

Oponentský posudek disertační práce Mgr. Jana Kohoutka *“Long Nights’s Journey into Day: Implementation of Czech Policy on Higher Education Quality Assurance”*

Jan Kohoutek ve své disertační práci analyzuje implementaci politiky pro zajišťování kvality vysokého školství v ČR v období 2000-2010, zarámovanou do širšího kontextu implementace veřejné politiky a politiky ve vysokém školství obecně.

Práce je členěna do několika tematických celků.

Úvodní stať rámcově objasňuje složitost výzkumu v oblasti kvality vysokoškolského vzdělávání, specifikuje cíl disertace a stručně popisuje obsah jejích jednotlivých kapitol. Následující kapitola obsahuje výzkumné otázky a metodologii. Otázky jsou formulovány poté, kdy byla stručně objasněna potřeba teoreticky podložené implementační analýzy ve vysokém školství. Jsou formulovány jasně a doplněny záměrem autora o obsahu a rozsahu příslušných odpovědí. Metodologie je rozčleněna na několik postupných kroků výzkumné práce. Prvním je studium dokumentů, které dovolí určit implementační nástroje. Ověření autorových hypotéz, které se týkají implementačních nástrojů, je provedeno na základě vyhodnocení polostrukturovaných rozhovorů a následně jsou vytvořeny tři možné modely, jak formulovat státní politiku v oblasti zajišťování kvality v České republice. Text se odvolává na další kapitoly, které se budou podrobně jednotlivým úkolům věnovat a soustavněji se zabývá použitím metody Delphi a faktorovou analýzou. Disertace tedy využívá kombinace kvalitativního (studium dokumentů, polostrukturované rozhovory a Delphi metoda) a kvantitativního (faktorová analýza) přístupu.

Další obsáhlá kapitola disertace (3) se věnuje teoretickým přístupům. Její první část (3.1) je věnována velmi podrobnému popisu kvality a zajišťování kvality ve vysokém školství. Stručná část je věnována „historii“ do roku 1980 a daleko více pozornosti pak autor věnuje vládní politice v zajišťování kvality ve srovnání vývoje v zemích střední a východní Evropy a zemích západních. Text je obsažný a potvrzuje autorovy znalosti a velký rozhled. Se stejnou rutinou a znalostí literatury je dále pojednán Boloňský proces jako nadnárodní katalyzátor změn v oblasti zajišťování kvality, formativní a sumativní přístupy k politice zajišťování kvality a vlastnímu konceptu kvality ve vysokém školství. Následující část (3.2) je věnována implementaci veřejné politiky, která je opět podložena velmi rozsáhlými vědomostmi nabytými z odborné literatury. Autor se zabývá studiem implementace veřejné politiky počínaje rokem 1970. Podrobně se věnuje diskusi implementačního přístupu shora dolů a zdola nahoru a hodnotí implementaci pomocí kontinua politických akcí jako možného východiska ze slepé uličky diskusí o předcházejících odlišných přístupech. Následuje zamyšlení nad odpovědností a důvěrou v prostředí kontinua politických akcí a nad budoucností implementace veřejné politiky. Další obsáhlá část této kapitoly (3.3) je věnována implementační analýze ve vysokém školství. Využívá výsledků výzkumu, které umožnily kategorizaci, rozlišující ve výzkumu implementace politik reformátory, testující pracovníky, skeptiky a terminátory (kteří nemají zájem se zabývat implementačním výzkumem vůbec) a pro možnost srovnání s výzkumem implementace veřejné politiky dělí zkoumané období od roku 1970 na čtyři desetiletí. První dvě desetiletí, která jsou kategorií testování, jsou pojednána především na základě konceptu formulovaném ve studii Čerycha a Sabatiera a vysvětleny jeho postupně se objevující limity. Pokračuje období reformátorů a konečně období (po roce 2000), kde je namísto otázky, zda jde o oživení výzkumu nebo o období skepse. V závěru této části autor ukazuje, jak bylo studium implementace

