



INVESTICE DO ROZVOJE VZDĚLÁVÁNÍ

Podněty pro přípravu nové legislativy a politiky vůči vysokým školám vycházející ze zkušeností AK

Vypracovali: Vladimíra Dvořáková, Jan Roda, Miroslav Liška

Úvodem

1. Tento podklad vychází ze zkušeností, které získala AK při posuzování žádostí o akreditaci studijních programů a oborů habilitačního řízení a řízení ke jmenování profesorem, při hodnocení vysokoškolských škol a při výkonu dalších činností souvisejících s péčí o kvalitu vysokoškolského vzdělávání. Jde tedy jak o reflexi základních problémů našeho vysokého školství z pohledu činnosti AK, tak o postižení hlavních úskalí, se kterými se AK při plnění povinností vyplývajících ze současného zákona o vysokých školách setkává.
2. V podnětech jsou pojmenovány i jevy, které bezprostředně s činností AK nesouvisí, ale mají vedlejší efekty, které kvalitu vysokých škol tak či onak ovlivňují, či ovlivňují možnosti AK tuto kvalitu hodnotit a uplatnit vhodné nástroje pro její udržení či zvýšení. Tyto jevy mají jak čistě národní, tak mezinárodní rozměr. Oba se promítají do systému hodnocení kvality v ČR a institucionálního zakotvení AK. Dále se upozorňuje na problémy, které vyžadují jednoznačnou formulaci politiky, kdy zákon by měl ponechat určitý prostor pro realizaci takovéto politiky.
3. Závěr textu komentuje podklady profesora Slováka, které se dotýkají problémů Akreditace.

K některým otázkám budou vypracovány hlubší analýzy.

1: Zkušenosti AK

- a) Postavení AK jako instituce v rámci systému zajišťování kvality
 - Klíčové je udržení nezávislosti AK (na politické reprezentaci, státní správě, institucích terciárního vzdělávání, zájmových a vlivových sdruženích atd.) a posílení hodnotící a koncepční činnosti AK ve vztahu k akreditacím a zajišťování kvality vysokých škol.¹

¹ Do konce listopadu 2010 bude předložen podklad k příkladům postavení Akreditačních agentur v Evropě a požadavky ENQUA pro udržení nezávislosti.

- Musí být posílena administrativní nezávislost na MŠMT, profesionalizace musí znamenat profesionalizaci a rozšíření aparátu – (nikoli členů, kteří si ponechají pracovní vazby na svá pracoviště).
 - Akreditační komise bude vykonávat hodnocení, zároveň by zřejmě mohla být možnost, aby Akreditační komise mohla přijmout hodnocení jiné agentury, pokud budou postupy a přístupy v souladu s vypracovanou metodikou. Podstatné je, aby nemohla být udělena akreditace bez souhlasu Akreditační komise.
- b) Přejít od akreditací studijních programů/oborů k akreditaci institucí – oblastí studia.
- Jednoznačně se musí přejít od akreditací jednotlivých oborů a programů k akreditacím institucí, které projdou hodnocením.²
 - Podstatné bude stanovení oblastí studia, je nutné nastavit efektivní systém, který nebude rigidní, bude zvládat mezioborové vazby, ale zároveň nesmyslně nezahltí školy množstvím oblastí. Nutné koordinovat s projektem Q–Ram³ (AK se bude podílet na připomínkách).
 - Ve vztahu k oblastem studia nutno znovu definovat pojem garanta. Lze doporučit, aby pojem garant se vztahoval k jednotce nižšího řádu, než je oblast studia (tj. asi k programu či oboru).
 - Klíčové je vytvoření jednotného podrobného principu vnitřního hodnocení vysokých škol, které by akcentovalo jak požadavky ESG, tak specifické podmínky jednotlivých vysokých škol a požadavky kladené na národní úrovni (ideální by bylo určité propojení dlouhodobého záměru, výroční zprávy a systému vnitřního hodnocení). Zvážit způsob zveřejňování vnitřního hodnocení tak, aby instituce se nebránila pojmenovávat a analyzovat citlivé otázky a byla schopná kritického pohledu. Některé části vnitřního hodnocení by proto měly být k dispozici jen pro vnitřní potřebu a pro potřebu vnějšího hodnocení, nikoli ke zveřejnění. Zvážit propojení výročních zpráv, dlouhodobého záměru a vnitřního hodnocení, aby se nepřekrývalo, ale doplňovalo. Výroční zprávy a dlouhodobý záměr je nutné vnímat jako součást podkladů pro vnější hodnocení.
 - Je nutné nastavit přechodná období při akreditaci institucí. Minimálně v době mezi prvním a druhým hodnocením – akreditací, musí být oznamovací povinnost při

