

Od státní univerzity k veřejnoprávní instituci

Stanislav Štech

AULA, 2018, Vol. 26, No. 1-2: 24-31

Tři etapy vývoje našich vysokých škol po roce 1989

Máme-li pochopit situaci, v níž se dnes nachází české vysoké školství, je třeba připomenout si několik vývojových etap z nedávné minulosti. Od roku 1989 prošel vývoj českých univerzit i samotná myšlenka univerzity těmito třemi obdobími:

- 1989 až 1998, kdy byly přijaty ideály osvícenství odpovídající univerzitnímu modelu humboldtovského typu. Po skončení vlády jedné strany bylo cílem akademické politiky **zbavit univerzity veškeré ideologie** spojované s politickými stranami a podpořit jejich **nezávislost v duchu akademických svobod** (svoboda výuky a svoboda výzkumu);
- 1998 až 2006, kdy došlo k **odloučení univerzit od státu**, které vycházelo z ideje veřejného zájmu a veřejného práva a posílilo **mechanismy vnitřní správy** univerzit. Zároveň se sektor vzdělávání otevřel soukromým zařízením – jde o **institucionální autonomii**;
- obdobím trvajícím od roku 2006 v podstatě doposud, **kdy se univerzity postupně přizpůsobují potřebám trhu práce a podnikatelského sektoru. Toto období vychází z ideologie modernizace univerzit** s cílem zvýšit jejich zodpovědnost vůči daňovým poplatníkům a potřebám inovace, aby více přispívaly k růstu a ke zvyšování konkurenceschopnosti (vyjádřeném v HDP).

Abychom dokázali zasadit vývoj terciárního vzdělávání do širšího kontextu, ocitujme vedení LERU (Liga evropských výzkumných univerzit). Podle Boultona a Lucase, „*univerzity, především ty zabývající se výzkumem, prošly [během období studené války] značným rozvojem, protože oběma [soupeřícím] stranám šlo o to předvést svůj technologický náskok a nadřazenost svých hodnot vedoucí ke šťastnější a kreativnější společnosti...*“ (Boulton, Lucas, 2008, s. 6). Podle těchto autorů představitelé politické a ekonomické moci po pádu komunismu univerzity nejprve po určitou – krátkou – dobu ignorovali. Ovšem globalizace přinesla novou potřebu technologického náskoku: „*s tím rozdílem, že globalizace vyvolala obavy ohledně výkonnosti a konkurenceschopnosti národní ekonomiky a že štěstí a kvalita života jsou nyní vládami považovány za vedlejší produkt ekonomického výkonu*“ (op. cit. s. 7).

Vysoké školství v 90. letech – návrat humboldtovského modelu

V roce 1989 se české vysoké školství vyznačovalo **velmi omezenou dostupností**. Na univerzitách studovalo pouze 9 až 10 % dané věkové skupiny a vysokoškolský diplom vlastnilo pouze 7 % populace. Vysokoškolské vzdělání bylo vzácnou hodnotou.

Poměr mezi výzkumem a výukou byl nízký, protože od padesátých let byla většina výzkumné činnosti svěřena do působnosti Československé akademie věd. Počet doktorandů se pohyboval na zcela nedostatečné úrovni.

Základní otázka, která v devadesátých letech, a ostatně ani poté nikdy explicitně nezazněla, zní: **jakou roli by měla univerzita ve společnosti sehrávat?** Všem bylo jasné, že cílem je svoboda a konec vlády jediné ideologie. Nové nastolení akademických svobod bylo chápáno prostě jako návrat k hodnotám tradiční univerzity. Univerzita se hlásí k institucionálnímu odkazu a profiluje se jako univerzální, věčná a společensky nezbytná. První vysokoškolský zákon z roku 1990 vypracovali sami akademici. Jeho základní myšlenky, tedy samospráva univerzit, svoboda výzkumu a publikování jeho výsledků, svoboda výuky, hlasovací právo reprezentativních akademických orgánů (samosprávných), právo na pluralitu filozofických názorů a právo na jejich šíření, jsou všeobecně zaručeny. Statut „právnických osob“ financovaných státem nezískaly univerzity, ale jednotlivé fakulty. Autonomie jednotlivých univerzitních článků svědčí (v kontrastu se situací do roku 1990) o nadšení a odhodlání skutečně požívat akademických svobod.

