílé knihy:

- rovnost šancí a financování;
- struktura a diferenciací systému, akreditace a profesní dráha akademických pracovníků;
- vztah mezi státem a institucemi, řízení a samospráva institucí.

Expertní tým projektu Reforma terciárního vzdělávání hodnocení a doporučení expertů OECD projednal a připravil detailní reakci, v níž většinu připomínek a doporučení expertů OECD akceptuje, případně uvádí relevantní důvody, proč řešení navržená v BKTV považuje za adekvátní a hodná dalšího rozpracování a diskuse.

Text *Reakce týmu expertů projektu Reforma terciárního vzdělávání (IPn RTV) na Odborné posouzení Bílé knihy terciárního vzdělávání expertním týmem OECD* (který je druhou přílohou této tiskové zprávy) byl předán Radě pro reformu vysokého školství a samozřejmě i zaslán expertům OECD.

Bílá kniha terciárního vzdělávání: reakce na hodnocení OECD

V listopadu 2009 zhodnotil tým expertů OECD Bílou knihu terciárního vzdělávání. Tým připravující vysokoškolskou reformu nyní přichází se svou reakcí na připomínky zahraničních expertů.

Praha, 31. března 2010

V květnu loňského roku požádalo MŠMT o expertní posouzení Bílé knihy terciárního vzdělávání (BKTV) odborníky OECD. V listopadu pak expertní tým OECD (ve složení Thomas Weko, Anita Lehtikoinen, Gregory Wurzburg a Richard Yelland) odpověděl dokumentem *Odborné posouzení Bílé knihy terciárního vzdělávání* (naleznete jej v příloze této tiskové zprávy). Předcházelo mu nejen pečlivé prostudování BKTV a dalších dokumentů, detailní rozhovory se zástupci MŠMT a Ministerstva financí i s reprezentací vysokých a vyšších odborných škol a s velkou řadou expertů na oblast terciárního vzdělávání, ale také mezinárodní konference *The White Paper and Beyond: Tertiary Education Reform in the Czech Republic* (16. až 17. října 2009 v Praze).

V uvedeném dokumentu se experti OECD vyjádřili k následujícím okruhům návrhů Bílé knihy:

- rovnost šancí a financování;
- struktura a diferenciací systému, akreditace a profesní dráha akademických pracovníků;
- vztah mezi státem a institucemi, řízení a samospráva institucí.

Expertní tým projektu Reforma terciárního vzdělávání hodnocení a doporučení expertů OECD projednal a připravil detailní reakci, v níž většinu připomínek a doporučení expertů OECD akceptuje, případně uvádí relevantní důvody, proč řešení navržená v BKTV považuje za adekvátní a hodná dalšího rozpracování a díkuse.

Text *Reakce týmu expertů projektu Reforma terciárního vzdělávání (IPn RTV) na Odborné posouzení Bílé knihy terciárního vzdělávání expertním týmem OECD* (který je druhou přílohou této tiskové zprávy) byl předán Radě pro reformu vysokého školství a samozřejmě i zaslán expertům OECD.

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 Lehtikainen, 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 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

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.

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 potřebnosti 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 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 vyzdvižení „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 nezalohované 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.

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 regulačního 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 regulačního 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.). Přímo 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 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 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 úprav 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 „výkonnost“ 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 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 systemizací 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 systemizaci 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 vytýká 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 diferenciace právě vysoce konkurenční a výkonově orientovaný systém financování výzkumu (32). Z formulací BKTV se naopak může zdát, že diferenciace z hlediska vzdělávání bude výrazně omezena do doby, než bude zavedeno školné, které bude jedním z přirozených nástrojů diferenciace 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 diferenciace 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 beze změn 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 vytržené 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 zřízení Rady pro terciární vzdělávání (RTV) – bod 43 c –, kterému vytýkají nevhodné směšování odborné poradní a exekutivní role. Expertí 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 vědecké 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 „znechucením z politiky“. Je nutné poznamenat, že mnohé připomínky 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.

Odborné posouzení „Bílé knihy terciárního vzdělávání“ vydané Ministerstvem školství v lednu 2009

*Thomas Weko, zpravodaj
Anita Lehtikoinen
Gregory Wurzburg*

Richard Yelland

Předmluva

Politika v oblasti terciárního vzdělávání nabývá v programech jednotlivých vlád stále většího významu. Terciární vzdělávání je všeobecně považováno za jednu z hlavních hybných sil ekonomické konkurenceschopnosti ve znalostní společnosti, a vysoce kvalitní terciární vzdělávání je proto dnes důležitější než kdykoli v minulosti. Jednotlivé země tedy nutně musejí zvyšovat úroveň dovedností pro trh práce, udržovat konkurenceschopnou výzkumnou základnu a zkvalitňovat proces šíření znalostí ve prospěch společnosti.

V roce 2004 OECD zahájila tématické hodnocení terciárního vzdělávání ve svých členských zemích s cílem zjistit, jak se instituce a národní politiky vypořádávají s těmito výzvami. Hodnocení se zúčastnily dvacet čtyři země včetně České republiky. Závěrečná zpráva s názvem *Tertiary Education for the Knowledge Society* („Terciární vzdělávání pro znalostní společnost“) vyšla v roce 2008.

V rámci tohoto tématického hodnocení zpracoval Sekretariát v roce 2006 studii *Country Note*, která zkoumá vývoj terciárního vzdělávání v České republice a překládá doporučení, jak nejlépe řešit jeho konkrétní prvky. V roce 2009 pak na základě dalších analýz, konzultací a diskuzí Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy zpracovalo „Bílou knihu terciárního vzdělávání“, která obsahuje návrhy, jakým směrem by se měla ubírat reforma terciárního vzdělávání. Ministerstvo požádalo OECD, aby sestavila tým odborníků, kteří by posoudili a zhodnotili „Bílou knihu“ a předložili své názory, jakým způsobem by bylo možné tento materiál dále vylepšit.

V říjnu 2009 odborný tým OECD navštívil Českou republiku, aby vedl jednání s různými zainteresovanými aktéry a vedoucími pracovníky o vývoji, ke kterému došlo v období po zpracování studie *Country Note* v roce 2006, a o obsahu „Bílé knihy“. 16. října 2009 předložil tým své předběžné závěry k diskuzi v rámci mezinárodní konference o reformě terciárního vzdělávání, kterou uspořádalo MŠMT. Podrobněji rozpracované názory a doporučení týmu jsou obsahem této zprávy.

Tým odborníků⁴ vedl Thomas Weko (USA), který působil jako organizátor a vedoucí studie *OECD Country Note on Czech Tertiary Education* v roce 2006. V týmu zastával funkci zpravodaje. Dalšími členy týmu byli Anita Lehtikoinen (Finsko), Gregory Wurzburg (OECD) a Richard Yelland (OECD). Názory uvedené v této zprávě vyjadřují stanoviska členů týmu a nemusí se shodovat s názory Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy České republiky, OECD či jejích členských zemí.

⁴ Thomas Weko působí jako zástupce komisaře v Národním středisku vzdělávací statistiky, Ministerstvo školství USA; Anita Lehtikoinen je ředitelkou odboru vysokoškolského vzdělávání a vědy na Ministerstvu školství ve Finsku; Gregory Wurzburg působí jako hlavní analytik v odboru koncepce vzdělávání a odborné přípravy, Ředitelství pro vzdělávání OECD; Richard Yelland je vedoucí odboru řízení vzdělávání a infrastruktury, Ředitelství pro vzdělávání OECD.

