



UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE
PEDAGOGICKÁ FAKULTA
STŘEDISKO VZDĚLÁVACÍ POLITIKY

Financování terciárního vzdělávání

Expertizní studie

Radim Ryška

Praha, říjen 2009

Obsah

ÚVOD	3
1. VÝVOJOVÉ SOUVISLOSTI FINANCOVÁNÍ TERCÍÁRNÍHO VZDĚLÁVÁNÍ	4
2. KVANTITATIVNÍ VÝVOJ FINANCOVÁNÍ TERCÍÁRNÍHO VZDĚLÁVÁNÍ	6
3. TRENDY INOVATIVNÍCH ALOKAČNÍCH MECHANISMŮ	12
3.1 Přímé financování institucí.....	14
3.1.1 Financování vzdělávací oblasti.....	14
3.1.2 Financování výzkumu	18
3.2 Nepřímé financování institucí, přímá podpora studentů	20
4. ALOKAČNÍ MECHANISMY A CÍLE TERCÍÁRNÍHO VZDĚLÁVÁNÍ	21
4.1 Zvýšení přístupu a rovnosti	22
4.2 Zvýšení externí efektivity.....	23
4.3 Zlepšení vnitřní výkonnosti a udržitelnosti	24
4.4 Využití mechanismů založených na výkonu pro zlepšení rovnosti a efektivity.....	25
5. PODPŮRNÉ MECHANISMY	26
6. SHRNUTÍ A NÁVRH KONKRÉTNÍCH ÚPRAV	28
LITERATURA	32

Úvod

Financování terciárního sektoru vzdělávání se v mnoha zemích výrazně mění. Důvodů pro hledání nových přístupů k financování terciárního vzdělávání je několik. Terciární sektory v mnoha zemích procházejí velkým kvantitativním rozvojem, což s sebou nese důsledky pro potřebný objem financí pro udržení funkčnosti systému i při masové či univerzální participaci na terciárním vzdělávání. Nejde však jen o objem financí. Přinejmenším stejné pozornosti se dostává mechanismům a metodám, jež by zajistily účinné fungování terciárních institucí, odpovídající stanoveným cílům a principům, které vycházejí z celého spektra potřeb. Těmi může být obecná potřeba rozvoje jednotlivců jako zdroje pro rozvoj společnosti i ekonomiky, pro udržení konkurenceschopnosti v mezinárodní soutěži, rozvoje jednotlivců pro jejich individuální životy, nebo cílené potřeby při rozvoji regionů či konkrétních podniků. V posuzování plnění cílů terciárního vzdělávání se přechází spíše ke kontrole výstupů jednotlivých funkcí, což představuje jednu z hlavních proměn systému: přechod od sledování vstupů ke sledování výstupů, ačkoli se jedná o metodologicky zatím velice neustálenou oblast.

Kvantitativní rozvoj středního školství, který nastal ve srovnání s terciárním s časovým předstihem, byl rovněž doprovázen zvyšováním podílu veřejných financí. Nárůst však nebyl tak rychlý a podpora univerzální účasti na středoškolském vzdělávání byla vnímána jako podpora celkové vzdělanosti. V České republice tehdy nebyl na státní rozpočet rovněž vyvíjen takový tlak z jiných položek státního rozpočtu, jako je nyní ze zdravotnictví nebo důchodového systému. Také otázka podílu společenského a soukromého přínosu dosaženého vzdělávání nebyla diskutována do té míry, jako je tomu u terciárního vzdělávání. Potřeba zvyšování objemu financí v terciárním sektoru vzdělávání v dobách tlaku na veřejné finance však na rozdíl od sekundárního vzdělávání potřebu posuzovat míru individuálního a společenského přínosu vyvolává a podle různých analýz je i poměr individuálního přínosu mnohem významnější, než tomu je u sekundární úrovně vzdělání. V souvislosti s mírou individuálního přínosu a chybějícími financemi v celém terciárním sektoru se tak ve stále větší míře zvažuje i nutnost zvyšování soukromých financí, a to včetně zavádění školného, které se řeší v návaznosti na uspořádání národních terciárních systémů a společenských tradic.

Na terciární úrovni se opakuje ještě jeden jev jako předtím na středoškolské úrovni, když právě odtud odcházela na trh práce výrazná část populace. Univerzální účast na středoškolském vzdělávání v mnoha zemích totiž automaticky směřovala k různorodosti vzdělávacích možností, a to včetně vazeb na učňovské školství realizovaných v různé míře samotnými podniky. Zvyšováním účasti na terciárním vzdělávání tak byl stejný jev vyvoláván i v terciárním sektoru vzdělávání. Různorodé cíle, které byly stavěny před celý terciární sektor, nemohly být realizovány univerzálním typem terciární instituce, jak i potvrzuje vývoj v sledovaných zemích. Jako na středoškolské úrovni, tak i na terciární se postupně rozvíjely instituce odlišného charakteru, než jaké byly klasické univerzity. Volání po ještě větší diverzifikaci terciárních institucí vyjadřuje reflektované potřeby funkcí a výstupů, které je třeba zabezpečit na straně celého terciárního sektoru. Další diverzifikace terciárního sektoru vzdělávání je tak jedním z klíčových témat vzdělávací politiky. Finance jsou ve vztahu k diverzifikaci na jedné straně automaticky vnímány jako prostředek k jejímu posilování, na druhé straně různorodost institucí a odlišnosti v jejich cílech a funkcích směřují k různým finančním zdrojům, které by měly naplnit požadované cíle a funkce. Aby nástroje finančního řízení mohly fungovat, je zapotřebí dostatečná mohutnost jak vertikální, tak horizontální diverzifikace systému.

Ačkoli se diverzifikace realizuje v rámci celého terciárního systému vzdělávání, mění se v mnohém i na úrovni jednotlivé instituce. Různorodost aktivit a větší spektrum partnerů, a to i z hlediska internacionalizace, staví před terciární instituce nutnost naplňovat velice různorodé funkce. To vedlo k výraznému zvyšování komplexnosti terciárních institucí a hovoří se také o jejich hybridní podobě. Diverzifikace má mnoho rozměrů, a proto se hledají způsoby a mechanismy financování, které by zajistily, že se terciární systém vzdělávání jako celek bude rozvíjet vyváženým způsobem a přitom zajišťovat v národní dimenzi všechny potřebné funkce. K potřebě zvyšovat veřejné výdaje na terciární

vzdělávání z důvodu zvyšování konkurenceschopnosti evropského terciárního vzdělávání vůči především americkému se v oblasti financování terciárního sektoru vzdělávání vyslovuje Evropská komise. Komise podporuje některé projekty, které mají přispět například k lepšímu poznání nákladů terciárních institucí nebo zjištění míry diverzifikace jejich příjmů. Na jedné straně tak hlavní trendy financování terciárního vzdělávání sledují zvyšování objemu veřejných výdajů, což je obvykle zabezpečováno nějakou podobou všeobecných mechanismů, které pokrývají všechny instituce a umožňují jim stejný přístup k veřejným financím, na druhé straně se jedná o hledání cílených mechanismů, které by podpořily efektivní rozvoj institucí a celého terciárního systému pro naplňování celého spektra různorodých funkcí a cílů.

Financování představuje jeden ze základních prvků pro fungování systému terciárního vzdělávání. Jeho postavení v rámci celého systému, jakkoli důležité, však musí zůstat ve vyváženém postavení s ostatními prvky. Zároveň pro naplnění očekávaných funkcí vyžaduje systém financování řadu podpůrných systémů. Jedná se o celé spektrum monitorovacích funkcí a zpětné vazby, systémů sledování kvality, rozvoj odpovídajících informačních systémů a potřebných datových zdrojů. Významnost a mohutnost těchto podpůrných oblastí stoupá s důrazem na sledování výstupů a posilováním vazby finančních mechanismů na výstupní parametry terciárního vzdělávání.

1. Vývojové souvislosti financování terciárního vzdělávání

Základní způsoby financování byly vztaženy ke klasickému typu humboldtovské univerzity, k vysoké míře autonomie, pozici profesorské elity a vlastního směřování v rozvoji fakult a rozhodování co a jak učit. Míra externí evaluace byla velice omezená stejně jako jakékoli vnější zásahy do toho, jak a na co využít finance, které byly univerzitě přiděleny. Univerzita tak svým nezávislým a autonomním způsobem formovala elitní část populace, a to především na národní úrovni, i když určitá míra mezinárodní mobility existovala.

S první vlnou masifikace před rokem 1990 nastalo v mnoha západních zemích posílení plánování především v oblasti lidských zdrojů univerzit, přičemž toto plánování bylo vztaženo k cílům stanoveným na vládní úrovni. To bylo prostředí, které podporovalo a umožňovalo snadný vznik nových institucí a zvyšování počtu studujících. Procesy byly organizovány odshora dolů v mnohem větší míře než naopak a role institucí byla v určité fázi často potvrzena dokumentem schváleným vládou. Financování tak reflektovalo definovanou funkci univerzit a bylo postaveno na důvěře mezi státem a terciárními institucemi.

Stát tak zastával řídicí a monitorovací roli na systémové úrovni, avšak instituce stanovovaly vlastní výstupní kritéria, jejichž naplňování také samy monitorovaly v rámci vlastní akademické obce. To jen odráželo fungování terciárních institucí, převážně pouze univerzit, v podobě humboldtovských výsad. Akademické svobody a vlastní nezávislost představovaly jedny z klíčových principů, na jejichž základě fungovaly univerzity uvnitř a také vně vůči státu či ostatním subjektům. Vše ale probíhalo v poměrně statickém prostředí, kdy nebylo ani příliš patrné, že každá významnější změna ve funkci byla podmíněna souhlasem státu, pokud bylo nutné provést změny ve zřizovacích listinách. V době první vlny masifikace se jednalo o poměrně neproblematický proces, protože vše sledovalo rozvoj a zvyšující se capacity systému, což bylo v souladu s celkovým trendem rozvoje celého sektoru.

Mezinárodní konkurence mezi terciárními institucemi měla minimální podobu a žebříčky institucí byly mnohem více založeny na zažité a subtilní podobě hierarchických vztahů, což se nijak neodráželo ve financování. Tento systém financování založený na důvěře a zvykových charakteristikách měl značnou míru setrvačnosti. Systém financování se byl schopen dobře vyrovnat s první vlnou masifikace, přičemž byla dále posílena pozice a prestiž profesorů a zároveň bylo možné, aby byly naplněny politické požadavky v podobě nových rolí a funkcí institucí. Míra centralizace a

decentralizace měla různou podobu v různých zemích, v zásadě však nešlo o popření nebo významné oslabení klasické podoby univerzitní instituce.

Terciární systém ve Spojených státech amerických s nulovým federálním financováním a rozmanitou strukturou finančních prostředků měl oproti evropskému zcela jinou podobu, přičemž celý systém dosahoval významných výsledků jak z hlediska kvality, tak své výkonnosti. Systém byl postaven na významné vertikální diverzifikaci a horizontální specializaci institucí. Carnegie klasifikace z roku 1971 systém na jedné straně popsala a na druhé přispěla k dalšímu posílení jak vertikální, tak horizontální různorodosti. Také americký systém byl postaven na důvěře. Ta však nebyla dána pouze důvěrou mezi financujícím státem a financovanou institucí, avšak na vzájemné důvěře většího počtu partnerů – vůli sponzorů a dárců, důvěrou rodičů, očekáváním studentů, profesionalitou institucí, či důvěrou státu. Šlo o velice komplexní, avšak transparentní a účinný systém. V době, kdy se původní evropský systém financování začínal rozpadat, hledala se inspirace právě v americkém systému.

Postupující masifikace začínala ukazovat, že malé úpravy systému financování nebudou stačit k vyrovnání se se všemi velice rozmanitými následky zvyšování počtu studentů a dalších procesů ovlivňujících vnitřní i vnější interakce terciárních institucí. Jako v jiných oblastech společnosti, také ve vzdělávání (terciární nevyjímaje) začala být pozornost upírána směrem k výstupům procesů a funkcí, jež terciární instituce naplňovaly, a to se začalo odrážet také ve způsobech financování. Zvyšoval se podíl finančních prostředků, které byly závislé na výkonech a výstupech institucí. V různých zemích se podíly lišily, ale v zásadě byly mezi parametry, které určovaly prostředky získané institucemi, počty přijatých studentů, objem dokončených kurzů, objem nebo podíl udělených titulů apod. To probíhalo v různých zemích od počátku osmdesátých let, v některých zemích, jako například v České republice a ostatních východních zemích, až od devadesátých let. Ovšem i mnohé západní země své systémy výrazněji upravovaly až v devadesátých letech.

Po roce 2000 je možné sledovat druhou vlnu pokračujícího procesu rozvoje systémů financování vzdělávání studentů na terciárních institucích, která je v ještě vyšší míře vztahena k výkonům a výstupům. Posilovala se potřeba zvyšování financí pro terciární sektor v etapě univerzální účasti (nad 50 % věkové kohorty), která byla dosažena postupně v dalších zemích. Trendy k posilování podílu soukromých zdrojů nejsou jednoznačné, přičemž při posuzování vlivu soukromého financování je třeba mít na paměti, že v téměř všech zemích došlo zároveň k nezanedbatelnému posilování rozpočtů z veřejných zdrojů. Při sledování podílu veřejných a soukromých zdrojů však často docházelo k tomu, že soukromé zdroje rostly rychleji, což mohlo vyvolávat dojem, že objem veřejných financí klesá. Nebylo tomu ale tak a ve většině zemí i objem veřejných financí dosti dynamicky rostl. Jako důvod pro zavádění školního a různých forem posilování soukromých prostředků byly nadále zdůrazňovány především kapacitní nárůsty terciárního sektoru při stále se zvyšujícím počtu vzdělávaných, dále otázka spravedlivosti ve vztahu ke sdílení nákladů vzhledem k získaným výhodám a dále z neoliberalního pohledu posilování tržního prostředí a využití jeho výhod v terciárním sektoru vzdělávání.

V konkrétních zemích se obvykle v rámci reformy jedná o hledání takových přístupů, jaké jsou vhodné pro danou strukturu a tradice národního systému, i když například snaha o posilování ukazatelů, které by napomohly efektivnímu využívání veřejných zdrojů, je mnoha zemím společná. Například norská a dánská reforma probíhající v letech 2003, resp. 2006 měla za cíl omezit vliv státu na řízení terciárních institucí, ale na druhé straně zabezpečit efektivní využití finančních prostředků.