Zmíněná euforie způsobila, že akademická obec ignorovala dvě tehdy již probíhající změny, o nichž mluví sociolog Zygmunt Bauman. Univerzita vychází z myšlenky věčnosti svého poslání a myšlenky pokroku. Myšlenku věčnosti ovšem podkopal modernismus a myšlenku pokroku postmodernismus. Tím byl zpochybněn základní společenský a duchovní rámec fungování univerzity. Univerzita se rozpouští v nejasném moři „terciéru“ a paradoxně ztrácí svou legitimitu a identitu, kterou se vyznačovala po několik století (Bauman 2001). Zvýšení počtu specializovaných institucí terciárního/vysokoškolského vzdělávání, které se nehodlají zařadit do duchovního (univerzálního a transcendentního) proudu univerzitní myšlenky, přináší univerzitám **problémy s vlastní legitimitou.**

K návratu k ideálům osvícenství a emancipace jednotlivce prostřednictvím vědomostí, odstraněním neznalosti a důrazu na individuální vůli dochází ve chvíli, kdy v západním světě nastává to, co Bauman nazývá „*the agentive state*“ ... Konající jedinec se stává především hybatelem cizí vůle místo toho, aby si svobodně volil nejvhodnější formu pro své životní plány. Do oboru vzdělávání se dostává technokratický model regulace, který odlidšťuje instituce a cíle vzdělávání.

Reálné zpochybnění akademických svobod, především v oblasti výzkumu, kdy stabilní institucionální financování postupně nahrazují grantové soutěže, stále více kontrastuje s humboldtovským diskurzem, který byl v módě v první polovině devadesátých let. Navzdory určité míře svobody, která je univerzitám vlastní, přetrvává byrokratická a rozpočtová závislost na státu.

Post-komunistický paradox spočívá v tom, že zákon z dubna roku 1990 ustanovil návrat humboldtovského modelu v okamžiku, kdy byl tento model v západním světě silně zpochybněn neoliberálními praktikami.

Zákon z roku 1998 – institucionální autonomie, či demise státu?

V návrhu zákona, který prošel parlamentem v roce 1998, je statut právnické osoby přiznáván již výlučně univerzitě. Stát převedl vlastnictví majetku na univerzity a jejich financování – poslední nástroj, kterým je mohl ovlivňovat – vychází z pravidelného vyjednávání mezi státem a zástupci univerzit. Odloučení od státu proběhlo formou institucionální autonomie. Ovšem řada problémů zůstává nevyřešena, což přispívá k dojmu, že univerzity, jejich řízení a výsledky nejsou v souladu s manažerským modelem NPM (*New Public Management*), který už je přítomen.

Ke zmíněným problémům patří oscilace univerzitních příjmů, v některých letech i jejich snižování. *Numerus clausus*, který na českých univerzitách existuje ze dvou důvodů (výběrovost některých oborů či celých univerzit a nedostatečná infrastruktura), přispívá k proměnlivým kvótám studentů, jejichž studium plně financuje stát. Od poloviny devadesátých let již nejsou studijní náklady všech přijatých studentů hrazeny z veřejných zdrojů; stát ponechává financování 5 až 10 % nově přijatých na univerzitě samotné. K této hře nervů mezi univerzitami a vládou¹ je třeba přidat další **omezení institucionální autonomie. Nemožnost dlouhodobějšího plánování je posílena dvěma dalšími omezeními: univerzita si nemůže vytvářet fondy, které by jí umožnily řešit problémy přesahující jedno účetní období, a její investiční politika je zcela závislá na ministerské byrokracii.**