² AK předloží analýzu vycházející ze zkušenosti z hodnocení vysokých škol, které bylo završeno rozhodnutím o prodloužení platnosti akreditace studijních programů. Hodnocení proběhlo v uplynulých dvou letech například na: Univerzitě Jan Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem (poprvé byla hodnocena velká vysoká škola jako celek), Pedagogické fakultě Západočeské univerzity v Plzni, Pedagogické fakultě Univerzity Palackého v Olomouci, Vysoké škole Karlovy Vary, o.p.s., Soukromé vysoké škole ekonomické Znojmo, s.r.o., Západomoravské vysoké škole Třebíč, o.p.s., Vysoké škole polytechnické Jihlava. Analýza se soustředí zejména na hlavní problémy, které souvisejí s vnitřním hodnocením škol, množství a překrývání studijních programů a oborů, neefektivní (velmi rozptýlené až konkurenční rozptýlení odborníků) využívání lidských zdrojů, vztahy Akreditační komise a vysokých škol.

³ Ak se podílí formou připomínek.

vytváření nových oborů (programů) v rámci dané oblasti. Bude na Akreditační komisi, zda bude chtít podrobnější informace či nikoli.⁴

- Systém sankcí musí být zcela zřetelný. U akreditací omezení nebo odebrání akreditace, pokud nebudou dodržovány deklarované podmínky či pokud budou vytvářeny programy (obory) v rámci akreditované oblasti, jejichž uskutečňování nebude dostatečně zabezpečeno (viz výše). Pokud nebudou pravidla a sankce specifikována, hrozí riziko, že v rámci jednotlivých studijních oblastí nastane expanze do lukrativních studijních programů bez odpovídajícího zabezpečení. Institucím musí hrozit, že pokud začnou realizovat obory, na které nemají kvalifikaci či vybavení, hrozí jim omezení či ztráta akreditace celé oblasti.
- c) Pobočky (detašovaná pracoviště, na nichž jsou uskutečňovány studijní programy mimo sídlo vysoké školy)
- Pobočky (detašovaná pracoviště) nepřispívají ke zvyšování vzdělanosti, naopak v současné praxi degradují školy na vzdělávací agentury.⁵ Vytvořit regulační mechanismy pro zřizování poboček vysokých škol. Minimálně zakotvit oznamovací povinnost při zřízení pobočky.
 - Stanovit explicitně pravidla, že pokud výuka neodpovídá akreditaci, omezuje se či odebírá se akreditace na všech pracovištích školy.
 - Umožnit, aby mohla probíhat kontrola i na detašovaných pracovištích v zahraničí (například nutnost specifických poplatků pro uskutečňování kontroly ze strany AK – v současnosti již pobočky na Ukrajině, zvažují se pobočky Malta, Singapur...) Signály ze zastupitelství na Ukrajině jsou varující.
- d) Zřizování soukromých vysokých škol
- Současná zákonná úprava umožňuje velmi jednoduchý vznik soukromých škol, respektive dává AK a MŠMT malé nástroje pro výraznější regulaci počtu.
 - Nutnost zvýšit správní poplatek spojený s předložením žádosti o udělení státního souhlasu k oprávnění působit jako soukromá vysoká škola (současný poplatek 25 000

⁴ Ilustrujme to na příkladu oblasti ekonomie - instituce nemusí být schopna vyučovat finance a bankovníctví, oblast fyziky – instituce nemusí být schopna vyučovat nanotechnologie, atd.