Úvod

1. V roce 2009 požádalo Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy České republiky (MŠMT) OECD, aby odborně posoudila „Bílou knihu terciárního vzdělávání“, strategický dokument ministerstva, o který by se měla opírat realizace reformy terciárního vzdělávání v České republice. Při takovém hodnocení jde o „mobilizaci znalostí“, kdy OECD společně s jednotlivými zeměmi identifikuje poznatky z předchozí činnosti OECD, které lze využít při řešení konkrétních úkolů dané země. V tomto případě tato předchozí činnost zahrnovala studii *Czech Republic Country Note* (2006) a širší tématické hodnocení terciárního vzdělávání, kde *Czech Republic Country Note* tvořila jednu z jeho součástí.⁵
2. Naše hodnocení „Bílé knihy“ vychází ze čtyř zdrojů informací:
 - a. Verze „Bílé knihy terciárního vzdělávání“ Ministerstva školství z ledna 2009;
 - b. Dvoudenní jednání uskutečněná ve dnech 14. a 15. října 2009, během kterých proběhla diskuze k „Bílé knize“ se zainteresovanými aktéry (příloha č. 1 obsahuje harmonogram těchto jednání), a písemné reakce na otázky týmu OECD;
 - c. Příspěvky a diskuze během mezinárodní konference „Bílá kniha a jak dál? Reforma terciárního vzdělávání v České republice“, která se konala ve dnech 16. a 17. října 2009⁶;
 - d. Další písemné příspěvky od účastníků jednání, např. „Stanovisko Karlovy univerzity k Bílé knize terciárního vzdělávání“ z května 2008.
3. „Bílá kniha terciárního vzdělávání“ z ledna 2009 je dokument o 68 stranách (v anglickém jazyce). Tvoří jej 184 odstavců a osm kapitol. Jednotlivé kapitoly předkládají celkem 38 doporučení. Ve srovnání s obvyklým rozsahem podobných dokumentů jde o materiál, který má široký záběr a je relativně stručný. Bílá kniha o budoucnosti vysokoškolského vzdělávání Ministerstva školství Spojeného království z ledna 2003 je poněkud delší (110 stran) a její záběr je užší. Na druhé straně zpráva Národní komise pro zkoumání vysokého školství (tzv. Dearingovy komise) z roku 1997 má 1700 stran (14 zpráv a 5 příloh).
4. V úvodní části „Bílé knihy“ autoři žádají čtenáře, aby tento materiál posuzovali spíše jako „koncepční a strategický dokument, který stanoví, jakým směrem se má terciární vzdělávání v České republice vyvíjet v následujících deseti až dvaceti letech“ než jako „podrobný analytický materiál s technickým popisem potřebných kroků a změn“ (v rámci reformy). Autoři dále poznamenávají, že tento dokument „poskytuje koncepční základ pro legislativní změny“, které je možné „provést do konce tohoto volebního období“ nebo „budoucími vládami“. V rámci tohoto vymezení tým ve svých základních zjištěních týkajících se „Bílé knihy“ rozlišuje analýzy a doporučení, která 1) jsou dostatečně propracovaná tak, aby poskytla základ pro podrobnou technickou analýzu, legislativní úpravy či administrativní opatření; 2) vyžadují další rozbor a konzultace než bude možno přistoupit k podrobnému technickému rozpracování a přípravě legislativních úprav či administrativních opatření; a která 3) zdaleka nejsou definitivní či vyžadují další rozsáhlé konzultace.

⁵ Závěrečná zpráva z tohoto hodnocení: *Tertiary Education for the Knowledge Society* („Terciární vzdělávání pro znalostní společnost“), (OECD, 2008).

⁶ Podrobné informace o jednání a konferenční příspěvky jsou k dispozici na <http://www.reformy-msmt.cz/reforma-terciarniho-vzdelavani/international-conference>

1. část: Rovnost šancí a financování

5. „Bílá kniha“ MŠMT má celkem 184 odstavců, přičemž přibližně polovina z nich (90) je věnována dvěma tématům: financování (získávání zdrojů pro instituce) a rovnost šancí (finanční podpora studentů). Domníváme se, že ustanovení „Bílé knihy“, která se týkají finanční podpory studentů (rovnosti) a financování (získávání zdrojů pro instituce), nabízejí pozorně zpracovanou analýzu a návrhy, které jsou zralé pro podrobný technický rozbor a konkrétní kroky. Především jde o analýzu a doporučení, která jsou zaměřena na rovnost šancí.

Rovnost šancí

6. K zajištění rovných vzdělávacích příležitostí je nezbytný komplexní systém studentské podpory.⁷ Podle všech informací Česká republika takový systém zatím nemá.⁸ Většina českých studentů hradí náklady na své studium z rodinných rozpočtů a z výdělečné činnosti. Sociální podpora na úhradu studijních nákladů je omezená a nepřímá. Celostátní systém přídatků na děti poskytuje na základě zjišťování sociální situace podporu rodinám studentů, kteří nepřesáhli věk 26 let. Tuto podporu tak dostává přibližně jeden ze čtyř studentů.⁹
7. V „Bílé knize“ se 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. Konkrétně by měl každý student nárok na základní studijní grant, základní studentskou půjčku a v závislosti na prokázání „nízkého sociálně-ekonomického statusu výchozí rodiny“ nebo postižení i na státní stipendium.¹⁰ Současně s tím by byla zrušena nepřímá podpora studentů, což by podle autorů přispělo k tomu, že by systém studentské finanční podpory byl „z dlouhodobého hlediska téměř fiskálně neutrální.“
8. Podle našeho názoru je toto schéma studentské podpory ve všech ohledech dobře koncipované a je v souladu s nejlepší mezinárodní praxí. Pozastavujeme se pouze nad tím, v jakém rozsahu by měl být tento systém uplatněn. V „Bílé knize“ se uvádí, že by systém studentských půjček měl být *posléze* rozšířen na náklady studia uznaných programů v zahraničí, na studenty vyšších odborných škol a dalších institucí, které poskytují vzdělávání dospělých (odstavec 116). Avšak:
- a. Pokud je smyslem těchto opatření zajistit co nejširší přístup ke studiu po ukončení sekundárního vzdělávání, studenti vyšších odborných škol (VOŠ) by měli být při získávání základní studentské půjčky první v pořadí, protože právě oni se rekrutují v nepoměrné míře z rodin, kde rodiče nemají maturitu, a jejich dlouhodobé platové vyhlídky jsou skromnější ve srovnání se studenty vysokých škol. V rámci rovnosti šancí by tato priorita měla být dostatečně zdůrazňována. Vzhledem k tomu, že počty studentů VOŠ jsou malé a představují pouze 7 % všech studentů přijatých na instituce terciárního vzdělávání, by také nemělo jít o příliš finančně náročnou záležitost. Systém půjček by tedy měl být navržen tak, aby ji dokázal financovat.
 - b. „Bílá kniha“ uznává význam celoživotního učení (zde je pojato jako post-sekundární vzdělávání nad rámec formálního vyššího odborného a vysokoškolského studia). V části popisující cílový stav vyzývá instituce terciárního vzdělávání, aby „zásadním způsobem

⁷ Tertiary Education for the Knowledge Society, Díl 1, str. 213-235

⁸ Nedostatky systému studentské podpory jsou předmětem diskuze v 6. kapitole studie *Tertiary Education in the Czech Republic*, Country Background Reports for OECD Thematic Review of Education (Šebková, 2006).