Z tohoto důvodu je odloučení od státu, k němuž došlo patnáct let po přijetí zákona z roku 1998, považováno za neúplné. Představitelé akademické obce jsou navíc přesvědčeni, že humboldtovské poslání univerzity a její „užitečnost“ pro společnost je již realitou, a to realitou plně schvalovanou veřejným míněním (cožpak to nebyl hlavní výdobytek revoluce z roku 1989?). Z tohoto důvodu se začínají bouřit ve chvíli, kdy stát, představovaný ministerstvy a parlamentem, bere institucionální autonomii příliš doslova. Stát ovšem automaticky nesdílí jejich pohled na účel univerzity a považuje ji za jakoukoli jinou instituci fungující „mimo“ státní aparát, která musí být schopna obhájit své požadavky a svou „okamžitou“ užitečnost pro společnost. V letech 2000–2005 tak dochází k pravidelnému vyjednávání mezi Českou konferencí rektorů a vládou, které se netýká pouze rozpočtu pro následující rok, ale také role a společenského účelu univerzity. Toto období svědčí o tom, že vláda si uvědomuje, že stát by měl být schopen definovat veřejný zájem v oblasti vysokoškolského vzdělávání a výzkumu. Trvalo ovšem příliš krátce na to, aby si akademická obec uvědomila, jak paradoxní efekt bude mít institucionální autonomie dovedená do extrému. Mám tím na mysli nezájem státu o univerzitu jako takovou a o kulturní a mezigenerační rozměr její činnosti. A také to, že tím snáze ji bylo možné podřídit kupecké logice (v rámci strategie přežití). Boj za institucionální autonomii vedl k situaci, kdy se *de facto* ustanovila heteronomie jejího fungování.

¹ Kvóty studentů financovaných státem jsou zveřejňovány v okamžiku, kdy přijímací komise již rozhodly o počtu přijatých studentů, aniž by znaly počet studentů, jejichž náklady budou hrazeny ze státního rozpočtu.

Zákon z roku 1998 otvírá prostor soukromým vzdělávacím institucím, které začaly vznikat již v první dekádě tohoto století (za 12 let do r. 2010 jich vzniklo 44) a konkurovat 26 již existujícím veřejnoprávním univerzitám.

Pro první polovinu této dekády (2000-2010) je charakteristická zcela neřízená masifikace vysokoškolského vzdělávání. Počet nově zapsaných studentů rychle narůstá, z 15 % příslušné věkové skupiny na konci devadesátých let se dostává na více než 50 % kolem roku 2008 a v roce 2013 už přesahuje 60 %. K tomuto nárůstu vysokoškolské populace, kterému těžko čelily především tradiční univerzity, přispěly dva faktory: jednak financování *per capita*, které nutí školy zvyšovat počet studentů a jednak strukturální reformy Boloňského procesu, podpořené diskurzem o „vědomostní společnosti“, jejichž cílem je zvýšení počtu vysokoškolsky vzdělaných lidí.

Paradox této etapy spočívá možná právě v tom, že institucionální autonomie a otevření se tržní konkurenci mají za následek lhostejnost státu vůči vysokoškolskému vzdělávání s výjimkou tzv. „třetí role“ škol – tj. uspokojovat okamžité potřeby trhu práce, inovace a konkurenceschopnosti ekonomiky.

Po roce 2006 – potřebujeme „modernizovat“?

Kolem roku 2006 začíná mnohokrát probíraná ofenzíva podložená mezinárodními materiály. Ty, především publikace OECD, konkrétně např. *Country Note. Czech Republic /Thematic Review of Tertiary Education* z roku 2006, dodávají na legitimitě alarmujícímu diskurzu ohledně neomluvitelného zpoždění našich univerzit vůči „top“ vysokým školám v zahraničí. Bez podrobnější analýzy kulturně-historického kontextu naší země a nového definování étosu a role českých univerzit se volá po nezbytnosti celkové reformy vysokého školství. Všimněme si *používaného jazyka*, který utváří způsob myšlení: reforma, modernizace, zodpovědnost, účinnost, flexibilita atd. Je téměř nemožné oprostít se od slovníku používaného NPM, protože falešně pozitivní konsenzus nedává možnost, jak takové oprostění zdůvodnit. Ti, kdo by ho kritizovali či se snažili rozložit, budou prostřednictvím rétorické „polarizace“ typické pro ideologickou propagandu označeni za nepřátele pokroku, kteří brzdí nezbytné a přirozené snahy o nápravu vývoje univerzitního světa.

