
Zcizená reforma

<http://tarantula.ruk.cuni.cz/IFORUM-7023.html>

Zcizená reforma

Zcizená reforma aneb od dobře miněné zprávy hodnotitelů OECD po špatně založený věcný záměr zákona

„Reforma, kterou připravujeme, musí být i vaší reformou, jinak očekávané výsledky sotva přinese.“

Ondřej Liška

S tímto tvrzením, jímž ministr školství mládeže a tělovýchovy uzavíral v aule Právnické fakulty Masarykovy univerzity tradiční projev u příležitosti začátku akademického roku 2008/2009, lze rozhodně souhlasit. A když ve stejném projevu zdůraznil, že Česká konference rektorů (a snad i Rada vysokých škol) jsou jeho klíčovými partnery, bez jejichž podpory si definitivní znění zákona neumí představit („V takovém případě to znění prostě nebude definitivní“) zdálo se, že není důvod k obavám. Nikdo přece nechce vydávat zákon provizorní – a už vůbec ne připravovat jeho formulace v poloutajeném režimu bez účasti těch, kteří jsou jeho přímým subjektem. „Prioritní je samozřejmě komunikace s těmi, jichž se příprava reformy týká bezprostředně – s vysokými školami“, říkal tehdy na počátku října ministr.

Po zkušenostech s průběhem předchozí (ne)diskuse při tvorbě Bílé knihy terciárního vzdělávání vzbudil tenhle výrok spíše opatrné očekávání, živěné mírnou nadějí, že by přece jen (v zájmu věci samotné, nikoli ve prospěch kohokoli ze zúčastněných) mohl nastat obrat k lepšímu.

Zdá se, že reálná skepse byla na místě. Poněkud problematickým výsledkem proklamovaného partnerství s Českou konferencí rektorů je únorové stanovisko jejího pléna, jež nepokládá „za dostatečně definované důvody a cíle připravované reformy“ a odmítá i její časový harmonogram, „který neumožňuje kvalitní a seriózní diskusi s akademickou komunitou“. Významnou podporou mu bylo i „Prohlášení emeritních rektorů“, obávajících se ohrožení nedotknutelných principů fungování vysokých škol, jako je univerzitní autonomie, samosprávný způsob řízení a prohlubování akademických svobod.

A výše slibovaná prioritní komunikace s vysokými školami nakonec přivedla jejich jejím stylem znepokojené zástupce na počátku února 2009 do Hradce Králové, kde bylo formulováno tzv. Hradecké prohlášení, jež vzápětí získalo širokou, souhlasnou odezvu. Vzhledem k (ne)kvalitě vypořádání připomínek k „Bílé knize“ a dosavadním zkušenostem z procesu její tvorby a přípravy záměru zákona Univerzita Karlova takto koncipované reformní kroky odmítá, za neakceptovatelné považuje současný postup ministerstva Předsednictvo Rady vysokých škol, vládní záměry, ohrožující tradiční akademické svobody, kritizoval kardinál Miloslav Vlk. Ve výčtu protestujících, varujících, znepokojených a vyzývajících by bylo možné pokračovat, ale přineslo by to jen potvrzení známého.

Bílá kniha se stala promarněnou šancí formulovat ve vzájemném dialogu společná stanoviska, nosné ideje, dohodnutá východiska a relevantní alternativy, a současná „technologie“ tvorby věcného záměru zákona tak nemá v podstatě na co navazovat, nepočítáme-li jistou skepsi, nedůvěru a neochotu (či neobratnost, případně neschopnost) nastolit seriózní, věcnou a kvalifikovanou komunikaci, z níž by vzešel užitečný konsensus. V téhle, pro nezúčastněného pozorovatele možná mírně nepřehledné situaci, se zdá docela užitečné projít hlavními milníky téhle cesty za reformou, připomenout si odkud, kudy, kam, jak a s kým jsme se prodírali k současnému stavu, který sice není důvodem k oslavám, ale ani k bezbřehé skepsi. Jsme totiž v okamžiku, kdy (bez ohledu na stávající programové harmonogramy kohokoli) zůstává smysluplným obsahem naplněná reforma nadále naším společným cílem – ať již bude mít podobu zákona či novely a dostaneme ji k letošním „dvacetinám“ novodobých akademické svobod nebo třeba o něco později.