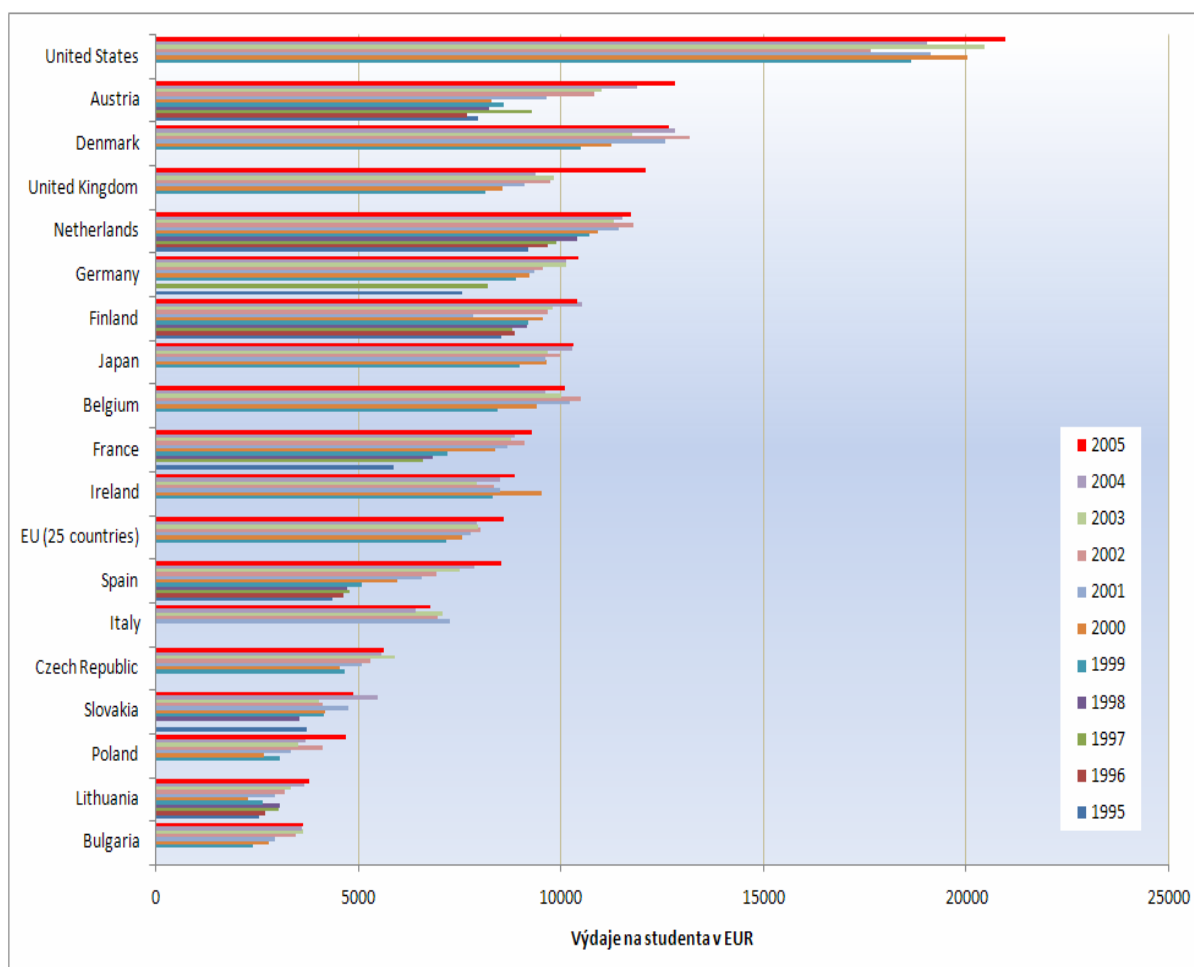
Vedle výstupních proměnných se posiluje hledání kvalitativních aspektů vzdělávacích a výzkumných funkcí terciárního sektoru, které by bylo možné posuzovat také z hlediska efektivního nakládání s veřejnými financemi. Tak jako se dříve v souvislosti s výukou a studenty objevovaly pouze kvantitativní indikátory jako počty studentů, počty přijatých, počty absolventů, stále více se v poslední době začalo objevovat měření kvality výuky. Nejedná se jen o kvalitu výuky samotné, ale o celkovou

kvalitu působení instituce v rámci širokého spektra vzdělávacích aktivit. Zvláštní pozornosti se dostalo také rozvíjení výzkumné a znalostní báze pro výuku.

2. Kvantitativní vývoj financování terciárního vzdělávání

Na základě údajů evropské databáze EUROSTAT je možné srovnat vývoj a výši financování v evropských zemích a některých dalších zemích, jako jsou USA a Japonsko, další údaje obsahuje databáze OECD. Spojené státy se odlišují nejen celkovou výší výdajů na studenta (graf 1), jejich odstup se zachovává i v případě, když vztáhneme výdaje na studenta k HDP (graf 2) nebo když obě veličiny vztáhneme vůči sobě navzájem (graf 3). Mezinárodně používané porovnání výdajů na studenta k HDP na hlavu je vhodným ukazatelem, protože bere v úvahu nejen samotné výdaje, ale také velikost vysokého školství (počet studentů) a navíc zohledňuje ekonomickou úroveň zemí.

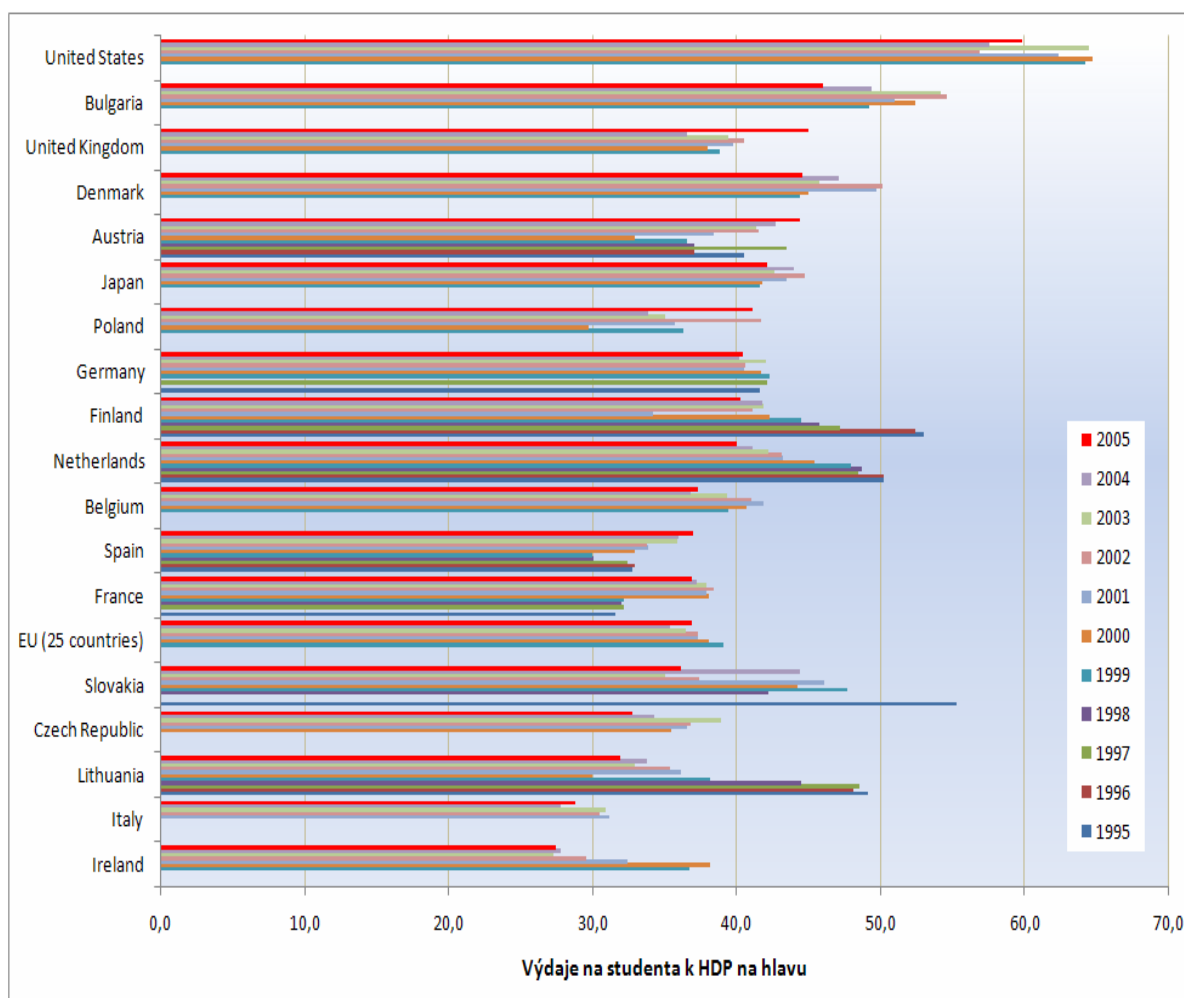
Graf 1: Vývoj objemu financování na studenta vybraných zemí a EU25 mezi roky 1995 a 2005 (v EUR)



Zdroj dat: EUROSTAT

Je zřejmé, že mezi ekonomickou silou země vyjádřenou jejím hrubým domácím produktem (HDP) a výši financování existuje závislost. Česká republika se tomuto vztahu nevymyká a v podstatě výdaje na studenta kolem roku 2000 odpovídaly naší ekonomické výkonnosti. Tak by bylo možné hodnotit postavení ČR v blízkosti regresní křivky. Existují země, kde jsou výdaje na studenta ve vztahu k ekonomické výkonnosti nadprůměrné: Bulharsko, Polsko, Švédsko, Malta, nebo podprůměrné: Norsko, Irsko, Island, Itálie, Řecko, Estonsko. Podíváme-li se na však na vývoj v ČR uvedený v grafu 3¹ od roku 1999, hodnocení už tak příznivé není. Do roku 2003 byl zřejmý trend zvyšování výdajů na studenta a to také ve vztahu k HDP. Od roku 2004 však dochází ke zlomu a tento trend nepokračuje.

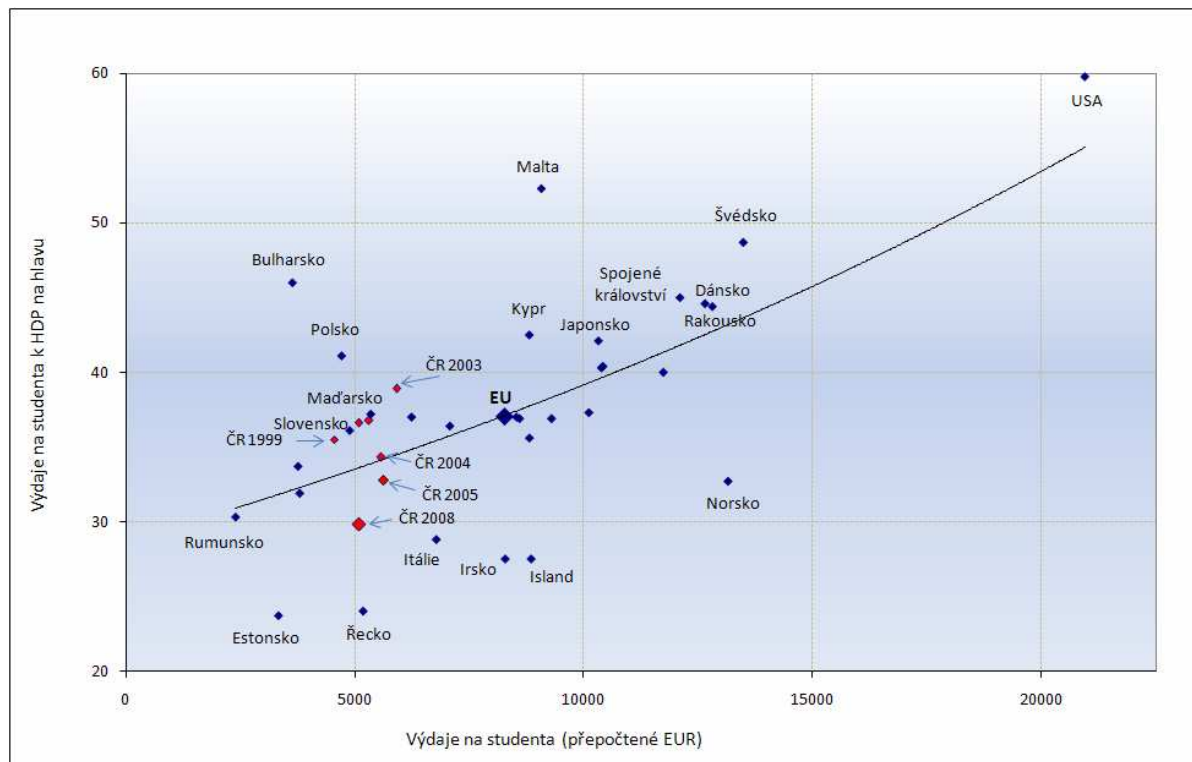
Graf 2: Vývoj výdajů na studenta k HDP na hlavu vybraných zemí a EU25 mezi roky 1995 a 2005 (v EUR)



Výdaje na studenta k HDP na hlavu: výdaje na vysokoškolského studenta vztážené k hrubému domácímu produktu připadajícímu na jednoho obyvatele dané země

Zdroj dat: EUROSTAT

Graf 3: Výdaje na vysokoškolského studenta: Evropské země a USA v roce 2005, ČR 1999 až 2008



Výdaje na jednoho studenta v poměru k hrubému domácímu produktu (HDP) na hlavu tak již řadu let klesají a dnes jsme mezi vyspělými zeměmi hluboko pod průměrem (graf 4). Analýzy SVP PedF UK prokazují, že v terciárním vzdělávání v České republice chybí přinejmenším 7 - 10 miliard korun. Situace se navíc výrazně zhoršila v posledních dvou letech. Již kolem roku 2000 se relativní výdaje na studenta nejprve dostaly na průměrnou západoevropskou úroveň (kvalitativní dopady tohoto snížení nebyly nikdy analyzovány), avšak do roku 2005 klesly výrazně pod ni (na pouhých 85 % průměru zemí EU 19). Pokles však dále pokračuje a v roce 2008 je český průměr relativních výdajů na studenta již téměř o čtvrtinu nižší než průměr evropský (poslední známý celoevropský údaj je k dispozici pouze za rok 2005).

Aby se nesnižovaly výdaje na studenta, je nutné v terciárním sektoru zvyšovat objem financí. Ne všude nárůsty odpovídají rostoucím počtům studentů a výdaje na studenta v mnoha zemích stagnují nebo i klesají (grafy 1 a 2). Jak bylo řečeno výše, je to výsledek působení mnoha faktorů, které mají na financování terciárního vzdělávání vliv – od tlaku na veřejné finance až po to, že se hledají se snesitelné způsoby, jak přenést alespoň část výdajů na jednotlivce. Neexistuje totiž obecný konsensus o dalším zvyšování veřejných výdajů na terciární vzdělávání. Se zvyšujícím se počtem osob s terciárním vzděláním však míra návratnosti terciárního vzdělání klesá, což se projevuje v menším odstupu platů vysokoškoláků od osob s nižším vzděláním v ekonomikách s již vysokým podílem terciárně vzdělaných osob v pracovní síle. Zároveň klesá prestiž vysokoškolského vzdělání, když osob s tímto vzděláním je vysoký podíl a lidé s vysokoškolskými tituly postupně získávají zaměstnání s nižší kvalifikační úrovní. Do těchto úvah nejsou navíc začleněny účinky hospodářské krize. Teprve následující roky ukážou, jak se země vyrovnají se schodky v rozpočtech a nakolik zasáhnou různé oblasti rozpočtové sféry. Také se ukáže, jak se s touto situací vyrovnají systémy závislé na vyšším podílu soukromých financí.

