

**UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE**

**FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD**

Institut sociologických studií

Katedra veřejné a sociální politiky

**Bc. Alexandra Vašková**

**Analýza financování veřejných vysokých  
škol v České republice**

-

Implementace změn

*Diplomová práce*

Praha 2012

Autor práce: Bc. Alexandra Vašková

Vedoucí práce: Doc. PhDr. Arnošt Veselý, Ph.D.

Rok obhajoby: 2012

## **Bibliografický záznam**

VAŠKOVÁ, Alexandra. *Analýza financování veřejných vysokých škol v České republice - implementace změn*. Praha, 2012. 136 str. Diplomová práce (Mgr.). Univerzita Karlova v Praze, Fakulta sociálních věd, Institut sociologických studií, Katedra veřejné a sociální politiky. Vedoucí diplomové práce: Doc. PhDr. Arnošt Veselý, Ph.D.

## **Anotace**

Diplomová práce „*Analýza financování veřejných vysokých škol v České republice - implementace změn*“ pojednává o nastavení pravidel a zásad financování vysokých škol v České republice a rozebírá situaci ve financování po roce 2006. Práce nastiňuje pohled na rozpočet vysokých škol a jeho funkci objasněním fungování veřejných rozpočtů a objasňuje povahu vysokého školství jakožto smíšeného statku s externalitami. Financování vysokých škol je nástrojem v rukách státu, pomocí kterého dochází k ovlivňování vysokoškolské politiky. Pro pochopení současné situace práce využívá deskripci vývoje ve financování vysokých škol po roce 1989. Důležitým aspektem je i mezinárodní kontext, proto práce nahlíží do nastavení systému financování vysokých škol vybraných států a zjištěné poznatky zasazuje do širšího kontextu. Za pomoci výzkumného designu případové studie práce objasňuje vývoj ve financování po roce 2006 a formuluje implikaci pro veřejnou politiku.

## **Annotation**

Diploma thesis „*Analyses of public higher education funding in Czech Republic - implementation of changes*“ deals with setting the rules and principles of higher education institutions funding in Czech Republic and analyzes the situation in funding after year 2006. The thesis outlines its view on the universities budget and its function by clarifying the function of public budgets and it clarifies the constitution of higher education as a mixed good with externalities. Funding of higher institutions is a tool in the hands of the state, which helps to influence the higher education politics. For better understanding the current situation, the thesis is using the description of evolution in higher education funding after year 1989. Another important aspect is the international context, therefore, the thesis peeks into the setting up the system of higher education funding in chosen states and implements detected knowledge into the wider context. Using case study research design the thesis makes clear the evolution in funding after year 2006 and formulates the implication for public policy.

## **Klíčová slova**

Vzdělávací politika, veřejný rozpočet, vysoké školy, financování, změna, reforma

## **Keywords**

Educational policy, public budget, higher education, funding, change, reform

## **Prohlášení**

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracovala samostatně a použila jen uvedené prameny a literaturu.
2. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna veřejnosti pro účely výzkumu a studia.

V Praze dne 18.5.2012

Alexandra Vašková

## **Poděkování**

Ráda bych poděkovala Doc. PhDr. Arnoštu Veselému, Ph.D. za podnětné připomínky při vedení diplomové práce, pracovníkům CSVŠ v.v.i., obzvláště paní ředitelce, a také všem respondentům za velice ochotnou spolupráci. Také chci poděkovat své rodině za velikou podporu během celého studia.

## TEZE DIPLOMOVÉ PRÁCE

**Jméno studenta/studentky:** Bc. Alexandra Vašková

**Název v jazyce práce:** Financování vysokých škol v České republice a jeho změny

**Název v anglickém jazyce:** Financing Higher Education in the Czech Republic and its changes

**Klíčová slova:** Vzdělávací politika, vysoké školy, financování, reforma

**Klíčová slova anglicky:** Educational policy, higher education, financing, reform

**Akademický rok vypsání:** 2011

**Jazyk práce:** Čeština

**Typ práce:** Diplomová práce

**Ústav:** Katedra veřejné a sociální politiky

**Vedoucí / školitel:** PhDr. Arnošt Veselý, Ph.D.

**Obor práce:** Veřejná a sociální politika

### ZÁSADY PRO VYPRACOVÁNÍ:

#### 1. Vymezení předmětu zkoumání, zdůvodnění výběru výzkumného tématu, návaznost na jiné práce

Téma práce je na straně jedné vybráno z hlediska jeho aktuálnosti, nová koncepce zákona o vysokých školách podléhá živé debatě a na straně druhé z hlediska mého osobního zájmu o část vzdělávací soustavy – terciární vzdělávání. V mé bakalářské práci jsem se věnovala problematice investic do vysokoškolského vzdělávání a jejich návratnosti na úrovni jednotlivce i společnosti. Diplomová práce částečně, v některých aspektech navazuje na tuto práci, avšak stěžejním předmětem zkoumání a zaměřením diplomové práce je problematika financování vysokých škol. Diplomové práce na Univerzitě Karlově se zabývají spíše komparací systémů financování ve vybraných krajinách popřípadě již nejsou aktuální anebo modelují trh vysokoškolských vzdělávacích služeb v případě zavedení školného na veřejných vysokých školách. Má práce by měla objasnit situaci a vývoj ve financování vysokých škol.

O změně současného systému financování se mluví již několik let. Plánované změny týkající se problematiky směřování, reforem vysokého školství jsou předmětem politických sporů, zájmu expertů, odborníků a široké veřejnosti. Plánované změny by měly být koncipované se zaměřením se na budoucí vývoj vysokého školství, protože vysoké školství představuje nejvyšší článek vzdělávací soustavy a patří k důležitým oblastem rozvoje současné společnosti. Vysoké školství je součástí veřejného sektoru a tím velká část financí pochází z veřejných zdrojů. U analýzy financování musíme rozlišovat veřejné a soukromé zdroje a jakým způsobem jsou tyto zdroje alokovány jak

mezi vysoké školy, stejně jakým způsobem jejich alokaci provádí samotná vysoká škola.

### **Vývoj situace s vysokým školstvím a ve financování po roce 1989:**

Česká republika prošla po roce 1989 ekonomickou transformací, která se projevila i u financování vysokých škol. Po roce 1989 tak došlo k posílení autonomie vysokých škol, byl zrušený monopol státu na poskytování vysokoškolského vzdělání, vysoké školy získaly větší kontakt se světem, a v roce 1990 se začal reformní proces. „...smyslem reformy je vytvořit takové prostředí a podmínky, aby vysoké školy mohli efektivně plnit své poslání – poskytovat vysokoškolské vzdělání, vyvíjet vědeckou, výzkumnou činnost odpovídající požadavkům moderní demokratické společnosti...“ Hamerníková (1998: 75) Česká republika tak zahájila aktivní vzdělávací politiku, která měla podpořit kvalitu a růst vysokých škol.

Průlomovými zákony přijatými v oblasti úpravy fungování vysokých škol byl zákon č. 172/1990 Sb. o vysokých školách, ve kterém byla upravena institucionální autonomie vysokých škol, byl tady taky zakotven princip akreditace studijních programů a změna pravidel pro financování, přičemž systém přidělování finančních prostředků se během let měnil, do roku 1992 se rozpočty řídili přírůstkovými metodami, které byly nahrazeny normativním financováním založeným na výkonovém principu. (Hamerníková 1998) ; dalším zákonem byl zákon č. 111/1998 Sb. o vysokých školách, který již povoluje zakládání soukromých vysokých škol a škol neuniverzitního typu. Nový zákon nově definoval úkoly, směřování vysokých škol, vysoké školy se stali veřejnoprávními institucemi, upřesnil orgány vysoké školy. Zákon byl mnohokrát novelizován, například v roce 2005 se změny týkaly rozpočtu vysoké školy, příjmy vysoké školy představovali příspěvky na vědeckou, výzkumnou, vývojovou, uměleckou nebo další tvůrčí činnost, výše tohoto příspěvku ovlivňuje typ a finanční náročnost studijního programu, počet studentů a výsledky dosažené v rámci vědecké a další tvůrčí činnosti.

Přechod k normativnímu financování měl za cíl odstranit neprůhledné a nejasné přidělování prostředků, je založen na počte studujících, bere v potaz výzkumní činnost vysoké školy a výše státního příspěvku je stanovena na základě normativů. Financování je teda chápáno jako účinný nástroj ovlivňování vysokoškolské politiky, kvality vysokých škol, výstupů a jejich směřování. Růst počtu studentů na vysokých školách je



spojený taky s nárůstem nároků na veřejné zdroje. Publikace Education at a Glance (OECD 2010) uvádí, že průměrné veřejné výdaje na terciární vzdělávání (jako procento HDP) v zemích OECD se pohybují kolem 1,5%. Česká republika má tenhle ukazatel na úrovni 0,9 %. Už dlouhodobě je české vysoké školství podfinancováno, je proto důležité, aby veřejné zdroje, které jsou k dispozici, byly alokovány efektivně a také efektivně využívány. Současně (v již vzpomínané publikaci) pocházejí zdroje poskytované vysokým školám i ze zdrojů soukromých, Česká republika má tyto zdroje na úrovni 0,18 %, pro srovnání Kanada má veřejné zdroje na úrovni 1,5 % a soukromé na úrovni 1,6 %. Slovenská republika má veřejné zdroje na úrovni 0,7 % a soukromé zdroje představují 0,2 %. Proto by měly být zdroje, kterými vysoká škola disponuje více diverzifikované, už dlouho se uvádí, že je potřebné zapojit do financování vysokých škol i zdroje soukromé (firmy, rodiny- např. prostřednictvím školného). Vysoké školy jsou do značné míry závislé na veřejných zdrojích, garance objemu státních finančních prostředků je minimální. Nabízí se komparace financování vysokého školství v České republice a na Slovensku, krajiny prošly stejným transformačním procesem, obě krajiny zvažují zavedení školného na veřejných vysokých školách a proto by bylo zajímavé toto srovnání provést.

V roce 2008 se směřováním, vývojem terciárního vzdělávání zabývala Bílá kniha terciárního vzdělávání, která uvedla jako jeden z dílčích cílů zpřehlednění normativního rozpočtování a současně tento koncepční dokument představuje jeden z prvních kroků k reformě terciárního vzdělání.

V současnosti působí v České republice 26 veřejných vysokých škol ( dělí se na univerzitního a neuniverzitního typu), dvě státní vysoké školy a 47 soukromých vysokých škol.

Momentálně příjmy veřejných vysokých škol představují tyto položky:

- Příspěvek ze státního rozpočtu na vzdělávací a vědeckou, výzkumnou, vývojovou, uměleckou nebo další tvůrčí činnost
- Dotace ze státního rozpočtu
- Poplatky spojené se studiem
- Výnosy z majetku
- Výnosy z doplňkové činnosti
- Příjmy z darů a dědictví

Financování veřejných vysokých škol upravuje zákon č. 111/1998 Sb.

o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Pro rok 2011 byl rozpočet pro vysoké školy stanoven na základě zákona č. 111/198 Sb. o vysokých školách a vycházel ze zákona č. 433/2010 Sb. o státním rozpočtu České republiky na rok 2011.

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy vytvořilo tzv. Pravidla pro poskytování příspěvků a dotací veřejným vysokým školám, výše příspěvku a dotací se vypočte podle různých ukazatelů (např. akreditované studijní obory, počet studentů, rozhodujícím je také dlouhodobý záměr ministerstva a vysoké školy). Momentálně se diskutuje nad změnou jednotlivých ukazatelů.

V únoru MŠMT zveřejnilo Pracovní návrh věcného záměru zákona o vysokých školách, který vyvolal bouřlivé debaty, kdy MŠMT připomenulo, že se jedná jenom o pracovní verze řešení a tak po projednání této verze se zástupci České konference rektorů, Rady vysokých škol, Studentské komory RVŠ, Univerzity Karlovy atd. by měla být zveřejněna nová verze.

## **2. Cíle diplomové práce**

Cílem diplomové práce je podat ucelený pohled na vývoj situace v rámci vysokého školství po roce 1989 až dodnes, popsat vývoj ve financování vysokých škol, jeho zásadních změn a identifikovat hlavní problémy současného systému financování. Dále je mým cílem předestřít plánované změny v systému financování, zamýšlené důsledky této reformy a zhodnotit, jestli současné zdroje pro financování odpovídají spotřebě, která je dána určitou potřebou. Důležité je také rozlišit financování vysokých a soukromých škol, jaké jsou zde rozdíly, jakým způsobem jsou zdroje alokovány mezi školy a jak s nimi vysoké školy hospodaří. Jedním z dílčích cílů je provést komparaci systému financování vysokého školství na Slovensku a v České republice.

V debatě o změnách ve financování a jeho směřování vystupuje hodně aktérů, kteří se sdružují do koalic, mým cílem je dané koalice identifikovat, předestřít jejich přesvědčení a strategie, které uplatňují pro prosazení svých zájmů, a současně zjistit, jakým způsobem nahlízejí na řešení situace s financováním, a pokud to bude možné, zjistit jestli vidí jiné možné způsoby jak reformovat financování vysokého školství.

**SEZNAM ODBORNÉ LITERATURY:**

- COLEBATCH, H., K. (2005). Úvod do policy. 1. vyd. Brno: Barrister and Principal. ISBN 80-86598-79-9
- FIALA, P., SCHUBERT, K. (2000). Moderní analýza politiky. 1. vyd. Brno: Barrister&Principal. ISBN 80-85947-50-1
- GOULLI, R. (1999) . Analýza nákladů-výnosů vysokého školství jako výchozí podklad pro jeho financování z veřejných prostředků a pro sestavení satelitního účtu vzdělávání v ČR. In: Centrální politické rozhodování v České republice, 2. díl. Praha: Univerzita Karlova. ISBN: 80-238-4331-1
- HAMERNÍKOVÁ, B. et al. (1998). Nástroje optimalizace financování vysokého školství ČR v porovnání se současnými způsoby financování v zemích Evropské unie. Praha: Vysoká škola ekonomická. ISBN: 80-7079-454-2
- HENDL, J. (2005). Kvalitativní výzkum. Základní metody a aplikace. Praha: Portál. ISBN: 978-80-7367-485-4
- HILL, M., HUPE, P. (2002). Implementing public policy, London: SAGE publications. ISBN: 9781412947992
- HOWLETT, M., RAMESH, M. (2003) . Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems. Oxford: Oxford University Press. ISBN 0195417941
- KALOUS, J. a VESELÝ, A. et al.(2006). Teorie a nástroje vzdělávací politiky. Praha: Karolinum. ISBN 80-246-1260-7
- KALOUS, J. a VESELÝ, A. et al.(2006). Vybrané problémy vzdělávací politiky. Praha : Karolinum. ISBN 80-246-1262-3
- KOHOUTEK, J. (2009). Implementation of Standards and Guidelines for Quality Assurance in Higher Education of Central and East- European Countries – Agenda Ahead. Bukurešť : AD Studio SRL. ISBN 92-9069-189-2
- MATĚJŮ, P. (2005). České vysoké školství na křižovatce. Praha: Sociologický ústav Akademie věd ČR. ISBN 80-7330-072-9
- MUSGRAVE, R.A., MUSGRAVE P.,B.(1994). Teorie a praxe veřejných financí. Praha: Management Press. ISBN 80-85603-76-4
- OCHRANA, F. (2005) . Nákladově užitkové metody ve veřejném sektoru. Praha: Ekopress. ISBN: 80-86119-96-3

- OCHRANA , F. (2003). Veřejná volba a řízení veřejných výdajů . Praha: Ekopress. ISBN 80-86119-71-8.
- POTŮČEK, M. et al. (2.ed. 2010). Veřejná politika. Praha: Sociologické nakladatelství. ISBN 978-80-86429-50-2
- SABATIER, Paul .A. (ed) . (2007). Theories of the Policy Process : Theoretical Lenses on Public Policy. 2nd Edition. Boulder, Col. And Oxford : Westview Press. ISBN 0813343593
- SAMUELSON, P. A. (2007). Ekonomie. Praha: NS Svoboda. ISBN 978-80-205-0590-3
- VESELÝ, A. and NEKOLA, M. (eds.) (2008) . Analýza a tvorba veřejných politik: Přístupy, metody a praxe. Praha: Sociologické nakladatelství. ISBN: 978-80-86429-75-5
- WINKLER, J. (2002). Implementace. Institucionální hledisko analýzy. Brno: Masarykova univerzita. ISBN 80-210-2932-3
- WINKLER, J. (2007). Teorie rozhodování a dynamika sociální politiky. Brno: Masarykova univerzita. ISBN 978-80-210-4486-9

#### **Internetové zdroje:**

- Education at a Glance 2010  
Dostupné z : <http://www.oecd.org/dataoecd/45/39/45926093.pdf>
- Financovanie vysokých škôl na Slovensku  
Dostupné z : <http://www.minedu.sk/index.php?lang=sk&rootId=377>
- Jurková, Jana : Vybrané aspekty financovania vysokého školstva na Slovensku  
Dostupné z : <http://semafor.euke.sk/zbornik2007/pdf/jurkova.pdf>
- Nicholas Barr: Financování vysokého školství z hlediska ekonomické teorie  
Dostupné z : <http://www.isea-cz.org/ExpertsFile/tabid/89/Default.aspx>
- Matejů, P. (vedoucí projektu): Bílá kniha terciárního vzdělávání, Praha : MŠMT  
Dostupné z <http://www.msmt.cz/reforma-terciarniho-vzdelavani/bila-kniha>
- Perspektivy dalšího vývoje českého vysokého školství : Materiál zpracovaný Univerzitou Karlovou. Vybrané teze a náměty.  
Dostupné z : <http://iforum.cuni.cz/IFORUM-7283-version1-PerspektivyUKobecnavychodiska.pd>
- Pravidla pro poskytování příspěvku a dotací veřejným vysokým školám

Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy

Dostupné z : [http://www.msmt.cz/ekonomika-skolstvi/pravidla-pro-poskytovani-prispevku- a-dotaci-verejnym-vysokym](http://www.msmt.cz/ekonomika-skolstvi/pravidla-pro-poskytovani-prispevku-a-dotaci-verejnym-vysokym)

- Pracovní návrh věcného záměru zákona o vysokých školách Dostupné z: [http://www.msmt.cz/uploads/Pracovni\\_navrh\\_vecneho\\_zameru\\_23\\_02\\_2011.pdf](http://www.msmt.cz/uploads/Pracovni_navrh_vecneho_zameru_23_02_2011.pdf)
- Připomínky k návrhu věcného záměru zákona o vysokých školách – vypořádání  
Dostupné z : <http://www.msmt.cz/file/15910>

**Internetové portály :**

- [www.msmt.cz](http://www.msmt.cz)
- [www.oecd.org](http://www.oecd.org).
- [www.cuni.cz](http://www.cuni.cz)
- [www.isea.cz](http://www.isea.cz)
- [www.radavs.cz](http://www.radavs.cz)
- [www.radavs.sk](http://www.radavs.sk)
- [www.minedu.sk](http://www.minedu.sk)
- [www.uiv.cz](http://www.uiv.cz)
- [www.czso.cz](http://www.czso.cz)
- [www.crc.muni.cz](http://www.crc.muni.cz)
- [www.eurostat.com](http://www.eurostat.com)

**PŘEDBĚŽNÁ NÁPLŇ PRÁCE:****1. Výzkumné otázky :**

- Jaký byl vývoj ve financování a vývoj vysokých škol po roce 1989?
- Jakým způsobem probíhá financování vysokých škol ? Jakým způsobem jsou zdroje alokovány?
- Jaké jsou negativa/ pozitiva současného systému financování?
- Jaká je podoba nově připravovaného zákona o vysokých školách?
- Jaké cíle reforma sleduje, k čemu by měla dospět?
- Jakým způsobem probíhá debata o reformě?
- Jací aktéři jsou pro danou problematiku relevantní? Jaké jsou jejich přesvědčení?

- Vidí aktéři jiný způsob řešení ve změně systému financování vysokých škol?
- Jakým způsobem probíhá financování vysokých škol na Slovensku? Jaké jsou zde rozdíly ?

## **2. Teoretická východiska**

- Ekonomické vymezení vysokoškolského vzdělání (teorie statků – vzdělání jako smíšený statek; vzdělání a externality)
- Implementace ve veřejné politice ( základní přístupy k analýze implementace – přístup shora – dolů /top- down/ ; zdola - nahoru / bottom – up /; Teorie advokačních koalic - ACF (pro pochopení vývoje,změny, určité problematiky je potřebné období nejméně deseti let; analyzujeme subsystém, ve kterém rozlišujeme koalice)
- Strategické vládnutí

## **3. Metody a zdroje dat**

**Zdroje dat:** odborná literatura, právní dokumenty, koncepční dokumenty, publikace OECD, EUROSTAT, stránky MŠMT, stránky Rady VŠ, Univerzity Karlovy, rozhovory s vybranými aktéry

**Metody:** analýza právních norem, sekundární analýza dat, rozhovory s vybranými aktéry- primární data a jejich analýza, analýza událostí, metoda komparace

## **4. Předpokládaná struktura diplomové práce**

- 1) **Úvod** – zasazení, uvedení do problematiky, výzkumný problém, cíle práce, metodologie
- 2) **Teoretická východiska**
- 3) **Deskriptivní část** – vývoj ve financování, vývoj vysokých škol, podoba reformy, právních norem
- 4) **Analytická část** – zhodnocení financování, reformy, včlenění postoje aktérů a jejich analýza
- 5) **Závěr** – zhodnocení dopadů reformy,výstup z analýzy aktérů, doporučení, případně formulace řešení

**PŘEDBĚŽNÁ NÁPLŇ PRÁCE V ANGLICKÉM JAZYCE:**

The aim of my thesis is to describe the development and current situation in financing higher education and to analyze the upcoming reform of higher education. It is necessary to clarify how the public resources are allocated between universities and how universities manage these obtained resources. In this issue perform many actors, my goal is to identify their beliefs, relations between them, their attitude to the current reform and according to this to formulate some possible solutions of changes in financing.

I will draw on public policy documents, legislation, data from OECD which I will analyze and my intention is to realize interviews with relevant and chosen actors. I will compare Slovak and Czech system of financing Higher Education. My selected theories are the economic theory of goods, with this theory I want to explain economic view of education; the advocacy coalition framework and the theory of implementation. My thesis will be structured in these parts : introduction ( goals, methods and research questions) , theoretical background then descriptive, analytical part and conclusion.

Datum: 6.6.2011

Podpis studenta:

Podpis vedoucího práce:

## Obsah

<b>OBSAH</b> .....	<b>15</b>
<b>1. ÚVOD</b> .....	<b>17</b>
<b>2. CÍLE PRÁCE A VÝZKUMNÉ OTÁZKY</b> .....	<b>19</b>
<b>3. METODOLOGIE, METODY A ZDROJE DAT</b> .....	<b>21</b>
<b>4. VYSOKÉ ŠKOLSTVÍ</b> .....	<b>24</b>
4.1 EKONOMICKÝ POHLED NA VYSOKÉ ŠKOLSTVÍ.....	29
<b>5. VEŘEJNÝ ROZPOČET JAKO NÁSTROJ VEŘEJNÉ POLITIKY A JEHO FUNKCE VE VEŘEJNÉ A VZDĚLÁVACÍ POLITICE</b> .....	<b>32</b>
5.1 KLASIFIKACE DALŠÍCH NÁSTROJŮ VEŘEJNÉ POLITIKY .....	37
<b>6. TEORETICKÁ VÝCHODISKA</b> .....	<b>39</b>
6.1 TROJDIMENZIONÁLNÍ POJETÍ POLITIKY .....	39
6.1.1 <i>Big – P-policies, Small p-policies a změna politiky</i> .....	40
6.2 VZDĚLÁVACÍ POLITIKA A JEJÍ IMPLEMENTACE .....	43
6.2.1 <i>Teorie implementace</i> .....	46
6.3 STRATEGICKÉ VLÁDNUTÍ.....	48
6.4 ORGANIZACE A FINANCOVÁNÍ VYSOKÝCH ŠKOL .....	52
<b>7. FINANCOVÁNÍ VYSOKÝCH ŠKOL V ČESKÉ REPUBLICE</b> .....	<b>57</b>
7.1 VÝVOJ: OBDOBÍ 1989 – 2000 .....	57
7.2 VÝVOJ: OBDOBÍ 2000 – 2006 .....	66
7.3 SHRNUŤÍ:FINANCOVÁNÍ VYSOKÝCH ŠKOL V ČESKÉ REPUBLICE .....	73
<b>8. MEZINÁRODNÍ KONTEXT</b> .....	<b>78</b>
8.1 VELKÁ BRITÁNIE .....	80
8.2 NIZOZEMSKO.....	81
8.3 FINSKO .....	82
8.4 SLOVENSKO.....	84
8.5 SHRNUŤÍ.....	86
<b>9. ZMĚNY VE FINANCOVÁNÍ VYSOKÝCH ŠKOL V ČESKÉ REPUBLICE PO ROCE 2006.</b> .....	<b>90</b>
9.1 FÁZE 1:INICIACE .....	92
9.1.1 <i>Doporučení OECD (2006)</i> .....	93
9.1.2 <i>Programové prohlášení vlády</i> .....	94
9.1.3 <i>Dlouhodobý záměr vzdělávací a vědecké, výzkumné, vývojové, umělecké a další tvůrčí činnosti pro oblast vysokých škol na období 2006 – 2010</i> .....	95
9.1.4 <i>Strategie a koncepce</i> .....	97
9.1.5 <i>Shrnutí výchozí pozice – potřeba změn</i> .....	98
9.1.6 <i>Výchozí stav – stanovování rozpočtu v roce 2006.</i> .....	99
9.2 FÁZE 2:IMPLEMENTACE.....	102
9.2.1 <i>Vymezení cílů</i> .....	102
9.2.2 <i>Naplňování cílů – proces vývoje a implementace změn 2006-2010</i> .....	104
9.2.3 <i>Konečný stav – rozpočet roku 2010</i> .....	108
9.2.4 <i>Shrnutí</i> .....	110
9.3 FÁZE 3:INSTITUCIONALIZACE.....	113
<b>10. ZÁVĚR</b> .....	<b>115</b>
<b>11. SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY</b> .....	<b>118</b>
<b>SEZNAM PŘÍLOH</b> .....	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
<b>PŘÍLOHY</b> .....	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.



**Seznam zkratk:**

<b>AV ČR</b>	Akademie věd České republiky
<b>BKTV</b>	Bílá kniha terciárního vzdělávání
<b>CSVŠ</b>	Centrum pro studium vysokého školství
<b>ČKR</b>	Česká konference rektorů
<b>ČR</b>	Česká republika
<b>DZ</b>	Dlouhodobý záměr
<b>ECTS</b>	Evropský kreditní, transferový a akumulací systém
<b>EU</b>	Evropská unie
<b>GAČR</b>	Grantová agentura České republiky
<b>HDP</b>	Hrubý domácí produkt
<b>HEFCE</b>	Rada pro financování vysokého školství
<b>ISCED</b>	Mezinárodní standardní klasifikace vzdělávání
<b>MBO</b>	Řízení podle cílů
<b>MF</b>	Ministerstvo financí
<b>MŠMT</b>	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
<b>NIV</b>	Neinvestiční výdaje
<b>OECD</b>	Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj
<b>ONIV</b>	Ostatní neinvestiční výdaje
<b>PPBS</b>	System plánování, programování a rozpočtování
<b>RVŠ</b>	Rada vysokých škol
<b>ÚIV</b>	Ústav pro informace ve vzdělávání
<b>VOS</b>	Vysokoškolský odborový svaz
<b>VPD</b>	Veřejně - politické dokumenty
<b>VŠ</b>	Vysoké školy /Vysoká škola
<b>VZ</b>	Výroční zpráva

## 1. Úvod

Financování vysokých škol představuje jeden z nejdůležitějších nástrojů ovlivňování vysokoškolské politiky. Slouží k usměrnění jejího vývoje a prostřednictvím rozpočtu veřejných vysokých škol naplňuje MŠMT své priority. Vysoké školství tvoří nejvyšší článek vzdělávací soustavy. Vysokoškolské vzdělání představuje v dnešní společnosti důležitý stavební kámen rozvoje krajiny. Krajina, která podporuje vysoké školství a rozvíjí jeho kladné stránky (např. pozitivní externality), může následně využít nabytého potenciálu absolventů. Vysoké školství je tak důležitým předpokladem pro zdravý rozvoj krajiny směrem k inovacím a posilňuje konkurenceschopnost země.

Stanovování rozpočtu vysokých škol představuje významný aspekt rozhodování ve veřejné politice, protože pomocí něj se formulují potřeby, cíle, programy a priority, kterých má být v rámci vysokoškolské politiky dosaženo. Do tohoto procesu tak vstupují aktéry, kteří vyjednávají o rozdělení zdrojů. Podstatou financování vysokých škol je tak naplnění cílů, ke kterým tento subsystém směřuje. Rozpočet vysokých škol by měl být propojen a navázán na efektivní alokaci zdrojů. Hospodaření s veřejnými zdroji musí být účelné a funkční.

České vysoké školství prošlo za posledních dvacet let výraznou transformací. Po roce 1989 byla školám navrácena akademická svoboda a autonomie. Vysoké školství procházelo postupně dalšími změnami, hledal se vhodný mechanismus financování a legislativního ukotvení VŠ. Další výzvu představoval vstup ČR do EU. Prostřednictvím implementace tzv. Boloňského procesu se tak vysoké školství transformuje v silný a konkurenční subsystém. V poslední dekádě stojí VŠ před otázkou implementace reformy. Zákon z roku 1998 je již do určité míry překonaný a nedokáže reagovat na výzvy před kterými vysoké školství stojí. Reformní proces probíhá již několik let. Byla zde představena a diskutována řada koncepcí a strategií vysokoškolské reformy. Žádná z nich se v plné míře nerealizovala. Jsme svědky vyhrocené debaty mezi zástupci ministerstva a akademické obce. Na významu stoupá stále palčivější otázka týkající se udržitelnosti financování vysokoškolské politiky prostřednictvím veřejného rozpočtu. Minulé i současné vlády se zavazují implementovat reformu terciárního vzdělávání, byly zde vytvořeny poradní orgány, které by měli proces reformy vést.

Práce nejprve nastiňuje fungování vysokého školství, jeho organizaci a propojuje ho s teorií statků. V další části se práce věnuje charakteristice veřejného rozpočtu, tato

kapitola dotváří pochopení funkce a pojetí rozpočtu vysokých škol. Práce využívá teorii změny, implementace a konceptu strategického vládnutí ve veřejné politice. Propojuje nastavení organizačního uspořádání a financování vysoké školy. S cílem porozumět a pochopit současnou situaci práce sleduje vývoj vysokých škol po roce 1989 a k tomu využívá i analýzu mezinárodního kontextu. Závěr představuje případová studie, která zkoumá vývoj ve financování vysokých škol v období 2006-2010. Práce v závěru shrnuje zjištění a formuluje implikaci pro veřejnou politiku.

## 2. Cíle práce a výzkumné otázky

Reforma soudobého systému financování vysokých škol, rovněž i celé entity vysokého školství v návaznosti na vytvoření nového právního rámce VŠ je diskutována již řadu let. Novým stimulem pro reformu vysokého školství v ČR byla zpráva expertního týmu OECD (*Country Note – Thematic Review of Tertiary Education*) v roce 2006. Formulovala soubor doporučení, identifikovala problematické oblasti a výzvy v oblasti financování vysokoškolského vzdělávání. Nutnost transformace systému financování vysokého školství proklamuje MŠMT, odborná veřejnost a také samotné vysoké školy. Sporným bodem je představa o změnách, které by měly být implementovány.

Zajímá mě, jestli jsou brány v potaz formulované rady, doporučení, návrhy a systém financování vysokých škol se skutečně transformuje, jestli jsou jasně vymezeny cíle, kterých je potřeba např. z hlediska alokační efektivity dosáhnout, kde jsou tyto záměry formulovány a jakým způsobem jsou implementovány.

**Cílem** je tedy identifikovat a určit, *zda byly po roce 2006 zavedeny změny ve financování vysokých škol; důvody pro jejich zavedení a na základě čeho byly zformovány.*

Pokud k reformním krokům nedochází, je na místě *identifikovat příčiny, bariéry, které brání implementaci změn.* Také mě zajímá, *jestli se k tvorbě a změnám vysokoškolské politiky v oblasti financování přistupuje skrze koncept strategického vládnutí.* Jedním z dílčích cílů je *deskripce vývoje financování vysokých škol po roce 1989, která vede k identifikaci důležitých změn, zákonů, koncepcí a strategií, které ovlivnily současnou podobu financování.* V rámci porozumění komplexitě subsystému financování VŠ nastíním ukotvení této politiky ve vybraných státech a zasadím ji do mezinárodního kontextu.

### **Výzkumné otázky:**

Hlavní výzkumná otázka:

- Byly implementovány po roce 2006 změny do pravidel financování vysokých škol?

K ní se vážou důležité vedlejší výzkumné otázky:

- Jaké změny byly implementovány? Z jakých důvodů, příčin byly tyto změny zaváděny? Mají tyto změny své opodstatnění? Jakým způsobem proběhla jejich implementace?

Další pokládané výzkumné otázky jsou:

- Jaký byl vývoj ve financování vysokých škol po roce 1989? Jakým způsobem funguje financování vysokých škol v České republice? Jak je nastaven (ukotven) systém financování VŠ u vybraných států?
- Existují příčiny, bariéry v zavádění změn v oblasti financování? Jaké?
- Jaké cíle reforma financování VŠ sleduje, kam směřuje?
- Je k tvorbě této politiky přistupováno skrze koncept strategického vládnutí?