⁹ Ibid, str. 51

¹⁰ „Bílá kniha“ obsahuje doplňující návrhy na zmenšení překážek v souvislosti s výdělečnou činností studentů a na řešení dalších aspektů omezujících spravedlivý přístup ke studiu, které vycházejí z nerovností v sekundárním školství.

rozvinuly [své] zapojení ...do celoživotního vzdělávání“. Dále „Bílá kniha“ připouští, že současná míra sociální podpory v oblasti celoživotního vzdělávání není dostačující a že česká vysokoškolská komunita se na celoživotním vzdělávání podílí jen velice skromnou měrou.¹¹ Návrh systému studentské podpory, který bezprostředně neřeší celoživotní vzdělávání, se nám proto jeví jako neodpovídající. V dokumentu, jehož cílem je stanovit směr na „následujících deset až dvacet let“, je tuto záležitost třeba napravit. Otázka celoživotního vzdělávání nabude na významu v souvislosti s trvalým a výrazným snižováním počtu zástupců věkových skupin, které tradičně procházejí školským systémem. České firmy a instituce terciárního vzdělávání tak budou brzy čelit důsledkům tohoto vývoje a usilovat o rozšiřování záběru tohoto typu vzdělávání. To by mělo zahrnovat více krátkých a na míru šitých programů, které lépe vyhovují potřebám dospělých bez ohledu na to, zda jsou zaměstnaní či nikoliv.

- c. Přijetí těchto opatření by mohlo přispět k posilování a upevňování vyššího odborného vzdělávání v České republice a k dosažení vhodné míry diferenciací terciárního systému (tímto tématem se zabýváme v další části tohoto dokumentu). Studenti vyšších odborných škol, které budou chtít nabízet akreditované profesně orientované bakalářské studijní programy, budou mít nárok na základní studentskou půjčku. Ostatní vyšší odborné školy by mohly i nadále působit v rámci existujících akreditačních postupů pro VOŠ a soustředit se na celoživotní vzdělávání. Jejich studenti – stejně jako studenti vysokých škol – by měli mít nárok na základní studijní půjčku na školné (protože jako dospělí studenti by neměli uplatňovat nárok na studentskou půjčku na financování životních nákladů).
9. V 8. kapitole „Bílé knihy“ je znovu nastolena otázka rovnosti šancí, a to v souvislosti se situací v sekundárním školství a tím, jak tato situace ovlivňuje vstup do terciárního vzdělávání a jeho úspěšnost. V uvedené analýze je věnována velká pozornost důsledkům nerovností ve školním vzdělávání pro vzdělávání na terciární úrovni, avšak text neobsahuje, jak autoři připouštějí, podrobný rozbor ani doporučení na koncepční rovině.

Financování

10. Budeme se zabývat samostatně dvěma rozměry financování: 1) zdroji a výškou příjmů, se kterými instituce terciárního vzdělávání pracují; 2) cestami, kterými by finance měly přicházet – tj. systémem poskytování prostředků na provoz a investice ze státních zdrojů.

Zdroje a výše příjmů

11. Výše ročních výdajů na instituce terciárního vzdělávání (na jednoho studenta) je v ČR nízká ve srovnání s průměrem OECD a podstatně nižší než v zemích jako je Španělsko, Francie, Finsko, Rakousko a Německo. Česká republika je na 23. místě na žebříčku 31 zemí, pokud jde o výdaje na terciární vzdělávání na studenta (obrázek 4.1), a na 27. místě mezi 32 státy z hlediska výdajů na terciární instituce jako procento HDP (obrázek 4.2). Důvodem je nízký HDP v České republice a poměrně malý podíl (přibližně 1 procento), který je z HDP věnován na terciární vzdělávání.¹²
12. Vezmeme-li v úvahu další nároky na státní rozpočet (např. starobní důchody) a vývoj veřejných výdajů na terciární vzdělávání v minulosti,¹³ existuje malá pravděpodobnost, že

¹¹ „Trendy dalšího rozvoje vysokoškolského vzdělávání“, Karlova univerzita, datum neuvedeno, str. 8. Ve stati se uvádí, že vysokoškolské vzdělávání hraje v oblasti celoživotního vzdělávání pouze okrajovou roli a představuje méně než 6% trhu s celoživotním vzděláváním. V dalším vzdělávání (vzdělávání dospělých) dominují zaměstnavatelé nebo specializované firmy.

¹² *Tertiary Education for the Knowledge Society*, p. 164.

¹³ Například v letech 1995 až 2004 se počty přijatých studentů v České republice zvýšily téměř nejvýrazněji v rámci OECD (ČR mírně předstihlo jen Polsko a Maďarsko), ale veřejné výdaje rostly pomaleji než v obou těchto zemích.

státní výdaje na terciární vzdělávání v nejbližší době či v blízké budoucnosti výrazně porostou. Proto ti, kteří usilují o udržitelný a výrazný růst objemu prostředků na terciární vzdělávání, musejí počítat s navýšením výdajů domácností. Stejný názor je prezentován i v „Bílé knize“ a podle našeho názoru jde o realistický pohled – mnohem realističtější než názor, který vyjádřila Karlova universita. Podle UK výrazné zvýšení veřejných výdajů na terciární vzdělávání přinese buď „masivní nárůst výše veřejných prostředků na terciární vzdělávání“ nebo „optimalizace výdajů státního rozpočtu“ (tj. odebrání veřejných prostředků z jiných rozpočtových kapitol).¹⁴

13. Mají-li se zvýšit výdaje domácností na terciární vzdělávání, je třeba stanovit, kdy by tyto výdaje měly být realizovány (při zápisu nebo při dokončení studia) a v jaké výši. Existuje návrh, že by studenti platili určité nízké školné předem – v řádu 100 EUR na studenta. To by bylo jednoduché a existuje i historický precedent,¹⁵ ale dodatečný příjem, který by terciární instituce takto získaly, by byl velmi malý. Kromě toho tento návrh nezohledňuje skutečnost, že školné placené předem (i když je mírné) může odradit potenciální studenty, kteří se tak ke studiu nepřihlásí. Výrazný nárůst výdajů, řekněme z 1 % na 1,3 % HDP, by vyžadoval vyšší školné, než jaké lze spravedlivým způsobem získat od studentů, na rozdíl od odloženého školného získaného od *absolventů*.
14. Školné placené předem – pokud by bylo jednotné a nikoliv různě vysoké – by dále bránilo cenové konkurenci mezi institucemi, fakultami a programy, a znemožnilo by tak působení cenového signálu, který poskytuje informace o vztahu mezi nabídkou a poptávkou.
15. „Bílá kniha“ navrhuje odložené, příjmem podmíněné splácení školného (s tím, že studenti mají možnost školné zaplatit předem). Předložená analýza čerpá ze zkušeností Nizozemí, Nového Zélandu a jiných zemí a nabízí nejspravedlivější formu zavedení podstatného navýšení výdajů domácností. Mechanismus splácení půjček nastíněný v odstavcích 120 – 128 obsahuje prvky, které jsou pečlivě promyšlené (např. pokud jde o úrokovou míru).
16. „Bílá kniha“ dále náležitým způsobem vyzdvihuje velice důležitý efekt zavedení školného: vhodně stanovené školné může mít blahodárný vliv na kvalitu výuky a racionálnost rozhodování z ekonomického hlediska, a to jak na straně studentů, tak na straně institucí.
17. Některé aspekty návrhu školného a jeho splácení, který předkládá „Bílá kniha“, však vyžadují, aby jim byla ze strany reformního týmu věnována další pozornost. Jde o následující aspekty:
 - a. „Bílá kniha“ navrhuje důmyslnou avšak složitou nástavbu k systému odloženého školného: instituce by získávaly část školného později z výdělků absolventů. Uznáváme, že by tak školy měly silný zájem na výdělcích absolventů a zároveň by se tím snížily počáteční náklady státu při spouštění systému odloženého školného. Přestože samotná myšlenka je v principu skvělá, představuje pro instituce nejistotu (vyplývající z rizik zaměstnanosti), a z hlediska implementace příslušné koncepce je příliš komplikovaná – své obavy v tomto směru vyjádřili zástupci institucí i mezinárodní odborníci, kteří se zúčastnili konference o „Bílé knize“. Přestože „Bílá kniha“ navrhuje, že by se váha odložených plateb mohla postupně zvyšovat, vzhledem k obavám institucí terciárního vzdělávání z toho, že splátky budou podmíněny příjmy absolventů a z poměrně složitě

