

Řízení nebo kontrola kvality vysokých škol?

Jaroslav Světlík

Otázky kvality práce vysokých škol se v poslední době staly předmětem zájmu jak subjektů vzdělávací soustavy, tak i veřejnosti. Může nás těšit, že se nejedná pouze o český problém, tyto otázky jsou předmětem odborných diskusí ve většině rozvinutých zemí. S jedním malým rozdílem. V zahraničí tento problém začali pociťovat a řešit již před dvaceti lety, u nás se o něm začíná více diskutovat zhruba v posledních dvou letech. Co je kvalita vysoké školy? Kdo a jak ji může změřit a popřípadě ji porovnat s kvalitou škol jiných? Všichni víme, co slovo kvalita znamená. Zjednodušeně řečeno, vyjadřuje skutečnost, že některé věci jsou lepší než jiné? Co to však znamená, že jsou lepší? Každé posuzování kvality věci či služby je vysoce subjektivní záležitostí a u vzdělávání to platí dvojnásob. Kdo tedy může posoudit, že práce vysoké školy je kvalitní, či dokonce, že je více nebo méně kvalitní? Pokud akceptujeme názor, že žijeme v tržní ekonomice, potom to budou jednoznačně zákazníci školy.

Odpověď se však komplikuje, když se ptáme, o jaké zákazníky se jedná. Jsou to studenti školy, její učitelé a vědečtí pracovníci, budoucí zaměstnavatelé absolventů školy, daňoví poplatníci, vláda (která přiděluje školám peníze), nebo společnost jako celek? Odborné definice tvrdí, že „za zákazníka považujeme osobu (či instituci), která má prospěch z užívání určitého produktu či poskytované služby a rozhoduje o jeho (jejím) koupi či výběru“. Pokud tuto definici budeme respektovat jako správnou, potom všechny výše zmíněné subjekty budeme moci považovat za zákazníky vysoké školy a jejich vnímání kvality práce školy by nemělo být přehlíženo. Nezapomeňme však, že v reálném životě je stále mnoho lidí při posuzování práce vysoké školy silně ovlivněno její tradicí a prestiží. Jinými slovy řečeno, skutečná kvalita školy je stále pro některé její zákazníky méně důležitá, než její prestiž a diplom, který absolventům nabízí. Praxe ukazuje, že při existenci silnější konkurence lze prestiž a image velmi rychle ztratit. Již z tohoto důvodu by se otázky kvality práce vysoké školy měly stát předmětem zájmu jak jejího managementu, tak i všech jejích pracovníků.

To, proč se již před dvaceti lety otázka kvality práce vysokých škol stala (a stále je) předmětem zájmu odborné i široké veřejnosti v zemích na západ od našich hranic, má několik příčin:

- Stále rostoucí veřejné výdaje do terciárního vzdělávání a problém efektivit vynakládaných prostředků. Prostředky plynoucí do vzdělávání dosáhly ve většině vyspělých zemí svých limitů a tlak na snižování výdajů v souvislosti s deficitem státních rozpočtů většiny těchto zemí vyvolává veřejnou diskusi na téma zprůhlednění a zefektivnění financování školství.
- Vzrůstající podíl studentů v terciárním vzdělávání zvyšováním kapacity univerzitních i neuniverzitních vysokých škol vyvolalo otázku, zda-li vzrůst kvantity není dosahován na úkor kvality vzdělávání a zda-li je možné tuto kvalitu objektivně posuzovat a hodnotit.
- Větší otevřenost vysokých škol ve smyslu větší odpovědnosti vůči společnosti. Vysoké školy přestaly být „tajnou zahradou“ oddělenou od zbytku společnosti vysokou, těžce proniknutelnou zdí a začaly více komunikovat s veřejností a poskytovat jí informace o tom co a jak kvalitně dělají.
- Zvyšující se mezinárodní mobilita studentů, učitelů a vědců v rámci celé EU a postupná internacionalizace evropského pracovního trhu. Tyto změny vedly a vedou k potřebě srovnání nejen obsahu, ale i kvality terciárního vzdělávání.