### 3. Metodologie, metody a zdroje dat

Analýzu vysokoškolské politiky provádím vůči (Veselý 2008:11):

- stanoveným cílům
- situaci v minulosti
- situaci v jiných zemích

V diplomové práci pracuji s primárními i sekundárními daty. V deskriptivní části (vývoj vysokých škol v ČR) využívám metodu **analýzy veřejně-politických událostí**, v níž za veřejně - politickou událost budu považovat řešení některého z komplexních problémů, který je, nebo by objektivně měl být, jedním z programů veřejné politiky (Purkrábek 1994) a která odpovídá na to, jaké události vedly k současnému nastavení vysokoškolské politiky. Poznatky práce získává také **analýzou sekundárních dat**. Zdroje tvoří údaje a dokumenty Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy; Rady vysokých škol; vlády České republiky; Projektu reformy terciárního vzdělávání, CSVŠ v.v.i.; ÚIV a také dokumenty profesně odborných společností. Diplomová práce čerpá z článků odborných časopisů – například časopis Aula; Učitelské noviny; Studia Paedagogica. Využívá data a publikace OECD (především publikaci Education at a Glance) a Eurydice (např. publikace Správa a řízení vysokého školství v Evropě: Principy, struktury, financování a akademičtí pracovníci).

K další strukturaci a uchopení problematiky slouží **analýza institucionálního rámce** – legislativního ukotvení vysokoškolské politiky.

Kvalitativní rozměr práce a získání primárních dat představuje technika **polostrukturovaných rozhovorů** s důležitými aktéry dané problematiky, která je často aplikována pro empirický výzkum ve společenských vědách (Fiala, Schubert 2000).

Rozhovory probíhaly ve většině případů na pracovištích oslovených aktérů, v přílohách uvádím seznam otázek (Příloha č. 2), které byly aktérům v návaznosti na cíle práce pokládány. Výčet otázek je orientační, během rozhovorů se samozřejmě diskuze ubírala i k dalším aspektům zkoumané problematiky a respondentům byl ponechán prostor pro osobní vyjádření, 'usměrňování' byli jenom v případě, když se dialog příliš odkláněl od zkoumané problematiky. Tato metoda byla zvolena za účelem získání pokud možno co nejautentičtější informace. Práce využívá a aplikuje zjištěná fakta především v praktické části.

Provedené rozhovory:

- **Doc. Ing. Václav Urbánek, CSc.**
- **Mgr. Karel Šíma, Ph.D.**
- **Simona Weidnerová**
- **Doc. Radim Valenčík, CSc.**
- **Ing. Josef Beneš, CSc.**
- **Doc. Ing. Jakub Fischer, Ph.D.**
- **RNDr. Michaela Kleňhová**
- **Doc. RNDr. Anna Putnová, Ph.D., MBA**

(Bližší informace o rozhovorech a aktérech jsou uvedeny v přílohách – Příloha č. 3)

Diplomovou práci jsem zpracovávala i za pomoci pracovníků Centra pro studium vysokého školství v.v.i., kde proběhla konzultace s odborníky na kvalitativní výzkum (týkala se především problému realizace rozhovorů a zpracování dat). Současně mi byla kontinuálně doporučována relevantní literatura. Za pomoci pracovníků CSVŠ jsem postupně identifikovala důležité aktéry problematiky financování vysokých škol.

Zúčastnila jsem se 'Týdne neklidu', vyselektovala jsem si přednášky, debaty a vystoupení, na kterých byl nastolen problém financování vysokých škol a okruh změn stávajícího systému. Také jsem se zúčastnila schůze CSVŠ a Střediska vzdělávací politiky. Zde byla předdiskutována potřeba reformy VŠ, podoba nového zákona o vysokých školách a reforma, která by měla být implementována.

Na základě stanovených cílů a teoretických východisek práce využívá výzkumný design případové studie. Případová studie: „...se snaží o exaktní rekonstrukci konkrétního procesu nebo zajímavé skutečnosti...“ (Fiala, Schubert 2000:44).

Případová studie je považována zpravidla za metodu kvalitativní, může být definována jako strategie (plán) výzkumu. Metoda pro sestavení případové studie je kvalitativní poznávací metodou. Je vhodná k posouzení reálně se vyskytujících situací, poskytuje základ pro aplikaci myšlenek a pro rozšiřování obzorů a znalostí. Dle odborné literatury je metodou založenou na empirickém průzkumu, který šetří reálné situace a jevy v reálném kontextu (Procházková 2008).

Zdroje pro sběr dat pro zpracování případové studie zahrnují (ibid.):

- studium dokumentů
- archivní záznamy

- rozhovory
- přímá pozorování a měření
- pozorování zpracovatelů/účastníků studie
- fyzické artefakty

Rozhovor je jedním z nejdůležitějších zdrojů informací pro případové studie. Je několik možných forem: otevřené, ukončené, strukturované nebo přehledné rozhovory. *„V případě otevřených rozhovorů jsou klíčoví respondenti požádáni o to, aby komentovali jisté události. Buď navrhnou řešení, a nebo poskytují pohled důležitý k pochopení události. Strukturovaný rozhovor je podobný průzkumu a je používán ke sběru dat v případech komplexní případové studie. Otázky jsou detailní a jsou připraveny předem“* (Procházková 2008:8).

Případové studie jsou nejvýhodnější strategií: *„když nás zajímají odpovědi na otázky PROČ? JAK?“* (Hendl 2005:109).

V závislosti na požadovaném typu výsledků Yin dělí případové studie na exploratorní, explanatorní, deskriptivní a evaluační.



## 4. Vysoké školství

Vysoké školství se považuje za nejvyšší článek vzdělávací soustavy a v dnešní společnosti znalostí („knowledge-based society“) je mu věnována značná pozornost. Vysoké školy jsou vrcholným centrem vzdělanosti, poznání, tvůrčí, výzkumné a umělecké činnosti.

České vysoké školství má dlouholetou tradici, již v roce 1348 byla králem Karlem IV. založena Univerzita Karlova v Praze. Vysoké školství zažívá rozmach po vzniku Československé republiky po roce 1918, kdy byly založeny nové univerzity (např. 1919 –Masarykova univerzita v Brně). Byly financované státem, legislativně jim byla zaručena autonomie a tradiční akademické svobody.

Po roce 1948 se postavení všech vysokých škol změnilo. Zákon č. 58/1950 Sb., o vysokých školách svěřil působnost týkající se majetkových práv a samosprávy do rukou vlády a MŠMT. VŠ podléhaly centrálnímu řízení a plánování, byl uplatňován tzv. **model státní kontroly řízení**. *„Vláda a jí podřízené složky držely přímou kontrolu nad všemi činiteli ovlivňujícími dynamiku rozvoje vysokého školství, určovaly podmínky přijetí, podmínky absolvování a skladbu studijních programů“* (Adámková 2009 : 180).

Změna ve vysokém školství a celkově v celé společnosti nastala po roce 1989, kdy 'padl' komunistický režim. Začal se proces změn nejen v oblasti vzdělávání, ale ve všech oblastech společenského života (více o vývoji v kapitole č.7).

V transformaci klasických vysokých škol na terciární sektor vzdělání můžeme vysledovat tyto faktory (Urbánek 2007:21):

- změny povahy vztahu vysokého školství ke společnosti jako celku
- změna vztahu vysokého školství k ekonomickému vývoji společnosti
- vznik masového vysokého školství (přechod od elitního vzdělávání k univerzálnímu)

Terciární vzdělávání je definováno jako *„státem uznávané vzdělávání občanů, navazující na úplné střední vzdělání nebo úplné střední odborné vzdělání ukončené maturitní zkouškou.“* (Strategie rozvoje terciárního vzdělávání 2000-2005, 2000:3).

K obecnému a mezi státy přijatému a uznávanému postavení jednotlivých částí vzdělávací soustavy slouží mezinárodní klasifikace ISCED (Příloha č.1). V mé práci neanalyzuji celé terciární vzdělávání (do kterého jsou v České republice zahrnuty i vyšší odborné školy, které vznikají zákonem v roce 1996/1997). Zabývám se rozbořením

vysokoškolského vzdělávání, pod kterým chápu vysoké školy (v klasifikace ISCED 5 a 6 – mimo VOŠ), jejichž organizační a systémovou charakteristiku uvádím níže.

Obsah a podoba terciárního sektoru se v jednotlivých krajínách liší, proto je někdy obtížné provést komparaci jednotlivých terciárních systémů vybraných zemí (Urbánek 2007). V řadě zemí se termín terciární vzdělávání kryje s termínem „vysokoškolské vzdělávání“ (higher education). S pojmem terciární vzdělávání pracuje např. publikace OECD - Education at a Glance, která při srovnávání a charakteristice jednotlivých vzdělávacích systémů zemí operuje s pojmem „tertiary education“.

Charakteristiku toho, co by mělo být do vysokoškolského vzdělání zařazeno a co ho definuje, lze shrnout (Kaiser a Florax in Urbánek 2007:13) :

- vysokoškolské instituce poskytují vzdělání na určité úrovni
- vysokoškolské vzdělání je nějakým způsobem akreditováno nebo jeho diplomy jsou státem potvrzovány a uznávány
- ze statistik vysokoškolského vzdělávání jsou arbitrárně vyňaty vojenské a policejní školy, jejichž povaha je zásadně odlišná
- v řadě vyspělých zemí (hlavně evropských) se odlišuje univerzitní a neuniverzitní sektor, oba dohromady označené jako terciární sektor vzdělání. Je proto třeba pomocí prvního a druhého bodu přesně stanovit hranice vysokoškolského systému v oblasti neuniverzitního sektoru

Vysoké školství (a samozřejmě školství celkově) je považováno za jedno z hlavních a důležitých odvětví veřejného sektoru. Vysoké školy jsou v České republice z právního hlediska upraveny a jejich činnost podléhá **zákonu č. 111/1998 Sb.**, o vysokých školách ve znění pozdějších předpisů.

Dle tohoto zákona tvoří vysoké školy nejvyšší článek vzdělávací soustavy, jsou vrcholnými centry vzdělanosti, nezávislého poznání a tvůrčí činnosti a mají klíčovou úlohu ve vědeckém, kulturním, sociálním a ekonomickém rozvoji společnosti tím, že: *„uchovávají a rozhojňují dosažené poznání a podle svého typu a zaměření pěstují činnost vědeckou, výzkumnou, vývojovou, uměleckou nebo další tvůrčí činnost, umožňují v souladu s demokratickými principy přístup k vysokoškolskému vzdělání, získání odpovídající profesní kvalifikace a přípravu pro výzkumnou práci a další náročné odborné činnosti, poskytují další formy vzdělávání a umožňují získávat, rozšiřovat, prohlubovat nebo obnovovat znalosti z různých oblastí poznání a kultury a podílejí se tak na celoživotním vzdělávání, hrají aktivní roli ve veřejné diskusi o společenských a*

*etických otázkách, při pěstování kulturní rozmanitosti a vzájemného porozumění, při utváření občanské společnosti a přípravě mladých lidí pro život v ní, přispívají k rozvoji na národní a regionální úrovni a spolupracují s různými stupni státní správy a samosprávy, s podnikovou a kulturní sférou, rozvíjejí mezinárodní a zvláště evropskou spolupráci jako podstatný rozměr svých činností, podporují společné projekty s obdobnými institucemi v zahraničí, vzájemné uznávání studia a diplomů, výměnu akademických pracovníků a studentů.“ (Zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů).*

Organizační struktura vysokých škol v České republice je následující:

- **Veřejné vysoké školy:** počet veřejných vysokých škol k 1.4.2012 – **26\***
- **Soukromé vysoké školy:** jejichž existence je povolena zákonem z roku 1998, vznikají od roku 1999; počet: **46\***
- **Státní vysoké školy:** Policejní akademie České republiky v Praze a Univerzita obrany v Brně

\*údaje pocházejí ze sekce Vysoké školství na stránkách MŠMT

Vysoké školy tak můžeme dělit dle kritéria vlastnictví (viz výše) nebo dle typu a možností poskytovaného studia:

- Vysoké školy univerzitního typu
- Vysoké školy neuniverzitního typu

**Univerzitní vysoká škola** může uskutečňovat všechny typy studijních programů, jako jsou bakalářský, magisterský a doktorský a s tím spojenou vědeckou, výzkumnou, vývojovou a inovační, uměleckou a další tvůrčí činnost. **Neuniverzitní vysoké školy** uskutečňují pouze bakalářské a magisterské studijní programy, nečlení se na fakulty. Typ vysoké školy je uveden v jejím statutu. Vysoké školy jsou ze zákona autonomní a samosprávné instituce, využívající zákonem zajištěnou akademickou svobodu a akademická práva (ibid.). Konkrétní orgány a organizační strukturu vysoké školy uvádím v přílohách – viz. Příloha č. 4

V porovnání s právní úpravou v oblasti vysokého školství v řadě evropských zemí je český vysokoškolský systém výrazně decentralizovaný a zabezpečuje možnost vývoje jednotlivých institucí v souladu s demokratickými principy. Příslušné akademické senáty volí kandidáty na rektora a děkany (jmenuje je prezident, respektive rektor) a stanoví plány a rozpočty univerzit a fakult.

Zatímco interní zástupci VŠ hrají v řízení systému a institucí významnou roli, externí aktéři v politickém rozhodování o vysokém školství v podstatě chybí. Na institucionální úrovni byla sice umožněna účast vnějších aktérů ve vnitřních strukturách zavedením správních rad, jejich role je však do značné míry omezená (Tematické hodnocení terciárního vzdělávání v ČR, 2006).

Ve své diplomové práci se zaměřuji především na **VEŘEJNÉ VYSOKÉ ŠKOLY** a přibližuji jeden z *nástrojů vzdělávací politiky*, kterým je **FINANCOVÁNÍ**. Přednostně se zabývám financováním vzdělávací činnosti. „*Základním nástrojem nepřímého řízení VŠ ze strany státu je systém přidělování finančních prostředků ze státního rozpočtu a rozšiřující se prvek státního financování, který tvoří rozvojové smlouvy související s financováním instituce v prioritních oblastech, které jsou v souladu s dlouhodobým plánem rozvoje systému*“ (Tematické hodnocení terciárního vzdělávání v ČR, 2006:13).

Současná situace na vysokých školách vypovídá o významném nárůstu počtu studentů (viz Tab. 1), snižujícím se procentním podílem financí, které jsou z veřejného rozpočtu veřejným vysokým školám přidělovány a pokusy o reformu vysokoškolského vzdělávání (těmto aspektům se věnuji v další části textu).

Tab. 1 Počty vysokoškolských studentů 1990-2011(data jsou k 7.2.2012)

Rok	Celkový počet studentů	Veřejné vysoké školy	Soukromé vysoké školy
2011	<b>392 429</b>	<b>339 295</b>	53 134
2010	<b>396 073</b>	<b>339 373</b>	56 700
2009	<b>389 066</b>	<b>333 148</b>	55 918
2008	<b>368 073</b>	<b>319 159</b>	48 914
2007	<b>343 990</b>	<b>303 165</b>	40 825
2006	<b>316 209</b>	<b>285 168</b>	31 041
2005	<b>289 477</b>	<b>265 371</b>	24 106
2004	<b>264 808</b>	<b>246 990</b>	17 818
2003	<b>243 721</b>	<b>230 979</b>	12 742
2002	<b>220 185</b>	<b>211 870</b>	8 315
2001	<b>203 455</b>	<b>198 775</b>	4 680
2000	<b>190 203</b>	<b>188 196</b>	2 007
1999	<b>182 745</b>	<b>182 745</b>	<b>X</b>
1998	<b>173 826</b>	<b>173 826</b>	<b>X</b>
1997	<b>162 402</b>	<b>162 402</b>	<b>X</b>

1996	<b>145 148</b>	<b>145 148</b>	<b>X</b>
1995	<b>133 342</b>	<b>133 342</b>	<b>X</b>
1994	<b>123 523</b>	<b>123 523</b>	<b>X</b>
1993	<b>115 132</b>	<b>115 132</b>	<b>X</b>
1992	<b>110 883</b>	<b>110 883</b>	<b>X</b>
1991	<b>115 072</b>	<b>115 072</b>	<b>X</b>
1990	<b>110 021</b>	<b>110 021</b>	<b>X</b>

*Zdroj: Zpracováno autorkou dle dat MŠMT (Statistika školství), ÚIV (Vývoj terciárního vzdělávání) Pozn. Údaje za soukromé vysoké školy jsou k dispozici od roku 2000.*

Vývojové trendy vysokého školství (Vize rozvoje České republiky do roku 2015) :

- Vznik masového vysokého školství: české vysoké školství počtem studentů zřetelně předstihlo některé ekonomicky vyspělejší země s podobnou školskou tradicí. Za posledních dvacet let se počet studentů v terciárním vzdělávání více než ztrojnásobil.
- Zvýšení prostupnosti uvnitř vzdělávacího systému i mezi vzdělávacími systémy navzájem: mezinárodní spolupráce mezi akademickými pracovníky a mezi studenty rychle roste. V celém světě jsou vysokoškolské vzdělávací systémy vzájemně propojené a často přebírají jeden od druhého organizační struktury, typy studia i modely financování
- Koncept celoživotního učení: vzdělání čím dál častěji přestává být ukončeno získáním vysokoškolského diplomu, spíše probíhá jako celoživotní proces získávání znalostí a dovedností.
- Diferenciace nabídky: za poslední roky došlo k mohutnému nárůstu vzdělávacích institucí, a to zajistilo větší bohatost a rozrůzněnost vzdělávací nabídky. V současné době studenti preferují obory, které jim přinesou praktické znalosti a dobré uplatnění na trhu práce.
- Snižování nerovností v přístupu ke vzdělání: Česká republika se snaží, aby terciární vzdělávání bylo standardem, a ne jen výsadou elity. Přesto jsme stále zemí, která má jeden z nejméně příznivých výsledků z celé Evropské unie.
- Prodlužování délky vzdělání

## 4.1 Ekonomický pohled na vysoké školství

Vzdělání je podobně jako zdravotnictví nebo národní obrana považováno za statek, který je definován jako komodita s určitými charakteristikami (Jackson, Brown 2003). Tato kapitola přináší pohled na jeden z důvodů, proč by mělo být v zájmu státu investovat do vysokoškolského vzdělání.

Pro případ statků je důležitý pohled na jejich vlastnosti, který přinesl Paul Samuelson v roce 1954 (Samulson 1989):

- V protikladu stojí čisté soukromé a čisté veřejné statky, kritériem rozlišení jsou vlastnosti čistě veřejných statků:
- Nedělitelnost spotřeby
- Nevylučitelnost ze spotřeby
- Nulové mezní náklady spotřeby na každého dalšího příjemce

Spotřeba čistě veřejného statku jednotlivcem nevede ke zmenšení spotřeby tohoto statku dalším spotřebitelům (Jackson, Brown 2003).

Později bylo Samuelsonovo rozdělení hodně kritizováno, například z toho důvodu, že čistě veřejné statky spíše výjimečně zahrnují všechny výše uvedené charakteristiky zároveň (Urbánek 2007). Vedle výše vyjmenovaných statků existují i smíšené veřejné statky, které v plné míře nesplňují charakteristiky čistě veřejných statků.

Jak píše Urbánek: „...při analýze vysokoškolského vzdělání jako smíšeného statku se postup definovat je i jako soukromé statky s externalitami ukazuje jako produktivní.“ (2007:23).

Také ekonomové Musgrave a Musgraveová zastávají názor, že: „...v případě vysokého školství se dá hovořit o smíšeném statku, protože jednatel si přivlastňuje část výnosů, ale další část výnosů připadá i společnosti. Kalkulace nákladů a výnosů vysokoškolského vzdělávání je provedena tak, že nejsou započítány externality pro společnost, které vznikají jako důsledek vzdělanější veřejnosti“ (Musgrave 1994:170).

Jakým statkem je tehdy vysokoškolské vzdělání? Veřejným, smíšeným nebo soukromým? V rámci vysokoškolského vzdělání diskutujeme například tyto statky: různé typy a formy vysokoškolského studia, rozvoj základního výzkumu, různé poradenské, expertní činnosti. Tyto statky mají odlišný charakter, přičemž rozhodující je charakter jejich spotřeby.

Podle Stiglitze: „...vzdělání není čistým veřejným statkem...“ (Stiglitz 1997:438)

Když se podíváme na problematiku přijímacího řízení na vysokou školu, každoročně jsou zde zájemci o studium, kteří si navzájem konkurují a může dojít právě k vyloučení ze spotřeby (nepřijetím na vysokou školu), což nespĺňuje jednu z podmínek čistě veřejných statků.

V tržní ekonomice zaznamenáváme přítomnost tzv. smíšených statků: „...*keré obsahují prvek statku soukromého a zároveň produkují externalitu a následkem toho i efekty přelévání.*“ (Jackson, Brown 2003:57).

Externality mají povahu veřejných statků, v důsledku jejich existence vláda uskutečňuje alokační poslán, problém spočívá v EFEKTIVNÍ alokaci externích vlivů (Jackson, Brown 2003). Často dochází ke snižování efektivity alokačních rozhodnutí. V ekonomice veřejného sektoru je často problematické: „...*vymezení a uplatnění principů, zásad a kritérií této ekonomické efektivity při rozhodování o alokaci zdrojů na produkci kolektivních statků a o volbě způsobu jejich financování a poskytování.*“ (Urbánek 2007:24) a Stiglitz dodává:

„...*vládní pomoc vysokoškolskému vzdělání má dlouholetou tradici, dnešní systém financování je kritizován jak z pozice efektivity tak rovnosti.*“ (Stiglitz 1997:448). Externality a existence smíšených statků vedou často k tržnímu selhání, proti kterému se vláda snaží působit například tak, že redukuje objem výstupu statků v nadprodukc, například poskytováním spotřebních nebo produkčních subvencí. Obecně externalita znamená: „...*činnost, která kladně nebo záporně ovlivňuje jiné subjekty, aniž tyto za to musí platit nebo jsou odškodňovány. Externality vznikají tehdy, když se soukromé náklady nebo přínosy neshodují s náklady nebo přínosy celé společnosti.*“ (Macáková 2003:268)

Externality rozlišujeme pozitivní nebo negativní. Externality jsou specifickým příkladem veřejných statků, kdy aktivita jednoho subjektu vyvolává užitek pro jiné jednotlivce - **pozitivní externalita** nebo náklad - **negativní externalita**, a to mimo trh. Externality, zejména negativní, jsou jednou z příčin selhání trhu, vláda se je snaží prostřednictvím různých nástrojů odstranit nebo eliminovat.

Externality vidí A. C. Pigou jako situace, kdy aktivita jednoho ekonomického subjektu přináší jinému ekonomickému subjektu určité náklady, nebo výnosy či výhody, aniž by za ně tento subjekt byl odškodněn, nebo za ně musel platit. Externality se tedy bezprostředně nepromítají do kalkulace ekonomického subjektu, ale svými důsledky ovlivňují kvalitu a dimenzi komparativních výhod či nevýhod daného ekonomického subjektu (Jackson, Brown 2003).

Dle McMahona existují následující externality terciárního vzdělávání (1982:96):

- Obecně vyšší kvalita společenského života, což se projevuje např. v dobře fungující demokratické společnosti, nižší míře kriminality
- Výkonnější ekonomika
- Větší rozsah veřejně zabezpečovaných statků, které mohou být zaplacený z daní dodatečně vybraných z vyšších mezd osob s vyšším vzděláním

**Vysokoškolské vzdělání** je podle ekonomů (Jackson; Brown; Musgrave; Stiglitz...) **smíšeným statkem s externalitami**. Smíšený statek je specifický tím, že jeho kvantita může být rozdělena mezi spotřebitele, zatímco jeho kvalita je nedělitelná. Právě tento efekt je důležitý z hlediska regulace a tarifkace smíšených statků, u těchto statků je možnost vyloučit spotřebitele například administrativním nebo cenovým způsobem (Duben 2000).



## 5. Veřejný rozpočet jako nástroj veřejné politiky a jeho funkce ve veřejné a vzdělávací politice

Ve veřejné politice má důležitou úlohu stát, který disponuje mocenskými a právními instrumenty (Potůček a kol. 2010). Do jaké míry má stát ovlivňovat jednotlivé části veřejného sektoru je předmětem debat a také normativních a ideologických postojů a přesvědčení jedinců (např. keynesiánství vs. monetarismus). Stát využívá široké množství nástrojů, pomocí kterých stabilizuje a ovlivňuje směřování veřejných politik a jednotlivých programů (alokační, distribuční a stabilizační funkce veřejných rozpočtů). Veřejný rozpočet je důležitým nástrojem státní politiky, je prostředkem vlády k naplňování cílů a tedy k samotné realizaci jednotlivých sektorových politik. Např. základní cíle pro vzdělávací oblast vláda formuluje ve svém Programovém prohlášení a Dlouhodobých záměrech MŠMT a právě k jejich realizaci jsou potřebné finanční zdroje. Národní stát a jeho centrální instituce (vláda, parlament, ministerstvo) jsou klíčovou úrovní vzdělávací politiky, jejichž úkolem je především jasné stanovení priorit a koncepcí, nastavení institucionálního uspořádání vzdělávací soustavy, způsob financování a vytvoření zastřešujícího legislativního rámce (Adámková 2009).

Vzdělávání jako veřejná služba je financována ze zdrojů, které jsou soustředěny ve veřejných fondech, resp. veřejných rozpočtech. *„Produkce je buď plně kryta z těchto prostředků, nebo je předepsaná i peněžní účast spotřebitele veřejné služby. Financování z veřejných prostředků se řídí hierarchií společenských priorit v produkci a alokaci veřejných statků, kterou umožňuje rozsah finančních zdrojů získaných z existujícího fiskálního systému“* (Mrkývka 2004:11).

K rozhodování o rozdělování množství peněz pro veřejné statky vysoké školství a vědy dochází prostřednictvím systému rozpočtové soustavy, kterou v případě ČR tvoří státní rozpočet a rozpočty veřejných neziskových organizací (příspěvkové organizace a organizační složky státu).

Veřejné prostředky, které jsou veřejným vysokým školám každoročně přidělovány, pocházejí z veřejného rozpočtu. Veřejný rozpočet a jeho tvorba je do určité míry spíše politickou záležitostí, při jeho stanovování se do konfliktu dostává velké množství zájmů.

Jak uvádí Hoegy: *„...veřejný rozpočet je nástrojem v rukou legislativní moci...směřuje politiky a další činnosti určitým směrem, aby se dosáhlo předem daných*

*cílů, jejichž výsledky však není vždy možné kvantifikovat...*“ (in Potůček a kol. 2010:219).

Jak již bylo napsáno, **veřejný rozpočet představuje důležitý aspekt rozhodování ve veřejné politice, protože pomocí něj se formulují potřeby, cíle, rozvojové programy a priority, kterých má být v rámci vysokoškolské politiky dosaženo.**

Rozpočet je vysokým školám rozdělen na základě přijatých 'Pravidel pro poskytování příspěvku a dotací veřejným vysokým školám' (více o kritériích a mechanismu přidělování prostředků v další části práce).

Rozpočet je nástrojem pro alokaci a redistribuci zdrojů, hledají se takové mechanismy, které nakládají se zdroji efektivně a účelně s ohledem na cíle veřejných politik (Ochrana 2010).

Proces tvorby rozpočtu má následující fáze (Red a Swain in Potůček 2010: 223):

1. příprava nebo formulace (někdy se nazývá vládní fáze)
2. předložení a schválení, tvorba politiky (nazývá se i parlamentní fáze)
3. implementace politiky nebo její provedení – uplatnění v praxi
4. audit a kontrola (evaluační a kontrolní fáze)

Veřejný rozpočet by měl zahrnovat tyto principy: úplnost, jednotu, exkluzivitu, specifikaci, každoroční příjímání, přesnost, srozumitelnost, publicitu (Hoegye in Potůček a kol. 2010:121).

Soudobé rozpočtování má charakter tzv. institucionálního financování: „...zdroje jsou poskytovány existujícím institucím především proto, že existují. Tento způsob má často negativní dopady na proporcii mezi kapitálovými výdaji a běžnými výdaji, je založen na financování institucí a nikoli CÍLŮ...“ (Ochrana 2010:90).

Zabezpečení výkonnosti a účinnosti veřejných rozpočtů je důležité z hlediska efektivního fungování veřejného sektoru a zejména v době recese evropských ekonomik je na místě zaměřit se na hospodárnější, efektivnější a účelnější zacházení s veřejnými financemi. Proto ve vývoji řízení veřejných rozpočtů a veřejné správy zaznamenáváme početné pokusy o zavádění nových prvků do stávajících systémů (např. koncept New Public Management - “na službu orientované řízení veřejné správy”).

V procesu vývoje rozpočtování existují mnohé pokusy o reformy, dle Gildenhuyse jsou to tyto pokusy o proměnu rozpočtování (in Potůček a kol. 2010:234):

- rozpočet se tvoří dle výkonnosti

- rozpočet na více let (tzv. kontraktové financování v praxi anebo Planning – Programming Budgeting System - PPBS)
- rozpočty s nulovým základem
- cílově orientované rozpočtování

#### a) Výkonnostní rozpočtování

Tento typ usiluje o co nejhospodárnější, nejúčinnější a nejrozumnější využívání personálních a dalších veřejných zdrojů při poskytování veřejných služeb (vychází z metody řízení podle cílů : Management by objectives).

Často jsou prostředky přidělovány nejefektivnějším institucím a naopak ubírány těm, které nevykazují efektivní výsledky v hospodaření se získanými zdroji.

Charakteristiky výkonnostních rozpočtů (Potůček a kol 2010):

- rozpočtová rozhodnutí jsou strukturovaná dle činností, ne podle standardních částkových výdajových položek
- hodnocení výkonnosti se provádí u každé činnosti, hodnotí se efektivnost využívání získaných prostředků
- pečlivě jsou sledovány zprávy o výkonnosti, které posuzují odchylky od plánovaných záměrů a cílů

Problémy a překážky, které jsou spatřovány u tohoto typu rozpočtování jsou především :

- přizpůsobení rozpočtování skutečným potřebám společnosti
- obtížné měření nákladů u některých programů
- kvalita výkonnosti by měla být stabilní – kvalita výsledku služeb a programů se obvykle v čase neměří

#### b) Planning- Programming Budgeting System

Planning- Programming Budgeting System, tedy systém plánování, programování a rozpočtování. Tento systém rozpočtování má dva požadavky na systém alokace zdrojů (Ochrana 2005):

- Systém alokace zdrojů bude optimální s ohledem na cíle veřejných politik
- Systém alokace zdrojů umožňuje uvažovat o cílech veřejné politiky v dlouhodobějším horizontu.

Podstatným rozdílem oproti institucionálnímu financování není financování instituce ale její FUNKCE.

Na začátku je potřeba definovat cíle veřejných politik (od nejobecnějších po nejspecifičtější), kterým odpovídají roviny vládních programů, které jsou seřazeny dle priorit v programové struktuře jednotlivých sektorových politik (Ochrana 2006).

Pro výběr programů jsou stanovena hodnotící kritéria : kritéria 3E, neboli hospodárnost, efektivnost a účelnost.

PPBS má hlavně význam z pohledu politiky, protože jde o důsledný teoretický pokus sladění tvorby rozpočtu a tvorby politiky (Hoyge in Potůček a kol 2010). Základem PPBS je minimalizace nákladů a zároveň maximalizace užitku. Problematickým bodem je jeho vliv na rozhodování zvolených politických zástupců, pokud jde o politicky citlivé otázky a současně je složité provést racionální klasifikaci programu.

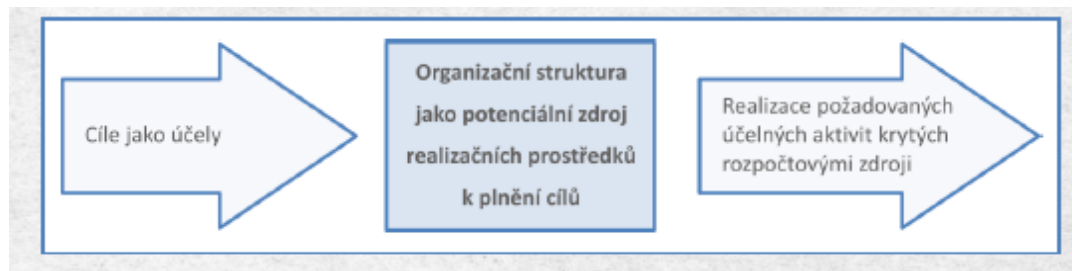
### **c) Cílově orientované rozpočtování**

Tato rozpočtová metoda je momentálně implementována do podmínek České republiky. Důležitým aspektem pro jeho tvorbu jsou informace o poptávce veřejnosti po veřejných statcích a veřejných službách a ty jsou následně transformovány do cílů veřejných politik.