Falešný konsenzus ohledně používaných termínů umožňuje vyhnout se hlubší demokratické debatě o stavu univerzitního světa a problémech spojených s jeho změnami. „Modernizátoři“ navíc argumentují tím, že nová účetní logika vyžaduje od univerzit více zodpovědnosti, z čehož vyplývá myšlenka vnější kontroly ze strany politické a podnikatelské sféry (jejíž zástupci jsou navrhováni do čela správních rad univerzit). Dokážou prý lépe odhadnout profil požadovaného „produktu“ a spravovat univerzitní záležitosti rychleji...

Recept na „modernizaci“ přináší Bílá kniha terciárního vzdělávání z roku 2008:

- › kontrola výkonu univerzit zúčastněnými stranami (podle Bílé knihy by měly být správní rady složeny ze zástupců podnikové a politické sféry jmenovaných ministrem²);
- › omezení pravomocí samosprávných orgánů (senátů);
- › snížení státních výdajů, které vykompenzuje zavedení školného;
- › pro-firemní orientace. Klíčovým pojmem modernizace se stává tzv. „třetí role“ univerzit. Je třeba koncentrovat zdroje na přenos technologií a na příspěvek univerzit k inovacím ve výrobě, aby se univerzity staly pákou ekonomického růstu. To, že je nezbytné zavést manažerské praktiky (NMP), se rozumí samo sebou.

Podstatou ofenzívy jsou tři pilíře tradiční univerzitní autonomie: obsah výuky a výzkumu, personální politika a způsob financování univerzit. Návrh nového zákona (stažený v dubnu 2009) přinášel změkčení kritérií Akreditační komise pro akreditaci jednotlivých programů výuky. Dále text navrhoval ponechat každé škole volnost při definování kritérií pro získání titulu vysokoškolského docenta a profesora s tím, že je třeba „otevřít cestu“ vynikajícím odborníkům z podnikové sféry, kteří by mohli vyučovat na univerzitě, aniž by museli vyhovět akademickým kritériím. Akonečně, navrhované snížení veřejných zdrojů v letech 2008 a 2009 bylo zdůvodňováno nutností vytvořit pobídky k inovacím, spolupráci mezi veřejnou a soukromou sférou a zavedením školného (zápisného atd.). Úkoly stanovené modernizací měly univerzitám pomoci splnit nově utvořené správní rady složené z politiků (1/3), podnikatelů (1/3) a akademiků z jiných univerzit.

Důvody nepodařené reformy

Návrhy nového zákona o vysokoškolském vzdělávání vycházející z výše zmíněné Bílé knihy narazily na odpor akademické obce. Proč byl alarmující vládní diskurz považován za nepřijatelný?

Především byl univerzitami vnímán jako *neopodstatněný*. Zákon z roku 1998, který (v okamžiku vzniku Bílé knihy) platil pouze deset let, se zdál funkční. Univerzity nepodávaly nijak žalostné výkony, neměly větší problémy (generované zevnitř) s řízením, počet studujících se zdvojnásobil, ačkoli financování ze strany státu za tímto tempem zaostávalo, výsledky výzkumu také rostly – na Univerzitě Karlově, největší a nejproslulejší univerzitě v zemi, se ztrojnásobily. Nezdálo se, že by tlak na naléhavé provedení reformy byl podložen fakty.

Z hlediska psychologického byly navrhované změny interpretovány jako výraz nedostatečné důvěry vůči univerzitním činitelům, kteří je vnímali jako ztrátu své *legitimity*.