K těmto čtyřem příčinám, které jsou stále relevantní, a to i pro naše instituce terciárního vzdělávání, lze zahrnout i dva další důvody, pro které by se naše vysoké školy měly problémem kvality své práce zabývat:

- Vstup České republiky do EU a s ním spojené vytvoření silného konkurenčního prostředí v oblasti vzdělávacích služeb. Každý, kdo blíže poznal situaci na vysokých školách v zemích EU ví, jak tyto školy usilují o kvalitní zahraniční studenty, zejména, když jejich studium je financováno z „bruselských peněz“. Renomé (a tím i přitažlivost) školy tvoří lidé, a to jak kvalitní pedagogové a vědečtí pracovníci, tak i kvalitní studenti a absolventi. V souvislosti se vstupem do EU se sice nedá očekávat masový odliv studentů na západní vysoké školy, dá se ale očekávat odchod řady těch nejlepších, kterým budou v zahraničí vytvořeny podmínky, o kterých se jim u nás často nemůže ani snít. A to jak během studia, tak i po jeho absolvování.

- Bouřlivý rozvoj komunikačních technologií a distančního vzdělávání pravděpodobně významně rozšíří v několika letech nabídku na trhu terciárního vzdělávání. Nemá smysl si zastírat, že některé zahraniční vysoké školy mají v této oblasti před našimi školami obrovský náskok. Lze také předpokládat, že tyto školy se budou také chovat tržně. Budou chtít, aby nemalé prostředky, které do této formy vzdělání investovaly, se jim co nejrychleji vrátily. Čím více studentů budou tyto školy v distančním vzdělávání mít, tím rychleji se jim vložené prostředky zpět vrátí a současně se sníží i cena pro studenty (úspory z množství). Z pohledu potenciálních studentů může jejich nabídka být velmi atraktivní, jednak získají diplom zahraniční vysoké školy, který jim na trhu práce nabízí nebezvýznamnou konkurenční výhodu, jednak bude cena za získané vzdělání nižší o náklady ztracené příležitosti (student může současně pracovat a budovat svou profesní kariéru).

Lze konstatovat, že nejen v důsledku zvýšené konkurence, ale i z ostatních výše uvedených důvodů budou vysoké školy stále více konfrontovány s požadavky na prokázání své relevance, kvality a zodpovědnosti ke společnosti. V souvislosti s pojmem kvalita školy se setkáváme s několika pojmy, které jsou často různě interpretovány a používány. Následovně tak často dochází i k jejich obsahové záměně.

Kontrolou kvality (*quality kontrol*) rozumíme funkční aktivity a techniky, které jsou používány k hodnocení stanovených požadavků na kvalitu. V našem případě kontrolou kvality vysokých škol rozumíme techniky a aktivity týkající se hodnocení kvality jako součásti státní strategie a kontroly terciárního vzdělávání. Tento **tradiční** ex ante přístup spočívá především v hodnocení obsahu a zabezpečení vzdělávacích programů, popřípadě úrovně vědy a výzkumu v souladu se stanovenými administrativními standardy. Pokud jsou tyto administrativní standardy splněny, získává vysoká škola od vlády povolení (akreditaci) příslušný vzdělávací program vyučovat a udělit po jeho úspěšném absolvování státem uznávaný diplom. Tento tradiční přístup ke kvalitě neprokazuje však důraz na zlepšování komplexní kvality práce vysoké školy.

Řízení kvality (*quality management*) je pojem nesrovnatelně širší. Rozumíme jím složku celkové řídicí funkce určující a realizující politiku řízení kvality školy. Cílem není pouze komplexně hodnotit úroveň a kvalitu aktivit vysoké školy, klade důraz zejména na **formativní** stránku celého procesu řízení. To znamená, že zjištění a konstatování existujícího stavu se stává podkladem pro kvalitativní změny v systému

řízení vysoké školy. Jestliže cílem kontroly kvality je především zhodnocení podmínek vzdělávacího procesu, cílem řízení kvality je hodnocení komplexní, to je kvalitativní hodnocení jak podmínek, tak i samotných procesů a výsledků vzdělávacích a vědecko-výzkumných aktivit školy.

