



názory & vzdělávání



Podpora vysokoškolského vzdělávání a výzkumu v České republice

Ladislav Cabada

Policy Paper č. 1/2019

Shrnutí:

- Systém vysokoškolského vzdělávání prošel v posledních desetiletích zásadní proměnou, spojenou nejdříve s decentralizací a masifikací studia, později pak s demografickým poklesem v generaci absolventů středních škol
- Podpora vysokých škol je dlouhodobě svázána zejména s financováním dle normativu, tedy per capita při zavedení koeficientu náročnosti a kvality
- Veřejné vysoké školy tak jsou systémově vedeny k přijímání a udržování studentů z ekonomických důvodů
- Metodika 2017+ zásadně mění přístup státu k financování výzkumu, vývoje a inovací. Podpora nej kvalitnějších a aplikovaných výstupů představuje výzvu, ale současně i významné riziko



názory & vzdělávání



Situace

Vysokoškolské vzdělávání v České republice prošlo v posledních třech desetiletích bezprecedentní transformací, která není spojena „pouze“ s demokratizací po listopadu 1989, ale také s řadou zásadních společenských změn svázaných s demografickým vývojem, decentralizací, proměnou charakteru vysokých škol z elitních na masové, zavedením vícestupňového vysokoškolského vzdělávání ve vazbě na Boloňskou deklaraci, vstupem na evropský, resp. mezinárodní trh se vzděláváním, přechodem k postmateriálním hodnotám svázaným s informační revolucí atd. Podobně zásadní proměnou prošel i sektor vědy, výzkumu a inovací, jenž se musel vypořádat jak se zásadní proměnou charakteru ekonomiky od centrálně plánované směrem k tržní, postupným oslabováním institucionální podpory a přechodem na dominantně projektové, resp. dle výkonů poskytované financování, dopadem globálních procesů „odčerpávání mozků“ a odchodem špičkových badatelů na zahraniční výzkumná pracoviště a řadou dalších výzev.

Vysokoškolské vzdělávání a věda a výzkum v České republice prošly transformací spojenou s řadou zásadních společenských změn.

Procesy vysokoškolského vzdělávání a výzkumu, vývoje a inovací spolu nemusí být zcela nutně provázány – zatímco veřejné vysoké školy a část

vysokých škol soukromých v České republice má příznán statut výzkumné organizace, opačně toto pravidlo neplatí, tedy řada výzkumných organizací není vysokou školou a neposkytuje vzdělání. Je nicméně zjevné, že vysoké školy, ale minimálně na úrovni doktorského postgraduálního studia také Akademie věd ČR, obecně usilují o udržení ideálu jednoty „výzkumu a vzdělávání“, jak jej jako zásadní pozitivní faktor již v 19. století formuloval německý badatel Wilhelm von Humboldt. Ostatně také Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy ČR, resp. centrální exekutivní a legislativní orgány v Česku dlouhodobě zdůrazňují potřebu aktivního zapojení studentů do badatelských aktivit, k čemuž jako nástroj slouží zejména institucionální podpora tzv. specifického výzkumu.



názory & vzdělávání



Právě otázky spojené s finanční podporou vysokoškolského vzdělávání, resp. výzkumu a některými specifickými segmenty, obory a nástroji této podpory byla předmětem debaty pořádané politickým institutem TOPAZ ve spolupráci s nadací Konrad-Adenauer-Stiftung, která proběhla dne 13. února 2019 v prostorách Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR. Debata přirozeně nemohla obsáhnout celý komplex otázek a problémů spojených nejen s financováním vysokých škol a výzkumných aktivit v ČR, ale zaměřila se na několik specifických otázek – financování vysokoškolského sektoru, resp. výzkumu, akreditaci studijních programů a vzdělávání učitelů. Snahou diskutujících, mezi nimiž bylo přítomno několik bývalých či současných rektorů, děkanů, prorektorů a proděkanů vysokých škol, člen Rady Národního akreditačního úřadu, členové poradních orgánů Rady pro výzkum, vývoj a inovace či vědeckých rad řady vysokých škol a výzkumných ústavů, přitom bylo z těchto dílčích témat vystavět obecný liberálně-konzervativně založený postoj k problematice. Předkládaný policy paper reflektuje klíčová zjištění z tohoto kulatého stolu, zejména pak doporučení pro přípravu programových dokumentů založených na klíčových východiscích a politických preferencích liberálně-konzervativního založení.