Akonečně, pro většinu akademické sféry byly tyto návrhy *morálně nepřijatelné*. V ovzduší snoubení hodnot občanské společnosti s hodnotami vyznavačů tržního přístupu, které nastalo na počátku

² Tyto správní rady, jejichž posláním je především kontrola větších finančních operací v rámci transakcí s nemovitostmi, byly až doposud složeny ze zástupců, které jmenoval ministr školství na základě návrhu rektora dané univerzity.

devadesátých let, by přijetí navrhované reformy znamenalo vítězství druhých jmenovaných v jedné z posledních bašt ne-instrumentálního fungování.

Problémy vlastní celému systému jsou dobře známé: příliš vysoký počet vysokoškolských institucí (více než 70 na 10,5 milionu obyvatel), masifikace přístupu k vysokoškolskému vzdělávání, která znamená konec „tradičních“ (tj. vybíraných) studentů a nízká diverzifikace terciéru – z důvodu nedostatku dostatečně diferenciovaných kritérií se každá vysoká škola pokouší napodobit model výzkumné univerzity a tradiční univerzita otvírá profesně zaměřené obory, aby si vylepšila rozpočet. Nicméně, nikdo nikdy nevysvětlil, jakým způsobem struktury vysokých škol a způsoby jejich fungování k tomuto stavu věcí přispěly. A proč a jak by to mohla tehdy nabízená reforma napravit.

Oba návrhy na změnu zákona (z roku 2009 a pozměňovací návrhy zákona z roku 1998 předložené v letech 2011/2012), které narazily na nevěli akademické obce, se dále vyvíjely cestou zmírňování nejradikálnějších změn navrhovaných od roku 2008.

Pozměňovací návrh novely zákona o vysokých školách z roku 2014 pak skutečně uspěl. Přišel s reformou akreditace studijních programů. Institucionální akreditace udělená Národním akreditačním úřadem pro určité oblasti vzdělávání (pojaté mnohem šířeji než obvyklé disciplíny či obory) platná na období 10 let má školám přinést více autonomie. Je ovšem podmíněna vytvořením rady pro vnitřní hodnocení kvality výuky, která bude provádět pravidelná hodnocení a informovat o jejich výsledcích národní agenturu. Omezená role fakult by měla usnadnit koncepční práci vedení univerzit a vytvořit jim podmínky pro pružnější a efektivnější řízení. Mírně posílena je také role správních rad (zajišťujících vnější pohled tzv. *stakeholders*), protože odted' se musí vyjadřovat k výukovým a výzkumným plánům univerzity či je dokonce schvalovat.

Diverzifikace systému, financování škol podle jejich poslání a podle kvality, kterou vykazují – to vše zatím čeká na zásadnější řešení. Dočkáme se vůbec někdy ucelené politiky vysokoškolského vzdělávání nebo budeme čekat, až existující rozpory povedou k explozi? Akceptujeme argumenty Gaussovy křivky intelektových schopností a prosadíme silnou selekci na méně výzkumných univerzit (univerzit „excellence“), které budou přijímat studenty na základě výběru, a více průměrných vysokých škol? Jak zajistit, aby se neprohlubovaly rozdíly, kdy přírodovědné a technické školy/obory budou vzkvétat díky státní podpoře a soukromému financování, zatímco sociální a humanitní vědy stojí na okraji zájmu?

To jsou otázky, které staví problém dominance instrumentálního motivu (odbornosti) nad motivem kulturnosti a emancipace člověka (*Bildung*) pro (nejen) české univerzity.

Co s tím stát a co školy?

Jak se situace posledních zhruba 15 let jeví? Stát si „objednal“ prudký nárůst počtu studentů a nereguloval nárůst počtu vysokoškolských institucí, včetně soukromých, a jejich kvalitu. Následně i z důvodů finanční krize na ně omezil finance a vyvinil se tlakem na pojetí vysoké školy

jako firmy (vykazování *ad absurdum* produktů vzdělávací činnosti i vědy, redukce institucionálního financování). A nakonec vysoké školy „diskreditoval“ paušálním zpochybněním kvality vzdělávání i absolventů (mj. oživením zaprášeného již zmíněného gausismu či IQismu) ad.