Živý organismus s krátkou životností

A. Prolog

Byla to standardní studijní návštěva zástupců Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD), tentokrát zaměřená i na tematické hodnocení terciárního vzdělávání v České republice. Když na jaře roku 2006 přijeli, nikdo netušil, co všechno jejich zpráva posléze vyvolá. Jon File (výkonný ředitel Centra pro politiku vyššího vzdělávání, University of Twente, Nizozemsko), Artur M. Hauptman (nezávislý konzultant), Sabine Herlitschkaevová (ředitelka Divize pro evropské a mezinárodní programy u Rakouské výzkumné a propagační agentury), Bente Kristensenová (náměstkyně prezidenta Kodaňské obchodní školy a členka správní rady Norské rady pro kvalitu vzdělávání Nokut) a Thomas Weko (analytik Divize pro vzdělávání a školství, OECD). Ti všichni strávili v České republice sedm (návštěvami a konzultacemi) naplněných pracovních dnů a podepsali se pod obsáhlou zprávou, která byla předložena v listopadu 2006.

V této Zprávě, která byla součástí tematického expertního hodnocení oblasti terciárního vzdělávání, které provádí OECD, byla věnována pozornost např. struktuře systému, jeho řízení, finančním zdrojům, přístupu ke vzdělání, trhu práce, výzkumu a inovacím, zvyšování kvality a mezinárodnímu kontextu. V závěrech pak bylo mimo jiné konstatováno, že Česká republika výborně zvládla postkomunistickou transformaci vysokého školství. Dále byly akcentovány nové priority, plynoucí z posunu od elitního k masovému systému vysokého školství a přistoupení k Evropské unii a formulující nové výzvy, např. větší „otevření se navenek“ (v systému řízení i financování), posilování konkurenceschopnosti, diverzity a relevance vlastních činností.

Změny, které jsou zapotřebí Zpráva necharakterizovala jako radikální, ale v zásadě již do jisté míry reflektované – ostatně v „Ekonomickém přehledu České republiky 2006“ vydaném OECD se v reformních výzvách pro danou oblast objevuje požadavek „vytvořit podmínky pro to, aby vysoké školy mohly dále zvyšovat počet přijímaných uchazečů“ a „posílit a usměrnit zdroje na podporu vědy a výzkumu“.

Na zveřejnění této Zprávy reagovalo vedení Univerzity Karlovy vydáním připomínek, které kritizovaly jednostranné zaměření na prioritní posílení bakalářského studia a zejména jednostranné a někdy zkreslující interpretace této Zprávy. Následně formulovala své Stanovisko i Česká konference rektorů, která artikulovala např. podporu diverzifikace českého vysokoškolského systému a nutnost kvalitativního odlišení tzv. „research universities“ a „teaching universities“, posílení financování terciárního vzdělávání v ČR a to i z veřejných zdrojů a udržení autonomie vysokých škol v případě posunů v jejich řízení. Vcelku očekávaně vyvolal text Zprávy i další polemické hlasy a zdálo se logické, racionální i korektní, aby jakékoli budoucí reformní kroky předcházela dostatečně otevřená, demokratická a kvalifikovaná diskuse. Byl to slibný okamžik pro koncepční nastartování prvních programových tezí reformy, které se nikdo neobával, kterou nikdo z utilitárních důvodů neblokoval – reformy, pod kterou bychom se všichni rádi podepsali. A nikdo opravdu netušil, co všechno se skrývá za výroky tehdejšího náměstka pro vědu a vysoké školy, který v souvislosti s prezentací zprávy naznačil odhodlání připravit zásadní změnu vysokoškolského zákona. A našli se i tací, kteří nějakou dobu věřili, že tato diskusní platforma by se mohla odvíjet právě nad připravovaným textem tzv. „Bílé knihy terciárního vzdělávání“.