Financování vysokých škol ve vazbě na počty studentů

Financování veřejných vysokých škol prošlo v posledním desetiletí poměrně výraznou proměnou, spojenou se zavedením některých dílčích opatření k posílení podpory kvalitního vzdělávání a vzdělávání v oborech, jejichž absolventi jsou poptáváni pracovním trhem. Od roku 2010 tak pozorujeme aplikaci modelu, kdy na základě tzv. normativu, daného počtem studentů v příslušném studijním programu a koeficientem finanční náročnosti, jenž je takovému programu přidělen, neobdrží vysoká škola automaticky celou částku, ale pouze 82,5 % (dle Pravidel pro poskytování příspěvku a dotací veřejným vysokým školám MŠMT v roce 2019), přičemž zbytek je mezi školy rozdělován na základě soutěže. Jestliže tak škola za studenta oboru s nejnižším koeficientem finanční náročnosti 1 obdržela před rokem 2010 cca 33 tisíc korun, po zavedení nových pravidel již pouze cca 26,5 tisíce. Prostředky rozdělované při aplikaci koeficientu kvality „K“ (výkonová složka) tak obdrží školy dle toho, jak úspěšné jsou při naplňování celkem osmi indikátorů – míry úspěšnosti absolventů (u většiny VŠ váha 15%), počtu vyslaných a přijatých studentů v rámci mezinárodních mobilit (20 – 22%), zaměstnanosti absolventů (10%), výsledků výzkumu a vývoje (30%), výsledků umělecké činnosti (3%, u uměleckých škol 50%),



názory & vzdělávání



zisku externích příjmů spojených se vzdělávací a tvůrčí činností (6,5%), podílu samoplátců (3%) a podílu cizinců (10%). Vidíme tedy, že stát začal klást důraz zejména na kvalitní výzkum na vysokých školách, internacionalizaci, resp. to, aby přijatí studenti v co největší míře studium také dokončili. Školy, které v těchto kritériích uspějí, tak mohou v rámci rozdělování balíku 17,5 % celkového rozpočtu na podporu studia získat výrazně více než ty, které v oblasti výzkumu, internacionalizace a míry propadovosti vykazují nedostatky.

Cílem tohoto opatření bezpochyby měla být podpora kvalitních vysokých škol, resp. vytvoření tlaku na ty, které novým nárokům neodpovídají. Reforma nicméně nepřinesla druhý očekávaný krok, jímž mělo být víceleté – kontaktové – financování vysokých škol. To v konečném důsledku vede k ještě větší finanční nejistotě vysokých škol v oblasti dotace na studenty, protože reálně plánují i nadále pouze na jeden fiskální rok, jenž se navíc nepřekrývá s logikou roku akademického, přičemž odhad toho, jaká částka bude ze státního rozpočtu přidělena na základě koeficientu kvality „K“, může být jen velmi orientační a v případě některých oborů dokonce jasně kontraproduktivní. Příkladem mohou být např. pedagogické fakulty, jejichž primárním cílem nemá být špičkový výzkum, ale příprava kvalitních pedagogů; důraz na koeficient „K“, svázaný z téměř jedné třetiny s vědou a výzkumem, je ale fakticky připravuje o potřebné prostředky na zajištění kvalitního vzdělávání.

Tato situace pak vede k tomu, že vysoké školy pociťují problém relativního nedostatku financí a zejména jejich nesystematické distribuce od státu směrem ke školám. V tomto ohledu se totiž v posledních letech začaly objevovat pochopitelné, nicméně zcela nesystémové snahy vlády, resp. MŠMT poskytnout některým oborům a školám tyto obory nabízejícím jednorázovou finanční podporu. Konkrétně se jednalo o lékařské, resp. pedagogické fakulty – v případě lékařských fakult přitom vláda nevezala dostatečně v potaz rozsáhlou výdělečnou činnost založenou na rekrutaci platících studentů ze zahraničí a přetížení vlastních kapacit a infrastruktury; v případě pedagogických fakult pak dodatečné zdroje byly nesystémově určeny na zvýšení mezd akademiků na pedagogických fakultách, což nicméně nijak jasně nesouvisí s cílem zlepšení systému vzdělávání učitelů, kteří jsou ostatně na mnoha vysokých školách vzdělávání i na jiných než pedagogických fakultách.

Specificky pak vláda ad hoc zvýšila rovněž podporu doktorských studijních programů, resp. stipendií pro doktorandy, což lze jistě chápat v perspektivě



názory & vzdělávání



snahy rozvíjet špičkovou vědu, méně již s ohledem na potřebu podpory flexibilních absolventů bakalářských programů, resp. rozvoj profesních studijních programů s jasným zaměřením na potřeby pracovního trhu. Tento krok mimochodem jasně naznačuje problematičnost přístupu založeného na financování per capita – zatímco pro bakalářské studijní programy je to zřejmě nejúčinnější a současně nejtriviálnější nástroj podpory, u doktorských programů, zaměřených na vzdělávání špičkových odborníků, vstupují do hry i další faktory spojené s motivací, sociální stabilitou apod.