Otázka zní, zda lze terciér, zejména univerzity vůbec řídit, a za jakých podmínek. Zachovat obě funkce, humboldtovské *Bildung* i pragmatickou „expertise“, znamená používat **odlišné modely** (diverzifikace):

- › výuky založené v různé míře a různých formách na výzkumu (autonomie)
- › vnitřního řízení s odlišnou rolí a váhou studentů a vnějších aktérů (stakeholderů)
- › vztahu ke společenskému okolí (kdo do čeho má mluvit)
- › financování (jaký má být podíl institucionálního vs. účelového financování a podle jakých kritérií)

Úkoly státu můžeme vymezit např. následovně:

- › Formulovat a vyjednat strategickou vizi pro celé české vysoké školství; nemáme ani v zahraničí obvyklé scénáře budoucnosti. Nabízí se něco jako svolání „generálních stavů“ k dlouhé, nikoli *highstake* konzultaci?
- › Přizpůsobit diferencovanému vysokému školství financování škol (nejen každoroční přemlouvání politiků, aby se obecně zvýšil rozpočet) a konečně aspoň pilotně ověřit víceleté kontrakty – bez toho nelze mluvit o strategickém plánování a samosprávném řízení.
- › Obecně zvýšit podíl institucionálního financování, protože příliš velká závislost na křehkých jistotách již nemotivuje, ale ohrožuje i autonomii bádání a výuky.
- › Přizpůsobit váhu všech aktérů diverzifikovaným vysokoškolským institucím (jiné zastoupení pravomoci studentů, správní rady ad. podle typu vysoké školy).
- › Podpořit důvěru ve vysoké školy (od přísnosti akreditací, přes (sebe)kontrolní mechanismy až po působení ve veřejnosti). To je klíčové zejména v době apriorních podezření a nedůvěry, kdy skandální případy necháme fungovat v logice *pars pro toto*.

Úkolem vysokých škol např. je:

- › Nejen se přizpůsobovat vnějším tlakům, ale přesvědčivě argumentovat i proti obecně přijímané logice. Příkladem budiž adorace „sítí“, zejména internacionálních: skutečně spontánně bez koncepčního řízení posílí kvalitu instituce? Globalizace s jejím trendem překračování hranic logicky vede i k *brain drain*. Jak tedy najít rovnováhu mezi kumulací know-how do tradice instituce a individuálními či skupinovými kompetitivními výkony bez národního příznaku?
- › Zkvalitnit schopnost vyjednávat dovnitř i ven (např. ustát, tj. dobře argumentovat přerozdělovací procesy uvnitř školy; vyvrátit politikům i veřejnosti dominanci scientometrických kritérií vykazování vědy pro řízení).

- › Stát se skutečnými hospodáři při finančním řízení škol (nepřeklápět mechanicky či dominantně kritéria „shora“), tj. opustit logiku reprodukce podle tzv. Matoušova efektu (stále více dostávají ti, kteří již mají nejvíc – a ti, kteří mají sotva na přežití, mají relativně stále méně).

Skutečně se zdá, že stále nezazněla základní otázka: je nedobře spravovaný celý systém, jen jednotlivé vysoké školy, nebo obojí? V posledních 30 letech se ve vysokém školství u nás odehrála řada pozoruhodných změn k lepšímu. Mám-li vytknout nějakou slabinu, která ovlivňuje řadu problémů, které má, pak bych jmenoval absenci kvalitní, dlouhodobé reflexe založené na podporovaném výzkumu vysokého školství. Reflexe, kterou by pak politici brali vážně.

prof. PhDr. Stanislav Štech, CSc.
stanislav.stech@pedf.cuni.cz

Univerzita Karlova
Pedagogická fakulta
Myslíkova 7
110 00 Praha 1