Při stanovování cílů by správci jednotlivých kapitol měly brát v úvahu následující tři hlediska (Metodická pomůcka k zavádění cílově orientovaného rozpočtování na výdaje státního rozpočtu 2008):

- Zabezpečení potřeb cílové skupiny z hlediska uživatele služeb
- Socioekonomická efektivita, tj. hledisko očekávaných efektů od veřejných služeb, z výkonu politiky
- Účinnost státní správy z pohledu daňového poplatníka, tj. efektivnost výdajů vynaložených na výkon veřejné politiky

Obr.1 Cílově orientované rozpočtování:



Zdroj: Ochrana 2005:16

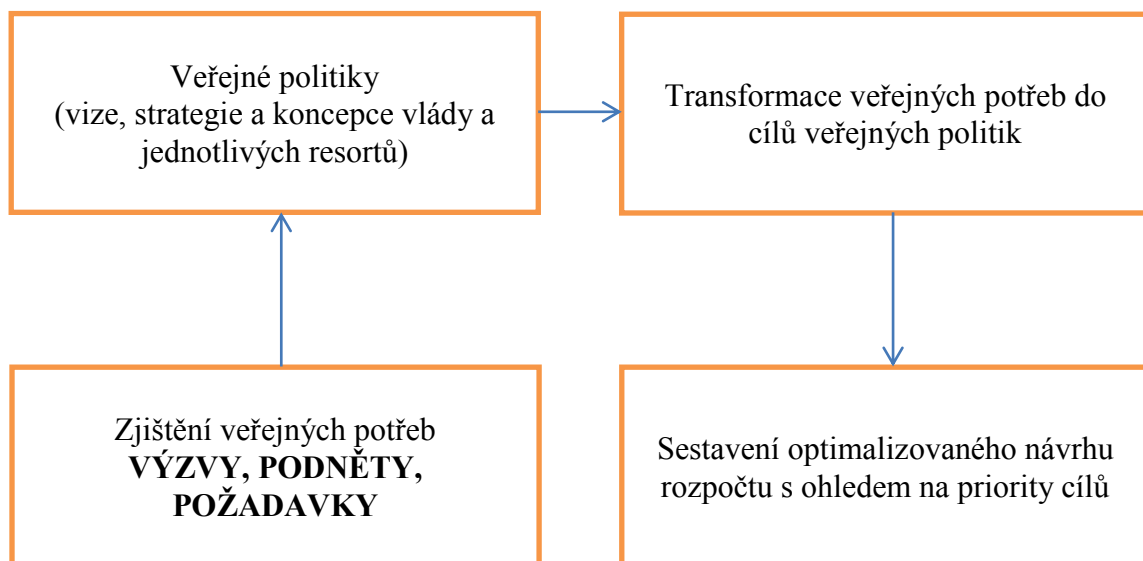
Při sestavování rozpočtu dle metody COR se kladou na začátku tyto otázky (Ochrana 2010:94):

- Jaký je cíl veřejné politiky? Čeho chceme dosáhnout?
- Jaké lidské a věcné zdroje budeme k realizaci daného cíle potřebovat?
- Jaké budou náklady na dosažení cílového stavu?

Splnění cílů prověřujeme následovně:

- Dosáhli jsme toho, čeho jsme chtěli dosáhnout? Byly splněny všechny cílové ukazatele?
- Jsou dosažené výsledky totožné se stanovenými cíli?
- Proč nedošlo k naplnění stanovených cílů?

Obr.2 Cílově orientované rozpočtování - návaznost



Zdroj: Ochrana 2010:94

## 5.1 Klasifikace dalších nástrojů veřejné politiky

Veřejně-politické nástroje jsou používány k řešení různých společenských problémů a situací. Jsou využívány jak na lokální, regionální, národní i nadnárodní úrovni. Nástroje veřejné politiky můžeme definovat jako prostředky, které mají zajistit naplnění cílů konkrétní veřejné politiky. Jedná se o praktickou realizaci hlavních koncepcí a záměrů např. vzdělávací politiky (Potůček a kol. 2010).

Potůček klasifikuje veřejně-politické nástroje do následujících kategorií (Potůček 2010<sup>1</sup>):

### 1. **Politické nástroje:**

- vize, strategie a programy: vládní prohlášení, programy politických stran, Lisabonská strategie EU, Národní plány zaměstnanosti nebo sociálního začleňování
- indoktrinace: šíření informací, především sdělovacími prostředky
- nátlakové akce: petice, demonstrace, stávky

### 2. **Správa:**

- ústava a zákony, jejich tvorba a vymahatelnost: lidská práva zakotvená v Ústavě, platné zákony a nařízení, nezávislé soudnictví
- veřejné úřady, organizační struktury: Ministerstva, Nejvyšší kontrolní úřad, Úřad ombudsmana, správa služeb zaměstnanosti, krajská úroveň správy a samosprávy, obce

### 3. **Ekonomické nástroje:**

- daňová soustava a další příjmy státu a veřejných korporací
- fiskální politika (ČNB)
- přerozdělování pomocí veřejných rozpočtů, sociální a zdravotní příspěvky (finanční, naturální, kuponové), investice a úspory

### 4. **Nástroje dialogu a vyjednávání:**

- politické koalice
- poradenské mechanismy: tripartita, veřejná slyšení a diskuse

V oblasti vzdělávací politiky jsou hlavními nástroji (Veselý 2010:309):

---

<sup>1</sup> Prezentace v rámci kurzu Veřejná politika 2010/2011

- **Financování:** v ČR je vzdělávání financováno především ze státního rozpočtu. Proto je důležitý proces tvorby (jaký druh rozpočtování je uplatňován a jakým způsobem) a schvalování státního rozpočtu. Ve financování škol jsou známy čtyři způsoby (Kalous 2006: 134):
  - a) systém poskytování finančních prostředků školám
  - b) systém založený na normativním vymezení vstupních podmínek
  - c) systém založený na normativním vymezení výsledků
  - d) systém založený na poskytnutí celkové jednorázové částky školám při dosažení žádoucích výsledků v jejich činnosti
- **Plánování, strategie, koncepce**
- **Legislativa, regulace**
- **Organizační uspořádání**
- **Kurikulární politika**
- **Evaluace**
- **Monitorování**

Z výše uvedeného je patrné, že obecné veřejně-politické nástroje se shodují s jednotlivými nástroji vzdělávací politiky.

Ve své práci se zabývám veřejně-politickým nástrojem : Financování. Protože se navzájem tyto nástroje doplňují a prolínají se, mé pozornosti neuniknou ani ostatní nástroje, které přímo nebo nepřímo ovlivňují financování vysokých škol v České republice.

## 6 Teoretická východiska

Následující kapitola se věnuje teoretickým východiskům, která dopomáhají uchopit problematiku financování vysokých škol v České republice vzhledem k stanoveným cílům.

Vycházím z trojdimenzionálního pojetí politiky, které umožňuje strukturovat a zkoumat jednotlivé části politiky odděleně (samozřejmě neopominám jejich vzájemnou souvislost a provázanost). Protože v mé práci identifikuji změny zaváděné do financování VŠ, teoreticky zde nastiňuji průběh a předpoklady pro změnu, tato teoretická část je do značné míry provázaná s teorií implementace. K hlubšímu pochopení problematiky zde vymezuji vzdělávací politiku, na jakých principech funguje a co ji ovlivňuje. Důležitým východiskem je koncept strategického vládnutí, vymezují ho dle Mulgana a Potůčka. Využívání principů tohoto typu vládnutí přispívá k naplňování stanovených cílů a především k efektivní změně. Jako poslední uvádím v této kapitole provázanost organizačního uspořádání a financování vysokých škol. Provedené rozhovory reflektovaly tyto teoretické poznatky.

### 6.1 Trojdimenzionální pojetí politiky

Předpokladem výzkumu a analýzy policy je její teoretické rozdělení do tří dimenzí : **polity, politics a policy** (Fiala a Schubert 2000). Výhodou tohoto rozdělení je, že jednotlivé části politiky můžeme zkoumat odděleně, politiku „*můžeme sledovat v její mnohostrannosti a otevřenosti*“ (Fiala a Schubert 2000:17).

#### **Polity:**

Pod tímto pojmem chápeme konkrétní, existující anebo požadovaný politický řád. Vymezuje nám prostor, ve kterém se politika odehrává a přibližuje strukturu tohoto prostoru – ústava, právní řád. Dimenze polity vymezuje normativně pravidla hry, tedy: „*stanovuje principy, v jakých vztahy mezi těmito institucemi probíhají, a vymezuje přijatelné meze při řešení konfliktů.*“ (Fiala a Schubert 2000:18). Tato dimenze je vymezena např. ústavou, právním řádem, normami, tradicí apod. Spadají do ní také samotné instituce, neboť ty jsou určovány výše zmíněnými pravidly.



**Politics:**

Politics je dynamický proces tvorby politiky, v jehož rámci se střetávají nejrůznější přesvědčení a zájmy. Do procesu vstupují jednotlivci, skupiny či státy, přičemž vzájemné vztahy nabývají podoby konsenzu, kompromisu či konfliktu. Výsledkem jednání je právě POLICY (ibid.). „*V tomto procesu jsou politické ideje v rámci určitého politického řádu vyjádřeny prostřednictvím konkrétních politických a socioekonomických požadavků, plánů, dohod a rozhodnutí*“ (Fiala a Schubert 2000:18).

**Policy:**

Tato dimenze představuje konkrétní obsah, cíl nebo program politiky : „*Na této úrovni se stávají z politických idejí a rozhodnutí konkrétní opatření, tj. zákony a nařízení, programy, výstupy s konkrétními materiálními výsledky*“ (Fiala a Schubert 2000:19).

Diplomová práce se zabývá hlavně výstupem politiky (policy), která dotváří politiku v oblasti financování vysokých škol. Samozřejmě neopomínám vliv dimenze politics a polity.

**6.1.1 Big – P-policies, Small p-policies a změna politiky**

Z velké části je běžně přijímáno konstruování veřejné politiky na (přeloženo dle Ball 2010:6-7):

- 1.) konstrukce uvnitř a na úrovni vlády ( v nejširším slova smyslu) – tuto konstrukci můžeme pojmenovat jako **VELKÁ P-Policy** (‘formálně’ a legislativně ukotvená politika)
- 2.) konstrukce, které se utvářejí v rámci institucí, zájmových skupin, na nižších úrovních, menší změny – **MALÉ p-Policy**

Policy není chápána jako objekt, produkt nebo výstup, nýbrž jako proces, něco co probíhá v čase, interaguje s prostředím. Jednotlivé policies jsou konkurenční, soutěživé, vysvětlující, mohou být akceptovány a tyto děje probíhají v různých arénách. Policies jsou zprostředkovávány, odmítány, někdy nepochopeny (nebo špatně

vysvětleny) a v některých případech se můžou stát i nepoužitelnými. Policy strategie, zákony, pokyny bývají často nepřehledné, protichůdné a nejasné.

Jak uvádí Stephen Ball: „o vzdělávací politice píšu často jako o vzdělávací reformě, jako kdyby to byla jedna a ta samá věc. V jistém smyslu byla vždy vzdělávací politika (education policy) vždy o reformě, o tom jak dělat věci jinak, co zlepšit, změnit. Policy je poučný (osvícenský) koncept, je o pokroku, o eliminaci současných nedostatků, dosáhnoutí takého budoucího stavu, kde všechno funguje jak má. Současné reformy ve vzdělávací politice nejsou jenom o změně způsobu jak se věci dělají nebo jsou organizovány, jsou o změně vzdělávacích institucí a například jejich vztahu ,napojení na ekonomiku, na mezinárodní konkurenční ekonomiky. Velký rozdíl zde taky vidím mezi : **reform** a **re – form**.“ (volně přeloženo dle Ball 2010:7-8)

Při provádění reformy jsou důležité také diskursy a to ze dvou důvodů (Ball 2010):

- 1.) jejich přínos do konstrukce „potřeba reformy“
- 2.) jejich přínos do konstrukce „podpora a provádění odpovědných politických rozhodnutí a řešení“

Co představuje změna (reforma) politiky:

- **Změna VELKÉ P-Policy** – změna oficiálních pravidel, nařízení a zákonů schválených zvolenými představiteli.
- **Změna MALÉ p-Policy** – změna organizačních podmínek, zažitých praktik a postupů v praxi, není zde potřeby legislativního procesu.

Michel Fullan, expert na teorii změny a její implementace ve vzdělávací politice, uvádí ve své publikaci *The Meaning of Educational Change* (Fullan 2001) **model tří I** (triple I-model – přeloženo autorkou dle Fullan 2001:49-95). Předpokladem úspěšné změny je uvědomění si jejího účelu – jestli má pozitivní účinek.

Klasifikoval tři důležité kroky, které představují jednotlivé fáze změn:

**Fáze 1: Iniclace** – jedná se o počáteční fázi, která vede k rozhodnutí provést určitou změnu. Tato fáze je ovlivněna a podmíněna:

- Existence a kvalita inovací (zaváděných změn)

- Přístup k inovacím
- Podpora od centrální správy
- Podpora od akademiků ( akademické obce)
- Externí agenti(aktéry) změny

**Fáze 2: Implementace** – zahrnuje první zkušenosti se zaváděním myšlenky reformy do praxe. Obsahuje 3 hlavní důležité okruhy:

#### Charakteristika změny

- potřeba změny
- jasné vymezení cílů a důvodů pro zavádění změn
- ti, co jsou zodpovědní za realizaci implementace musí ovládat složitost a problematiku změn subsystému, ve kterém se má změna realizovat (vůdci změny)
- kvalita a účelnost programu

#### Faktory na lokální úrovni

- vysoká škola
- orgány vysoké školy
- pracovníci vysoké školy

#### Externí faktory

- vláda, parlament, politické strany
- zájmové skupiny

**Fáze 3: Institucionalizace** – jinak také nazývána „pokračování“ (continuation) označuje skutečnost, zda se změna uchytí a zůstane zachována a zabudována do současného systému jako její integrální součást, nebo zda dojde k návratu k původnímu stavu. Pokračování je rozhodnutí o institucionalizaci inovace na základě reakce na připravované změny, která může být negativní, nebo pozitivní. Pokračování záleží na tom, zda:

- je změna zabudována do struktury – prostřednictvím politiky, rozpočtu, časového plánu
- změna má podporu z řad kvalifikovaných pracovníků a odborníků
- změna zavedla postupy pro další pokračování

Předpokladem úspěšného provádění změn je také angažovanost všech subjektů, kteří změnu realizují. Tento nezbytný předpoklad je těžko dosažitelný, neboť „nelze donutit lidi, aby mysleli a chovali se zcela jinak, než skutečně myslí a chovají se“ (Fullan, 1991:126).

Fullan zdůrazňuje, že důležité je uvědomit si, že proces změny ve školství je komplexním procesem. Uvědomění si této komplexity neznamená změnu kontrolovat, ale 'vést' ji. Fullan (1999) uvádí tyto kroky pro úspěšné vedení změny:

- morální cíl (účel) je problematický a složitý
- je nutné propojení teorie vzdělávání s teorií změny
- konflikt a diverzita jsou přátelé změny
- nikdy není jenom jedno řešení, posilni své vlastní teorie a buď kritickým přijímatelem změn
- uvažuj a mysli kriticky

## 6.2 Vzdělávací politika a její implementace

Vzdělávací politika je součástí politiky veřejné. Je jednou z nejdůležitějších oblastí veřejného sektoru a v současné společnosti je jí věnována značná pozornost.

Vzdělávací politika, stejně jako ostatní odvětví veřejné politiky, je členěna na vědní disciplínu a praxi.

*„Vzdělávací politika je odborná činnost vytvářející základní strategie pro plánování, hodnocení, budoucí rozvoj vzdělávací soustavy na celostátní úrovni. Zahrnuje též rozhodnutí o financování vzdělávací soustavy, skladbě a pluralitě školství, přístupnosti vzdělání, legislativních základech vzdělávací soustavy“* (Průcha, Walterová, Mareš, 1995:272).

*"Vzdělávací politikou státu rozumíme principy, priority a metody rozhodování o vzdělávacích institucích. Toto rozhodování zahrnuje strategické cíle rozvoje vzdělání, legislativní rámec vzdělávacích institucí, způsob financování, stanovení cílů a obsahu výchovy, ovlivňování podmínek činnosti vzdělávacích zařízení a způsob kontroly. Vzdělávací politika je začleněna do celospolečenských a skupinových priorit.“* (Kalous 1997:7).

Principy vzdělávací politiky (Brdek, Vychový 2004:23):

- princip rovnosti příležitostí ke vzdělávání
- princip celoživotního vzdělávání
- princip individualizace a diferenciacce
- princip internacionalizace

Uvádím zde souhrn faktorů, které nějakým způsobem vzdělávací politiku ovlivňují, je to výčet nejdůležitějších aspektů vnějšího kontextu (Veselý 2008:9):

- změny na trhu práce (zvyšování kvalifikační náročnosti a složitosti práce, úbytek nekvalifikovaných pracovních příležitostí)
- demografický vývoj (stárnutí populace, úbytek celkového počtu žáků)
- technologický rozvoj a zavádění nových technologií (distanční vzdělávání)
- vývoj kultury a společenských norem a hodnot (sekularizace, individualismus, zvyšující se hodnota seberealizace)
- změny rodiny (vysoká rozvodovost a tlak na to, aby škola přebírala některé funkce rodiny)
- změna politického systému (opouštění tradičního hierarchického způsobu vládnutí)
- vývoj společensko-politických ideologií (důraz na osobní odpovědnost za vzdělání a ekonomickou návratnost)
- změna mezinárodního uspořádání a mezinárodních vztahů, internacionalizace a globalizace

Předpoklady realizace vzdělávací politiky (Durdisová 2005:50):

1. politická vůle, která vychází z určitých hodnot a priorit ovlivněných historickým vývojem.
2. reálnost stanovených cílů z hlediska možností, které jsou dány dosaženým stupněm ekonomického rozvoje společnosti země.
3. státem stanovené cíle a strategie jejich naplnění, existence subjektů, které mají zájem realizovat veřejné programy s maximálním efektem pro společnost.
4. existence odpovídajícího mechanismu realizace těchto cílů cestou sladování veřejných a soukromých, často diferencovaných zájmů.
5. existence sociálně ekonomického prostředí, které akceptuje takovou vzdělávací politiku, která je v dimenzích státem stanovené strategie.

## 6. akceptování sociálních práv v globalizujícím se světě.

**Implementace vzdělávací politiky** je jednou z nejdůležitějších fází veřejně - politického procesu, její úspěšné provedení ovlivňuje podobu a provedení konkrétní oblasti veřejné politiky. Veřejně – politický proces tvoří důležité kroky, které musí být splněny pro jeho fungování. Tento proces můžeme charakterizovat jako dynamický proces identifikace a řešení problémů. V literatuře nalezneme různé modely fází a kroků, které jsou součástí politického cyklu. Tento proces může být vizualizován několika způsoby, například Howlett, Ramesh a Pearl identifikovali následující fáze tohoto cyklu: uznání existence problému a potřebu ho řešit, tvorbu politik, politické rozhodnutí, **implementace** politiky a její zhodnocení (Howlett, Ramesh, Pearl, 2009: 12,13). Rozhodování ve vzdělávací politice představuje: „*Strategické cíle rozvoje vzdělání, legislativní rámec vzdělávacích institucí, způsob financování a kontroly.*“ (Veselý 2005:278).

Z modelu Brewera a deLeona vycházejí Fiala a Schubert, jejich model zahrnuje tyto kroky: iniciaci, estimaci, selekci, **implementaci** (předpokladem je důkladně porozumět obecným mechanismům - knowledge of a jejich specifickému fungování - knowledge in, ještě než přijde evaluace a případné zlepšení), evaluaci a terminaci (Fiala, Schubert, 2000:79).

Tyto modely jsou založeny na myšlence, že: „*Řešení problému v politicko-administrativním systému může být chápáno a analyzováno jako navzájem související aktivity...*“ (Fiala, Schubert 2000:77).

Model politického cyklu, neboli fázový model, bývá často kritizován (Sabatier, Nakamura). Nakamura ho označuje jako příliš zjednodušující. Avšak navzdory kritice je tento model používaný i v současné době, přispívá k lepší strukturalizaci zkoumané problematiky.

Dále se detailněji zaměřím na část tohoto procesu, a to konkrétně na **implementaci**.

### 6.2.1 Teorie implementace

Implementace je fáze, kde jsou záměry a cíle převedeny do praxe. Je zde vymezeno to, k čemu by se mělo dospět a k čemu dané řešení směřuje a probíhá i jeho konkretizace. Ve fázi implementace může: *„...dojít k rozhodujícím obsahovým změnám původního záměru, přičemž může nastat i problém s akceptací navrženého záměru...“* (Fiala, Schubert : 82), Fiala a Schubert také upozorňují, že i během implementační fáze se přijaté řešení zpřesňuje a konkretizuje, nezřídka i významně obsahově mění, jelikož mohou: *„...nastat potíže při akceptaci politického rozhodnutí u recipientů“* (Fiala, Schubert, 2000: 92).

Implementace znamená realizaci nebo také zavádění politického rozhodnutí, strategie konkrétní politiky. Ve fázi implementace se uvádí v život celkový záměr a cíl přijatého rozhodnutí za účelem dosažení žádoucích výsledků naplňujících tento cíl. (Veselý, Nekola, Paterová, Kalous 2007).

*„Proces implementace probíhá na několika úrovních, počínaje vtělením rozhodnutí do příslušného zákona, následně politickými rozhodnutími implementačních agentur, souhlasem cílových skupin s těmito rozhodnutími, skutečnými důsledky těchto rozhodnutí - jak zamýšlenými, tak nezamýšlenými, vnímanými důsledky těchto rozhodnutí a konečně revizemi příslušného zákona.“* (Mazmanian, Sabatier In Veselý, Nekola, Paterová, Kalous 2010: 313). Proces implementace se liší dle typu veřejně - politických dokumentů (dále jen VPD), protože legislativní VPD se řídí závaznými procesy jejich přijímání. Na druhé straně strategické VPD dopomáhají prosazení legislativních VPD a současně identifikují cíle a možnosti k jejich dosažení (Veselý, Nekola, Paterová, Kalous 2010).

V rámci teorie implementace je důležitá dvojice autorů Pressman a Wildavsky (1973 – publikace *Implementation*), kteří položili základy této teorie. Zaměřili se hlavně na odhalení překážek, které brání úspěšné implementaci. Dospěli k závěrům, že k selhávání implementačních mechanismů dochází například kvůli nevhodně zvoleným politickým nástrojům, nebo kvůli absenci konsenzu napříč politickým spektrem (Winter 2006).

Můžeme zde vysledovat dva základní přístupy:

- **Přístup shora - (top-down approach)**

Tento přístup vzniká historicky dřív, chápe politiku jako proces řízení 'shora', klíčovými aktéry jsou právě tvůrci politických rozhodnutí, kteří: „*volí takovou posloupnost jednání, která maximalizuje zastávané hodnoty, a tato svá rozhodnutí pak přenášejí na podřízené úředníky, aby je následně implementovali.*“ (Colebatch 2005:30).

Cílem tohoto přístupu je odpovědět na otázky (Winkler 2002:68):

- V jakém rozsahu byly aktivity implementujících úředníků a cílových skupin konzistentní s cíli a procedurami navrženými od tvůrců rozhodnutí?
- V jaké míře bylo dosaženo plánovaných cílů? Do jaké míry byly výstupy a výsledky programu konzistentní s těmito cíli?
- Jaké byly hlavní faktory, které ovlivnily výstupy a výsledky programu? Zkoumají se zde faktory ovlivňující implementaci oficiálního programu stejně jako faktory a podmínky ovlivňující neočekávané a neplánované výstupy programu.
- Jakým způsobem byl politický program korigován na základě průběžných zkušeností s implementací?

Sabatier a Mazmanian identifikovali tři hlavní skupiny proměnných, které by neměly uniknout pozornosti analytika (Winter 2006: 152):

- Legislativa
- Sociální a politický kontext
- Schopnost legislativy strukturovat implementační proces

Předpoklady top-down přístupu lze shrnout do následujících bodů (Birkland in Veselý, Nekola, Paterová, Kalous 2010: 315):

- Politiky mají definované cíle, vůči kterým lze hodnotit průběh implementace
- Politiky obsahují jasně definované nástroje pro dosažení cílů
- Politika je charakterizována existencí zákona
- Existuje tzv. implementační řetěz, který začíná politickým vyjádřením na vrcholu
- Designéři politiky dobře znají kapacitu a míru souhlasu implementátorů (kapacita zahrnuje dostatečné množství zdrojů – včetně finančních a lidských)



- **Přístup zdola – (bottom-up approach)**

„*Perspektiva zdola nahoru obsahuje pohled na celou škálu veřejných i soukromých aktérů spojených s řešeným problémem.*“ (Veselý, Nekola, Paterová, Kalous 2007: 317)

Východiska přístupu bottom up shrnuje Winkler 2002:71:

- Identifikace sítě oficiálních účastníků zapojených v poskytování služby v jedné či ve více místních oblastech.
- Zkoumání jejich cílů, strategií, aktivit a kontaktů.
- Potom tyto kontakty využít jako prostředek pro rozvinutí síťové techniky k identifikaci lokálních, regionálních a národních aktérů zapojených do plánování, financování a provádění relevantních vládních i nevládních programů.

Autoři tohoto přístupu: Lipsky, Elmore, Hjern a Hull

Přístup shora dolů je výhodnější, pokud analyzujeme pouze jeden dominantní program, neboť nám umožňuje získat „*zjednodušený abstraktní model komplexního systému včetně strukturálních charakteristik politiky.*“ Přístup zdola nahoru je pak vhodnější pro situace, kdy nás zajímá především celková dynamika implementace (Birkland in Veselý, Nekola, Paterová, Kalous 2007: 317).

### 6.3 Strategické vládnutí

Strategické vládnutí má tyto charakteristiky (Ochrana a kol. 2010:15-16):

- vychází z **realistické vize** a směřuje k ní
- definuje vývojové trendy s ohledem na sociální podmínky, výzvy a příležitosti státu
- identifikuje **důležité aktéry** trendů a jejich role
- je **dynamickým procesem** tvorby a uplatňování veřejné politiky
- vychází z **dlouhodobé koncepce** společenského rozvoje
- má definované **realistické a vyhodnotitelné cíle**
- působí v dlouhodobém časovém horizontu
- je **založeno na dokumentech (strategiích)** dlouhodobého dosahu
- je založeno na realistických předpokladech potřeby lidských, věcných a finančních zdrojů

- založeno na strategickém rozhodování
- je realizováno racionálně se chovajícími aktéry
- je možné v něm identifikovat veřejný zájem
- jeho výsledky mají charakter úspěšnosti

Strategické vládnutí by mělo být nezávislé na politické orientaci vlády a aktérem tohoto vládnutí není jenom vláda ale všichni, kteří se podílejí na tvorbě a realizaci veřejných politik.

Přestože se formulování vzdělávacích cílů stále dost podceňuje a zlehčuje, jde o velmi náročný a významný úkol. Vágní či nepřesná formulace cílů může vést k neefektivitě vzdělávání, k nenaplnění cílů, a to i z pohledu financování z veřejných i neveřejných zdrojů. Plánování, strategické plánování, vize, koncepce a prognózování jsou navzájem propojeny, čím přesnější jsou, tím efektivnější jsou výsledky. V ČR dosud dle mého názoru absentuje souhrnná dlouhodobá vzdělávací politika. Přestože vláda v programovém prohlášení vlády deklaruje vzdělávání jako svou prioritu, je tendence plánovat především krátkodobé a střednědobé koncepce vzdělávání, které jsou sice v daném časovém horizontu dostačující, nelze jimi však řešit komplexní problémy vzdělávacího systému.

Teoretik konceptu strategického vládnutí Mulgan hledá rozdíly mezi strategickým a ne-strategickým vládnutím (využívá dichotomicko – komparačního přístupu), v následující tabulce je vidět principy (podmínky a rysy strategického vládnutí) a co je jejich obsahem.

Obr. 3 Podmínky, rysy strategického vládnutí a jejich obsah

<b>Podmínka a rys strategického vládnutí</b>	<b><i>Obsah dané podmínky a rysu</i></b>
Udržitelnost pozitivní činnosti	<i>Trvalá aktivita vlády při ovlivňování budoucnosti země</i>
Důvěryhodnost vlády	<i>Vládní program je podporován veřejností</i>
Časová vyváženost horizontu krátkodobých a dlouhodobých změn	<i>Veřejnost podporuje řešení jak krátkodobých cílů, tak i cílů orientovaných na budoucnost</i>
Používání nezávislých informací	<i>Vláda využívá produkci špičkových intelektuálních pracovišť nezávislých na vládě</i>
Trvalá regenerace vlády	<i>Vláda se chová tak, aby vylučovala riziko stagnace</i>
Dynamičnost vlády	<i>Princip dynamické reakce a otevřenosti vlády na názory všech segmentů</i>
Existence vůdčích idejí a hodnot	<i>Vláda se opírá o zdůvodněné vize a vůdčí ideje</i>
Systémové zakomponování vůdčích idejí do organizačních složek struktur	<i>Vláda vykonává strategické činnosti, které jsou zakomponovány do působnosti jednotlivých organizačních struktur</i>

Zdroj: Mulgan (2004) in Ochrana 2010:8

Mulgan zdůrazňuje, že vlády nesmí odradit neúspěch a nesmí rezignovat na své úsilí změny provést. Vláda by se měla snažit o podporu veřejnosti, neměla by upřednostňovat dílčí zájmy na úkor zájmů veřejných.

V České republice rozpracovává koncept strategického vládnutí M. Potůček (inspirace pochází z koncepcí strategického vládnutí dle Y. Drora):

Obr.4 Předpoklady strategického vládnutí

<b>Oblast předpokladu z pohledu:</b>	<i>Název a obsah daného předpokladu</i>
Charakteristika vlády	<i>Silná a stabilní vláda</i>
Politické podpory	<i>Silná politická podpora pro strategické vládnutí</i>
Institucionální zabezpečení	<i>Existence ústřední strategické jednotky na vrcholu hierarchie veřejné správy</i>
Spojenců	<i>Kompetentní spojenci strategického vládnutí</i>
Tvorby dokumentů	<i>Všeobecně přijímané a efektivně aplikované koncepty veřejné politiky</i>
Spolupráce aktérů	<i>Efektivní spolupráce aktérů veřejného, komerčního a občanského sektoru na jedné straně, a politiků, úředníků a akademiků na straně druhé při vytváření strategií a politik</i>
Komunikace	<i>Uživatelsky přátelská komunikace se zúčastněnými aktéry</i>
Stanovení cílů	<i>Měřitelné, vyhodnotitelné s jasně definovanými kompetencemi, s časovými plány jejich plnění a hodnocení</i>
Procesu	<i>Strategické vládnutí je pojímáno jako otevřený a nekončící proces</i>

Zdroj: Potůček (2004) in Ochrana 2010:15

S konceptem strategického vládnutí úzce souvisí pojem **strategického řízení**, které můžeme definovat jako: „*systemový proces řízení klíčových problémů vládních politik, jejichž řešení má na společnost relevantní dlouhodobý dopad.*“ (Ochrana 2010:25). Klíčovým nástrojem je **strategické plánování**, přičemž jeho základní komponenty tvoří vymezení dlouhodobých cílů a koncepcí; určení prostředků k dosahování cílů; analýza vnějšího a vnitřního prostředí; příprava realizačních plánů (ibid.). Klíčové dokumenty tvoří (Ochrana 2010:41-58): **vize** (jasná představa o budoucnosti; odpověď na otázku: Kam chceme jít?); **prognózy** (odpověď na otázku: Co by se stalo, kdyby?); **strategie** (formulujeme je na základě vizí a prognóz – rozhodnutí o tom, kam chceme směřovat); **koncepce** (nástroj pro realizaci konkrétních strategických cílů); **realizační a prováděcí dokumenty** (konkrétní projekty). V praxi bohužel často

dochází ke ztotožňování jednotlivých dokumentů a pak ztrácí na své účelnosti. Proč tedy vytvářet strategie ve vysokém školství? Je tento způsob vládnutí vůbec potřebný?

Moderní globalizovaný svět nese s sebou spoustu výzev a probíhá zde spousta procesů, na které je nutné v rámci vzdělávací politiky reagovat. Důležité je právě vědět, no co reagovat a tato reakce musí přicházet s předstihem. Vystává tedy nutnost utvářet strategie. Ta se zakládá na zastřešující vizi (kam vysokoškolská politika směřuje) a prognóza vývoje. Implementací strategie vzniká konkrétní podoba vysokoškolské politiky.