⁵ AK předloží analýzu vycházející ze zkušenosti z hodnocení poboček vysokých škol. Součástí analýzy bude popis stavu a pojmenování hlavních problémů z pohledu kvality vysokoškolského vzdělávání, se kterými se AK při hodnocení těchto pracovišť setkala (včetně hodnocení poboček českých vysokých škol v zahraničí). V uplynulých třech letech proběhlo hodnocení poboček Provozně ekonomické fakulty České zemědělské univerzity v Praze, Vysoké školy podnikání, a.s., Ostrava, Bankovního institutu Vysoké školy, a.s., Evropského polytechnického institutu, s.r.o. V současnosti probíhá např. hodnocení poboček Univerzity Jana Amose Komenského Praha, s.r.o., Metropolitní univerzity Praha, o.p.s., nebo Univerzity Tomáše Bati ve Zlíně.

Kč neplní ani dostatečnou regulační funkci a ani nepokrývá náklady s posuzováním a projednáváním žádosti). Vzhledem k významu zřizované instituce lze doporučit poplatek minimálně 250 000 Kč.

- Zvážit stanovení požadavku na výši základního mění vysoké školy (nad rámec obchodního zákona), které by zaručilo stabilní rozvoj vysoké školy.
- Zvážit zavedení časového omezení pro podání opakované žádosti. (například při neudělení státního souhlasu žádosti nesmí daný subjekt podat novou žádost minimálně půl roku až rok).
- Posílení kontrolních mechanismů v období prvních dvou let existence nové instituce. Definování konkrétních sankcí tak, aby státní souhlas mohl být okamžitě odebrán, pokud instituce nezačne realizovat studium v souladu se schválenou akreditací (včetně personálního zabezpečení). Zvážit systém podmíněného udělování státního souhlasu (event. i podmíněného udělování akreditace u stávajících institucí), které by umožnilo v průběhu stanoveného přechodného období státní souhlas / akreditaci v případě nedodržení podmínek zjednodušeným způsobem odebrat. Definitivní potvrzování státního souhlasu / akreditace by se uskutečnilo po uplynutí ověřovací lhůty (například jednoho roku), během které by vysoká škola musela prokázat, že bude schopna dodržovat podmínky deklarované v žádosti o akreditaci.

e) Působení zahraničních vysokých škol bez české akreditace na území ČR

- Zavést základní regulační mechanismy, jejichž minimální součástí by měla být oznamovací povinnost.
- Zvážit, zda umožnit, aby posluchači zahraničních vysokých škol mohli mít statut studenta, bez určitých mechanismů kontroly na dané instituci (běžně skutečnost, že jsou školy na listině MŠMT, jsou na webových stránkách uváděny jako „akreditace“.
- Výrazně dostat pod kontrolu procesy nostrifikace, pokud vzdělání realizuje zahraniční škola na území ČR. Ve většině případů jde jednoznačně o obcházení akreditace. Iné. Jde o velký problém, který může vážně ohrozit stabilitu vysokého školství a mít velmi negativní dopad na celou společnost. Zahraniční vysoké školy dnes poskytují na území ČR vzdělání i ve společensky významných programech (např. právo, zdravotnické programy) a to na úrovni nejen magisterské, ale i doktorské. Kontrola kvality činnosti a kvality vzdělávání je nulová, absolventi na základě systému uznávání vzdělání (často mezinárodních smluv – se Slovenskem, Polskem, Maďarskem) jsou ve většině případů stavěni na roveň absolventům českých vysokoškolských programů automaticky. Minimálně by měly být vymezeny oblasti, kde tato nostrifikace není automatická bez získání české akreditace (oblast práva, zdravotnické programy, psychologie, farmacie atd.)..

f) Akademické prostředí na vysokých školách

- Vysokoškolské prostředí v našem civilizačním okruhu je výrazně spjata s akademickými svobodami a s působením akademické obce. Současná zákonná úprava zejména ve vztahu k soukromým školám vůbec tuto otázku nereflektuje. Výsledkem je nerozlišení vysokoškolského prostředí a vzdělávacích agentur, tlak na vyučující ze strany vedení škol na snižování nároků, oslabování odborného pluralismu. Postavení studentů se zužuje jen na placení školného, případně kritiky poskytování služeb, ale student se nestává součástí akademické komunity, protože tak fakticky neexistuje.⁶
- Nutné vymezit alespoň základní fungování akademické obce na soukromých školách. Vnímat jako součást akreditace.