Výsledkem byl nejprudší pokles výdajů na studenta v celé OECD. Viz *Tertiary Education for the Knowledge Society*, obrázek 4.3, str. 165.

¹⁴ „Stanovisko Karlovy univerzity k Bílé knize terciárního vzdělávání,” květen 2008, str. 15.

¹⁵ V roce 1934/35 Karlova univerzita vybírala školné, registrační poplatky, poplatky za zkoušky a poplatky za externí hodnocení činnosti; celková získaná suma přesáhla 2 miliony korun. Profesor Rudolf Haňka, „Poznámky k Bílé knize“ - viz <http://www.reformy-msmt.cz/reforma-terciarniho-vzdelavani/international-conference>.

konstrukce institucí pro výběr splátek, by bylo vhodné, kdyby reformní tým tento bod znovu zvážil.

- b. V současné době neexistuje systém výběru daní z výdělků absolventů. Na podporu navrhovaného systému půjček bude třeba v daňovém systému učinit úpravy. Realizačně-implementační rámec popsany v části 6.4 „Bílé knihy“ předkládá přesvědčivý, avšak nutně teoretický návrh. Je třeba podniknout okamžité kroky k provedení podrobné, plnohodnotné technické analýzy, bez níž bude další diskuze pouze spekulativní a neproduktivní.
- c. Výběr splátek prostřednictvím daňového systému v *principu* představuje velice efektivní řešení. Mezinárodní zkušenosti však ukazují na určité problémy se splácením u absolventů, kteří pracují v zahraničí, tedy jinde než v zemi, ve které studovali. Dosažení vysoké míry návratnosti půjček může vyžadovat vysoké pokuty, které budou na neplatiče uvaleny po jeho návratu, a výměnu informací mezi daňovými úřady v rámci EU. Pravděpodobně bude třeba zvážit i druhý nejlepší systém půjček – veřejně kapitalizované půjčky, které by (za poplatek) spravovaly existující finanční instituce, pro případ, že by se právní a administrativní nástroje výběru půjček prostřednictvím daňového systému ukázaly jako nefunkční.

Poskytování veřejných prostředků: Provozní a investiční rozpočty

- 18. V „Bílé knize“ se neuvádí žádný cíl v podobě podílu, který by mělo v celkových příjmech činit školné. Na konferenci „Bílá kniha a jak dál? Reforma terciárního vzdělávání v České republice“ však reformní tým MŠMT zmínil odhad, že v konečné fázi by školné mohlo tvořit 25 procent příjmů institucí terciárního vzdělávání. Tudíž i při zvýšené míře soukromého financování prostřednictvím školného bude financování terciárního vzdělávání stále záviset především na státních zdrojích. Zásadní roli v budoucím fungování terciárního vzdělávání v České republice bude hrát způsob, jakým budou rozpočtové prostředky na provoz a investice přidělovány. Naštěstí v této oblasti se šance na úspěch reformy¹⁶ jeví stejně jako potřeba její realizace.
- 19. „Bílá kniha“ se otázkou veřejného financování zabývá velice uvážlivě a konstruktivně. Navrhuje mimo jiné, aby prostředky přidělované nenormativním způsobem byly převedeny do „normativně rozdělované kapitoly“, a to v případě provozních i investičních rozpočtů. Dále zastává názor, že normativní prostředky na výuku, tedy „vzdělávací grant,“ by měly být poskytovány takovým způsobem, aby (a) instituce mohly předvídat vývoj v krátkodobém až střednědobém horizontu a mohly plánovat, (b) vytvářely pobídky pro efektivní chování studentů a institucí a (c) podporovaly autonomii a odpovědnost institucí terciárního vzdělávání. Toho lze podle „Bílé knihy“ dosáhnout prostřednictvím „kontraktového financování“, kdy by instituce měly jistotu, že „reálná hodnota vzdělávacího grantu na již přijaté studenty nebude v dalších letech klesat“ (odstavec 109). Nejistota spojená se získáním vzdělávacího grantu školou by tak plynula z chování instituce, např. z prodlužování studia existujících studentů nebo z pozvolnějších změn politiky, jako je například změna objemu grantu vztaheného k počtu nově přijímaných studentů. Investiční prostředky by podle „Bílé knihy“ měly být „integrovány ze současné podkapitoly investičních prostředků do normativní podkapitoly“ (odstavec 107).
- 20. „Bílá kniha“ navrhuje, aby se studijní náklady studentů na soukromých vysokých školách hradily prostřednictvím základní studijní půjčky, která by pokrývala školné i životní náklady, přičemž výše půjčky by byla omezena na výši školného účtovaného veřejnými vysokými

¹⁶ Karlova univerzita i MŠMT například shodně zastávají názor, že „kontraktové financování výuky by bylo vysoce žádoucí.“ (Stanovisko Karlovy univerzity k „Bílé knize terciárního vzdělávání,“ květen 2008, str. 15). Dále viz *Bílá kniha* (odstavec 109).

školy (odstavce 112-113). Kromě toho zmiňuje *možnost* poskytovat vzdělávací grant – tj. dotaci institucím na náklady spojené s výukou – “studentům soukromých vysokých škol ... snížený o investiční část” při splnění určitého souboru podmínek. Jednou z těchto podmínek by bylo nepřevýšení stropu školného, které účtují veřejné vysoké školy v odpovídajícím programu. Přestože tento postup některé strany kritizují jako “zcela nepřijatelný v jakékoliv tržní ekonomice, která se řídí základními pravidly”¹⁷, praxe, kdy soukromé instituce mají nárok na veřejné prostředky na výuku, je ve skutečnosti v členských zemích OECD poměrně rozšířená.¹⁸ Nevidíme žádný důvod, proč *a priori* vyloučit možnost rozšíření vzdělávacího grantu na soukromé vysoké školy, pokud budou uvedené podmínky splněny. Domníváme se, 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.