Důvody a význam pro tvorbu strategií ve vysokoškolské politice (Ježek 2006:2):

- Strategický **cíl** jako podklad pro měření kvality ( kvalita je schopnost naplnit cíl). Cíl: musí být **specifikovaný, měřitelný, ambiciózní, orientovaný na výsledek** a **ohraňován časově**.
- Nutnost řízení vysoké školy z hlediska budoucnosti (vedení univerzity jako garant naplňování strategických výhledů)
- Strategická partnerství s externími subjekty – sdílení představ o společné budoucnosti
- Plánování zdrojů jako důsledek přijaté strategie –nakládání se zdroji efektivně v souladu se stanovenými strategickými cíli
- Strategie jako motor personálního rozvoje
- Strategie jako podklad pro řízení rizik

## 6.4 Organizace a financování vysokých škol

Vysokoškolská politika v České republice prošla po roce 1989 poměrně rychle od *modelu státní kontroly k modelu státního dohledu* s výrazně samosprávnými rysy vysokých škol. Obecně je snaha v této politice dosáhnout větší autonomie vysokoškolských institucí, ale také na straně druhé zvyšovat i jejich odpovědnost. V rámci utváření řízení vidíme posun k vlivu externích aktérů, propojení vysokých škol s podnikovou sférou, orientace na trh práce (uplatnitelnost absolventů) a trendem je uplatňování konceptu strategického vládnutí. Současně v jakém stavu se vysokoškolská politika a její řízení, samospráva nachází, ovlivňuje výši prostředků, které vysokoškolské instituce dostávají od státu a tržních subjektů. Otázkou je tedy co je ideální stav, nebo kam by tedy měla vysokoškolská politika směřovat: „...**Ideálním**

*stavem se tak zdá být nepřímé systémové řízení ministerstva (zodpovědnost za rozhodování o systémových vývojových prioritách) s přesunem zodpovědnosti za formu a způsob jejich naplnění (včetně hospodaření s finančními prostředky) na centrální (rektorát), resp. základní (fakulta) institucionální úroveň kombinující kolegiální a korporativní způsob řízení dle povahy rozhodované činnosti.“ (Šebková, Kohoutek, 2006:148)*

Základní teoretické modely řízení vysokých škol (Šebková, Kohoutek, 2006: 145):

- Model státní kontroly – state control model
- Model státního dohledu, nebo nepřímého řízení – state supervising model

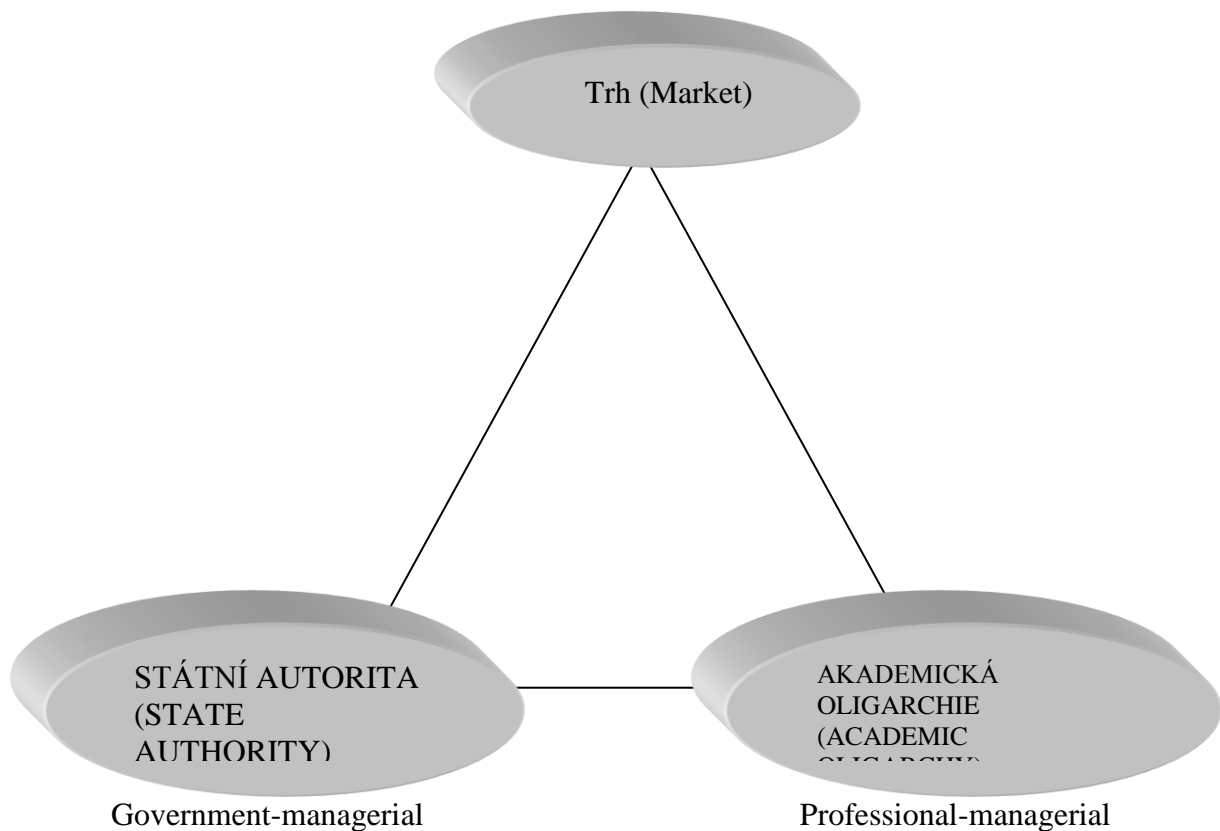
První z uvedených modelů představuje přímou kontrolu ministerstva a vlády nad činností vysoké školy, jejím rozvojem, kontrolou například nad přijímacím řízením. Druhý model spočívá v tom, že ministerstvo a vláda formulují strategie směřování, vývoje a činnosti vysokých škol, představují majoritního poskytovatele finančních prostředků, přičemž vyžaduje od VŠ záruky jejich efektivního využívání, hlavně prostřednictvím monitorování a hodnocení kvality jejich činností a v posledních letech rozvojem akreditace v souladu s principy Boloňského procesu (Šebková, Kohoutek, 2006).

Jako příklad jednotlivých typů řízení vysokých škol (důležité jsou principy, na kterých jsou založeny) jsem se zde rozhodla uvést CLARKŮV TROJÚHELNÍK (The Triangle of Coordination), Burton R. Clark ho aplikuje ve své knize *The Higher Education System: Academic Organization in Cross National Perspective* (1986). Model je aplikován na řízení a samosprávu vysokých škol, úzce souvisí i s financováním vysokých škol, protože všichni aktéři jsou navzájem propojeni, danou politikou mají možnost ovlivňovat, kontrolovat a vymezení jednotlivých kompetencí jim tak ohraničuje i možnost zasahování do vyjednávání o rozdělení finančních prostředků.

Tento model se užívá pro ujasnění činností a vymezení kompetencí jednotlivých aktérů v oblasti vysokoškolské politiky, snaží se o vymezení autorit působících v této oblasti, podle toho v jakém stadiu se prováděná vysokoškolská politika v modelu nachází, vypovídá o tom, jakým způsobem se provádí její řízení, kdo má v rukou moc, a kdo má rozhodující vliv. Uvádím ho zde z důvodu toho, že dle mého názoru to, jak je nastavené řízení vysokých škol, a v čí rukách je rozhodování a na jaké úrovni, ovlivňuje do značné míry i způsob, směřování a podobu financování vysokých škol.

Obr.5 Clarkův trojúhelník

THE TRIANGLE OF COORDINATION ( BURTON R. CLARK)
---



*Zdroj: Přeloženo a upraveno autorkou dle Burton R. Clark : Higher Education in Cross national perspective 1986:144*

Model se skládá ze tří částí:

- 1) centralistický model (rozhodující vliv má stát), Clark zde vnímá zvláště byrokracii a politickou koordinaci.
- 2) tržně orientovaný model (klíčový vliv má nabídka, poptávka a externí aktéři)
- 3) samosprávný model (zásadní vliv mají akademičtí pracovníci a studenti)

Každý kout trojúhelníku představuje extrémní formu řízení, umístění v rámci něj představuje určitou kombinaci těchto tří elementů a určitého typu řízení.

Clark situoval do trojúhelníku vybrané země na základě charakteristických črtů vysokého školství. Dle něho byl čistým příkladem státu, který se nachází v části levého dolního rohu (State Authority) bývalý Sovětský svaz, na tržním principu (cíp trojúhelníku) figurují Spojené Státy Americké. Samosprávný model řízení představuje

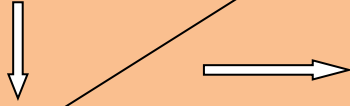
dle něho Itálie. Švédsko a Francie jsou na pomezí státního a samosprávného vlivu a naopak Kanada a Británie jsou charakteristické řízením založeným na samosprávných a tržně orientovaných charakteristikách. Podle něho k nejčastějším střetům dochází k státním představitelům a akademické obci (trh je často vnímám na straně jedné jako ne moc vhodná forma koordinace, nebo jako subjekt s nežádoucími a nepředvídatelnými výsledky). Na straně 'rozvážného' státního aparátu, byrokratů, politiků, akademické sféry se udržuje předpoklad, že v čele by měla být nějaká autorita, někdo, kdo tomu 'velí'.

Ale jak píše Clark: „vláda ale není automaticky vítězem této 'bitvy'. Má sice dominanci v některých aspektech: pomocí pravomocí ministerstva, kontrolou nad přidělováním financí, vymáháním práva. Na straně druhé vysoké školy, zájmové skupiny a experti stále více participují při tvorbě příslušných rozhodnutí.“ (přeloženo autorkou dle Clark 1986:145)

Clark pak tento zjednodušený model upravil, řízení vysokých škol zasadil do vzájemné souvislosti s financováním vysokých škol. Identifikoval čtyři formy organizace (modelů) vysokých škol: kolegiální, politická, byrokratická a tržní. V následující tabulce jsou vysvětleny jednotlivé typy organizace VŠ, typ mechanismu financování odpovídá do jisté míry modelu organizace vysoké školy a v jaké míře jsou jejich kombinace užívány. Některé z modelů se navzájem vylučují, Urbánek uvádí, že nejčastěji se vyskytuje kombinace kolegiálního nebo politického modelu a modelu financování číslo 2.



Obr.6 Financování a organizace vysokých škol

<b>MODEL FINANCOVÁNÍ</b>  <b>MODEL VŠ</b>	<b>KOLEGIÁLNÍ</b> Autonomní společenství učitelů a vědců, rozhodování souhlasem	<b>POLITICKÝ</b> Skupiny učitelů a vědců spojených zájmy; rozhodování politického typu	<b>BYROKRATICKÝ</b> Škola řízena silnou administrativou s řadou vnějších vlivů	<b>TRŽNÍ</b> Rozhodování je založeno na tržním chování instituce
1. Příjmy z vlastního investování, z darů, nadací - málo vnějších signálů	Často	Často	Málokdy	Často
2. Všeobecný státní příspěvek - škola má velkou pravomoc rozhodovat o jeho užití - málo signálů	Často	Často	Velmi zřídka	Někdy
3. Podrobně rozčleněný státní příspěvek - škola má malou pravomoc pro rozhodování - mnoho signálů	Zřídka	Zřídka	Vždy	Velmi zřídka
4. Vysoká škola generuje své příjmy jako komerční organizace - signály přicházejí od zákazníků	Málokdy	Málokdy	Velmi zřídka	Vždy

Zdroj: Clark in Urbánek 2007:133

## 7. Financování vysokých škol v České republice

Financování vysokých škol je jedním z nástrojů, pomocí kterého dochází k ovlivňování vysokoškolské politiky. Část o financování jsem se rozhodla rozdělit na dvě kapitoly – první kapitola pojednává o vývoji po roce 1989 do roku 2000, druhá část popisuje vývoj ve financování od roku 2000 do roku 2006 a v závěru uvádím shrnující zprávu.

Rozdělení jsem zvolila z jedné z důvodů změny situace po roce 2000, kdy se začaly ve větší míře uplatňovat principy strategického vládnutí, protože MŠMT přijalo zákonnou povinnost (přelom roku 1999 a 2000) formulace Dlouhodobých záměrů, v tomto období vstupuje ČR do EU (2004) a současně se dostává do popředí reforma vysokého školství.

Samostatně pak analyzuji vývoj a situaci po roce 2006, kterou jsem zpracovala ve formě případové studie.

Kapitoly jsem zpracovávala na základě provedených rozhovorů; z dokumentů MŠMT (dlouhodobé záměry, výroční zprávy, koncepce, strategie, Zásady a Pravidla financování vysokých škol); RVŠ; z publikací vydaných na téma vývoje ve financování (např. Hamerníková 1998, Urbánek 2007), také jsem se podívala na programové prohlášení vlád (na část, kterou vláda věnuje vzdělávání) a na články z vybraných periodik.

### 7.1 Vývoj: Období 1989 – 2000

Transformační období po roce 1989 bylo charakteristické následujícími znaky (Výroční zpráva o stavu a rozvoji výchovně vzdělávací soustavy z roku 1994/1995):

- **Decentralizace:** prvek představoval přechod od modelu centralistického systému řízení, kde hlavní úlohu hrál stát, k modelu participativnímu (Hamerníková 1998:79)
- **Diverzifikace**
- **Snižování rozdílů mezi nabídkou a poptávkou po vysokoškolském vzdělání**

Po 'pádu' totalitního režimu započal proces transformace všech oblastí společenského života a v roce 1990 byl zahájen reformní proces: „...*smyslem reformy je*

*vytvořit takové prostředí a podmínky, aby vysoké školy mohly efektivně plnit své poslání – poskytovat vysokoškolské vzdělání, vyvíjet vědeckou, výzkumnou činnost odpovídající požadavkům moderní demokratické společnosti...“* (Hamerníková 1998:75).

Česká republika tak zahájila aktivní vzdělávací politiku, která měla podpořit kvalitu a růst vysokých škol.

**1990-1993** - období těchto změn se nazývá i „*etapa základních koncepčních změn*“ (Hamerníková 1998:75). Nazývá se i obdobím globálních strukturálních a kvantitativních změn (Výroční zpráva vzdělávací soustavy 1995/1996). Oslovení odborníci (Urbánek, Beneš) si toto období pamatují jako hledání vhodných a udržitelných mechanismů financování vysokých škol, koeficienty náročnosti byly stanoveny ze začátku více méně historicky, z neinvestičních výdajů na vzdělávání studentů v jednotlivých oborech v předchozích letech. Debaty o efektivních mechanismech probíhaly jednak mezi MŠMT a zástupci vysokých škol, byli přizváni zahraniční experti (například z Nizozemska) a inspirace pocházela i ze zahraniční zkušenosti, složitým bylo zejména nastavování pravidel přidělovaných peněz, vypočtení základního normativu a stanovení koeficientů náročnosti, které byly spočítány nakonec pomocí regresních analýz.

Směřování tehdejší vysokoškolské politiky bylo ovlivňováno např. Programovými prohlášeními vlády (uvádím je na konci kapitoly), Výročními zprávami, a dalšími strategickými a koncepčními dokumenty (např. dokument „Kvalita a zodpovědnost“). V tomto období byly zaváděny hlavní legislativní a institucionální změny (ibid.). Důležitým zákonem, který upravil fungování vysokých škol, jejich samosprávu, autonomii a vymezení vůči MŠMT byl **zákon č. 172/1990 Sb.**, který také připravil základní legislativní rámec pro navazující institucionální změny. Po roce 1990 se tak vysoké školy staly samosprávnými institucemi. Jak píše Hamerníková: „*Autonomie a samospráva vysokých škol měla svá pozitiva i negativa. Autonomie nebyla dodatečně vyvážena nepřímými mechanismy jejich ovlivňování jako např. efekt financování jako nepřímého nástroje řízení...“* (1998:77). Dle Šebkové a Kohoutka Česká republika může sloužit jako učebnicový příklad rychlosti přechodu od modelu státní kontroly k modelu státního dohledu. Radikální přechod k demokratickým principům řízení se odráží na současném stavu, kdy důležitá rozhodnutí pro proces řízení jsou na institucionální úrovni debatována často všemi samosprávnými orgány vysokých škol. Demokratičnosti takového řídicího procesu je pak dosaženo za cenu jeho

poměrně velké administrativní i časové náročnosti (např. schvalování rozpočtu vysokých škol).

Právě v období 1990-1993 došlo k důležitým změnám v oblasti financování vysokých škol: „...*kromě rozšíření možností financování škol se změnil způsob rozdělování prostředků státního rozpočtu mezi jednotlivé vysoké školy, který je nyní založen na vazbě mezi výkonem školy, daným určitými kritérii, a výši příspěvku ze státního rozpočtu...*“ (Hamerníková 1998:77).

V praxi to znamenalo **přechod od přírůstkového (indexového) rozpočtování k tzv. normativnímu způsobu financování**, který se uplatňuje (s určitými obměnami) dodnes.

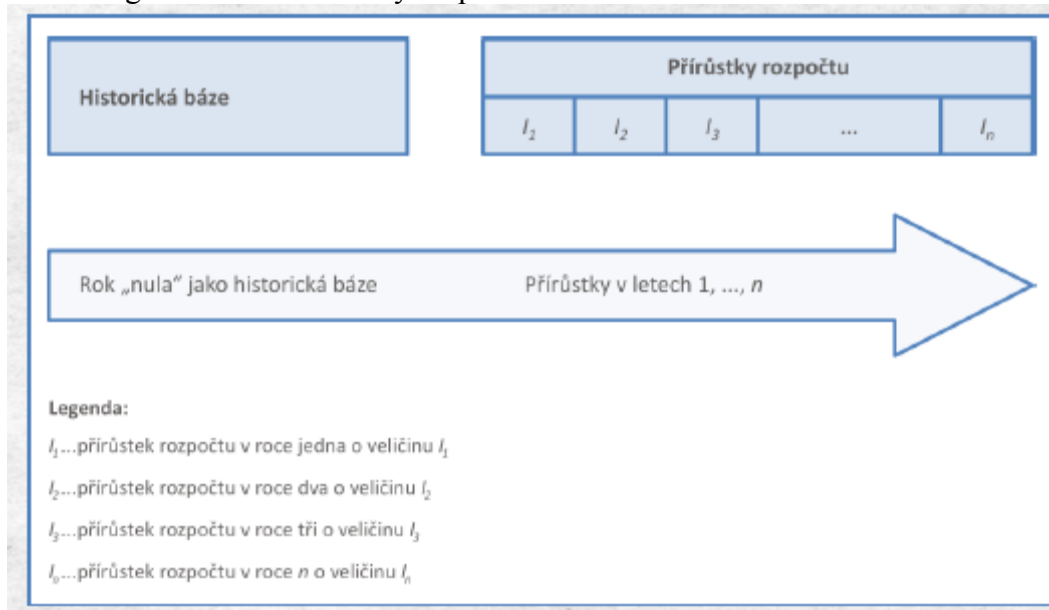
Indexové rozpočtování představovalo rozepsání podrobného rozpočtu každé vysoké školy, rozpočet byl sestaven účelově podle aktuálních priorit a představ politického centra (Rozpočet MŠMT – 1992).

Rozpočet vysoké školy byl stanoven na základě:

- Rozpočtu minulého roku + přírůstek
- Politických cílů
- Různých subjektivních principů

Indexový způsob rozpočtování měl tu slabinu, že neměl přímou návaznost na výkon škol, konzervoval minulý stav- nepřihlédnutí ke změně podmínek, k vývojovým trendům, potřebám vysokých škol (Výroční zpráva o stavu a rozvoji výchovně vzdělávací soustavy z roku 199/1996).

Obr.7 Logika indexové metody rozpočtování



Zdroj: Ochrana 2010:24

Období **po roce 1994** se nazývá i „*etapa zahájení aktivní vzdělávací politiky*“. Rozdíl mezi první a druhou etapou je především v: „...rozvoji mechanismů podporujících růst vzdělávací politiky...“ (Výroční zpráva o stavu a rozvoji výchovně vzdělávací soustavy z roku 1995/1996).

Vysoké školství přešlo tedy po roce **1993** k **normativnímu přidělování finančních prostředků – k formulovému financování na studenta**. VŠ začalo nabírat studenty, zejména regionální školy (Beneš). MŠMT tak na přelomu 1994/1995 začalo zavádět regulace směrem k počtu studentů. Později se začaly zavádět regulace i na programy (ibid.). Normativní financování je založeno na principu výkonu, přičemž výkonem se rozumělo počet studujících, absolventů, počet studentů na kolejích. Výše příspěvku byla stanovena dle vzorce, kde vystupoval faktor: cena za jednotku výkonu neboli normativ. Pro představu o výši normativů zde uvádím údaje pro jednotlivé roky od 1992 do 1996. Normativ byl pak násoben koeficientem finanční náročnosti (nejdříve se uplatňoval výpočet dle finanční náročnosti fakulty a pak od roku 1998 dle finanční náročnosti příslušného studijního programu viz Tab.3).

Tab.2 Výše normativů v letech 1992-1996

	Rok	Rok	Rok	Rok	Rok	Rok
Normativ/Rok	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Hodnota	16 921	25391	24 623	23 300	25 824	

<b>Normativu</b>						24 034
------------------	--	--	--	--	--	--------

Zdroj: *Doplněno dle Hamerníková 1998*

Tab.3 Koeficienty finanční náročnosti

1993, 1994		1995 až 2002	
Humanitní vědy (mimo pedagog.)	1	Humanitní vědy (mimo pedagog.)	1
Pedagogické vědy	1,133	Pedagogické vědy a informatika	1,2
Technické vědy, Tělesná výchova a sport	1,475	Technické vědy, Tělesná výchova a sport	1,65
Přírodní, zemědělské vědy, farmacie, medicína	1,944	Přírodní, zemědělské vědy, farmacie, architektura	2,25
Fyzika, chemie	2,383	Fyzika, chemie, medicína	2,80
Veterinární vědy	2,718	Veterinární vědy a umělecké VŠ*	3,5
umělecké VŠ	3,209		

\*od r. 1998 umělecké VŠ financovány mimonormativně dle průměrného nárůstu nebo poklesu ostatních VŠ

Zdroj : *Některé vývojové charakteristiky financování českých vysokých škol MŠMT:2002*

V roce **1994** byla od položky financující vlastní vzdělávací činnost **oddělena položka na financování tzv. tvůrčí činnosti**. Velikost položky tvůrčí činnosti nezávisela na počtu studentů příslušné veřejné vysoké školy, ale zejména na výkonu v oblasti vědy, výzkumu a další tvůrčí činnosti (MŠMT 2002). Metodika pro její výpočet pro jednotlivé veřejné vysoké školy byla stejně jako v případě výpočtu ostatních finančních prostředků na vzdělávací činnost definována v příslušných pravidlech vydávaných každoročně MŠMT (RVŠ 2001). V roce 1995 se vysoké školy transformovaly z rozpočtových na **příspěvkové organizace**, tento krok posílil jejich ekonomickou samostatnost.

Pro bližší představu zde uvádím **rozpis rozpočtu pro rok 1996** (Zpracováno z materiálu poskytnutého Vladimírem Roskovcem z CSVŠ v.v.i.)

**1996**

Proběhlo snížení neinvestičních výdajů vysokým školám za pomoci normativního rozpisu § tj. podle počtu studentů.

Bilance rozpočtu :

**Rozpis:** 8 933598 v tis. Kč

**Skutečnost:** 8821 909 v tis. Kč

Základní principy rozpočtu vysokých škol v roce 1996 byly výsledkem jednání reprezentativní komise složené ze zástupců RVŠ, ČKR, Klubu Kvestorů a MŠMT. Pro příklad jednání o rozpočtu v roce 1996 probíhalo v období od března 1995 do listopadu 1995. Tehdejší Klub Kvestorů a ekonomická komise RVŠ požadovaly nárůst rozpočtu pro vysoké školy o 10 % vzhledem k inflaci a o 10% na podporu rozvoje informačních systémů.

Neinvestiční prostředky pro VŠ se skládaly z normativní a nenormativní části, která nebyla závislá na počtu studentů, určení její výše vycházelo z reálných potřeb a ze strategických záměrů ministerstva.

Normativní část vycházela zásadně z počtu studentů. Bylo zde uplatněno šest normativů, jejichž poměr byl v rozmezí 1-3,5. Oproti roku 1995 dochází k jejich zvýšení o 10,8% (souviselo to se zvětšením podílu normativní části rozpočtu VŠ). Umělecké vysoké školy se po jednání s rektory uměleckých vysokých škol začaly financovat indexovou metodou (výše indexu odpovídala celkovému indexu pro VŠ).

Tab.4 Rozdělení fakult a koeficientů pro rok 1996

Číslo skupiny	Skupina fakult	Normativ (Kč)	Koeficient náročnosti
1	Filozofické, právnické, teologické, ekonomické	25824	1
2	Pedagogické	30989	1,2
3	Technické, tělesné výchovy a sportu, informatiky	42609	1,65
4	Přírodovědecké, zemědělské, farmaceutické, architektury, sociálně - zdravotní	58104	2,25
5	Lékařské, chemické, MFF, FJFI	72307	2,8
6	Veterinární, umělecké	90383	3,5

*Zdroj: Rozpis rozpočtu z kapitoly 333 MŠMT vysokým školám 1996*

Již v roce 1996 se **začalo uvažovat o zavedení kvalitativních kritérií**, nejenom pracovat s kvantitativními ukazateli. Finanční podpora výzkumu a vývoje byla stanovena v souladu s návrhem Rady vlády pro výzkum a vývoj. Zde uvádím rozpis neinvestičních prostředků, které se dělí na dvě části:

- **Normativní část rozpočtu**

- odpisy investičního majetku
- prostředky na vzdělávací činnost
- prostředky na ubytování a stravování studentů
- stipendia pro doktorandy (postgraduální studenti)
- zahraniční studenti a lektori cizích jazyků, civilní studenti vojenských a policejních škol
- prostředky na podporu výzkumu a vývoje ( tvůrčí činnost)
- prostředky pro umělecké vysoké školy

Předpokladem pro používání normativní metody při rozdělování prostředků na vzdělávací činnost bylo rozdělení fakult vysokých škol do skupin (skupiny se řídily oborovou příbuzností fakult, ekonomickou náročností daného studia). Vstupními údaji pro výpočet byly počty studentů. Změna oproti roku 1995 byla ta, že informatika byla zařazena do skupiny tři ze skupiny 2. Poměr normativů - koeficientů náročnosti zůstal zachován. Nově přijatí studenti měli koeficient  $(1 - p/2)$ , přičemž  $p$  bylo procento studentů, kteří v předešlém školním roce ukončili studium v prvním ročníku. Zvláštní studenti (např. studující déle než byla standardní doba studia; studující současně na jiné VŠ) byli započtení s koeficientem 0,7. Prostředky za fakultu se získaly vynásobením přepočteného počtu studentů příslušným normativem, vysoká škola získala finance po sečtení prostředků za fakulty.

- **Nenormativní část rozpočtu**

Z pohledu rozvoje VŠ tvořil významnou položku : **Fond rozvoje**

- **Fond rozvoje vysokých škol** – zřízen v roce 1992, prostředky z tohoto fondu byly rozdělovány účelově na základě rozvojových projektů, především ve vzdělávací oblasti a v oblasti budování infrastruktury. Od roku 1993 je institucí dvou partnerů: MŠMT a Rady vysokých škol; společným vrcholným orgánem Fondu rozvoje vysokých škol se stal Výbor Fondu rozvoje vysokých škol; pro jeho administrování je zřízena Agentura Fondu rozvoje vysokých škol.



- program „ Posílení výzkumu na VŠ“ – tento program byl vyhlášený na léta 1996-2000, jeho cílem bylo vytvoření vědeckých týmů s konkrétním vědeckým programem, tyto týmy představovaly jádra vědeckých pracovišť na VŠ.
- vázané NIV pro investiční akce,
- havarijní rezerva,
- fond vzdělávací politiky (fond ministra),
- fond rozvoje vysokých škol,
- fond celorezortních aktiv.

Prostředky poskytované vysokým školám byly tedy rozděleny na investiční a neinvestiční část tzv. běžné výdaje (ty byly normativní a nenormativní). Investiční prostředky byly rozdělovány pouze mimonormativně, a to jednak na základě investičních záměrů veřejných vysokých škol a později v souvislosti s rozvojovými projekty. Další investiční prostředky získávají veřejné vysoké školy z prostředků neinvestičních formou odpisů z investičního majetku.

Struktura rozpočtu **neinvestičních výdajů** veřejných vysokých škol (předpokládá se jejich spotřeba v průběhu sledovaného období) se počátkem devadesátých let ustálila následovně:

- a) **nenormativní část**, kde významnou složku z pohledu rozvoje VŠ tvořily rozvojové fondy,
- b) **normativní část**, která v té době zahrnovala:
  - vzdělávací a tvůrčí činnost
  - stipendia studentů PGS (nyní doktorských studijních programů)
  - koleje a menzy
  - odpisy

V druhé polovině 90. let se navíc otevřely nové možnosti terciárního vzdělávání – vyšší odborné školy (1995/1996) a soukromé vysoké školy (zákonem z roku 1998). Podstatnou položku v rozpisu rozpočtu veřejných vysokých škol až do r. 1998 (tedy před účinností zákona č. 111/1998 Sb.) činily odpisy z investičního majetku veřejných vysokých škol, tato položka byla v souvislosti se změnou právního statutu vysokých škol od r. 1999 přičleněna do složky dotace na vzdělávací činnost rozdělované normativně dle počtu studentů (MŠMT 2002). V roce 1999 byla položka tvůrčí činnosti

(zavedena v roce 1994) transformována na institucionální dotace na podporu výzkumu a vývoje a způsob přidělování má spíše grantovou formu. Vysoké školy, které byly příspěvkovými organizacemi, přešly na formu veřejné vysoké školy, tj. **veřejnoprávní instituce**. Od roku 1999 na základě zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů, tedy působí jako veřejné nebo státní (vojenské a policejní VŠ) instituce, jsou samostatnými právnickými osobami, které získávají z rozpočtu MŠMT dotace. V roce **1998** byl tedy **přijat nový zákon** upravující vysoké školství. **Zákonem č. 111/1998 Sb., o vysokých školách**, dochází k částečnému vyrovnání kompetencí na centrální a fakultní institucionální úrovni, ale také byly lépe vymezeny pravomoci státu vůči vysokým školám (Šebková, Kohoutek 2006).

Přechod od modelu státního řízení k modelu státního dohledu a koordinace systému VŠ neznámá, že se vytrácí vzájemná vazba VŠ a státu, ale zvýšená autonomie veřejných vysokých škol vyvolává ze strany státu zvýšené požadavky na jejich odpovědnost za všechny aktivity, které uskutečňují. Je požadováno, aby vysoké školy prokazovaly kvalitu svých činností, které jsou financovány z veřejných prostředků, což je důvodem pro rozvoj mechanismů zajišťování kvality (ibid.).

K tehdejší situaci vyjádřila Ekonomická komise RVŠ stanovisko: *„Příprava pravidel financování VŠ je práce velice nevděčná. Vzhledem k tomu, že poslední tři roky se celková rozdělovaná částka významně nezvýšila na rozdíl od počtu studentů, který se zvýšil o více než 15% jsou jakékoliv radikální návrhy změn oprávněně předem odmítány. Stále se vlastně jednalo pouze o drobné "kosmetické" úpravy, které nemohly přinést změnu pohledu na financování VŠ. Řada dobrých nápadů v oblasti odměňování škol podle jejich kvality však končí bez realizace vzhledem k nedostatečným prostředkům na udržení části VŠ alespoň v minimálním chodu.“* (Zpráva RVŠ 1999).

Od roku 1999 se poskytování dotací vysokým školám uskutečňuje na základě **‘Zásad pro poskytování dotací veřejným vysokým školám’**. Nový zákon č. 111/1998 definoval orgány, postavení a členění veřejných, státních a soukromých vysokých škol, tj. připustil existenci soukromých vysokých škol. Z pohledu dopadu ustanovení zákona č. 111/1998 Sb. na financování veřejných vysokých škol byl však ještě významnější **přechod z financování dle finanční náročnosti fakulty na financování dle finanční náročnosti příslušného studijního programu** a byla upevněna i legislativní pozice programů. Na dotaci měl nově vliv i výsledek dosažený jak ve vzdělávací, tak ve vědecké činnosti a soulad záměrů vysoké školy záměrem ministerstva. Tento problém

bylo nutné řešit při přípravě rozpisu rozpočtu na r. 2000. Byly namodelovány oba způsoby rozpisu dotace na vzdělávací činnost na jednotlivé veřejné vysoké školy, přičemž propad při použití metodiky financování dle studijních programů dosáhl u jedné z veřejných vysokých škol až 22 % vůči výpočtu podle předchozí metodiky a u několika dalších se pohyboval v rozmezí 4 až 10 %. Samozřejmě u jiných veřejných vysokých škol došlo naopak k nárůstu. Z tohoto důvodu bylo v Reprezentativní komisi (což je orgán složený ze zástupců MŠMT a reprezentací veřejných vysokých škol) dohodnuto pro rok 2000 omezení dopadu tohoto přechodu tak, aby rozdíly mezi oběma způsoby výpočtu byly minimalizovány (Některé vývojové charakteristiky financování českých vysokých škol, MŠMT 2002).

Na konci tohoto období byla podepsána Boloňská deklarace (navazovala na deklaraci Sorbonnskou), které měla za cíl vytvoření evropského prostoru vysokoškolského vzdělávání. České vysoké školství se tak začalo přizpůsobovat strategiím evropských vysokoškolských politik. Základními aspekty rozvoje byly : kvalita, stabilita, mobilita, rozmanitost otevřenost.

## 7.2 Vývoj: Období 2000 – 2006

Rok 2000 byl prvním rokem uplatňování **Dlouhodobých záměrů vzdělávací a vědecké, výzkumné, vývojové, umělecké nebo další tvůrčí činnosti** (dále DZ) veřejných vysokých škol, který byl vypracován na léta 2000 až 2005.

*„Zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), nově stanovuje povinnost Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen “ministerstvo”) zpracovat, každoročně aktualizovat a zveřejňovat koncepční dokument „Dlouhodobý záměr vzdělávací a vědecké, výzkumné, vývojové, umělecké a další tvůrčí činnosti pro oblast vysokých škol“ (dále jen „Dlouhodobý záměr ministerstva“). Dlouhodobý záměr ministerstva naplňuje konkrétními údaji Programové prohlášení vlády ČR.“ (ze Zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a DZ 2000-2005)*

DZ vysoké školy a DZ ministerstva a jejich soulad jsou a byly rozhodujícími pro výši dotace. Ministerstvo deklarovalo představu a oblastech, které byly prioritními: *„...tyto oblasti mohou být podpořeny přímou finanční dotací, zohledněny pomocí systému preferenčních koeficientů, nebo podpořeny vyhlášením příslušného programu,*

*ve kterém budou vysoké školy o finanční podporu usilovat formou veřejné soutěže.*“ (DZ 2000)

DZ má funkci **informační** a **stimulační** : Informační vůči ministerstvu a stimulační zpětně vůči VŠ jako podklad využitelný pro financování.