vysokoškolské politiky v průběhu třetího sledovaného desetiletí nahrazeno hodnocením výsledků nově se formujících politik v oblasti zajišťování kvality a prosazuje myšlenku potřeby další analýzy implementace ve vysokém školství, která bude čerpat z teoretických přístupů implementace veřejné politiky. Část 3.4 se zabývá instrumentálním přístupem k implementaci politiky a opět s pomocí velkého množství literatury rozebírá jeho původ a výhody, typy instrumentálního přístupu a typologii politických nástrojů. Dále je ukázáno, proč byl kontext instrumentálního přístupu, užívající regulační (hůl), ekonomický (mrkev) a informativní (poučení) nástroj, vybrán pro aplikaci v disertační práci. Diskuse o možnosti výběru nástrojů, o jejich smíšení a aplikaci a stručný popis jejich konkrétního využití v českém přístupu k implementaci politiky zajišťování kvality odkazuje na podrobný rozbor v kapitole 5. V závěru této části se autor zabývá teoretickým rozbohem vzájemného působení aktérů při formulaci politiky a její implementaci. Poslední část (3.5) této rozsáhlé teoretické kapitoly se věnuje propojení tvorby politiky a její implementace a závěrům teoretické části ve vztahu k její aplikaci v disertaci, jejíž základní myšlenkou je propojení tvorby politiky s perspektivou její implementace, rozebraná na základě konceptu kontinua politických aktivit a instrumentálního přístupu.

Kapitoly 4-7 jsou postupně věnovány české národní politice v zajišťování kvality v kontextu posledních dvaceti let, nástrojům její implementace a vyladění systému nástrojů s modely politiky zajišťování kvality v kontextu odpovědnosti a důvěry.

Ve 4. kapitole autor analyzuje zásadní dokumenty vysokoškolské politiky, kterými jsou především Dlouhodobé záměry rozvoje vysokého školství a jejich aktualizace a zákony o vysokých školách z let 1990 a 1998. Na základě statistických dat dokladujících expanzi vysokoškolského systému popisuje přechod od elitní k univerzální etapě jeho vývoje se zřetelem na silné mezinárodní vlivy, zejména Boloňského procesu. V tomto kontextu pak ukazuje formování politiky zajišťování kvality a identifikuje čtyři implementační nástroje, kterými jsou akreditace, projekty Fondu rozvoje, rozvojové projekty a platformy.

Další kapitola (5) je věnována výše uvedeným implementačním nástrojům politiky zajišťování kvality. Subkapitoly věnované postupně jednotlivým implementačním nástrojům jsou členěny do stejných částí, které se věnují podrobnému popisu a funkcím příslušného nástroje, sledují jednotlivé aktéry a jejich vzájemné působení a výsledky fungování implementačního nástroje. Pojednání o dosaženém úspěchu, případně omezeních funkce daného implementačního nástroje, je doplněno výsledky rozhovorů s vybranými odborníky. Tato část disertace je velmi obsáhlá, s velmi podrobným popisem funkcí a výsledků implementačních nástrojů i podrobným zmapováním výsledků polostrukturovaných rozhovorů.

Následující 6. kapitola poskytuje přehled implementačních nástrojů pro politiku zajišťování kvality s využitím deseti kritérií, která umožňují činit různá porovnání a najít jejich společné klíčové charakteristiky. Přehled implementačních nástrojů je doplněn teoreticky podloženou analýzou aktérů tří kategorií (akademici, státní úředníci a reprezentanti společnosti), kteří se na implementaci účastní, jejich vzájemného působení a jejich kompetencí v rámci jednotlivých nástrojů. Poslední část kapitoly se vrací k teoretické typologii nástrojů implementace politik, která aplikována na české prostředí znamená využití

výše uvedených čtyř nástrojů (akreditace, projekty Fondu rozvoje, rozvojové projekty a platforma) spadajících do třech kategorií (jeden regulační nástroj, dva ekonomické a jeden informativní), ukazuje jejich možné vertikální uspořádání, časovou posloupnost, ve které začínaly působit a procházely změnami, jejich rozdílný rozsah odpovědnosti a formuluje některé závěry vyplývající z použití implementační teorie politiky v praxi.

