

## Analýza riadenia vysokých škôl

Zuzana Dančíková, spolupracovníčka inštitútu INEKO

júl 2012

Slovenské verejné vysoké školy často čelia kritike poukazujúcej na ich nízku kvalitu. Táto analýza skúma legislatívny rámec riadenia vysokých škôl na Slovensku a identifikuje jeho slabé miesta. Tiež ponúka prehľad zahraničných skúseností s riadením vysokých škôl a poskytuje niekoľko bodov do diskusie o reforme riadenia vysokých škôl, predovšetkým zoštíhlenie riadiacich orgánov a zosúladenie ich právomocí a zodpovednosti; zvýšenie podielu spoločnosti na riadení vysokých škôl a väčší dôraz na transparentnosť riadenia.

Úvod a zhrnutie.....	3
2. Charakteristika súčasného rámca riadenia verejných vysokých škôl na Slovensku .....	6
3. Zahraničné skúsenosti s riadením vysokých škôl.....	11
3.1. Holandsko.....	11
3.2. USA.....	12
3.3. Dánsko.....	12
3.4. Švajčiarsko .....	13
3.5. Spojené kráľovstvo.....	14
3.6. Česká republika .....	15
3.7. Zaujímavé zistenia .....	16
4. Štyri dilemy reforiem riadenia vysokých škôl .....	16
4.1. Dilema medzi demokratickou reprezentáciou a organizačnou efektívnosťou.....	17
4.2. Dilema medzi integrovanými a duálnymi manažérskymi štruktúrami. ....	18
4.3. Dilema medzi interným a externým vplyvom .....	19
4.4. Dilema medzi centralizáciou a decentralizáciou .....	20
5. Transparentnosť a sledovateľnosť riadenia.....	21
6. Zhrnutie a odporúčania.....	23
7. Zdroje .....	24

## 1. Úvod a zhrnutie

Slovenské verejné vysoké školy (ďalej vysoké školy alebo VŠ) často čelia kritike analytikov, zamestnávateľov, študentov aj vlastných zamestnancov – výskumníkov a vysokoškolských učiteľov. Kritici školám vyčítajú neochotu spolupracovať<sup>1</sup> so súkromným sektorom, slabý dôraz<sup>2</sup> na kvalitu výučby a nízku uplatniteľnosť štúdia v praxi či nízku kvalitu štúdia.<sup>3</sup> Vyčítky vedú k otázke riadenia vysokých škôl: v čích rukách spočívajú právomoci riadiť školy a kto za ich výkony nesie zodpovednosť? Je potrebné riadenie slovenských vysokých škôl reformovať a ak áno, ako?

Cieľom tejto analýzy je identifikovať možné problematické body v súčasnom legislatívnom rámci riadenia vysokých škôl a poukázať na alternatívy zo zahraničnej praxe. Dokument tiež skúma spôsob, akým riadiace orgány vysokých škôl zverejňujú informácie o svojej činnosti a rozhodnutiach a ponúka odporúčenia pre zvýšenie transparentnosti riadenia.

Východiskom analýzy je článok autorov Larsena, Maassena and Stensakera v článku *Four Basic Dilemmas in University Governance Reform*<sup>4</sup> pre OECD z roku 2009. V článku autori zhrnú štyri dilemy, ktoré podľa nich charakterizujú reformy riadenia<sup>5</sup> vysokých škôl prebiehajúce od 80. rokov 20. storočia v európskych krajinách. Tieto dilemy pomáhajú pochopiť štyri rozmary systému riadenia vysokých škôl. Hovoria o rozhodovaní reformátorov, resp. ich hľadaní rovnováhy medzi *demokratickou reprezentáciou a organizačnou efektívnosťou* riadiacich orgánov, *integrovanými a duálnymi manažérskymi štruktúrami* pre akademické a administratívne záležitosti školy, *interným a externým vplyvom* na riadenie školy a *centralizáciou a decentralizáciou* rozhodovania.

Na základe štyroch reformných dilem sme analyzovali zákonný rámec riadenia verejných vysokých škôl na Slovensku a identifikovali sme niekoľko problematických bodov:

1. Vysoké školy sú riadené akademickými senátmi, ich riadenie je preto vysoko demokratické. Cenou za demokratickosť však môže byť ťažkopádnosť rozsiahlych senátov či obmedzená odbornosť v otázkach riadenia (senátori sú odborníkmi predovšetkým v oblastiach vlastnej pracovnej náplne). Keďže senáty sa zodpovedajú výlučne akademickej obci môže byť problematickou aj obmedzená kontrola senátov. Silnejšej kontrole podliehajú rektori, ktorí nesú tiež značnú zodpovednosť, majú však formálne iba obmedzené právomoci.
2. Rozhodovanie o administratívnych záležitostiach školy je v rukách senátu. O akademických záležitostiach rozhodujú senáty (napr. financovanie) aj vedecké rady (obsah a kvalita). Za kvalitu akademických činností však zodpovedajú oba orgány spoločne, zodpovednosť medzi

---

<sup>1</sup><http://csr.etrend.sk/magazin-1/namiesto-personalky.html>

<sup>2</sup><http://www.etrend.sk/trend-archiv/rok-2010/cislo-48/o-povode-druhov-diplomu.html>

<sup>3</sup><http://www.etrend.sk/trend-archiv/rok-2010/cislo-48/celom-k-masam.html>

<sup>4</sup>[http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/education/four-basic-dilemmas-in-university-governance-reform\\_hemp-21-5ksdxgpdnds1](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/education/four-basic-dilemmas-in-university-governance-reform_hemp-21-5ksdxgpdnds1)

<sup>5</sup>Riadenie vysokých škôl autori definujú podľa Maassena ako „rámce, v ktorých vysoké školy riadia samy seba a procesy a štruktúry používané pre dosahovanie cieľov – inými slovami spôsob, akým vyššie vzdelávacie inštitúcie fungujú.“

nimi nie je jasne rozdelená. Oddelené rozhodovanie a nejasná zodpovednosť môžu znižovať kvalitu riadenia. Napríklad ak akademické senáty nebudú rozdeľovať zdroje na základe kvality realizovaných činností, môže klesnúť motivácia vedeckých rád rozvíjať kvalitné programy.

3. Spoločnosť (t.j. stakeholderi ktorí majú alebo môžu mať vplyv na fungovanie školy – napr. aj predstavitelia súkromného sektora, investori) má minimálny vplyv na riadenie a kvalitu vysokých škôl, jej predstavitelia majú priestor pre činnosť v správnych radách, nemajú však rozhodovacie právomoci. Vylúčenie spoločnosti z rozhodovania môže školy pripraviť o cennú spätnú väzbu ale aj o finančnú podporu, ak prípadní darcovia či investori nemajú vplyv na využitie dotácií.
4. Riadenie vysokých škôl je do veľkej miery decentralizované od štátu. Veľkú mieru nezávislosti od centrálnych orgánov vysokej školy majú aj fakulty. Decentralizácia riadenia v kombinácii s centralizáciou financovania vytvára priestor pre prerozdeľovanie prostriedkov od úspešných programov a fakúlt k menej úspešným. Môže sa teda stať, že kvalitnejšie fakulty, ktoré do rozpočtu vysokej školy prinášajú viac finančných prostriedkov, dostanú na základe rozhodnutia centrálnych orgánov školy menej peňazí, pričom tie menej kvalitné fakulty dostanú peňazí viac.

Ako bariéru efektívneho riadenia vysokých škôl, prítomnú vo všetkých štyroch dimenziách riadenia, ale aj bariéru samotnej diskusie o riadení škôl sme tiež identifikovali nízku transparentnosť riadiacich procesov. Riadiace orgány vysokých škôl na svojich webstránkach zverejňujú minimum informácií o svojich úlohách, činnosti, členoch a ich agende (viď tabuľky nižšie). Nedostatok informácií o riadení znižuje sledovateľnosť orgánov akademickou obcou a spoločnosťou - tými, ktorým sa riadiace orgány za svoju činnosť zodpovedajú a tým oslabuje tlak na kvalitné a zodpovedné riadenie vysokých škôl.