g) „Létající profesori“

- Nová současná úprava zavádí pojem garant programu a vytváří registr profesorů a docentů. S tím souvisí i uznávání působení „cestujících profesorů“. AK zavedla standardy a kritéria, jak posuzovat úvazky. V případě garantů nutno legislativně upravit, aby bylo možné vztahovat i na obor. V souvislosti s tím je ale také nutné zahrnout vliv těchto standardů do financování. Předpokládaný způsob financování přirozeně počítá jako s jedním z ukazatelů s kvalifikační strukturou. Pro započítávání se předpokládají koeficienty 2,5 u profesora a 1,5 u docenta. Ty ale nelze použít pro cestující profesory se stejnou vahou, ale je nutné vytvořit systém, který by neumožňoval násobné použití koeficientu. Je možné také zvažovat přístup AK, kdy nezapočítává ty profesory a docenty, jejichž souhrnný úvazek přesahuje 1,75. Vytvořil by se i tlak, aby se vedení fakult začalo zajímat o to, kde jejich pedagogičtí pracovníci působí.

2: Problémy ovlivňující kvalitu vysokého školství, které činnost AK nemůže ovlivnit

a) Strukturace studia

- Strukturace studia by zasloužila hlubší diskusi a určitá zobecnění. Absolventi některých bakalářských studijních programů mají omezenou možnost uplatnění.

Z legislativního hlediska nemohou bakaláři působit jako

- ✓ lékaři,
- ✓ právníci,
- ✓ učitelé,
- ✓ akademičtí a vědečtí pracovníci,
- ✓ vedoucí projektanti a konstruktéři.

Je proto otázkou jestli i na pedagogických školách a technických školách je vhodné dělit studium a neponechat dlouhé programy. .

Vedle těchto škol, ale i lékařské a právnické fakulty mohou mít a také mají řadu vhodných bakalářských studijních programů zaměřených na přípravu pro výkon povolání.

Zavádění strukturovaného studia od počátku postrádalo účast MŠMT na jednání s příslušnými rezorty, protože ty pro absolventy tohoto studia většinou nemají uplatnění nebo kvalifikační zařazení. Od roku 1998 upozorňujeme na nutnost o této záležitosti jednat na vládní úrovni.

⁶ Bude provedena základní sonda, pokud bude zájem ze strany projektu, je možná i hlubší analýza.

Vytvořilo by to možnost pro zvýšení počtu absolventů-bakalářů odcházejících do praxe, kteří nebudou pokračovat v navazujícím magisterském studiu. Již existují obory a ještě by se našla řada dalších, pro jejichž zastávání postačuje bakalářské studium. Musí ale pro to vzniknout legislativní zázemí.