Předposlední kapitola (7) se zabývá souvislostmi implementačních nástrojů s navrženými možnostmi/modely politik a s využitím teorie odpovědnosti a důvěry. Každý ze třech navržených modelů politiky (Accountability Land, Moderate Instrumentation a Trustworthy Partnerships) je popsán prostřednictvím příslušně modifikovaných implementačních nástrojů. Vyhodnocení modelů vyplývá z výsledků expertního hodnocení, které bylo založeno na metodě Delphi a bylo organizováno ve dvou kolech. Výsledkem byl příklon k modelu Moderate Accountability, jehož charakteristika, možnosti fungování a podrobný popis implementačních nástrojů v českém prostředí je uveden v závěru kapitoly.

Závěrečná (8.) kapitola přináší odpovědi na výzkumné otázky, doporučení k politice zajišťování kvality a k jednotlivým implementačním nástrojům.

Zhodnocení práce.

Téma zajišťování kvality, které je obecným základem disertační práce, je jednou z nejdůležitějších priorit systémů vysokého školství na celém světě a výraznou prioritou Boloňského procesu a rozvoje společného prostoru evropského vysokého školství, jehož je Česká republika součástí. Implementace politiky zajišťování kvality, analyzovaná v širokém kontextu implementace veřejné politiky a politiky vysokého školství, je proto téma vysoce aktuální a velmi významné

Autor jasně vymezil cíl disertace, kterým je analýza implementace politiky zajišťování kvality na národní úrovni, a zformuloval relevantní výzkumné otázky.

Teoretická část disertace svým rozsahem i obsahem svědčí o velkém množství vhodně vybrané a pečlivě prostudované odborné literatury. Zároveň dokládá schopnost autora výsledky výzkumu analyzovat a využívat tak, aby došel k použitelnému konceptu pro výzkum implementace české politiky v oblasti zajišťování kvality. Obsáhlá čtvrtá kapitola, která je analýzou dvacetiletého vývoje českého vysokého školství se zaměřením na rozvoj zajišťování kvality, prokazuje autorovy podrobné znalosti, vynikající orientaci v dokumentech, zákonech, výzkumných studiích i dalších odborných textech, schopnost nadhledu a zhodnocení situace a velmi dobrou orientaci v mezinárodním vývoji a jeho vlivu na český systém vysokého školství.

Výše zmíněná autorova schopnost aplikace teoretických znalostí je dále prokázána ve druhé části disertační práce, která navrhuje funkční model politiky zajišťování kvality, odpovídá na výzkumné otázky a formuluje doporučení k politice zajišťování kvality jako takové i doporučení k jednotlivým implementačním nástrojům.

Explicitně je znovu potřeba připomenout téměř 350 titulů, které uvádí seznam literatury a obsah disertace prokazuje, že nejde o seznam formální, ale o skutečně prostudované a použité zdroje. Dalším velkým plusem disertace je její zpracování v anglickém jazyce, což umožní její větší rozšíření a diskusi jejích výsledků se zahraničními kolegy.

Disertace bude přínosnou studií nejen pro výzkumné pracovníky, ale řada výsledků má i aplikační hodnotu. Zejména implementační nástroje mohou být po diskusi podkladem pro práci na sladění cílů projektů Fondu rozvoje a rozvojových projektů i pro rozhodování o dalším zaměření dvou typů rozvojových programů v souladu s možnostmi financování různých činností vysokých škol z Operačních programů EU. Poněkud problémový implementační nástroj „platforma“ si zaslouží zvláštní pozornost, protože vhodné, snadno dostupné a spolehlivé informace jsou slabou stránkou systému vysokého školství. Proto je první krok k nalezení nástroje a doporučení k jeho rozvoji velmi důležitou aplikační součástí disertační práce.

K obsahu disertace uvádím některé obecné připomínky a náměty, které by mohly být využity v další práci, v níž bude autor disertace jistě pokračovat a řadu drobných konkrétních připomínek. Žádná z nich však nic nemění na vynikající kvalitě této práce a na využitelnosti její teoretické i aplikační části.