Hodnocení kvality odpovídá pojmu kvalitativní audit (*quality audit*), pro hodnocení kvality v terciárním vzdělávání se však vžil spíše pojem „*quality assessment*“. Rozumíme jím systematické hodnocení skutečné kvality aktivit vysoké školy s úrovní požadovanou. Posuzujeme, zda-li vzdělávací proces a částečně i vědecko-výzkumné aktivity školy jsou uskutečňovány efektivně ve vztahu ke stanoveným cílům.

Řada západoevropských zemí začala využívat **nové metody** hodnocení a řízení kvality vysokých škol, některé tyto postupy vyvíjí, v jiných jsou ještě předmětem diskuse. Vlastní systémy hodnocení a řízení kvality jednotlivých zemí víceméně přebírají přístupy, které k této problematice zvolily Francie, Nizozemí nebo Velká Británie. Tyto modely jsou v jednotlivých zemích dále adaptovány s přihlédnutím k národním charakteristikám a specifickým podmínkám. Obecně lze říci, že tyto nové modely jsou přebírány především zeměmi západoevropskými, zatímco v některých zemích jižní a severní Evropy je představitelem hlavní role v řízení a hodnocení kvality terciárního vzdělávání stát. Pro lepší pochopení vývoje a přístupu k řízení kvality v zemích EU je vhodné se ve stručném exkurzu zmínit o vývoji metod hodnocení kvality ve výše zmíněných třech zemích.

Francie

Rozhodnutím prezidenta a zákonem schváleným parlamentem Francie vznikla v roce 1985 **Národní evaluační komise** (*Comité National d'Evaluation – CNE*). Její vznik byl reakcí na všeobecné uznání dysfunkce tradičního, silně centralistického systému kontroly kvality. CNE je sice dle zákona vládní agenturou, na vládě je však naprosto nezávislá a podává zprávu o výsledcích své práce prezidentu republiky. CNE je novým typem administrativního orgánu nezávislým jak na vládě (ministerstvu školství), tak i na vysokých školách, které hodnotí. Výhodou tohoto postavení je, že jí umožňuje pracovat nezávisle a tím i objektivně. Současně tato nezávislost přináší sebou i nedostatek podpory z obou stran, což vede k obtížím při aktivní

spolupráci vysokých škol při hodnocení kvality jejich práce. CNE se skládá ze 17 členů jmenovaných prezidentem republiky, jedenáct reprezentuje akademickou obec, zbývajících šest členů jsou představitelé vládních a profesních institucí, zaměstnavatelů a odborů.

CNE uskutečňuje evaluaci vzdělávacích aktivit, výzkumu a vědy a managementu školy. Posuzuje rovněž podmínky vzdělávání. Hodnocení se uskutečňuje na základě pozvání vysoké školy, je dobrovolné, i když CNE má právo, pokud vidí důvod, provést evaluaci na základě vlastního rozhodnutí. Hodnocení každé školy se uskutečňuje přibližně jednou za osm let. Výstupem evaluace je hodnotící zpráva včetně doporučení pro management školy. Tato hodnotící zpráva je zveřejňována. Evaluační komise vychází při hodnocení kvality vysoké školy ze sebeevaluační zprávy zpracované školou, oficiálních statistických údajů a z poznatků návštěvy evaluační komise na škole. Tato pracovní komise se skládá z 15–20 osob, většinou členů akademické obce, přibližně 10 % členů jsou zástupci praxe a jeden člen je ze zahraničí. Studenti nemají ani v pracovní komisi, ani v CNE zastoupení. Celý proces evaluace, od podání žádosti až po zveřejnění zprávy trvá přibližně jeden rok. Výsledek evaluace nemá vliv na alokaci přidělovaných finančních zdrojů. Tento nový způsob hodnocení kvality vysokých škol nenahrazuje tradiční mechanismy akreditace vzdělávacích programů.