B. Epilog

Byla to šance, která zůstala nevyužita, byť Univerzita Karlova nikdy nepřestávala usilovat o dialog a navzdory zvláštní neochotě autorů „Bílé knihy“ naslouchat, nerezignovala a obracela se na ně kontinuálně se svými námitkami, připomínkami a náměty. Když byly v roce 2007 zveřejněny tzv. „Vybrané teze Bílé knihy terciárního vzdělávání“ varovala důrazně v připomínkách k tomuto dokumentu před výrazným omezením akademické autonomie a samosprávy, zejména pak drastickým omezením role studentů. Situace se opakovala na jaře roku 2008, kdy MŠMT vydalo tzv. nultou verzi „Bílé knihy“. Podrobné připomínky univerzity opět nebyly v podstatných záležitostech akceptovány, jak dokumentovala v polovině roku Ministerstvem školství zveřejněná první verze „Bílé knihy“. Navzdory dosavadnímu „nezájmu“ o univerzitní připomínky byla i tato verze v rámci UK široce diskutována během léta 2008, a na základě této diskuse připravilo vedení univerzity velmi podrobné, v drtivé většině kritické stanovisko, podpořené na podzim 2008 i usnesením Akademického senátu UK. Tento komplexní dokument, který konstatoval, že „předložená Bílá kniha nemá kvality dokumentu, který se obvykle ve vyspělých zemích takto označuje, a neposkytuje dostatečné východisko a zdůvodnění pro novelizaci zákona o vysokých školách, natož pro přípravu zákona nového“, se stal i hlavním podkladem stanoviska České konference rektorů. Ta tuto „Bílou knihu“ připouštěla pouze jako dílčí inspiraci a upozorňovala, že „základní koncepce zákona musí být promyšlena jako jiný celek, jednodušší, integrovanější, reálnější a realizovatelný.“ Vzhledem k tomu, že „Bílá kniha“ byla svými autory vytrvale popisována jako „živý organismus“, který je schopen vstřebávat další podněty, jevila se ve vztahu k těmto připomínkám spíše jako organismus zapouzdřený a externím podnětům nepřístupný.

Ve snaze využít všechny možnosti kompetentní a věcné komunikace vyzvalo vedení UK ministra školství k přímé diskusi nad „Bílou knihou“ – a to jak v užší pracovní sestavě (za účasti vedení UK a předsednictva Akademického senátu UK) tak k debatě s akademickou obcí UK. Na prvním z těchto jednání (v září 2008), jehož se zúčastnil ministr s náměstkem pro vysoké školy, zástupci univerzity konstatovali, že argumentace pro reformu, tak jak ji artikuluje „Bílá kniha“ je nepřesvědčivá, nepřesná a nedopracovaná a jen velice mlhavě lze odhadnout do jaké míry (pakliže vůbec) se týká Univerzity Karlovy a dalších klíčových univerzit, přičemž spíše problematizuje, nežli podporuje (ale rozhodně nedokládá) tezi o nezbytnosti přijetí nového zákona o terciárním vzdělávání. Navíc hrozí degradaci akademických senátů, redukci univerzit na firmu a studentů na její klienty, což je pro Univerzitu Karlovu nepřijatelné. Představitelé ministerstva přislíbili, že tyto i další připomínky seriózně vyhodnotí a nebudou do přípravných materiálů implementovat žádné zásadní změny, které by neprošly diskusí v širší akademické obci. Nicméně plánované setkání s akademickou obcí UK bylo vzápětí ze strany ministerstva zrušeno.

Místo této diskuse Univerzita Karlova obdržela pozoruhodně neprofesionální a prezíravé separátní vypořádání svých připomínek k „Bílé knize“, jehož kvalita a výpovědní hodnota byly tak výmluvně nízké, že si vynutily společnou kritickou reakci a odmítnutí celého dosavadního procesu její přípravy vedením UK a Akademickým senátem UK. A tak pomalu končil rok 2008, který potvrdil, že dobré úmysly někdy samy o sobě nestačí, obzvláště, když má jeden ze zúčastněných na zřeteli zejména ty své (a k tomu reálnou možnost učinit z nich, za jistých a snad aktuálně ještě neohrožících okolností, legislativní normu). Končil rok platonických pokusů o navázání systematického, věcného a partnerského dialogu těch, kteří stojí před řešením společného problému. Rok, v jehož závěru na prosincovém zasedání České konference rektorů požádal rektor Univerzity Karlovy ministra školství, aby v dané podobě „Bílou knihu terciárního vzdělávání“ vládě nepředkládal.