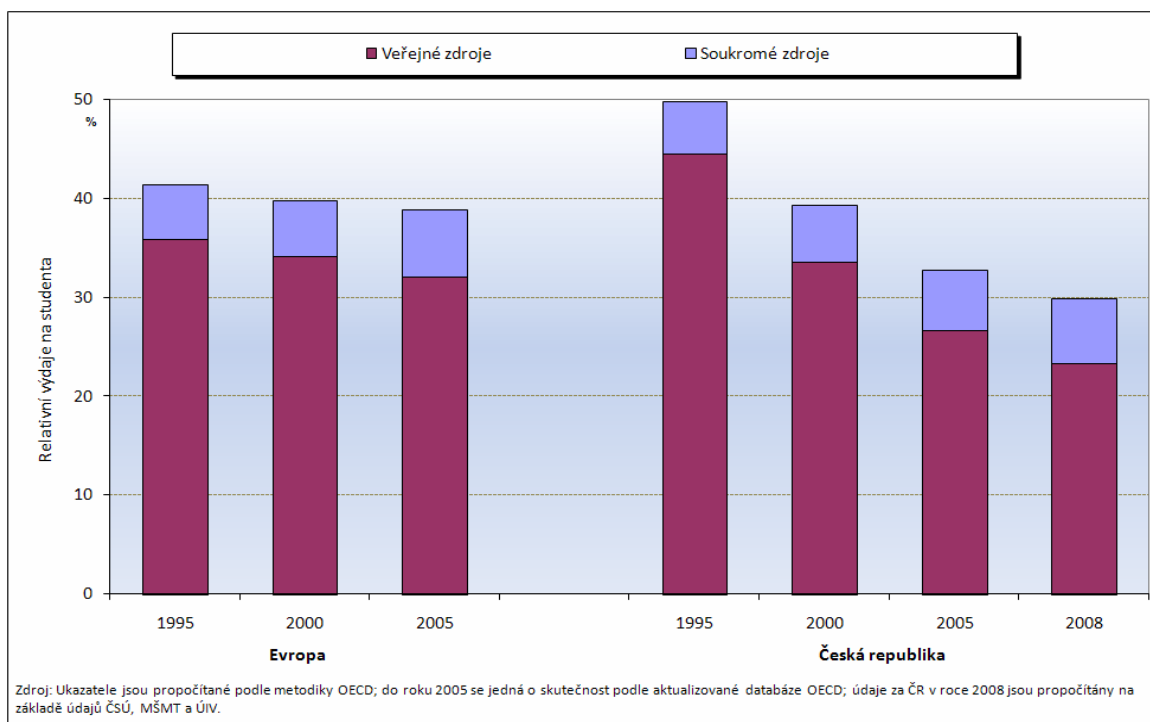
Ačkoli se všechny sledované země snaží dostat různými způsoby do terciární sféry soukromé finanční zdroje², v mezinárodním srovnání jsou odlišnosti v podílu soukromých financí veliké. Na jedné straně stojí tradičně Spojené státy, kde podíl soukromých financí tvoří dvě třetiny celkového objemu zdrojů terciárních institucí. Podobně tomu však je také v Japonsku a Koreji (v Koreji činí podíl soukromých zdrojů dokonce 75 %). Výrazný podíl soukromých financí v terciárním sektoru má z rozvinutých zemí ještě Kanada (45 %), Austrálie (52 %) a Nový Zéland (40 %). Z evropských zemí byl v roce 2005 nejvyšší podíl soukromých prostředků v terciárním sektoru ve Spojeném království (33 %), Portugalsku (32 %) a Itálii (30 %). Česká republika se s necelými 19 % v roce 2005 řadila mírně nad průměr EU (19), který činil v roce 2005 17,5 %. Kolem 15 % soukromých prostředků činí podíl ve velkých evropských zemích, nepočítáme-li již výše zmíněné Spojené království, jako jsou Německo (14,7 %) a Francie (16,4 %). Pod desetiprocentním podílem soukromých prostředků ve financování terciárních institucí můžeme nalézt Belgie (9,4 %), Rakousko (7,1 %), pod 5 % pak Finsko (3,9 %), Dánsko a Řecko (3,3 %).

Ačkoli se obecně hovoří o navyšování soukromých zdrojů v terciární sféře, není tomu tak ve všech zemích. V zemích s nejvyššími podíly soukromých prostředků, jako jsou USA a Korea, došlo mezi roky 2000 a 2005 k mírnému poklesu v podílu soukromých prostředků. Nejvýraznější nárůsty podílu soukromých financí byly v EU zaznamenány v Portugalsku (ze 7,5 na 32 %) a na Slovensku (z 8,8 na 22,7 %). V Řecku došlo k nárůstu z téměř nulového podílu soukromých financí na 3,3 %. Nárůst v České republice z 14,6 na 18,8 % patřil mezi evropskými zeměmi spíše k vyšším. Ještě vyšší relativní nárůst než u nás kromě dvou jmenovaných zemí nastal také v Rakousku (z 3,7 na 7,1 %), Finsku (z 2,8 na 3,9 %), v Itálii (z 22,5 na 30,4 %) a ve Švédsku (z 8,7 na 11,8 %). V některých zemích došlo i k reálnému poklesu podílu soukromých prostředků v terciárním školství: v Irsku (z 20,8 na 16 %), Maďarsku (z 23,3 na 21,5 %), Polsku (z 33 na 26 %), nebo Španělsku (z 25,6 na 22,1 %). Je tedy zřejmé, že trendy v podílu soukromých financí nejsou zcela jednoznačné a systémy fungují z hlediska podílu soukromých prostředků ve velice rozmanitých podmínkách.

Přes uvedené srovnání u nás přetrvává mylné přesvědčení, že je terciární vzdělávání v ČR financováno téměř výhradně z veřejných zdrojů. Naopak, k poklesu relativních výdajů na studenta došlo přesto, že se dále zvyšoval podíl soukromých zdrojů, který je v každém případě nad průměrem evropských zemí. Po roce 2005 soukromé výdaje na vysoké školství dále rostly a naopak veřejné výdaje se relativně snižovaly, takže růst podílu soukromých zdrojů na celkovém financování vysokého školství pokračoval a v roce 2008 se již dostal na úroveň 25 % celkových výdajů vysokého školství.

² Pod financováním terciárního školství ze soukromých zdrojů je třeba si představit například školné na soukromých vysokých a na vyšších odborných školách (i veřejných), sankční školné pro „věčné studenty“ veřejných vysokých škol, různé poplatky studentů, příjmy škol za vzdělávání dospělých, rekvalifikace a za výuku v cizím jazyku, peníze za výzkum a inovace realizované pro podniky, tržby za různé výrobky a služby, ale třeba i za pronájem majetku školy atd.

Graf 4: Výdaje na studenta k HDP na hlavu: Evropa 1995-2005 a ČR 1995-2008



Vyrovnaní relativních výdajů na studenta na evropský průměr (podle údajů OECD Education at a Glance, tj. průměr roku 2005) – přitom při respektování nižšího HDP dosahovaného v ČR – by v roce 2008 znamenalo zvýšení rozpočtu pro terciární vzdělávání z veřejných zdrojů zhruba o čtvrtinu, což činí asi 7,5 miliardy korun. Avšak skutečné vyrovnaní možností českých vysokých škol z hlediska jejich finanční konkurenceschopnosti v rámci evropského prostoru vysokoškolského vzdělávání by jen v roce 2008 znamenalo dvojnásobné zvýšení veřejných prostředků, což by znamenalo zvýšení o více než 15 miliard korun.

Nejde však pouze o problém konkurenceschopnosti českých vysokých škol v evropském kontextu. Na žádost Evropské komise vypracoval evropský think-tank *Bruegel* zprávu k přípravě reforem evropských univerzit, se kterou byli během slovinského předsednictví EU na jaře 2008 seznámeni ministři financí členských zemí EU a další účastníci konference věnované kvalitě terciárního vzdělávání (Aghion et al., 2008). Jedním z podstatných závěrů plynoucích z předložené analýzy je především nutnost podstatně zvýšit úroveň financování vysokých škol v celé Evropě, konkrétně právě úroveň prostředků připadajících na jednoho studenta. Ukazuje se totiž, že podstatný rozdíl mezi evropskými a americkými vysokými školami spočívá právě v úrovni jejich financování, což se promítá do kvality vysokých škol³.

Absolutní výdaje na jednoho vysokoškolského studenta v roce 2006 (v přepočítaných tzv. PPP dolarech, konvertovaných podle parity kupní síly/cenové úrovně v každé zemi) při započítání výdajů

³ Výsledky nejrůznějších hodnocení kvality a žebříčků vysokých škol (například THES, Shanghai apod.) řadí na přední místa právě nejlepší americké univerzity, které současně mají zdaleka nejvyšší jednotkové výdaje. Metodologickým problémem těchto žebříčků ovšem je, že vstupy, včetně výše finančního zabezpečení, patří k hlavním parametrům metodologie výpočtu umístění. Vedle celkově vyššího amerického průměru jsou v USA navíc podstatně větší rozdíly v jednotkových nákladech mezi různými univerzitami než v Evropě. V České republice jsou rozdíly dány především oborovou skladbou studentů jednotlivých škol.

na výzkum a vývoj byly totiž v USA dvakrát vyšší, než v zemích EU 19 a více než třikrát vyšší než v ČR, přičemž tyto rozdíly se ještě podstatně zvýší bez započítání výdajů na výzkum a vývoj. Nepříznivý obrázek se poněkud změní při srovnání relativních výdajů na studenta, které jsou vztahovány k ekonomické úrovni dané země (úroveň HDP připadající na jednoho obyvatele). Použití relativního ukazatele výdajů na studenta k HDP na hlavu má však svá omezení, která se prohlubováním globalizace vysokoškolského vzdělávání zvětšují.⁴

Tabulka 1: Výdaje na jednoho studenta v roce 2005

	v US \$ (PPP)		k HDP na hlavu	
	včetně R&D	bez R&D	včetně R&D	bez R&D
USA	24 370	21 588	58%	52%
EU 19	10 470	6 990	38%	29%
ČR	6 649	5 409	33%	27%

Zdroj: Education at a Glance, OECD, 2008

Jako optimální proto evropský think-tank *Bruegel* navrhuje postup, kdy by se během deseti let roční rozpočty na vysoké školství v zemích EU zvýšily v průměru o 1 % HDP. Závěry z těchto analýz se odrazily i v původním návrhu Evropské komise, předloženém a projednávaném během francouzského předsednictví, o zvýšení výdajů na vysoké školství do roku 2020 na 2 % HDP. Tak by se Evropa alespoň částečně přiblížila situaci v USA (celkové veřejné a soukromé výdaje na vysoké školství v USA představují 2,45 % HDP)⁵. V evropském průměru se výdaje na terciární vzdělávání zvýšily mezi roky 1995-2005 z 1,16 % na 1,30 % HDP (84 % přichází z veřejných prostředků). Za totéž období se v České republice zvýšil počet studentů podstatně rychleji, než ve většině zemí, přesto se však výdaje na terciární vzdělání se zvýšily pouze na 1,07 % HDP. Má-li terciární vzdělávání v ČR plnit očekávání, s nimiž se na ně stát, hospodářská sféra i občané obrací, musí pro to mít současně zajištěny odpovídající ekonomické a s tím úzce související personální podmínky, což předpokládá zvýšení výdajů alespoň na průměr evropských zemí.

Diskuse ohledně výdajů na terciární vzdělávání se zabývají především počátečním vzděláváním. Připouští se sice, že podíl starších účastníků vzdělávání poroste, ale nerozpracovávají se strategie financování těchto aktivit, které musí odpovídat této cílové skupině. Potenciál pro financování terciárního vzdělávání je přitom v sektoru dalšího vzdělávání velký: na další vzdělávání svých pracovníků dnes u nás podniky vynakládají téměř 1 % z celkových nákladů práce, tedy několik desítek miliard korun ročně. Vysoké školy přitom uspokojují méně než 5 % této poptávky, což je zhruba poloviční podíl oproti západoevropským zemím⁶. Obdobně je tomu i v případě, kdy si další vzdělávání hradí přímo jeho účastníci. Pro další vývoj terciárních institucí je – především s ohledem na demografický vývoj - přitom tato oblast klíčová a je nutné připravit strategie, které jim umožní vytvořit zajímavou nabídku svých vzdělávacích (a dalších) programů. Ani v západní Evropě se to však neobešlo bez zřetelné podpory státu.

⁴ Údaje uvedené v tabulce jsou převzaty z publikace OECD Education at a Glance 2009. OECD, Paris 2009 (kapitola B, tabulka B1.1a pro absolutní údaje a tabulka B1.4 pro relativní údaje).

⁵ An updated strategic framework for European cooperation in education and training. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions. COM (2008) 865 final. Brussels, 16.12.2008.

⁶ Uvedené údaje jsou výsledkem poměrně náročné analýzy SVP PedF UK z celoevropského šetření EUROSTATU o dalším vzdělávání zaměstnanců v podnicích (Continuing Vocational Education Survey), z výzkumu Kvalifikace 2008 (firma MEDIAN pro Pedagogickou fakultu UK) a ze šetření tzv. úplných nákladů práce, které každoročně provádí ČSÚ.

Pro možnost globálnějšího pohledu na český vývoj uvádíme ještě samostatně ukazatele pro ČR, které se objevují i v mezinárodních srovnáních. Jak již bylo výše uvedeno, vývoj financování byl v poslední době hodně ovlivněn velkým nárůstem počtu studentů, což se projevilo ve výdajích na studenta (jak již bylo uvedeno také v grafu 3). Ovšem i na vztahu k HDP je zřejmé, že slibný trend zvyšování výdajů na vysoké školství ve vztahu k výkonnosti naší ekonomiky již od roku 2007 nepokračuje. Ve specifickém ukazateli výdajů na studenta vztaheném k HDP na obyvatele se oba trendy spojují a zvyšující se počet studentů a snižující se podíl veřejných výdajů vyúsťuje v pokles tohoto mezinárodně uváděného ukazatele.

Tabulka 2: Vývoj výdajů na veřejné vysoké školy, ČR, 1995-2008

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Hrubý domácí produkt (mld. Kč)	1 467	1 661	1 785	1 962	2 041	2 150	2 352	2 464	2 578	2 813	2 982	3 219	3 534	3 706
HDP na obyvatele (tis. Kč)	142	161	173	191	199	209	230	242	252	275	291	313	340	355
Výdaje na veřejné VŠ (mld. Kč)	9,5	11,0	11,1	11,9	12,7	13,2	15,4	17,5	18,9	20,8	24,6	27,7	29,8	30,4
Veřejné výdaje na VVŠ z HDP (%)	0,64	0,66	0,62	0,61	0,62	0,62	0,65	0,71	0,73	0,74	0,83	0,86	0,84	0,82
Počty studentů (v tis.)	144	159	166	177	183	198	212	220	242	253	279	299	321	340
Výdaje na studenta (tis. Kč)	65,8	69,2	67,2	67,6	69,7	67,0	72,5	79,7	78,0	82,0	88,3	92,4	93,1	89,4
Výdaje na studenta na HDP na obyv.	46,3	43,0	38,8	35,4	35,1	32,0	31,5	33,0	30,9	29,8	30,4	29,5	27,3	25,2

Zdroje údajů: ČSÚ, ÚIV

Na závěr této kapitoly ještě pro dokreslení různorodosti podmínek, v nichž je terciární vzdělávání realizováno v různých zemích, uvádíme, jak výrazné rozdíly mezi zeměmi existují například také ve struktuře výdajů dělených na kapitálové a běžné a dále jak rozdílný je podíl výdajů na platy. V průměru zemí OECD se 90 % z celkových výdajů věnuje na běžné výdaje a 10 % na výdaje kapitálové. Rozdíly jsou ovšem velké – v deseti z 30 zemí OECD činí běžné výdaje kolem 95 % celkových výdajů, na druhé straně pod průměrnými devadesáti procenty jsou rozdíly mnohem větší – v Řecku činí běžné výdaje pouze 66 %, v České republice 82 % a Španělsku 83 % celkových výdajů. V dalších pěti zemích je podíl běžných výdajů v rozmezí 85 a 88 %. Platy zaměstnanců představují z běžných výdajů v průměru zemí OECD 68 % a ostatní běžné výdaje tak činí 32 %. V České republice je podíl platů 60 %, což je podobná úroveň, jaká je v Rakousku, Japonsku, Koreji, Polsku

nebo Švédsku. 70 a více procent z běžných výdajů činí platy v Německu, Řecku, Dánsku, Maďarsku, Irsku, Mexiku, Nizozemsku, Portugalsku či Švýcarsku; ve Španělsku, Belgii a na Islandu jsou blízké 80 %. Není zde tedy zřejmá vazba na ekonomickou sílu země (měřenou např. HDP na obyvatele), ani například na podíl soukromých výdajů.

