

Připomínky Akreditační komise k pracovní verzi věcného záměru zákona o vysokých školách

Akreditační komise se na svém zasedání 12. – 13. dubna 2011 zabývala návrhem věcného záměru zákona o vysokých školách. Ačkoli považuje za nezbytné, aby došlo ke změnám stávající právní úpravy (včetně změn v oblasti zabezpečování kvality), které by systém českého vysokého školství zjednodušily, zmodernizovaly, omezily výskyt některých negativních jevů a vnesly do něj pozitivní stimul, konstatuje, že předložený materiál takové změny nepřináší. Je vnitřně silně rozporný a nekonzistentní; inspirace ze zahraničí (včetně používané terminologie) postrádají návaznost na domácí kontext. Velmi málo odráží současné problémy, včetně rizik zneužití vysoké školy k trestněprávnímu jednání a vzniku bezpečnostních hrozeb. Při srovnání se současnou úpravou se zhoršuje i definice toho, co je vysoká škola – spíše se přibližuje představě o vzdělávací agentuře. Místy podrobně zpracovaný text s neucelenými legislativně-technickými detaily se střídá s velmi vágními a významově nejasnými konstrukcemi. Legislativně-technické argumentace převažují nad věcnou argumentací vysvětlující v bodech, stručně a v principech věcnou část PROČ, CO a JAK.

Akreditační komise se při formulování připomínek soustředila především na to, jak je v návrhu pojato zabezpečování kvality, jak je zabezpečena rovina transparentnosti procesů, jaká závažná rizika z návrhu vyplývají a zda návrh dává předpoklady pro to, aby vedl ke zlepšení současného stavu a zkvalitnění činnosti vysokých škol.

Terminologie zákona – Některé termíny používané v návrhu jsou prostými překlady slov používaných v anglických textech. Postrádají vazbu na domácí tradici a český vysokoškolský kontext. Například není jasné, proč se používá pojmu „cyklus“; není jasné, jaké je významové vymezení daného pojmu v kontextu bakalářského, magisterského či doktorského studia (co v daných cyklech cyklí). Rovněž není jasné, proč na místo tradičního pojmu „vysokoškolské vzdělání“ zákon nesystémově zavádí termín „vysokoškolské kvalifikace“ (jakoby cílem studia na vysoké škole nebylo vzdělání). Výsledkem této nové terminologie jsou formulace typu „vysokoškolská kvalifikace odpovídající třetímu cyklu se bude nabývat: – absolvováním doktorského studijního programu“ (viz bod 46), které představují věcně vyprázdňovaný formalismus.

Bod 4 Typy vysokých škol – Rozlišení „univerzity“ a „odborné vysoké školy“, jako instituce, která realizuje „vlastní tvůrčí činnost“ a která „sleduje soudobé výsledky tvůrčí činnosti“, je indiferentní. Podstata vysokoškolského vzdělávání (na rozdíl od středoškolského nebo vyššího odborného) spočívá v propojování vzdělávací a odborné činnosti. Tím, že student je konfrontován s odbornou činností již v bakalářském studiu, získává základní návyky kritické práce a práce s vyhledáváním a tříděním nejnovějších vědeckých poznatků. Na druhou stranu ani prostá realizace vlastní tvůrčí činnosti nevyovídá nic o kvalitě, která by opravňovala uskutečňovat magisterské nebo doktorské programy, neboť za tvůrčí činnost se dá vydávat leccos s nulovým přínosem a významností. Současná právní úprava, která požaduje, aby vysoká škola realizovala vědeckou, výzkumnou, tvůrčí atd. činnost, odpovídající povaze studijního programu, je výstižnější a vhodnější.

Nevhodný je i návrh na existenci vysokých škol uskutečňujících pouze magisterské a doktorské studijní programy bez bakalářského studia. Zejména v exaktních vědách toto uspořádání povede ke snížení úrovně všech stupňů studia. Současné zkušenosti s výukou

studentů, kteří přicházejí do navazujících magisterských programů z jiných škol, jsou takové, že studium buď nedokončí, nebo dokončí v době značně delší než je standardní doba studia. Univerzity musí mít nejen akreditovány, ale i aktivně provozovat bakalářské programy. To je vzhledem k návaznostem mezi prvním a druhým stupněm zcela zásadní.