...a karavana jde dál

Finální podoba „Bílé knihy“ tak vznikala v chráněném klidu ministerských pracoven, odfiltrovaných od masivní kritiky akademické obce, která pro jistotu její konečnou variantu před zasedáním vlády vůbec nedostala k vyjádření. V době,

kdy bylo medializováno odmítavé stanovisko Univerzity Karlovy byla tato, do poslední chvíle před akademickou obcí utajovaná výstupní verze na tiskové konferenci ministerstva veřejně představena. Fakt, že se v ní jako nový prvek objevila tzv. Rada pro terciární vzdělávání, vybavená nikoli nepodstatnými pravomoci v takto účelově manipulovaném procesu už nikoho ani zvláště nepřekvapil.

Stejně jako skutečnost, že na svém zasedání dne 26. ledna 2009 vzala vláda „Bílou knihu terciárního vzdělávání“ na vědomí a uložila ministru školství, mládeže a tělovýchovy, aby do 30. dubna předložil návrh věcného záměru zákona o terciárním vzdělávání. Tak „Bílá kniha“ splnila svoji pomíjivou roli, její éra skončila a na pořadu dne je formulace záměru zákona. Představa, že bude vznikat ve stejně (ne)transparentní, (ne)demokratické a vzájemně se (ne)respektující diskusi všech relevantních partnerů, jako byla ta předchozí nebyla příliš optimistická. Nějakou dobu se zdálo, že by platformou nového typu komunikace a stylu práce mohla být konzultační komise, ustavené náměstkem ministra pro vysoké školy, kam byly původně přizváni pouze tři zástupci České konference rektorů (nakonec prošel požadavek aby se zúčastnilo celé předsednictvo, jehož členem je i rektor UK) a zástupci Rady vysokých škol. Jak další vývoj prokázal byly to naděje liché, neopodstatněné a nenaplněné.

Bezprostředně po zasedání vlády formulovala dne 29. ledna 2009 své stanovisko Vědecká rada UK, která s politováním konstatovala, že kabinet vzal „Bílou knihu“ na vědomí, upozornila, že realizace některých jejích záměrů by znamenala okleštění akademických svobod a samosprávy a poukázala i na to, že tento materiál „nesplňuje standardní požadavky kladené na strategické dokumenty tohoto charakteru.“

V návaznosti na opakovaná kritická stanoviska vedení UK a Akademického senátu UK, a v souvislosti se stále přetrvávající hrozbou omezování akademické samosprávy a ignorování pozice společensko-vědních oborů, rostl proti „Bílé knize“ významný odpor zejména na humanitních fakultách. Nepřehlédnutelným aktem pak bylo setkání zástupců fakult v Hradci Králové, kde byla 4. února 2009 založena koordinační platforma „Pro vzdělanost“ a zároveň přijato tzv. „Hradecké prohlášení“, které odmítá „způsob přípravy Bílé knihy terciárního vzdělávání jako nedemokratický“, považuje ji za „nedostatečný a nebezpečný materiál pro kvalitu vysokého školství“ a pokládá ji „za nepřijatelné východisko pro tvorbu nové zákonné úpravy.“ Tyto aktivity rektor UK jednoznačně přivítal a plně podpořil.

Zásadní důvody k optimismu nevzbuzuje ani dosavadní průběh jednání tzv. konzultační komise, která se sešla zatím třikrát (ze čtyř předem proponovaných jednání). Před prvním jednáním byla rozeslána verze věcného záměru zákona, obsahující politizaci vedení vysokých škol, omezení jejich autonomie a samosprávy a odstranění zákonné garance účasti studentů v akademických senátech. Jakkoli byla tato nultá verze označena jako důvěrný materiál, byly její základní kontury prodiskutovány rektorem na úrovni vedení univerzity, předsednictva Akademického senátu UK a děkanů fakult. Na prvním jednání pak byla zásadně problematická ustanovení předložené verze odmítnuta.