21. Tato doporučení, která odpovídají nejlepší praxi v rámci OECD, nelze než schválit. Doporučujeme však, aby byla věnována další pozornost následujícím aspektům veřejného financování.

a. Reformní tým by měl zvážit vyhraněnější stanovisko k normativnímu financování. „Bílá kniha“ navrhuje, aby nenormativním způsobem byly rozdělovány prostředky pouze v „odůvodněných případech“, např. za účelem zajištění podmínek pro postižené studenty (str. 51). Navrhujeme, 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. Například místo zavádění samostatného způsobu financování postižených studentů by měla výše prostředků na studenta zohledňovat dodatečnou podporu, kterou instituce musejí zajistit studentům s doloženým postižením (stejně jako v dosavadní praxi, kdy různé obory mají různé koeficienty).

b. Posílení autonomie a odpovědnosti institucí lze nejlépe dosáhnout tehdy, jestliže jednotlivé instituce dostanou úhrnnou částku k naplnění vládou definovaných obecných cílů, kterou budou moci využít podle vlastního uvážení, přičemž budou vedeny k odpovědnosti za výsledky. Od zástupců veřejných vysokých škol jsme slyšeli, že finanční prostředky z MŠMT nejsou veřejným vysokým školám dodávány v podobě úhrnné částky, ale na celou řadu samostatných účtů – jeden z rektorů uvedl, že jde o 45 účtů – což nabourává schopnost rektorů strategicky rozdělovat prostředky v rámci instituce, do jejíhož vedení byli vybráni. Další práce na státním financování by měla přímo řešit tuto otázku. To znamená zjistit, zda má MŠMT možnost v rámci současných rozpočtových pravidel přejít na poskytování úhrnné částky a navrhnout konkrétní reformy za tímto účelem.

c. Prostředky z „investiční podkapitoly by měly být integrovány do normativní podkapitoly“ (odstavec 107), takže by nebyly předmětem vyjednávání, které oslabuje institucionální autonomii a plánování. Navíc by představitelé institucí nebyli vystaveni politickým požadavkům. Tato snaha je doporučeníhodná, avšak zatím nemá podobu návrhu. Na tomto tématu je třeba dále intenzívně pracovat.

d. Klíčovou iniciativou v rámci zkvalitňování normativního financování by mělo být přijetí jednotného kreditního systému. Financování na základě kreditů umožní spravedlivý přístup k dospělým studentům a posílí celoživotní vzdělávání, protože institucím, které umožňují studium „part-time“, bude poskytován vzdělávací grant a protože instituce obecně budou mít větší prostor pro tvorbu „flexibilních studijních programů.“ Navíc kreditní systém umožní veřejným orgánům upustit od financování studia na základě jeho předpokládané doby

¹⁷ Stanovisko Karlovy univerzity k „Bílé knize terciárního vzdělávání“, květen 2008, str. 15

¹⁸ *Tertiary Education for the Knowledge Society* (OECD, 2008), tabulka 4.3, str. 198-200.

(standardní délka studia) ve prospěch financování na základě akumulace kreditů. Díky tomu bude možné v rámci normativního financování začít snižovat – či zcela zrušit – vzdělávací grant v případě, že student získal v průběhu svého studia příslušný počet kreditů, a instituce tak budou motivovány k pečlivějšímu monitorování studijního postupu studentů.

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

22. Český systém terciárního vzdělávání prošel v posledních dvou desetiletích velkým rozmachem a poskytl tak příležitost pokračovat ve studiu mnohem většímu počtu absolventů středních škol než tomu bylo v případě předchozích generací. Některé post-socialistické země při řešení rostoucí poptávky po studijních místech spoléhaly do značné míry na soukromé instituce či na veřejné vysoké školy neuniverzitního typu. Česká republika zvolila jinou cestu. Rozhodla se pro vytvoření masového systému terciárního vzdělávání především prostřednictvím zvýšení počtu studentů na veřejných univerzitách. Díky této strategii rozšiřování systému nemusela být řešena celá řada problémů, které se někdy objevují v souvislosti s rychlým rozmachem soukromého vzdělávání. Výsledkem je však systém, který 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.¹⁹
23. Externí pozorovatelé českého terciárního vzdělávání, kteří poukazují na tuto relativně nedostatečnou diferenciaci institucí, se znepokojením zaznamenávají omezenou kapacitu poskytovat kvalitní profesně orientované bakalářské programy v široké škále oborů²⁰ a dále skutečnost, že ani jedna univerzita nefiguruje mezi předními evropskými a světovými univerzitami z hlediska produktivity výzkumu.²¹
24. Slabě diferencované systémy jsou neefektivní. Neefektivně využívají prostředky na výzkum, protože tyto prostředky jsou příliš široce rozptýleny po celém spektru programů a fakult, a ty je nejsou schopny produktivně využít. Dále takové systémy špatně využívají finance tím, že zbytečně poskytují dlouhé, teoretické a nákladné studijní programy studentům, jejichž cílem je příprava na přechod do pracovního života.
25. „Bílá kniha“ uznává potřebu širší diferenciacie českého terciárního vzdělávání a vymezuje ‘tři základní typy institucí’ (str.21). Počítá s tím, že diferenciacie bude výsledkem přirozeného procesu, a navrhuje ji podnítit následujícími způsoby:
- a. Začleněním vyšších odborných škol do jednotného systému terciárního vzdělávání tak, aby tyto školy právně podléhaly vysokoškolskému zákonu. Po odloučení od středních škol by *některé* vyšší odborné školy získaly akreditaci k poskytování bakalářských studijních programů a k působení v rámci Boloňského systému. Tuto akreditaci by udělovala jednotná komise pro akreditaci terciárního vzdělávání. Ostatní VOŠ by se zaměřily na celoživotní vzdělávání nebo by ukončily svou činnost.
 - b. Změnou procesu akreditace, který je v současné době založen na schvalování programů prostřednictvím regulace vstupů, na proces orientovaný na výsledky při posuzování „širších oborů studia“ a nikoliv jednotlivých programů. Akreditační proces by byl zároveň diferencovaný podle „zvoleného zaměření dané instituce terciárního vzdělávání,“ namísto uplatňování jednotných parametrů hodnocení; dále posunem směrem k systému, kde instituce samy přejímají odpovědnost za řízení své kvality v rámci národních referenčních kritérií („benchmarks“) a ukazatelů.
 - c. Diverzifikací akademické profesní dráhy. Toho lze dosáhnout tím, že se institucím umožní, aby si samy vytvářely své „systémy standardů v oblasti zaměstnávání a

¹⁹ Soukromé vysoké školy a VOŠ společně představují pouhých 20% přijatých studentů (12,74% a 7,05%).

²⁰ Country Note, Česká republika, str. 17-19.

²¹ Rudolf Haňka, “Poznámky k Bílé knize” – k dispozici na <http://www.reformy-msmt.cz/reforma-terciarniho-vzdelavani/international-conference>.

kvalifikací“ namísto specifikace jednotných postupů pro jmenování v právních předpisech.