Současně byl rok 2000 prvním, kdy vysokoškolské instituce začaly působit jako veřejnoprávní instituce a fungovaly ve stabilizovanějším legislativním prostředí. Rok 2000 byl považován pro veřejné vysoké školy z pohledu hospodaření za nesnadný, problémový a průlomový. Zákonem o vysokých školách byl veřejným VŠ převeden z vlastnictví státu veškerý movitý i nemovitý majetek. Významným aspektem rozvoje VŠ byly již zmíněné dlouhodobé záměry, které stanovily jednoznačnou koncepci rozvoje každé z nich (až do období do roku 2005), jejich aktualizace byla projednávána každoročně na jednotlivých VŠ za účasti pracovníků skupiny vědy a vysoké školství, přičemž byl posuzován soulad aktualizací dlouhodobých záměrů veřejných vysokých škol s aktualizací dlouhodobého záměru ministerstva (VZ 2002).

#### **Hlavní změny po roce 2000:**

- MŠMT přistoupilo ke změně algoritmu výpočtu u normativní části dotace a byl zaveden systém přidělování dotací **dle uskutečňovaných studijních programů**
- Financování veřejných vysokých škol i v roce 2000 bylo i nadále vícezdrojové s důrazem na využití vlastních zdrojů
- Vypracovávání DZ

V roce 2001 podléhalo vysoké školství zákonu č.111/1998 Sb. o vysokých školách a změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách). Rozpočet vysoké školy a jeho další náležitosti upravuje § 18 Rozpočet veřejné vysoké školy. Ministerstvo financovalo školy podle základního, každoročně aktualizovaného dokumentu Zásady pro poskytování dotací veřejným vysokým školám. Základem bylo normativní financování, zohledňující náklady osobní, náklady fixní a náklady závislé na oboru. Normativní financování mělo být doplňkem nenormativní dotace z Fondu rozvoje vysokých škol, z Fondu vzdělávací politiky a z Fondu havárií a mimořádných událostí. MŠMT ČR rozdělovalo podle zákona **neinvestiční** a **investiční základní dotace** (viz níže), které mohly veřejné VŠ využívat (Zásady pro poskytování dotací veřejným vysokým školám, 2001). Od roku 1999 se financování realizovalo

převážně prostřednictvím dotací ze státního rozpočtu poskytovaných na základě uzavřených **dotacních smluv** a dodatků. Podmínky poskytování dotací, jejich užití a zúčtování se řídilo právními předpisy. Dotace byly zúčtovatelné v příslušných termínech prostřednictvím správců kapitol. Nevyužitá dotace byla vrácena do státního rozpočtu (ibid.).

**Neinvestiční základní dotace** byla determinována ukazateli:

- studijní programy (pro rozpočtové účely byli studijní programy zaříděny dle své ekonomické náročnosti do šesti skupin - koeficient 1-3,5)
- další vzdělávání učitelů (centra pro další vzdělávání učitelů)
- stipendia (na podporu doktorského studia)
- studující, kteří nejsou českými státními občany, a mezinárodní spolupráce včetně program AKTION a CEEPUS
- neinvestiční výdaje spojené s investiční výstavbou
- vzdělávací projekty, programy a záměry, o jejichž podpoře rozhodl ministr
- rozvojové projekty Fondu rozvoje vysokých škol
- likvidace havarijních situací a mimořádných událostí
- Dotace na ubytování a stravování studentů
- Dotace na výzkum a vývoj v členění:
  - ✓ Institucionální prostředky (výzkumné záměry a nespecifikovaný výzkum)
  - ✓ Účelové prostředky (NIV a IV) na podporu projektů výzkumu a vývoje

**Investiční základní dotace** byla determinována :

- Dotací na investiční část rozvojových projektů FRVŠ
- Dotací na investiční část stavby v souladu se schválenými stavebními záměry

V roce 2001 se ČR začala připravovat na využívání finančních prostředků ze strukturálních fondů EU a také byly v rozpočtu vyhrazeny prostředky v souvislosti s přístupem k Sorbonnské deklaraci. V roce 2002 se reprezentace veřejných vysokých škol a MŠMT shodla, že princip rozdělování finančních prostředků zavedený počátkem 90tých let byl již částečně přežit. Byl zahájen projekt koordinovaný Karlovou

universitou, který měl analyzovat tehdejší stav a zahrnout do zásad rozdělování dotace na vzdělávací činnost mimo výkonového, ještě další kritéria, např. kvalitu vzdělávacího procesu apod. Po roce 2000 dochází k silnému kvantitativnímu rozmachu vysokého školství- dle MŠMT měla být kvantitativní expanze české vzdělávací soustavy tlumena.

**Cíle stanoveny v DZ pro 2000-2005:**

- podpora vysokých škol s nově otevíranými bakalářskými studijními programy
- zajištění finančních prostředků na mobilitu akademických pracovníků a studentů
- ekonomické zabezpečení výzkumu a vývoje na vysokých školách
- důraz na efektivitu vynakládaných prostředků

S aktualizací v roce **2001** byl kladen důraz na:

- a) lépe postihnout finanční náročnost akreditovaných studijních programů a jejich typů,
- b) nedotovat ty studenty, kteří studují déle než je standardní doba studia prodloužená o jeden rok
- c) zvýraznit vliv dosažených výsledků ve vědecké, výzkumné, vývojové, umělecké a další tvůrčí činnosti a její náročnosti
- d) utlumit další nárůst počtu studentů magisterských studijních programů, podpora ministerstva se soustředí na rozvoj bakalářských studijních programů a na nárůst studentů v těchto programech
- e) zvýšit dotaci na stipendia v doktorských studijních programech s cílem stimulovat zájem o získání nejvyšší kvalifikace potřebné pro novou generaci akademických pracovníků vysokých škol, vědců a špičkových odborníků. Navýšení dotace bude vázáno na úspěšnost studentů v těchto programech a na hodnocení výsledků státních doktorských zkoušek

V roce **2001** byla přijata novela zákona, která stanovila přísnější podmínky pro studenty překračující standardní dobu studia (překročení SD+1rok – výše se blížila základnímu normativu) a povolila kapitálové investice do soukromých společných podniků a obchodních společností(Matejů a kol. 2003:19).

V tomto období vzniká dokument **Bílá kniha: Národní program rozvoje vzdělávání v České republice (2001)** - usnesením vlády ČR č. 277, kde byly

v návaznosti na programové prohlášení vlády z července 1998 schváleny hlavní cíle vzdělávací politiky, tento strategický dokument měl 3 základní sektory – regionální školství, **terciární vzdělávání** a vzdělávání dospělých. Jedním z cílů BK bylo i omezování počtu studentů pokračujících do navazujících magisterských programů. Ministerstvo se rozhodlo podpořit ta opatření vysokých škol, která směřují k cílům, které DZ a Bílá kniha deklarovaly. Bílá kniha ovlivnila regulaci směrem k počtu studentů na vysokých školách, jenom 50% bakalářů mělo nastoupit do navazujícího magisterského studia. Podpora spočívala ve finanční dotaci příslušných aktivit prostřednictvím rozvojových programů a prostřednictvím dotací na výzkum a vývoj. (DZ 2004)

Po roce 2000 bylo zavedeno financování položky: **rozvojové programy** (dnes v rozpočtu ukazatel I – bude konkrétně operacionalizován). Způsob financování těchto programů měl podobu kontraktů, byl určen na dlouhodobější projekty, pro menší zde existoval Fond rozvoje vysokých škol (dnes ukazatel G). Rozvojové programy byly projednávány už před 2000 (předtím fungovaly výzkumné záměry a projekty). Ukazatel A (studijní programy) byl tedy od roku 2001 doplněn dotací rozvojové programy, pro vyšší dotace je rozhodný dlouhodobý záměr ministerstva a dlouhodobý záměr vysoké školy. Rozvojové programy směřují vývoj vysokých škol prostřednictvím podaných projektů do oblastí, na kterých má stát zájem a které by se měly ve veřejném zájmu rozvíjet (Koncepce reformy vysokého školství v ČR). Každý rok byly vyhlašovány priority. Vláda si dala za cíl zvýšit dotace a podpořit inovace studijních programů a dále prostřednictvím nich podpořit (DZ 2003):

- rozvoj bakalářských studijních programů, které umožňují:
  - odchod do praxe, ale i pokračování v dalším studiu,
  - vstup do oborově širšího spektra navazujících magisterských studijních programů,
  - prostupnost studia,
  - modulární stavbu studia a uznávání studia nebo jeho části s využitím kreditního systému (ECTS nebo s ECTS kompatibilní kreditní systém)

V roce **2003** se v rozpočtu poprvé používá pojem '**půlroční student**' - Studentem půlročním je student, který v době kratší než je půl roku (183 dní) překročí standardní dobu studia zvětšenou o 1 rok nebo absolvent bakalářského nebo magisterského studijního programu v dalším bakalářském nebo magisterském studijním

programu, který v době kratší než je půl roku (183 dní) překročí standardní dobu studia (bez tolerance 1 roku).

V roce 2004 vstupuje ČR do EU a v návaznosti na to probíhá **od roku 2004 do roku 2006 první** programovací období, ve kterém byly realizovány **Operační programy** Rozvoj lidských zdrojů a Komunitární program, rozpočet vysokých škol byl obohacen o finanční prostředky z fondů Evropské unie.

V roce **2004 se změnily koeficienty náročnosti**, z doposud stanovené stupnice náročnosti studijních programů 1-3,5 byly ustanoveny koeficienty náročnosti **od 1 do 5,9** (koeficient 5,9 zahrnoval : Umělecké obory na uměleckých školách). Důvodem bylo zvýšit efektivitu financování a nastavit stejné pravidla pro všechny – proto byly do normativního financování zahrnuty i umělecké vysoké školy.

Tab.5 Změna koeficientů finanční náročnosti

Skupina charakteristických studijních programů	
Humanitní, ekonomické obory, ...	1
Filologické, učitelské obory, ...	2
Technické obory, ...	3
Zemědělské a lesnické obory, ...	4
Chemické, lékařské obory, ...	5
Veterinární obory, umělecké obory na neuměleckých školách,	6
Umělecké obory na uměleckých školách	7

*Zdroj: Koncepce reformy vysokého školství 2004*

V roce **2005** byl zdůrazněn směr vysokoškolská politiky - zefektivnění dotací a proměna systému terciárního vzdělávání: „*Jedním z cílů je i **efektivnější rozdělování státní dotace na činnost vysokých škol, tj. větší prostor pro realizaci státní politiky při uchování autonomie vysokých škol. V souvislosti s tím vytvoří MŠMT prostředí, které bude podněcovat každou vysokou školu k maximálnímu využití jejího potenciálu a k dosažení co nejlepších výsledků v té oblasti, která je její prioritou nebo ve které je konkurenceschopná na mezinárodní úrovni. Toto prostředí musí být dostatečně stabilní, aby se zajistil udržitelný rozvoj vysokého školství a efektivní hospodaření vysokých škol. K podpoře a realizaci cílů povedou také jednání o potřebném posílení rozpočtu vysokých škol a o reformě financování. Výsledkem by mělo být vytvoření nových dotačních pravidel zajišťujících vhodné podmínky pro uskutečňování výše uvedených***



*cílů. Ministerstvo považuje za důležitou i diskusi s reprezentacemi vysokých škol vedoucí k maximálnímu porozumění potřebám akademické obce.“ (DZ – Aktualizace pro rok 2005).*

V roce **2004** vzniká dokument **Koncepce reformy vysokého školství** a následně v roce **2005** její **Aktualizace**, které reagovala na **Strategii rozvoje terciárního vzdělávání (2000 - 2005)**, **DZ 2000-2005**, **Programové prohlášení 2004** a vycházela také z materiálu zpracovaného ČKR a MŠMT **Rozvoj veřejných vysokých škol – finanční podmínky a předpoklady** (2003), které společně sledovaly:

- transparentnost veřejných výdajů
- financování i za přispění soukromého sektoru
- vytvoření efektivního a stabilního systému využívání státních prostředků a využívání principů vícezdrojového financování včetně prostředků EU
- strukturovaný model třístupňového vysokoškolského vzdělávání
- zlepšení vnitřního a vnějšího hodnocení činnosti vysokých škol
- posílení vazby mezi vzdělávací činností a činností v oblasti výzkumu a vývoje a dalšími tvůrčími aktivitami
- mobilita studentů a akademických pracovníků
- prosazení potřebné legislativní úpravy vedoucí ke zjednodušení pravidel týkajících se financování vysokých škol jak v oblasti vzdělávání, tak zejména v oblasti výzkumu a vývoje

Nástrojem pro dosažení cílů bylo: rozdělování státních finančních prostředků a úprava k tomu užívaných pravidel a mechanismů, což lze nazvat reformou pravidel financování.

Ministerstvo v roce **2005** v posunu orientace rozvoje vysokých škol od kvantitativních ke kvalitativním cílům zavedlo novou položku, ukazatel - **bonifikace za absolventa a nárůst počtu studentů**. Významnější kvalitativní ukazatele nebyly zavedeny.

Od roku **2006** se podstatně mění systém financování vysokých škol, zdroje z MŠMT se transformovaly **na příspěvek a dotaci - Zákon č. 552/2005 Sb.** – změna ve financování ve smyslu zavedení příspěvku a zákonem č. **624/2006 Sb.** byla zpřesněna definice příspěvku na činnost veřejných vysokých škol, došlo ke změně účelovosti a k upřesnění jeho vypořádání se státním rozpočtem. Veřejná vysoká škola má podle § 18 odstavce 5 nárok na příspěvek na vzdělávací a vědeckou, výzkumnou, vývojovou,

uměleckou nebo další tvůrčí činnost. V rámci financování jsou dále poskytovány dotace na rozvoj vysoké školy. Dále škola může obdržet dotace zejména na ubytování a stravování studentů, podporu výzkumu a vývoje, může též získat účelovou podporu z evropských fondů atd. Na příspěvek a na dotaci na rozvoj vysoké školy má podle zákona o vysokých školách vysoká škola nárok (UIV 2006).

### **7.3 SHRNUTÍ: Financování vysokých škol v České republice**

Vývoj financování vysokých škol prošel za posledních dvacet let četnými změnami. Po sametové revoluci se otevřel prostor pro nové společenské výzvy a ČR se začala transformovat na moderní krajinu s demokratickými principy. Politika vysokoškolského vzdělávání v ČR byla po roce 1989 soustředěna především na vytvoření nového zákona o vysokých školách a jeho implementaci, na přijetí nového zákona v roce 1998 a na další implementační období.

Až koncem 90. let došlo k postupnému zpracování skutečných koncepčních materiálů schválených vládou i dokumentů, vyplývajících ze zákona o vysokých školách a strategických materiálů, přičemž **programová prohlášení** deklarovala vzdělávání jako jednu ze zásadních priorit. ( viz kapitola č.9: Případová studie)

#### **Základní charakteristiky a změny financování vysokých škol v ČR v období 1990-2006**

##### **Hlavní legislativní úprava:**

- Zákon č. 172/1990 Sb.; o vysokých školách (původní zákon)
- Zákona č. 111/1998 Sb.; o vysokých školách a změně a doplnění dalších zákonů
- Zákon č. 218/2000 Sb.; o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)

##### **Hlavní koncepční a strategické dokumenty:**

- Kvalita a odpovědnost 1994
- Výroční zprávy vzdělávací soustavy : první 1995/1996, následně každoročně

- Dlouhodobé záměry vzdělávací a vědecké, výzkumné, vývojové, umělecké nebo další tvůrčí činnosti : první 2000-2005; druhý 2006-2010; třetí 2011-2015 a jejich aktualizace
- Programové prohlášení vlády
- Národní politika výzkumu a vývoje (1999)
- Koncepce vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy v ČR (1999)
- Koncepce státní informační politiky ve vzdělávání (2000)
- Bílá kniha : Národní program rozvoje vzdělávání (2001)
- Koncepce reformy vysokého školství (2004) a její Aktualizace (2005)
- Rozvoj veřejných vysokých škol – finanční podmínky a předpoklady (2003)
- Strategie rozvoje terciárního vzdělávání 2000-2005
- Strategie rozvoje lidských zdrojů 2000 - 2003
- Strategie hospodářského růstu ČR(2005)
- Zásady pro poskytování dotací veřejným vysokým školám; Pravidla pro poskytování dotací veřejným vysokým školám; Pravidla pro poskytování příspěvků a dotací veřejným vysokým školám
- Deklarace a komuniké, přijaté v rámci Boloňského procesu: Sorbonnská deklarace (1998), Boloňská deklarace (1999), Pražské komuniké (2001) a Berlínské komuniké (2003)

#### **Aktéři financování vysokých škol:**

- Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy:
  - strategické plány
  - normativní financování
  - programové financování
  - rozděluje prostředky ze státního rozpočtu z kapitoly školství 333 vysokým školám a kontroluje jejich využití
    - kontroluje hospodaření veřejné vysoké školy; postupuje při tom podle předpisu (zákon ČNR č. 552/1991 Sb., o státní kontrole ve znění zákona č. 166/1993 Sb.)
- Politické strany
- Zvolení politici
- Úředníci - školská administrativa

- Akreditační komise
- Rada vysokých škol : zabývá se rozvojem, ekonomickým zabezpečením, právní úpravou, činností, organizací a řízením vysokých škol a zásadními věcmi dotýkajícími se rozvoje, činnosti a zájmů vysokých škol a jejich učitelů, studentů a zaměstnanců. RVŠ projednává a přijímá stanoviska zejména k návrhům na přípravu, tvorbu a rozpis státních rozpočtových prostředků pro vysoké školy, zákonů a jiných právních předpisů, na zřízení (rozdělení, zrušení) vysokých škol, na organizaci a složení Akreditační komise a na zřízení a ustavení poradních orgánů MŠMT a na zřízení nebo zrušení ústavů a pracovišť v resortu MŠMT, jejichž předmětem činnosti jsou věci vysokých škol a vysokoškolského vzdělávání (Stránky Rady vysokých škol). V rámci rady mě zajímala především Ekonomická pracovní skupina, která pracuje jako odborný poradní orgán, zaujímá stanoviska k financování vysokých škol a vyjadřuje se k navrhovaným změnám. Ve spolupráci s MŠMT připravuje metodiku rozdělování prostředků ze státního rozpočtu na jednotlivé školy a podklady pro jednání o nedostatečném financování vzdělávacích vysokoškolských zařízení. O stavu financování je úkolem EK seznamovat akademickou obec na sněmu RVŠ a průběžně informovat předsednictvo o výsledcích jednání EK. Další impulsy pro jednání EK přicházejí z jednání Reprezentativní komise MŠMT, které se předseda EK pravidelně účastní jako jeden z členů. Ekonomická komise se průběžně zabývá problematikou financování vysokých škol, ale její práce vrcholí na začátku každého kalendářního roku, kdy se v předchozích měsících dohodnutá metodika financování projeví v absolutních číslech jednotlivých rozpočtů. Velká pozornost je vždy věnovaná vysvětlení přijaté metodiky financování na sněmech členů akademické obce, pořádaných RVŠ (ibid.) Reprezentativní komisi tvoří: zástupci MŠMT, RVŠ, ČKR, Klubu Kvestorů, VOS. RK projednává s náměstkem ministra Pravidla rozpočtu.
- Studentská komora RVŠ
- Česká konference rektorů
- Klub kvestorů
- Akademičtí pracovníci
- AV ČR
- CSVŠ v.v.i.

- Středisko vzdělávací politiky
- Výbor pro vědu, vzdělání, kulturu, mládež a tělovýchovu
- Vysoké školy
- Studenti
- Soukromá sféra
- EU
- OECD
- EUROSTAT
- EURYDICE
- UNESCO

#### **Hlavní změny v oblasti financování:**

- **1992** - přechod od indexového k normativnímu financování
- **1994** - byla od položky financující vlastní vzdělávací činnost oddělena položka na financování tzv. tvůrčí činnosti
- **1995** - VŠ z rozpočtových na příspěvkové organizace
- **1999** - VŠ z příspěvkových na veřejnoprávní instituce
- **1999** - zavedení dotačních smluv
- **2000** - přechod z financování dle finanční náročnosti fakulty na financování dle finanční náročnosti příslušného studijního programu
- **2001** – zavedeny rozvojové programy
- **2001** - přísnější podmínky pro studenty překračující standardní dobu studia a povolení kapitálové investice do soukromých společných podniků a obchodních společností
- **2004** - změna koeficientů náročnosti
- **2005** – zavedení bonifikace za absolventa
- **2005/2006** - zdroje z MŠMT se transformovali na příspěvek a dotaci - Zákon č. 552/2005 Sb.

Tab.6 Výše prostředků vyčleněných na vysoké školství z kapitoly 333MŠMT k HDP a základní normativ

Rok	Výše prostředků VŠ	K HDP	Normativ
1992	4,40 mld.		16 921
1993	5,28 mld.		25 391
1994	6,53 mld.	0,80%	24 623
1995	7,42 mld.		23 300
1996	10,98 mld.	0,70%	25 824
1997	11,13 mld.	0,58%	24 034
1998	11,94 mld.	0,57%	
1999	12,75 mld.	0,71%	
2000	13,25 mld.	0,73%	27 620
2001	15,13 mld.	0,77%	29 203
2002	17,35 mld.	0,82%	30 079
2003	18,85 mld.	0,86%	32 990
2004	20,76 mld.	0,75%	33 320
2005	24,62 mld.	0,83%	33 986
2006	27,63 mld.	0,86%	34 325

Zdroj: Autorka dle dat ÚIV, MŠMT pozn.chybějící údaj – data nenalezena

## 8. Mezinárodní kontext

Diplomová práce se zabývá především analýzou financování vysokých škol v České republice, je však na místě uvést příklady praxe ze zahraničí, které mohou být inspirativní.

V zemích Evropy lze identifikovat tyto modely financování vysokých škol:

1. vysoké školy financuje stát – *Dánsko, Finsko, Švédsko, Řecko, Rakousko (školné bylo zrušeno - 2009), Maďarsko, Polsko, Slovensko, Česká republika*
2. vysoké školy jsou financovány státem plus studenty ve formě školného – *Velká Británie, Španělsko, Itálie, Německo (přičemž záleží na spolkové zemi - v současnosti ho má Bavorsko a Dolní Sasko), Portugalsko, Švýcarsko, Nizozemí*
3. vysoké školy jsou financovány státem plus studenty formou registračních poplatků - *Francie* ve výši 160 až 512 EUR (4000 až 12 800 korun)

**Výzvy ve vysokém školství a ve financování** (přeloženo dle Terciární vzdělávání ve společnosti znalostí: Ukazatelé rozvoje a směřování politik, OECD 2009):

- Ujasnit si očekávání země (vlády) v oblasti vysokého školství, sladit s prioritami jednotlivých institucí, najít vyhovující kombinaci mezi vládním řízením a institucionální autonomií, rozvoj institucionálních mechanismů, které dokážou reagovat na vnější vlivy
- Zajistit dlouhodobou finanční udržitelnost systému, v souladu s cíli a strategiemi státu, přizpůsobit alokačními mechanismy a využívat veřejné prostředky efektivně
- Zajištění rovných příležitostí, vytváření takových prvků *cost – sharing*, které nenaruší přístup všech skupin ke studiu na vysoké škole
- Budovat vazbu na další výzkumné instituce, se soukromým sektorem, což napomáhá institucím sdílet vzájemné znalosti a dovednosti
- Nezapomínat na požadavky a vývoj trhů práce, provázet je se studiem

**Hlavní cíle a orientace politiky (policy) (ibid.):**

- Strategické řízení a směřování:
  - Vypracování strategické vize
  - Zavedení nástrojů podporujících strategický směr systému
  - Zajistit jednotu (komplexitu) systému
  - Diverzifikace systému
  - Dosahování souladu v strategiích jednotlivých institucí
- Financování:
  - Systém financování, který přináší užitek společnosti
  - Sdílení nákladů mezi studentem a vládou (poskytovatelem vzdělání)
  - Podporování programů, které přináší společnosti benefity
  - Formulové financování přizpůsobit potřebám společnosti, tak aby se vztahovala na parametry vstupů a výstupů a zapojení strategických, výkonnostních charakteristik
  - Zlepšení nákladové efektivity
  - Vytvoření komplexního systému podpory studentů

Pro komparaci byly zvoleny následující země: **Velká Británie, Nizozemsko, Finsko, Slovensko, Švédsko**. Cílem je popsat legislativní ukotvení financování vysokých škol, organizaci vysokoškolského vzdělávání (terciárního vzdělávání), na jakém principu funguje financování vysokých škol a podpora studentů. Tato kapitola si klade za cíl odpovědět na otázku: K jakým cílům směřuje politika v oblasti financování vysokých škol? V čem se politiky jednotlivých států v této oblasti liší (institucionální a legislativního nastavení systémů)?

Data jsem zpracovávala:

- z poslední publikace OECD Education at a Glance 2011 - výhodou této publikace je, že veškeré indikátory jsou spočteny jednotnou metodikou, a proto je komparace smysluplná a dají se z ní vyvodit i relevantní a validní závěry
- z publikací Eurydice (Správa a řízení vysokého školství v Evropě 2009; Organisation of the Education system in Netherlands; )
- z projektu Eurypedie (tzv. Evropská encyklopedie o národních vzdělávacích systémech)
- ze Srovnávací studie legislativní úpravy systému terciárního vzdělávání (CSVŠ 2009)



- ze Zákonů vysokých škol a jejich novelizací
- zdrojem dat byly vybrané závěrečné práce z Univerzity Karlovy a Vysoké školy ekonomické, jejichž výzkumným cílem byla komparace vybraných států.

## 8.1 Velká Británie

Hlavní legislativní úpravu systému financování tvoří : **Further and Higher Education Act 1992; The Teaching and Higher Education Act 1998** a **Higher Education Act 2004**.

Základní zdroje financování jsou následující:

- a) **granty** od the Higher Education Funding Council for England,
- b) **školné**
- c) jiné veřejné granty
- d) jiné příjmy.

Granty od the **Higher Education Funding Council for England** („HEFCE“) – tzv. Rada pro financování vysokého školství (funguje od roku 1992) a školné tvoří hlavní zdroj příjmů. Tato Rada vydává: ‘Guide to Funding: How HEFCE allocates its funds’ (Průvodce financováním : Jak HEFCE alokuje finance). Granty jsou poskytovány na vzdělávání, výzkum a provozní náklady ( například zabezpečení učeben pro vyučování).

*Výše grantu se vypočítává na základě počtu a typu studentů a vyučovaných předmětů.* Finance se poskytují jako bloková částka, se kterou instituce může naložit dle svého uvážení, pokud to slouží k aktivitám související s vysokoškolským vzděláváním.

HEFCE při rozhodování o přidělení prostředků také zohledňuje:

- podpora studentů ze sociálně-znevýhodněných skupin
- propojení vysokých škol s podnikatelskou sférou
- efektivita hospodaření s prostředky
- ustálenost výše dotace a její garance

Vysokoškolští studenti platí **od roku 1998** ve Velké Británii **školné**. Ministerstvo obchodu, inovací a dovedností (Department for Business, Innovation and Skills - BIS) stanovuje maximální výši školného (většina institucí vybírá maximální výši). V akademickém roce 2011/2012 je maximální školné ve výši £3,375 – což je 4325 Eur. Nejdůležitější institucí v oblasti financování je the Higher Education Funding

Council for England („HEFCE“). HEFCE byla založena na základě the Further and Higher Education Act 1992 („FHEA“). I když je státním orgánem, v mnoha ohledech je nezávislá: není podřízen Koruně (státu) a nepožívá imunity či privilegia, které jsou jí vyhrazeny (CSVŠ 2009). Je také zodpovědné za rozvoj vysokoškolské politiky (strategie, koncepce). Další významnou institucí je **Student Loans Company (vznik 2006)**, což je veřejnoprávní instituce, která byla založena za účelem správy půjček a grantů poskytovaných studentům (CSVŠ 2009). Tato instituce zabezpečuje výběr půjček a je propojena s orgány veřejné daňové správy a informuje je o jednotlivcích, který mají povinnost splácet.

Existují zde dva typy půjček : na školné a na živobytí; její výše se uděluje do maximální výšky školného. Co je důležité : **Půjčka na školné nejde do rukou studenta, školné je placeno vládou přímo vysokoškolské instituci.**

Namísto dosavadního 'kolegiálního řízení prostřednictvím výborů' jsou zaváděny pevné exekutivní struktury. Tento přístup, charakterizovaný přesně vymezenými kompetencemi a pravomocemi, které jsou přenášeny na manažerské týmy sdružující akademické a administrativní pracovníky, zajišťuje dynamický způsob řízení v prostředí, v němž už nelze rozhodování odkládat na nejbližší výborovou schůzi. Četné univerzity v zájmu zjednodušení struktury řízení rovněž zredukovaly počet hierarchických stupňů (ibid.)

## 8.2 Nizozemsko

Ministerstvo školství, kultury a vědy (Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) zodpovídá za financování vzdělávacích institucí, poskytování grantů a půjček studentům. Terciární vzdělávání je zajišťováno prostřednictvím univerzit a pak tzv. „hogescholen“ – což jsou profesně orientované vysoké školy.

Legislativně vysoké školství zastřešuje **Zákon o vysokém školství a výzkumu** z roku 2007 (Higher Education and Research Act, Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, WHOO), který byl institucionalizován na základě původního zákona z roku 1992 (i s novelami) - Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, WHW. Důležitou právní úpravou je **Výnos o financování a Zákon o financování studentů** (Student Finance Act 2000, WSF). Vztahuje se na studenty, kterým je méně než 34 let a kteří začali studium dřív než ve 30 letech. Z této podpory studenti platí školné, cestovné či např. pomůcky. Studenti do věku 30 let platí

**školné.** Výše školného je fixní a je stanovena zákonem. Školné je sníženo v následujících případech: souběžné studium dvou a více programů, přestup do jiného studijního programu, předčasné ukončení studia.

Dvě vládní organizace měly původně ve své kompetenci financování:

- The Informatie Beheer Groep (IBG) odpovídá za **vyplácení grantů a půjček** studentům
- Centrale Financiën Instellingen (CFI) odpovídá za **financování vzdělávacích institucí**

Od roku 2010 probíhá jejich integrace v jednu instituci, která přebírá jejich pravomoci - **Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO)**

Vysokoškolské instituce **dostávají dotace od státu** na každého zapsaného studenta (princip kapitačních plateb), výši dotace stanovuje ministerstvo. Vzorec pro přidělení dotace byl upraven zejména v roce 2000 – s důrazem na zavedení výkonových ukazatelů – *Prestatie Bekostigings Model (Performance-based Funding System-PBM)* . 50% prostředků je přidělených na základě počtu absolventů a stupně vzdělání, kterého dosáhli. Dotace zahrnuje i příspěvek na ubytování a odměnu zaměstnanců a částku na výzkum. Dotace na studenta se snižují s prodlužováním studia. Dotace na studenty závisí tedy od počtu let, během kterých platí student školné. Vysoké školy jsou tedy financovány státem (od DUO) a pak ze zdrojů placených studenty. Výše této dotace je určována ministerstvem školství bez ohledu na *performance indicators* – výkonové ukazatele. Rozpočet je pouze upravován při nárůstu mezd a cen, výjimkou jsou úpravy prováděny na základě politických rozhodnutí (např. počet studentů) a je pak rozdělen mezi instituce na základě alokačního vzorce (CSVŠ 2009).

Vysokoškolské instituce dostávají **dotaci na specifické projekty** – od *Nederlandse organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek* – Organizace pro vědecký výzkum. Pak zde existují **granty a dotace** od národních, mezinárodních vládních agentur a organizací a financování výzkumu neziskovými institucemi (přeloženo autorkou dle Zákona o vysokém školství a výzkumu 2007).

### 8.3 Finsko

Parlament vymezuje legislativní rámec, který stanovuje princip a organizaci vzdělávací politiky. Ministerstvo školství - *Opetusministeriö/Undervisningsministeriet* utváří legislativu škol a přijímá rozhodnutí, která se předkládají vládě. Vláda, Národní

rada pro vzdělávání (*Opetushallitus/Utbildningsstyrelsen*) a Ministerstvo školství realizují a zodpovídají za vzdělávací politiku. Legislativním základem je **Universities Act 2010**. Zákon změnil do určité míry právní postavení vysokých škol, rozšířil možnost čerpání finanční prostředky ze soukromých zdrojů.

Terciární vzdělávání poskytují **univerzity** (*yliopistot/universitet*) a **polytechniky** (*ammattikorkeakoulut/yrkeshögskolor*). Studenti neplatí školné ( studenti univerzit platí symbolický poplatek Studentské unii – můžou pak využít nižší ceny jídel, zdravotních služeb...)

Cílem **univerzit** je výzkum, výuka a postgraduální vzdělávání s tím související. Financování univerzit je **hrazeno** zejména **ze státního rozpočtu**. Zdroje, které jsou přidělovány vládou, tvoří cca **64%** finančních prostředků škol. Přidělování prostředků řídí ministerstvo školství. Prostředky se přidělují primárně podle počtu studentů a jsou vypočítány na základě jednotky nákladů na studenta. Financování zahrnuje jak běžné náklady, tak náklady na výzkum. Část financování je závislá na výkonnosti škol.