Vzhledem k tomu, že se další utajování projednávaných textů vzbuzovalo stále větší odpor, nebyla další verze věcného záměru zákona již označena ministerstvem jako důvěrný materiál, ale byla doprovázena informací, že je určena i k širší odborné diskusi v grémiích. Pro akceleraci širší, vnitrouniverzitní debaty poskytl, nehledě na toto omezení, rektor tento materiál děkanům fakult, členům Akademického senátu UK a předsedům fakultních senátů. Tato varianta se vyznačuje již některými přijatelnějšími formulacemi ve vztahu k postavení a kompetenci správních rad, postavení akademického senátu školy, celkovému vymezení vztahu mezi veřejnou školou a státem - a také zrušením dříve uvažované Rady terciárního vzdělávání. V této souvislosti se nepochybně projevil i jednoznačně artikulovaný a zásadový postoj Univerzity Karlovy, prosazovaný již od projednávání nulté verze a zcela jistě zde sehrála nazastupitelnou a pozitivní roli i již zmiňovaná hradecká iniciativa.

O tom, že řada problematických míst v textu však dále přetrvává přesvědčily nejen zbývající sporné pasáže (týkající se např. postavení veřejných vysokých škol v soustavě terciárního vzdělávání, chybějící garance postavení fakult, neupravené postavení studentů v akademických senátech či problém akreditací a jmenování docentů a profesorů), ale i průběh zasedání konzultační skupiny (z 18. 3). Na tomto jednání totiž byla (v písemné podobě) předložena předem nezaslaná alternativní verze té části návrhu, která se týká financování, která navíc zahrnovala školné. Tento postup byl označen jako nekorektní a projednání celé kapitoly o financování a hospodaření bylo odloženo na další zasedání. Vzhledem k tomu, že se rektor ani nadále nehodlá podílet na obtížně pochopitelném „utajování“ projednávaných materiálů, postoupil i tento k vnitrouniverzitní diskusi.

Špatný začátek zpravidla nevede k dobrým koncům

Nejasná koncepce, neprovázanost, vnitřní rozpornost a absence jakékoli analýzy důsledků předpokládaných změn – to začínají být stále zřetelnější znaky předkládaného věcného záměru zákona. Geneze těchto problémů pak spadá do období, kdy po zveřejnění zmiňované Country Note OECD v roce 2006 byly připravovány vybrané teze „Bílé knihy“ z roku 2007. Ani tehdy a žel ani v poměrně dlouhém následujícím období nebyli autoři tohoto projektu schopni (a vzhledem k přehlížení předkládaných podnětů a nabídek k věcné diskusi) ani ochotni, zformulovat základní myšlenky, nosné pilíře, na kterých by mohl nový zákon o terciárním vzdělávání spolehlivě stát.

Snaha trvat na dokončení takto vratce založeného návrhu věcného záměru zákona (a to bez ohledu na jakýkoli termínový kalendář) je nerealné a kontraproduktivní. Snaha prosadit ho strategickou minimalizací akademické a veřejné diskuse je naprosto nepřijatelné a zavrženihodné. Neboť reforma vysokého školství je netriviální problém, který žádný z jeho aktérů nemůže řešit jen za sebe a po svém.

Zastavit práci na špatně založeném projektu není dehonestující, ale rozumný akt, který dává čas na to, ujasnit si, zda nepřipravujeme zákon tam, kde stačí novela – který nabízí smysluplně a efektivně naplněný čas, jenž vede ke konsensu a nikoli kompromisům. Univerzita Karlova je připravena tento čas využít a nabídnout do kvalifikované a otevřené diskuse svoji alternativní variantu případných změn.

A proto nepokračujme již v této neperspektivní práci! Nehledejme náhradní varianty tam, kde je zapotřebí reálné a efektivní řešení! Nezacházejme stále hlouběji do slepých uliček a upustme od samoučelného testování toho, kudy cesta nevede! A ukončeme tedy již tuto nedůstojnou a neperspektivní etapu.

Václav Hampel (rektor UK), Michal Šobr (prorektor UK)

24. března 2009