- d. Vytvořením „struktury požadovaných parametrů akreditace a financování.“ Výsledky institucí (a akademických pracovníků) porovnané s těmito parametry by figurovaly v procesu akreditace institucí a v jejich financování (odstavce 34 a 35).
26. Pravděpodobně žádná část návrhů týkajících se budoucnosti terciárního systému, které předkládá „Bílá kniha“, není tak teoretická a obtížně předvídatelná z hlediska realizace a důsledků jako výzva k vytvoření „struktury požadovaných parametrů akreditace a financování.“ Přestože „Bílá kniha“ uvádí názorné parametry (str. 22), nikde nepojednává o tom, jak lze tyto parametry vytvořit a schválit, kdo s nimi bude v praxi pracovat a s ohledem na jaká rozhodnutí v oblasti financování.
- a. Bude MŠMT zohledňovat výkon institucí podle těchto parametrů (např. podíl mezinárodních zdrojů na VVI) při přidělování nových studijních míst?
 - b. Pokud má být vzdělávací grant odvozen od normativu, jaká finanční rozhodnutí budou souviset s těmito parametry?
 - c. Bude výkon instituce měřený podle těchto parametrů ovlivňovat tok finančních prostředků na výzkum? A pokud ano, jakým způsobem?
27. Zdá se, že současný systém akreditace, přestože má své výhody, určitým způsobem brzdí inovaci a diferenciaci českého vysokoškolského vzdělávání a udržuje u českých univerzit orientaci směrem dovnitř.²² Diferenciovaný systém akreditace přizpůsobený odlišnému poslání škol a fakult, který bude zapojovat externí aktéry a více se orientovat na odpovědnost institucí za zajišťování kvality, představuje vítaný posun. Návrh „Bílé knihy“ týkající se akreditace je nadějný, avšak k tomu, aby se mohl stát východiskem pro legislativní kroky, vyžaduje další vyjasnění. Například:
- a. Institucím bude udělována akreditace k tomu, aby mohly nabízet „jednoznačně vymezené širší oblasti studia“ a „typy programů“. V rámci tohoto oprávnění pak mohou „autonomně rozhodovat o strukturaci a vypisování jednotlivých programů.“
 - b. Co jsou to „oblasti studia“? Shodují se s fakultami či nikoliv?
 - c. Pokud pravomoc půjde směrem z Akreditační komise k fakultám, bude to v souladu s cíli „Bílé knihy“ v oblasti řízení a samosprávy vysokých škol?
 - d. V „Bílé knize“ se navrhuje, že „systematizace programů bude nadále předmětem centrální správy, protože na ni bude navázáno normativní financování“. Co je to „systematizace programů“?
 - e. Jaký je vztah mezi parametry navrženými pro akreditaci na národní úrovni a interními akreditačními postupy?
28. Akademická kariéra a jmenování do akademických funkcí úzce souvisí s otázkou akreditace a diferenciaci. Jak se uvádí v *Czech Country Note 2006*, požadavky ve vztahu k budování akademické kariéry v českém vysokoškolském vzdělávání nevytvářejí kontext, ve kterém by „mohly snadno zakotvit a úspěšně se rozvíjet bakalářské programy zaměřené primárně na vstup absolventů na trh práce“. Tyto požadavky totiž brání odborníkům orientovaným na praxi, aby se zapojili do akademických programů, a výuka zaměřená na praxi v takovém kariérním systému postrádá náležité ohodnocení a prestiž.²³
29. Dále lze tvrdit, že je bržděn i další druh diverzifikace, a to směrem k vyšší intenzitě výzkumu na některých institucích a fakultách. Existující kariérní struktura omezuje příliv odborníků ze

²² OECD Country Note, Česká republika, str. 55-58.

²³ Ibid, str. 16-21.

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. Vítáme iniciativu k vytvoření alternativního modelu akademické kariéry.

30. „Bílá kniha“ navrhuje, že instituce terciárního vzdělávání budou „autonomně stanovovat a rozvíjet svoji systemizaci pracovních míst a jejich kvalifikačních standardů, a to způsobem odrážejícím zvolený profil instituce nebo jejích částí (tj. interní kariérní řády specifikující požadavky na místa vyučujících ... nahradí stávající jmenovací řízení zakotvená na úrovni zákona)“. „Bílá kniha“ volá po institucionální autonomii ve spojení se zachováním „dohledu nad standardem akademického pracovníka“ a navrhuje národní registr akademických pracovníků, který by byl používán při posuzování žádostí o akreditaci a při hodnocení vysokých škol.
31. Určitě souhlasíme, že instituce terciárního vzdělávání by měly „být zodpovědné za svou reputaci“. Zároveň se domníváme, že by „Bílá kniha“ měla více rozpracovat analýzu „dohledu na národní úrovni“, který by zvyšoval transparentnost politiky a praxe jmenovacích řízení a podporoval mobilitu akademických pracovníků. Počítá se v návrhu s tím, že dohled na národní úrovni bude zapadat do následujícího rámce, kde:
 - a. všechny volné akademické pozice budou náležitě zveřejňovány a oznamovány?
 - b. bude veřejně dostupný registr akademických pracovníků, například ve formě internetového zdroje?
 - c. Budou veřejně dostupné informace o institucionální politice týkající se jmenování a kariérního postupu?
 - d. budou vytvořeny ukazatele a referenční kritéria pro profily akademických pracovníků, která budou zohledňována při rozhodování o akreditaci a financování?
32. Jeden důležitý bod, který v „Bílé knize“ chybí, je podrobné pojednání o financování výzkumu. Ve většině systémů terciárního vzdělávání je primární hybnou silou diferenciací vysoce konkurenční a výkonově orientovaný systém financování výzkumu (např. systém hodnocení výzkumu ve Spojeném království – tzv. *Research Assessment Exercise*). Jak se v „Bílé knize“ uvádí, diferenciací z hlediska vzdělávání „bude výrazně omezena do doby, než bude zavedeno školné, které bude jedním z přirozených nástrojů diferenciací především uvnitř segmentu dominantně ‘vzdělávacích’ institucí“. Uvědomujeme si, že koncepce systému financování výzkumu je mimo působnost reformního týmu a že jde o téma, které by mělo být směřováno na Radu pro výzkum, vývoj a inovace. Skutečnost, že toto téma není součástí „Bílé knihy“ – „konceptního a strategického dokumentu..... na dalších deset až dvacet let“ – však oslabuje její analytickou váhu, protože podle všeho půjde o hlavní hybnou sílu diferenciací univerzit a fakult v České republice.
33. Jakoukoliv reformu, jejímž výsledkem má být vysoce diverzifikovaný systém terciárního vzdělávání v České republice, nelze úspěšně zrealizovat, pokud nebude do univerzitního systému výzkumu a post-graduálního vzdělávání ve větší míře zapojena Česká akademie věd. Lze pochopit, že z praktických důvodů tato otázka nebyla do „Bílé knihy“ zařazena, avšak širší diferenciací, jejímž výsledkem bude více efektivnějších výzkumných univerzit, je bez účasti této instituce jen obtížně dosažitelná.
34. I beze změn v legislativě by proreformně orientované ministerstvo mohlo využít možnosti přidělovat studijní místa a svou metodiku financování (koeficienty, které přiřazuje studijním oborům a úrovním vzdělávání) k tomu, aby vedlo český systém terciárního vzdělávání směrem k větší diferenciaci. Například by mohlo přidělovat místa v doktorských programech na základě produktivity výzkumu v minulosti (namísto neváženého principu „na hlavu“). Dále 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 (místo používání termínu „profesní orientace“), a využívat instruktory s příslušnou pracovní praxí, kteří působí mimo systém terciárního vzdělávání.