Vysoké školy tak pocítují problém, jehož řešením by vedle revize negativních dopadů koeficientu „K“ v případě specifických studijních oborů, resp. programů, mohlo být zejména víceleté financování. Jedině takový mechanismus podpory vysokým školám přinese předvídatelnost, tedy možnost dlouhodobějšího plánování včetně personálního zajištění výuky a výzkumu.

V ohledu financování vysokých škol se v posledních letech začaly objevovat pochopitelné, nicméně zcela nesystémové snahy vlády, resp. MŠMT, poskytnout podporu lékařským a pedagogickým fakultám.

Významným impulsem pro zlepšení finanční stability vysokých škol by jistě mohlo být i zavedení školného, ať již „plošného“ či odstupňovaného dle atraktivity oboru, resp. jeho funkční náročnosti. Pro takový krok nicméně

v tomto období neexistuje vhodná konstelace, jak s ohledem na demografický vývoj a silný populační pokles v generaci maturujících, tak i další faktory – společenskou náladu, ale také současnou objektivní finanční náročnost podpory studentů ze strany rodin.

Nový systém akreditací a možnosti redukce počtu vysokých škol

Nehledě na poměrně časté nářky nad finanční nestabilitou a podfinancováním nicméně český systém vysokého školství stále neprochází potřebnou redukcí počtu vysokoškolských institucí. Snaha o shora moderovanou a finančně podporovanou integraci dvou ostravských vysokých škol – Vysoké školy báňské – Technické univerzity v Ostravě a Ostravské univerzity – již jako pilotní projekt v roce 2011 odstartovala vláda Mirka Topolánka, skončila v roce 2015 krachem. Ani v dalších univerzitních městech s přítomností více než jedné veřejné vysoké školy nevidíme v současnosti tendence k integraci; naopak, namísto hledání synergií mnohdy pozorujeme poměrně ostrý konkurenční boj.



názory & vzdělávání



Vedle toho pozoruje i mnohdy politicky motivované zakládání nových vysokoškolských institucí s mnohdy problematickými perspektivami – příkladem zde mohou být Vysoká škola technická a ekonomická v Českých Budějovicích a Vysoká škola polytechnická Jihlava, jež jako jediné dvě veřejné vysoké školy nemají univerzitní status a legislativa (např. výše zmíněná Pravidla pro poskytování příspěvku a dotací veřejným vysokým školám MŠMT) pro ně vytváří specifické podmínky, čímž systém činí zbytečně složitým; ale např. také Lékařská fakulta na Ostravské univerzitě. Vedle angažmá politiků, usilujících o posílení prestiže jak své, tak i místa svého působení, zde přitom negativní roli sehrává i samospráva univerzit, na níž je jejich management závislý – jen stěží si lze představit, že by akademický senát souhlasil se zrušením fakulty.

Stát, jenž je zřizovatelem i hlavním finančním podporovatelem veřejných vysokých škol, tak dosud nenašel nástroj, jenž by mohl vést k pragmatické redukci počtu vysokých škol. Nejedná se přitom jen o tzv. regionální vysoké školy, jež logicky vznikly po listopadu 1989 v atmosféře decentralizace a posilování regionů. Finanční motivace, jež byla spojena s diskusí o možné integraci dvou ostravských univerzit, rovněž nezafungovala. Paradoxně pak dosud účinně nefunguje ani další předpokládaný nástroj, tedy implementace koeficientu „K“. K odkladu potřebných redukcí v počtu institucí nabízejících vysokoškolské vzdělávání přitom bezpochyby přispěly i dotace z evropských strukturálních fondů, zejména ty určené na tzv. měkké, tedy neinvestiční projekty v rámci OP Vzdělávání pro konkurenceschopnost. Jejich implementace, ale rovněž mechanismy uvolňování prostředků z OP Výzkum a vývoj pro inovace ve prospěch méně rozvinutých regionů soudržnosti se mj. spolupodílely na poměrně výrazném podfinancování pražských vysokých škol a výzkumných institucí.