Tabuľka: Počet škôl zverejňujúcich informácie o činnosti riadiacich orgánov VŠ

	Charakteristika	Zápisnice	Výročné správy	Dokumenty	Návrhy na rokovanie
Žiadne informácie	13	0	5	18	20
Obmedzené informácie	7	17	15	2	0
Úplné informácie	0	3	0	0	0

Zdroj: INEKO, webstránky VVŠ venované riadiacim orgánom

Tabuľka: Počet škôl zverejňujúcich informácie o členoch riadiacich orgánov

	Meno	Pôsobisko	Kontaktné informácie	Životopisné informácie	Informácie o činnosti v orgáne
Žiadne informácie	0	1	9	17	20
Obmedzené informácie	0	16	10	0	0
Úplné informácie	20	3	1	3	0

Zdroj: INEKO, webstránky VVŠ venované riadiacim orgánom

Poznámka: V políčkach je uvedený počet škôl, ktoré zverejňujú dané informácie

V riadení vysokých škôl sme tiež skúmali zahraničné skúsenosti, zamerali sme sa na krajiny s úspešnými vysokými školami ako USA, Veľká Británia, Holandsko, Dánsko či Švajčiarsko, ale aj na v súčasnosti navrhovanú reformu v Českej republike. Tu je zhrnutie najzaujímavejších zistení:

1. Viacero krajín v posledných desaťročiach pristúpilo k reforme riadenia vysokých škôl (Dánsko, Veľká Británia, Holandsko, Česká republika).
2. Viaceré nemajú uniformnú štruktúru riadenia vysokých škôl: v USA i vo Švajčiarsku funguje bok po boku množstvo riadiacich modelov; v Spojenom kráľovstve je štruktúra riadenia iba odporúčaná a vysoké školy môžu ísť vlastnou cestou. Stačí ak vysvetlia, prečo je tá ich lepšia (princíp explain or comply).
3. Zahraničné modely ponúkajú alternatívy k slovenskej štruktúre riadenia:
  - a. V mnohých krajinách strategické riadenie alebo aspoň jeho časť spočíva v rukách štíhlejších orgánov (Holandsko, USA, Spojené kráľovstvo, Dánsko, časť švajčiarskych škôl).
  - b. Posilnenú úlohu má rektor, ktorý môže byť súčasťou správnej rady (Holandsko, Spojené kráľovstvo).
  - c. Akademické senáty majú v administratívnych otázkach skôr poradnú úlohu (Holandsko, Dánsko) alebo dozornú funkciu (Švajčiarsko).
4. Externí aktéri (nečlenovia akademickej obce) majú na riadenie škôl spravidla väčší vplyv ako na Slovensku. Strategické orgány pozostávajú výlučne (USA, Holandsko, časť škôl v Spojenom kráľovstve a Švajčiarsku, návrh ČR) alebo prevažne (Dánsko) z externých členov. Externí členovia vo viacerých krajinách sú tiež nominovaní externe orgánmi verejnej správy (USA, Holandsko, Dánsko, Švajčiarsko, časť v ČR).
5. Korešpondujúco menšie rozhodovacie právomoci má akademická obec: má v administratívnych záležitostiach iba poradný hlas (Holandsko); má zastúpenie v rozhodovacích orgánoch, prevažujú však externí členovia (Dánsko) alebo má prevažne dozornú funkciu (Švajčiarsko). Právomoci akademickej obce sa sústreďujú skôr na riadenie a kvalitu vedy a výskumu.

Vychádzajúc z týchto zistení sme sformulovali 6 bodov do diskusie o reforme riadenia slovenských verejných vysokých škôl:

1. Zvýšiť efektívnosť riadenia škôl vytvorením štíhlejšieho riadiaceho orgánu obmedzeným počtom členov, ktorý by získal rozhodovacie právomoci akademického senátu. Členovia by vzhľadom na nižší počet niesli vyššiu zodpovednosť, preto by mali byť odborníkmi na riadenie, získať zodpovedajúci pracovný pomer i plat. V záujme odbornosti i akcieschopnosti by v riadiacom orgáne mala byť zastúpená akademická obec i rektor.
2. Pretvoriť akademický senát do podoby poradného a dozorného orgánu, ktorý by zároveň dozeral na kvalitu vedy a výskumu.
3. Preniesť právomoci vedeckých rád, ktoré by zanikli, na riadiaci orgán. Získal by tak právomoci korešpondujúce s jeho zodpovednosťou za chod a kvalitu vysokej školy. Akademický senát by mal získať poradnú funkciu, riadiaci orgán sa v akademických otázkach môže radiť i s externými odborníkmi.
4. Posilniť väzby medzi vysokými školami a spoločnosťou zvýšením vplyvu externých aktérov. Predstavitelia spoločnosti by mali získať možnosť stať sa členmi riadiaceho

orgánu a tým napríklad aj posilniť kontrolu nad zdrojmi, ktoré by investovali do rozvoja školy.

5. Posilniť transparentnosť a sledovateľnosť rozhodovania zverejňovaním včasných, podrobných a prehľadných informácií o úlohách, činnosti a členoch všetkých orgánov, ktoré sa podieľajú na riadení škôl, na internetových stránkach jednotlivých škôl.
6. Zvážiť aplikovanie princípu ‚explain or comply,‘ ktorý by školám štruktúru riadenia iba odporúčal. Princíp by školám umožnil ísť vlastnou cestou, ak vysvetlia a dokážu prečo je ich štruktúra riadenia lepšia. Zavedenie tohto princípu však zostane problematické v prípadoch, kde by napríklad existujúce orgány museli rozhodnúť o tom, či obmedzia vlastné právomoci v súlade s odporúčením alebo budú obhajovať zachovanie status quo.

## **2. Charakteristika súčasného rámca riadenia verejných vysokých škôl na Slovensku**

Zákonný rámec systému riadenia verejných vysokých škôl na Slovensku vytvára zákon č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách.<sup>6</sup> Verejné vysoké školy sú podľa neho riadené na základe princípu akademickej samosprávy. Akadematická samospráva znamená, že riadenie školy sa v rozsahu stanovenom zákonom opiera o akademickú obec, ktorá pozostáva zo študentov a zamestnancov danej školy.<sup>7</sup> Okrem akademickej obce obmedzene na riadenie školy vplývajú aj externí aktéri (nečlenovia akademickej obce), ktorých úlohou je presadzovať verejný záujem.

Vysoké školy sa podľa zákona môžu členiť na fakulty.<sup>8</sup> Školy členené na fakulty sú riadené na dvoch základných úrovniach, na centrálnej a fakultnej. Na riadení školy sa podieľajú

- na centrálnej úrovni tri orgány akademickej samosprávy:<sup>9</sup>
  - o akademický senát vysokej školy (ďalej senát VŠ),
  - o vedecká rada vysokej školy (ďalej vedecká rada VŠ),
  - o rektor,
- a jeden orgán zastupujúci verejný záujem:
  - o správna rada vysokej školy (ďalej správna rada VŠ),
- na fakultnej úrovni tri orgány akademickej samosprávy fakulty:
  - o akademický senát fakulty,
  - o vedecká rada fakulty a
  - o dekan.

---

<sup>6</sup>[http://www.minedu.sk/data/USERDATA/Legislativa/Zakony/131\\_2002%20-%20zakon%20-%20novela%20390\\_2011.pdf](http://www.minedu.sk/data/USERDATA/Legislativa/Zakony/131_2002%20-%20zakon%20-%20novela%20390_2011.pdf)

<sup>7</sup>Podľa zákona č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách do rozsahu samosprávnej pôsobnosti VŠ patrí napr. vnútorná organizácia, rozhodovanie o študijných programoch, o prijímacích konaniach a prijatých študentoch, o výskumnej, vedeckej a inej tvorivej činnosti, o pracovnoprávných vzťahoch, o udeľovaní akademickej titulov či hospodárení s majetkom školy.

<sup>8</sup>Z 20 verejných vysokých škôl na Slovensku sa 18 delí na fakulty, iba dve školy sa na fakulty nedelia (Univerzita veterinárneho lekárstva a farmácie v Košiciach a Vysoká škola výtvarných umení v Bratislave). Táto analýza sa preto bude naďalej zaoberať analýzou riadenia vysokých škôl členených na fakulty.

<sup>9</sup>Zákon o vysokých školách celkom definuje štyri druhy orgánov akademickej samosprávy na oboch úrovniach. Štvrtým je disciplinárna komisia pre študentov, ktorá sa však nepodieľa na riadení školy spôsobom relevantným pre túto analýzu.

Nasledujúca tabuľka ponúka prehľad týchto orgánov a ich najdôležitejších právomoci. Pre lepšiu orientáciu sú právomoci rozdelené na:

- rozhodujúce a
- poradné a podporné.

Tabuľka: Prehľad riadiacich orgánov a ich právomocí

Úroveň	Orgán	Právomoci	
		Rozhodujúce	Poradné a podporné
Centrálna úroveň VŠ	Akademický senát VŠ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existencia fakúlt</li> <li>- Dlhodobý zámer VŠ</li> <li>- Vnútorne pravidlá VŠ, na návrh dekanov fakúlt aj štatúty a študijné poriadky fakúlt</li> <li>- Rozpočet VŠ</li> <li>- Výročná správa VŠ a správa o hospodárení VŠ</li> <li>- Podmienky prijatia na štúdium, ak nepatria do pôsobnosti fakúlt</li> <li>- Nadobúdanie hnutel'ného a nehnuteľného majetku od určitej hodnoty (vydáva súhlas)</li> <li>- Zakladanie alebo financovanie právnických osôb (vyjadruje súhlas)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Študijné programy, ktoré nie sú realizované fakultami (prerokúva)</li> </ul>
	Vedecká rada VŠ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Študijné programy (ak nie sú v kompetencii fakúlt)</li> <li>- Kritériá pre zisk hodností docent a profesor</li> <li>- Zisk hodnosti profesor</li> <li>- Kritériá obsadenia funkcií docentov a prof.</li> <li>- Hodnotenie vzdelávacej, vedeckej a výskumnej činnosti VŠ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dlhodobý zámer VŠ (vyjadruje sa)</li> </ul>
	Rektor	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existencia súčastí školy (okrem fakúlt)</li> <li>- Určuje plat dekanov</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dlhodobý zámer VŠ (predkladá)</li> <li>- Rozpočet VŠ (predkladá)</li> <li>- Výročná správa VŠ (predkladá)</li> <li>- Vznik či zrušenie fakúlt (navrhuje)</li> </ul>
	Správna rada	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Schvaľuje rozpočet VŠ</li> <li>- Nadobúdanie hnutel'ného a nehnuteľného majetku od určitej hodnoty (vydáva súhlas)</li> <li>- Zakladanie alebo financovanie právnických osôb (vyjadruje súhlas)</li> <li>- Určuje plat rektora</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fungovanie školy (podnety)</li> <li>- Dlhodobý zámer VŠ (podnety)</li> <li>- Rozpočet VŠ, výročná správa VŠ a správa o hospodárení (vyjadrenia)</li> </ul>
Fakulty	Akademický senát fakulty	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dlhodobý zámer fakulty</li> <li>- Vnútorne pravidlá fakulty</li> <li>- Rozpočet fakulty</li> <li>- Výročná správa fakulty a správa o hospodárení fakulty</li> <li>- Podmienky prijatia na štúdium</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Študijné programy uskutočňované na fakulte</li> </ul>
	Vedecká rada fakulty	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Študijné programy fakulty</li> <li>- Habilitácia docentov</li> <li>- Hodnotenie vzdelávacej, vedeckej a výskumnej činnosti fakulty</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dlhodobý zámer fakulty (vyjadruje sa)</li> <li>- Kritériá zisku hodností prof. a doc. (návrh)</li> <li>- Kritériá pre menovanie profesorov (návrh)</li> <li>- Podmienky obsadenia funkcií doc. a prof. (návrh)</li> </ul>
	Dekan		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dlhodobý zámer fakulty (predkladá)</li> <li>- Rozpočet, výročná správa a správa o hospodárení fakulty (predkladá)</li> </ul>