35. V některých důležitých ohledech „Bílá kniha“ sice pojmenovává klíčové charakteristiky terciárního vzdělávání, které jeho brání širší diferenciaci, avšak domníváme se, že nemusí zůstat jen u nich. Síly, které tlačí univerzity do homogenního modelu, jsou velmi intenzivní, a analýza, kterou „Bílá kniha“ předkládá, není dostatečně rozpracovaná, aby posloužila jako základ pro legislativní úpravy nebo pro přípravu detailních technických návrhů. Navrhujeme, aby byla iniciována široká veřejná diskuze o tom, co by znalostní společnost měla očekávat od vysokoškolských institucí, aby vládě mohla být přeložena vize, na základě které by mohla jednoznačněji vymezit příslušné cíle. V celé řadě zemí (například v Austrálii a v Anglii) se tento postup velice osvědčil jako východisko pro tvorbu konkrétní politiky.

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

36. „Bílá kniha“ představuje soubor reforem, které jsou zaměřeny na vztah mezi státními orgány a institucemi terciárního vzdělávání a na řízení a samosprávu institucí. Tyto reformy by měly řešit nedostatky v řízení a správě, které jsou definovány takto:
- a. Těžkopádnost centrální správy a pomalá reakce na potřeby vnějších aktérů;
 - b. Nízká schopnost úspěšné realizace institucionální strategie;
 - c. Nízká adaptabilita na změny ve vnějším prostředí;
 - d. Problematická tendence k oddělování pravomocí a odpovědností mezi úrovněmi institucionálního řízení a v rámci akademické samosprávy;
 - e. Nízká schopnost koncentrace zdrojů (lidských a finančních) na klíčové projekty.
37. „Bílá kniha“ navrhuje, aby širší orientace terciárního vzdělávání na společnost byla zajišťována prostřednictvím tří státem zřízených orgánů: samotným Ministerstvem školství, Akreditační komisí a nově vytvořenou Radou pro terciární vzdělávání.
38. Rada pro terciární vzdělávání (RTV) by měla sloužit jako poradním sbor vlády, který by svou poradenskou roli funkci plnil na základě posuzování zpráv a analýz ministerstva a strategických plánů a dalších dokumentů vysokých škol. „Bílá kniha“ dále doporučuje, aby v kompetenci RTV byl výběr, odvolávání a odměňování členů správních rad. Členy RTV by měla jmenovat vláda a Rada by měla být vládě odpovědná (prostřednictvím svého předsedy, který by byl jejím členem). Měla by mít 18 členů, z nichž minimálně polovinu by tvořili představitelé akademické obce. Zbývajících členy by měly být významné osobnosti ze světa podnikání, výzkumu, umění, kultury a z neziskového sektoru.
39. Podle návrhu, který předkládá „Bílá kniha“, by působnost MŠMT měla zůstat z velké části nezměněna s výjimkou programového financování investičních projektů, které by mělo být přeneseno do rozhodovacích pravomocí institucí terciárního vzdělávání. A ministerstvo by samozřejmě přijímalo strategické rady od svého poradního orgánu – tedy RTV.
40. 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 v souladu s reformami navrženými v „Bílé knize“ přeorientovala svou činnost tak, aby více zohledňovala zájmy externích aktérů. Konkrétně by šlo 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.

41. „Bílá kniha“ dále navrhuje reformu řízení a samosprávy institucí. Hlavní instituce zajišťující řízení a samosprávu – tj. správní rada, rektor a akademické senáty vysokých škol – by měly být zachovány. Jejich pravomoci a povinnosti by však měly být přeorganizovány tak, aby byly zajištěny dva výstupy:
- a. Větší zapojení externích aktérů do formování strategických rozhodnutí instituce prostřednictvím rozšířené působnosti správní rady;
 - b. Posílení kapacity rektorů v oblasti strategického vedení institucí prostřednictvím přehodnocení způsobu jejich výběru a posílení zodpovědnosti, kterou vůči nim budou mít jim podřízení výkonní pracovníci.
42. Studie OECD *Country Note* došla k závěrům, které jsou do značné míry shodné se zjištěními reformního týmu. Jde například o to, že strategické poradenství pro Ministerstvo školství (např. prostřednictvím Rady vysokých škol) příliš málo zohledňuje širší společenské zájmy a že způsob řízení a samosprávy českých vysokých škol silně omezuje schopnost rektorů a dalších vysokých funkcionářů strategicky vést své instituce. Dále byla formulována obecná, dále nerozvedená doporučení reform, které by danou situaci řešily. Domníváme se však, že návrhy v oblasti řízení a samosprávy, které jsou obsažené v „Bílé knize“, nejsou zatím dostatečně rozpracované a nemají dostatečně širokou podporu, aby na jejich základě mohly být učiněny další kroky.
43. Nejsme kompetentní k tomu, abychom předkládali podrobné návrhy. Spíše bychom chtěli nastínit určité principy, které je třeba při tvorbě reformních návrhů v této oblasti vést v patnosti.
- a. Diskuze o reformě se odehrávají v polarizovaném prostředí, kde panuje nízká důvěra. Proto je nezbytné vytrvale usilovat o transparentnost, což se týká jak procesu koncipování návrhů, tak samotných návrhů na uspořádání v rámci daných institucí.
 - b. Jak jsme již uvedli, bude pravděpodobně třeba vést širší veřejnou debatu, na základě které by vláda mohla sestavit rámec pro další rozvoj terciárního vzdělávání. Kromě toho jedním z principů správného vládnutí (a zároveň jde o standardní mezinárodní praxi) je ustavení stálého poradního fóra (rady) se širokým zastoupením, které by působilo jako poradní orgán vlády a příslušných ministerstev.
 - c. Zdá se, že poradní orgán, který navrhuje „Bílá kniha“, má dva koncepční nedostatky.
 - i. Kombinace pravomoci navrhovat složení správních rad (a navrhovat odvolání jejich členů) a poradenských funkcí není v českém kontextu obhajitelná. Tyto dvě funkce je proto třeba oddělit.
 - ii. Ve své funkci poradního orgánu by se RTV neměla detailně zaměřovat na posuzování plánů, jejich aktualizací a dalších dokumentů vysokých škol. Ve skutečnosti máme určité pochybnosti, zda by *vůbec* RTV měla vystupovat v poradní či hodnotící pozici vůči jednotlivým institucím. Největším přínosem takového orgánu je jeho schopnost poskytovat širší pohled na činnost ministerstva a systémový pohled na terciární vzdělávání jako celek. RTV by měla monitorovat parametry výkonnosti systému, jako jsou například počty absolventů podle úrovně vzdělání a charakteristiky studentů (např. postižení), procento absolventů bakalářských programů, kteří vstupují na trh práce, výše příjmů absolventů podle úrovně vzdělání, počet studentů v programech dalšího vzdělávání či získané patenty. Dále by měla monitorovat parametry činnosti ministerstva, jako například procento finančních prostředků na výuku, které je přidělováno normativním způsobem, a schopnost ministerstva zajistit předvídatelnost financování institucí.