Bod 25 Docenti, habilitace – Vlastní pojetí každé vysoké školy toho, kdo je docent či profesor a jaké má splňovat nároky (pojetí docenta a profesora jako funkce či jako titulu) sice může mít na fungování systému vliv, ale představa, že uzákoněná změna pojetí bude znamenat sama o sobě zásadní POZITIVNÍ změnu kvality, je naprosto mylná. Současná právní úprava vymezuje pojetí habilitace jako obdoby druhého doktorátu, kterým se mimo jiné prokáže, že docent je schopen na vysoké úrovni zabezpečovat teoretické předměty studijních programů a že je schopen vést a vychovávat doktorandy a další studenty v souvislosti s nejnovějšími poznatky a výsledky vědecké práce. Návrh zákona vrací pojetí habilitací zpět k ověřování pouhé pedagogické způsobilosti vyučovat na vysoké škole (i když nevyklučuje, aby vysoká škola stanovila na uchazeče i vědecko-výzkumné požadavky). Takto pojatý systém habilitací v podstatě představuje degradaci docenta (v současnosti obecně uznatelného vědce a pedagoga) na vysokoškolského učitele (bez jasné vazby na výstupy badatelské práce). Stanovení požadavků na jeho jmenování a způsob, jakým a před kým bude své schopnosti prokazovat, je navíc delegován do roviny vnitřních předpisů vysoké školy. To bude mít za následek jakoukoli kvalitativní neuchopitelnost a obecnou vágnost této funkce. Vzhledem k těmto okolnostem ztrácí funkce docenta smysl a jeví se v systému jako zbytečná, zcela nepochopitelné se pak stává ustanovení o zániku platnosti habilitace u pracovníka po opuštění akademické půdy na dobu delší než 5 let.

Bod 26 Profesori – Definice profesora je obsahově vágní a ukazuje na nejasné povědomí autorů zákona o významu této funkce. Úkolem profesora je podle návrhu „určovat vědecký profil určitého oboru“. Co to znamená? Jaký je věcný obsah této formulace? Navazující formulace „vést v tomto oboru původní výzkum“ neznamená vůbec nic, nedává žádný smysl. Stejně tak její pokračování „a na jeho základě samostatně vést a organizovat výuku“. Copak může existovat NEPŮVODNÍ VÝZKUM a profesor může NESAMOSTATNĚ VÉST? Takové vymezení lze rovněž v nadsázce interpretovat tak, že profesori (jako nejvyšší článek systému) nemají ve svém výzkumu opísevat.

Otázka docentů a profesorů (nároků a kritérií pro jmenování, včetně způsobu jejich ustanovování) je klíčová, jako je klíčový jejich význam. Jestliže považují autoři návrhu zákona současné pojetí habilitací a profesur za nevyhovující, měli by předložit prokazatelnou analýzu, že navržené pojetí povede ke zlepšení stavu (například srovnáním s uspořádáním a vývojem v zemích, které jsou nám z hlediska kulturní a vysokoškolské tradice blízké, zejm. Německo, Rakousko). Bez toho navržené vymezení docenta a profesora (navíc při deklarovaném důrazu na kvalitu) postrádá smysl.

Část třetí – Tato část obsahuje zásadní systémové nedostatky. Návrh navíc nevychází z aktuálního stavu rozpracovanosti kvalifikačního rámce, kde již byly diskutovány základní kompetence absolventů všech stupňů studia. Rozdíly mezi diplomovým specialistou, bakalářem a magistrem nejsou nijak vymezeny (a vlastně ani mezi absolventem doktorského studia) z hlediska schopnosti samostatně pracovat, interpretovat vědecké výsledky, zadávat je či vytvářet nové metody a teorie. Proto také v návrhu chybějí přesnější vymezení rozdílů, není jasný přechod například od diplomových specialistů k bakaláři. Přeci nejde o kvantifikovaný počet kreditů, ale o kvalitativní rozdíl v požadavcích. Proto vznikají zcela nesmyslné návrhy ohledně pojetí rigorózních zkoušek, možností uznat praxi jako magisterské studium atd.