Vedle ministerstva jsou dalšími zdroji financování Akademie Finska, Centrum technologického rozvoje Tekes, obchodní podniky, EU a jiné veřejné subjekty. Nejvíce externího financování je soustředěno do výzkumu.

Ministerstvo školství a kultury podpisuje s univerzitami tzv. „**performance agreements**“ (dohody výkonu) – v nich je zkomponováno směřování, cíle, hodnocení a rozvoj univerzitních operací (jsou to plány, cíle a směry, které by její činnost měla sledovat). Tyto **výkonnostní plány** (stanovují se na 3 roky) definují prostředky, kterých bude k dosažení vytýčených cílů třeba, rovněž i evaluační a monitorovací postupy. Cíle jsou hodnoceny a potvrzeny v rámci pravidelných jednání (každý rok) o výkonnosti (performance negotiations). Během těchto jednání dostávají univerzity feedback (zpětnou vazbu), v ústní i písemné podobě ohledně naplňování plánů a potřeb rozvoje. **Na výkonu závisí 50 %** 'vzdělávací' složky celkové dotace.

Financování **polytechnik** je upraveno v zákoně o polytechnikách. Jsou víc profesionálně orientovány s návazností na potřeby pracovního trhu. V jejich případě je rozpočet tvořen z **54,7 %** prostředky, které pocházejí od **místní správy**, a zbytek platí vláda ze státního rozpočtu. Polytechniky jsou financovány i externími zdroji a taktéž uzavírají s ministerstvem tzv. performance agreements a v mnoha aspektech je financování polytechnik podobné, jako financování univerzit.

Finance přidělované ministerstvem lze rozdělit na:

- základní prostředky (určené na výuku a výzkum) – odvíjí se primárně na principu kapitační platby – platba na studenta
- financování závislé na výkonu
- projektové financování.

Ve Finsku mají vysokoškolští studenti nárok na finanční dotaci (studentský grant), kterou poskytuje orgán sociálního zabezpečení – tzv. Kela. Tato pomoc zahrnuje grant na studium, bydlení a současně je půjčka státní zárukou (Zákon o studentské finanční pomoci). Závisí od rodinné a sociální situace studenta. Tyto půjčky jsou poskytovány na komerční bázi, záruku za tuto půjčku přebírá stát. Výše úroku je stanovena na základě dohody mezi studentem a bankou.

## 8.4 Slovensko

Legislativním rámcem pro poskytování vysokoškolského vzdělávání a také pro úpravu financování je zákon Národní rady Slovenské republiky **č. 131/2002 Sb.** z. o vysokých školách a o změně a doplnění některých zákonů. Na základě tohoto zákona se vysoké školy transformovaly z rozpočtových na **veřejnoprávní instituce**. Vysokoškolské vzdělávání spadá pod kompetence Ministerstva školství, vědy, výzkumu a sportu Slovenské republiky. Ministerstvo každoročně vydává **Výroční zprávu o stave vysokého školství** a také každoročně **aktualizuje Dlouhodobý záměr** vzdělávací, výzkumné, vývojové, umělecké a další tvořivé činnosti pro oblast vysokých škol (aktuální je stanoven do roku 2014).

Zákon vymezuje podmínky právního postavení vysokých škol, managementu, financování, vysokoškolského studia, studijních programů a jejich transformace; tituly absolventů, měřitelnost a přenos získaných vědomostí a zkušeností pomocí kreditního systému; akreditace; postavení pracovníků vysokých škol a obsazování míst vysokoškolských pedagogů, postavení studentů a systém sociální podpory studentů, školné a poplatky na veřejné vysoké škole (zákon č.131/2002 Sb. o vysokých školách).

Nový způsob financování představoval i změnu hospodaření vysokých škol s majetkem, který se ze státu převedl do vlastnictví školy. Nový systém financování má následující charakteristiky:

- má garantovat stejné podmínky přístupu ke vzdělání

- má stimulovat rozvoj vzdělávací soustavy a podpořit vznik konkurenčního prostředí mezi školami
- má být hospodárný, transparentní a lehce kontrolovatelný
- má umožnit přesun rozhodování o rozdělení finančních prostředků na nejnižší úrovni
- má být vícezdrojovým (i když je to pořád ve větší míře záležitost státu)
- finanční účast státu musí být jasně vymezena

Vysoké školy se dle charakteru a činnosti dělí na univerzitní vysoké školy (vzdělání ve studijních programech všech tří stupňů a provádí zejména základní výzkum) a odborné vysoké školy (vzdělání v studijních programech prvního stupně a provádí aplikovaný výzkum)

Otázka financování vysokých škol je obsažena v desáté části vysokoškolského zákona (§ 88 –93). Financování veřejných vysokých škol je vícezdrojové s možností komerčních úvěrů od bank. Hlavním zdrojem financování veřejné školy jsou dotace ze státního rozpočtu a další mimorozpočtové zdroje.

Dotace pocházející ze státního rozpočtu poskytované na základě smlouvy (blokového grantu) představují:

- Dotace na uskutečňování akreditovaných studijních programů : rozhodujícím je počet studentů, absolventů, ekonomická náročnost studijních programů, uplatnění absolventů v praxi a kvalita. Finance jsou poskytovány formou běžného transferu. Je zde zahrnuto i výkonové kritérium: publikační činnost, umělecká činnost, výkon dle počtu studentů (studujících – čím vyšší stupeň studia tím vyšší koeficient – liší se pro denní a externí studenty, absolventů).
- Dotace na výzkumní, vývojovou nebo uměleckou činnost
- Dotace na rozvoj VŠ : školy se o ní můžou ucházet prostřednictvím rozvojových projektů vyhlašovaných ministerstvem
- Dotace na sociální podporu : dotace spojené s ubytováním a stravováním, sociální stipendia, motivační stipendia

Student denní formy veřejné vysoké školy školné neplatí. Studenti externí formy studia platí jenom, když je studijní program finančně náročný. Za studium však platí, překročí-li standardní délku studia (student hradí za každý další rok studia roční školné určené vysokou školou). Pokud student studuje více studijních programů stejného

stupně, zohledňují se mu v celkové době studia. V roce 2010 studovalo na veřejných vysokých školách 217 039. (VZ SR 2010) Působí zde veřejné vysoké školy – jejich počet je 20, pak 3 státní a 10 soukromých.

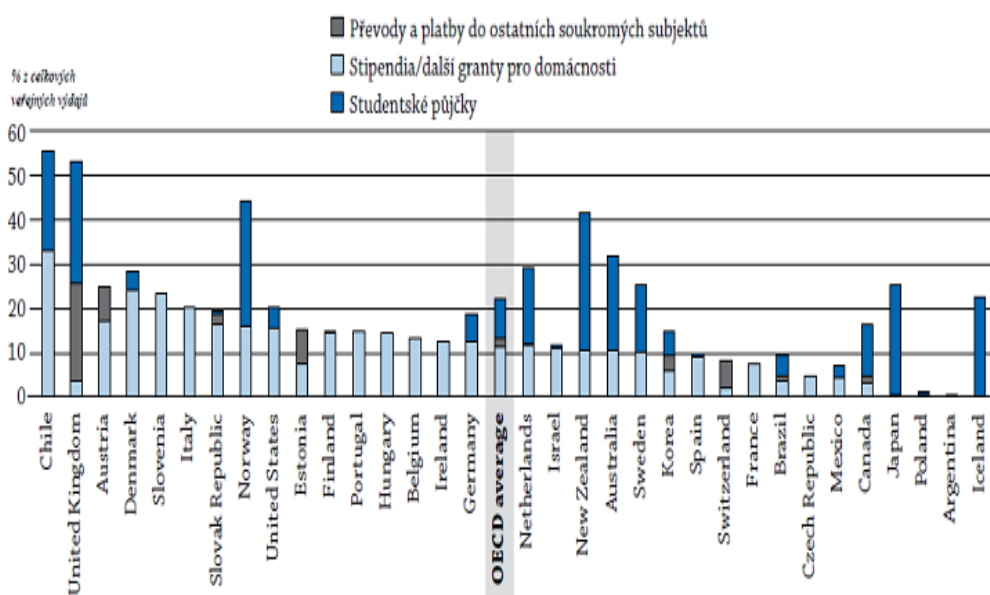
## 8.5 Shrnutí

- Vysokoškolské vzdělávání funguje ve většině zemí pod záštitou Ministerstva školství
- Ministerstva, která zasahují do fungování vysokých škol jsou dále Ministerstvo financí, Ministerstvo kultury a Ministerstvo pro vědu a rozvoj
- Státní vysoké školy spadají pod kompetence Ministerstva obrany a Ministerstvo vnitra – například Slovenská republika
- V zahraničí existuje větší propojení vysokých škol se soukromou sférou, zejména v oblasti vědy a výzkumu
- Záležitosti týkající se terciárního vzdělávání jsou ve všech sledovaných zemích upraveny jedním samostatným zákonem, nebo zákonem, který je syntézou více zákonů
- Reformy, které zde proběhly, se týkaly úpravy statutu vysokoškolských institucí (Nizozemí, Velká Británie – již se nerozlišují dvě úrovně terciárního vzdělávání), právních změn (Finsko) a pak zde existuje spousta novelizací, které upravují například změnu kritérií
- Nelze vysledovat jednotný systém financování, dají se vysledovat společné charakteristiky :
  - stát má pořád silný vliv na řízení institucí (ponechává si kompetenci např. v oblasti strategického řízení)
  - ve financování vzdělávací a výzkumné činnosti, dominují finance z veřejných zdrojů (částečně s výjimkou Velké Británie, kde rozdíl v podílu veřejných/soukromých zdrojů není tak výrazný)
  - financování vzdělávací činnosti realizováno nezávisle na vědecké činnosti (např. Slovensko, Velká Británie, Finsko), ačkoliv je v některých z těchto zemí (Slovensko) využíván principiálně shodný mechanismus, v Nizozemsku je institucionální dotace poskytována jak na vzdělávací, tak výzkumnou činnost.

- pro stanovení dotace na vzdělávací činnost je využíváný princip výkonnostního (využití alokační formule) rozpočtování – např. u všech států uplatňováno kritérium počtu studentů a absolventů
  - výkonové smlouvy mezi školou a ministerstvem (uplatnění záměrů ministerstva i školy; Význam kvalitativních výkonnostních ukazatelů
  - zejména Finsko a Slovensko - ministerstvo má odpovědnost za rozvoj vysokého školství, zpracovává koncepční dokumenty stanovené zákonem (např. Dlouhodobé záměry).
- Podpora a řešení sociálních podmínek studentů (viz Obr. 8):
    - a. Velká Británie: zakomponováno v zákonu, možnost půjček (z veřejných zdrojů na úrovni 52%)
    - b. Nizozemí: zakomponováno v zákonu, možnost půjček (silný podíl až 30% z veřejných výdajů)
    - c. Slovensko: zakomponováno v zákonu, možnost půjček (téměř 20% z veřejných zdrojů)
    - d. Finsko: zakomponováno v zákonu, možnost půjček (stipendia 15% z veřejných zdrojů)

Průměr OECD – 22%, ČR na úrovni 4%.

Obr. 8 Podpora studentů z veřejných rozpočtů v zemích OECD



Zdroj: OECD Education at a Glance 2011



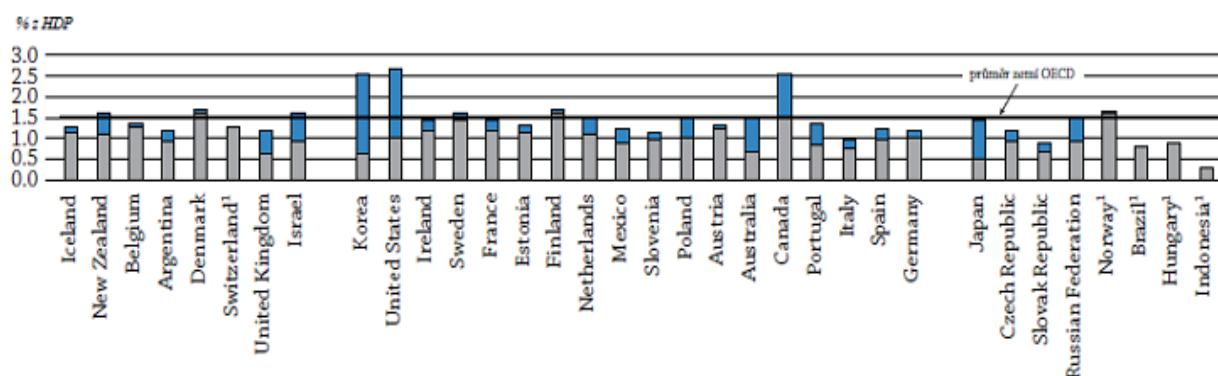
Můžeme konstatovat, že státy zpracovávají dokumenty strategického charakteru (otázka je naplňování cílů), financování funguje na základě alokačního výkonnostního mechanismu a výkonové smlouvy (viz Tab.7).

Tab. 7 Vybrané ukazatele v oblasti financování vysokých škol

Krajina	Strategický plán	Výroční zpráva	Alokační formule	Výkonová smlouva založena na strategických cílech	Financování jednotlivých výzkumných projektů podle výsledků výběrového řízení	Výkonová kritéria
Velká Británie	Ano	Ano	Ano		Ano	Ano
Nizozemsko	Ano	Ano	Ano		Ano	Ano
Finsko	Ano	Ano		Ano	Ano	Ano
Slovensko	Ano	Ano (není požadována)	Ano	Ano	Ano	Ano
Česko	Ano	Ano	Ano	Ano	Ano	Ano

Zdroj: Doplněno autorkou dle CSVŠ 2009, Eurydice 2009 a Eurypedie k 4/4/2012

Obr.9 Výdaje k HDP na terciární vzdělávání v zemích OECD



Zdroj: OECD Education at a Glance 2011

Kontinuálním problémem ČR je podfinancování terciárního vzdělávání. Z výše uvedeného obrázku je patrné, že ČR se nachází pod průměrem OECD. Dosažení průměrné výše zdrojů vynakládaných na terciární vzdělávání v OECD je jedním ze strategických cílů ČR. Obecně lze konstatovat, že jistý stupeň změny obvyklých mechanismů financování vysokých škol je patrný. Tradiční mechanismus financování

zahrnoval vyjednávání mezi školou a státem o výši přidělovaných zdrojů, přičemž výpočet požadované částky vycházel ze skutečných nákladů instituce a dotace byla stanovena dle jednotlivých výdajových kategorií. V posledních letech však státy přešly k dotacím celkovou částkou; jejich výši určují za pomoci různých alokačních vzorců a používají různých opatření, která umožňují rozsah poskytovaných veřejných finančních prostředků propojit s výkonem instituce (Šebková, Kohoutek, 2006). Na alokační vzorce je nahlíženo jako na nástroj dosažení transparentnosti v přidělování prostředků, téměř každý systém přidělování financí v sobě zahrnuje vstupní kritéria, která odpovídají rozsahu činnosti institucí – např. počet zaměstnanců, nově zapsaných studentů, objem platů atd. Ve vzorcích jsou také zohledněna kritéria výkonu – jsou impulsem k tomu, aby škola hospodařila s prostředky efektivně, vytváří se tím návaznost mezi objemem získaných veřejných prostředků a schopnostmi instituce tyto zdroje využít co nejúčelněji. „*Výběr kritérií a jejich případná vážená kombinace může zásadním způsobem ovlivnit výběr cílů realizace státní politiky.*“ (CSVŠ 2009 :53). Současně se s tímto trendem začaly uplatňovat nové metody kontroly a veřejné odpovědnosti (Eurydice 2008:49).

## 9 Změny ve financování vysokých škol v České republice po roce 2006

Financování vysokých škol je důležitý nástroj sloužící k ovlivnění vysokoškolské politiky. Změna systému financování a variace jeho charakteristik vystupuje jako jeden z hlavních bodů v DZ, VZ, Programovém prohlášení vlády, strategických a koncepčních dokumentech (výčet dokumentů je uveden dále v textu). Často však tyto záměry zůstávají jenom 'na papíře'. Chybí i definice nástrojů, za pomoci kterých se má vytýčených cílů dosáhnout. Reforma vysokého školství a zejména financování je složitým procesem, ve kterém vystupuje množství aktérů, kteří spatřují často jiná řešení. Reformní snahy prolínají celý vývoj vysokých škol, často právě nebyla naplněna 'reforma' v pravém slova smyslu, ale jenom transformace, případně malé změny systému.

Jak již bylo zmíněno, reformní snahy provázejí značnou část historie vysokého školství. Prvních deset let po revoluci se hledaly vyhovující mechanismy řízení a financování vysokých škol. Politika se soustředila na vytvoření nového zákona o vysokých školách (byl vytvořen v roce 1998 a vysoké školství se jím řídí dodnes). Změny ve vysokém školství nabraly na dynamice po roce 1999 – např. v podobě restrukturalizace studijních programů (bakalářský a navazující magisterský program), vzniku soukromých vysokých škol a hlavně začleněním ČR do společného evropského prostoru vysokoškolského vzdělávání prostřednictvím tzv. Boloňského procesu, kterého implementace probíhala téměř deset let.

Jak uvádí Národní podkladová zpráva ČR: „*Český systém terciárního vzdělávání prošel v posledních patnácti letech mnoha hlubokými a dynamickými změnami a rozsáhlým vývojem. Z čistě uniformního a vysoce centralizovaného systému svázaného ideologií komunistického režimu se přetvořil na mnohem diverzifikovanější a decentralizovaný systém s plnou akademickou svobodou a samosprávnými orgány, který je otevřen celé Evropě i světu.*“ (2006:87).

Vznikali koncepční a strategické dokumenty, které reflektovaly nejenom českou situaci, ale i mezinárodní trendy a vývoj. V roce 2004 byl zpracován dokument Koncepce reformy vysokého školství. O rok později byla tato koncepce aktualizována, některé cíle byly implementovány (bonifikace za absolventa, podpora rozvojových programů, stabilizace Boloňského procesu atd.). Nicméně i nadále se financování

vysokých škol potýkalo se spoustou problémů – např. podfinancování českého vysokého školství, nedostatečná diverzifikace systému, zanedbaná internacionalizace.

ČR se zapojila do projektu OECD: Thematic Review of Tertiary Education. Každá země byla pověřena vypracováním Národní podkladové zprávy (Country Background Report). Examinátoři OECD navštívili vybrané krajiny a na základě pozorování vyhotovili podkladovou zprávu (tzv. Country Notes), která obsahovala doporučení nejen na základě charakteristik českého vysokého školství, ale i z hlediska mezinárodní perspektivy. Jejich závěry byly východiskem pro další směřování změn a reform, a také pro vypracování konsorčního dokumentu: Bílá kniha terciárního vzdělání v roce 2008. Konkrétním výstupům z projektu se věnuji dále v textu.

Aby bylo české vysoké školství považováno za kvalitní, konkurenceschopné a efektivní, je potřebné provádět také změny systému, které skutečně naplňují stanovené a odůvodněné cíle. Rozpočet vysokých škol by měl změny reflektovat, stimulovat, a také prostředky EFEKTIVNĚ ALOKOVAT. Samozřejmě v souladu se stanovenými prioritami a za pomoci zvolených nástrojů.

Subsystém vysokého školství a jeho návaznost na veřejný rozpočet nastiňuji v úvodu práce. Deskripce vývoje ve financování vysokého školství dopomáhá pochopit komplexitu zkoumané problematiky. Ovlivňuje i vypracování případové studie, která zkoumá zavádění změn do konkrétního subsystému veřejné politiky v ohraničeném období. Studie má za cíl přinést odpověď na to, co se změnilo v nastavení pravidel a zásad financování vysokých škol v období 2006-2010 a proč se tyto změny zavedly. Současně nastiňuje budoucí vývoj. Zkoumaná etapa je obdobím naplňování strategických cílů druhého DZ 2006-2010.

V případové studii vycházím z principů a předpokladů změny dle Fullana, fázi implementace propojím s teoretickými poznatky z kapitoly 6.2.

**Výchozím stavem** studie je rozpočet a situace roku 2006 a **konečným stavem** je rozpočet a situace roku 2010 s výhledem na budoucí vývoj. Zajímá mě, jestli skutečně dochází k naplňování cílů z níže uvedených dokumentů, které byli z hlediska reformy vysokého školství relevantní. Zajímá mě, jestli se změny uskutečnili na vládní (Big P-policy), nebo na nižší rozhodovací úrovni (Small p-policy) a kam byly institucionalizovány.

Zdroje dat zpracování studie:

- Polostrukturované rozhovory s vybranými aktéry (viz Přílohu č. 2 a 3)
- Koncepce reformy vysokého školství a její aktualizace 2005

- OECD : Thematic review of tertiary education (Country Background Report a Country Notes) 2006
- Bílá kniha terciárního vzdělávání 2008
- Dlouhodobý záměr 2006-2010 a jeho aktualizace
- Programové prohlášení vlády
- Zásady a Pravidla financování vysokých škol : 2006, 2010, 2011, 2012
- Rozpis rozpočtu vysokých škol 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012
- IPn – Individuální projekt národní – Reforma terciárního vzdělávání 2009
- Perspektivy dalšího vývoje Českého vysokého školství
- Strategie Konkurenceschopnosti 2012-2020

## 9.1 Fáze 1: Iniciace

Jak bylo zmíněno, stimulem pro změnu/reformu vysokého školství byla zpráva expertního týmu OECD. Podkladem byli strategické a koncepční dokumenty ČR, na které bylo možné navázat. V rámci posunu k inovacím zde byla podpora jak od vlády, tak akademiků, VŠ a externích aktérů (ISEA, CSVŠ, soukromý sektor). Později byla zformována skupina, která se měla zabývat jenom reformou vysokého školství. Měla také stabilizovat její vývoj.

V ČR je zákonem stanovený systém povinných konzultací. MŠMT má povinnost diskutovat s ČKR a RVŠ o opatřeních, která nějakým způsobem ovlivňují vysokoškolskou politiku. Tyto konzultace zakládají proces tvorby politiky, který je následně zaměřen i na úroveň VŠ, přičemž zde figuruje významný aspekt – konsenzus s VŠ. Na základě těchto konzultací tak vznikají konkrétní opatření a výstupy politiky.

Vysokoškolská politika by měla mít dlouhodobou vizi, která je zastřešující pro následné kroky a postupy.

Hledala jsem v dokumentech ucelenou formulaci vize vzdělávací politiky, nepodařilo se mi žádnou konkrétní najít. Jedna z mála formulací, která se jí blíží a může se považovat za částeční **vizi** je:

**Směrem ke konkurenceschopnému, vysoce diverzifikovanému systému vysokého školství v České republice (DZ 2006-2010).**

**Východiska pro reformu/změnu:** doporučení OECD (2006), programové prohlášení vlády, vládní koncepce a strategie.

**Co se rozumí pod pojmem reforma:**

- Reformou (transformací) vysokého školství rozumíme takové změny, které **povedou ke zvýšení konkurenceschopnosti** vysokých škol především v rámci evropského prostoru vysokoškolského vzdělávání, ale i k **posílení role** vysokých škol jako hlavního zdroje inovací nutných pro ekonomický a sociální udržitelný rozvoj státu, včetně zajištění sociální soudržnosti. Reforma proto musí zahrnovat celé spektrum změn, které se začaly v ČR dynamičtěji realizovat od roku 1999 (Aktualizace Koncepce reformy vysokého školství 2005).

V následující části se věnuji konkrétním iniciačním prvkům.

**9.1.1 Doporučení OECD (2006)**

Zde shrnuji závěry zprávy odborníků z OECD:

Klady financování :

- zavedení a existence formulového financování
- výkonnostní rozpočtování
- zavedení rozvojových programů – soulad aktivit a cílů MŠMT a VŠ
- zavedení bonifikace za absolventa

Mínusy financování:

- změny posledních let vedou k větší nepřehlednosti a komplikovanosti (obecně každá ze změn měla určitý pozitivní efekt, konečným výsledkem je systém financování, v němž instituce a studenti stále méně rozumí signálům, které jsou jejich směrem vysílány)
- nedostatečná transparentnost snižuje efektivitu fungování systému při plnění klíčových politických cílů
- využití rozpočtu vysokých škol k řešení problémů nejen vysokého školství, ale i společenských a hospodářských potřeb ČR – minimální propojení
- koeficienty finanční náročnosti jsou téměř identické s těmi, co tady byly před deseti lety, nemůžou tak odrážet společenské výzvy
- strategické přidělování prostředků v rámci instituce je značně blokováno: *„efektivní kontrola rozpočtu děkanem a akademickým senátem znamená, že signály obsažené ve formuli, jakou finance rozděluje Ministerstvo, nejsou účinně*

*přenášeny do interního procesu rozdělování prostředků v rámci univerzit.“  
(OECD 2006:30)*

- minimální podíl soukromých prostředků
- vysoká míra závislosti na veřejných prostředcích

Tým navrhl tři klíčové prvky pro uskutečnění reformy (OECD 2006:119):

1. aktualizace a úprava mechanismu financování institucí
  - průhlednější a relevantnější
  - upravit jednotlivé ukazatele tak, aby vysílaly lepší signál k příjemcům
  - úprava koeficientů náročnosti (definice oblasti studia s vyšší prioritou)
  - předávání prostředků přímo instituci
2. zvyšování příspěvků ze soukromých zdrojů a zvyšováním financován
3. naplnění závazku poskytovat studentům finanční pomoc

### **9.1.2 Programové prohlášení vlády**

**Vláda Jiřího Paroubka (25.04.2005 - 04.09.2006)**

**JUDr. Petra Buzková** - ministryně školství, mládeže a tělovýchovy

*„Vláda považuje školství a vzdělávání za svou prioritu a bude usilovat o jeho rozvoj a o to, aby ČR v této oblasti důstojně obstála v mezinárodním srovnání, zvláště v rámci Evropské unie, a naplnila cíle reformulované Lisabonské strategie. Vědoma si toho, že základním předpokladem ekonomického růstu jsou ve společnosti postavené na znalostech vzdělání občané, bude věnovat zvýšenou pozornost zejména terciárnímu vzdělávání, tj. vysokoškolskému včetně vyššího odborného vzdělávání. Vláda se zavazuje zachovat a rozšiřovat dostupnost vzdělání a princip bezplatného veřejného základního, středního a vysokoškolského vzdělávání. Zároveň se zavazuje zvýšit a diverzifikovat financování vysokých škol - rozšiřovat přístup k vyššímu vzdělání včetně terciárního pro děti z méně podnětného sociálního prostředí. Vláda se zavazuje dokončit reformu vysokého školství, která povede k posílení role vysokých škol jako hlavního zdroje inovací nutných pro ekonomický a sociálně udržitelný rozvoj státu a ke zvýšení konkurenceschopnosti vysokých škol v rámci evropského prostoru vysokoškolského*

*vzdělávání a evropského prostoru výzkumu a vývoje a následně i konkurenceschopnosti v oblasti ekonomické. Změny povedou ve svém důsledku především k rozčlenění vzdělávací činnosti na profesně bezprostředně na pracovním trhu uplatnitelné i všeobecně orientované základní (bakalářské) programy, na pokročilá studia vysokých škol poskytující kvalifikaci pro výkon povolání na magisterské úrovni, na přípravu pro činnost ve výzkumu a vývoji i kariéru akademického pracovníka, pracovníka v oblasti výzkumu a vývoje apod. Toto rozčlenění umožní, aby terciárního vzdělání zřetelně dosáhlo vyšší procento populace. Rozhodujícím nástrojem je transformace a posílení financování vysokých škol. Ve střednědobém výhledu bude navýšen rozpočet vysokých škol tak, aby bylo možné zohlednit kvalitu a zaměření škol, studijní úspěšnost, spolupráci vysokých škol s průmyslem a podnikatelskou sférou, aktivity škol v regionu, a nová metodika financování podpoří zvláště výzkum a vývoj na vysokých školách. Vláda legislativně a daňově podpoří financování činnosti vysokých škol z více zdrojů a bude podporovat firemní investice do vzdělávání.“ ( www.vlada.cz)*

**Vláda Mirka Topolánka I. (04.09.2006 - 09.01.2007)**

**PhDr. Miroslava Kopicová** - ministryně školství, mládeže a tělovýchovy

*„Vláda považuje oblast vzdělávání za svou **prioritu** a je připravena **zahájit jednání o nalezení široké shody mezi politiky, odborníky a veřejností na návrzích takových změn, které odstraní hlavní příčiny existujících problémů.** Vláda zahájí takové změny ve vzdělávacím systému, které umožní každému dosáhnout co nejvyššího vzdělání v oboru podle své volby, zlepší připravenost žáků a studentů na rychle se měnící podmínky trhu práce a poskytnou jim příležitosti pokračovat ve studiu v průběhu života. Vláda se zavazuje **nezavést** na veřejných vysokých školách **školné**, které by vytvořilo bariéru v přístupu k vysokoškolskému vzdělávání zejména pro mladé lidi z rodin s nízkými příjmy. Otevřeme však **diskusi o větším zapojení soukromých zdrojů do financování vysokých škol, vědy a výzkumu.** Navýšíme prostředky z veřejných zdrojů pro vzdělávání, vědu a výzkum.“ (ibid.)*

Na základě prohlášení obou vlád v roce 2006 můžeme tvrdit, že vysoké školství mělo politickou podporu. Důležitou oblastí podpory byla i reforma vysokého školství.

### **9.1.3 Dlouhodobý záměr vzdělávací a vědecké, výzkumné, vývojové, umělecké a další tvůrčí činnosti pro oblast vysokých škol na období 2006 – 2010**



Na co DZ navazuje:

- Strategie rozvoje terciárního vzdělávání 2000 – 2005
- Dlouhodobý záměr ministerstva na období 2000 – 2005
- Bílá kniha (2001)
- Národní politika výzkumu a vývoje ČR na léta 2004 – 2008
- Koncepce reformy vysokého školství (2004)
- Strategie hospodářského růstu ČR (2005)
- Základní dokumenty Boloňského procesu (Berlín 2003 a Bergen 2005)
- Role univerzit v Evropě znalostí (EK, 2003)
- Mobilizace evropského intelektuálního potenciálu – jak umožnit univerzitám, aby plně přispěly k naplnění Lisabonské strategie (EK, 2005)
- Vazba na projekt : OECD Tematická zpráva o terciárním vzdělávání tzv. Národní zpráva(OECD Thematic Review of Tertiary Education)

DZ byl vypracovaný skupinou:

- ČR
- RVŠ
- VOS
- MŠMT
- Úřad vicepremiéra Jahna

Hodnoty, které se vážou k vysokému školství a které jsou cílem:

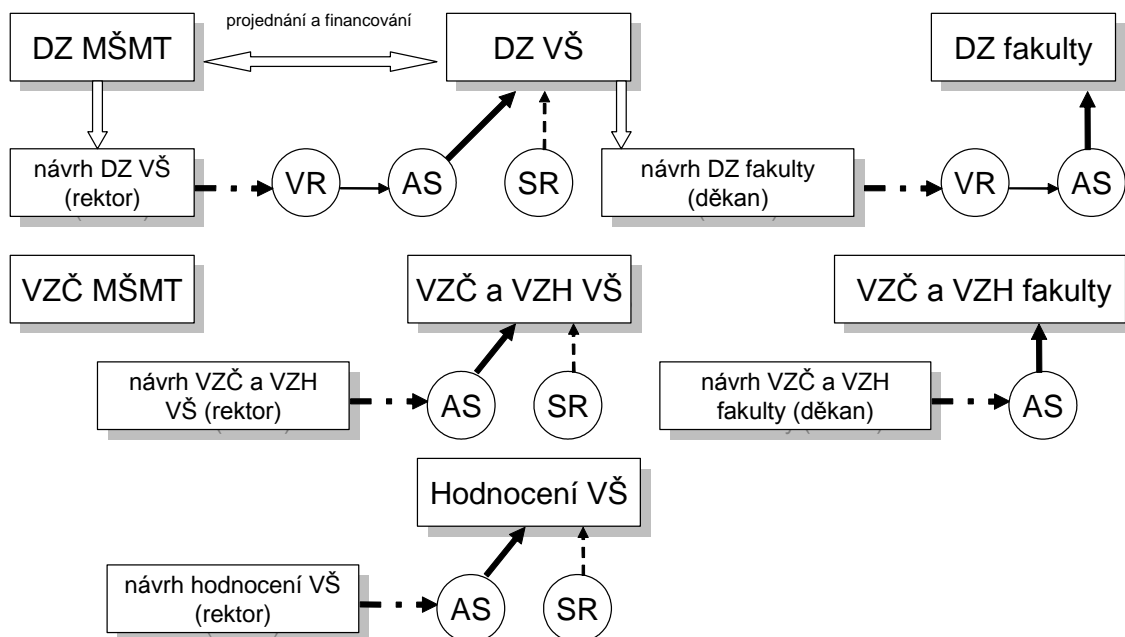
- Kvalita a excelence činností
- Internacionalizace
- Kvalita a kultura akademického života
- Otevřenost
- Konkurenceschopnost

Posun od ku :

Kvantita	→	Kvalita
Vstupy	→	Výstupy
Normativní	→	Nenormativní
Uniformita	→	Diverzifikace
Výuka	→	Výzkum

### 9.1.4 Strategie a koncepce

Obr.9 Schéma vztahů a návaznost DZ a VZ



Legenda:

DZ – dlouhodobý záměr vzdělávací a vědecké, výzkumné, vývojové, umělecké nebo další tvůrčí činnosti

VZČ – výroční zpráva o činnosti

VZH – výroční zpráva o hospodaření

AS – akademický senát

VR – vědecká rada

SR – správní rada

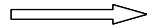
obsahová vazba

podstoupení

schvaluje

projednává

vyjadřuje se



Zdroj : Strategie ve vysokém školství – záměry a hodnocení 2006:6

#### Stav ve strategickém vládnutí (Ježek 2006):

- Chybí vyhodnocování minulých strategických dokumentů a projektů
- Tyto dokumenty nejsou chápány jako otevřené, živé
- DZ jako nutné zlo, není průběžně vyhodnocován
- Strategie jako 'koš'
- Úloha VZ do značné míry jenom formální záležitost
- Strategické řízení a napojení na DZ selhává hlavně vně instituce

V ČR existovala snaha řídit se principy strategického vládnutí, ale bohužel nedocházelo k naplňování některých jeho základních charakteristik, v závěru studie zhodnotím, jestli je k vysokoškolské politice přistupováno skrze koncept strategického vládnutí.