3. Trendy inovativních alokačních mechanismů

Přes velice odlišné podmínky, včetně podmínek finančních, v nichž je realizováno terciární vzdělávání v různých zemích, je možné vysledovat podobnosti v mechanismech alokace financí a v trendech jejich vývoje. Země hledají způsoby, jak zajistit cílové chování systému terciárního vzdělávání, a finanční mechanismy a způsoby řízení terciárních institucí patří mezi dva hlavní způsoby využívané ve vzdělávací politice k ovlivnění prostředí, v nichž terciární instituce fungují. V podstatě je možné hledání východisek ve finančním zabezpečení dalšího rozvoje terciárního sektoru, odhlédneme-li od zvyšování veřejných výdajů, v podmínkách stále se zvyšující poptávky po terciárním vzdělávání rozdělit do **tří oblastí**. Nejobvyklejším způsobem je získávání dalších zdrojů zvyšováním participace financování na straně vzdělávaných, kterým se zároveň otevírají různé formy podpory, aby tak získané prostředky mohli posunout dále směrem k terciárním institucím. Dalším hlavním přístupem k posílení rozpočtů je získání jiných soukromých zdrojů prostřednictvím komercializace výzkumu a jiným způsobem soukromého využití zařízení a zaměstnanců terciárních institucí. Ne tak častým způsobem pak je zavádění inovativních forem financování, které umožňují využít efektivnějších forem veřejného a soukromého partnerství.

Přístupy inovativních mechanismů, které umožňují efektivnější zapojování veřejných i soukromých zdrojů, procházejí napříč třemi uvedenými rovinami způsobů zvyšování objemu financí, protože nejde jen o pouhé zvyšování objemu finančních prostředků, ale o jejich využití a směřování tak, aby podpořily požadovaná cílová chování jednotlivých institucí i celého systému terciárního vzdělávání. Tyto přístupy tak zahrnují rozvoj tradičních mechanismů přenosu běžných a kapitálových výdajů ze státu na instituce a od obvykle dříve využívaného způsobu vyjednávání o výši rozpočtu mezi státem a institucemi se postupuje ke stále sofistikovanějším podobám finančních vzorců, jejichž cílem je na jedné straně oprostít rozhodování od politických tlaků a na druhé straně jejich prostřednictvím podporovat cílené chování institucí. Posilování mechanismů, v nichž je kladen důraz na výstupy, je dalším z rozvíjených přístupů inovativního financování. Může mít podobu rozdělování části celkové sumy prostředků na základě výstupních indikátorů, nebo podobu kontraktu mezi státem a institucí podle smluveného objemu výstupů, podobu fondů, o něž instituce soutěží, které mají podpořit inovace, vyšší akademickou kvalitu, zlepšení manažerské výkonnosti institucí, nebo může do hry vstupovat v podobě koeficientů v rámci celkového finančního vzorce, v nichž se odráží dosažené výsledky institucí. Jiným přístupem je zavádění odděleného financování výzkumu, který byl tradičně brán jako součást vzdělávacích funkcí institucí, podporou center excellence na vybraných institucích nebo například projektově zaměřenými přístupy založenými na soutěži mezi institucemi.

Další skupina opatření je zaměřena na rozšíření finanční pomoci studentům, což je součástí širších strategií, které umožní zvyšovat školné a podporují studenty v pokrytí jejich nákladů na ubytování, stravu a celkově životních nákladů. Tato oblast opatření může mít podobu voucherů, což má vytvářet vyšší míru konkurence mezi institucemi oproti tradičním způsobům, kdy je tato podpora administrována samotnými institucemi. Rozšiřují se i formy studentských půjček, které jsou jinou podobou pokrytí životních nákladů. Voucherový systém byl v několika případech použit nejen pro část vlastních studentských nákladů, ale i pro celkovou podporu poptávkové strany, kdy vouchery mají hodnotu vztaženou ke skutečným běžným výdajům institucí a studenti výběrem instituce přinášejí

instituci prostředky do jejího rozpočtu. Hodnota voucheru může také záviset na některých charakteristikách studentů, čímž se směřuje k ovlivňování chování celého systému.

V následující části přinášíme přehled hlavních alokačních mechanismů, včetně těch již tradičně používaných, avšak ukážeme na prostor pro inovační přístupy, které i tyto tradiční mechanismy skýtají, nebo z nich vyplyne srovnání s jinými, inovačními způsoby (využíváme strukturu užitou ve studii Salmiho a Hauptmana, 2006). V podstatě je možné přenos prostředků institucím provést přímo podporou jejich běžných a kapitálových výdajů, nebo nepřímo prostřednictvím studentů, kteří s využitím různých grantů, dotací či stipendií, daňovým zvýhodněním, půjčkami apod. přinesou prostředky buď přímo institucím, nebo pomáhají pokrýt jejich životní náklady.

3.1 Přímé financování institucí

Na instituce je prováděn přenos prostředků v zásadě ve dvou hlavních skupinách – na vzdělávání a na výzkum. Ani toto dělení nebylo dříve běžné. Avšak se snahou ovlivnit chování institucí, zvýšit efektivitu využívání prostředků a pomoci zvýšit objem prostředků na vymezené účely bylo oddělení prostředků na vzdělávání a na vědu a výzkum nejjednodušším způsobem. Prosazováním nových funkcí terciárních institucí a také vzhledem k různorodé povaze jak funkcí, tak institucí by mělo nastat ještě další oddělení cest financování, které vůči sobě nevymezuje pouze vzdělávání a výzkum, ale uvažuje přinejmenším funkce regionálního charakteru nebo spolupráci s podnikatelskou sférou. Doposud jsou však další funkce vnímány převážně jako kombinace dvou původně hlavních, tj. vzdělávání a výzkumu, a jak potřeby regionu, tak potřeby uplatnitelné ve spolupráci s podnikatelskou sférou jsou promítány do těchto dvou hlavních funkcí, což se uplatňuje v zatím nepříliš výrazných úpravách finančního prostředí.

3.1.1 Financování vzdělávací oblasti

Financování vzdělávací oblasti zahrnuje tradičně poskytnutí institucím prostředků na jejich provoz a kapitálových prostředků na rozvoj. V naprosté většině zemí jsou tyto prostředky poskytovány pouze veřejným institucím; známými výjimkami jsou Nový Zéland a Chile, kde vymezené soukromé instituce rovněž získávají část prostředků k pokrytí svého provozu. Z hlediska forem alokačních mechanismů je důležité posoudit, jak je určována celková výše prostředků určená k financování terciárního vzdělávání a jak a v jaké výši se tyto prostředky dostanou k jednotlivým institucím.

V podstatě je možné alokační mechanismy rozdělit do tří hlavních skupin:

- A. Poskytnutí prostředků založené na dohodě
- B. Poskytnutí prostředků v podobě vyhrazených fondů
- C. Poskytnutí prostředků na základě výpočetního vzorce

A. Poskytnutí prostředků založené na dohodě

Jedná se o tradiční přístup k financování institucí, kdy výše prostředků je předmětem dohody mezi státem a terciární institucí a je založena obvykle na historických trendech.

A.1 položkový rozpočet

Na základě dohody jsou instituci převedeny prostředky v podobě více či méně striktního rozdělení do jednotlivých položek rozpočtu. Různě striktní je také nakládání s jednotlivými položkami, možnosti převodů mezi sebou apod.

A.2 blokový grant

Na základě dohody jsou prostředky jako jeden balík převedeny na instituci, která má mnohem větší volnost s jejich nakládáním, než je tomu v minulém případě. Ani v tomto případě však trendy nejsou jasné, v některých zemích je vyžadováno vzhledem k možnosti posuzování efektivity nakládání s prostředky a možnosti jejich srovnávání mezi institucemi alespoň určité rozdělení do položek rozpočtu, např. v Austrálii došlo k návratu k vyšší míře rozdělení rozpočtu do jednotlivých položek.

B. Poskytnutí prostředků v podobě vyhrazených fondů

I tento způsob alokace je poměrně tradiční, protože vyděluje část prostředků a ty převádí institucím na základě vymezeného účelu. K jejich čerpání je obvykle vybrána jen určitá skupina institucí například na základě svého geografického umístění nebo podle charakteristik studentů, které ji navštěvují. Fondy mohou být určeny na specifické určení, jako jsou vymezené služby jako např. knihovny nebo laboratoře. Obecným pravidlem je, že tyto fondy se hodí více pro kapitálové výdaje než pro běžné prostředky. Jejich nevýhodou je, že jejich prostřednictvím je možné obvykle ovlivnit podmínky jen pro část institucí.

C. Poskytnutí prostředků na základě výpočetního vzorce

Výpočetní vzorce pro financování jsou využívány jako posun od smluvního rozpočtu nebo vymezených fondů směrem ke způsobu, který vymezuje stejné podmínky pro všechny instituce. Proměnné v podobě koeficientů ve vzorci postihují některá specifika mezi programy, organizací apod. Někdy malá možnost odlišení některých specifických podmínek je jejich nevýhodou, protože zavádění příliš vysokého počtu koeficientů a proměnných do výpočetního vzorce činí výpočet opět neprůhledným.

C.1 výpočet na základě počtu zaměstnanců nebo studentů

Alespoň zčásti se ve většině vzorců vyskytují jako proměnné počty zaměstnanců a studentů. Zaměstnanci mohou být ve vzorci obsaženi také v podobě platů nebo se ve vzorci mohou zohledňovat počty zaměstnanců s PhD. – to je příklad, jak se vzdělávací politika může snažit ovlivňovat určité chování institucí. Přejít ve výpočtových vzorcích od zohlednění zaměstnanců k počtům studentů je výsledkem procesů, v nichž šlo o zvyšování efektivity využitých prostředků ve formě vyššího počtu studentů, kteří budou vzděláváni. Počty studentů se ve vzorcích zohledňují buď na základě plánovaných počtů, anebo častěji na základě skutečně participujících počtů studentů. Častá je také forma kombinace zohlednění zaměstnanců (nebo jejich vybraných skupin, např. těch s titulem PhD.) s počty studentů, u nichž bývá obvykle odlišeno, zda se jedná o full-time nebo part-time studenty.

Způsob výpočtu, který je založen na počtu přijatých studentů, je v naprosté většině zemí kombinován s domluveným maximálním objemem studentů, který bude dané instituci do vzorce započítáván. Ve druhém kroku nastává buď upřesnění očekávaného počtu podle skutečných počtů po půl roce, nebo na základě skutečných výdajů.

C.2 výpočet na základě výše výdajů na studenta

Ve většině vzorců, které jsou v současné době využívány, se v nějaké míře odráží náklady na studenta. Výpočet je prováděn obvykle retrospektivně, protože cílem je financovat instituce na základě skutečně realizovaných výkonů. Tři nejčastější formy výpočtu jsou – na základě skutečných nákladů na

studenta, na základě průměrných nákladů na studenta a na základě normativních nákladů na studenta. Normativní přístup patří k nejvíce inovativním způsobům výpočtu, kdy se uvažuje stanovený optimalizovaný poměr zaměstnanců a studentů a jiné standardizované faktory efektivnosti. Tím se určuje, jaké by náklady měly být, ne zpětně jaké skutečně byly nebo jaká byla jejich průměrná výše uvažováním průměrných nákladů za celý systém. Normativní způsob výpočtu se považuje za způsob, u něhož je nejvyšší míra ovlivnění efektivity tím, že se instituce dostává do podmínek, že se musí přizpůsobit nějak nastavené podobě standardů efektivity. To je systém, který se používá například v Anglii, ale také v České republice.

V některých případech se do vzorce zavádí forma benchmarkingů, které se vztahují k typům nebo skupinám institucí. Jinou formou ovlivnění vzorce je uvažování typu vzdělávacích programů nebo oboru studia. Většina zemí činí rozdíly mezi většinou levnějšími humanitními obory oproti dražším oborům přírodovědným a technickým nebo uměleckým. Rozdíly mezi zeměmi se však vyskytují ve výši rozdílu koeficientů, které se přiřazují jednotlivým oborům. Česká republika s tím, že některé obory získávají koeficient finanční náročnosti 5 krát vyšší než obory nejlevnější, patří k zemím, kde jsou tyto rozdíly na nejvyšší úrovni. Systémy v různých zemích se také liší tím, jak jemné je dělení oborových skupin – někde je skupin velký počet, tendence je však počty snižovat.

C.3 výpočet zohledňující priority

Ve výpočetním vzorci mohou být zohledněny některé národní nebo regionální priority, například se může jednat o nedostatkové obory vzhledem k potřebám trhu práce. Tak se mohou měnit koeficienty ve prospěch některých prioritních oborů studia oproti oborům jiným. Tímto způsobem je možné nahradit například i dříve využívané fondy, které sloužily podpoře určitých specifických cílů, a zahrnout prioritní oblasti do výpočetního vzorce. V Anglii se takto podporují obory, o něž je malý zájem. Prioritou mohou být také určité skupiny studentů, v tomto případě je ve výpočetním vzorci zohledněno, jaký počet například nějak znevýhodněných studentů instituce ke studiu získá. Opět příkladem může být Anglie, kde se vyšší koeficient počítá pro studenty z oblastí, v nichž bydlí zvýšený podíl osob s nižším socioekonomickým statutem. V Irsku se například ve výpočetním vzorci znevýhodněným studentům zvyšoval jejich normativ o třetinu. Jiný způsob stanovení priorit je zohledněn v Chile, kde 7 % rozpočtu univerzit je vázán na schopnost institucí přilákat studenty s nejvyšším skórem v národním testu sloužícímu k přijímání na univerzity.

C.4 výpočet zohledňující výstupní veličiny

Zahrnutí výstupních veličin do výpočtu patří k nejvíce inovativním způsobům přístupu k financování institucí terciárního sektoru. Může se jednat například o to, že se ve výpočtech nezahrnují studenti přijatí ke studiu, ale jen ti, kteří úspěšně dokončí nějakou část studia, příp. získají titul. Hodnocení výstupních charakteristik jak na úrovni systému, tak na úrovni jednotlivých institucí je jednou z nejvíce rozvíjených oblastí, protože se věří, že na jedné straně se tím zvýší efektivita fungování terciárních institucí a na druhé straně se zlepší prostředí podporující cílové chování institucí a systému. Protože se nemusí vždy jednat o to, že se výstupní charakteristiky zahrnují do výpočetního vzorce, ale mohou být součástí například blokového grantu, uvádíme celou oblast financování vztaheného k výstupním charakteristikám v samostatné, následující části.

Financování zohledňující výstupy

Jak bylo uvedeno v minulém odstavci, jedná se o nejnovější trend poslední doby (která v některých zemích zahrnuje již i dvě desetiletí), jehož cílem je podpořit takové prostředí, v němž působí terciární instituce, které zvýší efektivitu využívání vložených prostředků a posílí cílové chování institucí. Tento

trend znamená v podstatě další zásah do autonomního vývoje a působení terciárních institucí, kdy státní politika získává větší vliv nad nezávislým fungováním a rozhodováním o vlastním rozvoji na straně univerzit. Autonomie samozřejmě do značné míry zůstává zachována, avšak uplatňuje se v podmínkách, které jsou mnohem více vymezeny státem. Je to dáno, jak již bylo dříve uvedeno, změnami v postavení terciárního vzdělávání vzhledem ke svému významu při rozvoji lidských zdrojů pro znalostní ekonomiky a procesy masivní participace na terciárním vzdělávání, což vše vyvolává potřebu zřetelnější kontroly fungování tohoto vzdělávacího sektoru.