Část čtvrtá Zajišťování kvality – Přechod k institucionálnímu hodnocení spojenému s rozhodováním o akreditaci je nezbytný, stejně tak oddělení akreditační komise (orgán poskytující vnější zabezpečení kvality) od ministerstva je krok správným směrem. Vychází to ostatně i z doporučení mezinárodního hodnotícího panelu v rámci vnějšího hodnocení AK (AK již čtyři roky se snaží i v rámci působnosti tohoto zákona propojit hodnocení institucí s rozhodováním o prodloužení platnosti akreditace studijních programů.)

O funkčnosti systému zabezpečování kvality v podobě popsané v návrhu věcného záměru zákona má však AK značné pochybnosti. Základním problémem je skutečnost, že většina důležitých postupů a standardů se musí řešit na obecné úrovni, nikoli, jak naznačuje návrh, přenesením do roviny statutů a dalších vnitřních předpisů institucí (vysokých škol, Agentury). Velmi neurčitě je nastíněno správní postavení a financování agentury (správní poplatky za akreditaci jsou zvláštním řešením zjevně podporujícím rozvoj podnikání v této oblasti). Chybí odvolací procedury, které jsou podstatným ukazatelem při hodnocení agentur podle Evropských standardů a směrnic (tzv. ESG). Pokud jde o ustanovení k vnitřnímu zabezpečování kvality v návrhu věcného záměru, mají charakter výrazně deklaratorních frází bez určitého obsahu. Zde by bylo na místě, aby se věcný záměr přidržel ESG. Pro zvyšování kvality vzdělávání je nutné propojit základní dokumenty, které škola vydává – výroční zpráva, dlouhodobý záměr a jeho aktualizace a vnitřní hodnocení. Zatímco první dva dokumenty musejí být zveřejněny, vnitřní hodnocení by mělo mít interní charakter a být využitelné jen v rámci systému hodnocení.

Možnost delegovat uskutečňování studijního programu na jinou instituci je porušením principu nepřenositelnosti akreditace a představuje vážnou hrozbu vzniku závažných pochybení. Nedořešeno zůstává také případné působení jiných (nikoli jen zahraničních) agentur v českém vysokém školství. AK se domnívá, že by se návrh věcného záměru zákona měl soustředit především na klíčovou otázku, jak v rámci nového systému účinně zabezpečit kvalitu, včetně nástrojů, které umožní efektivně postupovat v případě závažných nedostatků. Na místo toho návrh věcného záměru zákona podrobně rozpracovává nepodstatné záležitosti, jejichž povaha je spíše jen technická (správní lhůty, počty členů agentury, způsob jmenování, jejich funkční období atd.) Není jasné, zda se za těchto podmínek podaří udržet nezávislost Agentury. Není jasné, jaký je vztah k rozhodování na ministerstvu atd.

Nesystémový je návrh, aby do jmenování vstupoval prezident republiky. Přechodná období jsou naprosto nejasná. Je možné omezit či odebrat akreditaci, když bude prodloužena do doby akreditace vysoké školy? Pokud skončí mandát členům AK a noví nebudou jmenováni, znamená to, že AK nebude moci jednat, protože nebude usnášeníschopná? K čemu tedy bude existovat?

Nedořešená a nepromyšlená zůstává akreditace oblastí vzdělávání. Není dále specifikována otázka, co nastane v případě, kdy vysoká škola v rámci určité oblasti začne uskutečňovat programy, pro něž nedisponuje dostatečným zabezpečením (např. oblast ekonomika, vysoká škola může být dobrá v managementu, ale nikoli ve finančním modelování). V takovém případě by si měla být vědoma rizika, že může ztratit akreditaci na celou oblast. Neurčitá je i možnost přijímat adekvátní opatření v případě závažných nedostatků. Za protismyslnou považuje AK možnost odebrání akreditace až po třech letech omezení, neboť tak zákon ztrácí prostředky pro opatření v případě velmi závažných pochybení.

Chybí pojem garant programu, z návrhu je rovněž vypuštěn registr docentů a profesorů. Doba platnosti akreditace (vzhledem k instituci) na 10 let je příliš dlouhá. Mělo by být přenecháno AK, aby určila, za jak dlouho by měla být provedena následující reakreditace.

Celkově se AK domnívá, že takto pojatý systém zabezpečování kvality může situaci výrazně zhoršit. Riziko, že zabezpečování kvality se bude odehrávat jen v rovině sledování řídicích postupů a hodnocení obecností a nebude možné účinně zjišťovat nedostatky a zjednávat nápravu, je vysoké.