Obecné připomínky a náměty:

a) V kapitole 3 je trochu zvláštní řazení podkapitol v tom smyslu, že kvalita a politika zajišťování kvality je pojednáno před obecnějšími částmi, které se zabývají veřejnou politikou a politikou vysokého školství. Na čtenáře to může působit trochu neuspořádaně a nejasně, příkladem může být i věta na konci druhého odstavce (3.2.5, str. 30): „Before turning our attention to the arena of higher education,“, když celá subkapitola 3.1 je o vysokém školství.

b) V kapitole 4, která je věnována České republice, se poprvé objevují zásadní politické dokumenty českého vysokého školství – Dlouhodobé plány rozvoje vysokého školství zpracovávající MŠMT a zůstávají jedinými dokumenty tohoto typu, se kterými disertace pracuje (s výjimkou pouhé zmínky Bílé knihy 2009 na str. 204). Vzhledem k časovému rozsahu, kterého se disertace týká, by bylo vhodné zmínit i další koncepční dokumenty - Bílou knihu 2000, Konceptci reformy vysokého školství a její aktualizaci i Bílou knihu 2009, které státní politiku vysokého školství také ovlivňovaly. („A sectoral quality assurance policy was formed in the Ministry's Plan for 200-2005 including its updates, and, in a more systematic and complete manner, in the Ministry's Plan for 2006 – 2010“ – je určitě správné tvrzení, ale uvedené další dokumenty měly jistě nějaký vliv, případně byly dokumenty někde v nesouladu, což je také důležitá skutečnost). O větším počtu strategických dokumentů se hovoří také na stránce 203, ve druhém odstavci obecného doporučení „.....quality assurance policy had to be reconstructed from a number of legal and strategic policy documents in time...“, ale v poznámce, která k tomuto textu patří, jsou opět zmíněny pouze dlouhodobé záměry.

c) Akreditace je identifikována jako jeden z implementačních nástrojů politiky zajišťování kvality, který je regulačního typu. V části 5.1. je velmi podrobně rozebráno, jak působila Akreditační komise do roku 1998 (kromě doktorských programů akreditace do roku 1998 neexistovala) i její další (teoreticky formativní) aktivity současné doby. V diskusi o implementačních nástrojích a jejich typologii nejsou aktivity Akreditační komise nijak odděleny a z části 5.1.3 nebo z části 6.7, Tabulky 12 na str. 165 apod. se dá předpokládat, že instrumentem není jen akreditace, ale všechny činnosti Akreditační komise. Do roku 1998

byly činnosti Akreditační komise zaměřeny především na doporučení ke zdokonalování, a proto by „akreditace“ z té doby asi neměla být označována za nástroj regulační (stick), ale spíše nástrojem motivačním (carrot). Podobně lze hodnotit období posledních několika let, kdy institucionální hodnocení prováděné Akreditační komisí (pokud by skutečně bylo procesem formativním, zaměřeným na zdokonalování, což v současné době úplně nefunguje) může být považováno spíše za motivaci, nikoliv zcela jednoznačně za nástroj regulace. Nástroj (= činnosti Akreditační komise) už tedy měl a má i v současné době prvky regulační i motivační, které by podle kapitoly 8.4 Democratising quality (str.207) měly být charakteristické pro politický model Moderate Accountability, vybraný do budoucna.

d) Opakování je v mnoha případech vhodné, někdy je ho ale příliš. Například popis působení Akreditační komise (5.1.2. 5.1.5.1. a pak v 6.1, 6.4) – text čtenáře nutí vracet se k předcházejícím částem a ubezpečit se o tom, co se již dozvěděl a co je v další části nové. Obdobně je tomu u obšírného popisu /vysvětlení rozvojových projektů – str. 126 (5.3.1.) a poté částečného opakování na str. 139 (5.3.5.1). Při opakujícím se využití literatury by bylo vhodné doplnit odkaz na předcházející místo.

e) V kapitole 5 by u jednotlivých nástrojů v částech Resulting achievements and limitations bylo vhodné stručné shrnutí (které je pouze u nástroje „Platform“). „Platforma“ jako nástroj implementace je zavedena trochu násilně a k politice zajišťování kvality přispěla/přispívá minimálně. Lze souhlasit s autorem, že je potřeba se domluvit, co je ve skutečnosti platforma před tím, než budou dána relevantní doporučení, jak by měla sloužit a jak by měla být financována. Lze souhlasit i s návrhem prvního kroku – založit centrální informační webovou stránku, realita však bude daleko složitější, než teoretický návrh.

f) U jednotlivých „modelů“ politiky zajišťování kvality ve vysokém školství by měla být lépe zdůvodněna jejich konkrétní charakteristika – působení kvalifikovaných pracovníků, trvání projektů rozsah platformy, její jazykové verze apod.

g) Disertace se implicitně zabývá veřejnými vysokými školami a bylo by vhodné například v úvodu vysvětlit, že soukromých vysokých škol se aplikační část o nástrojích, kterými jsou rozvojové projekty, nemůže týkat, protože na podporu z příslušných zdrojů nemají nárok (soukromé vysoké školy jsou zmíněny na str. 180 dole v souvislosti s platformou, což může být bez vysvětlujícího úvodu pro čtenáře matoucí).