Novým trendem je dále důraz na kvalitu a její zjišťování i na úrovni terciárního vzdělávání, přičemž posuzování kvality nekončí u spoléhání se na tradiční způsoby zabezpečování kvality terciárními institucemi samotnými nebo vnějšími tělesy, jako je například u nás akreditační komise, ale jsou stále častěji kladeny otázky o skutečných přínosech terciárního studia. Tak se také odlišují výstupní charakteristiky, které zohledňují výsledky studentů, od těch, které posuzují míry úspěšného ukončení studia. První jsou založeny na výsledcích studentů, druhé pak na celkovém působení institucí.

V další části se budeme zabývat čtyřmi skupinami alokačních mechanismů, v nichž se promítají výstupní charakteristiky.

1. Financování na základě kontraktů, které obsahují výstupní charakteristiky
2. Vydělení části prostředků pro platby na základě dosažených výstupních charakteristik
3. Fondy, o něž se vede mezi institucemi soutěž, pro dosažení stanovených cílů
4. Platby za dosažené výsledky – ať formou zohlednění ve výpočtových vzorcích nebo samostatnými platbami

1. Financování na základě kontraktů, které obsahují výstupní charakteristiky

Jedná se v podstatě o nějakou formu dohodnutého rozpočtu, ať již formou položkového rozpočtu nebo blokového grantu, v němž se projevují některé stanovené regulační veličiny v podobě výstupních charakteristik. Forma může být jednotná pro celý systém a tedy všechny instituce, nebo skupiny institucí, nebo dohody mohou být jmenovité pro jednotlivé instituce.

Například ve Francii je již od roku 1989 třetina až polovina rozpočtu vázána na takovýto typ kontraktů, které jsou čtyřleté. Prostředky jsou zajištěny na počátku kontraktu, po uplynutí období je prováděno vyhodnocení efektivity implementace. Podobný typ kontraktu zavedlo Švýcarsko v polovině devadesátých let s cílem posílit institucionální autonomii. Evaluace reformy z roku 2006 však ukázala, že pokud nenastanou změny uvnitř samotných univerzit, změny vnějšího prostředí – reprezentované v tomto případě zmíněnými kontrakty – nemusí nutně vést k zamýšlené změně a kontrakty nemusí být cestou ke zvýšení efektivity systému. Podobné cíle s posílením decentralizace má reforma ve Španělsku, která je prováděna od roku 2005. Kontrakty na pětileté období jsou kombinovány s finančním vzorcem, který zahrnuje jak oblast vzdělávání tak výzkumu, zároveň je v dohodě zahrnuta také řada cílů vzdělávací politiky, jako restrukturalizace studia v souladu s Boloňským procesem, zlepšení rozvoje pedagogů, zlepšení pedagogických praktik a využití vzdělávacích technologií, další vzdělávání apod. V případě Finska a Dánska je možné zaregistrovat systémové přístupy a cíle, které se projevují v kontraktech se všemi institucemi, avšak kontrakty obsahují specifické cíle orientované na jednotlivé instituce.

2. Vydělení části prostředků pro platby na základě dosažených výstupních charakteristik

Na základě stanoveného souboru charakteristik a posouzení míry jejich splnění je část prostředků přidělena na základě zvlášť vydělených fondů. Obvykle se jedná o méně než 5 % celkového rozpočtu terciárního vzdělávání, v případech některých zemí (Jižní Afrika) se však tento podíl blíží 100 % rozdělovaných prostředků. V tomto případě není obvyklé, že by se zároveň používalo financování na

základě finančních vzorců. Soubor indikátorů je výsledkem domluvy mezi státem a zástupci institucí. Několik amerických států využívá tohoto způsobu po mnohdy více než deset let: Tennessee vyděluje 6 % rozpočtu k těmto účelům, stanoví 4 standardy a 10 indikátorů s vlastními vahami, které se počítají pro jednotlivé instituce; Jižní Karolína vydělovala do výkonnostních fondů téměř celý rozpočet, evaluace ukázala jako hlavní příčinu neúspěchu tohoto přístupu k financování v tomto americkém státě, že vysoký počet stanovených indikátorů a standardů neposkytoval institucím jasné signály.

3. Fondy, o něž se vede mezi institucemi soutěž, pro dosažení stanovených cílů

Tyto fondy jsou alternativou k tradičním fondům, které stát přiděloval vybraným institucím podle vlastních kritérií. V některých zemích instituce nebo jednotlivé části institucí již po několik desetiletí soutěží o část prostředků na základě předložených projektů, z nichž se vybírá na základě stanovených kritérií. Cílem těchto fondů je nejčastěji podpořit zvýšení kvality a relevanci terciárního vzdělávání, podnítit inovace a rozvíjet management, což jsou kategorie, kterých je obtížné dosáhnout prostřednictvím finančních vzorců nebo přidělovaných fondů.

Ze zkušeností mnoha zemí plyne, že pro efektivní využití těchto fondů je nutné zajistit co nejvyšší míru transparentnosti a objektivitu při výběru projektů prostřednictvím jasných kritérií a procedur, celému procesu může například napomoci existence nezávislé monitorovací komise. V případě omezené velikosti regionální anebo národní dimenze se doporučuje překročit tato omezení a využít mezinárodní prostředí. To je dlouhodobě využívaný model v případě skandinávských zemí a Nizozemska.

Vzhledem k diverzifikovanému charakteru institucí je vhodné otevřít různé soutěže s odlišnými kvalifikačními parametry, aby instituce různého zaměření našly prostor, kam vstoupit. Jiným přístupem může být vyžadované partnerství různého typu institucí nebo různé úrovně institucí, což může být cesta, aby slabší instituce získaly prostředky a přitom se ve spolupráci se silnější institucí mohly samy zlepšit.

4. Platby za dosažené výsledky

Platby za dosažené výsledky mohou mít podobu samostatného zohlednění úspěšně ukončeného roku studia nebo celého studia v určitém oboru studia nebo při dosažení určitých specifických dovedností, nebo se může jednat o platby na základě uplatnění části nebo celého finančního vzorce, když instituce naplní určité standardy nebo kritéria. Příkladem je například anglický rekurentní finanční vzorec, na jehož základě jsou prostředky placeny na základě počtu studentů, kteří ukončí každý rok studia. Jiným příkladem je dánský „taximetr model“, na jehož základě 30 - 50 % plateb je činěno na základě studenty složených zkoušek. V Nizozemsku je polovina prostředků závislá na počtu udělených titulů. V Norsku se zohledňuje počet nabytých kreditů a nově také počet absolventů.

3.1.2 Financování výzkumu

Financování výzkumu představuje vedle financování vzdělávání druhou hlavní oblast, k níž se vztahují prostředky poskytované státem terciárním institucím. V současnosti převládají čtyři hlavní formy, jakým se prostředky na vědu a výzkum dostávají k terciárním institucím:

- VV1. Vzdělávání a výzkum jsou financovány společně
- VV2. Financování výzkumných projektů
- VV3. Financování výzkumu na základě blokového grantu

VV4. Poptávkově orientované financování výzkumu

VV1. Vzdělávání a výzkum jsou financovány společně

Tento způsob společného a kombinovaného financování jak vzdělávací tak výzkumné oblasti aktivit terciárních institucí zůstává zřejmě nejobvyklejším způsobem financování výzkumu prováděného v rámci terciárních institucí. Má řadu výhod i potenciálních slabin. Nevyžaduje existenci žádného dalšího tělesa, které by rozhodovalo o rozdělování prostředků na výzkum, a jak se teoreticky předpokládá, umožňuje snadněji promítnout výsledky výzkumu do vzdělávání, což je mnohými chápáno jako jedna z podstatných funkcí terciárních institucí. Pro stát je tento způsob méně ovlivnitelný z hlediska národních zájmů v oblasti výzkumu, protože je na institucích, kam se rozhodne prostředky směřovat. To může být samozřejmě na druhou stranu vnímáno jako výhoda z hlediska zmenšování vlivu státního aparátu na rozhodovací procesy autonomních institucí. Vzhledem k tomu, že tento systém využívá naprostá většina amerických států a mnoho dalších zemí, je zřejmé, že se nevýhody snížené možnosti státních zásahů dají nahradit doplňkovými formami fondů, které zajistí výzkum v oblastech národních zájmů.

VV2. Financování výzkumných projektů

Jedná se o další obvyklý způsob financování výzkumu, který je typicky využíván z pozice federální americké vlády pro oblasti národního zájmu, jak bylo uvedeno v minulém odstavci. Obdobně se toho způsobu využívá v dalších zemích, kde jsou obvykle nezávislé agentury odpovědné za výběr kvalitních návrhů projektů, přičemž není výjimkou, že ke státnímu financování se požaduje také částečné financování z jiných, obvykle soukromých zdrojů.

Předpokládá se, že oddělení stanovení podporovaných oblastí na základě politického rozhodnutí a výběru konkrétních projektů odborníky je potenciálně efektivnější, než když se výběr děje na samotné instituci. Na druhé straně výběr odborníky může být poznamenán tradicionalismem těch, kteří o výběru projektů rozhodují a jejich pozicí v rámci establishmentu dané komunity, což může být znevýhodňující pro ty, kteří nemají potřebné kontakty nebo přicházejí s inovacemi, které takovým procesem výběru neprojde.

VV3. Financování výzkumu na základě blokového grantu

Jedná se o méně tradiční způsob přidělování prostředků na výzkum, který spočívá v blokovém grantu, který není nějak specifikován na základě souboru jednotlivých nebo komplexních projektů, a instituce mají vlastní volnost ve stanovení priorit. Výsledky jsou pravidelně monitorovány a výsledky takových evaluačních procesů jsou východiskem pro objem financí takto přidělených na další období, například v Anglii na období 5 – 7 let. Podobný systém používá Skotsko nebo Austrálie, která měří kvalitu výzkumu a dopad výzkumu na společnost. Jiným způsobem je podpora center excelence, které se zaměřují na určité oblasti výzkumu. Tato forma je jako doplňková využívána v USA federální vládou, naopak na Novém Zélandu a v Nizozemsku se jedná o převládající způsob financování výzkumu na terciárních institucích. Touto cestou se však vydávají i další země, jako Čína, Jižní Korea, Chile, Venezuela. Ve Francii jsou tato centra oddělena od univerzit.

VV4. Poptávkově orientované financování výzkumu

Součástí podpory výzkumu na terciárních institucích je v řadě zemí nepřímé financování prostřednictvím stipendií nebo financovaných asistentkých míst pro absolventy. To snižuje finanční

zatížení institucí a představuje tak formu nepřímé podpory institucí. Příkladem jsou Spojené státy s rozvinutou sítí agentur podporujících výzkum, které mají součástí svých programů takový typ podpory.

3.2 Nepřímé financování institucí, přímá podpora studentů

Podpora poskytovaná studentům a jejich rodinám je mnoha zemích využívána jako doplňkový mechanismus podpory a financování terciárního vzdělávání a terciárních institucí. Nejčastěji se tak děje formou grantů, stipendií, daňových úlev a podporovaných půjček, vyskytují se však i inovativnější přístupy v podobě voucherů, kterými se přes výběr studentů daným institucím dostává část prostředků na jejich běžné výdaje. Důležitým faktorem v poskytovaných formách podpory je, zda jsou jejich administrace a jejich poskytování studentům ponechány na terciární instituci, nebo zda se jedná o mechanismus, který běží mimo vliv institucí a představuje tak způsob, jak je mezi institucemi vyvolávána soutěž o studenty. K této podobě postupně přistupuje více zemí, je však závislá na administrativních kapacitách zabezpečení takovýchto mechanismů mimo vlastní terciární instituce.

NF 1. Poptávkově orientované vouchery

Uvádíme je jako první, protože se jedná o mechanismus se zřejmě nejvyšší mírou inovativnosti. Tento mechanismus není zatím v terciárním vzdělávání tak běžný, smysl jeho využití je však stejný, jako v jiných případech, kdy stát tuto formu využívá: na jedné straně poskytnout určitý objem financí straně poptávky a na ní nechat výběr dané služby u různých poskytovatelů a tím podpořit soutěž mezi poskytovateli a na druhé straně se jedná o podporu dané oblasti vložením do oběhu určité množství vázaných prostředků na daný účel. V případě terciárního vzdělávání má tato podpora podobu voucheru s určitou nominální hodnotou, kterou obdrží rodina nebo student, a je možné ho využít výlučně pro výdaje spojené s terciárním vzděláváním. Jiný mechanismus může spočívat v tom, že student je nositelem voucheru na vybranou instituci a instituce pak obdrží peněžní ekvivalent voucheru od státu.

Při zavádění voucherů se musí rozhodnout otázky jako: mají být prostřednictvím voucheru pokryty celkové náklady na terciární vzdělávání nebo jen jejich část a část bude kryta školným nebo jinými cestami; budou vouchery dostupné všem studentům, nebo jen některým (například podle socioekonomického statusu nebo podle jejich míry splnění výběrových kritérií pro studium – např. dosažení určité úrovně testového skóre při centrálních vstupních testech); bude mít voucher stejnou hodnotu pro všechny studenty nebo bude mít pro studenty ze znevýhodněných rodin vyšší hodnotu; budou vouchery využitelné jen na veřejných institucích, nebo také na soukromých. V praxi existuje mix přístupů k těmto otázkám i v nevelkém počtu případů, kde se vouchery zavádějí. Vždy závisí na konstrukci celého systému terciárního vzdělávání a také na okolních podmínkách.

Od roku 2004 je systém voucherů uplatňován v americkém státě Colorado. Jedná se o voucher se stejnou hodnotou pro všechny, kteří se kvalifikují pro studium na terciární instituci, veřejné nebo soukromé umístěné v tomto státě. Pokrývá část prostředků spojených se studiem na veřejných institucích nebo část školného na soukromých institucích (u soukromých institucí musí studenti doplatit zbytek, což může být pokryto jinou formou podpory). Tento systém byl zaveden společně s dvěma souběžnými mechanismy – první, kontrakt zaměřený na výkon instituce ve stanovených parametrech, pokud nebudou splněny, může instituce o prostředky přijít, druhý, instituce získají část prostředků na základě počtu absolventů. V roce 2004 schválil parlament Gruzie zákon, který vytváří podobný rámec pro voucherový systém. V Brazílii byl zase spuštěn v rámci programu „Univerzity pro všechny“ mechanismus, kdy stát kupuje místa na soukromých terciárních institucích pro studenty ze znevýhodněného prostředí, kteří se kvalifikovali ke studiu. Na Filipínách stát podporuje dvou až čtyřletým stipendiem částkou 200 USD ročně na každého studenta všechny nízkopříjmové rodiny.

NF 2. Vládní granty a stipendia

Většina zemí poskytuje nějakou formu nevratné podpory studentům. Různé jsou však podmínky pro získání této podpory a způsoby její administrace. Administraci mohou zajišťovat terciární instituce samy nebo jsou tím pověřeny externí agentury. Výhoda externího zabezpečení, což se také řadí k inovativnějším formám financování, spočívá v tom, že podmínky nezávisí na instituci a instituce tak jsou opět v pozici vzájemné konkurence, protože na získané studenty se vážou prostředky, které studenti získají v daném grantovém nebo stipendijním programu. Typickým příkladem je Dánsko, kde studenti získávají vouchery, které pokrývají až 70 % jejich životních nákladů spojených se studiem na terciární instituci, zajímavostí je, že si vouchery mohou šetřit a ve vyšších ročnících čerpat dvojnásobek.