Jedním z klíčových faktorů by se tak mohl stát nový mechanismus akreditace studijních programů, spojený s novelou zákona o vysokých školách a zavedením nového správního orgánu, jímž je Národní akreditační úřad. Za zmínku zde přitom stojí zejména zjevná korelace mezi implementací nových, ve většině sledovaných kritérií zpřísněných pravidel pro akreditaci, a vlnou spojování soukromých vysokých škol. Pokud úřad udrží nastavený kurz i při posuzování žádostí o akreditaci veřejných vysokých škol, pak by skutečně mohl být jedním z nástrojů, jež by přinesly nejen redukci počtu nabízených studijních programů, ale případně i žádoucí fúze uvnitř veřejných vysokých škol (redukce počtu fakult a dalších součástí), případně i mezi těmito školami.



názory & vzdělávání



Toto nicméně nemusí platit pro ty vysoké školy, jimž se podaří získat souhlas s tzv. institucionální akreditací, již NAÚ vysloví souhlas s tím, aby v dané oblasti studia škola dílčí programy otevírala sama, tedy bez programové akreditace.

Diverzifikace podpory studijních programů

Jako jeden ze zásadních bodů spojených s dosažením optimálního fungování vysokoškolského vzdělávání ve vazbě na potřeby státu se ukazuje možnost rozdělení studijních programů na takové, jež jsou primárně či zcela provázány s potřebami státu, a ostatní – pro zjednodušení budeme tyto dvě skupiny studijní programů dále označovat jako „regulované“ (nabízené na základě konkrétních potřeb státu) a „neregulované“. Již dnes stát tuto logiku uplatňuje v případě vzdělávání poskytovaného na státních vysokých školách (Policejní akademie, resp. Univerzita obrany) a selektivně rovněž v dalších oblastech vzdělávání, primárně ve dvou oblastech námi již zmíněných, tedy vzdělávání učitelů a vzdělávání lékařů a dalšího zdravotnického personálu; zde dokonce pozorujeme anomálii, kdy stát poskytuje dotace na vzdělávání i soukromých vysokým školám poskytujícím toto vzdělávání.

V současné politice debatě rezonuje zejména otázka vzdělávání, resp. absolutoria dostatečného množství lékařů, jež jasně překryla i dlouhodobější problém se zajištěním dostatečného počtu kvalitních učitelů. Pokud zvážíme průměrný věk jak lékařů, tak i pedagogů na lékařských fakultách a ve fakultních nemocnicích, pak hrozí kolaps poskytování lékařské péče v horizontu 10-15 let. Nicméně i když nyní lékařské fakulty s podporou státu

Jako jede ze zásadních bodů spojených s dosažením optimálního fungování vysokoškolského vzdělávání se ukazuje možnost rozdělení studijních programů na regulované (nabízené na základě konkrétních potřeb státu) a „neregulované“.

naberou velké množství studentů, za šest a více let, kdy dostudují a vstoupí do procesu atestací, nebude dostatek pedagogů na fakultách. Tato skutečnost jasně ukazuje, že zajištění uspokojivého stavu není otázkou, již lze vyřešit snadno a pouze finančními nástroji.

Významným prvkem by přitom mělo být i aktivní angažmá krajů, větších měst či sdružení obcí např. formou stipendií výměnou za závazek návratu po absolutoriu apod.



názory & vzdělávání



Stát by pak měl v pro něj klíčových oblastech – vedle učitelů, lékařů a dalšího zdravotnického personálu, policistů či vojáků např. dalších povolání pro zajištění právního státu, funkční administrativy apod. – provést důkladnou analýzu potřeb a definovat je směrem k vysokým školám jako poskytovatelům vzdělání. Limitem a současně rizikem tohoto zacíleného a značně etatistického přístupu samozřejmě je situace výrazně nestabilního, proměnlivého a nečitelného trhu, která neumožňuje, aby stát rychle a flexibilně analyzoval své potřeby a rychle a efektivně usměrňoval podporu pro specifické obory.

Financování výzkumu

Pokud v oblasti financování vzdělávání, resp. studijních programů na vysokých školách vidíme potřebu zásadní diskuse a revize, podpora výzkumu, vývoje a inovací prochází v souvislosti s implementací Metodiky 2017+ zpřehledněním založeným zejména v implementaci srozumitelných a verifikovatelných ukazatelů kvality. Ty jsou promítnuty zejména do tzv. prvního pilíře, jenž se zaměřuje na nejprestižnější výstupy v mezinárodních databázích Web of Science, resp. Scopus. Jako dílčí úskalí se zde nicméně jeví opakovaně deklarovaný důraz Rady pro výzkum, vývoj a inovace na zcela marginální skupinu nejlepších výstupů (články s vysokým impakt faktorem, vysoký Hirschův index založený na četné citovanosti v nejlepších časopisech, resp. Obecně sledování citovanosti). Na druhé straně se zdá, že všeobecně kritizovaný „kafemlejek“, tedy honba za body za jednotlivé publikační výstupy, bude utlumena a částečně přelita do modulu dva. Důležitá bude i implementace modulů 3-5, kde bude důležitou roli hrát schopnost výzkumných institucí přesvědčit o své strategické schopnosti adaptability, reflexe vlastních nedostatků a přijímání účinných opatření k jejich překonání.