Zdroj: Zákon č. 131/2002 Z.z. o vysokých školách



Predstavený systém riadenia je ovplyvnený zložením riadiacich orgánov a spôsobom ich tvorby ilustrovaným v nasledujúcej tabuľke.

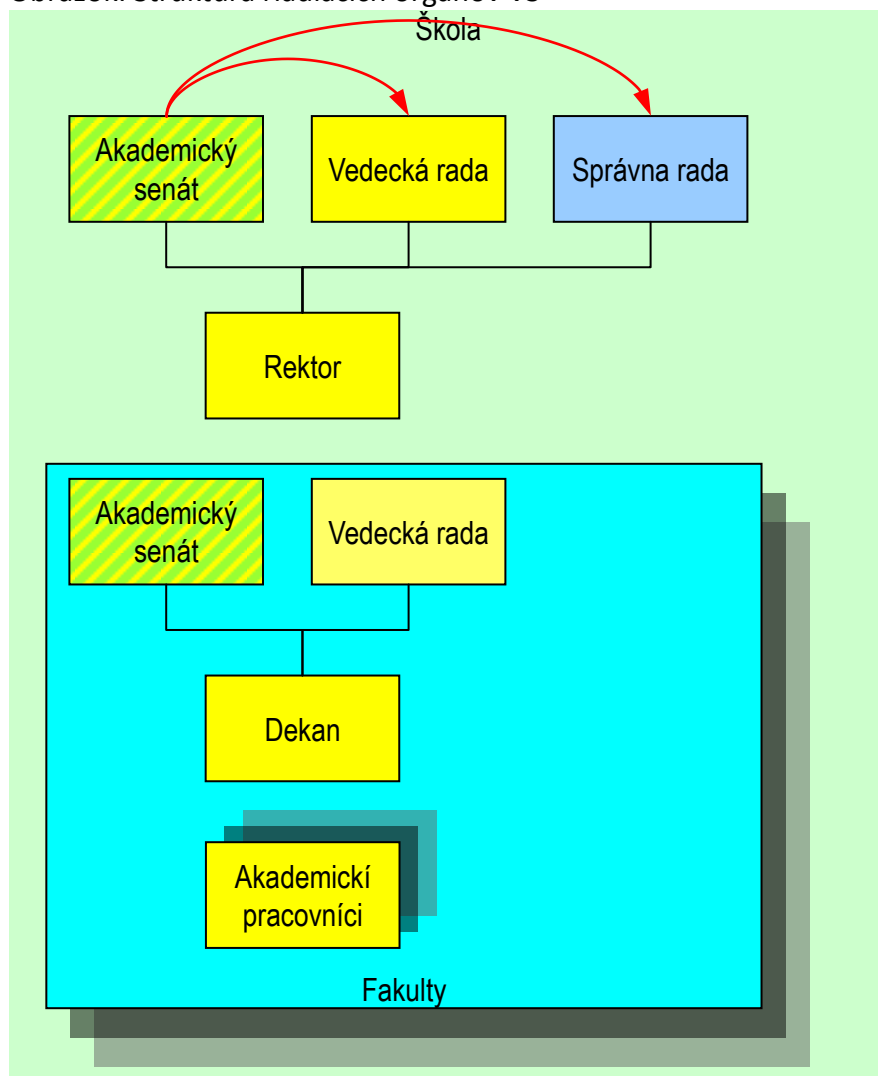
Tabuľka: Zloženie a tvorba riadiacich orgánov VŠ

Úroveň	Orgán	Zloženie	Tvorba
Centrálne úroveň VŠ	Akademický senát VŠ	- Minimálne 15 členov - Aspoň 1/3 tvoria študenti, zvyšok zamestnanci VŠ - Rovnaký počet za každú fakultu	Zamestnaneckú časť senátu volia zamestnanci, študentskú študenti VŠ (každá fakulta volí vlastných zástupcov)
	Vedecká rada VŠ	- Odborníci v relevantných oblastiach - Maximálne ¾ a minimálne 2/3 sú z danej VŠ	Členovia sú schvaľovaní senátom VŠ
	Rektor	- Nemôže byť členom senátu VŠ - Je predsedom vedeckej rady VŠ	Volený senátom VŠ
	Správna rada	- Štrnásť členov - Predstavitelia verejného života vrátane podnikateľov, predstaviteľov územnej samosprávy a ústredných orgánov štátnej správy - Ide o neplatenú pozíciu	- Dvoh členov volí senát - Šesť členov navrhuje rektor a schvaľuje senát VŠ - Šesť členov schvaľuje minister školstva
Fakulty	Akademický senát fakulty	- Minimálne 11 členov - Aspoň 1/3 študenti, zvyšok zamestnanci fakulty	Zamestnaneckú časť senátu volia zamestnanci, študentskú študenti fakulty
	Vedecká rada fakulty	- Odborníci v relevantných oblastiach - Maximálne ¾ a minimálne 2/3 sú z danej VŠ	Členovia sú schvaľovaní senátom fakulty
	Dekan	- Nemôže byť členom senátu fakulty - Je predsedom vedeckej rady fakulty	Volený senátom fakulty

Zdroj: Zákon č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách

Pre lepšie pochopenie systému riadenia nasledujúci obrázok (za cenu určitého zjednodušenia) ilustruje štruktúru orgánov VŠ na centrálnej aj fakultnej úrovni.

Obrázok: Štruktúra riadiacich orgánov VŠ



Legenda: Odborníci 1/3 študenti 2/3 zamestnanci Spoločnosť

Zdroj: INEKO

### 3. Zahraničné skúsenosti s riadením vysokých škôl

Spôsob riadenia vysokých škôl v iných krajinách sa od slovenského do rôznej miery líši. Nasledujúca kapitola predstavuje základné informácie o riadení vysokých škôl vo vybraných krajinách: sústredili sme sa predovšetkým na krajiny s úspešnými vysokými školami ako Holandsko, USA, Dánsko, Švajčiarsko a Spojené kráľovstvo; zaradili sme tiež súčasný český návrh reformy riadenia vysokých škôl.

#### 3.1. Holandsko

Súčasný systém riadenia holandských univerzít<sup>10</sup> je výsledkom reforiem prebiehajúcich od 80. rokov 20. storočia. V systéme, ktorý fungoval pred reformou mali rozhodujúce právomoci reprezentatívne orgány zamestnancov a študentov. Samostatné orgány rozhodovali o akademických a administratívnych záležitostiach.

Podľa zákon z roku 1997 sa na riadení univerzít na centrálnej úrovni podieľajú:

- rektor,
- správna rada (Executive Board),
- dozorná rada (Supervisory Board),
- univerzitný výbor (University Council).

Na fakultnej úrovni sa na riadení podieľajú:

- dekan,
- fakultná rada (Faculty Board),
- fakultný výbor (Faculty Council),
- vzdelávacie komisie (Educational Committees).

*Rektor* je vedúcim predstaviteľom univerzity.

*Správna rada* zodpovedá za riadenie univerzity: schvaľuje strategický plán, zodpovedá za vnútorné zaisťovanie kvality, personálne otázky, navrhovanie a implementáciu vnútornej politiky aj financie. Je menovaná dozornou radou, ktorej sa zodpovedá. Skladá sa z troch členov, jedným z nich je rektor.

*Dozorná rada* dozerá na riadenie univerzity správnu radou, schvaľuje najdôležitejšie rozhodnutia a plány školy. Je zložená z 5 externých členov, menovaných ministrom školstva.

*Univerzitný výbor* reprezentuje zamestnancov univerzity a študentov. Má iba poradné právomoci. Podľa zákona môže existovať jeden spoločný, alebo môžu byť zamestnanci a študenti reprezentovaní samostatnými výbormi.

*Dekan* je vedúcim predstaviteľom fakulty. Je menovaný správnu radou univerzity, nemusí pochádzať z fakulty.