Nizozemí

V roce 1985 došlo na základě strategického dokumentu *Higher Education: Autonomy and Quality* k zásadním změnám ve vztahu ministerstva školství a vysokých škol. Výměnou za získání podstatně větší autonomie se vysoké školy zavázaly ke zkvalitňování své práce a větší otevřenosti vůči společnosti. Původní představa ministerstva školství, že hodnocení kvality bude provádět nově vytvořená instituce *Inspectorate for Higher Education*, byla po bouřlivé odborné diskusi opuštěna. Holandské univerzity převzaly odpovědnost za hodnocení a řízení kvality na sebe a vytvořily pro tento účel zastřešující organizaci *Association of Co-operating Universities in the Netherlands – VSNU*, neuniverzitní vysoké školy vytvořily *HBO Council*. VSNU zahájila pilotní projekt evaluace v roce 1988, *HBO Raat* v roce 1990. Jedním z principů evaluace bylo oddělení evaluace vzdělávacích aktivit od hodnocení vědy a výzkumu. Systém hodnocení kvality vědy

a výzkumu v Nizozemí existuje již od roku 1982 jako součást specifického systému financování univerzit. Od roku 1994 však byly obě evaluace synchronizovány s cílem získat komplexnější pohled na kvalitu práce jednotlivých fakult či vysokých škol.

Ústředním bodem celého mechanismu evaluace kvality VSNU je pracovní evaluační komise, která hodnotí všechny studijní programy příslušného oboru vzdělávání, přístup je tedy spíše disciplinární než institucionální. Ve stanovených šesti letech projdou hodnocením evaluační komise všechny studijní programy příslušného oboru v zemi. Před návštěvou evaluační komise je zpracována pro každý studijní program sebeevaluační zpráva. Cílem není pouze připravit podklady pro návštěvu komise, ale i motivovat vedení fakult k vlastnímu hodnocení kvality svých aktivit. Pracovní evaluační komise se skládá ze 7 členů, přičemž minimálně jeden z členů je zahraniční odborník v příslušné oblasti a jeden je expertem v oblasti vzdělávání. Zbývající členové jsou zástupci akademické obce (se zaměřením na odlišné obory od oboru hodnoceného) a odborníci z praxe či profesních organizací. V průběhu návštěvy hovoří členové komise se zástupci vedení fakulty, pedagogů, praxe, studentů atd. Cílem není hledání chyb a nedostatků za každou cenu, ale srovnání reality s obsahem sebeevaluační zprávy a získání objektivního pohledu na práci fakulty. Na základě získaných podkladů a návštěvy zpracuje pracovní komise závěrečnou zprávu včetně doporučení pro vedení fakulty. Zpráva je zveřejněna a její obsah nemá vliv na výši přidělovaných prostředků ze státního rozpočtu. Jejím cílem je získání objektivní zpětné vazby v hodnocení práce fakulty a je podkladem pro zlepšení obsahu a výuky hodnocených studijních programů.

Velká Británie

Ve Spojeném království byly vyvinuty dva modely hodnocení kvality. První model byl uplatňován v neuniverzitním sektoru (polytechniky a colleges) již v polovině 60. let. Mnohem později bylo hodnocení kvality zavedeno i v univerzitním sektoru terciárního vzdělávání. V polovině 60. let bylo hodnocení kvality neuniverzitních vysokých škol ve Velké Británii pod záštitou *CNAA – Council of National Academic Awards*. Vedle této instituce byla kvalita práce neuniverzitního sektoru kontrolována i *HMI – Her Majesty's Inspectorate* a to víceméně formou tradiční školní inspekce. Hodnocení HMI mělo zásadní vliv i na výši

přidělovaných finančních prostředků. CNAA byla nezávislá, vládou založená organizace s pravomocí akreditace bakalářských vzdělávacích programů. Jednotlivé komise se skládaly z odborníků v dané oblasti z jiných vysokých škol (polytechnik či univerzit), zástupců praxe a profesních organizací. Pracovní komise založily svou návštěvu a hodnocení na detailně vypracované písemné zprávě zahrnující strukturu a obsah vzdělávacího programu, metody výuky, způsoby hodnocení studentů a podmínky výuky (personální zabezpečení, materiální zabezpečení výuky atd.). Současně CNAA schvalovala nezávislé, externí examinatory pro akreditované studijní programy. Po akreditaci programů tato instituce zabezpečovala i průběžný monitoring schválených programů. V roce 1992, kdy byly v souladu s novým vysokoškolským zákonem polytechniky transformovány na tzv. „nové univerzity“, ve Velké Británii binární systém terciárního vzdělávání zanikl a CNAA byla zrušena. Tento systém je však dosud funkční v Irské republice, kde funkci CNAA plní *National Council of Educational Awards (NCEA)*.