Nalezení optimální proporce mezi 1. pilířem (špičkové výstupy) a 2. pilířem, který mj. může sloužit jako nástroj reflektující jiné aspekty výzkumu, bude zásadní výzvou jak pro RVVI, tak i pro vysoké školy a další výzkumné organizace. I ze strany přírodních a technických věd přitom zaznívají obavy z tlaku vlády, resp. RVVI na parametrizaci výsledků, která ale v řadě oborů včetně lékařství není aplikovatelná. To se týká i tlaku na rychlou aplikaci výsledků (v projektech Technologické agentury zpravidla do 3 let).

Zde vláda i RVVI opakovaně naznačují nespokojenost s mírou implementace (málo patentů, průmyslových vzorů apod.) na niž by chtěly reagovat mj. vznikem nových či podporou existujících resortních výzkumných agentur.



názory & vzdělávání



Dle našeho soudu se jedná o záměr, který jde proti logice dosavadního systému. Pokud Technologická agentura neumí naplnit všechny potřeby aplikovaného výzkumu, nechť případně vzniknou či existují další agentury pro podporu projektově zaměřeného výzkumu, pak nechť jsou oborové (medicínská, zemědělská, humanitní apod.), ale nikoli jako instituce podřízené jednotlivým ministerstvům, ale jako samostatné veřejnoprávní korporace.

Celkově nicméně na systém podpory vědy nahlížíme jako na srozumitelnější a ukotvenější, než je tomu v případě podpory vysokoškolského vzdělávání. K tomu ostatně jednoznačně přispívá i záměr po implementační fázi pro roky 2021-2025 každou výzkumnou organizaci zařadit do jedné ze čtyř kategorií dle dopadu a obsahu jejích činností a následně jí poskytnout pětileté financování. I na základě tohoto záměru se domníváme, že podobný krok by byl možný i v případě financování vzdělávání, a to i ve vazbě na zpravidla desetileté akreditace studijních programů.

Závěry a doporučení

- *Parlament a vláda musí přesněji kategorizovat studijní programy dle společenské potřeby, tedy např. rozlišit mezi vázanými a dalšími profesemi. Na vázané profese musí stát vynakládat specifické prostředky dle vlastních potřeb*
- *Parlament a vláda by měly iniciovat vznik motivačních mechanismů, jež by veřejné vysoké školy vedly k větší integraci a případné fúzi; cílem je významná redukce celkového počtu škol a vznik silnějších a kvalitnějších univerzit*
- *MŠMT musí zpřesnit metodiku aplikace koeficientu kvality „K“ ve vztahu k jednotlivým programům, resp. zvážit, zda v případě některých specifických programů (učitelství, ale také mnohé programy humanitní a obecně pak programy praktické) má aplikace tohoto koeficientu smysl a není primárně negativní*
- *Víceleté kontraktové financování vysokých škol by posílilo jejich schopnosti poskytovat kvalitní vzdělávání i výzkum*
- *Resortní grantové agentury nejsou systémovým řešením podpory vědy*



názory & vzdělávání



O autorovi: Ladislav Cabada je docentem politologie a garantem studijního programu Politologie (Mgr., Ph.D.) na Metropolitní univerzitě Praha. Pracuje také jako spoluredaktor odborného časopisu *Politics in Central Europe*. Od roku 2012 působí jako prezident Středoevropské společnosti pro politické vědy (CEPSA). Zabývá se politickými systémy ve střední a jihovýchodní Evropě, zejména politickými institucemi, aktéry, politickou kulturou a regionalismem.

Editorka publikační řady: Mgr. Lucie Tungul, M.A., PhD.

Ke stažení dostupné na <http://www.top-az.eu/ke-stazeni/>

TOPAZ ani Konrad-Adenauer-Stiftung nenesou žádnou odpovědnost za fakta či názory vyjádřené v této publikaci. Názory publikované v této studii nejsou názory TOPAZu ani Konrad-Adenauer-Stiftung. Plná zodpovědnost za názory leží na autorovi publikace