*Fakultná rada* môže byť ekvivalentom správnej rady na fakultnej úrovni. Zákon umožňuje riadenie fakulty dekanom alebo fakultnou radou.

---

<sup>10</sup>Vo viacerých krajinách existuje viac druhov inštitúcií terciárneho vzdelávania, napr. univerzity a odborné vysoké školy. V týchto prípadoch sa táto analýza zameriava vždy na univerzity.

*Fakultný výbor* je ekvivalentom univerzitého výboru na fakultnej úrovni. Reprezentuje zamestnancov a študentov fakulty, ktorí si svojich predstaviteľov volia z vlastných radov.

*Vzdelávacie komisie* sú ustanovené pre každý študijný program, polovicu ich členov tvoria študenti a polovicu zamestnanci. Radia dekanovi pri rozhodovaní o danom programe.

### **3.2. USA**

Štátna regulácia riadenia univerzít v USA je rôznorodá, závisí od konkrétneho štátu, vlastníctva či veľkosti školy. Education Commission of the States<sup>11</sup> ilustruje 19 rôznych štruktúr<sup>12</sup> riadenia vysokých škôl. Charakteristickým znakom je, že na centrálnej úrovni školy riadi správna rada.

*Správne rady* riadia školy, menujú a odmeňujú riadiacich pracovníkov, rozhodujú o stratégii aj rozpočte škôl, rozhodujú o pridelení akademických titulov, rozhodujú o personálnej politike (vrátane prideľovania doživotných pozícií). Spôsob tvorby správnych rád aj ich funkcia sa líši v závislosti od charakteru vlastníctva:

- Správne rady súkromných škôl zapíňajú uvoľnené miesta voľbou nových vlastných členov (tzv. self-perpetuating boards). Podľa Centre for Measuring University Performance (MUP)<sup>13</sup> je ich úlohou podpora univerzity.
- Správne rady štátnych univerzít sú nominované štátnou správou. Rady štátnych škôl často riadia aj niekoľko škôl súčasne, v závislosti od pravidiel konkrétneho štátu. Podľa MUP je ich úlohou kontrola činnosti škôl v záujme verejnosti.

Charakteristickým znakom riadenia univerzít je tiež oddelenie administratívnych od akademických záležitostí. Podľa MUP je úlohou akademikov zaručovanie kvality vo svojich oblastiach, administratíva zabezpečuje všetko, čo akademici pre svoju činnosť potrebujú. Zásadnou úlohou administratívy je preto získať finančné prostriedky v najväčšom možnom rozsahu.

### **3.3. Dánsko**

Dánsko schválilo nové univerzitné zákony v rokoch 1992 a 2003. Podľa OECD bol cieľom silnejší manažment, jasnejšia manažérska štruktúra a jasné rozdelenie kompetencií a zodpovednosti ako aj zahrnutie externých aktérov do riadiacich orgánov univerzít.

Podľa zákona z roku 2003 sa na riadení univerzít na centrálnej úrovni podieľajú:

- rektor,
- rada (Board) a
- akademický výbor (Academic Council).

Na fakultnej úrovni sa na riadení podieľajú:

- dekan,
- vedúci katedry (Heads of Department) a
- študijné rady (Study Boards).

---

<sup>11</sup><http://www.ecs.org/>

<sup>12</sup><http://www.ecs.org/clearinghouse/34/23/3423.pdf>

<sup>13</sup><http://mup.asu.edu/>

*Rektor* je exekutívnym riadiacim pracovníkom, zodpovedá za každodenný chod univerzity, menuje dekanov či navrhuje rozpočet. Musí byť výskumníkom so skúsenosťami s riadením výskumných pracovísk.

*Rada* je hlavným riadiacim orgánom, rozhoduje o stratégii, organizácii, rozpočte, štatúte, aj o rektorovi a jeho tíme; nemá však rozhodujúce slovo pri zamestnávaní pracovníkov ani v záležitostiach študentov. Rada sa zodpovedá ministrovi. Väčšina jej členov je externých, aspoň 2 sú študentmi, zvyšok je zamestnancami školy. Členovia sú volení univerzitou, predsedu si volia členovia rady spomedzi externých členov.

*Akademický výbor* formuluje pre rektora odporúčania o vnútornom rozdelení fondov a o strategických výskumných oblastiach za celú univerzitu. Tiež získal právomoci predtým náležiacie fakultným radám: schvaľuje učebné osnovy, udeľuje akademické tituly, hodnotí úroveň vedeckej práce. Volí ho akademická obec spomedzi vlastných členov, predsedá mu rektor.

*Dekan* zodpovedá za výskum a kvalitu svojej fakulty aj jej každodenné riadenie. Je nominovaný rektorom.

*Vedúci katedry* riadi katedru, miesto realizácie výučby a výskumu. Je menovaný dekanom.

*Študijná rada* ovplyvňuje charakter výučby. Je ustanovená vždy pre jeden alebo niekoľko študijných programov (schvaľuje učebné plány, organizáciu výučby a skúšok apod.).

### **3.4. Švajčiarsko**

Riadenie švajčiarskych univerzít sa líši v závislosti zriaďovateľa, ktorým je buď federálny štát alebo jednotlivé kantóny. Pre všetky školy však platí, že sa na ich riadení na centrálnej úrovni podieľajú predovšetkým dva orgány:

- prezident a
- univerzitná rada.

*Prezident* sa svojimi právomocami líši v závislosti od zriaďovateľa. Spravidla rozhoduje o rozpočte, môže tiež riadiť, navrhovať stratégiu či hodnotiť činnosť univerzity; rozhodovať o existencii súčastí univerzít alebo študijných programov či navrhovať, schvaľovať alebo menovať profesorov. Prezident pochádza z akademického prostredia, nemusí však byť priamo z danej školy. Je menovaný univerzitnou radou alebo štátom či kantónom na návrh univerzitnej rady.

*Univerzitná rada* každej univerzity je špecifická počtom členov a spôsobom ich voľby. Niektoré sa vyšším počtom členov a priamou voľbou zvnútra univerzity podobajú akademickým senátom, iné nižším počtom členov a nomináciami zvonka univerzity správnym radám. Model správnych rád prevažuje (v siedmich z 12 univerzít má dominantný vplyv na zloženie rady federácia alebo kantón, na ďalšej je externý a interný vplyv vyrovnaný, na štyroch prevažuje vplyv interných predstaviteľov). Rozsah právomocí korešponduje so spôsobom tvorby rád: nominované rady spravidla rozhodujú o stratégii, organizácii či personálnych otázkach; volené rady majú skôr dozornú funkciu. V druhom prípade sú rozhodovacie právomoci rozdelené medzi prezidenta a štát, resp. kantón.

Rozhodnutia ohľadne akademických záležitostí môžu byť delegované buď na fakulty alebo sú v rukách univerzitnej rady, fakulty rozhodujú o rozpočte na svojej úrovni.

### 3.5. Spojené kráľovstvo

V Spojenom kráľovstve (UK) vysoké školy nemajú predpísanú organizačnú štruktúru. Podľa štúdie<sup>14</sup> A. Schoefielda z Leadership Foundation for Higher Education<sup>15</sup> vývoj riadenia vysokých škôl ovplyvňujú odporúčania štátu (napr. Lambert Report of Business-University Collaboration<sup>16</sup>) alebo výboru vedúcich predstaviteľov škôl Committee of University Chairs<sup>17</sup> (CUC). Podľa Schoefielda sa na odporúčania Lambert Report a CUC vzťahuje princíp používaný v UK: „comply or explain.“ Podľa neho inštitúcie nemusia odporúčané kroky implementovať, musia však vysvetliť, prečo zvolili alternatívne riešenie. Medzi odporúčaniami CUC<sup>18</sup> z 2004 patrilo napríklad vytvorenie jediného riadiaceho orgánu, ktorý by mal konečné právo rozhodovať o všetkých veciach zásadnej dôležitosti ako stratégia či rozpočet.

V súčasnosti na väčšine vysokých škôl v UK na centrálnej úrovni na riadenie vplývajú:

- vice-kancelár (Vice-Chancellor)
- správna rada (Governing Body alebo Governing Council) a
- akademický senát (Academic Board alebo Academic Senate).

Na fakultnej úrovni má vplyv na riadenie:

- dekan.

*Vice-kancelár* vedie exekutívu, zodpovedá za každodenné riadenie univerzity. Je predsedom akademického senátu a takmer vždy členom správnej rady.

*Správna rada* je zodpovedná za riadenie škôl v plnom rozsahu. Správne rady pozostávajú zo 17 až 25 členov. Väčšina z nich je externých, vrátane predsedu. Za svoju činnosť nie sú platení.

*Akademický senát* zodpovedá do rôznej miery, v závislosti od konkrétnej inštitúcie, za základné činnosti školy: výučbu a výskum. Členovia akademického senátu sú volení zvnútra vysokej školy.

*Dekan* vedie fakultu, jeho právomoci sa líšia v závislosti od konkrétnych univerzít. Tradične pochádzali dekan z fakúlt, v súčasnosti prevláda trend k najímaniu dekanov zvonka univerzity.

Študenti britských univerzít nemajú zákonom zaručený podiel na riadení škôl, mnohé univerzity ich účasť napriek tomu umožňujú.