Počátek řízení kvality na britských univerzitách je datován do 80. let, v roce 1990 je založena *Academic Audit Unit – AAU*. Zakládající institucí však nebyl stát, ale zastřešující organizace britských univerzit – *Committee of Vice Chancellors and Principals (CVCP)*. Údajně jako opatření proti hrozícímu převzetí kontroly kvality činnosti univerzit ze strany *HMI – Her Majesty's Inspectorate*. Hodnocení kvality ze strany AAU však rozšířilo hodnocení kvality do dalších oblastí. Jednak se opíralo o metody převzaté z činnosti CNAA, navíc zahrnovalo i finanční audit a metody TQM (*total quality management*). Externí finanční audit ověřoval, zdali hospodaření školy bylo v pořádku (výsledky byly publikovány), podobně kvalitativní audit ověřoval efektivnost a úroveň řízení univerzity. Základem hodnocení kvality ze strany AAU se stala zhruba třídní návštěva pracovní skupiny, která se skládala ze dvou až tří členů akademické obce. Práce skupiny byla založena na sebeevaluačním hodnocení ze strany vedení univerzity. Skupina si mohla vyžádat doplňující informace. Pro potřeby vedení univerzity byla na základě všech podkladů a návštěvy pracovní skupiny zpracována zpráva. Tato zpráva byla diskutována s vedením školy a na základě této diskuse byla vypracována konečná zpráva, která byla (nikoliv však povinně) univerzitou zveřejňována.

Po roce 1992 však dochází k další změně. Na základě iniciativy představitelů „nových“ i „tradičních“ univerzit vzniká *Higher Education Quality Council (HEQC)* se sekci *Division of Quality Audit*. Do této sekce byla transformována AAU. Hodnocení kvality uskutečňované HEQC se svým pojetím velmi blíží metodám

používaným AAU. Toto hodnocení není spjato s otázkou výše státního příspěvku u veřejných škol. Jeho výše se odvíjí od posouzení kvality školy zvláštní finanční radou (vytvořenou zvlášť pro Anglii, Wales a Skotsko), které vznikly transformací dřívějších *University Funding Council (UFC)* a *Polytechnics and Colleges Funding Council (PCFC)*. Metody hodnocení a posouzení kvality jsou založeny na obdobných evaluačních mechanismech, to je zhruba týdenní návštěva evaluační komise (sedmičlenné včetně zástupců praxe) a zpracování hodnotící zprávy, která je také podkladem pro stanovení výše příspěvku.

Kromě zmíněných tří zemí jsou ve většině západoevropských zemí vyvíjeny nové procedury a mechanismy hodnocení a řízení kvality vysokých škol. Pokud vyhodnotíme zkušenosti z fungování nového řízení kvality terciárního vzdělávání, můžeme najít přes specifické, národní odlišnosti řadu společných aspektů.

Existence na vládě nezávislého orgánu (vzniklého však na právním základě) rozhodujícího o podmínkách, postupech a kritériích hodnocení kvality a koordinujícího systém evaluace škol.

Aktivní účast hodnocené vysoké školy na procesu hodnocení kvality, která se uskutečňuje prostřednictvím sebehodnotící zprávy. Pokud se management vysoké školy ztotožní s nutností tohoto vnitřního auditu podmínek a aktivit školy, stává se sebehodnotící zpráva jednak podkladem pro externí hodnocení kvality, jednak důležitým podkladem managementu pro plánování, řízení a kontrolu aktivit vysoké školy. Sebehodnotící zpráva je zpracována dle metodických pokynů sestavených řídicím orgánem systému hodnocení kvality. Podmínkou úspěchu celého systému hodnocení kvality je ovšem předpoklad, že management akceptuje filozofii řízení kvality jako jednu z priorit své řídicí práce. Rovněž participace ostatních akademických pracovníků vysoké školy a způsob a kvalita získávání objektivních informací zejména z vnitřního prostředí školy je velmi důležitým aspektem úspěšnosti celého systému evaluace kvality.