NF 3. Daňové úlevy

Daňových úlev spojených s terciárním vzděláváním využívá ve svých systémech rostoucí počet zemí. Vážou se na studenty samotné nebo jejich rodiny a mohou mít podobu daňových kreditů nebo úlev. Nejčastěji jsou používány ve dvou formách. První je odpočet části školného na akreditovaných terciárních institucích. Ve Spojených státech je nějaká forma odpočtu školného aplikována od roku 1997. Kanadská provincie New Brunswick poskytuje formu vratné části školného až do výše poloviny školného (a maximálně 10.000 USD) pro ty, kteří se po absolvování terciární instituce usídlí v této provincii. Jinou formou jsou rodinné dávky a úlevy poskytované prostřednictvím daňového systému, které mohou rodiče uplatnit na děti studující na terciárních institucích. Tuto formu používá stále vyšší počet zemí, patří mezi ně vedle České republiky také například Německo, Rakousko, Belgie, Francie, Nizozemsko apod.

NF 4. Studentské půjčky

Ve více než 60 zemích světa existují různé modely studentských půjček (Salmi, 2003). Jedněmi z hlavních proměnných, s nimiž je v modelu nutné uvažovat, jsou: způsoby a termíny splácení půjček; zdroj kapitálu pro půjčková schémata; typ výdajů, které je z nich možné hradit; kritéria, za nichž se studenti kvalifikují pro jejich čerpání; jejich využitelnost pro studium pouze na veřejných nebo i soukromých institucích a úroveň státní podpory.

Všechny uvedené dimenze mají různá řešení a v různých zemích existují různé návaznosti na vlastní strukturu terciárního vzdělávání a jeho financování. V mnoha případech existuje také více schémat, které se mohou vzájemně doplňovat. Jedná se o rozsáhlou oblast, které se v této studii nebudeme detailně věnovat, více informací je možné se dovědět například ve výše uvedené studii Jamila Salmiho.

4. Alokační mechanismy a cíle terciárního vzdělávání

Celkový vývoj terciárního vzdělávání směřuje v současnosti k naplnění **tří hlavních oblastí cílů: zvýšení přístupu a rovnosti, zvýšení celkové efektivity terciárního systému vzdělávání zlepšením kvality a relevance a zlepšení vnitřní výkonnosti a udržitelnosti**. Různé alokační mechanismy mají podle srovnatelných mezinárodních zkušeností různý vliv na možnosti ovlivnění cest dosažení jednotlivých cílů.

4.1 Zvýšení přístupu a rovnosti

V zemích na celém světě se opakují stejné strukturální vzorce chování, podle nichž ne všechny části populace těží stejnou mírou z rozšiřujícího se terciárního sektoru vzdělávání. Země tak hledají různé formy podpory a přístupy k utváření prostředí terciárního vzdělávání, které by otevřelo vstup k terciárnímu vzdělávání všem bez ohledu na jakýkoli druh znevýhodnění. Zvýšení participace studentů tradičních věkových skupin bylo v mnoha zemích dosaženo v průběhu minulých desetiletí zvýšením objemu financí a kapacity terciárních institucí. V zemích jako USA a Kanada a v druhé vlně Austrálie a Nový Zéland došlo k zvýšení objemu financí zvýšením školného se současným rozvojem různorodých podpůrných programů pro studenty a jejich rodiny. V dalších zemích byly významně rozšířeny kapacity soukromého sektoru, což nemělo takové důsledky pro veřejné finance.

Součástí strategií zvyšování přístupu je rozšíření možností studia pro netradiční věkové skupiny obyvatel v rámci celoživotního vzdělávání. Důvody jsou především v rostoucích kvalifikačních požadavcích pracovních míst a na druhé straně se ukazují lepší příležitosti vzdělávání formou netradičních forem distančního vzdělávání. Z mezinárodních zkušeností však neexistuje hodně kladných příkladů, které by vedly k zásadnímu zvýšení participace těchto skupin obyvatel. Některé mechanismy, jako například finanční vzorce, které s těmito studujícími nepočítají nebo jim nedávají dostatečnou váhu, čímž nejsou pokrývány náklady na jejich studium, navíc spíše rozvoj těchto forem brzdí. Není obvykle totiž systém dopracován ve svém celku a tyto studující nezískávají takovou podporu nebo v takové formě, jež by je ke studiu motivovaly nebo by jim i takové studium umožňovaly. Podpořit tyto studující znamená zajistit obvykle podporu i jejich rodinám, přičemž musí být samozřejmostí nějaká forma grantu nebo stipendia pokrývající školné. Schémata půjček musí uvažovat co nejnižší stupeň zátěže pro jejich život i život jejich rodin a také daňové podmínky musí být nastaveny tak, aby byly využitelné pro ty, kteří jsou již sami zaměstnaní.

Obdobná situace v řešení přístupu k terciárnímu vzdělávání pro starší osoby se týká také osob nějakým způsobem znevýhodněných. Zjištění výzkumů sahají až k souvislostem s účastí na předškolním vzdělávání, kdy se ukazuje, že lidé ze znevýhodněného sociálního prostředí, kteří chodili do předškolního zařízení, mají výrazně vyšší šanci získat terciární titul než ti, kteří se předškolního vzdělávání neúčastnili. Dále jsou zřejmé i souvislosti se způsobem výuky na primární i sekundární úrovni vzdělávání, kde pokud nedojde k poskytnutí dostatečné míry podpory, žáci nerozvinou své dovednosti, které jim jejich rodina rozvíjet nepomáhá, a sami ani neuvažují o jiných formách vzdělání, než které znají ze svého domácího prostředí. Jen malá část potenciálních uchazečů o terciární vzdělávání se tak dostane k tomu, aby vůbec využila případných možností podpor pro své studium. I tyto formy podpory, jakkoli mohou být sofistikovaně vymyšlené formou voucherů, upravených finančních vzorců nebo speciálních fondů, pokud nepokrývají podstatné potřeby těchto uchazečů a jejich rodin, mají jen malou šanci možnosti těchto skupin znevýhodněných zlepšit. Zároveň se musí brát v úvahu národní souvislosti nastavení celého vzdělávacího a sociálního systému. Jako úspěšný se v podmínkách Anglie a Skotska ukázal způsob, kdy instituce dostávají za studenty ze znevýhodněných prostředí více prostředků než za ostatní studenty, což umožňuje institucím tyto studenty podporovat. Využitelná se jeví také forma voucherů, ovšem stejně jako v minulém případě, voucher musí pokrývat i další životní náklady studentů. Jinou oblastí, o níž se předpokládá, že by měla těmto studentům pomoci, jsou půjčky. U nich se ukazuje (např. Barr, 2004), že z mnoha důvodů a důsledků může být nižší míra státní podpory prospěšná pro to, aby skupiny znevýhodněných dokázaly z půjček profitovat více. Ani daňové úlevy nejsou pro tuto skupinu studentů příliš vhodným nástrojem, protože daňové úlevy uplatňují ve vyšší míře ti, kteří platí vyšší daně.

Naopak rozšiřování a podpora studia na soukromých institucích může vést k rozšíření studijních možností i pro studenty z nízkopříjmových rodin, což ukazují studie z několika amerických států, z nichž plyne, že studenti na veřejných terciárních institucích pochází z rodin s vyššími příjmy. Tuto informaci je však nutné brát opět v kontextu různorodých amerických programů podpory studentů.

Například stát New York má nejstarší program tohoto druhu, v jehož rámci platí soukromým institucím za každého absolventa. V oblasti daňových výhod může být pro rozvoj soukromého sektoru s obvykle vyšším školním přínosná možnost daňového vyrovnání v položce školného než prostřednictvím rodinných dávek.

4.2 Zvýšení externí efektivity

Externí efektivita je posuzována prostřednictvím různých kategorií zjišťování kvality nebo prostřednictvím relevance poskytovaného vzdělání vzhledem k potřebám společnosti a trhu práce. Koncept kvality je velmi široký a může poskytovat velmi různorodé pole pro interpretace. Starost o kvalitu byla tradičně ponechávána v rukou institucí, proto i finanční schémata vztahované ke kvalitě byla spíše orientovaná na vazbu institucionálních prostředků se splněním například akreditačních požadavků. Pro uplatnění kvality ve finančních vzorcích neexistují ve většině terciárních systémů žádná odpovídající data a položkový rozpočet má příliš statickou povahu, než aby mohl odrážet nějaké faktory kvality. Proto se jeví fondy, o něž se vede mezi institucemi nebo pracovišti soutěž ve vybraných oblastech souvisejícími s faktory kvality, jako jeden z nejcílenějších prostředků k podpoře rozvíjení kvality. Důsledky takových projektů mohou ovlivňovat i vnitřní chování institucí, což je pro dosažení některých dimenzí kvality nezbytnou podmínkou.

Podpora na straně studentů se většinou ke kvalitě nevztahuje. I když nejobvyklejším mechanismem jsou prospěchová stipendia, u nichž se předpokládá, že mohou napomáhat zvyšování kvality. Jiným způsobem jsou studentské granty nebo půjčky, u nichž se věří, že studenti optimalizují svůj výběr tak, aby dostali za vložené prostředky nejlepší kvalitu, podle čehož pak volí svůj studijní program. Tím vlastně odměňují instituci za její kvalitní výkon.

Jiné přístupy k měření kvality, které se vyskytují v poslední době, jako je zjišťování výsledků studentů v souboru dovednostních testů nebo spíše nárůstu těchto dovedností a zjišťování přidané hodnoty, zatím nesvazují takovéto indikátory kvality s finančními mechanismy. Zájem o tuto oblast posuzování skutečného nárůstu měřitelných dovedností však roste, o čemž svědčí i zahájený projekt OECD AHELO, jehož cílem je měřit výsledky působení terciárních institucí na nárůst dovedností studentů. Z praxe mnoha zemí se zatím ukazuje, že v otázce propojování kvality a financování jsou finanční mechanismy využívány spíše jako doplňkový a nepřímý způsob ovlivňování kvality. Jedná se o to, že v podstatě země nemají dostatečně rozvinutou metodologickou a datovou základnu, jež by jim přímější propojení indikátorů kvality s financováním umožňovaly.

V oblasti relevance terciárního vzdělávání je situace mírně odlišná, protože tato oblast má vazbu na potřeby společnosti a trhu práce, kde se postupně určité způsoby hodnocení vyvinuly, především ve vazbě na oborové potřeby a na uplatnitelnost absolventů. Propojení relevance a kvality je však zřejmě nejjednodušší vazba, která se projeví v případě terciárních programů nízké kvality, o jejichž absolventy nebude mezi zaměstnavateli zájem. V rámci zlepšování informační základny ve vazbě výstupů terciárního vzdělávání a trhu práce se zlepšuje například informovanost o požadavcích zaměstnavatelů na dovednosti a znalosti absolventů. Ačkoli naplnění těchto požadavků se nesleduje plošně, výsledky projektů ukazují, jak na tom určité programy nebo obory jsou. Tuto oblast v České republice sledují i samotné terciární instituce, ovšem podle odlišných metodik, které obvykle neumožňují srovnání mezi školami. Existují však průřezové projekty, které umožňují srovnání na úrovni škol.

Financování může podle mezinárodních zkušeností ovlivnit relevanci jak prostřednictvím financování institucí tak finančními transfery přes studenty. Finanční vzorce mohou zahrnovat koeficienty upřednostňující některé prioritní obory a kombinovat je s nižším školným, což zase podpoří zájem studentů. V Nizozemsku například vláda podpořila v rámci Boloňského procesu rozvoj pětiletých magisterských kurzů na institucích HBO, ovšem financuje jen ty, které již nejsou nabízeny na

univerzitách – tím podporuje pouze rozvoj nových programů a ne již existující. Jiným mechanismem může být využití fondů, o něž instituce soutěží, jejichž smyslem je podpořit například z hlediska trhu práce prioritní obory nebo programy nebo zvýšit míru relevance nabytých dovedností. Na straně přímého financování studentů je možné v této oblasti uplatnit stipendia pro studenty nastupující do prioritních oborů, zvýhodněné podmínky pro získání studentských půjček nebo například prominutí dlužných částek studentům, kteří po absolvování nastoupí do oblastí vysoké priority nebo vybraných oblastí veřejných služeb.

4.3 Zlepšení vnitřní výkonnosti a udržitelnosti

Tato oblast se týká vnitřního fungování institucí, má však samozřejmě své projevy navenek a projevuje se i ve schopnosti institucí naplňovat cíle obou předchozích oblastí. Ve vztahu k financování se jedná především o zjišťování skutečných finančních potřeb a nastavení financování na úroveň, která je obdobná v jiných institucích, což směřuje k šetření prostředků v rámci instituce. Jinou oblastí je starost o udržení nebo zvyšování míry ukončování programů a ukončování studia udělením titulů. K těmto oblastem se váže dimenze udržitelnosti, která prokáže, zda jsou přístupy a programy z dlouhodobého hlediska udržitelné.

Pro optimální institucionální alokační politiku je jedním z nejdůležitějších elementů dobře navržený finanční vzorec. Jeho cílem by mělo mimo jiné být, aby se na úrovni instituce výše prostředků udržela na dané úrovni, případně se mohla i snižovat. Finanční vzorce založené na normativním financování nebo fungující na základě průměrných nákladů se k naplnění těchto cílů hodí nejlépe. Rovněž kontrakty zaměřené na výsledky nebo výkon mohou sehrát roli ve snižování nebo udržování výdajů na průměrné úrovni, pokud jsou odpovídající cíle obsaženy v kontraktu. Jiné mechanismy jako financování založené na vstupech nebo fondy, o něž se vede mezi institucemi soutěž, mají nižší možnost ovlivnění efektivního chování instituce. Mechanismy nastavené naopak uvnitř instituce mohou představovat v tomto ohledu jedny z nejučinnějších způsobů, jak výdaje optimalizovat. Jedná se však o to, nakolik má vedení institucí sílu vnitřní mechanismy prosazovat, což závisí na legislativních podmínkách, v jejichž rámci terciární instituce v jednotlivých zemích fungují.

Pro chování institucí je důležité systémové prostředí, které je ovlivňováno různými elementy. Výše školného, které v důsledku ovlivňuje náklady na studenta, mohou být ovlivněny například nastavením systému studentských půjček. Z tohoto pohledu je uvnitř Spojených států kritizováno nastavení půjček studentů, které je možné čerpat až do výše celkových nákladů na terciární studium. To bývá označováno za jeden z důvodů neúměrného růstu školného, které vzrostlo více než dvojnásobně oproti inflaci v průběhu dvaceti let. Proto když byla na konci devadesátých let zaváděna kreditní daň pro odpočet školného a pokrývala jen část školného, bylo stanoveno její fixní odpočitatelné maximum.

Jiný přístup na systémové úrovni s cílem snižování jednotkových nákladů je možné uplatnit při redistribuci prostředků v rámci celého terciárního systému mezi subsektory s různou úrovní výdajů na studenta. Pokud se více prostředků převede do subsektoru s nižšími náklady na studenta, vyvolá to v celém systému tendenci k vyrovnání nákladů, protože instituce, které dostanou méně, než by odpovídalo proporcím podle přijatých studentů, budou hledat způsoby, jak počty studentů uchovat a snížit tedy jednotkové náklady – toto nastalo ve v polovině minulého století v americké Kalifornii, což však ukazuje potřebu vnímat okolní systémové předpoklady, protože příspěvek z veřejných prostředků činil jen část celkových prostředků a instituce tedy neměly zájem přijít o tu část příspěvku, které nepocházely z veřejných financí.

Rovněž u voucherového systému se předpokládá, že by měl působit na efektivitu vnitřního chodu institucí, protože k tomu dochází v podmínkách soutěže o studenty. Jedná se zatím však v tomto případě o teoretické předpoklady, protože zkušeností s chováním institucí v podmínkách studentských voucherů jsou zatím minimální. Na druhé straně forma voucheru nabídkového charakteru, který

dostávají instituce, nemusí představovat pro instituce motivaci náklady snižovat. Pokud je však hodnota vouchery vypočítávána normativně, může mít kladný účinek nejen ve snižování nákladů, ale také může podporovat rovný přístup.