Bližšie možno špecifikovať dva druhy univerzít:

- Univerzity, ktoré sa plnohodnotnými univerzitami stali reklasifikáciou odborných škôl v roku 1992, alebo boli založené po roku 1992. Správne rady týchto univerzít majú

---

<sup>14</sup> <http://www.lfhe.ac.uk/governance/reviewinggovernance/schofield-effgb.pdf>

<sup>15</sup> <http://www.lfhe.ac.uk/>

<sup>16</sup> [http://www.hm-treasury.gov.uk/d/lambert\\_review\\_final\\_450.pdf](http://www.hm-treasury.gov.uk/d/lambert_review_final_450.pdf)

<sup>17</sup> <http://www2.bcu.ac.uk/cuc>

<sup>18</sup>

[http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100202100434/http://www.hefce.ac.uk/pubs/hefce/2004/04\\_40a/04\\_40a.pdf](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100202100434/http://www.hefce.ac.uk/pubs/hefce/2004/04_40a/04_40a.pdf)

rozhodujúcu moc vo všetkých záležitostiach, vrátane akademických. Akademické senáty, ak existujú, majú iba poradné právomoci.

- Oxford a Cambridge, dve najstaršie univerzity v UK, sú napriek tlaku štátu naďalej tradične riadené orgánmi, v ktorých prevažujú interní členovia.<sup>19</sup>

Podľa Schoefielda v posledných rokoch na mnohých univerzitách prebiehajú zmeny, napr. znižovanie počtu členov správnych rád, zvyšovanie podielu externých členov či odklon od štátneho financovania.

### 3.6. Česká republika

Podľa vecného zámeru zákona o vysokých školách českej vlády z januára 2012 je náročné nájsť konsenzus o reforme riadenia vysokých škôl s predstaviteľmi akademickej obce, predovšetkým v otázkach vnútornej organizácie škôl a usporiadania ich orgánov. Cieľom vlády je preto ponechať rozhodovanie o čo najširšej množine organizačných záležitostí na školách samotných a ich štatútoch.

Zámer hovorí, že na riadenie vysokých škôl vplývajú na centrálnej úrovni:

- rektor,
- akademický senát,
- rada verejnej vysokej školy (ďalej RVVŠ) a
- vedecká rada.

Štruktúru organizácie fakúlt zákon upravovať nebude, vecný zámer však stanovuje dekana ako riadiaci orgán fakulty a ustanovuje princíp akademickej samosprávy na fakulte.

*Rektor* má byť štatutárnym zástupcom školy. Bude menovaný prezidentom na návrh akademického senátu so súhlasom RVVŠ. Rektor bude zamestnaný zmluvou, ktorá vymedzí hlavné ciele jeho činnosti v súlade s dlhodobým zámerom aj odmenu. Zmluvu schváli RVVŠ po súhlase senátu a bude verejná. Neplnenie zmluvy bude dôvodom pre odvolanie rektora.

*Akademický senát* bude na návrh rektora prijímať najdôležitejšie rozhodnutia ako štatút, vnútorné pravidlá, dlhodobý zámer či rámcovú zmluvu s ministerstvom. Bude mať tiež „všeobecné iniciatívne, kontrolné a poradné funkcie.“ Ak škola netvorí vedeckú radu, bude senát schvaľovať aj študijné programy. Bude reprezentatívnym orgánom akademickej obce, ktorá si ho volí. Tretinu jeho členov budú tvoriť študenti.

*Rada verejnej vysokej školy* bude orgánom, ktorého úlohou má byť zabezpečiť napĺňanie poslania školy v súlade s jej štatútom. Bude schvaľovať štatút, dlhodobý zámer aj rozpočet. Jej členovia nebudú členmi akademickej obce. Budú menovaní vládou, vždy jedna tretina na návrh rektora, senátu a ministra. Počet členov stanoví štatút.

*Vedecká rada* je orgánom povereným starostlivosťou o kvalitu a rozvoj hlavných činností VŠ. Rozhoduje o študijných programoch aj systéme kontroly kvality, dáva súhlas s rozhodnutím rektora o menovaní profesorov. Členov vedeckej rady schvaľuje senát, aspoň tretina musí pôsobiť mimo VŠ. Počet členov a dĺžku obdobia stanoví štatút.

---

<sup>19</sup><http://www.guardian.co.uk/education/2009/mar/20/cambridge-dons-control>

### 3.7. Zaujímavé zistenia

Case studies riadenia zahraničných vysokých škôl ponúkajú niekoľko zaujímavých skúseností:

1. Viacero krajín v posledných desaťročiach pristúpilo k významnej reorganizácii riadenia vysokých škôl.
2. Viaceré krajiny nemajú uniformnú štruktúru riadenia vysokých škôl: v USA i vo Švajčiarsku funguje bok po boku množstvo riadiacich modelov; v Spojenom kráľovstve je štruktúra riadenia iba odporúčaná a vysoké školy môžu ísť vlastnou cestou. Stačí ak vysvetlia, prečo je tá ich lepšia (princíp explain or comply).
3. Zahraničné krajiny ponúkajú alternatívy k slovenskému riadeniu, ktoré má štruktúru: akademický senát (strategické riadenie) – rektor (každodenná činnosť a návrhy) – správna rada (dozor).
  - V mnohých krajinách strategické riadenie alebo aspoň jeho časť spočíva v rukách štíhlejších orgánov (Holandsko, USA, Spojené kráľovstvo, Dánsko, časť švajčiarskych škôl).
  - Posilnenú úlohu má rektor, ktorý môže byť súčasťou správnej rady (Holandsko, Spojené kráľovstvo).
  - Akademické senáty majú v administratívnych otázkach skôr poradnú úlohu (Holandsko, Dánsko) alebo dozornú funkciu (Švajčiarsko).
4. Vo väčšine krajín existuje silnejší vplyv externých aktérov (nečlenov akademickej obce) na riadenie škôl ako na Slovensku. Strategické orgány pozostávajú výlučne (USA, Holandsko, časť škôl v Spojenom kráľovstve a Švajčiarsku, návrh ČR) alebo prevažne (Dánsko) z externých členov. Externí členovia vo viacerých krajinách sú tiež nominovaní externe (americkí, holandskí, dánski, švajčiarski, časť českých).
5. Korešpondujúco menšie rozhodovacie právomoci má akademická obec: v Holandsku má v administratívnych záležitostiach iba poradný hlas; v Dánsku má zastúpenie v rozhodovacích orgánoch, prevažujú však externí členovia; vo Švajčiarsku majú orgány akademickej obce skôr dozornú ako riadiacu funkciu. Právomoci akademickej obce sa sústreďujú skôr na riadenie a kvalitu vedy a výskumu.
6. Dánsko a Holandsko dopĺňajú riadiacu štruktúru vytvorením samostatných orgánov pre jednotlivé študijné programy alebo skupinu študijných programov. Umožňujú študentom aj akademikom spolupracovať pri riadení záležitostí, ktoré sa ich bezprostredne týkajú.

### 4. Štyri dilemy reforiem riadenia vysokých škôl

Pre analýzu a identifikáciu možných nedostatkov zákonného rámca riadenia slovenských vysokých škôl sú užitočným východiskom štyri reformné dilemy autorov článku *Four Basic Dilemmas in University Governance Reform* z Higher Education Management and Policy OECD 2009. Autori potvrdzujú, že modernizácia riadenia univerzít bola dlhodobou témou v mnohých krajinách po dobu posledných 30 rokov. Okrem Holandska a Spojeného kráľovstva autori zmieňujú aj reformy vo Švédsku, Nórsku alebo Fínsku.

Reformy riadenia vysokých škôl posledných tridsiatich rokov podľa autorov hľadajú rovnováhu medzi *demokratickou reprezentáciou* a *organizačnou efektívnosťou* riadiacich orgánov, *integrovanými* a *duálnymi manažérskymi štruktúrami* akademických a administratívnych



záležitostí školy, *interným a externým vplyvom* na riadenie školy a *centralizáciou a decentralizáciou* rozhodovania. Nasledujúca kapitola krátko predstavuje jednotlivé dilemy a ich prostredníctvom analyzuje systém riadenia vysokých škôl na Slovensku.

#### **4.1. Dilema medzi demokratickou reprezentáciou a organizačnou efektívnosťou.**

Na jednej strane dilemy stojí právo všetkých študentov a zamestnancov vysokej školy podieľať sa na jej riadení. Na druhej strane dilemy je vyššia efektívnosť v riadení školy, ktorú možno dosiahnuť obmedzením počtu aktérov, ktorí sa priamo podieľajú na rozhodovaní a znížením dôrazu na reprezentatívnosť pri rozhodovaní. Voľby riadiacich pracovníkov môžu v tomto prípade byť nahradené nomináciou zvonka, väčší dôraz bude kladený na ich individuálnu zodpovednosť za výkon školy a výstupy.

##### 4.1.1. Status quo na Slovensku

Riadenie slovenských verejných vysokých škôl je vysoko demokratické. Všetky riadiace orgány s rozhodovacími právomocami priamo alebo nepriamo podliehajú akademickej obci. Najmocnejšími orgánmi sú študentmi a zamestnancami priamo volené akademické senáty, ktoré rozhodujú o širokom okruhu otázok. Akademickým senátom sa zodpovedajú vedecké rady, rektori aj dekáni; majú tiež rozhodujúce slovo pri voľbe správnych rád.