K odpovědím na výzkumné otázky:

V odpovědi na druhou výzkumnou otázku (str. 197) by mohly/měly být zmíněny kromě dlouhodobých záměrů alespoň okrajově i další strategické dokumenty – viz poznámka b)

Odpověď na třetí a čtvrtou výzkumnou otázku vychází z toho, že nástroj ve formě akreditace je nástroj regulační (stick). Pokud ovšem neuvažujeme jenom akreditaci, ale všechny aktivity Akreditační komise (z textu disertace se tomu tak dá rozumět), pak není tak jednoduché zařadit tento nástroj do regulační kategorie, protože některé aktivity Akreditační komise by měly být (v realitě tomu tak zatím zcela není) motivačního charakteru – viz poznámka c)

Do odpovědí na třetí, čtvrtou a pátou otázku se samozřejmě promítá užití implementačního nástroje „platforma“. Tento nástroj sám o sobě by si zasloužil další diskusi, což může být návrhem pro budoucí práci autora.

K doporučením pro praktickou politiku

Akreditace. Myslím, že diskuse o institucionálním hodnocení kvality často zdůrazňuje, že navrhovaná změna bude závislá na rozvinutí mechanismů vnitřního hodnocení kvality, takže tento základní bod v diskusi nechybí nebo alespoň ne úplně. Určitě chybí rozvinuté mechanismy vnitřního hodnocení kvality (vybudovaná kultura kvality) na mnohých vysokých školách a poskytování odborného poradenství v této záležitosti by mohlo být jedním z doporučení.

Rozvojové projekty. Doporučení pro rozvojové projekty uvádí oblasti podpory pro kategorii centralizovaných projektů, ale není uvedeno, proč (zrovna, jenom) tyto oblasti a ne jiné. Otázkou je, proč by se oblasti podpory neměly vyvíjet v souladu s rozvojem systému vysokého školství a reagovat na jeho vyvíjející se/nové potřeby. Také velmi konkrétní doporučení na rozdělení finančních prostředků pro decentralizované a centralizované projekty by mělo mít dostatečně vyargumentovaný důvod, zejména vzhledem k finančním prostředkům z Operačního programu Vzdělávání pro konkurenceschopnost, který je otevřen pouze pro mimopražské vysoké školy.

Platforma. Připomínka souvisí s bodem e). Financování informační platformy z IPn Efektivní instituce by patrně mohlo být rozumné, ale v době, kdy už projekt delší dobu běží a jeho cíle i rozpočet už byly stanoveny, se nelze domnívat, že by tento návrh byl reálný (obdobně jako rozšiřování příkladů dobré praxe prostřednictvím téhož projektu). Tento nástroj je ale zároveň velmi důležitý a měl by proto být námětem pro další diskuse.

Demokratizace kvality. Souvisí s poznámkou c) – charakteristika nástroje už alespoň částečně odpovídá charakteristice politického modelu zajišťování kvality Moderate Accountability.

Drobné konkrétní poznámky

Str. 5: užívá se výraz „sectoral quality assurance“, str. 58 a další: užívá se výraz „sectoral reforms“, str. 70, druhý odstavec: užívá se termín „sectoral quality assurance policy, které si lze intuitivně vysvětlit, ale bylo by vhodné doplnit, co je termíny přesně myšleno.

Str. 7: doporučila bych nepoužívat příliš mnoho synonym, protože to může být matoucí (například na str. 7, druhý odstavec zdola: theory-driven implementation analysis – theory-based implementation analysis; Str. 192 a 193, Tabulka 18 a 19 – Tool = Instrument ?).

V některých případech by bylo vhodné doplnit text odkazy na související kapitoly/subkapitoly – například 3.5.1 na str. 50 doplnit odkazem na to, co bylo již pojednáno v 3.2.4 a 3.2.5 na str. 27-30.