Průchodnost systému měřená podílem získaných titulů je dalším indikátorem vnitřní efektivity. Jiným indikátorem může být rychlost, s jakou studenti dospějí k ukončení studia, nebo to, nakolik ukončují ty programy, které začali. Zlepšení těchto charakteristik, které mají dopad na jednotkové náklady, může být docíleno jak finanční politikou vůči institucím, tak vůči studentům. Otázky spojené s tím, nakolik mají být podpory studentům časově omezené (například na úroveň obvyklé doby trvání programu), se pak právě dotýkají této charakteristiky efektivity. Pokud se ve finančním vzorci objevují absolventi nebo pokud se institucím zvláště platí za absolventy, může to výrazně ovlivnit chování institucí. Na druhé straně se pochopitelně nabízí obava, aby instituce s cílem získání těchto prostředků nesnižovaly úroveň kvality. Řešením může být, neplatit za výstupy příliš hodně, nebo kombinovat placení za výstupy s platbami za celkové počty studentů nebo přijatých studentů. Tento mechanismus by měl být kombinován s existencí silného mechanismu zajišťování kvality.

Otázka udržitelnosti se týká jak procesů uvnitř terciárních institucí a nastavených vnitřních mechanismů, tak i celého systému terciárního vzdělávání. Typickým případem je financování růstu počtu studentů v terciárních institucích, což se v mnoha systémech – jak bylo výše uvedeno – dostalo již na samou hranici únosnosti a hledají se jiné zdroje financování. Obvyklým projevem se tak stává snižování jednotkových výdajů na studenta. Udržitelnost se však týká všech elementů systému, kde se počítá s externími prostředky, jako je tomu v případě zajištění studentských půjček nebo promíjení některých plateb, jako je školné, vybraným skupinám studentů. Dalším případem nutnosti zajištění pokračování některých aktivit je, když jsou zpočátku součástí projektů, a to i na systémové bázi, pokud je projektovým prostředím mezinárodní finanční schéma (jako jsou tomu v našem případě prostředky ESF).

4.4 Využití mechanismů založených na výkonu pro zlepšení rovnosti a efektivity

Tato oblast je důležitá z hlediska vysoké míry své inovativnosti a očekáváním, která se na ni klade z hlediska ovlivnění vývoje budování terciárních systémů. Vzhledem k poměrně novosti těchto mechanismů jsou s nimi a jejich účinky také malé zkušenosti. Často se vychází při jejich hodnocení z předpokladů, jak budou fungovat a ovlivňovat systém jako takový nebo jeho součásti. Vláda musí při zavádění těchto mechanismů rozhodnout o některých parametrech, což pak ukáže, který mechanismus je pro realizaci využitelný. Rozhodnout se musí, jak velká část prostředků bude rozdělována na základě výstupních parametrů, jaké a kolik bude sledovaných parametrů, podle nichž se bude rozhodovat, a jak se bude systém chovat vůči neúspěšným – bude je trestat nebo podporovat jejich zlepšení.

Od těchto mechanismů se očekává, že budou transparentnějšími prostředky politiky, což se projeví především tehdy, když bude jejich vývoj veřejně otevřený a rovněž informace o výstupních parametrech budou veřejné. Také se očekává, že umožní větší provázanost mezi financováním a cíli veřejné politiky a že se posílí vztah a odpovědnost za výsledky, když bude možné výsledky vztáhnout k vloženým financím. Tyto mechanismy však mohou mít i slabiny. Jejich zavádění je podmíněno dalšími informacemi, které obvykle nebývají dostupné, a mnohdy se jedná o velký systémový zásah, kterého je možné dosáhnout postupnými kroky. Dále se jako slabina může projevit nestálost výsledků, což může zároveň ovlivnit míru stability celého terciárního systému. Pokud se na výstupní parametry klade velká váha, může to ovlivnit jinak podporovanou diverzifikaci institucí, protože se chování i rozdílných institucí bude muset přizpůsobit posuzovaným parametrům a méně se věnovat jiným oblastem a finančním zdrojům.

Jak bylo řečeno výše, při zavádění výstupních parametrů do finančního mechanismu je nutné uvážit vzhledem k celkovému nastavení systému, jak se výstupní parametry v konkrétním mechanismu projeví. Pokud se stanou součástí kontraktu, je zapotřebí při jeho vyjednávání silná pozice vlády nebo příslušného tělesa, což je obvykle dáno tradicí nebo je to legislativně ukotveno. Kontrakty mohou mít nevýhodu v tom, že je obtížné jich využívat k systémovému opatření. Jinou formou je vyčlenit z celkových prostředků určitou část, která bude zohledňovat výstupní parametry. V tomto případě je opět důležité, jaký podíl prostředků se takto vyčlení, podle toho se zřejmě projeví i míra konkurence mezi institucemi a obecně pro tyto mechanismy platí, že počet parametrů a indikátorů by neměl být příliš vysoký, aby se systém nestal nepřehledný a nesrozumitelný. Jako nejlepší forma se považuje, pokud nabude mechanismus zohledňující výstupní parametry podobu fondu, o jehož prostředky instituce mezi sebou soutěží. Tak je možné nejcíleněji financovat zlepšení kvality a inovace. Jedná se zároveň o flexibilní prostředek, protože kritéria soutěže je možné snadno měnit. Tyto fondy však nejsou považovány za vhodný nástroj pro kapitálové výdaje, protože potřeby různých subjektů mohou být výrazně odlišné. Nevýhodou těchto fondů je jejich administrativní náročnost a nemusí být někdy snadné odlišit, zda mají instituce k dispozici pracovníky, kteří umí dobře napsat projekt, nebo mají opravdu připravený kvalitní projekt a odpovídající potřeby.

5. Podpůrné mechanismy

Z předchozích odstavců plyne, že rozvoj finančních mechanismů představuje významnou součást zpětnovazebních vztahů v rámci řízení celého systému terciárního vzdělávání. Tuto funkci na očekávané úrovni může systém financování plnit jen tehdy, bude-li vystaven na základě dostatečné podpory potřebných informací. Čím více bude financování vázáno na určité prvky terciárního systému, tím zřejmější je vazba na odpovídající objem monitorování a získávání potřebných parametrů. Vazba finančních mechanismů, které využívají v rámci svých parametrických výpočtů údaje o studentech, zaměstnancích, vzdělávacích programech apod., resp. o dalších formách výstupních informací je zřejmá. K tomu musí být budován a rozvíjen informační systém, který zahrnuje nejen přímá data pro výpočet v rámci finančních vzorců, ale zabezpečuje, že údaje jsou verifikovatelné a celý datový systém je udržován na kvalitativně dobré úrovni, která je pro financování využitelná. To je třeba mít na paměti při rozvíjení systému financování, který vyžaduje potřebné podpůrné struktury informací, které není možné využívat okamžitě, ale trvá vždy nějakou dobu, než s využitím odpovídajících metodologií je možné získávat ze systému spolehlivá data.

Takový rozvoj systému informací může být časově i finančně náročný, pokud se například v rámci výstupních parametrů, které jsou reflektovány ve financování, přistoupí k rozvoji systémů kvality, které počítají například s celým komplexem informací externího charakteru o efektivitě terciárních institucí. V takovém případě je nutné uvažovat s pilotní etapou a s několikaletou verifikační etapou, která zajistí, že získávané údaje jsou stabilní a spolehlivé. I v případech, kdy se výstupní parametry kvalitativního charakteru nestávají přímou součástí finančního vzorce, ale slouží k vyhodnocování rozdělování prostředků prostřednictvím fondů, je nutné dbát na systematický rozvoj informačních systémů, aby bylo možné v rámci řízení získávat zpětné vazby a zvolené nástroje posuzovat. Z dlouhodobého hlediska je potřebné vytvořit si na jedné straně administrativně nenáročný, ale na druhé straně efektivní systém pro posuzování vložených prostředků. Takový systém by se měl vyznačovat dostatečnou komplexností a propojeností s ostatními cestami financování, aby bylo možné hodnotit vzájemné vazby a souvislosti různých finančních cest.

V rámci procesů modernizace terciárních institucí a hledání cest k finanční udržitelnosti jednotlivých institucí a celého systému se na evropské úrovni realizuje projekt směřující identifikaci plných nákladů aktivit a projektů institucí. Projekt realizuje Evropská asociace univerzit s cílem posílení

autonomie univerzit, které znají podmínky svého hospodaření a které ve srovnání s dalšími institucemi dokážou hodnotit, zda je jejich hospodaření efektivní. To by mělo působit jako protiváha zvyšování regulace ze strany národních nebo i evropských administrativ, které působí buď přímo nebo prostřednictvím různých agentur. Cesta ke srovnatelnosti však není jednoduchá, protože systémy jsou v různých zemích dosti odlišné a názvosloví samo způsobuje nemalé problémy.

„Full costing“ by tak mělo zahrnovat schopnost institucí identifikovat a vyčíslit všechny přímé a nepřímé náklady všech aktivit univerzit, včetně projektů. Mezi evropskými institucemi existuje velká různorodost ohledně právního postavení institucí, jejich velikostí, profilů, vlastnictví, řízení, financování, struktury nákladů či úrovně autonomie. Pro srovnatelnost v oblasti financování a nákladů je potřebná identifikace i dalších zmíněných strukturních znaků. Instituce v různých evropských zemích se i velice výrazně liší co do schopnosti identifikovat své náklady na základě dostupných a shromažďovaných údajů o studentech, zaměstnancích, o časové struktuře aktivit zaměstnanců, o vzdělávacích programech, jednotlivých kurzech, využití prostorových kapacit apod. I zde se ukazuje, jak dostatečná úroveň a kvalita databází umožňuje identifikovat skutečné náklady institucí a zavést jejich sledování.

Na této úrovni projektu Evropské asociace univerzit byla identifikována některá hlavní doporučení, která se vztahují k národním vládám, univerzitám a evropským institucím. Na úrovni univerzit se jedná především o výzvu k tomu, aby byl proces identifikace plných nákladů započat a bylo porozuměno komplexnosti a víceúčelovosti nákladového systému jak pro univerzity samotné tak pro další řídicí a správní úroveň zodpovědné za řízení a správu celého terciárního systému vzdělávání. Univerzity by měly zvážit všechny výhody implementace nákladového systému a zasadit se o posilování vědomí těchto výhod v rámci svých univerzit. Národní vlády jsou vyzývány k tomu, aby podpořily univerzity v zavádění nákladového systému, pro což by měly mít univerzity odpovídající míru autonomie, a národní vlády by jim měly také poskytnout potřebnou pomoc technickou, finanční, poradní, ale i v podobě vhodných expertů. Pro evropskou úroveň jsou určena doporučení především v oblasti podpory koherentní terminologie a jejího následného využívání, dále v šíření povědomí o výhodách plného nákladového systému v evropských agendách. Důležité je rovněž rozvíjet existující mezinárodní programy (včetně 7. Rámcového programu) tak, aby podporovaly zavádění nákladového systému s vědomím různé úrovně implementace nákladového systému v různých zemích.

Evropská asociace univerzit realizuje v současnosti ještě jeden projekt, který se přímo dotýká financování univerzit s názvem „European Universities Diversifying Income Streams (EUDIS)“, v němž se jedná o identifikaci možných alternativních cest pro tok financí do univerzit opět s cílem posílit rozpočty univerzit s pro zvýšení jejich finanční stability a udržitelnosti. Mezi evropskými univerzitami opět existuje i v tomto aspektu jejich hospodaření velká různorodost a cílem projektu je mimo jiné popsat problémy a faktory, které znesnadňují terciárním institucím diverzifikovat zdroje svého financování. Autonomie institucí se jeví jako jedním z hlavních předpokladů pro to, aby diverzifikace zdrojů mohla být úspěšná. Samotná autonomie však nestačí. Na straně univerzit je potřebné vybudovat kapacity, které umožní zdroje diverzifikovat, a nalézt odpovídající klientelu. Pro obojí je přitom důležitá externí pomoc, přitom významná podpora musí zřejmě přijít z úrovně vedení rezortu terciárního vzdělávání na národní úrovni. Jedním z cílů projektu je shromáždit příklady dobré praxe, které pomohou univerzitám v procesu jejich individuálních aktivit při hledání partnerství s externími subjekty a při posílení diverzifikace zdrojů. Projekt se tak rovněž soustředí na rozpracování alternativních inovativních přístupů a možností financování, které zatím obecně nebyly využity. Klade si zároveň za cíl upozornit na nebezpečí, která mohou pramenit ze spoléhání se na jeden, i když významný zdroj externích příjmů.

Projekt by měl rovněž rozpracovat vazbu strategií na terciární úrovni vzdělávání, jakými jsou strategie v oblasti celoživotního učení, zapojení externích partnerů a spolupráce s oblastí průmyslu a podnikové sféry, přenos know-how apod., na využití možností posílit diverzifikaci financování aktivit terciárních

institucí. Důležité bude rovněž nalézt faktory a podmínky, které jsou podmínkou toho, že proces diverzifikace zdrojů je úspěšný. Mezi nimi například, jak mohou vlády zemí pomoci rozvíjet vnější prostředí pomoci souboru nástrojů, aby se zvýšila úspěšnost terciárních institucí v jejich snaze zdroje diverzifikovat.

Ukazuje se tedy, že procesy modernizace terciárního sektoru v oblasti financování jsou komplexní a zahrnují mnoho souvisejících problematik a není možné je vyřešit změnou jednoho mechanismu nebo podporou osamocené řešení. Je třeba rozvíjet celé systémové prostředí, v němž se terciární instituce pohybují a pomocí různých nástrojů napomáhat tomu, že se zlepšují jak vnitřní tak vnější faktory a kapacity systému a jednotlivých institucí pro cílený rozvoj jejich chování. Podpůrné systémy je nutné budovat ve vazbě na rozvíjení datové a informační základny, která je potřebná na jedné straně pro efektivní řízení, na druhé straně pro efektivní rozhodování všech subjektů, včetně studentů při svých rozhodnutích (například o volbě oborů).

6. Shrnutí a návrh konkrétních úprav

Financování terciárního vzdělávání v České republice se vzhledem k celkovému růstu výkonů terciárních institucí dostává do etapy, kterou během svého vývoje zažila většina rozvinutých zemí. Zrychlení a pokračování růstu počtu studentů, které pokračovalo neregulovaně a naopak bylo podporováno nastavením mechanismu financování, bylo u nás ještě rychlejší než v mnoha jiných zemích. Důvodem byl celkově nízký podíl vysokoškoláků v pracovní síle a jeho velice pomalé zvyšování vzhledem k dynamice obměny pracovní síly, což na úrovni vládní politiky vyvolávalo dojem, že počty studentů musí stále významně růst. Na druhé straně neklesala ani poptávka, protože se u nás titul získaný terciárním studiem stále vysoce vyplácí – a to jak v dimenzi platových výhod, tak i získávanými pracovními pozicemi a nižší nezaměstnaností oproti absolventům s nižším vzděláním. V důsledku dosaženého stavu kvantitativního rozvoje celého sektoru terciárního vzdělávání je již dnes vesměs obecně přijímáno, že další kvantitativní rozvoj není žádaný vzhledem ke známému demografickému vývoji a zpětným efektům ze strany trhu práce, které se dostaví vzhledem k jeho postupnému zaplnění dostatečným počtem nových absolventů s terciárním vzděláním.