##### 4.1.2. Pozitíva a negatíva

Demokraticky volené senáty majú zabezpečiť reprezentáciu akademickej obce a vyvážené rozhodovanie. Argumentom pre demokratickosť v rozhodovaní sú zákonom zaručené akademické práva a slobody, medzi ktoré patrí sloboda výučby a tvorivej činnosti. Ak o riadení školy rozhodujú jej zamestnanci a študenti, vzniká menší priestor pre externé zásahy do jej činnosti.

*Efektívnosť riadenia však môže byť pri súčasnom nastavení znížená v dôsledku slabej internej a minimálnej externej kontroly. Rozsah a demokratickosť senátov môže tiež znamenať nižšiu rozhodnosť aj menšiu odbornosť v riadení.*

- Akademické senáty riadia vysoké školy. Za kvalitné riadenie školy a nakladenie s verejnými prostriedkami zodpovedajú svojim „voličom“ – zamestnancom a študentom, tí však nemajú povinnosť kontrolovať senátorov.<sup>20</sup> Externým orgánom sa senátori nezodpovedajú.
- Podľa zákona majú senáty na centrálnej úrovni minimálne 15 členov, na fakultnej úrovni minimálne 11 členov. V skutočnosti sa podľa údajov 19 z 20 verejných vysokých škôl počet členov centrálnych akademických senátov pohybuje medzi 15 a 66, priemerný počet členov akademického senátu je 31 členov. Vysoký počet senátorov vedie k rozptýleniu zodpovednosti za rozhodnutia senátu a zvyšuje náročnosť kontroly senátorov. Náročnosť dohľadu ďalej rastie a motivácia kontrolovať klesá pri rozhodnutiach vedeckej rady, ktorá nie je priamo volená a zodpovedá sa primárne senátom. Obmedzený dohľad znižuje motiváciu senátorov zodpovedne rozhodovať.

---

<sup>20</sup>Kontrolu senátorov môže oslabovať aj nedostatočné povedomie elektorátu (predovšetkým študentov) o organizácii riadenia a o ich vlastnej kontrolnej úlohe a právach

- V porovnaní so štíhlejším riadiacim orgánom môže vysoký počet senátorov znamenať tiež nižšiu rozhodnosť, akcieschopnosť a odbornosť. Senátori majú bezprostredné skúsenosti s fungovaním vysokých škôl, ale nemusia byť odborníkmi na riadenie.
- V porovnaní so senátmi majú obmedzené právomoci rektori, ich zodpovednosť za riadenie školy však prevyšuje ich právomoci.
- Problematickou môže byť i prevaha zodpovednosti senátorov voči fakultám nad zodpovednosťou voči celku. Senátori sú volení vlastnými fakultami, ktorým sa zodpovedajú vo voľbách, sú preto motivovaní preferovať záujmy fakulty pred záujmami celej VŠ (príkladom problematického rozhodnutia môže byť otázka vzniku novej alebo rušenia neúspešnej fakulty).

#### **4.2. Dilema medzi integrovanými a duálnymi manažérskymi štruktúrami.**

Na jednej strane dilemy stojí rozhodovanie o akademických a administratívnych záležitostiach jediným orgánom. Na druhej strane stoja duálne - paralelné administratívne a akademické orgány, ktoré sú síce voľne prepojené ale do veľkej miery samostatne rozhodujú o otázkach vo svojej sfére. Duálne orgány môžu byť rovnocenné, alebo môže byť jeden druhému nadradený. Podľa autorov OECD duálna štruktúra môže viesť k vzniku konfliktov a napätia, preto medzi reformami posledných rokov prevládajú snahy vytvoriť integrované orgány, ktoré nesú zodpovednosť za celkové riadenie škôl. Zároveň však upozorňujú, že spojenie oboch agend môže spôsobiť, že jedna bude zanedbávaná.

##### 4.2.1. Status quo na Slovensku

Dilema medzi integrovanými a duálnymi manažérskymi štruktúrami hovorí o voľbe riadiť akademické a administratívne záležitosti vysokých škôl jednotne alebo oddelene. Akademické záležitosti chápeme ako priamo súvisiace s realizáciou hlavných úloh vysokých škôl. Podľa zákona medzi hlavné úlohy škôl patrí predovšetkým poskytovanie vysokoškolského vzdelávania a tvorivé vedecké bádanie alebo tvorivá umelecká činnosť. Pod administratívnymi činnosťami rozumieme podporné činnosti, umožňujúce realizáciu výučby a tvorby.

Manažérske štruktúry slovenských vysokých škôl pre akademické a administratívne záležitosti sú formálne oddelené, zároveň však prepojené prostredníctvom nominácií i prelínajúcich sa právomocí:

- Akademické záležitosti sú do významnej miery riadené vedeckými radami, ktoré sú akýmisi akademickými riadiacimi orgánmi. Ich právomoci spočívajú v rozhodovaní o realizácii študijných programov, kontrole kvality výučby a tvorivých činností. Vedecké rady sú však volené akademickými senátmi, zodpovedajú sa im teda za svoje rozhodnutia.
- Akademické senáty môžeme označiť za administratívne riadiace orgány, rozhodujú o ostatných otázkach, ktoré neboli zverené vedeckým radám. Aj akademické senáty majú významný vplyv na realizáciu výučby a tvorby, rozhodujú o financovaní ako aj o kritériách pre prijímanie študentov na štúdium.

##### 4.2.2. Pozitíva a negatíva

Rozčlenenie akademickej a administratívnej agendy medzi dve telesá môže byť pozitívom z hľadiska časovej a kompetenčnej náročnosti oboch agend.

*Negatívom rozdelenia riadiacich právomocí je disproporcia zodpovednosti a právomocí senátov i vedeckých rád. Rozdelenie právomocí tiež môže viesť k pokriveniu motivácie uskutočňovať kvalitnú činnosť a reagovať na potreby spoločnosti (resp. trhu).*

- Vedecké rady i akademické senáty nesú zodpovednosť za kvalitu akademických činností, rady sa zodpovedajú senátom a senáty akademickej obci. Právomoci rozhodovať o záležitostiach s dopadom na kvalitu akademických činností sú však rozdelené medzi oba orgány: ani jeden z orgánov nemá právomoci korešpondujúce so zodpovednosťou, ktorú nesie.
- Vedecké rady rozhodovaním o akademických činnostiach a ich kvalite determinujú objem financií, ktoré škola získava (predovšetkým zo štátneho rozpočtu). O rozdelení získaných financií na jednotlivé účely v rámci školy však rozhodujú akademické senáty. Ak akademické senáty nerozdeľujú zdroje na základe kvality realizovaných činností, vedecké rady nemusia byť motivované rozvíjať kvalitné programy.

### **4.3. Dilema medzi interným a externým vplyvom**

Na jednej strane dilemy stojí akademická obec a jej právo riadiť vlastné záležitosti. Na druhej je podľa autorov OECD výčitka, že školy sú odtrhnuté od reality. V mnohých krajinách preto boli zavedené reformy s cieľom previesť rozhodovacie právomoci z rúk akademikov na profesionálnych manažérov a externých stakeholderov. Dilema súvisí s otázkou optimálneho zloženia orgánov s rozhodovacími právomocami. Majú mať na vysokej škole rozhodujúce slovo akademici alebo predstavitelia biznisu, verejnej správy alebo mimovládneho sektora?

#### **4.3.1. Status quo na Slovensku**

Interný vplyv pri riadení škôl významne prevažuje, externý je minimálny. Riadenie škôl spočíva v rukách akademickej obce. Externý vplyv je realizovaný prostredníctvom časti vedeckých rád a správnych rád. Menovanie členov vedeckých rád a viac ako polovice členov správnych rád však tiež podlieha schváleniu akademickými senátmi, vo vedeckých radách je vplyv externých členov menšinový a správne rady nemajú žiadne rozhodovacie právomoci.

#### **4.3.2. Pozitíva a negatíva**

Argumentom pre prevahu interného vplyvu v rozhodovaní je, že členovia akademickej obce rozumejú záležitostiam vlastnej školy najlepšie, preto by to mali byť práve oni, kto o činnosti školy rozhoduje.

*Negatívnym dôsledkom minimálneho externého vplyvu na riadenie škôl môže byť obmedzená schopnosť škôl reagovať na potreby spoločnosti (napríklad trhu práce) či získať financovanie z iných zdrojov ako zo štátneho rozpočtu.*

- Hlavným externým orgánom v riadení škôl je správna rada. Jej úlohou je prepájať VŠ so spoločnosťou a presadzovať v riadení školy verejný záujem. Robí tak predovšetkým poskytovaním podnetov, návrhov a vyjadrení. Právomoci ani zodpovednosť správnej rady nezodpovedajú jej úlohe. Minimálne právomoci môžu na externých aktérov tiež pôsobiť demotivujúco. Ak externí predstavitelia nemajú právomoci ovplyvňovať riadenie škôl, klesá ich motivácia finančne aj myšlienkovito sa angažovať.

#### 4.4. Dilema medzi centralizáciou a decentralizáciou

Táto dilema spočíva v rozdelení právomocí medzi jednotlivé úrovne riadenia vysokých škôl: medzi štát a vysokú školu a medzi centrálné orgány vysokej školy a jej organizačné zložky. Dilema súvisí s otázkami, kto bude zodpovedať za kvalitu činností školy či kto bude rozhodovať o jej strategickom smerovaní.