- d. Snahou reformního týmu je zajistit, aby vysoké školy byly na *institucionální* a *strategické* úrovni více otevřené okolnímu světu a jeho představa je taková, že k tomuto otevření by měly přispět správní rady. Správní rada může tuto úlohu naplnit tím, že zapojí významné představitele podnikatelského sektoru, umění, vědy a neziskového sektoru (a často i významné absolventy, což však není podmínkou) tak, aby pracovali nezáujatě ve prospěch dané instituce. V České republice panují obavy, že by členové správních rad mohli své pozice využívat k prosazování komerčních či politických zájmů. Při koncipování modelu správní rady by proto měla být hledána taková alternativa, která obsahuje mechanismy vzájemné kontroly a vyvažování mezi interními (fakultní senát) a externími orgány (ministerstvo). Jednou z takových alternativ je uspořádání, které ustanovuje rakouský zákon o univerzitách z roku 2002. V dalších diskuzích by mu proto měla být věnována náležitá pozornost.²⁴
- e. Návrhy „Bílé knihy“, které se týkají výběru rektorů, se zdají být v souladu s výše doporučeným principem vzájemné kontroly a vyvažování: v každém navrhovaném postupu jde o sdílení pravomocí, jako při „výběru rektora konkurzem vyhlášeným správní radou“ (např. návrh ze strany členů správní rady) a pravděpodobně i při výběru z kandidátů navržených fakultním senátem. Odvolání rektora by logicky mělo podléhat stejnému principu sdílení pravomocí.
- f. Je třeba usilovat o další vyjasňování vztahu mezi výkonným vedením akademických institucí a autonomní výukou a výzkumem. Často se setkáváme s mylnými představami o tom, co je nesprávně nazýváno „akademickou svobodou“ (ve skutečnosti jde o akademickou samosprávu), a o tom, jaký je vztah mezi touto svobodou a institucionálním řízením. Konstruktivním východiskem je zasvěcená analýza, kterou za Českou konferenci rektorů předložil profesor Jiří Málek a ve které je nastíněn rozdíl mezi administrativním aparátem („administrative shell“) univerzity a jejími akademickými pracovníky. Ve své analýze uvádí, že tento administrativní aparát „neřídí přímo obsah nebo kvalitu akademické činnosti,“ ale spíše „zajišťuje univerzitě odpovídající pozici a hospodaří s jejími zdroji.“ Akademičtí pracovníci pak jsou ti, kteří nesou odpovědnost za řízení kvality výuky a výzkumu.²⁵
- g. S přihlédnutím k této připomínce doporučujeme přehodnotit praxi (a doporučení „Bílé knihy“) spočívající v přibírání vnějších aktérů do vědeckých rad univerzitních vysokých škol. Vzhledem k tomu, že vědecká rada je orgán akademických pracovníků, který rozhoduje ve věcech kvality výuky a výzkumu, obecný názor je, že by bylo vhodné tento orgán oddělit od externích subjektů.

²⁴ „Složení a výběr členů správní rady, metoda rakouských univerzit“, str. 22 „Poznámky k Bílé knize“, Rudolf Haňka, na <http://www.reformy-msmt.cz/reforma-terciarniho-vzdelavani/international-conference>. Každá univerzita má správní radu (*Universitätsrat*), kterou tvoří pět až devět členů, z nichž polovinu volí akademický senát a další polovinu jmenuje ministerstvo školství.

²⁵ „Reforma terciárního vzdělávání: Stanovisko České konference rektorů“, dostupné na <http://www.reformy-msmt.cz/reforma-terciarniho-vzdelavani/international-conference>

Setkání s klíčovými aktéry reformy terciárního vzdělávání

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, Karmelitská 7, Praha 1, Velký zrcadlový sál

14. října

9:00 10:15 Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy a tým Reformy terciárního vzdělávání

Vlastimil Růžička, náměstek ministryně pro výzkum a vysoké školy

Jana Matesová, náměstkyně ministryně pro reformní strategie

Václav Vinš, ředitel odboru vysokých škol

Petr Matějů, poradce ministryně, člen týmu projektu Reforma terciárního vzdělávání (rovnost šancí)

Jakub Fischer, odborný garant projektu Reforma terciárního vzdělávání

František Ježek, člen týmu projektu Reforma terciárního vzdělávání (řízení VŠ)

Daniel Münich, člen týmu projektu Reforma terciárního vzdělávání (financování VŠ)

David Václavík, člen týmu projektu Reforma terciárního vzdělávání (vyšší odborné školy)

10:30 11:45 Představitelé České konference rektorů

Petr Fiala, rektor Masarykovy univerzity, předseda ČKR

Václav Hampl, rektor Univerzity Karlovy v Praze, místopředseda ČKR pro oblast tvůrčích činností

Václav Havlíček, rektor Českého vysokého učení technického v Praze, místopředseda ČKR pro záležitosti ekonomické a sociální

Jiří Málek, rektor Univerzity Pardubice, místopředseda ČKR pro vnější záležitosti

12:00 13:15 Představitelé Rady vysokých škol

4 členové Rady vysokých škol

Vladimír Čechák

Pavel Popela

Pavel Ripka

Jiří Zlatuška

2 členové Studentské komory Rady vysokých škol

Marek Hodulík

Miroslav Jašurek

13:15 14:15 Oběd

14:30 15:45 Představitelé Vyšších odborných škol

3 členové Asociace vyšších odborných škol (AVOŠ)

Markéta Pražmová, předsedkyně

Jan Sehnal, ředitel Vyšší odborné školy grafické a střední průmyslové školy grafické

3 členové Sdružení škol vyššího studia (SSVŠ)

Michal Karpíšek, vedoucí kanceláře SSVŠ

Jan Machytka, místopředseda SSVŠ,

Milena Kolářová, členka Rady SSVŠ

16:30 18:30 Návštěva Vysoké školy ekonomické v Praze

Setkání s představiteli fakult a se studenty **Vysoké školy ekonomické v Praze a Přírodovědecké fakulty Univerzity Karlovy v Praze**

15. října

9:00 10:15 **Ministerstvo financí**

Peter Chrenko, náměstek ministra

Ladislav Pavlík, expert na zdanění příjmů neziskových organizací

Jarmila Fuchsová, ředitelka odboru Financování kapitol státního rozpočtu

10:30 12:30 **Panel vysokých škol**

5 vysokých škol po třech představitelích

Univerzita Karlova v Praze

Stanislav Štech, prorektor

Petr Volf, prorektor

Michal Stehlík, děkan Filozofické fakulty

Masarykova Univerzita, Brno

Ladislav Rabušic, děkan Fakulty sociálních studií

Mikuláš Bek, prorektor pro strategii a vnější vztahy

Jiří Nantl, ředitel právních a korporátních vztahů

Vysoké učení technické v Brně

Karel Rais, rektor

Alois Nový, prorektor

Eva Münsterová, vedoucí pracovní skupiny pro hodnocení kvality

Vysoká škola polytechnická Jihlava

Ladislav Jirků, rektor

Alena Štěrbová, prorektorka

Jakub Novotný, vedoucí Katedry ekonomických studií

Vysoká škola finanční a správní

Bohuslava Šenkýřová, rektorka

Petr Budinský, prorektor

Karel Havlíček, vedoucí Katedry podnikového řízení

12:30 13:30 **Oběd**

13:30 15:00 **Panel expertů na řešení problému nerovností**

Jan Koucký nebo Aleš Bartušek

Jana Straková

Daniel Münich

Petr Matějů

Simona Weidnerová

16:30 18:30 **Návštěva Vysoké školy finanční a správní**

Setkání s představiteli fakulty a se studenty **Vysoké školy finanční a správní** a s představiteli **soukromých vysokých škol**.