### 9.1.5 Shrnutí výchozí pozice – potřeba změn

V roce 2006 tak byla výchozí situace následující: (zpracováno a doplněno dle Aktualizace koncepce reformy vysokého školství 2005, DZ 2006-2010):

- Formulové financování podporuje kvantitativní rozvoj vysokého školství
- Přetrvávající stav - podfinancování vysokého školství
- Těžkopádné rozhodovací procesy
- Absence dlouhodobějších kontraktů ve vzdělávací činnosti - posílení stabilizačního rozvoje
- Vysoké školy disponují vysokou mírou autonomie danou zákonem o vysokých školách, financování VŠ ze státního rozpočtu je jedním z mála nástrojů, kterým může stát ovlivnit jejich rozvoj a zaměření
- Demokratický způsob řízení, tzn. nutnost konzultace všech závažných rozhodnutí s reprezentacemi vysokých škol, což podporuje společnou zodpovědnost při provádění změn, přispívá ke konsenzu a posílení vzájemné důvěry
- Absence kvalitativních ukazatelů v pravidlech financování vysokých škol
- Otázka systémových pravidel, požadavků na projekty, stanovení priorit a následné hodnocení výsledků rozvojových programů
- Dosavadní rozvoj soustředěn na zvýšení počtu vysokoškolských studentů, směřuje k vyrovnání počtu vysokoškolsky vzdělaných občanů v populaci s nejméně úspěšnými státy EU
- Nízká úroveň strategického řízení škol
- Neefektivní hospodaření s prostředky
- Skladba absolventů, s minoritním podílem absolventů bakalářských studijních programů, však neodpovídá ani potřebám trhu práce, ani světovému průměru
- Absence strategické vize a slabá role strategických komponentů v řízení škol
- Kvantitativnímu rozvoji neodpovídalo financování vysokých škol z veřejných zdrojů

- Vláda, vysoké školy i experti (Matejů, Ježek, Hampl) – reforma měla od nich 'zelenou'

### 9.1.6 Výchozí stav – stanovování rozpočtu v roce 2006

**Rozpočet 2006 – Pravidla a Zásady** (Definice příspěvku a dotace viz Příloha č.9)

**Pravidla: rozdělování příspěvků**

*Ukazatelé A a B (studijní programy a s nimi spojená tvůrčí činnost):*

Ukazatel A - studijní programy

Ukazatel B1 - studijní programy, nárůst počtu studentů (dohodovací řízení)

Ukazatel B2- studijní programy, bonifikace za absolventy B,M,N,P

Tato část příspěvku se odvozuje od rozsahu a obsahu vzdělávací činnosti vysoké školy, měřené počtem financovaných studií a absolventů, a současně reflektuje postupné metodické změny ve financování vysokých škol, směřující k zohlednění potřebné struktury výkonů a výstupních parametrů vzdělávací činnosti v souladu se záměrem koncepce reformy vysokého školství, schváleným vládou ČR (usnesení č. 1201/2004), a s Aktualizací koncepce reformy vysokého školství (schválenou vládou ČR usnesením č. 1175/2005).

*Rozpočtová data:*

**Počet rozpočtových studentů** vysoké školy v akreditovaných studijních programech

**Přepočtený počet studentů**, který se zjistí podle tohoto vzorce:

*"Nově přijatí" krát 1,0 plus "Ostatní" krát 1,0 plus "Půlroční" krát 0,5.*

**Normativní počet studentů**, který se vypočítá z přepočteného počtu studentů k příslušnému datu jako součet součinů přepočteného počtu studentů vysoké školy a koeficientů ekonomické náročnosti jednotlivých studijních programů, ve kterých studují. Těchto koeficientů ekonomické náročnosti studijních programů je sedm; nejnižší je roven 1,0 a nejvyšší je roven 5,9.

**Počet absolventů** vysoké školy, který se zjistí součtem absolventů všech studijních programů vysoké školy za období od 1. 11. předchozího akademického roku do 31. 10. probíhajícího akademického roku.

**Základní normativ** studijního programu, který stanoví pro každý finanční rok náměstek pro vysoké školství ministryně školství, mládeže a tělovýchovy po projednání s reprezentací veřejných vysokých škol.

**Kontrahovaný počet studentů**, který se rovná přepočtenému počtu studentů vysoké školy, stanovenému ministerstvem po projednání s touto vysokou školou jako limitní pro výpočet dotace v ukazateli B1. Kategorie kontrahovaných studentů a kritéria pro jejich započtení stanoví náměstek pro vysoké školství ministryně školství, mládeže a tělovýchovy.

*Ukazatel C (stipendia pro studenty doktorských studijních programů)*

Podpora studentů studujících v doktorských studijních programech. Stanoví se jako součin částky, určené náměstkem ministryně pro vysoké školství po projednání s reprezentací veřejných vysokých škol, a počtu studentů v prezenční formě doktorských studijních programů, kteří v doktorských studijních programech (podle údajů SIMS) nestudují déle, než je standardní doba studia, přičemž pro výpočet příspěvku jsou rozhodné údaje SIMS k 31. 10. předchozího kalendářního roku, a k 31. 3., 30. 6. a 31. 10. daného kalendářního roku.

*Ukazatel D (studující nefinancovaní z ukazatele A nebo B; mezinárodní spolupráce)*  
podporující plnění závazků z mezinárodních smluv.

*Ukazatel F (vzdělávací projekty, programy a záměry)*

Je zdrojem pro příspěvky novým vysokým školám a pro zvýšení příspěvků, podporující vzdělávací projekty a aktivity, které nejsou financovány z ukazatele A a B. Žádost vysoké školy o příspěvek z tohoto ukazatele posuzuje náměstek pro vysoké školství ministryně školství, mládeže a tělovýchovy.

*Ukazatel M (mimořádné aktivity)*

*Ukazatel S (stipendia podle § 91 odst. 3 zákona o vysokých školách)*

Tato část příspěvku se vypočítá jako součin minimální výše stipendia stanovené nařízením vlády, kterým se provádí § 91 odst. 3 zákona o vysokých školách, a počtu studentů, kteří mají nárok na přídavek na dítě ve zvýšené výměře podle zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů.

*Ukazatel U (ubytovací stipendia)*

*Ukazatel D (studující nefinancovaní z ukazatele A nebo B; mezinárodní spolupráce; projekty podle usnesení vlády ČR)*

*Ukazatel F (vzdělávací projekty, programy a záměry)*

Dotaci na rozvoj vysoké školy lze podle tohoto ukazatele poskytnout na podporu projektů a aktivit, které podporují rozvojové záměry vysoké školy nebo ministerstva podle dlouhodobého záměru vysoké školy nebo dlouhodobého záměru ministerstva.

Žádost vysoké školy o tuto dotaci posuzuje náměstek pro vysoké školství ministryně školství, mládeže a tělovýchovy.

*Ukazatel G (vzdělávací rozvojové projekty Fondu rozvoje vysokých škol)*

Dotaci podle tohoto ukazatele přizná ministerstvo vysokým školám, na kterých se budou řešit vzdělávací projekty, úspěšné ve výběrovém řízení, organizovaném Výborem Fondu rozvoje vysokých škol. Část této dotace, určená zejména na zajištění výběrového řízení a závěrečných oponentních řízení, se poskytne Univerzitě Karlově v Praze pro její součást Agenturu Rady vysokých škol, která tyto činnosti zajišťuje.

*Ukazatel M (mimořádné aktivity)*

*Ukazatel I (rozvojové programy)*

Dotaci podle tohoto ukazatele přizná ministerstvo vysokým školám, na kterých se budou řešit projekty v rámci Rozvojového programu vyhlášeného ministerstvem jako součást aktualizace dlouhodobého záměru ministerstva na daný kalendářní rok, úspěšné ve výběrovém řízení. Vyhlášení Rozvojového programu i výsledky výběrového řízení jsou uveřejněny na internetových stránkách ministerstva.

Článek 6 se na konci věnuje problematice :

Pravidla stanovení výše dotací na ubytování a stravování studentů.

## 9.2 Fáze 2: Implementace

### 9.2.1 Vymezení cílů

Potřeba změny plyne nejenom ze závěrečných stanovisek OECD (2006) a Koncepce reformy vysokého školství, ale důraz na změnu klade i vláda ve svém Programovém prohlášení a samotné vysoké školy. Zdůrazňuje se zejména nutnost přechodu od kvantitativního způsobu financování ke kvalitativnímu. Je taky potřebné nalézt další finanční zdroje, se kterými můžou VŠ operovat, zabezpečit stabilitu poskytovaných zdrojů a především efektivně hospodařit. Situace v roce 2006 nebyla považována za 'kritickou' ale za dlouhodobě neudržitelnou.

Důvodem pro změnu je i zpřehlednění pravidel a zásad poskytování příspěvků a dotací veřejným vysokým školám a potřeba posílení autonomie škol ve formování vlastní strategie nabídky ve vzdělávací činnosti. Také zákon z roku 1998 je do značné míry překonán (dalším stimulům věnují první část, protože figurují v 'iniciaci' změn). Jaké jsou tedy cíle které reforma/změna financování sleduje?

Zastřešujícím by měl být cíl MŠMT: „**Cílem Ministerstva je vybudovat konkurenceschopný a vysoce diverzifikovaný systém, který bude splňovat všechny tři základní funkce vysokých škol. V oblasti vzdělávání by měl systém rozvíjet a plně využívat potenciálu jednotlivců, připravovat mladé lidi na vstup na trh práce a dlouhodobě zajistit jejich zaměstnatelnost, vzdělávat aktivní občany usilující o budování demokratické společnosti, podporovat absolventy v jejich cestě za dalším vzděláním a celoživotním učením a dále rozvíjet znalosti v širokém okruhu oborů. V oblasti výzkumu a vývoje nabývá role vysokých škol na významu. Stále více se očekává, že vysoké školy vytvoří vhodné podmínky pro rozvoj výzkumu a vývoje (V&V) na špičkové úrovni, že budou rozšiřovat výsledky výzkumu a vývoje nebo je aplikovat v praxi jako významný zdroj inovace. Třetí oblastí působení vysokých škol, která je neméně významná, je jejich spolupráce s podnikatelským sektorem (podniky, zaměstnavatelé a další klienti) a jejich příspěvek k zakládání inovačních a technologických partnerských vztahů a působení v rozvoji regionu, v němž působí.**“ (DZ 2006 – 2010:2)

**Identifikované cíle v oblasti financování s výhledem 2010:**

- Stabilizovat rozpočet VŠ ve vztahu ke státnímu rozpočtu
- Přijetí a naplňování střednědobého výhledu financování vysokého školství z veřejných zdrojů
- Prosadit legislativní úpravy vedoucí ke zjednodušení pravidel týkajících se financování vysokých škol jak v oblasti vzdělávání, tak v oblasti výzkumu a vývoje
- Zavedení mechanismů, které ovlivní poměr studentů v bakalářském, magisterském a doktorském studijním programu
- Zvýšení odpovědnosti VŠ za zaměstnatelnost a uplatnitelnost absolventů
- Snižování bariér v přístupu ke vzdělávání (i v průběhu studia)
- Kvalitativní proměna vysokého školství
- Optimalizovat počet a profesní zaměření vysokých škol - podpora diverzifikace vysokých škol
- Posílení nenormativních složek dotace, zejména podpora záměrů vzdělávací činnosti (současné rozvojové programy), které umožňují realizovat priority státu deklarované v DZ
- Zmírnění váhy ryze kvantitativních prvků ve financování vysokých škol (provést úpravy směrem k oslabení váhy vstupních kritérií ve prospěch kritérií výstupních a kvalitativních)
- Posílení váhy výstupních parametrů (počty absolventů ve vztahu k počtu přijímaných studentů, neúspěšnost ve studiu, zaměstnanost absolventů a jejich pozice na trhu práce)
- Definovat hlavní zásady rozpočtu na delší časové období tak, aby jednotlivé instituce mohly vnímat stabilitu ve svých příjmech ze státního rozpočtu s výhledem několika let
- Postupný přechod k systému, v němž budou veřejné vysoké školy financovány na základě víceletého kontraktu se státem odvozeného od normativního financování
- Do 2008 navýšit rozpočet na 1% z HDP
- Podíl veřejných zdrojů na VŠ ve vztahu k HDP - přiblížení ve střednědobém horizontu průměru EU 15



Zhodnocení cílů:

Během nalézání cílů v jednotlivých dokumentech jsem narazila na spoustu 'necílů', formulace některých cílů byla nejasná (např. směřovat k diverzifikaci – nevysvětlení co se pod ní myslí). Zásadně chybí nástroje k provedení změn. Problémem je také neexistence hodnotící zprávy, která by průběžně evaluovala naplňování cílů (viz Příloha č. 5 Nejdůležitější cíle státního rozpočtu v oblasti vysokého školství 2009/2010).

### **9.2.2 Naplňování cílů – proces vývoje a implementace změn 2006-2010**

Utváření reformních snah a změn se formuje ještě ve vládě předešlé (2002-2006). Období této vlády bylo stabilní co se týče obsazení pozice na MŠMT (celou dobu zde byla Buzková – což je výhodné pro realizaci implementace), ale měla problém na pozici předsedy vlády – vystřídal se postupně tři předsedové (V.Špidla, S. Gross a nakonec J. Paroubek).

Startovní pozice pro zavádění změn, co se týče politického konsenzu, nemůžu hodnotit jako pozitivní, protože nestabilní vláda vytváří nepříznivou situaci pro naplňování strategií a vytýčených cílů. Kladně můžu jednoznačně hodnotit existenci podkladových a výchozích materiálů k provádění změn a podporu ze strany vlády. Z mého pohledu však chyběl zastřešující dokument a ujasněná dlouhodobá vize vzdělávací politiky.

Po vládě premiéra Paroubka přichází vláda Mirka Topolánka. Na přelomu roku 2006/2007 dochází opět k výměně vlády, což pozastavilo na určité období veškeré změny. Nová vláda stejného premiéra přichází na počátku roku 2007. Během vlády koalice se vystřídal čtyři ministři školství, což značně destabilizuje přijímání změn a provádění hlubších reforem. Prioritou vlády v oblasti školství se staly tehdejší problémy - kurikulární reforma, maturitní zkoušky a čerpání ze strukturální fondů EU (Ochrana a kol. 2010).

Reforma vysokého školství se tak ocitla v ohrožení, navýšení prostředků (do roku 2008 1% HDP) se nevyvíjelo v rámci cílů a programového prohlášení: „*Pokud se v roce 2008 v rozporu s programovým prohlášením vlády sníží podpora vysokého školství, nepostačí příjmy vysokých škol na pokrytí nákladů vyvolaných vyššími výkony a s vysokou pravděpodobností skončí hospodaření všech veřejných vysokých škol ztrátou,*“ varovala tehdejší ministryně školství Dana Kuchtová.

V roce 2007 vláda ČR v rámci zahájení opětovné diskuze k rámcovému návrhu reformy terciárního vzdělávání rozhodla o zpracování tzv. **Bílé knihy terciárního vzdělávání** (dále BKTV), která navázala na již několikrát zmíněnou zprávu examinačnického týmu OECD. BKTV (Petr Matějů - vedoucí projektu; František Ježek; Daniel Münich, Jan Slovák; Jana Straková; David Václavík; Simona Weidnerová; Jan Zrzavý) měla představovat 'výchozí reformy a přijetí nového zákona pro úpravu terciárního vzdělávání'. Její přijímání a schvalování provázela negativní medializace a kritika ze strany akademiků. UK v návaznosti na předložení BKTV vypracovala samostatný materiál: „*Perspektivy dalšího vývoje českého vysokého školství – obecná východiska a náměty*“.

BKTV představovala implementační plán pro následujících 15-20 let. Po problematice akceptování BKTV nakonec odevzdalo MŠMT (ministr Liška) konečnou verzi dokumentu vládě. Ta uložila ministru školství vypracovat věcný záměr zákona o terciárním vzdělávání a finanční pomoci studentům. BKTV vlastně zformovala výše popsané cíle a východiska. Zdůraznila, že i bez legislativních změn je možné uplatňovat důsledné a efektivní změny ukazatelů. Nezbytným je zavedení grantů, studentských půjček a spoření na vzdělání.

Tým autorů BKTV získal finanční prostředky z EU a v lednu 2009 spouští **Individuální projekt národní – Reforma terciárního vzdělávání** (Operační program Vzdělávání pro konkurenceschopnost), pomocí kterého měla být realizace reformy provedena. Krátce nato však vláda premiéra Topolánka padla, stát převzala úřednická vláda a veškeré práce na věcných záměrech byly zastaveny. Reforma tedy skončila ve chvíli, kdy dospěla až k přípravě věcného záměru zákona, na kterém se měli podílet i zástupci vysokých škol, kteří se k reformě vyjádřili: „*reforma se definitivně dostala do podoby, kdy přestává být zřejmé, k čemu má sloužit a jakým způsobem je provázaná, dosavadní vývoj reformy znamená promrhání dvou let. Nezbyvá ale než proces reformy v přípravě věcného záměru zastavit a vrátit se na začátek k diskusi o fundamentálních východiscích reformy,*“ (Václav Hampl – rektor UK pro Lidové noviny, 26.3.2009).

V pravidlech a zásadách financování vysokých škol **nenastala** v roce 2007 a 2008 žádná větší **změna**. RVŠ vyjádřila nesouhlas ohledně zúčtování příspěvku VŠ v závěru každého kalendářního roku. První návrh rozpočtu pro rok 2007 nerespektoval financování dohodnutého nárůstu studentů. ČKR vyzvala MŠMT k doplnění chybějících finančních zdrojů ve výši 2,28mld Kč. Bylo nutné provést revizi rozpočtu vzhledem k vládnímu prohlášení. MŠMT dorovnala slíbené peníze o výši 1,5mld a

přislíbila zbývající závazky dorovnat. Návrh rozpočtu na rok 2009 měl poklesnout o 1% vůči roku 2008. Vývoj financování vysokých škol tak nekorespondoval s příslibem vlády. Vývoj ve skutečnosti stagnoval. Za situace dlouhodobě podfinancovaného českého veřejného vysokého školství nelze úspěšně provádět reformy zásadního významu. Střednědobý vývoj na období 2009-2011 předikoval ještě větší propad veřejných finančních zdrojů. Návrhem RVŠ bylo: „zintenzívnit koordinované akce ve spolupráci s Českou konferencí rektorů tak, aby v rozpočtu veřejných VŠ na rok 2009 byly plně započteny výkony VVŠ i oprávněné navýšení prostředků s ohledem na předpokládaný růst mezd a růst inflace.“ (RVŠ – rozpočet na rok 2009).

V květnu 2009 nastupuje vláda Jana Fischera s programovým prohlášením: „Školství, vědu a výzkum vláda považuje za jednu z klíčových oblastí pro růst konkurenceschopnosti a bude usilovat, aby plánované redukce rozpočtových výdajů tuto oblast nepostihly. V této souvislosti vláda vypracuje analýzu současného systému financování školství. Vláda bude pokračovat v reformě vysokých škol. Vláda bude usilovat o posílení absorpčních schopností menších škol, školských zařízení a dalších žadatelů o prostředky z fondů Evropské unie, zefektivnění výběru projektů a zjednodušení implementačních procesů.“

Do čela MŠMT nastoupila po ministru Ondřejovi Liškovi ministryně Miroslava Kopicová, vedení projektu reformy se po odchodu PhDr. Davida Václavíka ujal Jakub Fischer. Kopicová na sklonku roku 2009 ustavila **Radu pro reformu vysokoškolského vzdělávání**, která měla pokračovat v již započaté reformě vysokých škol. Seskupení sdružovalo zástupce vysokých škol, svazu průmyslu, státu a předsedou se stal profesor Rudolf Haňka z Cambridžské univerzity. Rada měla monitorovat práci také na již zmíněném projektu : „Reforma terciárního vzdělávání“ . Rada identifikovala klíčová témata reformy terciárního vzdělávání:

- autonomie a samospráva vysokých škol
- řízení vysokých škol
- procesy akreditace a hodnocení kvality
- strukturace a diferenciací systému
- financování veřejných vysokých škol
- výzkumná činnost veřejných vysokých škol
- role vyšších odborných škol

Rozpočet roku 2009 klesá v porovnání s rokem 2007 z hodnoty 0,6 % HDP na 0,57 %, což představuje prohloubení deficitu rozpočtu vysokých škol.

RVŠ kritizovala stanovování rozpočtu vysokých škol – zejména nesystémové postupy. Na schůzkách Reprezentativní komise byla řešena problematika snižování finančních zdrojů, předpokládaný vývoj počtu financovaných studentů a návrh střednědobého výhledu rozpočtu vysokých škol. Výhled nerespektoval přijatý strategický vývoj v posunu k zvýšení výkonu vysokých škol. Poměry mezi jednotlivými částmi rozpočtu:

- normativní část (ukazatelé A, B1 a B2) - 17 mld. Kč, tj. 80,4 %
- sociální záležitosti studentů: stipendium pro doktorandy v prezenčním studiu, ubytovací stipendium, sociální stipendium vyplácené studentům ze zákona (ukazatel C, U1 a U2, S) a tzv. dotace na ubytování a stravování studentů - 2 mld. Kč, tj. 9,8 %
- programy, podporující zejména kvalitativní rozvoj veřejných vysokých škol: Rozvojové programy a Fond rozvoje vysokých škol (ukazatelé G a I) - 1,6 mld. Kč, tj. 7,5 %
- zahraniční spolupráce, financování nových veřejných vysokých škol, které dosud nelze financovat standardním způsobem a další drobné položky v řádu desítek mil. Kč (ukazatelé D, F a M) - 0,5 mld. Kč, tj. 2,3 %

První výraznější změny v rozpočtu vysokých škol se projeví v rozpočtu na rok 2010. Příprava rozpočtu započala v roce 2009. V krátkodobém horizontu se projevil pokles rozpočtu, v střednědobém horizontu změny vedoucí k úpravě vah koeficientů, zavedení kvalitativního ukazatele. Poměr výdajů na VŠ k HDP byl pod průměrem OECD. Další pokles o navrhovaných cca 1,6 mld. Kč již mohl vážněji ohrozit kvalitu VŠ.

V roce 2009 se ruší Pravidla pro poskytování dotací veřejným vysokým školám Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy podle zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů, č. j. 4 632/2006-30 za dne 24. 2. 2006.

### 9.2.3 Konečný stav – rozpočet roku 2010

**ZAVEDEN nový ukazatel B3** a rozpisu rozpočtu se transformoval do jednotlivých okruhů, které spolu souvisí: Ministerstvo poskytne vysoké škole příspěvek vypočtený podle pravidel - čl. 4 oddíl *Ukazatelé A a B1, B2 a B3* ve výši 80 % jeho ročního objemu, pokud vysoká škola nepožádá o jinou částku. Normativní financování zůstává na těchto 80 %, ale rozdělí se nikoli 95:5 (A+B1:B2), ale 85:10:5 (A+B1:B2:K)

- **Rozpočtový okruh I. Normativní část rozpočtu**

*Ukazatelé A a B1, B2 a B3 (akreditované studijní programy a další kritéria)*

Ukazatel A a B1 - při váze **68,4 % z rozpočtu**

**Přepočtený počet studentů**

**Normativní počet studentů**

**Základní normativ**

**Kontrahovaný počet studentů**

Ukazatel B2 – absolventi – při váze - **4,5 % z rozpočtu**

**Počet absolventů**

**Normativ na absolventa**

Ukazatel B3 – další kritéria - při váze **7,6 % z rozpočtu**

Část příspěvku, poskytovaná prostřednictvím tohoto ukazatele, zohledňuje další aspekty činnosti vysokých škol. Výpočet výše příspěvku dle tohoto ukazatele je stanoven souborem kritérií, která jsou definována svým názvem, identifikací zdroje pro získání informací a váhou kritéria v rámci ukazatele. Celkový objem prostředků na ukazatel B3, specifikaci souboru kritérií a jejich váhy, případně další podrobnosti výpočtu stanoví ministerstvo pro každý finanční rok v závislosti na možnostech rozpočtu pro vysoké školy.

- Ohodnocené výsledky výzkumu a vývoje celkem (body) metodika hodnocení výsledků výzkumu a vývoje. Pro rok 2010 se použije Metodika pro hodnocení výsledků VaV v roce 2008 (období let 2003-2007) použitá Radou pro výzkum, vývoj a inovace a zveřejněná na začátku roku 2009
- Vlastní příjmy - součet vlastních příjmů VVŠ mimo vybrané položky za předminulý kalendářní rok, zahrnutý výnosy z hlavní i doplňkové činnosti uvedené ve zprávě o hospodaření vysoké školy ve výkazu zisku a ztráty pod

názvem Tržby z prodeje služeb, účet 602, mimo příspěvky a dotace (vč. dotací na podporu výzkumu a vývoje) a pronájmy (Zpráva o hospodaření vysoké školy, tabulka 2.2 Přehled vybraných vlastních výnosů).

- Počet profesorů a docentů (váha 1:1) dle statistického výkazu Škol (MŠMT) P1b-04 k 31. 12. předminulého kalendářního roku průměrný přepočtený počet k 31. prosinci předchozího akademického roku převzatý od Ústavu pro informace ve vzdělávání.
- Mobilita - počet studentů českých vysokých škol na krátkodobém zahraničním studijním pobytu na vysoké škole a počet zahraničních studentů na krátkodobém studijním pobytu na české VŠ (váha 1:1) k 31. 12. předchozího akademického roku na krátkodobém studijním pobytu na české VŠ, použijí údaje ve studentoměsících podle výstupu ze SIMS

Náměstek pro výzkum a vysoké školství ministryně školství, mládeže a tělovýchovy může stanovit i odlišná kritéria výpočtu ukazatelů A, B1, B2 B3 na základě projednání s reprezentací vysokých škol podle § 92 odst. 3 zákona o vysokých školách.

- **Rozpočtový okruh II, Sociální záležitosti studentů**

*Ukazatel C - stipendia pro studenty doktorských akreditovaných studijních programů*

*Ukazatel J - dotace na ubytování a stravování studentů*

*Ukazatel S1 - příspěvek na sociální stipendia VVŠ*

*Ukazatel S2 - dotace na sociální stipendia SVŠ*

*Ukazatel U1- příspěvek na ubytovací stipendia VVŠ*

*Ukazatel U2 - dotace na ubytovací stipendia SVŠ*

- **Rozpočtový okruh III, Rozvoj vysokých škol**

*Ukazatel G - fond rozvoje vysokých škol*

*Ukazatel I - rozvojové programy*

- **Rozpočtový okruh IV, Mezinárodní spolupráce a ostatní**

*Ukazatel D - zahraniční studenti, mezinárodní spolupráce*

*Ukazatel F - Fond vzdělávací politiky*

*Ukazatel M - mimořádné aktivity*

Záměry změn a zásad tvorby rozpočtu v roce 2010:

- Zachování současné výše rozpočtu i v případě poklesu počtu studentů v bakalářských programech až o 10 %,

- Navázání části prostředků na magisterská studia, resp. na doktorská studia na výsledky hodnocení ve VaV (20 %, resp. 50 %),
- Zavedení bonifikace za nejlepší absolventy středoškolského studia
- Navázání ukazatele za absolventy na zaměstnatelnost (BC a MA programy), resp. na délku studia (PhD programy),
- Odstranění ukazatele VaV z ukazatele B3, neboť bude již výrazně obsažen v ukazateli A+B1,
- Zavedení podpůrných fondů

Vláda po necelém roku působení končí a do čela přichází premiér Nečas s ministrem Josefem Dobešem a programovým prohlášením (viz Příloha č.8).

Současně se vypracovává DZ pro období 2011-2015 a do čela projektu reformy přichází Jan Hálek. Činnost Rady pro reformu terciárního vzdělávání stagnuje. Začátek 'znovu pokračování' vypracovávání zákona o terciárním vzdělávání. Ten je rozdělen do dvou norem – zákona o vysokých školách a zákona o finanční pomoci studentům. Návrhy jsou podrobeny ostré kritice a nespokojenost odborné veřejnosti i studentů vrcholí v roce 2012 protesty. Na MŠMT není stabilně obsazena funkce náměstka pro vědu vysoké školy (mění se třikrát).

#### 9.2.4 Shrnutí

Ve zkoumaném období **2006-2010** nebyla uskutečněna reforma terciárního vzdělávání jak byla zamýšlena. Z hlediska výchozích reformních podkladů byla situace příznivá. Námety OECD tvořily ucelenou a přemyšlenou koncepci směrem k zavádění změn. Obecně byla reforma vysokého školství podporována (provedené šetření studentů; akademiků - 'Jak hodnotí akademici stav vysokého školství?' – 72% podporuje reformu). Rozpory vznikly později nad konkrétní podobou věcného záměru zákona. Rovněž se nedá říct, že vláda byla ve zkoumaném období konzistentní a stabilní. Nebyla tak silným stavebním prvkem reformy. Z provedených rozhovorů vyplynulo, že problémem je nedostatečná komunikace vlády a neschopnost vysvětlit požadavky a záměry. Často dochází k situaci, kdy si vláda za svým rozhodnutím nestojí a nedokáže ho odůvodnit. Pozitivním bylo utvoření jakéhosi zastřešujícího orgánu – Rady pro reformu, avšak vzhledem na politickou nestabilitu nevykonávala plnohodnotnou činnost. Dokument BKTV, který měl být ucelenou koncepcí a vizí,

neměl plánovaný efekt. jednoznačně Problematickým bodem je nestálost pravidel financování – systém je do určité míry transparentní ale málo předvídatelný. Z mého pohledu je nejasně určen i pojem diverzifikace (výborné vs. dobré školy anebo profilace škol a fakult).

Zásadně chybí mezi školami prvek konkurence, zavádění kvalitativních ukazatelů může tento prvek eliminovat. Do Pravidel a Zásad rozdělování příspěvků a dotací byly implementovány změny pro rozpočet na rok 2010. Tyto změny jsou dále institucionalizovány a pokračuje se v rozvoji kvalitativních ukazatelů. V následující tabulce vidíme pokles normativu základního i normativu absolventa a současně stagnují i stipendia doktorandů. Výše celkové dotace a příspěvku klesá.

Tab.8 Vývoj ve financování vysokých škol v období 2006-2010:

ROK	2006	2007	2008	2009	2010
Základní normativ (v Kč)	33 986	34 325	34 325	34 325	29 554
Normativ absolventa (v Kč)	13 050	12 916	10 415	9 503	8 690
Stipendia doktorandů (v Kč)	84 500	86 190	88 775	88 775	93 380
Celkem příspěvek a dotace (v Kč)	19 064 257	20 338 949	21 080 286	21 903 501	21 615 242

Zdroj: Rozpočet vysokých škol MŠMT

### **Kdo nesl za změnu zodpovědnost a co bylo její východisko:**

Reprezentativní komise a vyjednávací procesy, které zde proběhly. Jednání mezi zástupci MŠMT a členy Reprezentativní komise vysokých škol, pokaždé připomínky, komentáře a návrhy od RVŠ. Spolupráce a podklady od řešitelů IPN – Reforma terciárního vzdělávání, také připomínky České konference rektorů.

Východiskem je přechod od kvantitativních ukazatelů ke kvalitativním, provázanost změn s postupnou diverzifikací VŠ, přehlednost rozpočtu. Důležitou úlohu sehrává i náměstek ministra školství pro vědu a vysoké školy.