AK považuje za vhodný model zabezpečování kvality, v němž by existovala jedna či více agentur, které by uskutečňovaly vnější hodnocení. K výsledkům vnějšího hodnocení by poté vydávala stanovisko Akreditační komise, která by hodnotila postupy, metodiku, kvalitu posuzovatelů, argumentaci a dávala závazná stanoviska ve vztahu k rozhodování MŠMT (mělo by zůstat zachováno odborné právo veta, a sice že nelze akreditaci udělit, pokud odborný orgán nevydá souhlasné stanovisko). Tím by se podařilo postupně přejít od současného systému k systému novému bez větších otřesů. Agentury by fakticky zajišťovaly vnější hodnocení pod supervizí AK. AK by působila v kontinuální podobě, přičemž procesy by současně získaly na větší profesionalitě hodnotitelů.

Bezpečnostní rizika – Pozitivem je deklaratorní snaha o zdůraznění autonomní odpovědnosti vysokých škol. Chybí ale dostatečné kontrolní mechanismy, které umožní identifikovat problémy a v případě jejich zjištění adekvátně jednat. Pozitivním krokem je nutnost oznamování existence poboček vysokých škol. Pozitivní je rovněž zveřejňování prací elektronicky. Zároveň ale návrh vytváří obrovský prostor pro zneužití vysokých škol z hlediska korupčních praktik, vytváření klientelistických vazeb či zneužívání vysokých škol pro jiné účely. V návrhu je zřejmá tendence spíše potlačovat roli akademické obce ve prospěch správní rady, snížit úlohu rektora, u soukromých škol již vůbec nejsou posíleny kontrolní mechanismy akademické obce. Absentují vědecké či akademické rady. Není jasné, jak budou nominováni a jmenováni členové správní rady (polovina akademickým senátem a druhá polovina?), jen vágně je vymezena neslučitelnost členství ve správní radě s jinými funkcemi.

Současný zákon o vysokých školách (při všech výhradách k němu) zaručuje, že všechny klíčové postupy se řídí obecně závaznými ustanoveními. Návrh zákona většinu důležitých postupů a standardů deleguje do roviny statutů, dalších vnitřních předpisů institucí, smluv, dohod, návazných předpisů, opatření atd. To sice může zjednodušit a urychlit proces diverzifikace vysokých škol, ale zároveň se tím otevírá výrazné riziko protekcionismu a netransparentnosti – ať už půjde o procesy uvnitř vysoké školy (organizace, řízení a správa, jmenování akademických pracovníků atd.), o vztah jednotlivých vysokých škol s MŠMT (vznik nerovných podmínek mezi vysokými školami – rizikové je uzavírání rámcové dvoustranné dohody, ale především možnost ovlivňovat většinu procesů prostřednictvím registrace vnitřních předpisů), nebo o uplatňování standardů a kritérií při akreditaci a hodnocení kvality (MŠMT bude stanovovat nároky na hodnocení vysokých škol, pravidla pro činnost agentury, přičemž vazba mezi odborným stanoviskem agentury a rozhodováním MŠMT o akreditaci bude velmi slabá, navíc bude zřejmě ještě oslabována možností MŠMT přebírat výsledky hodnocení provedené jinými, především komerčními, agenturami). MŠMT se tak (přestože zdůrazňuje autonomní zodpovědnost) dostává v návrhu zákona do role instituce, která bude určovat pravidla pro každou jednotku v systému vysokého školství samostatně (včetně možnosti určení „veřejného zájmu“, která soukromá vysoká škola bude pobírat příspěvek ze státního rozpočtu na vzdělávací činnost). Popsané kontrolní mechanismy budou v takto netransparentním systému velmi slabé a spíše nahrávají možnosti, že budoucí

problémy (organizační, kvalitativní, ale i bezpečnostní) budou nivelizovány, zastírány, nebo zůstanou vůbec neregistrovány. Systém vysokého školství popsany v návrhu se stává náchylný k tomu, že může být snadno ovládatelný a zneužitelný.

V Praze 26. dubna 2011

prof. PhDr. Vladimíra Dvořáková, CSc.
předsedkyně Akreditační komise