##### 4.4.1. Status quo na Slovensku

Riadenie slovenských verejných vysokých škôl sa vyznačuje vysokou decentralizáciou. Školy sú autonómne inštitúcie, štátom ovplyvňované iba prostredníctvom legislatívneho rámca a financovania. Riadenie škôl samotných je dvojúrovňové a taktiež do veľkej miery decentralizované. Centrálné orgány určujú stratégiu riadenia školy prostredníctvom dlhodobého zámeru, rozhodujú a kontrolujú kvalitu na celoškolskej úrovni. Fakulty rozhodujú o vlastnej stratégii i rozpočte v súlade s centrálnymi orgánmi, predovšetkým však rozhodujú o vlastnej výučbe a tvorivých činnostiach.

##### 4.4.2. Pozitíva a negatíva

Decentralizácia riadenia škôl od štátu poskytuje školám priestor flexibilne sa rozvíjať. Financovanie, ktorým štát môže ovplyvňovať zameranie uskutočňovaných študijných programov a výskumu ako aj ich kvalitu je témou pre samostatnú analýzu. Podobne decentralizácia riadenia fakúlt od centrálnych orgánov VŠ môže fakultám poskytnúť priestor pre pružné riadenie. Úspešné fakulty sa môžu rozvíjať rýchlejšie, ak budú napredovať v rámci vytvorenom dlhodobým zámerom VŠ, rozpočtom a kritériami kvality.

*Negatívom môže byť oslabená motivácia uskutočňovať kvalitné činnosti v dôsledku prerozdeľovania finančných prostriedkov.*

- Decentralizácia riadenia v kombinácii s centralizáciou financovania vytvára priestor pre prerozdeľovanie prostriedkov od úspešných programov a fakúlt k menej úspešným. Ak predpokladáme, že financie prúdiace do rozpočtu škôl zrkadlia prínos jednotlivých činností pre spoločnosť, potom v dôsledku prerozdeľovania prostriedkov môže poklesnúť motivácia školy realizovať spoločensky prínosné činnosti.

## 5. Transparentnosť a sledovateľnosť riadenia

Ako možnú bariéru efektívneho riadenia vysokých škôl vo všetkých skúmaných dimenziách riadenia sme identifikovali nízku transparentnosť riadiacich procesov a ich následnú nízku sledovateľnosť tými, ktorým sa riadiace orgány za svoju činnosť zodpovedajú – akademickou obcou a spoločnosťou.

Na webstránkach slovenských verejných vysokých škôl sme preto (vo februári 2012) hľadali nasledovné informácie o riadiacich orgánoch, pričom sme sa zamerali na centrálnu úroveň riadenia vysokých škôl:

- *Charakteristika práv a povinností orgánov.*
- *Zápisnice z rokovaní orgánov* podávajúce informácie o témach, ktorými sa orgány zaoberajú.
- *Výročné správy* zhŕňajúce najdôležitejšie informácie a hodnotiace činnosť orgánov za rok.
- *Dokumenty* prerokované na zasadnutiach orgánov, na ktoré odkazujú zápisnice či výročné správy.
- *Návrhy* tém či dokumentov na budúce rokovania.

Tiež sme hľadali tieto informácie o členoch riadiacich orgánov:

- *Meno.*
- *Pôsobisko* v rámci vysokej školy či mimo nej.
- *Kontaktné informácie.*
- *Životopisné informácie.*
- *Informácie o činnosti v orgáne*, napríklad informácie z volebnej kampane do akademického senátu; témy, ktorými sa členovia zaoberajú; informácie o hlasovaní, apod.

Zistili sme, že všetkých 20 verejných vysokých škôl má vyhradené webstránky pre zákonné riadiace orgány na centrálnej úrovni (akademický senát, správna rada, vedecká rada). Pätnásť z dvadsiaticich škôl tiež informuje o existencii, prípadne činnosti vedenia školy, resp. kolégia rektora. Informácie poskytované riadiacimi orgánmi na vyhradených stránkach možno zhrnúť nasledujúco:

- Riadiace orgány škôl na vyhradených webstránkach skôr neposkytujú informácie o povinnostiach a právach jednotlivých orgánov, ktoré by členom akademickej obce a verejnosti umožňovali ľahkú a rýchlu orientáciu v štruktúre riadiacich orgánov. Trinásť z 20 škôl riadiace orgány na ich stránkach vôbec necharakterizuje, zvyšných 7 poskytuje obmedzené informácie spravidla vo forme štatútu daného orgánu.
- Riadiace orgány skôr informujú o zasadnutiach riadiacich orgánov: orgány troch škôl pravidelne zverejňujú zápisnice z rokovaní všetkých menovaných riadiacich orgánov, v prípade 17 škôl zápisnice orgány zverejňujú aspoň nepravidelne alebo aspoň niektoré orgány. Podobne riadiace orgány pätnástich škôl čiastočne zverejňujú výročné správy riadiacich orgánov, 5 škôl ich však neposkytuje vôbec.
- Zápisnice i výročné správy sú spravidla skratkovité a poskytujú iba veľmi obmedzené informácie o činnosti a rozhodovaní orgánov. Riadiace orgány na vyhradených stránkach

tiež takmer vôbec nezverejňujú dokumenty, o ktorých rokujú a na ktoré odkazujú v zápisniciach a výročných správach. Orgány vysokých škôl vôbec nezverejňujú návrhy dokumentov pred ich prerokúvaním, čím by vytvárali podmienky pre širšiu diskusiu o daných témach.

Nedostatočné sú i dostupné informácie o členoch jednotlivých riadiacich orgánov:

- Všetky menované orgány všetkých 20 škôl zverejňujú mená svojich členov. Iba 3 školy však pri všetkých členoch uvádzajú aj ich pôsobisko v rámci školy či mimo nej, 16 pôsobisko uvádza pri časti členov a jedna vôbec. Orgány až deviatich škôl neposkytujú kontaktné informácie na svojich členov.
- Orgány iba troch škôl zverejňujú životopisné informácie o svojich členoch, orgány 17 škôl neposkytujú žiadne životopisné informácie. Orgány žiadnej zo škôl však nezverejňujú informácie o činnosti členov vzťahujúcej sa k ich funkcii. Akademická obec ani verejnosť tak napríklad nemajú voľne k dispozícii informácie o agende či hlasovaní jednotlivých členov akademických senátov či vedeckých rád.

Tabuľka: Počet škôl zverejňujúcich informácie o činnosti riadiacich orgánov VŠ

	Charakteristika	Zápisnice	Výročné správy	Dokumenty	Návrhy na rokovanie
Žiadne informácie	13	0	5	18	20
Obmedzené informácie	7	17	15	2	0
Úplné informácie	0	3	0	0	0

Zdroj: INEKO, webstránky VVŠ venované riadiacim orgánom

Poznámka: V políčkach je uvedený počet škôl, ktoré zverejňujú dané informácie

Tabuľka: Počet škôl zverejňujúcich informácie o členoch riadiacich orgánov

	Meno	Pôsobisko	Kontaktné informácie	Životopisné informácie	Informácie o činnosti v orgáne
Žiadne informácie	0	1	9	17	20
Obmedzené informácie	0	16	10	0	0
Úplné informácie	20	3	1	3	0

Zdroj: INEKO, webstránky VVŠ venované riadiacim orgánom

Poznámka: V políčkach je uvedený počet škôl, ktoré zverejňujú dané informácie

## 6. Zhrnutie a odporúčania

Analýzou sme identifikovali niekoľko problematických bodov v súčasnom legislatívnom rámci riadenia vysokých škôl:

1. Riadenie vysokých škôl akademickými senátmi je vysoko demokratické, súčasne však môže byť ťažkopádne či málo odborné. Problémom môže byť i výlučná kontrola činnosti senátov akademickou obcou, ktorá sa za kontrolovanie nikomu nezodpovedá. Slabá kontrola senátorov znižuje ich motiváciu zodpovedne rozhodovať. V porovnaní so senátmi majú obmedzené právomoci rektori, nesú však značnú zodpovednosť.
2. Senáty časť svojich právomocí v akademických otázkach delegujú na vedecké rady, oba orgány však nesú zodpovednosť za kvalitu akademických činností. Problémy v koordinácii a nejasná zodpovednosť môžu znižovať kvalitu rozhodovania. Problematickým môže byť predovšetkým oddelenie rozhodovania o realizácii a kvalite akademických činností (vedecké rady) od rozhodovania o ich financovaní (senáty). Ak akademické senáty nerozdeľujú zdroje na základe kvality realizovaných činností, klesá motivácia vedeckých rád rozvíjať kvalitné programy.
3. Vplyv spoločnosti na riadenie vysokých škôl je obmedzený. Predstavitelia spoločnosti sú zastúpení v správnych radách, tie však nemajú žiadne rozhodovacie právomoci. Nedostatok právomocí môže znížiť záujem predstaviteľov spoločnosti (napr. zamestnávateľov) myšlienkovu aj finančne sa angažovať v rozvoji vysokých škôl. Školy tak môžu prísť o cennú spätnú väzbu aj finančné prostriedky.
4. Riadenie vysokých škôl je do veľkej miery decentralizované od štátu, kritériá financovania štátom sú však témou pre samostatnú analýzu. Veľkú mieru nezávislosti majú aj fakulty, čo im umožňuje flexibilne sa rozvíjať. Decentralizácia riadenia v kombinácii s centralizáciou financovania vytvára priestor pre prerozdelenie prostriedkov od úspešných programov a fakúlt k menej úspešným.
5. Ako bariéru efektívneho riadenia vysokých škôl, prítomnú vo všetkých skúmaných dimenziách riadenia, sme identifikovali nízku transparentnosť riadiacich procesov. Riadiace orgány vysokých škôl na svojich webstránkach zverejňujú minimum informácií o svojich úlohách a činnosti ako aj o svojich členoch a ich agende. Nedostatok informácií znižuje sledovateľnosť orgánov akademickou obcou a spoločnosťou - tými, ktorým sa riadiace orgány za svoju činnosť zodpovedajú a tým oslabuje tlak na kvalitné a zodpovedné riadenie vysokých škôl.