### **Jaké změny byly zavedeny:**

Nejvýraznější změna: zavedení ukazatele B3, posílení kvalitativního prvku, poprvé po roce 2005 (zavedení bonifikace na absolventa)

- Posílení významu kvalitních pedagogů
- Mobilita studentů – podpora internacionalizace



- Zvýšení počtu nefinancovaných studentů – omezování vlivu vstupů
- Rozdělení rozpočtových ukazatelů do jednotlivých rozpočtových okruhů – vede k zvýšení přehlednosti, transparentnosti, sdružení ukazatelů, které mají návaznost – větší logika rozpočtu

#### **Které cíle byly naplněny?**

- Prosazení legislativní úpravy vedoucí ke zjednodušení pravidel týkajících se financování vysokých škol jak v oblasti vzdělávání, tak v oblasti výzkumu a vývoje  
Komentář: částečné zjednodušení pravidel – viz rozpočtové okruhy
- Kvalitativní proměna vysokého školství  
Komentář: zaveden ukazatel B3 – podpora prvků kvalitativní povahy
- Zmírnění váhy ryze kvantitativních prvků ve financování vysokých škol (provést úpravy směrem k oslabení váhy vstupních kritérií ve prospěch kritérií výstupních a kvalitativních)

#### **Co brání implementaci a problematické body:**

- Proč dochází ke změnám až v rozpočtu pro rok 2010 - rozhodovací procesy, neujasněnost, čeho se má dokdy dosáhnout – chybějící vize
- Neschopnost vládních činitelů vysvětlit změnu a co chtějí změnou dosáhnout
- Neúspěch přijetí nového zákona o VŠ souvisí na straně jedné i s citlivostí a kontroverzí témat obsažených v BKTV (školné, autonomie VŠ)
- Vznik dalších dokumentů a strategií, které měly podobný obsah a cíle (vhodnější by byla evaluace výchozích dokumentů)
- Problémem je identifikace vize, prognózy, strategie a dochází k zaměňování cílů a nástrojů
- Absence definice vhodných mechanismů pro uskutečnění změny (jenom definice cílu: posun od kvantity ke kvalitě je nedostačující)
- Nedodržování termínů zveřejnění výhledů pro příští rok
- Politická nestabilita, změna vládních kabinetů
- Nedostatečná komunikace směrem od vlády níž
- Nevysvětlení potřeby změn
- Strach ze změn (zvyšování konkurence mezi VŠ)

- Transformace systému v době krize (globální krize – změna trajektorie v chápání změn)
- Nepochopení kontextu změny – proč byla vytvořena a za jakým účelem má být implementována
- Rozpad skupiny BKTV (epistémické komunity) – příchod nových lidí
- Nedochozí k průběžné evaluaci změn a naplňování cílů

### **9.3 Fáze 3: Institucionalizace**

Institucionalizovala se změna zavedená v roce 2010?

Změna byla zavedena za pomoci rozpočtu. Otevřela tak další cestu pro zavádění kvalitativních ukazatelů. Do popředí po roce 2010 vystupuje reforma školství a její problematická implementace, která souvisí i s citlivostí a kontroverzí zaváděných změn – školné, autonomie vysokých škol, změna organizační struktury VŠ.

Změny ve financování tak probíhají jejich ukotvením do pravidel, přičemž zákon zůstává nezměněn. Reforma tak neprobíhá na legislativní úrovni (přijetím nového zákona o vysokých školách), ale na nižší rozhodovací úrovni (Small p-policy).

Rozpočet roku 2010 započal zavádění kvalitativních prvků do Zásad a pravidel pro poskytování příspěvků veřejným vysokým školám. Změny, které byly zavedeny se dále rozvíjí, jsou upravovány a na základě zkušeností s dopadem zaváděných změn ad hoc upraveny. Tato změna je vnímaná pozitivně i negativně. Pozitivně z hlediska naplňování cílů a negativně z důvodu odporu vůči změnám a nemožnost profitu ze změn.

Kladně hodnotím snahu vypracovávat Zásady a Pravidla pro rozdělování rozpočtu na období po roce 2011 a následně s výhledem na období 2012+. Začíná se tak vnášet prvek stability a jistoty.

#### **Vývoj a pokračování v zavedené změně po roce 2010**

Od roku 2011 se zavádí parametr VKM (obměna parametru B3). Parametr VKM reflektuje úroveň vysokých škol v oblastech vědecké výkonnosti, kvalifikačního zajištění vzdělávací činnosti, mezinárodní mobility studentů a internacionalizace. Bude stanoven na základě vyhodnocení 12-ti dílčích ukazatelů s tím, že ukazatelé vědeckého

výkonu budou tvořit 50 %, ukazatelé kvalifikační struktury 20 % a ukazatelé mobility 30 % celkového ukazatele. Hodnocení vědecké výkonnosti bude od roku 2011 obsahovat více ukazatelů než pouze výsledky v RIV. V dalších letech může být postupně rozšiřováno i o následující ukazatele:

- a) objem finančních prostředků získaných v rámci mezinárodních projektů,
- b) objem účelových finančních prostředků získaných na výzkum a vývoj ve výběrových řízeních v ČR, jako je například schéma GAČR či TAČR,
- c) rozsah citovanosti pracovníků školy (citační ohlas),
- d) domácí a mezinárodní ocenění (školám, jejich pracovištím nebo jednotlivcům) na základě vytvořené a postupně doplňované metodiky

### **Pro rok 2012**

Zásady a pravidla 2012 navazují stejně jako Zásady a pravidla 2011 na DZ ministerstva pro oblast vysokých škol na období 2011 až 2015. DZ byl schválený v únoru 2010. Mezi základní východiska definovaná v DZ VŠ i v Zásadách a pravidlech 2011 patří podpora kvality a relevance vysokoškolského vzdělávání (a omezování kvantitativního rozvoje), otevřenost národnímu i mezinárodnímu prostředí a podpora efektivity financování vysokých škol (RVŠ 2012).

#### ROZPOČET 2012:

- 1) rozpočtový okruh I, normativní část rozpočtu (cca 80%): ukazatele A, B2, B3
- 2) rozpočtový okruh II, sociální záležitosti studentů (cca 11%): ukazatele C, J, S, U
- 3) rozpočtový okruh III, rozvoj vysokých škol (cca 7%): ukazatele G, I
- 4) rozpočtový okruh IV, mezinárodní spolupráce a ostatní (cca 2%): ukazatele D, F, M

V roce 2012 se rozdělování státních dotací VVŠ řídí *Pravidly pro poskytování příspěvku a dotací VVŠ* a *Zásadami a pravidly financování VVŠ*. Jde o každoročně aktualizované dokumenty MŠMT, které po projednání s tzv. *Reprezentativní komisí* zástupců VŠ schvaluje vedení MŠMT. Upravit *Zásady* je mnohem snadnější a rychlejší než legislativní změny. Největší část peněz se mezi VVŠ rozděluje normativně, tedy podle počtu studentů a absolventů (cca 80%). Zbývajících 20% je alokováno podle řady diskutabilních ukazatelů kvality. Principy samotného normativního financování jsou zjednodušovány, hledá se vhodný způsob jak spravedlivěji, předvídatelněji a efektivněji financovat většinu škol.

## 10 Závěr

Diplomová práce se zabývala analýzou financování veřejných vysokých škol v České republice a zkoumala zavádění změn do pravidel a zásad financování vysokých škol v období 2006-2010. Aktuálnost tématu vychází z poukazování na nutnost reformy vysokého školství jako celku a i jeho základního nástroje – financování.

Vývoj financování vysokých škol je bohatým na změny, první fáze (1990-2000) představovala hledání vhodných mechanismů financování. V roce 1998 byl přijat zastřešující právní předpis pro vysoké školství, který s určitými obměnami funguje dodnes. Bohužel nereflektuje současné potřeby a vize rozvoje.

Období po roce 2000 bylo prvním obdobím naplňování Dlouhodobých záměrů, které přinesly aspekt strategického vládnutí a posílily rozvoj vysokého školství směrem k modernímu systému založeném na strategickém rozvoji. V roce 2001 byl přijat dokument Bílá kniha – Národní program rozvoje vzdělávání v České republice, který formuloval vize a strategie rozvoje s horizontem 2005-2010. Byl základem pro navazující reformní snahy. V roce 2004 vstupuje ČR do EU, pokračuje implementace Boloňského procesu a ČR se stává členem Evropského prostoru vzdělávání.

Vstupem získává vysoké školství možnost čerpat ze strukturálních fondů EU v rámci jednotlivých prioritních os a operačních programů. V roce 2004 vzniká Koncepce reformy vysokého školství, která shrnuje problematické body a nastiňuje možný vývoj do budoucnosti. V roce 2006 ČR dostává doporučení od OECD v podobě tzv. Country notes. Následně se začíná utvářet koncepce a strategie reformy vysokého školství, která se realizuje s určitými přestávkami dodnes. Výsledek její implementace nelze zatím zhodnotit, protože věcné záměry zákonů byly odloženy, dochází k výměně ministrů a je potřeba navázat další diskuze nad podobou věcných záměrů.

Pro mou práci je na místě zhodnotit zavádění změn v období 2006-2010. Výchozí pozice pro zavádění změn byla nestabilní. Z hlediska vládního – nekonzistence vládního kabinetu, MŠMT a také absence dlouhodobé vize vzdělávací politiky a speciálně v oblasti vysokého školství. Důležitým signálem nezbytným pro zavádění změn byla podpora od vládních institucí, např. prostřednictvím programového prohlášení vlády a DZ 2006-2010. Častá obměna vlád a ministrů zapříčinila, že rozpočty vysokých škol zůstávaly bez změny. K této stagnaci přispívá i složitost rozhodovacího procesu a absence konsenzu ve vyjednávání. V období 2006-2010

můžeme dokonce sledovat pokles veřejných výdajů na vysoké školství, což určitě neprospívá k provádění reformy. Tento pokles byl také v rozporu se stanovenými cíli a programovým prohlášením vlády, ve kterém byl formulován závazek navýšení zdrojů pro školství. Problematickým aspektem je i přetrvávající globální krize, která změnila trajektorie v chápání změn. Provádění zásadních změn v době deficitu veřejných rozpočtů může vést k rozkolísání rozpočtů a mít tak neblahé důsledky. Toto období nebylo provázeno důsledným uplatněním konceptu strategického vládnutí – absence důležitých rysů tohoto konceptu v rámci dané politiky.

Z tohoto důvodu musím hodnotit pozitivně postupné zavádění změn do rozpočtů veřejných vysokých škol pro rok 2010. Byl zaveden ukazatel, který zohledňoval mobilitu studentů, počet profesorů a docentů a ohodnocení výzkumu a vývoje. Současně byla provedena transformace rozpočtu do 4 okruhů. Tento krok zpřehlednil rozpočet vysokých škol a dává do souvislosti parametry a ukazatele, které jsou na sobě navázány. Z hlediska dosahování cílů tak můžeme pozitivně hodnotit přechod od kvantitativních ke kvalitativním ukazatelům za pomoci nástroje zohledňujícího výše zmíněné charakteristiky.

Vývoj po roce 2010 začíná formulací DZ na období 2011-2015 a pokračující institucionalizací změn. O rozpočtu se začíná uvažovat na období 2012+, což je dobrý signál pro vysoké školy – nejen krátkodobé koncepce ale existence střednědobých zajišťuje stabilitu a předvídatelnost zdrojů. Samozřejmě ideálním stavem by byla existence dlouhodobých koncepcí, strategií a vizí, která se částečně objevuje v nově přijaté strategii konkurenceschopnosti ČR pro období 2012 až 2020. Strategie je propojena s DZ 2011-2015 a uvažuje tak o změnách a jejich plánování až do roku 2015. Definuje dokonce jednotlivé kroky, důvody řešení, potřebu změn, není dokumentem vyčleněním z kontextu ale navazuje i na reálné potřeby ČR (Analýzy konkurenceschopnosti ČR a Závěrečné zprávy expertních skupin Národní ekonomické rady vlády). ČR tak naplňuje trendy, které jsou vidět v mezinárodním kontextu – využití a transformace alokačních formulí (změna správným směrem vede k motivaci škol a k vyšší kvalitě vysokoškolského vzdělávání).

V rámci strategie je vypracován samostatný projekt Reformy terciárního vzdělávání, který obsahuje konkrétní cíle, jejich měření, hodnoty, očekávané výstupy projektu a definuje i časový harmonogram. Definuje i cíle pro rozvoj financování veřejných vysokých škol. Tyto kroky lze hodnotit jako krok vpřed k úspěšnému

strategickému vládnutí, protože aby docházelo k naplňování cílů musí být jasně určen cíl – tedy to, čeho chceme dosáhnout a za pomoci jakých nástrojů.

## 11 Seznam použité literatury

1. ADÁMKOVÁ, P. 2009. *Právní regulace financování školství, vědy a výzkumu*. Disertační práce. Masarykova univerzita Brno. 172 s.
2. BALL, S. 2010. *The education debate. Policy and Politics in Twenty-first century*. Policy press. 256 s. ISBN 9781861349200.
3. *Bílá kniha - Národní program rozvoje vzdělávání v České republice*. [online]. MŠMT, Praha, 2001. [cit.2012-04-10] Dostupná z: <http://aplikace.msmt.cz/pdf/bilakniha.pdf>
4. BRDEK, M. VÝCHOVÁ, H. 2004. *Evropská vzdělávací politika: programy principy, cíle*. Praha: ASPI Publishing. 167 s. ISBN 80-86395-96-0.
5. Centrum pro studium vysokého školství: *Country Background Report for Czech Republic* MŠMT. 2006. [online]. [cit.2012-04-10] Dostupný z: <http://www.msmt.cz/bila-kniha/country-background-report-for-czech-republic>
6. CLARK, BURTON, R. 1986. *The Higher Education System: Academic Organization in Cross National Perspective*. [online]. [cit.2012-04-10] Dostupné z: [http://books.google.cz/books?id=j\\_YKg7DuqAC&pg=PA200&dq=clarke+mode+of+coordination&hl=cs&sa=X&ei=ejmAT\\_3fD8XBhAeBx6HJBw&ved=0CF8Q6AEwBg#v=onepage&q&f=true](http://books.google.cz/books?id=j_YKg7DuqAC&pg=PA200&dq=clarke+mode+of+coordination&hl=cs&sa=X&ei=ejmAT_3fD8XBhAeBx6HJBw&ved=0CF8Q6AEwBg#v=onepage&q&f=true)
7. COLEBATCH, H., K. 2005. *Úvod do policy*. 1. vyd. Brno: Barrister and Principal. 141 s. ISBN 80-86598-79-9
8. DUBEN, R. *Ekonomie veřejného sektoru*. 2000. Praha: VŠE. 325 s. ISBN 80-245-0049-3.
9. FIALA, P., SCHUBERT, K. 2000. *Moderní analýza politiky*. 1. vyd. Brno: Barrister&Principal. 170 s. ISBN 80-85947-50-1
10. *Financování vysokých škol na Slovensku*. 2012. [online]. [cit. 2012-04-10] Dostupné z: [http://www.minedu.sk/data/USERDATA/VysokeSkolstvo/FVVS/Dotacie/2012/Methodika\\_rozpisu\\_dot%C3%A1ci%C3%AD\\_na\\_rok\\_2012\\_WEB.pdf](http://www.minedu.sk/data/USERDATA/VysokeSkolstvo/FVVS/Dotacie/2012/Methodika_rozpisu_dot%C3%A1ci%C3%AD_na_rok_2012_WEB.pdf)
11. FULLAN, M. 2001. *The new meaning of educational change*. 2nd ed. New York: Teachers College Press. 297 s. ISBN-10: 0807740691
12. FULLAN, M. G. 1993. *The complexity of the change process*. In *Change forces: Probing the depth of educational reform*, pp. 19-41. Falme Press.

13. FULLAN, M. G. 1999. *Change Forces: The sequel*. Philadelphia, PA: Falmer Press.
14. GOULLI, R. 1999. *Analýza nákladů-výnosů vysokého školství jako výchozí podklad pro jeho financování z veřejných prostředků a pro sestavení satelitního účtu vzdělávání v ČR*. In: Centrální politické rozhodování v České republice, 2. díl. Praha: Univerzita Karlova. ISBN: 80-238-4331-1
15. HAASZ, V., JEŽEK, F. *Financování veřejných vysokých škol v České republice v kontextu zemí OECD*. [online]. [cit. 2012-04-10] 2001. Dostupné z :[http://www.radavs.cz/a\\_clanek.php?c=10&oblast=32&historie=2](http://www.radavs.cz/a_clanek.php?c=10&oblast=32&historie=2)
16. HAMERNÍKOVÁ, B. 2000. *Financování ve veřejném a neziskovém nestátním sektoru*. Praha: Eurolex Bohemia. 213 s. ISBN 80-902752-3-0.
17. HAMERNÍKOVÁ, B. et al. 1998. *Nástroje optimalizace financování vysokého školství ČR v porovnání se současnými způsoby financování v zemích Evropské unie*. Praha: Vysoká škola ekonomická. 237 s. ISBN: 80-7079-454-2
18. HENDL, J. 2005. *Kvalitativní výzkum: Základní metody a aplikace*. 1. vydání. Praha: Portál. ISBN 978-80-7367-485-4
19. JACKSON, P., BROWN. 2003. *Ekonomie veřejného sektoru*. Eurolex Bohemia. 732 s. ISBN 80-86432-09-2
20. JEŽEK, F. 2006. *Strategické řízení vysokých škol*. In Kalous, J., Veselý, A. Vybrané problémy vzdělávací politiky. Praha: Karolinum. 159 s.
21. JEŽEK, F. 2006a. *Strategické řízení vysokých škol a informační technologie*. 9 s.. [online]. [cit. 2012-03-10]. Dostupné z: [http://www.google.cz/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CFYQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.eunis.cz%2Fwww.eunis.cz%2Fsbornik10\\_05%2FDokumenty%2F11Jezek.doc&ei=M80T7vyJeG10QWdxunzDw&usg=AFQjCNGssh3R9Ub3vfDF7enEIAtZI7PFZA&sig2=A3IKJeJNws4TIhdDgDWXGg](http://www.google.cz/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CFYQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.eunis.cz%2Fwww.eunis.cz%2Fsbornik10_05%2FDokumenty%2F11Jezek.doc&ei=M80T7vyJeG10QWdxunzDw&usg=AFQjCNGssh3R9Ub3vfDF7enEIAtZI7PFZA&sig2=A3IKJeJNws4TIhdDgDWXGg)
22. KALOUS, J. a VESELÝ, A. et al. 2006. *Teorie a nástroje vzdělávací politiky*. Praha: Karolinum. ISBN 80-246-1260-7
23. KALOUS, J. a VESELÝ, A. et al. 2006. *Vybrané problémy vzdělávací politiky*. Praha: Karolinum. ISBN 80-246-1262-3
24. *Koncepce reformy terciárního vzdělávání* [online]. MŠMT, 2007. [cit. 2012-04-10] Dostupný z: <http://www.msmt.cz/bila-kniha/koncepce-reformy-terciarniho-vzdelavani-v-cr>



25. *Koncepce reformy vysokého školství [online]*. MŠMT, 2004. [cit.2012-04-10]  
Dostupný z: <http://www.msmt.cz/bila-kniha/koncepce-reformy-vysokeho-skostvi-v-cr>
26. KOUCKÝ J. BARTUŠEK A. ZELENKA M. 2008. *Účast na vzdělávání, financování škol a uplatnění absolventů*. Praha: Univerzita Karlova v Praze. 83 s. ISBN 978-80-7290-370-2
27. MACÁKOVÁ L. 2003. *Mikroekonomie*. Praha: MELANDRIUM. 265 s. ISBN 80-86175-38-3
28. MATĚJŮ P. 2005. *České vysoké školství na křižovatce*, Sociologický ústav Akademie věd ČR. 261 s. ISBN 80-7330-072-9
29. MATĚJŮ, P.: *Koncepce reformy terciárního vzdělávání [online]*. [cit.2012-04-10]Dostupný z: <http://www.msmt.cz/bila-kniha/reforma-terciarniho-vzdelavani>
30. MATĚJŮ, ŘEHÁKOVÁ, SIMONOVÁ. 2003. *Strukturální determinace růstu nerovnosti: Strukturální reformy a dostupnost vysokoškolského vzdělání v České republice*. ISBN 80-7330-022-2 [online]. [cit. 2012-04-02].Dostupné z [http://studie.soc.cas.cz/upl/texty/files/215\\_03-1%20text%20pro%20tisk.pdf](http://studie.soc.cas.cz/upl/texty/files/215_03-1%20text%20pro%20tisk.pdf)
31. McMAHON, W. *Externalities in education*. 1982. [online]. [cit. 2012-04-02].Dostupné z: <http://ia700403.us.archive.org/5/items/externalitiesine877mcma/externalitiesine877mcma.pdf>
32. MRKÝVKA, P. a kol.2004.*Finanční právo a finanční správa*. 1.díl. Masarykova univerzita. Brno. 404 s., ISBN 80-210-3579-X
33. MULGAN, G. 2004. Strategy in Government: The United Kingdom Experience: The PowerPoint presentation. In: POTŮČEK, Martin. *The Capacity to Govern in Central andd Eastern Europe: High Level Meeting*. Bratislava: NISPAcee. ISBN 80-89013-17-1.
34. MUSGRAVE, R. A., MUSGRAVEOVÁ, P. B. 1994. *Veřejné finance v teorii a praxi*. 581 s. Praha:Management Press.
35. NEKOLA, M.GEISLER, H; MOURALOVÁ, M. (eds.). 2011. *Současné metodologické otázky veřejné politiky*. Praha: Karolinum. ISBN 978-80-246-1865-4
36. *Některé vývojové charakteristiky financování českých vysokých škol*.2002. MŠMT.[online]. [cit. 2012-04-02].Dostupné z: [http://aplikace.msmt.cz/htm/Priloha1\\_prehledstatudaju.htm](http://aplikace.msmt.cz/htm/Priloha1_prehledstatudaju.htm)

37. OCHRANA, F. 2001. *Veřejný sektor a efektivní rozhodování*. Praha: Management Press. 246 s. ISBN 80-7261-018-X.
38. OCHRANA, F. 2003. *Veřejná volba a řízení veřejných výdajů*. Praha: Ekopress. ISBN 80-86119-71-8.
39. OCHRANA, F. 2005. *Veřejné rozpočty jako nástroj veřejné politiky a strategického vládnutí. Veřejná politika, veřejná volba, veřejný zájem*. Praha: CESES FSV UK. 43 s. ISSN 1801-1640.
40. OCHRANA, F. 2006. *Programové financování a hodnocení veřejných výdajů: Teorie a metodika hodnocení veřejných výdajů a veřejných služeb v systému programové alokace zdrojů*. Praha: Ekopress. 187 s. ISBN 80-86929-13-2.
41. OCHRANA, F. et al., 2010. *Strategické řízení ve veřejné správě a přístupy k tvorbě politiky*. Praha: MATFYZPRESS, vydavatelství Metamaticko-fyzikální fakulty Univerzity Karlovy v Praze. 193 s. ISBN 978-80-7378-130-9.
42. PEKOVÁ, Jitka, 2008. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. 4. Praha: ASPI. 580 s. ISBN 978-80-7357-358-4.
43. POTŮČEK, M., MUSIL J., MAŠKOVÁ, M., (eds.), 2008. *Strategické volby pro českou společnost: Teoretická východiska*. Praha: Sociologické Nakladatelství (SLON). 375 s. ISBN 978-80-86429-86-1.
44. POTŮČEK, M. et al. (2.ed. 2010). *Veřejná politika*. Praha: Sociologické nakladatelství. ISBN 978-80-86429-50-2
45. PROCHÁZKOVÁ, D. 2008. *Případová studie a metodika pro její sestavení* : [online]. [cit.2012-04-10] Dostupné z: [http://www.hzscr.cz/soubory/casopis\\_112\\_rok\\_2008.pdf](http://www.hzscr.cz/soubory/casopis_112_rok_2008.pdf)
46. PRUDKÝ, L., PABIAN, P., ŠIMA, K. 2009. *České vysoké školství. Na cestě od elitního k univerzálnímu vzdělávání 1989–2009*. Praha: Grada. 168 s. ISBN 978-80-247-3009-7
47. PRŮCHA, J., et al. 1995. *Pedagogický slovník*. Praha: Portál. 192 s. ISBN 80-7178-029-4.
48. PRŮCHA, J., WALTEROVÁ, E., MAREŠ. 1995. *Pedagogický slovník*. Praha: Portál. 322 s. ISBN: 9788073674168
49. *Předkládací zpráva s návrhem komplexní reformy systému terciárního vzdělávání v České republice* [online]. MŠMT, 2009. [cit.2012-04-10] Dostupný z : [http://www.msmt.cz/reforma-terciarniho-vzdelavani/bila-kniha?highlightWords=predkladaci\\_zprava](http://www.msmt.cz/reforma-terciarniho-vzdelavani/bila-kniha?highlightWords=predkladaci_zprava)

50. PURKRÁBEK, M. 1994. *Analýza událostí-pokus o poznání kvalitativních rysů veřejné politiky*. Řada veřejní a sociální politika.
51. SAMUELSON, P. A., NORDHAUS, W. D. (1989) *Economics*, McGraw-Hill Book Company, New York, 13<sup>th</sup> ed.
52. STIGLITZ, J. E. 1997. *Economics of the Public Sector*, W.W.Norton & Company, New York, 2<sup>nd</sup> ed.
53. *Strategie rozvoje terciárního vzdělávání 2000-2005*. 2000. [online]. [cit. 2012-04-02]. Dostupné z: <http://www.msmt.cz/vzdelavani/strategie-rozvoje-terciarniho-vzdelavani-2000-2005>
54. ŠEBKOVÁ, H., KOHOUTEK, J. 2006. „Řízení a financování vysokých škol“. In Kalous, J., Veselý, A. *Teorie a nástroje vzdělávací politiky*. Praha: Karolinum. 172 s. ISBN 80-246-1260-7
55. URBÁNEK, V. *Financování vysokého školství*. 1. vyd. Praha: nakladatelství Oeconomica, 2007. 162 s. ISBN 978-80-245-1313-3.
56. VESELÝ, A. 2007. *Konceptuální rámec pro analýzu vzdělávací politiky*. Praha: Fakulta sociálních věd UK, 2007. Pražské sociálně vědní studie. Veřejná politika a prognostika, PPF-030. 35 s. ISSN 1801-5999
57. VESELÝ, A., MOURALOVÁ, M. 2008. *Vzdělávání v České republice: současný stav a vývojové trendy*. Praha: Fakulta sociálních věd UK. Pražské sociálně vědní studie. Veřejná politika a prognostika, PPF-035. 40 s. ISSN 1801-5999.
58. VESELÝ, A., NEKOLA, M. *Analýza a tvorba veřejných politik: přístupy, metody a praxe*. 1. vydání. Praha: Sociologické nakladatelství, 2007. 396 s. ISBN 978-80-86429-75-5.
59. *Vize rozvoje České republiky do roku 2015*. 2000. [online]. [cit. 2012-04-02]. Dostupné z: <http://www.ceses.cuni.cz/CESES-34-version1-vize2015.pdf>
60. WINKLER, J. 2007. *Teorie rozhodování a dynamika sociální politiky*. Brno: Masarykova univerzita. ISBN 978-80-210-4486-9
61. WINKLER, J. 2002. *Implementace. Institucionální hledisko analýzy*. Brno: Masarykova univerzita. ISBN 80-210-2932-3
62. WINTER, Soren C. *Implementation*. 2006. In PIERRE, Jon; PETERS, B. Guy. *Handbook of Public Policy*. London : SAGE Publications Ltd. 512 s.. ISBN 100-7619-4061-8.

63. YIN, Robert K., 2009. *Case study research: design and methods*. 4. Los Angeles: SAGE. 219 s. ISBN 978-1-4129-6099-1.

### **Dokumenty, strategie koncepce, zákony:**

- Výroční Zprávy MŠMT:  
<http://www.msmt.cz/dokumenty/vyrocní-zpravy>
- Dlouhodobé záměry a jejich – aktualizace :  
<http://www.msmt.cz/vzdelavani/dlouhodobé-zamery-a-jejich-aktualizace>
- Bílá kniha (2001): Národní program rozvoje vzdělávání:  
<http://aplikace.msmt.cz/pdf/bilakniha.pdf>
- Bílá kniha (2008): Bílá kniha terciárního vzdělávání:  
<http://www.msmt.cz/reforma-terciarniho-vzdelavani/bila-kniha>
- Education at a glance 2011:  
<http://www.oecd.org/dataoecd/61/2/48631582.pdf>
- Strategické a koncepční dokumenty:  
<http://www.msmt.cz/vzdelavani/strategicke-a-koncepcni-dokumenty-cerven-2009>
- Financování vysokých škol:  
<http://www.msmt.cz/ekonomika-skolstvi/financovani-vysokych-skol>
- Zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 131/2002 Sb..z. o vysokých školách a o změně a doplnění některých zákonů
- Metodická pomůcka k zavádění cílově orientovaného rozpočtování na výdaje státního rozpočtu 2008
- Zpráva o srovnání právních řádů vybraných zemí v oblasti financování terciárního vzdělávání:  
[rtv.reformy-msmt.cz/download-document/srovnacni-studie-legislativni-upravy-systemu-terciarniho-vzd%C4%9Blavan](http://rtv.reformy-msmt.cz/download-document/srovnacni-studie-legislativni-upravy-systemu-terciarniho-vzd%C4%9Blavan)
- Srovnávací studie legislativní úpravy systému terciárního vzdělávání:  
[rtv.reformy-msmt.cz/download-document/zprava-o-srovnani-pravnich-radu-vybranych-zemi-v-oblasti-financovani-terciarniho-vzdelavani](http://rtv.reformy-msmt.cz/download-document/zprava-o-srovnani-pravnich-radu-vybranych-zemi-v-oblasti-financovani-terciarniho-vzdelavani)
- Programové prohlášení vlád : [www.vlada.cz](http://www.vlada.cz)

## Webové stránky::

Stránky MŠMT	<a href="http://www.msmt.cz">http://www.msmt.cz</a>
Stránky RVŠ	<a href="http://www.radavs.cz">http://www.radavs.cz</a>
Stránky CSVŠ	<a href="http://www.csvs.cz">http://www.csvs.cz</a>
Výroční zprávy MŠMT	<a href="http://www.msmt.cz/vzdelavani/vyrocni-zpravy-1">http://www.msmt.cz/vzdelavani/vyrocni-zpravy-1</a>
Stránky OECD	<a href="http://www.oecd.org">http://www.oecd.org</a>
Stránky Eurydice	<a href="http://www.eurydice.org">http://www.eurydice.org</a>
Stránky Vlády ČR	<a href="http://www.vlada.cz">http://www.vlada.cz</a>
Učitelské noviny	<a href="http://www.ucitelskenoviny.cz/">http://www.ucitelskenoviny.cz/</a>

## Seznam tabulek

- Tabulka č.1 Počty vysokoškolských studentů 1990-2011(data jsou k 7.2.2012)
- Tabulka č.2 Výše normativů v letech 1992-1996
- Tabulka č.3 Koeficienty finanční náročnosti
- Tabulka č.4: Rozdělení fakult a koeficientů pro rok 1996
- Tabulka č.5 Změna koeficientů finanční náročnosti
- Tabulka č.6 Výše prostředků vyčleněných na vysoké školství z kapitoly 333MŠMT k HDP a základní normativ
- Tabulka č.7 Vybrané ukazatele v oblasti financování vysokých škol
- Tabulka č.8 Vývoj ve financování vysokých škol v období 2006-2010

## Seznam obrázků

- Obrázek č.1 Cílově orientované rozpočtování:
- Obrázek č.2 Cílově orientované rozpočtování - návaznost
- Obrázek č.3 Podmínky, rysy strategického vládnutí a jejich obsah
- Obrázek č.4 Předpoklady strategického vládnutí
- Obrázek č.5 Clarkův trojúhelník
- Obrázek č.6 Financování a organizace vysokých škol
- Obrázek č.7 Logika indexové metody rozpočtování
- Obrázek č.8 Podpora studentů v zemích OECD
- Obrázek č.9 Výdaje k HDP na terciární vzdělávání v zemích OECD

## Resumé

Práce se zabývá analýzou financování vysokých škol v České republice, s důrazem na období 2006-2010. Diplomová práce využívá teorii změny, implementace a zasazuje do širších souvislostí vztah organizace a financování vysokých škol. Zabývá se také vývojem financování vysokých škol po roce 1989 a shrnuje základní změny, aktéry a strategické a koncepční dokumenty.

Hlavním zjištěním práce je, že formálně existuje snaha provádět změnu politiky skrze koncept strategického vládnutí, ale praxe již vypadá hůř. Zkoumanému období chybí jasná vize a prognóza vývoje politiky. Strategické dokumenty, ze kterých změna vychází, obsahují často nejasněné cíle a nedefinují nástroje potřebné k jejich dosažení. Rovněž absentuje prvek důsledků změn. Reforma vysokého školství a celého komplexu terciárního vzdělávání probíhá již řadu let a není úspěšně implementována. Existuje až příliš velké množství dokumentů, přičemž některé jsou jenom sumarizací předešlých. Není zavedena evaluace a hodnocení dokumentů v návaznosti na naplnění cílů. Pak je problémem určit, jestli měly provedené změny skutečně nějaký dopad. Současně by vypracování dokumentů evaluačního charakteru dopomohla i k zavádění 'dobré praxe' a zhodnocení zaváděných strategií a programů.

## Summary

The thesis deals with higher education funding in the Czech republic with the emphasis on the period 2006-2010. The thesis works with the theory of changes, implementation and it links the relationship between organization and higher education funding. It also deals with the evolution of higher education funding after year 1989 and summarizes the basic changes, participants, strategic and conceptual documents.

The main finding of the thesis is that formally, there is an effort to make changes in politics through the concept of strategic governance but the practice is worse. The researched period is missing the concrete vision and the presumption of the evolution in politics. The strategic documents, which the change is coming from do often not include the clear objective and they do not define the tools important to its achievement. The element of changes consequences It is also missing. The reform of higher education and the whole complex of tertiary education has been lasting for years but still has not been successfully implemented.

There exist many documents, while some of them are just summary of the previous ones. There is no evaluation and evaluation of documents linking into the fulfilled objectives. Then, there is a problem to determine whether the changes had really some influence. The elaboration of evaluated character documents would help at the same time also with introduction of 'good practice' and with the evaluation of used strategies and programs.