b) Počty studentů – snížení počtu vysokoškolsky vzdělávaných studentů

- Je jasné, že počty vysokoškolsky vzdělávaných bakalářských studentů je neúnosný a sám o sobě znamená nutné snižování kvality úrovně vzdělání. Akreditační komise přitom nemá nástroje na omezení počtu studentů, politika státu může jen velmi málo omezit počty přijímaných studentů na vysoké školy.
- Počty studentů na soukromých školách by mohl omezit požadavek na nutnost mít při státní maturitě minimálně jeden předmět vyšší náročnosti.
- Počty studentů na veřejných škol je možné ovlivnit způsobem financování. Ale je nutné brát v úvahu určité zkušenosti:
 - ✓ Ukazatel zaměstnanosti bakalářů neurčuje pouze vysoká škola, ale má na něj vliv i již zmíněná legislativní připravenost, podle níž by všemi zúčastněnými bylo respektováno, že „bakalářské studijní programy vedou přímo ke kvalifikaci dobře uplatnitelné na pracovním trhu“.
 - ✓ Od veřejných vysokých škol se očekává pokles počtu studentů bakalářského studia pokračujících v magisterském studiu. Otázka je, z jakého počtu? Může to být ze vstupního počtu přijatých ke studiu do BSP, nebo z počtu absolventů BSP. To totiž není jedno. Nutnost zavedení bakalářského studia byla zdůvodňována velkým počtem studentů, kteří v počátcích studia neuspěli. Situace teď není o mnoho lepší. A tak když fakulta vychovává studenty k dalšímu pokračování v MSP, musela by výrazným výběrem v přijímacím řízení omezit jejich počet. Nebo lze volit dvě verze BSP: lehčí a obtížnější. Absolventi té první by mohli jen výjimečně pokračovat v magisterském studijním programu, ti druzí by byli k tomuto programu přímo vedeni. Je ovšem otázkou, zda ti první měli být na vysokou školu přijati.
 - ✓ Další oprávněnou námitkou je, že úroveň vzdělání pro kvalitní přípravu absolventů příslušného oboru je jenom jedna. Pokud student nezvládá požadavky bakalářského programu s náplní studijních plánů odpovídajících tříleté standardní době studia, má zákonnou možnost si studium rozložit do čtyř let. Toto prodloužení by ale nemělo jít na úkor veřejných zdrojů z rozpočtu vysokých škol např. tím, že některé školy požadují čtyřleté bakalářské studium s velmi špatným zdůvodněním (získání certifikátu autorizovaného inženýra vyžaduje „nejméně“ (což je nesmysl) čtyřleté bakalářské studium, přitom k žádnému takovému jmenování dosud nedošlo; špatná připravenost ze středních škol).
 - ✓ Na technických vysokých školách (a možná i na jiných) by mohl vzniknout (pokud to legislativa umožní) bakalář pro praxi (správně pro výkon povolání), který by se mohl po absolvování vrátit k dalšímu studiu (magisterskému) nejdříve po dvouletém působení v příslušném oboru. Současně by mohl existovat tříletý bakalář, který by byl připravován k pokračování v dvouletém magisterském studiu, nebo „dlouhý“ pětiletý magisterský program. Vzdělávání absolventů vysokých škol by se tak zefektivnilo a zlevnilo.
- ✓ Plošné omezování počtů studentů (ať již v bakalářských nebo v magisterských programech) postrádá smysl. Je potřeba udělat výběr oborů. Jsou obory, které již dnes produkují nadbytek absolventů, pro které není uplatnění. Naproti tomu je rostoucí

zájem o absolventy většiny technických oborů, zejména strojírenských. To je kritérium, které by mělo být finančně ohodnocené. Jistým způsobem je v metodice financování vysokých škol zahrnuta uplatnitelnost absolventů, ale tato metodika by měla obsahovat i jistou bonifikaci za prokázaný zájem o absolventy určitých oborů. Ale i zde je nutné dávat pozor. Nelze např. podporovat studium lékařských oborů, když jejich absolventi odcházejí do zahraničí.

3: Komentář (kurzívou) k podkladu profesora Slováka týkající se akreditací:

- a) Zákonná úprava zaručí srozumitelnou a ověřitelnou úroveň kvality jednotlivých institucí, a to zejména posuvem v akreditačních procedurách k institucionální akreditaci širších **oblastí vzdělávání** pro jednotlivé vzdělávací úrovně a zahrnutím průběžné hodnotící a inspekční činnosti. Ve výzkumné oblasti zákon zakotví systém nezávislých periodických hodnocení (auditů) na národní úrovni.

V zásadě souhlas, dílčí doporučení viz výše bod 1

- b) O akreditaci nebo její prodloužení žádá instituce a je také udělena instituci. Souvislosti s vnitřním členěním institucí (fakulty, ústavy) jsou podstatné pouze pro vyhodnocení a řízení kvality. Rozsah akreditovaných oblastí vzdělávání v doktorských a magisterských programech bude, společně s výsledky auditů výzkumu, podkladem pro určení, zda je daná instituce **výzkumná**.⁷ Výzkumný statut může získat celá instituce nebo její součást.

V zásadě souhlas, ale vyplývá z toho, že akreditace specifikuje, kde je akreditovaná činnost vykonávána (fakulta, ústav)?