Systém terciárního vzdělávání se tak dostal na hranici udržitelnosti dalšího financování, což se odráží v neustálém poklesu výdajů na studenta. Vzhledem k cílům vzdělávací politiky v oblasti terciárního vzdělávání a ve vazbě na uskutečňované priority kvantitativního rozvoje je zřejmé, že výše veřejných výdajů na terciární vzdělávání je nedostatečná. Růst veřejných financí minimálně na evropský průměr by měl být v souladu s cíli v oblasti rovnosti přístupu, kvality a efektivity doprovázen takovými alokačními mechanismy, které budou motivovat jednotlivé instituce k žádoucímu chování, což se v důsledku projeví i na úrovni celého systému terciárního vzdělávání.

Ačkoli se mnohé země dostaly do podobné situace již s určitým časovým předstihem, nové způsoby financování se průběžně stále hledají a přitom se zkoušejí a rozvíjí podpůrné mechanismy, které by jejich další rozvoj umožnily. Neexistuje tedy jednoznačná zkušenost s nově zaváděnými finančními mechanismy a navíc je nutné vzhledem k odlišnostem systémových prostředí, v nichž terciární vzdělávání funguje v jednotlivých zemích, zkušenosti s některými konkrétními řešeními přebírat s vědomím vazby na dané prostředí a podmínky. Přesto lze některé společné rysy ve vývoji financování terciárního systému jako celku a také ve vazbě na jeho projevy na úrovni terciárních institucí nalézt.

Jednou z obecných a zřejmě nejzřetelnějších zkušeností je, že alokační mechanismy financování by měly být rozvíjeny tak, aby nejen umožňovaly, ale přímo vedly instituce k tomu, aby zdroje financování byly diferencovány. Jak na systémové úrovni, tak i na úrovni institucí je třeba mechanismy financování rozvíjet tak, aby tok financí byl skládán z několika zdrojů. Různé funkce,

kteří naplňuje jak terciární systém vzdělávání jako celek, tak rovněž jednotlivé instituce musí tedy být doprovázeny i různými zdroji financování. Finanční vzorce se jeví jako dobrý mechanismus pro pokrytí určitého podílu základní části financí, specifické cíle nebo funkce je však lépe podpořit jinými způsoby, jako jsou například fondy, především pak takové, o něž se mezi institucemi vede soutěž (přičemž i ta může být vymezena na základě podmínek účasti tak, že ne všechny instituce se mohou účastnit všech soutěží). Druhou hlavní skupinou jiných mechanismů, než jsou finanční vzorce, je podpora studentů, kteří pak svým výběrem a rozhodnutími mohou ovlivňovat jak dosahování rovnosti přístupu tak i růst kvality či relevance. Ovšem i v tomto případě platí, že by dosahování těchto cílů nemělo záviset na jednom mechanismu financování. Různé mechanismy se mohou doplňovat – je však opět důležité vzít v úvahu národní specifika a možnosti implementace včetně využitelných administrativních struktur. Důležitou dimenzí je také vhodné načasování implementace určitého mechanismu v závislosti na etapě vývoje alokačních mechanismů dané vývojem daného terciárního systému.

Dalším výrazným trendem vedle diverzifikace zdrojů je snaha zavést do finančních transferů mechanismy založené na výstupních parametrech. Vazba určitých cílů v oblasti terciární vzdělávací politiky na indikátory, jako je míra dokončování terciárního vzdělávání nebo snižování nákladů na studenta, se ukazuje jako prospěšná. Z nových alokačních mechanismů se vazba výstupních parametrů na objem financí jeví jako skutečně fungující prostředek pro dosažení cílů v oblasti zlepšení rovného přístupu, kvality a výkonnosti terciárního systému. I v tomto případě je však úspěch podmíněn vhodným návrhem konkrétního alokačního mechanismu. Úprava finančního vzorce může napomoci zlepšení rovnosti v přístupu, zlepšení v oblasti relevance a efektivity. Pro zavádění inovací a zlepšení kvality se nejčastěji doporučují fondy, o něž se vede mezi institucemi soutěž na základě projektů. Naopak kontrakty obsahující výstupní charakteristiky mohou směřovat přesněji k některým parametrům výstupu instituce podle uzavřeného kontraktu se státem. Při zavádění vazby výstupních indikátorů na finance je velmi důležité uvážit všechny důsledky této vazby, aby se to negativně neprojevovalo ve snížení kvality, pokud se klade velký důraz na efektivní průchod institucí nebo na zvýšení participace a usnadnění přístupu k terciárnímu vzdělání. Tak se ukazuje, že vazba alokačního mechanismu a systému zajištění kvality a sledovaného výkonu by neměla být příliš těsná. Spíše než vazba velkého objemu základního balíku prostředků na výstupní charakteristiky se jeví být vhodnější, aby se to týkalo jen jeho vymezené části nebo aby to bylo řešeno prostřednictvím vazby na dodatečné fondy.

Jedním z klíčových poznatků, které byly v různých zemích získány během delšího období, je potřeba zajištění stabilního financování během delšího období. Kontrakty či fondy by měly pokrývat několik let a neměly by být uzavírány na jeden rok. To by mělo podpořit instituce k vyšší míře strategického chování se středně či dlouhodobou vizí. Zavádění nových alokačních mechanismů by mělo být rovněž podpořeno dostatečným konzultačním mechanismem, včetně spektra expertních studií, aby se na jedné straně předešlo nechtěným účinkům a zavedení nových mechanismů mělo skutečně očekávané efekty a na druhé straně, aby se snížil případný odpor nezapojených nebo neinformovaných subjektů.

Z hlediska dosaženého stavu českého terciárního vzdělávání bude nutné nalézt vhodnou skladbu alokačních mechanismů při podpoře konkrétních cílů a trendů. Jedním z klíčových je podpora zvýšení podílu absolventů, kteří odcházejí na pracovní trh s bakalářským titulem. Je zřejmé, že snížení podílu studentů v posledních dvou letech vysoké školy napomůže udržení či lépe zvýšení kvality absolventů magisterských programů. Sníží se tím celkový výkon terciárních institucí, což umožní zvýšit poměr výdajů na studenta. Cesta k dosažení tohoto trendu by mohla vést přes kontraktové řízení s jednotlivými institucemi s vymezením cílového podílu nebo počtu magistrů. Rozdíly mezi institucemi by bylo možné zavádět na základě indikátorů kvality. Takový systém samotný však je nutné v následující době rozvíjet. Celková výše kontraktu může i nadále vycházet z normativního mechanismu.

Změna v normativním financování s přechodem na sledování kreditů (jak se uvádí v návrhu zákona) může přispět při naplňování podmínek studijní disciplíny, k níž by měla škola motivovat a vést. Pomocí kreditů se bude financovat nejvýše do takového jejich počtu, který odpovídá programu; financovat „full-time kredit“ studenta - neodvítet financování od délky studia – je záležitost institucí - ale podle maximálního počtu kreditů daného celkového programu. Důležitý je postupný náběh, zřejmě včetně pilotní fáze, protože je nutná úprava matriky studentů a zhodnocení modelu na základě výpočtů pilotní fáze.

Zachování této části výpočtového vzorce – normativu – však nijak neomezí snahu škol získávat stále nové studenty. Proto doporučujeme zvážit přerušení takového výpočtu celkového grantu školy na vzdělávací činnost na určitou omezenou dobu - např. dvou až čtyř let – dokud nebude možné do výpočtu zařadit i následující dva parametry zohledňující alespoň částečně relevanci a kvalitu vzdělávání. Výstupní parametr by tak byl sestaven na základě počtu absolventů a jejich zaměstnatelnosti na pracovním trhu (jednalo by se o zahrnutí počtu absolventů, který by byl snížený o nezaměstnané na trhu práce). Tak by byla ve výpočtu zahrnuta úspěšnost absolventů jednotlivých škol na pracovním trhu. SVP PedF UK již v současné době udržuje databázi o uplatnitelnosti absolventů jednotlivých institucí na trhu práce, včetně expertních výstupů. Může tedy připravit návrh celého konceptu, vytvořit model, uskutečnit pilotní analýzy a připravit výsledky a doporučení pro jednání s vysokými školami.

Parametr kvality je možné zkonstruovat na základě různých postupů, z nichž za realizovatelné lze považovat přinejmenším dva následující, které se zaměřují na kvalitu studentů vstupujících na vysoké školy a na hodnocení kvality vzdělávání vysokoškolskými studenty samotnými (zajímavou inspiraci je možné najít například v Německu, v Austrálii nebo v Chile). Nejvyšší absolventi středních škol mohou přinášet finanční bonusy těm vysokým školám, na které jdou studovat. Jako vstupní ukazatele pro přidělování bonusů mohou v ČR sloužit výsledky státní maturity, úspěšnost ve středoškolských olympiádách a soutěžích (matematická, fyzikální, chemická atd.) a podobně. Další možností je zjišťování spokojenosti studentů (případně zpětně i absolventů) a jejich hodnocení celkové kvality vysokoškolské instituce, průběhu studia i poskytovaného vzdělání, získaných kompetencí apod. Opět SVP PedF UK může připravit celý koncept a návrh realizace projektu, který bude následně pilotován a testován tak, aby mohl být připraven pro jednání s vysokými školami.

Pokud by bylo normativní financování zachováno (ať již se sledováním kreditů nebo ne), je možné tento přístup kombinovat s kontraktovým financováním a využívat normativního výpočtu k výpočtu celkové nebo poměrné částky kontraktu. Aby byl zohledněn cíl nezvyšovat objemy vzdělávaných studentů, byly by kontrakty uzavřeny na smluvený počet studentů, či v kombinaci s počty absolventů, a tyto počty by již nebylo možné v rámci normativního výpočtu na základě skutečných počtů studentů, absolventů či kreditů zvyšovat. Kontrakty by měly zároveň obsahovat vedle maximálních také minimální počty studentů či absolventů, resp. jejich kombinace. Takový přístup by mohl nastavit i poměry mezi absolventy magisterských a bakalářských programů.

Určitá část finančních prostředků by měla být vyčleněna k motivaci institucí k rozvoji diverzifikace prostřednictvím posilování hlavních silných stránek institucí: posílit svoji vědecko-výzkumnou pozici, nebo schopnost sehrát roli ve spolupráci s podnikatelskou sférou na poli inovací, nebo zvýšit svoji regionální vazbu anebo svoji pozici v dalším vzdělávání. Ve většině případů je velice vhodné kombinovat a propojit veřejnou podporu s financováním z jiných zdrojů (tzv. *vstřícné financování*).

Cílem je tedy nejen diverzifikace vysokého školství, ale také vytváření motivace škol hledat vlastní profilaci, získávat tomu odpovídající neveřejné zdroje financování, posilovat v daných oblastech funkce zabezpečení a zvyšování kvality. Mechanismus fondů, o něž by instituce vedly soutěž, by tedy mohl obsahovat prvek *vstřícného financování* a fondy by mohly být využity v několika různých oblastech, například:

Inovační fond – cílem takového fondu by bylo, aby vysoké školy našly podnikatelské subjekty, kterým pomohou v naplňování nějakého inovačního záměru; financování by bylo vztaženo k schopnosti nalézt partnery a k získaným externím prostředkům by mohla terciární instituce získat z fondu prostředky ve stejné výši;

Vědecko-výzkumný fond – cílem fondu by byla podpora snahy škol o spolupráci na poli vědy a výzkumu s externími subjekty; mohl by fungovat na obdobném principu jako uvedený fond inovací;

Regionální fond – cílem fondu by bylo posílení regionální vazby a funkce u institucí převážně regionálního charakteru – financování vztažené k plnění regionální funkce instituce společně s dalšími partnery. Obdobně jako výše by instituce k získaným externím prostředkům získala z fondu stejnou výši (regionálně profilované fondy existují ve Švýcarsku, Finsku);

Fond internacionalizace – cílem by bylo podpořit realizaci kurzů v cizích jazycích, zohlednit počet studentů ze zahraničí, kteří se vzdělávají v kurzech realizovaných v cizích jazycích;

Fond dalšího vzdělávání – motivovat vysoké školy v jejich zájmu o trh dalšího vzdělávání. Velké prostředky půjdou do dalšího vzdělávání ze strukturálních fondů (např. MPSV zveřejnilo výzvy v oblasti dalšího vzdělávání „Školení jako šance“ a „Vzdělávejte se“, celkem ve výši 3,3 mld. Kč). Vstup terciární instituce do úspěšného projektu s podnikem, jemuž by zajišťovala další vzdělávání, by bylo možné bonifikovat z fondu.

Tyto oblasti představují specifická řešení, jejichž správně nastavení závisí na dalších parametrech celé struktury alokačních mechanismů. Zavedení fondů je podmíněno dostatečným objemem prostředků, vyčleněním určité části prostředků na tyto účely, administrativní kapacitou a rozhodnutím, zda se soutěže mohou účastnit všechny instituce, nebo účast určitým způsobem vymežit tak, aby několik nejsilnějších institucí nepohltilo všechny prostředky.

Vzhledem k probíhající přípravě změny financování vědy a výzkumu bude nutné konkrétní podobu úprav sladit právě v oblasti vědy a výzkumu podle varianty, k níž domluvy dospějí. Nicméně by se měl celkově posilovat trend rozvoje vícezdrojového financování, které by zároveň umožnilo institucím směřovat k určité vlastní profilaci a v ní dosáhnout vysoké kvality. Na straně státu stojí rozhodnutí o postupném navyšování prostředků pro terciární vzdělávání podle priorit strategického rozvoje České republiky.

Literatura

- AGHION, P., DEWATRIPONT, M., HOXBY, C., MAS-COLELL, A., SAPIR, A. *Higher Aspirations: An Agenda for Reforming European Universities*. Bruegel Blueprint Series, Bruxelles 2008.
- BARR, N. Higher education funding. *Oxford Review of Economic Policy*. Vol.20, No. 2, 264-283, 2004.
- ETZKOWITZ, H., LEYDESDORFF, L. The dynamics of innovation: from National Systems and “Mode 2” to a Triple Helix of university–industry–government relations. *Research Policy*. Vol. 29, No. 2, 109-123. 2000.
- European University Association: Financially sustainable universities. Towards full casting in European universities. EUA, 2008
- European University Association: European Universities Diversifying Income Streams. 2009. <http://www.eua.be/eudis>
- .
- HAVAS, A. Devising futures for universities in a multi-level structure: A methodological experiment. *Technological Forecasting & Social Change*, 75, 558–582. 2008.
- MOK, K. H. Fostering entrepreneurship: Changing role of government and higher education governance in Hong Kong. *Research Policy*, 34, 537–554, 2005.
- KELLY, P. J., JONES, D. P. *A new look at the institutional component of higher education finance: A guide for evaluating performance relative to financial resources*. Boulder, CO: National Center for Higher Education Management Systems. 2005.
- RYAN, J. F. The relationship between institutional expenditures and degree attainment at baccalaureate colleges. *Research in Higher Education*, 45, 97-114. 2004.
- SALMI, J. Student loans in an international perspective: The World Bank experience. *The World Bank: LCSHD Paper Series*, No. 44. 2003.
- SALMI, J., HAUPTMAN, A. M. Innovations in tertiary education financing: a komparative evaluation of allocation mechanisms. *The World Bank: Working Paper Series*, No. 4. 2006.
- SANTIAGO, P., TREMBLAY, K., BASRI, E., ARNAL, E. *Tertiary education for the knowledge society*. OECD. 2008.
- SCOTT, P. From professor to ‘knowledge worker: profiles of the academic profession. *Minerva* 45: 205–215. 2007.
- Středisko vzdělávací politiky, Pedagogická fakulta UK v Praze: pokladové texty, výpočty, 2009.
- ZHANG, L. Does State Funding Affect Graduation Rates at Public Four-Year Colleges and Universities? *Educational Policy*, 23, 714-731. 2009.