Hodnotící návštěva nezávislé hodnotící komise na škole. Cílem návštěvy je vyhodnocení sebehodnotící zprávy a její srovnání s realitou. Členy komise mohou být nezávislí zástupci akademické obce z jiných vysokých škol, zástupci praxe, profesních organizací, odborní pedagogové atd. Složení komise závisí na tom, co je hodnoceno. Zda-li jen struktura a obsah vzdělávacího programu, metody výuky a způsoby

hodnocení studentů, podmínky výuky včetně personálního a materiálního zabezpečení výuky, nebo také úroveň řízení atd. V každém případě by v hodnotící komisi měli být zastoupeni uznávaní odborníci v dané oblasti. V průběhu návštěvy je důležité, aby členové komise mohli hovořit nejen s vedením fakulty či školy, ale také s ostatními vysokoškolskými pedagogy, absolventy, studenty atd. Hodnocení by mělo sloužit jednak jako důležitá zpětná vazba pro vedení vysoké školy a fakulty ke zkvalitnění řídicí práce, jednak k informovanosti veřejnosti o kvalitě školou nabízených vzdělávacích služeb.

Čtvrtým společným aspektem „nových metod“ hodnocení kvality v evropském terciárním vzdělávání je zpracování podrobné závěrečné zprávy obsahující hodnocení kvality práce vysoké školy (fakulty) a zveřejnění výsledků. Cílem zprávy není v žádném případě vynesení rozsudku nad školou či snaha o vytváření pomyslného pořadí škol či fakult, hlavním cílem je poskytnout nezávislé odborné posouzení za účelem zjištění slabých a silných stránek v činnosti školy. Důležitým prvkem je i možnost vyjádření představitelů hodnocené školy ke zjištěným faktům a k návrhu závěrečné zprávy. Předmětem diskuse je také otázka zveřejnění výsledků hodnocení kvality. Zastánci zveřejnění závěrečné zprávy argumentují nutností otevřenosti vůči společnosti, odpůrci vycházejí z obavy, že v případě zveřejnění je ohrožena objektivita a upřímnost spolupráce zástupců hodnocené školy v obavě před možnými negativními dopady ze strany ministerstva, akreditačního orgánu či veřejnosti.

Závěrečným aspektem je dodržování zásady, že výsledek hodnocení kvality nemá vliv na rozhodnutí nadřízeného orgánu týkající se výše přidělovaných prostředků či na hrozbu odebrání akreditace v případě zjištění nedostatků. V takovém případě by vliv možných negativních sankcí převýšil význam přínosů hodnocení a vedl by k nedůvěře k práci hodnotící komise, k umělému nadhodnocování práce školy a ke snaze naplnit stanovená kritéria za každou cenu.

Cílem tohoto příspěvku nebylo nalezení jednoznačné odpovědi na otázku, která je obsažena v jeho názvu. Spíše podnítit diskusi k této problematice. Jsem přesvědčen, že existence státní strategie včetně kontroly terciárního vzdělávání je nezbytně nutná. Je například možné diskutovat o tom, zda-li akreditační komise má vytvořené dostatečné zázemí pro získávání potřebných informací, zda-li by neměla být stanovena průhlednější kritéria a standardy zvláště pro univerzity, zvláště pro neuniverzitní vysoké školy atd. Je

zbytečné však diskutovat o nutnosti kontroly kvality terciárního vzdělávání ze strany státu. Pokud nemá dojít k devalvaci vysokoškolského vzdělávání, je nutná. Odpověď na otázku zdali je potřebné řídit kvalitu vysoké školy již tak jednoznačná nebude. Možná bude kladná. Odpověď na následující otázku, totiž jakými metodami a technikami je kvalita škol v současnosti řízena, však bude určitě velmi vzdálena tomu, co se v předmětech zabývajících se *total quality management* na těchto vzdělávacích institucích učí. Proto doufám, že tento příspěvek alespoň částečně přispěje k zamyšlení se a ke kladné odpovědi i na druhou část zmíněné otázky. V tom případě správný název příspěvku zní: **Kontrola a řízení kvality vysokých škol.**

[zpět na začátek](#)