Str. 35 dole: nenašla jsem význam zkratky „NPM“.

Str. 96, třetí odstavec: bringing together all available analyses – bylo by užitečné uvést zdroje analýz.

Str. 174, Tabulka Key characteristics, AC: Training of AC members, k této charakteristice není kromě tabulky nikde žádné vysvětlení.

Str. 176, druhý odstavec: bylo by vhodné vyjasnit právní postavení reprezentativních skupin, které je hodně rozdílné.

Str. 177, třetí odstavec: „...role of societal actors, i.e. experts...“ – není tím skupina společenských aktérů příliš zúžená/zjednodušená ?

Str. 178, tabulka 18: bylo by vhodné doplnit, jakým způsobem se došlo k % zastoupení (v čem ?) – u platformy jde asi o složení skupiny Boloña experts, ale co znamenají procenta u AK ?, u projektů jde o složení jejich řízení nebo hodnotitelů ?).

Str. 180, poslední odstavec: celá dlouhá první věta je trochu zavádějící, dosažení akreditace (minimálních standardů) je důležité pro financování studijního programu podle formule – prostředky na vzdělávací činnost a následně i pro možnost získání prostředků z projektů.

Str. 187 – 191: co bylo podkladem pro konkrétní návrhy týkající se složení AK, požadavků na akademickou kvalifikaci, trvání projektů konstrukce a funkce platformy v jednotlivých modelech politiky pro zajišťování kvality ?

Str. 198, poslední odstavec: nejen hodnocení příbuzných fakult, ale i vysokých škol (UJEP, VŠFS).

Str. 207, třetí odstavec a 208, první odstavec: trochu matoucí věty: „Democratic system-level quality assurance policies should allow not only for „accretation-like sticks“, but also for „funding incentive-like carrots““, „...threat ... A direct link between quality of higher education and funding of higher education ...“. Stačilo by trochu vysvětlit.

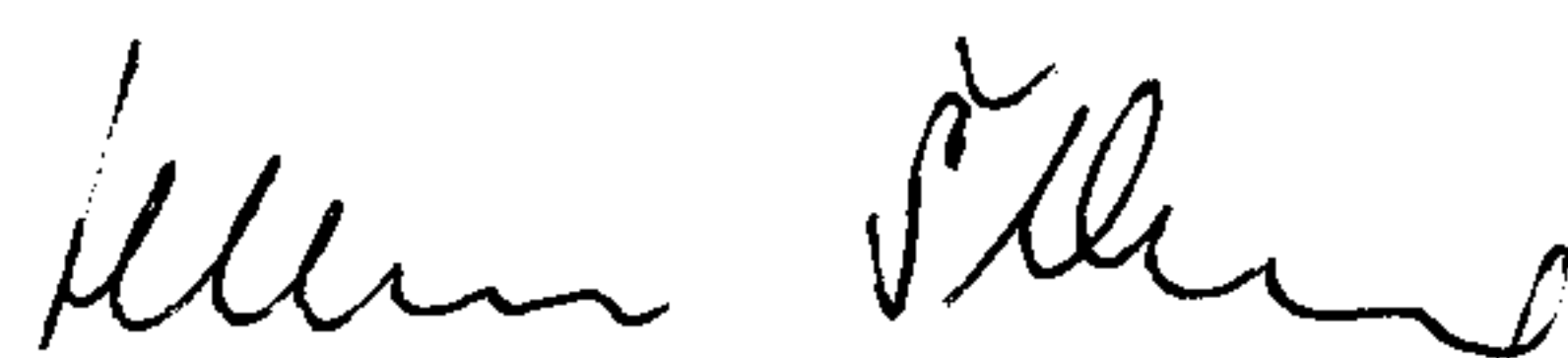
Psaní velkých a malých písmen v nadpisech i v textu není systematické (například v 7.2.1 – 7.2.3 – názvy „policy options“ v textu – velká písmena, v nadpisu nikoliv).

Proložený text – někde znamená citaci, jinde ne – možná by bylo vhodné nějak upravit.

Závěr

Disertace bezzbytku splňuje podmínky kladené na disertační řízení.

Doporučuji disertační práci k obhajobě a udělení titulu Ph.D.



V Praze dne 24.8.2011

Ing. Helena Šebková, CSc.