- c) **Akreditační agentura** bude zakotvena jako jediný orgán pověřený zabezpečováním kvality v systému terciárního vzdělávání, který také bude v nezávislém postavení realizovat hodnocení jednotlivých institucí terciárního vzdělávání potřebných k akreditaci vzdělávací činnosti a další úkony určené v zákonu. Činnost Akreditační agentury bude plně profesionalizovaná a bude se opírat o odborné grémium nominované a jmenované způsobem určeným zákonem. Akreditace bude zavedena jako dvoustupňové správní řízení.

Jakým způsobem se bude přistupovat, pokud instituce bude mít akreditaci u jiné evropské agentury (uznávané v Evropě?). Bylo by možné, aby Akreditační komise schválila takovou akreditaci v případě, že způsob akreditace bude naplňovat standardy? Viz bod 1 Zvýraznit propojení akreditací a hodnocení.

- d) **Oblasti vzdělávání.** Vzdělávání se uskutečňuje a je akreditováno v oblastech vzdělávání. Oblast vzdělávání zahrnuje skupinu studijních programů, která má společný profil v rámci určených kompetencí a společné odborné zaměření. Jednotlivé instituce se uchází o akreditaci celých

⁷ Přiznání statutu výzkumné instituce by mělo mít zejména vliv na financování z institucionálních prostředků výzkumu a také při sjednávání kontraktů se státem ve vzdělávací činnosti. Tento přístup bude vyžadovat novelizaci zákona o výzkumu, vývoji a inovacích.

oblastí vzdělávání v jim přiměřeném rozsahu (krátké⁸, bakalářské, magisterské a doktorské programy) a realizují v nich programy studia na základě vlastního systému zajištění a rozvoje kvality. Akreditace se stejnou měrou vztahují na všechny instituce nabízející terciární vzdělávání, veřejnoprávní i soukromé, tuzemské i zahraniční, jakmile mají jejich posluchači mít v České republice statut studenta (a obdobně s diplomem absolventů). Ministerstvo stanoví opatřením zveřejněným ve Věstníku ministerstva a na své internetové stránce seznam oblastí vzdělávání.

Je nutné mít přechodná období, ohlašovací povinnost, možnost odejmout akreditaci pokud realizuje programy, na něž nemá patřičnou kvalifikaci, byť v rámci určité oblasti. Problém poboček a zahraniční školy viz výše

- e) Systém zabezpečení kvality kombinuje přístup orientovaný na zajištění minimálního standardu požadavků (quality assurance) a na průběžné zlepšování kvality (quality enhancement), kombinuje proto na svých jednotlivých úrovních akreditaci s evaluací. Systém je tvořen třemi úrovněmi se specifickými rolmi ministerstva, národní Akreditační agentury a instituce samotné: institucionální, oblasti vzdělávání, jednotlivé studijní programy.
- f) Akreditační agentura průběžně monitoruje působení systému zabezpečování kvality, vyhodnocuje jeho funkce a výsledky podle kritérií vyplývajících ze Standardů a směrnic pro zabezpečování kvality v Evropském prostoru vysokoškolského vzdělávání, vydává a zveřejňuje kritéria pro akreditaci oblastí vzdělávání, podává ministerstvu systémová a koncepční doporučení a přijímá akreditační rozhodnutí ve vztahu k oblastem vzdělávání (a případná restriktivní opatření) vůči jednotlivým institucím.

Chybí mi tu hodnocení institucí, které by mělo být základem všeho.

- g) Pro zajištění transparentnosti (fungování a výsledků) institucí terciárního vzdělávání bude zřízen informační systém umožňující veřejnosti snadný on-line přístup k ověřeným, jednotně definovaným ukazatelům o průběhu (struktura přijímaných studentů, propadavost, doba studia, školné, atd.) a výsledcích vzdělávací a VaVal činnosti (míra graduace, úspěšnost absolventů, výsledky VaVal atd.) na úrovni součástí VŠ a oborů.

Uvedená kritéria jsou dost problematická, různé typy škol, náročnost, kvalita přijatých studentů,..

⁸ Krátkými programy je míněno profesně zaměřené, poměrně úzce specializované terciární vzdělání obdobné v současnosti poskytovanému vzdělání na VOŠ s rozsahem odpovídajícím 120 ECTS.