Vychádzajúc z týchto zistení sme sformulovali 6 bodov do diskusie o reforme riadenia verejných vysokých škôl s cieľom vyššej kvality a efektívnosti:

1. Vytvorenie štíhlejšieho riadiaceho orgánu s obmedzeným počtom členov, ktorý by získal rozhodovacie právomoci akademického senátu.
  - Pri menšom rozsahu riadiaceho orgánu by členovia niesli vyššiu zodpovednosť, čomu by mala zodpovedať ich kvalifikovanosť riadiť, pracovný pomer i odmena.
  - Aspoň časť členov by mala reprezentovať akademickú obec (môžu byť volení priamo alebo akademickým senátom).
  - Členom môže byť i rektor, čo by viedlo k zlepšeniu pomeru zodpovednosti a právomocí spojených s rektorskou funkciou.

2. Pretvorenie akademického senátu do podoby poradného a dozorného orgánu.
3. Prenesenie právomocí vedeckých rád na riadiaci orgán, prípadne na akademický senát.
  - a. Riadiaci orgán tak získa právomoci, ktoré zodpovedajú jeho celkovej zodpovednosti za chod a kvalitu školy (administratívne riadenie aj strategické a kvalitatívne riadenie akademických činností), čo prispeje k vyššej efektívnosti a jednoduchšej kontrole jeho činnosti.
  - b. Akademický senát reprezentujúci akademickú obec môže rovnako ako v administratívnych záležitostiach slúžiť ako poradný a dozorný orgán.
  - c. V prípade potreby môže riadiaci orgán i akademický senát prizvať externých odborníkov, v súlade so súčasnou požiadavkou, aby bola časť členov vedeckých rád externá, alebo vytvárať odborné komisie.
4. Posilnenie väzby medzi vysokými školami a spoločnosťou zvýšením vplyvu externých aktérov. K možnostiam patrí:
  - a. Posilnenie právomocí súčasnej správnej rady predovšetkým v otázkach strategického riadenia. Rozšírenie právomocí a zodpovednosti by malo byť sprevádzané finančným odmeňovaním členov a znížením počtu členov zo súčasných 14.
  - b. Zapojenie (resp. umožnenie zapojenia) nečlenov akademickej obce priamo do riadiacich orgánov. Príkladom môže byť Dánsko či niektoré švajčiarske vysoké školy, kde (väčšiu) časť členov riadiacich orgánov tvoria predstavitelia spoločnosti nominovaní verejnou správou.
5. Posilnenie transparentnosti rozhodovania zverejňovaním včasných, podrobných a prehľadných informácií o úlohách, činnosti a členoch všetkých orgánov, ktoré sa podieľajú na riadení škôl, na internetovej stránke jednotlivých škôl. Zverejňovanie komplexných informácií napríklad o strategických či finančných rozhodnutiach a ich príčinách uľahčí ich kontrolu zo strany akademickej obce i spoločnosti a povedie ku kvalitnejším rozhodnutiam.
6. Zváženie aplikovania princípu ‚explain or comply,‘ ktorý by školám štruktúru riadenia iba odporúčal. Princíp by školám umožnil ísť vlastnou cestou, ak vysvetlia a dokážu prečo je ich štruktúra riadenia lepšia. Zavedenie tohto princípu však zostane mimoriadne problematické v prípadoch, kde by napríklad existujúce orgány museli rozhodnúť o tom, či obmedzia vlastné právomoci v súlade s odporúčením alebo budú obhajovať zachovanie status quo.

## 7. Zdroje

- Boggs, A.M.: *Understanding the origins, evolution and state of play in UK university governance*. The New Collection, vol. 5 (2010), Oxford: New College, 1-8.  
(26.2.2012 dostupné z: [http://oxford.academia.edu/AndrewBoggs/Papers/188494/Understanding\\_the\\_origins\\_evolution\\_and\\_state\\_of\\_play\\_in\\_UK\\_university\\_governance](http://oxford.academia.edu/AndrewBoggs/Papers/188494/Understanding_the_origins_evolution_and_state_of_play_in_UK_university_governance))
- Center for Higher Education Policy Studies: *Higher education in the Netherlands*, 2007  
(28.2.2012 dostupné z: <http://www.utwente.nl/mb/cheps/publications/Publications%202007/2007countryreportnl.pdf>)



- Committee of University Chairs: *Guide for Members of Higher Education Governing Bodies in the UK*, 2004. (26.2.2012 dostupné z: [http://www.hefce.ac.uk/pubs/hefce/2004/04\\_40a/04\\_40a.pdf](http://www.hefce.ac.uk/pubs/hefce/2004/04_40a/04_40a.pdf))
- Education Commission of the States: McGuinness, A.C.: *Models of Postsecondary Education Coordination and Governance in the States*, 2003 (15.2.2012 dostupné z: <http://www.ecs.org/clearinghouse/34/23/3423.pdf>)
- Fumasoli, T.: *Governance in Swiss Universities. A comparative Analysis through Cantonal and federal laws*, 2008 (27.2.2012 dostupné z: [http://www.fup.pt/old/cipes/docs/eventos/pdf\\_docs/Tatiana%20Fumasoli.pdf](http://www.fup.pt/old/cipes/docs/eventos/pdf_docs/Tatiana%20Fumasoli.pdf))
- Kolektiv autorů Centra pro studium vysokého školství: *Srovnávací studie legislativní úpravy systému terciárního vzdělávání*, 2009 (28.2.2012 dostupné z: <http://rtv.reformy-msmt.cz/download-document/srovnavaci-studie-legislativni-upravy-systemu-terciarniho-vzd%C4%9Blavan>)
- Larsen, M – Paassen, P. – Stensaker, B.: *Four Basic Dilemmas in University Reform in Higher Education Management and Policy*, Volume 21/3, OECD 2009(dostupné z: [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/education/four-basic-dilemmas-in-university-governance-reform\\_hemp-21-5ksdxgpdnds1](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/education/four-basic-dilemmas-in-university-governance-reform_hemp-21-5ksdxgpdnds1))
- Leišytė, L: *Higher education in the United Kingdom*, 2007 (29.2.2012 dostupné z: [http://www.utwente.nl/mb/cheps/research/higher\\_education\\_monitor/2007countryreportuk.pdf](http://www.utwente.nl/mb/cheps/research/higher_education_monitor/2007countryreportuk.pdf))
- Maassen, P: *The Changing Role of Stakeholders in Dutch University Governance*, European Journal of Education, Vol. 35, No. 4, 2000
- OECD: *OECD Thematic Review of Tertiary Education. The Netherlands*. 2006 (15.2.2012 dostupné z: <http://www.oecd.org/dataoecd/39/18/37411491.pdf>)
- McGuinness, A.C.: *Governance and Coordination: Definitions and Distinctions* (15.2.2012 dostupné z: <http://www.ecs.org/clearinghouse/31/62/3162.htm>)
- Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy České republiky: *Věcný záměr zákona o vysokých školách*, 2012 (2.3.2012 dostupné z: <http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf?pid=RACK8NND62GW>)
- OECD: *Reviews of National Policies for Education: University Education in Denmark 2005* (26.2.2012 dostupné z: [http://www.oecd-ilibrary.org/education/reviews-of-national-policies-for-education-university-education-in-denmark-2005\\_9789264009745-en](http://www.oecd-ilibrary.org/education/reviews-of-national-policies-for-education-university-education-in-denmark-2005_9789264009745-en))
- NRSR: *Zákon č. 131/2002 Z.z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov* (dostupné z: [http://www.minedu.sk/data/USERDATA/Legislativa/Zakony/131\\_2002%20-%20zakon%20-%20novela%20390\\_2011.pdf](http://www.minedu.sk/data/USERDATA/Legislativa/Zakony/131_2002%20-%20zakon%20-%20novela%20390_2011.pdf))
- Schoefield, Allan: *What is an effective and performing governing body in UK higher education?*, Leadership Foundation for Higher Education (26.2.2012 dostupné z: <http://www.lfhe.ac.uk/governance/reviewinggovernance/schofield-effgb.pdf>)
- The Center for Measuring University Performance: *University Organization, Governance and Competitiveness*, 2002 (15.2.2012 dostupné z: <http://mup.asu.edu/UniversityOrganization.pdf>)

- The Guardian: *Cambridge dons retain control of university*, 20.3.2009 (26.2.2012 dostupné z: <http://www.guardian.co.uk/education/2009/mar/20/cambridge-dons-control>)